

# Bevezetés az oktatáspolitikai elemzésbe: romák és az iskola

„Ha csak egy kalapácsod van, szögnek látszik minden” (1)

*E tanulmány szerzője három, önmagában is ambiciózus célt tűzött maga elé: az oktatáspolitikai elemzés eszköztárának és logikájának bemutatása; az elemzési eszközök alkalmazásának szemléltetése egy konkrét probléma kapcsán; valamint a cigány gyermekek nevelésével-oktatásával kapcsolatos oktatáspolitikai tervezésének támogatása.*

**M**indezen célok egyidejű szolgálata már csak azért is nehéz, mert az írás terjedelmi korlátai nem teszik lehetővé a részletes tervezés lépésenként való végigvezetését, így például a szükséges adatok elemzését és ismertetését. Ennek megfelelően az írás szükségképpen vázlatos képet rajzol majd; sokkal inkább modellálni fogja a cigány tanulók oktatási sikerességét előmozdítani hivatott oktatáspolitikai tervezését, semmint hogy valóban elvégezze ezt a munkát.

## Egy kis címmagyarázat

Minden oktatáspolitikáról szóló magyar írás szükségképpen beleütközik egy máshol sem idegen terminológiai problémába: nincs megfelelő kifejezésünk a nemzetközi szóhasználatban meggyökeresedett „policy” szóra. Fontos tehát már itt világossá tenni, hogy a továbbiakban nem politikáról lesz szó, hanem az oktatási rendszer szereplői viselkedésének befolyásolására, illetve megváltoztatására irányuló tevékenységről. (2) Ugyanígy az angol educational policy szinonimájaként használt oktatáspolitikai kifejezés csak abban az esetben tekinthető azonosnak az oktatásirányítással, ha az utóbbi terület leginkább kiterjesztő jellegű, az oktatásban zajló folyamatok befolyásolását jelentő tartalmát veszszük alapul. (Az angol nyelv megkülönbözteti az adminisztratív irányítást jelentő *management*, a folyamatok irányítását jelentő *governance* és az előbbi mellett az ehhez szükséges politikai és érdekegyeztetési alkufolyamatokat is magába foglaló és a klasszikus irányításnál nagyobb eszköztárral dolgozó *policy* kifejezéseket.)

Az így értelmezett oktatáspolitikai olyan folyamat, amelynek jól elkülöníthető tartalmi elemei és szereplői vannak. A legfontosabb tartalmi elemek: a problémák azonosítása és értelmezése, oktatáspolitikai alternatívák és célok kialakítása, az oktatáspolitikai döntési folyamat, az implementáció eszközrendszerének kialakítása, valamint az oktatáspolitikai döntés hatásainak mérése, értékelése. Az oktatáspolitikai folyamat legfontosabb szereplői a politikai és kormányzati döntéshozatalban részt vevők köre: az oktatási szolgáltatók eredményeiben érdekelt csoportok és az oktatási rendszer különböző szereplői. Az oktatáspolitikai elemzés célja, hogy a folyamat különböző tartalmi csomópontjain támogassa a folyamat szereplőit a döntések meghozatalában, illetve a döntéseket megalapozó alku során.

Mindebből következik egy másik, szintén az írás elejére kívánczoló megjegyzés. Az oktatáspolitikai elemzés lényegét tekintve nem azonos az oktatáskutatással. Míg az utóbbi a „helyzet” megismerését, az oktatásban zajló folyamatok feltárását szolgálja, az oktatáspolitikai elemzés amolyan hídszerepet tölt be a megismerést (kutatás) és a beavatko-

zást (oktatáspolitikai, irányítás) szolgáló tevékenységek között. Ennek megfelelően az oktatáspolitikai elemzés nem vagy csak ritkán – és akkor is kizárólag saját céljait szolgáló mértékben – termel új információkat. Az oktatáspolitikai elemző jellemző módon meglévő adatbázisok és kutatási eredmények felhasználásával dolgozik. Ez a különbség természetesen erősen kontextuális érvényű; minél inkább kialakulatlanok az egyes oktatási információs és kutatási rendszerek, annál nagyobb szerepe van az elemzés igényeit kiszolgálni hivatott kutatásoknak és értékeléseknek.

Bizonyos értelemben indoklást kíván az oktatáspolitikai elemzés és a cigány gyermekek oktatása témájának összekapcsolása is. A cigány tanulók oktatásának problémája önmagában nem igényel különösebb igazolást. Várhatóan a következő kormányzati ciklus két legfontosabb oktatáspolitikai kérdése a pedagógusok státusza és a pedagógus szakma professzionalizálódása, valamint a cigány gyermekek eddigieknél sokkal méltányosabb oktatása lesz. (3) Amíg azonban a pedagógusokkal kapcsolatos oktatáspolitikai problémák megoldása során nemzetközi elemzések és mintaként szolgáló külföldi politikák sokasága vált hozzáférhetővé s a témáról folytatott hazai diskurzus is egyre több informá-

---

*Az elemzést nehezíti, hogy nem elégséges a rendszer egyes szegmenseinek az iskolák működésére gyakorolt hatását vizsgálnunk, de ezen elemek belső koherenciája, egymásra gyakorolt hatása legalább ennyire fontos. Így például elképzelhető, hogy a nemzeti tantervekbe kódolt pedagógiai innovációs üzenetek nincsenek hatással a pedagógiai gyakorlatra, mert a finanszírozás módja vagy a pedagógus-továbbképzés kínálata nem támogatja azt. A cigány gyermekek oktatásával kapcsolatos kérdések közül ez az eddig legkevésbé elemzett kérdés.*

---

cióra támaszkodhat, addig ezek a támpontok a cigány gyermekek oktatásával összefüggésben alig állnak rendelkezésünkre. Ilyen körülmények között kitüntetett jelentősége van a hazai oktatáspolitikai elemzések és döntések szakmai színvonalának. Noha az oktatáspolitikai elemzés módszertana relatíve független az adott témától, annak eszközei nem rugalmatlan. Ennek megfelelően a továbbiakban követett logika nem vihető át automatikusan más oktatáspolitikai problémák elemzésére.

Végül: fontos világossá tenni, hogy határozott különbséget látok oktatási reformstratégiák kidolgozása és oktatáspolitikai problémák elemzése között. Véleményem szerint az oktatási „rendszerátalakítás” Magyarországon napjainkra lezajlott. Ennek megfelelően az elmúlt másfél évtized során kialakult keretek (mint például az oktatási intézmények autonómiája, az oktatásirányítás decentralizációja

és az abban érvényesülő felelősségmegosztás, az oktatási intézmények által „fogyasztott” szolgáltatások liberalizációja stb.) meghatározzák az oktatáspolitikai mozgásterét és kijelölik az általa alkalmazható eszközök körét. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy bizonyos oktatáspolitikai célok érvényesítése nem idézhet elő hangsúlyeltolódásokat az egyes szereplők mozgásterében és a köztük kialakult szerepmegosztás tekintetében.

### Problémák és politikák

A kilencvenes években született magyarországi oktatáspolitikák többé-kevésbé általános és közös jellemző vonása, hogy a döntéshozók nem igazán voltak tisztában azzal, mivel is állnak szemben, s hogy lépéseik milyen hatást váltanak ki az oktatási rendszerben. Ez még akkor is igaz volt, amikor az oktatáskutatók különösképpen befolyásolhatták az oktatáspolitikai döntéseket (sokszor maguk az oktatáskutatók kerültek döntési helyzetbe), és még inkább igaz akkor, amikor az oktatáspolitikai döntéseket politikai agendák és miniszteri nüntükék vezérelték. Ennek nem az volt az oka, hogy az oktatáskutatás nem

látja el elég munícióval a döntéshozást vagy hogy a döntéshozók „nem figyelnek” az oktatáskutatók javaslataira. (A magyar oktatáskutatás szakmai teljesítménye nemzetközi összehasonlításban imponálóan nagy.) Az igazi problémát az okozza és okozza, hogy mindkét oldalon változatlanul él az a meggyőződés, hogy kutatási eredmények és oktatásirányítási döntések rövidre zárhatóak egymással. Ezen írás első részében – a cigány tanulók oktatása kapcsán – arról lesz szó, hogy az oktatás információs rendszere és kutatása által szolgáltatott információk hogyan rendezhetőek az oktatáspolitikai által fogyasztható formába.

Az oktatáspolitikák tervezésének egyik legkritikusabb mozzanata a problémák azonosítása és azok okainak feltárása. Mivel az első lépéseknél elkövetett hibák rossz pályára terelhetik az egész tervezési folyamatot, érdemes rögzíteni néhányat a problémák azonosítását segítő meghatározások és hüvelykszabályok közül.

Az oktatáspolitikai probléma nem más, mint az oktatási szolgáltatásokkal szemben megfogalmazott elvárásoknak nem megfelelő eredmény. Azok a szükségletek (elvárások), melyekhez az oktatás eredményességéről rendelkezésünkre álló információkat viszonyítva problémákat tárhatunk fel, alapvetően négy típusba sorolhatóak (*McKillip, 1987*):

– *Normatív szükségletek* – ebben az esetben várakozásaink szakértők által definiált teljesítmény- vagy szolgáltatás-sztenderdeken alapulnak. Az oktatásban ilyenek a különböző szintű tantervek és vizsgakövetelmények. A cigány tanulók esetében a kérdés jellemzően úgy vetődik fel, hogy teljesítik-e a tantervi követelményeket.

– *Érzékelt szükségletek* – az összehasonlítás a célcsoport tagjainak elvárásán alapszik. Így például cigány szülők elvárhatják az iskolától, hogy modern idegen nyelvekre oktas- sa gyermeküket, az iskolák azonban sok esetben nem teszik azt lehetővé.

– *Kifejezett szükségletek* – a célcsoport viselkedése alapján azonosítható elvárások. Így például több iskola elindítana – alapvetően az oláh cigány kultúrán alapuló – roma népis- mereti programokat, amelyeket a romungró szülők nem vesznek igénybe. Ugyanígy a nagy túljelentkezés a Gandhi Gimnáziumba az elérhető kapacitások szűkösségére utalhat.

– *Összehasonlító szükségletek* – ez esetben a célcsoport számára nyújtott szolgáltatás eredményességét más csoportok teljesítményével összehasonlítva állapítjuk meg. A cigány gyermekek oktatásával kapcsolatos problémák azonosítása során például a legin- kább alkalmazott eljárás, hogy oktatási teljesítményüket a nem cigány gyermekek telje- sítményével hasonlítjuk össze.

Az oktatási szolgáltatások minőségével kapcsolatos gondok feltárása során alkalmaz- ható eljárások mindegyikének vannak gyenge pontjai. A normatív szükségletek alapján azonosított problémák könnyen elszakadhatnak az iskolahasználók igényeitől, erősen hajlamosítanak elitista célok megfogalmazására. Az érzékelt szükségletek igen gyakran irreális elvárásokon alapulnak. A kifejezett szükségletek azonosítása az éppen elérhető szolgáltatások használatából merít információt, ami könnyen a status quo fenntartását szolgáló célok megfogalmazásához vezethet. Az összehasonlító szükségletek azonosítá- sa a legtöbb esetben gyökeresen más jellemzőkkel rendelkező csoportok teljesítményét veti össze, s ez igen könnyen érvénytelen általánosítások alapjául szolgál. Mindezek a veszélyek oly módon csökkenthetőek, ha a problémák azonosítása során lehetőleg mind a négy megoldást alkalmazzuk.

Mint volt róla szó, van néhány hüvelykszabály, melyek megkönnyíthetik a problémák azonosítása során elkövetett tipikus hibák elkerülését:

*A probléma értéktétele.* Tudatában kell lennünk annak, hogy már a probléma megfo- galmazásának mikéntje is értéktételeket hordoz magában. Így például ha azt találjuk, hogy a cigány gyermekek a tankötelezettség időszakának lezárulása előtt kilépnek az oktatási rendszerből, a problémát megfogalmazhatjuk úgy is, hogy a cigány szülők nem tesznek eleget törvényi kötelezettségeiknek, de úgy is, hogy baj van az iskolai oktatás minőségé- vel vagy az iskola nem elég vonzó a cigány gyermekek számára. (Akár azt is mondhat-

nánk, hogy ez egyáltalán nem probléma.) Látható, hogy az adott tény különböző percepciói mögött gyökeresen eltérő értékvilágok húzódnak meg, s az is, hogy a javasolt terápia is gyökeresen más lesz. Az értékek nyílt felvállalásának hiánya sokszor ellehetetleníti az oktatáspolitikai problémákról folytatandó diskurzust.

*A probléma nem azonos annak okaival vagy a lehetséges megoldásokkal.* Az előző pontban említett példák arra is felhívják a figyelmet, hogy milyen veszélyeket rejt magában, ha egy probléma és annak lehetséges okai felcserélődnek egymással. Például erős a kísértés arra, hogy a szülők jogkövető magatartását kikényszeríteni hivatott mechanizmusok hiányát tekintsük problémának és nem a lemorzsolódás egy bizonyos mértékét.

*A probléma az oktatáson belül jelentkezik (az okok és a lehetséges megoldások nem feltétlenül).* Az oktatáspolitikai nem tud mit kezdeni az oktatási szolgáltatások céljaitól függetlenül megfogalmazott gondokkal. Így például a „cigányság társadalmi marginalizálódása” vagy a „cigánysággal szembeni előítéletek növekedése” az oktatáspolitikai számára értelmezhetetlen problémák. Ez a csapda leginkább úgy kerülhető el, ha a problémákat tanulási eredményekben kifejezve tárjuk fel. Ilyen lehet például a cigány gyermekek lemorzsolódása az általános iskola befejezése előtt vagy a nem cigány nyolcadikos gyermekek cigányokkal szembeni negatív attitűdjei.

*A problémának van megoldása.* Extrém példával élve, nincs értelme a cigány tanulók és nem cigány pedagógusok közötti kommunikációt nehezíthető problémaként felvetni eltérő etnikai hovatartozásukat, mert az nem változtatható meg. Sok esetben a probléma nem fizikailag megoldhatatlan, „csupán” nincs legitim megoldása. Elméletileg ki lehetne mondani például, hogy bizonyos idő elteltével cigány gyermekeket csak cigány pedagógusok nevelhetnek, az ilyen mértékű elkülönülést azonban nem tekintjük legitimnek.

*A probléma kontextuális.* Adott környezetben felvetődő és jól dokumentált problémák nem feltétlenül érvényesek egy más környezetben. Így például ami az oktatás etnikai tartalmát illeti, a lehetséges gondok alapvetően másképp vetődnek fel egy romungró, mint egy beás közösségben. Ugyanígy az oktatás minőségével összefüggő problémák nem azonosak egy kis dél-magyarországi faluban és Budapest VIII. kerületében.

*Nem feltétlenül az a probléma, amit mérünk.* Minden mérési eszköznek és a problémák azonosítását szolgáló valamennyi indikátornak megvan az a veszélye, hogy elfedik azokat az összefüggéseket és problémákat, melyekről nem rendelkezünk információval. A mérés módja is folyamatos kételkedésre kell készítsen minket. Jól ismert probléma, hogy nem feltétlenül a cigány gyermekek között kiugróan magas a speciális oktatást igénylők száma, sokkal inkább azokkal a mérési eljárásokkal van gond, melyek segítség-évek azonosítjuk e gyermekek körét.

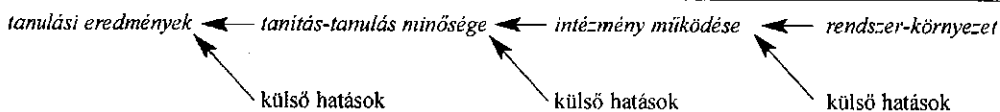
*A probléma nem magánügy.* Az oktatáspolitikai-kormányzati beavatkozás alapja, hogy az oktatás jórészt közpénzekből finanszírozott közszolgáltatás. Ennek megfelelően nem tekinthető oktatáspolitikai problémának semmi olyasmi, ami túlmutat az állam törvényekben rögzített kötelezettségein. Így például nem lehet oktatáspolitikai probléma, hogy a cigány családok hogyan használják fel jövedelmüket, hogyan töltik szabadidejüket vagy milyen nyelvet használnak otthon.

Ha oly módon szeretnénk azonosítani a problémákat, hogy az hozzásegítsen minket adekvát oktatáspolitikai válaszok kidolgozásához, alapvetően négy kérdésre kell válaszokat találnunk:

- Kikre terjed ki a probléma, ki a célcsoport?
- Mi történik, ha nem csinálunk semmit?
- Melyek a probléma okai?
- Milyen információkra van szükségünk, hogyan szerezhetjük meg azokat?

E kérdések megválaszolásában egy problématerkép elkészítése lehet segítségünkre. Egy oktatási problématerkép elkészítésének megvan a maga sajátos logikája. A lehetséges problémák több szinten megragadhatóak; kifejezhetőek tanulási eredményekben, a ta-

nítási-tanulási folyamat minőségében, az intézményi működés minőségében és az oktatási intézmények rendszerkörnyezetében kimutatható problémákban. Látnunk kell – ahogy ezt az 1. ábra is mutatja –, hogy e szintek között hierarchikus viszony van. A problématerkép alapja az oktatási szolgáltatások eredményességével kapcsolatos problémák azonosítása. Minden további szint abban az esetben érdekes, amennyiben az ott azonosított problémák magyarázzák a korábbi szinten azonosított problémákat. Fontos ésszben tartanunk, hogy az egyes szintek átugrása – noha néhány esetben indokolt lehet – elemzési hibák forrása lehet. Például finanszírozási és pedagógiai módszertani problémák vagy iskolairányítási és mért tudásszinttel kapcsolatos problémák nem zárhatóak rövidre. Mint az ábrán is látható, sokszor iskolán kívüli hatások negatív következményeivel is számolnunk kell. Ezek azonosítása nem azért fontos, mert az oktatáspolitikai mozgásteret túlterjedhet a nevelés-oktatás világán s még kevésbé azért, mert lehetővé teszi a felelősség áthárítását az oktatási rendszeren kívüli szereplőkre vagy – ahogy ez a cigány családok esetében sokszor megtörténik – magukra az oktatási szolgáltatások fogyasztóira. Sokkal inkább arról van szó, hogy ritka az olyan eset, amikor az oktatási problémák megoldása során nincs szükség más szolgáltató rendszerekkel (szociális-jóléti, egészségügyi, munkaerőpiaci, államigazgatási és más ügynökségekkel és szolgálatokkal) való együttműködésre.



1. ábra

Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy a tanulási eredmények valamilyen szintjének elérése elégséges oka az oktatás közszolgáltatásként való működtetésének. Az oktatási eredményeknek alapvetően három, egymást átfedő csoportját vesszük alapul a tanulási eredményekkel kapcsolatos elvárásaink kialakításakor: a gyermekek személyiségének fejlesztését szolgáló nevelési megfontolások; az oktatás munkaerőpiaci hatékonysága; valamint az oktatás társadalmi eredményessége (az egészségi állapotra, a környezet állapotára, az állampolgári magatartásra és politikai attitűdökre, a kisebbségek integrációjára stb. gyakorolt hatás). Fontos azonban hangsúlyozni, hogy e célok szolgálata oktatáspolitikai értelemben nem képzelhető el másként, mint a kívánatos tanulási eredmények (tudás, készségek, attitűdök és aspirációk) elérésének előmozdításával.

Ami a cigány tanulók oktatását illeti, sok mindenről bőségesen rendelkezünk információkkal, még több dologról azonban adatok és kutatások hiányában nem tudunk képet alkotni. A cigány tanulók oktatásának eredményességét tradicionális módon az iskolarendszeren belüli előrehaladás adatainak elemzésével mérjük. Noha 1992 óta az iskolastatistikák nem gyűjtenek adatokat a cigány tanulókról, az utóbbi években több olyan elemzés készült (Kertesi, 1995, Havas – Kemény – Liskó, 2001), melyek alapján megközelítő pontossággal azonosíthatók a problémák. Sokkal nehezebb dolgunk van, ha a nehézségeket a mérhető tanulási eredményekben (tantárgyi és eszközjellegű tudásban és készségekben) kifejezhető egyenlőtlenségek értelmében szeretnénk megragadni. Noha ezek az információk egyre inkább az oktatásról való gondolkodás és az oktatáspolitikai középpontjában állnak, a magyar monitor-vizsgálatok nem reprezentálják a cigány tanulókat.

Illusztráció gyanánt álljon itt egy dél-baranyai beás közösség szegregáltan oktatott gyermekeivel kapcsolatban összeállított problémalista, amelyet az ELTE kisebbségpszichológia szakos hallgatói készítettek. Ez a lista nem azt a célt szolgálja, hogy a cigány gyermekek oktatásának eredményességéről adjon képet, a lista érvényessége még a mintául választott település esetében is kétséges, mert nem támasztják alá kutatási és mérési ered-

mények. Közlésével sokkal inkább az a célom, hogy szemléltessem a problémák azonosításának azt a módját, mely lehetővé teszi a további elemzést és a beavatkozást szolgáló oktatáspolitikai kialakítását. Az azonosított problémák tehát a következők:

- iskolaéretlenség;
- magas bukásarány, túlkorosság;
- lemorzsolódás;
- alacsony továbbtanulási arány;
- gyenge tanulási motiváció;
- gyenge önbecsülés;
- alacsony tudásszint (gyenge tanulmányi eredmények);
- fejletlen magyar nyelvi kompetenciák;
- fejletlen anyanyelvi kompetenciák;
- saját kultúra hiányos ismerete.

Mint már volt róla szó, a problématerkép elkészítésének következő állomása a tanítási-tanulási folyamat azon elemeinek azonosítása, melyek magyarázzák a tanulási eredményekben kifejezett oktatási problémákat. E szakaszban információkat kell gyűjtenünk a pedagógusok felkészültségével, a követett pedagógiai gyakorlattal, illetve annak hatékonyságával és az osztályteremben zajló interakciókkal kapcsolatos lehetséges problémákról. Ez a problémakör a cigány tanulók oktatása kutatásának egyik legelhanyagoltabb területe. Az ezzel foglalkozó irodalom (*Harsányi – Radó, 1997, Radó 1997, Havas – Kemény – Liskó, 2001*) nehezen dokumentálható információkra építi következtéseit. A helyzetet nagyban javítja, hogy segítségül hívhatóak mindazok a kutatási eredmények, melyek általában a magyar oktatásra jellemző pedagógiai módszertani kultúráról, a differenciált pedagógia elterjedtségéről és a tipikus pedagógiai gyakorlatok eredményességéről tudósítanak. (*Vágó, 2000, Halász, 2000, Radó, 2000/a-b*)

Az intézmények működésével összefüggő problémák azonosításának ki kell terjednie a program tartalmára, a különböző oktatásszervezési megoldásokra, az intézményi működés jellegzetességeire, valamint az iskola külső kapcsolataira. E kérdéskörnek is vannak többször kutatott és elemzett elemei csakúgy, mint fehér foltjai. A cigány gyermekek oktatási rendszeren belüli szegregációja és a kiegészítő kisebbségi „fejkvóta” felhasználásával kapcsolatos kétségek miatt a helyi-iskolai programok tartalmával és ezzel összefüggésben a cigány gyermekek oktatása megszervezésének módjával több tanulmány foglalkozott (*Forray, 1994, Setényi, 1996, Harsányi – Radó, 1997, Radó 1997, Radó 2000/a, Havas – Kemény – Liskó, 2001*) Ezzel összefüggő sajátos kérdés a kimondottan a cigány gyermekek oktatására szerveződött intézményi modellek leírása és elemzése. (*Radó 1997, Orsós és mások, 2001*) A cigány gyermekeket nagyobb arányban vagy számban oktató intézmények belső viszonyairól és külső kapcsolatairól csak töredékes információink vannak.

A problématerkép összeállításának utolsó állomása az oktatási intézmények rendszerkörnyezetében fellelhető, a korábbi szinteken azonosított problémákat magyarázó elemek feltárása. Meg kell vizsgálnunk, hogy az oktatás jogi szabályozása, az oktatásirányítás rendszere, a tartalmi szabályozás, a vizsgarendszer és a képzési követelmények rendszere, a finanszírozás, a tanárképzés és továbbképzés, a tankönyv- és taneszköz-ellátás, a kutatás-fejlesztés és az oktatási információs rendszer mely jellemzői tehetők felelőssé az iskolák működésében és a bennük zajló pedagógiai munkában azonosított problémákért. Az elemzést nehezíti, hogy nem elégséges a rendszer egyes szegmenseinek az iskolák működésére gyakorolt hatását vizsgálnunk, de ezen elemek belső koherenciája, egymásra gyakorolt hatása legalább ennyire fontos. Így például elképzelhető, hogy a nemzeti tantervekbe kódolt pedagógiai innovációs üzenetek nincsenek hatással a pedagógiai gyakorlatra, mert a finanszírozás módja vagy a pedagógus-továbbképzés kínálata nem támogatja azt. A cigány gyermekek oktatásával kapcsolatos kérdések közül ez az eddig

legkevésbé elemzett kérdés. (Radó, 2001.) Ennek az oka elsősorban az, hogy egyfelől a cigány gyermekek oktatásával foglalkozó tanulmányok – noha általában felvetik a finanszírozással kapcsolatos kérdéseket – jellemzően nem terjesztették ki a figyelmüket az oktatási rendszerkörnyezetet szisztematikusan elemzésére, másfelől viszont a rendszerkörnyezet elemzésével foglalkozó szakértők (Palotás, 2001, Balogh 2001) nem tették fel kérdéseiket a különböző nevelési-oktatási igényű tanulói célcsoportok szempontjait közép-pontba állító módon.

Részletes és szisztematikus elemzés, valamint erre irányuló oktatáspolitikai „megrendelés” hiányában a cigány tanulók oktatásáról szóló problématerkép kitöltésére nincs mód. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a kis részben hivatkozott kutatások alapján nem állítható össze a témával kapcsolatos legfontosabb probléma-csomagok listája. Noha e problémákkal kapcsolatban a témával így vagy úgy foglalkozó oktatáskutatók között konszenzus van kialakulóban, e lista érvényességét erősen korlátozza, hogy az egyes problémák abszolút és egymáshoz viszonyított relatív súlyáról nincs pontos képünk. A helyi oktatási „kontextusok” sokfélesége és a cigányság erős nyelvi, kulturális és szociális rétegzettsége miatt ez egyébként is hihetetlenül nehéz feladat lenne. A fontosabb probléma-csoportok tehát a következők (Radó, 2000/c):

– A nyolcvanas és kilencvenes években a cigány és nem cigány lakosság átlagos iskolázottsága közötti szakadék növekedett.

– A cigány tanulók iskolai sikerességét biztosító pedagógiai és oktatásszervezési megoldások alkalmazása nem terjedt el szélesebb körben. Általában a kilencvenes években nem erősödött a magyarországi oktatási rendszer méltányossága.

– Továbbra is érvényesül a cigány tanulókkal szembeni hátrányos megkülönböztetés teljes skálája. Ez a skála a nyílt és intézményesült szegregációtól a rejtett, sztereotípiákon alapuló negatív tanári elvárásokig terjed.

– A különböző jóléti, munkaerőpiaci, egészségügyi és oktatási szolgáltatások közötti gyenge együttműködés következtében nem alakultak ki azok a mechanizmusok, melyek csökkenthetnék a szociális hátrányok iskolai teljesítményekre gyakorolt negatív hatásait.

– A magyar oktatási rendszerben nem adottak a cigány nemzetiségi oktatás feltételei azok számára, akik erre igény tartanak.

– Igen sok, egymástól elszigetelt program működik a cigány tanulók számára, ezek értékelésének és eredményeik rendszerszintű elterjesztésének nincsenek meg a feltételei.

– A magyar oktatási rendszer az oktatás tartalmát és működési szabályait tekintve igen kevésbé multikulturális, ezért nem képes hozzájárulni egy a jelenleginél befogadóbb környezet kialakításához.

---

*A magyar oktatási rendszer az oktatás tartalmát és működési szabályait tekintve igen kevésbé multikulturális, ezért nem képes hozzájárulni egy a jelenleginél befogadóbb környezet kialakításához.*

---

### Az oktatáspolitikai célok azonosítása

A problématerkép elkészítése már lehetővé teszi ugyan oktatáspolitikai célok megfogalmazását, de – nagyjából abban a mértékben, amennyire szerteágazó problémahalmazal állunk szemben – nem feltétlenül teszi lehetővé koherens, könnyen tervezhető és kommunikálható oktatáspolitikai kialakítását. Ehhez egy „felhasználóbarát” oktatáspolitikai koncepcióra van szükségünk.

Rendszerszintű változtatások tervezésének támogatására szolgálnak a különböző közvetítő modellek, mint például az élethossziglan tartó tanulás, a társadalmi kohézió vagy a humán erőforrás-fejlesztési stratégiák. (Ezek azok a stratégiai alapok, amelyeken jelenleg a legtöbb fejlett országban kialakított oktatáspolitikák alapszanak. Mivel a magyar-

országi oktatáspolitikai is egyre inkább az általuk felkínált keretek között fogalmazza meg a maga céljait, tájékoztató pontként kell szolgálniuk a cigány gyermekek oktatásának fejlesztésére kidolgozott oktatáspolitikai számokra is.) Ezek a modellek azon alapszanak, hogy összekapcsolják az oktatás munkaerőpiaci és társadalmi hatékonyságával kapcsolatban megfogalmazott célokat, az e céloknak megfelelő tanulási eredményeket, valamint az e tanulási eredményeket támogatni hivatott oktatáspolitikákat. Mivel – mint azt az előző részben láttuk – a cigány gyermekek oktatásával kapcsolatos problémák átszövik az egész oktatási rendszert, nekünk is szükségünk van az oktatáspolitikai célok kitűzését és a megvalósításukhoz szükséges eszközök tervezését szolgáló koncepcionális modell alkalmazására.

Ahhoz, hogy felvázolhassunk egy a céljainknak megfelelő oktatáspolitikai koncepciót, vissza kell térnünk a tanulási eredményekben kifejezett, az előző részben felvázolt módon azonosított problémákhoz. E problémák csoportosítása során abból kell kiindulnunk, hogy melyek azok az egymást átfedő kontextusok, melyekben ezek a problémák gyökereznek. Bármilyen kisebbségi csoport esetében négy, egymástól természetesen nehezen elválasztható kontextusról beszélhetünk:

- a kisebbségi csoport jellemzői, a csoportközi kapcsolatokat;
- a kisebbségi jogok érvényesülése;
- az emberi jogok érvényesülése;
- az adott oktatási rendszer jellemzői, az oktatás méltányossága.

A kisebbségek oktatási problémái sok esetben közvetve vagy közvetlenül a kisebbségi csoportnak az interetnikus kapcsolatrendszerben elfoglalt kedvezőtlen pozícióból fakadnak. Ezek a pozíciók viszonylag könnyen leírhatók az ezt a célt szolgáló, az etnikai-nyelvi csoportok vitalitását leíró taxonómia segítségével. Az etnikai-nyelvi csoportok vitalitása az, „ami képessé teszi a csoportot arra, hogy a csoportközi kapcsolatokban megkülönböztethető és aktív entitásként viselkedjen.” (Giles – Bourhis – Taylor, 1977) Az erről szóló kutatások azt valószínűsítik, hogy egy részletes problémaelemzés egyértelműen bizonyítaná a cigány tanulók iskolai sikertelenségének okai mögött meghúzódó, az alábbi változók segítségével leírható egyenlőtlenségek kiemelkedő szerepét.

| <i>státusz</i>                | <i>demográfia</i>   | <i>intézményes támogatottság</i> |
|-------------------------------|---------------------|----------------------------------|
| <i>gazdasági státusz</i>      | <i>eloszlás:</i>    | <i>formális – informális:</i>    |
| <i>szociális státusz</i>      | – terület           | – média                          |
| <i>sociohistóriai státusz</i> | – koncentráció      | – oktatás                        |
| <i>(a csoport történelme)</i> | – arány             | – közigazgatás                   |
| <i>nyelvi státusz</i>         | <i>nagyság:</i>     | – vallás                         |
|                               | – abszolút          | – kultúra                        |
|                               | – születési arányok |                                  |
|                               | – egyes házasságok  |                                  |
|                               | – bcvándorlás       |                                  |
|                               | – kivándorlás       |                                  |

*1. táblázat. Kisebbségek vitalitása*

A lehetséges problémák másik forrása a kisebbségi jogok érvényesülésének hiánya. A nemzetközi kisebbségvédelmi jogrendszer és ezzel többé-kevésbé összhangban a magyar jogrendszer meglehetősen sok, a kisebbségek nyelvvel, kultúrájával és önszerveződésével kapcsolatos jogosítványt tartalmaz. Ezek a jogok a kilencvenes években beépültek az oktatás jogi szabályozásába is. A nagyobb nemzeti kisebbségek nyelvi-kulturális jogai az oktatási szolgáltatásokban kielégítő módon érvényesülnek, a cigány tanulók oktatásában viszont alig. A magyar oktatás törvényi szabályozása tiltja a kisebbségekhez tartozó gyermekek hátrányos megkülönböztetését. A cigány tanulók esetében ez a tiltás nem érvényesül. Mint látható lesz, a cigány tanulókkal szemben érvényesülő intézményesült és



rejtett diszkrimináció nem csupán emberi jogi értelemben elfogadhatatlan, de közvetlen hatással van a tanulók tanulási eredményeire is, tehát súlyos pedagógiai hatékonysági gondok forrása is. Az oktatáspolitikai problémák negyedik csoportja az oktatás méltányosságának mértékével függ össze. Ez alapvetően arra utal, hogy – mint arról már volt szó – az iskolák nem vagy alig képesek kompenzálni a különböző társadalmi (szociális, területi, az egyéni képességekkel vagy az etnikai háttérrel összefüggő) hátrányok iskolai teljesítményekre gyakorolt negatív hatását. Ez a pedagógiai, felkészületlenségéből fakadó probléma erős oktatási rendszeren belüli szelekciós nyomást eredményez, ami különösen a cigány gyermekeket sújtja.

Az elmúlt évtizedek során a kisebbségek oktatására irányuló nemzetközi oktatáspolitikai tapasztalatok alapján az állítható, hogy mind a négy problémakör kezelésére sajátos oktatáspolitikai válaszok születtek. Másképpen fogalmazva: mind a négy probléma-csoportnak megfelel egy adekvát oktatáspolitikai koncepció. Ezek a következők:

– Az interetnikus kapcsolatokban gyökeredző problémákra adható válasz a megerősítő intézkedések (affirmative action) eszközrendszerének alkalmazása az oktatásban. A megerősítő intézkedések rendszere egy marginalizálódott kisebbségi csoportot sújtó hátrányok kiegyenlítésére törekszik. Az e körbe tartozó oktatáspolitikák kedvezményezettjei az adott kisebbségi csoporthoz tartozó tanulók, a támogatások alapja pedig a kisebbségi csoporthoz való tartozás. E politikák abból indulnak ki, hogy a kisebbséghez tartozó személyeknek számolniuk kell az egész csoportot sújtó hátrányokkal. Az USA-ban ez a múltban érvényesülő diszkrimináció hatása, Indiában viszont a kasztrendszer által teremtett egyenlőtlenségeké. A megerősítő intézkedések politikája azon alapszik, hogy ezek az egyenlőtlenségek a diszkrimináció megszüntetése, illetve a kasztrendszer jogi felszámolása után is érvényesülnek és továbböröklődnek.

– A kisebbségi jogok érvényesítése részben kisebbségi (a Magyarországon meghonosított szóhasználatnál élve nemzetiségi) oktatási programok biztosításával, részben pedig a kisebbségi kulturális autonómiának az oktatásra való kiterjesztésével történhet. A kisebbségi (nemzetiségi) oktatás célja, hogy érvényesítse a szabad identitás-választás elvének oktatáson belüli érvényesülését. Más megfogalmazásban ez azt jelenti, hogy az oktatáspolitikai biztosítja a kisebbségekhez tartozó tanulók jogát saját nyelvük és kultúrájuk elsajátítására, valamint az ehhez kapcsolódó nyelvhasználati, kulturális és önszerveződésükkel kapcsolatos kisebbségi jogok gyakorlására.

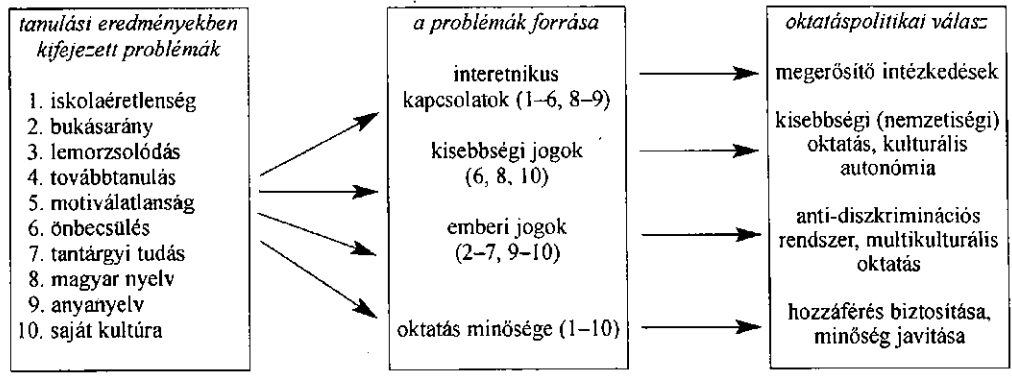
– Az emberi jogok érvényesülésével kapcsolatos problémákra adható válasz egy határozott anti-diszkriminációs és multikulturális oktatáspolitikai kombinációja. E politikában elméletileg három, egymástól elválaszthatatlan elem ötvöződik: a hátrányos megkülönböztetés tilalmának érvényesítése az oktatási rendszerben; az illegitim módon elkülönített gyermekek reintegrációja (mainstreaming); valamint egy befogadóbb, multikulturális légkör kialakítása az oktatásban, illetve az oktatás környezetében az oktatás sajátos eszközeivel.

Az oktatás méltányosságának erősítését az oktatási szolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítását és a kisebbségi tanulói célcsoportok oktatása minőségét javítani hivatott gazdag eszközrendszer szolgálhatja. Az oktatás minősége természetesen meglehetősen diffúz kategória. A cigány gyermekek oktatása szempontjából a probléma négy aspektusa érdemel figyelmet. Ezek szerint minőségi szolgáltatásnak tekinthetjük azt az oktatást, amely:

- a célcsoport egésze számára nyitva áll;
- differenciált, figyelembe veszi minden egyes gyermek nevelési szükségleteit;
- alkalmazkodik a célcsoport oktatási igényeihez;
- alkalmazkodik az egyes személyek és az egész társadalom oktatással szembeni folyamatosan változó igényeihez.

A magyarországi cigány tanulók oktatásával kapcsolatos kérdés e ponton az, hogy a tanulási eredményekben kifejezett problémáik mögött álló okok melyik típusú oktatáspo-

litika alkalmazását teszik indokolttá. Megint csak demonstrációs célból térjünk vissza az ELTE szociológia szakos hallgatói által készített elemzéshez. (2. ábra) A hallgatók azt találták, hogy az általuk kiválasztott tíz legfontosabb tanulási eredményekben kifejezett probléma közül egyetlen sincs, amelyik okait tekintve ne lenne összefüggésbe hozható az oktatás minőségével. Rögtön a második helyre kerültek „holtversenyben” a cigány tanulókkal szemben érvényesülő hátrányos megkülönböztetés és a cigányság interetnikus kapcsolatokban elfoglalt kedvezőtlen pozíciói. Az elemzés azt mutatta, hogy a felsorolt problémák közül csupán három, kimondottan a kisebbségi nyelv és kultúra oktatásával összefüggésbe hozható probléma tekinthető kisebbségi jogi kérdésnek.



2. ábra

Mindez azt sugallja, hogy egy a cigány tanulók iskolai sikerességét biztosítani hivatott oktatáspolitikának a négy oktatáspolitikai rendszer kombinációján kell alapulnia. A megerősítő intézkedések rendszerének, az anti-diszkriminációs rendszernek, a multikulturális oktatáspolitikának, valamint a hozzáférés erősítését és a minőség javítását szolgáló erőfeszítéseknek gyakorlatilag a rendszer egészét kellene megcéloznia, a kisebbségi oktatás kínálatát pedig ott kellene megteremteni, ahol erre kereslet mutatkozik. (A kisebbségi autonómia érvényesülésének problémája megint a teljes rendszerre vonatkoztatható kérdés. Erre a későbbiekben még visszatérek.) Ez már csak azért is hihetetlenül nehéz feladat, mert e politikák bizonyos értelemben ellentmondanak egymásnak. Így például az anti-diszkriminációs oktatáspolitikai – az angolszász szóhasználatból kölcsönzött kifejezéssel élve – színvak, a megerősítő intézkedések rendszere azonban szintudatos. Ugyanígy a minőség biztosításának eszköztársa kulturális értelemben semleges, a kisebbségi oktatás azonban a kulturális különbségek érvényesítésén alapszik.

A kilencvenes években született kormányzati cigány oktatásfejlesztési stratégiák (4) elemzésének (Radó, 2000/c) fő következtetése az volt, hogy az összes stratégiai dokumentum valamilyen módon erősen redukcionista volt; az eddigiekben vázolt komplex oktatáspolitikai egyik-másik elemét hangsúlyozta, míg másokat figyelmen kívül hagyott. Összességében az figyelhető meg, hogy a kilencvenes évekre jellemző a hangsúlyeltolódás az etnikai természetű problémák felől az etnikailag semleges problémák felé. A magyar oktatáspolitikai mindezideig nem volt képes egy holisztikus módon és a más oktatáspolitikai lépésekkel összhangban kialakított cigány oktatási stratégia elkészítésére és elfogadtatására. Ennek következtében a cigány tanulók oktatása terén végbement változások sokkal inkább az oktatási rendszerben zajló, alapvetően spontán folyamatok következményeinek tekinthetőek, semmint egy végiggondolt és implementált oktatáspolitikai eredményének.

Visszatérve az oktatáspolitikai tervezés logikájához, a megfelelő koncepcionális keretek azonosítása már lehetővé teszi stratégiai célok kijelölését. A négy típusú oktatáspolitikai

tikai keret egyidejű alkalmazásának szükségességéről mondottakkal összhangban a cigány tanulók oktatásának fejlesztése terén négy fő stratégiai cél kitűzése látszik célszerűnek:

– Az oktatás különböző szintjein az oktatási szolgáltatásokhoz való hozzáférés feltételeinek biztosítása, valamint – főleg az iskolarendszerű oktatás kezdőszakaszában – a cigány tanulók nevelése-oktatása minőségének javítása.

– Az oktatásban érvényesülő hátrányos megkülönböztetés minden formájának felszámolása, az oktatás multikulturális jellegének erősítése.

– A cigány tanulók kisebbségi csoportjuk státuszával, demográfiai jellemzőivel és intézményi támogatottságával összefüggésbe hozható hátrányainak lehetőség szerinti kiegyenlítése.

– A cigány kisebbségi (nemzetiségi) oktatás feltételeinek biztosítása azok számára, akik ezt igénylik.

Mindezek a stratégiai célok természetesen nem azonosak az oktatáspolitikai tervezése során kidolgozandó konkrét fejlesztési célokkal. Az általánosságnak ezen a szintjén mozgó célkitűzések orientálják az oktatáspolitikát, de semmiképpen sem vezérlik azt. Konkrét fejlesztési célok kialakítása és elfogadtatása nélkül nem leszünk képesek tervezni a célok megvalósításához szükséges eszközöket, forrásokat és feltételeket, s nem leszünk képesek értékelni az oktatáspolitikai eredményességét. A konkrét fejlesztési célok kialakításához szükség van az ebben az írásban vázolt részletes elemzés elkészítésére. E lapon csak arra van tér, hogy felhívjam a figyelmet néhány, a célok kitűzését megkönnyítő hüvelykszabályra és a kisebbségek oktatásával kapcsolatos, nemzetközileg széles körben elfogadott alapelvekre. A legfontosabb hüvelykszabályok a következők:

*A fejlesztési célok szintjei között hierarchikus viszony van.* Mint arról a problématerkép elkészítése kapcsán már volt szó, a konkrét fejlesztési célok kitűzése során az oktatási szolgáltatások eredményeiből célszerű kiindulni. Ennek megfelelően első körben a kívánatos tanulási eredmények formájában kell meghatározni az oktatáspolitikai céljait. Ezekhez kell hozzárendelni a tanítási-tanulási folyamatra, az iskolák működésére, valamint az oktatás rendszerkörnyezetére vonatkozó fejlesztési célokat.

*A várható eredményeknek mérhetőeknek kell lenniük.* Vonatkoznak a kijelölt célok bármelyik szintre, azokat úgy kell megállapítanunk, hogy az implementáció előrehaladásának nyomon követése és a későbbi értékelés érdekében a kijelölt célokhoz már ebben a fázisban mérőeszközöket vagy indikátorokat legyünk képesek rendelni.

*A kijelölt céloknak koherenseknek kell lenniük.* Sok esetben az oktatáspolitikai egymásnak ellentmondó vagy legalábbis egymással nem koherens célokat tűz maga elé. Ez természetesen legyengíti az oktatáspolitikai hatását és/vagy a források herdálásához vezet.

*A kijelölt célokhoz egyértelmű célcsoportokat kell tudnunk társítani.* Így például pontosan tisztáznunk kell, hogy a fejlesztés célcsoportja az oktatási szolgáltatásokat igénybe vevők valamilyen köre (például a cigány tanulók vagy bizonyos intézményi kör minden tanulója) vagy az oktatási szolgáltatásokban közreműködő személyek vagy intézmények valamelyik csoportja (például pedagógusok, iskolák, továbbképzésben közreműködő intézmények stb.).

*Konszenzusépítés.* Triviális összefüggés, hogy egyetlen oktatáspolitikai sem ültethető át a gyakorlatba, ha annak céljaival az oktatási szolgáltatások kliensei és maguk a szolgáltató intézmények munkatársai nem értenek egyet. Ennek megfelelően már a fejlesztési célok azonosításának is oly módon kell történnie, hogy az hozzájáruljon az oktatáspolitikai támogatottságának erősítéséhez.

*A rendszerben zajló folyamatok meglovaglása.* Az oktatásban zajlanak olyan hosszú idejű, a mindenkori oktatáspolitikai cikk-cakkjaitól többé-kevésbé független folyamatok, amelyek sodrában bizonyos célok komolyabb nehézségek nélkül elérhetőek, míg mások implementációja szinte lehetetlenné válhat. Így például az érettségihez vezető középfokú oktatás hosszú ideje tartó expanziója mellett egy a cigány tanulók számára rövid ciklusú

szakképzési programok kínálatának növelését középpontba állító politika megvalósításának igen csekély az esélye.

*Más oktatáspolitikai céloknak való megfelelés.* A cigány gyermekek oktatásának fejlesztésére hivatott oktatáspolitikák a legtöbbször szervezeti és koncepcionális értelemben is elszigetelten születnek. Ez az oktatáspolitikai fősodornak való meg nem felelés automatikusan elszegényíti a cigány oktatáspolitikai eszközrendszerét és mozgásterét. Rosszabb esetben a cigány gyermekek oktatásának fejlesztése érdekében kialakított célok és alkalmazott eszközök szembenennek más oktatáspolitikákkal (például tantervpolitikákkal vagy finanszírozási változtatásokkal) így több kárt okoznak, mint amennyi hasznot a célcsoport tagjainak nyújtanak.

Mint említettem, a kisebbségek oktatásának vannak olyan nemzetközileg elfogadott alapelvei, melyek zsinórmértékül szolgálhatnak az oktatáspolitikai konkrét fejlesztési céljainak tervezésekor. Egy nemzetközi fejlesztő ügynökség által elkészített ajánlás szerint ezek az alapelvek a következők (*McDonald – Radó – Kyuchukov, 1998*):

– A kisebbségek oktatásával kapcsolatos összes lehetséges problémát figyelembe kell venni.

– Világos különbséget kell tenni a sajátos, kiegészítő vagy egyedi programokkal kezelhető etnikai problémák és az oktatás minőségének javításával kezelhető etnikailag semleges problémák között.

– A diszkrimináció minden formája tilos és felszámolandó.

– Az elkülönülés egy bizonyos mértéke nem mond ellent az integráció főszabályának, amennyiben az a szülők beleegyezésén és csak az ilyen formában megszervezhető programon alapszik.

– A kisebbségekhez tartozó gyermekek számára hozzáférést kell biztosítani saját kulturális örökségükhöz és a többségi kultúrához egyaránt.

– A kisebbségek integrációjának elősegítése érdekében erősíteni kell a többségi oktatás multikulturális tartalmát.

– A kisebbségekhez tartozó gyermekeket oktató iskolákban befogadó légkört kell kialakítani.

### Az oktatáspolitikai implementációjának tervezése

Mint már taglaltuk, tiszteletet parancsoló kelet-közép-európai hagyományoknak megfelelően hajlamosak vagyunk egyenlőséget tenni oktatáspolitikai (educational policy) és oktatásirányítás közé. Ezzel nem csupán az a gond, hogy egy a magyarhoz hasonló decentralizált és liberalizált oktatási rendszerben az oktatási kormányzat hagyományos direkt irányítási eszközei igen szegényesek, de az is, hogy – ahogy az a továbbiakban talán látható lesz – ez a szűkítés végtelenül elszegényíti az oktatáspolitikai eszközrendszerét. Bármelyik hatást nézzük is, az eredmény az, hogy az oktatási kormányzat képtelené válik arra, hogy ráruházott felelősségének megfeleljen. Ne feledjük: a közoktatás alapvetően közpénzekből finanszírozott közszolgáltatás. Az erre fordított források hatékony és eredményes felhasználása a kormányzat felelőssége marad, még akkor is, ha az ebből fakadó feladatokat direkt irányítási eszközökkel már nem képes maradéktalanul ellátni.

Az írás második részében röviden azt vesszük szemügyre, hogy a cigány tanulók oktatásával kapcsolatban az oktatáspolitikának milyen rendszer-kompatibilis eszközei vannak felelőssége érvényesítésére. Szó lesz a korábbiakban említett kisebbségi oktatáspolitikák tipikus eszközeiről, valamint az oktatáspolitikai két irányát tekintve eltérő logikájáról (implementáció „felülről lefelé” és „lentől felfelé”).

#### *A kisebbségi oktatáspolitikák eszközei*

A korábbiakban említett négy, a kisebbségek oktatási problémáira választ kínáló oktatáspolitikai (megerősítő intézkedések, kisebbségi (nemzetiségi) oktatás, anti-dszkriminá-

ciós politika és minőségbiztosítás) a négy különböző célrendszerhez az eszközök négy különböző csoportját társítja. (5)

A megerősítő intézkedések rendszere alapvetően kétfajta eszközrendszert alkalmaz: preferenciális és fejlesztő támogatásokat. (Loury, 1997) A preferenciális támogatások leginkább tipikus eszköze a kvóták megállapítása. Ilyen lenne például bizonyos felsőoktatási programokban a betölthető létszámok bizonyos százalékának fenntartása cigány hallgatók számára. A kvóták betöltése során a bekerülés követelményeit tudatosan is csökkenteni lehet, de jellemzőbb eset, hogy ezek a követelmények automatikusan csökkennek, mert a kedvezményezett csoportok tagjai csak egymással versenyeznek. Szintén a preferenciális támogatások körébe tartoznak az olyan támogatási rendszerek (például a Magyarországon is széles körben alkalmazott cigány középiskolai és felsőoktatási ösztöndíjak, valamint tandíjtámogatások), amelyek kimondottan a megcélzott kisebbség tagjainak tesznek hozzáférhetővé, s amelyek igénybeviteléhez szükséges feltételek megállapítása során is eltérő szempontokat vesznek figyelembe. (6) A megerősítő intézkedések másik típusa a különböző fejlesztő támogatások. Így például a felsőoktatásba való bekerülés támogatása érdekében nem kvótákat állapítanak meg, hanem a kisebbségi csoport tagjai számára felvételi előkészítő programokat szerveznek, amelyek szándékuk szerint lehetővé teszik a célcsoport tagjai számára, hogy preferenciális szabályok alkalmazása nélkül, a többségi jelöltekkel azonos szabályok és követelmények alapján versenyezzenek. Elméletileg ebbe a körbe tartoznak a Magyarországon elterjedt „cigány felzárkóztató programok” is. (Tudjuk, hogy e programok eredményei nem igazolják a hozzájuk fűzött reményeket.)

A tapasztalatok azt mutatják, hogy tartós és látványos eredményeket a kétfajta eszközrendszer kombinációja révén lehet elérni. A nyolcvanas és kilencvenes években a megerősítő intézkedésekről szóló vita középpontjában a preferenciális intézkedésekkel szembeni ellenérvek álltak. Ezek közül különösen három érdemel megkülönböztetett figyelmet: a preferenciális szabályok sok esetben csökkentik a többséghez tartozók esélyeit, csökkentik az oktatási szolgáltatások minőségét és érdemben nem javítják a kisebbségekhez tartozó kedvezményezettek versenyképességét. E viták hatására a megerősítő intézkedések rendszerein belül hangsúlyeltolódás következett be; a preferenciális eszközökkel szemben a fejlesztő eszközök alkalmazása került előtérbe. (7)

A kisebbségi (nemzetiségi) oktatás legfontosabb eszköze a különböző kisebbségi oktatási programok hozzáférhetővé tétele és feltételeik megteremtése. A kisebbségi oktatási programok öt fontosabb típusa a következő: anyanyelvű oktatás (a tanítás nyelve a kisebbségi nyelv), a kétnyelvű oktatás (mindkét nyelv tanítási nyelv), a nyelvoktató oktatás (a tanítás nyelve a többségi nyelv), az interkulturális oktatás (mindkét nyelv és kultúra egyenrangú oktatása egyes csoportokban) és az extra-curriculáris programok széles skálája (vasárnapi iskolák, tantervbe nem integrált nyelvi programok, kulturális szakkörök stb). Az első három program-típus a nyelvi belemerítés mértékében különbözik, a másik kettő az oktatás megszervezésének módjában. Ez a felosztás nem esik egybe a NAT-ban szereplő öt kisebbségi programtípussal, mert azok között szerepel egy kakukktójas is: mint láttuk, a cigány felzárkóztató program nem kisebbségi, hanem fejlesztő megerősítő program. (8)

A kiterjedt kisebbségi jogrendszer folyamányaként a magyar oktatási rendszerben jól bejáratott hagyományai vannak a kisebbségi oktatásnak. E a rendszer azonban kizárólag a

---

*Az anti-diszkriminációs oktatáspolitikai – az angolszász szóhasználatból kölcsönzött kifejezéssel élve – színvak, a megerősítő intézkedések rendszere azonban szintudatos. Ugyanígy a minőség biztosításának eszközzrendszere kulturális értelemben semleges, a kisebbségi oktatás azonban a kulturális különbségek érvényesítésén alapszik.*

---

nagyobb nemzeti kisebbségi csoportok igényeit elégíti ki, a nem magyar anyanyelvű cigány csoportok számára azonban sem kellő oktatáspolitikai akarat, sem megfelelő feltételek nem támogatják a szükséges programkínálat megteremtését. Szinte az összes cigány kisebbségi program a „rendes” oktatási rendszeren kívül vagy annak perifériáján indult el.

Az *anti-diszkriminációs oktatáspolitikai* összetett célrendszerét nem kevésbé összetett eszközszer szolgálja. A hátrányos megkülönböztetés tilalma érvényesítésének első feltétele maga a tiltás beépítése az oktatás működését szabályozó joganyagba. A kisebbségekhez tartozó gyermekek hátrányos megkülönböztetését nagy általánosságban tiltja a közoktatásról szóló törvény, e tilalmat azonban nem értelmezi. Emiatt a rendszer szereplői sem kapnak támpontokat a tiltás tartalmát tekintve, akik szándékuk szerint „jogkövető magatartást” tanúsítanak. Így például nincs olyan jogszabály, amely eligazítana abban a tekintetben, hogy szegregációnak minősül-e az elkülönített cigány osztályok megszervezése, illetve milyen esetekben nem minősül annak. Az egyértelmű tiltás azonban még nem elégséges feltétele a szabály érvényesülésének. Ehhez szükség van még a tilalom kellően elrettentő szankcionálására, valamint a tilalom megszegése esetén követendő eljárási szabályok rögzítésére. (Ezek közé tartozhat például a más országokban diszkriminációs ügyekben alkalmazott bizonyítási teher megfordítása, amely a magyar munkajogba már részben beépült.) A hátrányos megkülönböztetés kárvallottjainak kiszolgáltatottsága miatt szükség van még olyan rendszeren belül szerveződő és független mechanizmusokra, amelyek feltárják a diszkriminációs ügyeket és ellátják a megkülönböztetés áldozatainak képviselőit. Noha az itt leírt eszközök egyes elemei sporadikusan megvannak Magyarországon is, kifejlett és jól működő rendszerről nem beszélhetünk.

Jelenleg a magyar oktatási rendszerben igen nagy számban tanulnak gyermekek szegregált cigány osztályokban, egyéni képességeik alapján indokolatlanul speciális iskolákban és programokban és más alacsony pedagógiai hozzáadott értékű programokban. E gyermekek lehetőségek szerinti reintegrációja és a parkoló pályák felszámolása komoly oktatáspolitikai erőfeszítéseket igényel. Sok esetben az elkülönített módon oktatott gyermekek egyszerű visszairányítása erre nem felkészült normál tantervű intézményekbe több kárt okozhat, mint ha integrációjukra nem kerülne sor. Az reintegrációs oktatáspolitikai csomagnak tehát magába kell foglalnia a befogadó intézményeket megcélzó pedagógiai és tárgyi fejlesztéseket is.

Az *multikulturális oktatásnak* megvannak a sok országban jól bevált eszközei arra, hogy az eddigieknél befogadóbb légkört és tanulási környezetet alakítson ki. Magyarországon elsősorban az oktatási tartalmak megújítását célzó programok terjedtek el. Ezek a programok egyelőre elszigetelt innovációs szigetekben működnek, az oktatás egészének tartalmára nemigen gyakoroltak hatást. Van azonban valami, amelyre kevés kísérlet folyt Magyarországon, ez pedig a pedagógusok sztereotípiákon, sokszor előítéleteken alapuló elvárásainak befolyásolására irányuló (anti bias) programok meghonosítása.

Az *oktatás minőségének biztosítása* több, egymástól sok tekintetben különböző logika alapján történhet. Némi leegyszerűsítéssel azt mondhatjuk, hogy vannak minőségbiztosítási rendszerek, melyek elsősorban a szolgáltatás külső sztereódeknek való megfelelést hangsúlyozzák, s ennek megfelelően a külső értékelés eszközeire építenek, míg más rendszerek – mint például a kipélő magyar szisztéma – sokkal inkább az iskolahasználók igényeinek való megfelelést állítják a központba, így sokkal inkább az intézményi önértékelés és a belső minőségfejlesztés eszközeit alkalmazzák. Ezek a modellek tiszta formájukban komoly problémák forrásai lehetnek. Az utóbbi, Magyarországon közvetett megközelítés korlátai éppen a cigány és más hátrányos helyzetű csoportok oktatása kapcsán válnak nyilvánvalóvá. Ha az iskolák személyzetének hajlandósága a változtatásra (ez esetben a minőség javítását szolgáló fejlesztésekre) nem egyértelműen biztosított, a külső értékelés bizonyos elemeinek nagyobb súlyt kellene kapniuk.

Az oktatás minősége a cigány tanulók oktatására lefordítva azt jelenti, hogy az oktatási programok minden szinten hozzáférhetőek a számukra is, a differenciált pedagógia eszköztárának alkalmazásával iskolai sikerhez juttatja a cigány tanulókat is, az oktatás alkalmazkodik a cigány tanulók nyelvi, kulturális igényeihez és figyelembe veszi a cigányság által megfogalmazott igényeket, s egy folytonosan változó környezetben a cigány tanulók számára is megnyitja a munkaerőpiaci és társadalmi érvényesülés lehetőségét. Mindennek megfelelően a minőség biztosítása ki kell hogy terjedjen az iskolák pedagógiai munkájára, az intézmények működésére és az iskolák által „fogyasztott” szolgáltatásokra (az oktatás rendszerkörnyezetének különböző elemeire) egyaránt. A minőségbiztosítás jelenlegi rendszerben az azt támogató szolgáltatások és támogatások nem jutnak el célzottan azokhoz a – többségükben cigány gyermekeket is oktató – iskolákhoz, melyekben erre a legnagyobb szükség lenne. Ugyanígy az iskolákban folyó munkát támogató szolgáltatások belső minőségbiztosításába (programakkreditáció, képzési követelmények, engedélyezési eljárások, sztenderdek, támogatási szempontrendszerek stb.) sem épültek be a cigány tanulók oktatásával kapcsolatos szempontok.

### *Implementáció felülről lefelé*

Mint már volt róla szó, az oktatáspolitikai célok gyakorlatba való átültetése (implementációja) kétféle logika alapján történhet. Az egyik a „felülről lefelé” (top-down) megközelítés, amely az oktatáspolitikai céljai érdekében a rendelkezésre álló eszközök segítségével alkalmazkodásra kényszeríti, illetve készíteti az oktatás szereplőit. A másik a „lentől felfelé” (bottom-up) megközelítés, amely az oktatáspolitikai prioritásai alapján igyekszik kiterjeszteni helyi-iskolai kezdeményezéseket és modelleket. Ebben a részben a felülről induló kezdeményezések implementációjának lehetséges eszközeiről lesz szó.

Igen sokáig a társadalompolitikák kutatóit elsősorban a szakmapolitikai döntési mechanizmusok foglalkoztatták. A hatvanas évek nagy társadalomátalakító programjainak részleges kudarca, a döntések és a szakmapolitikák céljai és eredményei közötti látványos meg nem felelés irányította a figyelmet az implementációs folyamatok felé. A hetvenes évek kutatásai a bürokratikus struktúrákon keresztül történő implementáció korlátainak sokaságát tárták fel. (Hill, 1997) Így például az államigazgatás szervezetén keresztül történő implementáció csak akkor sikeres, ha:

- az implementációs folyamat minden pontján és szintjén a megfelelő időpontban rendelkezésre állnak a szükséges emberi és pénzügyi erőforrások;
- ha egyetlen szervezet felel az implementációért, amely nem függ más szervezetektől, s ha mégis együtt kell működnie más szervezetekkel, azok szerepe és az implementációs folyamaton belüli fontossága minimális;
- azok, akik felelősek az implementációért, tökéletes kontrollt gyakorolnak a nekik alárendelt személyzet működése fölött;
- az implementációs folyamatot nem zavarják külső hatások stb.

Már ez a néhány példa is azt mutatja, hogy az oktatáspolitikák transzmissziója államigazgatási struktúrákon keresztül szükségképpen tökéletlen, úgynevezett *implementációs deficitet* okoz. Ehhez társult az oktatásirányítás decentralizációjának többé-kevésbé általánosnak mondható tendenciája, amely tovább szűkítette a központi oktatásirányítás mozgásterét. E felismerések hatására szakmapolitikák, ezen belül az oktatáspolitikai implementációja már nem a tökéletes végrehajtás biztosítására törekszik, hanem az adott szolgáltatás szereplői viselkedésének befolyásolására. Ennek megfelelően az oktatáspolitikai eszközrendszer is sokkal kifinomultabbá, tehát a hagyományos államigazgatási működési módokkal egyre kevésbé összehangolhatóbbá vált.

Az oktatáspolitikai tipikusan ötfajta eszközrendszer kombinációját használja. Ezek a következők: mandátum (feladatok kijelölése), képzés, ösztönzők, meggyőzés és intézmények létrehozása, illetve átszervezése. A mandátum a hagyományos irányítás egyik leg-

fontosabb eszköze. Az oktatásban nemcsak a jogi szabályozás tartozik ebbe a körbe, de például nevelési-oktatási célok kijelölése tantervekkel, vizsgaszabályzatokkal vagy képzési követelményekkel is. Az oktatás szereplői azonban nyilvánvalóan nem látják el feladatukat, ha nincsenek arra felkészítve. Az oktatáspolitikai nem a rendszer napi működtetéséről szól, hanem valamilyen változtatásról. Bármilyen szerepben is dolgozzon valaki az oktatási rendszerben, a megszokott rutinoktól és gyakorlatoktól való eltérés új tudás és készségek elsajátítását igényli. Alapvetően kudarcra van ítélve minden oktatáspolitikai, amely az oktatás szereplőinek alkalmazkodását nem támogatja képzési programokkal. Ma már közhelyszerű megállapításnak számít, hogy oktatáspolitikák implementációjának a pedagógusképzés nem hatékony eszköze, mert a rendszerben dolgozó pedagógusok kritikus tömegének „lecserelése” évtizedekig tartana. Ennek megfelelően az oktatáspolitikai sokkal inkább a továbbképzésbe való befektetéssel igyekszik javítani a tanárok képességét a szükséges változásokhoz való alkalmazkodásra. Észben kell azonban tartanunk, hogy a továbbképzés hatékonyságával kapcsolatban gyakran illuzorikus várakozásokat táplálunk. Legyen bár egy továbbképzési program bármennyire színvonalas, változatlan intézményi környezetben a pedagógusok nem fognak gyökeresen másképpen tanítani.

Elképzelhető, hogy az oktatás szereplői tudják, hogy mi a dolguk, képesek is ellátni feladatukat, éppen csak nem áll érdekükben a változás vagy túl sok erőfeszítést igényelne a hagyományos rutinoktól való eltérés. A különböző ösztönzők a szereplők érdekelttségét igyekeznek megteremteni. Ezek leggyakrabban pénzügyi ösztönzők, de elképzelhetőek más (erkölcsi, szimbolikus stb.) eszközök is. A sikeres implementáció másik lehetséges akadálya, hogy legyenek bár az oktatás szereplői tudatában a nekik leosztott feladatoknak, képesek lehetnek annak ellátására és érdekeltek az elvárt változásokban, mégis előfordulhat, hogy nincsenek meggyőződve azok helyességéről. (Ne feledjük, elsősorban pedagógusokról van szó, akik ha becsukják maguk után a tanterem ajtaját, képesek megbuktatni bármilyen, akár jószándékú oktatáspolitikát.) Mint arról még

---

*A szakmapolitikák köre, ezen belül az oktatáspolitikai implementációja már nem a tökéletes végrehajtás biztosítására törekszik, hanem az adott szolgáltatás szereplői viselkedésének befolyásolására. Ennek megfelelően az oktatáspolitikai eszközrendszere is sokkal kifinomultabbá, tehát a hagyományos álmigazgatási működési módokkal egyre kevésbé összehangolhatóbbá vált.*

---

lesz szó, az oktatás szereplői meggyőzésének – az oktatáspolitikai professzionális kommunikációján túl – a legjobb módja bevonásuk az oktatáspolitikai kialakításába. Végül, az oktatáspolitikai sikeres implementációjának a többiekkel egyenrangú feltétele olyan intézmények működtetése, melyek támogatják a változást, illetve az új módon nyújtott szolgáltatás működtetését.

Az oktatás legfontosabb szereplőinek viselkedése tehát abban az esetben alkalmazkodik az oktatáspolitikai céljaihoz és elvárásaihoz, ha e szereplők képesek és hajlandóak azokhoz alkalmazkodni. Az egyes eszközök súlya az oktatáspolitikai implementációjában attól függ, hogy mit gondolunk vagy tudunk az egyes szereplők képességeiről és hajlandóságáról. Némi leegyszerűsítéssel élve – ahogy azt a 3. ábra mutatja – ebben a tekintetben négy alapeset lehetséges. Ha a szereplők képessége és hajlandósága egyaránt magas szinten van, nincs más dolgunk, mint újradefiniálni feladataikat. Ha a szereplők képessége a feladat ellátására magas, de hajlandóságuk alacsony, az implementációban kiemelt szerepe van az ösztönzőknek és a meggyőzésnek, fordított esetben viszont a képzésre és a támogató intézmények kialakítására kell súlyt helyezni. Amennyiben a szereplők képessége és hajlandósága a változtatásra alacsony, – pestiesen szólva – mindent be kell dobni. Ilyen, egyébként általában ritka esetekben még inkább fontos, hogy az okta-



táspolitikai implementációja gondos tervezésen és intenzív alkun alapuljon, s hogy az implementációra megfelelő erőforrások és elegendő idő álljon rendelkezésre.

|                 |          |                    |       |
|-----------------|----------|--------------------|-------|
|                 |          | <i>hajlandóság</i> |       |
|                 |          | alacsony           | magas |
| <i>képesség</i> | alacsony |                    |       |
|                 | magas    |                    |       |

3. ábra

A probléma szemléltetésére idézzünk fel néhány dolgot mindazon elvárásaink közül, amelyekhez a cigány gyermekek oktatásával kapcsolatos céljaink megvalósulása érdekében a pedagógusoknak alkalmazkodni kellene. Azt várjuk tőlük, hogy napi nevelési gyakorlatuk közben ne befolyásolják őket sztereotípiákon alapuló elvárások, tekintsek magas presztízsű szakmai kihívásnak a hátrányos helyzetű gyermekekkel való foglalkozást, legyenek képesek alkalmazni a differenciált pedagógia és a fejlesztő pedagógia teljes eszköztárát, legyenek képesek arra, hogy multikulturális szellemben dúsítsák fel a tananyagot, segítsék át a gyermekeket a nyelvi hátrányokból fakadó tanulási nehézségeken, legyenek képesek együttműködni a cigány szülőkkel stb. Talán nem túlzás, ha abból a feltételezésből indulunk ki, hogy a magyar iskolákban oktató pedagógusok döntő többsége jelenleg nem képes és nem is nagyon akar megfelelni ezeknek az elvárásoknak. Ez tipikusan az a helyzet, amikor egy oktatáspolitikai implementációja hihetetlen nehézségekkel kénytelen szembenézni. A kilencvenes évek különböző cigány oktatásfejlesztési stratégiáinak kudarca Magyarországon akár orvosi lova lehetne a felsorolt csapdáknak, melyek implementációs deficitet okoznak. Noha egyik-másik eszköz – a különböző stratégiákban különböző mértékben – megjelent a politikák repertoárjában, szisztematikus, együttes és összehangolt alkalmazásukra sohasem került sor.

Mindig gyanakodhatunk, ha egy oktatáspolitikai implementációja során egy megoldás egyedül üdvözítő eszközként jelenik meg, mert mindig vannak alternatívák. Az oktatáspolitikai tervezés során képesnek kell lennünk arra, hogy feltárjuk ezeket az opcionális megoldásokat, még akkor is, ha azok első pillantásra extravagánsnak vagy a korábban követett eljárásoktól és rutinoktól merőben idegennek tűnnek. Így például a cigány gyermekeket nagy számban nevelő pedagógusok ösztönzése érdekében egy bizonyos szorzóval növelhetjük fizetésüket, egy célzott programfinanszírozásba beépíthetjük túlmunkájuk díjazását, kiegészítő forrásokat oszthatunk le az iskoláknak, hogy azt differenciált módon maguk osszák szét a legnehezebb munkát végző pedagógusok között, a sikeres pedagógusok számára alapíthatunk pénzjutalommal járó díjat vagy a kialakítandó tanári előmeneteli rendszerben a cigány tanulók nevelése során szerzett tapasztalat rövidebb idő után is előrelépésre jogosíthat. (Bármelyik felsorolt vagy nem említett megoldást választjuk is, az akkor fejtí ki a kívánt hatást, ha az ösztönzőkhöz világos nevelési célokat, képzést, a pedagógusok „meggyőzését” szolgáló eszközöket és szakmai-pedagógiai támogatásokat rendelünk.)

Az ezt követő lépés a lehetséges eszközök összehasonlító értékelése. A rendelkezésünkre álló eszközök értékelése során alapvetően négy szempontot kell mérlegelnünk: azok hatását, költségeit, megvalósíthatóságát és fenntarthatóságát. (Dunn, 1994, Haddad, 1995)

Elsősorban természetesen az oktatási szolgáltatások eredményességére gyakorolt hatás kell „megjósolnunk”. Ezt megkönnyítheti, ha vannak olyan külföldi tapasztalatok vagy magyarországi modellkísérletek, melyek értékelése információt szolgáltat a különböző eszközök várható hatásáról. Ezen kívül mérlegelnünk kell, hogy az egyes eszközök

alkalmazásának kik lesznek a haszonélvezői, de azt is, hogy kik lesznek annak esetleges kárvallottjai. Például ha a más szektorokban megszerezhető jövedelmekhez képest nagyon alacsonyok a tanári fizetések az várható, hogy bizonyos pénzügyi ösztönzők nem gyakorolnak észrevehető hatást a pedagógusok motiváltságának szintjére. Ugyanígy ha a differenciált bérezésre szolgáló forrásokat a cigány gyermekek neveléséhez kötve „pántlikázzuk”, a többi pedagógus úgy érezheti, hogy pénzt vontak el tőlük. Fontos, hogy amennyire az lehetséges, az eszközök hatásának értékelése azok összehasonlítását lehetővé tevő módon történjen.

A kívánatos oktatáspolitikai implementációja költségeivel kapcsolatban három szempontot okszerű figyelembe venni. Az első a tervezett változtatások megvalósításának költségigénye. Természetesen az olcsóbb megoldás a jobb megoldás, azonban a költségeket mindig a várható eredményekkel szembevetve kell mérlegelnünk; a költségtakarékosabb megoldásról kiderülhet, hogy nem több a közpénzek tékozlásánál, mert a kiadásokkal szemben nem állnak értékelhető eredmények. A második szempont az oktatási szolgáltatások alapfinanszírozására gyakorolt hatás. Relatív magas implementációs költségek is bőségesen visszatérülnek, ha az adott szolgáltatás finanszírozása olcsóbbá válik. Így például a speciális oktatási programokba irányított cigány gyermekek nagy számának reintegrációja igen nagy implementációs költségekkel járó program, oktatásuk költségei azonban csökkennek, mert a normál tantervű oktatás fajlagos költségei alacsonyabbak, mint a speciális oktatásé. A harmadik e körbe tartozó szempont a források allokációjának módja, illetve annak költséghatékonysága. Erre a problémára kitűnő példát szolgáltat a magyar „fejkvóta-fetiszmuson” alapuló oktatásfinanszírozási rendszer. Az iskolák fenntartóinak juttatott normatív kiegészítő támogatás még „pántlikázott” módon sem szolgálja konkrét iskolai programok költségeinek (például munkaerőszükségleteinek) finanszírozását. Ez esetben tehát szükséges lenne átgondolni, hogy a cigány gyermekek iskolai sikerességének javítását szolgáló kiegészítő források hogyan juttathatók el célzott, de a pályázati támogatásoknál nagyobb stabilitást biztosító módon az iskolákhoz.

A legnagyobb pedagógiai eredményekkel kecsegtető legolcsóbb megoldásokat is el kell hogy vessük, ha alkalmazásuk leküzdhetetlen akadályokba ütközik vagy ha más területen nagyobb kárt okozunk vele, mint amennyi hasznot hajtanak az oktatáspolitikai kitűzött céljai szempontjából. Nem kétséges például, hogy számottevő pedagógiai hozzájárás lenne cigány származású pedagógusok alkalmazása bátorításának, viszont egész egyszerűen nincs elegendő számú felsőfokú végzettséggel rendelkező cigány pedagógus. Elméletileg a cigány pedagógusok tekintetében eltekinthetnénk az alkalmazás rendes feltételrendszerétől, de ezzel valószínűleg a pedagógiai munka színvonalának sérelmével oldanánk meg egy ezzel nem feltétlenül azonos nagyságrendű problémát. Vannak esetek, amikor a megvalósíthatóság legnagyobb korlátja az iskolahasználók, az oktatásban befolyással rendelkező érdekcsoportok, a politikai pártok vagy az oktatási rendszer szereplőinek ellenállása.

Az oktatáspolitikai eszközök értékelésének egyik, Magyarországon ritkán figyelembe vett szempontja a fenntarthatóság. Arra kell törekedni, hogy az oktatáspolitikai keretében megvalósított fejlesztések tartósan beépüljenek az adott szolgáltatás működésébe, azok eredményei ne csak rövid ideig élő hatásokat produkáljanak. Például noha egy pályázat révén elnyert gyermekékeztetési vagy az oktatás költségeit csökkentő szociális támogatási program csökkentheti a cigány gyermekek lemorzsolódását és jó hatással lehet tanulási teljesítményükre, a program kifutása után mindezek az eredmények eltűnhetnek. Hasonló problémát okozhat, ha egy iskola külső szakemberek bevonásával indít el egy extra-curriculáris keretek között működő multikulturális programot. Legyen a program bármennyire sikeres, hatása csak átmeneti lesz, ha nem épül bele az iskola napi pedagógiai gyakorlatába.

Az oktatáspolitikai „felülről lefelé” irányuló logika alapján történő implementációjával kapcsolatos utolsó megjegyzésem az időtávra vonatkozik. Érdemes különbséget tenni az „adminisztratív”, a „politikai” és az „oktatáspolitikai” idő között. Az államigazgatási eljárási szabályoknak megfelelően az oktatásirányítás szervezeteinek harminc napon belül reagálniuk kell(ene) a hozzájuk beesett ügyekre. Noha ez értelemszerűen nem vonatkozik az oktatáspolitikai problémák kezelésére, a minisztériumok hajlamosak a hatósági ügyintézés keretei között válaszolni oktatáspolitikai problémákra. Ennél fontosabb azonban, hogy a kormányzati ciklusokban mérhető „politikai” idő és az oktatás hosszú gesztációs idejű folyamatai szinte sohasem esnek egybe. Ez nem egyszerűen egy adott politika implementációjához szükséges hosszú időintervallumra vonatkozik (természetesen arra is), hanem arra az ennél sokkal hosszabb időszakra, amíg az oktatáspolitikai által elindított fejlesztések hatása érvényesülni kezd. Az implementáció folyamata nem állhat meg egy zárt idejű fejlesztési program megvalósításával, annak lezárulta után is szükség lehet kisebb-nagyobb mértékű korrekciókra. Különösen igaz ez a cigány tanulók oktatására, amellyel kapcsolatban csak hosszú távon várhatóak komoly eredmények.

### *Implementáció lentről felfelé*

Az oktatáspolitikai sok esetben – főleg a magyarhoz hasonló decentralizált és liberalizált rendszerekben – nem a központból vezérelt implementáció révén igyekszik céljait megvalósítani, hanem a rendszerben már meglévő innovációs szigetek modelljeit kísérli meg szélesebb körben elterjeszteni. Ez a „lentől felfelé” (bottom-up) modell a helyi-iskolai kezdeményezéseket bátorítja és olyan rendszerkörnyezet kialakítására törekszik, mely kedvező feltételeket teremt e kezdeményezések számára.

Az iskolai fejlesztési programoknak önmagukban, külső oktatáspolitikai „rásegítés” nélkül nincs, illetve nagyon ritkán van szétsugárzó hatásuk. (Ilyen rendkívüli kitüntetett pillanat volt a magyar oktatás történetében a nyolcvanas évek második fele, amikor a törökbálinti és más kísérleti modellek adaptációja félig-meddig ellenzéki tettek számított.) Az eredetileg elszigetelt kísérletek és fejlesztések szélesebb körben való alkalmazásának bátorítása két, egymástól sok tekintetben különböző oktatáspolitikai eszközrendszer segítségével történhet:

- az elterjesztés (dissemination) politikájának célja az, hogy szélesítse bizonyos projektekre bevont intézmények körét, illetve hogy növelje azon intézmények számát, melyek átveszik és alkalmazzák a projekt kínálta modellt;

- a rendszerszintű kiterjesztés (scaling-up) politikájának célja, hogy az egész oktatási rendszerben teremtsen meg azokat a feltételeket, melyek a kísérleti modellek sikerét biztosították.

A kétfajta politika céljait tekintve igen hasonló és eszközrendszerükben is sok közös vonás van. Ezek közé tartozik az iskolai szakmai és intézményi autonómia szélesítése, pályázati formában megnyitott fejlesztési források hozzáférhetővé tétele, a rendszeren belüli információ- és tapasztalatcsere támogatása és a fejlesztési célokat támogató koalíciók építése. Mindezek ellenére a két stratégia sok tekintetben alapvetően különbözők egymástól. A legfontosabb különbségek a 2. táblázatban olvashatók.

Ami a magyarországi cigány tanulók oktatását illeti, nem kétséges, hogy e területen is hatalmas tömegű értékes tapasztalat halmozódott fel. Hogy csak a legismertebbek közül hozzak néhány példát, vannak köztük innovatív módon kialakított és kibővített cigány felzárkóztató programok, mint például a nyírteleki „Kedves Ház” program, az iskola-rendszerű oktatáson kívül szerveződő programok, mint például a Józsefvárosi Tanoda, vagy önálló intézményi modellek, mint például a pécsi Gandhi Gimnázium és Diákotthon. E mindezedig meglehetősen elszigetelt programok tapasztalatainak szélesebb körű alkalmazásának támogatása nyilvánvalóan elemi oktatáspolitikai érdek. (9) A kérdés most tehát az, hogy a magyarországi kontextusban melyik implementációs megoldás

|   |   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- A központi kérdés: mit és hogyan csinálnak?</li> <li>- A cél a know-how terjesztése.</li> <li>- Legfontosabb eszköz együttműködő intézmények hálózatának építése.</li> <li>- A helyi kontextushoz való alkalmazkodás tekintetében rugalmatlan.</li> <li>- A hatás az intézmények működésére közvetlen, intenzív és azonnali.</li> <li>- A bevonható intézmények száma korlátozott.</li> <li>- A projektszerű működés miatt az intézményben az innováció könnyen elszigetelt marad.</li> <li>- A fejlesztés fajlagos költségei nagyok.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- A központi kérdés: miért tudják csinálni?</li> <li>- A cél a know-how alkalmazhatóságának megteremtése.</li> <li>- Legfontosabb eszköz az intézmények rendszerkörnyezetének módosítása.</li> <li>- A helyi kontextushoz való alkalmazkodás tekintetében rugalmas.</li> <li>- A hatás az intézmények működésére közvetett, kevésbé intenzív és késleltett.</li> <li>- A bevonható intézmények száma nem korlátozott.</li> <li>- Az innováció könnyebben beépül az intézmény működésébe.</li> <li>- A fejlesztés fajlagos költségeit a meglévő intézményrendszer használata csökkenti.</li> <li>- Külső források bekapcsolása nehezebb, a költségvetési terhek nagyobbak.</li> <li>- A költséghatékonyság nehezen biztosítható.</li> </ul> |
|---|---|

## 2. táblázat

szolgálja leginkább bizonyos oktatáspolitikai célok érvényesítését. Nem kétséges, hogy az ideális a két fajta megközelítés kombinációja, egyidejű alkalmazása lenne. Ha azonban hangsúlyok és a rendelkezésre álló források felhasználását orientáló prioritások kérdéseként vetődik fel a dolog, érzésem szerint erősebb érvek szólnak a rendszerszintű kiterjesztés stratégiája mellett. Ennek alapvetően két oka van, az egyik a probléma kiterjedtségével, a másik az állami kötelezettségvállalás mértékével függ össze. Ami a kiterjedtséget illeti, a cigány tanulók oktatása nem csupán abban az értelemben bír kiemelkedő oktatáspolitikai fontossággal, hogy a célcsoporthoz tartozó tanulók száma és aránya igen nagy, ráadásul növekszik. Ennél talán fontosabb, hogy alig van település, ahol a problémák ne vetődnének fel, s egyáltalán nincs az oktatásnak olyan szintje, ahol ne azonosíthatnánk már illegitimnek tekinthető, tehát oktatáspolitikai beavatkozást igénylő egyenlőtlenségeket. Ebből az következik, hogy a terápiának is rendszerszintűnek kell lennie. A másik, a kiterjesztés stratégiája mellett szóló érv az állami kötelezettségvállalás mértékével függ össze. A cigány tanulók oktatásával kapcsolatos állami kötelezettségvállalás nagyobb, mint általában, mert – mint az látható volt – a kérdésnek komoly kisebbségi jogi és emberi jogi dimenziója is van.

*Fentről le vagy lentről fel?*

Végül szót kell ejtenünk arról is, hogy – megint csak a cigány tanulók oktatása szempontjából – a „felülről lefelé” vagy a „lentől felfelé” logika alapján tervezett oktatáspolitikai eszközrendszer kecsesget-e több eredménnyel. Ha kizárólag a magyar oktatási rendszer alapvető strukturális jellegzetességeiből indulunk ki, nem kétséges, hogy a lentől felfelé irányuló implementációs stratégia több rendszer-kompatibilis megoldást kínál fel. A kilencvenes évek legnagyobb oktatáspolitikai vállalkozása, a NAT implementáció a két megközelítés kombinációján alapult, de ezen belül lényegesen nagyobb szerepe volt a lentől felfelé típusú eszközöknek. Az írás bevezetőjében említett megfontolás, mely szerint nem lehet cél egy bizonyos tanulói célcsoport problémáiból kiindulva újragondolni a rendszer egészét, minket is arra kell készítsen, hogy ebben a keretben gondoljuk át egy cigány oktatáspolitikai implementációját.

Van azonban egy mindezzel ellentétes megfontolás is, amely az iskolák abszorpciós képességével függ össze. Bármilyen logika és stratégia alapján tervezzük is oktatáspolitikai céljaink megvalósítását, az mindenképpen azzal jár, hogy új erőforrásokat telepítünk az iskolákhoz. Egy intézmény abszorpciós képessége azt a mértéket jelzi, amennyire az képes a kívülről jövő oktatáspolitikai üzeneteket, forrásokat, támogatásokat, szol-

gáltatásokat és információt úgy felhasználni, hogy mindezek beépülve az intézmény működésébe az általa nyújtott szolgáltatás minőségét és eredményességét javítsák. Ennek két aspektusáról, a hajlandóságról és a képességről már bőségesen esett szó. Van azonban még másik két – egymástól nem független – szempont is, amelyet mérlegeznünk kell: az egyik az iskolák intézményi működésének minősége, a másik az elszámoltathatóság mértéke. A rendelkezésre álló erőforrásoknak a szolgáltatás eredményessége szempontjából hatékony felhasználása nagyban függ az intézmény irányításának minőségétől, a pedagógusok közötti együttműködés mértékétől, az iskola ethosától és külső kapcsolataitól s még megannyi más, az intézmény egészét érintő kérdéstől. Ugyanígy a közpénzekből finanszírozott erőforrások felhasználása az azokkal való elszámoltathatóságot biztosító mechanizmusokon keresztül kell(ene) hogy történjen. Az elszámoltathatóság természetesen nem csupán a pénzügyi források jogszabályoknak megfelelő felhasználását foglalja magában, de – legalábbis elméletileg – az azokból finanszírozott szolgáltatások minőségét is. (Jelenleg az iskolák még mindig az iskoláztatásért felelősek s nem annak pedagógiai hozzáadott értékéért.)

Tudnunk kell, hogy a magyar oktatási rendszer szelektivitása nem csupán azt jelenti, hogy jelentős mértékben szociális, etnikai stb. háttérük alapján „szortírozza” a gyermekeket, de azt is, hogy legalább ilyen mértékben egyenlőtlenül osztja el a pénzügyi és humán erőforrásokat is. Ebből az következik, hogy a hátrányos helyzetű, ezen belül a cigány gyermekeket nevelő-oktató intézmények abszorpciós képessége jellemzően alacsonyabb. Ennek megfelelően egy kizárólag az iskolán belül generált kezdeményezésekre és fejlesztésekre orientált – sok más iskolában igen sikeres – implementációs stratégia szükségképpen csődöt mondana. (Erre valószínűleg nemsokára „jó példát” fog szolgáltatni a most futó PHARE program, mert alapvetően pályázati rendszerű támogatásokra épül.) Nem árt még egyszer hangsúlyozni: mindebből természetesen nem az következik, hogy egy cigány oktatáspolitikának a rendszer szereplőinek mozgásterét szűkítő és a közvetlen államigazgatási irányításra jobban támaszkodó implementációs stratégiát kellene követnie. Azt azonban mindenképpen, hogy a sikeres implementáció érdekében ki kell alakítani bizonyos, a rendszerből még hiányzó mechanizmusokat. (Ezek az implementációt támogató, alapvetően a szemléltetés céljából felsorolt eszközök természetesen nem csupán a cigány tanulók oktatásának fejlesztését, de általában egy a jelenleginél méltányosabb oktatás megteremtését is szolgálják.) Véleményem szerint a jelenlegi magyar oktatási rendszerbe beilleszthető mechanizmusok a következők:

- azok a mérési-értékelési rendszerek, melyek iskolaszinten nyújtanak információt az oktatás pedagógiai hatékonyságáról;
- a különböző tanulási nehézségekkel küzdő gyermekek azonosítását szolgáló mechanizmus;
- az oktatáspolitikai tanulói és intézményi célcsoportjainak azonosítását szolgáló információs rendszer;
- a szükséges erőforrásokat célzottan, feladathoz kötötten, mégis a helyi programokhoz alkalmazkodó módon eljuttató pénzügyi allokációs mechanizmus;

---

*A kilencvenes évek második felében a cigány tanulók oktatása terén egy lassú, de többé-kevésbé töretlen folyamat figyelhető meg a szakmai diskurzusban: a kérdés egyre inkább az oktatáskutatás és az oktatáspolitikai egyik középponti problémájává vált, aminek hatására a szakmai nyilvánosság is egyre többször foglalkozik a kérdéssel. Ez jól mérhető a publikációk és az ezzel foglalkozó konferenciák számának növekedésén. Ugyanakkor még mindig az jellemző, hogy a téma szakértői meglehetősen szűk körből kerülnek ki.*

---

- humánerőforrás-fejlesztési stratégia, mely biztosítja a forrásokat egy cigány oktatási stratégia finanszírozásához;
- az alacsony eredményességgel működő intézményeket minőségfejlesztésre kényszerítő mechanizmus;
- a pedagógiai munka értékelésének rendszere, a minőségbiztosítást és a pedagógus szakma professzionalizálódását szolgáló eszközrendszerek összekapcsolása;
- a nevelési-oktatási célok újragondolása (tantervi reform), mely nem a tartalmi szabályozás módjának megváltoztatására, hanem a jelenlegi elitista oktatást fenntartó tantervi nyomás csökkentésére irányul;
- határozott anti-diszkriminációs oktatási szabályozás és monitoring rendszer;
- reintegrációs kormányzati célprogramok;
- az oktatási, szociális, családvédelmi, egészségügyi és munkaerőpiaci szolgáltatások helyi együttműködési kereteinek kialakítása.

### **Az oktatáspolitikai alku**

Az írás utolsó részében kilépek az eddig követett logikából, mely többé-kevésbé az oktatáspolitikai folyamat fontosabb tartalmi csomópontjaihoz igazította a cigány tanulókkal kapcsolatos elemzési problémák leírását. Igazság szerint az oktatáspolitikai alkuról, illetve általában az oktatáspolitikai döntési mechanizmusról az első és a második rész között kellett volna szót ejteni. Annak, hogy ezt a sorrendet jónak láttam felborítani, az az oka, hogy a második, implementációról szóló résznek is komoly, az egyeztetési folyamatokra vonatkozó tanulságai vannak. (Hasonlóképpen töri meg a természetesen adódó logikát, hogy az oktatáspolitikák hatása mérésével kapcsolatos megjegyzéseimet beleszőttem az eddigi részekbe.) Az oktatáspolitikai alku kiemelését indokolja az is, hogy – mint az eddigiekből is kiderülhetett – színvonalas, tehát hatékony oktatáspolitikák kialakításának két egyenrangú feltétele van: professzionális tervezés (a korábbiakban erről volt szó) és az oktatásirányítás minden szintjén biztosított és az oktatáspolitikai folyamat minden lépésénél lefolytatott egyeztetés. Az oktatáspolitikai folyamat nyitottsága tehát nem csupán a demokratikus értékek érvényesülése miatt fontos, de legalább annyira minőségi kérdés is. Egy további ezzel kapcsolatos megfontolás, hogy az oktatáspolitikai elemzés nem csupán támogatja az alku szereplői között zajló informált diskurzust, de legalább annyira magából az egyeztetésből nyeri a számára létfontosságú információk egy részét.

Az oktatáspolitikai alku három egymással érintkező körbe szervezhető egyeztetési folyamatot foglal magában:

*Az oktatás eredményeiben érdekelt csoportok bevonása az oktatáspolitikai folyamatba.* Mint volt róla szó, az oktatás különböző munkaerőpiaci és társadalmi célokat szolgál. A különböző szektorok oktatással kapcsolatos érdekeit különböző érdekcsoportok jelentik meg. Az egyik legbiztosabb módja az oktatás külső hatékonysága biztosításának az e szektorokat képviselő érdekcsoportok (munkaadói szervezetek, vállalkozások kamarái, valamint különböző társadalmi és nonprofit szervezetek) bevonása az oktatáspolitikai folyamatba. Ez leginkább akkor működik, ha az érdekcsoportokkal folytatott alku intézményesül és garanciák biztosítják kötelező működtetését. Magyarországon az oktatáspolitikai alku intézményei kialakultak, működésük azonban sokszor formális és nincs valóban komoly befolyással az oktatási kormányzat döntéseire. A cigány oktatáspolitikák kialakításának két figyelemre méltó jellegzetessége érdemel figyelmet. Noha nem kétséges, hogy praktikusán nincs olyan oktatáspolitikai kérdés, amely így vagy úgy ne érintené a cigány tanulókat, az oktatáspolitikai döntésekben érdekelt csoportok és szervezetek nem foglalkoznak ezzel a kérdéssel. És viszont: ugyan minden olyan oktatáspolitikai kezdeményezés, amely valóban változtatást szeretne elérni, szükségképpen érinti a kamarák, szakszervezetek, az önkormányzatok és nem állami iskolafenntartók

érdekeit, az oktatásirányítás nem tekinti a cigány tanulók oktatását az e szervezetekkel megvitatandó kérdésnek.

Még mindig él az a merőben antidemokratikus beidegződés, amely kívülről kényszerít „egységet” a többségi társadalomhoz képest nem kevésbé tagolt cigányságra. Ebből fakad az a – nem csupán az oktatáspolitikai alkura jellemző – beidegződés, hogy a cigányságot érintő politikákat (ha egyáltalán ez felmerül) elegendő a cigányság „legitim képviselőjét ellátó” néhány cigány politikussal egyeztetni.

*Az oktatási rendszer szereplői között zajló szakmai diskurzus.* Az oktatás egy hatalmas, rengetek intézményt és különböző szereplők sokaságát foglalkoztató, stabilitásra törekvő (más megfogalmazásban tehetetlen, a változásoknak ellenálló) rendszer. Általában is kitüntetett szerepe kell legyen annak, hogy az oktatás szereplői azonosuljanak az általunk fontosnak tartott változtatások céljaival és eszközeivel. Ez nem biztosítható másképpen, mint egy a rendszeren belül működő virtuális és intézményesült szakmai agora működtetésével. Ez talán még fontosabb olyan esetekben, amikor az oktatáspolitikai jól felfogott érdekek által vezérelve mintegy „szembe megy” a rendszer szereplői igen nagy részének attitűdjeivel, napi rutinjával és prioritásaival. Ennek a rendszeren belül zajló szakmai diskurzusnak vannak az intézményesült oktatáspolitikai alku világán belül szerveződő elemei (mint például a szakmai szervezetek részvétele az oktatáspolitikai döntések kialakításában), de vannak olyan elemei is, melyek egy sokkal szélesebb körben teszik lehetővé a különböző oktatáspolitikai kezdeményezésekről szóló vitát (ilyenek például a szakmai konferenciák, a szakmai folyóiratok, képzési programok stb.). A kilencvenes évek második felében a cigány tanulók oktatása terén egy lassú, de többé-kevésbé töretlen folyamat figyelhető meg a szakmai diskurzusban: a kérdés egyre inkább az oktatáskutatás és az oktatáspolitikai egyik középponti problémájává vált, aminek hatására a szakmai nyilvánosság is egyre többször foglalkozik a kérdéssel. Ez jól mérhető a publikációk és az ezzel foglalkozó konferenciák számának növekedésén. Ugyanakkor még mindig az jellemző, hogy a téma szakértői meglehetősen szűk körből kerülnek ki. A cigány gyermekek oktatásával kapcsolatos problémák ritkán jelennek meg a tartalmakról vagy a pedagógiai módszerekről szóló vitákban.

*A szélesebb nyilvánosság körében zajló oktatáspolitikai diskurzus és az oktatáspolitikai „politikai marketingje”.* Noha a politikai rendszer és az oktatáspolitikai rendszer közötti kapcsolódási pontok feltárása nem volt feladata ennek az írásnak, így nem is igen esett eddig szó róla, nem szabad elfelejtenünk, hogy lévén az oktatáspolitikai az egyik legnagyobb fogyasztója a közpénzeknek, a szakmapolitikai döntések kialakítása egy politikai folyamat részét képezi. Ugyanakkor tudnunk kell, hogy a politika és oktatáspolitikai közötti kapcsolat nem egyirányú; az oktatáspolitikai „politikai marketingje” az oktatáspolitikák számára biztosított forrásokról és a legfontosabb célokról szóló politikai döntések befolyásolását szolgálja. Az oktatáspolitikai alapvetően három ponton érintkezik a politikai döntéshozatal mechanizmusával.

Az első az államiságzatás és politika közötti igen szoros kapcsolat. (E tekintetben 1998 óta további, már-már drámainak mondható hangsúlyeltolódás történt a közigazgatás javára.) Ennek megfelelően az oktatásirányításnak kiemelkedő és növekvő felelőssége van abban, hogy a cigány tanulók oktatása milyen súllyal jelenik meg a politikai agendákban. Túlzás nélkül állíthatjuk, hogy ebben az elmúlt években leginkább leértékelődésnek lehettünk a tanúi.

A második, immár áttételesebb kapcsolódási pont az oktatáspolitikai alkuba bevont szervezett érdekcsoportok befolyása a politikai döntésekre. Mivel az oktatáspolitikai alku természetes és befolyással rendelkező nem kormányzati résztvevői nincsenek bevonva a cigány oktatáspolitikák kialakításába, ez a hatás a témánk szempontjából elenyészőnek mondható.

A harmadik, még inkább áttételes kapcsolat az oktatáspolitikai befolyása a nyilvánosságban zajló diskurzusra, illetve annak hatása a politikai döntéshozatalra. E tekintetben

véleményem szerint a legnagyobb korlát változatlanul az a probléma, hogy nem sikerült a cigány tanulók oktatásának problémáit kemény többségi-országos érdekeket érintő kontextusban megfogalmazni.

Összességében tehát az mondható, hogy míg a cigány tanulók oktatása által felvetett pedagógiai és oktatáspolitikai problémák egyre erőteljesebben jelennek meg a szakmai diskurzusban, a formális érdekegyeztetésben, valamint a nyilvánosságban és a politikában zajló diskurzusban (tehát ahol az oktatásirányításnak kiemelkedő szerepe van) éppen ellenkező irányú folyamat zajlik.

Az oktatáspolitikai alknak és konzultációnak az oktatáspolitikai folyamat minden lépésénél kitüntetett szerepe van. Mint említettem, ez a szerep nemcsak az oktatáspolitikai „eladásában”, de annak informálásában is jelentős. Nézzünk néhány példát arra, amikor a tervezést szolgáló elemzés az alku folyamatból nyer ki számára létfontosságú információkat:

A problémák azonosításának fázisában elméletileg elképzelhető, hogy az oktatási szolgáltatások eredményessége és az azokkal szembeni elvárások közötti diszkrepanciák fel tárhatóak statisztikai elemzések és empirikus kutatások révén. Hogy e diszkrepanciák közül melyek azok, illetve milyen mértékű diszkrepanciák azok, melyeket az oktatás fogyasztói és szereplői illegitimnek – tehát oktatási beavatkozást igénylőnek – tartanak, az legkönnyebben a velük folytatott diskurzus révén azonosítható. Mint volt róla szó, a problémák azonosítása már önmagában értékötört intellektuális lépés. Nem lenne helyes, ha ezt kizárólag az elemzők és döntéshozók által képviselt értékek befolyásolnák, ezért a problémák azonosításába az érdekeltek minél szélesebb körét okszerű bevonni. Különösen igaz ez etnikai kisebbségek esetében, ahol az értékek ütköztetése még gazdagabb térben történhet.

A célok kijelölésének fázisában a leglényegesebb kérdés az azokkal kapcsolatos konszenzus (vagy konszenzusközeli állapot) elérése. Nyilvánvaló, hogy ennek hiányában nem szerezhetjük meg a szükséges forrásokat, nem biztosíthatjuk a sikeres implementációhoz szükséges stabilitást és időt, valamint nem leszünk képesek mozgósítani a rendszerben meglévő kapacitásokat. A célokról szóló alku láthat el minket azzal az alapvető információval, hogy az általunk követendőnek tartott célok tekintetében megvan-e ez az egyetértés vagy nekünk magunknak kell azt létrehozunk, illetve megerősítenünk. Ez a kérdés kitüntetett módon vetődik fel a kisebbségek oktatása terén, mert a kisebbségi autonómia – meglehetősen képlékeny – határain belül az oktatásirányításnak törvényben rögzített kötelezettsége a kisebbségi önkormányzatok egyetértésének elnyerése. (A cigány oktatáspolitikák kapcsán ez a követelmény még formálisan sem igen érvényesül.)

Az implementáció tervezése során felvetődő kérdések ismertetésekor abból indultam ki, hogy ugyanaz a cél elméletileg eszközök sokaságával szolgálható. Fontos tehát tudnunk, hogy melyek azok az eszközök, amelyek az oktatás irányítói, szereplői és más befolyással rendelkező csoportok számára elfogadhatóak, s melyek azok, amelyek nem. Így például a státuszkülönbségekből fakadó megerősítő intézkedések rendszere Magyarországon hihetetlen nehézségekkel nézne szembe, ha megkísérelné a kvóták alkalmazását, mert az hatalmas ellenállásba ütközne. Az oktatáspolitikai alku által szolgáltatott információk közül nem kevésbé fontos a rendszer különböző szereplőinek a változtatásra való képességének és hajlandóságának mértékéről szóló képünk árnyalása. Általában: az oktatáspolitikai alku mindhárom köre (érdekcsoportok bevonása, szakmai diskurzus és nyilvánosság) felvethet olyan információkat, melyek a rendelkezésünkre álló implementációs eszközök megvalósíthatóságáról szólnak.

Végül egy utolsó megjegyzés: a magyarországi oktatáspolitikák relatíve alacsony szakmai színvonalában közrejátszó tervezési és elemzési kapacitáshiány, valamint az oktatáspolitikai alku gyengesége között szoros összefüggés van. Ez abból fakad, hogy az elemzés és tervezés számára nem az oktatásirányítás vezető döntéshozóinak bölcsessége, hanem az érett, jól informált, érdekeket és értékeket ütköztető szakmapolitikai alku te-



remt keresletet. Amíg tehát a cigány tanulók oktatásának problémája nem kerül a mainál valóságosabb és intenzívebb alkufolyamat középpontjába, nem lehet arra számítani, hogy az e sajátos problémákat felvető tanulói célcsoport oktatásának fejlesztését szolgáló politikák a mainál lényegesen magasabb színvonalon terveződnek.

## Jegyzet

(1) Clarence PAGE

(2) Az oktatáspolitikai kormányzat rendelkezésére álló hatalom és más eszközök felhasználása annak érdekében, hogy bizonyos célok érdekében befolyásolja vagy megváltoztassa az oktatás szereplőinek és intézményeinek viselkedését.

(3) Magánbeszélgetés DARVAS Péterrel, HALÁSZ Gáborral és SETÉNYI Jánossal a Garage étteremben.

(4) Az oktatási kormányzat a kilencvenes években négy ízben adott ki a cigányság oktatása fejlesztését szolgáló stratégiai dokumentumot: 1992-ben, 1995-ben, 1997-ben és 1999-ben.

(5) A Magyarországon elterjedt és széles körben alkalmazott pozitív diszkrimináció kifejezés értelme gondos filológiai elemzés után sem világos. Többnyire keverednek benne a megerősítő intézkedések és a kisebbségi oktatás biztosítását szolgáló eszközök, így használatától kénytelen vagyok eltekinteni.

(6) A közhiedelem Magyarországon a megerősítő intézkedések rendszerét helytelenül azonosítja a kvóták megállapításával.

(7) Magyarországon sokan érvelnek azzal, hogy az USA legtöbb államában felszámolták a megerősítő intézkedések rendszerét. Ez a fajta érvelés azért nem állja meg a helyét, mert erre a lépésre a tengeren túl közel negyedszázados meglehetősen sikeres gyakorlat után került sor. Ma Magyarországon az etnikai dimenzióban érvényesülő egyenlőtlenségek nagyobbak, mint az USA-ban.

(8) A cigány felzárkóztató program 1995-ben azért maradt a NAT-ban, mert senki nem vállalta, hogy milliárdos összegek kerüljenek ki az oktatásfinanszírozásból. E pénzek felhasználása módjának megváltoztatását a pénzügyi kormányzat ellenezte.

(9) Az e programok tapasztalatainak széleskörű elterjesztésére irányuló egyetlen erőfeszítés a Soros Alapítvány roma oktatási programja volt, amely – lévén, hogy az Alapítvány nincs birtokában az oktatáspolitikai teljes eszköztárszerének – egy disszeminációs, hálózatépítési stratégiát követett.

## Irodalom

BALOGH Miklós: *A közoktatás finanszírozása*. In: *Jelentés a magyar közoktatásról 2000*. Országos Közoktatási Intézet, Bp, 2000.

DUNN, William N.: *Public Policy Analysis. An Introduction*. Prentice Hall, New Jersey, 1994.

FORRAY R. Katalin: *A nemzetiségi-etnikai oktatás kiegészítő állami támogatása*. (Szakértői jelentés) Oktatáskutató Intézet, Bp, 1994.

GILES, H. – BOURHIS, R. Y. – TAYLOR, D. M.: *Towards a Theory of Language in Ethnic Group Relations*. In: *Language, Ethnicity and Intergroup Relations*. (Szerk.: GILES, H.) London, 1977.

HADDAD, Wadi D.: *Education Policy Planning Process: an Applied Framework*. UNESCO, International Institute for Educational Planning, Paris, 1995.

HARSÁNYI Eszter – RADÓ Péter: *Cigány tanulók a magyar iskolában*. Educatio 1997. tavasz

HAVAS Gábor – KEMÉNY István – LISKÓ Ilona: *Szegregáció a cigány gyerekek oktatásában. Kutatási zárótanulmány*. (Kézirat) Oktatáskutató Intézet, 2001.

HILL, Michael: *The Policy Process in the Modern State*. Prentice Hall, London, 1997.

KERTESI Gábor: *Cigány gyerekek az iskolában, cigány felnőttek a munkaerőpiacon*. Közgazdasági Szemle 1995/I. sz.

LOURY, Glenn C.: *How to mend affirmative action? The Public Interest* 1997. Spring

McDONALD, C. – RADÓ P. – KYUCHUKOV, H.: *Multicultural Education and the Education of Minority Pupils*. Discussion Paper for the Open Society Network. Institute for Educational Policy, 1998.

MCKILLIP, Jack: *Need Analysis. Tools for the Human Services and Education*. SAGE Publications, London, 1987.

NAGY Mária: *Pedagógusok*. In: *Jelentés a magyar közoktatásról 2000*. Országos Közoktatási Intézet, Bp, 2000.

PALOTÁS Zoltán: *A közoktatás irányítása*. In: *Jelentés a magyar közoktatásról 2000*. Országos Közoktatási Intézet, Bp, 2000.

RADÓ Péter: *Jelentés a magyarországi cigány tanulók oktatásáról*. Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal, Bp, 1997.

RADÓ Péter: *Speciális igények az oktatásban*. In: *Jelentés a magyar közoktatásról 2000*. Országos Közoktatási Intézet, Bp, 2000.

RADÓ Péter: *Egyenlőtlenségek és méltányosság a közoktatásban*. In: *Jelentés a magyar közoktatásról 2000*. Országos Közoktatási Intézet, Bp, 2000.

RADÓ Péter: *Társadalmi kohézió és oktatáspolitikai*. Új Pedagógiai Szemle 2001. február.

RADÓ Péter: *Roma Education Policies in Hungary*. In: *Roma Education Resource Book 2*. Institute for Educational Policy, Bp, 2001.

SETÉNYI János: *Felzárkóztató programok az alapfokú oktatásban*. Regio 1996/2. sz.

VÁGÓ Irén: *Az oktatás tartalma*. In: *Jelentés a magyar közoktatásról 2000*. Országos Közoktatási Intézet, Bp, 2000.

