

## Záró beszámoló

az Autonómiák és ellenőrzési eszközök a közoktatásban: két város iskolarendszerének kvantitatív és kvalitatív kutatása (OTKA K 84273)

című kutatási pályázat teljesítéséről

Összeállította Bódis Lajos, Horn Dániel, Neumann Eszter, Oblath Márton tanulmányainak felhasználásával: Bódis Lajos vezető kutató

# Tartalom

1. A kutatás témájának, alkalmazott módszereinek és eredményeinek összefoglalása.....	3
2. A kutatás koncepcionális kerete.....	5
3. A kutatás módszertana.....	6
A kutatásban alkalmazott kvalitatív és kvantitatív módszerek .....	7
4. A városi oktatáspolitikák .....	11
Ligetváros .....	16
Madárváros .....	21
5. A hátrányos helyzetű tanulók eloszlása .....	24
6. Osztálytermi módszerek fejlesztése .....	26
7. A gyógypedagógiai ellátás átalakulása .....	30
8. Az iskolapolitikák hatása az oktatás eredményességére és méltányosságára.....	32
Melléklet.....	37

# 1. A kutatás témájának, alkalmazott módszereinek és eredményeinek összefoglalása

Két vidéki város iskolarendszerét vizsgáltuk multidiszciplináris elméleti háttérrel, kevert módszertannal. A közös koncepcionális keret a hatékony intézményi tervezés szervezetelméleti koncepciója: a fenntartói és iskolavezetési intézkedések milyen együtteseivel ösztönözhető együttműködésre az iskolarendszer sokféle önérdekkövető szereplői, hogy eredményes és méltányos oktatást kapjanak a tanulók? Három fő beavatkozási területet és ezeknek a városi iskolapolitikákban való összekapcsolódási módjait vizsgáltuk. A két város jelentősen eltérően határozta meg a problémának számító (hátrányos helyzetű, sajátos nevelési igényű) gyerekek elosztását az iskolák között és az iskolákon belül. Néhány év alatt azonban fontosabbnak bizonyultak a közös vonások: az alsó tagozaton nagyobb tanulói heterogenitást a felső tagozaton a képességek szerinti csoportbontás, az iskolaváltás, illetve az egyházi iskolák térnyerése ellensúlyozza. A korszerű osztálytermi pedagógiai módszerek elterjesztése rövid ideig folyt szervezeten, és nem hozták létre a tudásmegosztáshoz, a pedagógusok fenntartható mértékű többletmunkájához kellő intézményi együttműködéseket. Az átfogó iskolai teljesítménymérés használata gyorsan változott, egyik városban sem jöttek létre az eredmények közös értelmezésének és az osztálytermi munkába való visszacsatolásnak a helyi eljárásai.

A kutatást kevert módszertannal (*mixed method*) végeztük. Az alkalmazott kvalitatív és kvantitatív módszerek a következők: dokumentumelemzés (minden releváns fenntartói döntés, válogatott fenntartói és intézményi döntés-előkészítő dokumentumok), strukturált interjúk (228 db a munkatervben szereplő arányok szerint, magnóra rögzítve és szó szerinti leírással), fókuszcsoportok (szakértői csoportinterjúk, 11 db), tanulói adatgyűjtés (az általános iskolák 1-8. osztályaiba járókra vonatkozóan teljes körű), osztálytermi megfigyelés (2\*2 általános iskolai osztályban összesen 38 nap), az Országos Kompetenciamérés adatgyűjtéseinek másod-elemzése (8. osztályos szövegrértési és matematikai eredmények 2006-2012 között).

A különböző módszerekkel alternatív értelmezések, majd egymással versengő magyarázatok kialakítására törekedtünk. A megfigyelt oktatási folyamatok lehetséges magyarázatainak változatossága érdekében az egyes módszerekkel gyűjtött adatokat először külön-külön dolgoztuk fel, és az elkészült tanulmányok egy részében valamint a kutatás zárásakor igyekeztünk az átfedő magyarázatokat és az ellentmondó következtetéseket azonosítani.

A tematikus elemzéseket tartalmazó tanulmányokat elkészítettük (halmozottan hátrányos helyzetű tanulók eloszlása, sajátos nevelési igényű tanuló ellátása, az oktatási módszerek fejlesztése és a kimenetek mérése), az elemzéseket hazai és külföldi konferenciákon bemutattuk, monografikusan feldolgozni azonban a tervtől eltérően nem sikerült őket. Az oktatáspolitikai és az intézményrendszer jelentős változásai folytán, a kutatást az önkormányzati iskolafenntartás utolsó éveiben, két jelentősen eltérő kormányzati oktatáspolitikai, majd egy alapvető intézményi változás előkészülete mellett végeztük. Egyfelől indokoltnak bizonyult a pályáza-

tunk egyik bírálójának észrevétele, hogy érdemes lehetett volna a kutatás tematikáját szűkíteni. Másfelől a szűkítés célravezető szempontjait véleményünk szerint jobbra a sikeres és sikertelen irányok kipróbálásával lehetséges meghatározni.

A kutatásban nagy hangsúlyt fektettünk az iskolák közötti és iskolákon belüli csoportbontási gyakorlatok megismerésére és elemzésére. A könnyebben és nehezebben megfigyelhető szempontok alapján végzett csoportbontások ugyanis az oktatás minden lényeges jellemzőjét befolyásolják: az eredményességet, a hozzáférés esélyeit, a szülői választásokat és ezen keresztül az iskolai kapacitások kihasználását, a működtetés gazdaságosságát, a pedagógusok munkaterhelését. A vizsgált időszakban és közvetlenül előtte a kormányzat erőteljesen beavatkozott az önkormányzatok iskolapolitikájába a tanulói elosztásnak az adminisztratív kategorizálásra vonatkozó szabályozásával, főleg a beiskolázási folyamatra és a pályázati programokba bevont tanulóira fókuszálva. A teljes körű tanulói adatfelvétel és a hozzá kapcsolt nagy számú interjú segítségével szociológiai szempontok szerint is elemezhetjük a csoportbontásokat, méghozzá az összes évfolyamra nézve (például összehasonlítva a szabályozás előtti és utáni csoportbontásokat a beiskolázáskor).

Az elkészült konferencia-előadások és folyóiratban megjelenés előtti tanulmány mellett, a kedvezményezett fiatal kutatók az angliai illetve magyarországi egyetemen készülő PhD értekezésükben dolgozzák fel az eredményeket (Neumann Eszter: King's College London, Department of Education and Professional Studies, Oblath Márton: PTE Kultúratudományi Doktori Program), ezek eddig elkészült fejezeteit is kutatási produktumként soroltuk fel.

A kutatócsoport, főleg a vezető kutató számára folyamatos kihívást jelentett a tereppel való kapcsolattartás és szervezés, a fenntartók és az iskolák együttműködési készségének és érdeklődésének fenntartása a változó intézményi környezetben. Ez végül jól sikerült, a terepen nagy tapasztalatot szerzett, a fenntartói és iskolai folyamatokat a hosszabb távú összefüggésekkel együtt átlátó kutatócsoportot az intézményrendszer minden szintjén végig szívesen fogadták terepmunkára. Ennek érdekében ugyanakkor óvatosan, az intézmények leterheltségének gondos figyelembe vételével kértünk lehetőséget a terepmunka intenzív szakaszaira, ezzel összefüggésben az adatfelvétel időszakát engedéllyel meghosszabbítottuk. Az intézmények a fenntartóktól az iskolákig fejlesztési célú visszajelzéseket is igényeltek, aminek – a kutatásetikai követelményeket mérlegelve és betartva – szívesen eleget tettünk. Szintén intenzív disszeminációt végeztünk egyetemi keretekben és szakértői fórumokon, melyeknek önálló intézményes alkalmait a beszámoló mellékletében soroljuk fel.

Nagy késéssel készült el a kutatási beszámoló a vezető kutató jelentősen megnőtt munkahelyi feladataival illetve a kedvezményezett fiatal kutatók doktori tanulmányaival (külföldi PhD program megkezdése, hazai PhD programban témaváltás) összefüggésben.

## 2. A kutatás koncepcionális kerete

Az összetett technológiákat végző szervezetekben megfigyelhető a megbízottak rendszeres feljogosítása autonóm döntésekre, és ezzel párhuzamosan a tevékenységük felett gyakorolt ellenőrzés alkalmas formáinak keresése, szükség szerinti megújítása. Az ellenőrzés két módja a tevékenység folyamatának vagy eredményének a megfigyelése. Az előbbi lehetséges eszközei a feladatok részletes előírása, hierarchikus felügyelő-ellenőrző szervezet kiépítése, illetve a megbízó/fenntartó informáltságának javítása megfelelő eljárásokkal. A feladatok pontos tisztázása az előre nem látható körülmények miatt gyakran csak a munkavégzés során lehetséges illetve nem jár a megtérülést veszélyeztetően magas költséggel. Így a megbízottak ellenőrzése elkerülhetetlenül az általuk nyújtott információkat is felhasználva kell történnjen. A tevékenység eredményének megfigyelése esetén közvetlen ellenőrzésre nincs szükség, ellenben felmerül az értékelési kritériumok megállapításának, mérésének, súlyozásának illetve a teljesítmény mérők befolyásolásának problémája.

A minden fontos körülményt előzetesen számításba vevő ösztönzés (önkikényszerítő teljes szerződés) kidolgozása gyakran nem lehetséges. A szabályozás lényege gyakran nem más, mint a szerződő felek együttműködési kereteinek kialakítása (kapcsolati szerződés) és rendszeres korrekciója (szerződésértelmezés). Hatékony policy és szervezeti (összefoglalóan intézményi) tervezés/design alatt azt értjük, hogy a különböző szabályozási elemeket egymást kiegészítő és erősítő módon sikerül összerendezni, hogy a önérdüküket követő szereplőknek inkább megérje együttműködni, mint egymás rovására törekedni előnyszerzésre.<sup>1</sup>

Ez az általános koncepcionális keret alkalmas a tanári illetve iskolavezetői munkára jellemző döntési szabadság illetve az oktatás intézményrendszerében alkalmazott ellenőrzési eszközök kettősségének értelmezésére. A tanári és iskolavezetői munka tipikus jellemzője az autonóm megoldáskeresés, az iskolavezetői és fenntartói irányítás pedig jelentős részben nem közvetlen hierarchikus ellenőrzést, hanem az eredményekkel való elszámoltatást jelenti. Ennek az eredményesen működő iskolarendszerek egy részében alkalmazott formája a tanulói eredmények mérésén alapuló értékelés. A folyamatok megfigyelésének és befolyásolásának korszerű módszerei közül pedig az osztálytermi módszerek fejlesztését és a pedagógusok munkájának összehangolását, az autonóm döntéseiket és az együttműködésüket támogató szervezetfejlesztést említjük első helyen.

---

<sup>1</sup> Lásd például: Milgrom, Paul (1988): Employment Contracts, Influence Activities and Efficient Organization Design. *Journal of Political Economy*, Vol. 96, No. 1. 42–60., Milgrom, Paul – John Roberts (1988): An Economic Approach to Influence Activities in Organization. *American Journal of Sociology*, Vol. 94. 154–179., Milgrom, Paul – John Roberts (2005): *Közgazdaságtan, szervezetelmélet és vállalatirányítás*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Williamson, Oliver E. (1993): Transaction Cost Economics and Organization Theory. *Industrial and Corporate Change*, Vol. 2, No. 2. 107–150.

Minden szabályozási és ellenőrzési eszköz sikere végső soron azon múlik, hogy sikerül-e az iskolarendszer nagy autonómiával rendelkező szereplői számára érdemesebbé tenni az erőfeszítést és az együttműködést, mint a teljesítmények visszafogását és az egymás rovására való előnyszerzést. Ennek a magyarországi szabályozási és fejlesztési gyakorlat szempontjából különösen releváns lehetősége a jellemzően külön-külön kezelt bemeneti, folyamat- és kimeneti elemek összekapcsolása. Az iskolák közötti verseny hatékony szabályozásának összetevői az iskolai outputok mérése és ösztönzése, az input- és folyamatszabályozás korszerűsítése, a szabályozási elemek egymást erősítő összerendezése.

Az itt összefoglalt közös értelmezési keretben vizsgáltuk az intézményfenntartói és iskolavezetői beavatkozások elemeit és azok összhangját, igyekeztünk azonosítani a hiányzó intézményeket (eljárásokat, eszközöket) és az összerendezetlen elemeket a magyar oktatásügyi szabályozás és fejlesztések kiválasztott területein: a hátrányos helyzetű illetve sajátos nevelési igényű gyerekek elosztásánál az iskolák között és az iskolákon belül, a korszerű osztálytermi pedagógiai módszerek elterjesztésénél, az iskolai teljesítménymérésnél. Az egyes területeken az iskolai szervezetek és a pedagógusok megsegítésének, ösztönzésének, ellenőrzésének, a szabályozási elemek összhangjának tipikus problémáit sikerült azonosítanunk az önkormányzati iskolafenntartás utolsó éveiben. Ezeknek a problémáknak egy része inkább a 2010 előtti, másik része inkább a 2010 utáni időszakra, harmadik része mindkettőre jellemző, és általánosítható tanulságok levonására alkalmas. A közös elméleti keretet lényegesen jobban specifikálnunk egyelőre nem sikerült, ám az egyes vizsgált témakörökre való alkalmazásban új eredményeket értünk el.

A közös elméleti keret alkalmazásában legtovább a tanulóelosztás illetve az oktatáspolitikák eredményességi mérésének kísérlete során jutottunk, ahol együtt alkalmaztuk a kvantitatív és kvalitatív módszereket is. Annak ellenére, hogy a két város eltérő oktatáspolitikai intézkedéseit nem sikerült egymáshoz képest értékelnünk, az elméleti feltevéseink és a kvalitatív adatgyűjtés alapján számos feltevést pontosíthattunk arról, milyen hiányzó vagy összerendezetlen beavatkozások gátolhatták a hatások kibontakozását. Ezeket az eredményeket fejlesztési célra és további vizsgálatok hipotéziseinek megalapozására lehet hasznosítani.

### **3. A kutatás módszertana**

A kevert módszertant (*mixed method*) alkalmazó kutatási metodológia két város oktatási rendszerének egymással párhuzamos leírását célozta, amely – az összehasonlíthatóság szem előtt tartásával – pragmatikus lehetett, nem kényszerült előzetesen kijelölt összehasonlítási szempontoknak megfelelő, kötött érvényességigényű módszerek alkalmazására. A két tereppel kapcsolatos pragmatikus hozzáállást indokolta, hogy gyors és nem kiszámítható változás közben, ugyanakkor mégis hosszú időtávlatban kívántuk a városi szintű oktatási rendszerek működését leírni.

E kutatási design a terepmunka során indokoltnak bizonyult. A 2010-ben is előre jelezhető jogszabályi változásokon túlmenően, az oktatásirányítás alapvető területi egységei és az irányítási szintek elkülönítése is megváltozott Magyarországon. E változások átalakították az oktatási intézmények mindennapi életét, miközben a négy eredetileg kijelölt tematikus egység releváns maradt. Mindebből fakadóan csupán a terepmunka során azonosíthattuk azokat az összehasonlítási szempontokat, amelyeken keresztül a változó oktatási rendszerben lehetséges intézményi döntések alternatívái kimutathatókká váltak, leírhatóak maradtak az iskolák működési logikái, az intézményvezetés és a pedagógiai testületek sajátos racionalitásai.

A kevert módszertant alkalmazó kutatások sajátossága, hogy azonos terepen egymástól elkülönült, de azonos időben végzett módszerekkel alternatív értelmezések, majd egymással konkuráló magyarázatok kialakítására törekszik. Hogy a megfigyelt oktatási folyamatok lehetséges magyarázatainak változatosságát fenntartsuk, az alternatív módszerekkel gyűjtött adatokat először külön-külön dolgoztuk fel. Az elkészült tanulmányok egy részében és a kutatás zárásakor igyekeztünk az átfedő magyarázatokat és az ellentmondó következtetéseket azonosítani. E megközelítésben a kölcsönösen nem cáfolt állításokat tekinthetjük korroborált következtetésekknek.

## ***A kutatásban alkalmazott kvalitatív és kvantitatív módszerek***

### Dokumentumelemzés:

A kutatás ideje alatt követtük és elemeztük az önkormányzati iskolafenntartó releváns dokumentumait. Ezek formája a döntéshozás szabályainak megfelelően a városi közgyűlések elé megvitatásra és elfogadásra került előterjesztések, mint például a közoktatási feladat-ellátási helyzetelemzés és intézkedési terv, az esélyegyenlőségi helyzetelemzés és intézkedési terv, a fenntartói minőségirányítási program, az évente indított osztályok számára vonatkozó elemzés, a rendszeres iskolaértékelés dokumentumai. A fenntartói dokumentumok leginkább tartalmas és a vizsgált időszakban bővülő típusa volt az EU-s pályázatokhoz kapcsolódó helyzetelemzések és intézkedési tervek, melyek viszonylag jól definiált követelményei más dokumentumok aktualizálását és bővítését is szükségessé tették. Ezekhez képest formálisnak és összehasonlításra kevésbé alkalmasnak tűntek a rendszeres intézményértékelések és a minőségirányítási rendszer dokumentációja.

Az e-önkormányzás jogszabályi előírásai folytán az önkormányzati honlapokon is elérhetőek voltak a közgyűlési előterjesztések, a közgyűlési vita szó szerinti jegyzőkönyve, a közgyűlési anyagokat előkészítő bizottsági napirendek. A nyilvánosan elérhető dokumentumokon kívül a fenntartók esetenként munkaanyagokat bocsátottak rendelkezésünkre, például az indított osztályok statisztikai leírásáról, a beiskolázás előkészítéséről, a mérési-értékelési rendszerről és következtetéseiről.

Témaorientáltan, erősen szelektálva végeztünk elemzést az egyes általános és középiskolák alapidokumentumaiból (pedagógiai program, minőségirányítási program és dokumentumok, szervezeti és működési szabályzat, továbbképzési terv, házirend). Többet hasznosítottunk az egyedi – esetenként nyilvános, esetenként az iskolák által munkaanyagként rendelkezésünkre bocsátott – dokumentumokból, mint a fejlesztési pályázatoknál előírt intézményi komplex helyzetelemzés (például kompetencia alapú oktatási módszerek finanszírozási pályázatainál), a fenntartó által esetenként előírt beszámoló (például szervezeti átalakítás előtt) és intézkedési tervek (például a kompetenciamérési eredmények javítása céljából).

### Strukturált interjúk:

A kutatás meghatározó adatgyűjtési módszere a strukturált interjúk készítése, összesen 228 db, amely csaknem 15 százalékkal több a tervezettnél. Az interjúk egy részét kettő, esetenként három kutató készítette. Az interjúkat magnóra vettünk, és a felvételtől leíratot készítettünk.

A sajátos szakértelmük, a szervezetben ellátott munkakörük alapján felkért interjúalanyoktól, a munkájukra vonatkozó hivatalos és szakmai anyagok ismeretében, a gyakorlati tevékenységük egy évre (vagy ennél is hosszabb időtartamra) vonatkozó elbeszélését kértük. Majd a gyakorlat mögötti döntések (kényszerek és lehetőségek) elemzését és véleményezését az interjúkészítők és az interjúalanyok közösen végezték el. Ez az eljárás lehetővé tette, hogy a beszélgetések során egy-egy sajátos intézményi pozícióból értelmezzük az iskola vagy a fenntartó szervezeti működését, a intézményi vagy magasabb szintű hivatalos oktatási intézkedések tanári elsajátítását.

Az interjúk jelentős részét más kutatási módszerrel (dokumentumelemzés, tanulói szintű adatfelvétel, osztálytermi megfigyelés, kompetenciamérés másodelemzése) együtt alkalmaztuk, a munkatervben leírt arányoknak megfelelően (konkrétan lásd az egyes módszereknél és témáknál).

A fenntartói szinten vizsgált témák kapcsán az apparátusok vezetőivel és munkatársaival a két városban összesen 24 db interjút készítettünk (az összes interjú 11 százaléka). A középiskolákban 46 db interjút végeztünk (az összes 20 százaléka), a többi interjú, az összes több mint kétharmada általános iskolákban készült.

Az interjúalanyok egyharmadát egynél többször kerestük fel. Ezekben az esetekben a beszélgetések dramaturgiaiilag is folytatásokká váltak. (Ebben az értelemben az interjúkat nem hasonlíthatjuk össze egymással, inkább az iskolai tapasztalatok változásának történeteiként értelmezhetjük a két vagy több időpillanatot). Az interjúk alapján vált lehetővé, hogy a két város valamennyi iskolai szervezetének működését modellszerűen értelmezzük, valamint az egyes iskolák működési mechanizmusait, mint egymásra is reagáló intézmények működését gondoljuk el. Az interjúk feldolgozása alapján megfogalmazott állítások elsősorban a fókusz-csoportok, a tanulói adatgyűjtés, valamint az osztálytermi megfigyelés eredményeivel vetethető össze.



### Fókuszcsoporthok (szakértői csoportinterjúk):

A kutatási időszak alatt a két városban *11 db* fókuszcsoporthot tartottunk, amely 1 db-bal kevesebb a tervezettnél. Mindkét városban egy-egy három órás csoportinterjúban vettek részt az egyes témák (tantermi módszerek fejlesztése, mérés-értékelés, halmozottan hátrányos helyzetű tanulók eloszlása, sajátos nevelési igényű tanuló ellátása) kapcsán érintett és karakteresen eltérő nézőpontokat megfogalmazó korábbi interjúalanyaink.

A beszélgetések nominális csoporttechnikát alkalmaztak: a résztvevők a beszélgetést megelőzően 4-4 oldalas összefoglalókat kaptak az adott témában általunk (a párhuzamos kutatási eljárások alapján) megfogalmazott, már korroboráltak tekintett állításainkról. A beszélgetések célja minden esetben az eredményeink részvételen alapuló ellenőrzése (*member checking*) volt. Vagyis az igaznak tekintett állításaink közül is azokat fogadtuk el, amelyek a résztvevő pedagógusok számára érthető és elfogadható (vagy viták esetén: legitim álláspontként elfogadható) volt.

A két városban az ötödik csoportinterjúban valamennyi városi intézményvezető vett részt, akik mind a négy témánkról kifejtették a véleményüket. Az egyik városban sort keríthettünk a fenntartó képviselőinek (kormányhivatal vezetője, tankerület igazgató, városi oktatási osztály vezetője, valamint az ő témafelelős munkatársaik) részvételével zajló záró beszélgetésre is. A korábbi fókuszcsoporthoktól eltérően, itt nem csupán az állításainkat osztottuk meg, hanem teszteltük a kutatás végkövetkeztetésének nézőpontját, a hangsúlyok relevanciáját az ő problémálatásuk horizontján.

### Tanulói adatgyűjtés:

Az adatgyűjtés célja az eltérő iskoláztatási karrierrel jellemezhető, különböző családi háttérű, valamint eltérő oktatásszervezési és oktatásstatisztikai kategóriákba sorolt általános iskolások tanulócsoporthok, osztályok és iskolák közötti eloszlásának dokumentálása volt. 2012 májusában a két városban *az 1-8. osztályokba járó tanulókra vonatkozóan teljes körű adatgyűjtést* végeztünk. Az iskolák részére e-mailen eljuttatott kérdőíveket az osztályfőnökök töltötték ki a 2012. május végi állapotnak megfelelően. A e-mailen visszajuttatott – sok esetben hiányos – Excel táblázatokat három körben ellenőriztük és egészítettük ki az osztályfőnökökkel. A válaszadást megtagadó iskola és osztályfőnök nem volt. A végleges adatbázisban csupán az egyik város egy iskolának két osztálya szerepel csekély információval.

Az adatgyűjtés nehézsége elsősorban abból fakadt, hogy a kért adatokat a kérdések közel felében jellemzően nem az osztályfőnök tartották nyilván, hanem iskolánként változó egy vagy több munkatárs. Az adatbázis alapján a tanulók iskolák és osztályok közötti eloszlása pontosan, a tanulócsoporthba sorolásuk csak az iskolák egy részében megfigyelhető. Az adatok összevethetőek a tanulók elosztására vonatkozó pedagógusi interjúk állításaival, illetve a kom-

petenciamérések háttérkérdőíveiből kinyerhető adatokkal és az oktatásirányítás hivatalos statisztikáival.

A tanulósztintú adatfelvétellel párhuzamosan, a tanulócsoporthoz, osztályok és iskolák közötti eloszlást interjúkkal is vizsgáltuk, a két városban összesen 83 db interjúval (az összes interjúszám 36 százaléka).

#### Osztálytermi megfigyelés:

A 2011/2012-es és a 2012/2013-as tanévben a kutatócsoport a két város 2-2 általános iskolájában osztálytermi megfigyelést végzett összesen 38 napon keresztül. A megfigyelés célja az iskolavezetés, a tanárok és a szülők által alkalmazott puha és dokumentált ellenőrzési és felügyeleti eljárások illetve az autonóm cselekvési lehetőségek feltérképezése, a tanárok és az iskolavezetés autonóm kezdeményezéseinek elemzése volt. Az osztálytermi megfigyeléseket 7. illetve 8. osztályokban végeztük, egy-egy osztályt egy héten át követtünk.

A megfigyelést az osztályfőnökökkel, az osztályban tanító tanárokkal és a szülőkkel készített interjúk egészítették ki (összesen 55 db, az interjúk 24 százaléka), melyekben minden esetben kitértünk a középiskolai átmenet előkészítését támogató eljárásokra. Az osztálytermi megfigyelések arra is lehetőséget adtak, hogy a négy kutatott közpolitikai terület helyi, iskolai értelmezéseit és az egyes intézményre jellemző összekötéseit, összefüggéseit tanulmányozzuk. Szintén rávilágítottak az intézmény önértelmezésében lényeges szerepet játszó olyan közpolitikai területekre, amelyek az egyes iskola mint szervezet megértéséhez fontos, mint a fegyelmezéssel kapcsolatos egyeztetések, az egyéni megsegítéssel kapcsolatos munkaszervezés és együttműködések.

#### Az Országos Kompetenciamérés adatgyűjtéseinek másodelemzése:

Az Országos Kompetenciamérés az egyik legfejlettebb és legkiterjedtebb országos adatbázis, amelyben a tanulók egyéni adatait össze lehet kötni iskolai illetve fenntartói adatokkal, és amelynek segítségével a tervek szerint értékelni akartuk a vizsgált két városi oktatáspolitikai eredményességét. A statisztikai elemzésen kívül a mérés és értékelés iskolai és fenntartói használatáról interjúk adatgyűjtéssel is tájékozódunk (20 db, az összes interjúszám 9 százaléka).

Az elemzés elkészült, több hazai és nemzetközi konferencián bemutattuk az eredményeit, melyek lényege, hogy ökonometriailag a kompetenciamérés adatbázisán nem sikerült megmutatni a konkrét oktatáspolitikai intézkedések eredményességét. Ennyiben a kutatásnak ezt az irányát eredménytelennek tekinthetjük, miközben a kvalitatív adatgyűjtés elemzésével kiegészítve számos megalapozott feltevést tehettünk azokról a tényezőkről, amelyek a hatások kibontakozását gátolhatták. Az ilyen típusú elemzéseket és feltevéseket pedig egyrészt fejlesztési célra, a szakmai és szervezeti eljárások felépítésének finomítására lehet felhasználni, másrészt alkalmasak lehetnek további vizsgálatok hipotéziseinek megalapozására, pontosítására.

Az Országos Kompetenciamérés alkalmas országos oktatáspolitikák eredményességének vizsgálatára, illetve az interjúk alapján szintén alkalmas – ha korlátokkal is – helyi (tanulói és osztályszintű) visszajelzések előállítására. Azt, hogy ezzel szemben nem bizonyult alkalmasnak az eljárásunkban az eltérő oktatáspolitikai megközelítések helyi szintű eredményeinek kvantifikálására, módszertani okkal magyarázhatjuk. Az egyes iskolákban, de még az egyes városokban is, az egyes évfolyamokban csak néhány tucat, esetleg néhány száz tanuló megfigyelése lehetséges. A tanulók eredményességét számos megfigyelhető (például családi háttér) és meg nem figyelhető (például egyéni képességek) tényező befolyásolja. Az egyes városok oktatáspolitikái között elvileg lehetnek olyan jelentős eltérések, amelyek a hatásukat kimutathatóvá teszik a tanulók eredményeiben, ahogyan a fenntartói önértékelésekben ez állításként is szerepel. A mi feltevésünk is ez volt, a mérés során mégis azt találtuk, hogy a konkrét városi oktatáspolitikák egymáshoz képest csak kismértékben befolyásolták a tanulók eredményeit. A korlátozott számú megfigyelés miatt a városi eredményesség becsült hibája olyan nagy, hogy statisztikailag megkülönböztethetetlen egymástól a két vizsgált település eredményessége. Ez azonban nem azt jelenti, hogy ne lennének valós különbségek a települések oktatáspolitikai megközelítéseinek a tanulói eredményességre gyakorolt hatásai közt, csupán azt, hogy ezt ökonometriailag a kompetenciamérés adatbázisán nem tudtuk bemutatni. Továbbá azt sem jelenti, hogy a mérési adatokat ne lehetne iskolai vagy helyi szinten fejlesztési céllal felhasználni – lásd a beszámoló további részében az összefüggő fenntartói és iskolai intézkedések dizájnjára vonatkozó következtetéseinket –, bár ennek komoly módszertani nehézségei lehetnek.<sup>2</sup>

## 4. A városi oktatáspolitikák

Kutatási terepként két olyan magyar középvárost választottunk, melyek intézményrendszerében – a mindenkori kormányzati oktatáspolitikából, a jogszabályokból, a tanári munkaerőpiacnak a városokat meghaladó dimenziójából, a tanárképzésből stb. származó nyilvánvaló azonosságok mellett – lényeges különbségek figyelhetők meg. A különbségek eredete a két város 2006 és 2010 közötti iskolafenntartói politikája, melyet a kutatási előzményekben elemeztünk. A jelen kutatásban 2010 és 2012 között, a megváltozott kormányzati oktatáspolitikával mellett vizsgáltuk a városi oktatásirányítás változásait, és kísérletet tettünk arra, hogy kvantitatív értékelést és összehasonlítást végezzünk az eredményességükről. A kutatás lehetőséget adott az önkormányzati iskolafenntartás utolsó fél évtizedében folytatott két markáns városi oktatáspolitikai és eszközrendszer nyomon követésére. Az adatfelvétel utolsó szakasza már az iskolafenntartás kormányzati központosításának időszakában, az intézményrendszer átalakítá-

---

<sup>2</sup> Lásd: Horn Dániel (2015): Az iskolai hozzáadott érték mérése. Megjelent: Széll Krisztián (szerk.): Mit mér a műszer? A tanulói teljesítménymérések alkalmazhatóságáról. Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet, Budapest. 63– 90. o.

sa idején készült, ami lehetőséget adott arra, hogy az érintettek visszamenőleg is értékelhessék a helyzetüket és törekvéseiket.

A tanulmányainkban **Ligetváros** nevű település szorosabban szabályozta és koordinálta az iskolai működésének több területét. 2006 és 2010 között átfogó helyi oktatásügyi reformot hajtott végre, melynek meghirdetett célja az oktatás minőségének és méltányosságának javítása volt. Ennek keretében az iskolai kapacitásokat olyan módon igazította a tanulói létszámhoz, hogy bezárta a város szegregáló iskoláját és egy a külterületeken több tagintézménnyel működő másik iskolát, az évfolyamokat és a beiratkozási körzetet a város többi iskolája (zömmel három) között szétosztva. A városi iskolák összes kapacitásfölöslegének megszüntetését és a fenntartási költségek csökkentését távlatos oktatáspolitikai célok keretébe helyezte, amelynek érdekében több összefüggő fenntartói intézkedést hozott.

A szabályozási dizájnt a fenntartó átgondoltan alakította ki, egyaránt tett a feladat megoldásának képességét, motivációját, ellenőrzését fokozó intézkedéseket az iskolákban. A célok meghirdetését erőteljes diskurzussal támasztotta alá, a szakmai és szervezeti kultúra befolyásolásával is ösztönözve a reformot. Az iskolai deszegregáció vállalt célja és a végrehajtás érdekében tett összefüggő lépések lehetővé tették jelentős külső – zömmel európai uniós – fejlesztési források megszerzését. Ezek révén többek között épület-felújításokra, eszközbeszerzésekre, továbbképzési programokban való részvételre nyílt lehetőség. A vegyesebb tanulói összetételűvé vált iskolák mindegyikének a tantestülete részt vett módszertani továbbképzésekben – bár kevés kivétellel nem intenzíven –, a programokba bevont pedagógusok egy része pedig kereset-kiegészítést kapott. Az egyéni ösztönzés és ellenőrzés azonban csak az igazgatónál jelent meg erőteljesen, a fenntartó addig nem tapasztalt figyelemmel végezte a kiválasztást és a beszámoltatást, és a vezetői fizetéseket is helyben magasnak számító mértékben állapították meg.

A fenntartó szabályozási eszköztárának kulcseleme volt az országosan egységes eredménymérés használata és annak szakértői kiértékelése. Egyfelől az intézménybezárással és az átszervezésével szembeni ellenállás leküzdéséhez, a reform elfogadtatásához használták fel az Országos Kompetenciamérést. Az országos összehasonlítást a fenntartó a kritikája és a fejlesztési döntései elfogadtatására használta, az elismert külső szakértő bevonása pedig a szakértelem és a tekintély szempontjából is alátámaszthatta ezt. Másfelől az intézkedések végrehajtásának ösztönzésére, az intézmények értékelésére, majd az iskolapolitika eredményességének alátámasztására is használta a fenntartó az országos pedagógiai mérést. Az eredményekhez fűzött magas tételekhez és a szakmai lehetőségekhez képest azonban az iskolák és az egyes pedagógusok kevés segítséget kaptak, hogy saját maguk is értékelni és az osztálytermi munka javítására használni tudják a pedagógiai méréseket. A mérés használata a hierarchikus és szakértői kiértékelésen valamint az iskolák önálló alkalmazkodásán alapult, nem pedig a pedagógiai problémák forrásainak és megoldási lehetőségeinek közös keresésén és a tudásmegosztáson.

Ezzel szemben a tanulmányokban **Madárváros** nevet kapott település oktatáspolitikáját főleg az iskoláknak a fenntartó által csekély mértékben szabályozott versenyével jellemeztük. Az

iskolák fennmaradása és a pedagógusi munkahelyek nagymértékben azon múlnak, hogy vonzóvá tudják-e tenni a szolgáltatásaikat, ami – a differenciálás általános elve szerint – gyakran nem a közelükben illetve a beiskolázási körzetben élő összes családra vonatkozik, hanem a választott vagy nekik jutó felhasználói szegmensre. Feltételeztük, hogy sok magyar város iskolapolitikája hasonló, és Ligetvárossal való összehasonlítással egy markánsan eltérő logika eredményességét vizsgálhatjuk. A csökkenő gyereklétszám miatt ez a város is időről időre szűkítette az iskolai kapacitásait, aminek következtében a város külső részein lévő kisebb iskolák egy kivételével megszűntek. A nehezebb pedagógiai feladatot adó, hátrányos helyzetű tanulók korábban többnyire a külvárosi iskolákban szegregálódtak, ami felgyorsította ezek kiürülését. Az iskolabezárásokat ebben a városban úgy hajtották végre, hogy a tanulókat egy vagy legfeljebb két szomszédos iskolában helyezték el, amit nem kísérték átfogó fenntartói beavatkozások, a nehezülő feladatok mellé adott megsegítés, emiatt viszont ott is megkezdődött vagy felgyorsult a gyereklétszám csökkenése. A megmaradt egy külvárosi iskola a város roma gyerekeket szegregáló iskolája, melynek megszüntetését a városi vezetés nem vállalta – még ha emiatt 2008 és 2010 között pályázati forrásoktól esett is el –, mivel túl sok nehezen nevelhető gyereket kellett volna elhelyezni, és az érintett iskola vagy iskolák hatásos megsegítésére nem látott módot.

Ezen túlmenően azonban a város igyekezett alkalmazkodni – elsősorban 2009-2010 között, az említett pályázati kudarcok miatt is – a kirívó iskolai szegregációt tiltó jogi szabályozáshoz. Emiatt és az egymást követő iskolabezárások miatt a hátrányos helyzetű és roma gyerekek viszonylag nagy arányban megjelentek három nagy belvárosi iskolában, ami egyszerre új veszélyt és lehetőséget támasztott. Veszélyt, hogy az újabb iskolák népszerűségének csökkenése a korábbinál komolyabb feszültséget okoz a városi iskolarendszerben, és lehetőséget, hogy a korábban érintett iskoláknál nagyobb intézményekben inkább megszervezhető az integrált oktatás. Ehhez több iskolában igénybe vették a pályázati úton elérhető programokat, ami az eszközök és a pedagógiai módszerek fejlesztését jelentette, bár a laza fenntartói összehangolás következtében néhány rászoruló iskola kimaradt ebből.

A városban nem alkalmaztak egységes mércét az iskolák pedagógiai eredményességének értékelésére, az iskolák tényleges összehasonlítását csak a felhasználók végezték el. Ez megfelelt a különböző társadalmi csoportok körében zajló versenynek: ha egy iskola a kapacitásait kihasználva működött, akkor „a maga módján” sikeresnek minősült a fenntartó szempontjából is. Iskolai méréseket a városban jellemzően a minőségirányítási koncepció és eszközök használatával végeztek, amely pedagógiailag gyengén specifikált és nem összehasonlítható tényezőkre irányultak. Az iskolaértékelések (meghirdetett fő szempontjai: értékorientált-konstruktív életvezetés, lokálpatriotizmus, folyamatos szakmai fejlődés) és az igazgatók fejlesztésére és értékelésére használt eszközök sem támasztottak egyértelmű eredményességi kritériumokat. Bár az iskolák egy részében jelentős mérési szaktudás halmozódott fel, az említett tényezők miatt a pedagógiailag jól specifikált, iskolák közötti együttműködéseket és összehasonlításokat is támogató Országos Kompetenciamérés városi szinten összehangolt használatára – bár az első lépéseket megtették – végül nem került sor.

A 2006 és 2010 közötti időszak közös gyengeségeiként és kockázataiként azonosítottuk a két városban a hálózatszerű együttműködések, a kollegiális támogatás és ellenőrzés formáinak gondozatlanságát, túlzott esetlegességét, csekély gyakorlati szerepét. A tantestületek közös jellemzője volt a munkamegosztás nagy egyenlőtlensége, ami különösen a nehéz pedagógiai feladatok megoldása és a fejlesztési programok sikere szempontjából kritikus. Ennek ellenére kevés iskola vezetése törekedett módszeresen a munkamegosztás kiegyenlítésére, a fenntartók látóköréből pedig a szorosabb koordináció esetén is kimaradt ez a pedagógusok számára döntő beavatkozási terület. Az osztálytermi innovációk ösztönzésére és összehangolására az országos pályázatokon való részvétel ellenére szintén nem fordítottak kellő figyelmet, így az alkalmazás és elterjesztés túlzottan az egyes pedagógusokon múlt, amelyet sok iskolában az igazgató sem befolyásolt. A fenntartóknál közös problémát jelentett az apparátus kis mérete, gyakran emiatt kellett kiszervezni a jelentősebb szakértelmet igénylő feladatokat.

A városi oktatáspolitikák 2010 és 2012 között bekövetkezett változásai a szabályozási dizájn fokozódó ellentmondásait eredményezték. Nyilvánvaló ok a kormányzati oktatáspolitikai változásai, amelyek – az iskolafenntartás központosítását megelőzően is – elbizonytalanították a helyi döntéshozókat és apparátusokat, a várható változások felé terelve a figyelmüket. De a változások ezen túl is tartalmaztak tanulságokat: Előfordult, hogy a szabályozási dizájn korábban sem megfelelően kezelt eleme okozott előre jelezhető problémát (például az innovatív pedagógiai módszerek alkalmazásának és elterjesztésének valamint az eredményérés fejlesztésre való használatának hiányos ösztönzése és megsegítése). Más esetben a helyi oktatás-irányítás újabb döntései a korábban elfogadott céljaival a továbbra is alkalmazott eszközeivel került ellentmondásba (például a tanulók elosztása a városi iskolák között és az iskolákon belül, az eredményérés szerepe a fenntartói döntésekben). Van példa korábbi döntéseknek olyan következményére is, amely inkább a központi oktatáspolitikai, mint a helyi döntéshozók szándéka volt (tartósan vegyesebb tanulói összetétel az iskolák egy részében).

A korszerű pedagógiai módszerek, elsősorban a kompetencia alapú oktatás kapcsán kezdettől probléma az alkalmazó tanárookra jutó túlzott és egyenlőtlen munkateher, amely csak a kölcsönös kollegiális segítségnyújtás kiterjesztésével és a tantestületek munkamegosztásának kiegyenlítésével lett volna csökkenthető. Ennek megszervezéséhez nem elegendő az iskolaigazgatók hatásköre és motivációja, hanem a fenntartók részéről is átgondolt, intenzívebb és tartósabb beavatkozást igényel, ám ez a Ligetváros beavatkozóbb fenntartói irányításának a látókörén is kívül esett. A központi oktatáspolitikai változása felerősítette a konzisztens és módszertanilag kidolgozott kompetenciamodellt kezdettől kísérő kételyeket és kritikákat. A viták folytatása helyett a bizonytalanabb értelmezésű és módszertanú tehetség gondozást helyezte a fejlesztések fókuszába, ami lényegében minden iskolai gyakorlathoz idomulni tudott.

Az Országos Kompetenciamérés használatához fűzött várakozások 2011 körül mindkét városban ahhoz vezettek, hogy a fenntartó mérési munkaközösséget hozott létre. Ez a mérési szaktudás terjesztésének és egységesebbé válásának, az eredmények értelmezéséről és a mérés lehetséges szerepéről folytatott oktatáspolitikai diskurzus élénkülésének lehetőségét tartalmazta. Azonban a központi prioritások megváltozása – és a fenntartóváltás előkészülete –

miatt 2012-ben csendben kifulladásra került ez a szakmai műhely és puha szabályozási eszköz. Ligetvárosban a fenntartó az eredménymérésnek túlzott szerepet tulajdonított a szabályozásban az iskolák más eszközökkel való koordinálásához és a megsegítésükhöz képest. Ezért az igazgatók, amikor nőtt a lehetőségük a fenntartói politika befolyásolására, akkor a korábbi koncepció hiányzó elemeinek pótlása és a szabályozás kiegyensúlyozása helyett, egy összehasonlításra nem alkalmas és a kompetenciamodelltől független – egyetlen szakértő nevéhez köthető – mérést favorizáltak. Madárvárosban, éppen ellenkezőleg, a városi munkaközösség működése azt eredményezhette volna, hogy az iskolákat idővel egységes kritériumok szerint hasonlítsák össze, és a kompetenciafejlesztés sikere hatásos szabályozási eszköz lehet.

Mindezek következtében 2011-től kezdve a korábbi tanítás-módszertani újítások fenntartása és terjedése már egyáltalán nem a szabályozási eszközökön, hanem az iskolavezetőség és a pedagógusok belátásán múlt. Miközben megfigyelhető az is, hogy a nagyszabású fejlesztési programok a tantestületek kisebb-nagyobb részét megismertették a kompetenciamodell logikájával és konkrét fejlesztési eszközeivel, és ez – ha a lehetségesnél jóval enyhébben és rosszabb hatáskörrel is – befolyásolja az osztálytermi módszereket.

Ellentmondásos tendenciák érvényesültek 2010 óta a minőségi oktatáshoz való hozzáférés esélyének fontos tényezője, a tanulói képességek és társadalmi háttér szerinti eloszlás terén. Az adatok, elsősorban az általunk végzett teljes körű tanulói adatfelvétel azt mutatják, hogy az ezredforduló környékén folytatott központi és helyi szabályozás hatására az állami iskolák között egyenlőbben oszlanak el a hátrányos helyzetű tanulók. Ez azonban mindkét városban együtt járt az elit fokozottabb koncentrálódásával is: Madárvárosban néhány belvárosi iskolában, Ligetvárosban pedig az átalakítás kezdete óta gyorsuló ütemben bővített egyházi iskolákban.

A heterogénebb tanulói összetétel a kötelező felvételi körzetek átalakításának és a beiskolázás során végzett városi szintű egyeztetésnek az eredménye, amely az alsó tagozatra van közvetlen hatással. A felső tagozatosok összetételét mindkét városban befolyásolják a gimnáziumi képzések: Ligetváros 8 osztályos egyházi és 6 osztályos állami gimnáziumi tagozata régóta szívja ki a jó képességű tanulókat az általános iskolákból, Madárvárosban pedig a vizsgált időszakban egyházi fenntartásba került gimnázium indított 8 osztályos tagozatot. Míg az egyházi iskolák Ligetvárosban az elit igényeit elégítik ki, Madárvárosban a hátrányos helyzetű és roma tanulókat kirívóan szegregáló általános iskola is egyházi fenntartásba került. A két város egyházi iskolái közül intenzívebb tanításmódszertani fejlesztésben egyedül a Ligetvárosi kisebbik felekezeti intézménye vett részt (az összes egyházi iskola közül az egyedüli, amelyet a fenntartó egyház nem az államtól vett át, hanem alapított, és korábban a különböző okból problémás tanulók integrált neveléséről volt ismert; az egyházaknak átadott állami iskolák esetében nem volt szempont a módszertani fejlesztésekben való részvétel). Az egyenlőbb hozzáférés érvényesítése csak néhány iskolában és rövid időszakokra terjedt ki a felső tagozatos csoportbontásokra, sőt a szelekció enyhítése az alsó tagozatban szelekció ezen formájának növekvő szerepét hozta magával.

A továbbiakban a két város iskolapolitikájának néhány vonatkozását részletesebben elemezzük, kiemelve az oktatáspolitikai diskurzus átalakulását az egyes városokban.

## **Ligetváros**

A 2006 és 2010 közötti időszakban az önkormányzat egységesen kommunikált, a polgárai felé „márkázott” közpolitikák kidolgozásával láthatóvá és érthetővé tett intézkedéssorozatok segítségével valósította meg a politikai elképzeléseit. Az egészségügyi, oktatásügyi, és városügyi közpolitikák megtervezésére és ellenőrzésére külső (jó hírű és a városi döntéshozataltól távoli) szakértőket hívott meg, a közgyűlési döntések előkészítését a polgármesteri hivatal kis létszámú (nyílt pályázatok során újonnan felvett és jól fizetett) szakapparátusai készítették elő. A lakosság a közpolitikák gondosan tervezett kommunikációjának célcsoportjaként, az érintettek a közpolitikák fogyasztóiként kaptak szerepet a helyi politikában. A közpolitikai programok között a helyi oktatási rendszer reformja, az oktatáspolitikai intézkedések között pedig az esélyegyenlőséget szolgáló intézkedések kitüntetett figyelmet kaptak. Az oktatási rendszer esélyegyenlőség elvű átalakítását célzó intézkedések és az oktatási fejlesztési programok az Európai Unió források elsődleges befektetési terepévé váltak 2006 és 2010 között.

A 2011-től induló kutatásunkban elsősorban azt vizsgáltuk, hogy az oktatási rendszer átalakítását célzó, 2006-ban indított, s időközben országos hírűvé vált „modell” miként marad fenn tartható, illetve milyen módon alakul át abban az időszakban, amikor az önkormányzati fenntartású intézmények állami tulajdonba kerülnek, s a „közoktatási” rendszer „köznevelési” rendszerré alakul át. Míg 2010-ig a helyi oktatási reform a helyi politika fő programja volt, 2010 után a várospolitikára új, látványos sikereket ígérő terep kínálkozott: a kulturális beruházások és építkezések volumene már elterelhette a figyelmet az oktatásról, miközben befejeződtek az oktatási fejlesztések keretében 2010 előtt előkészített intézményi infrastruktúrafejlesztések, iskolaépület-felújítások is. Az építkezésekre és intézményi beruházásokra koncentráló várospolitikai keretdiskurzusa ebben az időszakban már nem az „esélyegyenlőség”, hanem a „versenyképes kreatív város és kreatív ipar” létrehozása volt. Ebben a keretben az oktatáspolitikai, mint „innovatív oktatásfejlesztés” fogalmazódott újra.

Az „innovatív város” keretben érdekes módon értelmeződik újra az oktatás szerepe. Az iskola a fő funkcióját immár nem a városi szintű „társadalmi esélyegyenlőség” megteremtésében, és nem az „itt mindenki szegény” elvén alapuló városi szolidaritás megerősítésében, hanem az innovatív város egyik szegmensként nyeri el politikai jelentőségét. Vagyis az iskola a tágan értelmezett infrastruktúrafejlesztés egyik látványos terepét jelenti: az épület-felújítások mellett elsősorban az IKT eszközök beszerzésére, az e-napló kiépítésére, és csak másodsorban a tehetséggondozást célzó pedagógiai-osztálytermi fejlesztésekre, a helyi mérési-értékelési rendszer diagnosztikus eszközeinek fejlesztésére, valamint két — immáron nem „integráló”, hanem „innovatív” — iskola országos referenciainstanzként történő elismertetésre koncentrál forrásokat a város. (A „közpolitika” elemei továbbra is uniós források igénybevételehez kapcsolódva jelennek meg, a dominánsan pályázatvezérelt fejlesztéspolitika folytatódik.)



A korábban kidolgozott „Városi Esélyegyenlőségi Modell” — amelyről a helyi pedagógusok és oktatáspolitikai országos ismertségre tett szert 2006 után – az új keretnek megfelelően megváltozik. A magát az oktatás területén innovatívként azonosító város országos szinten befolyásos politikusai lobbiznak a „Modell” egy-egy elemének, a helyi oktatásszervezési innovációknak a köznevelési rendszerbe történő beillesztéséért. Ezzel párhuzamosan a helyi iskolák felé irányuló városi kommunikációban is hangsúlyossá válik, hogy néhány helyi jó gyakorlat az országos szabályozás részévé válhat. Az „iskolaotthonos tanítás” (mint „egész napos iskola”) és a mindennapos testnevelés bekerül az országos oktatásszabályozásba. Az apparátus munkatársai történeteket mesélnek arról, hogy a beiskolázás bevett helyi folyamata, a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók nyilvántartásának helyi eljárása, a sajátos helyzetű tanulóakra vonatkozó rendelet megoldásai miként válnak általános gyakorlattá az egész megyében.

Míg a 2006 és 2010 között végrehajtott oktatási reform — pontosabban a reform alapmotívumnak számító „esélyegyenlőség” — kezdetben egy tágabb legitimációs diskurzusba ágyazódott, amely az „ebben a városban mindenki szegény” megfogalmazásra és a lokálpatriotizmuson alapuló helyi szolidaritás elvére hivatkozott, az innovatív város és az innovatív helyi oktatási intézmények diskurzusa nyomokban bár, de szintén megőrzi az „esélyegyenlőséget”. A városi ellátórendszer intézményi beszámolóit 2009-től, s még erősebben 2010-től rendszeresen hivatkoznak a városi szegénység mértékének (kiterjedésének, mélységének) növekedésére. Ez az ismétlődő fordulat csak egy általános „válságdiskurzus” megidézőjeként olvashatók a közpolitikai szövegekben, s nem a „válságra” mint új társadalmi kihívásra átfogó választ adó közpolitikai kiindulópontjaként bukkan fel. Az „esélyegyenlőség” ebben az időszakban – immár közvetlen utalások és a korábbi indoklásrendszer nélkül – továbbra is tükröződik a városi szintű dokumentumokban.

A 2011-ben elindított uniós pályázati programokba első körben a hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetű tanulókat legnagyobb arányban koncentrálnak iskolák kerülnek be. A program célja mint „esélynövelő tehetséggondozás” fogalmazódik meg. (A 2012-es intézményi beszámolók arra utalnak ugyan, hogy végül nem célzottan a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók kerülnek be a délutáni „tehetség körökbe”, az intézmények kiválasztásában, bevonásuk sorrendjének meghatározásakor még a hátrányos helyzetet kompenzáló logika érvényesült. ) Az oktatáspolitikai dokumentumokból (közgyűlési vitákból és koncepciókból) 2011-től már nem olvashatók ki jelentős helyi oktatáspolitikai döntések az oktatási integrációval kapcsolatban; az iskolai körzethatárok már nem változnak; az úgynevezett „mozgó osztályok” a hátrányos helyzetű tanulókat legnagyobb arányban koncentrálnak iskolákban indulnak el. Az egyes intézmények szintjén a TÁMOP pályázatok fenntartási kötelezettsége kényszerpályán tartja az összes városi iskolát, ugyanakkor új integrációs program az iskolák szintjén sem indul. Az intézményi beszámolók a korábban elindított fejlesztések fenntartását is csupán megemlítik.

A halmozottan hátrányos helyzetű tanulók integrálásában 2008/9-től aktív szerepet vállaló iskolák beszámolóiban az „esélyegyenlőség”, illetve „esélynövelő tehetséggondozás” fogalma

helyett a „felzárkóztatás és tehetséggondozás” kifejezéspár szerepel már. Ez az országos oktatáspolitikai kommunikációhoz illeszkedő, két prioritást egymással vegyítő megfogalmazás azt az értelmezést is megengedi, hogy korábbi, SNI és HHH tanulóakra célzó programokat folytassák az iskolák, ugyanakkor azt is, hogy a felzárkóztatást és a tehetséggondozást két egymástól eltérő tanulói célcsoportra szabott pedagógiaként gondolják el. Az „egyéni tanulási utak” és a „differenciálás” kifejezések szintén hangsúlyosabbá válnak az intézményi beszámolókbán. (Mint a másik város oktatáspolitikai diskurzusában látjuk majd, ezek a kategóriák szolgálhatnak az esélyegyenlőségi szempontrendszer relativizálását.)

2013-ban a városi fenntartású intézmények a központosított állami intézményfenntartó központ irányítása alá kerülnek. A városi oktatási osztály személyi összetételében csak kicsit módosult, s a munkatársak (megmaradva a korábbi irodájukban) alkotják most a helyi tankerület apparátusát. A intézményi átalakulás elbeszéléseinek meghatározó eleme az „államosítás” kifejezés kerülése, helyette a „fenntartóváltással járó teendők” a hangsúlyosak, s hogy „ezt próbáljuk jól csinálni”, ugyanakkor az átalakulással járó adminisztratív teendők sokasága miatt „most nem maradt idő a szakmázásra, talán majd jövőre”. Így a közpolitikai narratíva viszsztatérő kulcseleme, hogy az államosítással járó adminisztratív teendők akadályozzák meg a korábbi (integrációt célzó) közpolitikai intézkedések folytatását is. Az oktatásirányítás állami átalakítása mindazonáltal nem csak a munkaerő relatív csökkenésével, hanem többféle kapacitásbővítéssel is jár az elbeszélések szerint, amely helyi szinten még centralizáltabb, s hosszú távon akár hatékonyabb oktatásirányítás kialakításával is járhat.

Az intézmények integrálása azonos fenntartó alatt azt is jelenti, hogy egyes sajátos helyi intézményi megoldások láthatóvá válnak az új centralizáltabb irányítás számára. Erre példa az SNI ellátás átszervezésének története. A tanulásban akadályozott tanulóakra fókuszáló szegregált speciális iskola előbb egyházi (2011), majd megyei, végül helyi tankerületi (2013) fenntartásba, a korábbi megyei fenntartási középsúlyos tanulókat oktató intézmény kötelékébe kerül. A diagnosztika 2009 kikerült az iskola irányítása alól és szervesült a helyi szociális ellátásba. E sokféle fenntartóhoz történő csatolások és adaptációkényszer helyi centralizációt célzó mechanizmusának vetett véget az országos integráció, amely a nevelési tanácsadót (továbbá a helyben a szociális ellátó központba integrált gyermekvédelmi bentlakásos intézményeket) az oktatási rendszerbe integrálja az összes – tanulásban és értelmileg akadályozott – tanuló oktatásával együtt. A helyi szinten átláthatóbb rendszer a hatékonyabb és gyorsabb működés ígéretét hordozza. Hangsúlyosnak tűnik azonban, hogy nem általában, hanem helyi szinten átlátható és ezért rugalmasan és gyorsan koordinálható az egységesülő ellátórendszer – s ez teszi lehetővé az országos oktatáspolitikai hibák kijavítását. Jellegzetes történet illusztrálja annak előnyeit, hogy azonos személyi összetételű a városi és a tankerületi irányítás, amely valamennyi helyi intézményt koordinálhatja: a teljes városi intézményrendszer koncentrációja egy irányítási központban lehetővé teszi a puha oktatáspolitikai koordinációt.

Az a 2013-as törvényi változtatás, amely előírta a hat éves korban kötelező beiskolázást sok városban vezetett férőhelyhiányhoz az új elsős évfolyamon. Ebben a városban azonban a szakszolgálatok és az óvodák irányításának koncentrációja lehetővé tette a kötelező beiskolá-

zásból fakadó létszámrobbanás elkerülését: a tankerület nem tiltakozott az ellen, hogy az egyházi iskolák plusz osztályokat indítsanak, két mozgó osztályt indított maga is az állami fenntartású intézményekben, a gyerekek fele számára pedig a nevelési tanácsadó engedélyezte az óvodában maradási. (A szülők ebbe örömmel belementek, hiszen a tankerület már jelezte feléjük, hogy a következő tanévben ismét két extra „mozgó osztályt” indít.) Így tehát a helyi szereplők koordinációjával több évre tudják elosztani a hirtelen jelentkező tanulótöbbletet, anélkül, hogy az iskolákban jelennének meg a diákok, akiket az intézmények később bukattással kényszerülnének szétteríteni az évfolyamok között.

A változások elbeszélésének emellett visszatérő eleme az is, hogy „végső soron nem biztos”, hogy csökkent az oktatási rendszer irányításához szükséges munkaerő-kapacitás. Az oktatásirányítás gyakorlatának egyik sajátos helyi vonása volt 2006-tól, hogy a kis létszámú központi apparátus (a városi oktatási osztály) csupán a törvényi kötelezettség szerinti adminisztratív teendőket látott el, a városi szinten kezdeményezett fejlesztési, iskolai szakmai programok irányítását (beleértve a pályázatok adminisztrációját) iskolai igazgatók és igazgatóhelyettesek végezték a városi oktatási osztály vezetője által elnökölt igazgatói értekezlet koordinálása mellett. Vagyis intézményi költségvetésből, az iskolai infrastruktúra segítségével, „maguk az intézmények” koordinálhatták a helyi oktatáspolitikai poszt-bürokratikus (fejlesztési pályázatokban testet öltő) kulcselemeit.

A szociális ellátás területén már korábban is, a köznevelési rendszer kiépülésével pedig a külterületi tanulókat oktató iskolákban, valamint a sajátos nevelési igényű tanulók ellátórendszerében a korábbinál is nagyobb, sok-tagintézményes egységek jönnek létre. Az új intézmények menedzsmentje új adminisztratív munkastátuszokat is szerez (a beolvadó intézményegységektől), így intézményi szinten - ahol az oktatásirányítás teendőinek említett részét hagyományosan ellátták – plusz kapacitások is keletkeznek. Ezt az irányítási modellt vitték át az újonnan egyesített óvodára is, amelynek a tagintézményei közel maradnak az iskolájukhoz, ugyanakkor kapnak egy pluszkoordináló státuszt (ami eddig nem volt a városban). Az adminisztratív teendők sokasága mellett ezért az integrációs politikát folytató programok megszakadását annak is tulajdoníthatjuk, hogy megmaradt a helyi oktatáspolitikai pályázatorientált karaktere, ugyanakkor országos pályázati források integrációs/esélyegyenlőségi célra már nem állnak rendelkezésre.

Az országos oktatásszabályozás az „adminisztrációs teher” és a koncentrált irányítás lehetősége mellett két módon továbbra is nyitva tartja a helyi szintű (városi, járási) oktatásirányítás újra intézményesülésének jellegét.

Előfordul, hogy egyes új jogi formákhoz a helyi döntéshozók politikai reményeket fűznek, amit az országos szabályozás végső formája már nem igazol vissza. Az ún. „intézményi tanácsot” a városi döntéshozók az iskolák társadalmi kontrollját megvalósító – az központosítást ellensúlyozó - döntéshozatalai fórumként remélték megteremteni a 2011. évi CXC. törvény 73. §-a alapján. Az intézményi tanácsok kialakítása logikus lépés lett volna az iskolák inkluzivitásának erősítésében azoknak az átlagosnál nagyobb méretű általános iskoláknak az

esetében, ahol nagy arányban tanulnak halmozottan hátrányos helyzetű és sajátos nevelési igényű tanulók. Az alsóbb szintű jogszabályok (miniszteri rendeletek) azonban már nem ruháznak fel érdemi hatalommal az új fórumot. A város iskoláinak intézményi tanácsai – a fontosabb iskolai dokumentumok véleményezése mellett – itt jogot kapnak az iskola „stratégiai tervezésében” történő részvételre is, amelynek legerősebb eszköze az intézményvezetők fél-évenkénti beszámoltatásának kötelezettsége lett. Az intézményi tanácsban a városi közgyűlés két-két képviselője is helyet kap. Ezzel együtt a pedagógiai programba, beiskolázásba való beleszólási lehetőség hiányában ezek a fórumok nem válhatnak lokális oktatáspolitikai ágensekké, s érdemben nem fogják erősíteni az iskolák inkluzív kultúráját sem.

A folyamatosan megjelenő alsóbb szintű jogszabályok mellett a megyei és járási intézmények közötti feladat és hatáskörök elosztása jelent kihívást a stabil városi oktatásirányítás intézményesülésével szemben.

A város megállapodást kötött a tankerülettel arról, hogy közös apparátusban végzik a működtetéssel és a fenntartással kapcsolatos oktatásirányítási feladatokat. Ezért egyfelől az, hogy „most hány fenntartó van, meg hány működtető, az majdnem mindegy.” Ugyanakkor a 2013-as év folyamán folyamatos egyeztetések zajlottak a megyeközponti és a járási tankerület között a feladatok elosztásáról. Míg az országos szabályozás a szakképzés és a pedagógiai szakmai és szakszolgáltatások feladatával megbízva a megyei tankerületet elvben mellérendelt szerepben helyezi el a járási tankerületekkel, a tankerületek közötti koordináció feladat és a nagyobb apparátus erősebb pozíciót is kölcsönözhet a számára. Ebben a megyében a gyógy-pedagógia intézmények megyei szintű koordinációja (valamennyi városi szegregált speciális iskola és pedagógiai szakszolgálat) a vizsgált város járási tankerületének koordinálása alá került. Később azonban a megyeközponti tankerület átvette a megyeszékhelyen működő logopédiai ellátást, a megyében lévő bentlakásos speciális ellátások pedig a vizsgált városban székelő intézmény alá kerültek, ám az intézmény fenntartási feladatait a megyeszékhelyen dolgozó munkatárs látja el.

A szakközépiskolák megyei szintű koordinálását pedig a megyeközponti tankerület végzi, ám a szakképzési csoport élére egy olyan szakember került, aki a vizsgált város szakközépiskoláiban volt korábban vezető, s akinek az esetében „a személyi lojalitás” kérdése is felmerülhetett a megyei és járási tankerület közötti feladatmegosztás kialakítása során. A két egymás mellé rendelt intézménytípus közötti hatalmi egyeztetési folyamat az elbeszélések szerint tartós marad, s ennek pillanatnyi alakulása befolyásolja a városi szintű oktatásirányítás mozgásterét. Abban az esetben például, ha a városban működő döntéshozó hálózat elveszíti a személyes befolyását egy-egy pozícióra, a kialakított puha koordináció lehetősége megváltozik, az irányítási modell felborul. A szakképző intézmények vezetője megyei kinevezésű, s ezzel a vizsgált város középiskolái könnyen kiilleszkedhetnek a helyi esélyegyenlőségi politikából.

## ***Madárváros***

A 2010-re kikristályosodott városi oktatáspolitikai meghatározó jellemzője a decentralizált irányítás volt, amely folyamatosan ösztönözte – az iskolát választó szülők számára is – a karakteresen eltérő profilú intézmények versengését a tanulókért. A széles pedagógiai kínálatot a helyi oktatáspolitikai támogató rendszerek (szakmai és szakszolgáltatások, egyes városi munkaközösségek, vezetők auditálása) folyamatos fejlesztésével is ösztönözte. Mivel nem korlátozta az egyes területeken dolgozó szakemberek versengését, ezért párhuzamos és esetenként élesen rivalizáló fejlesztések jöttek létre. Több általános iskola mutatható fel országosan is ritka, saját kezdeményezésű pedagógiai innovációkat, párhuzamos mérési-értékelési kultúrák működtek az intézményekben, a gyógypedagógiai ellátás megszervezésének alternatív fölfogásait érvényesíthették az együttműködésre kényszerülő intézmények. Szintén e rugalmas koordináció kereteiben adaptálták az intézmények az esélyegyenlőségi és a szolgáltatások minőségét ellenőrző országos szabályozásokat – pontosabban a bennük testet öltő oktatáspolitikai szándékokat –, és autonóm intézményi döntést hozhattak a fejlesztési pályázatokon való indulásról is.

A 2010 és 2012 közötti időszak városi oktatáspolitikájának dokumentumaiban nem jelenik meg átfogó diszkurzív keret a városi vagy járási oktatáspolitikai döntésekkel kapcsolatban, nem találtunk arra utaló jelet, hogy az intézményi szintű prioritásokat ez irányította vagy magyarázta volna. Az ebben az időszokban felhasznált európai források célja kisebb részben a korábban kezdett tehetséggondozási program folytatása, nagyobb részben az infrastruktúra fejlesztése volt (épület-felújítás, specializált tantermek kialakítása, IKT eszközök beszerzése). Nem társult hozzájuk – hasonlóan a másik városhoz – távlatos indoklás a közpolitikai dokumentumokban. A helyi oktatáspolitikai döntéshozói narratíváiban gyakran előfordul az a probléma, hogy a 2010-re kikristályosodott oktatáspolitikai gyakorlatból „mi őrizhető meg” az új oktatásirányítási szerkezetben. A kutatási időszak elején és végén készült döntéshozói interjúkat összehasonlítva kulcselem a párhuzamos elbeszélés a központosított oktatásirányításhoz fűzött távlatos reményekről (jobb kapacitáskihasználás, kontroll erősítése a periférikus szereplők felett) és szervezeti átalakulással járó konfliktusokról (tisztázatlan hatáskörök, szabályozatlanul hagyott területek, adminisztratív terhek), de mindinkább egymással szemben, a konfliktusok hangsúlyosabbá válásával merülnek fel.

A városi oktatásirányítás legtöbb munkatársa átkerült az új szervezeti egységhez, amely megyeközponti tankerületté is vált. Így szervezeti szinten nincs hatásköri veszteség abban az értelemben, hogy az oktatásirányítás új intézményének nem kell rivalizálni a részben mellé, részben fölé (a központi oktatásirányítás és járási szint közé) ékelődő megyei irányítási szinttel. Az értelmezésükben gondot az okoz, hogy az egykori munkatársak „az ügyeket igen, a szükséges hatásköröket nem mindig hozták magukkal”, és új feladatként túlméretezett fenn tartási és koordinációs feladatok kerültek a tankerülethez, amely a szakmai és az igazgatási kapacitás is kevés. Az utóbbi érv főleg a szakképzés átszervezése kapcsán merül fel: az in-

tézményi működtetés és a finanszírozás felelős megszervezése olyan terheket ró az adminisztrációra, amely a távlatos, stratégiai gondolkodástól elvon minden erőforrást.

A városi fenntartás idején megszervezett, szektorokon átívelő gyermekvédelmi jelzőrendszer működtetése és a gyógypedagógiai ellátás feltételeinek ellenőrzése egyaránt a járási kormányhivatalhoz került. E két terület illetékességi szétszabdolására eltérően reagált a tankerület. Az iskolai ifjúságvédelmi munkakör megszüntetése ellenére, helyi forrást különítettek el a státuszok további finanszírozására, sőt a tankerület vezetője elérte, hogy az összes szektor gyermekvédelmi munkatársainak részvételével a KLIK által továbbra is szervezett jelzőrendszeri találkozók járási szereplőkkel bővüljenek. A központi finanszírozás megszűnését követően is folytatódó feladatellátás és koordináció kapcsán megfigyelhettük, hogy a helyi innovációnak országos visszhangja nincs: a KLIK szervezete nem bizonyult alkalmasnak a helyi jó gyakorlat közvetítésére. A gyógypedagógiai ellátás feltételeinek ellenőrzésébe viszont a tankerületnek nincs szándéka beavatkozni. Az igazgató nem korlátozza, hogy a megyei szakértői bizottság vezetője adjon informálisan tájékoztatást a járási hivatal illetékes munkatársának, aki egyébként szélesebb ellenőrzési jogkörrel rendelkezik, mint korábban akár az ellenőrzést végző szakértői bizottság, akár a tankerület gyógypedagógiai referense. Az oktatásirányítási szaktudást gyakran nélkülöző szervezetben tapasztalt tankerület-vezetőknek a számukra fontos ügyekben sikerülhet a puha irányítás lehetőségével élve, helyi szinten és országosan is érvényesíteni az akaratukat.

A szervezeti átalakulás meghatározó motívuma ebben a városban is az adminisztratív terhek olyan mértékű növekedése, hogy „nem marad idő a szakmázásra”, ezen belül is a legalább egy éves időtávlatban értelmezhető oktatáspolitikai döntések tervezésére. Ugyanakkor itt erős prioritás maradt a szakmai hálózatok fenntartását célzó igyekezet. A központosított oktatásirányításhoz kapcsolódó remények jellemző példája a városkörnyéki települések iskoláinak bekapcsolása a korábban kiépített, fejlesztett, és továbbra is működő városi szakmai hálózatokba, miközben ezek a „járási iskolák kikerültek végre a polgármester gyámködsz alá.” A városi munkaközösségek fenntartása mellett ide tartoznak a tankerület által fenntartott összes intézmény vezetője számára tartott rendszeres találkozók szakmai vendégelőadóval, és a szakmai kirándulások szervezése az intézményvezetők számára. Ezt az ambíciót nem a korábbi fejlesztések fenntartási kötelezettsége indokolja, hanem az, hogy tankerület „a szakmai nyereséggel” kíván ellentételezni a városkörnyéki iskolák vezetőinek a helyi önkormányzattal lazuló kapcsolatát.

Az oktatásirányítás átalakulását leíró narratívában tehát egyszerre van jelen az erősebb kontroll és a racionálisabb koordináció lehetősége, másfelől az elsősorban erőforrás-hiányos implementációból fakadó veszélyek halmozódása. Ez utóbbit – a megközelítés szerint – egyre inkább csak a taktikus oktatásirányítás tudja kivédeni, amely azonban taktikus magatartásokat generál az intézmények részéről is. Eltérő árnyalatokkal, de ez az értelmezési keret határozza meg az általunk vizsgált oktatáspolitikák döntéshozói elbeszéléseit is ebben a városban.

A versengő iskolarendszerben az iskolák nem összemérhető módon különleges szolgáltatások kialakításával, sajátos profilokkal az eltérő státuszú családok gyermekeit vonzották, ami meghatározta az esélyegyenlőségi intézkedések jellegét is. Ezt a helyi oktatásirányítás által is ismert összefüggést, szelekciós nyomást tompították az országos kezdeményezésű intézkedések helyi adaptációi: a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók regisztrációja, az igazgatók munkacsoportja által végzett tanulói szintű elosztás a beiskolázás során, az iskolai körzethatárok évenkénti átalakítása a jogszabálynak való megfelelés céljából (a beiskolázás előtt álló gyerekek lakcíme szerint "kikockázás" a térképen), iskolán belüli szelekció (például nívócsoportok); vegyes összetételű, nagy iskolák kialakítása („pufferiskolák”).

Az oktatáspolitikai diskurzus szerint ezek a tompító eljárások már nem működtethetők. A körzethatárokat 2012-ben már nem módosították, minthogy „nem tudunk éjszaka becsengetni, hogy valóban ott lakik-e” illetve „a korábban ezzel foglalkozó emberek a KLIK adatszolgáltatásait végzik”. Kieleződött a szülők közötti versengés a belvárosi középosztályi iskolákba történő bejutásért, a szelekciós nyomás hatására pedig a tankerület engedélyezte, hogy tartósan a legnépszerűbb intézményben induljon a demográfiai és területi ingadozásnak megfelelően addig évente más-más általános iskolában engedélyezett plusz első osztály („mozgó osztály”). Az időszak végére az egyházi iskolák, különösen a nyolc évfolyamos egyházi gimnázium megjelenésével e puha irányítási eszközök feleslegessé váltak.

A mérési-értékelési és minőségirányítási rendszerekre korábban jellemző volt a párhuzamos fejlesztések, melyek közül egy-egy formát kiérlelni és meghatározóvá tenni csak rövid időszakokra tudott az oktatásirányítás. 2011-2012 óta az átalakulásról szóló diskurzus szerint az országos auditálási rendszerek gondozása és továbbépítése egyre inkább felesleges. Részint az adminisztrációs feladatok kötik le az iskolafenntartáshoz szükséges erőforrásokat, részint az országos oktatáspolitikai diskurzusa halványítja el a jelentőségüket. Az igazgatók a velük készült csoportinterjúban, a mérési-értékelési munkacsoport felkészültségének hangsúlyozása mellett, erősen relativizálták a mérés-értékelés eredményeit. A tankerület vezetői a kompeten-ciámérés használatához szükséges kapacitások hiányát említették. Egy ezzel párhuzamos, tanulói szintű leírást ígérő mérési program finanszírozás hiányában maradt abba. A városi vezetőképző és ellenőrzési rendszert nem tudják folytatni, mivel a központi igazgatópályázta-tás ezeket a szempontokat nem érvényesíti.

Az ellenőrzés erősebb eszközeinek a megjelenése járási szinten a gyógypedagógiai ellátás terén gyors eredményekhez vezetett a fenntartói diskurzus szerint. Lezárultak a korábbi hatásköri viták, egyszerűsíteni tudták az ellátórendszer szervezeti struktúráját, megszüntették a korábbi párhuzamosságokat. Az utazótanári ellátás szigorú központosítása lehetővé tette, hogy a gyógypedagógusok iskolák közötti elosztása már ne az iskolai keresletet, hanem az EGYMI által definiált szakértelemre igényeit és a hatékony időfelhasználást kövesse. Az iskolák megrendelő szerepe helyett tehát egy gyógypedagógiai szolgáltató kínálata vált a szakértelem és a tanulók összepárosításának fő elvévé.

## 5. A hátrányos helyzetű tanulók eloszlása

2004 és 2010 között összefüggő, rendszerszerű közpolitikai beavatkozás tűzte ki célul, hogy a magyar általános iskolákban és az iskolai osztályokban növekedjen a tanulók társadalmi háttérének heterogenitása. Az oktatási integrációs közpolitika a vizsgálatunk szerint városi és intézményi szinten is új – részben spontán, részben szervezett – tanulóirányítási eljárásokat eredményezett. Ezek területei az általános iskolai beiskolázás koordinációja, a tanulók osztályba sorolásának módszerei illetve a felső tagozaton a nívócsoportok kialakítása.

Az utóbbi években mindkét város megkísérelte szabályozni az óvoda és az iskola közti átlépést. Városi szinten igyekeztek összehangolni az „óvoda-iskola átmenet” folyamatát, az intézmények közti információáramlást és a beiskolázást, a korábbi változatos intézményi gyakorlatokat. Ligetvárosban a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek beiskolázása egyfelől a tanulók eseti irányítását, másfelől a szakmai megsegítés („kettős mentorálás”) intézményesítését és egységesítését tartalmazta. A hatékony egyéni mentorálás és tanulókövetés előfeltételének tekintették az óvoda és az iskola szakmai alapelveinek és intézményi kultúrájának közelítését, az intézményközi együttműködések egységes megszervezését. Madárvárosban ugyancsak városi tanulói szintű egyeztetés előzi meg a beiskolázást, azonban az óvoda és az iskola szervezeti érdekei ütköznek, ami az intézményközi együttműködés ellenében hat, és az információk visszatartását eredményezi. A tanulókról való egyeztetésnek formális kerete is van, ahol elsősorban a problémagyánús eseteket tárgyalják meg.

Mindkét városban a városi és az iskolai koordinációs törekvések számolnak a közép- és alsóbb osztálybeli szülők vélt iskolaválasztási preferenciáival. A kutatás keretében készült tanulmányban elemeztük a megfigyelt státusz szerint különböző iskolaválasztói magatartásokat és az intézmények ehhez alkalmazkodó (formális és informális) tanulóirányítási stratégiáit.

Az intézménybezárások és a körzethatárok átalakítása következtében több nagy iskola tanulói összetétele az elmúlt 6-8 évben jelentősen heterogénebbé vált ("pufferiskolák"). A változó társadalmi összetételű, az integrációval új feladatként szembesülő intézményekben újra kellett gondolni a tanulók osztályba sorolását is. Ezekben az iskolákban a korábbi tagozatos logikával szemben a felső tagozatos nívócsoport kerül előtérbe. A beiskolázás során fokozott figyelmet fordítottak a tanulók osztályok közötti egyenletes elosztására. Míg korábban a csoportkialakítási eljárások társadalmilag homogén osztályokat eredményeztek, az iskolák újabban mind képesség, mind társadalmi és etnikai összetétel szempontjából heterogén csoportokat alakítanak ki. Ugyanakkor megmaradnak a szélsőségesnek tekintett esetek számára kínált szegregált oktatási formák: a legjobb képességű tanulók a tehetséggondozás formájában részesülnek több iskolai erőforrásban, a legproblémásabbnak számító tanulók pedig részlegesen integrált magántanulói státuszba kerülnek. Továbbra is jellemző viszont, hogy az átlagos képességű tanulók nagy csoportjára kevés erőforrást fordítanak, a differenciált pedagógiai megsegítés nem jellemző.



A kevert módszertanú kutatási dizájn (tanulói adatfelvétel, interjúzás, nem résztvevő megfigyelés) alkalmas a tanulók iskolák közti elosztásának és tanulócsoportokba sorolásának többoldalú, az eredmények érvényességét kölcsönösen biztosító vizsgálatára. Míg a kvalitatív módszerek segítségével a homogén illetve heterogén tanulócsoportok kialakításához kapcsolódó intézményi megoldásokat elemeztük, addig a kvantitatív elemzés biztosította, hogy a feltárt intézményi stratégiákat rendszerbe illesztve hasonlíthassuk össze, és tipikus illetve extrém esetként azonosíthassuk őket. A két város állami fenntartású általános iskolai tanulóiról készült teljes körű adatfelvétel segítségével képet kaptunk az iskolák és az egyes tanulócsoportok társadalmi háttéréről, valamint leíró jelleggel az iskolai csoportbontási modellekről is.

Ligetvárosban a tanulók iskolák közti méltányos elosztása a városi és iskolai interjúk szerint a helyi szabályozás lényeges eleme volt, és 2006 óta a tanulói heterogenitás a város összes önkormányzati illetve állami fenntartású iskolájában fokozódott. Ezzel szemben az iskolák belső szervezési megoldásait a fenntartó nem ellenőrizte közvetlenül, és a képesség szerinti csoportbontás (nívócsoportok) felszámolására csak az integrációban élen járó iskolák vállalkoztak, többnyire rövidebb időszakokra.

Madárvárosban ugyan a központosított területi irányító szerv a szakmai diskurzusban elismeri a heterogén csoportok előnyeit, azonban az iskolák belső gyakorlatait szintén nem ellenőrzi. 2006 és 2010 között egyetlen olyan iskola volt a városban, amely – EU-s fejlesztéssel járó vállalásként – felszámolta a nívócsoportos oktatást, de ez a szóban forgó iskolában sem eredményezett lényeges változást, mivel a tanulói létszám csökkenésével megszűntek a párhuzamos osztályok, majd az iskola önállósága is. Az iskolák nem szembesültek külső elvárással illetve ellenőrzéssel a nívócsoportos oktatás újragondolására vonatkozóan, a tanulócsoportok összetételének kérdése nem lett lényeges téma a városi szakmai diskurzusban.

Az interjúk vizsgálatunkat kiegészítették a kvantitatív adatgyűjtésből nyert információk a városi szintű tanulóelosztásról. Az országos integrációs politika, a körzethatárok újragondolásának kötelezettsége minkét városban helyi megoldásokat, városi koordinációs lépéseket eredményezett. 2010-re mindkét városban kialakult a városi szintű koordináció eljárásrendje, amely a tanulóelosztás heterogenitását, a hátrányos helyzetű tanulók egyenletesebb elosztását volt hivatott biztosítani. 2010 és 2012 között a kormányzati oktatáspolitikai prioritások átalakulásának hatására mindkét városban gyengült a beiskolázás iskolák közötti összehangolása, nőtt az iskolavezetők mozgástere a beiskolázási eljárásban. Új korlátokat állít viszont számukra, hogy a városi szintű összehangolás néhány éve alatt változtak a szülői várakozások és a beiskolázási arányok. Szintén korlát az állami iskolák számára az egyházi intézmények növekvő térnyerése, a középosztályi szülők körében tapasztalható népszerűségük.

A korábbi évekhez képest jelentősen csökkent (központi és területi szintű) állami kontroll alatt az iskolákban – különösen azokban, amelyek vegyes összetételűvé váltak – változatlanul heterogén összetételű első osztályokat alakítanak ki. A beiskolázás során a várhatóan problémásnak minősülő gyerekek kiszűrését tekintik fő feladatnak annak érdekében, hogy a nevelésükkel járó pedagógiai többletmunkát az osztályok között egyenletesen igyekezzenek elosztani.

ni. A heterogénebbé vált tanulói összetétel mellett az igazgatók és a tantestületek már az egyenletes tanulóelosztást tekintik kulcsnak a tantestület méltányos munkamegosztásához, a konfliktusok elkerüléséhez, a szervezeti stabilitáshoz. Erre pedig minden iskolának törekedni kell a hírnevének megőrzése, az iskolaválasztók bizalmának megtartása érdekében. Felső tagozatban a nívócsoport a pedagógusok számára a szakmai sikerélmények garanciája, amely ellensúlyozza a „felhígulással” járó többletfeladatokat és egzisztenciális bizonytalanságot.

A tanulók iskolán belüli egyenletes elosztását azonban jelentősen nehezíti a szociális rászorultságot jelző adminisztratív kategóriák szűkítése, mivel a hátrányos és halmozottan hátrányos helyzet korábbi meghatározása megbízhatóbb eszköze volt a szociokulturális depriváció előrejelzésének. Megnehezült a információáramlás a városi fenntartásban maradt óvodákkal is, az ellátórendszer különböző részeihez került intézmények kevésbé segítenek egymásnak előre jelezni az esetleges tanulási problémákat.

A tantermi megfigyelést négy, a megfigyelt jellemzőiket tekintve átlagosnak tekinthető iskola nyolcadik évfolyamain folytattuk. A kutatók egy-egy hetet töltöttek minden iskolában, intézményenként két-két nyolcadik osztályban. Bár ez az időtartam mélyebb etnográfiai megfigyelésre nem adott módot, mégis több szempontból is gazdagította a kutatást. Új szempontokat adott a heterogén illetve homogén összetételű csoportok, a csoportbontásokkal összefüggő kategorizációs diskurzusok értelmezéséhez. A megfigyeléshez kapcsolt tanári interjúk során rendkívül értékesnek bizonyult, hogy a közösen tapasztalt osztálytermi eseményekről kérhetünk reflexiót.

## **6. Osztálytermi módszerek fejlesztése**

A pedagógusoknak az osztályteremben nagy autonómiával lehet és kell megoldaniuk a pedagógiai problémákat. A vezetés – az iskolaigazgatótól a fenntartón át az oktatási kormányzatig – szervezett módszertani fejlesztésekkel befolyásolhatja az osztálytermi munka módszertanát. A tanárok által egyénileg alkalmazott szakmai fogásokhoz támogatást és ellenőrzést részben hierarchikusan, részben kollegiális úton, horizontálisan kaphatnak. A vezetés felelőssége az oktatási technológiák és a pedagógusokat támogató szervezeti folyamatok fejlesztése, annak megszervezése, hogy a megsegítésre és kontrollra együttesen fordított erőforrások hatékonyan elősegítsék az eredményes pedagógiai módszerek alkalmazását.

Az oktatás minőségét növelik a szakmai szereplők közötti vertikális és horizontális együttműködések (kölsönös óralátogatások, kollegiális visszajelzés és támogatás, csoportos önképzés és műhelymunka, tanfolyamszerű képzések, szakértői/vezetői/kollegiális mentorálás, szupervízió egyénileg vagy csoportosan stb.). A tanulók mérhető teljesítményének növeléséhez vezető módszerekről a szakma kisebb-nagyobb csoportjainak kell megegyezniük. Eredményesebbek azok az oktatási módszerek, melyeket reflektáltabban, a szervezeten belül konszenzust létrehozva, a vezetés által befolyásolt módon, összekapcsolva alkalmaznak. Eredményesebbek

azok az iskolák és iskolarendszerek, ahol ösztönzik az együttműködést és korlátozzák a feladatok másokra hárítását annak érdekében, hogy a jó megoldásokat ismételjék és elterjesszék, a rosszakat pedig visszaszorítsák.

A tantermi módszerek fejlesztéséről ritkák a tanárok által közösen vallott vélemények, pedig ez előfeltétele a tartós alkalmazásnak. Szintén feltétel, hogy a jobb módszerek alkalmazásával járó többletmunkát ne érezzék elviselhetetlenül magasnak az alkalmazók, ami a tantestületi munkamegosztás kiegyensúlyozásával és ösztönzéssel valósítható meg.

Madárvárosban az iskolafenntartó beavatkozásai mérsékeltebbek, az iskolák versenye fokozottabb volt, és különböző szülői és tanulói szegmensekben zajlott, ezért kevésbé törekedtek közös vélemények kialakítására az eredményesnek tartott pedagógiai eszközökről. Ligetvárosban éveken át inkább kialakulóban voltak közös vélemények, mivel a fenntartó erősebb eszközökkel avatkozott be az iskolák működésébe, az iskolák által megcélozható családok között mérsékeltebbek voltak a különbségek, és a verseny is kevésbé intenzív.

A tantermi módszerek egyéni kezdeményezésekre történő fejlesztése is eredményes lehet, a feladatra önmagukat kiválasztók a ráfordítások jelentős részét magukra vállalják. Ebben az esetben nehéz megfigyelni a fejlesztést, támogatni a jó megoldásokat, korlátozni a tévedések terjedését, befolyásolni a fenntarthatóságot. A szervezett fejlesztési programok stabilabban beépülhetnek az iskolák működésébe, ám a koordináció és ösztönzés jóval költségesebb, a tanári önszelekcióra is kevésbé lehet támaszkodni.

A tanárok hagyományos munkaközösségi együttműködése általában tantárgyi alapon szerveződik, erősen korlátozott tematikával (például tantárgyi felmérők és a tanulmányi versenyek szervezése). A tantárgyi munkaközösségek egymással való kooperálása és a más logika alapján szervezett munkaközösségek alig fordulnak elő. Még ritkábbak és általában szűkebb tematikájúak a városi munkaközösségek.

Növelte a módszertani fejlesztések potenciális lehetőségeit több, az elmúlt években alkalmazott tanulás-szervezési megoldás, mint az alsó tagozatban bevezetett iskolaotthon, mely a tanítópároknak a szokásosnál szorosabb együttműködését igényli, illetve a nem szakrendszerű oktatás néhány évig tartott bevezetése. Ezek elterjesztését a kormányzat anyagilag ösztönözte, aminek hatása a koordináltabb iskolapolitikát folytató Ligetvárosban volt erősebb, Madárváros nagyobb teret engedett az iskolák és a pedagógusok önkéntes jelentkezésének. A nem szakrendszerű oktatás esetében a központi oktatáspolitikai bonyolultabb intézményi tervezést alkalmazott, amelyben egyaránt helyett kapott a szabályozási kényszer (óraszámok előírása), a módszertani megsegítés (tanfolyami képzések finanszírozása) és az egyéni érdekeltég (a kapacitástöbblettel rendelkező tanítók órákat kaphatnak a felső tagozaton, a tanárok az alsó tagozaton). Ugyanakkor az iskolaigazgatók, nem beszélve a fenntartókról, ritkán használták ki a lehetőséget a munkamegosztás és a fejlesztés közös elvek szerinti kialakítására, ezek eldöntését és a koordinációs költségeket a megvalósító pedagógusokra hagyták.

A pályázati úton megvalósított fejlesztések közül az Integrált Pedagógiai Rendszert (IPR) és a kompetenciaalapú oktatásra felkészítő programokat (HEFOP 3.1.3., TÁMOP 3.1.4.) vizsgáltuk. A halmozottan hátrányos helyzetű tanulókat nevelő iskolákat célzó IPR szabályozása elvileg egymásra épülő elemeket tartalmazott, ezek egyensúlyának hiánya miatt mégsem ösztönzött hatékonyan. Túl keveset költöttek szakmai megsegítésre és ösztönzésre, és túl sok volt a tanároknak megterhelő, de szakmailag kevés tartalommal is teljesíthető dokumentálási előírás (egyéni fejlesztési tervek és háromhavonkénti értékelés a szülő bevonásával). A programban nyújtott módszertani továbbképzés nem volt elég intenzív, lényeges hatást csak más fejlesztéssel együtt érhetett el (főleg a kompetencia alapú oktatásban való részvétel). A program anyagi támogatása idővel csökkent, a tanári bérkiegészítés csekély volt. A szegregáló iskoláját megszüntető Ligetváros minden érintett intézményével bekapcsolódott az IPR-be (és az integrációs pedagógia iránt egész tantestületeket érzékenyítő képzési programot is vállalt), Madárvárosnak éppen azért nem sikerült a bevezetés, mert nem szüntette meg a kirívóan szegregáló iskoláját.

Az innovatív tantermi módszerek közül – az átfogó jellegénél és a viszonylagos elterjedtségénél fogva – a kompetenciaalapú oktatás modellje tűnik legalkalmasabbnak, hogy a pedagógusok széles körének közös nyelvet adjon a szakmai feladatok és problémák értelmezéséhez. A kompetenciaalapú oktatásra felkészítő programok összetett és a hatékony ösztönzésre alkalmas intézményi tervezést tartalmaztak: tananyag- és módszergyűjteményt bocsátottak a tanárok rendelkezésére, intézkedéseket hoztak az alkalmazók hálózatosodása és kölcsönös kollegiális megsegítése érdekében, viszonylag jelentős többletjövdelemmel járó szakértői feladatokat kínáltak az alkalmazásban tapasztalatot szerző pedagógusoknak.

A programot első körben térségenként egy-egy iskolában próbálták ki (HEFOP 3.1.2), mely a továbbiakban fejlesztő központként működött, ebben a programban csak Madárváros egyik iskolája vett részt. A 2006 és 2008 között végzett úgynevezett követő programba (TÁMOP 3.1.3.) az iskolák egyénileg jelentkezhettek. A program elterjesztését célzó 2009-től indult programrészre (TÁMOP 3.1.4) már az iskolafenntartó önkormányzatok pályázhattak kötött számú intézménnyel. A résztvevő iskolák köre mindkét városban vegyes volt, az igazgató és a tantestület motivációját valamint a tanulói összetételüket tekintve. Madárváros önkormányzati iskolafenntartója csekély mértékben koordinálta a részvételt, ebben a városban a hátrányos helyzetű tanulókat nagyobb arányban nevelő iskolák egy része bekapcsolódott a programba, más részük nem. A roma tanulókat szegregáltan nevelő iskola nem vett részt a programban, ahogy más fontosabb fejlesztésekben sem. Ligetváros önkormányzata szorosabban koordinálta a részvételt, itt a hátrányos helyzetű tanulókat nagyobb arányban nevelő iskolák kivétel nélkül bekapcsolódtak. Ebben a városban inkább az integrált nevelést szolgáló fejlesztésnek tekintették a kompetencia alapú oktatást, mint Madárvárosban. Ugyanakkor mindkét városban belül jelentős különbségek voltak a résztvevő iskolák között abban, hogy milyen mélységben vállalkoztak a pedagógiai gyakorlatuk megújítására, és milyen arányban vonták be a tantestületi tagokat.

Az iskolák a szövegértés-szövegalkotás illetve a matematika-logika teljes óraszámát tartalmazó „A” csomagok, a fenti és más műveltségterületek egyes moduljait hasznosító „B” csomagok, illetve a legkevésbé intenzív, a tantervhez lazán kapcsolódó „C” csomagok közül választhattak. Az interjúk szerint a program az alsó tagozatos alkalmazóknál volt hatással leginkább az osztálytermi módszerekre, és a középiskolákban a legkevésbé. Az első körben be nem vont tantestületi tagok a belső képzések és kevésbé intenzív külső tanfolyamok révén ismerkedhettek meg a programmal, amit a fenntartási kötelezettség vállalása is alátámasztott.

A kompetencia alapú oktatás modelljét az oktatási kormányzattól a tantestületekig kétségek övezték. 2010-11 körül a központi oktatáspolitikai változásával mérséklődött a koncepcióval és a konkrét programokkal kapcsolatos várakozás, a program elterjesztésében részt vevő iskolákban a fenntartás alig több mint egy év után formálissá válhatott, a szakmai vitákat nem folytatták, a programok intézkedéseit nem tökéletesítették. Gátolja a kompetencia alapú módszerek terjedését, hogy a tanórai felkészülés jelentős többletmunkát igényel, ami mérséklődik az alkalmazó begyakorlásának függvényében, ezen kívül úgy csökkenthető, ha a tanárok segítik egymást tantestületen belül és kívül. A program során ennek nyilvánvaló akadálya volt, hogy az elsőként bevont pedagógusok általában különböző területeken és évfolyamokon fejlesztettek. Az iskolák közötti kölcsönös segítségnyújtást gátolja az összefogás kultúrájának hiánya, nem egyszer a közös pedagógiai nyelv bizonytalansága, valamint az, hogy az iskolák más területeken versenyeznek egymással, és nem szívesen terítik ki a lapjaikat egymás előtt, tartva attól, hogy valamit rosszul csinálnak.

A fejlesztési programban részt vevő pedagógusok általában az iskolai pályázatban vállalt bérkiegészítést kaptak; ez a fenntartás időszakában megszűnt. Ugyanakkor az egymást követő projektek többféle szakértői szerepet kínáltak (mentor, tanácsadó stb.) a gyakorlatot szerzett pedagógusoknak, ami szakmai és anyagi elismeréssel jár, és azóta más fejlesztésekben való szakértői munkához is belépőt jelenthetett. A tantestületekben feszültséget okoz az időnként iskolán kívül munkát vállalók helyettesítése, ezért több helyen csak a vezetőknek van rá lehetőségük. A fejlesztések egy részéhez nélkülözhetetlenek a szakértők, mert a szükséges tudás nincs minden iskolában (például valószínűleg ilyen az Országos Kompetenciamérés eredményeinek az osztálytermi munka fejlesztésére való hasznosítása). Gyakran azonban nem a szakértő megbízása, hanem az iskolák közötti kölcsönös kollegiális segítségnyújtás a megoldás egy probléma elhárításához. Ennek megszervezése is gyakran meghaladja egyetlen iskola kapacitásait, a fenntartó folyamatos szerepvállalását és szervezeti támogató folyamatokat igényel. Mivel ezek mindkét városban hiányoztak, így a módszertani újítások fenntartása és terjedése döntően az iskolavezetőség és a pedagógusok belátásán múlik.

## 7. A gyógypedagógiai ellátás átalakulása

Ligetváros intézményrendszerének reformját a gyógypedagógiai ellátás esetében meghatározta a kevés intézményi szereplő és a viszonylag szűkös szakember-ellátottság, valamint az ebből fakadóan is kevés (és csökkenő számú) speciális igényű tanuló. A kis számban diagnosztizált speciális nevelési igény (SNI) miatt a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók is részesülnek fejlesztőpedagógiai segítségben. Ennek következtében a városban az intenzív, bár nem feltétlenül különleges szakértelemmel jellemezhető speciális pedagógiai ellátás vált meghatározóvá. A kezdeti kompetenciavita ellenére, a gyógypedagógia szakmai felfogása a fejlesztői szakmához asszimilálódott.

A vizsgált időszakban ezen a területen több új intézményi átszervezésre került sor. A tanulásban akadályozott tanulóira fókuszáló szegregált speciális iskola előbb egyházi (2011), majd megyei, végül helyi tankerületi (2013) fenntartásba, a korábbi megyei fenntartású, közép-súlyos tanulókat oktató intézmény kötelékébe került. A diagnosztika 2009-ben kikerült a speciális iskola irányítása alól, a helyi szociális ellátás intézményrendszerének része lett. E sokféle fenntartóhoz történő csatolások és adaptációkényszer mechanizmusának, amely a döntések helyi központosítását célozta, vetett véget az országos integráció, amely a nevelési tanácsadót (továbbá a városban a szociális ellátó központba integrált gyermekvédelmi bentlakásos intézményeket) az oktatási rendszerbe integrálta az összes tanulásban és értelmileg akadályozott gyermek oktatásával együtt. A helyi szinten átláthatóbb rendszer a hatékonyabb és gyorsabb működés ígéretét tartalmazza. Hangsúlyos azonban, hogy nem általában átlátható, hanem helyi szinten, az egységesülő ellátórendszer rugalmasan és gyorsan koordinálható, ami lehetővé teszi az országos oktatáspolitikai hibák kijavítását.

Madárváros másik ellátási modellt alakított ki a 2000-es évek végére. Itt a fejlesztés célja a főáramú iskolákban biztosított szakszerű megsegítés volt. Ezt részben az ellátó és diagnosztikai intézmények nagy száma és a jól felkészült gyógypedagógusok magas aránya tette lehetővé. E modell megvalósításának eredményeként költséges és egyedi terápiacsomagok terjedtek el az ellátásban. Minthogy a főáramú iskolák hagyományosan gazdálkodhattak a rehabilitációra szánt pénzügyi kerettel, ezért a gyógypedagógiai szolgáltatások és szakemberek helyi piaca alakult ki, esetenként személyes monopóliumokkal egy-egy saját terápiás eljárásban.

A kutatási időszakban ebben a városban kevés intézmény átalakításra került sor, miközben – főleg az új oktatásirányítás következtében – a korábban egymással rivalizáló intézmények illetékességeit jobban elhatárolták. A kontroll erősebb eszközei a fenntartói értelmezés szerint a járáson belüli gyógypedagógiai ellátás gyors ésszerűsítését eredményezték. Lezárultak a korábbi hatásköri viták, tisztázták a diagnosztikai kompetenciákat, megszűntek az ellátórendszerben korábban tapasztalható párhuzamosságok. Az utazótanári ellátás központosítása lehetővé tette, hogy a gyógypedagógusi kapacitások ne az iskolák kereslete alapján rendeződjenek, hanem az EGYMI oszthassa el a kapacitásokat az általa definiált szakértelem iránti igény

nyek és az utazótanárok idejével való hatékony gazdálkodás figyelembe vételével. A szakértelem és a tanulók összepárosításának fő elvévé tehát az iskolák megrendelői szerepe helyett egy gyógypedagógiai szolgáltató kínálata vált.

A piaci viszonyok gyors megszüntetése az ellenőrzési illetékességek szabályozatlansága miatt a gyógypedagógusok helyzetértelmezéseiben nem sikertörténetként, hanem a szervezetlenség egyik példajaként jelent meg. Miközben az ellátás feltételeinek ellenőrzését 2013-tól a járási kormányhivatal vette át a tanulási képességet vizsgáló szakértői bizottságoktól, a tanulók diagnosztikája a szakértői bizottságoknál maradt. A kontroll eszközeinek bővülése ellenére a gyakorlatban – mivel más szereplő vizsgálhatja a feltételeket és a teljesítményt – egyes speciális pedagógiai feladatok olyan intézményekben koncentráálódtak, ahol nem áll rendelkezésre megfelelő szakember. Például az egyre nagyobb számban diagnosztizált autisták egy olyan általános iskolában, ahol csak fejlesztőpedagógusok dolgoznak, mivel a szülői csoportok abban a tantestületben ismerték fel a gyermekük számára kívánatos ("megfelelő hozzáállású") pedagógusokat. Az elvben erősödő kontrollt a gyakorlatban a korábbinál is nehezebben tudja a fenntartó érvényesíteni, így olyan szülői érdekek is teret nyerhetnek, amelyek a korábbi hatékony – a szülők szerint túlzott – szakértői kontrollal szemben nem tudtak.

A főáramú iskolákban végzett gyógypedagógiai megsegítés megfelelőnek tekintett folyamata a két városban hasonló irányban változott. A fejlesztő órákat jellemzően csoportosan és a normál tanítási idő után tartják, ritkább a tanóróról való egyéni kiemelés, ugyanakkor a fejlesztő tanár normál tanórai részvétel (duálóra) sem jellemző. A fejlesztésben részesített tanulói csoportok mindkét városban jellemzően évfolyamok és nagyobb képességterületek (szövegértés, matematika) szerint szerveződnek. A szakmai folyamatok azonos irányú alakítása a jelentősen eltérő gyógypedagógiai hagyományú és intézményrendszerű városokban arra utal, hogy néhány év alatt országos konszenzus jöhetett létre a szakemberek között a korábban nagyon sokszínű iskolán belüli fejlesztés/rehabilitáció hatékony szervezéséről.

A pedagógiai fejlesztési folyamat eredményességét mindkét város szakemberei szerint – az eltérő szakember-ellátottság mellett – az utazótanárok és a főáramú iskolák pedagógusai közötti kapcsolat határozza meg. E kapcsolatot továbbra is főleg az egyes iskolákban kialakult felfogások alakítják, kevésbé a sajátos nevelési igény ellátásának kormányzati politikája és városi, járási intézményrendszere. Ennek három modelljét azonosítottuk kutatás során, amelyek – eltérő mértékben – mindkét városban előfordulnak. A különbségek mellett közös jellemző, hogy a tantestülettel az utazótanárok nem kerülnek intenzív szakmai kapcsolatba.

- A domináns modell az országos szabályozásnak köszönhető: az egyre differenciáltabb helyi diagnózisok miatt egyre több külső szereplő jelenik meg az iskolában az elismert specialista szerepében. A jelentős utazási és kommunikációs költségek valamint az iskolák idő- és helyiséggazdálkodása miatt az utazók jellemzően nem találkoznak a helyi pedagógusokkal.

- Ezzel szemben körvonalazható a szaktudás szétterülésének modellje is: a helyi tantesztületek tagjai – főleg az alacsony óraszámú tanárok – fejlesztőpedagógusi, később gyógypedagógusi képesítést szereznek. Az ilyen iskolákban az inkluzív pedagógiai kultúra kialakításán van a hangsúly. Jellemző a felelőségek szétaprózódása, szerencsésebb esetben befolyásos munkaközösség kialakulása, amely intenzíven – ám az iskola más pedagógusainak bevonása nélkül – tart szakmai kapcsolatot az EGYMI utazótanáraival.
- Mindkét városban megmaradtak, sőt még inkább azonosíthatók a szülők számára azok az iskolák, amelyek „szakszerűen felvállalják” az integrált SNI ellátást. E profil gyakran stigmának számít a városi iskolapiacra, ami a középosztályi tanulók arányának csökkenésével jár. A feladatnak az „SNI profilú” iskolákra jellemző megszervezését belső szakértői modellnek nevezhetjük: az ellátás színvonala és a „szakmával való kapcsolattartás” sikere egy-két független gyógypedagógus személyes tekintélyén és befolyásán alapul.

## 8. Az iskolapolitikák hatása az oktatás eredményességére és méltányosságára

A két iskolapolitika hatását az iskolák teljesítményére és az egyenlőtlenségekre egyidejűleg végzett kvantitatív és kvalitatív elemzéssel vizsgáltuk. Ökonometriai elemzést végeztünk a két város oktatáspolitikai intézkedéseinek értékelésére, az Országos Kompetenciamérés 2006-2012 közötti, 8. osztályos szövegértési és matematikai eredményei alapján. A két város iskoláinak eredményeit az átlagos magyar városokéihoz hasonlítottuk.

Az oktatási elemzések során leggyakrabban vizsgált két dimenzió az eredményesség és az egyenlőtlenség. Általában szerzőtől és a vizsgálati kérdéstől függ, és elemzésenként változó, hogy az adott dimenziót hogyan operacionalizálják. Néhány tipikus megoldást a két dimenzió operacionalizálására röviden bemutatunk.

**Eredményesség** alatt leggyakrabban a tanulók egy adott teszten elért átlagos teljesítményét értik. Adatoktól és vizsgálati kérdésektől függ, hogy a teljesítményt milyen eszközzel mérik (szövegértés vagy matematika tesztek, továbbtanulási vagy lemorzsolódási esélyek stb.). Gyakran – így a mi tanulmányunkban és ebben a beszámolóban is – eredményességen nem pusztán az átlagos teljesítményt, hanem a tanulók családi háttérétől megtisztított változatát értjük. Vagyis például akkor tekintünk eredményesnek egy iskolát, ha a tanulói összetételétől függetlenül az átlagosnál jobb eredményt tud elérni (más megfogalmazással, egy a tanulók családi háttere szerint elvárt értéknél jobban teljesít az átlagos tanulója). Ennek az értelmezésnek a módszertanilag (ökonometriailag) fejlettebb változata a "hozzáadott érték" típusú mutató, amely a tanulók családi hátterén kívül a korábbi teljesítményüket is figyelembe veszi.



Ahol lehet, az utóbbi értelmezést használjuk, bár gyakran nem engedi a megfelelő adatok hiánya.

Az **egyenlőtlenség** (vagy **méltányosság**) dimenzióját szintén többféleképpen lehet operacionalizálni. A legegyszerűbb és legtöbbször használt módszer az iskolák közötti szórás vizsgálata. Minél nagyobbak az iskolák között a különbségek, annál nagyobb az egyenlőtlenség. Ettől jelentősen eltérő operacionalizálás, amikor a tanulók családi hátterének és egyéni teljesítményének az együttjárását vizsgáljuk. Minél erősebben függ össze a tanulók családi háttere és teljesítménye, annál nagyobb az egyenlőtlenség, illetve az esélyek eltérése. Ahol lehet, igyekeztünk az utóbbi értelmezést használni, ellenkező esetben jeleztük, hogy az iskolák közötti szórást elemezzük.

A hipotéziseinkhez a szakirodalmat és a 2006-2010 közötti városi iskolapolitikák megfigyelt jellemzőit használtuk. Eszerint Madárváros oktatáspolitikájának lényege az iskoláknak a fenntartó által csekély mértékben szabályozott versenye, amitől változatlan vagy kicsit növekvő teljesítményt és növekvő egyenlőtlenséget vártunk. Ezzel szemben Ligetvárosban átfogó reformot hajtottak végre az oktatás minőségének és méltányosságának javítása érdekében, melyet eredményalapú politikának nevezünk, és az iskolai teljesítmények növekedésére, az egyenlőtlenség csökkenésére számítunk. Az eredmények azonban a várakozásainkkal ellentétesek. Mindkét város teljesítménye jobb volt az országos átlagnál, de Madárvárosban idővel romlott az eredmény, Ligetvárosban pedig az átfogó reform ellenére stagnált. Az egyenlőtlenség Madárvárosban növekedni látszott, Ligetvárosban pedig nem csökkent.

Az interjúk kutatás alapján igyekeztünk lehetséges magyarázatokat találni a nem szignifikáns illetve a feltevéseinket nem igazoló kvantitatív eredményekre. A hatékony intézményi tervezés koncepciója keretében olyan kvalitatív megfigyelésekre támaszkodtunk, amelyek szerint a tanulói teljesítmények növelését illetve a méltányos, egyenlő hozzáférésű oktatás támogatására alkalmas intézkedéscsomagokból egyes elemek hiányoztak vagy gyengék voltak, ami rontotta a beavatkozások együttes hatását.

A 2010-2012 között hozott városi iskolafenntartói döntésekkel kiegészítve az elemzést, a városi iskolapolitikák összetevőit hosszabb időszakokra és eltérő kormányzati oktatáspolitikák mellett vizsgálhatjuk. Az egymással logikailag összefüggő fenntartói intézkedések terén tapasztalt ellentmondások, következetlenségek és hiányok lehetséges magyarázatokat adhatnak a városi iskolarendszerekben megfigyelt problémákra.

a) A tanulói **teljesítmények** stagnálásának illetve romlásának lehetséges magyarázatoként három fejlesztési és értékelési eljárás problémáit találtuk, ami mindkét városban megfigyelhető. Ezen a téren más magyar városok iskoláival természetesen nem tudunk összehasonlítani tenni, hogy ott hogyan végezték az eljárásokat. A szakirodalmi jó gyakorlatok és a logikai összefüggések ugyanakkor alátámasztják, hogy a vizsgált városok iskoláiban érdemes mérlegelni a jövőbeli fejlesztéseknek ezeket az irányait a tanulói teljesítmények növelése érdekében.

Az első problémás elem a tanárok tapasztalatlansága a pedagógiai tesztek értékelésében és az osztálytermi munka javítására való felhasználásban. A második az olyan fórumok ritkasága, amelyek – akár szakértők közreműködésével, akár kollegiális alapon – elősegítenék a meglévő mérési ismeretek és fejlesztési elképzelések megosztását, a mérésekből levont következtetések helyességének ellenőrzését. A harmadik az osztálytermi munka fejlesztésére alkalmas modern pedagógiai technikák, például a kompetencia alapú oktatás megismerésének és elterjesztésének megismert akadályai.

Ezek a hiányosságok Madárvárosban hangsúlyosabbnak tűnnek (a kompetencia alapú képzés nem minden iskolában jelent meg, a fenntartó több lényegesen különböző mérést alkalmaz az iskolákban), mint Ligetvárosban (minden iskolában bevezették a kompetenciás oktatást – ha a tantestületek eltérő mértékű bevonódása mellett is –, a fenntartó több éven keresztül szigorúan beszámoltatta az iskolákat a kompetenciamérési eredményekről). Ligetváros egyes iskoláiban ellensúlyozhatta a fentebbi hiányosságok hatását az eredményekre, hogy egyes iskolákban a tesztre tanításra utaló információkat gyűjtöttünk. Ugyanakkor további negatív hatással járhattak az iskolarendszer átszervezéssel járó többletfeladatok és konfliktusok.

b) A kvalitatív kutatás alapján az esélykiegyenlítés tökéletlenségeinek, az iskolák közötti és iskolákon belüli szelekciónak 4+2 olyan mechanizmusát azonosítottuk, amelyek befolyásolhatták, hogy a kompetenciamérésben megfigyelt **egyenlőtlenség** egyik városban sem csökkent, sőt az egyikben erősödött. Ezeket a mechanizmusokat szintén nem tudjuk összehasonlítani más városokkal, de a logikai összefüggések és a szakirodalmi elemzések alapján fejlesztési ajánlásokat tehetünk annak érdekében, hogy a tanulók egyenlőbben hozzáférhessenek a jó minőségű pedagógiai szolgáltatásokhoz.

Az iskolák közötti szelekció figyelembe vett mechanizmusai: az iskolakörzetek átalakításának módja, a rendszerben található körzet nélküli iskolák, az iskolák megszüntetésének vagy összeolvasztásának hatása, valamint a 6 és 8 osztályos gimnáziumok szerepe a tanulók elrendezésében. Ligetvárosban az első és a harmadik feltehetően mérsékelte a szelekciót, a második és a negyedik növelte, Madárvárosban fordítva.

1. Az iskolakörzetek meghatározása dönti el, hol van joga a tanulónak garantáltan kezdeni az iskolát, ami kétféleképpen korrigálható. Ha az iskola körzete kisebb, mint a kapacitása, akkor a szabad iskolaválasztás keretében felvehet körzeten kívüli tanulókat; amennyiben pedig nyomást gyakorol rá a fenntartó a kapacitás kihasználására, akkor fel is kell vennie. A beiratkozás és az éves létszámjelentés elkészítése után létrejöhetnek olyan helyzetek, hogy a tanuló szülei kérik az áthelyezést másik iskolába. További bizonytalanságot okoz, hogy a legproblémásabb gyerekeket nem tavasszal, hanem csak ősszel, közvetlenül a tanév kezdete előtt íratják be, amikor már jóval kevesebb lehetőség van az esélykiegyenlítést figyelembe vevő tanulóelosztásra.

2. Körzettel nem rendelkező önkormányzati és nem önkormányzati iskolák illetve osztályok (pontosabban az egész város a körzetük): a közoktatási tantervű sportiskola, az ének-zene tagozat, illetve az ilyen tantervű osztályok, valamint az egyházi és alapítványi iskolák. Ligetvárosban az egyházi iskolák nagyarányú fejlesztése ellensúlyozza a tanulók fokozottabb végítését az állami iskolákban.

3. Az iskolák megszüntetésének vagy összeolvasztásának hatása különböző. Ligetvárosban a megszüntetett szegregáló iskola összes tanulóját szétosztották a többi iskola között – bár legtöbben a két szomszédos iskolába jutottak –, az évfolyamon belül pedig hol szétosztották őket, hol egy osztályban maradtak. Madárvárosban az összes tanuló a beolvasztó iskolákba kerül át, és egyben maradtak, sőt esetenként telephely szerint is elkülönülnek a beolvasztott osztályok.

4. Madárvárosban sokáig nem volt vagy marginális szerepű volt a 8 osztályos gimnázium, azonban néhány éve elindították a – nem sokkal korábbi alapítású – egyházi iskolában. Az általános iskolák élénken versenyeznek az elsősök beíratásáért illetve a nyolcadikosok továbbtanulási eredményeiben (ami befolyásolja a jövőbeli beíratásokat), miközben kevésbé kell versenyezniük a tanulók megtartásában, ami azt is jelenti, hogy van idő egy-egy pedagógiai koncepciót érvényesíteni. Ligetvárosban szinte fordítva, a régóta van 6 és 8 osztályos gimnázium, amelyek az ottani kisebb iskolarendszer működését és a szegregálódást jelentősen befolyásolják az átszervezés után is, sőt úgy fontosabbá is válhattak. A városban végzett reform az iskolakezdésnél jelentősen korlátozza a választás lehetőségét, ami a jó képességű diákokért folyó versenyt részben eltolja a 4. illetve a 6. év utáni iskolaválasztás és felvételi vizsga idejére. Az általános iskolák programja három részre oszlik, jelentősen eltérő (és egymásnak ellentmondó) pedagógiai célokkal, gyakran jelentősen változó összetételű osztályokkal. A jó képességű tanulókért folyó verseny előrehozását a rendszerváltás után az egyházi kézbe került gimnázium 8 osztályos képzése indította el, és az önkormányzat is beszállt a versenybe az egyik általános iskolája 12 évfolyamossá fejlesztése és a 6 osztályos képzés elindítása révén.

Az iskolákon belüli szelekció elemzett mechanizmusai a tanítóválasztás az első osztályban és a képességek szerinti csoportbontás a felső tagozaton. Ezek mindkét városban hasonlóak, de Ligetvárosban hangsúlyosabbak. Az ottani szervezeti átalakítás és reform következtében csökkent szelekciót az állami iskolák között tehát ellensúlyozza a növekvő szelekció az egyházi és az állami iskolák között illetve az állami iskolákon belül.

1. A vizsgált években mindkét városban törekednek a halmozottan hátrányos helyzetű és sajátos nevelési igényű tanulók arányának osztályok közötti kiegyenlítésére. A jogszabályi előírások hatására több iskolában a tantestületi munkamegosztás is kiegyenlítettebb lett. A problémásabbnak tekintett gyerekeket nem lehet csak a tantestületi tagok kisebb – általában rossz érdekérvényesítő képességű – részére bízni, hanem sok pedagógus felváltva kap homogénebb és heterogénebb csoportokat.

Az első osztályos tanítóválasztás fontos a szülői és pedagógusi várakozások szempontjából. Madárvárosban az iskolaválasztást is befolyásolhatja, miközben megszüntették ott, ahol csökkeneni akarják az osztályok közti különbségeket ("pufferiskolák"). Ligetvárosban ezzel szemben, ahol a szülőknek kevésbé van lehetőségük iskolát választani, esetenként ösztönzik is a szülőket, hogy közöljék a tanítóra vonatkozó választásukat. A nyilatkozattal illetve diagnózissal rendelkező, különleges státuszú gyerekek arányát általában mindkét város iskolái kiegyensúlyozzák. A tanítóválasztás hatása, hogy a tanuláshoz nagyobb jelentőséget tulajdonító és aktív szülők – ami a kutató számára nehezen megfigyelhető jellemző, és az érintetteknek is jelzést kell adni róla egymás számára – a választott tanító személyén keresztül egymással párosodnak össze. A szelekciós hatáshoz nem feltétlenül kellene megbízható információk a tanítók minőségéről, elég, ha a szülők megfelelően tartják a választást, és egymás számára jelzik, hogy nem mindegy nekik, kik foglalkoznak a gyermekükkel. Az iskolák általában bátorítják ezt a szelekciót, mivel a nehezen megfigyelhető jellemzők szerint is homogénebb osztályok kialakításánál fontosabbnak tartják, hogy az érintettek élhessenek a szabályozás által meghagyott választási lehetőséggel.

2. A képességek szerinti csoportbontást a felső tagozatban mindkét városban elterjedten alkalmazzák. Az iskolák közti tanulóelosztás kiegyenlítését eredményező jogszabály illetve a városi átszervezés után növekedhetett a szerepe, főleg Ligetvárosban. Ugyan néhány esetben felfüggesztették az alkalmazását az egyenlőbb tanulóelosztást tartalmazó reform logikája szerint és a kompetencia alapú oktatást elterjesztő pályázati programoknak az egyenlő hozzáférésre vonatkozó előírása miatt, de egy-két félév után visszaállították a csoportbontást. Ugyanis a heterogénebb tanulói összetétel és a korlátozott egyéb szelekciós lehetőségek mellett, az iskolán belüli szelekciónak ez a módja kulcsszerepet kaphat az ambiciózus családok meggyőzésében, hogy ne vigyék el a felső tagozatos gyerekeiket a 6 és 8 osztályos gimnáziumokba. A fenntartó a választható órakeret terére engedélyezi a csoportbontást, amit főleg azzal indokol, hogy a kiscsoportos oktatástól teljesítménynövelést vár.

Budapest, 2016. március

## Melléklet

### Disszemináció

3, a kutatásban részt vett közoktatási intézményben, 2 egyetemi órán és workshopon, 2 szakmai fórumon végeztük.

A kutatási téma szorosan kapcsolódott az oktatáspolitikai gyakorlati fejlesztéseihez. Az iskolafenntartók, intézményvezetők, pedagógusok nyitottságát a kutatásban való részvételre részben annak tulajdonítottuk, hogy az őket közvetlenül érintő folyamatokat vizsgáltunk, amelyek reflektálására igényt tartanak. Ennek gazdasági hasznát nem tudjuk mérni, de a visszajelzés hatékonyabb döntéseket eredményezhet minden oktatási szereplő esetében. Az azonos terepeken hosszabb ideig végzett kutatás szándékolatlanul is eredményezhetett volna fejlesztő hatást. De a kutatói érdeklődésünknek is megfelelt, hogy – az etikai követelmények betartásával – hozzájáruljunk a résztvevők ilyen igényének kielégítéséhez.

Az eredmények ellenőrzéséhez szakértői és vezetői csoportinterjúkat használtunk, ami disszeminációt is jelentett. Indirekt módon megjelent a disszemináció az egyéni interjúk egy részében. Az iskolafenntartó és egyes iskolák kérésére sor került közvetlenül disszeminációs célú eseményekre, és a vizsgált városokon kívüli különböző szakmai fórumokon is bemutattuk és megvitattuk a kutatási eredményeket.

A kutatócsoport honlapja (kutatási terv, a kutatás és előzményeinek produktumai, disszemináció):

<http://www.uni-corvinus.hu/index.php?id=iskolakutatas>

A kutatás bemutatkozása a Közgazdálkodás és közpolitika mesterszak Emberierőforrás-menedzsment a közszolgálatban tantárgyának szemináriumán (Budapesti Corvinus Egyetem, 2012. április 4.):

Autonómiák és ellenőrzési eszközök a közoktatásban (Bódis Lajos–Horn Dániel– Neumann Eszter–Oblath Márton)

Előadás a kutatásról és a témában folytatott szlovákiai tanulmányútról a Jász-Nagykunszolnok Megyei Pedagógiai Intézet szakmai műhelyében (Szolnok, 2013. január):  
Esélyegyenlőség és fejlesztéspolitika Közép-Kelet-Európában. Magyarország és Szlovákia példája (Neumann Eszter)

Nemzetközi szakmai műhely a Széchenyi István Szakkollégium szervezésében (2013. április 11-14.):

Education Policy, Equity and Skills Development in Central-Eastern Europe, Transituation, Spring Seminar on the Effects of Post-Socialist Transition in Eastern European Countries, Széchenyi István College for Advanced Studies, Budapest (Neumann Eszter)

A kutatás eredményeinek bemutatása a Közoktatás és mélyszegénység: néhány pedagógiai és intézményi probléma című műhelybeszélgetésen (Katalizátor Hálózat, Budapest, 2013. május 21.):

A közoktatás szintjei közötti átmenetek nehézségei: az ovisuli példája (Neumann Eszter)

Módszerek fejlesztése és munkaszervezési problémák: az IPR és a kompetenciaalapú oktatás példája (Bódis Lajos)

Mobil szakértelmek, iskolák, tantestületek: az utazó tanárok példája (Oblath Márton)

Kutatási beszámoló, prezentáció és vita a kutatásban részt vett két iskola tantestületi értekezletén (2015. augusztus 31., 2016. február 8.): Neumann Eszter, felkért hozzászóló Bódis Lajos

A kutatás eredményeinek bemutatása a Térbeliség és a közoktatás című műhelybeszélgetésen (Katalizátor Hálózat, Budapest, 2015. december 14.): Neumann Eszter

A kutatás eredményeinek felhasználásával és további másodelemzéssel készülő szakdolgozat: Holb Éva Marianna: Impact assessment of an integration programme (ELTE TáTK, Közgazdasági elemző mesterszak, 2016), konzulens: Horn Dániel