Reisz Terézia

A kisebbségi közoktatás-politika helyzete

A magyar közoktatási rendszerben 1921 óta létezik kisebbségi oktatás. (1) A rendszerváltó törvénykezés és az új intézményi keretek megalkotásának sodrában Közép-Európában egyedülálló módon születtek meg mindazok a törvények, amelyek a kisebbségek jogait szavatolják.

A nemzeti és etnikai kisebbségek közoktatási jogosítványait megerősítő intézkedéseket a pozitív diszkrimináció oktatáspolitikai szándéka vezérelte. A kisebbségi jogok biztosítása mellett a magasabb rendű törvényi, szakmai szabályozók dokumentumai célul tűzték ki a sajátos szociokulturális helyzetű fiatalkorú népesség hátrányainak kompenzálását. A nemzeti és etnikai kisebbségek oktatását átformáló törvénykezés meghatározó állomása volt a Közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény, valamint ennek 1996. évi módosítása. A joganyagok egyrészt a 1993. évi LXXVII. Nemzeti kisebbségek és etnikumok jogaira, másrészt – a közoktatási intézmények alapítását és működtetését meghatározó – 1990. évi LXIV. Önkormányzati törvényre épültek.

A magyar oktatási rendszer vertikális és horizontális átrendeződését az oktatáspolitikát formáló társadalmi, politikai, gazdasági folyamatok kényszerítették ki. Markáns változások játszódtak le az oktatásirányítás közigazgatási struktúrájában, az intézményi szerkezetben, a finanszírozásban, az oktatás tartalmi, értékelési és vizsgarendszerében, valamint a szolgáltató intézményi hálózatban és a pedagógusképzésben is. A hazai oktatáspolitika változásai a nemzeti etnikai kisebbségi oktatáspolitika formálására is hatottak, azonban a kisebbségi oktatás terén korszakos megújulást nem eredményeztek.

A hazai oktatáspolitika irányítása – a nyugat-európai demokratikus országok gyakorlatához hasonlóan – kettős felelősség-megosztásra épül. Az egységes oktatáspolitika felső szintű szakmai és törvényességi irányítója az oktatási minisztérium, élén az oktatási miniszterrel. Az oktatáspolitika másik felelősségi szintje a helyi intézményi fenntartók, akik – jellemzően – a települési önkormányzatok.

A kisebbségi oktatásügy hagyományosan integrálódott, allokálódott a nemzeti oktatáspolitika irányítási rendszerébe, ahol az egyes nemzetiségek és etnikai kisebbségek azonos jogosítványokkal rendelkeznek. A kisebbségi oktatás nem rendelkezik ténylegesen önálló felső, illetve helyi irányítási szintekkel. A kisebbségi oktatáspolitika minisztériumi szintű irányítója a Közoktatási és Kisebbségi Kapcsolatok Főosztálya, mely a kisebbségekhez kötődő közoktatási ügyeket koordinálja.

A helyi fenntartó szintjén ugyan biztosítottak az egységes, kisebbségenként önállóan megjeleníthető oktatási jogosítványok, azonban a kisebbségi önkormányzatok infrastrukturális, működési, szakmai, humán és egyéb erőforrások hiányában jogaik érvényesítésében korlátozottak. A kisebbségi önkormányzatok működési feltételei hiányosak, a települési önkormányzatok hivatalaiban megtűrt testületetek. Számítógép, kommunikációs eszközök, ügyfélforgalmat bonyolító szakképzett, kisebbségi nyelvet beszélő apparátus hiányában a körjegyzők – törvényben nem rögzített – feladatait gyarapítják. *(2)* Álljon itt néhány adat a helyi kisebbségi önkormányzatok működését biztosító állami források alakulásáról. Az 1996. évben 188 000 Ft-ot, a 2000. évben 583 962 Ft-ot, a 2002. évben 652

000 Ft-ot fordíthattak a kisebbségi önkormányzatok kiadásaikra. Működési zavaraikat a megyei közigazgatási hivatalokban halmozódó törvényességi felülvizsgálati eljárások dokumentálják. Ilyen körülmények között a kisebbségi önkormányzatok helyi oktatáspolitikai formálásáról alig beszélhetünk. Helyet kaptak ugyan az iskolatanácsokban, de azok megalapítása ma már nem kötelező. Kikérik véleményüket a költségvetés, az oktatási, művelődési és civil programok alakításában, ennek ellenére véleményalakító, döntést befolyásoló eszközük vajmi kevés az önkormányzatok működésében. Helyük, jogosítványaik törvényben biztosítottak, azonban az állandósult forráshiányok miatt szerepük valójában súlytalan a helyi közoktatás irányításában.

A helyi kisebbségi társadalom önkormányzati autonómiája, az intézményi fogyatékosságai miatt csak egyfajta „kvázi önállóság". Amit mindezidáig az aktuálpolitika a politikai legitimáció eszközeként működtet.

A kisebbségi oktatásirányítást, szakmai fejlesztést célzó alulról induló folyamatok permanensen blokkolódtak. A rendszer hiányjelenségeit késleltetett döntések, pótlólagos intézményi funkciók, „utánkövetéses" folyamatok jelzik. Oka a kisebbségenként elkülönülő ágazati irányítási intézményrendszerének teljes hiánya. A centrális irányítás eszköze a politológiai értelemben vett zsiliprendszer, amely a jogosítványok, fejlesztési stratégiák és források adagolt elosztásának tipikus módja. A megosztott felelősségen alapuló irányítás fogyatékosságai – szakmai átgondolatlanság és politikai gátoltság miatt – olyan struktúrát és gyakorlatot eredményeztek, amely megerősíti, legitimálja a jelenlegi praxist.

A kisebbségi érdekérvényesítő funkciókat döntés-előkészítő grémiumokkal léptetették be a minisztériumi irányítás rendszerébe. Az elmúlt évtizedben a többször módosult minisztériumi struktúrában helyet kaptak olyan korporatív szervezetek, amelyeknek tagjait az egyes kisebbségek országos önkormányzatai delegálták. Az oktatási miniszter mellett működő Országos Köznevelési Tanácsba és annak állandó bizottságaiba, az Országos Kisebbségi Bizottságba és a Közoktatáspolitikai Tanácsba, az Országos Közoktatási Értékelési Vizsgaközpontba, valamint a Kiss Árpád Országos Közoktatási Szolgáltató Intézménybe delegáltak kisebbségi képviselőket.

A közoktatásban lezajlott nagy iramú modernizáció a kisebbségi oktatást tulajdonképpen érintetlenül hagyta. A rendszerváltó törvényeknek és az ágazati rendeleteknek a kisebbségi oktatásba való adaptációját, begyűrűzését sajátos egyeztetési, döntés-előkészítési mechanizmusok jellemezték. A felülről „levezényelt" törvényváltozások áradatát az egyes kisebbségek érdemi vita, szakmai párbeszéd nélkül szenvedték el. A szakbizottságok tagjai mind a Nemzeti Alaptanterv (NAT), mind a Kerettanterv bevezetését, illetve az ezekhez igazított úgynevezett nemzetiségi irányelveket szűk határidőn belül, lényegében szélesebb szakmai és társadalmi vita nélkül fogadták el. A nem feltétlenül oktatási vagy szakmabeli önkormányzati delegáltak a kisebbségi oktatás fejlesztését célzó szakanyagokat, a törvényi változás javaslatait – kisebbségi pedagógiai szakértői intézmények hiányában – legfeljebb az országos kisebbségi önkormányzatok szintjén egyeztették. Kisebbségenként eltérő módon, de alapvetően országos önkormányzatok oktatási bizottságaiban, ad hoc gréniumokban, szakértők bevonásával végzik a „tűzoltó" munkát. Hiányoznak azok az intézmények, pedagógiai kutató és szolgáltató központok, amelyek a kisebbségi képzés egyes oktatási intézményeinek szakfeladataihoz igazodó tanügyigazgatási, tartalmi kérdéseket kisebbségenként rendszerszerűen gondozhatnák. A kisebbségi oktatás irányításának intézményi fogyatékosságai, a törvényi, szakmai kompetenciák hiánya miatt a kisebbségi kliensek (szülők, tanulók, pedagógusok, kisebségi önkormányzatok) teljes egészében kimaradnak az őket érintő változásokból. A kisebbségi intézményrendszer közvetlen használói így gyakorlatilag csak legitimálják, szentesítik a minisztérium által javasolt fejlesztéseket.

Ide kívánkozna több konkrét változás esettanulmányának idézése. Helyhiány miatt csak utalok a NAT bevezetését követő nemzetiségi pótmunkálatokra. A fejlesztéseket

nem előzte meg állapotfelmérés, így a változások hatékonysága sem mérhető. Tartós gondot, a kisebbségi oktatás stagnálását eredményezte a tanári segédanyagoknak, a nemzetiségi taneszköz-fejlesztés infrastruktúrájának teljes hiánya. A helyi nemzetiségi pedagógia-programok átalakítása is hasonló anomáliákat hoztak felszínre. A Kerettanterv bevezetéséhez kötődő helyi tantervek 2001. évi átdolgozása kapcsán úgy fogadták el a fenntartó önkormányzatok a nemzetiségi népismeret műveltségi területet tartalmazó helyi tanterveket, hogy az országos egyeztetés még nem zárult le. Késtek a kisebbségi népismereti programok, a cigány népismeret a mai napig sem készült el. A Kerettanterv változásainak a helyi tantervek kisebbségi programjaiban történő átalakítását az iskolák saját forrásból végezték el. A módosításokat elrendelő ágazati irányító szerv sem pénzeszközöket, sem órakedvezményt, sem humánerőforrást nem rendelt az irányelvek és a népismeret műveltségi területet megfogalmazó helyi tantervek kidolgozásának munkálataihoz. A minisztérium normatív, illetve kiegészítő támogatás hiányában csak pályázati utakat nyitott meg a fejlesztések finanszírozására.

A helyi kisebbségi oktatáspolitikáért felelős intézményfenntartók és kisebbségi önkormányzatok ilyeténképpen csupán elszenvedői, de nem aktív alakítói a kisebbségi oktatásügy változásainak.

Tartalmi változás

A hazai kisebbségi közoktatás tartalmi változásait a nemzetközi és hazai oktatáspolitikai modernizációk „utánkövetése" jellemzi. A kisebbségi közoktatás-politikai mozgásokat nem az egyes kisebbségekre jellemző belső, szerves fejlesztések mozgatják, hanem az országos oktatáspolitikai dokumentumokhoz igazodó adaptációs kényszer. A fő áramokat követő módosulások időben, szakmai és kommunikációs síkon is jellegzetesen eltolódtak. A tendencia mögött a kilencvenes évek politikai váltógazdálkodásának látens politikai szándékai, valamint az egyes kisebbségek érdekartikulációjának, intézményrendszerének kiforratlansága és politikai járatlanságai húzódnak meg. *(3)*

A kisebbségi oktatás szabályozásában mérföldkőnek számított 1996-ban a NAT bevezetése. A hazai kisebbségi oktatás tartalmát jelenleg is a NAT, illetve az ahhoz igazodó Kerettanterv, valamint a a Nemzeti, etnikai kisebbség óvodai oktatásának irányelvei és a Nemzeti, etnikai kisebbség iskolai oktatásának irányelvei (32/1997. XI.5 MKM rendelet) szabják meg.

A cigány tanulók oktatása szempontjából a dokumentumok megjelenése annyiban is jelentős, hogy formálisan törvényben is biztosítják a cigány tanulók speciális helyzetéhez igazodó oktatáspolitikai eszközöket.

Az irányelvek – részben megőrizve a hagyományos képzési modelleket – több oktatási és nevelési formát rögzítenek. A kisebbségi óvodai nevelés módjai:

– anyanyelvű (kisebbségi nyelvű) óvodában az élet kisebbségi nyelven zajlik, de lehetőséget biztosít a magyar irodalmi és zenei kultúra megismerésére is;

– kisebbségi nevelést folytató kétnyelvű óvodában a kisebbségi és a magyar nyelv használata együttesen érvényesül. A gyermekcsoport nyelvismeretéhez alkalmazkodó formában a kisebbségi nyelv fejlesztésére helyezik a hangsúlyt.

Cigány kulturális nevelést folytató óvodában három nyelvhasználati lehetőséget rögzít az irányelv:

– kisebbségi nyelvű óvodai nevelés;
– kétnyelvű nevelés;
– cigány kulturális nyelv keretében magyar nyelvű nevelés.

Az óvodáskorú cigány gyerekek tevékenységeiben kiemelten kezelik a cigány kultúrát, művészetek és hagyományok, játékok, versek, mesék, dalok, táncok óvodai értékközvetítését. Az irányelv kívánatosnak tartja a cigány gyerekek sikeres iskolai előmenete-

lének előkészítését, valamint a többségi és cigány kultúra közötti különbségekre és hasonlóságokra való építkezést.

A nemzeti és etnikai kisebbség iskolai oktatásának irányelve öt kisebbségi oktatási formát különböztet meg. A gyakorlatban ennek több variánsa, ötvözete él.

A jelenlegi oktatásirányítás nem rendelkezik olyan oktatáspolitikai stratégiával, amely a nemzeti és etnikai kisebbségi oktatás tartalmát, minőségét javító fejlesztés irányait kijelölné. Tekintettel arra, hogy a kisebbségi oktatás minőségbiztosításának, tervezésének, fejlesztésének mind az intézményi, pénzügyi, kutató és humánerőforrás-háttere hiányzik, ezért nem várható a jelenlegi ágazati szakirányítás logikájától lényegesen eltérő tartalmi korszerűsítés.

A nemzeti és etnikai kisebbségi oktatás és nevelés tartalmi korszerűsítésére több stratégia kínálkozik, e témában élénk vita zajlik a szakírók körében. *(4)* Az elképzelések közös nevezői: az emberi és ifjúsági jogok védelme, a kisebbségenkénti kulturális autonómia biztosítása és annak önálló intézményi megjelenítése, valamint a konszenzuson alapuló nemzeti oktatáspolitika igénye. Ebben az összefüggésben érdemes egységes kisebbségi oktatáspolitikai elvekről beszélni. A gyakorlatban viszont kisebbségenként önálló, plurális művelődési és oktatáspolitikára van igény. Az autonóm kisebbségi ágazati politikákat önálló kisebbségi művelődési és oktatási irányítás alapozhatja meg, melyeknek működési feltételeit törvényi szinten kell garantálni. Az autonóm oktatáspolitika intézményi rendszerének kialakítását és működtetését, finanszírozását az állami feladatok körében kell rögzíteni. Ennek reális lehetősége csak több törvényi feltétel együttes összehangolásával alakítható ki. A hazai kisebbségek kulturális autonómiáját biztosító irányítási rendszer felállításának egyik elgondolása az lehet, hogy a jelenlegitől merőben eltérő decentralizált ágazati politikát biztosító irányítási struktúrát hozunk létre. Az államigazgatási struktúrában és hatáskörökben lényeges változtatások indokoltak. Az egyes nemzeti és etnikai kisebbségek oktatásának irányítását és tartalmi fejlesztését önálló nemzetiségi minisztériumban, kisebbségenként önálló főosztályok látnák el. A főosztályok nemcsak a közoktatás, hanem a felsőoktatás komplex irányításának és fejlesztésének felső szintjét jelenítenék meg. A tartalmi fejlesztéseket az egyes kisebbségek szakmai irányítása alatt álló, önálló művelődési, oktatáskutató és fejlesztő intézmények készítenék elő. A kisebbségi kutató-fejlesztő intézmények – az országos kisebbségi önkormányzatok horizontális és vertikális kontrollja mellett – alapoznák meg a közoktatás és felsőoktatás komplex korszerűsítésének tartalmi munkálatait. A szakmai központok szolgáltató szervezetként végeznék el a területi közoktatás-igazgatási és finanszírozási rendszer, a taneszközfejlesztés, minőségbiztosítás folyamatos elemzését, monitorozását. A szubszidiaritás elvén és folyamatos szakmai önreflexión nyugvó struktúra a tartalmi korszerűsítés intézményrendszerét az alulról szerveződő kisebbségi óvodákra, általános- és középiskolákra, valamint a felsőfokú oktatási intézmények kisebbségi innovációs központjainak fejlesztő munkájára építené. A regionális és kistérségi kisebbségi közoktatási innovációs központok az egyes kisebbségek oktatási rendszerének új típusú fejlesztési és szakmai irányítási egységeiként jelennek meg. A lassan alakuló innovációs központok ma sem és várhatóan a jövőben sem a hagyományos megyei struktúrába szerveződnek. Hálózatuk várhatóan az egyes kisebbségek társadalomföldrajzi eloszlását követő regionális struktúrában fog terjedni. Az oktatási innovációs központok kisebbségenként, regionálisan, kistérségenként várhatóan eltérő nagyságrendben működnek majd. A szcenárió egyes elemeinek megvalósítására a törvényi és finanszírozási feltételek ma is biztosítottak, de a lehetőségek kiaknázása még várat magára.

A hazai közoktatás és kisebbségi oktatás modernizálásának egyik központi kérdése a hátrányos helyzetű térségek és népesség gazdasági, társadalmi esélyeinek javítása. A térségi oktatási innovációk kanalizálását a közeljövőben az EU által szorgalmazott közigazgatási, területfejlesztési modellben az előcsatlakozási források tervszerű felhasználásával építhetjük ki.

A nemzeti és etnikai kisebbségi oktatás intézményi sajátosságai

A kisebbségi oktatás intézményi struktúrájában bekövetkezett változások mérése egy sor módszertani problémát vet fel. A nemzetiségi irányelvek bevezetése előtt nem volt olyan reprezentatív kutatás, amely a nemzeti és etnikai kisebbségi közoktatás állapotát, helyzetét dokumentálta volna. Viszonyítási adatok hiányában nehéz a változást, az elmozdulások irányát mérni. Gondot jelent az is, hogy az oktatásstatisztikai adatok gyűjtésének köre, metodikája, az adatfelvétel szerkezete az elmúlt tíz esztendőben többször is módosult.

Teljes mértékben hiányoznak a területi, regionális adatbankok, a megyék adatgyűjtési kötelezettsége megszűnt. A megyei pedagógiai intézetek szakmai ellenőrzési funkciója módosult, a középszintű tervezésben korábban betöltött szerepük megváltozott. Az iskolákkal kialakult szakmai kapcsolatuk is meglazult. A megyei közgyűlések mellett működő nemzetiségi és kisebbségi bizottságok szerepe tisztázatlan, szakmai kompetenciájuk gyakorlatilag nincs. A térségek nem rendelkeznek megyei, kistérségi oktatási statisztikai adatokkal, a helyzetképre vonatkozó elemzésekkel. A 2000. évre tervezett OM Statisztikai Főosztálya adatbankjának interaktív információs rendszere ma sem működik. A minisztérium által tárolt éves oktatási statisztikák nem követik a közoktatási törvényi változásokat. Nem tartalmazzák a hazai kisebbségek teljes körének oktatás-statisztikai adatait. Az irányelvekben közzétett képzési formákról csak részben nyújtanak információt.

A szakszolgálatok által a kisebbségi tanulók körében végzett nevelési feladatok ellátásának intézményi hátteréről sincs információnk. Nincs adatunk a kisebbségi programot folytató kollégiumi, tehetséggondozó, művészeti, kisegítő és gyógypedagógiai oktatásról sem, holott ezek az intézmények is a kisebbségi közoktatás részét képezik.

Ismertek viszont például a cigány tanulók beiskolázásával és nevelésével kapcsolatos becsült adatok. *(5)* Nagy mintás kutatások elemezték szegregációs folyamatok sajátos területi, szociológiai hátterét és azok intézményesült formáit. Az oktatási adatbankok azonban még ma sem tartalmaznak a cigány etnikai kisebbség iskoláztatására vonatkozó aktuális adatokat. A felzárkóztató programokat biztosító intézményi hálózat mutatói – amelyek a hátrányos helyzetű kisebbségi rétegek, így a cigány tanulók neveléséről is gondoskodnak – szintén konzekvensen kimaradnak a közoktatási adatbázisból.

A nemzetiségi irányelvekben rögzített interkulturális nevelési programot folytató közoktatási intézményekről a statisztika nem gyűjt adatot. Előfordulásuk szórványos, holott az interkulturális nevelés a nem kizárólag kisebbségi tanulókhoz hozza közelebb a nemzetiségi és etnikai kultúrák értékeit. A szempontok meg sem jelennek a közoktatás értékelését megalapozó adatbankok mélyén, így elsikkadnak a kisebbségi jogokat garantáló közoktatási tervezés, elemzés, forráselosztás differenciált lehetőségei elől.

A rendszer hatékonyságára utaló adatok hiányában az oktatáskutató számára nehéz feladat elemzést prezentálni. Éppen ezért a meglévő adathiány miatt csak tendenciákról beszélhetünk. Ily módon csupán óvatos előrejelzésekbe bocsátkozhatunk a nemzeti és etnikai kisebbségi oktatás helyzetének és jövőbeli alakulásának körvonalazását illetően.

Intézményi alapellátás

Nemzetiségenként eltérő módon alakult a kisebbségi programot biztosító intézmények köre. A számszerűen és strukturálisan is jól érzékelhető eltérések oka részben a nemzetiségi és kisebbségi oktatás intézményi ellátottságában hagyományosan meglévő különbségekből adódik. *(6)* Másrészt az egyes kisebbségek eltérő érdekartikulálódása, makro- és regionális politikai hatások is meghúzódnak az intézményi alapellátás stagnálása, romlása és mára konzerválódott szerkezeti aránytalanságai mögött.

Az Oktatási Minisztérium Statisztikai Adattárából nyert kisebbségi oktatási adatok az 1993–2000. évek közötti időszakra vonatkoznak. A kisebbségi oktatásban jelenleg 1009

fő óvodapedagógus, 1433 fő általános iskolai tanító és tanár végez oktató-nevelőmunkát. Jelenleg összesen 830 intézményben zajlik nemzetiségi programú képzés. A kisebbségi oktatási intézményekben 1999-ben összesen 77 630 fő tanulót oktatnak. Az intézményeknek csaknem a fele, 49,6 százaléka (19 792 fővel 412 intézményben) óvodai, 47,6 százaléka (55 013 fő tanulóval 395 intézményben) általános iskolai, 2,8 százaléka (2825 fő diákkal 23 iskolában) középiskolai programot folytat. Hét év alatt csupán újabb 55 közoktatási intézmény vállalt kisebbségi képzést, így az intézmények számában szolid (7,1 százalékos) növekedés volt tapasztalható. Tanulói lélekszámban mindez 7811 fő többletet jelentett, amely így a vizsgált időszakban szerény 11,2 százalékos beiskolázási élénkülést mutat.

A csekély mértékű növekedési rátában hangsúlyosabb volt az „egyéb" besorolású kisebbségek intézményeinek bővülése. Az egyéb kategóriába sorolt cigányság és további kisebbségek (adatrögzítési hiányosságok miatt közelebbről nem pontosítható) intézményei körében háromszoros növekedést regisztráltak, ami további 12 új intézményi program beindítását jelentette. *(1. táblázat)*

nemzetiségi nyelv	1993/1994 N	1997/1998 N	1999/2000 N	változás (1993–2000) fő	%
német	477	539	560	83	117,40
román	31	29	31	0	100,00
szerb	20	18	21	1	105,00
horvát	82	74	73	-9	89,02
szlovák	150	137	134	-16	89,33
szlovén	9	10	10	1	111,11
görög	2	2	2	0	100,00
egyéb	5	13	17	12	340,00
összesen	*775*	*806*	*830*	*55*	*107,10*
ebből					
tannyelvű	67	72	80	13	119,40
kéttannyelvű	51	60	54	3	105,88
nyelvet oktató	702	712	752	50	107,12

1. táblázat. Intézmények (képzési helyek) száma és az összes fenntartónak nemzetiségi nyelvenkénti alakulása

A kisebbségi oktatási formák körében jelenleg meghatározó a nemzetiségi nyelvet oktató 752 intézmény, ez az összes program 84,8 százaléka. Kisebbségi tannyelvű képzést 80 intézmény (6,0 százalék), kéttannyelvű oktatást 54 intézmény (7,0 százalék) folytat.

A visszafogott növekedésre jellemző, hogy az újonnan induló intézmények közel 20 százaléka nemzetiségi nyelvet oktató, 7,0 százaléka tannyelvű oktatást, 5,8 százaléka kéttannyelvű képzést indított. Az eddigi gyakorlat és a fejlesztések iránya is azt mutatja, hogy a nemzetiségi nyelvet oktató formák hangsúlyosabban jelennek meg a kisebbségi közoktatásban.

A kommunikációs nevelés, az anyanyelv ápolása és az identitásformálás tekintetében az óvodák szerepe meghatározó a kisebbségi közoktatásban. A beszélt kisebbségi nyelvek intézményi szocializációs bázisaiként működő ún. nemzetiségi óvodák ma a kisebbségi közoktatási rendszer relatíve legstabilabb intézményei. A közoktatásban részt vevő gyerekek számának csökkenése és a demográfiai folyamatokat kísérő intézményi összevonás és megszüntetés sem érintette negatívan a kisebbségi óvodai intézményhálózatot. *(7)* A drasztikus leépítések főként a nagyobb városok jellegzetes vagyongazdálkodási és költségracionalizálási törekvéseit kísérő jelenségek. A kisebbségi népesség kétharmada pedig vidéki, rurális környezetben él. A kisebb településtípusokban ismert a fenntartók népességmegtartó törekvése, amely együtt jár az alsó fokú oktatási intézmények megőrzésére irányuló szándékkal

és magas áldozatvállalási képességükkel. *(8)* A soknemzetiségű Baranya megyében a kilencvenes évek első felében önállósult települési önkormányzatok állami támogatással és saját forrásaik mozgósításával az óvodát és legalább az alsó tagozatos osztályok újraindítását vállalták (KSH-TSTAR adatbázis; 1990–2001. évi megyei adatok).

a kisebbségi oktatás formái	óvoda	általános iskola	középiskola	együtt
összes intézmény, N	412,0	395,0	23,0	830,0
	49,6%	*47,6%*	*2,8%*	*100,0%*
ebből tannyelvű, N	51,0	**18,0**	11,0	80,0
ebből kéttannyelvű, N	–	54,0	–	54,0
ebből nyelvet oktató, N	361,0	379,0	12,0	752,0

2. táblázat. A kisebbségi programot folytató intézmények összesített adatai a 1999/2000. tanévben

Óvodai nemzetiségi pedagógiai program alapján szervezte meg nevelő munkáját az 1999/2000. tanévben 412 intézmény. Összességében 40 nemzetiségi óvodával van több, de ez a rendszerben 98 fő óvodáskorú gyerekkel kevesebbet jelent, mint hét évvel ezelőtt. *(3. táblázat)* Kisebbségenként eltérő módon alakult az óvodai intézményhálózat. 35 új óvodai program elindításával a német nemzetiségi intézmények 263-ra növekedtek elsősorban Budapesten és a nyugati régióban, így Veszprém megyében. (Baranyában 749 fővel, Fejér megyében 138 fővel csökkent az óvodások száma.)

1993 és 1999 között az „egyéb" kisebbségek óvodái a duplájára gyarapodtak. A négy nevesített (szerb, horvát, szlovák, görög) és egyéb nemzetiségi kategóriába sorolt óvodai intézményi hálózat számszerűségében stagnálást mutat. A román nemzetiségi nyelvű óvodák 20 százalékos csökkenése pedig az intézményhálózat erodálódását jelzi.

Az újonnan induló programok egyenlő arányban oszlanak meg a nemzetiségi tannyelvű és nemzetiségi nyelvoktató formák között. Az ezredfordulóra a 361 óvodában meghatározóvá vált (87,6 százalék) a kisebbségi nyelvoktató óvodák működése, ami azt jelenti, hogy a tannyelvű programot csupán 51 óvodában vállalják.

A kisebbségi tannyelvű forma visszaszorulása részben azzal magyarázható, hogy a gyerekek egyre szerényebb nyelvi készlettel érkeznek az óvodába és később az iskolába. A családi nyelvváltás következtében a szülők és az óvodapedagógusok is az irodalmi nyelv tanítását erősítik meg a mindennapi nyelvhasználat során. Ezt a törekvést ösztönzik a nem kisebbségi származású szülők is. Az idegennyelvtanulás megalapozása érdekében – urbánus környezetben növekvő arányban – íratják be gyermekeiket nyugati nyelveket oktató óvodákba, így a kisebbségi óvodákba is. Másrészt az óvónőképzésben csak az utóbbi időben erősödött meg a tájnyelv használata. A pedagógusjelöltek a nyelv szaknyelvi, tudományos, a középosztály nyelvhasználatára jellemző kommunikációs formáit sajátítják el. Az óvodapedagógusok kvalifikációjában, képesítési követelményében is az irodalmi nyelv ismeretére alapozó nyelvvizsga jelenik meg.

A helyi tájnyelv, nemzetiségi tánc és zenei nyelv, a helytörténet reneszánszát éli. A pedagógiai programok feladatsorai bővelkednek a helyi népi kultúra értékeinek tematikus gyűjtésében és bemutatásában. Az egyes kisebbségi nyelvek és azokon belül számtalan tájnyelvi variáns óvoda-didaktikai alkalmazása még várat magára. Ma még eldöntetlen szakmai körökben is az a kérdés, hogy milyen arányban és milyen képzési területeken jelenjen meg a tájnyelv és az irodalmi nyelv. A vita eldöntése előtt az alapképzésben fel kell készíteni a pedagógusjelölteket az adott kisebbségi nyelv gyűjtésének, nyelvművelésének legújabb metodikai képességeivel. A kisebbségi tannyelvű forma elterjedését a pedagógusképzésben kellene megalapozni, általános nyelvészeti, szociolingvisztikai, kisebbségi jogi, művelődéstörténeti, szociológiai, néprajzi, kutatás-módszertani, kulturális antropológiai kurzusokkal. A pedagógusképzésben a műveltségterületek hiányos oktatá-

sa mutatkozik meg a jelöltek saját és hazai kisebbségekről alkotott képében is. Ami egyébiránt jelentősen befolyásolja a hallgatóknak más kisebbségekhez fűződő attitűdjét is. *(9; 10)*

kisebbségek	1993	1997	1999	1999–93 változás, N	1999–93 változás, %
német	228	252	263	35	115,35
román	17	15	14	-3	82,35
szerb	9	9	9	0	100,00
horvát	36	38	37	1	102,78
szlovák	72	70	73	1	101,39
szlovén	5	5	5	0	100,00
görög	0	0	0	0	
egyéb	5	5	11	6	220,00
összesen	372	394	412	40	110,75
ebből					
egytannyelvű	31	38	51	20	164,52
kéttannyelvű	0	0	0	0	0,00
nyelvet oktató	341	356	361	20	105,87

3. táblázat. Nemzetiségi programot folytató óvodák száma – összes fenntartó nemzetiségi nyelvenkénti alakulása (N)

Az általános iskolai nemzetiségi és kisebbségi oktatás intézményrendszerében számszerűsíthető változás nem volt jelentős. A gyermeklétszám 6301 fővel növekedett. A keleti megyékben a Bács-Kiskun (304 fő) és Szabolcs-Szatmár megyei beiskolázás növekedett (472 fő). A tanulók létszámának gyarapodása csupán egy-egy iskolányi létszámtöbbletet jelent Budapesten, Fejér, Baranya, Győr-Moson-Sopron, Komárom és Veszprém megyékben.

Az általános iskolai kisebbségi intézményrendszer igen érzékenyen reagál a változásokra. Az 1993. évi úgynevezett rendszerváltó közoktatási törvény bevezetésekor 393, az 1999/2000. évi tanévben pedig 395 iskolában folytattak kisebbségi programú oktatást. A vizsgált időszak felezési idejében a nemzetiségi programot folytató közoktatási intézmények száma csökkent, majd enyhe növekedést követően mára stagnálást jelez a kisebbségi általános iskolák hálózata. A változások mögött az egyes kisebbségek iskola alapellátásának strukturális átrendeződése figyelhető meg. A kilencvenes évek elején kialakult szerkezeti aránytalanságok ma is szembetűnők.

A stagnáló, illetve a hullámzó iskolaszerkezet okait több iskolai, fenntartói és oktatáspolitikai tényező magyarázza. Az okokat részben a kisebbségi oktatás közigazgatás-irányítására, a fejlesztés hiányára, valamint az eltérő fenntartói stratégiákra, a kisebbségi önkormányzatok tényleges kompetenciáinak, az iskolamenedzsment hiányosságaira vezethetjük vissza. Az iskolák működtetésében a kilencvenes évek közepén némi megtorpanás volt megfigyelhető. Ez megmutatkozott a programot vállaló intézmények számának (14 iskolai program) csökkenésében is. A Bokros-csomagnak az önkormányzati gazdálkodásra és így a közoktatás működtetésére ható regresszív hatása is kimutatható a kisebbségi programot vállaló iskolák számának apadásában. A kilencvenes évek végére szolid növekedés volt megfigyelhető, amely a korábbi időszakra jellemző kisebbségi intézményrendszer stagnálásához vezetett.

Nem rejthető véka alá azonban az az egyenlőtlenségi körülmény sem, amely az egyes kisebbségek regionális koncentrálódásában, illetve kistelepülési, depressziós, határmenti szóródásában fogható meg. Más az egyes kisebbségek társadalomföldrajzi elhelyezkedése. A különböző gazdasági adottságú, differenciált társadalmi összetételű kisebbségi

népesség és iskolafenntartók tehervállaló-képessége igen eltérő. A térségek más-más intézményfenntartói adottságai megmutatkoznak az oktatási intézmények működéséhez szükséges források eltérő mértékű ráfordításában is. *(11)*

A nemzetiségi alapképzés makrostatisztikái nem tartalmazzák a cigány nyelv és kultúra, valamint az interkulturális nevelési programot folytató általános iskolák intézményi adatait. A kilencvenes évek eleje óta azonban mindkét kisebbségi képzési forma területén voltak változások, kezdeményezések. A képzési formák becsült adataira támaszkodhatunk csak akkor, amikor a cigány nyelvi és kulturális, valamint az interkulturális programot folytató iskolák nagyságrendjét megkíséreljük körvonalazni. *(12)*

Az oktatás-statisztikában is regisztrált kisebbségi képzési formák, mint a kisebbségi tannyelvű, kéttannyelvű és kisebbségi nyelvet oktató modellek elterjedtségüket és összetételét tekintve nem mutatnak lényeges változást. A kilencvenes évek elején az általános iskolákban a kisebbségi nyelvet oktató programokat vállaló iskolák voltak (359 iskola) a legelterjedtebbek és ma is ez az oktatási forma a legjellemzőbb a 379 iskolában. Kéttannyelvű képzés 54, kisebbségi anyanyelvi képzés csupán 18 általános iskolában van. Az anyanyelvű tanítás leépülése látványosan ment végbe. Az elmúlt időszakban egyharmadára apadt a kisebbségi anyanyelvű programot folytató iskolák száma. A kisebbségi önkormányzatok helyi irányítási és a szakmai ellenőrzési anomáliái, valamint a pedagógusképzésben az oktatás strukturális, forráselosztási, finanszírozási, humánerőforrásbeli kutatás-fejlesztési, Ph.D. programok stb. tartós problémái begyűrűztek a képzési formák aránytalanságaiba, ami az anyanyelvi képzés gyorsuló leépüléséhez vezetett. Az oktatási piac új versenyhelyzete olyan beiskolázási és profilmódosítási gyakorlatot indított el az iskolák körében, amely a forrásokért és a tanulók után folyósított normatív támogatásért való versenyben a beiskolázásra váró tanulókat elsősorban az idegen nyelvi és/vagy kétnyelvű iskolákba vonzotta. További kutatás tárgya lehet annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy a szerkezetváltó iskolák megjelenése milyen módon hatott a nemzetiségi általános iskolák leépülésére, illetve átalakulására.

Ha a kisebbségi oktatás intézményhálózatának fejlődési trendjeit körvonalazzuk, akkor elmondható, hogy az óvodák számának (40 intézmény) növekedésével párhuzamosan az általános iskolai hálózat stagnált, viszont az középiskolák száma 1993 óta megduplázódott. A középiskolai iskolahálózat jelenleg mindösszesen 23 gimnáziumot, szakközépiskolát és szakmunkásképzőt számlál, ami 2825 fő diákot jelent a középfokú kisebbségi képzésben. Ez pontosan azt jelenti, hogy 1993-ban 10 középiskolában működött nemzetiségi program, amelyek száma 1997-re 22-re nőtt, illetve a vizsgált időszak utolsó harmadában csupán egy középiskolával bővült.

A tannyelvű (tizenkettő) és nyelvet oktató (tizenegy) középiskolák aránya azonosnak mondható. Az utóbbi képzési forma növekedése a legdinamikusabb. Kéttannyelvű középiskolai program nem működik Magyarországon.

A kisebbségi középiskolai hálózat megtorpanása mögött a közoktatás-irányítás, -finanszírozás, a kisebbségek pedagógiai szakmai érdekeinek gyenge artikulációja, a szakképzésben a munkaerőpiaci szegmensek kezelésének problémái, a kisebbségi felsőoktatási rendszer hiánya és eltérő társadalompolitikai érdekek húzódnak meg. A középiskolai hálózat fejlesztése, irányítása terén lezajlott változások részben a szerkezetváltó iskolák megjelenéséhez, az új érettségi és felsőfokú felvételi rendszer előkészítéséhez, valamint a munkaerőpiachoz igazodó profilváltásokhoz kötődtek.

A kilencvenes évek derekán a középfokú intézmények – különös tekintettel a kollégiumokra – települési önkormányzatainak jelentős hányada lemondott az intézmények fenntartásáról. A helyi források hiánya, valamint az állami normatíváknak az infláció mértékét meg nem haladó növekedése arra késztette a településeket, hogy megyei önkormányzati működtetésbe adják át középfokú intézményeiket. A relatíve jobb működési feltételek azonban nem kedveztek a kisebbségi beiskolázású tagozatok, szakirányok bővítésének.

A szerkezetváltó iskolatípusok megalapítását vagy meglévő intézmények ilyen irányú átalakítását ösztönző közoktatási törvény a kisebbségi programú intézményeknek is lehetőséget nyújtott az új iskolatípusok fejlesztésére. Az önkormányzatok – és más kisebbségi programot vállaló fenntartók – azonban csak kismértékben éltek a szerkezetváltó iskolatípusok kialakításával. Holott e fejlesztés nyithatná meg az utat a közoktatásban tanuló kisebbségek számára az érettségit adó iskolatípusok felé. (A 6+6-os szerkezetváltó típus szinte kizárólag városi környezetben jött létre, oly módon, hogy a hagyományos 4 osztályos gimnáziumok és szakközépiskolák bővítették ki meglévő képzésüket.) A kisebbségi programot folytató általános iskoláknak a középfokú intézmények irányába történő reális fejlesztési esélye igen kevés. A nemzetiségi tanulók lakóhelyére a kisebb településtípusok erősen szóródó területi elhelyezkedése jellemző. A kisiskolák elégtelen oktatási infrastruktúra-, humánerőforrás-, pénzügyi ellátottsága a jelenlegi ösztönzők mellett ezt a fejlesztési lehetőséget is befékezi. Holott a kisebbségi értelmiségi nevelés intézményi modernizációjának egyik útja a szerkezetváltó iskolák felé vezet.

A középiskolák számának stagnálásának okai között a finanszírozási rendszer jelenlegi gyakorlata is jelentős szempontként nyom a latba. A jelenlegi normatív támogatási rendszer nem differenciál kellő mértékben a középiskolai iskolatípusok között. A kisebbségi szakmai képzés nem támaszkodik a vállalkozásfejlesztés, versenyszféra, EU-támogatási rendszer ismert elemeire. Ez a finanszírozási rendszer nem ösztönzi a kisebbségi középfokú oktatási intézmények számszerű és szakmailag differenciált fejlesztését. Ily módon a stagnáló középiskolai rendszer hosszútávon befékezi a kisebbségi szakértelmiségivé válás lehetőségeit és csökkenti a kvalifikált kisebbségi középréteg rekrutációjának csoportos társadalmi mobilitásának esélyeit.

A középiskolai kisebbségi oktatás megtorpanásának okai a hazai kisebbségi felsőoktatási rendszer strukturális fejlesztési hiányosságaira is visszavezethetők. A hazai kisebbségek felsőoktatási rendszere igen hiányos. Az egyetemek, főiskolák karain nincs elegendő kisebbségi nyelven oktatott versenyképes szak, amely a felsőoktatás kínálati piacával „húzná maga után" a középiskolai kisebbségi képzés megfelelő tagozatait, szakmai választékát. A középiskolai kisebbségi tagozatok fejlesztésének blokkolását az egyetemi tagozatok hiánya, a felsőfokú képzési formák kínálatának szűk keresztmetszete is befolyásolja.

A kisebbségi szülők és tanulók beiskolázási gyakorlatát magyarázza, hogy a középiskola befejezését követően – a nemzetiségi nyelvészeti, illetve hiányos pedagógusképzési fakultásokon kívül – alig van kisebbségi képzési nyelvű felsőoktatási szak, amelyet a nemzetiségi érettségivel rendelkező fiatalok megpályázhatnak. Egyre erősebb az a beiskolázási szokás, amely a hazai kisebbségi tanulókat külföldi egyetemek felé motiválja. Ez a lehetőség csak azoknak a fiataloknak jelent perspektívát, akiknek van anyaországuk és ahol fogadják is a diákokat. Az értelmiségivé válásnak ezt az útját csak a hazai kisebbség elit rétege biztosíthatja gyermekei számára. Ezek a megoldások nem segítik a hazai kisebbségi rétegek mobilitását, széles társadalmi rétegekből való rekrutációját.

Nincsenek vagy csak szűk szakmai területeket preferálnak a külföldi ösztöndíjak. (A DAD kizárólag nyelvész hallgatók ösztöndíj-pályázatait fogadja be.) A külföldi tanulmányokat vállaló családok nagy anyagi áldozatvállalással taníttatják gyermekeiket az anyaországokban. A kisebbségi értelmiségivé válásnak ezt a lehetőségét választó családok és fiatalok elesnek az első ingyenes diplomaszerzés lehetőségétől, állampolgári és kisebbségi jogaikban sérülnek.

Modernizációs fékek

Összegzésképpen elmondható, hogy a rendszerváltó kisebbségi törvények és a kisebbségek oktatását érintő dokumentumok, joganyagok életbe lépése óta a kisebbségi közoktatási intézményrendszerben jelentős fejlődés nem mutatható ki. Az anyanyelvi nevelés és iskolai előkészítés kisebbségi intézményrendszerében – a korábbi időszakokhoz ha-

sonló – szerény intézményi és tanulói létszámnövekedés volt tapasztalható. Némileg átstrukturálódott a kisebbségi középfokú intézményhálózat is, de ez – az óvodák számának növekedéséhez hasonlóan – jószerivel csak a német kisebbségi programokat folytató intézmények mérsékelt növekedésében figyelhető meg. Az alapfokú képzés iskola-hálózatában mind számszerű, mind kisebbségi összetételét tekintve aránytalanság, illetve csökkenés figyelhető meg. Az általános iskolák számának stagnálása várhatóan nem fog kedvezően hatni az érettségit adó középiskolák növekedésére.

A közoktatás modernizálási folyamatainak más szegmensei is érintetlenül hagyták a kisebbségi oktatást. Az 1993 óta zajló iskolai profil- és szerkezetváltó hullám elkerülte a kisebbségi közoktatást. Az intézmények csak kis mértékben éltek a szerkezetváltó iskolatípusok, a piacérzékeny, a versenyszférában keresett szakmai profilok, végzettségek vagy új pedagógiai technológiák, az alternatív nevelési módszerek bevezetésének lehetőségével.

A kisebbségi oktatás csekély innovációs érzékenységének gyökerei a hazai pedagógus-társadalom egyre kedvezőtlenebb egzisztenciális helyzetére, romló társadalmi megítélésére is visszavezethetők. A kisebbségi oktatás területein dolgozó pedagógusokra fokozottabban érvényes a kedvezőtlen társadalmi presztízs és a szakmai, anyagi felemelkedési lehetőségek beszűkülése. Megváltozott a kisebbségi pedagógusok társadalmi rekrutációja. Az a körülmény, hogy többségük kistelepüléseken vagy vidéki, peremvárosi környezetben él, önmagában is behatárolja szakmai és egzisztenciális mozgásterüket. A kisebbségi oktatásban dolgozó pedagógusok összetétele (iskolatípusonként, településtípusonként, regionálisan, származásukat, rekrutációjukat, nemüket, életkorukat tekintve) szociológiailag erősen differenciálódott. Az egyes kisebbségi pedagógusok körében – más-más tartalommal – felerősödő kontraszelekciós folyamat figyelhető meg ugyanúgy, mint a hazai pedagógustársadalom egészében.

A kisebbségi pedagógusképzés tartalma és jelenlegi gyakorlata is befolyásolja a pedagógusok innovációs attitűdjét. A képzés mára a felsőoktatás marginalizálódott területévé vált. A pedagógusokat képző intézmények országszerte – egyetemi, főiskolai karokba allokálódva – szervezeti innovációs és forráshiányokkal küszködnek. Az önálló pedagógus normatív támogatás megszüntetése, illetve a pedagógusok képzésére fordítható források nagyságrendjének és felhasználásának jogszabályi kötöttségei e képzési területet a felsőoktatás leggyengébb pozíciójába sodorta. A felsőoktatási törvény, a tanári képesítési törvény (111. / 1997. Korm.r.) és további szakok képesítési előírásai, valamint az ún. kreditrendelet dokumentumainak – bár már évek óta meghatározzák a felsőoktatás működését – összehangolása várat magára.

Hiányos a kisebbségi pedagógusok posztgraduális képzési rendszere is. A jelenlegi képzési formák nem épülnek egymásra. A végzettséget biztosító dokumentumok és azok kredit-értékei nem konvertálhatók a kisebbségi pedagógusok közalkalmazotti és szakmai előrelépési lehetőségeit biztosító rendszerbe. A posztgraduális képzés számos formája létezik, de nem rendelkeznek a felsőfokú oktatási intézmények pedagógus szakvizsgát nyújtó akkreditált szakokkal. A doktori iskolák, ösztöndíjak hiánya a felsőoktatás fejlesztéséért munkálkodóknak sem rövid, sem hosszú távon nem nyújt tudományos előrelépést, egzisztenciális biztonságot. A kisebbségi pedagógus életpálya perspektíváinak kiépítéséhez a kisebbségi akadémiai szakterületek fejlesztését hosszú távú stratégia keretében időszerű lenne megtervezni. Jelentős forrásokat kell rendelni az évtizedes elmaradások kompenzálására. A határon túli kisebbségek felsőoktatásának javításában nem várható lényeges előrelépés, amennyiben a hazai kisebbségi felsőoktatás területén sem gyakoroljuk a pozitív diszkrimináció elvét.

A kisebbségi közoktatás finanszírozása

A közoktatási rendszer finanszírozásának elveit és módját az Önkormányzati Törvény, a normatívák felhasználhatóságának feltételeit viszont az aktuális éves költségvetést szabályozza. A finanszírozás állandó eleme a közoktatás kedvezményezettjeinek köre, vala-

mint a kvóta típusú források rendszere az óvoda, általános iskola, középfokú oktatás intézményeiben. A kisebbségi közoktatásra az ún. kiegészítő támogatások körébe sorolt tevékenységek – állami forrásokra alapozott – finanszírozási gyakorlata érvényes. A fenntartói finanszírozás alapegysége az oktatásban részt vevő tanulókra vetített normatív támogatás. A támogatás elvei minden kisebbségre egységesek, de tervezési gyakorlata nem stabilizálódott. Erre utal az a körülmény is, hogy a Magyar Köztársaság költségvetésének aktuális éves mellékleteiben más-más felhasználási körben tervezik meg a kisebbségi oktatás forrásait. Az egységes normatív támogatási rendszer egyfajta ál-egalitariánus támogatási rendszert erősít meg. Oktatáspolitikai szándék vagy a tények kellő ismeretének hiánya vezethetett ahhoz a finanszírozási elvhez, amelyben a finanszírozó nem mérlegeli sem a feladatok nagyságát, sem a rászorultság mértékét. E szempontok negligálása a pozitív diszkrimináció elvének érvényesítését kikerülő virulens technika.

Az oktatás-gazdaságtani elemzések nemzetközi összehasonlító adatai *(11; 13)* látlelettel szolgálnak a hazai oktatási rendszer finanszírozásának alakulásáról. A kisebbségi oktatás finanszírozásának nagyságrendi változásaiba az ország gazdasági teljesítőképessége, valamint az iskolafenntartók költségráfordításait befolyásoló tényezők erősödtek fel. A rendszerváltást követő években a – relatíve magas – közoktatási ráfordítás 1992-ben tetőzött, majd folyamatos csökkenés után a Bokros-csomag bevezetésével érte el mélypontját. Csak 1999 óta stabilizálódott a közoktatás GDP-hez viszonyított ráfordítása, ami azt eredményezte, hogy jelenleg érték el az 1998. évi (3,64 százalék) állami költségvetési kiadásokat.

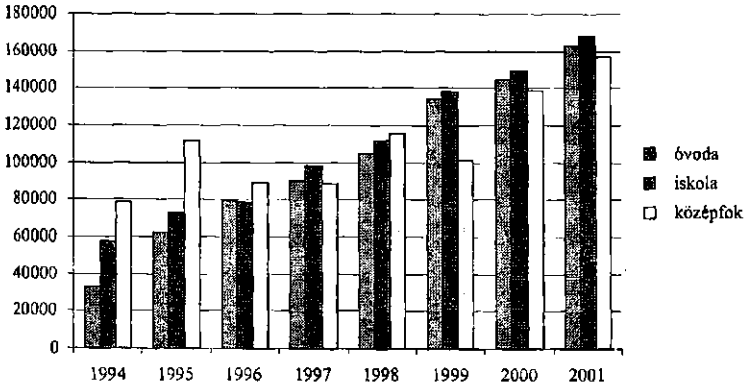
A nagyarányú forráskivonást, pontosabban az infláció mértékét meg nem haladó – reálértékükben csökkenő – állami ráfordításokat mára a fenntartó önkormányzatok sem győzik saját forrásaikból kompenzálni. A megszorító intézkedések következtében a fenntartók felélték tartalékaikat, így pénzügyi és jogi technikákkal csökkentették a kisebbségi oktatásra fordított pénzeszközöket.

A fiskális eszközök sorában számtalan megszorító megoldás született. Az egyik látványos módszer a kötött felhasználású normatív támogatási formák megszüntetése volt. A vizsgált időtartamban – két gazdasági évet kivéve – nem kötött felhasználású gazdálkodással kezelték a fenntartók a kisebbségi normatív támogatásokat. Az ÁSZ az önkormányzatok gazdálkodásának liberalizálása és a könnyebb ellenőrizhetőség indokával szabadította fel a normatív támogatások felhasználási korlátjait, így a kisebbségi költségvetési tételek szabad felhasználhatóságát. Ezzel az intézkedéssel elvették a kisebbségi önkormányzatoktól a helyi kisebbségi társadalom pénzügyi kontrolljának egyik fontos eszközét. A kötött felhasználású támogatási forma – amelyet a mindenkori költségvetés 8. számú melléklete foglal össze – kiiktatása szabad teret nyitott a települési önkormányzati költségvetések belső sorainak átvezetésére. A legjellegzetesebb forráselvonási módszer a nemzetiségi normatív támogatások biztosítása mellett ugyanekkora volumenű intézményi összköltségvetési csökkentés technikája. Az országszerte elterjedt gyakorlat helyi farizeus politikai üzenete az, hogy a kisebbségek megkapják az éves költségvetési törvényben előirányzott normatív támogatást, de az alapellátási feladatokra szánt támogatási pénzeszközt ennek arányában elvonják. Ezzel a technikával a kisebbségi állami források tulajdonképpen eltűnnek a felhasználó költségvetésében és azt a fenntartó – az egyébként is forráshiányos – közoktatási alapellátási feladatokra fordítja.

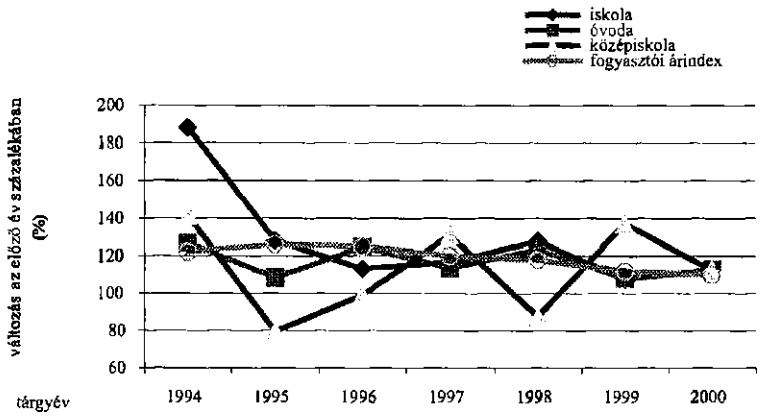
A normatív támogatások közoktatási alapfeladatokat szolgáló forráskiegészítő funkcióját erősítik meg az Állami Számvevőszék jelentései is. *(14)* A vizsgálatok által feltárt önkormányzati típus-hibák:

– a kisebbségi képzésben részt vevő tanulók számának megállapításával kapcsolatos téves vagy jogosulatlan felhasználások;

– a bejáró, felzárkóztató-, magántanulói státusszal együtt járó nemzetiségi kvóták jogosulatlan felhasználása tipikusan a cigány tanulók képzésével kapcsolatos finanszírozási problémák sokaságát vetítik elő;



1. ábra. A kisebbségi oktatás normatív támogatásának alakulása az 1994–2001. években



2. ábra. A kisebbségi oktatás normatív támogatása és a fogyasztói árindex alakulása az 1994–2000. években

– az oktatási intézmény nem rendelkezik a kisebbségi program elindításához szükséges helyi kisebbségi önkormányzati írásbeli nyilatkozattal;

– a fenntartó nem rögzítette a közoktatási intézmény alapító okiratában és/vagy a helyi nevelési programban a nemzeti és etnikai kisebbségi program tevékenységét.

Az Állami Számvevőszék által feltárt hiányosságok közül a két utolsó arra utal, hogy a fenntartók jelentős hányada az elemi tartalmi, szakmai kérdésekkel sem foglalkozik. A normatív támogatások összege jelenleg – deklaráltan – a költségek 95 százalékát biztosítja. Kutatási adatok bizonyítják, hogy a fenntartók – településtípusonként eltérően – a visszaforgatott SZJA mértékének arányában és saját bevételük függvényében jelentős pénzeszközöket mozgósítanak intézményeik működtetésére. A gyerekekért és a fejkvótáért folytatott versenynek – a számos pénzszerzési technikák közül – a nemzetiségi normatív támogatás lehívása csak egyik eszköze. További kutatások szükségesek annak felderítésére, hogy a hiány és pazarlás együtt és külön-külön a kisebbségi közoktatás mely elemeiben számottevőek. Újabb elemzések alapozhatnák meg a kisebbségi oktatás finanszírozásának differenciált, felhasználó-barát modelljeit.

A kisebb települések, különös tekintettel az 1000 fő lélekszámnál kisebb ún. aprófalvak kisiskoláiban homogén kisebbségi népesség esetében kevesebb problémát, heterogén kisebbségi népesség esetében szinte megoldhatatlan pénzügyi feszültséget jelent a cso-

portbontás vagy a tanárok helyettesítésével együtt járó továbbképzés. E financiális kérdés megoldása nélkül nehezen kérhető számon a hátrányos helyzetű tanulók vagy a tanulási nehézségekkel küszködő cigány tanulók differenciált, kiscsoportokra alapozott képességfejlesztő pedagógiai programjainak alkalmazása. Hiányoznak azok a forráselemek, amelyek a jellegzetesen kisebbségi térségekben működő kisiskolák pénzügyi és humánerőforrás gondjait orvosolnák. Problémát jelent az is, hogy a kistelepülések és hátrányos helyzetű térségek felzárkóztatására megnyitott fejlesztési források nem erősítik egymást. A gazdaság és infrastruktúra fejlesztésére koncentráló regionális programok terveiből és finanszírozási elveiből következetesen kimaradnak a humánerőforrás intézményrendszerének fejlesztési szempontjai (ISPA, SAPHARD, PHARE).

A demográfiai folyamatoknak a kisebbségi közoktatásra ható változásai ma még ismeretlenek. Néhány demográfiai prognózis azonban kísérletet tett egyes kisebbségek iskoláskorú népességszámának előrejelzésére. *(7)* Az elemzések nem terjednek ki a hazai kisebbségek teljes körére. A kistelepüléseket sújtó népességcsökkenés és a közoktatási rendszerben tanuló népességet érintő demográfiai tendenciák következtében a közoktatási intézményhálózatban további erőteljes koncentrálódás várható. Az intézmények társulási kedvének növekedése mögött részben ez a folyamat körvonalazódik, amelynek finan-szírozási vonzatai is ismertek. *(15)*

A kisebbségi oktatás finanszírozási rendszerét is új modellben, több szempont együttes beemelésére érdemes alapozni. Kit, mikor, hol, milyen mértékben és meddig támogassunk? Ezekre a kérdésekre válaszolnak a területfejlesztés posztmodernt követő elméletei. *(16)* A modern innováció-elméletek számos megközelítése közül néhány hasznosításra, algoritmizálásra érdemes. Az egalitariánus elvekre épülő támogatási rendszer idejét múlta. Miközben hátránykompenzálásra törekszik, nem csökkenti a hiányokat, ugyanakkor olyan területeket is túldotál, ahol a források az önfejlesztő mechanizmusok révén is előállhatnának.

Megfontolásra javasolandó az a kétpólusú finanszírozási modell, amely a hátrányos helyzetű kisebbségi népesség oktatási intézményeinek támogatásába olyan új elemeket is beemel, amelyek érvényesítésében szociálpolitikai, munkaerőpiaci és ún. „önhibáján kívüli" szempontok kompenzálását is felvállalja. Másrészt a fejlett oktatási hálózattal rendelkező kisebbségek számára a fejlődést tovább biztosító forrásokat célszerű bevezetni. Az innovációk terjedésével, a transzfer felerősödésével a kevésbé fejlett területek is jelentős erőforrásokat profitálhatnak. Végezetül e modellek csak olyan felhasználói finanszírozás mellett működőképesek, ahol a kliens fizet az oktatási szolgáltatásokért. Amennyiben az oktatási piacon a szülőkhöz juttatott támogatási forrásokból a család vásárolja meg az iskola termékeit, úgy meg is választhatja a kliens, hogy kinek, milyen színvonalú szolgáltatására tart igényt. E finanszírozási modell lassan valóságos versenyt teremtene az oktatási piacon. Ugyanakkor kihullanának a rendszerből azok a társadalmi diszfunkciót, szelekciót, szegregációt felerősítő iskolák, amelyek a társadalmi hátrányokat újratermelik.

A kisebbségi oktatáspolitika modernizálásnak kitörési pontja

A nemzetiségi és etnikai kisebbségi oktatás stagnál. Ennek jelei tükröződnek a kisebbségi oktatáspolitika irányításának felső és helyi szintjén megnyilvánuló anomáliákban, a tartalmi fejlesztés konzekvens lemaradásában, az egyes kisebbségek fejlesztési forrásainak strukturális és nagyságrendi aránytalanságaiban, az innovációs mechanizmusok intézményeinek értékvesztettségében, a kisebbségi pedagógusképzés és oktatáskutatás hiányosságaiban. A nemzetiségi és etnikai kisebbségi oktatáspolitika fejlesztésének fogyatékosságai rányomták bélyegüket a kisebbségi oktatás teljes vertikumára.

Társadalompolitikai szempontból nem elhanyagolható kérdés, hogy a nemzetiségi és etnikai kisebbségi oktatás megújítását milyen kontextusba helyezzük. Amennyiben a je-

lenlegi anomáliákkal terhes tervezési gyakorlattal, a meglévő irányítási struktúrában gondolkodunk, ezzel hosszú távon tartósan konzerváljuk a rendszer egyenlőtlenségeit. Éppen ezért a nemzetiségi és etnikai kisebbségi oktatáspolitikát új, de a nemzeti oktatáspolitikától nem idegen alapelvekre kell helyeznünk.

A nemzeti oktatáspolitika decentralizált intézményi struktúrájának és irányításának elve, logikája mentén körülhatárolhatók azok a modernizációs elemek, amelyek a kisebbségekhez tartozó népesség nemzetiségi és etnikai kisebbségi oktatásának megújítását biztosítják. Mindazok az alkotmányos jogok, emberjogi értékek, amelyeket a kisebbségi jogokat szabályozó alapdokumentumok rögzítenek, megerősítik a modern nemzetiségi és etnikai kisebbségi oktatáspolitika kialakításának lehetőségét. A célkitűzés megvalósításához fel kell térképezni azokat a társadalmi és meglévő intézményi szándékokat, erőforrásokat és eszközöket, amelyek hosszú távra szólóan tartósan garantálják a nemzetiségi és etnikai kisebbségi oktatás egyenletes fejlődését és magas színvonalát.

A hazai nemzeti oktatáspolitika széleskörű szakmai viták és plurális politikai értékeken alapuló társadalmi konszenzus eredménye. A törvényalkotási folyamatból tartósan kirekesztett hazai kisebbségek sem az oktatáspolitikai keretek körvonalainak kialakításában, sem a makrofolyamatok szabályozásában nem kaptak kellő helyet. A hazai kisebbségeket legmagasabb szinten képviselő országos önkormányzatok ajánlási-, megfigyelőstátuszukkal és vélemény-nyilvánítási jogosítványaikkal súlytalanok a törvényalkotás folyamataiban, holott kulturális, politikai legitimitásuk, értékartikulációjuk sorában erőteljesen megnyilvánul a kulturális autonómia igénye.

Az EU országjelentései nemcsak a cigány népesség hátrányos helyzetének intézményes megoldását sürgetik. A jelentések rávilágítanak a hazai közigazgatás intézményrendszerének hiányosságaira és az újabb előcsatlakozási pénzeszközök folyósítását az EU-konform közigazgatási és területfejlesztési intézményhálózat kialakításához kötik. A hazai oktatáspolitika új rendszerében már megjelennek az ágazat regionális és kistérségi fejlesztésre alapozó koncepcionális elemek. Még várat magára az oktatáspolitika településpolitikai és regionális fejlesztésre alapozó nemzeti koncepciója. Éppen ezért a kisebbségi oktatás helyi és területi tervezésének kiépítése során e hiátusokkal és a meglévő törvényi, intézményi lehetőségekkel kell számolnunk. Az önkormányzati törvény, a terület- és településfejlesztésről szóló törvény, valamint a közoktatási törvény 1997. évi módosítása alapozza meg a közoktatási és művelődési ágazat alulról építkező tervezésének lehetőségét. A területi közoktatás-fejlesztés és -tervezés mai rendszerében a megyei közoktatási tanácsok és az általuk kifejlesztett tervek alkalmasak arra, hogy a preferált közoktatási fejlesztéseket, így a nemzetiségi és etnikai kisebbségi oktatás modernizálását regionálisan szervezzék. Nyomokban már megtalálhatók azok a kistérségi igazgatási központok is, amelyek alkalmasak lehetnek a helyi szintű kisebbségi közoktatási fejlesztések megjelenítésére. Jelenleg csak pályázati forrásból építkezhet a közoktatás kistérségi tervezésének e szegmense. Nem megoldott a térségi feladatok állami forrásból történő finanszírozása sem. Hiányzik a nemzetiségi és etnikai kisebbségi oktatás területi és helyi szintű tervezésének és forrásellátásának rendszere. Az alakulófélben lévő regionális és kistérségi intézményrendszer várhatóan nemzetiségenként eltérően, a társadalomföldrajzi adottságokhoz igazodóan fejlődik tovább.

Jegyzet

(1) A 20. századi nemzetiségi iskoláztatás intézményesítése a Bethlen-kormány oktatáspolitikai tevékenységéhez fűződik. A nemzetiségek védelmét az 1921. évi XXXIII. tc. trianoni békeszerződés ratifikálta. 1923-ban a kisebbség védelmét biztosító 4800/1923. M. E. rendelet 16. paragrafusa rögzíti a kisebbségek oktatásának jogait. „A nyelvi kisebbséghez tartozó magyar állampolgárok nem korlátozhatók abban, hogy tanulmányaikat a törvényeknek megfelelő fajú, fokozatú és jellegű tanintézetek közül milyen tanítási nyelvű intézetben folytassák." Iskolát alapíthatott az egyház, községek, magánszemélyek és egyesületek. A magyar nyelvű tanításnak

kötelezettsége mellett bármely nemzetiségi nyelv oktatható volt. A vallás- és közoktatási miniszter által 1923. augusztus 24-én kiadott 110. 478/VIII. számú rendelet szerint a népiskolai kisebbségi képzés A, B és C típusokban formalizálható.
– A típus: Kisebbségi tanítású iskola, amelyben a magyar nyelv kötelezően oktatandó tantárgy.
– B típus: Kisebbségi és magyar nyelvű iskola, ahol egyes tantárgyakat a kisebbségi, a többit pedig magyar nyelven tanítanak.
– C típus: A magyar tanítási nyelvű iskolákban az oktatás magyarul folyik, de a nemzetiségi nyelv rendes és kötelező tantárgy. Az írás és olvasás tantárgyakat nemzetiségi nyelven tanították.
A II. világháborút követően a nemzetiségi iskolák újraindítását (a 68 800/1945. V.K.M. számú rendelet szerint) két formában engedélyezték: teljes anyanyelvű oktatás, ahol a magyar nyelv rendes tantárgy, illetve magyar nyelvű oktatás, ahol a kisebbségi anyanyelv önálló tantárgyként tanítható.
A kisebbségi jogok (1949. évi XX. törvény és 1972. évi I. törvény) alkotmányban történő biztosítását követően az ágazati szintű irányítás erős politikai kontroll alatt szabályozza a kisebbségi oktatást. A kisebbségi közoktatás új elemeként az 1953. évi. III. törvény lehetőséget biztosít a nemzetiségi nyelvű óvodai foglalkozások beindítására: „Azokban a községekben (városi kerületekben), ahol magyar nyelvű óvoda nem működik, nemzetiségi óvoda létesíthető 25 gyermek szülőjének kérésére. Ahol magyar anyanyelvű óvoda működik, ott a szülők kívánságára az óvodán belül a nemzetiségi anyanyelvű gyermekek részére 25-ös létszám esetén külön csoportot kell létesíteni."
A kisebbségi oktatás politikai és tartalmi irányelveit a '60-as évektől a '80-as évek közepéig párthatározatokban és ún. feladattervekben teszik közzé. Így az 1968. évi, majd az 1978. évi I. 10. MSZMP PB KB határozat szabályozza a kisebbségi oktatást. A '60–'70-es években a helyi, járási, megyei tanácsi rendszerrel párhuzamosan kialakul a – politikai és közigazgatási, kettős irányításra épülő – tanügyi igazgatási rendszer. Ágazati szinten csak a '70-es évek központi tanterveiben jelennek meg a kisebbségi oktatás tartalmi elemeinek szabályozói oly módon, hogy a kisebbségi tantárgyak önálló oktatásának tanrendi feltételeit írják elő. A tantervek, így a nemzetiségi centrális dokumentumok kidolgozásának szakmai központja az OPI Nemzetiségi Tanszéke volt.
A kisebbségi oktatás jelenlegi rendjét meghatározó törvényi hátteret az 1993. évi LXXVII. „Nemzeti kisebbségek és etnikumok jogairól" szóló törvény, valamint az 1993. évi LXXIX. „Közoktatási törvény" és módosításai, illetve a (32/1997. XI.5 MKM) „Nemzeti, etnikai kisebbség iskolai oktatásának irányelve" rendelet szabályozza.

(2) Jegyző, (2001): Kisebbségi önkormányzatok. 1.
(3) Csefkó Ferenc – Horváth Csaba (2002): *A Magyarországi Németek Országos Önkormányzatának, a hazai németség önkormányzatainak és társadalmi szervezeteinek viszonya a 2002. évi országgyűlési és helyhatósági választásokhoz.* MTA RKKI, Pécs.
(4) Radó Péter (2000): Esélyegyenlőség és oktatáspolitika. *Új Pedagógiai Szemle*, 1. 33–48.
(5) Havas Gábor – Kemény István – Liskó Ilona (2000): *Cigánygyerekek az általános iskolában.* Oktatási Minisztérium, Budapest. Kézirat.
(6) Hoóz István (1993): *Baranya megye nemzetiségeinek jogállása, oktatási és kulturális helyzete.* Pécs.
(7) Polonyi István (2001): *Magyarország emberi erőforrás helyzete a XXI. században és annak oktatáspolitikai kihatásai.* Oktatáskutató Intézet, Budapest. Kézirat.
(8) Forray R. Katalin (1998): *A falusi kisiskolák helyzete.* Educatio füzetek. Oktatáskutató Intézet, Budapest.
(9) Kaltenbach Jenő (2001): *Kisebbségi Ombudsman jelentése, A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok érvényesülése a felsőoktatásban 2001.*
(10) Havas Gábor – Lengyel Gabriella (2002): *Kisebbségi kérdések a felsőoktatásban 2000/2001.* Kézirat, Budapest.
(11) Halász Gábor – Lannert Judit (1997): *Jelentés a magyar közoktatásról.* OKI, Budapest.
(12) Havas Gábor – Kemény István – Liskó Ilona (2000): *Cigánygyerekek az általános iskolában.* Oktatási Minisztérium, Budapest. Kézirat.
(13) Halász Gábor – Lannert Judit (2000): *Jelentés a magyar közoktatásról.* OKI, Budapest.
(14) Jelentés A helyi önkormányzatok 2000. évi normatív állami hozzájárulás igénylésének és elszámolásának vizsgálatáról. www.asz.hu
(15) Györgyi Zoltán – Imre Anna (1999): *Fenntartói társulások.* Educatio Füzetek. Oktatáskutató Intézet, Budapest.
(16) Rechnitzer János – Dőry Tibor (2000): *Regionális innovációs stratégiák.* OM, Budapest.