



Az esélyegyenlőségi és integrációs kiemelt projekt külső értékelése - összefoglaló

2010. március 3.

A 2007 végén indított TÁMOP 3.3.1. kiemelt projekt a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók iskolai sikerességének elősegítését célozza. A projekt értékelésére 2009 októberében a Humán Erőforrás Programok Irányító Hatósága (HEP IH) javaslatára, az Oktatási és Kulturális Minisztériumtól kapott megbízást a Budapest Intézet. Az értékelés célja az első szakasz tapasztalatainak összegyűjtése a projekt következő szakaszának előkészítése érdekében. Az értékelés összegzi a projekt indikátorokkal mérhető eredményeit, felméri a tervezetthez képest elért időarányos előrehaladást, végül a program-dokumentáció és interjúk alapján azonosítja a kiemelt projekt eddigi megvalósulásának erős és gyenge pontjait és az ebből fakadó kockázatokat.

Ez az összefoglaló az értékelés leglényegesebb megállapításait tartalmazza. A teljes tanulmány elérhető a http://www.budapestintezet.eu/uploads/BI_OKM_tamop331_ertekeles_2010marcius.pdf oldalon.

A projekt célja és főbb eredményei

A mélyszegénység, az iskolázatlanság, a munkanélküliség és a roma népesség integrációja a magyar társadalom legégetőbb kérdései közé tartoznak. A magyar közoktatási rendszerből az egyes korosztályok közel harmada kerül ki úgy, hogy nem rendelkezik a foglalkoztathatóságukhoz alapvetően szükséges képességekkel, ami jelentős részben annak tudható be, hogy a közoktatás nagyon egyenlőtlen esélyeket biztosít az eltérő társadalmi háttérű tanulóknak. A halmozottan hátrányos helyzetű (hhh) gyermekek iskolai szegregációjának megszüntetése, ezzel együtt minőségi oktatásuk megteremtése e négy kérdés megoldásának egyik előfeltétele - kevés kiemelt projekt bír tehát nagyobb társadalmi jelentőséggel.

A TÁMOP 3.3.1. kiemelt projekt fókuszában a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók iskolai sikerességének elősegítése, óvodáztatási arányuk növelése, az iskolai szegregáció mértékének csökkentése, az indokolatlanul fogyatékosra minősítés visszaszorítása, a minőségi oktatáshoz való hozzáférés javítása, és végül a közoktatás-fejlesztésben az esélyegyenlőség-elvű támogatáspolitikai horizontális érvényesítése állt.

A projekt végrehajtásért felelős Educatio Kft esélyegyenlőségi oktatás-fejlesztési programjai 2009 végére 1600 általános iskolában mintegy 75-80 ezer halmozottan hátrányos helyzetű és 200-225 ezer nem hátrányos helyzetű gyermeket értek el. A magyarországi általános iskolák negyede kapcsolódott be a tanításmódszertani megújulást megalapozó integrációs programba. A kiemelt projekt és a kapcsolódó pályázatok az integrációhoz szükséges módszertani váltást támogató továbbképzéseket biztosítják az iskoláknak, az új módszerek beépülését mentori szolgáltatás támogatja. Az elődprogramban az általános iskolák számára kifejlesztett képzések a kiemelt projektben a középiskolák és az óvodák számára is elérhetővé váltak. Az iskolafenntartó önkormányzatokat célzó alprojektek eredményeként 1300 település készítette el esélyegyenlőségi intézkedési tervét, melynek végrehajtását jogszabályi ösztönzők és mentorok támogatják.

A kiemelt projektet 2007 júliusában a kormány 1,65 Mrd forintos támogatási kerettel hagyta jóvá. A projekt elindítása a szokásosnál hosszabb ideig, közel másfél évig húzódott; a kormány jóváhagyása és a támogatási szerződés megkötése között is több, mint egy év telt el. Az operatív program elfogadásának késedelme, az elődprogramok és intézkedések végrehajtásának elhúzódása, valamint a program-végrehajtási rendszer átalakítása jelentősen lelassították a projekt megkezdését és végrehajtását, illetve a minőséget veszélyeztető mértékben megrövidítették az érdemi, szakmai munkára fordítható időt.

A kiemelt projekt fontos társadalmi célt, átgondolt keretben, tudatos és körültekintő koordinációval, nehéz keretek közt valósít meg. A korlátok ellenére a projekt jelentős eredményeket ért el, az alprojektek többsége az eredeti ütemezéstől kisebb elmaradásokkal ugyan, de a tervezettek szerint megvalósult. A projekt legnagyobb erőssége, hogy az alaposan feltárt problémákra adekvát és jól összehangolt eszközökkel válaszol, legkritikusabb pontja a finanszírozási korlátokhoz való alkalmazkodás és a kommunikáció.

Problémák és megoldások

A közoktatás minőségi problémái, és különösen a legszegényebb családok gyermekeinek kiszorulása a minőségi oktatásból egyértelműen indokolják a kormányzati beavatkozást, tekintve, hogy a közoktatás közösségi szolgáltatás, amelynek minőségéért az állam felel. A közoktatás minősége egyfelől nagymértékben meghatározza az ország humán erőforrás-állományának alakulását és ezen keresztül a jólét növekedését is. Másfelől a közoktatás döntően befolyásolja az egyéni életesélyek alakulását is, és így a társadalmi befogadás és a társadalmi mobilitás egyik legfontosabb eszköze.

A kiemelt projekt a Hefop elődprogramjaiban elindított két irányt folytatta: egyfelől az integrációt segítő *pedagógiai módszerek* fejlesztését és átadását, másfelől az *önkormányzatok* integrációs erőfeszítéseinek ösztönzését és szakmai támogatását.

A *módszertani* komponens lényege, hogy a pedagógusok új, modern eszköztárat (tananyagokat és képzést) kapnak az eltérő képességű, eltérő háttérű gyerekek készségeinek fejlesztéséhez, a vegyes tanuló-csoportokon belüli együttműködés támogatásához, és a szülővel való együttműködés javításához is. A 2003-2006 között zajlott elődprogram rendkívül alapos hatásvizsgálata szerint az integrációs módszertan szerint tanuló gyerekek teljesítménye rövid távon is érdemben javult a programban nem résztvevő hasonló iskolák tanulóihoz képest. A kiemelt projektet hasonlóan alapos eredmény-mérés kíséri. A legfontosabb hatásokat még nem lehet mérni, hiszen ezek hosszabb távon, a hátrányos helyzetű gyerekek későbbi munkapiaci esélyeinek javulásában jelentkeznek majd.

Az *önkormányzatok* ösztönzésének legfontosabb eszköze az esélyegyenlőség-elvű támogatáspolitiká. Ennek lényege, hogy a finanszírozási forrásokhoz azok férhessenek hozzá, akik erőfeszítéseket tesznek az esélyegyenlőség javítása érdekében. Ez a szabályozási ösztönző új közpolitikai eszköz Magyarországon, melyet az Európai Unió szervezetei is üdvözöltek. A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 105. §-a értelmében a hazai és nemzetközi forrásokra kiírt közoktatási fejlesztési célú pályázatokon való részvétel feltétele az ún. közoktatási esélyegyenlőségi helyzetelemzés és a közoktatási esélyegyenlőségi intézkedési terv kidolgozása és elfogadása. Új fejlemény, hogy a feltételes támogatás szabályát kiterjesztik az önkormányzati támogatások teljes körére – azaz, elfogadott esélyegyenlőségi intézkedési tervekhez kötik bármilyen helyi, kistérségi szintű hazai és EU-költségvetési támogatás elnyerését.

Az értékelés során átnézett intézkedési tervek tartalmi szempontból egy óvatos, előkészítő fázist tükröznek a helyi önkormányzati szinteken: összességében egy kockázat-kerülő és a biztos teljesítést szem előtt tartó hozzáállás lenyomatai a dokumentumok. Ilyen tekintetben a megvizsgált önkormányzatok többségére a formai követelményeknek való megfelelés volt jellemző, az érdemi intézkedések előkészítése és megtervezése helyett. Ez a módszertani képzések esetében is előfordul: a pályázók érdekltsége a képzés minőségét tekintve még gyenge és a fenntartók esetenként az integráció elszabotálásában érdekeltek.

Koherencia

A kiemelt projekt stratégiai céljai (átfogó cél, specifikus célok) világosak és jól számszerűsíthetők. A program-alkotás időbeni konzisztenciáját és stratégiai célzásának finomítását tükrözi, hogy a 2007-2013 időszakban 1) a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók kerültek az intézkedések fókuszába (vö. hátrányos helyzetű tanulók célcsoportja a HEFOP-ban), valamint 2) pontosabbá és specifikusabbá váltak a kiemelt projekt szintű célok. Az új célkitűzések közé került a hhh tanulók óvodáztatási arányának növelése, az indokolatlanul fogyatékosra minősítés visszaszorítása, a közoktatás-fejlesztésben az esélyegyenlőség-elvű támogatáspolitiká horizontális érvényesítése. Ezt az elmozdulást a 2007 előtti végrehajtási tapasztalatok, illetve a társadalmi egyeztetések is sarkallták.

A TÁMOP 3. prioritás, illetve a vizsgált kiemelt projekt rész céljai összhangban vannak a kapcsolódó szakpolitikai stratégiai kerettel, és jól illeszkednek a nem fejlesztéspolitikai jellegű beavatkozásokhoz. A végrehajtás szakpolitikai koordinációja is jól működik. A projekthez kapcsolódó intézkedéseket a tárca tudatosan végzi, gondoskodik a fenntarthatóságot segítő biztosítékok megfelelő törvénybe, rendeletbe kerüléséről, a finanszírozási ösztönzőkről. A szakpolitikai kontinuitást segíti az is, hogy az EU kiemelt figyelemmel kíséri a projektet és jó gyakorlatként tartja számon.

A kiemelt projekthez közvetlenül kapcsolódása más uniós pályázatokhoz jól összehangolt, ez azonban magában rejti azt a kockázatot, hogy bármely projekt késése könnyen jelentős zavart okozhat más projek-

tek megvalósulásában is. Gyengébben teljesít a projekt abban a tekintetben, hogy a közvetetten kapcsolódó más EU programokat (TÁMOP, ROP) az IH és a szaktárca tartalmában és ütemezésében sem minden esetben igazítja megfelelően a kiemelt projekthez.

Esetenként gyenge a kapcsolódás más tárcák releváns programjaihoz is, amit részben a közigazgatási működési kultúrájának általános korlátai, részben személyes és politikai nézet és érdek-ellentétek, szakmai vagy értékválasztási ellentétek, részben politikai költségek is magyarázhatnak. A TÁMOP 3.3.1. kiemelt projekt kezdeményezései között megjelenik ugyan a más tárcák hatáskörébe tartozó területekkel való szorosabb együttműködés megteremtése, de ebben mégsem történt jelentős előrelépés.

Kommunikáció

Erős korlátot és kockázatot jelent a változással szembeni általános ellenállás az érintett szereplőkben, amit tovább ront a közhangulat, a politikai feszültségek. Az ezt kezelő programelemek, és kitüntetetten a kommunikációs erőfeszítések még viszonylag gyengék. A projekt kommunikációs tervében meghatározott üzenetek többsége nem, vagy nagyon korlátozottan jelent meg az országos médiában, így nem jutott el a tágabb közvéleményhez.

A projektben kevés figyelmet kap a pedagógusok nyitottságának, a változások követésére, befogadására való képességének megerősítése. Ennek egyik jele, hogy a projekt belső kommunikációja a fejlesztéspolitikai szakzsargon, és nem az iskola nyelvén zajlik. A változás gyakran kívülről-felülről megszabott követelményként és kritikaként, nem pedig a helyi, gyakorlati problémáik megoldásához adott segítségként jelenik meg a pedagógusok számára.

A tárca esélyegyenlőségi víziója alapos és egyértelmű, az erről való kommunikáció azonban kifelé és a program szereplői felé is elégtelen. Ez megnöveli annak kockázatát, hogy csökken a projekt társadalmi elfogadottsága és a szereplők motivációja.

Ütemezés, határidők betartása

A projekt adminisztratív előkészítése jelentősen elhúzódott, az alprojektek megvalósulása azonban összességében a tervezett menetrend szerint zajlott. Néhány alprojekt esetében a kapcsolódó pályázatok késése vagy sikertelensége miatt nem valósult meg a terv, illetve menet közben módosítani kellett az elvárt teljesítést. A teljesített alprojektekre is jellemző azonban, hogy a tartalmi megvalósítás és a finanszírozás között nagy az időbeni eltérés: előfordul, hogy a teljesítést több hónapos késéssel követi a kifizetés.

Az előkészítés, illetve a megvalósítás elhúzódása többféle okra vezethető vissza: (1) szakmai nézetkülönbségek az Irányító Hatóság és OKM (Educatio Kft.) között, (2) a megvalósítási szakaszban a bürokratikus akadályok az Oktatási Minisztérium Támogatáskezelő Igazgatósága (OKMTI), mint közreműködő szervezet és az Educatio szervezetén belül és az egymással való együttműködésben (3) az uniós források elosztásának intézményrendszerén belüli folyamatos szervezeti tanulás, az eljárásrendek átalakításai, illetve (4) az uniós források elosztásának keretszabályozásában történt időközbeni változtatás. További elemzést igényelne, hogy az IH intézményi kapacitásának esetleges korlátai mennyiben járulnak hozzá a végrehajtásban tapasztalt fennakadásokhoz.

A végrehajtás monitorozásában hiányzik a visszacsatolás a kedvezményezett Educatio Kft, illetve a kivitelezők (szakértők, képzők, iskolák, stb.) adminisztrációs terheléséről, illetve cash flow jellegű problémáiról.

A csúszások minden esetben növelik a programok fajlagos adminisztrációs költségét. Megnő a kockázata, hogy a tervezettnél rövidebb idő alatt elvégzett feladatok minősége a lehetségesnél gyengébb, a tevékenységek egymásra épüléséből származó szinergikus hatások csökkennek, a beavatkozások eredményessége helyett azok formális, szabályszerű kivitelezése kerül előtérbe, illetve mindezek következtében nem sikerül megtartani a legjobb szakembereket.

A projekttevékenységekben a szerződő felek általában iskolák, non-profit szervezetek, szakértők – többségükben olyan szervezetek vagy személyek, akik kevés forrással rendelkeznek és nem feltétlenül képesek alkalmazkodni a finanszírozás akadozásához vagy jelentős késéséhez. Különösen igaz ez a civil szervezetekre és a hátrányos helyzetű kistérségekre, melyek saját erőből nem tudják megelőlegezni a tevékenységek finanszírozását. A külső szerződő felek kiszolgáltatottsága és sérülékeny helyzete miatt a finanszírozás akadozása alapjaiban veszélyezteti a projekt eredményességét.

Fenntarthatóság

Az általános iskolák negyede kapja az integrációs támogatást, illetve a pedagógusok kiegészítő illetményét, ami javítja az intézmények elköteleződését az integrációs politika mellett.

Kockázatot jelent, hogy a projekt még az elindítását kezdeményező kormányzattól sem kapott felvállalt, széles körben kommunikált, az oktatási ágazaton túli politikai támogatást és erre a következő kormány esetében sincs garancia. Mi több, jelenleg az ágazati politikai támogatása sem egyértelmű, részben az uniós források centralizált elosztása, részben az integrációs erőfeszítések rövidtávú politikai költségei miatt.

A projekt erőteljesen épít a költségigényes, kevésbé hatékony külső szakmai képzésre, mentorálásra, míg kevés figyelmet fordít a tantestületek belső erőforrásainak kiaknázására, a tantestületen belüli együttműködésre és tanulásra (ami pedig lényegesen olcsóbb). Az integrációs program tanárképzésbe történő beillesztése, adaptálása terén szerények az eredmények, miközben éppen ettől lenne várható a módszertani váltás hosszú távon hatékony megoldása.

Főbb javaslatok a projektvégrehajtásban érdekelt szervezetek szerinti bontásban

Educatio Kft

- A belső kontrolling fejlesztése és a kétoldalú kommunikációra építő, reszponzív működés megerősítése.
- Külön szóvivő megbízása az integrációs projekt külső kommunikációjának szervezésével és megvalósításával
- Több segítség a közoktatási intézményeknek a módszertani váltás kritikus időszakának átvészeléséhez: a képzések teljes tantestületre kiterjedő szervezése; az iskolák közötti a hospitálás külön anyagi támogatása
- Internetes fórum létrehozása, amelyen minden, az integrációval kapcsolatos képzésekre és elérhető szolgáltatásokra vonatkozó információ megjelenik. A részben közösségi alapon szerveződő tájékoztatás a pedagógusok közötti tapasztalat-átadást is segítené a képzések tartalmáról és minőségéről, a trénekről.

OKM

- A projektek érdemi előrehaladását akadályozó formai, adminisztratív előírások egyszerűsítése (OKM Támogatáskezelő Igazgatóság)
- Az Educatio Kft. likviditási problémáinak áthidalása
- A közoktatási esélyegyenlőségi szakértők és mentorok a ROP és más kapcsolódó támogatási konstrukciók helyszíni ellenőrzésében való részvételének biztosítása annak érdekében, hogy az esélyegyenlőség érdekében tett vállalások megvalósítása érdemi monitoringot kapjon.
- A módszertani megújulás tanárképzésbe való beépítése terén eddig elért szerény eredmények okának részletes feltárása és az erre szánt erőfeszítések növelése.
- Az oktatási integráció megerősítése az óvodában és az alsó tagozaton. Az értékelés alapján itt könnyebb a módszertani váltás, a 3-7 éves korosztályokkal foglalkozó pedagógusok lehetnének a váltás „ügynökei”.

HEP IH és NFÜ

- Explicit időbeni korlát felállítása a projekt Bíráló Bizottság döntésére és a szerződések megkötésére, amely nem lehet több mint a projektjavaslat beadását követő három hónap.