



AZ ISKOLAI LEMORZSOLÓDÁS CSÖKKENTÉSÉT CÉLZÓ SZABÁLYOZÁSRÓL

Az Európai Tanács ajánlása

Az iskolai lemorzsolódás megelőzésének keretei és lehetőségei a tagállamokban

Molnár Ferenc
pedagógiai előadó

COM (2011) 19 végleges

Javaslat

A TANÁCS AJÁNLÁSA

Az iskolai lemorzsolódás csökkentését célzó szabályozásról

INDOKOLÁS

1. A JAVASLAT HÁTTERE

Az Európai Tanács 2010 júniusában elfogadta az Európa 2020 stratégiát, amelynek három egymást erősítő prioritáson alapul: az intelligens, a fenntartható és az inkluzív növekedésen. A stratégia öt kiemelt céljának egyike, hogy 2020-ra az iskolai lemorzsolódás¹ arányát 10 % alá csökkentse. Az iskolai lemorzsolódás megelőzése különösen fontos ahhoz, hogy a szegénységnek és a társadalmi kirekesztettségnek a gyermek fejlődésére gyakorolt negatív hatásával fel lehessen venni a küzdelmet, illetve ahhoz, hogy önállóságra ösztönözze a gyermekeket és segítsen megállítani a hátrányos helyzet nemzedékről nemzedékre való öröklődését.

Az iskolából lemorzsolódó fiatalok számának drasztikus csökkentése kulcsfontosságú befektetés, amely nagymértékben hozzájárul az Európai Unió eljövendő jólétéhez és társadalmi kohéziójához.

Bár az iskolai lemorzsolódás okai meglehetősen egyedi okokra vezethetők vissza, mégis a lemorzsolódók háttere általában nagyobb valószínűséggel hátrányos helyzetű társadalmilag, gazdaságilag, illetve nagyobb valószínűséggel alacsony képzettségű. A legkritikusabb helyzetben lévő csoportok és a sajátos nevelési igényű fiatalok felülreprezentáltak az oktatásból vagy képzésből kimaradók között. A fiúk esetében sokkal valószínűbb a lemorzsolódás, mint a lányoknál.

Az általános képzésben problémákkal küszködő diákok gyakran inkább a szakképzésben folytatják tanulmányaikat. Ezzel az iskolai lemorzsolódás csökkentése terén a szakképzést nyújtó intézményekre különösen nagy felelősség hárul és jelentős kihívásokkal szembesülnek.

Az iskolai lemorzsolódás okait számos társadalommal, fiatalokkal, családdal, egészséggel, helyi közösséggel, foglalkoztatással és oktatással foglalkozó szakpolitikának is kezelnie kell.

Az ajánlás az egész életen át tartó tanulás perspektíváját szem előtt tartva az egyéni intézkedések alkalmazása helyett az átfogó stratégiák kidolgozására helyezi a hangsúlyt, amely a lemorzsolódást több szakpolitikai terület összefogásával igyekszik legyőzni, amely az összes érdekeltet bevonja a folyamatba.

Alapvető iránymutatást ad ahhoz, hogy hogyan lehet következetes, átfogó és tényeken alapuló szabályozást kialakítani az iskolai lemorzsolódás leküzdésére. Célja, hogy:

- referenciakeretet bocsásson a tagállamok rendelkezésére, amelynek segítségével az iskolai lemorzsolódás megakadályozását szolgáló hatékonyabb szabályozást alakíthatnak ki,
- támogassa a tagállamokat ezek megvalósításában, és ez
- az iskolai lemorzsolódás mértékének jelentős csökkenését eredményezze valamennyi tagállamban.

2. HATÁSVIZSGÁLATOK EREDMÉNYE

A javaslat a tagállamoknak a nyitott koordinációs módszer keretében 2006 és 2010 között elkészített munkáján alapul, amely „a részvétel és társadalmi integráció az egész életen át tartó tanulásban” kérdésre összpontosított. 2010 júliusában szervezett miniszteri találkozón fogalmazódott meg, hogy szükség van a tagállamok között a tapasztalatok, valamint a bevált módszerek cseréjére, üdvözölték továbbá azt a felvetést, hogy az Európai Unió rugalmas szabályozási keretet alakítson ki, amelyben például az iskolai oktatásban szükséges kulcskompetenciák közös európai meghatározása terén nyert tapasztalatok hasznosíthatók.

3. A JAVASLAT JOGI ELEMEI

A javaslat összefoglalása

Az ajánlás az iskolai lemorzsolódás leküzdését célzó következetes, átfogó és tényeken alapuló szabályozás főbb elemeit állapítja meg. Ezek között szerepelnek a megelőzés, a beavatkozás és a kompenzációs intézkedések. Az oktatás és képzés minden szintjével foglalkoznak, az oktatási és képzési rendszerek strukturális vetületeivel, az iskolák szintjén megvalósítható

intézkedésekkel, illetve az egyes lemorzsolódás kockázatának kitett diákok támogatásának rendszerével.

Az ajánlásból is kiolvasható, hogy az iskolai lemorzsolódást összetett jelenségnek tekinti, amelynek jellemzői országonként, régióként, illetve még akár egy régió belül is eltérnek. Az eltérésekre tekintettel nemcsak a kérdés folyamatos nyomon követésére, hanem annak területén az adott helyzetekhez igazított fellépésekre is szükség van. Az ajánlás kapcsolattartási pont kíván lenni a bevált módszerek további cseréje, illetve a nyitott koordinációs módszer keretében kialakított szabályozás kérdésében.

Az ajánlás arra kéri fel a tagállamokat, hogy:

- azonosítsák az iskolai lemorzsolódás fő kiváltó okait és kísérik figyelemmel a nemzeti, regionális és helyi szintű fejleményeket,
- fejlesszenek ki és alkalmazzanak átfogó, szektorokon átívelő szabályozást az iskolai lemorzsolódás kezelésére – saját egyéni helyzetükre figyelemmel.

Jogalap

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 165. cikke szerint az Európai Unió a tagállamok közötti együttműködés ösztönzésével és szükség esetén tevékenységük támogatásával és kiegészítésével hozzájárul a minőségi oktatás fejlesztéséhez.

Az EUMSZ 9. cikke rögzíti, hogy „politikái és tevékenységei meghatározása és végrehajtása során az Európai Unió figyelembe veszi a foglalkoztatás magas szintjének előmozdítására, a megfelelő szociális biztonság biztosítására, a társadalmi kirekesztés elleni küzdelemre, valamint az oktatás, a képzés és az emberi egészség védelmének magas szintjére vonatkozó követelményeket”.

A szubszidiaritás (segítség, támogatás), az egymást kiegészítő jelleg és az arányosság elve

A tagállamok által az Európa 2020 stratégia keretében vállalt feladatok megvalósításának megkönnyítésével a javasolt ajánlás hozzá kíván járulni az oktatás és képzés minőségének javításához.

Kiemeli az „Oktatás és képzés 2020” koordinációs szakpolitikai módszer lényegét, de a szabályozások összehangolására és a több szakpolitikát érintő fellépéseket hangsúlyozza. A végrehajtáshoz szükséges rendelkezések azonban továbbra is a tagállamok hatáskörében, a

végrehajtásukhoz legmegfelelőbb szinten maradnak, a nemzeti, regionális, vagy helyi körülményeket figyelembe véve, így összhangban vannak az arányosság elvével.

Javaslat

A TANÁCS AJÁNLÁSA

Az iskolai lemorzsolódás csökkentését célzó szabályozásról

(EGT-vonatkozású szöveg)

AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre és különösen annak 165. és 166. cikkére,

tekintettel az Európai Bizottság javaslatára,

Az iskolai lemorzsolódás - ahol „iskolai lemorzsolódás” magában foglalja az oktatási vagy képzési rendszerből a felső középfokú képzés – illetve azzal egyenértékű szakképzés – befejezését megelőzően történő mindenfajta lemorzsolódást- csökkentése alapvető fontosságú számos, az Európa 2020 stratégiában⁴ meghatározott fő célkitűzés megvalósításához; a készségek és képességek szintjének javításával az „intelligens növekedéshez”, a munkanélküliség és a szegénység egyik legnagyobb kockázati faktorának leküzdésével az „inkluzív növekedéshez” járul hozzá. Az Európa 2020 stratégiában ezért kiemelt célkitűzésként szerepel az iskolai lemorzsolódásnak a 2009-es 14,4%-ról 2020-ra 10% alá való csökkentése. A tagállamok vállalták, hogy az egyéni kezdeti helyzetük és a nemzeti adottságaik figyelembe vételével nemzeti célkitűzéseket állapítanak meg.

Az Európa 2020 stratégia alkalmazását segítő integrált iránymutatások ösztönzik a tagállamokat, hogy minden szükséges erőfeszítést megtegyenek az iskolai lemorzsolódás megelőzésére.

„A szegénység és társadalmi kirekesztés elleni küzdelem európai platformja” elnevezésű kiemelt kezdeményezés keretét biztosít a azon fellépésekhez, amelyek biztosítják a társadalmi és területi kohéziót; továbbá különös figyelmet fordít a hátrányos helyzet továbböröklődésének

megakadályozására és megelőző intézkedések alkalmazására. Arra az Európa 2020 stratégiában rögzített kiemelt célkitűzésre irányul, amely a következő évtizedben legalább 20 millió embert kíván kiemelni a szegénységből és a társadalmi kirekesztettségéből.

Az Európa 2020 stratégia egyik kiemelt kezdeményezésének, a „Mozgásban az ifjúságnak” az a célja, hogy „a kiválóság és a tőke kombinálása, illetve a diák- és gyakornok mobilitás ösztönzése révén növelje Európa felsőoktatási intézményeinek teljesítményét és nemzetközi vonzerejét, Európai Unió-szerte javítsa az oktatás és képzés valamennyi szintjének minőségét, valamint javítsa a fiatalok foglalkoztatási lehetőségeit”.

Az iskolai lemorzsolódás okai az egyes országok között, vagy akár egyes régiókon belül is jelentősen eltérnek. A korai lemorzsolódás csökkentését célzó szabályozást az adott régió, illetve országon belüli helyzethez kell igazítani.

Az országok és a régiók között fellelhető különbségek ellenére mindegyik tagállamban egyértelmű bizonyítéka van annak, hogy a hátrányos helyzetű és a legkritikusabb helyzetben lévő csoportokat e probléma jobban érinti. Érzékelhető, hogy a sajátos nevelési igényű fiatalok felülreprezentáltak az oktatásból vagy képzésből lemorzsolódók között. Az iskolai lemorzsolódás társadalmi hátrányokkal jár és állandósítja a társadalmi kirekesztődés kockázatát.

Felismerték az iskolai lemorzsolódás elleni küzdelem területén a felnőttkori tanulás szerepét, mivel ezáltal a felnőttkorba belépő, képesítéssel nem rendelkező fiatalok második esélyhez jutnak, ez az oktatási forma célzottan az alapszintű és az információtechnológiai készségekre, valamint a nyelvtanulásra helyezi a hangsúlyt.

Szükség van az általános készség szint növelésére, elsőbbséget biztosítva a gazdasági és társadalmi kirekesztődés kockázatának leginkább kitett személyek – különösen az iskolából lemorzsolódók – oktatásának és képzésének illetve kiemelte, hogy szükség van az álláskereső képzése terén iránymutatással, illetve személyre szabott képzési tervekkel való segítségére és a formális, informális és nem formális tanulással elért tanulási eredmények jóváhagyásának kialakítására.

Az iskolai lemorzsolódás elleni sikeres küzdelem egyik előfeltétele a helyi, regionális vagy nemzeti szinten a lemorzsolódás kockázatának kitett csoportok feltérképezése, az ilyen veszélynek kitett egyének korai fázisban történő felismerését segítő rendszerek létrehozása;

megállapította továbbá, hogy átfogó, szektorokon átívelő stratégiákat kell végrehajtani, amelyek az iskolai lemorzsolódást kiváltó különböző tényezőket célzó, az egész oktatást átfogó, rendszerszerű szabályozási mintákat kínálnak.

Az oktatási reformok hatása hosszabb távon válik láthatóvá. Átfogó és szektorokon átívelő stratégiák mihamarabbi végrehajtására van szükség ahhoz, hogy az iskolai lemorzsolódás aránya a következő évtizedben csökkenjen, és teljesüljön az Európa 2020 célkitűzés.

AJÁNLJA, HOGY A TAGÁLLAMOK:

Alkalmazzák az ajánlás mellékletében rögzített keretet annak érdekében, hogy:

1. Azonosítsák az iskolai lemorzsolódásért felelős fő tényezőket, illetve hogy kísérik figyelemmel annak jellemzőit nemzeti, regionális és helyi szinten, mivel ez a célzott és hatékony, tényekre épülő szabályozás egyik előfeltétele.
2. Fogadjanak el a nemzeti Európa 2020-as célkitűzésekkel összhangban álló, az iskolai lemorzsolódást célzó átfogó stratégiákat és biztosítsák azok végrehajtását.
3. Biztosítsák, hogy e stratégiák a tagállamokban az iskolai lemorzsolódás kockázatának megnövekedett mértékben kitett – például társadalmi-gazdasági szempontból hátrányos helyzetű, migráns vagy roma háttérű, vagy sajátos nevelési igényű – csoportok számára is megfelelő intézkedéseket tartalmaznak.
4. Biztosítsák, hogy e stratégiák mind az általános oktatási rendszerrel, mind pedig a szakképzési rendszerrel, illetve az ezeket jellemző egyedi vonásokkal is foglalkoznak.
5. Minden gyermekeket és fiatalokat célzó szabályozási területen integráljanak olyan intézkedéseket, amelyek elősegítik az iskolai lemorzsolódás arányának csökkenését, és koordinálják az egyes szabályozási területek, illetve érdekelt felek fellépéseit, hogy ezzel segítsék az iskolai lemorzsolódás kockázatának kitett embereket, beleértve a már lemorzsolódottakat is.

FELKÉRI A BIZOTTSÁGOT, HOGY:

1. Támogassa a tagállamok erőfeszítéseit azáltal, hogy figyelemmel kíséri a tagállami fejleményeket, amelynek eredményeként képes lesz tendenciák meghatározására.
2. Segítse a nemzeti stratégiák kialakítását és a tapasztalatok és bevált módszerek cseréjét; tegye lehetővé, hogy a tagállamok egymástól tanulhassanak az iskolai lemorzsolódás

csökkentésére, az iskolai lemorzsolódás kockázatának kitett csoportokba tartozó gyermekek oktatási eredményének javítására szolgáló intézkedések kérdésében.

3. Integráljon minden olyan gyermekeket vagy fiatalokat célzó európai uniós fellépést, amely hozzájárul az iskolai lemorzsolódás arányának csökkentéséhez.
4. Összehasonlító tanulmányok és kutatások útnak indításával támogassa az iskolai lemorzsolódás csökkentését célzó hatékony szabályozás kialakítását.
5. A tagállamokkal együttműködve gondoskodjon róla, hogy az Európai Unió egész életen át tartó tanulás programja és az európai strukturális alapok, valamint a kutatási és innovációs keretprogram támogatta és segíti a nemzeti stratégiák végrehajtását.
6. Az éves növekedési jelentés keretében rendszeres időközönként készítsen jelentést az iskolai lemorzsolódás terén az Európa 2020 stratégiában rögzített célkitűzés elérése érdekében tett előrehaladásról, valamint az oktatás és a képzés terén folytatott európai együttműködés stratégiai keretrendszerében a nemzeti stratégiák végrehajtásáról; erre először a 2015. évi közös időközi jelentésben kerül sor.

MELLÉKLET

Az iskolai lemorzsolódás csökkentésére irányuló átfogó szabályozási keret Az iskolai lemorzsolódás csökkentésére irányuló stratégiáknak az ahhoz vezető okok nemzeti, regionális és helyi szinten végzett elemzésén kell alapulniuk, mivel statisztikai adatok csak elfedik a régiók, illetve a tagállamok közötti óriási különbségeket. Az iskolából lemorzsolódók heterogén csoportjában a lemorzsolódás egyéni okai nagyon sokfélék lehetnek. A családi háttér és a társadalmi-gazdasági környezet – mint például a munkaerőpiac vonzó hatása – fontos tényezők. Hogy ezek mennyire éreztetik hatásukat, az az oktatási és képzési rendszer felépítésétől, a rendelkezésre álló tanulási lehetőségektől és a tanulmányi környezettől függ. Az iskolai lemorzsolódás csökkentésében fontos szerepe van a gyermekek és fiatalok jólétével, a társadalombiztosítással, a fiatalok foglalkoztatásával és a pályafutás-fejlesztési kilátásokkal foglalkozó szabályozások koordinációjának.

1. A FŐ TÉNYEZŐK AZONOSÍTÁSA ÉS NYOMON KÖVETÉSE

Az iskolai lemorzsolódás folyamatának háttérében összetett és változatos okok állnak. Figyelmet kell fordítani arra is, hogy milyen típusú oktatásban vesznek részt. Az általános képzésben problémákkal küszködő diákok gyakran inkább a szakképzés területén folytatják tanulmányaikat. Ebből adódóan a szakképzést nyújtó intézményekre különösen nagy felelősség hárul és jelentős kihívásokkal szembesülnek az iskolai lemorzsolódás csökkentése terén.

Az iskolai lemorzsolódás elleni küzdelemben a tényeken alapuló szabályozás kialakításához adatokat kell gyűjteni és tárolni a lemorzsolódás jelenségéről. Ez lehetővé teszi a helyi, regionális és nemzeti szintű elemzést. Ebben szerepelhetnek statisztikák az iskolai lemorzsolódásról, az oktatási szintek közötti átmenetről, valamint az iskolai hiányzásról:

- Az adatgyűjtés segítségével elemezni lehet, hogy az iskolai lemorzsolódás fő okai mire vezethetők vissza az egyes diákcsoportok, iskolák, oktatást, illetve képzést nyújtó intézménytípusok, önkormányzatok vagy régiók esetében.
- Az iskolai lemorzsolódás adatainak és a társadalmi-gazdasági adatoknak az összevetése segítséget nyújthat az intézkedések és a szabályozás célirányosabbá tételében. A lemorzsolódók motivációjáról, munkavállalásáról és karrierlehetőségeiről adatokat gyűjteni és azokat elemezni szintén hozzájárulhat az intézkedések és a szabályozáspontosításához.
- Az iskolai lemorzsolódás csökkentését célzó meglévő intézkedések hatékonyságának és eredményességének értékelése fontos alapként szolgál a diákok iskolai sikerei esélyének növelését célzó stratégiák és programok fejlesztésében.

2. SZABÁLYOZÁSI KERET

A különböző szereplők közötti horizontális koordináció, illetve a kormányzat különböző szintjei közötti vertikális koordináció is egyaránt fontos. Az iskolai lemorzsolódás csökkentését célzó stratégiáknak megelőzést, beavatkozást és kompenzációt segítő elemeket is kell tartalmazniuk.

A lemorzsolódással foglalkozó intézményeknek, tagállamoknak a saját körülményeiknek és helyzetüknek megfelelően kell megválasztaniuk stratégiáik alkotóelemeit. Az iskolai lemorzsolódás csökkentését célzó stratégiáknak megelőzést, beavatkozást és kompenzációt segítő elemeket is kell tartalmazniuk.

2.1 A megelőzést célzó szabályozás lényege, hogy még a probléma kialakulása előtt csökkentse az iskolai lemorzsolódás kockázatát. Az ilyen intézkedések optimalizálják az oktatást és a képzést annak érdekében, hogy javuljanak a tanulási eredmények illetve, hogy az oktatásban elérhető sikerek útjából eltávolítsák az akadályokat.

2.2 A beavatkozást alkalmazó szabályozás célja, hogy az oktatási intézmények szintjén az oktatás és képzés minőségének javításával, a korai jelzőrendszer jelzéseire adott reakcióval és az iskolai lemorzsolódás kockázatának kitett diákok, illetve diákcsoportok számára célzott támogatás nyújtásával elkerüljék az iskolai lemorzsolódást. A koragyermekkori neveléstől és gondozástól kezdve a felső középfokú oktatásig minden oktatási szinttel foglalkozik. Az iskola, illetve a képzést nyújtó intézmény szintjén az iskolai lemorzsolódás elleni stratégiát beépítik az egész iskolára vonatkozó fejlesztési politikába. Célja, hogy pozitív tanulmányi környezetet teremtsen, erősítse a pedagógia minőségét és ösztönözze innovációját, fejlessze a tanári kar készségeit.

Célja az intézmény szintjén, hogy:

- az iskolákat tanulmányi közösségekké alakítsa
- a kockázatnak kitett diákokra összpontosító korai figyelmeztető rendszerek kialakításával még a problémák kialakulását megelőzően hatékony intézkedéseket tegyen lehetővé.
- a szülők szerepvállalásának növelésével, az iskolával való együttműködésük erősítésével és az iskolák és a szülők között partnerség teremtésével nőjön a sikeres oktatás és képzés családi támogatottsága.
- az iskola hálózatot építsen ki iskolán kívüli szereplőkkel, jelző-és segítő rendszerekkel.
- A célzott tanári továbbképzések segítenek a tanároknak, hogy az osztály sokszínűségével megbirkózzanak
- iskolai követelményrendszeren kívül eső, iskolán kívül, vagy tanítás után végezhető tevékenységek, valamint művészeti, kulturális és sporttevékenységek növelhetik a

kockázati csoportba tartozó gyermekek önbizalmát és segíthet nekik rugalmasabban kezelni a tanulás terén jelentkező problémákat.

A beavatkozást alkalmazó szabályozásnak **az egyén szintjén az a célja**, hogy a lemorzsolódás veszélyének kitett egyes diákok számára támogató-mechanizmusokat kínáljon, amelyeket az ilyen diákok egyedi szükségleteire lehet szabni.

- A mentorálás az egyes diákok számára segítséget nyújt, hogy leküzdjék tanulásbeli, társadalmi vagy személyes problémáikat. Akár személyes kapcsolattartás úján (mentorálás), akár kis csoportokban (tutorálás), a diákok célzott segítséget kapnak, amelyet gyakran az oktatásban dolgozók, illetve a közösség tagjai nyújtanak.
- A személyre szabott tanulás erősítése és a kockázatnak kitett diákok számára tanulási támogatás nyújtása segítséget jelent nekik, hogy a formális oktatás követelményeihez alkalmazkodni tudjanak és leküzdhessék az oktatási és képzési rendszer kreálta akadályokat.
- A pályaorientáció és a tanácsadás megkönnyíti a diákok pályaválasztását, az oktatási rendszeren belüli átmenetet, illetve az oktatásból a munka világába való átmenet. Csökkenti a hamis elvárásokon vagy elégtelen információon alapuló rossz döntések számát. Hozzásegíti a fiatalokat, hogy ambíciójuknak, személyes érdeklődési körüknek és tehetségüknek megfelelően válasszanak.
- Pénzügyi támogatást nyújtó intézkedések – mint például a tanulmányi ösztöndíjak – a pénzügyi háttérű iskolai lemorzsolódással veszik fel a harcot. Az ilyen támogatás feltétele lehet a rendszeres iskolába járás, de a családok szociális juttatásához is kapcsolódhat.

2.3 A kompenzáció célja, hogy az iskolát idejekorán elhagyóknak segítsen, számukra az oktatásba és képzésbe való visszatérésre és a hiányzó végzettség megszerzésére kínál lehetőséget.