



GYÖRGYI ZOLTÁN

Közoktatás-irányítási változatok

TANULMÁNYOK

ÖSSZEFOGLALÓ

A rendszerváltást követően a 2010-ben felálló új kormányzat alapvető változásokat hajtott végre a közoktatás rendszerében. A változások a korábban önkormányzati fenntartású iskolák állami kézbe vételével csúcsosodtak ki. Az új rendszer új aktorok (Klebsberg Intézményfenntartó Központ, illetve ennek tankerületei) megjelenését, mások – önkormányzatok – háttérbe szorulását, s a korábbitól teljesen eltérő fenntartói–finanszírozói mechanizmus bevezetését eredményezte. Az európai mintáktól alapvetően eltérő, sok tekintetben végiggondolatlan, s kiforratlan rendszer módosításra szorul.

A tanulmány a 2016 tavaszán tervezett törvénymódosítás kapcsán elemzi a közelmúltban lezajlott változásokat, s értelmezi a tanulmány írása közben nyilvánosságra került törvényi koncepciót, némi európai kitekintéssel. Összegzésül megállapítja, hogy a tervezett változások továbbra is idegenek az európai gyakorlattól. Az intézményfenntartás koncentrátsági foka ugyan – várhatóan – csökken, de a hatalmasra duzzasztott, semmiféle történeti, igazgatási előzményekkel nem rendelkező tankerületek és az országos központ közötti szerepmegosztás továbbra is tisztázatlan. Sem a tankerületek, sem a tankerületen belül az egyes iskolák finanszírozására nem rajzolódnak ki (árnyalt, megalapozott, politikailag is vállalható) normatív mechanizmusok, a korábban finanszírozási pufferként viselkedő önkormányzatok további háttérbe szorítása pedig a jövőbeni finanszírozást vagy rugalmatlaná teszi, vagy az eddigi, sok tekintetben joggal bíralt egyenlőtlenségeket konzerválja, vagy pedig átláthatatlan helyi alkuk terepévé változtatja, miközben a rendszer a helyi erőforrásokat egyre inkább elveszíti. Mindezen folyamatok mögül hiányzik az iskolarendszer differenciáltságának terepére, annak mértékére vonatkozó szakmai, társadalmi vita, s az ennek révén kialakuló konszenzus, amely mentén az oktatási kormányzat hitelesen beavatkozhat a rendszerbe, s az egyes társadalmi rétegigények is megtalálják helyüket.

Kulcsszavak: közoktatás-irányítás, oktatásfinanszírozás, intézményfenntartó központ

BEVEZETÉS

Az 1990-es rendszerváltást követően a közoktatás irányítása több mint húsz évig lé-

nyegében változatlan formában működött. A rendszer a 2010-es országgyűlési választások után megalakult új kormányzat törekvései következtében alapvetően változott meg, de mind a mai napig nem jutott

nyugvópontra: nem alakult ki az eddig eltelt hat év alatt egy általánosan elfogadott, stabil, s csak kisebb beavatkozásokra szoruló rendszer. Gondoljunk csak az iskolák 2013-as államosításának 2016 eleji következményeire (tiltakozás, sztrájk, személyi változások, oktatási kerekasztal a rendszer változtatása/korrekciója érdekében), amelynek lehetséges (de e tanulmány következtései alapján még mindig nem) végpontja a 2016 májusában az országgyűlés döntésére váró törvénytervezet.¹ A szakképzés is változik ismét, s bár annak alakulóban lévő irányítási rendszere még elemzésre vár, az eddigiek a legkevésbé sem utalnak stabilitásra: a megyei fenntartású iskolákat 2012-ben államosították és megyei intézményfenntartó központok alá rendelték, majd betagolták a *KLIK*-be. Ezután 2015-ben új fenntartókhoz, a Nemzetgazdasági Minisztérium felügyelete alatt működő szakképzési centrumokhoz kerültek, s ez a folyamat máig nem zárult le.²

A fenntartói változások egyben finanszírozási változások is, még akkor is, ha esetleg a finanszírozás formális rendszere nem változik: a fenntartó – bár sokféle-képpen lehet definiálni, s sokféle jogot lehet biztosítani (vagy nem biztosítani) számára – a szakmai munkát érintő fontos döntéshozó szervezet, a szakmai döntéseknek pedig az esetek jelentős részében pénzügyi vonzata is van. A fenntartói és a finanszírozási rendszernek épp ezért úgy

kell egymáshoz simulnia, hogy a rendszer működőképes és eredményes legyen.

A következő tanulmányban közoktatásunk e két elemével foglalkozunk, részben a közelmúltbeli változások, részben pedig az említett törvénytervezetben testet öltött elképzelések talaján, némileg kitekintve az európai tapasztalatokra is.

AZ ELŐZMÉNYEK

A rendszerváltást követő két évtizedben, amikor – az egyházi és a magánfenntartású intézményeket leszámítva³ – az iskolák fenntartói az önkormányzatok voltak, a kormányzat részben a működés szakmai kereteit meghatározva, részben pedig a pénzügyi támogatási mechanizmussal igyekezett a szakpolitikai törekvéseknek érvényt szerezni. Ennek megfelelően mind a szakmai, mind a pénzügyi felelősség megoszlott az állam és az önkormányzati fenntartók (valamint az intézmények) között. Még ha el is tekintünk attól, hogy a helyi döntések sohasem fedhetik le *teljes mértékben* az országos szakpolitika elképzeléseit (ugyanakkor képesek a helyi igényekre adekvát válaszokat adni, ami – jó esetben – az egész oktatási rendszer eredményességét is szolgálja), az oktatáspolitikai szándékok és a tényleges működés között komoly eltérések jelentkeztek.

¹ *T/10729. számú törvényjavaslat az oktatás szabályozására vonatkozó és egyes kapcsolódó törvények módosításáról.* A tanulmány írása közben az Országgyűlés elfogadta a köznevelési törvény módosítását, de annak szövege a tanulmány elkészültéig (2016. 06. 21.) nem jelent meg a Magyar Közlönyben, így a tanulmányban csak a törvényjavaslatra tudunk támaszkodni.

² Példaként említhetjük a legutóbbi, *14/2016. (VI. 13.) Korm. rendeletet*, amely 11 iskola 16 tagiskolájának vagy telephelyének fenntartói jogát a KLIK-től elvéve a területileg illetékes szakképzési centrumnak adta át, egy további iskola, illetve egy tagiskola fenntartói jogát pedig a KLIK-nek adta, kivéve azt a szakképzés-fenntartási rendszerből.

³ Ezek aránya sem volt jelentéktelen, különösen az időszak végén, s a középfokú képzés esetében. A 2001/02-es tanévben az általános iskolai feladatellátási helyek 3,9, illetve 2,4%-a, a középiskolaiak 6,6, illetve 18,5%-a tartozott egyházi, illetve valamely más nem állami fenntartóhoz. 2012-ben az általános iskolai adatok: 11,9, illetve 4,1%, a középiskolaiak pedig 12,4, illetve 35,1%. (Az adatok a kizárólag felnőttek oktatását vállaló iskolák adatait is tartalmazzák). Forrás: *Statistikai tájékoztató. Oktatási évkönyv 2012/2013.*

Mindennek politikai, szakmai és pénzügyi okai egyaránt voltak.

A helyi fenntartók a helyi társadalmi-politikai viszonyoknak megfelelő szakmai döntéseket igyekeztek hozni. Egy, a 2000 utáni évtized helyi oktatáspolitikai eseményeit vizsgáló kutatás tapasztalatai szerint (Györgyi, 2011) a kistélepüléseken ez jellemzően átfogó „települési” érdekek mentén történt.

Elsődlegesen az iskola egészének, illetve az ott oktatott évfolyamok mind-egyikének megtartására, az iskolában foglalkoztatott pedagógusok státuszának megőrzésére, a mindehhez szükséges önkormányzati befolyás, valamint a pénzügyi fedezet biztosítására irányult, s időnként abszurd, szakmailag semmiképp nem indokolt településközi – de valójában csak formális – együttműködések árán valósult meg. Nagyobb települések esetén inkább a meghatározó társadalmi rétegek érdekeit jelenítette meg a helyi oktatáspolitikai, nem egy esetben figyelmen kívül hagyva az országos szakpolitikai törekvéseket is. A takarékosagra való törekvés ugyanakkor időnként serkentette a szakmai tartalmak mozgósítását, így például az adott településen belüli iskolák közötti szervezeti kapcsolatokat, együttműködést. Megyei fenntartású intézmények (középiszkolák, s ezen belül is elsődlegesen szakképző iskolák) esetében komolyabb szakmai irányváltások, a képzési programokra vonatkozó fenntartói döntések nem rajzolódtak ki, a kisebb változások kezdeményezői pedig többnyire maguk az intézmények voltak.

A helyi politikai érdekek hatásán túl az oktatás szakszerű irányításának megléhiánya is befolyásolta a rendszer működését, s részben a szétszakadását, mint arra egy tanulmány (Halász, 1996) már két évtizeddel korábban rámutatott, jelezve, hogy a kisebb (3000 fő alatti) településeken elvétve található az oktatásért felelős szakember.

a helyi politikai érdekek hatásán túl az oktatás szakszerű irányításának megléhiánya is befolyásolta a rendszer működését, s részben a szétszakadását

A közoktatás finanszírozásában a kilencvenes évek elejétől kezdődően voltak nehézségek, amelyek egyrészt összefüggésbe hozhatók azzal, hogy az önkormányzatoknak jelentős saját forrást kellett biztosítaniuk oktatási intézményeik fenntartásá-

ra, s ennek előteremtése nem volt könnyű feladat (főként a kisebb önkormányzatok esetében elsődlegesen kormányzati támogatásból származott ez is), a pénzforrások felhasználása tekintetében pedig az oktatás sok más szakterülettel is rivalizált. Az állam eleinte a normatívák differenciálásával igyekezett az eltérő igényekhez igazodni, elkerülve, hogy a nagyobb költségekkel járó képzési programokat működtető önkormányzatok ellehetetlenüljenek,⁴ majd – a kilencvenes évek második felében rögzítette (országos átlagban) az állami költségviselés arányát,⁵ elejét véve annak, hogy az iskolát fenntartó önkormányzatokra túlságosan nagy anyagi teher háruljon. Ezzel együtt is, a középiszkolai feladatellátásra nem kötelezett helyi önkormányzatok (vagyis a megyei jogú városok kivételével minden település) közül sok átadta egyik-másik, vagy éppen mindegyik középiszkolá-

⁴ A normatívák száma 1995 és 2004 között 16-ról 60 fölé emelkedett. (Varga, 2008)

⁵ A közoktatási törvény 1996. évi módosításának 88. § (1) rendelkezik a korábbi törvény 118. §-ának (4) megváltoztatásáról: „A helyi önkormányzatok részére biztosított mindenkori éves normatív költségvetési hozzájárulások összege nem lehet kevesebb, mint a tárgyévet megelőző második évben a helyi önkormányzatok által a közoktatásra fordított teljes kiadások (...) nyolcvan százaléka” (1996. évi XLII. törvény).

ját a megyei önkormányzatnak, így az ezredfordulón az önkormányzati középfokú szakképző intézményeknek már csaknem negyven, a gimnáziumoknak 22%-a megyei fenntartásban működött.^{6,7}

Ennek kapcsán nem mehetünk el amellett, hogy az állam és a fenntartók közötti feladat- és döntésmegosztás, valamint pénzügyi szerepvállalásuk között nem volt összhang a rendszerváltás utáni két évtizedben. Az állam jellemzően nem finanszírozta sem a – sokáig törvényben rögzített – alapfeladatokat,⁸ s még a döntéseire visszavezethető plusz kiadásokat sem feltétlenül (pl. pedagógusok béremelése), hanem azok egy részét a fenntartókra terhelte. A fenntartóknak ennek megfelelően nemcsak a saját, oktatást érintő döntéseiket kellett finanszírozniuk (pl. iskoláik pedagógiai programjaiban szereplő, a kötelező feladatokon túli tevékenységét), hanem az alaptevékenységhez is hozzá kellett járulniuk, vagyis költségvetésük egyfajta puffer szerepet töltött be. Ez nem okozott volna nagy gondot, ha lett volna elég forrásuk, s ha nem lettek volna kiszolgáltatva a gazdasági környezet és az állami pénzügyi hozzájárulás állandó változásainak.

A helyzet az ezredfordulót követő évtized második felében súlyosbodott, amit egyrészt a kormányzat oktatási kiadásainak csökkenése és a ráfordítások egészéhez viszonyított egyre kisebb részaránya jelez,⁹ másrészt az önkormányzatok alulfinanszírozottsága miatt az önhibájukon kívül hátrányos helyzetű, ún. ÖNHIKI-s önkormányzatok magas aránya.¹⁰ Ez a helyzet 2011 körül éleződött ki, amikor egyes önkormányzatok – s itt inkább csak sajtóhírekre tudunk utalni, mintsem korrekt helyzetleírásra – már komoly fizetési nehézségekkel küzdöttek. Ennek megfelelően az önkormányzatok már nem voltak képesek a pufferszerepet betölteni.

A finanszírozási problémák értelmezését nehezíti, hogy a fenntartó önkormányzatok pénzügyi hozzájárulása nem volt szétválasztható aszerint, hogy azok az állam által előírt kötelező feladatokat látták el, vagy pedig saját döntéseik következményei is szerepet játszottak finanszírozási nehézségeikben. 2010-es kutatásunk például azt jelzi, hogy a kisebb településeken a helyi pedagógusok foglalkoztatása többnyire kiemelt cél volt még akkor is,

⁶ A 2001/2002-es tanévben a szakiskolai, a szakközépiskolai és a speciális szakiskolai feladatellátási helyek közül 778 működött települési fenntartásban, s 240 megyei fenntartásban. Ugyanezek az adatok a gimnáziumok esetében 331, illetve 96. Forrás: *Oktatás-statisztikai évkönyv 2004/2005*.

⁷ Az arányok az évtized végéig csak kisebb mértékben változtak: a 2009/2010-es tanévben a szakképző intézményekben 38,3%-ra csökkent, a gimnáziumok esetében 25,3%-ra nőtt a megyei fenntartású feladatellátási helyek aránya az összességében csökkenő számú önkormányzati fenntartásúak között. Forrás: *Oktatás-statisztikai évkönyv 2009/2010*.

⁸ *A közoktatási törvény* (1993) 118.§ (3) bekezdése kimondja: „A költségvetési hozzájárulás összegének biztosítania kell az óvoda, iskola, (...) alapszolgáltatásainak ellátásához (...) szükséges pedagógusok és egyéb közalkalmazottak, közalkalmazotti törvény szerinti illetményét, pótlékait és ezek járulékait.”

⁹ A központi költségvetés 2004 és 2008 között még 460–470 milliárd forintot fordított a közoktatásra, 2010-ben már csak 428 milliárdot. A közoktatásra fordított teljes (tehát az önkormányzati kiadásokkal együttesen számolt) költségvetési kiadásokon belül a központi kiadások 2004-ben még 60%-os részesedése a következő évben 54%-ra csökkent, majd – néhány évi stagnálást követően – 2010-ben 47%-ra esett vissza (*Balogh*, 2015).

¹⁰ Egy pénzügyminisztériumi kimutatás szerint 1999 és 2007 között az önhibájukon kívül hátrányos helyzetűnek minősített és ezen a címen támogatásban részesülő helyi önkormányzatok száma meghaladta az ezret (2006-ban volt a legtöbb: 1323). Számuk az ezt követő három évben – a változó minősítési kritériumok következtében – lényegesen (2010: 494) csökkent (*Pénzügyminisztérium*, 2010). A *Magyar Polgármester Online* című honlap szerint a 2011. évi pályázat második ütemében viszont már 1216 önkormányzat kapott ilyen címen támogatást, ami a 2011. január elsejei 3176 önkormányzat (*A Magyar Köztársaság helységnevkönyve*, 2011) 38,3%-a.

ha az oktatási kötelezettségükre lett volna takarékosabb megoldás.

Az oktatás helyi fenntartásának az állami finanszírozástól való erős függése elvileg lehetőséget teremtett a szakpolitikai szándékok hatékony érvényesítésére. Például a kétezres évtized második felében kiemelt szakpolitika cél volt az iskolarendszer tanulói teljesítmény szerint mért erős differenciálódásának (lásd erről pl. *Balázsi, Rábainé, Szabó és Szepesi, 2005*) csökkentése. Ez a differenciálódás azonban több tényező következménye, amelyek nem teljesen (vagy legalábbis nem könnyen)

befolyásolhatók pusztán oktatáspolitikai, oktatásfinanszírozási beavatkozásokkal. Például a lakóhelyi, s különösen a települési szintű lakóhelyi szegregáció következményei. De az iskolai szegregáció ügyében sem sikerült az áttörés. Annak ellenére nem, hogy ezt a célkitűzést jogi eszközökkel (Az 1993. évi LXXIX. törvény 2008-es módosítása, 66. §. (2) bekezdés) is igyekezett az oktatási kormányzat elérni a hátrányos helyzetű tanulók adott településen belüli, iskolánkénti, osztályonkénti arányos felvételével.

A kisebb települések közös, körzeti, egyes tanulói összetétellel rendelkező iskolái tekintetében sem volt érdemi előrelépés, legalábbis a helyszíni kutatások ezt mutatják: a formális szervezeti változásokkal nagyobb állami forráshoz jutottak a fenntartók, anélkül, hogy érdemi szerkezeti beavatkozásra sor került volna (*Györgyi, 2011*). A kormányzat hiába módosította, majd alakította át a finanszírozás rendszerét (*Fehérvári, 2011*), mert egyrészt meglehetősen gyengén kidolgozott eszközökkel

tette ezt (ami miatt állandóan változott a normatívák szerkezete), másrészt olyan kiskapukat hagyott a rendszerben, amelyeket kihasználva az önkormányzatok könnyen megkerülték az országos szakpolitika elvárásait, ha és amennyiben azok ütköztek az érdekeikkel. Ugyanez igaz az irányítási rendszer átalakítására tett kormányzati

az önkormányzatok könnyen megkerülték az országos szakpolitika elvárásait, ha és amennyiben azok ütköztek az érdekeikkel

törekvésekre, vagyis a többcélú kistérségi társulások intézményfenntartó szerepére: e társulások valóban átvettek térségi oktatási funkciókat (*Balázs és Kovács, 2012*), nem egy esetben iskolafenntartókká is váltak, de utóbbi szerepük sok

esetben formális volt (*Györgyi, 2011*), igazi áttörést – országosan – nem jelentett az iskolafenntartásban. Vagyis az önkormányzatok ügyesen lavíroztak a számukra még mindig sok lehetőséget kínáló térben, s érdekeiknek megfelelő döntéseik gyakorta kereszteztek a szakpolitika törekvéseit. Mindez egy gyenge, vagyis az akaratát nehezen érvényesítő decentralizált állam képét rajzolja meg.

A 2010 UTÁNI VÁLTOZÁSOKRÓL

A 2010 utáni kormányzat a korábbi fenntartói rendszert fokozatosan teljesen új alapokra helyezte. Az ezzel kapcsolatos célok deklaráltan, vagyis a törvény szövegében nem jelentek meg, csak a törvényt megelőző szakmai koncepcióban¹¹ és a kormányzati kommunikációban tűntek föl. Ez utóbbi elsősorban az önkormányzati fenntartók pénzügyi nehézségeire, másodsorban pedig az általuk biztosított eltérő felté-

¹¹ A Nemzeti köznevelésről szóló törvény koncepciója, 2011.

telekre és az ezzel is összefüggésbe hozható teljesítménykülönbségekre hivatkozott, s hivatkozik jelenleg is. A koncepció ezeket a problémákat kevésbé hangsúlyozza, de utal a finanszírozási problémákra, valamint – sok egyéb mellett – a felzárkózási programok sikertelenségére.¹²

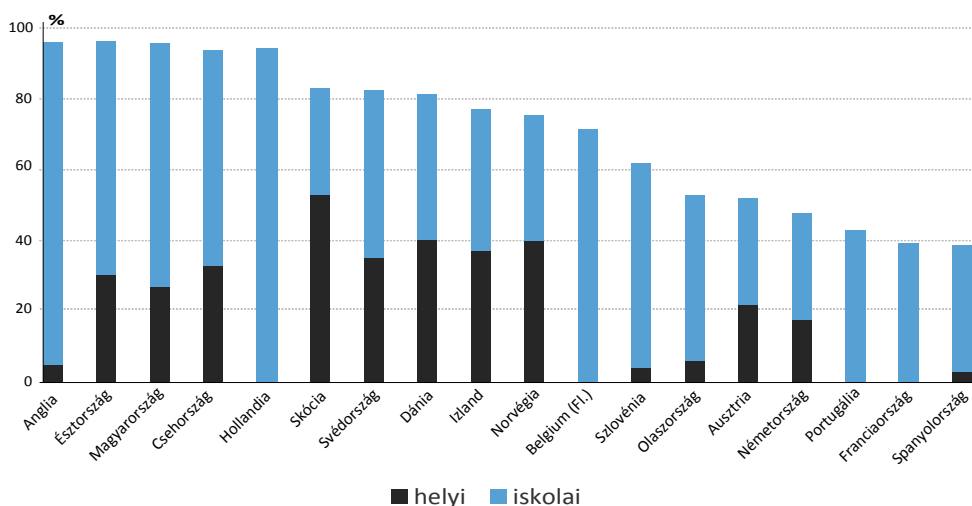
A finanszírozási nehézségek (amit a koncepció a hiánygazdálkodás és a túlköltekezés párhuzamosságaként fogalmaz meg) nyilvánvalóan nem indokolhatták az államosítást, mert az önkormányzatok pénzügyi helyzetén az állam javíthatott volna, vagy pedig vállalhatta volna az iskolák közvetlen finanszírozását állami irányítás alá vonás nélkül is. Ezekkel a megoldásokkal, főként az utóbbival, az iskolák közötti, finanszírozásra vissza-

vezethető színvonalbeli különbségek is csökkenthetők lettek volna, természetesen egy megfelelően érzékeny normarendszer kidolgozása mellett.

Bár a döntéshozatal decentralizáltságát nehéz számszerűsíteni, de az *OECD* kísérletet tett erre. Alsó középfokra (hazai viszonyok között az általános iskola felső tagozatára) vonatkozó adataik szerint a helyi és az iskolai szintű döntések tekintetében valóban a legdecentralizáltabbak közé tartozott (2010 előtt) a hazai oktatási rendszer, ugyanakkor ezen belül nem annyira a települési szintű, mint inkább az iskolai szintű döntéshozatal aránya volt magas (1. ábra).

1. ÁBRA

A helyi és az iskolai szintű döntések aránya az alsóközépfokú oktatásban (ISCED 2) 2007-ben¹³



FORRÁS: *Education at a Glance, 2012*

¹² I. m. 2/7. pont.

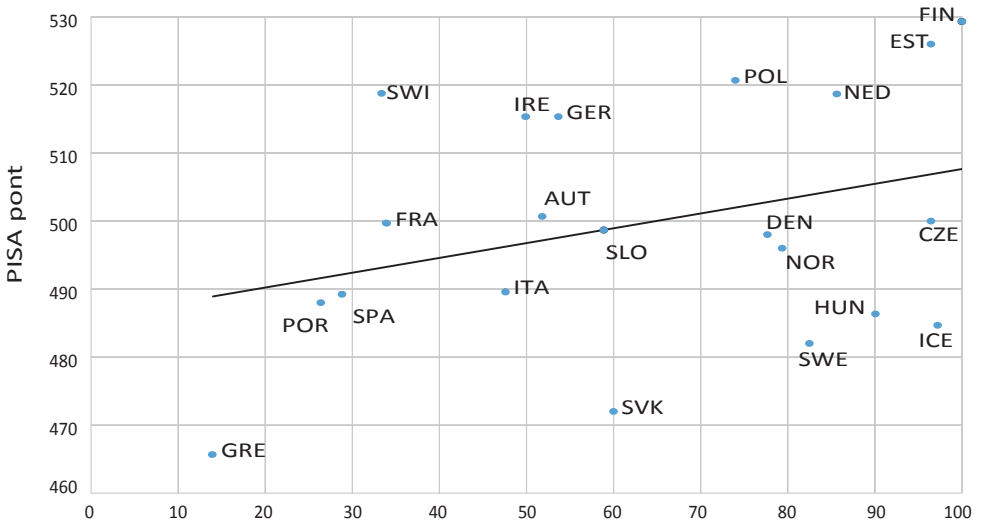
¹³ Négy döntési területre vonatkozó indikátorrendszerrel mérve. Az adatok 2007-re vonatkoznak a még decentralizált magyarországi rendszerrel való összehasonlíthatóság érdekében, Forrás: *Education at a Glance, OECD 2012.*

Bár óvatosan kell kezelnünk az ilyesfajta összehasonlításokat, de érdemes megnézni, hogy az oktatást érintő döntések decentralizáltsága hat-e, s milyen mértékben a tanulói teljesítményekre. A döntéshozatalra vonatkozó 2011-es OECD-adatok, valamint a 2015-ös PISA-vizsgálat eredményei azt jelzik, hogy az oktatási rendsze-

rek centralizáltsága és a tudáseredmények között nagyon laza a kapcsolat, ugyanakkor inkább a decentralizált döntéshozatal előnye rajzolódik ki¹⁴ (2. ábra). Eszerint a szakmai munka színvonalának emelése sem feltétlenül indokol közvetlen állami befolyást.

2. ÁBRA

A helyi és az iskolai szintű döntések aránya az alsóközépfokú oktatásban (ISCED 2) 2011-ben és a 2012-es PISA-eredmények*



A helyi és iskolai szintű döntések aránya

* A 2012-es PISA-felmérés országoként átlagpontszámai alapján.

Rövidítések: AUT – Ausztria, CZE – Csehország, DEN – Dánia, EST – Észtország, FIN – Finnország, FRA – Franciaország, GER – Németország, GRE – Görögország, HUN – Magyarország, ICE – Izland, IRE – Írország, ITA – Olaszország, NED – Hollandia, NOR – Norvégia, POL – Lengyelország, POR – Portugália, SLO – Szlovénia, SPA – Spanyolország, SVK – Szlovákia, SWE – Svédország, SWI – Svájc

FORRÁS: *Education at a Glance, 2012 és 2013*

¹⁴ 21 európai ország adatait összehasonlítva a helyi döntések százalékos aránya és a PISA-pontok (a 2012-es felmérés országoként átlagpontszámai) közötti korrelációs együttható 0,330.

Az iskolák államosítása mögött egy minden tekintetben erős, vagyis elképzeléseit a korábnál hatékonyabban megvalósítani képes állam képe lebegett, aminek akadályát a törvény kidolgozói az önkormányzati oktatásirányításban látták.¹⁵ Az 1. ábra is utal arra, hogy az iskolák fenntartói – bár ez a fogalom egyértelmű a szakirodalomban – nem azonos jogokkal rendelkeznek: e jogok térben és időben változhatnak. A hazai törvényi szabályozás¹⁶ 2013-tól elsősorban az alábbi fenntartói jogokat vette el az önkormányzatoktól, s adta az állam kezébe:

- 1) iskola alapítása, megszüntetése;
- 2) az iskola pedagógiai programjának (korlátozott keretek közötti) elfogadása;¹⁷
- 3) az erőforrások allokálása;
- 4) az igazgató kinevezése;
- 5) az iskola beiskolázási körzetének meghatározása.

Nem vette el ugyanakkor teljes mértékben a korábbi fenntartói feladok közül az oktatást nem közvetlenül szolgáló tárgyi és személyi feltételek biztosítását¹⁸ (amelyet a törvény hatályba lépését követően működtetői feladatoknak nevezünk), valamint meghagyta az épületek tulajdonjogát, s

az ezzel kapcsolatos kötelezettségeket is a tulajdonosokra (többnyire a helyi önkormányzatokra) hárította.

Az államnak átadott fenntartói jogok, s az ezek alapján meghozható döntések mindegyike hatással lehet az oktatás színvonalára és a színvonalbeli különbségek csökkentésére, ugyanakkor – kismintás, nem reprezentatív – kutatásunk során¹⁹ sehol nem tapasztaltuk, hogy az államnak ebben a tekintetben sikerült volna komolyabb eredményt elérnie az új fenntartói rendszerrel s az így az államhoz került eszközökkel, ugyanis az állami fenntartó jellemzően egyik eszközzel sem élt. Iskolák alapítására, megszüntetésére az első években elvélve került sor, a pedagógiai programok – bár felülvizsgálatuk megtörtént, de – érdemben nem változtak, ennek megfelelően a pénzügyi források átcsoportosításának egyik mozgatórugója kiesett. A beiskolázási körzetek meghatározása – ami egy-egy iskola tanulói összetételére lehet komoly hatással – még csak nem is az állami fenntartó kezében összpontosul, hanem a kormányhivatalokhoz került.

Az igazgatók cseréje ötéves kinevezéseket feltételezve nem jelentős arányú.²⁰ Érdemi változás leginkább a

¹⁵ Az ún. *Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért 2008* című kötet szerzője is a közoktatás irányításának átszervezését látta szükségesnek. Egyik javaslata éppen a közoktatás feladatellátási kötelezettségének állami szintre helyezése volt, de mivel azt nem támogatták az akkori ún. *Oktatás és Gyermekesély Kerekasztal* résztvevői, ezért az önkormányzati irányítás megtartása, de annak kistérségi szintre helyezése mellett érvelt (Varga, 2008).

¹⁶ 2011. évi CXCV. törvény a nemzeti köznevelésről

¹⁷ A törvény szerint az iskolák pedagógiai programját ugyan „a nevelőtestület fogadja el és az intézményvezető hagyja jóvá”, ugyanakkor „A pedagógiai program azon rendelkezéseinek érvénybelépéséhez, amelyekből a fenntartóra, a működtetőre többszörkötelezettség hárul, a fenntartó, a működtető egyetértése szükséges”, vagyis egy-egy iskola által nyújtott többszolgáltatás esetében a fenntartónak érdemi beleszólása lehet a pedagógiai programba (*Köznevelési törvény*, 26.§. (1)).

¹⁸ Az állam a 3000-nél kisebb lélekszámú települések esetében a működési kötelezettséget átvállalta, az ennél nagyobb települések esetén viszont az önkormányzatokra hárította. Ez utóbbiak – amennyiben a működtetési feladatokat nem kívánják ellátni – hozzájárulási kötelezettség mellett átadhatják a feladatot az állami intézményfenntartónak.

¹⁹ E megállapítást a 2015 eleji kutatásunk alapján tesszük (Györgyi, 2015). E kutatásban öt esettanulmány készült, 86 interjú alapján, ami nyilvánvalóan nem írhatja le az egész rendszert, de elég nagy ahhoz, hogy – a rendszer működési mechanizmusait megismerve – átfogó megállapításokat tegyünk. E megállapítások természetesen nem zárják ki a kivételeket.

²⁰ A KLIK-hez tartozó iskolákban az igazgatók 38%-ka kapott új kinevezést, 60%-uk korábban ugyanabban az iskolában, ugyanabban a beosztásban dolgozott. (Györgyi, 2015)

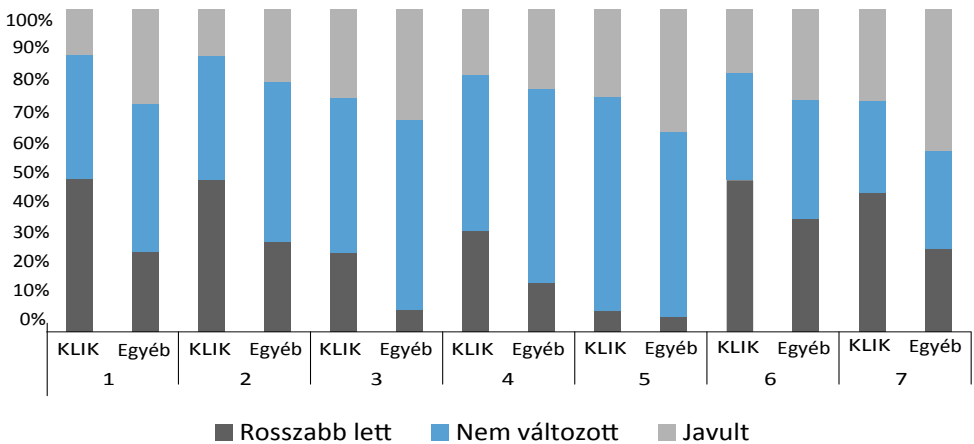
pénzforrások nagyságrendje tekintetében történt, de nem koncepcionálisan, hanem a forráshiány²¹ következtében, ami nem a szakmai irányítást erősítette, hanem takarékoskodási hullámot indított el.

Az állami intézményfenntartó nemcsak fenntartói, hanem korábban az *iskolákhoz* tartozó döntési jogokat is megkapott a tanárok foglalkoztatása révén, ami azt jelenti, hogy egyúttal lehetőséget kapott arra is, hogy a foglalkoztatás egyenetlenségeire

visszavezethető teljesítménykülönbségeket csökkentse. Kutatási tapasztalataink azt jelzik, hogy ilyenfajta koncepcionális beavatkozás nem történt a rendszerben, ugyanakkor a pénzhiány racionálisabb – egyúttal időnként sok nehézséggel járó – foglalkoztatást eredményezett: a több iskolában oktató tanárok száma – esettanulmányokon alapuló felmérésünk szerint – növekedett, ami növelhette a szakosan ellátott órák arányát.²²

3. ÁBRA

Az öt évvel korábbi helyzethez képest tapasztalt változások iránya az igazgatók szerint*



*A feltett kérdés: Az Önök iskolájában az öt évvel ezelőtti helyzethez képest milyen változások történtek a következő területeken? A kérdezettek (iskolaigazgatók, tagiskola-vezetők) száma 914.

Jelmagyarázat:

- 1: Az intézményi szintű problémák megoldhatósága
- 3: A kapcsolattartás hatékonysága a fenntartóval
- 5: Az intézmény helyi beágyazottsága
- 7: Az intézmény tárgyi felszereltségének színvonala.

- 2: A pedagógusmunkaerő-gazdálkodás lehetőségei
- 4: A kapcsolattartás hatékonysága a működtetővel
- 6: Az iskolaépület(ek) állaga

FORRÁS: Györgyi, 2015 (a TÁRKI igazgatói adatfelvétel, 2014 alapján)

²¹ 2013-ban az előző évhez képest az alapközü képzésre fordított kiadások kismértékben emelkedtek (396-ról 407 milliárd forintra), a középökü képzésben viszont erőteljesen (225 milliárdról 179-re) csökkentek. Mind alap-, mind középökön, a dologi, a felújítási és a beruházási kiadások a töredékükre (a korábbi felére-harmadára) estek vissza. Alapökön – a tanári béremelkedések hatására – a bérkiadások mintegy 10%-kal nőtek, középökön viszont – feltételezhetően az egyházi iskolák körének bővülésére, valamint a szakképzés átszervezésére visszavezethetően – erőteljesen, több mint 20%-kal csökkentek. Forrás: *Statistikai tájékoztató 2012/13 és 2013/14*.

²² Erre vonatkozó publikált statisztikát nem találtunk.

Összességében tehát azt látjuk, hogy az állam aktivitása jórészt kimerült a jogok elvételeiben az iskoláktól, miközben hangsúlyozta azok szakmai önállóságát (Köznevelési törvény 24. §). Mindez megnehezítette a rendszer működését anélkül, hogy a korábban valóban sok problémával küzdő oktatás rendszerhibáit korrigálta volna. (Természetesen e korrekciót egy-két év alatt nem lehet számon kérni a rendszeren, de az irányt mindenképp.) Mindez az iskolaigazgatók egy részének elégedetlenségét eredményezte, mert a szakmai eredményeket továbbra is rajtuk kérték számon, ugyanakkor az ehhez szükséges döntések elkerültek tőlük. Elégedetlenségüket a 3. ábra is jelzi.

A válaszok ugyan megoszlanak, de érzékelhető, hogy lényegesen nagyobb az elégedetlenség az állami fenntartású igazgatók (intézményvezetők) körében, mint az egyéb (egyházi és magán-) iskolák vezetői között, s olyan területeken is sokan jeleznek problémát, amelyek közvetlenül nem az igazgató hatáskörét, pozícióját, hanem az iskola működési feltételeit jelzik.

Az állami intézményfenntartó – erre az esettanulmányaink egyértelműen utalnak – alapvető napi feladatokat sem tudott gördülékenyen intézni, mert – a kevés forráson túl – hiányoztak az ehhez szükséges hatáskörök, és nem voltak kiépítve vagy rosszul működtek az eljárásrendek is. Az egyes tankerületek vezetése sokat tehetett (volna) azért, hogy a felmerülő problémá-

kat orvosolja, csakhogy a helyzetnek ők is kiszolgáltatottjai voltak, szűk volt a mozgásterük, nem tudtak igazi fenntartóként gondolkodni, dönteni, cselekedni. Ennek

egyrészt még a koncepcionális elemei is hiányoztak, másrészt a szakmai feltételek sem voltak meg, s persze semmilyen pénzügyi eszköz nem állt rendelkezésükre ehhez.²³

Az önkormányzatok háttérbe szorítása az előző két évtized tapasztala-

taival magyarázható: mint ahogy fent is jeleztük, az önkormányzati szakértelem nem mindig volt meg (értelemszerűen elsősorban a kisebb településeken), s ha meg is volt, sok esetben olyan lokális érdekek kerültek előtérbe az iskolák fenntartása során, amelyek nem egyeztek a kormányzati szándékokkal. Bizonyára voltak pénzügyi tartalékai is a rendszernek, de ez az elszegényített önkormányzatok tömege mellett egyrészt nem lehetett jellemző, másrészt jelentős részben önkormányzati belügynek minősíthető, hiszen csak a saját bevétellel rendelkező települések juttathattak többletet az iskoláiknak.

Bár eddig főként az alulfinanszírozottságból és a koncepció nélküli működésből eredő problémákra utaltunk, sokkal fontosabb, hogy a fenntartói–működtetői rendszer egésze sok tekintetben átgondolatlan volt, s bizo-

nyos mértékig rendszerszinten alkalmatlan arra, hogy az iskolák közötti (működési feltételekre vonatkozó, de az iskolai teljesítményekre is befolyást gyakoroló) különbsé-

az állam aktivitása jórészt kimerült a jogok elvételeiben az iskoláktól, miközben hangsúlyozta azok szakmai önállóságát

az állami intézményfenntartó – erre az esettanulmányaink egyértelműen utalnak – alapvető napi feladatokat sem tudott gördülékenyen intézni

²³ Lásd a *Klebelberg Intézményfenntartó Központ Szervezeti és Működési Szabályzatát*.

geket csökkentse. Ezen elvárás négy fontos terepe – a tárgyi feltételek, a személyi tényezők, a pedagógiai programok, valamint a tanulói összetétel – tekintetében alig látszik előrelépés, s az is inkább esetleges.

1. Az oktatás tárgyi feltételeit részben az iskolaépület nagysága, minősége, részben annak felszereltsége határozza meg. Mivel ezek részben a működtetéshez, részben pedig az épületfenntartáshoz

kötődnek, jelentős

részben továbbra is

önkormányzati kézben

maradtak. Feltételezhetően

az anyagilag rosszabb

helyzetben lévő

önkormányzatok adták

át iskoláik működtetési

jogát az államnak,²⁴ ezek

felfejlesztése így átlagos

erőforrás biztosításával lehetetlenné vált,

vagyis a jobb helyzetben lévő önkormányzatok iskoláinak előnye megmaradt. Ha

az eredeti koncepció (a 3000-nél népesebb

települések csak kivételképpen adják át

a működtetési jogot) valósul meg, az is

felemás hatású lehetett volna: kétségtelen,

hogy önkormányzati források gazdagít-

hatták volna a rendszert, ugyanakkor ez is

konzerválta volna az egyenlőtlen működési

feltételeket. Az állami kézbe vétel ezzel

szemben azt jelentette, hogy az anyagi ki-

egyenlítődéssel feltételei (elvileg) ugyan ren-

delkezésre álltak, viszont az önkormányzati

erőforrások egy részéről le kellett mondani.

A rendszer alapvető alulfinanszírozottsága

miatt ez utóbbi tényező felértékelődött,

s emiatt ütköztek ki a problémák. Ezek

ellensúlyozására a korábbi fenntartók egy

része mozgósította erőforrásait, igyekezve megmenteni a területükön működő iskolákat egy-egy lehetetlen helyzetből. Ennek nagyságrendjét nem tudjuk felbecsülni.

Mint ahogy azt sem, hogy mennyit veszített a rendszer azzal, hogy a korábbi ilyen jellegű fenntartói támogatások kiestek.

További forrásvesztést jelentett az is, hogy megszűnt az iskolák érdekeltsége a saját

bevételekben.

A működtetés és a

fenntartás szétválasztása

sok nehézséggel járt. Ezek

egy része nyilvánvalóan

kezdeti nehézség, más

részük az állami fenntar-

tó és az önkormányzat

közötti feszültségre, sze-

mélyi és/vagy érdekellen-

tétekre vezethető vissza.

Hogy ezek a problémák mennyire oldhatók

meg hosszabb távon, nem lehet látni, de

másfél évvél a rendszer bevezetése után²⁵

jellemzőbbnek tűnt az önkormányzatok-

nak az iskolák működőképességet megőrző

szerepvállalása, mint a fenntartás–működ-

tetés elválasztásának problémáira vissza-

vezethető konfliktus. Az önkormányzatok

sokkal rugalmasabban tudtak reagálni

a váratlan helyzetekre, mint az állami

fenntartó, érzékenységük mindenképpen

nagyobb, mint az állami szervezeté.

Az anyagi természetű vitás kérdéseket

hosszabb távon kiélezhetheti az iskolaépületek

önkormányzati tulajdonjoga is, s az ezzel

kapcsolatos fenntartási kötelezettség, ami

ugyancsak nem segíti a működési feltételek

kiegyenlítődéset.

²⁴ Esettanulmányaink azt jelzik, hogy a működtetési jog megtartásáról vagy átadásáról szóló döntés szinte minden esetben pénzügyi megfontolások alapján történt, még ha ezek a pénzügyi megfontolások nem is voltak (a pontatlan korábbi kimutatások, az idő rövidsége, valamint a permfeltételek ismeretének hiányában nem is lehettek) pontosak.

²⁵ Ekkor zajlott az Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet témába vágó kutatása. (Györgyi, 2015).

2. Az oktatás személyi feltételei tekintetében akkor várható közeledés az iskolák között, ha az ezt célzó beavatkozásokhoz jól meghatározott szempontok s megfelelő eszközrendszer társul. A szempontok pontossága kiemelt fontosságú, ha egy-egy tankerület nemcsak néhány, hanem – mint láthattuk – sok esetben több tucat iskolát működtet, s ezek támogatásáról (például valamilyen pótlólagos igény személyi feltételeinek biztosításáról, vagy egy-egy rosszabb tanítási feltételeket kínáló iskola többletbérrrel való megtámogatásáról) kellene döntést hoznia. Ilyen szempontrendszer az állami fenntartónak kellett volna kidolgozni, s azt finanszírozási forrással alátámasztani, de ilyenről nem tudunk. A korlátozott pénzügyi lehetőségek egyébként sem tették ezt lehetővé.

3. A pedagógiai programok hivatottak iskolánként a helyi lakosság, illetve az iskolai tanulóréteg igényeinek kielégítésére. Ettől függ, hogy a kötelező minimumon túl milyen képzési lehetőséget biztosít az iskola, ami pedig hatással van a továbbtanulásra, végső soron az egész tanulói útra, s ezen keresztül a majdani munkaerő-piaci karrierútra is. A rendszer akkor működik jól, ha nem erősíti fel a társadalmi különbségeket, hanem csökkenti azokat. A pedagógiai programok eltéréseit részben a helyi igények, részben pedig a pénzügyi lehetőségek szabják meg. Ennek 2013 előtt kialakult helyi megoldásaiba, változataiba a tankerületek nem avatkoztak be, nem módosították azokat, vagyis a korábban kialakult egyenlőtlenségek pedagógiai programokban rögzült összetevői továbbra is fennmaradtak. A beavatkozás elmaradásának hiánya nem csak a fenntartói rendszer alapvető működési gondjaira volt visszavezethető, az a társadalmi konszenzus sem

volt adott, amely az ilyen beavatkozásokat elfogadtathatóvá teszi.

4. A tanulói összetétel, s annak iskolák közötti jelentős eltérései régi problémája iskolarendszerünknek. Meghatározza az iskolák eredményességét, s visszahat a pedagógiai programokra, sőt még az oktatói összetételre is. A települések közötti szegregáció aligha orvosolható könnyen, ez érthető, de a településen belüli lakóhelyi szegregáció, illetve az ettől független iskolai szegregáció tekintetében sem látszik előrelépés.²⁶ Ezek megoldása politikailag kényes lépéseket feltételez, amelyeket korábban az önkormányzatok töredéke mert csak vállalni. Ebben az ügyben az iskolák átszervezésével lehet csak eredményt elérni, ami kisebb településeken iskolák megszüntetésével járhat (az oktatáspolitikai 2010 után inkább a helyi oktatás megtartását helyezte előtérbe, mintsem a megszüntetést), nagyobb települések esetében pedig a beiskolázási körzethatárok átrajzolásával. Ez utóbbi jogot nem az állami fenntartó kapta meg, hanem a kormányhivatalok. Érdemi változás nem történt, ugyanakkor egyes önkormányzatok iskoláik egyházi kézbe adásával igyekeztek befolyásukat legalább informálisan megőrizni, ami nem egy esetben a szegregációs folyamatok erősödésével járt. (Györgyi, 2015).

Összességében azt mondhatjuk, hogy a 2010 előtti decentralizált elven működő oktatási rendszer és a szakmailag gyenge akaratérvényesítő képességű állam helyére egy centralizált elven működő oktatási rendszer lépett, amelyben azonban az állami (szakmai) akarat ugyanúgy nincs markánsan jelen, mint ahogy nem volt korábban sem. Mindez azon az áron történt, hogy a decentralizált működés előnyei kiestek, a döntési folyamatok akadozóvá

²⁶ Lásd például a nyíregyházi Huszár-telepi iskola ügyét. (Részletek: <http://www.boon.hu/tag/szegregacio>)

váltak, az oktatás helyi szereplőinek jelentős része elégedetlenebb lett pozíciójával, vagyis erőforrások mentek veszendőbe.

HOGY TÖRTÉNIK EZ MÁSHOL?

Az európai országok oktatási rendszerei, annak ellenére, hogy közösek az alapok (pontosabban: a kontinentális, illetve az angolszász rendszerek eltérnek ugyan, de az utóbbi évtizedekben erőteljes kölcsönhatásuk figyelhető meg), jelentősen eltérnek egymástól. A közös gyökerek ellenére ugyanis mások a történelmi sajátosságok, a közigazgatási viszonyok, a gazdasági struktúra, a települési viszonyok stb. A külföldi példák éppen ezért nehezen adapálhatók. Különösen óvatossá kell lenni ebből a szempontból azért is, mert kívülről nehezen láthatók egészében és részleteiben az adott rendszer elemei és problémái, s nincsenek egyértelmű sikermutatóink sem, amelyek besorolnának egy-egy oktatási rendszert. Éppen ezért egy nemzetközi tekintetű csak azt célozhatja, hogy rálátásunk legyen a tipikus, netán általános folyamatokra, s értelmezni tudjuk az azoktól eltérő hazai sajátosságokat.

Egy közelmúltban megjelent tanulmány (Györgyi, 2016) 23 európai oktatási rendszer finanszírozásán keresztül nyújt áttekintést a fenntartói viszonyokról is. Még a pólusok (centralizált és decentralizált rendszerek) szerinti felosztás sem könnyű, mert egyrészt az egyes területi egységek országonként eltérő nagysága miatt a döntéshozatal területi összehasonlíthatósága

erősen korlátozott, másrészt a döntések nem értelmezhetők „általában” és elvontan, hanem sokfélék, s ezek sokféle kombinációban adják ki az egészet, harmadrészt pedig a döntéshozatali struktúra nem lehet független az oktatás működtetésének más elemeitől sem. Az 1. ábra döntéshozatali rendszert jelző mutatói is mindössze egyetlen szintet (ISCED 2) mutatnak be, s különböző részterületeken történő döntéseket átlagolnak. Egy ilyen átlagolás is történhet különböző súlyok mentén, vagyis eltérő eredményeket hozhat, nem beszélve arról, hogy a döntési szintek értelmezése sem könnyű (azok eltérő nagysága miatt), s sorolhatnánk tovább is a bizonytalansági tényezőket.

Visszatérve a nemzetközi oktatásirányítási–finanszírozási tapasztalatokra, azt látjuk, hogy az oktatási rendszer működtetésében minden vizsgált országban kiemelt szerepet játszik az állam, de döntően közvetett eszközökkel irányít, az intézményfenntartást csak különleges esetekben vállalja. Az általunk áttekintett rendszerekben²⁷ a közvetlen állami irányításnak három formájával találkoztunk, mindhárom esetben erősen korlátozott hatókörrel.

- Az iskolák általános állami fenntartása egyedül Franciaországra jellemző.²⁸ Ez az egyedüli ország, amelyben a 2013 utáni hazai rendszerhez hasonló finanszírozás valósul meg, vagyis az oktatás közvetlen költségeit (mindenekelőtt a személyi kiadásokat) közvetlenül és teljes mértékben az állami fenntartó fedezi, az egyéb költségeket viszont az – iskolafokozatonként eltérő szintű – önkormányzatok. Ugyanakkor ez a fenntartás–működtetés a je-

²⁷ A 28 uniós országból nem foglalkoztunk a ciprusi, a görög, a luxemburgi, a máltai, valamint a hazai rendszerrel, Belgium esetében viszont a flamand és a vallon rendszert külön kezeltük. Az *Egyesült Királyságot* alkotó országrészek közül csak Anglia oktatási rendszerét tekintettük át. A forrás: az *Eurypedia* idevonatkozó cikkei (<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Countries>), valamint – Finnország, Franciaország és Lengyelország esetében – Péteri, 2015.

²⁸ A közintézményekre gondolunk, ugyanis magán- és egyházi iskolák Franciaországban is működnek.

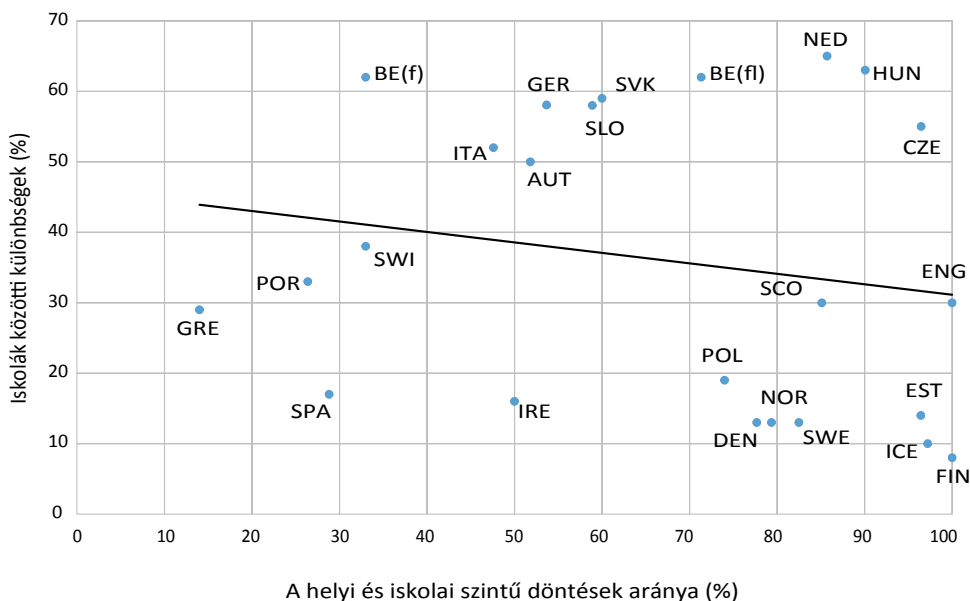
lenleginél centralizáltabb irányból indult el, vagyis egyértelműen a decentralizáció az irány (Péteri, 2015).

- Angliában az állam egy-egy új iskolatípust vezet be fenntartóként, orientálva a képzési rendszer egészét (pontosabban a helyi fenntartókat) a szakpolitika által megfogalmazott irányba.

- Észtországban a szakképzés egészét az állam működteti. Ez azonban a középfokú képzésnek csak egy kis szeletére vonatkozik, s Észtország nagyságrendjének megfelelően mindössze harminc intézményt jelent, amelyet akár bázisfinanszírozási rendszerben is lehetne működtetni.

4. ÁBRA

A helyi és az iskolai szintű döntések aránya, illetve a matematika eredmények eltéréseinek iskolák közötti különbségekből eredő része*



*Iskolák közötti különbségek: a szórásnégyzetek iskolák közötti különbségekből eredő része²⁹

Rövidítések: AUT – Ausztria; BE(f) – Belgium, francia közösség; BE(fl.) – Belgium, flamand közösség; CZE – Csehország; DEN – Dánia; ENG – Anglia; EST – Észtország; FIN – Finnország; GER – Németország; GRE – Görögország; HUN – Magyarország; ICE – Izland; IRE – Írország; ITA – Olaszország; NED – Hollandia; NOR – Norvégia; POL – Lengyelország; POR – Portugália; SCO – Skócia; SLO – Szlovénia; SPA – Spanyolország; SVK – Szlovákia; SWE – Svédország; SWI – Svájc

FORRÁS: *Educational at a Glance, 2012* és Balázs, Ostorics, Szalay, Szepesi és Vadász, 2013

²⁹ A magyar adatok – értelemszerűen – még az önkormányzati fenntartás időszakára vonatkoznak.

A többi országban a képzési programok többségében az állam és a fenntartó nem ugyanaz, aminek értelemszerűen az a következménye, hogy a szakmai (s többnyire, de nem minden esetben) a pénzügyi döntések egy részéről az állam lemond. (Hogy miről és hogyan s kinek a javára, ebben már nagyok lehetnek az eltérések.) Valójában ez azt jelenti, hogy az önkormányzatok – a helyi viszonyok függvényében – kisebb-nagyobb mértékben beleszólnak iskoláik fenntartásába. Ennek az adott oktatási rendszer eredményességére nézve eltérő következményei lehetnek, de az adatok azt jelzik (már amennyire ez egyáltalán mérhető), hogy a pénzügyi döntéshozatal rendszere az eredményességet nem befolyásolja egyértelműen. Ennek megfelelően a decentralizált működési rendszerekben is vannak eszközök, amelyekkel az oktatási rendszer egyben tartható. A PISA-mérések eredményei nem egyedüli, de fontos indikátorai egy-egy oktatási rendszer teljesítményének. A 2012-es mérések azt mutatják, hogy a nagyon decentralizált oktatási rendszerekben, mint amilyen a volt szocialista országok többsége (*Magyarországgal, Csehországgal, Szlovákiával és Szlovéniával szemben Lengyelország a kivétel*) valóban nagy az egyes iskolák közötti teljesítmény-különbség. Ugyanakkor egyáltalán nem igaz ennek az ellenkezője, vagyis, hogy az iskolák közötti viszonylag csekély különbség erősen centralizált oktatásirányítás mellett történik (4. ábra). Mindez egyértelműen azt jelenti,

hogy az állam, akár a teljesítmény fokozása, akár a szerkezeti beavatkozások révén széles eszköztárral kell, hogy rendelkezzen, amellyel beavatkozhat a rendszerbe, de a centralizált irányítás önmagában nem jelent gyógymódot – még ha nem is zárja ki az előrelépés lehetőségét.

A TERVEZETT HAZAI VÁLTOZÁSOK

A 2016 elején elindult, a rendszer módosítását célzó jövőbeni változásokról e tanulmány írása idején még nem lehetett bizonyosat mondani. Ezeket a nyilvánosság (beleértve a szakmai nyilvánosságot is) kizárásával tervezték, tervezik. Ugyanakkor már publikus volt a már említett törvénytervezet, amely a (pedagógusmozgalom következtében az

a centralizált irányítás önmagában nem jelent gyógymódot – még ha nem is zárja ki az előrelépés lehetőségét

EMMI által kezdeményezett) kerekasztaltárgyalások nyomán módosítja a közoktatás működését. Mivel a tárgyalások részleteiről nincs hiteles információ, így azt nem lehet látni, hogy milyen szándékok, elgondolások, koncepciók mentén alakult ki a törvénytervezet, s mivel a mögötte álló erőviszonyok sem láthatók, így ebben a formában való elfogadásának valószínűsége sem megítélhető.

A törvénytervezetből a következő fontos, s e tanulmány témájához igazodó változások rajzolódnak ki:

- Marad az állami fenntartás.

³⁰ A tanulmány írása közben fogadta el a *Kormány a 134/2016 (VI. 10.) Korm. rendeletet* Az állami köznevelési feladat ellátásában részt vevő szervekről, valamint a Klebelsberg Központról. A rendelet Klebelsberg Központról és tanterületekről beszél. Ez utóbbiak minden tekintetben a Központ alá rendelték, de önálló költségvetéssel rendelkeznek, amelynek felhasználásáról – bizonyos, az egész szervezet egészére vonatkozó közös szabályok betartása mellett – szabadon dönthetnek. A rendelet beszél ugyan települési és nemzetiségi önkormányzatok részvételével alakítandó tankerületi tanácsokról, de sem a felállításuk részleteiről, sem a jogosítványairól nem tesz említést.

- Ennek centralizált rendszere oldódik a tankerületi központok nagyobb önállósága révén, de mivel azok továbbra is egy egységes szervezet részeként a központi akarat végrehajtói lesznek, valójában csak dekoncentrációról beszélhetünk.³⁰
- A működtetés és a fenntartás a jövőben nem válik szét, mindkettő állami kézbe kerül, vagyis az önkormányzatoktól teljes mértékben elveszik ezt a jogot.
- Az iskolaigazgatók kinevezéséről a tankerület vezetőjének véleménye figyelembe vételével dönt az érintett miniszter, felmentésük viszont tankerületi hatáskör lesz.
- A tanárok legfontosabb munkáltatói jogai – a munkaviszony létesítése és megszüntetése, valamint a bérghazdálkodás – a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ igazgatójától a tankerületekhez, az egyéb jogok pedig az iskola igazgatójához kerülnek. A kinevezés és a munkaviszony megszüntetése az iskolaigazgató kezdeményezésére történik, s ha a tankerület háromszor nem ért egyet, akkor az oktatási központ³¹ dönt.
- A működtetési feladatokban részt vevő dolgozók munkáltatói joga a pedagógusokéhoz hasonló módon kerül részben a tankerületekhez, részben az iskolákhoz.
- A dolgozói bérek esetében a bértábla adott értéke feletti fizetésekről az igazgató javaslatára a tankerületi vezetés dönthet. Eddig ilyen lehetőség a törvényben nem volt.
- A beiskolázási körzet meghatározásában továbbra is a kormányhivatal az illetékes. Az önkormányzatok továbbra is csak véleményezhetik a körzetbeosztást, ugyanakkor a tankerületnek jóvá kell hagyniuk azt, ami gyakorlatilag vétőjogot jelent.

Sorba véve a fenti tételeket, a korábban leírt tapasztalatok alapján igyekszünk bemutatni, hogy a módosítások, vagy azok elmaradása milyen következményekkel járhat.

Az *állami fenntartás* változatlansága azt jelenti, hogy a kormányzat továbbra is bízunk abban, hogy az oktatás feladatait központi vezérléssel lehet a leghatékonyabban megoldani. Ne foglalkozzunk most azzal, hogy valóban így van-e, hogy valóban így van, a kérdés az, hogy ez az irányítási rendszer miként működik, képes-e a feladat ellátására. Az eddigi túlcentralizált rendszer erre nyilvánvalóan nem volt alkalmas, ezért indult el a törvénymódosítási folyamat, amely decentralizációt ugyan nem, de bizonyos döntési jogkörök alacsonyabb szintre helyezése mellett a működtetés államosítását eredményezte.

A tankerületek hatáskörének bővítése nem lehet független attól, hogy ezek mekkora területet, s hány intézményt fognak át. A törvényjavaslat nem, hanem az említett kormányrendelet³² tesz említést a tankerületek számáról, s az azok által ellátandó területekről. Az 58 tankerület létrejöttében, illetve központjaik kijelölésében feltételezhető, hogy – mint ahogy az korábban is történt (*Szabó és Fehérvári*, 2015) – a különböző érdekérvényesítő csoportok erőviszonyai döntöttek. Kérdés, hogy ez a felosztás milyen mértékben segítheti a közoktatás irányítását.

A jelenleg még működő rendszer, amely – némileg érthetetlen módon, miután az alapfokú oktatás beiskolázási körzeteinek meghatározását leszámítva a közoktatás semmilyen tekintetben nem kapcsolódik a közigazgatáshoz, így annak területi beosztásához sem – a járási rendszert képezi le, emiatt a tankerületi

³¹ A Köznevelési törvény módosításának tervezete így nevezi a már hivatkozott kormányrendeletben Klebelsberg Központnak nevezett szervezetet.

³² 134/2016 (VI. 10.) Korm. rendelet

intézményhálózat nagyságát, s összetételét tekintve rendkívül egyenlőtlen. A *Közoktatási Információs Rendszer – Közoktatási Statisztika (KIR-STAT)*, legfrissebb, 2014-es adatai alapján kaphatunk hozzávetőleges képet erről, amelyet a 2015-ben létrehozott *Edumap* rendszer tett nyilvánossá.³³

E szerint a *Klebelsberg Intézményfenntartó Központ* 4112 feladatellátási helyen tartott fenn alap- vagy középfokú képzési programot.³⁴ Ebben a számban benne vannak az azóta levált szakképző intézmények, s vannak benne párhuzamosságok is, vagyis szerepelnek olyan feladatellátási helyek, amelyek más hasonló statisztikai egységgel összevontan, nem egy esetben azonos telephelyen működnek. Ha az intézmények közül kiemeljük a döntő hányadukat jelentő általános iskolai feladatellátási helyeket, akkor azt látjuk, hogy ez a 2885 intézmény a 198 járásban³⁵ átlagosan 15 intézményt jelent, de járásonként erősen ingadozóan: számuk 2 és 54 között mozog. (Ha a gimnáziumi feladatellátási helyeket is beszámítjuk, amelyek jó része feltételezhetően továbbra is a *KLIK*-hez tartozik, akkor a járásonkénti intézményszám 2 és 59 közötti.)³⁶

A kormányrendeletben meghatározott 58 tankerülettel számolva a tankerületekhez tartozó intézmények átlagos száma a korábbi három és félszeresére nő, s területi

kiegyenlítődség továbbra sincs: a legkisebb tankerület (dél-pesti) általános iskolai feladatellátási helyeinek száma 20, a legnagyobb (tatabányai, ami egyedülálló módon a teljes Komárom-Esztergom megyét lefedi) 95. Ehhez hozzájönnek még a gimnáziumok, valamint az egyéb intézmények. Az átlagos nagyságrend tehát erősen meg-

haladja *Debrecen*, vagyis a legnépesebb hazai helyi önkormányzat általános iskolai és gimnáziumi intézményszámát (2014: 46). Részleteiben nézve: az 58 közül 35 tankerület iskolaszáma haladja meg *Debrecenét*. Ezek az ada-

tok azt jelentik, hogy ekkora tankerületek működtetésével kapcsolatosan semmilyen korábbi tapasztalat nincs a rendszerben.³⁷ Mindez nagy földrajzi távolságok mellett és olyan intézmények közös irányításával történik, amelyek közül sok korábban semmilyen igazgatási kapcsolatban nem állt egymással. Tegyük hozzá: a fővárosban az egy tankerületre jutó intézményszám csak 32, míg vidéken, ahol a távolságoknak nagyobb a szerepe, 53.

Mindez nem pusztán mennyiségi kérdés, s nem pusztán tankerületi munkaerő kérdése: azt jelenti, hogy ennyi igazgatót kell kinevezéskor felterjeszteni, nyilván a megfelelő előkészítő munkálatokkal. Ennyi intézményben kell a tanárokat kinevezni, felmenteni, az iskolák között mozgó taná-

³³ A *Klebelsberg Intézményfenntartó Központ* honlapján (<http://klik.gov.hu>) szereplő intézménylista naprakészebb, mint az általunk használt kimutatás – így például egyértelműen jelzi, hogy a korábbi, vegyes profilú középiskolák közül melyek maradtak a *KLIK* fenntartásában, s az iskolaközpontok is egyértelműsíthetők. Ugyanakkor a *KLIK* listája csak a papíralapú statisztikák közlési és használhatósági színvonalán használható, s az iskola mint vizsgálati egység is pontosabb kimutatást eredményez, mint a feladatellátási hely szintű. Ezért döntöttünk a *KIR-STAT* adatbázis *Edumap* adatbázisba áttétel mellett.

³⁴ Ehhez még hozzájönnek más, oktatási és oktatást kiszolgáló intézmények, amelyek fenntartása szintén a *KLIK* feladata, de amelyek teljes mértékben kiesnek a tanulmány fókuszából.

³⁵ Az *Edumap* adatai járási beosztásra épülnek, de ez minimális eltérést jelent a tankerületi beosztástól.

³⁶ Forrás: *Edumap* adatbázis: <http://edumap.ofi.hu/hu/?id=0109de37981b56c6d18883e5b2ac7342/2014/files>

³⁷ Hacsak nem vesszük számításba a 2013 után kialakult, de hamar átalakításra szoruló, 3000 feletti intézményszámot központosítottan irányító rendszert.

rok foglalkoztatását megszervezni, a tanárok számára juttatandó többletbér-igényekről dönteni. Ennyi pedagógiai programot kell elfogadni, a beiskolázási körzetbeosztást minősíteni, a felvételi keretszámokkal kapcsolatos döntéseket előkészíteni és meghozni, s nem utolsó sorban az intézmények fejlesztését, működését érintő kérdésekben dönteni, a forrásokat elosztani. Mindezt úgy, hogy az iskolák egy része a döntéshozó központtól (tankerülettől) akár 50–100 kilométeres távolságban is lehet.

A feladat megoldása nyilván nem lehetetlen, de átgondolt szervezeti felépítés és közvetítő mechanizmusok nélkül aligha lehet megvalósítani. Külföldi finanszírozási tapasztalatok például azt jelzik, hogy ennél kisebb nagyságrendű területi egységek esetében is normatív alapon történik a forráselosztás, nem egy esetben kötelezve a fenntartókat saját rendszerük kidolgozására. Egy ilyen rendszer kidolgozása viszont – s ezt épp a hazai tapasztalatok jelzik – időigényes. Sem a Köznevelési törvény (tervezete), sem pedig a Klebelsberg Központ működését szabályozó kormányrendelet nem foglalkozik ezzel a kérdéssel, ami felveti a lehetőségét annak, hogy a rendszer az esetlegesen javuló finanszírozottság ellenére továbbra is feszültségekkel fog működni, mert sem szabályozási mechanizmusok, sem pedig a rálatási lehetőség nem segíti a források elosztását. Nem látszik, hogy ilyen nagy tankerületek működését mi indokolja, mi lehet az a szakmai hozadék, ami mellette szól. Az iskolák működési feltételeit célzó kiegyenlítőbiztosan nem igényel ekkora területeket.

Nagy hiánya a törvénynek, hogy a tankerületek közötti forrásmegosztás mechanizmusáról sem mond semmit. Ha tehát

sem az iskolák és a tankerület, sem pedig a tankerületek és a bármilyen pénzkezelő szervezet közötti pénzmozgások nincsenek algoritmizálva, az éves költségvetési tervezés a jelenlegi bonyolult, átláthatatlan, koncepcionális beavatkozásra (egyebek mellett az iskolák közötti különbségek fenntartói döntésekre visszavezethető csökkentésére) alig alkalmas és nagyon rossz határfokkal működő rendszerben megy tovább, tapodtat sem előrelépve ebben a tekintetben.

Ha nemzetközi kontextusba helyezzük a változásokat, akkor azt látjuk, hogy ez a megoldás továbbra is csaknem példa nélküli, a francia rendszernél is lényegesen centralizáltabb eddigi irányítást a döntéshozatal tekintetében látszólag ugyan mérsékli, ugyanakkor a működtetés államosításával az államot erősíti, még ha nem is az országos központot,

hanem annak alközpontjait (a tankerületeket). Ez olyan irány, ami önmagában nem old meg semmit, bár azt sem lehet állítani, hogy eleve ellehetetlenítené a rendszert.

A tankerületek fenntartóvá minősítése továbbra is azt jelenti, hogy az állam a „fenntartói” döntéseket teljes mértékben saját kézben igyekszik tartani. Hogy mi mentén ad valamilyen önállóságot a tankerületeknek, nem olvasható ki a törvénytervezetből, így az sem, hogy ezek milyen helyi igényeket elégíthetnek ki, s mely igényeket kell kielégíteniük. A törvénytervezet úgy tekint az oktatásra, mint ami teljesen homogén közegben történik, azonos feltételek és érdekek mentén, azonos feltételek mellett működő intézményekben, vagy ha ez utóbbiak nem is teljesen azonosak, de azonossá tehetőek. Vagyis nem jeleníti meg sem a települési, sem pedig a társadalmi rétegérdekeket, nem foglalkozik azzal a

a törvénytervezet úgy tekint az oktatásra, mint ami teljesen homogén közegben történik, azonos feltételek és érdekek mentén, azonos feltételek mellett működő intézményekben

kérdéssel, hogy ezek közül mit enged érvényesíteni, s hogy ezeket a rétegérdekeket milyen módon csatornázza be a fenntartói–finanszírozói döntéshozatalba. Ha ezt nem teszi meg, akkor vagy a Klebelsberg Központ fogja a saját központi akaratát rákényszeríteni minden egyes tankerületre, függetlenül azok eltérő helyzetétől, vagy pedig áttekinthetetlen tankerületi szintű döntések születnek majd, nem átlátható érdekek mentén. A tervezett tankerületi tanácsok összetétele, jogai egyelőre nem látszanak, de feltételezhető, hogy ezek – a tankerületekhez tartozó intézményszámokat tekintve – képtelenek lesznek valamennyi intézményük (és a mögötte álló lakosság, tanulók) érdekeit képviselni, még ha bizonyos kérdésekbe beleszólási jogot kapnak is.

A *működtetés államosítása* egy valóban létező problémára keresi a választ, mégpedig a két feladatkör, vagyis a működtetés és a fenntartás alá besorolt feladatok nehéz elhatárolhatóságára, valamint a működtetési feladatokra felvett munkavállalók helyzetének kettősségére. Korábbi kutatásunk során nem egyszer találkoztunk ezekkel a nehézségekkel, ugyanakkor látni kell, hogy – bár tökéletes rendszer bizonyára nincs – épp az önkormányzati működtetők voltak sikeresebbek, tekintettel az intézményfenntartó központ fizetésképtelenségére, s nem egy esetben kapacitáshiányára, vagy a merev jogszabályi (például közbeszerzési) eljárásokra. Az önkormányzatok időnként erejükön felül segítettek az iskoláikat, nem egy esetben még akkor is – bár ez hosszabb távon nyilvánvalóan nem lehet a rendszer része –, ha hivatalosan nem is vállalták a működtetés feladatát. Hogy ez így történt, az részben az intézményfenntartó központ alulfinanszírozottságára vezethető vissza, de arra is, hogy az önkormányzatok pénz-

ügyi mozgástere nagyobb lehet egy (szinte) kizárólag központi költségvetésből működő hivatalnál, így rugalmasabban is tudnak reagálni a felmerülő igényekre. Nem beszélve arról, hogy az önkormányzatok helyi érdekeket képviselve kénytelenek a helyi problémákon segíteni, míg egy hivatali részleg elsődlegesen a központi akarat végrehajtója.

A tervezett új rendszer az önkormányzatokat az eddigénél is jobban háttérbe szorítja, kérdés, hogy ilyen körülmények között, amikor már semmilyen módon nem tudják befolyásolni az oktatási intézményeik működési feltételeit,³⁸ az eddigihez hasonló módon támogatják-e majd a helyi oktatási intézmények működését, főként, ha bevételi forrásait – épp a működtetés államhoz rendelése okán – csökkentik. Mindenesetre látni kell, hogy a 2013–16 közötti működési zavarok megoldásához ez az újabb államosítás aligha járul hozzá. Már csak azért is, mert már eddig is csak a települések egy részén volt az önkormányzat a működtető. Ugyanakkor pótlólagos zavarokat jelenthet, hogy az önkormányzatok nemcsak pénzforrással, hanem időnként bizonyos feladatok átvállalásával segítettek intézményeiken, amit a továbbiakban az államnak, vagyis a tankerületnek kell ellátnia, s ez már régebben is, a *KLIK* által működtetett iskolák településén sem ment mindig zökkenőmentesen, ráadásul drágább volt.

Az államosítás mellett a működési feltételek kiegyenlítődése szólhat, amire valóban van elvi lehetőség. Ugyanakkor ez csak felfelé nivellálással történhet meg, vagyis az eddig rosszul ellátott iskolák működési feltételeinek javításával. Ennek finanszírozási oldala erősen bizonytalan. Ezt jelzi, hogy 2013 után (a folyó dologi kiadások

³⁸ Leszámítva természetesen az óvodai ellátást, ami továbbra is önkormányzati kézben maradt.

mellett) épp a felújítási és fejlesztési kiadások estek vissza.³⁹

Az iskolaigazgatók kinevezése továbbra is a miniszter joga, a tankerületek ebben közvetítő szerepet játszanak. Feltételezhetően ez eddig is így volt, nehezen képzelhető el másként, változás így ebben alig várható.⁴⁰

A dolgozók, így a tanárok foglalkoztatása, valamint juttatásaik részleges meghatározása iskolai körbe kerül vissza. Ez logikus lépés, mert – különösen nagy tankerületek esetén – a fenntartó nem láthat rá az ezzel kapcsolatos részletekre, nem valószínű, hogy megalapozottabb döntést tud hozni, mint egy iskolavezető, ugyanakkor kétséges, hogy a tankerületek számára biztosított munkáltatói jogokkal érdemben tudnának élni: nehezen képzelhető el, hogy egy-egy tankerület sok száz pedagógusának szakmai munkáját a tankerületek meg tudják ítélni, s ennek alapján felelős döntéseket tudnak hozni.

Előrelépésnek tekinthető a tankerületi vétőjog a beiskolázási körzetek kialakításánál, tekintettel arra, hogy ez erősen szakmai és szakpolitikai kérdés, ugyanakkor a szegregációs folyamatokat továbbra is erősíthetik a magán- és az egyházi kezelésű iskolák. Utalnunk kell arra is, hogy az utóbbiak száma épp az iskolák államosítása kapcsán emelkedett, s sok esetben akkor is szegregációs törekvések színtere, ha az egyházi fenntartónak nincs ilyen szándéka.

Az eddigiek során végigvettük a törvényjavaslat főbb, változó elemeit, de meg kell említenünk a változásokkal kapcsolatos hiányérzetünket is,⁴¹ ami egy nagy

kérdéskörre fűzhető fel, s a helyi érdekek érvényesítési lehetőségének, mechanizmusának hiányaként fogalmazhatunk meg. Alapvető oktatásfilozófiai kérdés, hogy kik, illetve mely szervezetek lehetnek legitímek az ilyen érdekek képviselésében. Egyetlen ilyen szervezet aligha nevezhető meg iskolánként vagy településenként. Az önkormányzat, mint választott testület nyilván illetékes, de ugyanígy a szülők, a tanulók, a tanárok és egyéb munkavállalók is érintettek helyi oktatási kérdésekben, legyenek azok koncepcionálisak vagy napi szintű problémák megoldását célzók.

A törvénytervezetben ezek artikulálására nem jelennek meg új elemek, vagyis továbbra is elsődlegesen az állami intézményfenntartó felelőssége és döntéshozói súlya rajzolódik ki, miután a tankerületi vezetés a központtal, az iskolavezetés pedig, sőt maguk a pedagógusok is a tankerülettel (s részben közvetlenül a központtal) vannak függelmi viszonyban. Ez pedig továbbra is azzal járhat, hogy a helyi kezdeményezések háttérbe szorulnak. Az önkormányzatok háttérbe szorítása még inkább kirajzolódik. Mindez egy homogén fenntartói döntéseken alapuló oktatási rendszert feltételez továbbra is, amelyben esetleg továbbélhetnek (mint eddig) a korábban kialakult sajátosságok, függetlenül attól, hogy azok az iskolák közötti indokolatlan eltéréseknek mennyiben okozói. Vagy pedig informális háttéralkuk dominálják majd a rendszert, amelynek haszonélvezői a döntéshozókhoz közeli, jó kapcsolatokkal rendelkező intézmények lesznek.

³⁹ Lásd a 21. lábjegyzetet.

⁴⁰ Hadd tegyünk itt a témához nem szorosan kapcsolódó, mégis fontos, a rendszer működésére visszaható megjegyzést. Az igazgatók és a tankerületi igazgatók függelmi helyzete könnyen odavezethet – s erre utalnak korábbi kutatási tapasztalataink –, hogy a rendszer nehézkesen, sok hibával működő elemei nehezen kutathatóvá válnak, mert az ezek feltárásában való közreműködés a rendszer résztvevőit kiszolgáltatott helyzetbe hozhatják. Ez pedig épp a problémás rendszer elemek korrigálását akadályozhatja.

⁴¹ A fókuszpontunknak megfelelő kérdéskörökről beszélünk csak, s nem foglalkozunk azokkal a politikai jellegű kérdésekkel, amelyeket nem gondolunk témába vágónak, de amelyek megoldását szintén fontosnak tartjuk az oktatási rendszer működőképességének megőrzése céljából.

Mindezen folyamatok mögül hiányzik az iskolarendszer differenciáltságának terepére, annak mértékére vonatkozó szakmai, társadalmi vita, s az ennek révén kialakuló konszenzus, amely mentén az oktatási kormányzat hitelesen beavatkozhat a rendszerbe, s az egyes társadalmi rétegigények is megtalálják helyüket.

Ha az állam mint fenntartó mégis megpróbál hozzájárulni bizonyos kiváltságokhoz, ezt továbbra is csak erős politikai kockázat mellett teheti meg, mert nincsenek a rendszerbe építve olyan ellensúlyok, és ezekhez kötődő egyeztetési mechanizmusok, amelyek legitimálhatják az intézkedéseket, illetve amelyek korlátozhatják a hiteles oktatáspolitikai célok – például finansziális okokból történő – fenntartói negligálását.

Az európai országok többségében az önkormányzati fenntartás és a többnyire erős állami pénzügyi szerepvállalás egyfajta egyensúlyt teremt az országos szintű szakpolitikai törekvések és a helyi érdekek tekintetében. Az érdekérvényesítés lehetőségeit és tartalmát tekintve lehet gondolkodni a helyi és az országos szint közötti

(nem beszélve a köztes szintekről) eltérő arányokban, de az európai gyakorlatban megkérdőjelezhetetlennek látszik mindkét

szint szerepe. A finanszírozáson és a döntési jogok megosztásán túl ezt a funkciót töltik be az intézményfenntartó testületek, amelyek alkalmasak lehetnek sokféle érdek összehangolására, amennyiben nem csak formális szerephez jutnak.

Az elmúlt néhány évben az oktatási rendszer elemeinek működését érintő kérdések sok tekintetben alig változtak, bizonyos döntések elmaradtak. E döntéseket előbb-utóbb

meg kell hozni: a tanulósám csökken, a tanulói igények változnak, az oktatási feltételeken javítani kell, nem beszélve az iskolák közötti teljesítménykülönbségek csökkentéséről, ami jelentős beavatkozást igényel. A helyi érdekek figyelembe vételével legitimálhatja a döntéseket, s csökkentheti az ilyen döntéseket mindig is kísérő elégedetlenséget. Ha nem így történik, minden döntés felelőssége az államra hárul, még akkor is, ha a döntéshozatali mechanizmus dekoncentrált.

mindezen folyamatok mögül hiányzik az iskolarendszer differenciáltságának terepére, annak mértékére vonatkozó szakmai, társadalmi vita, s az ennek révén kialakuló konszenzus, amely mentén az oktatási kormányzat hitelesen beavatkozhat a rendszerbe, s az egyes társadalmi rétegigények is megtalálják helyüket

IRODALOM

1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról. Letöltés: <http://mkogy.jogtar.hu/?page=show&doid=99300079>. TV (2016. 06. 15.)
1996. évi LXII. törvény a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény módosításáról. Letöltés: <http://mkogy.jogtar.hu/?page=show&doid=99600062>. TV (2016. 06. 14.)
2008. évi XXXI. törvény az esélyegyenlőség érvényesülésének közoktatásban történő előmozdítását szolgáló egyes törvények módosításáról. A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény módosítása. Letöltés: <http://mkogy.jogtar.hu/?page=show&doid=A0800031>. TV (2016. 06. 14.)
2011. évi CXCV. törvény a nemzeti köznevelésről. Letöltés: <http://mkogy.jogtar.hu/?page=show&doid=A1100190>. TV (2016. 06. 06.)

- A Kormány 134/2016 (VI. 10.) Korm. rendelete az állami köznevelési feladat ellátásában részt vevő szervekről, valamint a Klebelsberg Központról. Letöltés: <http://www.magyarokzlony.hu/dokumentumok/f212ecdcc5a256def183634e9ecf9e32a78f3c6d/megetekintes>. (2016. 06. 20.)
- A Magyar Köztársaság helységnevkönyve, 2011. január 1.*: KSH, Budapest. Letöltés: http://www.ksh.hu/apps/shop.kiadvany?p_kiadvany_id=8827&p_remakor_kod=KSH&p_session_id=572241738228721&p_lang=HU (2016. 06. 14.)
- Balázs Éva és Kovács Katalin (2012): Kistérségi és mikrotérségi társulások a közoktatásban. In: Balázs Éva és Kovács Katalin (szerk.): *Többszintű köznevelés. Helyzetképek a kistérségi köznevelésről*. Oktatókutatás és Fejlesztő Intézet, Budapest. 17–64.
- Balázs Ildikó, Ostorics László, Szalay Balázs, Szepesi Ildikó és Vadász Csaba (2013): *PISA 2012. Összefoglaló jelentés*. Oktatási Hivatal, Budapest.
- Balázs Ildikó, Rábainé Szabó Annamária, Szabó Vilmos és Szepesi Ildikó (2005): A 2004-es Országos kompetencciemérés eredményei. *Új Pedagógiai Szemle*, 55. 12. sz. 3–21.
- Balogh Miklós (2015): A hazai köznevelés finanszírozása az ezredforduló követően. In: Györgyi Zoltán, Simon Mária és Vadász Viola (szerk.): *Szerep- és funkcióváltások a köznevelés világában*. Oktatókutatás és Fejlesztő Intézet, Budapest. 93–114.
- Education at a Glance 2012*: OECD indicators. OECD, 2012.
- Edumap* adatbázis. Letöltés: <http://edumap.ofi.hu/hu/?id=0109de37981b56c6d18883e5b2ac7342/2014/files> (2016. 06. 05.)
- Eurypedia, Description of national educational systems*. Letöltés: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Countries>. (2016. 01. 10.)
- Fehérvári Anikó (2011): Normatív finanszírozás az oktatásban 2000 és 2009 között. *Új Pedagógiai Szemle*, 6. sz.
- Györgyi Zoltán (2011): Helyi oktatáspolitikák az ezredforduló után. In: Györgyi Zoltán (szerk.): *Korlátok között szabadon. Demográfiai folyamatok és helyi oktatáspolitikák*. Oktatókutatás és Fejlesztő Intézet, Budapest. 7–34.
- Györgyi Zoltán (2015): Iskolafenntartás helyi szinten – előzmények és tapasztalatok. In: Györgyi Zoltán, Simon Mária és Vadász Viola (szerk.): *Szerep- és funkcióváltások a köznevelés világában*. Oktatókutatás és Fejlesztő Intézet, Budapest. 18–44.
- Györgyi Zoltán (2016): Az oktatás finanszírozása az Európai Unióban. In: Széll Krisztián (szerk.): *Az Európai Unió az oktatásról – stratégiai irányok és értelmezések*. Oktatókutatás és Fejlesztő Intézet, Budapest.
- Halász Gábor (1996, szerk.): *Oktatási minőség és decentralizált oktatásirányítás*. Kézirat, Budapest.
- A Klebelsberg Intézményfenntartó Központ Szervezeti és Működési Szabályzata: Az emberi erőforrások minisztere 44/2015. (IX. 10.) EMMI utasítása a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ Szervezeti és Működési Szabályzatáról. *Hivatalos Értesítő*, 2015. 44. sz. Letöltés: <http://klik.gov.hu/download/c/1d/11000/KLIK%20SZMSZ%202015.pdf> (2016. 06. 20.)
- Magyar Polgármester Online*, 2011. Letöltés: <http://www.magyarpolgarmester.hu/?site=104&c=615 &menu=c02> (2016. 06. 14.)
- A Nemzeti köznevelésről szóló törvény koncepciója* (2011) A Kormány 2011. augusztus 31-én elfogadta, szeptember 28-án megerősítette. Letöltés: http://www.euroastra.info/files/Nemzeti_K%C3%B6znevel%C3%A9s%C5%91%20_Sz%C3%B3l%C3%B3_T%C3%B6rv%C3%A9ny_Koncepc%C3%B3ja_20110930.pdf (2016. 06. 20.)
- Oktatás-statisztikai évkönyv 2004/2005*. Oktatási Minisztérium, Budapest, 2005.
- Oktatás-statisztikai évkönyv 2009/2010*. Nemzeti Erőforrás Minisztérium, Budapest, 2010.
- Pénzügyminisztérium*, 2010: Önhibájukon kívül hátrányos helyzetben lévő helyi önkormányzatok támogatása 1993–2010. Kézirat.
- Péteri Gábor (2015): A köznevelés finanszírozása: nemzetközi modellek és trendek. In: Györgyi Zoltán, Simon Mária és Vadász Viola (szerk.): *Szerep- és funkcióváltások a köznevelés világában*. Oktatókutatás és Fejlesztő Intézet, Budapest. 47–92.
- Statisztikai tájékoztató. Oktatási évkönyv 2012/2013*. Emberi Erőforrások Minisztériuma, Budapest, 2013.
- Statisztikai tájékoztató. Oktatási évkönyv 2013/2014*. Emberi Erőforrások Minisztériuma, Budapest, 2013.

Szabó Zoltán András és Fehérvári Anikó (2015): A központi és területi (köz)oktatásirányítási jogszabályi környezetének változásai. In: Györgyi Zoltán, Simon Mária és Vadász Viola (szerk.): *Szerep- és funkcióváltások a közoktatás világában*. Oktatókutatató és Fejlesztő Intézet, Budapest. 11-17.

T/10729. számú törvényjavaslat az oktatás szabályozására vonatkozó és egyes kapcsolódó törvények módosításáról. Letöltés: <http://www.parlament.hu/folyamatban-levo-torvenyjavaslatok> (2016. 06. 06.)

Varga Júlia (2008): Az iskolaügy intézményrendszere, finanszírozása. In: Fazekas Károly, Köllő János és Varga Júlia (szerk.): *Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért 2008*. ECOSTAT, Budapest.



(GYIK40) „A vizuális képességek kutatói egyaránt megkérdőjelezik a tesztelés és a modell utáni ábrázoláson alapuló, akadémikus értékelést, mivel mindkettőt összeegyeztethetetlennek tartják a művészi alkotás egységével és szabadságával.” Mondhatnám azt is, hogy ezek a mai gyerekek nem tudnak figyelni. Csak magukra. Megbízák őket a feladattal, de ők persze elfelejtik, hogy mi az, és nem is igazán érdekli őket. Rajzórán a hangyákat nézik, biológián meg a padra rajzolnak. Most rajzóra van, kiszállnak a holdjáróból, de a hangyák már nincsenek ott. Üveg-ingujjukon végigkúszik egy kék árnyék, ők fölnéznek; fejük felett lebeg a Föld, olyan közel, hogy meg is érinthetik. Persze várni, azt nem tudnak. Fölállnak és megsimogatják. A hirtelen mozdulattól megindul alattuk a homokdomb, legurulnak egy kráter falán, közben kicsöngetnek, de ők nem ijednek meg, inkább nevetnek. Rajtam is: végig videóztak. Már én is nevetek, jól behúztak a csöbe. Nem mondom.



(GYIK40) „A művészetpedagógus számára az alkotóképesség minden emberben meglévő lehetőség, amelynek kibontakoztatásához megfelelő technikai kihívást és inspirációt jelentő tevékenység és téma szükséges. Az alkotás esztétikai minősége másodlagos: a lényeg az alkotó folyamat, amely egyszerre tanulmányos és kataritikus az egyén számára.” „Tisztelt szülők! Ezért gyűltünk ma össze. Előttünk két festmény. Mindkettő gyönyörű. Hasonlóak is. Ám az egyik maga a létező állandóság, az örök-időtlen éj, a teljes némaságba burkolózó történet: a múlt. A másik ideges várakozás, működés az összeomlás ígéretében: a jövő. Az egyik sivatagi kegyhely, melyet már senki nem fog fölkeresni; osztatlan egész. A másik számítógépes alkalmazás, mely csupa kényes egyensúly és ingó rész; bármikor szanaszét hullhat. Tisztelt szülők! Kértük, hogy támogassák iskolánkat, ám félreértés történt. Vásárlási szándékuk hiábavalóság. A két kép külön nem is létezik, együtt pedig a pillanatot ábrázolják, melyet birtokolni lehetetlen. Kérem, menjenek haza, gondoljanak a pillanatra, és készítsenek saját képeket. Lapok, festékek és ecsetek az előtérben átvehetők.”

