

HOSSZÚ TANULÁSI FOLYAMAT A KÖZOKTATÁSBAN

Péteri Gábor

CSc, tanácsadó
peteri@pontes.hu

„A költségvetés a társadalmi rend kifejeződése”, írtuk huszonöt évvel ezelőtt Aaron Wildavsky nyomán (Péteri, 1990). Ez volt a mottója annak a könyvnek, amelyben a közoktatás finanszírozási rendszerének vizsgálatakor az oktatáspolitikusi szakma, a formálódó helyi autonómia és az átalakuló állami szerepvállalás szempontjait igyekeztünk összekötni. Ez az alkalmazott intézményi megközelítés tulajdonképpen már az 1985. évi oktatási törvény megalkotása óta elfogadott volt. Bebizonyosodott, hogy a közoktatás eredményességét nem a jobbnál jobb oktatási célok kitézése javítja, hanem olyan működési kereteket kell kialakítani, amelyek elősegítik a sokszínű igényeknek megfelelő képzési formák létrejöttét.

Ez az elvárás a szocialista tervgazdaság évtizedei után természetes igény volt egy olyan időszakban, amikor már kezdett kialakulni a piacgazdaság és a többszereplős politikai élet. A központi tervezés és irányítás mindenhatóságába vetett hit megszűnt. A közösségi szolgáltatások területén is a fenttartható módon és hatékonyan működő rendszerek létrehozása volt a cél, amit csak a korábbtól eltérő decentralizált alkalmazkodással, több jövedelemtulajdonosra építve lehet elérni. Mindenki számára egyértelmű volt, hogy a monolit, központosított, hierar-

chikus intézményekkel szemben a közvetett eszközökkel szabályozott, helyi alkalmazkodásra képes és bár sok, de kisebb hiba korrekcióján keresztül tanuló rendszerek a stabilab-
bak és eredményesebbek.

Ebben az átalakulási folyamatban a *Társadalom és oktatás* könyvsorozat és a kiadója, az akkori Oktatáskutató Intézet köré szerveződő szakértői csoport fontos szerepet töltött be. Egy alapvető helyi közszolgáltatás területén mutatta be azt, hogy valójában hogyan működik a közszektor. Ennyiben tehát hozzájárult a politikai változásokhoz is, hiszen például a közoktatás-finanszírozás területén újfajta szemléletmóddal és tervezési, támogatási módszerek kidolgozásával segítette a rendszer alapvető szabályainak lebontását is.

A közoktatás-finanszírozás tehát politika, amint azt a jelenleg Magyarországon zajló központosító és államosító törekvésekből is láthatjuk. A három évtizeddel korábbi helyzethez hasonlóan ezen a közszolgáltatási területen ma is az a kérdés, hogy a politika által irányított intézményi átalakítás tartósan elszakadhat-e az ágazat, a közszolgáltatási terület szakmai sajátosságaitól, azaz végső soron a fogyasztói elvárásoktól? Ebben a rövid cikkben azt próbáljuk meg áttekinteni, hogy a huszonöt évvel korábbi szakpolitikai célok

mennyire érvényesek ma, és milyen tanulságok adódnak a mostani új fejlődési szakasz számára.¹

Hathatós szakmai érvek

A nyolcvanas években részben a más területeken zajló társadalomtudományi kutatások következtében került előtérbe az oktatásügy. Így többek között a területi egyenlőtlenségek vizsgálata mutatta meg a falusi szegénységet, jelezte az urbanizációs lejtő mentén meglévő és a regionális különbségeket. A központosított forráselosztási gyakorlat mechanizmusa-inak feltárására is alkalmas volt az oktatásügy vizsgálata, hiszen itt is a helyi elitiek kapcsolatrendszerén múltott a fejlesztési források megszerzése vagy az állami vállalatok támogatásának becsatornázása a szakképzésbe. Láthatóak voltak a költségvetési gazdálkodásban a rossz érdekeltségi rendszer következményei és a költségvetési tervezés rugalmatlanságából adódó pazarlás. A közoktatás igénybevevői számára a legnagyobb problémát a tényleges tartalmi választási lehetőség hiánya okozta. Ezért is kaptak nagy nyilvánosságot az akkori iskolakísérletek, alternatív pedagógiai módszerek, amelyek a központosított rendszeren belül ígértek valamennyire egyedi, személyre szabott szolgáltatást.

A reformok mozgatói ugyanazok voltak, mint a közszolgáltatások általános céljai: eredményes oktatás, amely választási lehetőséget kínál az egyén és a helyi közösség számára; a résztvevők érdekeltségére építő hatékony működés és a kiegyenlítést célzó pénz-

elosztási mechanizmusok. Nyilván e három cél fontossági sorrendje történelmi korszakokként változott. Az állami közoktatás kiépítésének időszakában az alapvető szolgáltatáshoz való egységes hozzáférés biztosítása volt a fő cél.

Majd a nyolcvanas évek közepétől a decentralizáció időszakában főleg a hatékonyság és az eredményesség szempontjai kerültek előtérbe. Így a kompetenciák fejlesztése, a helyi társadalmi viszonyoknak való megfelelés, a munkaerő-piaci igényekhez való igazodás képessége képezték a sikeres közoktatási modellek alapértékeit. Ezen célok eléréséhez a közoktatást meghatározó fontosabb szabályozási területeken többféle problémával kellett megküzdeni, amire sajátos és kísérletező megoldások jöttek létre.

Így a helyi közoktatás *felelősségi, tulajdoni* rendszerének kialakításakor az elaprózott települési önkormányzati rendszer jelentette az egyik legnagyobb problémát. Erre az egyik első megoldásként a rugalmas önkormányzati feladattelepítés kínálkozott. Ez a városi önkormányzatok számára a megyei szintre történő intézményátadást jelentette. Ott viszont hiányoztak a saját források, és a megyék támogatásfüggése akadályozta a tényleges helyi önkormányzatiság megerősödését. A másik megoldási irány az együttműködés és a kistérségi társulások létrehozása volt. Ez a kétezres évek elejétől kezdődően már fel tudott mutatni eredményeket. (Például a települések egyharmadát kitevő, ötszáz főnél kisebb lakosságú aprófalvakban csak 98 iskola működött az előző évtized végére.)

A *finanszírozás* területén már a politikai átalakulás előtt több progresszív változás következett be. Megjelentek a helyi adózás csirái, az 1988-ban bevezetett személyi jövedelemadó megosztott bevételként helyi szintre

¹ A mai helyzet értékelése a Magyar Tudományos Akadémia és a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar közös, MTA–DE Közzolgáltatási Kutatócsoportjának a *Területi közszolgáltatások szabályozásai* című projektje keretében készült tanulmányaimra épül. A projekt leírása: Horváth, 2013.

került. Már az 1990-es költségvetési évben, tehát a többpárti parlamenti választások előtt, bevezetésre került a későbbi normatív önkormányzati támogatások kísérleti változata. Az új finanszírozási modell sem volt képes azonban a későbbiekben a költségvetési restrikciónak és a folyamatosan csökkenő tanulólétszámból következő pénzügyi-gazdálkodási problémákkal megküzdeni. Az ágazatpolitikai célok finanszírozását az egyre növekvő számú és részben kötött felhasználású támogatással vélte a szabályozás megoldani. De ezzel inkább az intézményhálózat változatlan struktúrában történő fennmaradására és nem a megtakarításokra ösztönzött. A helyi önkormányzatok saját forrásai között a helyi iparűzési adó dominált, ami tovább növelte a területi különbségeket. A növekvő összegű SZJA-ból egyre kevesebbet lehetett helyben hagyni, és így a hozzá kapcsolódó településfejlesztési érdekelttség is csökkent.

A közoktatás fokozatos alulfinanszírozottságán az egyszeri, politikai akciók, mint például a 2002. évi pedagógus-béremelés nem tudott segíteni. A finanszírozási rendszer indulásakor meghirdetett szektorsemlegesség, tehát a fenntartótól független állami támogatás, a költségalapú egyházi oktatásfinanszírozással megszűnt. Ennek következményeit már a 2011. évi reformok előtt is érezni lehetett, amikor felgyorsult az iskolák egyházi fenntartásba adása.

A *költségvetési tervezés* a szocialista tervezdélkodás időszakában az állami forráselosztás céljait szolgálta. A ráfordítási normákra épülő tervezés valójában csak az igazgatási-elosztási szintek, valamint a fenntartó tanács és az iskolák közötti egyedi alkuk szerepét növelte meg. Ezen az új önkormányzati rendszer sokat változtatott, mert a helyi pénzügyi érdekelttség az intézményhálózat tényleges racionalizálá-

sára ösztönözte a városi önkormányzatokat. A 2007-től országosan bevezetett teljesítménymutatóra épülő támogatáselosztási szabály is valójában a helyi szinten már korábban alkalmazott módszert tette általánossá, amikor az elismert tanulócsoport-számot és pedagóguslétszámot beépítette a támogatási képletbe.

Végül pedig az intézményi *gazdálkodás* volt talán az a terület, ahol a legkorábban megkezdődtek a változások. Ez a rendszer alapjait nyilván nem érintette, sőt a közös gazdálkodó szervezetek létrehozása, a többcélú oktató-művelődési intézmények kialakítása még segítette is a központosítás miatt jelentkező problémák megoldását. Később az új érdekeltégi viszonyok, illetve a szabad iskolaválasztás lehetősége a nagyobb településeken az iskolahálózat átszervezését segítette.

Összességében tehát két és fél évtizeden keresztül a közoktatás finanszírozása a későbbiekben a nyolcvanas években formálódó célok és az akkori értékek mentén alakult. Ennek alapjai a helyi társadalmi elszámoltathatóság és a pénzügyi-költségvetési gazdálkodási érdekelttség voltak. Erre épültek a rendszerváltás utáni szabályozás módszerei, és így ezt az időszakot a *szerves fejlődés* jellemezte.

Mindez egybeesett az európai országokban zajló folyamatokkal. Még a 2008-as válság után is mindenhol az adott rendszeren belüli korrekciókkal keresték a közoktatási és a helyi önkormányzati rendszer problémáira a megoldásokat. Más országok példáján is látható, hogy nem önmagában a közoktatás központosított, vagy a decentralizált jellege határozza meg a rendszer eredményességét és hatékonyságát. Sokkal inkább a közeg számát, tehát az a fontos, hogy az egyes modelleken belül mennyire vannak egyensúlyban a központi és a helyi kormányzati szintek hatáskörei, az igazgatási és a társadalmi befolyás formái.

Közszolgáltatás helyett közszolgálat

Ebben a fogalmi váltásban összegezte a 2011-től elindított program lényegét a közoktatás átalakításáért felelős kormányzat (Hoffmann, 2014). A politikai program célja az volt, hogy alapjaiban rendezze át a fogyasztóorientált és az ehhez igazodóan helyi fenntartói felelősségre, többszoros finanszírozásra, helyi önkormányzati és iskolai működési önállóságra épülő közoktatást. Az új köznevelési rendszert így egységes értékrend mentén szerveződő „irányított közfeladatként” kívánta felépíteni.

Ez a tartalmi és közszolgáltatás-szervezési átalakítás tehát alapvetően átrendezte az elszámoltathatósági viszonyokat. A közvetlen felhasználói-társadalmi kontrollt gyakorlatilag megszüntetve az állami befolyás igazgatási eszközeire építette az új rendszert. A választóktól a kormányzaton át az iskoláig terjedő „hosszú elszámoltathatósági út” jellemzi a rendszert, amelyben a közvetlen fogyasztói visszacsatolásra kevés lehetőség maradt.²

Az új oktatásügyi ágazati szabályozás csak egy része volt a több szálon futó változásoknak. Amint arról az előzőekben már volt szó, a politikai, igazgatási és finanszírozási közeg alapvetően befolyásolja egy közszolgáltatás működési szabályait. Itt pedig egyértelműen egy központosító és a plurális viszonyokat gyengítő rendszer jött létre (Kornai, 2015). Más helyi közszolgáltatási területeken és magában a helyi önkormányzati rendszerben is hasonló irányú változások, azaz államosítás és centralizáció zajlott le (Hegedűs – Péteri, 2015).

² Ebben az értelmezési keretben vizsgálta a közszolgáltatásokat a Világbank 2004. évi jelentése (WDR, 2004). Ez a jelentés éppen a megfelelő érdekeltségre építő, választási lehetőséget kínáló és kiegyenlített elszámoltathatósági viszonyokban látta az eredményes és méltányos közszolgáltatások feltételeit.

A létrejött köznevelési rendszert több szempontból is értékelték már (Fehér könyv, 2013; Educatio, 2014; Balogh, 2015). Bár az átalakítási folyamat láthatóan nem zárult le, itt mégis érdemes röviden áttekinteni, hogy az előző közoktatási rendszerrel szembeni elvárások hogyan valósultak meg. Tehát az eredményesség, a hatékonyság és a változások legfontosabb mozgatójának tekintett kiegyenlítés javításának ma mennyire vannak meg a feltételei az oktatásfinanszírozás egyes területein.

A feladattelepítés és az új felelősségi viszonyok egyértelműen az állam, a minisztériumi befolyás felé billentették a korábbi központi/helyi egyensúlyt. Az iskolák állami fenntartásba vételével és a háromezer főnél kisebb településeken az üzemeltetés központosításával a helyi önkormányzatoknak alig maradt szerepük. Még az iskolai épületállományt is kötelezően használatra át kellett engedniük az új intézményfenntartó központnak. A járási beosztást követő tankerületi rendszerben az iskolaigazgatók vezetői önállósága csökkent, hiszen a kisebb szakmai mozgásterhez semmilyen gazdálkodási autonómia nem társul. A szakképzés újra a minisztériumokhoz került.

A köznevelés *finanszírozása* az óvodák kivételével közvetlenül a központi költségvetésből történik. Az elosztási hierarchia alsóbb szintjein, így a tankerületekben, az iskolákban nincs pénzügyi döntési önállóság. A működető önkormányzatok az óvodák fenntartásához még a korábbi teljesítménymutatóra épülő támogatást megkapják, de más oktatási feladathoz már nem részesülnek folyó támogatásban. Ez azt jelenti, hogy – mivel a személyi jövedelemadó bevétel korábbi megosztása is megszűnt – saját forrásuk alig marad a közoktatásra. Mindezek következtében a közoktatás költségvetése teljes mértékben

a központi alkuk rendszerében formálódik, ahol pedig az ágazatok közötti versenyben viszonylag gyenge az oktatás pozíciója. Ez például abból is látható volt, hogy már egy évvel a bevezetése után megszűnt a pedagógus bértábla minimálbérhez kötöttsége.

A *költségvetési tervezés* rendszere az ágazati minisztériumon kívül nem ismert. A központi intézményfenntartó 545 milliárd forintos éves kiadási előirányzata egy sorként szerepel a költségvetési törvényben. E „fekete doboz” részleteiről még a pénzügyi kormányzat sem tud sokat. A lehetséges szakmai egyeztetés, párbeszéd alapját képező nyilvános információk, statisztikák több évvel az új rendszer bevezetése után sem jelennek meg. Ugyanakkor a tervgazdálkodás gyakorlatából jól ismert módon a központi tervezés állandó információhiányban szenved. Helyi szinten az iskolák és a tankerületek egyik fő feladata a jelentések készítése, az adatszolgáltatás.

Az intézményeknek és a költségvetési önállósággal nem rendelkező tankerületeknek nincs *gazdálkodási érdekeltségük*. A költségvetési bevételek növelésére nem ösztönzi őket semmi, a vagyonkezelés helyi lehetőségeit nem használják ki, az iskolán belüli egyéni teljesítménykülönbségek nem díjazhatók. A fenntartás és üzemeltetés eredményessége az informális tankerületi–iskolai–önkormányzati kapcsolatokon múlik.

Összességében tehát az igazgatási kapcsolatok mentén erőteljes *központi politikai függésben* zajlik a köznevelés fenntartása és napi működtetése. A pénzügyek területén a köz-

pontosított rendszerekre jellemző tűzoltás, valamint az átláthatatlan módon keveredő szakmai és politikai szempontú döntéshozatal folyik. Az alsóbb szintek, így az iskolák és a tankerületek fő gazdálkodási stratégiája a jól ismert kérelmezői módszer, a „tervbe kerülés” és az alkukhoz tartalékoló túligénylés.

Új állami szerepek – régi viszonyok

A kiegyenlítés és takarékosabb oktatás céljával létrehozott új rendszer tehát a központi állam erősebb befolyására épül. Ezekhez az új állami szerepekhez azonban nem jöttek létre a szükséges intézmények, hiszen nem működik a támogató tanfelügyelet, nincs elegendő nyilvános információ, a központi tankönyvellátás nem vált be, az eltérő tanári teljesítmények differenciált elismerése nem működik. A kiegyenlítésre törekvő oktatáspolitikai finanszírozási és irányítási eszközei nem láthatóak. Az eredményesség és hatékonyság feltételének tartott társadalmi elszámoltathatóság – részben a helyi önkormányzatiság leértékelődésével – gyengült. Az igazgatás átpolitizáltsága kérdésessé teszi az oktatásirányítói kontroll hatásosságát. Így az évtizedekkel korábbi mechanizmusokra épülő államosított közoktatási rendszer ismét ütközik a közoktatás általánosan elfogadott szakmai céljaival és az ezek mögött meglévő igénybevevői elvárásokkal.

Kulcsszavak: *köznevelés, oktatásfinanszírozás, költségvetési gazdálkodás, központosítás, helyi önkormányzat*

IRODALOM

Balogh Miklós (2015): A hazai közoktatás finanszírozása az ezredfordulót követően. In: Györgyi Zoltán – Simon M. – Vadász V. (szerk.) (2015): *Szerep- és funkcióváltások a közoktatás világában*. OFI, Budapest (megjelenés alatt)

Educatio (2014): Mérleg 2010–2014. *Educatio*. XXIII, 1. • <https://www.ofi.hu/sites/default/files/attachments/2014-1-teljes.pdf>

Fehér könyv (2013): *A foglalkoztathatóságot, a méltányosságot és az alkalmazkodóképességet szolgáló oktatás. Febér könyv az oktatásról*. Haza és Haladás Közpoli-

- तिकai Alapítvány, Budapest • http://www.hazaeshaladas.hu/ftp/20130512_oktatas_feher_konyv_final_v4.pdf
- Hegedűs József – Péteri Gábor (2015): *Közzolgáltatási reformok és a helyi önkormányzatiság. Szociológiai Szemle* 2, (megjelenés alatt)
- Hoffmann Rózsa (2014): *Mérföldkő után*. Kairosz Kiadó, Budapest
- Horváth M. Tamás (2013): Szempontok a területi közszolgáltatások regulációs változásainak vizsgálatához. In: Horváth M. Tamás (szerk.): *Kilengések. Közzolgáltatási változások*. Dialóg Campus, Budapest, 9–25.
- Kornai János (2015): U-kanyar Magyarországon. *Élet és Irodalom*. április 3. • http://www.kornai-janos.hu/Kornai2015_U-kanyar.html
- Péteri Gábor (1990): Mire – mennyit – hogyan? Az oktatás finanszírozása. (*Társadalom és oktatás könyvsorozat*) Edukáció, Budapest
- Péteri Gábor (2014): Területi közszolgáltatások szabályozási modelljei: a közoktatás. In: Horváth M. Tamás (szerk.): *Külön utak*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs
- WDR (2004): *Making Services Work for Poor People. World Development Report*. The World Bank, Washington, DC

