

ÚJRAKÖZPONTOSÍTÁS A KÖZOKTATÁSBAN

AMÉRLEGRE TETT IDŐSZAKBAN A HELYI közszolgáltatások és a közigazgatás átfogó központosítása zajlott le Magyarországon.¹ A centralizáció a központi és a helyi kormányzati szint közötti felelősség megosztására és az átalakuló igazgatásra vonatkozik. A folyamat részeként létrejött a közoktatás új feladat- megosztási, irányítási és finanszírozási rendszere, amely az előző két és fél évtized során szervesen kifejlődött intézményeket és működési gyakorlatot váltotta fel. Újraközpontosításnak pedig azért nevezhetjük ezt a folyamatot, mert a megváltozott viszonyok – a közoktatás működését érintően – sok vonatkozásban emlékeztetnek a rendszerváltás előtti időszakra.

Az oktatás hatása sokkal jelentősebb, mint azt a közvetlen eredményességi, pénzügyi mutatókkal mért teljesítménye indokolná. Az iskola a mi régióinkban mindig az ideológia mint „programideológia” közvetítője volt és ezért fontos politikai tényező is (Sáska 2011). Hosszú távon nemcsak a következő generáció értékeit igyekszik alakítani, hanem az iskola (mint intézmény) működése – a gyerekek és az ott dolgozó pedagógusok révén – a családok, azaz a választók széles körét képes befolyásolni.

Az elmúlt négy év

Az elmúlt négy évben lezajlott változásokat és a meghozott intézkedéseket több szempontból is lehet értékelni. Végző soron persze a változásokat majd az minősíti, hogy az átalakítás milyen módon hatott az oktatás mint közszolgáltatás minőségére és mennyiségi jellemzőire. Most azonban ez még pontosan nem mérhető, így a jelenleg formálódó rendszer működőképességét két szempontból értékelem:

- a központosítás milyen módon alakította át az elszámoltathatósági viszonyokat, valamint
- a most elindított változások mennyire képesek megoldani a korábbi rendszerben is érzékelt problémákat. Ezek közül a legfontosabbak a) a közoktatás finanszírozhatósága a gazdasági válság időszakában, a csökkenő tanulólétszám mellett, b) a közoktatás működésének hatékonyságát javító érdekeltiségi viszonyok hiánya, valamint c) a rendszerben meglévő méltányossági-kiegyenlítési problémák.

¹ Ez a cikk részben a Magyar Tudományos Akadémia Támogatott Kutatócsoportok Irodája (MTA TKI) és a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közszolgáltatási Kutatócsoportja *Területi közszolgáltatások szabályozásai* című kutatási projektje (2012–16) keretében folyó munkámra épül.

Közoktatási feladatok átrendezése

A közoktatási feladatok kormányzati szintek közötti telepítésének modellje alapvetően megváltozott azzal, hogy az iskola fenntartója az állam lett. A helyi önkormányzatok kötelező köznevelési feladatai közé már csak az óvodai ellátás tartozik. Hasonló átalakulás zajlott le más humán közszolgáltatások terén, így például az egészségügyben, valamint a helyi közüzemi szektorban is jelentősen megerősödött az állami befolyás (*Horváth & Péteri 2013*). Összességében a helyi önkormányzati költségvetés GDP-hez viszonyított súlya egynegyedével, 9 százalékra csökkent. Mindezekkel párhuzamosan a közigazgatás is átalakult, létrejöttek az egységes kormányhivatalok, valamint a kistérségi léptékű járások és a járási hivatalok.

Az Országgyűlés 2011. december 19-i ülésén ugyanazon a napon fogadta el Magyarország helyi önkormányzatairól és a nemzeti köznevelés új rendszeréről szóló törvényeket.² Ezzel a helyi közügyek közül kikerült a közoktatás, amit korábban az alapfokú nevelésről, oktatásról való gondoskodásként határozott meg az előző önkormányzati törvény. A helyi önkormányzati felelősség csökkenésével az állam lett a köznevelési alapfeladatok ellátásának fő felelőse. Tehát csak az óvodai nevelés maradt a helyi önkormányzatoknál, minden más oktatási feladatot az állam intézmények alapításával és fenntartásával, vagy egyházi és magánintézménnyel kötött szerződés alapján lát el.

A köznevelési törvény szerint kettéváltak a fenntartási és a működtetési, üzemeltetési feladatok is. A gyakorlatban ez két fontos dolgot jelent: egyrészt az állami alkalmazásban álló pedagógusok és a szakmai segítők bérét mindenhol közvetlenül a központi költségvetés finanszírozza, másrészt az intézményüzemeltetési feladatok megoszlanak a központi és a helyi szint között. A működtetés a 3000 fő feletti településeken maradt önkormányzati feladat, bár a nagyobb lakosságú önkormányzatok is átadhatják az államnak ezt a feladatot.

A kisméretű és feltehetően alacsonyabb bevételi kapacitással rendelkező települési önkormányzatok működtetése tehát ezzel a járási beosztást követő tankerületekhez került át. Így méretgazdaságossági szempontból racionálisabb méretű működtetői szervezet jött létre. Ezzel 2500 települési önkormányzat (az összes település mintegy 85 százaléka) teljes mértékben megszabadulhat az iskolai feladatoktól. Ezekben a 3000 fő alatti településeken lakik egyébként az ország népességének 23 százaléka, tehát a gyerekek mintegy ötöde olyan iskolában tanul, amelynek intézményesen már semmilyen helyi kötődése nincs.

Máshol a működtetés helyi önkormányzati feladat maradt, amit az önkormányzatnak saját forrásokból kell finanszíroznia. Állami hozzájárulás ehhez a feladathoz már nem jár. Ezekben az iskolákban vagyonhasználói jogot kapott az állami

² 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól és 2011. évi CXC. törvény a nemzeti köznevelésről.

iskolafenntartó, de az állagmegóvásról viszont az üzemeltető önkormányzatnak kell gondoskodnia. Az ettől nehezen elválasztható rekonstrukciós és fejlesztési feladatokhoz az önkormányzatok már részesülhetnek állami támogatásban. Mivel az iskolaigazgató az állami oktatási-nevelési feladatokért tehető csak felelőssé, az iskolai üzemeltetés visszakerült az önkormányzati hivatal vagy más helyi költségvetési szerv, településüzemeltető gazdasági társaság irányítása alá.

A közel 500 vidéki nagyobb települési önkormányzat mintegy fele nem vállalta a működtetést az új feltételek mellett és központi üzemeltetésre adta át az iskoláját. Tőlük viszont már költségvetési hozzájárulást követelhet az állami fenntartó-működtető központ, tehát ezeknek az önkormányzatoknak saját forrásaikkal is hozzá kell járulniuk az állami működtetés költségeihez. A hozzájárulás számításának módja nem nyilvános.

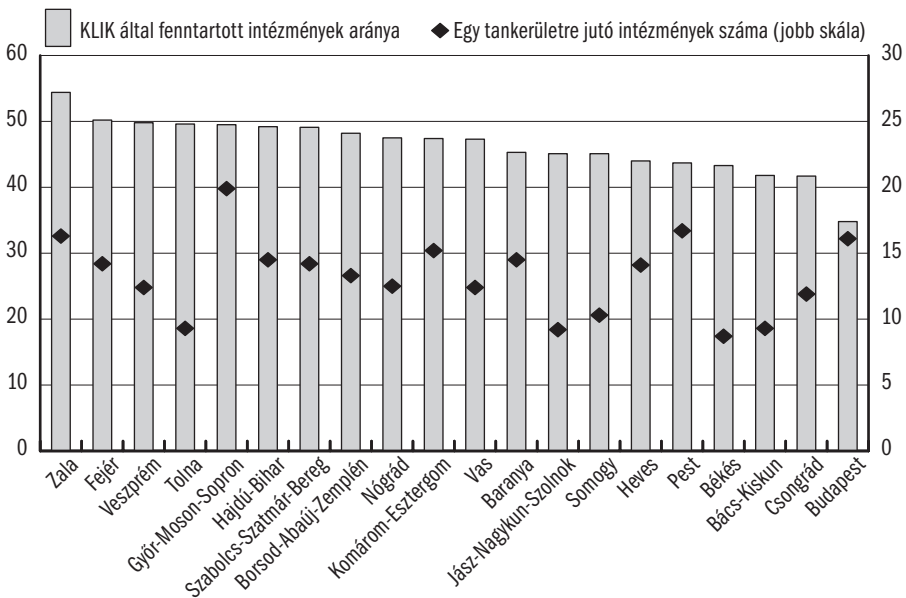
Új szakmai igazgatási rendszer

Az önkormányzati rendszer létrehozásakor, 1990-ben helyi szintre kerültek a tisztán helyi közügynek tekintett önkormányzati feladatok, valamint bizonyos államigazgatási funkciók. A két különböző jellegű feladat együttes telepítése az önkormányzatiság és a helyi autonómia erősítését szolgálta. A most lezajlott közigazgatási átszervezés azonban a hatósági feladatok, a szakigazgatási szervek hatáskörök, az okmányirodai szolgáltatások éles elkülönítésével az önkormányzatoktól különálló államigazgatási intézményrendszer létrehozását célozta meg. Ez megyei szinten az egységes kormányhivatalok, valamint kistérségi szinten a járások és járási hivatalok megalakítását jelentette.

A tankerületek mint az oktatási hivatal területi szervei azonban nem részei ennek az egységes kormányhivatali rendszernek. Ezt talán az is magyarázza, hogy nem csak oktatási hatósági, irányítási hatásköre van a hivatalnak, hanem számos ágazati szakmai és fenntartói-működtetői feladatot is el kell látnia. Így a tankerületek a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK) mint az állami köznevelési intézmények fenntartójának területi szervei is. Közöttük az úgynevezett megyeközponti tankerületek a szakképző iskolák, a kollégiumok és a pedagógiai szakszolgálati intézmények, a szakmai szolgáltatások fenntartói.

A KLIK egy területi szerve átlagosan 13 intézmény fenntartásáért felelős, ami az adott járásban lévő állami köznevelési intézmények közel felét, 45 százalékát fedi le. Ez az arány az alföldi, nagyfalvas megyékben alacsonyabb, hiszen itt kevesebb volt az állami fenntartásba vétel határaként megállapított 3000 főnél kisebb települések száma (1. ábra). Ebből következően az egyes KLIK tankerületi egységek iskola-fenntartási terhei is eltérnek, az Alföldön tíznél kevesebb intézményért felelősek, míg az aprófalvas Zala, Baranya megyékben, illetve ahol nagyobb arányú volt az intézményátadás (pl. Fejér, Győr-Moson-Sopron megye), ott tizenöt, vagy annál több iskola tartozik egy tankerülethez.

1. ábra: Tankerületek és iskolák



Forrás: KIR, 2013.

A tankerületek nem csak intézményfenntartó központként működnek, hanem a pedagógiai-szakmai szolgáltatásokért is felelősek. A helyi minőségbiztosítási rendszereket felváltó, vagy azokat kiegészítő országosan egységes értékelés, szakmai tanácsadás és továbbképzés rendszere még most van kialakulóban.

Központosított finanszírozás

A közoktatási feladatok és az irányítás átalakítását követve a finanszírozási rendszer is alapvetően módosult. Az 1990-ben bevezetett forrásszabályozási gyakorlat lényege az volt, hogy nem a kiadási szinteket, hanem a központi költségvetési támogatásokat valamint a helyi, azaz az önkormányzati és intézményi bevételek képződésének általános szabályait határozta meg. A mostani váltás alapelemeit 2011-ben az új önkormányzati törvény vezette be, amely már a feladatfinanszírozást hangsúlyozta és ezzel együtt megszüntette a megosztott bevételek csoportját. A feladatfinanszírozás mögött azonban nem volt egyértelműen kidolgozott támogatási-tervezési módszer. A törvényi szintű megfogalmazást inkább csak az a szándék mozgatta, hogy a kötelező helyi közszolgáltatások finanszírozása jobban kapcsolódjon a feladatok teljes költségeihez és az állami támogatások nagyobb biztosítékot jelentsenek a helyi kötelező közszolgáltatások ellátásához.

A központi bérfinanszírozás a közoktatási kiadások négyötödét kitevő bérköltségeket kiemeli a helyi költségvetésből és közvetlenül finanszírozza azokat. Egységes szabályok szerint történik a bérek megállapítása és központilag garantált a kifizetés.

tés, ami nyilvánvalóan csökkenti a helyi-intézményi önállóságot. 2013-tól kezdődően a KLIK támogatásaként, tehát központi költségvetési előirányzatként jelenik meg egy 412 milliárd forintos tétel, amely a köznevelési bérek, az állami fenntartású intézmények üzemeltetésére és természetesen magának az Intézményfenntartó Központnak a működtetésére szolgál.³

A közoktatásban a tanulólétszám alapú állami hozzájárulások megújítása egyébként már a 2007. év költségvetésében elkezdődött. Ekkortól ugyanis a standardizált tanítási vagy foglalkoztatási együtttható lett a támogatások elosztásának alapja. Ennek a számítása is a tanulólétszámból indult ki, majd az átlagos osztálylétszámok előírásával kalkulálja a tanulócsoporthoz számot, amihez a tanári átlagos foglalkoztatási időkeret és a kötelező óraszámok alapján hozzárendeli a tanítási együttthatót, mint a pedagóguslétszám egyik jelzőszámát. Ma már csak az önkormányzati óvodák támogatása követi ezt a gyakorlatot.

Hiányzik viszont a mai rendszerből az önkormányzati működtetésű iskolák állami támogatása. Ez különösen azért jelent gondot, mert nem csak a korábbi normatív támogatás, hanem a városi szinten jelentős összegű megosztott személyi jövedelemadó bevétel is megszűnt. Így éppen azok a nagyobb települések estek el ettől a jelentős bevételtől, ahol az iskola üzemeltetése az új viszonyok között helyi feladat maradt.

Működőképes-e a rendszer?

A közoktatás radikális átszervezése a választási ciklus első három évében lezajlott. Ez az idő még nyilvánvalóan nem elegendő ahhoz, hogy az irányítási és a finanszírozási rendszer működőképességét objektíven meg lehessen ítélni. Központi és helyi, iskolai szinten csak most kezdődött el az új szabályok tanulása és a megváltozott viszonyokhoz történő alkalmazkodás. Az újraközpontosítás hatásai tehát pontosan még nem láthatóak és így itt most csak néhány általános szempont alapján lehet a rendszer működőképességére következtetni.

Elszámoltathatóság az új viszonyok között

A kormányzati működés és a közszolgáltatások értékelésének egyik alapvető kérdése, hogy milyen módon alakulnak a rendszer fő szereplői közötti függelmi-ellenőrzési viszonyok. A három meghatározó aktor: a *kormányzat* mint a közszolgáltatás nyújtásáért felelős szervezet, a *szolgáltató*, azaz az iskola és természetesen a *fogyasztó*, amely a kormányzat felé választóként is megjelenik. Ebben a háromszögben különböző elszámoltathatósági mechanizmusok épülhetnek ki. Általában egy

³ Ezzel párhuzamosan természetesen lecsökkent a közoktatási feladatokhoz kapcsolódó helyi önkormányzati támogatások összege: a 369 milliárd forint közoktatási támogatásból, a „normatívából” (2011) az idei költségvetésben már csak 156 milliárd Ft maradt.

közszolgáltatási rendszer akkor lesz eredményes és hatékony, ha az adminisztratív, a fogyasztói és a politikai elszámoltathatóság egyforma erősséggel és viszonylag kiegyensúlyozottan működik.

Az új közoktatási rendszerben alapvetően átalakult az elszámoltathatóság. A helyi önkormányzat köznevelési feladatainak csökkenésével a választói kontroll ezen a szinten leértékelődött, hiszen önkormányzati felelősség hiányában nincs is nagyon mit számonkérni a helyhatóságokon. Így formálisnak tűnik az az új szabály, amely szerint helyi oktatási bizottságot kell felállítani, ha legalább három intézmény működik a településen. A központi kormányzat területi egységei, az ellenőrzést végző megyei kormányhivatalok, az oktatási hivatal és KLIK tankerületei pedig elsősorban igazgatási függelmi rendszerben, tehát közvetlen lakossági-választói befolyás nélkül működnek.⁴

A rendszer legerősebb eleme az iskolaalapító és fenntartó, a béreket finanszírozó, vagyongazdálkodó, valamint a hatóságként funkcionáló és a tanfelügyeleti rendszert működtető központi kormányzat és az iskola közötti egyirányú kapcsolat lett.

Végül pedig a fogyasztó-használó és az oktatási intézmény közötti kapcsolat is gyengült. Bár a sokat kritizált szabad iskolaválasztásra van lehetőség, tehát valamiféle versenyhelyzet azért megmaradt. Működnek az intézményi tanácsok is, amelyek elvileg a három fő szereplőt egy testületben összekapcsolják. De ezek befolyása egy központi függelmi rendszerben élő iskola számára nyilván még a korábbi iskolaszéknél is gyengébb lesz.

Az elszámoltathatósági viszonyok ilyen mértékű átrendeződése egyértelműen a központosítást jelzi. Ennek a váltásnak persze lehetnek olyan elemei, amelyet a résztvevők üdvözölnek: például a pedagógusok többsége szükségesnek tartja az iskolát és a tanárt ellenőrző tanfelügyeletet (*Lannert 2012; Palotás 2012*). A fogyasztói elszámoltathatóság csökkenésének megítélése sem egyértelmű. A lakosság körében végzett felmérésünk azt mutatta, hogy a válaszadók több mint fele úgy érzékeli, hogy az iskolák központi irányítás alá helyezése a szülők befolyását az iskola életére növeli (12,2 százalék), vagy nincs rá hatása (38,7 százalék).⁵ Tehát az új elszámoltathatósági viszonyok bizonyos pontokon közelítenek a résztvevők elvárásaihoz.

Működőképesség

Finanszírozhatóság

A költségvetési rendszeren belül a közoktatás finanszírozhatósága két dolgot jelent. Először is, a rendszer fenntarthatósága érdekében a költségvetési elosztási szabályoknak alkalmasnak kell lenniük a működéshez szükséges pénzügyi feltételek biztosítására. Másodszor pedig a finanszírozhatóság attól is függ, hogy az ágazat

⁴ Persze itt is meg fognak nyílni a központosítással szükségképpen együttjáró „kiskapuk”. Erről ír *Forray & Kozma, 2013*.

⁵ Csak 36,3 százalék látja úgy, hogy csökkenti a szülők befolyását (12,9 százalék nem tudja). *OTKA, 2013*.

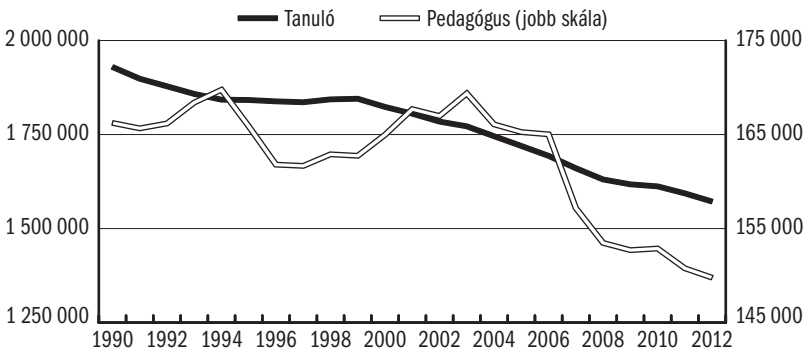
mennyire képes a pénzügyi feltételek változásához igazodni. A gazdasági válság időszakában ezek a kérdések úgy jelentkeznek, hogy a csökkenő források időszakában biztosítható-e a működés színvonala és a közoktatás irányítási-pénzügyi rendszerében levezényelhető-e a költségvetési visszafogások?

A 2008-ban kezdődött pénzügyi, majd gazdasági és költségvetési válság felerősítette a közoktatás már régóta érzékelhető alapproblémáját, a tanulólétszám folyamatos csökkenését. Magyarországon a demográfiai változások következtében ugyanis az elmúlt két évtized során az óvodástól a középiskoláig a tanulók száma egy ötödével lett kisebb.

A kisebb keresletet a feladat-ellátási helyek és a pedagóguslétszám csökkenése csak késleltetve és nagy hullámmal követte. A kilencvenes évek közepéig formálódó új decentralizált iskolarendszerben a feladat-ellátási helyek száma, tehát ahol valamilyen képzés folyik, még jelentősen nőtt is. Az ezt követő racionalizálási folyamatot csak a 2001–2002. évi ugrás törte meg. A 2006. év után – tehát még jóval a válság előtt – már ismét csökkenésnek indult ez a költségeket befolyásoló tényező.

A pedagóguslétszám ugyanebben az időszakban csak mintegy 10 százalékkal lett kisebb. A változás periódusai itt is hasonlóak: 1994 után van egy nagyobb csökkenés, ami a 2002–2003. évi béremelések időszakáig tart (2. ábra).

2. ábra: Tanulók és pedagógusok létszáma a közoktatásban, 1990–2012



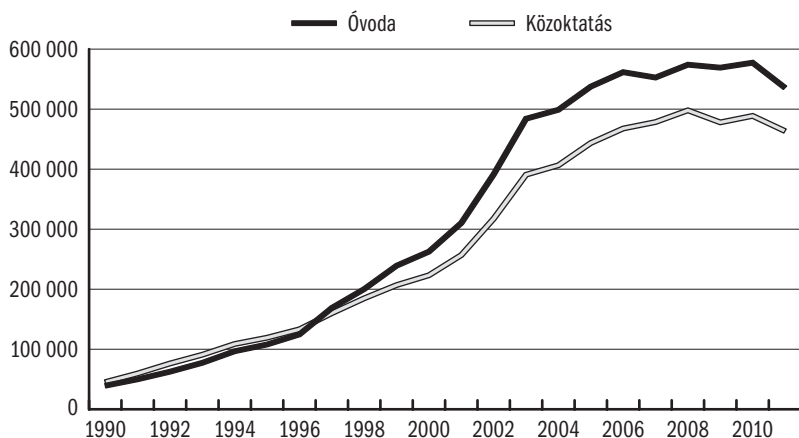
Forrás: KSH, 2013.

A közoktatás költségeinek összetétele hosszú távon viszonylag állandó: az általános iskolai oktatás teszi ki a kiadások felét, az óvodáztatás aránya 30 százalék körül ingadozik és a maradék egyötöd jut a középfokra. Mivel a bérek és járulékaik teszik ki a közoktatás költségeinek túlnyomó részét, a pedagóguslétszám a rendszer finanszírozhatóságának kulcsa. Mivel ez csökkenő tendenciát mutat, az egy tanulóra jutó kiadások is egyre lassuló növekedést, majd 2010 után csökkenést mutatnak (3. ábra).

Ezekből az ábrákból is jól látható, hogy az előző évtized második felében már megindult egy erőteljes alkalmazkodási folyamat. A kistérségi társulási rendszer, valamint a 2007. évi költségvetésben bevezetett új önkormányzati támogatási for-

mula a közoktatás költségeit csökkentette, miközben a rendszer működőképessége fennmaradt. Most a pedagóguséletpálya-modell és a központi bérfinanszírozás bevezetésével a költségvetési egyeztetések központi szintre kerültek. Ezzel még nyilvánvalóbban a hasonló jellegű más humán szolgáltatási ágazatok (egészségügy, szociális ellátás) vetélytársa lesz a közoktatás. Ebben az ágazati versenyben azonban a közoktatás láthatóan csak nehezen tudja relatív elosztási pozícióját tartani, amint azt a pedagógus béremelés többlépcsős bevezetése is mutatta.

3. ábra: Egy tanulóra jutó kiadás, 1990–2011



Forrás: Saját számítás, KSH, 2013 és Oktatásstatisztikai Évkönyv, 2012 alapján.

A pedagógusok és általában a lakossági vélemények is azt jelzik, hogy a finanszírozhatóság megítélése bizonytalan. A 2012. évi felmérés szerint a pedagógusok 47 százaléka nem hisz abban, hogy biztonságosabbá válik a közoktatás finanszírozása (*Palotás 2012*). A mi 2013. évi lakossági felmérésünk szerint pedig a központosítás a válaszadók 39,5 százaléka szerint a közoktatást drágábbá teszi és csak 17 százalékuk szerint lesz olcsóbb (29 százalékuk szerint a központosításnak nincs rá hatása). Inkább a központosítás költségnövelő hatását vélik a nagyobb településeken lakók, a magasabb végzettségűek, a fiatalabbak és azok, akik magukat egy hétfokozatú skálán mérve baloldalinak tartják.

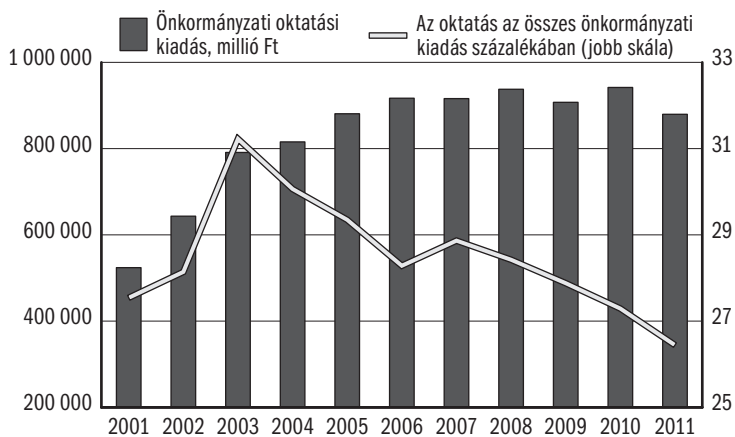
Érdekeltség a hatékony feladatellátásban

A közszolgáltatások működőképességének egyik feltétele, hogy a rendszerben olyan belső érdekeltégi viszonyok legyenek, amelyek a hatékony feladatellátásra ösztönöznek. A korábbi decentralizált közoktatási feladatmegosztás, irányítás és finanszírozás gyakorlata ezt a fajta ösztönzést a települési önkormányzat és intézmény szintjén teremtette meg. A több hasonló jellegű iskolát fenntartó, jellemzően városi önkormányzatok az elosztás második lépcsőjében kidolgozták a saját maguk feladat- és teljesítményfinanszírozási rendszerét. A többcélú kistérségi társulások

elterjedését pedig az adminisztratív-politikai késztetések mellett a 2007. évtől kezdődően külön állami támogatás ösztönözte. Az általános célú támogatások rendszerét erős saját bevétel-növelési érdekeltség egészítette ki, mind önkormányzati, mind intézményi szinten.

Mindezek eredményeként az előző évtized közepétől nominális értéken állandósult a helyi közoktatási kiadások összege. Ez azt jelentette, hogy 2003. után az oktatási kiadások részesedése a helyi költségvetésben – a 2007. év kivételével – folyamatosan csökkent (4. ábra).

4. ábra: Oktatási kiadások a helyi költségvetésben



Forrás: Saját számítás az *Oktatásstatisztikai Évkönyv, 2013*, MTATKI-DE költségvetési adatbázis, MÁK adatok alapján.

Az új központosított köznevelési rendszer egyik mozgatója a méretgazdaságosság tankerületi-járási szinten történő érvényesítése. A bérrendszer központosítása elsősorban nem az ágazat működésének hatékonyságát szolgálja és teljesítmény alapú differenciálásra csak nagyon közvetetten és hosszabb távon alkalmas. Helyi-intézményi szinten így ösztönző hatása csekély lesz.

Az első néhány hónap tapasztalatai alapján is látható, hogy az önkormányzatok napi gazdálkodási gyakorlata átalakult. Az iskola csak egyike lett az üzemeltető szervezethez tartozó intézményeknek. Ez természetesen a központosított beszerzések révén előnyökkel is jár, de ugyanakkor az iskolaigazgató befolyása nélkül nyilván kevésbé szolgálja a szakmai célokat és így a hatékonyságot. A saját bevétel-szerzési érdekeltség önkormányzati és üzemeltetői szinten gyakorlatilag megszűnt.

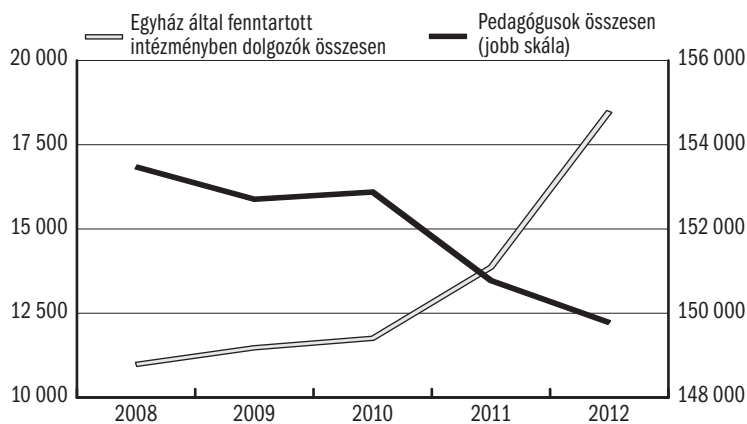
Az állami fenntartás és az új tanügy-igazgatási rendszer pénzügyi hasznai és költségei ma még nem ismertek. Nyilván a gazdálkodásban a nagyobb egységek a közbeszerzésekben, az informatikai rendszerekben megtakarítást eredményeznek. De a nagyobb szervezet több irányítási szintet igényel, a döntésekhez szükséges információk előállítására költséges. A közszolgáltatások területén egyébként is inkább csak a tőkeigényes tevékenységek esetében (vízgazdálkodás, hulladékgaz-

dálkodás) érvényesül a méretgazdaságosság. A humán szolgáltatások esetében az egységköltségek a szolgáltatók méretével csak egy optimumig csökkennek, utána ismét növekedni kezdenek (Hermann [et al] 1998).

A tervezett központosításra a települési önkormányzatok többféle módon igyekeztek felkészülni. Az egyik lehetséges stratégia a működtetési feladatok már említett önkéntes állami fenntartásba adása volt. Egy másik lehetőség az intézmény *egyháznak történő átadása* volt, ami azonban a rendszer egészét tekintve nem eredményez megtakarítást.

Amikor az új önkormányzati és köznevelési törvény koncepciója nyilvánossá vált, a települési önkormányzatok egy része a helyi intézmények fenntartását igyekezett átadni az egyháznak. Amennyiben helyben biztosíthatók a világnézetileg semleges oktatás feltételei, még a település egyetlen iskolája is lehet egyházi fenntartású. 2010 után így ugrásszerűen megnőtt az egyházi intézményekben dolgozó pedagógusok száma (5. ábra). Két év alatt – elsősorban az iskolaátadások miatt – közel hétezerrel több pedagógus dolgozott egyházi intézményben.

5. ábra: Pedagógusok: egyházi jogi személy által fenntartott intézményben dolgozók és összesen, 2008–2012



Forrás: KIR, 2013.

Mindezek eredményeképpen az általános iskolák fenntartói között az egyházak különösen az alföldi megyékben találhatóak meg a legnagyobb arányban (Jász-Nagykun-Szolnok, Békés, Csongrád, Bács-Kiskun 15 százalék felett). A dunántúli megyékben (Zala, Fejér, Tolna, Vas, Somogy) az egyházi intézmények aránya 10 százalék alatti. Tehát ezekben a jellemzően aprófalvas megyékben az egyházi fenntartás sem jelentett megoldást.

Kiegyenlítés, méltányosság

Végül a lezajlott központosítás harmadik minősítési szempontja az, hogy mennyire képes a közoktatáshoz való egyenlő hozzáférést és a kiegyenlített szolgáltatási

színvonalat biztosítani. A bérkötség, mint a legnagyobb kiadási tétel az oktatási-nevelési intézmények pedagógusai és szakmai alkalmazottai számára, az egységes bértábla alapján, azonos elvek alapján kerül megállapításra. Ez az egyformaság a bérrendszert kiegyenlítetté teszi – még ha az egyéni teljesítménybeli különbségek elismertetésére kevesebb lehetőség is lesz.

Az intézményüzemeltetés többi területén hasonló irányú változások várhatók. A közös beszerzések, az egységes taneszközellátás feltehetően járási-kistérségi szinten kiegyenlítettebbé teszi az iskolák működési feltételeit. Az eltérő adottságokból és a kiinduló helyzetből adódó különbségek kezelésének módja azonban ma még nem ítéhető meg, hiszen a KLIK gazdálkodási-elosztási szabályai sem ismertek.

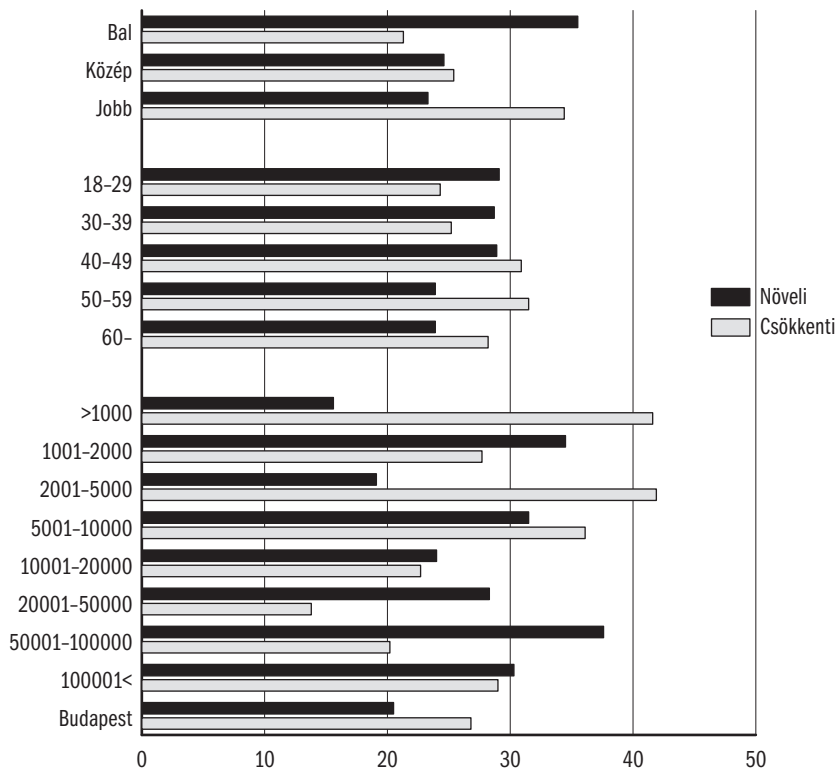
Az azonban már látható, hogy az intézményi szinten a saját bevételek csökkenni fognak, mind a központi üzemeltetésű, mind az önkormányzati működtetésű iskolákban. Ez pedig várhatóan egy lefelé nivellálási folyamatot indít el, mert az üzemeltetés finanszírozási gyakorlata a saját bevételeket már nem lesz képes figyelembe venni.

Az önkormányzati működtetésű iskolák esetében a jövőben a rekonstrukciós és a fejlesztési kiadások fedezetének előteremtése jelent problémát. A saját bevételeikből kell a működtetést finanszírozni, míg a szükségképpen jelentkező rekonstrukcióra vagy az esetleges fejlesztésekre nyújtható állami támogatás a törvény megfogalmazása szerint csak lehetőség maradt. Igaz erre a feladatra a 2014. évi költségvetés tervezetében már szerepel egy minimális összegű, 3 milliárd forintnyi előirányzat, amely viszont egyedi mérlegelés alapján egy tárcaközi bizottság döntése alapján kerül majd elosztásra.

Az új fenntartási-irányítási rendszer kiegyenlítésre gyakorolt hatásával szembeni elvárások nagyon eltérőek. 2012-ben a pedagógusoknak csak egyötöde vélte úgy, hogy az államosítás csökkenteni fogja az iskolák közötti különbségeket (*Palotás 2012*). A lakossági felmérésünk is hasonló arányokat mutat: a megkérdezettek 27 százaléka szerint csökken, míg 21 százalék szerint nő, vagy 37 százalékuk szerint nincs is az iskolák színvonalbeli különbségeire hatása a központosításnak (a maradék 15 százalék nem tudja).

Érdekes viszont, hogy a válaszadók helyzetében meglévő különbségek milyen módon hatnak az elvárásaikra (6. ábra). Természetesen a tízezer fős településméretig a válaszadók inkább azt várják, hogy az iskolák központi irányítás alá helyezése csökkenti a különbségeket, míg a nagyobb városokban élők ennek az ellenkezőjére, a különbségek növekedésére számítanak. Nyilván a kisebb települések lakosainak korösszetételéből következően az idősek várják inkább a különbségek javulását, míg a fiatalabbak már nem ennyire optimisták. A válaszadók bal-jobb politikai skálán való elhelyezkedése is egyértelműen magyarázza a vélemények eltéréseit, ami a lezajlott átalakulás politikai jellegére utal. A központi bérfinanszírozás megítélésében hasonló eltérések figyelhetők meg.

6. ábra: Az iskolák központi irányítás alá helyezése az iskolák közötti különbségeket csökkenti vagy növeli? Lakossági válaszok megoszlása a lakóhely mérete, a válaszadó kora és politikai beállítódása szerint



Forrás: OTKA, 2013.

Összességében tehát a központosítás bevezetett mechanizmusai rövid távon biztosan kiegyenlítettebbé teszik a köznevelési rendszert. Ennek természetesen ára van, hiszen a teljesítmények elismertetésére kevesebb lehetőség lesz. A méltányosság feltételeit hosszú távon majd a központi elosztási-finanszírozási szabályok alakítják.

Egyensúlykeresés

A lezajlott köznevelési irányítási és pénzügyi változások megítéléséhez viszonyítási pontnak az 1985 után kialakuló közoktatási intézményrendszert tekintettük. Ez a több mint két évtizedes folyamat során létrejött rendszer többé-kevésbé szerves fejlődés eredményeként alakult ki és igyekezett a korszak szülői-tanulói, önkormányzati-iskolai és tanári-tanítói igényeire válasz adni.

Ez nyilván nem volt minden elemében tökéletes és ezért is halmozódott fel az időszak végére számos probléma: az önkormányzati pénzhiányból adódóan a kis-települések kisiskoláiban az oktatás minőségi színvonala alacsony volt és ezek az

intézmények csak nehezen voltak fenntarthatók; a pedagógusok bére alacsony volt és a helyi önkormányzati költségvetések eltérő lehetőségei miatt az oktatás színvonalában és az iskolák működésében nagy különbségek alakultak ki. Ugyanakkor az állami támogatási rendszer a helyi önkormányzatoknál és az iskolákban képes volt a gazdálkodási érdekeltséget – részlegesen – megteremteni. A kistérségi társulások rendszer hatása korlátozottan, de érzékelhető volt.

A központosítás egyik célja feltehetően az volt, hogy a korábbi rendszer ezen problémáira megoldást adjon. Ennyiben tehát a 2011-től megkezdődő átalakulás a közoktatási rendszer legfontosabb szereplőinek igényeire részben válaszolt. Az irányítási-gazdálkodási változások azonban a közoktatási rendszer belső egyensúlyát megbontották. Az elszámoltathatóságot az igazgatási függés uralja, a rendszer belső problémamegoldó képessége pedig lecsökkent és ezzel együtt az oktatásban a politika közvetlen hatása felerősödött.

PÉTERI GÁBOR

IRODALOM

- BAJOMI IVÁN (2013) Decentralizált intézkedésekkel korrigált francia oktatásirányítási rendszer. *Educatio*^o, No. 1.
- FORRAY R. KATALIN & KOZMA TAMÁS (2013) Menekülés az iskolától. *Educatio*^o, No. 1.
- HERMANN Z., HORVÁTH M. T., PÉTERI G. & UNGVÁRI G. (1998) *Allocation of Local Government Functions: Criteria and Conditions*. Fiscal Decentralization Initiative, EDI, The World Bank.
- HORVÁTH M. TAMÁS & PÉTERI GÁBOR (2012) Nem folyik az többé vissza. Az állam szerepének átalakulása a víziközmű-szolgáltatásban. In: VALENTINY, KISS & NAGY (eds) *Verseny és Szabályozás, 2012*. Budapest, MTA KRITK.
- JELENTÉS (2011) *Jelentés a magyar közoktatásról, 2010*. Budapest, OFI.
- LANNERT JUDIT (2012) [TÁRKI-közvéleménykutatás az oktatás területén a lakosság és a pedagógusok körében](#).
- OTKA (2013) *Városi kormányzás közepes városokban és városrészekben*. Debreceni Egyetem, ÁJTK. (OTKA kutatás.)
- PALOTÁS ZOLTÁN & JANKÓ KRISZTINA (2011) A közoktatás irányítása. In: *Jelentés a magyar közoktatásról, 2010*. Budapest, OFI.
- PALOTÁS ZOLTÁN (2012) [Az állam, iskolafenntartók, oktatási intézmények és egyéb szereplők közötti feladatmegosztás alakulása a közoktatásban a rendszerváltástól napjainkig](#). Haza és Haladás Közpolitikai Alapítvány. (Háttér tanulmányok.)
- PÉTERI GÁBOR (2012) *Területi közszolgáltatások szabályozási modelljei: a közoktatás*. MTA-Debreceni Egyetem Közszolgáltatási Kutatócsoport, „Területi közszolgáltatások szabályozásai” kutatási program. (Kézirat.)
- SÁSKA GÉZA (2011) Ideológiák és az oktatás. *Educatio*^o, No. 1.
- SZIGETI ERNŐ (2012) Újra járás. *A járási szinten szervezett hatósági szolgáltatások*. MTA-Debreceni Egyetem Közszolgáltatási Kutatócsoport, „Területi közszolgáltatások szabályozásai” kutatási program. (Kézirat.)

ADATOK FORRÁSA

- KIR Tanügyigazgatási szakportál – *Statisztika*. 2013
- KSH, 2013: Idősoros éves adatok, [Oktatás](#).
- MAGYAR ÁLLAMKINCSTÁR, [Éves költségvetések és beszámolók](#).
- MTA-DE költségvetési adatbázis, MTA-DE „Területi közszolgáltatások szabályozásai” Kutatócsoport.
- [OKTATÁSTATISZTIKAI ÉVKÖNYV, 2012](#), Budapest, Nemzeti Erőforrás Minisztérium.