

NYOLC ÉVE ÁLLAMI KÉZBEN AZ ALAPFOKÚ OKTATÁS*

Imre-Erdős Szilvia¹

„A jobb világért folytatott küzdelem legfontosabb helyszíne az osztályterem.”

(Rutger Bregman)

Az elmúlt évtizedben jelentős változáson esett át a magyar oktatási rendszer, mind szakmailag, módszertanilag, mind szervezetileg. 2013-tól 2017-ig két ütemben ment végbe az iskolák államosítása, melynek során a fenntartói jogok először a Klebelsberg Intézményfenntartó Központokhoz, majd 2016-tól egy decentralizációs folyamat eredményeképpen felállításra került Tankerületi Központokhoz került. Jelen tanulmányban arra keresem a választ, hogy vajon jó döntésnek bizonyult-e az iskolák állami kézbe adása, meghozta-e a várt eredményt?

1. Bevezetés

A fentiekben Rutger Bergman Európa egyik legkiemelkedőbb történészének gondolatát osztottam meg az olvasóval, ami rávilágít arra, hogy milyen fontos egy társadalom, vagy akár az egész világ számára az oktatás, hiszen alapjainkat az iskolában kapjuk meg mindannyian. Milyen nagy hatással van ránk egy-egy pedagógus. Az, hogy mely gyermekből lesz orvos, politikus, vagy bolti eladó, annak magvai az oktatásban vannak elvetve. Persze az oktatás egy kicsit olyan is mint a foci, meg a gyermeknevelés, mindenki azt gondolja, hogy ért hozzá, ezért sűrűn hallani egyes emberek által megfogalmazott éles véleményt vagy kritikát. Egy biztos, az oktatási politikának fenti idézetet szem előtt kell tartania. Fontosak tartom megemlíteni azt, hogy az oktatást a meritórikus javak közé soroljuk, mert az önmagában is értékes, az államnak védenie kell, hiszen az emberek ebből kevesebbet vennének igénybe, ha tehetnék, mint amennyi a társadalom számára szükséges, ezért az államnak be kell avatkoznia, ebbe a piaci kudarcba. A beavatkozást az allokációval teszi meg, mellyel meghatározza ezeknek a javaknak a kívánt mennyiségét és ahhoz forrásokat biztosít.²

* DOI 10.21867/KjK/2022.1.1.

¹Imre-Erdős Szilvia, joghallgató, DE ÁJK

²Hausmann Péter (2009): *Bevezetés a közgazdaságtanba*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Közgazdasági Kar, 107.

2. A szabályozási reform előtt és után

Az elmúlt évtizedben jelentős változáson esett át a magyar oktatási rendszer, mind szakmailag, módszertanilag, mind szervezetileg. A szakmai oldalt nem tudom megítélni, így arról nem kívánok írni cikkemben. Amit viszont megkísérlek nagyító alá venni, az az elmúlt nyolc év strukturális változásai, annak tükrében, hogy vajon szükségszerű volt-e az állami beavatkozás, illetve, ha igen, akkor az a megfelelő mértékben és módon történt-e.

2013-ig az általános iskolai oktatás fenntartói a települési önkormányzatok voltak. Ebben az időszakban az önkormányzat éves költségvetésében került megtervezésre a helyi iskola, mint költségvetési szervének a teljes fenntartási költsége, melyre fedezetet egyrészt az állami költségvetésből nyújtott normatíva, másrészt a település saját bevétele nyújtott. A fenntartói joghoz az is hozzá tartozott, hogy a Képviselő-testület döntött minden intézményt érintő jelentős kérdésben. Meghatározta az intézmény szervezeti és működési szabályzatát, pedagógiai programját, éves munkatervét stb. Persze ez nem jelentette azt, hogy az iskola szakmailag az önkormányzattól ne lett volna független. Az iskolaigazgató szabadon gazdálkodott az intézmény részére jóváhagyott költségvetésből. A helyi döntéshozó beelátott az iskola életébe, mindennapi problémákkal tisztában volt. Hatalmas gondot jelentett ebben az időszakban kis településeken a szakos ellátottság hiánya és a gyermeklétszám folyamatos csökkenése. Ami azt eredményezte, hogy a kapacitás-kihasználtság bizony nem mindig volt az ideális szinten. Ahol a lakosság szám nagyobb volt ott ezek a problémák nem ilyen hatványozottan voltak jelen. Az önkormányzatok eljutottak arra a szintre, hogy az általuk megoldásra váró problémákat, akár a már említett szakos ellátottság, a megfelelő modern oktatási eszközök hiánya, nem megfelelő infrastruktúrális állapot, a kialakult egyre rosszabb fegyelmi helyzetet nem minden esetben sikerült költségvetési okok miatt megoldania. Ezért egyre inkább megfigyelhetővé vált az a tendencia, hogy a szülők gyermekeiket inkább tömegközlekedési eszközre ültették és beírátták a legközelebbi város iskoláiba. Ez a folyamat természetesen azt eredményezte, hogy a csökkenő gyermeklétszám még inkább éreztette hatását az intézmény költségvetésén, s egyre nagyobb fejtörést okozott az önkormányzatoknak, mint fenntartóknak. Ezért az állam közbeavatkozását várták a kisebb önkormányzatok, leginkább normatíva emelésben bízva. Az állam be is avatkozott, azonban nem úgy, ahogy azt az önkormányzatok remélték.

2013-tól 2017-ig két ütemben zajlott az iskolák államosítása, melynek során a fenntartói jogok először a Klebelsberg Intézményfenntartó Központokhoz kerültek, majd 2016-tól egy decentralizációs folyamat eredményeképpen a felállításra került Tankerületi Központokhoz, melyek jelenleg is működnek. Feladatait az állami köznevelési közfeladat ellátásában fenntartóként részt vevő

szervekről, valamint a Klebelsberg Központról szóló, 134/2016.(VI.10.) Kormány rendelet határozza meg. A tankerületek felállításával az igazgatók korábban említett önálló gazdálkodási jogköre megszűnt, mint ahogy a munkáltatói jogkörük is. Az iskolai épületek legtöbb estében önkormányzati tulajdonban voltak az államosítást megelőzően és abban maradtak ezt követően, azt azonban a Tankerületi Központok részére vagyonkezelésbe kellett adni. Ezt több önkormányzat is sérelmezte, s voltak, akik Alkotmánybírósághoz is fordultak az ügyben. Az Alkotmánybíróság azonban kimondta, hogy nem sérti az Alaptörvényt a vagyonkezelésbe adása ezen ingatlanoknak, hiszen nem aránytalan az önkormányzati tulajdon korlátozása.

3. Vajon jó döntésnek bizonyult-e az iskolák állami kézbe adása? Meghozta-e a várt eredményt?

A központosítással egységes beszerzések valósulnak meg, tankerületi szinten, így elmondható, hogy minden településen ugyanazon eszközök és fogyóeszközök kerülnek beszerzésére egy jóval alacsonyabb áron, mint ha minden iskola önállóan próbálná a piacon beszerezni a számára szükséges dolgokat. Ezzel is segíti a tankerület azt, hogy minden gyermek hasonló körülmények és felszereltség mellett vehesse igénybe az oktatás. 2012-ig nagyon nagy eltérések mutatkoztak a települések iskolái között felszereltség tekintetében is. Azokon a településeken, ahol több saját forrást tudtak bevonni az iskola fenntartásba, ott jóval magasabb volt a felszereltség, mint ott, ahol ez csekélyebb mértékű volt, a szegényebb helyeken. Évtizedes probléma oldódott meg azon kistélepülések esetében, ahol nem sikerült a megfelelő szakos ellátottságot biztosítani a kardinális tantárgyak tekintetében. A tankerületi rendszer nagy előnye az átjárhatóság, lehetővé téve azt, hogy az „utazó” pedagógusok több iskolában is órát adjanak, orvosolva ezt a problémát. Manapság már nem jellemző az, hogy a tanórát nem a megfelelő végzettséggel rendelkező pedagógus tartsa meg, ezzel jobb helyzetbe kerültek a „kisiskolák” még megmaradt diákjai. Persze nagy jelentősége volt a 2013-ban bevezetésre került pedagógus-életpályamodellnek is, amely talán ismét vonzóvá tette a pedagógus szakmát, hiszen ekkora már jelentősen lecsökkent annak a presztízse, jellemzővé vált a pálya elhagyása. Az életpályamodell egy kiszámítható rendszert teremtett a pedagógusok számára, akár a béreket nézzük, akár a bevezetésre kerülő minősítési rendszert vagy a továbbképzési lehetőségeket.

A köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 2. § (3) bekezdése szerint jelenleg a köznevelés piacán jelen vannak az államon kívül még az egyházi jogi személyek, vallási egyesületek, más személyek és szervezetek, valamint a nemzetiségi önkormányzatok.

A köznevelési törvény szerint az állam feladata a köznevelési feladatok ellátása, így köteles azt finanszírozni is. Ezt akkor is megteszi, ha egyház végzi ezen feladatot. Az állam tanulói létszámra biztosítja a támogatást, melynek (kiegészítéssel) megegyező a mértéke a tankerület részére jóváhagyott támogatással. Tehát tévhit az, miszerint az egyházi iskolákat az állam kiemelten támogatja, erről már több tanulmány is foglalkozott.

Mégis az egyházi iskolákban jobb körülmények vannak, mondja ezt sok szülő, s bizonyítja ezt az is, hogy az utóbbi években egyre többen íratják gyermeküket egyházi iskolába. Valószínűleg ez így is van, hiszen az egyház nem csak az állami támogatást tud bevonni az oktatásba, hanem más forrást is.³ Meglátásom szerint nagyon nehéz visszafordítani azt a folyamatot, - amely még a 2010-es években vagy még korábban elindult - miszerint a gyermekeket nem mindenki a helyi iskolába íratja be, pedig azok a problémák, amelyek miatt ez elkezdődött már nem állnak fenn. Ennek az a következménye, hogy jelenleg az egyházi, magán, vagy alapítványi iskolák akaraton kívül szegregálnak, hiszen a jobb képességű gyermekek nagy többségét oda íratják a szülei, szinte már versengve, míg ebből kifolyólag a helyi iskolákban, több településen, a gyengébb képességű tanulók maradnak. Sajnos ez egy olyan spirál, amelynek nehéz véget vetni, hiszen, ha egy osztályban van tíz jó képességű gyermek, abból ötöt egyházi vagy más fenntartású iskolába íratnak, a többi szülő is elgondolkodik, hogy elvigye gyermekét. Összességében tehát az látható, hogy nagyobb presztízsűek a nem állami fenntartású iskolák, főleg az egyházi iskolák.

4. Mások, hogy csinálják? Egy kis kitekintés Finnországba...

Azt hiszem, hogy a finn oktatás színvonaláról, a kiváló oktatási rendszerükről már mindenki hallott. De mitől is olyan kiváló? Ilyen például a pedagógusi pályára való alkalmasság vizsgálata és a pedagógusok magas szintű képzése, vagy a pedagógusok magas autonómiája. De én most az intézményfenntartás oldaláról voltam kíváncsi. Finnországban az iskolafenntartók a helyi önkormányzatok, így a gyerekek a lakhelyükhöz legközelebbi iskolába járhatnak. De jelen vannak a piacon más szervezetek, alapítványok és állami vállalatok is. Finnországban is megfigyelhető az a tendencia, miszerint többen inkább magániskolába szeretnék íratni gyermeküket mivel ott olyan plusz szolgáltatást kapnak gyermekeik, amelyet az önkormányzati iskola nem tud

³ Jordán Zsuzsanna: Az állami és egyházi fenntartású iskolák finanszírozásáról <https://folyoiratok.oh.gov.hu/uj-kozneveles/az-allami-es-egyhazi-fenntartasu-iskolak-finanszirozasarol> (letöltés dátuma: 2021. november 26.)

biztosítani számukra. A fenntartó folyamatos információval rendelkezik az intézményi oktatásról.⁴

Visszakanyarodva hazánk esetére, azt gondolom, hogy az állam tiszta egyértelmű viszonyokat teremtett a közoktatásban. Nagyon jónak tartom a jelenlegi rendszerben azt, hogy a Tankerület komoly szakmai felügyeletet jelent a helyi oktatásban, míg ez az önkormányzati fenntartás idején szakember hiányában nem volt a megfelelő.

Azzal, hogy az oktatás államosításra került, egyenlő esélyeket kaptak a szegényebb és a gazdagabb településen élő gyermekek is azonos színvonalú oktatásra. Igaz, hogy 2012. előtt is finanszírozta az állam az oktatást, normatív támogatás formájában, az azonban sok esetben nem fedezte az összes fenntartással járó költségeket, kiegészítésre szorultak, melynek csak a fenntartó lehetőségei szabtak határt. Ezért jelentős különbségek jelentkeztek az iskolák között. Ezek a különbségek egyre inkább kiegyenlítődték az elmúlt években. Véleményem szerint gazdaságosabbá vált az iskolák fenntartása. Éppen ezen indokok miatt, az elmúlt nyolc évben kialakított oktatási feladatellátási struktúra változtatását nem tartom indokoltnak. Annál is inkább, mert bár állami kézbe kerültek az iskolák, de a felhasználónak (szülőnek) lehetőséget biztosít a szabad iskolaválasztásra. Az már csak elvi kérdés, hogy az állami és a magán/egyházi iskolák közötti minőségbeli, finanszírozási szakadék hosszútávon hova vezethet, mindenesetre az állami iskolák közötti egyenlőtlenségek feloldásra kerültek.

Források jegyzéke:

- Hausmann Péter (2009): *Bevezetés a közgazdaságtanba*. Pécsi Tudományegyetem Közgazdasági Kar, Pécs, 107.
- Jordán Zsuzsanna: Az állami és egyházi fenntartású iskolák finanszírozásáról <https://folyoiratok.oh.gov.hu/uj-kozneveles/az-allami-es-egyhazi-fenntartasu-iskolak-finanszirozasarol> (letöltés dátuma: 2021. november 26.)
- Németh Szilvia: Tényekre alapozott oktatás egy finn integrált nevelést folytató alsó-középfokú intézményben, 2011. <http://www.tarki-tudok.hu> (letöltés dátuma: 2021. november 26.) 10. oldal

⁴ Németh Szilvia: Tényekre alapozott oktatás egy finn integrált nevelést folytató alsó-középfokú intézményben, 2011. <http://www.tarki-tudok.hu> (letöltés dátuma: 2021. november 26.) 10. oldal