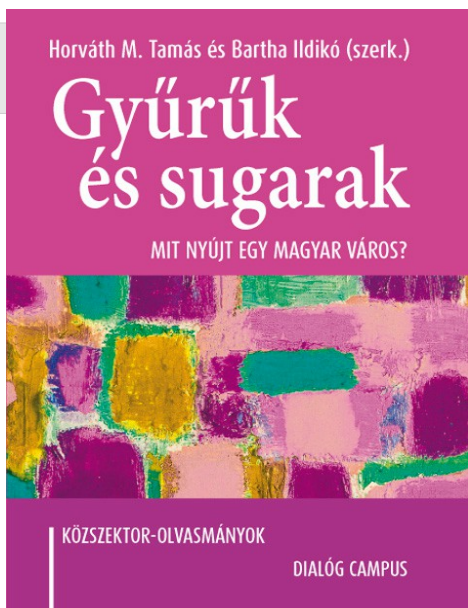


Üzenet mai iskoláinkba

Pénzes Ferenc*



Horváth M. Tamás-Bartha Ildikó (2014, szerk.): *Gyűrűk és sugarak. Mit nyújt egy magyar város? Dialóg Campus Kiadó. Budapest–Pécs.*

Ha élne, vajon mit üzenne mai iskoláinkba *Ady Endre*? Biztatná-e „a mindig újakat” a „zord” küzdelemre? Történelmietlen kérdések, mondhatják sokan, hiszen nem tudhatjuk rájuk a választ. Mindenesetre nekünk, oktatási szakembereknek – úgy gondolom – meg kell szólnunk az utóbbi féldekányi időben történtek kapcsán. És amennyiben vigyázó szemekkel fordulunk a kurrens szakirodalom elemzései felé, akkor rábukkanhatunk a témában jártas szakértők véleményeire. Az elmúlt négy-öt esztendőben ugyanis a magyar települések köz-igazgatási feladat-ellátási és közszolgáltatási szervezeti keretei alapvető változásokon mentek keresztül. A *Gyűrűk és sugarak. Mit nyújt egy magyar város?* című kötet „cseppben a tenger” módszerrel – egészen konkrétan Hajdúböszörmény városa esetén keresztül – vizsgálja

meg a településeink közszolgáltatási intézményrendszereiben lezajlott változásokat. A könyv egy hosszú kutatómunka negyedik állomása, amelyben az említett gyökeresnek tűnő változások következményeit igyekeztek a tanulmánykötet szerzői „ténymegállapító célzatú” esettanulmányok sorával bemutatni (egészen pontosan 16 elemzést tartalmaz a kötet).¹ Az alábbiakban a könyv által vizsgált területek *egyikének* problémáit *emelem ki* és *mutatom be*: a köznevelés rendszerének elmúlt néhány éves átalakulását részben európai, részben nemzeti, részben pedig lokális aspektusból.²

„Vannak olyan nélkülözhetetlen [társadalmi] funkciók, amelyek megvalósítása nélkül nem állhatna fenn társadalom, a funkcionális előfeltételek nélkülözhetetlen társadalmi formákban teljeseznek ki, ezek specializált és nélkülözhetetlen struktúrák” – állítja *Robert K. Merton* (*Merton*, 1980. 168.). Az iskolát/iskolarendszert ilyen társadalom-fenntartó struktúráknak minősítjük. Az iskolarendszer szerkezete, feladatrendszere kevésbé társadalmi-politikai rendszer specifikus, mint a direkt participáció elvén nyugvó művelődési profilú civiltársadalmi szervezete. Véleményem szerint az iskola önfejlődésének elvei és törvényszerűségei, tulajdonképpen az autonómiájának a foka – összevetve azt például a közművelődés formális intézményeinek és a szabadművelődés civil szervezeteinek státuszával – kevésbé függ a társadalmi rendszerek változásaitól, fejlődése e tekintetben organikus.

Kitekintve európai szintre azt tapasztalhatjuk, hogy a közoktatási rendszerek sok szempontból különböznek, s ezt a sokszínűséget az is elősegíti, hogy az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés 165. cikk 1. bekezdése szerint: „Az Unió... teljes mértékben tiszteletben tartja a tagállamoknak az oktatás tartalmára és szervezeti fel-

* Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közpolitikai és Alkalmazott Szociológiai Tanszék, egyetemi adjunktus, e-mail cím: penzes.ferenc@law.unideb.hu

1. A kutatást a Magyar Tudományos Akadémia és a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának közös MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoportja végezte a *Helyi közszolgáltatások szabályozásai* című nagyobb projekt (2012–2016) keretében. A kutatás alaptéziseit lásd Horváth M. Tamás (2013): Szempontok a területi közszolgáltatások regulációs változásainak vizsgálatához. In: Horváth M. Tamás. (szerk.): *Kilengések. Közszolgáltatási változások*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs. 9–25.
2. A kötetről és a projektről további információt a kutatócsoport alábbi honlapján kaphatnak: <http://jog.unideb.hu/kutatasaink/i-hajduboszormenyi-alprojekt>

építésére vonatkozó hatáskörét, valamint kulturális és nyelvi sokszínűségüket”. Vagyis eszerint az oktatás tartalmának meghatározása, nyelvi-kulturális sokszínűségének biztosítása, illetve az oktatási rendszerek megszervezése a *tagországok* feladata. Ugyanakkor vannak hasonlóságok a közös kulturális hagyományokra épülő rendszerek között, így a közoktatás esetében is felismerhető két nagy szolgáltatás-szervezési modell: a skandináv országokra jellemző *decentralizált* megoldások – egyébként ezt a feladattelepítési modellt követi az európai országok többsége –, valamint a *központosított*, francia hagyományokra épülő mediterrán országokban követett gyakorlat (vö. Péteri, 2014a. 51–81.).

Röviden áttekintve azokat a folyamatokat, amelyek Magyarországon 1985 és 2010 közötti zajlottak le a közoktatás területén azt tapasztalhatjuk, hogy az ekkor született jogszabályok által helyi szintre kerültek a fenntartási és üzemeltetési/működtetési feladatok, a tisztán helyi közügynek tekinthető önkormányzati funkciók és bizonyos államigazgatási funkciók. Mindez az önkormányzatiság és a helyi autonómia erősítését szolgálta (vö. Péteri, 2014b. 14–16.). A korábban központi oktatásirányítást szinte teljes egészében egy decentralizált rendszer váltotta fel. Olyan kulcsfogalmakkal lehet leírni ezt az időszakot, mint rugalmas tantervi követelmények, fenntartói pluralizmus, intézményi autonómia, pedagógusi autonómia, valódi tantestületi döntési kompetencia. Ám a 2008-as ingatlanhitelezési és bankválságot követően 2010-ben hatalomra került pártok problematikusnak látták az előző időszak túlzott szabadságát – szabadosságát.

A nemzeti köznevelés új rendszeréről és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló két törvényt egyazon napon, 2011. december 19-én fogadta el az Országgyűlés. Ezek értelmében a helyi közügyek közül – az óvodai ellátás kivételével – kikerülnek a köznevelési feladatok, e funkció teljesítését az állam veszi át. A köznevelés központosításának célja a rendszer hatékony működtetése, a minőség egységesítése, a felzárkóztatás és a gazdasági-társadalmi fejlődést támogató szakképzés kialakítása. Eszközei: az állami működtetésbe-vétel (Klebsberg Intézményfenntartó Központ – KLIK, tankerületek, szakképzési centrumok), a kiadások visszafogása (szektorálisan a GDP arányában történt ráfordítás a 2010-es 3,6%-ról 2013-ban 2,3%-ra csökkent), a pedagógus életpálya modell bevezetése (központi bérfinanszírozással és bérrendezéssel), a duális képzés alkalmazása a szakképzésben. A köznevelési intézmények tekintetében kettéválnak a fenntartási és a működtetési feladatok. Ez praktikus két dolgot jelent: egyrészt, az intézmények üzemeltetési feladatai megoszlanak a központi és a helyi szint között, másrészt, az immár állami alkalmazásba kerülő pedagógusok és szakmai segítők bérét a központi költségvetés finanszírozza. Az iskolaigazgatót központilag nevezik ki, s neki az intézményében megüresedő státuszok betöltésében csupán javaslattevő joga van immár. Az iskolák ellenőrzését végző megyei kormányhivatalok, az oktatási hivatal, valamint a KLIK – a központi kormányzat területi egységeiként – közigazgatási értelemben hierarchikus függelmi rendszerben működnek, vagyis közvetlen lakossági befolyás nélkül. Ennek a rendszernek a legszilárdabb eleme a központi kormányzat és az iskola közötti direkt és egyirányú kapcsolat lett. Ekként pedig az iskolahasználók és az oktatási intézmény közötti kapcsolat úgyszintén gyengült, a szabad iskolaválasztás lehetőségének fennmaradása és az – iskolaszékeknél jóval gyengébb befolyással bíró – intézményi tanácsok működése mellett is (vö. Péteri, 2014b. 14–18.).

Az elmúlt időszakban tehát az átalakított köznevelés, a megváltozott igazgatási és helyi önkormányzati rendszer új viszonyokat teremtett Magyarországon – nézzük meg, hogyan ment végbe ez az átszervezés Hajdúböszörményben (Péteri, 2014c). A tanulmánykötetben *Bartha Ildikó* a felsőoktatás, *Nagy Emília* a kulturális közfeladatok és *Péteri Gábor* a köznevelés tekintetében végzi el a helyi viszonyok alapos és részletes elemzését. A köznevelésre általában véve igaz, hogy megszervezése alapvetően a demográfiai és a gazdasági viszonyoktól függ. Hajdúböszörményben 2008 óta csökken a népesség, összességében 1,5%-kal lett kisebb a település lélekszáma. A korfa is átalakult a településen, míg a 17 évnél fiatalabbak aránya 20% körülire csökkent, addig a 60

évnél idősebbeké 21%-ra nőtt.³ A városban 18 köznevelési intézmény működik, s ehhez jönnek még ezek tagintézményei és telephelyei. Ezek között van öt óvoda, hét általános iskola (ebből kettő alapfokú művészetoktatási intézmény), két gimnázium, két szakképző iskola, egy középiskolai kollégium, és egy sajátos nevelési igényű gyerekeket foglalkoztató intézmény, amely gyermekotthont is működtet (vö. Péteri, 2014c. 156–158.). Hajdúböszörményben a települési oktatási rendszer átalakítása nem 2012-ben kezdődött el, hanem már 2007-ben. Ezen első „intézményhálózat racionalizálásnak” az volt az oka, hogy megváltozott a közoktatás állami támogatása. A korábbi tanulói fejkvótát felváltotta a teljesítménymutatón alapuló finanszírozás. Így az önkormányzatok arra kényszerültek, hogy a települési intézményhálózatot ésszerűsítsék. Az iskolabezárások és átszervezések miatt sok tanuló bejárásra kényszerült, amit vagy helyi buszjáratokkal, vagy szerződéses buszokkal oldottak meg. Az átszervezések ezen első hullámával a város már elvégezte azokat az összevonásokat, amelyeket a 2012-től zajló államosítások célul tűztek ki. Az utóbbi évek átszervezései megszüntették a korábban a középfokú képzésben oly fontosnak tartott *térségi együttműködési formákat* is. A városban két, a helyi református egyházközség által fenntartott intézmény van: az 1995-ben alapított Baltazár Dezső Általános Iskola és a 2006 óta működő Jó Pásztor Református Óvoda. Ezek ugyan versenytársai az állami-önkormányzati intézményeknek, de helyi igényt is kielégítenek: egyrészt felekezeti kötődésük folytán, másrészt magasabb szintű ellátással is. Az iskolák önálló gazdálkodásának időszakában fontos volt a saját bevételek növelése és ez a trend részben megmaradt az állami fenntartásba vételt követően is. A korábbi iskolai alapítványok – amelyek 2013-at követően függetlenedtek az állami fenntartásba vett intézményektől – még ma is fontos forrást biztosítanak az oktatáshoz kapcsolódó feladatok ellátásához. Végül, sajnálatos fejlemény, hogy a helyi kezdeményezések, a civilek és laikusok (a szülők, az érdekcsoportok, az önkormányzatok, a piaci szereplők), az önkéntesek kiszorulnak a helyi oktatási intézmények életéből (vö. Kozma, 2014. 9–12.; Péteri, 2014a. 76–79., 2014b. 24–25., 2014c. 174–175.).

Összességében azt mondhatjuk, hogy az oktatáspolitikai kormányzat az ágazat problémáit a 2012-től elkezdődő átalakulással vélte megoldhatónak. Ennek pozitív hozadékai között említhető, hogy a központilag kinevezett tanárok és iskolaigazgatók kapcsolata most sokkal inkább szakmai, mintsem munkaerő-piaci. A stratégiai tervezést is jobban lehetővé teszi egy kompaktabb és hierarchikusan felépülő oktatási rendszer, s ez ráadásul nem, vagy kevésbé kötődik a helyi érdekekhez. Egy vertikális szervezet „igazságosabban” oszthatja el az ágazatra szánt erőforrásokat, elvileg regionális és lokális értelemben jobban érzékelheti és súlyozhatja azt, hogy éppen hol szükséges többlet ráfordítás. Ezekkel az előnyökkel szemben a mérleg másik serpenyőjébe talán súlyosabb dolgok kerülnek. A bürokratikus irányítás esetén minden a csúcson dől el, az iskolák szintjén megszűnik a korábban átfogó jellegű vezetői felelősség. A tankönyvellátás és a költségelszámolás problémái, a tantervi és az irányítási-gazdálkodási változások fordulatai borzolták és borzolják a kedélyeket. Ráadásul az oktatásügy makrostruktúrája igen kevésbé innovatív és kreatív.

Kérdéses továbbá, hogy az állami fenntartású intézmények mennyire lesznek motiváltak a továbbiakban külső források megszerzésére. Bizonyos fokú zavart okoz mind az iskolák, mind az önkormányzat számára az, hogy az oktatási intézmények fenntartása, működtetése és szakmai felügyelete meglehetősen összekuszálódott a város tekintetében, ráadásul ezt a zavart csak tetézte, hogy korábbi pedagógusok és a polgármesteri hivatal tisztviselői lettek tankerületi, vagy KLIK-es alkalmazottak, vezetők.

Úgy vélem, a *Gyűrűk és sugarak* kötet oktatásüggyel és kultúrával foglalkozó fejezetei kitűnő elemzéseikkel tárják eléink az egyébként rendszerszintű gondokat, amelyekkel a magyar pedagógusoknak és intézményvezetőknek nap nap után meg kell küzdeniük.

3. Forrás: TEIR – <http://www.lltk.hu/tudastar/teir> Utolsó letöltés időpontja: 2015. június 12.

Konklúzióként elmondható az, hogy a magyar közoktatási rendszer utóbbi három-négy éves átalakulásának az iránya nemcsak a korábban követett decentralizációs iránnyal ellentétes, hanem az Európa más országaiban követett gyakorlattal is (vö. Péteri, 2014a. 77.). Adynak a mai iskolákba küldött – a leírtakra rácáfoló módon optimista – üzenete pedig valószínűleg úgy hangzana: a legfontosabb az, hogy az élet „zengje be”, hassa át az iskolát, s ebből fakadóan az „élet is derűs iskola” legyen!

Szakirodalom

1. Kozma Tamás (2014): A központosítás haszna és ára. *Educatio*. 2014. 1. 9–12.
2. Merton, R. K. (1980): *Társadalomelmélet és társadalmi struktúra*. Gondolat Kiadó, Budapest.
3. Péteri Gábor (2014a): Területi közszolgáltatások szabályozási modelljei: a közoktatás. In: Horváth M. Tamás (szerk.): *Külön utak. Közfeladatok megoldásai*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs. 51–81.
4. Péteri Gábor (2014b): Újra-központosítás a közoktatásban. *Educatio* 2014. 1. 13–25.
5. Péteri Gábor (2014c): Köznevelés: együttműködésre ítélve. In: Horváth M. Tamás és Bartha Ildikó: *Gyűrűk és sugarak. Mit nyújt egy magyar város*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs. 157–177.