

AZ OKTATÁS CENTRALIZÁCIÓJÁT KÖVETŐ FINANSZÍROZÁSI MÓDSZERTAN

FINANCING METHODOLOGY FOLLOWING THE CENTRALIZATION OF EDUCATION

Finta Zita^{0000-0002-0849-2615*}

Nemzeti Közszerzői Egyetem, Budapest, Magyarország
<https://doi.org/10.47833/2022.2.ECO.017>

Kulcsszavak:

oktatás centralizációja
finanszírozás
oktatás szabályozás
eredményesség
hatékonyság

Keywords:

centralization of education
financing
education regulation
effectiveness
efficiency

Cikktörténet:

Beérkezett 2022. november 29.
Átdolgozva 2022. november 30.
Elfogadva 2022. december 5.

Összefoglalás

A tanulmány az oktatás centralizációját követő időszak finanszírozási szabályozási rendszerének elemzésével foglalkozik. A centralizáció sajátosságai révén egy teljesen átalakult oktatási szabályozási környezet alakult ki Magyarországon a 2010-es években. A finanszírozás allokációs irányelveit alapvetően befolyásolják az oktatási funkciók, valamint az oktatás irányításának és szervezésének telepítési szintje a tranzakciós költségeken keresztül.

Azt vizsgálom, hogy a közpolitikai és stratégiai döntések közül a finanszírozási átalakítások a reformfolyamat céljait milyen módon szolgálták, hogyan hatottak az oktatás eredményességére és hatékonyságára.

Az oktatás átalakítását megalapozó tényezők közül kiemelendő, az a nemzetközi összehasonlításban realizált tény, amely szerint Magyarország keveset költött oktatási beruházásokra, az OECD-országok átlagánál is jóval kevesebbet. Az egyes településtípusok között jelentős aránytalanságok kerültek kimutatásra, többek között az oktatás működéséhez szükséges eszközállomány vonatkozásában. Az új fejlesztési források felhasználása több oktatási helyszín megújulását eredményezte, de kérdés, hogy az aránytalanságok csökkenése milyen mértékben valósult meg. A tanulmány kitér a 2017-től kialakított tankerületi rendszer gazdasági önállóságára is.

Abstract

The study deals with the analysis of the funding regulatory system of the period following the centralization of education. Due to the peculiarities of centralization, a completely transformed educational regulatory environment emerged in Hungary in the 2010s. Funding allocation guidelines are fundamentally influenced by educational functions and the deployment level of educational management and organization through transaction costs. I am investigating how, among the public policy and strategic decisions, the financing transformations served the goals of the reform process and how

* Kapcsolattartó szerző.
E-mail cím: zita.finta@gmail.com

they affected the effectiveness and efficiency of education. Among the factors underlying the transformation of education, the fact realized in international comparisons should be highlighted, that Hungary spent little on educational investments, much less than the average of OECD countries. Significant disproportionalities were detected between the individual settlement types, among other things in relation to the assets necessary for the operation of education. The use of new development resources resulted in the renewal of several educational locations, but the question is to what extent the reduction of disproportionalities was realized. The study also covers the economic independence of the school district system established in 2017.

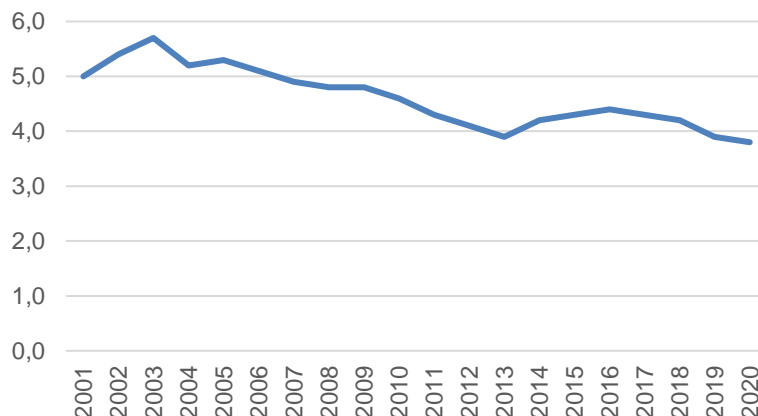
1. Bevezetés

A tanulmány tárgya az oktatáspolitikai Magyarországon újra tapasztalható centralizációs folyamata, alapvetésként abból indulhatunk ki, hogy a kormány célja az oktatás egységes átszervezésével a magasabb szintű közoktatás feltételeinek megteremtése és a kor követelményeihez jobban alkalmazkodó, rugalmasabb környezet kialakítása. Az oktatási rendszer központosítási kérdéseiben a szabályozási rendszer és az irányítási jogkörök telepítésének szintjei meghatározó hatással bírnak az oktatás teljesítményére. A 2011-ben kialakított új működési struktúra hatással van az oktatás valamennyi szereplőjére. Az oktatás teljesítményének eredményessége több szempont szerint is vizsgálendő. Egyrészt az oktatásszakmai teljesítményt, illetve annak hatékonyságát és eredményességét kell összehasonlító elemzési módszerekkel analizálni.

A köznevelés finanszírozási módszertanának hatásvizsgálata széles körben váltott már ki diskurzust, azt vitatva, hogy számít-e a jutott forrás nagysága az oktatás hatékonyságára, eredményességére, azaz a tanulmányi eredményekre. Vitatott kérdés hazánkban, hogy a pénzeszközök elosztása milyen fenntartói viszonyok mellett szolgálja hatékonyan, sőt a leghatékonyabban a diákok tanulmányi céljait és eredményeit. A forrás elosztásának irányelveit alapvetően az oktatáspolitikai céljai határozzák meg, a forrás iránya erős befolyást gyakorol a tanulók tanulási lehetőségeire. A szervezetszabályozó eszközök hatékonysága a szervezettség, a gyorsaság és a költséghatékonyság mércéjén keresztül modellezhetőek le. A szervezettség a döntés, azaz a menedzsmentfolyamatok telepítésének helyét jelenti, azzal, hogy a gyorsaság függ a döntési szintektől, a túlzott bürokrácia meghosszabbíthatja a folyamatokat, ezzel akadályozva az oktatás sikeres működését.

Míg a rendszerváltást követően egészen a 2011-es év végéig az állam a helyi önkormányzatokat tette a közoktatás fő finanszírozási forrásává, az oktatási feladatok – felsőoktatás kivételével – helyi szintű, azaz mikroszintű döntéshozó folyamatgazdáivá.

Az 1. ábra a költségvetési intézmények oktatási kiadásainak változását mutatja a GDP százalékában 2001 és 2020 között.



1. ábra: A költségvetési intézmények oktatási kiadásai a GDP százalékában (2001-2020)
Forrás: [12]

2. Irodalmi áttekintés

2.1. Az oktatás finanszírozása a rendszerváltást követő években

Magyarországon a rendszerváltozás előtti időszakban a területi kormányzást megcélzó modernizációs reformok ellenállásba ütköztek, mert rendszerint összefonódtak a nemzeti szuverenitás korlátozásával, és inkább a centralizációt, semmint az önkormányzás megerősödését szolgálták. Az önkormányzás hangsúlyosan csak a második világháborút követő és a kommunista hatalomátvételt megelőző nagyon rövid időszakban volt jelen. Az önkormányzatiságnak nem voltak stabil gyökerei, hagyományai. Nem csak az 1950–1990 közötti állam szocialista időszakot jellemezte az erős centralizáció, hanem a korábbi korszakok többségét is. A helyi, községi és kisvárosi kormányzatok nem élvezhettek valódi önállóságot, viszont a nagyobb városok és a megyék a mindenkor hatalom akarátának függvényében, privilégiumok formájában felmutattak bizonyos autonómia jegyeket [16].

Az önkormányzati gondolkodás viszonylag kevés történelmi múlttal rendelkezett, így gyakorlatilag tapasztalatok nélkül kezdték meg munkájukat a rendszerváltást követő időszak első önkormányzati vezetői. Jellemzően minden területen erős decentralizációs folyamatok vették kezdetüket.

Az oktatási decentralizáció korántsem az állam szerepének a csökkenését, hanem ennek a szerepnek az átalakulását jelenti. Ez is megerősíti azt, hogy a modern oktatási rendszerek szabályozásának változásai nem írhatók le a decentralizáció egyszerű fogalmával. Még ha – gyakorlati vagy kommunikációs okokból – fenntartjuk is e fogalom használatát, az ezzel jelzett folyamatot olyan komplex jelenségnek kell tartanunk, amely jóval több, mint egyszerűen a hatalom alsóbb szintekre történő delegálása. Valójában a központi és a helyi (intézményi) szint közötti kapcsolatok átfogó átalakulásáról van szó, amelynek egyik legfontosabb jellemzője az állam új szabályozási eszköztárának a nagyfokú gazdagodása, és ezáltal azon képességének a növekedése, hogy a növekvő komplexitás viszonyai között is fenntartsa a rendszer feletti ellenőrzést [6]. Ezen megállapítás mentén haladva kérdés, hogy Magyarországon miért volt szükség 2011-ben az oktatás területén erős centralizációra, hasonlóan több közigazgatási feladathoz. Az oktatási igazgatás munkájának megosztása a központi és a területi szervek között dekoncentráció útján is kivitelezhető lett volna, mérlegelve a közigazgatás hatalmi szintjeinek telepítését, amely az egyszerű technikai jogkörök átruházásától egészen a döntési jogkörök területi szintű telepítéséig is terjedhet.

A governance-paradigmának létjogosultsága van, amennyiben elvonatkoztatunk kibontakoztatásának ideologikus környezetétől és a nem kormányzati szereplők helyzetbe hozásának preferenciáitól. Ha elfogadjuk, hogy a kormányzati intézmények szerepe meghatározó maradt a közpolitikai koordináció decentralizált rendszerében, akkor az is nyilvánvaló, hogy a kormányok stratégiai szerepe erősödik, de egy megváltozott környezetben, különböző közpolitikai stratégiák alkalmazásával. Az államközpontú kormányzás felfogása azon alapul, hogy az állam jóval

több „kemény” (utasítás, szabályozás, kiszerezés) és „puha” (meggyőzés, mediáció, tematizáció) erőforrással rendelkezik, mint korábban bármikor [9].

A kormányok befolyása lehet közvetlen (irányító stratégiai, tervező vagy koordinációs) vagy közvetett (szabályozás), de minden kormányzási formában meghatározó szerepet játszanak, a hierarchikusban éppúgy, mint a piacban vagy a hálózatosban. Mindez szükségessé teszi az államközpontú kormányzás fogalmi kereteinek és irányzatainak részletesebb kibontását [10].

A decentralizált formában is vizsgálendő a bürokrácia mértéke, hiszen a bürokrácia mind a kapitalista, mind a nem kapitalista rendszerekben a hatalom centralizálásának és a centralizáció legitimálásának vagy palástolásának az eszköze [4]. A bürokrácia megítélése számos szociológus munkájában visszaköszön. Gondoljunk csak Max Weberre vagy Anthony Giddens-re, láthatjuk a bürokrácia pozitív és negatív megítélését is. Egyszerre értelmezték a racionalitás elve alapján működő gépezethez vagy tehetetlen szervezetnek.

A rendszerváltást követően az önkormányzatok továbbgörgettek a kistelepülések identitásának módszerét az intézmények önállóságának kialakításában. A strukturális problémák része, hogy a középszintű szolgáltatások megoszlottak a megyei jogú városok és megyei önkormányzatok, valamint az intézmény székhelye szerinti települések között [17].

Egészen kis tanulói létszámmal működő intézmények számára is biztosították a gazdasági és szakmai önállóságot, tipikusan jellemzőek voltak erre a művészeti oktatási intézmények. Az igazi önállóságot a működéshez szükséges források megléte tudta volna garantálni, de az önállóság finanszírozási többletét nem tudták előteremteni, sőt legtöbb esetben a szakmai felkészültség is hiányzott. A decentralizált rendszer finanszírozása és ellenőrzése egyszerre mutatott jó megoldásokat és ellentmondásokat a központi irányítás és a helyi politikai vezetés közötti feladatellátás megosztásában. Az önkormányzati feladatok finanszírozását részben az állami támogatás, részben pedig az önkormányzatok saját bevétele – beleértve ebbe az átengedett adókat és egyéb bevételeket is – biztosította. Sok esetben a települések nem mérlegelték a kapacitásainak megfelelően a vállalásaikat. A feladatok állami támogatása eleve számolt az önkormányzatok saját bevételeinek központi kormányzati feladatokra történő felhasználásával. A települési önkormányzatok olyan feladatokat is felvállaltak, amelyek nem csak a saját illetékességi területük lakosságának az ellátását biztosította, hanem egyéb települések lakosságáét is, erre a legtipikusabb példaként a középfokú oktatási intézmények szolgáltak. A fenntartó önkormányzatok még a finanszírozási nehézségek ellenére sem adták át a feladatot a megyei önkormányzatok részére, holott erre lehetőséget biztosított az Ötv. [2], amely ugyanis a megyei önkormányzatok feladataként határozta meg, hogy kötelesek ellátni azokat a törvényben előírt feladatokat, amelyek megoldására a települési önkormányzatok nem kötelezhetőek. Az átadás helyett egyezkedni próbáltak a települési önkormányzatok az érintett kisebb településekkel, többnyire eredménytelenül. A magyar önkormányzati rendszer diszfunkciója volt a jogi értelemben vett széles körű autonómia, amely nem társult gazdasági önállósággal. Az elaprózott önkormányzati rendszerre a kistérségek felállítása sem jelentett megoldást a gazdasági problémák megoldásában.

A rendszerváltás követően a közoktatás finanszírozásának alapelveit elsődlegesen az Ötv. és a közoktatási törvény [3] determinálta. Az Ötv. elfogadását követően az első költségvetési törvény a Magyar Köztársaság 1991. évi állami költségvetéséről és az államháztartás vitelének 1991. évi szabályairól szóló 1990. évi CIV. törvény volt. Ebben a helyi önkormányzatok költségvetéséhez az Országgyűlés a gazdasági teljesítőképességük, valamint a külső és belső egyensúlyi helyzetükre tekintettel normatív jellegű hozzájárulást állapított meg, amely alapvetően a korábbi bázisszemléletű finanszírozás leegyszerűsített normatív alapú finanszírozása volt, beleértve a közoktatás működéséhez szükséges finanszírozását is. A finanszírozásban is, hasonlóan az oktatásirányításhoz a decentralizált rendszer váltotta a központosított rendszert. Az óvodai ellátásra, illetve az általános iskolai, gimnáziumi, szakközépiskolai és szakmunkásképzésben résztvevő tanulókra állapítottak meg normatív alapú támogatás, de közvetlen felhasználási kötöttség nélkül. Az akkori fenntartói minőséget gyakorló önkormányzatok tehát normatív jelleggel kapták meg az állami támogatást az oktatási feladatok ellátására, de ellenőrzés, a kötöttség hiányában nem a felhasználásra vonatkozott, hanem csak a normatíva alapjául szolgáló alapadatok helyességére terjedt ki. Az Ötv. a települési önkormányzatok kötelező feladatai között sorolta fel a közoktatást, de a feladat elvégzésének színvonalára már nem tért ki. Ebben a kétlépcsős modellben az önkormányzatok döntésére volt bízva az oktatási intézmények költségvetésének megállapítása. A

közoktatási törvény ugyan próbálta meghatározni a fenntartók részére járó normatív hozzájárulás összegét, de 2007-től teljesen törlésre került a törvény minden ezzel összefüggő szabályozása.

A fejlesztési feladatokra a címzett és céltámogatási rendszer szolgált, amely külön támogatási igény benyújtásával működött többek között az oktatási és kulturális önkormányzati feladatok ellátását szolgáló beruházások, rekonstrukciók megvalósítására és létesítmények megvásárlására.

Az oktatás önkormányzati fenntartói rendszerében az egyenlőtlenségek okozójaként, ezzel együtt a tanulmányi eredményekben mutatkozó különbségekért az önkormányzatok eltérő lehetőségeit nevesítik a téma kutatói, ezzel együtt az oktatás átalakításának lényeges magyarázataként. A kialakult differenciák, az egy tanulóra fordított kiadások nagysága a települések alapvető méretétől és az önkormányzatok költségvetési forrásain kívül a helyi politika célrendszerétől függött. Az önkormányzatok költségvetési korlátait szükséges szem előtt tartani, azonban e mellett a tanulók családi és szociális környezetének hatását is számba kell venni. Az oktatási feladatellátási helyek ugyanis nem csak önkormányzatonként mutattak különbséget, hanem egy adott településen belül is megfigyelhető volt, hogy eltérő lehetőségekkel lépnek ki a tanulók az alapfokú oktatásból a középfokú oktatásba, majd ezt követően a felsőoktatás világába. Meg kell tehát vizsgálni az erőforrás-inputok irányát és azok kapcsolatát az eredményekkel. A képet tovább árnyálja a nem állami fenntartású oktatási intézmények finanszírozása. Az egyházi, alapítványi vagy magán fenntartású köznevelési intézmények közötti teljesítménykülönbségek az oktatás piacán versenyhelyzetet indukáltak, melyet az állami támogatási szisztéma különbözősége tovább árnyalt.

2.2. Nemzetközi kitekintés

A közigazgatási reformok az egyes szektorokat vagy ágazatokat országonként eltérő mértékben érintették, van olyan ország, ahol az oktatás világát a reform alig érte el, de van olyan is, ahol az oktatási szektor élen jár/járt a változások bevezetésében. Összességében elmondható, hogy a reformfolyamatok hatásai az elmúlt egy-két évtizedben a legtöbb oktatási rendszerben már jól megfigyelhetővé váltak.

A posztszocialista országokban a centralizáció és a decentralizáció kérdéskörét egy csehországi példán keresztül vizsgálták a Jan Evangelista Purkyně Egyetem és a prágai Károly Egyetem oktatói, tanulmányuk szerint az oktatási rendszer központosítási folyamatának számos dimenziója van, melyekből hármat emeltek ki:

- 1) az oktatási funkció központosítása,
- 2) a tananyagfejlesztés központosítása és
- 3) az oktatás irányításának és szervezésének központosítása [20].

Csehországban már az 1970 évektől jellemezte az országot a centralizáció. Magyarországon az oktatási ágazat már az 1989-es társadalmi- politikai átrendeződést megelőzően jelentős mértékben különbözött a volt szovjet blokk többi országától. Az alap- és középfokú oktatás területén az eltérések talán legfontosabb forrását a közigazgatásban lezajlott, a hatvanas évek végén elkezdődött decentralizációs és integrációs folyamatok alkották [7].

1989 után Magyarországhoz hasonlóan Csehországban a korábbi centralizációs irányítás helyét a decentralizáció vette át. Az elsősorban a vidéki iskolákat érintő központosítási korszak az államszocializmus időszakában a tanterv szervezésének és az iskolák irányításának ideális hatalmi ellenőrzését képviselte.

1989 után az iskolák működtetéséért nem az állam, hanem az önkormányzati hatóságok lettek a felelősek. Ugyanakkor az iskolák beléptek a tanulókért versengő oktatási piacra, az oktatásban megjelentek a nem állami szervezetek is, mindezek hátrányt okoztak a vidéki intézmények számára. Az urbanizáció maga is a kisiskolák bezárását eredményezte, 1990-ben már csak fele annyi iskola volt Csehországban, mint 1961-ben, ezzel nőtt az oktatás koncentrációja.

A gazdaságilag fejlett országokban a 20. század folyamán befejeződött az extenzív urbanizáció (vagyis a lakosok városokba való vándorlása). A fejlett országok többségében az urbanizációs ráta 70 % feletti értéket képviselt. A posztszocialista országok demográfiai átalakuláson, technológiai és tudásforradalmon mentek keresztül, amely megváltoztatta az oktatás helyzetét, valamint az oktatás társadalomban betöltött szerepét.

A cseh kutatók a PISA és a TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study) tanulmányait értékelték a tanulók teljesítményeire, ezekből azt állapították meg, hogy vidéken több olyan pedagógus tanít, akinek a képesítése nem fedi le az általa tanított tantárgyakat, mint a városokban. Ennek ellenére a tanulók teljesítményén nem ez a képesítési hiány mutatkozott meg, hanem a szociális-gazdasági háttér különbsége. A kutatók a cikkben rámutattak arra a hiányosságra, hogy a reformok bevezetése előtt elmaradt a tanulók teljesítményének felmérése. Mindemellett a decentralizációt nem követte a finanszírozás átadása és az 1989 előtt működő támogató infrastruktúra biztosítása. Ez óriási bürokratikus terhet rótt az oktatási intézményekre.

A kisiskolák helyzetét rontotta az alapedagógia tartalmának és szervezetének növekvő igényessége, mivel a fejlődéssel nem tudtak megbirkózni.

Közép-Európában a tananyag és annak fejlesztése a 19. században erősen központosított volt. Az 1989 utáni reform kulcsfontosságú eleme volt az oktatás tartalmával kapcsolatos döntéshozatal decentralizálása és a tanárok bevonása az oktatás céljaival és tartalmával kapcsolatos együttműködési döntésekbe, melynek a célja az volt, hogy a tananyagok jobban megfeleljenek az egyes intézményekben tanulók igényeihez.

A posztoszocialista átalakulási időszakban az iskolák irányításának rendszere is megváltozott, radikálisan decentralizálódott.

A demokrácia és a posztkommunista átalakulás beköszöntével az oktatásirányítás korábbi módszerét egészében elvetették Csehországban a közigazgatás más területeihez hasonlóan, a korábbi erősen központosított megközelítést új, erősen decentralizált irányítási megközelítések váltották fel.

A skandináv államok közül Norvégia példáját érdemes áttekinteni. Decentralizált irányítási rendszerében az önkormányzati szintű hatóságok autonómiával rendelkeznek az iskolaszervezettel kapcsolatos döntések felett. Az elmúlt évtizedekben az önkormányzatok iskoláinak száma jelentősen lecsökkent, ami gyakran a helyi közösségben zajló vitákkal járt. Vidéki iskolabezárás eseteit vizsgálták norvég kutatók, amelyek komoly vitákat váltottak ki. A norvég önkormányzatok szerint a közösségek elsődleges célja a jó tanulási és szociális környezet biztosítása a tanulóik számára meghatározott költségvetési korlátok között.

Norvégiában a központi helyen lévő iskolák megfelelő erőforrásokkal rendelkeznek nagyobb létszámú tanulók befogadására, míg a kis közösségi iskolák nem minden esetben tudják ezt előteremteni. Versenyhelyzet alakult ki az iskolák működtetésének költségei és más jóléti igények között. Ugyanakkor sok más jóléti szolgáltatással ellentétben a helyi iskolák szerkezetét nem a nemzeti szabályok, hanem a helyi autonómia irányítja.

A helyi közösség tagjai - szülők, tanulók és helyi érdekcsoportok - határozottan elleneztek az iskolabezárásokat.

A vidéki iskolai struktúrákat a finanszírozás kérdésén túl érintette még az elnéptelenedés, a családok létszámának csökkenése, az általános centralizáció és az oktatással szemben támasztott új elvárások. A helyi iskolák regionális központosítása felé mutató tendenciák mellékhatásai az olyan keretfeltételeknek, mint az elnéptelenedés és az általános centralizáció.

Az iskolabezárás gyakran ellentmondásos és érzékeny kérdés: a politikusok mind a bezárás mellett, mind pedig a bezárás ellen is érvelnek, ezért kompromisszumokra van szükségük minden érintett részéről. A szerzők utalva egy korábbi tanulmányra rámutattak arra, hogy annak ellenére, hogy a vidéki iskolák bezárása széles körben elterjedt és vitatott, kevés tanulmány vizsgálta ezen folyamatokat kormányzási szempontból.

A norvég önkormányzatok között nagy eltérések találhatóak az iskolák irányításának a módszerében. Az irányítás nagyban függ az önkormányzati szervezet formájától (a hagyományos szervezet mellett megtalálható az újabb, kétszintű modell is).

Az önkormányzatok úgy vélik, hogy rossz döntés a kis iskolák megtartása, mivel az egyrészt megfosztja a kis iskolákba járó gyermekeket a jobb oktatási lehetőségektől, másrészt olyan forrásokat köt le, amelyeket véleményük szerint a többi iskola működésére költve jobb eredményeket érhetnének el. Ezzel együtt a politikusok nem csak a bezárások mellett érvelnek, hanem gyakran a bezárás ellen is.

A szerzők vizsgálataik alapján arra a következtetésre jutottak, hogy a kutatott norvég modellben, ahol az oktatás struktúrájának decentralizált irányítása működik, az önkormányzati

tanács látja el a hatósági feladatokat, viszont nem képes megoldani a feszültségeket. Egy centralizáltabb rendszer képes kivédeni az óriási helyi eltéréseket [1].

2.3. A recentralizációig vezető út kérdései

Magyarország Alaptörvényének N) cikkében megfogalmazottak szerint Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti. Mindezt felelősként az Országgyűlés és a Kormány került megjelölésre, a helyi önkormányzatok pedig kötelesek ezt az elvet tiszteletben tartani.

A 2010-es éveket megelőzően mutatkozó problémák, elsősorban forráshiány korrekciókat igényeltek volna, azonban a végrehajtott átalakítások kisebb volumenűek voltak, átfogó és mélyreható helyzetelemzés nélkül, prioritásként politikai célokat előtérbe helyezve. A politikai céloknak való megfelelés kényszere csak kisebb kockázatokat és visszafogott változásokat engedett felvállalni, a végrehajtott átalakítások így a látványos eredmények helyett csak kisebb hatásokat eredményeztek, gyakorlatilag innovatív jövőkép nélkül.

Megoldásként szolgálhatott volna egy jól összeállított SWOT analízis, amelynek keretén belül visszajelzés nyerhető a korábban felállított stratégiai célok teljesüléséről, illetve bemeneti információként szolgálhat a következő időszakok stratégiáinak megtervezéséhez, legyen az rövid vagy hosszú távú célrendszer. Az átfogó analízis felállítása többnyire hiányzott már a települések egyedi döntései mögött is, de a központi átalakítás is nélkülözötte a teljes jövőkép kivetítését az érintett szereplők felé. A jelentősebb szervezetfejlesztésekhez elengedhetetlen, hogy a felmérésbe bevonásra kerüljenek a szakértők mellett a köznevelés egyes szereplői. Az oktatási rendszer gyengeségei a szervezeti útfüggőségben határozhatóak meg, amely alatt az oktatási rendszer korábbi működési folyamatainak beragadása értendő, a szakmai szerepkörök szűkössége mellett a humán erőforrás kapacitásproblémáin át. Veszélyt jelent a szervezet fejlődési útvonalában a kitörési pontok felismerésének hiánya, illetve a kiaknázatlan lehetőségeknek az elemzése. Ezzel szemben a lehetőségek feltárása és azok felhasználása képviselhetné az erősségek táborát. Kiemelendő, hogy az erősségek között lehet említeni a normatív finanszírozás transzparenciáját a szűkössége ellenére is. A rendszerváltást követő tanulólétszámra szorító, már akkor is normatívnak nevezett állami támogatási rendszer a fejlődési pályáján egyre összetettebb lett, talán több helyen a költség-haszon elvnek már ellentmondó adminisztrációt igényelve.

Alapvető kérdés, hogy a köznevelés eredményességéhez milyen módon tud hozzájárulni a minőségbiztosítás, a köznevelésnek milyen minőségbiztosítási rendszere működik Magyarországon, illetve milyen gyakorlatokat látunk a nemzetközi szinten. Sok definíció létezik az eredményes iskolára. A diagnosztikus, szummatív vagy formatív jellegű felmérések mind olyan eszközök, amelyek az eredményesség mércéi és visszacsatolásai lehetnek.

Az utóbbi évtizedekben egyre nagyobb igény mutatkozott a sokszínű közoktatási intézményrendszer, a sokféle intézmény működésének valamilyen módon való értékelése és ellenőrzése iránt, amelyet az expanziós folyamatok és ezzel a közoktatás táguló keretei is sürgetővé tettek. Erősödik az elvárás arra is, hogy az oktatási rendszer eredményei nemzetközileg is összehasonlíthatóak legyenek. Az ilyen vizsgálatok központjában az oktatási intézmények tanulói teljesítményeket befolyásoló hatásának mértéke áll, amelyet kiegészít a pedagógusok eredményességének a vizsgálta. Arra keresik a választ a kutatók, hogy hogyan tehető az iskolák még eredményesebbé, a nagyobb hitelességet közvetítő hozzáadott érték mutatók segítségével. A hozzáadott érték módszertana kiküszöböli a külső tényezők hatását, az iskola azon eredményére fókuszál, amely alapján a tanulók fejlődése mérhető a kiindulási állapothoz képest [14]. A cseh példához hasonlóan Magyarországon is használt nemzetközi eredményességi mutató a PISA és a TIMSS mellett a PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study) is.

A felmérések az ezredforduló utáni években rámutattak arra, hogy a magyar tanulók tudása már csak a középmezőnybe kerüléshez volt elegendő. A 2007-es évre az oktatási rendszer már jelentős lemaradással küzdött a nemzetközi versenyben. Kérdésként került megfogalmazásra, hogy lehetséges-e úgy megváltoztatni egy ország oktatási rendszerét, hogy az a fejlődés motorjává váljon. Erre számos ország példaként állhat Magyarország előtt. A hazai problémák közül kiemelkedő volt a szociális háttér szélsőségesége, mint az óvodai nevelésből való kiszorulás, a szegregáció, vagy a középiskolák társadalmi összetétele. A decentralizált rendszerben a

tananyagfejlesztés nem az arra specializálódott pedagógusok kezében volt. A finanszírozási körben javaslat készült az átlátható közoktatási normatíva igénylésének kialakítására, amely csökkenti az esetleges jogosulatlan felhasználást [5].

A hazai közpolitika 2010-es években végrehajtott reformjai egyértelműen visszatükrözik a kormányzási paradigmák tekintetében világszerte bekövetkezett változásokat, hangsúlyeltolódásokat, amit a neoliberális, NPM modelltől a neo-wéberi modell irányába haladásként szokás leírni [17].

A szervezeti centralizáció és decentralizáció mérésekor több összefüggést és feltételt számba kell venni. Ezek közé tartozik kiemelten a szabályozási rendszerhez szükséges eszközrendszer kiválasztásának módozata, valamint annak vizsgálata, hogy a központosított rendszer képes-e erősíteni a centralizációt vagy sem. Szakpolitikai vonatkozásban, jelen esetben az oktatás szakpolitikáját tekintve, azt kell mérlegelni, hogy piaci körülmények között képes jobb teljesítményre egy oktatási intézmény vagy hatékonyabb tud lenni állami feladatként ellátva. Amennyiben az állami feladatellátás képes magasabb hatásfokú eredmények elérésére, akkor egyes eljárási és szabályozási funkciókat szükséges vizsgálni az szétválasztás céljából, ami nemcsak centralizáció, hanem dekoncentráció formájában is történhet.

A recentralizációs időszak előtti évekre vonatkozóan a közoktatási kiadások összehasonlító elemzésének adatai jórészt magyarázatul szolgálhatnak a reformfolyamatok kiváltó okaira. A közoktatási kiadások összehasonlításakor alapvető indikátorként kell tekinteni az ellátotti/tanulói létszámot. E mellett befolyásoló tényező a tanár-diák arány, az oktatási intézmények nagysága, illetve a tanárok bérszintje [8]. Az elemzések során több tanulmány is megállapítja, hogy a statisztikai kiadványok csak az állami és önkormányzati fenntartású intézmények adatait tartalmazzák, amelyeket a költségvetés oktatási kiadási adataiként tüntetnek fel. A pontos összehasonlításhoz a Hermann – Varga szerzőpáros kiemeli, hogy szükség van az állami és önkormányzati finanszírozások forrásonkénti megbontására, valamint a költségvetési forrásokból finanszírozott nem állami és nem önkormányzati intézmények részére nyújtott támogatások kimutatására is.

A centralizációt megelőző években az oktatás normatív támogatása folyamatos változáson ment keresztül. Ezek körül az egyik legjelentősebb változásra 2007-ben került sor, amikor is elkezdődött a bevezetése a teljesítménymutatónak, amely a pazarló gazdálkodást kívánta megakadályozni. 2007 szeptemberétől a központi költségvetés az úgynevezett közoktatási teljesítménymutató alapján kezdte el finanszírozni az oktatási intézményeket. A módszer figyelembe vette a közoktatási törvénynek az osztály és csoport alakításáról szóló előírásait (átlagléttség, foglalkoztatási időkeret), a pedagógusok kötelező heti óraszámát, továbbá az egyes intézménytípusok (óvoda, általános iskola, középiskola) társadalmi költség-igényességét kifejező intézménytípus-együtthatót.

Az új rendszer a 2007–2008-as tanévtől az óvoda első évfolyamán, valamint az iskolai oktatás első, ötödik és kilencedik évfolyamain indult felmenő rendszerben, és ennek megfelelően 2011-re tervezték a kiteljesedését. 2007 szeptemberétől tehát az oktatási alapszabványok összegét egy olyan formula alapján határozták meg, ami lényegében egy felételezett tanárszükségletre épült (2007. évi költségvetési törvény 3. számú melléklete). A teljesítménymutató ugyan továbbra is a tanulólétszámon alapult, ugyanakkor a pedagógusóraszám és az osztálylétszám szabályozáshoz kötötték, ezáltal sokkal közvetlenebbül kötődött össze a szabályozás és a finanszírozás. Láthatóvá vált, hogy mekkora osztálylétszámot, óraszámot és pedagógusállományt kíván finanszírozni a központi költségvetés, mindemellett a támogatási rendszer további átalakítása nyomán kiszámíthatóbb lett az önkormányzatok központi költségvetési támogatása. A teljesítménymutató célja az volt, hogy a sokféle normatívát felváltva hosszú távon is kiszámíthatóvá és tervezhetővé tegye a költségeket, jobban ösztönzze az önkormányzatokat az alkalmazkodásra [13].

A teljesítménymutató hatásának behatóbb vizsgálatára már nem kerülhetett sor az alapfokú és a középfokú oktatásban, hiszen a felmenő rendszer végére már csak önkormányzatok fenntartásában működő óvodai feladatellátásra maradt meg. Azonban az egyértelmű, hogy pont a kis létszámú, gyakorta a kistelepüléseken működő oktatási intézmények támogatási aránya csökkent a kis létszámú osztályok okán. A kisebb települések saját bevételi forrása is szerényebb a nagyobb településekhez képest, ami megakadályozta őket abban, hogy saját forrással pótolják a kieső állami támogatást.

Alapösszehasonlításként a tanulói létszám változásához szükséges viszonyítani az oktatási intézmények számát és a pedagógusok létszámát.

A rendszerváltást követő években folyamatosnak mutatkozott a gyermekek és tanulók létszámának a csökkenése, ezt viszont nem követte a feladatellátási helyek számának és a pedagógusok számának arányos csökkenése (1. táblázat).

1. táblázat: A tanulók és gyerekek létszámának változása, a pedagógusok száma

| Tanév | Óvoda | | | | | Általános iskola | | | | |
|-----------|-------------------------------------|-----------------|----------------------------|--|------------------------------------|-------------------------------------|---------------|----------------------------|--|----------------------------------|
| | működő feladatellátási helyek száma | gyermekek száma | főállású pedagógusok száma | átlagos tanulólétszám feladatellátási helyenként | 1 pedagógusra jutó gyermekek száma | működő feladatellátási helyek száma | tanulók száma | főállású pedagógusok száma | átlagos tanulólétszám feladatellátási helyenként | 1 pedagógusra jutó tanulók száma |
| 1960/1961 | 2 865 | 184 032 | 8 538 | 64 | 22 | 6 395 | 1 495 203 | 58 672 | 234 | 25 |
| 1970/1971 | 3 457 | 227 633 | 12 481 | 66 | 18 | 5 602 | 1 165 345 | 65 892 | 208 | 18 |
| 1980/1981 | 4 690 | 478 692 | 29 437 | 102 | 16 | 3 799 | 1 213 404 | 80 701 | 319 | 15 |
| 1990/1991 | 4 718 | 391 950 | 33 635 | 83 | 12 | 3 723 | 1 177 612 | 96 791 | 316 | 12 |
| 2000/2001 | 4 640 | 353 100 | 32 000 | 76 | 11 | 3 875 | 960 790 | 89 750 | 248 | 11 |
| 2010/2011 | 4 358 | 338 162 | 30 359 | 78 | 11 | 3 306 | 758 566 | 73 565 | 229 | 10 |
| 2019/2020 | 4 608 | 330 539 | 31 054 | 72 | 11 | 3 601 | 723 540 | 75 428 | 201 | 10 |

Forrás: [15]

Az óvodai és az általános iskolai feladatellátásban a gyermekek/tanulók létszáma a rendszerváltozást követően 32,8 %-kal csökkent, míg a feladatellátási helyek száma kis ingadozással, de nem érte el a 3 %-os csökkenést 2020-ra, a főállású pedagógusok létszáma is csak 18 %-kal csökkent (2. táblázat). A rendszerváltás időszakában egy pedagógusra 12 gyermek/tanuló jutott, 2020-ban ez a szám 9,9. Jelen tanulmányban a pedagógusok tantárgyankénti összetétel nem kerül elemzésre.

2. táblázat: Középfokú intézmények ellátási helyeinek és a tanulók létszámának változása

| Tanév | Szakközépiskola | | | | | Szakiskola, készségfejlesztő iskola | | | | | Gimnázium | | | | | Szakgimnázium | | | | |
|-----------|-------------------------------------|---------------|----------------------------|--|----------------------------------|-------------------------------------|---------------|----------------------------|--|----------------------------------|-------------------------------------|---------------|----------------------------|--|----------------------------------|-------------------------------------|---------------|----------------------------|--|----------------------------------|
| | működő feladatellátási helyek száma | tanulók száma | főállású pedagógusok száma | átlagos tanulólétszám feladatellátási helyenként | 1 pedagógusra jutó tanulók száma | működő feladatellátási helyek száma | tanulók száma | főállású pedagógusok száma | átlagos tanulólétszám feladatellátási helyenként | 1 pedagógusra jutó tanulók száma | működő feladatellátási helyek száma | tanulók száma | főállású pedagógusok száma | átlagos tanulólétszám feladatellátási helyenként | 1 pedagógusra jutó tanulók száma | működő feladatellátási helyek száma | tanulók száma | főállású pedagógusok száma | átlagos tanulólétszám feladatellátási helyenként | 1 pedagógusra jutó tanulók száma |
| 1960/1961 | 253 | 136 453 | 3 738 | 539 | 37 | 737 | – | – | – | 250 | 139 616 | 5 750 | 568 | 24 | 169 | 101 420 | 3 028 | 600 | 33 | |
| 1970/1971 | 279 | 236 060 | 8 673 | 846 | 27 | 426 | – | – | – | 332 | 168 208 | 7 196 | 507 | 23 | 351 | 178 957 | 6 246 | 510 | 23 | |
| 1980/1981 | 351 | 166 740 | 12 206 | 475 | 14 | 1 119 | – | – | – | 260 | 124 618 | 6 639 | 479 | 18 | 364 | 208 952 | 8 821 | 574 | 24 | |
| 1990/1991 | 417 | 222 204 | 12 906 | 533 | 17 | 48 | 3 152 | 127 | 66 | 25 | 321 | 142 247 | 10 246 | 443 | 14 | 513 | 217 787 | 12 656 | 425 | 17 |
| 2000/2001 | 495 | 121 400 | 8 150 | 250 | 15 | 95 | 5 200 | 575 | 56 | 9 | 615 | 215 500 | 15 550 | 350 | 14 | 830 | 294 000 | 18 950 | 354 | 16 |
| 2010/2011 | 651 | 137 489 | 9 314 | 211 | 15 | 151 | 9 851 | 1 518 | 65 | 6 | 876 | 241 872 | 18 232 | 276 | 13 | 939 | 273 596 | 19 829 | 291 | 14 |
| 2019/2020 | 499 | 91 224 | 5 946 | 183 | 15 | 201 | 7 029 | 1 568 | 35 | 5 | 858 | 217 155 | 18 513 | 253 | 12 | 685 | 181 098 | 16 863 | 264 | 11 |

Forrás: [15]

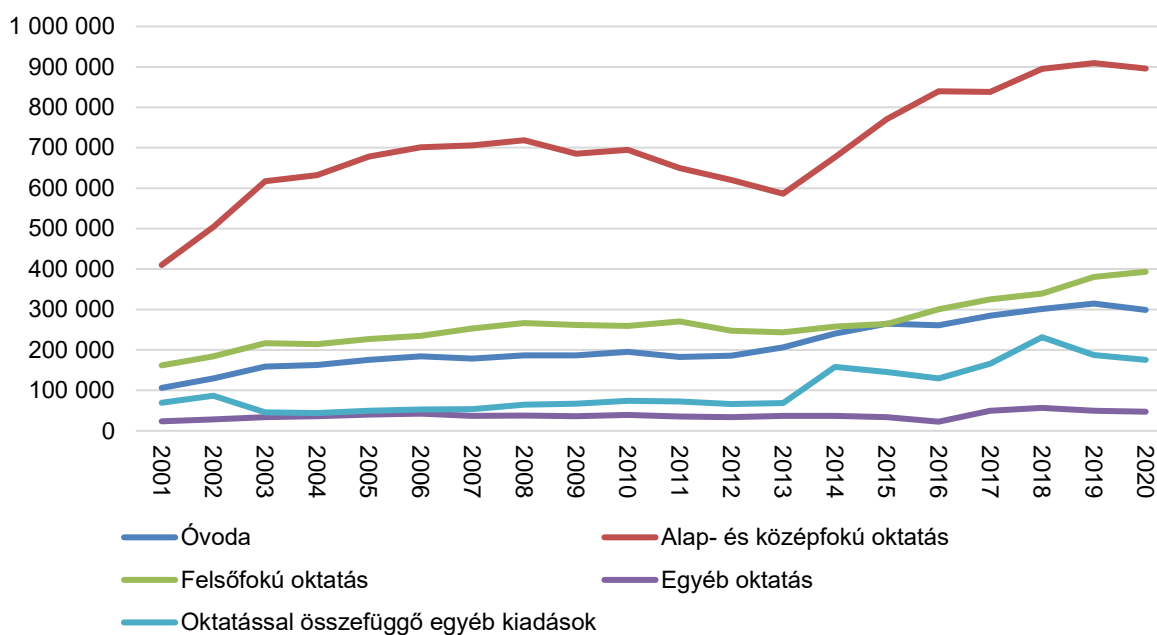
Az 1. és 2. táblázatok adatai alapján megállapítható, hogy a feladatellátási helyek száma nem csökkent, tehát az ingatlan fenntartási kiadások növekedésével szükséges számolni, főleg, ha figyelembe vesszük azt a megállapítást is, hogy a beruházási kiadások sem érték el a kívánt mértéket Magyarországon, azaz az egyre elhasználódottabb ingatlanállomány egyre növekvő ráfordítást igényel. A ráfordítások csökkenése így csak a szakmai kiadások rovására valósulhatott meg, ez csakis negatívan hathatott az oktatás színvonalának az eredményére.

A Hermann – Varga tanulmányban a közoktatási ráfordítások arányának csökkenő tendenciája és a kiadások növekedésének lassulása egyértelműen az ellátott gyermekek számával került indokolásra.

A nemzetközi összehasonlításban is rávilágítottak már arra, hogy Magyarország keveset költ közoktatási beruházásokra, az OECD-országok átlagánál is jóval kisebb a beruházások aránya. A bérköltések vizsgálata kitért az egy tanulóra jutó bérköltésre, amit befolyásol a diákok tanítási

óráinak a száma, valamint a tanár-diák arányának mértéke. A reformfolyamatok legfontosabb indoka alátámasztásra került, mely szerint Magyarországon jelentős egyenlőtlenségek alakultak ki. Ezek egyik legfontosabb, méltányossági szempontból legérzékenyebb formája az egy diákra jutó iskolai kiadásoknak a fenntartó önkormányzatok költségvetési helyzetével összefüggő egyenlőtlensége volt. A kiadási különbségek mértéke 2005 után a városokban fennmaradt, a falvak esetében pedig a legkedvezőtlenebb helyzetű települések lemaradása növekedett.

Az oktatás legfontosabb hatékonysági problémái között az oktatásirányítási rendszer szétaprózottságát, az oktatásfinanszírozásban érvényesülő „puha költségvetési korlátokat”, a közoktatás mesterségesen magasán tartott létszámigényét, az emberi erőforrással való gazdálkodás rugalmatlanságát, a teljesítménystandardok hiányát és az egész életen át tartó tanulás feltételeit biztosító tanulástámogató rendszerek hiányát említik a szakértők. A 2. ábra a költségvetési intézmények oktatási kiadásait mutatja.



2. ábra: Költségvetési intézmények oktatási kiadásai

Megjegyzés: az adatok az állami és önkormányzati intézmények költségvetési beszámolóinak adatait tartalmazza, 2010-től a központi alrendszer adatainál a támogatás típusú szakfeladatok nélkül. 2014-ben az intézményi beszámolók áttértek a kormányzati funkciók szerinti elszámolásra, ezért az adatok a korábbi évek adataival korlátozottan hasonlíthatóak csak össze.

Forrás: [12]

Péteri a köznevelés finanszírozását elemezve rámutatott a központi bérfinanszírozás többszereplős jellegére. Az egyik leglényegesebb megállapítása az, hogy pedagógus-életpályamodell relatív vesztesei inkább a városi iskolákban dolgozó jobban fizetett tanárok és a magasabb keresetű iskolai vezetők voltak, a polgármesterek negyede úgy vélte, a központi bérfinanszírozás nincs hatással a jövedelmekre. Vizsgálta az európai közoktatás-finanszírozási modelleket is. A 2008-as gazdasági válságot követően költségvetési kiigazító programokra volt szükség. A megoldások eltérőek voltak, léteztek decentralizált országok, központosított közigazgatási országok és vegyes megoldások is. Magyarországhoz hasonló mértékű és ennyire radikális központosítási fordulat végrehajtását azonban sehol nem tartották szükségesnek. Inkább mindenhol csak a kialakult kereteken belül a működési szabályok korrekciója zajlott [18].

2.4. Tankerületi központok finanszírozása

A 2012-es oktatási recentralizáció döntéshozói együttműködésüket nem teljes mértékben terjesztették ki a szakértői csoportokra és az érintett oktatási intézmények vezetőire. Az eredmények

döntő része mindig az alkalmazott vezetési módszertantól függ. Perrow szerint az alkalmazottak képzése, a vezetők bevonása a döntéshozatalba és az eszközpark fejlesztése nagyban hozzájárul mind a szakmai, mind pedig a pénzügyi végeredményhez. Az oktatásban a pedagógusok az eredmények kulcsszereplői, ennek ellenére a változásokra nem készítették fel őket. Kalmár az oktatási reformok kapcsán a pedagógusok személyét érintő reformok céljaként a motivációt és a megfelelő mentális állapotot hangsúlyozta. A motivációs eszközök közül a pedagógusbéreket vizsgálva nemzetközi összehasonlításban Magyarország a sor végén található mind az alapfokú oktatásban, mind pedig a középfokú oktatásban [11].

Polonyi a járásokban élő tanulók eredményeit vizsgálta longitudinális elemzéssel, azt állapította meg, hogy ugyanazon csoportokban (6. osztályban, majd 10. osztályban mért eredmények alapján) a fejlettebb járásokban magasabb kompetenciaeredmények születtek, a legjobb helyzetű járásokban a tanulók eredménye nagyobb arányban növekedett, mint a rosszabb helyzetű járásokban élő tanulók eredménye. A jobb és a rosszabb helyzetű járásokban élő tanulók eredményeiben a különbségek egyre növekszik [19].

Az oktatás centralizációjában az elvárt eredmények elmaradása indokolta a tankerületi központok kialakítását 2017-ben. A következményeket több tényező együttes hatása okozta. A legnagyobb kérdést a tényezők között a forrásbevonás értéke, az infrastruktúra változása és a munkakörök közötti felelősség telepítési szintjei jelentették. A forráselosztás központi kérdése mindig az alkalmazott módszertan, amely lehet normatív jellegű vagy bázis szemléletű is. Az oktatásfinanszírozás szabályozásában a kulcskérdés az, hogy milyen fő szempontok mentén kerül kialakításra, a minőségfejlesztés vagy az infrastruktúra működtetése játssza a fő szerepet. A kapacitáskihasználtság elemzése rámutathat a hatékonyság-veszteségek okaira. A rendszerváltást követő időszakban került be a szabályozási rendszerbe a normativitás elmélete, amit a 2010-es évek centralizációja bázis szemléletre váltott fel az oktatási intézményrendszerben. A 2017-es átalakítással változott a finanszírozás elmélete. A normatív módszer lényege nem csak az egyes intézmények rendelkezésére álló forrásának az összegére terjed ki, hanem a kiszámíthatóságára és a társadalmi-politikai, illetve szakmai ellenőrizhetőségének a fenntartására is. A normatív és bázis szemléletű rendszeren belül is számos eljárás létezik az elosztási szisztéma stratégiájára. Az oktatási intézmények finanszírozási kérdéskörében a transzparencia központi elemet képviselt mindig is.

2016 őszén elkezdődött a tankerületi központok felállításának előkészítése. A tankerületi központok részére a köznevelési közfeladatok átadás-átvételéhez összeállított kimutatások szolgálták a tankerületi központok induló költségvetési előirányzatainak meghatározásaként. A felmérés a tankerületi központok működtetési felelősségébe kerülő feladatellátási helyek adataira vonatkozott. Ennek keretében felmérésre került a feladatellátási körbe kerülő ingatlanállomány az ingó vagyonnal együtt, amelyek elsősorban az önkormányzatok tulajdoni körét képezte, majd 2017-től ingyenes vagyonkezelésbe kerültek a tankerületi központokhoz. Ettől az időponttól kezdve az önkormányzatok feladatköréből kikerült a köznevelés működtetése, az óvodai feladatellátás kivételével. Az önkormányzati adatszolgáltatás biztosította a működtetési költségek felmérését, a meglévő kötelezettségvállalások alapján.

A felmérés a korábbi Klebelsberg Intézményfenntartó Központ alkalmazotti körre is kiterjedt, a foglalkoztatotti jogviszonyokhoz kapcsolódó költségek teljes körével együtt.

A felméréssel kialakított induló költségvetések képezik a bázis szemlélet első mérföldkövét, az ez utáni években gyakorlatilag ezen adatokra épülve, külön szabályrendszer nélkül kerülnek megtervezésre az éves költségvetések a tankerületekben.

A 2017. január 1-jétől létrejött Klebelsberg Központ Szervezeti és Működési Szabályzata szerint az elnöke az állami köznevelési közfeladat ellátásban fenntartóként részt vevő szervekről, valamint a Klebelsberg Központtól szóló 134/2016. (VI. 10.) Korm. rendeletben foglalt irányítási és ellenőrzési jogkörben felügyeletet gyakorol a tankerületi központok vezetőinek tevékenysége felett, amellyel összefüggésben intézkedéseket ad ki, beszámolási kötelezettséget ír elő. Továbbá a tankerületi központok igazgatói felett munkáltatói jogkört gyakorol, valamint gyakorolja a középírányító szerv hatáskörébe utalt irányítási hatásköröket a tankerületi központok felett. A gazdasági elnökhelyettes feladatai között került meghatározásra a középírányító feladatkörben a költségvetési, gazdálkodási, pénzügyi, számviteli, vagyongazdálkodási, beszerzési, közbeszerzési feladatainak a koordinálása. Ezen belül kérdésként fogalmazódik meg, hogy milyen mértékű

koordináció és szakmai iránymutatás fogadható el, azaz mi az a szint, ami még nem terjeszkedik túl a tankerületi központok, mint önálló költségvetési szervek gazdálkodási jogköreire, függetlenségükön.

Kérdésként megfogalmazható, hogy a Klebelsberg Központ koordinálásában vannak-e országosan elfogadott finanszírozási alapelvek, amelyek mentén kialakultak a tankerületek költségvetési gazdálkodásai. Az átalakulás céljaként kitűzött egyenlő esély és minőségi oktatás mennyire jut el minden tanulóhoz az ország bármely pontján? A Klebelsberg Központ középírányítói jogkörében ellátott, a tankerületi központok gazdálkodási tevékenységének koordinálása az egyenlő esély megteremtése érdekében történik-e? A tankerületi központok olyan bázisszemléletű finanszírozása, amely nem kapcsolható össze egyértelműen finanszírozási irányelvekkel szűkíti a kiszámíthatóságot és az átláthatóságot és egyszerre teremt ellentmondásokat a rendszerben.

A Centre for Education égisze alatt az oktatási rendszerek hatékony irányítási modelljeinek és a támogatásukhoz szükséges megfelelő tudásrendszerek kutatásával foglalkozó projekt három kiemelt témakört emelt ki: elszámoltathatóság, kapacitásépítés és stratégiai gondolkodásmód. A kutatásnak a második kötete hat esettanulmányon keresztül az oktatás irányításának működésével foglalkozik, ezért fontos iránymutató tanulmányomhoz. Az esettanulmányok hat ország oktatási rendszerével foglalkoznak: Belgium, Németország, Hollandia, Norvégia, Lengyelország és Svédország 2013-2016 közötti időszakban. A megállapítások között szerepel az, hogy az oktatási rendszerek irányítása az összetettség és a társadalmi szereplők számának növekedésével olyan komplex rendszereket igényelnek, amelyek képesek az egyensúlyt nemzeti szinten biztosítani. Az esettanulmányok az elméletet és a gyakorlatot is bemutatják az adott országra vonatkozó reformokon keresztül. Fontos tényezőként felmerül a bizalom kérdése. Az OECD országok többségében decentralizált rendszerek működnek, amelyek a helyi szereplők számára biztosítanak nagyobb autonómiát, a centralizált modellek jóval ritkábban fordulnak elő. Eltérő a kormányzási modelleken belül az is, hogy milyen tanulási módszert támogatnak.

A Governing Complex Education Systems (GCES) esettanulmányai három sikeres szakpolitikát dolgoztak fel. A sikeres reformokban úgy határozták meg a célokat és eredményeket, hogy a helyi szint széles mérlegelési jogkörrel rendelkezett. A megfelelő források biztosításával alapozható az meg, hogy az oktatás a végrehajtásra összpontosíthatson. A megfelelő kommunikáció, párbeszéd képes elősegíteni a reformok elfogadását. A hálózatok bevonása kulcsfontosságú tényező az elfogadásban, a tulajdonosi viszonyok és a legitimitás előmozdításában. A működésben az elszámoltathatóság kérdései játszanak kiemelt szerepet [21].

3. Következtetések

Tanulmányom az elmúlt több mint 10 évre visszatekintő és önmagában is már átalakított központosított oktatási rendszerben rejlő finanszírozási kockázatokkal és feszültségekkel foglalkozik. Az alap- és középfokú oktatás területe a KLIK szabályozási hátterének a feltérképezése által a központosított kontroll erősödését mutatja a tankerületi központok kialakítását követően is, mindemellett a településtípusonkénti eredmények kevésbé mutatnak kiegyensúlyozottságot. A demográfiai változások és a komplexitás növekedése a kistelepüléseken fokozta az oktatásban a hátrányt, amit a centralizáció sem tudott eddig megoldani.

Az oktatási rendszer megszervezésének számos lehetősége létezik, ezt mind a hazai történeti kitekintés, mind pedig a nemzetközi példákon keresztül láthatjuk.

Magyarországon a KSH adatai alapján az egy pedagógusra jutó tanulók száma az általános és középfokú oktatásban 2020-ban nem haladta meg az uniós átlagot. Ez arra enged következtetni, hogy a pedagógustársadalom által magasnak ítélt pedagógus munkateher nem a tanulólétszámok következménye. Nagy szórás tapasztalható pedagógusok között a tanítási órák számában és a tanulókkal kapcsolatos egyéb tevékenységek végzésében. Tehát megoldandó probléma a pedagógusok egyenlő terhelése.

A kiegyensúlyozottabb kapacitáskihasználtság eléréséhez elengedhetetlenül szükséges a KLIK által koordinált oktatási rendszer teljes egészét átfogó gazdálkodási irányelvek megreformálása, átlátható, kiszámítható és az eredményesség szempontjait szem előtt tartó

szabályok kimunkálásával. Ez és ehhez hasonló irányelvek kidolgozásával egy teljesítményarányos finanszírozási rendszer kidolgozása vezethet el egy magasabb elfogadottsági szintet elérő és hatékonyabb rendszer felé.

Irodalomjegyzék

- [1] A. Aasland - S. Søholt: Agents of centralization? Local school administrations and contested school closures in Norwegian rural districts. *Journal of Rural Studies* 80, 2020, 595-605 <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2020.09.008>
Online:<https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S0743016718310726?token=29BAD60AC3D2257016CD5387E3C81F37830270466421319586EE9D08300DFDF594F4D9C086DF784DB3DA851C8C6847CC>
- [2] A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény
- [3] A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény
- [4] C. Perrow (1994): Szervezetpszichológia. Osiris Kiadó p.334. ISBN 963-379-023-9
- [5] Fazekas K. – Köllő J. – Varga J. (2008): Bevezető. In: Zöldkönyv A magyar közoktatás megújításáért ISBN 978-963-235-186-5
- [6] Halász G. (2002): Az állam szerepének változása a modern közoktatás szabályozásában. *Iskolakultúra* 2002/3 ISSN 1215-5233
- [7] Halász G. (2011): Az oktatáspolitikai két évtizede Magyarországon: 1990-2010
http://halaszg.elte.hu/download/Policy_kotet.pdf
- [8] Hermann Z. - Varga J. (2011): Jelentés a magyar közoktatásról 2010, 4. fejezet: A közoktatás finanszírozása; Oktatókutató és Fejlesztő Intézet
- [9] Kaiser T. – Bozsó G. (2019) Az államközpontú kormányzás koncepciójának és mérhetőségének főbb aspektusai
- [10] Kaiser T. – Horváth A. (2019) Az állami szerepvállalás területei és tendenciái: a társadalomközpontú és az államközpontú kormányzás. In: A modern kormányzás koncepcionális és közpolitikai keretei, Dialóg Campus Kiadó
- [11] Kalmár, E. A. (2017) Pedagóguspolitika a jogszabályok tükrében: pedagógusokról, iskolafenntartásról. Iskolafinanszírozás gyakorlati kérdéseiről röviden – egy kisváros példája. *KÉPZÉS ÉS GYAKORLAT: TRAINING AND PRACTICE*, 15 (1-2). pp. 85-100. ISSN 1589-519X DOI:10.17165/TP.2017.1-2.5
- [12] KSH 2022
- [13] Lannert J. (2008): A demográfiai folyamatok hatása a közoktatás költségvetésére (2008). In: Zöldkönyv A magyar közoktatás megújításáért ISBN 978-963-235-186-5
- [14] Minőség és eredményesség a közoktatásban. (2015) Oktatókutató és Fejlesztő Intézet
- [15] Oktatási Hivatal
- [16] Pálné Kovács I. (2020): Az önkormányzás álma és valósága Magyarországon: 1990-2020
- [17] Pálné Kovács I. - Finta I. (2013): A helyi önkormányzati közszolgáltatások jogi szabályozási és szakpolitikai környezete. MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Regionális Kutatások Intézete
- [18] Péteri G. (2015): A köznevelés finanszírozása: Hogyan tovább? *Jegyző és Közigazgatás*
- [19] Polonyi István (2022): A nagy lejtő. A fejlett és fejletlen kistérségek tanulóitelljesítménykülönbségeinek növekedése. *Tér és Társadalom*. <https://doi.org/10.17649/TET.36.2.3406>
- [20] S. R. Kučerová – D. Dvořák – P. Meyer – M. Bartůňek: Dimensions of centralization and decentralization in the rural educational landscape of post-socialist Czechia. *Journal of Rural Studies* 74, 2020, 280-293
<https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2019.12.018>
Online:<https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S0743016718309999?token=994481DF77D17248753810D1A33553CBD0B8F20DCD5AB0D03BD5F13E9A9E3CEE95D7DF4376C1BB131BFD218F29F69DD8>
- [21] T. Burns – F. Köster – M. Fuster (2016): Education Governance in Action; OECD DOI:10.1787/9789264262829-en