

# ÖNKORMÁNYZATOK

---

## DECENTRALIZÁCIÓ ÉS HELYI FELELŐSSÉG

**O**KTATÁSI RENDSZERÜNK EGYIK MEGHATÁROZÓ JELLEMZŐJE a rendkívül tág helyi felelősség. A helyi közösségeknek, illetve ezek választott hatalmi szerveinek Magyarországon régióinkban egyedülállóan, de nemzetközi összehasonításban is kiemelkedően nagy szerepük van az oktatás területén. Alap és középfokú iskoláinknak több, mint 95 %-a a politikai és pénzügyi szempontból igen nagy önállósággal rendelkező „helyi kormányok” tulajdonában van. Ezek döntenek az intézmények létéről és profiljáról, ezek fogadják el az iskolák működését meghatározó alapvető dokumentumokat, ezek határozzák meg az intézmények költségvetését és nevezik ki vezetőiket.

A hazai viszonyokat kevésbé ismerő látogatók gyakran elámulnak a magyar rendszer rendkívüli decentralizáltságán. Különösen, ha arra gondolnak, hogy az ország alig egy-két éve még a szovjet blokkországok hatalmi centrumainak túlsúlyáról nevezetes csoportjába tartozott. Valójában azonban a hazai oktatásügyi decentralizáció egy lassú, jóval a korábbi politikai rendszer megszűnését megelőzően elindult folyamat eredményeként, fokozatosan alakult ki.

A decentralizáció mozzanatai jól visszakövethetők egészen a hatvanas évek elejéig, amikor a tanácsi szakigazgatási apparátust még sajátjának érző központi oktatásirányítás bátran engedett át hatásköröket alsóbb (elsősorban megyei és járási) szinteknek, lemondva például az országos szintű tanfelügyelet működtetéséről. A hatvanas évek elején a tanácsi apparátust építő és erősítő országos tanügyi vezetők valószínűleg nem gondolták, hogy nem sokkal később elindul a közigazgatási rendszer – a gazdasági mechanizmus reformjával párhuzamos – decentralizálása, aminek nyomán az az apparátus, amit addig a sajátjuknak tekintettek, egyszerre kiszalad alóluk. Nem gondolták, hogy az ún. kettős alárendeltség megszüntetésével a hatvanas évek végén majd az infrastruktúra területi tervezéséért való megyei felelősség kialakulásával és a járások megszüntetésével a hetvenes években elkezdődik az országos szintű irányítói hatalom fokozatos jelképpé válása.

A magyar közigazgatásban a decentralizációs reform, még ha leállásokkal és visszakanyarodásokkal is, de immár több, mint két évtizede folyamatosan zajlik. E folyamatnak az oktatást érintő állomásai közül érdemes kiemelni a középiskolák előbb megyei, majd városi kezelésbe adását a hetvenes évek folyamán, illetve az elkülönült oktatási szakigazgatás megszüntetését előbb csak a kísérleti alapon, majd városok döntő többségében véglegesen a nyolcvanas évek második felében. Mindezt csak

betetőzte az állami támogatás címkézetlenné válása a nyolcvanas évek végén, majd a helyi hatóságoknak kiterjedt politikai autonómiát adó önkormányzati törvény elfogadása 1990-ben. Az egyre önállóbb helyi közigazgatásnak az iskolák feletti rendelkezési jogát elsősorban az iskolai önállóságért folytatott küzdelem korlátozta, amely mögött a decentralizációt és az (ágazati) centralizációt támogató erők egyaránt megtalálhatók voltak. Ennek legjelentősebb állomása a decentralizációt támogatókat igazoló 1985-ös oktatási törvény elfogadása volt.

Meglepő, de az a rendszer, amely ennek a folyamatnak az eredményeképpen kialakult, nagyon hasonlít ahhoz, ami felé az elmúlt években nem egy fejlett ország elindult vagy szeretne elindulni. A különös az, hogy a decentralizációt a magyar oktatástügy nem annyira akarta, mint inkább elszenvedte. Amíg a legtöbb fejlett országban (pl. Franciaország vagy Svédország) a decentralizációs politikát valamilyen többé-kevésbé jól azonosított gazdasági vagy politikai kihívásra adandó válaszként dolgozták ki, addig nálunk ez mindenféle stratégia nélkül egyszerűen csak megtörtént. Pontosabban igazi decentralizációs stratégia inkább csak a közigazgatás területén létezett, s az oktatás egészen a nyolcvanas évek közepéig csak elszenvedte ennek hatásait. A kialakult helyzet rendkívüli lehetőségeket rejt magában, ám – éppen azért, mert nem tudatos politika eredményeképpen jött létre – rendkívüli kockázatokat is.

## Létezik-e decentralizáció?

Azt, hogy milyen okok vezettek a fejlett országokban az elmúlt másfél évtizedben decentralizációs oktatáspolitikák kialakulásához, másutt már részletesen elemeztük (Halász 1993; 1994). Itt inkább arra hívnánk fel az olvasó figyelmét, hogy a decentralizáció fogalmát érdemes nagyon óvatosan kezelni. Ahogy az a témához kapcsolódó OECD programok egyik anyagában megfogalmazódik, „a szó többféle jelentéssel terhelt és egy-egy ország sajátos történeti, politikai és kulturális környezete nagymértékben meghatározza, hogy miképpen használják...” (Decentralization... 1992, p. 37).

Nem egy elemzés igen felszínes következtetésekhez jut akkor, amikor a fejlett országok oktatási rendszereit abból a szempontból hasonlítja össze vagy jellemzi, hogy azok mennyire centralizáltak vagy decentralizáltak. A centralizáció-decentralizáció ellentétpár egyetlen dimenzióra szűkíti le azt, ami a valóságban többféle dimenzióban jelenik meg és értelmesen csakis így közelíthető meg. Mielőtt választ adnánk arra a kérdésre, hogy egy adott ország oktatási rendszere centralizált vagy decentralizált-e, illetve a zajló változások a centralizáció vagy a decentralizáció irányába mutatnak-e, érdemes legalább két dolgot visszakérdeznünk. Az egyik az, hogy konkrétan *melyek azok az irányítási területek*, amelyekre kíváncsiak vagyunk. Előfordul ugyanis, hogy amíg egy adott országban mondjuk a finanszírozást tekintve a döntési jogok decentralizálása folyik, addig például a tartalmi szabályozás területén centralizációval találkozhatunk. A másik kérdés pedig az, vajon kinek, *melyik aktornak a szemszögéből* nézzük a dolgokat. Könnyen megtörténhet ugyanis – például a helyi kormányok hatalmának a megerősödése esetén –, hogy az, ami a

központi kormány felől nézve decentralizáció, az az iskolák felől tekintve hatalomközpontosításként jelenik meg.

Nagyon sokan például jóideig centralizációként értékelték a nyolcvanas években történt angliai változásokat, csupán azért, mert korábban nem volt állami szinten jóváhagyott nemzeti tanterv, amit a nyolcvanas évek végére vezettek be. Valójában azonban a központi állami követelményrendszer bevezetésével párhuzamosan az angol rendszerben radikális és tudatos decentralizációs politika zajlott (*Baker 1993, pp. 160–189, 210–232*). Rendkívüli mértékben megnyirbálták az iskolafenntartó helyi hatóságok jogait és ezek nagy részét magukhoz az iskolákhoz telepítették át (igaz, ezeket nem a tanárok kapták meg, hanem az intézményekben képviseleti alapon szerveződő igazgató testületek). Privatizálták vagy legalábbis piaci viselkedésre kényszerítették nemcsak az oktatási szolgáltatásokat, de bizonyos – főleg a középfokú és alsó középfokú oktatást követő – oktatási formákat. Az állami követelményrendszer bevezetését akár úgy is lehet értelmezni, mint azon keretek és fix pontok kijelölését, amelyeken belül vagy amelyekhez képest elindítható egy radikális decentralizációs politika.

A második kérdés – t.i. hogy honnan nézzük az irányítási hatalom elosztását – megfogalmazásának az elmulasztása jellegzetes tévedésekhez vezetett a múltban például az amerikai rendszer megítélésében. Sokan, akik abban a hitben látogattak el Amerikába, hogy ott egy, az iskoláknak nagy szabadságot biztosító decentralizált rendszerrel ismerkedhetnek meg, meghökkenve tapasztalták, mennyire szoros külső kontroll alatt működnek nemcsak az amerikai iskolák, de bizonyos államokban a helyi iskolai hatóságok is. Amíg szövetségi szinten valóban nem nagyon beszélhetünk irányítói hatalomról, addig egy-egy államban már nagyon erős központi adminisztrációval találkozhatunk, s ha ilyen nincs, akkor még mindig igen nagy esélye van annak, hogy az iskoláknak szemernyi önállóságot sem biztosító helyi hatóságokra bukkanunk.

Ha tehát a modern oktatási rendszereket a hatalom- vagy felelősség-megosztás szempontjából akarjuk értékelni, akkor a legjobb, ha többdimenziós modellben gondolkodunk, amely lehetővé teszi a különböző *irányítási területek* (tantervi döntések, tankönyvválasztás, finanszírozási döntések, tanáralkalmazás, külső képzési igények megválaszolása stb.) és a különböző *aktorok* (központi kormány, helyi kormányzatok, intézmények, tanárok, szülők, egyéb társadalmi csoportok stb.) szempontjából történő *egyidejű és párhuzamos* elemzést.

## Változások a fejlett országokban

A fentieket szem előtt tartva kell tehát értékelnünk az elmúlt egy-két évtized oktatásirányítási változásait a fejlett világ országaiban. Sokan ezek fényében szívesen beszélnek a centralizáció és a decentralizáció egyidejű jelenlétéről. A dolgok komolyabb elemzése azonban valami egészen mást mutat, aminek a megragadására a centralizáció-decentralizáció leegyszerűsítő ellentétpárja valószínűleg nem alkalmas. A jellegzetes folyamat sokkal inkább úgy jellemezhető, hogy a fejlett országok kor-

mányai erőfeszítéseket tesznek annak érdekében, hogy az oktatási rendszerekben olyan törvényi és finanszírozási viszonyok alakuljanak ki, amelyek kedveznek az önálló alkalmazkodási és megújuló képességgel rendelkező helyi és intézményi aktorok kialakulásának. Van, aki ezt piacosító politikának nevezi, azonban ez az elnevezés a piac fogalmának olyan tág, már-már metaforikus használatát feltételezi, ami a legtöbb olvasót inkább félrevezeti, mintsem segítené a folyamat megértésében.

Laderrière (1989) elemzése szerint e politikának kétféle megjelenési formája van. A radikálisabb, igazi piaci elemeket alkalmazó elsősorban az angolszász világ sajátja, míg a legtöbb európai rendszerre inkább a szelídebb, a közszolgáltatások társadalmi hagyományainak jobban megfelelő politika jellemző. Ez utóbbi arra a feltételezésre épül, hogy a közszolgáltatások területén tényleges piaci mechanizmusok hiányában is kialakítható adaptív, innovatív és költségérzékeny intézményi viselkedés.

Az legjelentősebb – és hazai közoktatásirányítási viszonyaink lehetséges jövőbeni fejlődése szempontjából is kiemelkedő jelentőségű – kérdés az, hogy vajon az alkalmazkodásra, a megújulásra és a költségérzékenységre való képesség megerősödése szempontjából a felelősség megosztásának milyen az optimális mértéke helyi és az intézményi szint közötti. Nem egy országban megfigyelhető, hogy miután megtörtént a központi kormány és a helyi önkormányzatok közötti felelősség-megosztás átalakítása, a helyi önkormányzatok és az intézmények közötti viszony átalakítása kerül a figyelem előterébe.

Ezt jelzi például a holland oktatási miniszter egyik 1992-es megnyilatkozása: „Amikor az új holland kormány hivatalba lépett, követtem azt a fordulatot, amelyet az elődöm kezdett el. Ennek a lényege az, hogy a cél nem általában a decentralizáció, hanem az, hogy a hatalom a központi kormánytól ne a helyi kormányokhoz, hanem az egyes iskolákhoz kerüljön át: azaz nagyobb önállóságot kell adni az iskoláknak.” (*Decentralization 1992*, p. 47.)

Ugyanilyen fordulat zajlik napjainkban Svédországban, ahol, miután végrehajtották az iskolákat a helyi önkormányzatokhoz átadó radikális decentralizációs reformot, máris hozzáláttak a második lépés megtételéhez, azaz az intézmények megerősítéséhez. „A legfontosabb most az – olvasható az OECD számára készült svéd országjelentésben –, hogy az egyes helyi hatóságok oly módon szervezzék meg az oktatást, hogy a decentralizáció ne álljon meg a helyhatóságok szintjén: a szabadságot és a felelősséget tovább kell vinni az iskolákhoz és az ott dolgozó szakemberekhez” (*The Swedish Way... 1992*, p. 129).

Említettük már az 1988-as angol reformtörvény értékelésének nehézségeit. E törvény egyik legjellegzetesebb és legvitatottabb rendelkezése az ún. *opting out*, avagy a helyi hatósági ellenőrzés alól való kilépés lehetőségének megadása az iskolák számára abban az esetben, ha a szülők által és szavazás útján követelik. Érdekes módon sokan ezt is centralizációs lépésként értelmezték, holott a helyi hatósági iskoláknak normatív állami támogatásra jogosult kvázi-magán intézménnyé átalakulása sokkal inkább tekinthető piacosítási lépésnek.

## A volt szovjet blokk országai

Sajátos helyzetben vannak ebből a szempontból a volt szovjet blokk országai. Ezek között egy sem található, ahol az önkormányzati gondolat a közigazgatási változásokra olyan erős hatást gyakorolt volna, mint Magyarországon. Mivel a politikai átalakulás előtt a helyi tanácsok inkább a központi hatalom teljesen önállóan helyi szerveiként működtek, és mivel az iskoláknak a tőlük való függetlenedésére nem adódott olyan lehetőség, mint nálunk 1985 után, a rendszerváltás utáni első elemi reakció a közoktatás-irányítás kiszakítása volt a helyi közigazgatásból. Ez történt például Csehszlovákiában még a két országrész szétválása előtt, ahol miniszteriális kontroll alatt működő, de viszonylag nagy önállósággal rendelkező területi szakmai irányítási szervezeteket hoztak létre. A helyi-területi közigazgatástól való elszakadást a tanárság a politikával szembeni függetlenedés diadalaként élte meg.

Nagyon hasonló folyamat zajlott le Lengyelországban is. Itt is sikerült egy, az oktatás humanizálásért síkra szálló pedagógiai reform-elitnek a tanügyirányítást kiszakítania a közigazgatás egészéből, és létrehoznia a közvetlen miniszteriális alárendeltségben működő területi irányító szerveket (kuratóriumokat). Ezek kicsit hasonlítanak az 1992-ben nálunk létrejött regionális (később tankerületi) oktatási központokhoz, persze két óriási különbséggel: egyfelől a mit TOK-jainkkal kapcsolatban komolyan föl sem merült az, hogy közvetlen iskolafenntartókká válhassanak, másfelől nálunk e szervezetek nem feltétlenül a progresszív, gyermekcentrikus reformpedagógia képviselői köréből toborozták személyzetüket.

Az eredmény egyforma a cseheknél és a lengyeleknél: miközben pozitív értékként megvalósították a *politics* értelemben vett politikától való függetlenséget, aközben – nem kívánt negatív mellékhatásként – sikerült a *policy* értelemben vett politikától is elszakítani az oktatásügyet. Ennek leginkább érzékelhető jelei a szakképzés átstrukturálásával kapcsolatos politika nehézségeiben, helyenként lehetetlenné válásában ragadhatók meg. A pedagógiai reformok iránt elkötelezett tanári szakma és az oktatási minisztériumi bürokraták ellenőrzése alatt álló lengyel területi oktatásügyi hivataloknak ugyanis helyzetükből fakadóan csak szegényes kapcsolataik lehetnek a munkaerőpiac és a gazdaság azon szereplőivel, akikkel együttműködve a szakképzési rendszer átalakítása egyáltalán elképzelhető. Hasonló, ám az oktatáspolitikai szempontjából még nagyobb horderejű nehézség az iskolák finanszírozásához kapcsolódik. Mivel a területi oktatási hatóságok – szemben az adók kivetésére kényszerülő és a többféle közszolgáltatás közötti elosztás terhét viselni kénytelen helyi kormányokkal – elsősorban az iskolák költségvetési igényeinek a központi költségvetés felé való változatlan közvetítésében érdekeltek, nem képesek pozitív módon kezelni az állami költségvetés hiányából fakadó finanszírozási válsághelyzeteket.

A lengyel példa esetében fontos jelezni azt is, hogy komoly lépések történtek egy, a magyar modellhez hasonló önkormányzati ellátási rendszer kialakítása irányában. Az 1991-es oktatási törvény 1994-re irányozta elő az alapfokú oktatás valamennyi intézményének átadását a helyi önkormányzatok tulajdonába, illetve kísérleti ala-

pon több nagyobb város vállalta a középiskolák fenntartását. Az iskolaátadás azonban rendkívül vontatottan halad. 1994-re az alapfokú oktatási intézményeknek alig több, mint 10 %-át adták át a községeknek. Ennek, túl a decentralizációban érdekelt és az ellenérdekelt erők közötti küzdelem hullámzásán, egyik legfontosabb oka az, hogy a helyi önkormányzatok egyszerűen nem kívánják átvenni a lerobbant, hosszú ideje alig karbantartott és a szó szoros értelmében eladósodott állami intézményeket addig, amíg az állam nem szánja azokat.

A lengyelországi beszámolókból kiderül az is, hogy az iskolafenntartóvá vált települések némelyikén képezett tanárokat bocsátanak el és a helyükre alacsonyabb bérért kevésbé képezetteket szerződtetnek (*Slawinski 1994, pp. 6–7*). Ezt a problémát érdemes kicsit alaposabban is szemügyre venni. A tapasztalat ugyanis az, hogy az az önkormányzati stratégia, amely ilyen, szakmai szempontból akár tragikusnak is minősíthető változásokat eredményez, általában nem a helyi döntéshozók (az iskolák problémái és az oktatás iránti) közömbösségével magyarázható. Az ok, mégoly paradoxnak hasson is, gyakran éppen a közvetlen felelősség erejében kereshető. A helyi önkormányzatok ugyanis sokkal kevésbé engedhetik meg maguknak az olyan szintű eladósodást, mint amelyet az állam vállal fel egyebek mellett a közszolgáltatások meglévő intézményrendszerének finanszírozásáért, s ezért inkább rákényszerülnek durva, ám eredményt hozó válságkezelő lépések megtételére. A szomorú valóság ugyanis az, hogy a kevésbé képzett, olcsóbb tanári munkaerőt foglalkoztató iskola alternatívája nem egy esetben a magasan kvalifikált tanárokat megtartó, ám a bérek kifizetésével akadózó, a számláit kifizetni már nem tudó és a pénzügyi csőd szélén tancoló iskola.

## A hazai állapotok

Ha egy pillantást vetünk azokra az adatokra, amelyek az állami költségvetésből a helyi önkormányzatok oktatási célra adott támogatását és a tényleges oktatási ráfordításokat hasonlítják össze (lásd I. tábla), meghökkentő kép tárul elénk. Azt látjuk ugyanis, hogy az önkormányzatok a kiadások fedezetének rendkívül nagy hányadát egyéb célú állami támogatások és más saját források oktatási felhasználásával teremtik elő. Ennek alapján nem túlzás megfogalmazni azt az állítást, hogy *az önkormányzatok az elmúlt években Magyarországon bebizonyították, képesek felelősséget vállalni az oktatási ellátás biztosításáért.*

Hangsúlyoznunk kell, hogy mindez olyan időszakban történt, amikor az állami támogatások reálértéke minden területen, így a közszolgáltatások szinte valamennyi szférájában csökkent, azaz az állami költségvetési támogatások növekedése elmaradt az infláció mértékétől. Jól tükröződik ez az önkormányzati bevételek és az infláció alakulását mutató adatokból (lásd a II. táblázatot).

Mindezek alapján alighanem túlzás nélkül fogalmazható meg: *szerencsének tekinthető, hogy Magyarországon a politikai átalakulás valamint a gazdasági és költségvetési megszorítások olyan a közoktatást érték el, amely helyi fenntartásban, a széles pénzügyi és politikai autonómiával rendelkező önkormányzatok ellenőrzése alatt működött.* Ezzel

kimondunk egy másik feltételezést is: azok a megszorítások és leépítések, amelyek az elmúlt években az oktatás területén történtek, nem vezethetők vissza az önkormányzati felelősség tényére, hanem éppen ellenkezőleg, inkább az önkormányzati felelősség tette lehetővé azt, hogy csak olyan mértékű leépülés történjen, aminek a tanúi lehettünk. Ezt a feltételezést természetesen nem lenne könnyű empirikus módon igazolni. Inkább mint kiinduló hipotézist fogalmazzuk meg, amely hipotézis mellett jóval több érv található, mint ellene.

## I. TÁBLA

*Az állami költségvetésből az iskolafenntartóknak fizetett fejkvóta és a tényleges költségvetési kiadás általános iskolák esetében (Ft)*

	Állami fejkvóta	Tényleges kiadás	Különbség (%)
1991	30.000	55.380	185
1992	36.000	71.222	198
1993	41.000	86.368	211

Forrás: MKM.

## II. TÁBLA

*Az infláció és az önkormányzati bevételek alakulása (%)*

	1991	1992	1993	1994 (terv)
Az infláció mértéke (%)	129	135	123	123
Összes önkormányzati bevétel az előző évihez viszonyítva*	125	124	110	106
Különbség	-4	-11	-23	-17

Forrás: Mádi Zoltán (1994)

\* Az önkormányzati bevételek a táblázatban a Tb-től átvett pénzeszközök nélkül értendők, ami egyébként országosan a bevételeknek általában kb. egyhatodát alkotják.

Az önkormányzati rendszer magyarországi kiépülése természetesen nehéz, lassú és konfliktusokkal, ellentmondásokkal terhelt folyamat. A nehézségeket jelzik a fizetésképtelenné vált, döntéshozatali rendszerükben megbénult, a vezetőiket visszahívó önkormányzatok. Fontos azonban tudni, hogy – noha figyelmünk előterében elsősorban ezek az önkormányzatok állnak – számuk az önkormányzatok összességéhez képest igen alacsony (Szabó 1994, p. 168).

Az önkormányzati közoktatás-irányítás kiépülése ma még csak a kezdeteknél tart. Így van ez annak ellenére, hogy e fejlődés nálunk nem a nulláról indult, s hogy a helyi felelősségnek az oktatás területén Magyarországon történeti hagyományai is vannak. Az 1993-as oktatási törvény jelzi, hogy az önkormányzati felelősség immár tartósan beépült a közoktatásról való hazai gondolkodásba, s hogy nemcsak a központi és a helyi szint, de a helyi és az iskolai szint közötti felelősség-megosztás rendszere is elkezdett intézményesülni. Ez a törvény többé-kevésbé kiegyensúlyozott felelősség-megoszlást rögzített a három fő pólus: a központi kormány, a helyi

önkormányzatok és az iskolák között, s ennek drámai átalakulására a közeljövőben sem lehet számítani. Ez azt jelenti, eljött az ideje annak, hogy elkezdődjék az önkormányzati feladatellátás létező és nem csekély problémáinak a feltárása és az ezek megoldását szolgáló lépések kidolgozása.

## Az önkormányzati oktatásirányítás problémái

Az önkormányzatok közoktatás-ellátási felelősségének megvalósítása igen komoly, ma is meglévő problémákba, de talán még komolyabb kihívásokba ütközik a jövőben. Ezek mindegyikének számbavételére e tanulmány keretében nincs lehetőség: meg kell elégednünk csupán néhány, különösen szembeűnő nehézség jelzésével.

A legnagyobb ma is meglévő probléma az önálló ellátás megfelelő színvonalú megszervezésére nagyságuknál fogva képtelen önkormányzatok igen magas számából adódik. A nagyszámú kis önkormányzatra ma épp olyan ellátási felelősség hárul, mint a nagyobbakra. Nyilvánvaló, hogy a kisebb önkormányzatok e felelősségüknek csakis más önkormányzatokkal együtt, *körzeti feladatellátással* tudnak eleget tenni, már az alapfokú oktatás szintjén is. Márpedig a jelenlegi magyar közigazgatási rendszerben nincs olyan, területi felelősséggel felruházott igazgatási szint, amely az ebből fakadó koordináló feladatot megfelelő módon el tudná látni.

Érdeemes megjegyezni, hogy a megyék felelősségük 1990-es megkurtítását követően is több helyen felvállalták a koordináció immár jórészt informális szerepkörét, sőt, a megye területére vonatkozó adatgyűjtő és tervező feladataikat sem adták fel teljesen (Vincze 1993, p. 24). Noha az 1993-as oktatási törvény ide vonatkozó rendelkezései és az önkormányzati törvény 1994-es módosítása nyomán a megyék a korábbinál inkább elláthatnak ilyen koordináló funkciót, ez a jogszabályi háttér nagyon kevés a probléma kezeléséhez. Ahhoz, hogy az alapfokú ellátás erősödjék, többek között a településközi együttműködést serkentő finanszírozási megoldásokra lenne szükség.

A jövőben az általános képzés meghosszabbodásával (és ezzel együtt az alapfokú ellátás meghatározásának elkerülhetetlen módosulásával) a településközi koordináció problémája még inkább az előtérbe fog kerülni. A települések társulási hajlama az elmúlt időszakban erősödött: 1993-ban 1286 település, azaz a településeknek több, mint egyharmada tartozott valamilyen társuláshoz, amelyek száma így 432 volt (Szabó 1994, p. 169). A településközi együttműködés azonban a közoktatás területén a múltbelinél is jelentősebb kihívással kell, hogy szembenézzen. Ennek oka a vertikális iskolaszervezet átalakulása. Vagyis egyfelől az, hogy az alap- és a középfokú oktatás közötti határvonalak bizonytalanná váltak, másfelől az, hogy a jövőben önálló pedagógiai szakasszá válhat a 15–16 éves korig tartó alsó-középfokú oktatás. Ez az egész ellátási rendszer olyan szintű újragondolását feltételezi, hogy azt a közoktatás területén meglévő mai kistéleplési autonómia érintetlenül hagyása, illetve a településközi koordinációt kikényszerítő intézményi elemek hiánya mellett aligha lehet elképzelni.



Különösen hangsúlyossá teszi a településközi koordináció kérdését az, hogy az 1993-as oktatási törvény értelmében a vertikális iskolaszervezet meghatározása – a törvény által megszabott igen tág keretek között – települési hatáskör lett. A vertikális szerkezettel kapcsolatban meghozott helyi döntések (pl. hat- vagy nyolcosztályos gimnáziumi oktatás indítása egy városi középiskolában) nyilvánvalóan befolyásolják nemcsak a környékbeli kisebb települések iskolázási viszonyait, de az általános és szakjellegű középfokú oktatás egész kapcsolatrendszerét is. Ezért logikus az az elvárás, hogy ilyen döntések csakis olyan, hosszabb időtávra kitekintő tervezés keretén belül születessenek, amely lehetőséget biztosít az érintett települések és intézmények szükségleteinek figyelembevételére.

A másik, különösen súlyos gondot, ami megint csak nem független az iskolafenntartó kisebb települések magas számától, az önkormányzati *közoktatásirányítási kompetencia* egyenetlensége jelenti. Az 1993-as közoktatási törvény értelmében az ellátási felelősség mellett az önkormányzatoknak igen kiterjedt egyéb, elsősorban törvényességi, pénzügyi és szakmai felelőssége is van. Az iskolafenntartó önkormányzatok nemcsak intézményeik jogszerű működéséért felelnek, hanem azért is, hogy azokban megfelelő színvonalú oktatás folyjék. Ők fogadják el az iskolák pedagógiai programját és – a törvény által meghatározott eszközök alkalmazásával – ők értékelik a pedagógiai munka eredményességét is.

Nyilvánvaló, hogy e felelősség gyakorlására a kisebb települések önkormányzatainak döntő többsége nincsen felkészülve. Ez alól persze vannak kivételek, de általában elmondhatjuk, hogy nagyobbik részüknél nem áll rendelkezésre olyan szakmai személyzet, amely képes lenne kompetens módon értékelni egy-egy iskola pedagógiai programját, vagy képes lenne szakmailag megalapozott ítéletet mondani az intézmény pedagógiai munkájának eredményességéről. E kompetencia megteremtése – részben az önkormányzatokon belül, részben rajtuk kívül – alapvetően az állami oktatáspolitikai feladata. Az állami politika elsősorban olyan eszközök alkalmazására gondolhat, mint az országos szakértői lista közrebozsátása és folyamatos fejlesztése, értékelési szakemberek képzése, az iskolaértékelés intézményi hátterének a megteremtése, az értékelési szolgáltatásokat is nyújtó piaci vállalkozások működéséhez szükséges jogi keretek megteremtése, az állami értékelő szolgáltatás fejlesztése.

A harmadik említésre méltó probléma az önkormányzati működés *jogszerűségéhez* kapcsolódik. Különféle beszámolók alapján feltételezhető, hogy az önkormányzati közoktatási feladatellátás jogszerűsége sok helyen elégtelen. Eseti beszámolókon kívül sajnos nem áll rendelkezésünkre rendszeres elemzés arról, hogy az iskolafenntartó önkormányzatok milyen gyakran és milyen mértékben sértik meg a közoktatással kapcsolatos jogszabályokat. A jogszerűtlen működésnek számos oka lehet. Ezek egy része magához a joganyaghoz kapcsolódik: pl. az újszerű jogi megoldások viszonylag magas száma, a joganyagon belüli konzisztencia-problémák, vagy az a tény, hogy az érvényben lévő joganyag egyszerre tartalmaz a jelen viszonyokat szabályozó és a jövőbeni viszonyok kialakulását támogató szabályokat. Másik részük a önkormányzatokon belüli tényezőkhöz kapcsolódik: pl a jogalkalmazói

felkészületlenségéhez, a jogtól való szándékos eltérésekhez és – nem utolsósorban – a működés jogszerűségére vonatkozó visszajelzések elégtelenségéhez.

A fentiek közül érdemes külön is kiemelni azt a problémát, amely a jelenre és a jövőre érvényes jogi szabályozás ellentmondásaiból fakad. Ennek két formáját is tapasztalhatjuk: az egyik esetben a jog a közoktatási viszonyok változása előtt jár, a másik esetben nem követi eléggé gyorsan azokat. Az előbbire nagyon jó példát nyújtanak az 1993-as közoktatási törvény tartalmi szabályozásra vonatkozó paragrafusai, amelyek részben egy még be nem vezetett rendszer logikáját követik. Ezek arra jók, hogy megteremtsek egy újfajta tartalmi szabályozás jogi kereteit, de arra nem, hogy ezek alapján megnyugtató módon rendezhessenek mai konfliktusokat. Az ilyen szabályozás nemcsak a jogalkalmazót állítja nehéz helyzet elé, hanem a törvényességet ellenőrzőt is, hiszen minden alkalommal el kell döntenie, hogy egy-egy esetben vajon a jog szándékos megsértéséről van-e szó vagy pedig az átmenet elkerülhetetlen bizonytalanságáról. E bizonytalanság mértéke a változások rendkívüli gyorsasága és a politikai prioritások gyakori változása miatt csak korlátozott mértékben csökkenthető.

Kérdés, vajon miként lehetne ilyen körülmények között az önkormányzati oktatásirányítás jogszerűségét erősíteni. Ennek itt csupán két módját emelnénk ki: az egyik a közoktatási jogalkotói tevékenység minőségének jelentős fejlesztése, a másik a jogalkalmazásban, illetve a jogértelmezésben a bírói döntéshozatal szerepének a megerősítése.

Ha tekintetbe vesszük a jogalkotókat érő rendkívüli kihívásokat, talán nem túlzó a megfogalmazás, hogy a hazai közoktatási jogalkotás az elmúlt évtizedben komoly szakmai teljesítményt nyújtott. Ez azonban messze nem elég ahhoz képest, amire szükség, és amire feltehetően lehetőség is lenne. Az állami politikának kétségtelenül van ezen a területen szabad mozgáster. Gondoljunk csak az olyan, ma kihasználatlan lehetőségekre, mint a jogszabály-előkészítésben résztvevő személyzet mennyiségi és minőségi fejlesztése, a kooperáció erősítése a jogalkotás egészéért felelős igazságügyi valamint a közigazgatáson belüli jogviszonyokért felelős belügyi szférával, a folyamatosan felfrissített joganyag gyors közzététele korszerű információhordozók alkalmazásával, jogértelmezési tanácsadói szolgálat biztosítása, közoktatási ügyekben döntő bírák speciális felkészítése, az összehasonlító közoktatási joglelemzés, a közoktatási jog érvényesülését elemző terepvizsgálatok stb.

Ami a *bírói döntéshozatal* szerepét illeti, empirikusan igazolt adataink nincsenek, de a különböző beszámolókból arra lehet következtetni, hogy – leszámítva az F-kategóriába való besorolási vitákkal kapcsolatos pereket – az elmúlt időszakban nagyon kevés közoktatási tárgyú bírósági döntés született. Olyan döntések, amelyek a oktatási joganyag értelmezését tekintve mérvadók lehetnének vagy amelyek a jogalkalmazó önkormányzatok számára eligazító hatásúak lehettek volna. Az ilyen jellegű bírósági – a dolog természeténél fogva elsősorban közigazgatás bírósági – döntések nagy mértékben segítenék magának a joganyagnak a fejlődését is, hiszen a jogalkotó számára nagyon jó visszajelzést adnának a jog és a valóságos életviszonyok

találkozásáról. Gyorsan változó életviszonyok mellett, amikor ezek feldolgozására a társadalmi gyakorlatnak alig van ideje, és máris újabb változásokkal kell szembenéznie, különösen fontos lehet a jogértelmezésnek az a formája, amelyet a bírói döntések hordoznak, hiszen a bíróságok sokkal nagyobb szabadságfokkal rendelkezhetnek a jognak a változó társadalmi igények szerint történő értelmezésében, mint például a közigazgatási apparátus.

Végül érdemes külön figyelmet szentelni a közoktatás önkormányzati *finanszírozásának* néhány problémájára is. A jelenlegi finanszírozási rendszer legfontosabb jellemzője az, hogy nem teremt közvetlen kapcsolatot a központi állami költségvetés és az intézmények között. Az állam – a kisebb céltámogatásokat leszámítva – nem az iskolákat, hanem az iskolafenntartókat finanszírozza. Ezek igen nagy szabadsággal rendelkeznek annak eldöntésében, hogy a rendelkezésükre álló forrásokat – amelyeknek az állami támogatás csupán egyik, igaz meghatározó része – miképpen használják fel, azaz miképpen osztják el az intézmények között. Ez a finanszírozási konstrukció arra a feltételezésre épül, hogy a helyi önkormányzat racionális gazdálkodást folytat, azaz a rendelkezésére bocsátott források hatékony felhasználására törekszik. Az egyik legjelentősebb kérdés, amely ezzel az oktatásfinanszírozási rendszerrel kapcsolatban megfogalmazható: vajon igaz-e ez a feltételezés.

Az iskolák és az önkormányzatok közötti pénzügyi kapcsolatok elemzése alapján e feltételezés ma, úgy tűnik, éppúgy megerősíthető, mint ahogy megcáfolható. Azaz egyaránt vannak a racionális gazdálkodás követelményének megfelelő, és inkább csak a pénzpostás szerepét eljátszó önkormányzatok. Az önkormányzatok igen nagy része, részben konfliktuskerülés, részben a területért érzett különleges felelősség miatt a közoktatást mentesíteni akarta a gazdálkodási hatékonyság kényszere alól és megelégedett az intézmények bázisfinanszírozásával. Vagyis addig, amíg az állami költségvetés és az iskolafenntartók kapcsolatában érvényesült a normativitás korszerű elve, addig az iskolafenntartók és az iskolák viszonyában érintetlenül tovább élt a bázisfinanszírozás régi logikája.

Kérdés, vajon milyen módon érhető el, hogy az önkormányzatok, gazdálkodásuk hatékonyságának a növelésére törekedve, korszerű finanszírozási rendszereket vezetessenek be az intézményeikkel való költségvetési kapcsolatokban is. A fejlett országokban zajló, korábban említett változások jelzik, hogy az intézmények racionális gazdálkodóvá tételét segítheti az intézmény gazdálkodási önállóságának kiterjesztését vagy szélesebb körű elterjesztését célzó állami politika is. Itt is meg kell fogalmazni azt a kérdést, vajon milyen mozgástere lehet az állami politikának? A lehetséges lépések egyike az önkormányzati kompetencia fejlesztése ezen a területen is: azaz olyan finanszírozási minták kidolgozása és elterjesztése, amelyek kifejlesztésére egy-egy önkormányzat önmagában általában nem képes. E folyamatot erősítheti, ha az önálló intézmények költségkímélést szolgáló döntéseikhez (pl. az energia-felhasználás csökkentését célzó beruházásokhoz) állami hozzájárulást szerezhetnek. Az intézmények racionális gazdálkodóvá tételének a politikája elsősorban nagyobb települések és nagyobb intézmények esetében járható. Kisebb, egy-két intézményt fenntartó

és csak szerényebb alapellátást biztosító településeken az önkormányzati és az intézményi gazdálkodás szétválasztása jóval nehezebb. Itt inkább az önkormányzatok racionális gazdálkodóvá válásával érdemes számolni. Mindezekkel kapcsolatban fontos megemlíteni azt, hogy az intézményi szintű gazdálkodási önállóságnak Magyarországon – számos más országgal összehasonlítva – jelenleg is viszonylag nagy lehetőségei vannak.

Az önkormányzatok racionális gazdálkodóként viselkedése mindenekelőtt azzal jár, hogy kiadásait realizálható bevételeik függvényében tervezik meg. Normatív, az ellátottak számától függő állami támogatási rendszer mellett ez azt is jelenti, hogy csökkenő gyereklétszám mellett sor kerülhet bizonyos intézmények vagy intézményrészek megszüntetésére, vagy legalábbis a költségek csökkentését célzó átszervezésekre. Ezekre mindeztidőig viszonylag kevés példát láttunk, ami feltételezhetően összefüggésben van azzal is, hogy a demográfiai csökkenés komolyabb hatásai a választási ciklus vége felé kezdtek jelentkezni, vagyis akkor, amikor a helyi politika már nem szívesen kezdeményezett nagyobb horderejű lépéseket. Igen valószínű, hogy ebből a szempontból nem egy településen az 1995-ös költségvetés elkészítése és végrehajtása lesz az a feladat, amely az újonnan megválasztott testületeket először szembesíti komolyan a beavatkozás kényszerével.

Az 1970-es években született nagy létszámú generációnak az iskolarendszerből való kilépésével drámai módon, társadalmi méretekben vetődik fel a demográfiai csökkenésből fakadó oktatástügyi problémák kezelésének a kérdése. Annál is inkább, mert ezt a csökkenést a jövőben már nem fogja jelentős növekedés követni, azaz hosszú távra szóló kihívásról van szó (*Hablicsek 1992*). Ezzel a kérdéssel ma elsősorban az önkormányzatok szembesülnek: ezek egy része heroikus erőfeszítéseket tesz az oktatási célra használt terek és a személyzet megőrzésére, másik részük elkezdett gondolkodni a racionalizálás lehetséges formáin vagy már lépett is ebbe az irányba, sokukban pedig csak most tudatosul, milyen nehézségekkel kell szembenézniük.

Az állami politikának ezen a területen nemcsak cselekvési lehetősége, hanem komoly felelőssége is van. Nyilvánvaló, hogy ennek csak akkor tud eleget tenni, ha – figyelembe véve a demográfiai mozgásokat, a gazdasági-társadalmi környezet egyéb változásait és az állami költségvetés teherbíró képességét, illetve kiinduló tényként fogadva el az önkormányzati ellátási felelősségét – megfogalmazza az iskolarendszer közép- és hosszú távú fejlesztésének a stratégiáját. Ez azonban önmagában nem elegendő. A demográfiai csökkenésre adott önkormányzati reagálások komoly elemzésére és az ezzel kapcsolatos önkormányzati viselkedés folyamatos befolyásolására van szükség. Enélkül ugyanis a helyi ellátási felelősségre és helyi önállóságra épülő oktatási rendszerünkben helyrehozhatatlan leépülési folyamatok, illetve a magyar gazdaság és társadalom perspektivikus igényeivel teljesen ellentétes intézményi struktúrákat eredményező változások indulhatnak el.

HALÁSZ GÁBOR

## IRODALOM

- ANNÁSI FERENC & HALÁSZ GÁBOR & NAGY MÁRIA (eds) (1992) *Önkormányzat és közoktatás*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- BAKER, KENNETH (1993) *The Turbulent Years. My Life in Politics*. London-Boston, Faber and Faber.
- BIRZEA, CÉSAR (1994) *Educational Policies of the Countries in Transition*. Strasbourg, Council of Europe Press.
- DECENTRALIZATION... (1992) *...and Educational Building Management. The Impact of Recent Reforms*. Paris, OECD.
- HABLICSEK LÁSZLÓ (1992) Az oktatás demográfiai feltételeinek várható alakulása különös tekintettel a felsőoktatásra, 1990–2000. In: *A magyar felsőoktatás fejlesztése 2000-ig*. Budapest, Felsőoktatási Koordinációs Iroda.
- HALÁSZ GÁBOR (1994) Iskolavezetés és vezetőképzés: hazai igények és nemzetközi tendenciák. *Educatio*, No. 2, pp. 269–281.
- HALÁSZ GÁBOR (1993) Változások az európai közoktatási rendszerek irányításában. In: HALÁSZ (ed) *Az oktatás jövője és az európai kihívás*. Budapest, Educatio Kiadó, pp. 269–281.
- LADERRIÈRE, PIERRE (1990) L'établissement en Europe: un point de vue comparatif et critique. In: *L'établissement: politique nationale ou stratégie locale?* Actes du Colloque, 21–22 octobre 1989. Paris, Sorbonne et AECSE, pp. 70–78.
- MÁDI ZOLTÁN (1994) Önkormányzati gazdálkodás 1990–1994. *Magyar Közigazgatás*, No. 6–7, pp. 394–402.
- MORRIS, BOB (ed) (1990) *Central & Local Control of Education after the Education Reform Act*. Longman.
- NAGY MÁRIA (1988) *Válság és változások az oktatáspolitikában*. Budapest, Oktatáskutató Intézet (Iskolamester/8).
- SLAWINSKI, STANISLAV (1994) *Sharing of Responsibilities and Powers Between Local, Regional and National Authorities in the Field of Education*. A paper presented at the European Conference organized by the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe in cooperation with the Council for Cultural Cooperation's Educational Committee and the City of Czestochova.
- THE SWEDISH WAY... (1992) *...Towards a Learning Society*. Report to OECD. Stockholm, Ministry of Education and Science.
- SZABÓ LAJOS (1994) A helyi önkormányzatok három éve 1993 tükrében. In: *Magyarország Politikai Évkönyve*. Budapest, Demokrácia Kutatók Magyar Központja Alapítvány, pp. 168–177.
- SZEBENYI PÉTER (1993) *Válaszúton a szakfelügyelet*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- VEREBÉLYI IMRE (1992) A magyar közigazgatás modernizációja. *Magyar Közigazgatás*, No. 11.
- VINCZE SÁNDOR (1993) Közoktatási ellátási feszültségek. *Magyar Közigazgatás*, No. 1.

# ÚJ KATEDRA

A pedagógusok, szülők, diákok népszerű és elterjedt havilapja kíván lenni. Célja: mind több iskolához, tanítóhoz, tanárhoz és családhoz eljutni.

A közoktatás legfontosabb eseményeiről, az iskolák életéről, tankönyvekről, tantervekről, tanszerekről, a nevelés mindenkit érintő kérdéseiről hírek, riportok, képes beszámolók találhatóak lapunkban. Rendszeresen közöljük, kommentáljuk a pedagógus társadalmat, a szülőket, diákokat érintő jogi döntéseket.

**Fizesse elő lapunkat!**

Negyedéves előfizetési díja 237,-, éves előfizetési díja 790,-Ft.

Megrendelhető: OKKER Oktatási Iroda, 1067 Budapest, Csengery utca 68.

Telefon: 132-4587