
KÖZPOLITIKA

SÁSKA GÉZA

A magyar közoktatás-politika a népességcsökkenés és finanszírozási zavarok időszakában

A közoktatás másfél évtizede egyenletes növekedési pályára állt: egyre hosszabb ideig maradnak a gyermekek a közoktatási rendszerben, egyre nagyobb programkínálattal állnak elő az iskolák, egyre bonyolultabb és költségesebb a rendszer, az érdekek hálója egyre sűrűbb szövésű és egyre nagyobb kiterjedésű. Az Oktatási Minisztérium egymást követő vezetései a rendszerváltás óta folyamatosan a szolgáltatásbővítés politikáját folytatják – a Bokros-csomagtól és a 2005. évi költségvetéstől eltekintve *fűtött* állapotban tartották és tartják ma is a közoktatás rendszerét. Ez a politika meginogni látszik napjainkban. Két okból is. A népességfogyás, valamint az önkormányzatok önálló gazdálkodását jelentősen szűkítő kormányzati politikák – különösen a közalkalmazotti bérek forrásainak előteremtése – arra kényszerítik az iskolafenntartó önkormányzatokat, hogy *hűtsék* a rendszert, s ebből magától értetődően feszültség támad. Az egyházi fenntartású oktatás esetében ismeretlen ez a probléma.

A NÖVEKEDÉS KORLÁTJA: A NÉPESSÉG CSÖKKENÉSE

Az oktatási rendszer működését minden tekintetben meghatározza, hogy hány tanuló vesz részt a közoktatásban. A Központi Statisztikai Hivatal adatai szerint, míg a demográfiai csúcsponton, 1985-ben százharmincezren születtek (a mai húszévesek), addig 2002-ben harmincháromezzerrel, egy nagyobb városnyival kevesebben. A két időszak között folyamatos a csökkenés.

Ha nem számolunk a bevándorlás jelentős növekedésével és a produktivitást erősen növelő új népesedéspolitikával, akkor tartós csökkenésre és az ezzel járó és állandósuló feszültségekre kell felkészülnünk. A népesség fokozatosan csökken (és öregszik), és ez a tény a gyermekek és a fiatalok oktatásra szakosodott intézmények sorsát is kényszerítő erővel határozza meg. (Az élethossziglani tanulás közpénzekből finanszírozott programja iránt ezért is fogékonyak a munkanélküliségtől joggal féltő pedagógusok.)

Ha az évenként változó adatokat a kormányzati periódusok szerint tagoljuk, a jelenlegi kormányzati időszakban az általános iskolákba miskolcnyival kevesebb gyerek jár, a középfokú oktatásban a kormányzati ciklus második felében enyhül a nyomás, de csak azért, hogy a következő időszakra újra elmélyüljön.

A változás mértékét másféleképpen is tudjuk érzékeltetni, aszerint például, hogy nagyságrendben hány tanulócsoporthoz tartozik és hány általános iskola¹ sorsát érinti a demográfiai változás. Szem előtt kell tartanunk, hogy az alábbi adatok voltaképpen „mutatószámok” csupán: nem a tényleges állapotot tükrözik², a probléma nagyságának érzékeltetésére azonban elegendők, s nekünk itt ennyi elég is.

Az általános iskolai tanulócsoporthoz és iskolák becsült számának csökkenése 2002–2010 között

	Létszámváltozás/20 fős* tanulócsoporthoz	20 fős oszt./16 tantermes isk.
2002–2004	2700	169
2004–2006	2700	169
2006–2008	1750	109
2008–2010	1200	75

* OM Statisztikai tájékoztató, Oktatási évkönyv 2001/2002 szerint 19,8 az egy osztályra jutó tanulók száma. Jelentés, 2003, 383. o. alapján.

Általános tapasztalat szerint egy új tanulócsoporthoz megszervezéséhez többnyire két új pedagógus munkába állítása szükséges. Az összefüggés fordítva is igaz, következésképpen – elvileg – az általános iskolákban a jelenlegi kormányzati ciklus első és második felében is 1350–1350-es pedagógusfelesleg keletkezik, tehát súlyosan vetődik fel előbb a tanítók, majd később a tanárok alkalmazásának problémája.

A tanítókat fenyegető munkanélküliség elkerülése adja a reálpolitikai magyarázatát annak, hogy az oktatási törvény legutóbbi módosítása szerint a tanítók miért dolgozhatnak már az 5. és a 6. osztályban, ahol korábban nem, hacsak nem az alapképességek (báziskompetencia) fejlesztésének kikerülhetetlen szükségszerűsége miatt.

A fenti adatok alapján (ha ezres nagyságrendben lehet jósolni a tanulócsoportok számának csökkenését, és százas nagyságrendben az iskolák kiürülését) érzékelni lehet az iskolafenntartókra nehezedő nyomás nagyságát, a település nagyságától és szerkezetétől függően azonban más okokból.

Település- és városszerkezet és a demográfiai változás

A népességcsökkenés természetesen nem egyenletesen jelentkezik az országban. Vannak olyan települések, ahol a népesség kifejezetten növekszik: főként a Budapest környéki településeken. A fővárosból ki- és a községekből beköltöző fiatal házások gyermekei részére néhány helyen nincs is megfelelő nagyságú iskola.

A községek

Európában a legdecentralizáltabb oktatásirányítási rendszer Magyarországon van (CERI 1998, 293). Igazi hungarikum. A 2349 közoktatási intézményt fenntartó önálló és egymás mellé rendelt önkormányzat több mint a felének (1540) kétezer főnél kisebb a lakossága, és ezeken a kis településeken tartották fenn 1999-ben az általános iskolák meghatározó hányadát: 1353-at a 2310-ből.

A rendszerváltás egyik jellegzetes motívuma az (iskola-)körzetesítés politikájával szembeni ellenállásból fakadt. Az önállóvá válás fölötti öröm érzése ugyanakkora volt, mint a gazdasági források kimeríthetlenségébe vetett hit. Az igen kis települések nemcsak hogy újraindították kisiskoláikat, hanem a legelső kormányzat támogatásával új oktatási épületeket is emeltek. Másfél évtizeddel később éppen ebben a körben lelhetjük fel azokat az önkormányzatokat, amelyek forrásaik hiányában (önhibájukon kívül) képtelenek kifizetni helyi közalkalmazottaik bérét.

Napjainkban ezekben az előregedő falvak iskoláiban igen kevés gyermek tanul, két okból is. Az egyik ok a természetes demográfiai, a másik pedig a vándorlási folyamatokból fakad. Nemcsak arról van szó, hogy a fiatalabb korosztályok többnyire iskolázottabb hányada a (közeli) városba vagy városi rangra vágyó nagyobb településre költözik, hanem arról is, hogy a községekben élő iskolázott szülők jelentős hányada – maguk a peda-

gógusok is –, élve a szabad iskolaválasztás jogával, *nem* a községi iskolájában taníttatja a gyermekét, hanem elviszi egy másik, többnyire nagyobb, több iskolát fenntartó településen lévő iskolába.

Az előregedés, az elvándorlás, a pedagógusok magatartása következtében a községi önkormányzati iskolákban inkább a szerényebben iskolázott szülők gyermekei tanulnak: így lesz homogén ezeknek az iskoláknak a szociális összetétele és igen alacsony a tanulmányi teljesítményük.

A KÖZSÉGI ISKOLÁK TELJESÍTMÉNYE

Ha az életben való sikerek szempontjából az iskolának van jelentősége, ha az olvasás és az elemi matematikai ismeretek milyensége az egyén boldogulásában szerepet játszik, akkor a falusi iskolások helyzete az elmúlt évtizedben folyamatosan és erősen romlott az egymást követő felmérések szerint (Jelentés, 2003: 530). A vidéken élő, a községi iskolába járó gyerekek tudása egyre hanyatlik, és ebben természetesen a pedagógusok munkájának a hatékonysága is közrejátszik.

A megyeközponti iskolákhoz képest a községi iskolákban dolgozni szerény pedagógiai sikert ígér, és mindemellett – mint majd látjuk, pénzügyi hatékonysági szempontból is pesszimistikus az ügy. E pedagógiai és pénzügyi hatékonysági szempontokat mérsékelten kielégítő helyzet fenntartásában azonban egzisztenciális oldalról erőteljesen érdekeltek a községekben élő pedagógusok.

Minthogy az önkormányzat képviselő-testületébe nagy eséllyel többnyire az iskolázottabbak – orvosok, pedagógusok – kerülnek be, akik személyükben egyszerre képviselik a helyi társadalom és saját munkahelyük érdekeit – s következésképpen a helyi közszolgáltatás-fejlesztés politikai feltételei adottak, csak a legszorítóbb körülmények között születik döntés az óvodai és iskolai feladatellátás szűkítéséről, de akkor is elsőbbséget élvez a helyben lakó pedagógusok foglalkoztatásának szempontja.

Noha gazdasági, oktatásszervezési tekintetben a (kistérségi) társulásban fenntartott iskoláknak kétségtelen előnyei lehetnek, ezek a szempontok sokszor másodlagossá válnak a helyi érdekviszonyok rendszerében. Tudunk olyan esetről, hogy amikor a pénzforrások elapadása és a gyermeklétszám csökkenése miatt szűkítették a társulásban működő óvoda kapacitását, s ezzel együtt a másik községben lakó és az onnan bejáró óvónőket elbocsátották.

Azt pedig, hogy a társulásokat a pénzügyi csábítások és kényszerek és nem az iskolai szinten értelmezhető pedagógusi-szülői racionalitás hozza létre, jól mutatja az a tény, hogy az iskolafenntartó társulások többnyire tanulmányi versenyekre, a tanártovábbképzésekre és az oktatási kormányzatok által egyre bővített pedagógiai szolgáltatások körére (logopédia, korai fej-

lesztés stb.) terjednek ki, s az iskola hagyományos üzemmódjára: a diákok oktatásra igencsak ritkán.

A városok

A városi iskolák helyzeti adottságaikból fakadóan komoly vonzerővel rendelkeznek; megfigyelhető, hogy egy-egy város kifejezetten erre a kedvező helyzetre építi oktatáspolitikáját. Városgazdálkodási és intézményfenntartási szempontból fontos, hogy minimalizálják konfliktusaikat a helyi értelmiséggel.

A városi iskolák egyfajta szociális szűrőként is működnek, megosztják a nem városi népességet. A városba elsősorban a tanulás, a tudás értékeit fontosnak tartó, iskolázott szülők küldik gyermekeiket, valamint azok, akik ebbe a társadalmi csoportba szánják és küldik gyermekeiket, de maguk a községekben a társadalom alsóbb szeleteiben élnek továbbra is.

A városkörnyéki önkormányzatok olykor követelik, hogy a városi önkormányzatok korlátozzák a szülők szabad iskolaválasztási jogát, mondjanak nemet a községekből jövőeknek, hogy továbbra is megmaradhasson a községi iskola és vele együtt a községi helyi társadalom teljes vertikuma. Ez a retorika a városellenes indulatok keltéséhez jó, de a városi praxis befolyásolásához igen ritkán elég.

VÁROSRESZI ISKOLÁK

A községi oktatáshoz igencsak hasonló képlet rajzolódik ki azokban a városrészekben, amelyek még évekkel a városhoz csatolódásuk után is megőrizték a korábbi községi mivoltukból származó szerkezetüket, társadalmi összetételük főbb jegyeit. A egykori község központjában többnyire egy, kevesen látogatott iskola működik, mert sok szülő inkább a város központjában lévő, jobbnak gondolt iskolába íratja gyermekeit.

A város egészének szempontjai szerint ezek az iskolák igen költségesek, ugyanakkor politikai szempontból nagyon érzékenyek. A valamikori községhez kötődő lokálpatriotizmust, a pedagógusok állásféltségét igen gyakran felkarolja egy-egy ellenzékben lévő párt vagy más szövetség, különösen a nagyobb városokban.

A LAKÓTELEPI ISKOLÁK

Mára a lakótelepek éppen úgy előregedőben vannak, mint a kisebb települések, kor- és szociális összetételük is hasonló: többnyire itt a társadalmi hierarchia alsóbb szeleteiben élők találunk. Az átlag alatti tanulói teljesítmény mutató és pénzügyi tekintetben pedig kifejezetten költséges iskolák vonzereje szerény, ide önként községekből vagy a város más részeiből csak elvétve iratkoznak be.

ELITISKOLÁK

Minél nagyobb a város, annál több iskolája van, és annál nagyobb az iskolák közötti különbség, amely a szabad iskolaválasztás és az iskolák önálló pedagógiai programkészítői tevékenysége következtében folyamatosan és jelentősen növekszik. Minden nagyobb városban van az iskolák tekintélyrendszerének csúcán álló elit általános iskolán kívül hat- vagy nyolcosztályos gimnázium, ahová a helyi elit gyermekei járnak. A kisebb városokban pedig, ahol nincs egy iskolányi tehetségesnek tartott gyermek, egy-egy iskolán *belül* különült el a városi elit képzése. Az elitiskolák iránt mindig nagy a kereslet a városi elit és az ebbe a rétegbe törekvők körében, következésképpen létszámhiánytól nem kell tartaniuk ezeknek az iskoláknak, s az itt dolgozó pedagógusok is az átlagnál nagyobb tekintélyt élveznek, a helyi pedagógusi karrierpálya végpontja sokszor az elitiskolában tanítani. Szociológiai és politikai okok miatt ezek a legvédelettebb oktatási intézmények a közoktatásban.

NÖVEKEDÉSI PÁLYÁN

A közoktatási közszolgáltatás folyamatos növekedését a közpénzek elosztásának rendszerével, a szakmai tekintetben önkormányzó iskola és politikai tekintetben autonóm önkormányzat modelljével, kettőjük szembeállításával magyarázzuk.

Az OECD-országok közül egyedül a magyar iskola tekinthető önkormányzónak, nincs még egy a miénkhez fogható nemzet, amely a közműveltség tartalmának meghatározását teljes egészében az iskolák tantestületeire bízta volna (CERI, 2000: 242). Ez az óbalos szocialista berendezkedés még a nyolcvanas évekből maradt fenn, amikor a magyar politikai vezetés az önigazgató köztársaság vízióját követő Szolidaritás sikereinek hatását kívédendő az önigazgatás, a közvetlen demokrácia, a munkavállalók munkahelyük irányítása feletti jogának megerősítését szorgalmazta, a meghatározó hatalomgyakorlási eszközökről le nem mondva (Sáska, 2002, 2003). Ez a gyökere a szakmai tekintetben autonóm, a pedagógusok közössége által működtetett mai iskolairányításnak, amelyben a tantestület maga állapítja meg önön ellenőrzésének szabályait, munkaadójuk hatáskörét, és többségi szavazással állapítják meg a tankötelezettség célját: mi kerüljön a helyi tantervbe.

Ugyanakkor a közszolgáltatások működtetésének a rendszer-váltás idején kialakult és természetessé vált üzemmódjában a közpénzek mind nagyobb hányadára igényt tartó szülői és pedagógusi magatartásnak szervezeti értelemben korlátot csak az iskolafenntartó önkormányzatok állítanak – innen is a velük szembeni ellenszenv.

A helyi, a közoktatási szükségletek meghatározó hányada ma az autonómia védelmében még 1985-ben eltörölt szakmai ellenőrzés és az igen gyenge önkormányzati törvényességi kontroll nélkül működő iskolákban keletkeznek, ám a (szabadon) választott laikus képviselő-testületek döntenek arról, hogy az autonóm iskolák szakmai céljai megvalósíthatóak-e: van-e rá közpénz. Gyakran áll elő az a helyzet, különösen a kisebb településeken, hogy a köz alkalmazottai tűzik ki a közcélokat és azoknak kell ezt finanszírozniuk, akik felelősek a helyi közügyekért.

Az iskola, az önkormányzat, a minisztérium hármas függőségi rendszerében meghatározó az iskolában dolgozó pedagógusok, valamint a választásokon győztes politikai párthoz csatlakozó pedagógusi elit vezette minisztérium közötti szoros érdekkapcsolat. Ettől az elrendezéstől transzformálódik egyfelől a közoktatás közügyből szakmai ügyé, olyanná, amelynek a pedagógiai lényegéből adódóan nincs pénzügyi korlátja: valamennyi, még az egymást kizáró pedagógiai elképzelések is szakmailag indokolhatóak, amit az elmúlt két évtizedben az egymást váltó pedagógiai élitek például a nemzeti alaptanterv és a kerettantervek kapcsán be is bizonyítottak. Másfelől pedig jogszabályokban írják elő az iskolafenntartók által finanszírozandó, szolgáltatást bővítő és állásmegőrző új feladatokat.

Az iskola igazgatója a jelenlegi jogszabályi és politikai kereteket legjobban belakva akkor cselekszik helyesen, ha a szülőknek olyan gazdag és vonzó pedagógiai programot kínál, hogy gyermeküket az ő iskolájába és ne egy másikba adják; továbbá ha pedagóguskollégáinak állását megvédi és a jövedelmét növeli. Ennek a feladatnak teljesítése a népesedés csökkenése idején egyre nehezebb. Tudunk olyan városi általános iskoláról, amelyik az első osztályban angol és német tagozatot hirdetett meg, s mind a két nyelv oktatását a nyári szünetben továbbképzett tanítónőre alapozták. A betűvetéssel, az olvasás tanításával együtt a számítógép használatára is oktatják a hat- és hétéveseket, mondván, hogy a XXI. század szükségletei megkívánják a programkínálat efféle bővítését. Időnként negatív kampányról is lehet hallani, egy dunántúli iskola állítólag a riválisáról azt terjesztette, hogy körülötte kábítószerárusok ólálkodnak. Az akció sikeres volt: a szülők nem a rossz hírbe kevert iskolába írtatták be gyermekeiket, s az iskolabezárási terv e szerint módosult is.

A tantestület elvárja a tőle függő igazgatótól, hogy garantálja foglalkoztatásukat: növelje a tanórán kívüli foglalkozások számát, bővítse a napközi otthonos foglalkozások körét; és növelje a tanulócsoporthoz tartozók számát is: akár úgy, hogy egy osztályt két vagy három tanulócsoporthoz bont – felzárkóztatás és tehetséggondozás címén –, akár úgy, hogy eleve kis létszámú osztályokat indít. A szolgáltatásbővítő intézkedések az igazgatóválasztásokat megelőző időszakban a leggyakoribbak, hiszen a leendő igazgatónak kampányolnia kell a munkahelyén, mert a tantes-

tület támogatását is meg kell nyernie az újrávalasztásához. A közszolgáltatás terjedelme természetesen folyamatosan bővül, ha a munkavállalók döntenek munkaadójuk személyéről, az iskola programjáról, de a pénzügyi források fölött nem rendelkeznek.

Ennek az elmúlt tizenöt-húsz éve kiépült magatartásnak és berendezkedésnek egyik érzékelhető következménye, hogy amíg az Európai Unió országaiban a kilencvenes évek végén 1000 tanuló oktatásához az alap- és középfokú oktatásban körülbelül 74 teljes munkaidőben foglalkoztatott pedagógust alkalmaztak, addig Magyarországon ugyanennyi tanuló oktatását 93, azaz 26%-kal több pedagógus végezte el (Jelentés, 2003: 104).

Az óvoda és az iskola érdekeit követő pedagógus-szakszervezet helyi és központi érdekérvényesítő képességének hatékonyságát mutatja, hogy az óvodában és az általános iskolában egyre kevesebb gyerekkel egyre több pedagógus foglalkozik. A középfokú intézményekben a tanulólétszám növekedési üteménél nagyobb mértékben növekszik a főállású pedagógusok száma³, miközben általában csökken a tanulók teljesítménye.

A FINANSZÍROZÁS

A forráselosztás logikája

Magyarországon a rendszerváltás egyik meghatározó eszméje a helyi társadalom önszerveződése, a központi szervezőerő teljes elutasítása volt. Ebből az eszméből egyenesen következett, hogy a közösségi iskolák fenntartói az önkormányzatok, az állami iskolákból pedig önkormányzati iskolák lettek. Ez az elrendezés azt eredményezte, hogy ezeknek az állami, közösségi feladatot ellátó iskoláknak a költségeit, mint valamennyi közszolgáltatáséét, egyrészt központi, másrészt pedig helyi forrásokból kell fedezni. A központi költségvetés egyenlíti ki az önkormányzatok pénzügyi forrásaiban mutatkozó különbséget, a helyi adóerő mértékétől függ, hogy a helyi társadalom szükségleteit milyen mértékben sikerül kielégíteni.

A másik győztes (pedagógiai) eszme szerint nem kell különbséget tenni az állami-közösségi (*public*) és a nem kormányzati, magán (alapítványi, egyházi) – elvileg – piaci, az azonos világnézetűek által fenntartott elvek alapján működő szféra között, mert mindegyik szektorban van iskola, gyermek és pedagógus; a tanulók képességének fejlesztése nem lehet szektorfüggő. Ezért legyen szektorsemleges a közoktatás, amelyben nincs versengés, hiszen az (elvi) gyermekek nem lehetnek a versenynek sem tárgyai, sem alanyai. Ez a jellegzetesen antikapitalista (szakmaiságra hivatkozó és kollektív) attitűd átmentődött a korábbi időszakokból a közoktatásban, s képviselői a gazdasági

szférában történetekkel gyökeresen ellentétes irányt szabtak az elmúlt tizenöt-húsz évben.

A demokratikus átalakulásnak éppen az a lényege, hogy újra elválik egymástól a magán- és a közösségi tulajdon, és ennek megfelelően élesen elkülönül egymástól a piaci és a közösségi szféra, valamint a közhatalom és a tulajdon megszerzése egyaránt vetélkedésen alapul. Ez a szétválás – vagy ha úgy tetszik rendszerváltás – elmaradt vagy korai fázisában megrekedt a közoktatásban, s talán a közegészségügyben is. Ez a magyarázata annak, hogy miért öröklődött át és miért erős ma is az antidemokratikus legitimáció, amely a szakmai racionalitást és vele együtt a szakma – mint pedagógusfoglalkozás – érdekeit elsődlegesnek tartja a szabad választások alapján megszerveződő – az oktatás ügyeihez nem értő – önkormányzatokkal szemben. A hagyományos antikapitalista szemlélet továbbélése magyarázza a versengésen, a teljesítményen alapuló iskolai kultúra tagadását; és ugyanezért kíséri erős ellenszenv és gyanakvás a liberális polgári kultúra lényegét alkotó tantárgyi ismereteket, és elvből utasít el minden hierarchiát, hogy helyébe az önszervező közösségek sokasága lépjen (Sáska, 2005). Ma éppen olyan szitokszó a közszolgáltatás piacosítása, mint amilyen a központosítás volt évtizedekkel ezelőtt. Mindkettő egyfelé vág: az iskolában élő munkavállalók függetlenségét számolja fel.

A nem közösségi szféra

Az önkéntesen közösségi feladatokat ellátó és ezért nem az önkormányzati szférán belül működő történelmi egyházak finanszírozása – az állam és a történelmi egyházak közötti megállapodás (a vatikáni egyezmény) alapján – másfajta, mint a többi, nem közösségi iskolafenntartóké. A történelmi egyházak is jogosultak a normatív hozzájárulásra, ugyanakkor a központi költségvetésből további kiegészítő hozzájárulásban is részesülnek. Megkapják azt az összeget is, amellyel az oktatásra szánt állami normatívát az önkormányzatok kiegészítik. Ennek következtében míg az oktatás költségvetési normatívája 2000–2001 között 14%-kal, az egyházi támogatás mértéke 33%-kal növekedett. Így aztán nem is értesülünk az egyházi iskolák bezárásáról vagy összevonásáról. (E pénzzel való ellátási mód megváltoztatására tett kormányzati intézkedésekkel szemben sikeres volt a politikai jobboldal törekvése, amit az általuk támogatott egyházi iskolákba járó diákok és pedagógusok tüntetése is alátámasztott.)

A nem egyházi magániskolák képviselői ugyanezt szeretnék elérni: e szféra finanszírozásának a mértéke, biztonsága is az egyházak által fenntartottakéval egyezzen meg: legyen teljes körű az állami finanszírozás, és hasonlóképpen maradjanak

függetlenek a pénzt adó államtól. A követelés nem alaptan a magukat alternatívnak tartó alapítványi iskolák⁴ körében, hiszen világnézetek alapján szerveződnek ezek is, csakhogy laikus ideológiát hirdetnek, és éppúgy aktív missziós tevékenységet folytatnak, mint a történeti és a nem történeti egyházak képviselői.

A szektorsemleges és a versenyelvet elvető és a pedagógusi szemlélethez illeszkedő oktatáspolitikai következménye egyértelmű: az értelmiségivé válás előkészítésében a legnagyobb hatékonyságot elsősorban az egyházi iskolák érték el és az elmúlt tíz év alatt megszerzett előnyüket még növelni is tudták. A végzős osztályaikból 1992–1996 között 41,9% tanult tovább, s következő öt év átlagában az arány 57,6%-ra növekedett (Neuwirth, 2003: 51). Mindebből nem nehéz megjósolni, hogy a jövő jól képzett értelmisége milyen világnézetet fog követni a szektorsemlegesség elvét követő oktatáspolitikai következtében.

Rendkívül érdekes, hogy tíz esztendő alatt az alapítványi fenntartású iskolák meghatározó hányada (tehát a többségük, de nem mindegyik) a tovább nem tanulók iskolája lett. A kilencvenes években csökkent az ilyen iskolákba beiratkozó tanulók felsőfokú továbbtanulási esélye: 1992–1996 között 36,2% volt, 1997–2001 között 32,9%-ra csökkent az utolsó évfolyamra járó középiskolásokból a továbbtanulók aránya (uo.). Az történt ugyanis, hogy komoly és fizetőképes kereslet mutatkozott az átlagostól eltérő kultúrájú, az iskolai kötöttséget szétfeszítő, az erőfeszítést nem kedvelő diákok speciális oktatására is, olyanra, amelyben az érettségi bizonyítvány megszerzéséhet nem kötődik a hagyományos tudás birtoklása.

A települési önkormányzati iskolák a továbbtanulás tekintetében pedig olyanok, mint Európa közösségi iskolái: átlagosak, vannak náluk jobb és rosszabb nem közösségi iskolák. (1992–1996 között a végzettek 28,8%-a, a következő öt év átlagában pedig 36,6%-a tanult tovább felsőfokon (uo.).

A közösségi szféra, az önkormányzati finanszírozás

Az iskolák felől nézve a közoktatásra fordítható összegek felett az önkormányzatok rendelkeznek, még a kilencvenes évek elején kialakított koncepciónak megfelelően. Az óvodák költségvetésének mindössze 8,2%-a származik a központból, az alap- és középfokú oktatás esetében pedig a központból származó forrás aránya elenyésző 1,8% (Jelentés, 2003: 400).

Az önkormányzat tehát a kulcsszereplő, ezért természetes, hogy az iskolák igazgatói és tantestületei, illetve az önkormányzatok közötti viszony a finanszírozás tekintetében a meghatározó. A szakmailag autonóm iskoláknak vagy meg kell szerezniük a fenntartójuk jóindulatát, vagy éppen ellenkezőleg: politikai

eszközökkel – tüntetésekkel, nyilatkozatokkal, aláírásgyűjtésekkel – ki kell préselni a szakmai szempontból indokolt összeget.

A nyomásgyakorló magatartás mindaddig sikeres volt, amíg a mainál nagyobb volt az önkormányzatok pénzügyi mozgástere. Amint azonban – alább ismertetendő okokból – drámaian leszűkült, s innen inkább elvonásokra, semmint több pénzre lehet számítani, természetesen növekszenek a konfliktusok, s megoldást a közvetlen központi finanszírozási módban látnak egyes szakszervezetek és önkormányzatok is.

Az önkormányzatok pénzügyi mozgásterét bevételeiknek és kiadásaiknak szerkezete szabja meg. Bevételeik az ország költségvetéséből, a helyben hagyott adókból, illetve a helyi adókból és egyéb forrásokból származnak. A kiadásaikat pedig a kötelezően ellátandó és az önként vállalt feladatok határozzák meg. Ebben a rendszerben, a központi forrás mértékének, az új központi feladatok nagyságának a változása szabja meg az önkormányzatok pénzügyi mozgásterét, állandónak tekintve az önkormányzatok saját forrásainak nagyságát és kiadásainak szerkezetét. Ha növekednek az önkormányzati terhek, akár úgy, hogy csökken a költségvetésből a változatlan feladatokra szánt összeg nagysága, akár olyképpen, hogy a központból elrendelt ellátandó feladatok válnak terjedelmesebbé változatlan országos költségvetési feltételek mellett, akkor mindkét esetben az önkormányzatok közszolgáltatás szűkítő magatartásra kényszerülnek.

Az ország költségvetése az önkormányzati oktatást főként *szabad* felhasználású, a tanulói létszámra épített normatív fejkvóta alapján finanszírozza. Ez az összeg az önkormányzatok közoktatásra fordított költségeinek kevesebb mint 60%-át tette ki az 1999-es, 2000-es, 2001-es esztendőkből⁵. Ennél jóval kisebb hányadot tesznek ki a *kötött* felhasználású normatívák. A kilencvenes években azonban arányuk fokozatosan növekedett, kifejezve egyfelől az önkormányzatokkal szembeni bizalmatlanságot, másfelől a központi akarat elsőbbségét. Az iskolák érdekeinek képviselői is ebbe az irányba terelnék a finanszírozás módját, mert így nem kell az iskolafenntartókkal ütközniük. Érzékelhetően a feledés homályába merült annak az előző rendszernek és központi finanszírozási formának az irracionalitása, amelyre válaszként született meg a jelenlegi decentralizált rendszer és finanszírozási mód. Máskülönben a demográfiai hullámhegy idején kedvező a gyermeklétszámon alapuló finanszírozási technika, a hullámvölgy idején azonban határozottan nem.

A központi költségvetési politikák

Az előző kormányzati ciklusban, 1998–2002 között a vidék: a föld, a mezőgazdaság, a falu komoly politikai támogatást kapott,

amelyből a községi oktatás is jócskán részesült. A kis települések (és az egyházak) oktatásának költségeit teljes egészében az állam állta az előző kormányzati időszakban, kifejezve, hogy politikai támogatást honnan remél. Nagyobb támogatást kaptak az 1100 lakos alatti települések iskolafenntartó önkormányzatai, mint az 1100–3000 közöttiek, de ők is többet, mint a 3000–3800 lakosú települések iskoláik után. Ha ezeken a településeken még nemzeti kisebbségi oktatás is folyt, akkor a támogatás mértéke még ennél nagyobb is lehetett.⁶ Ha az általános iskolai iskolaotthonos oktatás után igényelhető támogatást is figyelembe vesszük, akkor a központi finanszírozás többé-kevésbé fedezte a kisebb településeken működtetett oktatás teljes költségét.

Ezzel a finanszírozási móddal a település nagyságával fordított arányban növekedett az oktatás központi pénzügyi kontrollja, olyannyira hogy az igen kis községekben *közvetlen* finanszírozáshoz hasonló állapot jött létre (Balogh, 2004). Ez a politika a községekben megerősítette azt a hitet, hogy a tiszta természet, a romlatlanabb erkölcsök helye a községekben és nem a városokban van, továbbá nem a tanulók és a pedagógusok teljesítménye a fontos, hanem az értékközpontú nevelés. S emiatt, valamint az esélyek egyenlősége okán az ország költségvetésének kell a szegény községi oktatás fenntartásának terheit teljes egészében magára vállalnia.

A városi önkormányzati költségvetést ezzel szemben összességében szűkítő kormányzati politikai párt kudarcra a 2002-es választásokon arra is visszavezethető, hogy az ellenzéki pártok által vezetett (nagyobb) városi önkormányzatoknak a központtól független önálló bevételi forrásai lehetővé tették a független önkormányzati politizálást. Ez a pénzügyi berendezkedés omlik össze a kormányváltás után a közalkalmazotti béremelések következtében. Jelentősen csökken az önkormányzatok pénzügyi függetlensége, végső soron a mindenkori kormányzat súlya növekedett meg a szocialista-liberális kormány alatt. Miképp?

A közalkalmazotti béremelések hatása

A kormány választási ígéretének megfelelően hallatlan mértékben, 50%-kal emelte meg a közalkalmazottak bérét. Az önkormányzatok a béremelés fedezetét 2002 második felében még az ország költségvetéséből közvetlenül kapták meg, a 2003-as költségvetésből azonban már nem. Új finanszírozási technika jelent meg: már nem a normatívákon keresztül finanszírozódott a közszférailletmény igénye, hanem az önkormányzatok általános bevételei emelkedtek a béremelés mértékével, megközelítőleg 30 százalékkal. Ez a pénzügyi elrendezés különösen a kisebb és a megyei önkormányzatokat sújtotta, amelyek vagy nem vethetnek ki helyi adót (megyei önkormányzatok), vagy pedig – a fal-

vak esetében – számottevő bevételre ebből a forrásból nem számíthatnak.

A bérintézkedések másodlagos következményeként az önkormányzatok önálló gazdálkodásának lehetősége erősen szűkült, különösen a nagyvárosokban, ahol a legtöbb a közalkalmazott, hiszen a kifizetendő közalkalmazotti béreken felül jóval kevesebb szabadon felhasználható pénze maradt, s ennek megfelelően csökkent az érdemi önkormányzati függetlenség.

A közepes és nagyvárosi önkormányzatok költségvetésében az egészségügy és a szociális szféra mellett a közoktatási ágazat súlya is kiemelkedően nagy lett. Az önkormányzati költségvetésben kevesebb jutott az egyéb helyi szolgáltatásokra, erősen takarékoskodni kellett: az önkormányzatok a helyi (oktatási) közszolgáltatás szükségére kényszerültek.

Önkormányzati fékezési politikák

Az önkormányzati oktatás finanszírozásában nem a tanulók létszáma a meghatározó – noha amúgy ennek alapján jutnak a központi normatív támogatáshoz –, hanem a tanulócsoportok száma. A tanulócsoportok számának és a tanulók óraszámának a szorzatából ki lehet számítani, hogy mennyi pedagógust kell alkalmazni. Belátható, hogy a pénzszűke éveiben az önkormányzatok abban érdekeltek, hogy a tanulócsoportokat az oktatási törvényben megadott felső határig töltsék fel, hiszen a fajlagos költségeik így a legalacsonyabbak: így foglalkozik a legkevesebb pedagógus a legtöbb gyerekkel.

Az általános iskolákat fenntartó kis települések mozgástere természetesen a legszűkebb. A nyolc tanulócsoportot (nyolc évfolyamot) és egy-két napközis csoportot magában foglaló iskolában nincs mit átszervezni, még akkor sem, ha a tanulók száma évfolyamonként 6–8 fő. A mozgástér hiánya komoly feszültséget teremt. Ebből a körből kerülnek ki a közalkalmazotti béreket önhibájukból kifizetni képtelen önkormányzatok.

Azokban a kisvárosokban pedig, ahol néhány iskola, óvoda működik, ott az önkormányzatok nem zárják be az egyiket vagy a másikat, hanem igazgatási értelemben összevonják őket. A megtakarítás nem a kevesebb számú igazgató bérében jelentkezik, hanem abban, hogy így képesek a különböző iskolákba járó gyerekekből új osztályokat szervezni, így érik el a törvényben rögzített felső létszámhatárt. Ez jelent komoly magtakarítást. Ez a magyarázata annak, hogy csak kis számban zárnak be oktatási, nevelési intézményt az önkormányzatok, a „feladatellátási” helyek száma azonban változatlan vagy még növekedhet is.

A nagyobb városokban is hasonló események zajlanak. Napjainkban számítani lehet a helyi iskolarendszer átszervezésére, az iskolák összevonására, és elsősorban a lakótelepi iskolák és

az eredetileg nem oktatási-nevelési célokra szánt épületekben működő intézmények (elsősorban a kollégiumok) bezárására.

Számítani kell arra is, hogy a városi önkormányzatok középiskoláik fenntartását a megyei önkormányzatoknak, s ami pedig különösen érdekes az állam és az egyház elválasztását szorgalmazó szocialista-liberális kormányzat ideje alatt, az egyházaknak adják át. Ez utóbbit még lehetne egyfajta privatizációnak is tekinteni, ha finanszírozásukat nem az ország költségvetése állná. Érdekes, hogy az egyházi oktatás mindkét kormányzat direkt és indirekt politikájának kedvezményezettjei, az önkormányzatok pedig a vesztesei.

Következmények

Fel kell készülnie a növekedéshez szoktatott lelkeknek, hogy az önkormányzatok az iskolák többségétől tömegesen vissza fogják vonni a közoktatásról szóló törvényben rögzített kötelező óraszámot meghaladó, egy korábbi nemzeti alap- vagy kerettantervi reform keretében már megadott – általában 10 százaléknyi – időkerettöbbletet. Valószínű, hogy a helyi elitiskolákat kisebb mértékben érintik, aminek következtében még tovább fog növekedni a városi iskolák teljesítményében mutatkozó különbség, és szociális tekintetben még inkább egyneművé fognak válni az iskolák.

Az oktatási szolgáltatást szűkítő pénzügyi motívumú döntést a pedagógusok és a szülők nyilván nehezményezni fogják, hiszen a megtartandó óraszám csökkenni fog, és ezzel nemcsak a túlórák száma lesz kevesebb, hanem ennek egyenes folyamányaként a pedagógus-álláshelyek is⁷.

Mint hogy a veszélyeztetett pedagóguskör nem az elitiskolákban dolgozik, várható, hogy az esélyegyenlőség érvrendszere iránt környezetükben nagyobb fogékonyság fog mutatkozni, amelyhez az elitellenes, antiintellektuális, morálpedagógia-politikák társulhatnak. Ebben a helyzetben nemcsak a pedagógiai populizmust követő pártok építhetnek e kör szavazataira, hanem az álláshelyek megőrzésében mindig aktív szakszervezetek is megerősödhetnek. De mindkét politikai alakulat a maga népszerűségének növekedése érdekében siet a fékező önkormányzati politika következtében érdeksérelmet szenvedettek oldalára állni.

Érdeksérelmek

Az iskolák átszervezése során mindig komoly érdeksérelmek keletkeznek, amelyeket a diákoknak, a szülőknek, a pedagógusoknak egyaránt el kell viselniük. Ez igen nehéz, hiszen önma-

gukat nem okolhatják, az előrelátás hiánya nem kérhető rajtuk számon, ráadásul úgy élik meg a változásokat, hogy elvesznek tőlük valamit, ami szerintük nekik járna.

Ez a magyarázata annak, hogy az önkormányzatok a helyi társadalmat mindig felkavaró iskolai átszervezéseket, az iskolák megyei vagy egyházi iskolafenntartóknak történő átadását az önkormányzati választások *utáni* időszakra időzítik. A jelenség ettől lesz ciklusos természetű, ha a ritmust meg nem töri olyan jelentős pénzügyi intézkedés, mint amilyen a kilencvenes évek közepén Bokros Lajos minisztersége alatt történt, vagy 2002-ben a közalkalmazotti béremelés következtében állt elő, vagy – elvileg – a kistérségi társulások létrejöttének nagy összegű támogatása idéz esetleg elő.

Az új osztályban minden egyes diáknak újra ki kell harcolnia a helyét az osztálytársai rangsorában, meg kell tanulnia az új tanárokkal az együttélés szabályait, és ez nemcsak munka, hanem komoly kockázat is. Mindenképpen veszteség egy korábbi „jó” tanár elvesztése (bár nyereség egy „rossz” tanár lecserélése). Lehet, hogy a közlekedés ideje hosszabb vagy rövidebb lesz, de az biztos, hogy az új környezet idegen lesz. A szülőknek is hasonló problémákkal kell szembenézniük, gyermekeik kockázatát ők többnyire fel tudják mérni, de tenni nem tudnak semmit gyerekeik helyett, és ez joggal frusztrálja őket.

Az újtól való szülői félelmek magától értetődően részben megalapozottak és részben nem. Okkal aggódhatnak a szülők amiatt, hogy semmiféle garancia nincs arra, hogy gyermekük a megkezdett pedagógiai programot folytatni tudja az új helyen vagy az új rendben. Az sem biztos, hogy ugyanabból a tankönyvből fog a gyermeke tanulni.

A szülők indokolt aggodalma jogrendünkből fakad. Az oktatási törvényünk szerint ugyanis minden pedagógus maga választhatja meg a meggyőződése szerinti legmegfelelőbb tankönyvet: ez jót tesz a pedagógus önállóságának, de rosszat tesz a pedagógiai program stabilitásának. Ha a tanár munkahelyet vált, vagy csak osztályt cserél, vagy szülési szabadságra megy, a helyébe lépő kolléga belátásától függ, hogy milyen könyvből fog tanítani, mit vásároltat meg a szülőkkal. A kedélyváltozást nem számítva többnyire ilyen okok miatt szakad meg a pedagógiai program folytonossága az iskolában. Ha pedig két iskolát összevonnak, a tankönyvekben mutatkozó kontinuitás foka ezért is igen csak szerény, a pedagógiai programok illesztéséről nem is beszélve.

Törvényünk szerint az iskolák tantestületei – egymástól függetlenül – maguk alkotják meg és maguk is fogadják el pedagógiai programjukat (az önkormányzatok jóváhagyják, de nem koordinálhatják az iskolák pedagógiai tevékenységét). A pedagógiai programban szereplő tantárgyak és óraszámok többnyire a tantestületben uralkodó erőviszonyok függvényében alakulnak,

éppen ezért az átszervezést követően az új helyen újra meg kell vívni az egzisztenciát és a tekintélyt egyaránt érintő óratervi harcot. A kockázat nem csekély, mint ahogy az sem lényegtelen, hogy az újjászerveződő munkaközösségeknek ki lesz a vezetője, az új helyzetben ki lesz az új igazgató. Gyakran a régi igazgatókból és helyetteseikből kerülnek ki a vesztesek: tekintélyük, önállóságuk és jövedelmük is biztosan alacsonyabb lesz, mint korábban volt.

Belátható, hogy nincs olyan szempont, amely alapján az iskola belső világában bárki érdekelt legyen az átszervezésben.

OKTATÁSKORMÁNYZATI POLITIKÁK

Az oktatási kormányzat irányító tevékenysége a rendszerváltást megelőző évektől kezdve pedagógusérdek és pedagógiai logika szerint szerveződött, és csak mozzanatokban emlékeztetett arra, hogy a közoktatást közügynek tekinti.

Legalább öt területen mutatható ki a minisztériumi és az iskolai szintű pedagógiai gondolkodás erőssége, és a szakmai logika uralma.

1. Az előző és a jelenlegi oktatási kormányzat alapvető feladatának a „képeségek” fejlesztését, az „értékközpontú” pedagógiai támogatását, „a gyermek mindenekfelett álló érdekének” képviselését, a „túlterhelés” csökkentését, az írásos értékelés és a pedagógus foglalkozást gyakorlók védelmének megerősítését (titoktartás) stb. tartja. Érdekes és jellemző, hogy a fentiekről vagy az oktatás tartalmáról (a korszerű műveltség tartalma és a műveltség területeinek száma) folyó vita kiterjedtebb, mint a város és a falu közötti növekvő különbség problémájának kezelése.

A népességfogyás mértékét, a közszolgáltatás várható szűkülését már legalább egy évtizede lehetett előre látni. Tudni lehetett, hogy az általános iskolai diákok sokasága bizonyosan pedagógiai programok váltására kényszerül. Abban a dilemmában, hogy a gyermek könnyebben kapcsolódhasson az új helyen a pedagógiai programhoz, vagy inkább a pedagógus maga alakíthassa ki a tanítás tartalmát, a 2002 óta újraszabott tartalmi szabályozás a pedagógusok pártjára állt. E területen láthatóan korlátozottan érvényes a „gyermek mindenekfeletti érdekének” képviselője. Bebizonyosodott, hogy abban az alternatívában, hogy legyen-e mindenkire kiterjedő közműveltség a kötelező közoktatásban (amivel technikai értelemben megteremthetnék az iskolák közötti átjárás feltételeit), vagy pedig a pedagógust fel kell menteni a számára is adottságként jelentkező közműveltség oktatása alól (továbbra is minden egyes iskola és

benne mindegyik pedagógus saját legjobb meggyőződése és munkautemezése szerint szabadon tevékenykedjék), a mostani oktatási kormányzat is az iskola szakmai autonómiája és benne az „autonóm közszolga” mellé állt, mint 1985 óta lényegében mindegyik.

2. A fenti politika logikus eleme, hogy az oktatás tartalmát érintő kérdésekből teljes egészében kizárták a laikus iskolafenntartói és a laikus iskolahasználói szférát, azt a kört, amelyiknek érdekében áll, hogy ne csak magántudás, hanem közműveltség is legyen. A laikus képviselő-testület politikai legitimációját, az önkormányzatiságot értékelte le az oktatási kormányzat azzal, hogy az új közoktatásról szóló törvényben elrendelte, hogy az oktatás tartalmi kérdéseiben kötelező jelleggel szakértő véleményét kell beszereznie a szabadon választott önkormányzati képviselő-testületnek. Holott a döntés-előkészítést végző polgármesteri hivatalok működését is megerősíthette volna. De nem ezt tette, s így a demokráciát felülírta a szakszerűség eszméje, de nem csak ezen a szinten.

A pedagógiai populizmus jelentős sikerét hozta a 2005. évi költségvetésről szóló törvény, melynek a 120. §-a szerint most már a tantestület által többségi szavazással elfogadott pedagógiai programot, benne az iskola egyes évfolyamain tanított tantárgyakat, a kötelező és választható tanórai foglalkozásokat és azok óraszámait, az előírt tananyagot és követelményeit már nem kell az önkormányzatokkal jóváhagyatni. Innentől kezdve az iskolák pénzügyi autonómiája meg is megerősödött: közalkalmazottak által szabadon artikulált szükségletek költségeit a fenntartónak kell állnia, a szakmai szempontoknak nincs pénzügyi-jogi korlátja.⁸

Pedagógiai-szakmai kérdésként kezelik az egymást követő oktatási kormányzatok a legsúlyosabb közügyek egyikét, azt, hogy miért is kötelezi az állam a gyermeket, hogy iskolába járjon. Egyáltalán nem tisztázott, hogy mi az a közcél, amit a közösségi iskoláknak szolgálniuk kellene. Arról lehetne vitatkozni, hogy a közcélok kijelölése nélkül lehet-e Nemzeti alaptantervet készíteni, de arról nem, hogy az ebben rögzített közműveltség közügy-e vagy nem.

Ma a tankötelezettség tartalmáról nem a közoktatásban érdekeltek – iskolafenntartók, szülők, diákok, pedagógusok, szakszervezetek – döntenek, hanem csak a pedagógusok többségéből álló és a hatáskörében nemrég megerősített Országos Köznevelési Tanács. Így válik nálunk szakkérdésé, ami a demokráciákban a laikusokra tartozó közügy.

E politikai elrendezés egyenes következménye, hogy az iskolák tantestületei által elfogadott – a nemzeti alaptantervet ajánlásként kezelő –, pedagógiai programban testesül

meg az, amiért minden gyermeknek kötelező iskolába járnia.

3. Az iskolák teljesítményét bemutató országos szintű felmérések eredményeinek nyilvánosságra hozatala rendkívül mérsékelt és irányított. Az iskolák rendre megkapják a rájuk vonatkozó adatokat, de az iskolákat fenntartó önkormányzatok többnyire csak az összesítéseket, így még ugyanazt a célt követő iskolák teljesítményét sem tudják összehasonlítani. A szakmai logikát követő érvelés szerint a tanulók és a pedagógusok teljesítménye azért válik az iskola tantestületének szakmai belügyévé, mert az adatokat a hozzá nem értő iskolafenntartók és a laikus szülők képtelenek szakszerűen értelmezni.

Rendre elmarad a kistérségi, a regionális és az országos szinten minden egyes iskola teljesítményének bemutatása, így nem tudhatja senki sem, hogy melyik iskola milyen a másikkal képest. Ugyancsak mérsékeltlen tekintik közérdekű adatnak az iskolákon belül is az egyes osztályok teljesítményéről készült felmérések eredményeit.

4. A pedagógusálláshely-megőrző politika a korporációs logika mentén jól értelmezhető. A közoktatási törvényben egyre-másra jelennek meg olyan új állami feladatok, amelyek a pedagógusok további és kötelező alkalmazását vonják maguk után. Szociális feladatokat bízunk rájuk, a tanórán kívüli tevékenységek körét bővítik. A kétszintű érettségi jelentős munkát ad a pedagógusokat, s ennek is állásmegőrző következménye van. És ami igencsak lényeges, a jelenlegi oktatási kormányzat csökkentette a kötelező órák számát 22-ről 20-ra.

Fontos fejlemény, hogy a közoktatási törvényben előírt álláshelyek kötelező betöltését fakultatívvá tette a kormányzat: a 2005. évi költségvetésvetéssel módosítva a közoktatásról szóló törvény 1. sz. mellékletét, már a fenntartóktól függ az igazgatóhelyettesek száma és az ifjúságvédelmi felelősök, a szabadidő-szervezők, a pedagógiai asszisztensek alkalmazásának a mértéke. Kiváltva a pedagógus-érdekképviselőket, szakszervezetek rosszallását, akiknek az erejét mutatja, hogy az eddig kötelezően alkalmazandó vezetők és közalkalmazottak létszámának meghatározását a kormányzat teljes egészében a fenntartókra bízta volna.

5. Az Oktatási Minisztérium a népesedéscsökkenés és a súlyos pénzügyi gondok közepette egyszerű működtetési problémának és ezért az önkormányzatok belügyének tekinti a kialakult helyzet megoldását, önmagát elsősorban szakmai irányítónak tekinti. Az iskolák átszervezése során kiélesedett konfliktusokban rendre a pedagógusok és a szülők mellé áll, informálisan a szülői és pedagógusküldöttsé-

geknek támogatást ígér. A közoktatásról szóló törvényt úgy módosította, hogy újabb bürokratikus akadályok állításával nehezebbé vált az iskolák átszervezése (Kt. 87. § [6]), amire az önkormányzatok a gyermekek számának csökkenése és pénzügyi forrásaiknak kormányzati szűkítése miatt kényszerülnek.

VÉGEZETÜL

Ha jól látom, az önkormányzati és a kormányzati szint közötti tartós konfliktus feloldása az erősen tagolt és szétaprózódott önkormányzati rend reformálásával és a közoktatás irányítási logikájának megváltoztatásával oldható meg, természetesen nem mindegy, hogy milyen irányban. Az egyik lehetőség, hogy az ország politikai, ezen belül közoktatás-politikai központja válék meghatározóvá akár a nemzeti érdek, akár a szakszerűség ideológiája szerint, vagy pedig megmarad és megerősödik a választásokon alapuló, a központot ellensúlyozó önkormányzati rendszer, akár regionális és a kistérségi formában.

További alapkérdés, hogy a közoktatást a jövőben továbbra is pedagógiai megközelítésben szervezik-e újjá, vagy pedig közjogi logika mentén. Olyan közszolgáltatásként, amelyben a tanulók teljesítményét növelő mechanizmusok oly mértékben erősödnek, hogy a nemzetek versenyében sikeresek legyünk, és amelyben a költséghatékonysági szempontok fontosak, valamint a döntések azon a helyen születnek meg, ahol a felelősséget viselni is tudják országos, regionális, települési, önkormányzati, illetve iskolai szinten.

Meglehet, hogy marad minden a régiben, s az önkormányzatok csendben átszervezik iskoláikat, a politikai pártok és a pedagógusszakma okolja a hozzá nem értő választott képviselőket, a városi és a községi iskolák között növekszik a különbség, a közoktatásban néhány hatékony iskola kivételével a teljesítmény hanyatlik.

JEGYZETEK

- ¹ A becslés csak az általános iskola esetében végezhető el. Általános iskolába ugyanis majdnem mindegyik 14 éves korú jár. Ez nem igaz a középiskolai oktatás esetében, mert a 18 éveseknek csak kétharmada jár középiskolába.
- ² A feltételek időközben változhatnak, például a tanulócsoportok nagysága is csökkenhet. A tizenhat tantermes általános iskolák előfordulása sem mindenhol jellemző, különösen a kisebb településeken nem, ahol ennél kisebbek, többnyire nyolc tantermesek állnak.
- ³ Az óvodákban a gyermeklétszám a 2001/2002-es tanévben az 1995/1996-oshoz viszonyítva közel 15%-kal csökkent, az óvónők foglalkoztatását mutató

- csoportszám mérséklődése ennél jóval kisebb, 3%-os volt. Ugyanez a jelenség azonosítható az általános iskolákban is: a tanulólétszám 4,4%-os csökkenésével együtt az osztályok száma mindössze 2,5%-kal mérséklődött. A gimnáziumok nappali tagozatán noha a tanulólétszám 11%-kal növekedett, az osztályok száma ennél nagyobb mértékben, 17%-kal emelkedett. A szakközépiskolák esetében is ugyanezt a képet kapjuk: a tanulók száma 14,5%-kal, az osztályoké pedig közel 22%-kal bővült. A szakképzési törvény előírásából következően a szakképző 13–15. évfolyamokon emelkedett a tanulócsoporthoz tartozó osztályra jutó tanulólétszám azonban mindössze 14–15 fő.
- 4 A magas költségvetési normatíva és az alacsony tandíj kombinációjával élő rendkívül jövedelmező magán – de nem alternatív – alapfokú művészetoktatásra és a szakképzés különféle formáira, valamint a jászladányi típusú alapítványi iskolákra itt nem térhetek ki.
 - 5 A szabad felhasználású normatívák nagyságának ingadozását az önkormányzati finanszírozási rendszer kiegyenlíti. Köztudott, hogy igen laza az önkormányzat egészének és az egyes ágazatok finanszírozása közötti kapcsolat. Hiába magas például az ország költségvetésében az oktatásra szánt összeg, az iskolákra mégsem jut arányosan nagyobb összeg, ha az önkormányzati szféra finanszírozása összességében szűkül. Ha azonban több jutna az önkormányzatoknak, akkor sem kapnak többet az iskolák. Az önkormányzati magatartás kiegyenlíti a központi oktatás-költségvetési politika ingadozásait.
 - 6 Ebben a döntésben kül- és oktatáspolitikai motívumok egyaránt szerepet játszottak.
 - 7 Számítani lehet arra is, hogy egyre több iskolaigazgató egyre több hibát fog véteni az iskolájukba járó gyermekek, a napközit, tanulószobát, az étkeztetést igénybevevő tanulók megszámolásában, miképp a kőbányai iskolában történt. Valahogy mindig több lesz a gyermek a tényelegesnél, éppen annyi, hogy tanulócsoporthoz lehessen indítani, ne kelljen összevonni osztályokat, s hogy egyáltalán legyen több pénz az iskolában. Nem lenne meglepő, ha a megbocsátó „megélhetési bűnözés” analógiájára megszületne a számviteli törvénynek a „gyermekek érdekében” történő megsértését elfogadó retorika is.
 - 8 Eredményfilozófiai megközelítésben lényegtelen, hogy a kormány javaslatára, vagy egyéni képviselői indítványra szavazta meg az Országgyűlést.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Az Oktatási Minisztérium statisztikai tájékoztatói.
- Balogh Miklós (2004): „A demográfiai változások hatása a közoktatásban.” In: Palotás Zoltán (szerk.): *Önkormányzat és közoktatás 2003*. Budapest, Országos Közoktatási Intézet.
- CERI [Centre for Educational Research and Innovation]: *Education at a Glance OESC Indicators 1998 Edition*. OECD, 1998, Paris.
- CERI: *Education at a Glance OESC Indicators 2000 Edition*. OECD, 2000, Paris.
- Fenntartható-e a közoktatás? Hatékonysági szempontok érvényesítése a közoktatásban*. Budapest, 2004, Országos Közoktatási Intézet.
- Jelentés a magyar közoktatásról*. Budapest 2003. Budapest, 2000, Országos Közoktatási Intézet.
- Jelentés a magyar közoktatásról*. Budapest. Budapest, Országos Közoktatási Intézet.
- Neuwirth Gábor (2003): *A középiskolai munka néhány mutatója 2002*. Budapest, Országos Közoktatási Intézet.

Települési Önkormányzatok Országos Szövetségének közvélemény-kutatása, 2003.

Sáska Géza (2002): „*The Age of Autonomy.*” *European Education*. 2002–3. Vol. 34., No. 4. 34–56. pp.

Sáska Géza (2003): „*Szakmai és politikai autonómiák a '80-as, '90-es évek magyar közoktatásában.*” *Iskolakultúra*, 2003. 6–7., 88–108. pp.

Sáska Géza (2005): *A szocialista és a polgári nevelés radikális alternatívái.* Budapest, Felsőoktatás-kutató Intézet.