



NEMZETI SZAKKÉPZÉSI ÉS FELNŐTTKÉPZÉSI HIVATAL

Összegző tanulmány
Az állami fenntartásba került szakképzési
intézményrendszer átszervezésének nyomon
követése: koncepció és gyakorlat
című kutatás eredményeiről

Budapest, 2016

1085 Budapest, Baross u. 52.
Telefon: 06 1 477 5600 – Fax: 06 1 210 1063 – www.nive.hu

**A kutatás a Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Tanács javaslatára miniszteri döntés
alapján,
az NFA KA 3/2013.sz. támogatási szerződés keretében valósulhatott meg.**

**Összegző tanulmány
Az állami fenntartásba került szakképzési intézményrendszer
átszervezésének nyomon követése: koncepció és gyakorlat
című kutatás eredményeiről**

Kereszty Orsolya

Kutatásvezető

ELTE PPK FELNŐTTKÉPZÉS-KUTATÁSI ÉS TUDÁSMENEDZSMENT INTÉZET
közreműködött

Kovács Zsuzsa

Budapest, 2016

Tartalomjegyzék:

Bevezető.....	4
Nemzetközi modellek az oktatásirányításban.....	6
Az állam szerepe.....	8
A helyi és területi önkormányzatok szerepe	9
Az intézményi önállóság.....	10
Trendek, modellek az oktatásirányításban	10
A magyar közoktatás és szakképzés finanszírozási jellemzői az átalakítás előtt.....	13
A szakképzés finanszírozási sajátosságai.....	14
Az oktatásirányítás és -finanszírozás átalakítása.....	16
KLIK és a szakképzés támogatása	18
Újabb fenntartóváltás és a szakképzési centrumok szerepe	20
A fenntartóváltás és strukturális átalakítás gyakorlati tapasztalatai	21
A fenntartóváltás és strukturális átalakítás szakmai diskurzusai	27
Összefoglalás	30
Hivatkozások jegyzéke.....	32

Bevezető

A magyar közoktatásban 2011-től kezdődően jelentős átalakulási folyamat kezdődött, amelynek fontos elemét képezi a közoktatás-finanszírozás átalakulása valamint a tartalmi szabályozást új alapokra helyező köznevelési törvény megjelenése. Az oktatásirányítás és finanszírozás rendszere, sajátosságai egy adott ország oktatási rendszerében kimutathatóan hatással van annak hatékonyságára, eredményességére, ezért a rendszerben megjelenő problémák, nehézségek okainak a feltáráshoz szükség van az adott irányítási-szabályozási modell alaposabb megértésére, a működésében megjelenő mechanizmusok azonosítására.

A tanulmány fókuszja a szakképzés és a szakképző intézmények átalakulása és alkalmazkodásának vizsgálata ebben az intenzív változási időszakban. A szakképzést folytató intézmények is állami fenntartás alá kerültek, a köznevelési törvény tartalmi szabályozással kapcsolatos előírásai pedig hatással voltak a szakképző intézmények tartalmi és működési sajátosságainak az átalakulására. A fenntartóváltásban, irányításban és finanszírozásban bekövetkezett változás hatásának a feltérképezését több dimenzió mentén törekszünk megvalósítani: áttekintjük a nemzetközi modelleket és kutatási eredményeket az oktatásirányítás területén, egy interjú vizsgálat szövegeinek a másodelemzését végezzük el, valamint bemutatjuk a történések tudományos értelmezéseit, diskurzusait is.

Bízunk abban, hogy a KLIK által irányított időszak szakképzés-fejlesztéssel, irányítással kapcsolatos céljainak és a megvalósított terveknek a feltárása, meghatározott szempontok mentén történő elemzése, nemzetközi törekvésekkel történő összevetése hozzájárulhat a szakképzési stratégia megalapozott, szakmai szempontokat is előtérbe helyező, a korábbi tapasztalatok eredményeit beépítő továbbfejlesztéséhez.

Summary

The study focuses on the transformation of the institutions of vocational education and training and their adaptation in this intense period of change. The vocational training institutions came under state maintenance, and the requirements of the Act on Public Education, related to content regulation, had their impact on the transformation of the operational and content features of the institutions of vocational training. The study maps the impact of changes in the maintenance, governance and funding of the institutions along several dimensions, combining an overview of the international models and results (in the field of educational administration) with a secondary analysis of an interview-based survey, but also presents the scholarly interpretations and discourses of the events as well.

Nemzetközi modellek az oktatásirányításban

A fejlett országok közoktatási rendszerei az állam, a helyi közösségek (települési és területi önkormányzatok) és az intézmények közötti kiegyensúlyozott felelősség-megosztás irányába mozdulnak el (Halász, 2009). Ez a tendencia nemcsak az oktatási szektort jellemzi, hanem a modern államok kormányzati-közigazgatási rendszereinek a fejlődésére is jellemző, ezt a modellt pedig gyakran a többszintű kormányzás (*multi-level governance*) fogalmával nevezik meg.

A nemzetközi és szakpolitikai közvéleményben egyetértés uralkodik abban a tekintetben, hogy az iskola és helyi önállóság biztosítása fontos tényező, amelyet alátámasztanak a kiemelkedő oktatási eredményeket elérő országok gyakorlatának elemzéséből adódó eredmények, amelyek szerint a helyi-intézményi önállóság -- megfelelő visszajelzési és érdekeltségi/szankcionálási mechanizmusok mellett-- az eredményesség egyik meghatározó tényezője.

Az oktatásirányítás szintjei általában megfelelnek a közigazgatási rendszerek szintjeinek. Ennek megfelelően beszélhetünk központi, területi és helyi igazgatási szintekről, de a területi irányítás általában további szintekre tagolódik. A központi és helyi szintek is eltérőek lehetnek az egyes országokban attól függően, hogy az oktatás igazgatás hogyan kapcsolódik az általános közigazgatás rendszeréhez. Az OECD (2008) alsó középfokú oktatást megcélzó adatgyűjtése során egy háromdimenziós modellt dolgozott ki (szint, terület, mód), hogy megpróbálja megragadni az oktatásirányítás gazdag és komplex megnyilvánulási formáit.

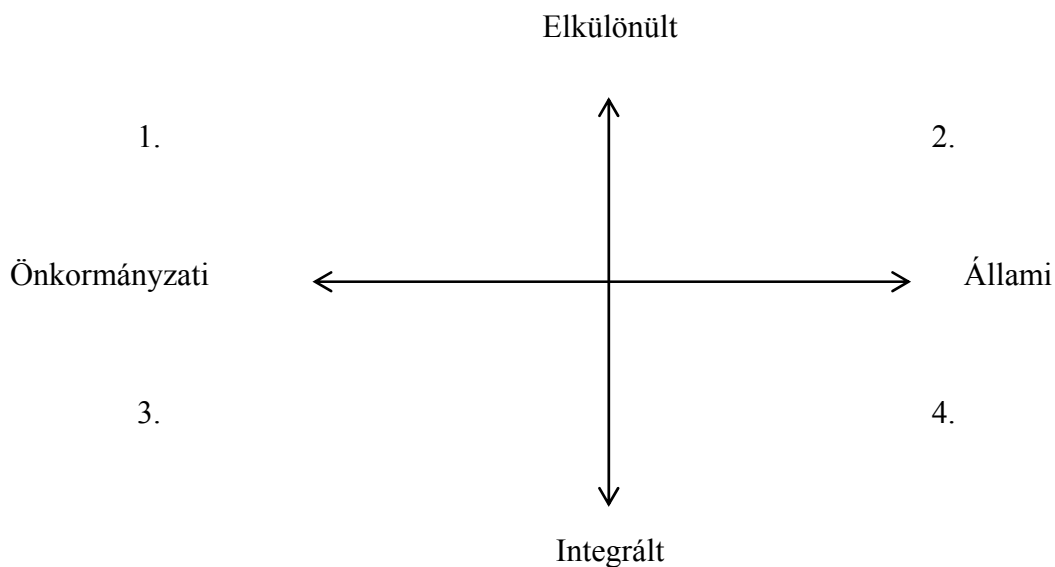
Az első kategória az irányítási vagy döntéshozatali szintek, amelyből hatot különböztet meg (Halász, 2009):

1. központi kormány (*central government*);
2. állami kormányok (a szövetségi jellegű államszervezettel rendelkező országokban *state governments*);
3. tartományi/regionális hatóságok vagy kormányok (ez a nem szövetségi jellegű államszervezettel rendelkező országokban a központi kormány alatti első döntési szint - *provincial/regional authorities or governments*);

4. alsóbb szintű regionális vagy településközi hatóságok vagy kormányok (*sub-regional or inter-municipal authorities or governments*);
5. helyi hatóságok vagy kormányok (a legkisebb közigazgatási egység - *local authorities or governments*);
6. iskolák, iskolai szintű irányító testületek (*school, school board or committee*).

A feladatok leírására az OECD az általa alkalmazott kategóriarendszerben négyféle feladatcsoportot különböztetett meg, de a feladatok ennél jóval részletesebb módon és másfajta osztályozásban is felbonthatóak. E feladatcsoportok az alábbiak voltak (Halász, 2009): 1) a tanítás megszervezése, 2) személyzeti menedzsment, 3) tervezési és szerkezeti kérdések, és 4) forrásallokálás és forrásfelhasználás. A döntéshozatal módjában az OECD négyféle módot különböztet meg: 1) a teljes önállósággal meghozott döntések, 2) más szinten lévő döntéshozókkal történő egyeztetéssel meghozott döntések, 3) az önállóan, de felsőbb hatóságok által megszabott keretek között meghozott döntések, és 4) az egyéb módon meghozott döntések.

Halász szerint a területi irányítás két nagy csoportját szükséges megkülönböztetni: egyfelől, azokat, amelyek az általános közigazgatástól elkülönült oktatásigazgatási rendszereket működtetnek; másfelől azokat, amelyek az általános közigazgatási rendszer egyik szakfeladatként kezelik az oktatás irányítását, és a szakigazgatásért felelős szervek az általános felhatalmazással rendelkező helyi vagy területi közigazgatási hatóságokon (önkormányzatokon) belül, azokba integrált módon működnek. Egy másik dimenzióban az önkormányzati és állami típusokat lehet megkülönböztetni, míg az előbbi esetében a helyhatósági választásokon megválasztott politikai testületek gyakorolják az ellenőrzést, a másik esetben közvetlenül az állami szakhatóságok. Ennek megfelelően a területi (középszintű) közoktatás-irányítás jellege alapján négy típust lehet megkülönböztetni (lásd 1. ábra):



1. ábra: Az oktatásirányítási rendszerek típusai (Halász, 2009)

A fenti két dimenzió nem teljesen független egymástól: a centralizáció általában erősíti az ágazati elkülönülést, az önkormányzati jellegű igazgatás pedig erősíti az integrációt. Halász hangsúlyozza, hogy az oktatásirányítási rendszerek elemzésekkor gyakran eltekintenek a fenti két dimenzió mentén történő elemzéstől, és így egymástól homlokegyenest eltérő rendszerek tűnnek hasonlóknak. Például lehetséges, hogy két oktatási rendszerben egyaránt találunk széles jogkörökkel rendelkező helyi-területi oktatásirányító hatóságokat, csak éppen az egyikben ez a politikailag önálló önkormányzat egyik bizottsága vagy igazgatósága, a másik esetben pedig az oktatási miniszternek alárendelt területi hivatal. E két modell a látszólagos hasonlóság ellenére teljesen eltérő módon működik.

Az állam szerepe

Az ma uralkodó felfogás szerint (Halász, 2009) az állam szerepe az közoktatásban elsősorban a rendszer egészének stratégiai irányítására, az alapvető oktatáspolitikai célok (pl. minőség, eredményesség és méltányosság) teljesülését támogató szabályozási környezet kialakítására, a visszajelző funkció működtetésére és fejlesztő szerep betöltésére irányul. Az intézmények jelentős önállóságot és felelősséget kapnak a szakmai tevékenység konkrét formájának az

alakításában, amit a nemzeti politikák az intézmények menedzsment kapacitásainak a fejlesztésével támogatnak. Vannak olyan (elsősorban angolszász) országok, amelyekben az állam az erőforrások jelentős hányadát közvetlenül, a helyi önkormányzatokat kikerülve juttatja el az intézményekhez, ez azonban nem centralizációt, hanem éppen ellenkezőleg, különösen radikális, piaci logikát követő decentralizációt jelent. Ez a gyakorlat eredményezi jellemzően a legkiterjedtebb olyan központi intézményrendszert, amely közvetlenül az állami feladatok végrehajtását szolgálja, amely általában nem a közigazgatáson belül, hanem azon kívül működik és olyan jelentős önállósággal bíró ügynökségekből áll, amelyek általában a kormányokkal szerződéses és nem alárendeltségi kapcsolatban vannak.

A helyi és területi önkormányzatok szerepe

Az önkormányzatoknak főleg Kelet- és Közép-Európa azon országaiban, amelyek 1990 előtt a volt szovjet blokk részei voltak (pl. Bulgária, Csehország, Magyarország, Lengyelország, Szlovákia) van meghatározó szerepe. Kisebb, de növekvő szerepük van Délnyugat-Európában (Franciaország, Olaszország, Portugália és Spanyolország) és a német nyelvterületen. E modellre általában az jellemző, hogy már korábban az önkormányzatoknak adták át az iskolák fenntartási költségeinek finanszírozását, de a központi költségvetésben hagyták a tanári bérek finanszírozását, és ennek megfelelően a tanári foglalkoztatással kapcsolatos jogosítványok is a központi hatóságoknál maradtak.

Halász elemzésében kiemeli, hogy az önkormányzatok vagy helyi-területi közösségek meghatározó szerepére épülő oktatásirányítási rendszerek működőképességét és teljesítményét számos tényező befolyásolja, melyek egyike az önkormányzatok átlagos mérete és száma. A skandináv és angolszász országok példája azt mutatja, hogy az e rendszerekben lévő lehetőségek akkor használhatóak megfelelően, ha az iskolafenntartó önkormányzatok száma nem túl magas és átlagos méretük nem túl kicsi. A helyi kormányok vagy önkormányzatok eltérő méretei eltérő feladatok ellátását teszik lehetővé, e tekintetben tehát a legnagyobb jelentősége a helyi hatóságként működő önkormányzatok átlagos méretének van. A hazai szabályozás nem tesz különbséget a kisebb és nagyobb, illetve eltérő lehetőségekkel és képességekkel rendelkező önkormányzatok között, és mivel jelentős feladatok települnek olyan önkormányzatokra is, amelyek méreteiknél fogva eleve nem képesek e feladatok megfelelő ellátására, ez folyamatosan azzal a kockázattal jár, hogy mind a

szakmai, mind a laikus közvélemény egy része arra a következtetésre jut, az önkormányzatok nem képesek a megfelelő feladatellátásra.

Az intézményi önállóság

Intézményi önállóságról elsősorban akkor beszélünk (Halász, 2009), ha az oktatást biztosító intézmények jogi személyiséggel rendelkeznek, ennek megfelelően szerződéses kapcsolatokban önállóan kötelezettségeket vállalhatnak és ezek teljesítésért felelőssé tehetőek. Emellett különösen annak van jelentősége, vajon rendelkeznek-e annak a lehetőségével, hogy önállóan célokat jelölhessenek ki. Ha az intézményi önállóságot egyfajta skálán értelmezzük, akkor beszélhetünk kisebb vagy nagyobb méretű önállóságról, amelyen belül többféle típust különböztetünk meg, attól függően, hogy az önállósággal járó jogosítványokat kihez (milyen testülethez vagy vezetési pozícióhoz) telepítik, illetve az intézményt inkább szakmai közösségként vagy inkább szolgáltató szervezetként képzelik el (Halász, 2009). Bár a köznapiban az önállóság szinonimája a „szabadság” vagy „függetlenség,” a megfeleltetés nem egyértelmű: a nagyobb önállóság általában nagyobb felelősséget és a kockázatoknak való jóval nagyobb kitettséget is jelent, ami nem minden résztvevő számára vonzó. Számos ország esetében az intézményi önállóságra való törekvést az állam felülről jövő kezdeményezésként indította el, ami nem mindig esett egybe az intézmények törekvéseivel.

Halász úgy véli, hogy az intézményi önállóságot az oktatási rendszerek szabályozási-irányítási mechanizmusának egyik jellemzőjeként érdemes kezelni, azaz vannak az intézményi önállóságot támogató, azt erősítő szabályozási és irányítási rendszerek, és vannak olyanok, amelyekre ez nem jellemző, ennek következtében nem az intézmények önállóságának mértéke válik fontossá, hanem az, hogy ez a szabályozási rendszer mennyiben segíti a közpolitikai célok elérését.

Trendek, modellek az oktatásirányításban

A modern oktatási rendszerekben többféle irányítási vagy szabályozási modellel találkozhatunk, amelyek az egyes irányítási szintek sajátos felelősségének és feladatainak jellegzetes módon történő meghatározásával járnak együtt. Az egyik leginkább ismert tipológiát Ron Glatter (2002) dolgozta ki, amelyben négy alaptípust különböztet meg:

- piaci versenyre épülő;

- intézményi (iskolai) önállóságra épülő;
- helyi (települési) önállóságra épülő;
- minőségkontrollra épülő.

Ezek közül egyedül a negyedik (az elsősorban az állam által gyakorolt minőségkontrollra épülő) tekinthető bizonyos szempontokból centralizáltnak, és az első kettő lényegében az intézményi önállóságra épülő modell két eltérő típusát alkotja (1 táblázat).

<i>Modellek</i>	Piaci verseny (PV)	Iskolai önállóság (IÖ)	Helyi önállóság (HÖ)	Minőségkontroll (MK)
<i>Jellemező politikák</i>	Tanuló alapú finanszírozás pl. voucher-rel; Nyitott beiskolázás; Az iskolai teljesítményadatok nyilvánosságra hozatala Sokféle iskolatípus	Az iskola joga dönteni finanszírozási, személyzeti, curriculum- és tanuló-felvételi ügyekben; jelentős hatalom az intézményi szintű iskolairányító testületnél	A helyi hatóság joga dönteni finanszírozási, személyzeti, curriculum- és tanuló-felvételi ügyekben; jelentős hatalom az helyi szintű iskolairányító testületnél	Rendszeres felügyeleti vizsgálatok. Részletes teljesítménycélok kitűzése. Kötelező curriculum- és értékelési követelmények
<i>Az uralkodó perspektíva</i>	Kereskedelmi	Politikai és vezetési	Politikai és vezetési	Bürokratikus
<i>Hogyan tekintenek az egyes iskolákra?</i>	Mint vállalkozásra	Mint részvételi közösségre	Mint helyi iskolák közösségére	Mint végső szolgáltató pontra
<i>A fő fókusz a rendszerben</i>	A releváns versenytér	Az egyes iskola	A helyi település mint oktatási egység	A központi vagy tartományi irányító hatóság
<i>Az iskolai</i>	Az intézmény	Delegált	Konzultatív	Irányított

<i>önállóság természete</i>	státusából fakadó			
<i>Az elszámoltatás formája</i>	Szerződéses, a fogyasztótól függő	Kettős felelősség	Felelősség a közös fórum felé	Szerződéses; hierarchikus
<i>A teljesítményért ékelés célja</i>	A fogyasztó tájékoztatása	Visszajelzés az intézményi menedzsment számára	Az egyes intézmények összevetése (benchmarking)	A rendszer monitorozása és fejlesztése
<i>Az iskolavezetői szerep fókusza</i>	Vállalkozó	Vezető és koordinátor	Hálózati szereplő	Termelésirányító
<i>A köztes (helyi-területi) hatóságok szerepe</i>	Minimális	Támogatóm, tanácsadó	Stratégiai koordinátor	Termelés-felügyelet és ellenőrző hatóság

1. táblázat: Kormányzási modellek az oktatásban (Halász, 2009) és Glatter, 2002 alapján)

Ha az egyes oktatásirányítási modellek értékeléséről beszélünk, legfontosabb kritériummá az válik, hogy milyen mértékben teszik lehetővé az eredményesség és minőség biztosítását a közoktatásban. Az eredményesség és a minőség sokféle dimenzióban értelmezhető, egyik kézzel fogható mutató azonban adott: a tesztekkel értékelhető tanulói teljesítmények. Azok az elemzések, amelyek a magas Pisa eredményeket felmutató országokat elemzik, arra a következtetésre jutnak, hogy az olyan szabályozási és irányítási rendszer működteti ezeket az eredményes oktatási rendszereket, amelyre az alábbi négy sajátosság jellemző (Halász, 2009):

- az iskoláknak jelentős önálló mozgásterük van, ami lehetővé teszi a számukra, hogy a saját körülményeikhez illeszkedő célokat tűzzenek ki és ehhez adekvát eszközöket keressenek;
- az iskolák sokféle, jó minőségű visszajelzést kapnak a saját teljesítményükről;

- olyan érdekeltségi és szankcionáló rendszer működik, amely kizárja azt, hogy az iskolák ne vegyenek tudomást esetleges gyenge teljesítményükről és ne törekedjenek jobb teljesítményt elérni;

- olyan külső támogatási rendszer működik, amely képessé teszi az iskolákat arra, hogy javítsák a teljesítményüket.

A korábban bemutatott modellek nagymértékben segíthetik az oktatásirányítási rendszer működésének megértését, saját rendszerünk más rendszerekkel történő összehasonlítását, de csak fenntartásokkal alkalmazható arra, hogy megmondjuk, saját oktatásirányítási rendszerünk mennyire működőképes és milyen változtatásokat igényel.

A magyar közoktatás és szakképzés finanszírozási jellemzői az átalakítás előtt

A közoktatásra fordított összeg mértéke nemzetközi összehasonlító adatok alapján az EU- és az OECD országokban a GDP arányában növekedett, míg Magyarországon csökkent. Ez a változás nem egyedüli, máshol is megfigyelhető (Spanyolország, Észtország, Ausztria), más országokban azonban mégis inkább növekedés tapasztalható. Az arányokat tekintve, 1-1,1%-al többet fordítanak a közoktatásra Európában és más fejlett országokban, mint Magyarországon. Az OECD 2010-ben 25 országban felmérést készített arról, hogy az egyes országok hogyan küzdenek meg a gazdasági válsággal. A felmérés eredménye azt jelzi, hogy míg a legtöbb ország igyekezett szinten tartani, valamint ösztönözni az oktatási ráfordításokat, Magyarország azon kevés kivétel közé tartozott, ahol az oktatásügyi kiadások csökkentek a válság hatására (OECD, 2011). A szakképzés tekintetében az alapfokú szakképzésre fordított állami ráfordítás a GDP százalékában viszonylag alacsonynak számít (0,39%) az európai átlaghoz képest (0,73%) egy 2011-es elemzés alapján, és ez csökkenő tendenciát mutat, de hasonlóan alacsony az egy főre jutó költségek aránya is (3928, míg az európai átlag 8098), bár ebben érzékelhető egy kevés növekedés a 2006-os értékhez képest. Összességében folyamatos forráskivonás jellemezte a magyar közoktatást az elmúlt években. Amellett, hogy a normatív támogatás egységesülni látszott az alaphozzájárulás szintjén, a különböző kiegészítő normatívák változása, illetve a normatív és a programfinanszírozás keveredése továbbra is megfigyelhető. 2013-tól azonban az eddigi rendszert teljesen felülírta az iskolák államosítása.

A szakképzés finanszírozási sajátosságai¹

A szakképzés finanszírozását érintően a szakpolitika elsődleges célja a képzés hatékonyságának és minőségének javítása volt. A legfontosabb kihívásokat az iskolarendszerű szakképzés szélsőségesen elaprózódott, és ezáltal nem költséghatékony intézményi rendszere, a társadalmi partnerek szerepének gyengesége, valamint az a tény jelentette, hogy a különféle finanszírozási szerkezetek nem ösztönözték kellőképpen a képzőket arra, hogy figyelembe vegyék a munkaerőpiac szükségleteit.

Az iskolarendszerű szakmai alapképzést finanszírozó elsődleges források

(a) a központi állami költségvetés, és

(b) az iskolafenntartók (a helyi – megyei vagy települési – önkormányzatok, egyházak, alapítványok stb.) költségvetése.

Az állami hozzájárulást az iskolafenntartók kapták meg -- egy részét automatikusan, míg a különböző céltámogatások pályázatok útján voltak elérhetőek. A helyi önkormányzatoknak csupán a kötött normatív támogatást és a központosított előirányzatokat kell kötelezően oktatási célra fordítaniuk, de valójában az állami hozzájárulást jellemzően még ki is kell egészíteniük egyéb bevételeikből.

A gazdálkodó szervezetnél folyó gyakorlati képzés költségeit a gazdálkodó állja, aki szakképzési hozzájárulását az ezzel kapcsolatban felmerülő költségek fedezésére fordíthatja, illetve ezen felüli költségeit is visszaigényelheti a Munkaerő-piaci Alap (MPA) képzési alaprészből. A szakmai alapképzés (iskolarendszerű szakképzés) technológiai és tartalmi fejlesztését támogatja a fejlesztési támogatás (azaz a gazdálkodó szervezetek által átadott, az SZH terhére elszámolható, a szakmai gyakorlati képzés tárgyi feltételeinek fejlesztését szolgáló tárgyi eszköz vagy pénzüsszeg), az MPA képzési alaprésze és az ESZA támogatása. Az elmúlt években különféle pénzügyi ösztönzőket vezettek be azzal a céllal, hogy a vállalkozásokat tanuló szerződéses képzés (lásd a 4.2 fejezetet) folytatására ösztönözzék (amellett, hogy felemelték a tanulói juttatás összegét, és az iskolák számára 20%-os normatív támogatást biztosítottak). A gazdálkodók által az SZH terhére elszámolható vagy az MPA-ból visszaigényelhető költségek köre és összege folyamatosan növekszik. 2007 óta a vállalkozások anyagköltségeiket a minimálbér 40%-áig számolhatják el abban az esetben, ha hiányszakmában folytatnak képzést. A fejlesztési források elosztása alapvetően változott meg

¹ Cedefop (2011): *A magyarországi szakképzés rövid áttekintése*. Luxemburg: Az Európai Unió Kiadóhivatala.

az elmúlt években. 2008 óta fejlesztési támogatást és az MPA képzési alaprészből adható beruházási célú támogatást csak a legalább 1500 fő nappali tagozatos szakképző iskolai tanulóval bíró térségi integrált szakképző központok (TISZK) fenntartói és a speciális és készségfejlesztő szakiskolák, valamint a felsőoktatási intézmények – a felsőfokú szakképzés és az úgynevezett gyakorlatigényes alapképzések vonatkozásában – kaphatnak. 2008 folyamán a szakképző iskolák döntő többsége csatlakozott valamely TISZK-hez, így kevés kivételtől eltekintve valamennyien jogosultak voltak a fejlesztési pénzek fogadására.

Az oktatásirányítás és -finanszírozás átalakítása

Szabó és Fehérvári tanulmányukban alkalmazkodó oktatási irányításról beszélnek, amely követi az átalakuló közigazgatási folyamatokat, az átalakulás indoka tehát ebben a kontextusban jobban értelmezhető. Történeti áttekintésüket az 50-es évek teljes centralizációjával kezdik, amelyben a struktúra államhatalmi szempontokat előtérbe helyező formálása volt a jellemző; ezt majd a 60-as években érezhető oldódás követi. A folyamatos decentralizációs törekvések eredményeként az 1990. évi önkormányzati törvény eredményezi az önkormányzati rendszer beiktatását, ezt követően a megyék közigazgatási szerepe jelentősen csökken, létrejönnek a kistérségek és a különböző társulások. A 2010-es kormányváltást követően a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium önálló dokumentumban adta közre állam- és közigazgatási reformelképzeléseit (Magyary Program, 2011). A stratégiai dokumentum első változata 2011 júniusában jelent meg, és főképp az államigazgatás terén jelölt ki fejlesztési területeket, de az önkormányzati szervezet területén is számos reformjavaslatot fogalmazott meg. Ugyanebben az évben született meg a nemzeti köznevelési törvény, ami az óvoda kivételével az államra ruházta az alapfeladatok ellátását. A törvény 2012-es módosítása pontosította a fenntartás fogalmát, a 9. § pedig az eredeti szabályozáshoz képest (melyben mindkét tételcsoport költségeit a fenntartó állapította meg) különválasztja a fenntartás és a működtetés költségvetési tervezését.

Az oktatásirányítás felső szintjein megjelenő legfontosabb változás, hogy az Oktatási és Kulturális Minisztérium az egészség-, valamint a szociális és munkaüggyel foglalkozó tárcákkal Nemzeti Erőforrások Minisztérium (később: Emberi Erőforrások Minisztériuma) néven egyesült, a közoktatás pedig államtitkári részfeladattá, később önálló feladattá vált. Az oktatásirányítás középső szintjén a járások és az általuk meghatározott tankerületek vállnak az irányítás fő testületeivé. A HÉTFA Elemző Központ a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) felkérésére az alsó középszintű államigazgatás területi reformjához kötődő szakmai ajánlatot dolgozott ki, amelyben megjelentek a járások és a kialakításukhoz fűződő módszertan (Szabó -- Fehérvári, 2013). A szakértői munka mellett és társadalmi egyeztetés nyomán megfogalmazott törvényjavaslatot az Országgyűlés 2012.június 25-én fogadta el a járások kialakításáról szóló 2012.évi XCIII. törvényt, amely rendelkezett a 198 járás létrehozásáról.

A Kormány 202/2012. (VII. 27.) rendeletével jönnek létre a tankerületek, amelyek illetékességi területe a 2. § (3) szerint a járás illetékességével egyezik meg. Feladatuk az általános iskolák, alapfokú művészeti iskolák és gimnáziumok (később részletesebben szabályozott) fenntartása lett. A (járás) tankerületek mellett a jogszabály létrehozta az ún. megyeközponti tankerületeket is. Megkülönböztető tulajdonságuk, hogy a jogszabály illetékességi területüket az adott megye a szakképző iskoláira, kollégiumaira, pedagógiai szakszolgálati feladatokat, valamint pedagógiai-szakmai szolgáltatásokat ellátó intézményeire is kiterjesztette.

A helyi önkormányzati felelősség csökkenésével az állam lett a köznevelési alapfeladatok ellátásának fő felelőse. A helyi önkormányzatoknál csak az óvodai nevelés maradt, minden más oktatási feladatot az állam intézmények alapításával és fenntartásával, vagy egyházi és magánintézménnyel kötött szerződés alapján lát el. A köznevelési törvény szerint kettéváltak a fenntartási és a működtetési, üzemeltetési feladatok is. Az állami alkalmazásban álló pedagógusok és a szakmai segítők bérét mindenhol közvetlenül a központi költségvetés finanszírozza, míg az intézményüzemeltetési feladatok megoszlanak a központi és a helyi szint között. A megoszlás szempontja a település lélekszáma: a működtetés a 3000 fő feletti településeken önkormányzati feladat maradt, a kisméretű és alacsonyabb bevételi kapacitással rendelkező települési önkormányzatok működtetése pedig a járási beosztást követő tankerületekhez került át. Így méretgazdaságossági szempontból racionálisabb méretű működtetői szervezet jött létre (Péteri, 2014). Ezzel 2500 települési önkormányzat (az összes település mintegy 85 százaléka) teljes mértékben megszabadult az iskolai feladatoktól. A KLIK kialakítása egy új szakmai igazgatási rendszer létrejöttét jelentette, hiszen a tankerületek mint az oktatási hivatal területi szervei nem részei az egységes kormányhivatali rendszernek. Ezt talán az is magyarázza, hogy nem csak oktatási hatósági, irányítási hatásköre van a hivatalnak, hanem számos ágazati szakmai és fenntartói-működtetői feladatot is el kell látnia. Így a tankerületek a KLIK-nek mint az állami köznevelési intézmények fenntartójának területi szervei is. Közöttük az úgynevezett megyeközponti tankerületek a szakképző iskolák, a kollégiumok és a pedagógiai szakszolgálati intézmények, a szakmai szolgáltatások fenntartói. A közoktatási feladatok és az irányítás átalakítását követően a finanszírozási gyakorlat is átalakult, a korábbi forrásszabályozási gyakorlattal szemben a 2011-ben megalkotott önkormányzati törvény a feladatfinanszírozást hangsúlyozta, amely mögött azonban nem volt egyértelműen kidolgozott támogatási-tervezési módszer (Péteri, 2014). A törvényi szintű megfogalmazás mögött az sejthető, hogy megjelent a szándék, hogy az állami

támogatások nagyobb biztosítékot jelentsenek a helyi kötelező közszolgáltatások ellátásához és azok finanszírozása szorosabban kapcsolódjon a feladatok teljes költségeihez. A mai rendszer ugyanakkor nem számol az önkormányzati működtetésű iskolák állami támogatásával. Ez különösen azoknak a nagyobb településeknek okoz gondot, ahol az iskola üzemeltetése az új viszonyok között helyi feladat maradt, hiszen számukra nem csak a korábbi normatív támogatás, hanem a városi szinten jelentős összegű megosztott személyijövedelemadó-bevétel is megszűnt.

KLIK és a szakképzés támogatása

A KLIK felépítésében külön szakosztályt hoztak létre az iskolarendszerű szakképzés feladatainak az ellátásához, erről a 22/2013. (VII. 5.) EMMI utasítás rendelkezik a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ Szervezeti és Működési Szabályzatában. A Szakképzés-szervezési Főosztály a szakmai elnökhelyettes irányítása alatt látja el feladatait (40. §) A Szakképzés-szervezési Főosztály Fővárosi Szakképzési Osztályra és Kapacitás-tervezési és Módszertani Osztályra tagozódik.

(2) A Fővárosi Szakképzési Osztály

- a) szakmai koordinációt gyakorol a fővárosi székhelyű szakképző intézmények és önálló kollégiumok felett;
- b) szakmai segítséget nyújt a fővárosi székhelyű szakképző intézmények és kollégiumok alapidokumentumainak, szabályzatainak előkészítéséhez;
- c) másodfokú döntést hoz a fővárosi székhelyű szakképző intézményekben és kollégiumokban hozott elsőfokú döntések ellen jogszabálysértésre hivatkozással benyújtott kérelem, továbbá a tanulói jogviszony, valamint a kollégiumi tagsági viszony létesítésével, megszüntetésével, a tanulói fegyelmi ügyekkel kapcsolatban érdeksérelemre hivatkozással benyújtott kérelem tárgyában;
- d) elbírálja a fővárosi székhelyű szakképző intézményekben és kollégiumokban működő iskolaszék (kollégiumi szék), diákönkormányzat, szülői szervezet által a jogainak megsértése miatt benyújtott kérelmeket;
- e) a fővárosi székhelyű szakképző intézmények és kollégiumok vonatkozásában megszervezi és működteti a pedagógusok állandó helyettesítési rendszerét;
- f)) adatbázist működtet a fővárosi székhelyű szakképző intézményekről és kollégiumokról;

- g) képviselő útján részt vesz a fővárosi székhelyű szakképző intézményekben és kollégiumban működő intézményi tanács munkájában;
- h) fenntartói ellenőrzést végez a fővárosi székhelyű szakképző intézményekben és kollégiumokban;
- i) értékeli a fővárosi székhelyű szakképző intézmények és kollégiumok pedagógiai programjában meghatározott feladatok végrehajtását, a pedagógiai szakmai munka eredményességét;
- j) ellenőrzi a fővárosi székhelyű szakképző intézmények és kollégiumok pedagógiai programjának, a házirendjének és egyéb szabályzatainak megtartását.

(3) A Kapacitás-tervezési és Módszertani Osztály

- a) napi kapcsolatot tart a megyeközponti tankerületek szakképzési osztályaival;
- b) közreműködik, segítséget nyújt a megyeközponti tankerületek szakképzési koordinációs feladatainak ellátásában;
- c) kidolgozza a szakképzéssel kapcsolatos országos feladat-ellátási koncepciót, fejlesztési tervet, elemzéseket, szakmai irányelveket és feladatszervezési alapelveket;
- d) irányítja, koordinálja a területi szervek feladatellátását;
- e) szakmai-módszertani segédanyagokkal támogatja a megyeközponti tankerületek egységes szakmai feladatellátást;
- f) dokumentum-mintákat készít a szakképzési feladatok ellátására;
- g) a szakképzéssel kapcsolatos jogszabályok módosítási előterjesztéshez bekéri és összegzi a területi szervek javaslatait, észrevételeit;
- h) szakmai tájékoztatókat, megbeszéléseket tart a területi szervek szakképzésért felelős vezetőinek, referenseinek;
- i) a felmerülő szakmai problémákat összegzi, megoldási javaslatokat dolgoz ki;
- j) a területi szervektől érkező jelentések, beszámolók, adatszolgáltatások alapján rendszeresen elemzéseket készít a tankerületek szakmai feladatellátásáról, a munkavégzés hatékonyságáról;
- k) az Intézmény-felügyeleti Osztállyal együttműködésben javaslatot tesz a Köznevelési Hídprogramokban közreműködő szakképző intézmények kijelölésére;
- l) a megyeközponti tankerületi igazgató javaslatainak figyelembevételével döntésre előkészíti a szakképző intézmény létesítésére, átszervezésére, megszüntetésére,

tevékenységi körének módosítására, a szakképző intézmény nevének megállapítására vonatkozó javaslatokat;

m) a szakképzést érintő jogszabálytervezeteket véleményezi, amelynek során együttműködik a Jogi Osztállyal;

n) javaslatokat tesz az elnök részére az országos fejlesztési igények, illetve stratégiák, koncepciók tekintetében, kezdeményezi az ágazati szintű, illetve egyéb érdekképviselőkkel történő kapcsolattartást és egyeztetést.

A hosszú lista pontosan sejteti, hogy mennyire komplex feladatkörrel bízták meg a szakosztály munkatársait, magában foglalva a szakképzésben megjelenő szakmai-konzultációs, irányítási, döntési jogokat és feladatokat törekszik átlátni és irányítani a KLIK keretei között megjelenő szakképzési intézményrendszert.

Újabb fenntartóváltás és a szakképzési centrumok szerepe

2014-ben a szakképzési törvény módosítása rendelkezett a szakképzési feladatok ellátására új, önállóan gazdálkodó költségvetési szervként működő többcélú köznevelési intézmények, a szakképzési centrumok megalakításáról, továbbá meghatározta a KLIK fenntartásában lévő szakképző iskolák jelentős részének fenntartóváltását. Még ugyanebben az évben a 319/2014. (XII.13.) Kormányrendelet a Nemzeti Munkaügyi Hivatal helyett létrehozott Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Hivatalt állami szakképzési és felnőttképzési szervként jelölte ki és a Hivatal főigazgatóját bízta meg a szakképzési centrum főigazgatója feletti munkáltatói jogok gyakorlásával. 2015. július elsejével a nemzetgazdasági miniszter aláírta a szakképzési centrumok alapító okiratait és kinevezte a centrumok főigazgatóit. Ezzel a Nemzetgazdasági Minisztérium fenntartásába kerülő köznevelési intézmények (303 iskola, mivel ezek egy része összetett intézményként működik; összességében 700 tagiskoláért felel a tárca) 44 szakképzési centrumba szerveződtek. Az új rendszerben a korábbihoz képest eltérő irányítási és szabályozási szerepköröket határoznak meg: a szakképzési centrumok szakmai és gazdálkodási önállóságot, a szervezeti egységként működő iskoláik pedig részleges gazdálkodási önállóságot kapnak. A költségvetés hasonló mértékű, a NGM a centrumok között arányosan osztja el a 44 centrum között, a pénz mellé döntési jogosultság is párosul, vagyis innentől kezdve az egyes centrumoknak nem kell a minisztérium jóváhagyását kérni ahhoz, hogy reagáljanak a piaci igényekre, például felnőttképzési tanfolyamokat indítsanak el. Fontos eleme a tervezett finanszírozásnak, hogy a piaci igények kielégítése bevételt is

generál, amelyek jelentős része az iskoláknál marad, egy kisebb hányada kerül a centrumokhoz, ez az aktivitás pedig hosszú távon erősíti a munkaerőpiaccal való kapcsolatot. Mindez nagyobb felelősséget jelent, ugyanakkor motivációs lehetőséget is ad a szakmai feladatok minél eredményesebb megvalósításához és folyamatos napi működéshez.

A fenntartóváltás és strukturális átalakítás gyakorlati tapasztalatai

Az elmúlt néhány év közoktatásban lezajlott szabályozási és irányítási, finanszírozási területein lezajlott változásokról kevés strukturált és tudományosan megalapozott elemzést, értékelést találunk. A szakképző intézmények közvetlen tapasztalatairól a KLIK fenntartás alatti időszakból információt szerezhetünk azonban a 2015. szeptember és november között megvalósított *„Az új törvényi változások alapján bekövetkezett TISZK átalakítások helyzete és nyomon követése”* című vizsgálat során készített interjúk szövegeinek másodelemzéséből.

Az interjúk elkészítésének alapvető célja volt feltárni a TISZK rendszerével, funkcióival, sikerességével kapcsolatos tapasztalatokat azok részéről, akik valamilyen szinten vezetői állást töltöttek be, végigkísérték az elmúlt 5-8 év folyamatos a közoktatási és szakképzési rendszer átszervezésével, átalakulásával járó folyamatot. A KLIK által megvalósított irányítói és finanszírozási modell ennek következtében folyamatos összehasonlításba kerül a korábbi TISZK által nyújtott és a szerveződő, éppen alakuló szakképzési centrumok által nyújtott modellel.

A szakképzés stratégiai fejlesztésének igen látható és átfogó fejlesztési törekvését képezte a Térségi Integrált Szakképző Központok létrehozása. Kidolgozásánál figyelembe vették a nemzetközi versenyben sikeres országok integrációs lépéseinek tapasztalatait, a holland és német gyakorlatot. A TISZK-eknek nemcsak közoktatási, hanem újszerű feladatszerzési feladatokat is el kellett látniuk, szorosabb együttműködést, illetve koordinációt igényelve a fenntartóktól és az iskoláktól.

„A szakképzés korszerűsítése volt a cél, hogy formába öntsék a szakképzést. Sok mindennel próbálkoztak már előtte, többek között voltak a különböző modellek, a városprogram, aztán a világbanki modell a szakképzés átszervezésére, aztán bevezették az új OKJ-t: 2004-ben először próbálkoztak, aztán 2006-ban változtattak rajta. Nyilván valami olyan modellt próbáltak bevezetni a szakképzésbe, ami működik,

és ami a munkaerő-piaci igényeket ki tudja elégíteni teljes egészében és még gazdaságosan is működik. Vagyis a különböző átfedéseket és párhuzamosságokat egy adott területen megszüntetni, a képzést olyan irányba vinni az egyes intézményekben, hogy az célravezető legyen és a munkaerőpiaci igényeknek megfeleljen.” (Szolnok)

Az új rendszer alapelve a regionális megközelítési mód lett, amely igyekezett figyelembe venni az ország különböző régiói, térségei közötti jelentős különbséget, elfogadva, hogy a felmerülő eltérő típusú problémák kezelése és fejlesztése differenciált megközelítésmódot igényelt. A TISZK rendszer szervezeti modelljének lényege a nagy eszköz- és költségigényű gyakorlati képzések központosításával, régióként 2-3 korszerű technológiával felszerelt központi tanműhely kialakítása volt. Ezzel kívánták biztosítani a szakképzésben a korszerű technológiára történő képzést és a kompetencia alapú képzés széleskörű elterjesztését.

A TISZK-ek létrehozásának keretében az első körben 16 modellintézmény jött létre, a szakképzési kínálatban felmerülő párhuzamosságok és felesleges kapacitások folyamatos korrigálása mellett számos kedvezményt biztosítva; így a szakképzési hozzájárulások elérése, a pedagógiai fejlesztések megvalósítása, pedagógiai- és pszichológiai szakmai szolgáltatások igénybevétele. Létrejöttek a Regionális Fejlesztési és Képzési Bizottságok, felhatalmazva azokat számos stratégiai döntéshozatalra, például a képzési kínálat és az állami támogatás és szakképzési hozzájárulásokhoz jutás meghatározására. A stratégiai fejlesztés keretei között megjelenő szakképzési modernizálás megvalósításához jelentős mértékű európai uniós forrásokat rendeltek, amely biztosította a korszerű, de egyben költséges eszközök beszerzését a gyakorlati képzés hatékonyságának növeléséhez.

A TISZK-ek második köre 2008. július 1-jével alakult meg: a fővárosban 12 TISZK alakul, vidéken 2009-ben 78, mely 661 intézmény együttműködését jelentette, vagyis a középfokú szakképzési rendszer 66 %-a valamelyik TISZK-ekhez tartozott (320.000 tanuló, a teljes tanulói mennyiség 86 %-a (Vámosi, 2011). 2007 nyarán a közoktatási és szakképzési törvény összehangolásának eredményeként megteremtették a szakképzés-szervezési társulások/társaságok létrehozásának és együttműködésének jogszabályi hátterét, kialakításra került egy módosított TISZK definíció és meghatározták helyüket a közoktatási rendszerben. A nem állami és nem önkormányzati fenntartók a szabályozás értelmében nonprofit gazdasági társaságot hozhattak létre a szakképzési feladatok ellátására, de akár egymással meg is állapodhattak a szakképzés közös szervezésére. A 2007-ben módosított szakképzési törvény

(7) bekezdése egyértelművé tette azt a jogalkotói szándékot, mely szerint az önkormányzatok közösen alakítsanak gazdasági társaságot a szakképzésben érdekelt más szervezetekkel. A törvényi módosítás alapján a fenntartók tekintetében decentralizált struktúra jött létre, sokféle tanügy-igazgatási és oktatásszervezési megoldást lehetővé téve, biztosítva a helyi/regionális érdekeltségek szerepvállalását a szakképzés feladatainak az ellátásában.

2013. január 1-jével a KLIK átvette minden szakképzési feladatot ellátó önkormányzati iskola és kollégium fenntartását és működtetését, a TISZK rendszer is a KLIK fenntartása alá kerül, új irányítási és finanszírozási modellel működik tovább, amelynek nehézségeire az interjú alanyok világítanak rá. A KLIK-hez való csatlakozás központosítást, és ezzel együtt új finanszírozási forma bevezetését jelentette, ami az együttműködés terén is új helyzetet teremtett és tovább fékezte a rendszer működésének hatékonyságát.

A felmerülő nehézségek alapvetően abból adódott, hogy a KLIK rendszere nem tervezett és kevésbé rugalmasan reagált a szakképzés által igényel sajátos irányítási és finanszírozási formákra:

(1) a TISZK alatt létrejövő nagy infrastruktúrais beruházásait nem tudta megfelelően kihasználni a KLIK, nem tervezett költségeket az üzemeltetésre, a fenntartásra, a korszerűsítésre, de a rendszer által kitermelt bevételi forrásokat „elnyelte”, nem engedte visszaforgatni az azt kitermelő egységekbe.

(amikor a szakképzési hozzájárulás megszűnt) „... Hát, szegények lettünk. Tehát azt lehet mondani, hogy a KLIK időszakot, hogy átvészeltük, azt annak köszönhetjük, hogy a szakképzési hozzájárulás idején az iskola elég komoly technikai fejlesztést hajtott végre, szerszámban, anyagban, és hát ezt használtuk fel abban az időszakban, meg hát még most is használunk belőle, amikor, hát elfelejtették azt, hogy a szakképzés az egy drága dolog.” (Székesfehérvár)”

„A KLIK időszakában gyakorlatilag ugye mesterségesen elfojtottak minden önálló kezdeményezést, még ugye a vállalkozási, piaci jellegű tevékenységet is. Ugye minden bevétel ment a közös kasszába, aztán vagy visszakaptunk belőle: vagy részlegesen, vagy semmit -- leggyakrabban az utóbbi.”

„Hát nem lehetett bevételt produkálni, mert akkor azt visszavonták a projekt finanszírozásából, tehát itt mi termelő tevékenységeket nem folytathattunk ... A KLIK alatt sem. Most a szakképzési centrum alatt lehet már. De nem is érte meg, mert úgyminden pénzt elvitt. Tehát abból egy fillért nem kaptam én, tehát valójában nem voltam érdekelt két éve, hogy én termeljem a pénzt, mert hát teljesen felesleges volt.

Nem volt értelme. Hagyományból tulajdonképpen mi szeretetből bér munkáztunk, nem kértünk érte semmit, vagy szerszámot kértünk ... Mivel régen is bent voltam az iskolavezetésben, tudtam, hogy ez az iskola mennyi pénzből él. A KLIK-es fenntartás idején annak a tizedét sem kaptuk. Döbbenetesen kevés pénzből éltünk. Világos, hogy ez egy látszat megélés volt, mert az iskola az összes tartalékát felélte.” (Székesfehérvár)”

„Változást jelentett én szerintem a KLIK, mi azt lehet mondani, hogy behúztuk a féket. Tehát egyrészt én szerintem nem volt ott rosszindulat, csak elfelejtették, hogy a szakképzésre külön költséghelyet kellett volna tenni. Egyszerűen nem tervezték be, hogy ez milyen sok pénzbe fog kerülni.”

(2) A TISZK-ek megjelenése után változtak a szakképzési hozzájárulás felhasználásának szabályai, amelyek új helyzetet teremtettek a finanszírozás és a partnerkapcsolatok vonatkozásában is, súlyosbítva a korábban említett finanszírozási nehézségeket is.

„ ...ugye még a régi világban nagyon jó dolog volt ez a szakképzési hozzájárulás, és a szakképzési hozzájárulást a cégek közvetlenül az iskoláknak adhatták, annak 10%-át, és rendkívül erős kapcsolat volt a cégek és az iskolák között.” (Székesfehérvár)

„De az a baj, változatlanul, hogy mióta a szakképzési hozzájárulás pénzek központi alapba folynak be, lehet, hogy itt a Kamarák próbálják erősíteni a kapcsolatot az iskolák és az ipar között, de ez nem olyan hatékony. Tehát erre valami új módszert kéne kitalálni, mert lehet értekezletre járni, lehet kimenni, megnézni, hogy milyen gyakorlati helyen dolgozik a gyerek, de ez nem az a ... Pénz beszél, kutya ugat. Ez egy klasszikus kijelentés. Ha én beleszólhatok valamilyen szinten, meg finanszírozom az oktatóhelynek a működését, akkor az sokkal hatékonyabb, mint hogyha a Kamarán keresztül megmondom, hogy mit szeretnék, akkor ők majd leegyeztetik, aztán történik valami, tehát lehet, hogy ez egy modern elképzelés, de szerintem annyira még nem hatékony.” (Székesfehérvár)

„Én már a volt tanítványoktól nem is vásárolok, mert nem égetem magamat, hogy utána meg nem fizetjük ki. Ugye a régi időben az iskolának mindenki örömmel szállított, mert az önkormányzat kifizette a számlákat.” (Székesfehérvár)

A megalakuló szakképzési centrumokkal kapcsolatban a működésükről még a viszonylag kevés tapasztalat ellenére is a megkérdezettek bizakodóan nyilatkoznak.

(1) Az új irányítás decentralizáltabb, átláthatóbb, amelyben a tagintézmények nagyobb önállósággal bírnak.

„Alapvetően kardinális kérdések vannak a centrum kezében, és ugye az operatív tevékenységhez szükséges hatásköri elemek pedig a tagintézményeknél. Tehát minden, ami a diákkal összefüggésben van, ami helyben van, ami az ottani létesítményekhez kapcsolódik, ugye az tagintézményi tényező, viszont az átfogó és az egész szervezet eredményességét meghatározó tényezők vagy biztosító tényező, például a HR gazdálkodás, akkor alapvetően a pénzügyi folyamatok kezelése, a felnőttképzés és a beiskolázás területe az igazgatósági terület.” (2)

„Most viszont ugye a centrumok, illetve a tagintézmények különböző saját, mondjuk így, hogy pénzügyi feltételeiket javító tevékenységet is folytathatnak, tehát bizonyos üzleti tevékenységek, satöbbi, bérbeadások, pályázati tevékenységek a tagintézmények önálló jogkörébe tartoznak és saját feltételeik fejlesztésére fordíthatják.” (Miskolc)

„Ezek a feltételek egy hálózatot képeznek, tulajdonképpen a tagintézményi szint, amelyre a centrumszint épül rá, erre pedig a Nemzeti Szak- és Felnőttképzési Hivatal és felül pedig a fenntartó, a Nemzetgazdasági Minisztérium. Tehát így néz ki ez a hierarchia és ugye egyes szervezeti szintek között garanciális viszonyrendszer működik. Tulajdonképpen a meghatározott főcélok kiindulnak a fenntartóktól vagy a csúcson lévő minisztériumtól, amelynek a lényege a szakképzési erőforrások hatékony kihasználása.” (Miskolc)

(2) a rendszer gyors felállítása és működtetése körüli bizonytalanságok a vezetőkben is kérdéseket vet fel és megfogalmazzák aggodalmaikat is.

„Én minden újat nagyon támogatok, de ennek még nincs költségvetése. Tehát én még nem látom a költségvetésemet. A centrum aktívan dolgozik, de én szerintem még ők sem látják.”

„Azt nem szabad elfelejteni, hogy az osztrákoknál és a hollandoknál ezek a nagy képző központok alakultak ki. Én nem tartom biztosnak, hogy Magyarországon is ez a jó út, mert ugye mi olyan gazdagok nem vagyunk és én változatlanul azt mondom,

ahhoz, hogy valami gyorsan lereagálható legyen, ahhoz egy bizonyos méreten felül nem célszerű gondolkodni, mert akkor az nem olyan gyors, nem olyan hatékony. ... A kidolgozottsággal van változatlanul problémám. Rendszeresen változnak az elképzelések, tényleg mindent akarnak, meg nagyon nagy. Hallottam, hogy vannak 14-15 iskolával rendelkező centrumok. Én ezt túl nagynak tartom. Tehát én ezt úgy gondolom, hogy ez nagyon nagy. Arról nem is beszélve, hogy nem tudom, hogy a helyi önkormányzatokkal leegyeztetve, tehát hogy a helyi érdekek mennyire érvényesülnek.” (Székesfehérvár)

„A centrum egy önállóan gazdálkodó egység, amelynek tagintézményei vannak, de a részleteket nem látjuk, hatásköri kérdéseket kell eldönteni.” (Székesfehérvár)

Az interjúk másodelemzése rávilágított arra, hogy a KLIK által képviselt közoktatás-irányítói és -finanszírozási modell nem támogatta a korábban a TISZK-ek által kialakított és támogatott sajátos szakképzési modellt. Míg a szakképzési alap sajátos rendszere összekötötte a munkaerőpiac résztvevőit és a szakképző intézményeket, valamint mindkettőnek érdeke volt a korszerű tudás és kompetens szakmunkás képzése, ennek megszűnésével átrendeződtek az érdekeltségi körök, a kapcsolatrendszerek felbomlottak, távolabb került egymástól a két rendszer, nehezítve ezáltal az ágazati integrációt is, amelyet korábban a szakképzés fejlesztési koncepció kiemelt. A napi feladatokkal komoly finanszírozási problémái adódtak a gyakorlati képzés megvalósításának, amelyek kihatottak a képzés eredményességére; a költségek tervezésének rugalmatlansága pedig rossz hatással volt a szakképző intézmények és a beszállító cégek kapcsolatára. A közoktatás KLIK által bevezetett központosítása nem volt tekintettel a korábban kialakuló szakképzés sajátos feltételrendszerére, a szakképzési társulások kiemelkedő szerepére, a munkaerőpiaci igényekre való gyors reagálási képességére, amivel a KLIK sajátos irányítási rendszere nem tudott lépést tartani.

A megkérdezett vezetők a fenntartóváltás, az irányítási és finanszírozási rendszer átalakításakor gyűjtött tapasztalataik eredményeképpen azt is megfogalmazták, hogy az újonnan megalakuló szakképzési centrumok esetében mire érdemes a kormányzatnak figyelnie: a centrumok sikeres működése szempontjából meghatározó a demokratikus együttműködés jegyében történő irányítás és vezetés, a gazdálkodás pedig ésszerű, átlátható, a

helyi érdekeket is figyelembe vevő megtervezése és menedzselése, a működés kialakításánál pedig mindenképpen érvényesíteni kell az érintettek helyi, regionális érdekeit.

Az eredményeket megerősítette az OFI 2015-ben végzett kutatása is, amely kitért az elmúlt időszak közoktatásban megvalósuló igazgatási és finanszírozási átalakításának az elemzésére, interjúkkal való értelmezésére is. A szakképző intézmények vezetőivel végzett interjúk kutatás eredményei alapján megfogalmazható, hogy a leginkább kedvezőtlen változás a szakképző iskolákban következett be, amely intézmények korábban vállalati kapcsolataik révén komoly bevételekhez jutottak szakképzési hozzájárulásból, illetve pályázatok révén a szakképzési alapból (Balogh, 2015). A jogi szabályozás változása egyértelmű forráskiesést jelent számukra: mivel a tankerületek egyrészt nem önálló gazdálkodásúak, ezért közvetlen érdekeltységük kisebb, másrészt az iskolák közreműködése nélkül nem tudnak érdemi bevételnövelő tevékenységet folytatni. A bekövetkezett változások az érdekeltégi viszonyokra is negatív hatással volt: a szinte teljes mértékű centralizáció, forráshiánnyal párosulva, a köznevelési rendszer szereplői többsége bevételnövelési érdekeltiségét minimalizálta, illetve a ráfordítások visszafogásában tette érdekeltté őket

A fenntartóváltás és strukturális átalakítás szakmai diskurzusai

A szakmai diskurzus egyöntetűen centralizációnak nevezi a KLIK által képviselt strukturális átalakítást, mint a központi és a helyi kormányzati szint közötti felelősség megosztásának az újraszervezését (Péteri, 2014). A folyamat részeként létrejött a közoktatás új feladatmegosztási, irányítási és finanszírozási rendszere, amely az előző két és fél évtized során szervesen kifejlődött intézményeket és működési gyakorlatot váltotta fel.

Mivel a kialakított rendszer hatékonysága nehezen mérhető, ezért Péteri a kialakuló rendszer működőképességét két szempontból értékeli: az elszámoltathatósági viszonyok átalakítása és a korábbi rendszerben is érzékelt problémák megoldása. A problémák közül a legfontosabbaknak tartja a) a közoktatás finanszírozhatóságát a gazdasági válság időszakában, a csökkenő tanulólétszám mellett; b) a közoktatás működésének hatékonyságát javító érdekeltégi viszonyok hiányát, valamint c) a rendszerben meglévő méltányossági- kiegyenlítési problémákat.

A rendszer fő szereplői (kormányzat, szolgáltató, fogyasztó) között kialakuló függelmi-ellenőrzési viszonyok határozzák meg egy adott közszolgálati rendszer eredményességét: ez ugyanis akkor biztosított, ha az adminisztratív, a fogyasztói és a politikai elszámoltathatóság egyforma erősséggel és viszonylag kiegyensúlyozottan működik. Az új közoktatási rendszerben alapvetően átalakult az elszámoltathatóság: a helyi önkormányzat köznevelési feladatainak csökkenésével a választói kontroll ezen a szinten leértékelődött, a központi kormányzat területi egységei, az ellenőrzést végző megyei kormányhivatalok, az oktatási hivatal és KLIK tankerületei pedig elsősorban igazgatási függelmi rendszerben, tehát közvetlen lakossági-választói befolyás nélkül működnek. A rendszer legerősebb eleme -- az iskolaalapító és -fenntartó, a béreket finanszírozó, vagyonkezelő, valamint a hatóságként funkcionáló és a tanfelügyeleti rendszert működtető központi kormányzat -- és az iskola között is egyirányú kapcsolat alakult ki. Kutatások ugyanakkor azt jelzik, hogy az új rendszernek vannak olyan elemei, amelyet a résztvevők támogatnak: például a pedagógusok többsége szükségesnek tartja az iskolát és a tanárt ellenőrző tanfelügyeletet (Lannert, 2012).

A finanszírozhatóság kérdése sajátos módon alakult a 2013-2014-es években: finanszírozási modell hiányában a kiadásokat a korábbi intézményi szerkezetet és a pedagógusbérek növelése határozta meg (Balogh, 2015). Az alultervezés miatt a fenntartói feladatokat ellátó szervezet folyamatosan forráshiánnyal volt kénytelen szembenézni és csak pótelőirányzatok segítségével tudták elérni a finanszírozhatóság minimumát. A tervezettel ellentétben a KLIK által finanszírozott iskolák pénzügyi helyzete kedvezőtlenebbül alakult, mint az önkormányzatok által működtetett intézményeké: ennek hátterében az állhatott, hogy a tankerületek a forráshiányt a dologi kiadások minimalizálásával, a kifizetések késleltetésével igyekeztek kezelni.

A hatékony feladatellátásban megjelenő érdekeltség egy másik olyan terület, ahol jelentős változásokat eredményezett az új igazgatási rendszer. A korábbi decentralizált közoktatási feladatmegosztás, irányítás és finanszírozás gyakorlata a hatékony feladatellátásra való ösztönzést a települési önkormányzat és intézmény szintjén teremtette meg. A több hasonló jellegű iskolát fenntartó, jellemzően városi önkormányzatok az elosztás második lépcsőjében kidolgozták a saját maguk feladat- és teljesítményfinanszírozási rendszerét. A többcélú kistérségi társulások elterjedését külön állami támogatás ösztönözte, míg az általános célú támogatások rendszerét erős saját bevétel-növelési érdekeltség egészítette ki, mind önkormányzati, mind intézményi szinten. Az új központosított köznevelési rendszer egyik mozgatója a méretgazdaságosság tankerületi-járási szinten történő érvényesítése, amely a

bérrendszer központosításával nem képes a teljesítményalapú differenciálásra, helyi, intézményi szinten ösztönző hatása csekély és nem szolgálja az ágazat működésének a hatékonyságát -- véli Péteri. A lezajlott központosítás másik minősítési szempontja az, hogy mennyire képes a közoktatáshoz való egyenlő hozzáférést és a kiegyenlített szolgáltatási színvonalat biztosítani. Az egységes bértábla a bérrendszert kiegyenlítetté teszi, annak ellenére, hogy az egyéni teljesítmény elismerésére alig nyújt lehetőséget. Az intézményüzemeltetés szintjén a közös beszerzések, az egységes taneszközellátás feltehetően járási-kistérségi szinten kiegyenlítettebbé teszi az iskolák működési feltételeit. Az viszont már látható, hogy a saját bevételek csökkenni fognak, amit az üzemeltetés finanszírozási gyakorlata nem képes kiegyenlíteni, illetve pótolni. Az eltérő adottságokból és a kiinduló helyzetből adódó különbségek kezelésének módja azonban ma még nem ítélni meg, hiszen a KLIK gazdálkodási-elosztási szabályai sem ismertek. Péteri úgy véli, hogy a 2011-től megkezdődő átalakulás a közoktatási rendszer legfontosabb szereplőinek igényeire részben válaszolt. Ez a több mint két évtizedes folyamat során létrejött közoktatási intézményrendszer többé-kevésbé szerves fejlődés eredményeként alakult ki és igyekezett a korszak szülői-tanulói, önkormányzati-iskolai és tanári-tanítói igényeire válasz adni. A rendszer ugyanakkor számos problémával küszködött: a helyi önkormányzati költségvetések eltérő lehetőségei miatt az oktatás színvonalában és az iskolák működésében nagy különbségek alakultak ki. Ugyanakkor az állami támogatási rendszer a helyi önkormányzatoknál és az iskolákban képes volt a gazdálkodási érdekeltséget – részlegesen – megteremteni, a kistérségi társulások rendszer hatása korlátozottan, de érzékelhető volt. A központosítás egyik célja feltehetően az volt, hogy a korábbi rendszer ezen problémáira megoldást adjon, a változások azonban a közoktatási rendszer belső egyensúlyát megbontották.

Összefoglalás

A közoktatási intézmények állami fenntartásba vételével, a KLIK létrehozásával egy olyan elkülönült igazgatási rendszer jött létre, amelyben az állam erőteljes irányító szerepet vállalt a nevelési feladatok megvalósításában, háttérbe szorítva a helyi/regionális érdekeltségeket, megakadályozva az intézményi autonómia megjelenésének bármilyen fokát is. A szakmai diskurzus rávilágított arra, hogy ez az igazgatási-finanszírozási modell nem kapcsolódott az elmúlt évtizedek közoktatásában szervesen kialakuló fejlődési tendenciáihoz, a szakképző intézményekben pedig komoly nehézségeket okozott a korábban kialakított szakmai képzések szakszerű megvalósításakor. A szakképzésben kialakuló kapcsolatrendszer a munkaerőpiac regionális szereplőivel kellőképpen biztosította azt a visszacsatolási rendszert a képzés minőségéről, amely a kutatások alapján is szükséges a minőségi oktatásra való törekvésekhez; az intézmények önállóságának beszűkítése azonban e kapcsolatok ellehetetlenülését vonta maga után, ami nem ösztönzi a minőségre való törekvés mechanizmusait.

A közoktatás szereplői között kialakuló kényes egyensúly az irányításban az erőteljes központosítással felborult, a helyi/regionális, intézményi érdekeltségek háttérbe szorultak, az intézmények nehezen tudtak alkalmazkodni a kialakult szabályozási modellhez. A szakképzés intézményrendszerében ez az egyensúlyvesztés még látványosabb volt, hiszen a központi irányítás pontosan azokat az erőteljes kapcsolódási pontokat bomlasztotta fel a helyi/regionális szereplőkkel, amely korábban biztosított az iskolarendszerű szakképzés és a munkaerőpiac hatékony együttműködését. Az elmaradó bevételek, a forráshiányos finanszírozás a szakképzés azon területét érintették negatívan, amelyre épült: a szakmai képzést biztosító eszközöket és infrastruktúrát.

A közoktatás irányítási és finanszírozási módszereinek biztosítaniuk kell az egységes köznevelési célok elérését, ugyanakkor figyelembe kell venniük a tanulási igények változatosságát és sokszínűségét. A témával foglalkozó szakemberek egyetértenek abban, amit a kutatási eredmények is alátámasztanak, hogy e kettős cél megvalósítását leginkább egy olyan irányítási struktúra biztosíthatja, amely erős állami szerepvállalás mellett kellő mértékben engedi a helyi/regionális jellegzetességek, igények és érdekeltségek érvényesülését. Az NGM által létrehozott szakképzési centrumok koncepciója mutat hasonlóságot ezzel az elképzeléssel, a sikeres megvalósításhoz ugyanakkor építeni kell a

korábbi időszakok pozitív és negatív tapasztalataira, úgy a gyakorlati képzésben, mint a tudományos életben is hozzáértő személyek véleményére, igényeire, elvárásaira.

Felhasznált források

- Péteri Gábor (2014): Újraközpontosítás a közoktatásban. *Educatio* 23 (2014), 1. szám. 13–25.
- Balogh Miklós: A hazai közoktatás finanszírozása az ezredfordulót követően. In: Györgyi Zoltán – Simon Mária – Vadász Viola (szerk.): *Szerep és funkcióváltás a közoktatás világában*. Budapest: OFI. 93-114.
- Szabó Zoltán András – Fehérvári Anikó (2013): A közoktatás fenntartói és finanszírozási változásai a jogszabályok tükrében (2010–2013). *Új Pedagógiai Szemle* 63 (2013), 9-10. szám. 51-73.
- CEDEFOP (2013): *On the way to 2020: data for vocational education and training policies. Country statistical overviews*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- CEDEFOP (2011): *A magyarországi szakképzés rövid áttekintése*. Luxemburg: Az Európai Unió Kiadóhivatala.
- Halász Gábor (2009): *Az állam, a helyi önkormányzatok és az iskolák közötti felelősségmegosztás a közoktatás irányításában*. Kézirat, készült a az Oktatási és Kulturális Minisztérium megbízásából.
http://www.nefmi.gov.hu/letolt/kozokt/kozokt_ir_090907.pdf, (Utolsó letöltés: 2016. 01. 10.)
2012. évi CLXXXVIII. törvény a köznevelési feladatot ellátó egyes önkormányzati fenntartású intézmények állami fenntartásba vételéről.
2011. évi CXC. törvény a nemzeti köznevelésről.
2011. évi CLXXXVII. törvény a szakképzésről.
- 22/2013. (VII. 5.) EMMI utasítás a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ Szervezeti és Működési Szabályzatáról.