

„Velkey dolgozata új és eredeti – nemcsak az oktatásügy szakirodalmát, de a társadalomföldrajz és társadalomkutatás határmezsgyéjén mozgó oktatáskutatásokat is új eredményekkel gazdagítja. Sőt – szerencsés esetben (s ebben reménykedünk is) – új lendületet adhat egy kutatási iránynak, újból aktivizálva annak képviselőit. Ha a dolgozat újszerűségeiről esik szó, akkor ez nemcsak eredményeinek (megállapításainak) újszerűségét jelenti, hanem annál többet. Hozzájárulást az oktatásközülogiai vizsgálatok másodvirágzásához Magyarországon és a magyar nyelvterületen.”

Kozma Tamás ny. egyetemi tanár (Emeritus)
Debreceni Egyetem, Felsőoktatási K+F Központ (CHERO)

„A magyar közoktatásra, annak gyakorlatára az 1993-ban és 2011-ben elfogadott törvények meghatározó módon hatottak. A vizsgált időszakot éppen ezek a dátumok két, jellegét tekintve lényegesen különböző fejlődési szakaszra osztja. Ennek elméleti és gyakorlati jelentősége is van, mivel a szerzőnek az elméleti folyamatok feltárása és elemzése olyan háttérrel adott, melyre regionális sajátosságokat jól érzékeltető empirikus kutatást is építhetett. Ez a sajátosság munkája gyakorlati értékét kiemeli, még akkor is, ha az elemzési időszak végére egy olyan szabályozási környezet alakult ki, mely számos vonatkozásban korrekcióra kényszerítette az ezredforduló időszakára felgyorsult fejlesztéseket. Mindezek a tényezők együttesen e nagy volumenű kutatási vállalkozás elméleti és gyakorlati jelentőségét a szemléleti megújulás szempontjából is kiemelik. E vonatkozásban a mű a legújabb társadalomtudományi kutatások számára, különösen a köznevelés és szakoktatás vonatkozásában értékes megállapításokat, szélesebb körben is alkalmazható, tudományos igazolható elveket fogalmaz meg.”

„Az imponáló elméleti háttér bemutatása egyfelől érzékelteti a probléma diszciplináris elvi összetettségét, másfelől éppen a hazai adaptációs elméletek ismertetése által a statikus értelmezések leegyszerűsítő veszélyeit is bemutatja. Pozitív eredmény, hogy a szerző nem elégszik meg a hazai oktatási rendszer jelenkori átalakulásának korrekt és szakmailag igényes kritikai elemzésével. A kötet zárófejezete lényeges, s remélhetőleg a szélesebb szakmai közvélemény számára is konstruktív vita tárgyát jelentő javaslatokat fogalmaz meg. E részben új szemléletű – tudomásom szerint hazai előzményekkel nem rendelkező – elemzés olvasható az alapellátás megváltoztatásának szükségességéről, valamint a középfokú oktatás és az iskolarendszerű szakképzés továbbfejlesztéséről.”

Benedek András, egyetemi tanár, tanszékvezető
Budapesti Műszaki Egyetem, Műszaki Pedagógiai Tanszék



VELKEY GÁBOR

DINAMIKUS EGYENSÚLYTALANSÁG

VELKEY GÁBOR

DINAMIKUS
EGYENSÚLYTALANSÁG

Dinamikus egyensúlytalanság

**A hazai közoktatási rendszer szétesése,
felforgatása és a konszolidáció esélye**

Velkey Gábor

Szakmai lektor
Dr. Benedek András
egyetemi tanár, az MTA doktora

Nyelvi lektor
Juhász Orsolya

ISBN 978-963-9899-74-2

© Velkey Gábor 2013

Kiadja a
Magyar Tudományos Akadémia
Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont
Regionális Tudományok Intézete

Nyomtatás és kötés:
Gyomapress Kft.
info@gyomapress.hu

Budapest–Pécs–Békéscsaba
2013

Tartalomjegyzék

Előszó	3
Bevezetés.....	5
I. Elvi megközelítés.....	9
1. Az oktatási rendszer társadalomelméleti közelítése.....	12
2. A rendszer újratársadalmításának értelmezése	23
3. Az oktatási rendszer célstruktúrája	27
4. A közfinanszírozott intézményes oktatás legfontosabb funkciói.....	28
5. Közpolitikai dilemmák a közfinanszírozott intézményes oktatás szervezésében.....	33
II. A közfinanszírozott intézményes oktatás hazai rendszere	36
1. Képzési szerkezet, intézményszerkezet	37
2. A közoktatás rendszerének irányítása és fenntartása	45
3. Az intézményes oktatás-nevelés finanszírozásának általános szabályai.....	57
4. Az iskolarendszerű szakképzés szervezése és finanszírozása.....	66
A gazdasági kamara szerepe az iskolarendszerű szakképzés szervezésében	71
A kiszervezett gyakorlati képzés finanszírozásának speciális szabályai	74
5. A közfinanszírozott intézményes oktatás szabályozásának kritikus elemei.....	78
III. A képzési rendszer működésének legfontosabb jellemzői.....	86
1. Az intézményrendszerbe történő első belépés társadalmi és területi összefüggései	87
2. Szelekciós mechanizmusok a közoktatásban. Első szelekció: az iskolakezdés	91
Iskolakezdés a rendszerváltás előtt és után.....	92
Verseny a gyermekekért az óvodák és az általános iskolák szintjén.....	95
A verseny következményei az óvodai ellátás területi rendszerében.....	100
A verseny következményei az általános iskolai ellátás területi rendszerében	102
3. Második szelekció: az általános iskola utáni továbbtanulás	109
Rendhagyó szerkezetű gimnáziumok; történelmi, pedagógiai, „gyermekszerzési” innováció	111
Többcélú szakképző intézmények; verseny a tanulókért, a perspektíváért	117
A közismereti és szakmai képzés elválasztása; átjárhatóság vagy röghöz kötés	127

4. Harmadik szelekció: szakképzés és/vagy felsőoktatás	138
IV. Az iskolarendszerű szakképzés szervezésének gyakorlata	142
1. A gazdasági szereplők részvétele az iskolarendszerű szakképzésben.....	148
2. A fejlesztési támogatás jellemzői 2008 szeptembere előtt.....	159
3. A szakképzés és területi rendszerének változása a TISZK-modell bevezetése után	168
4. A pályaválasztás és korrekciójának lehetősége a TISZK-modell előtt és után, illetve napjainkban.....	179
V. Kritikus pontok a hazai iskolarendszerű képzésben, és az előrelépés, a konszolidáció lehetséges irányai	185
1. Az alapellátás újragondolása.....	185
2. A középfokú oktatás és az iskolarendszerű szakképzés továbbfejlesztése.....	192
3. Az iskolarendszerű szakmai gyakorlati képzés rendszerének átalakítása.....	197
Hivatkozott irodalom	202
Ábrák, táblázatok, mellékletek jegyzéke.....	209
Mellékletek.....	210

Előszó

A könyv, amit kezében tart az olvasó, egy majd két évtizedet átfogó kutatási és közéleti tevékenység rendszerező összefoglalása. A munkát 1987-ben, az egyetemi tanulmányaimat lezáró szakdolgozat készítésével kezdtem, amiben a magyarországi cigányság történetét elemeztem az oktatás kérdéseivel is foglalkozva. Tudományos kutatói pályám első időszakában a helyi társadalom, politika témakörén belül a közszolgáltatás-szervezés és a lokalitás kérdéseit jártam körbe. „A társadalmi integráció elméleti kérdései” című következő szakdolgozatom ennek elméleti megalapozását segítette. A '90-es évek végén az MTA Regionális Kutatások Központja által végzett területfejlesztési kutatásokban Békés és Csongrád megyében, majd a Dél-alföldi régióban, később több kistérségben vizsgáltam a humán szolgáltatások területi jellemzőit.

Ezt a fejlesztéspolitikai megközelítést a gyakorlati cselekvés oldaláról egészítette ki közéleti tevékenységem. 1994-től nyolc éven át Békéscsaba önkormányzatában az oktatási terület bizottsági elnökeként, majd a humán területeket felügyelő alpolgármesterként közvetlenül ismerhettem meg az intézményi és a fenntartói oldalt. Békéscsaba rendkívül kiterjedt oktatási intézményrendszerén keresztül alkalmam volt a kisgyermekkor intézményi szolgáltatásaitól a felsőoktatásig nyomon követni a változásokat. Széles körű tájékozódásomat segítette, hogy a fogyatékkal élők intézményi szolgáltatásai, a korai fejlesztés, az autizmussal élők ellátása, egyházi fenntartású intézmények, alapítványi és magán-iskolarendszerű szakképzést folytató iskolák, állami felnőttképző és kiterjedt piaci képzés jellemezte a várost. Békéscsaba ráadásul azon középvárosaink egyike, ahol a magas szintű gimnáziumi képzés mellett az összes képzési irányt lefedő szakképzés is létrejött, közöttük felsőoktatás-orientált, nagy presztízsű, regionális beiskolázású szakközépiskolákkal, a hagyományos tanonképzést továbbvivő szakiskolákkal, speciális szakiskolával. Ezt az időszakot az oktatás területén a folyamatos változtatás jellemezte, így a finanszírozási és szabályozási rendszer alakulását a fenntartói irányítás, a területi ellátás szervezése és az intézményekben folyó munka oldaláról is követhettem. Emellett óraadóként alkalmam volt a felsőoktatás rendszerébe is beletekinteni.

Az új évezred első évtizedének utolsó harmadában országgyűlési képviselőként a szabályt alkotó, törvényhozó szerepet is megismerhettem. Ebben az időszakban több alkalommal foglalkozott az Országgyűlés közoktatási, szakképzési, felsőoktatási kérdésekkel. E viták résztvevőjeként a jogszabályok változtatásának mechanizmusait, a szükséges egyeztetési folyamatokat is láthatam, és átélhettem a rendszer változtatásának következményeit és felelősségét.

A könyv megírásának fontos előzménye a 2007 tavaszán elnyert „A szakképzési hozzájárulás és a szakképzési alaprész felhasználásának területi és strukturális jellemzői, a szabályozás változásainak következményei és továbbfejlesztésének javasolt iránya” című OFA kutatási¹ pályázat, amit 2009 tavaszán „Az oktatás hazai rendszere, működési zavarai és megújításának irányai”

¹ OFA K/2007 Munkaügyi tárgyú kutatások 7341/11. számú pályázat (lezárva és elfogadva a 2009/211. sz. OFA-elnöki határozattal)

című kutatási jelentéssel zártam le. A kutatási projekt és a zárójelentés címe közötti eltérés jelzi, hogy egy szűkebben körülhatárolt témakört szélesebb összefüggéseiben vizsgáltam. A munka során ugyanis rengeteg olyan, a hazai közoktatás alapkérdéseit feszegető téma került előtérbe, amelyek nélkül a szakképzés részletkérdései nem érthetők meg, így nem is elemezhetők.

Ezt a széles alapozású megközelítést megtartva készítettem 2011-ben „A (szak)képzés hazai rendszere, működési zavarai és megújítása” című doktori (PhD) értekezésemet, amiben még nem foglalkozhattam a közoktatás, szakképzés, felsőoktatás teljes rendszerét alapjaiban megváltoztató, 2011 végén elfogadott, több lépésben hatályosuló szabályzókkal és következményeikkel.

2013-ban azonban már létrejöttek az új struktúrák keretei, így elemezhető az átalakítás, még ha a kezdeti időszakot a radikális változtatás amúgy szokásos zavarai is terhelték, és az új szabályok egyes elemei felmenő rendszerben csak napjainkban épülnek be a gyakorlatba. Korai a következmények elemzése! – vethetné a szememre nemcsak a laikus, hanem a szakértő olvasó is. Nem is vállalkozom erre, ugyanakkor az átalakulás folyamata közben is érdemes visszatekinteni a változtatás valódi okaira. Nem törekszem tehát az átalakítás egészének értékelésére, célom csupán a rendszer működését meghatározó legfontosabb jellemzők értelmezése, illetve a változások és változtatások irányának és érzékelhető, várható következményeinek a számbavétele.

Elemzéseim során tudatosan a rendszer azon összetevőinek a vizsgálatára helyezem a hangsúlyt, melyek háttérbe szorultak az elmúlt évek szinte könyvtárryira duzzadó szakirodalmában, vagyis szorosan a strukturális sajátosságokra, a szakképzés vizsgálatára és a területi folyamatokra.

A könyv megszületéséért köszönet illeti kutatótársaimat, doktori értekezésem opponenseit és kéziratom lektorait hasznos tanácsaikért; azokat az oktatási intézményekben, fenntartói szervezetekben, hivatalokban, kamaráknál, gazdasági szervezeteknél dolgozó szakembereket, akik segítői és elszenvedői voltak közéleti tevékenységemnek, valamint azokat a politikustársaimat, akik helyi, regionális és országos szinten vitákkal, érvekkel segítették munkámat. Közülük szeretném külön is kiemelni a Békéscsaba Megyei Jogú Város Önkormányzata által fenntartott oktatási intézmények vezetőit, szakembereit, az oktatási bizottságban dolgozó szakértőket, helyi politikusokat, akikkel hosszú, néha éjszaka nyúló üléseken formáltuk egymást szakmailag és emberileg egyaránt.

E könyv azonban nem születhetett volna meg gyermekeim (Gábor, Sándor és Artúr) és főképp házastársam (Erika) segítségével, aki nemcsak olvasószerkesztőként, türelmes támogatóként, hanem szakmai javaslataival is nagyban hozzájárult az itt leírtakhoz.

Békéscsaba, 2013. december 19.

Velkey Gábor

Bevezetés

A rendszerváltás utáni második évtized közepétől a különböző nagy állami ellátórendszerek fenntarthatatlansága és az e rendszereket újragondoló átfogó reformok szükségessége egyre szélesebb körben fogalmazódott meg hazánkban. A rendszerváltás során a legfontosabb társadalompolitikai alapkérdésekben megszülettek a szükséges döntések. Ez a kvázi konszenzus azonban nemcsak törékeny volt, hanem ekkorra el is porladt. Egyrészt a társadalom számára nem volt részleteiben ismert, így nem is válhatott elfogadottá, másrészt az utólagos politikai átértelmezések tudatosan verték szét a megegyezés maradványait.

Bár a szakértő közvélemény a reformkényszert elismerve nyitottnak tűnt egy új konszenzus kihordására, az önmagát is gúzsba kötő politika képtelen volt ezt a folyamatot végigvinni. Így az állami közszolgáltatások különböző részterületein (középszintű közigazgatás, közoktatás, egészségügy) megfogalmazódó reformkezdeményezéseket a tartalmi nézet- és érdekkülönbségek, illetve a rövid távú hatalmi célok szinte már az elképzelések kimondásának pillanatában szétzilálták, lehetetlenné téve a tartalmi vitát és a megegyezést. A közvélemény pedig az újabb és újabb reformkudarckokra és a politikai intézményrendszer egyre szembetűnőbb torzulásaira, továbbá a negatív folyamatokat felerősítő nemzetközi pénzügyi válságra válaszolva – túllépve a reformfrazeológián – a társadalompolitikai alapkérdések felvetésével immár a korábbi látszatkonszenzus utolsó elemeit is megkérdőjelezte. A nagy állami ellátórendszerek (egészségügy, oktatás, szociális ellátások) működési zavarai helyett így az állam szerepének és feladatainak teljes újragondolása, az állami ellátásokat és szolgáltatásokat szervező, egyúttal a helyi közszolgáltatásokért is felelős önkormányzati rendszer érdemi átalakítása, az egyre szélesebb körben jellemző, bizonyos területekben már-már kezelhetetlen konfliktusokat okozó társadalmi és területi egyenlőtlenségek kérdései kerültek előtérbe.

Az elmúlt két és fél évtizedben az állami ellátások, szolgáltatások közül talán az oktatási rendszerben történt a legtöbb változás. Kormányok jöttek-mentek és indítottak el, állítottak meg reformokat. E permanens változások hatására az ágazat szereplői szinte könyörgésként fogalmazták meg minden újabb és újabb kormányzati ciklus előtt a „csak reformot ne” kérésüket. A folyamatos változásokból következő, állandósuló bizonytalanság megszüntetése jogos igénye volt minden érintettnek. A szinte egymást követő módosítgatásokkal² azonban nemcsak hogy nem sikerült a működési zavarok közül nagyon sokat kezelni, de rendre újabb és újabb problémák keletkeztek:

- a) A gyermekek napközbeni ellátását jelentő, de fontos szocializációs funkciót is betöltő bölcsődei, óvodai szolgáltatás az ellátórendszer területi el-

² Például 2009 eleje és a 2010-es parlamenti választások között a felsőoktatási törvényt három, a felnőttképzésről szólót két, a szakképzésről és a szakképzési hozzájárulásról szólót egy-egy, a közoktatásról pedig három alkalommal módosította az Országgyűlés. Közvetlenül a választásokat követően – még 2010-ben – a közoktatási törvényt érintő négy újabb képviselői önálló indítványt tárgyalt és fogadott el a Parlament. 2009 előtt a közoktatási törvény 1993. évi elfogadása után 1996-ban, 1999-ben és 2003-ban egy-egy érdemi, szinte a teljes rendszert érintő módosítás történt, ezt követően pedig 2009-ig évente legalább egy alkalommal finomították, alakították a szabályokat.

helyezkedése és kapacitásai miatt a szükségesnél és igényelnél is lényegesen szűkebb körben volt elérhető. A gyermekek nevelését segítő korai fejlesztés és diagnosztizálás kiépültsége országos szinten rendkívül egyenetlen volt, egyes településeken, sőt térségekben lényegében hiányoztak az állami alapszolgáltatások minimumai is.

- b) A teljes rendszer súlyos finanszírozási problémákkal volt jellemezhető. Az általános állami alulfinanszírozás és a differenciáltan rendelkezésre álló fenntartói források miatt óriási különbségek alakultak ki a működtetés, működés pénzügyi feltételeiben. A fenntartók többsége a bér és bér jellegű járandóságok rendszeres kifizetésére vagy az oktatáshoz szükséges legelemibb infrastrukturális feltételek megteremtésére sem volt képes, ezzel szemben a pénzügyileg jobb helyzetű fenntartók európai szintű feltételeket biztosítottak intézményeiknek.
- c) Nem működött a pályaválasztási rendszer, a képzési kínálatnak alig volt köze a munkaerő-kereslethez, a vizsgáztatási rendszer egyszerre volt túlszabályozott és kijátszható (korrupciós jelenségek, egyenetlen színvonal, azonos szakképzettséghez kapcsolt különböző előírások), a képzés utáni elhelyezkedés szervezetlen volt, a végzetek továbbképezhetősége és a továbbképzések eredményessége rendre megkérdőjeleződött.
- d) A szakképzési rendszer aránytalanul sok munkanélküli pályakezdőt termelt, miközben egyes szakképzettségek esetében nem tudta kielégíteni a gazdaság szakemberigényét; a rendszert egyszerre jellemezte a túlképzés és az alulképzés, a használhatatlan diplomák, szakképesítések és a szakemberhiány.
- e) A munkaadók elégedetlenek voltak a végzetek szakmai felkészültségével, gyakorlati ismereteivel, munkához való viszonyával. A szakiskolai tanulók többsége mentalitásában (szemlélet, motiváció) alkalmatlan volt a gazdaság követelményeinek való megfelelésre, az érettségi utáni és a felsőfokú szakképzésből kikerülők pedig a szükségesnél lényegesen kevesebb gyakorlati ismerettel rendelkeztek, továbbá általában negatívan álltak a kétékezi munkához.
- f) A kezdő munkavállalóknak szinte semmilyen tudásuk nem volt a foglalkoztatással, pénzügyi folyamatokkal, gazdálkodással, vállalkozással kapcsolatban, és hiányos tudás jellemezte őket a tájékozódás, információgyűjtés terén is.
- g) Miközben az ország évről évre hatalmas összegeket fordított felnőttképzésre, továbbképzésekre és egyéb foglalkoztatáspolitikai eszközökre, az aktivitási rátánk nemzetközi viszonylatban továbbra is kiugróan alacsony volt, ráadásul változatlanul hatalmas területi különbségek jellemezték az országot.
- h) A hazai szabályozás nem volt képes a mindennapokba is átültetni, illetve a gyakorlatban is érvényesíteni azokat a nemzetközi folyamatokat átható szemléletbeli változásokat, amelyek az oktatást immár szervezett tanulásként értelmezve a hangsúlyokat az egyéni kezdeményezésekre, a tanulási

képességek fejlesztésére, a használható tudásra, a változó igényekhez alkalmazkodni tudó, rugalmas képzési és önképzési rendszerekre helyezték át.

2010-re minden érintett számára egyértelművé vált a rendszert szétfeszítő zavarok sokasága, a működtetés, finanszírozás korábbi rendszerének fenntarthatatlansága, vagyis – ahogy könyvem alcímében fogalmazok – a közoktatási rendszer szétesése.

A hazai oktatási rendszert egyszerre feszítette tehát egy következetes, mélyreható reform szükségessége és a folyamatos változásokból eredő bizonytalanság megszüntetésének jogos igénye. A szétesés folyamatának pontokba szedett, jelzésszerű felvillantása ugyanakkor arra is felhívja a figyelmet, hogy a működés, működtetés zavarai túlmutatnak az oktatás egyes részletkérdésein, részrendszerein:

- A szakképzés zavarai például nem választhatók el az általános képzés egészétől, hiszen a tanulók előképzettsége az alapképzés eredménye, ami a képzési szint és a szakképzési irány kiválasztásában is döntő jelentőségű, ráadásul, ha a szakképzés megkezdése összecúszik az általános képzéssel, akkor a kiválasztott intézmény, képzési irány esetleges korrekciója is csak az általános képzéssel összefüggésben értelmezhető.
- Az ellátás területi rendszerének vizsgálata szintén csak széles összefüggésben értelmezhető, hiszen az iskolarendszerű oktatás, képzés és szakképzés irányításában és működtetésében az állam központi és területi szervei bizonyosan meghatározó szerepet töltenek be.
- A hatáskörök, felelősségi körök értelmezésében nem tisztázott az állam, a helyi közösség és az egyén szerepe a közoktatás vagy a felsőoktatás területén, illetve az állam, az egyén és a gazdasági szereplők közötti felelősség megosztása a szakképzés gyakorlati képzésének szervezésében és finanszírozásában.

A 2010-es parlamenti választások után az országgyűlésben minősített többséget szerzett – így a korábbi kormányokat gúzsba kötő kétharmados szabályok által nem korlátozott – kormánypártok széles társadalmi felhatalmazásukra hivatkozva a teljes társadalmi rendszer radikális átalakításának szándékával léptek fel. Ennek során az alkotmányos rendszert és az állam irányítása alá tartozó minden további részrendszert, így a vizsgálatunk szempontjából lényeges közigazgatást, területi igazgatást, önkormányzati rendszert, továbbá az intézményes humán közszolgáltatások mindegyikét, közöttük az oktatás, a szakképzés és a felsőoktatás rendszerét is alapjaiban változtatták meg.

Mindezt széles társadalmi és szakmai konszenzus igénye nélkül, pusztán politikai legitimitásukra hivatkozva, alig néhány hónapos előkészítés és formális szakmai egyeztetések után, az összes érintett szereplőt kész tények elé állítva hajtották végre. Vagyis vitathatatlanul egyoldalúan, kíméletlenül gyorsan és mélyreható – a korábbi rendszer szinte minden fontosabb elemét érintő – változásokat eredményezve. Az elmúlt két év oktatási rendszert érintő folyamatát

– pusztán ezen eljárás alapján, nem utalva egyetlen tartalmi elemre sem – joggal nevezhetjük *felforgatásnak*, miként könyvem alcímében is olvasható.

Bár munkám az oktatási rendszer strukturális és területi összefüggéseinek, ezen belül pedig elsősorban a szakképzés problémáinak rendszerezett áttekintését célozza, a fenti érvek alapján nem tekinthetők el az oktatási és önkormányzati rendszer témámhoz közvetlenül nem kapcsolódó egyes részkérdéseinek elemzésétől, illetve az állam szerepének, feladatainak és felelősségének értelmezésétől. Foglalkozom a hazai ellátórendszerek további átalakításának kérdéseivel is, amit e *széteső*, majd *felforgatott* rendszer lehető legszélesebb körű konszenzussal megalapozott *konzolidációjaként* képzelek el.

Elemzéseim során a problémák és a javaslatok szintjén is a gyakorlatias megközelítésre, konkrétumok megfogalmazására törekszem. Meggyőződésem szerint ugyanis megalapozott reformot csak tudományos igényű megközelítéssel lehet előkészíteni, a tudománynak pedig foglalkoznia kell az eredmények gyakorlati megvalósíthatóságának kérdésével is. Munkám záró fejezetében ezért – a tudományos megközelítés követelményeit megtartva – fogalmazok meg javaslatokat a feltárt problémák kezelésére.

Ha könyvem témakörét a szaktudományok rendszerébe illesztve kellene elhelyezni, Zsolnai közoktatástan-fogalmához³ állna talán a legközelebb, definícióját azonban a térfolyamatok vizsgálatának kiemelt szempontjával egészíteném ki. Megfontolandónak tartom a szerző azon jogos intelmét, mely szerint a közoktatástani megközelítések gyakran nem képesek túllépni a makroszinten, vagyis nem követik, nem elemzik a makrofolyamatok mikroszinten megjelenő hatásait, következményeit (Zsolnai, 1996a).

Munkám a közoktatás, azon belül pedig elsősorban a szakképzés hazai rendszerének elemzését célozza:

- A. Kiemelt feladatommak tekintem a rendszerszerű összefüggések, jellemzők feltárását, a területi folyamatok értelmezését és értékelését, vagyis az oktatási rendszer integráltságának vizsgálatát a területi összefüggések kiemelt szem előtt tartásával.
- B. Miután e közfeladatokat az állam az önkormányzati rendszer, illetve a közigazgatás központi és területi szerveinek bevonásával látja el, külön kitérek az önkormányzati feladatellátás és a területi igazgatás kérdéseire.
- C. A működés, működtetés zavarainak feltárását követően konkrét javaslatok megfogalmazását is feladatommak tekintem.

³ A szerző szerint „... a közoktatástan olyan ismeretrendszer, mely a pedagógia kérdéseit makroszinten – kitüntetetten egy adott ország közoktatási rendszerére, illetve iskoláztatására vonatkoztatva – ragadja meg, veszi számba és írja le a közoktatás valóságára és lehetőségeire vonatkozóan, figyelembe véve a közoktatás állapotait, változási tendenciáit, a változtatási törekvéseket: a főbb oktatáspolitikai döntéseket és a lehetséges következményeket, kitekintéssel azokra a tényezőkre, amelyek a pedagógia világát mint társadalmi alrendszert befolyásolják. Ezek sorában a társadalom szerkezetében, a népességalakulás terén nyomon követhető tendenciákra, a gazdasági élet kihívásaira, a gazdálkodás terén bekövetkező termelési, szolgáltatási, jövedelmi, piaci viszonyokra, valamint a politikai élet konfliktusaira, konszenzusaira, éles váltásaira figyel leginkább, s ezekhez igazítva kísérli meg az iskolázás tradícióit és átalakulási folyamatait ábrázolni.” (Zsolnai, 1996a. 167.)

Megközelítesem problémaorientált, így a könyv szerkezete is ezt a logikát követi:

- A problémák számbavétele előtt tisztázni szükséges, hogy mit tekintünk egyáltalán problémának, mit várunk el a rendszertől. Ezért indításként elvi alapon közelítve a szervezett tanulási folyamatot az oktatás, képzés, közoktatás, szakképzés, felnőttképzés társadalmi funkcióinak meghatározására törekszem, vagyis az elemzés elvi kiindulópontjait rögzítem.
- A problémák szisztematikus feltárását a hazai szabályozás áttekintésével kezdem. Ennek során értelmezem a jogi rendelkezéseket – kitérve az elmúlt időszak legfontosabb változásirányaira is. Feltárom a szabályozók logikai rendszerét, belső összerendezettségét, a meglévő koherenzia zavarokat, pontatlanságokat, hiányosságokat, majd összevetem ezeket az elvi megközelítés során megfogalmazott elvárásokkal.
- Ezt követően a rendszer mindennapi gyakorlatban megfigyelhető működését, vagyis az érdekek és kényszerek által is torzított reális mechanizmusokat vizsgálom. Az elemzés során külön foglalkozom a szabályozás módosításainak következményeivel, az ellátási szintek és formák térbeli megjelenésével, valamint a rögzített elvi kiindulópontokkal való összhanggal. Összefoglalóan: fő célom az elvek (elmélet) és a gyakorlat összevetése, a különbségeknek és azok okainak a feltárása. E fejezetben vizsgálataim hangsúlyát értelemszerűen a 2011 előtti folyamatok képezik, az utóbbi évek változtatásait csupán ezek fényében tekintem át.
- A munkát az elemző rész összefoglalásával és a feltárt zavarok rendezését célzó, a gyakorlat és a szabályozás megváltoztatására irányuló javaslatok megfogalmazásával zárom.

I. ELVI MEGKÖZELÍTÉS

A vizsgálódásaim tárgyát képező oktatás a modern társadalmakban egyszerre takar egy összetett, bonyolult intézményrendszert, szabályrendszert és a mindennapok tevékenységét átszövő társadalmi gyakorlatot. Az intézményesült oktatás ennek egy részterületét képezi, a közoktatás pedig az intézményes oktatáson belül is egy szűkebb, jól elkülöníthető részt alkot. Az intézményes oktatás rendszerével azonos tartalmú, de eltérő megközelítésre utal az intézményesített tanulás fogalma, aminél tágabb értelemben használom a szervezett tanulás kifejezést.

Az oktatás fogalmát elemzésem e szakaszában a szocializáció fogalmánál szűkebb értelemben használom. Amikor az oktatásról írok, tudatosan figyelmen kívül hagyom az interperszonális viszonyokból, interakciós rendszerekből következő kölcsönösségi mozzanatot, ami a szocializáció lényegi elemét alkotja. Oktatás, képzés, nevelés, tanulás esetén élesen elválik az oktató és az oktatott, a képző és a képzett, a nevelő és a (meg)nevelt vagy a nevelésre szoruló, illetve

a tanuló és a tanító vagy tanítás szerepköre. Ez a szerepértelmezés természetesen nem tagadja az interakciós folyamatok kölcsönösségi mozzanatát, de tudatosan csak az egyik összetevőjére (az egyik szerepre) koncentrálni. A szocializáció értelmezéséhez hasonlóan azonban az oktatás, képzés, nevelés, tanulás fogalmába is beleértem a direkt és indirekt megjelenési formákat, sőt érvényesnek tartom a tudatos és nem tudatos formák elkülönítését is.

Bár az oktatás, képzés, nevelés, tanulás fogalmakat a köznyelv gyakran egymás szinonimájaként használja, munkám során megpróbálom a köznyelv számára is értelmezhető módon elkülöníteni az egyes fogalmakhoz kötődő tartalmakat, illetve az azokon belüli hangsúlyokat. Ebben támaszkodom Bruner elméleti modelljének négy elkülönített típusára, melyek „a tanítást és az oktatást meghatározó elképzeléseket” és egyúttal „az elme és a kultúra viszonyát is jellemzik” (Bruner, 2004. 59.):

- a) a gyermek mint utánzó tanuló – a hogyan elsajátítása,
- b) a didaktikus helyzetből tanuló gyerek – a pozicionális tudás elsajátítása,
- c) a gyermek mint gondolkodó – a személyközi csere fejlődése,
- d) a gyermek mint jól informált – az objektív tudás kezelése.

Az oktatás-képzés fogalompáros közötti jelentésbeli különbség ma már nehezen felfejthető, így azokat továbbra is szinonimaként használom. Legfeljebb abban érzékelhető közöttük árnyalatnyi különbség, hogy az első a hagyományos, lexikális, tudásorientált, frontális tanításhoz áll közelebb, míg utóbbi inkább a gyakorlati tudás megszerzésére, a manualitásra és a képességek, készségek fejlesztésére utal. E fogalmak esetében Bruner negyedik modellje a dominánsan jellemző. Élesebb a különbség e fogalompáros és a nevelés jelentése között. Nevelés alatt a társadalom működésével kapcsolatos tudástartalmak, vagyis a társadalmi gyakorlat, normák, értékek, irányultságok megismerését és elsajátítását értem, azt, hogy az egyén tájékozott legyen az őt körülvevő társadalmi világ jellemzőit illetően, és használja is ezt a tudását a mindennapokban. A nevelés folyamatában így Bruner első és második modellje a domináns, a harmadik és negyedik jelentősége kisebb. Az oktatás-képzés és a nevelés fogalmakhoz képest a tanulás esetében a hangsúly a befogadó szereplő aktivitásán van. A kérdéskört nem a tudás, az ismeret átadója és átadása, hanem a befogadó oldaláról, vagyis a befogadás, megismerés folyamatán keresztül, a tudás megszerzhetősége szempontjából közelíti, így ez esetben a harmadik modell a meghatározó, amit sorrendben az első és második, végül a negyedik követ.

A modern társadalmakban a szervezett tanulás fő feladata a kompetenciák fejlesztése. E kompetenciák között kiemelten fontos szerepük van azoknak, melyek képessé tesznek a személyes tanulásra. A személyes tanulás a mindennapokban zajló folyamat. Nemcsak új ismereteket ad, tapasztalatokat biztosít, hanem a személy és közösségei társadalmi integrációját is elősegíti. A személyes tanulás csak közösségekben történhet, és aktivitást feltételez nemcsak az egyéntől, hanem azok közösségeitől is. Az élethosszig tartó tanulás fő területe immár a szervezett tanulásról a mindennapokban és a közösségekben zajló közösségi tanulásra, a szociális tanulásra helyeződik át.

Elemzéseim során – az általánostól a konkrét felé haladva – az oktatás, képzés, nevelés, tanulás lehető legszélesebb értelmezéséből indulok ki, amit összefoglalóan a továbbiakban oktatási rendszernek nevezek⁴ (Halász, 2001). E bonyolult rendszer ezer szállal kötődik a társadalmi élet egyéb területeihez, így első lépésként a társadalom egészéhez való illeszkedésére figyelve közelítem az oktatási rendszert mint a teljes társadalmi rendszer egy sajátos részterületét. E megközelítéssel ugyanis az oktatási rendszer társadalmi funkcióit a mindenkori társadalmi rendszerbe illeszkedve, annak keretei között értelmezhetem.

Az oktatási rendszer társadalmi funkcióinak meghatározására törekvő elvi megközelítés alapvetően történeti és elméleti irányból vizsgálódhat:

- a) A történeti megközelítés a hangsúlyt a mindenkori társadalmi folyamatokra helyezve értelmezi az intézményes formában létrejött oktatás történetét, azon belül főként társadalmi feladatainak történeti formáit: mely társadalmi szereplők számára nyújtott szolgáltatást, mi jellemezte a szolgáltatás szervezését, milyen eredményei, társadalmi hatásai voltak magának az intézményesülésnek, hogyan változtak ezek, mely feladatok kerültek be vagy esetleg ki a szolgáltatási körből, hogyan alakult az egyes szolgáltatási elemek, ellátandó feladatok szervezése, mivel magyarázhatók maguk a változások.
- b) Az elméleti megközelítés ezzel szemben az oktatási rendszer funkcióit a társadalom rendszerszerű felépítéséből kiindulva elemzi, így joggal nevezhető rendszerelméleti irányultságúnak is. A különböző társadalmi funkciók ellátásának mechanizmusait vizsgálva azok elkülönülésének (elkülönítésének) logikáját, az egyes részterületek jellemzőit, belső szervezési sajátosságait és a különböző területek közötti hatásmechanizmusokat, kapcsolatokat értelmezi.

Munkám során az oktatási rendszer társadalmi funkcióit társadalomelméleti alapon igyekszem körbejárni. Megközelítésem egyszerre rendszerelméleti és társadalomtörténeti. Annyiban rendszerelméleti, hogy a társadalmak rendszerszerű felépítéséből kiindulva törekszem az oktatási rendszer funkcióinak meghatározására, annyiban azonban történeti is, hogy a rendszer időbeli változásainak, változásirányainak értelmezésére is hangsúlyt helyezek.

E társadalomelméleti megközelítéssel tehát követem a rendszerelméleti alapú hazai oktatáskutásokat (Halász, Magyar Beck, Zsolnai). Látszólag más úton indulok el, mint amit az oktatási rendszer regionális összefüggéseire, térbeli folyamataira és változásaira kiemelt figyelmet fordító – a pedagógiai, pszichológiai megközelítéstől szintén elkülöníthető – oktatáskutatói tradíció

⁴A hazai oktatási rendszer kifejezés alatt azonban továbbra is a rendszerszerűen megszervezett hazai intézményesült oktatást, intézményesített tanulást értem, vagyis a hazai oktatási rendszertől különválasztva használom az általános oktatási rendszer fogalmát. Ebben az értelemben használja Halász (2001) is az oktatási rendszer kifejezést.

(Forray, Híves, Kozma, Nemes Nagy) követ⁵. E kutatási irányzat számára a település, a térbeli kapcsolódások és folyamatok jelentik a kiindulást. Vizsgálataik a térbeliség progresszív értelmezésével egy sor területi, településszerkezeti jellemző, egyenlőtlenség, hátrány feltárását tették lehetővé. Az oktatási rendszer vagy – szűkebb értelemben – az állam által szervezett intézményes oktatás-képzés feladatainak értelmezése azonban nem képezte vizsgálódásaik külön kijelölt területét, így az oktatási rendszer funkcióinak újraértelmezésével, illetve az újraértelmezés kényszerének kérdésével sem foglalkoztak. Ezek fontosságára az egyre erőteljesebben jelentkező válságjelenségek, majd az arra adott kormányzati válaszok és következményeik hívják fel hangsúlyosan a figyelmet, és az állam feladatainak, a nagy ellátórendszerek működésének, fenntarthatóságának, finanszírozásának, közöttük az önkormányzati rendszer alapkérdéseinek rendezését sürgető kényszerként vetik fel. A területi folyamatok kiemelt kezelésében egyértelműen követem a fentebb hivatkozott regionális oktatáskutatói tradíciókat is.

1. Az oktatási rendszer társadalomelméleti közelítése

A társadalomelméleti megközelítés⁶ során – összhangban a Némédi által is megfogalmazott értelmezéssel – a hetvenes-nyolcvanas években kibontakozó „európai társadalomelmélet” hagyományaira (Némédi, 2008a), elsősorban Habermas, Luhmann és Bourdieu tanulmányaira, illetve azok továbbgondolásaira támaszkodom. Nem célom az egyes elméletek részletes bemutatása, mindössze értelmezési keretet, fogódzókat, eszközöket keresek az oktatási rendszer társadalmi funkcióinak elkülönítésére és az egyes funkciók értelmezésére.

Habermas elméletében a modern társadalmak jellemzője a rendszer és az életvilág szétválása. Az elkülönülési folyamatot négy – egymástól jól elválasztható – szakaszra bontja, melyek közül az utolsó eredményeként a modern kapitalista társadalmakban a pénz és a hatalom által vezérelt rendszerfolyamatok a munkamegosztás kibővülésének eredményeként újabb és újabb társadalmi tevékenységeket vonnak uralmuk alá. A rendszerszerű működés mechanizmusai pedig lényegükből következően saját leegyszerűsítő célszerűségük racionalitását követik. A rendszerdifferenciálódás negyedik szakaszát a pénz (gazdaság) és a hatalom (politika) célszerűsége vezérli. Annak azonban, hogy az általánosított médiumok (pénz, befolyás) saját logikájuk szerint szervezhessék egyre szélesebb körben a társadalmak működését, szükségszerű előfeltétele, hogy a társadalom felszabaduljon a partikuláris értékorientációk szerinti kényszerű szerveződés alól. Ez a felszabadulás a szabadság és a szekularizáció kiteljesedésével következik be, vagy másként fogalmazva akkor, amikor az előjogok

⁵ Ezt a megközelítési irányt Kozma interdiszciplináris (szociológiai, társadalomföldrajzi, antropológiai, szociálpszichológiai) elemzési módszereket és szemléletet ötvöző alternatív oktatáskutatói irányzatnak nevezi (Forray, Kozma, 1992a).

⁶ E logikát követve hazánkban is különböző tudományterületek szerzőinek sokasága – többek között például Bihari, Csepeli, Felkai, Ferge, Halász, Magyarai Beck, Némédi, Papp, Pokol, Somlai, Zsolnai – foglalkozott ezen elméletek értelmezésével, alkalmazásával, továbbgondolásával.

helyett az egyenlőség és a jog uralma valósul meg. „E morális és jogi racionalizálódás és univerzalizálódás során a társadalmi integráció biztosításának terhe a vallásosan lehorgonyozott egyetértésről áttevődik a nyelvileg szervezett egyetértést előállító folyamatokra” (Habermas, 1986, 199–200 p., idézi Némedi, 2008b, 79.).

A modern társadalmakban tehát az életvilág kiegyensúlyozott reprodukciója egyetértés létrehozását feltételezi, amiben a kommunikáció tölt be meghatározó szerepet. Az egyetértésre való törekvés komplex látásmódot feltételező kommunikatív cselekvését rombolja a rendszerszerű működés sajátos leegyszerűsítő célracionalitása (Habermas, 2000b). E leegyszerűsítés, akár a gazdaság pénz által közvetített, akár a politika jogilag konstruált befolyással mérhető racionalitásáról beszélünk, a rendszerszerű működtetés miatt érzéketlenné válik a személyes (dramaturgiai) és a társasságból következő (normatív) összetevők iránt, vagyis egy ezektől az elemektől és összefüggésektől mentesített, lényegében tehát egyfajta „társadalomtalanított” megközelítést eredményez.

Habermas elmélete szerint tehát a modern társadalmakban a politika és a gazdaság rendszerszerűen szerveződve nemcsak kiválnak az életvilágból, hanem annak újabb és újabb részterületeit gyarmatosítva rombolják is azt, súlyos társadalmi problémákat, patológikus jelenségeket okozva. E logikai kiindulást követve, Habermas rendszerének áttekintésekor előbb az életvilág szerkezeti felépítését vizsgálva értelmezem az oktatási rendszer funkcióit, majd a rendszer és életvilág szétválási folyamatát és annak az oktatási rendszerre gyakorolt hatásait elemzem.

Az életvilág szerkezeti felépítését és reprodukcióját vizsgálva a szerző három strukturális összetevőt (egyén, közösség, kultúra) és ezzel összhangban három reprodukciós folyamatot (szocializáció, szociális integráció, kulturális reprodukció) különböztet meg (Habermas, 1994). E felosztás alapján az oktatás, képzés, tanulás – akár intézményes formában, akár a mindennapi életbe ágyazottan történik (Berger, Luckmann 1998) – az egyén személyiségének kialakulásában játszik meghatározó szerepet, és abban az egyén természetes és mesterséges közösségeinek van döntő befolyásuk, méghozzá úgy, hogy felhalmozott tudáselemeket (kultúra) közvetítenek az egyén felé. Az oktatás, képzés, nevelés, tanulás tehát az életvilág újratermelésének legfontosabb kulcsmozzanatához kapcsolható. A rendszerszerű működés pénz és a jog által konstruált befolyás révén történő szerveződéséből az következik, hogy az oktatási rendszer nemcsak az életvilág immanens része, hanem az oktatás intézményes, rendszerszerűen megszervezett részterületei talán az életvilág legfontosabb olyan tevékenységi körét jelentik, melyek kiszolgáltatottjai a rendszer gyarmatosító törekvéseinek.

Ha Habermas elméletében „a megegyezésre orientált cselekvés reprodukciós funkcióit” vizsgáljuk, ez az összefüggés még nyilvánvalóbban jelenik meg, hiszen az egyén szintjén a három reprodukciós folyamat az „azonosság-képzés”, a „szociális hovatartozás mintáinak reprodukálása” és a „képzési-nevelési tudás megújítása”. Ha pedig a szocializáció mint reprodukciós folyamat mentén nézzük az életvilág szerkezetét, a „kultúra elsajátításának”, a közösségeket egyben tartó, normák és értékek bensővé válásának („értékbensőiesítés”)

és az identitás kialakításának hármását láthatjuk (Papp, 1987, 142.). Ez általános formában körbe is írja az oktatás, képzés, nevelés, tanulás (oktatási rendszer) társadalmi funkcióit, függetlenül attól, hogy a folyamat intézményesült, részben intézményesült vagy a mindennapokba ágyazottan zajlik, így attól is függetlenül, hogy az életvilág-rendszer kettősségének milyen szintjén elemezzük a folyamatokat.

Luhmann a rendszerdifferenciálódást egyrészt nem lezárható és nem visszafordítható folyamatként tételezi, másrészt nem kapcsol ahhoz értékítéletet. A társadalom rendszerszintjét különválasztja a szervezeti rendszerek szintjétől, vagyis az alrendszerek értelmezésekor nem az elkülöníthető szervezetrendszereket, hanem az adott alrendszer működését, felépítését meghatározó szervezési elvet, logikát keresi (Pokol, 1999). Véleménye szerint egy-egy alrendszer akkor tud elkülönülni, ha az érintett területre jellemző kommunikáció leegyszerűsíthető egy „univerzális bináris kód” vagy értékduál mentén. A tudományban ez az igaz/hamis, a jogi rendszerben a jogos/jogtalan, a gazdaságban a rentábilis/nem rentábilis, a politikában a kormányozni/nem kormányozni (Pokol, 1988).

Pokol Luhmann elméletének továbbgondolásakor külön kitér az oktatási rendszer elkülönítésének kérdésére. Meglátása szerint „az utóbbi másfél évszázadban tömegessé és többszintűvé bővülő oktatási rendszerben egy sor generalizált alapelv, értékelési szempont alakult ki, de olyan univerzális értékduált, mely maga köré tudta volna szervezni az oktatási tevékenységet folytatók rekrutációjánál, ezek kiszelektálásánál és a kiszelektáltak szocializációjánál a szelekciót éppúgy, mint az oktatást folytatók és az oktatottak értékelési, jutalmazási és szankcionálási mechanizmusait, tehát ilyen univerzális értékduált nem találhatunk az oktatási alrendszerben.” ... „Amennyiben nem tud kialakulni univerzális értékduál, akkor a tevékenységi szféra egy komplexitáson túl csak több külsőleges szervező elv kombinációja sikeres megteremtésével tud fejlődni” (Pokol, 1999, 53–54.). Ez lényegében azt jelenti, hogy az oktatási rendszer működtetése több külső univerzális értékduál befolyása alatt áll, vagyis abba a luhmanni értelemben használt politikai, gazdasági, közigazgatási, tudományos alrendszerek és a szociális rendszer⁷ is belebeszélnek, az oktatási rendszer társadalmi funkcióit tehát ezen alrendszerek együttesen határozzák meg.

Bár a fogalomhasználatot tekintve Zsolnai önálló „pedagógiai alrendszer-ről” ír, tartalmilag azonban a pedagógia⁸ mint „társadalmi részkomplexum” elkülönítésével ezt a szemléletet közvetíti (Zsolnai, 1996b, 12.). Meglátása szerint „a pedagógia világa nyitott alrendszer. Kapcsolata, más részkomplexumokba való behatolása, interpenetrációja éppúgy jellemző rá, mint az, hogy

⁷ Mivel Luhmann Habermastól eltérően nem a rendszer és életvilág szétválásáról beszél, hanem az egyre komplexebbé váló társadalmi rendszerről, így a habermasi életvilág lényegében a luhmanni szociális alrendszerrel azonosítható.

⁸ Zsolnai, amikor a rendszerszintű elemzések során használja a pedagógia fogalmát, az 'oktatásügy' értelmezést tulajdonítja annak. (Zsolnai 1996b. 31.)

maga is más részkomplexumok befolyása és értékelése alatt áll.” (Zsolnai, 1996b, 17.)

Luhmann a szociális rendszer három elkülöníthető rendszerszintjeként az interakciók, a szervezetek és a társadalom szintjét említi (Luhmann, 1995), ahol a társadalom szintje az interakciókon és a szervezeti rendszeren belüli kommunikációhoz biztosítja a közös értelmi, értelmezési standardokat, kulturális szimbólumokat (Pokol, 1999). E felosztás szorosan összecseng Habermasnak az életvilág szerkezeti elemeiként elkülönített részterületeivel, amit ő is (Luhmannhoz hasonlóan) Parsons analitikailag értelmezett három cselekvési rendszerének (személyiségi, szociális és kulturális rendszerek) (Parsons, 1951) újragondolásával határolt körül.

Mindezt átfordítva az oktatási rendszerre: annak funkcióit az egyén és interakciók szintjén (1), a közösségek és szervezetek szintjén (2) és a luhmanni értelemben vett társadalom szintjén (3) igyekszem meghatározni. Miután az egyén mindennapi élete során személyekkel és közösségekkel, szervezetekkel, intézményekkel kerülhet közvetlen kapcsolatba, e szintek elkülönítése nem szorul külön magyarázatra. A társadalom azonban közvetlenül nem jelenik meg az egyén számára, csak a valóságosan érzékelhető világ egésze és az azzal kapcsolatos ismeretek, tudás összességeként, tehát közvetített formában. Ebbe értelemszerűen beletartozik a rendszerszerű működés, a gazdasági folyamatok, a politika jelenségei, a közigazgatás, a tudomány eredményei, valamint mindezen területek közvetlen és közvetett hatásai az egyén által átélt világra (mindennapi élet, életvilág), az emberekre és közösségeikre, a szervezetekre és intézményekre, illetve e hatások, lenyomatok értelmezéséhez szükséges fogalmak, sémák, szimbólumok ismerete is. De ide tartozik a szociális rendszerrel és annak működésével, vagyis a kommunikációval, az emberek közösségeivel, azok felépítésével, működésével, az egyén pszichés jellemzőivel, a kultúrával, a normák kialakulásával kapcsolatos tudás is.

Luhmann és Habermas elméleti konstrukcióját tekintve abban nincs közöttük értelmezési különbség, hogy időben a jelen felé haladva a rendszer differenciálódása egyre szélesebb körű, a társadalmak komplexitása folyamatosan nő, a munkamegosztás egyre bővül, ami újabb és újabb tevékenységterületek professzionálissá válását és intézményesülését eredményezi. Az elméletek abban sem térnek el, hogy ezek a jelenségek az állam feladataiként jelennek meg, ami Habermasnál az ún. államilag szervezett társadalmakban a rendszerdifferenciálódás kibomlását jelenti, majd a differenciálódás szinte robbanásszerű bővülése következik be a hatalom és a pénz által együttesen vezérelve a kapitalista társadalmak kifejlődésekor (Habermas, 2000a).

Az elemzést ismét az oktatási rendszerre szűkítve: ezeket az elméleti alapú fejtegetéseket visszaigazolja az oktatástörténeti elemzések is. Az intézményes oktatás valóban az állami, hatalmi mechanizmusokhoz kötődve jelenik meg, és szorosan összefügg egyes államszervezési szempontból kiemelt jelentőségű tevékenységek professzionálissá válásával (uralkodás, egyház, igazgatás, adózás, hadsereg). Az intézményesülés evidens módon eredményezi, hogy az abban részt vevők oktatásának, képzésének, nevelésének, tanulásának összetett folya-

mata (részben) kikerül a mindennapiság természetes gyakorlatából, vagyis elválnak az életvilág egyéb területeitől. Ezt a mozzanatot ragadja meg Halász, amikor az oktatás komplex tevékenységekörét rendszerelméleti oldalról közelíti (Halász, 2001).

Az állam működéséhez kapcsolódó tevékenységrendszerek professzionalizálódása csupán a meghatározott feladathoz szükséges speciális tudás szervezett elsajátítását kívánja. Az államilag szervezett társadalmakban azonban az állami feladat – épp állami jellegéből következően – nem választható el az adott társadalom hatalmi mechanizmusaitól és az azok által generált társadalmi szerkezettől, egyenlőtlenségi rendszertől (Habermas, 1986). Vagyis minden állami feladathoz konkrét szerepelvárás, társadalmi rang, presztízs társul, az adott feladatot ellátó személynek így tevékenységével, viselkedésével, öltözködésével, kapcsolatrendszerével, életvitelével is meg kell felelnie az állami elvárásoknak. A megfelelés, illetve az arra való törekvés folyamatosan megerősíti, újratermeli a hatalmi mechanizmusokat, a társadalmi berendezkedést az egyenlőtlenségi rendszerrel együtt. Ez pedig azt jelenti, hogy az intézményes oktatás nemcsak a feladathoz közvetlenül szükséges speciális tudás elsajátítását célozza, hanem egyszerre oktat, képez és nevel is, vagyis tudatosan szocializál magára a feladatra és az azzal járó szerepelvárásoknak való megfelelésre. Tovább árnyalva a megfogalmazást elmondható, hogy az oktatás intézményesülésének kezdeti időszakában az abban részt vevők személyiségének formálódása (szocializációja) valóban csak részben történik intézményes formában, ám ez nem tartalmi, hanem időbeli elhatárolást takar. Amikor az érintett részt vesz az intézményes oktatásban, az teljes személyiségére hat, amikor pedig nem vesz részt, érvényesül az életvilág kommunikatív gyakorlata.

Ez látszólag ellentmond annak a fentebb megfogalmazott elméleti alapú állításnak, mely szerint a rendszerszerű szerveződés leegyszerűsítő, vagyis az életvilág komplex megközelítést jelentő kommunikatív cselekvésével szemben csak a rendszer saját lényegéből következő célszerűséget engedi érvényesülni. Az ellentmondás azért csak látszólagos, mert az intézményesülésnek ezen a szintjén a képzés kis létszámú csoportokat, intézményeket, ebből következően nagyon szoros, integrált, a mindennapokat teljesen átszövő tanár-diák viszonyt jelent, vagyis az intézményesülés egy másik, a személyiség teljességét továbbra is átfogó, célzottan az oktatásra, képzésre, nevelésre létrehozott új közösséget teremt.

Az intézményes oktatásban részt vevők rekrutációja ugyanazon jellemzőkkel írható le, mint maga a képzés, vagyis az állam, a hatalmi berendezkedés és az azzal szorosan összefüggő társadalmi szerkezet határozzák meg azt, hogy kik és milyen intézményes oktatásban részesülhetnek. Az intézményesülés első időszakában csak magas státuszú férfiak vettek részt a képzésben, a képzés egyetemi jellegű volt, magasabb életkorhoz kötődött és területileg centralizáltan szerveződött (Torgyik, Karlovitz, 2006).

Ettől lényegében eltérő módon épült fel a céhes ipar saját integrált képzési rendszere, amit a képzés mindennapokhoz, nem csak a gazdasági tevékenységhez való szoros kötődése miatt nem is nevezhetünk intézményesnek, legfeljebb

szervezettnek. Hasonló mondható el a magántanítót, társalkodónót, francia kisasszonyt foglalkoztató, szintén a mindennapokba integrált és már alacsonyabb életkorban megjelenő tanítási, tanulási folyamatról. E két szervezett oktatási tevékenység kapcsán fontos megjegyezni, hogy miután nem válnak el az életvilág reprodukciójának egyéb mechanizmusaitól, ezért a rendszerszerű szervezésből következő leegyszerűsítés itt bizonyosan nem érvényesül, a folyamat azonban az érintettek társadalmi helyzetével, státuszával szorosan összefügg, így e mechanizmusok is újratermelik az államilag szervezett társadalomra jellemző, szegmentálisan elkülönülő életvilágok együtteseként leírható egyenlőtlen társadalmi szerkezetet (Habermas, 1997).

Továbbra is Habermas elméleti megközelítését alapul véve, az államilag szervezett társadalmaknál lényegesen komplexebb kapitalista társadalmakban, a rendszerdifferenciálódás új szintjét eredményező pénz és hatalom által együttesen irányított rendszer lényegi elemeire koncentrálna, két meghatározó mozzanat különíthető el:

- A felvilágosodás és a polgári forradalmak következményeként, a mindenkire megillető szabadság eszméjének általánossá válása okán az eleve elrendelés vallásban rögzített képzetét a cselekvő aktorok által alakított társadalmi folyamatok képzete váltja fel, ami egyrészt kinyitja az ajtót a társadalmi és területi mobilitás előtt, másrészt a kommunikáció szerepét kiemelt jelentőségűvé teszi az érdekek artikulálásában, ütköztetésében és az egyetértés megteremtésében.
- A gazdaság felszabadulása – vagyis kikerülése a hatalmi rendszer közvetlen irányítása és felügyelete alól – a gazdasági fejlődés ugrásszerű gyorsulását, a tudomány és a technológia folyamatos megújulását, továbbá a munkamegosztás kibomlását és bővülését eredményezte.

A technikai, technológiai fejlődés és a bővülő munkamegosztás következtében a munkatevékenységek egyre nagyobb arányban elkülönült fizikai terekbe helyeződnek át, vagyis élesen elválasztódnak egymástól a munkavégzés és az egyéb mindennapi tevékenységek terei, ami az élet munkára és családi életre történő kettétörését eredményezi térben és időben egyaránt. A technikai, technológiai fejlődés fontos következménye még a gazdaság munkaerőigényének térbeli és tartalmi átstrukturálódása, a vidék foglalkoztatásban betöltött szerepének folyamatos csökkenése és a városok létszámának gyors növekedése (a városi, polgári életforma térhódítása), továbbá a tudás fokozatos felértékelődése.

A szekularizáció és a szabadság kiteljesedése miatt elvileg feloldódik az államilag szervezett társadalmakra jellemző állami erőszak-monopólium, az államvallás által fenntartott hierarchikus társadalomszerkezet és az életvilág szintjén azt leképező merev szegmentális differenciálódás. A hatalom és a pénz által működtetett rendszer a társadalmi egyenlőtlenségeknek egy immár az egyének szintjén elvileg megváltoztatható, a rendszerszerű működtetés mechanizmusain keresztül ugyanakkor rendre újratermelő rendszerét hozza létre.

Az intézményes oktatás szerepének és az abban részt vevők létszámának növekedése a városok és a városi polgárság megerősödésével párhuzamosan zajlik. A városi – általában egyházi fenntartásban működő – fiú- és leánygimnáziumok, internátusok az intézményesülés következő lépcsőfokát jelentik. A képzés itt alacsonyabb életkorban kezdődik, külön e célra létrehozott fizikai környezetben és személyzettel, mely személyzet tagjai immár nem (feltétlenül) élethivatásként végzik az oktatói, nevelői munkát, vagyis a tanítás az életük egy szegmensét adó munkatevékenységet jelenti számukra. A professzionális intézményrendszer ekkor tehát már egyértelműen elkülönülten jelenik meg nemcsak fizikai valóságában, hanem a képzésben részt vevő szereplők, a képzettek és a képzők életében is. A létszám növekedése értelemszerűen átforgatja a személyes kapcsolatokat, távolítva egymástól a szereplőket, ami a kommunikatív cselekvéssel szemben a szervezet lényegéből következő leegyszerűsítő célszerűség előtérbe kerülését eredményezi, konkrétan a polgári léthez (társadalmi státusz, szerep) kötődő tudás, ismeretanyag és viselkedési minták elsajátítását. A társadalmi szerkezet újratermelése tehát látens célként itt is egyértelműen megjelenik.

A munkamegosztás bővülésének és a munkatevékenység egyre nagyobb arányban megfigyelhető térbeli elkülönülésének következtében időben a jelen felé közelítve – a következő fontos logikai lépcsőként – az intézményesülés újabb érdemi bővülését, kibomlását elindítva megjelenik a gyermekfelügyelet feladatköre, amit tovább erősít az általános tudásszint növelésének egyértelmű igénye. A munkamegosztás bővüléséből evidensen következő specializálódás – egy újabb logikai lépcsőként – az intézményes oktatás szintjén is elválasztja az általános tudás megszerzését a specializált tudásétól, vagyis a rendszer bővülésével párhuzamosan az intézményrendszer differenciáltsága is növekszik.

A különböző típusú és szintű (specializált) képzésekbe történő rekrutáció a megszerezhető tudáshoz kötődő munkatevékenység határozza meg, ami annak társadalmi státuszán keresztül a társadalmi helyzettel szoros összefüggésben van. Az intézményes oktatás bővülése és differenciálódása tehát a differenciált társadalmi szerkezet lenyomatát adja, ahol a belső különbségek a gazdasági-politikai (együtt hatalmi) rendszer által meghatározottak. Az intézményes oktatás szerkezetét így az annak kimenetelét (képzettség) jelentő munkatevékenységek és társadalmi presztízs hatalmi rendszer által rögzített szerkezete határozza meg, amit az oktatás tömegessé válása, illetve a kötelező népoktatás bevezetése sem változtat meg alapvetően. Időben a jelen felé haladva tehát az immár egyre differenciáltabb intézményes oktatás különböző társadalmi presztízst eredményező szintjeibe történő belépés, rekrutáció jellemzői a társadalmi egyenlőtlenségi rendszer folyamatos változását követik. Ezzel szorosan összecseng Goldthorpe véleménye, mely szerint a modern társadalmakban az oktatási expanzió eredményeként a korábbinál magasabb iskolai végzettséget szerző társadalmi csoportok relatív társadalmi helyzete nem változik, a társadalmi egyenlőtlenségek továbbra is újratermelődnek, csak a képzési szintek feljebb tolnak (Goldthorpe, 1996).

Az intézményes oktatásra (mint a társadalmi rendszer részét képező egyik sajátos intézményrendszer működésére) is jellemző leegyszerűsítő célszerűség

értelmezéséhez Habermas a marxizmus elidegenedés (Marx, 1970) és eldologi-asodás (Lukács, 1985) kategóriáit használja (Habermas, 1986). Ez egyfajta tárgyiasulttá váló megközelítésként írható le, és konkrétan a tanuló személyiségének, egyediségének, komplexitásának figyelmen kívül hagyásában, a személyes kapcsolatok részletes szabályozottságában, szoros szerepelőírásokban, a szerepelvárások határozott érvényesítésében, és csupán a megrendelő (rendszer) által előírt tudástartalom átadására törekvő eljárásokban érhető tetten.

Luhmann elmélete annyiban árnyalja ezt a képet, hogy a rendszer és életvilág kettőssége helyett a társadalmat több alrendszer és az azokhoz kapcsolódó professzionális szervezet- és intézményrendszerek egységeként értelmezi. Az intézményes oktatásban Habermasnál a politika (állam) és a gazdaság leegyszerűsítő logikája érvényesül, Luhmann-nál pedig az elkülönült alrendszerek mindegyikének megjelenik a saját – a világot egy-egy duális értékpár mentén értelmező – logikája, mely minden egyéb alrendszert és tevékenységet külső környezetként tételez, vagyis az alrendszerek (mindenkori) együttes erőtere formálja, alakítja a teljes rendszert.

Habermas elmélete szerint tehát az intézményes oktatás a gazdaságnak és az adott hatalmi viszonyoknak alárendelt, azok célját szolgáló, így újratermelésüket is biztosító tevékenységet jelent, Luhmann alapján pedig a professzionális szervezet- és intézményrendszereken keresztül az alrendszerek együttes erőtere által meghatározott intézményeket. Miután a szervezet és intézményrendszerek az elkülönült alrendszerek komplex leképeződései, vagyis működésükben közvetítik azok szervezési logikáját, így azok minden eleme magában hordozza a jellemző hatalmi viszonyokat (a társadalmi egyenlőtlenségi rendszert is), közvetítésük által tehát az intézményes oktatás is részt vesz azok újratermelésében.

E fejtegetések alapján az intézményes oktatás egyfajta látens funkcióként a rendszerszerű működés leegyszerűsítő logikájából, a rendszer minden elemére (alrendszer, szervezet- és intézményrendszer) jellemző hatalmi mechanizmusoknak való megfelelésből, továbbá a rendszer evidens önreflexiós érdekéből következően a jellemző társadalmi viszonyok, társadalmi szerkezet, egyenlőtlenségi rendszer újratermelését (is) célozza.

Bourdieu oktatásszociológiai vizsgálódásainak e mozzanat képezi a központi kérdését. A modern társadalmakat elemezve ún. mezőket különböztet meg, közöttük az oktatási mezőt⁹, melyek a luhmanni alrendszer fogalmához hasonló tartalommal a pozíciók vagy posztok strukturált tereiként jelennek meg. Értelmezése szerint „mindenki, aki alkotja a mezőt és tevékenykedik benne” akceptálja a mező játékszabályait, ezáltal „hozzájárul annak újratermeléséhez” (Bourdieu, 1980, 116., idézi Pokol, 1999, 322.). Az újratermelés folyamatában a gazdasági tőke mellett az ún. kulturális és társadalmi tőkének tulajdonít meghatározó szerepet. E tőkefajták megkülönböztetésének segítségével igyekszik a közgazdaságtan piaci folyamatokra vonatkozó értelmezését a társadalom minden csereviszonyára kiterjeszteni (Bourdieu, 1997). Szerinte a

⁹ E fogalomhasználat Bourdieu saját kategóriáinak egyike; tartalmában az oktatási mező fogalma az általunk használt teljes oktatási rendszert jelenti.

társadalmi egyenlőtlenségek iskolai egyenlőtlenséggé alakulnak, majd az iskolai végzettségben tárgyasulva ismét társadalmi egyenlőtlenségként jelennek meg. Az iskolák a képzések megszervezésének módjával, a vizsgáztatás rendszerével, a diplomák és végzettségek hierarchiájával, az amúgy demokratikusnak tetsző (vagyis mindenki számára nyitott karrierutat biztosító) előmeneteli rendszerben azokat támogatja, akik elegendő kulturális és/vagy társadalmi tőkével rendelkeznek, és ezzel nemcsak újratermelik a társadalmi egyenlőtlenségeket, hanem egyúttal legitimálják is azokat (Bourdieu, 1977). Bourdieu tehát nemcsak megerősíti az intézményes oktatás társadalmi egyenlőtlenségek újratermelését segítő látens funkcióját, hanem fel is tárja annak mechanizmusait, amit az intézményes működés szervezésében, szabályaiban, eljárásaiban, nyelvezetében talál meg, vagyis magában a rendszerszerű működésben, az intézményesítettségben, ami automatikusan érvényesíti a rendszer lényegét adó hatalmi szempontokat (Bourdieu, 1985).

A gazdasági, kulturális és társadalmi tőke megkülönböztetése szorosan összecseng a lukácsi tulajdon-tudás-hatalom hármas egységével (Lukács, 1985), és Ferge (1982) e rendszerre felépített struktúraelméletével. A társadalmi egyenlőtlenségeket Ferge a tulajdon-tudás-hatalom egyenlőtlen társadalmi eloszlásával magyarázza, és Bourdieu konverziós elméletére (Bourdieu, 1978) hivatkozva a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentésében kiemelt jelentőséget tulajdonít az oktatás rendszerének. Empirikus kutatásaival bizonyítja, hogy az „egyenlőség és lehetőségek” társadalmának nevezett ún. létező szocializmusban is érvényesül Bourdieu állítása, vagyis a hatalmi mechanizmusok által irányított oktatási rendszer valóban újratermeli a társadalmi egyenlőtlenségeket (Ferge, 1976). Hasonló következtetésre jut immár a rendszerváltás utáni időszakra vonatkozóan többek között például Andor (1998) vizsgálata.

A gazdasági, kulturális, társadalmi tőke és a közöttük feltárt konverziós mechanizmusok, illetve a tulajdon-tudás-hatalom hármasa a tudás megszerzését is célzó oktatási rendszert, illetve a tudás szervezett megszerzését szolgáló intézményes oktatást a társadalmi mobilitás kulcsterületévé teszi. Ezzel – a feltárt látens funkciót átfogalmazva – az oktatási rendszernek a társadalmi mobilitást érdemben befolyásoló hatása különíthető el.

Ezt azonban nem tekinthetjük a teljes intézményes oktatás látens funkciójának, hiszen az oktatás intézményesülése nemcsak a társadalom egészének, hanem részegységeinek, elkülönült társadalmi csoportjainak érdekei szerint, vagyis a részérdekek mentén is bekövetkezhet. A társadalmi mobilitást befolyásoló hatás ez esetben is érvényesül, de csak a részérdekek alapján, vagyis a privilegizált társadalmi csoport esélyeit növelve, másokét áttételesen vagy akár közvetlenül is csökkentve. Bourdieu elmélete épp e mozzanatra hívja fel a figyelmet: szerinte akkor is részérdekek (konkrétan az elit érdekei) érvényesülnek, ha formálisan a teljes társadalmi érdekre történik a hivatkozás. A mobilitást segítő funkció tehát a teljes intézményes oktatáson nem kérhető számon,

ellentétben a közfinanszírozott¹⁰ intézményes oktatással, melynek a közösségi (állami) finanszírozásból következően a teljes közösség érdekét kell(ene) szolgálni.

Bourdieu kulturális és társadalmi tőke kategóriája – egy másik oldalról közelítve a kérdést – a közgazdaságtan társadalomszemléletének kritikájaként is felfogható. A közgazdaságtan a társadalmi jelenségeket a gazdasági tevékenységet segítő, gazdasági teljesítményt növelő hatások alapján értékeli. Az intézményes oktatást így a munkaerő foglalkoztatásához kapcsolódó tudás, ismeret átadását, továbbá a foglalkoztatást lehetővé tevő szociális jellegű funkciók biztosítását (gyermekfelügyelet) szolgáló intézményrendszerként közelíti. Ez a leegyszerűsítő szemlélet jelenik meg például azokban az elemzésekben, melyek a szakképzést kizárólag a munkaerő-piaci illeszkedés szempontjából értékelik.

Az intézményes oktatás akkor vált igazán érdekessé a közgazdaságtan számára, amikor az emberi tőke (human capital) fogalmának bevezetése felhívta a figyelmet arra, hogy a tárgyi tőkéhez hasonlóan az emberi tényezők és az azokkal kapcsolatos beruházások is visszahatnak a gazdaság teljesítményére (Schultz, 1961). A társadalmi tőke fogalmának bevezetése, mely a humán tőkével kapcsolatos fejtegetéseket továbbfejlesztve nemcsak az egyén által elsajátított tudást és készségeket, hanem az emberek közötti viszonyokat is a gazdasági növekedés szempontjából releváns összetevőnek tekintette (Coleman, 1998), tovább erősítette ezt az érdeklődést, valamint az oktatás-képzés mellett ráirányította a figyelmet a nevelés fontosságára is. Mindez az oktatási rendszert mint a humán erőforrások fejlesztésében meghatározó szerepet betöltő tevékenységek és intézményrendszer együttesét a közgazdasági elemzések fontos vizsgálati területévé tette (Balázs, 2005).

A vizsgálódások fő kérdése a gazdasági növekedés és az oktatási rendszer, iskolázottság közötti összefüggések és hatásmechanizmusok feltárása volt. Balázs több nemzetközi összehasonlító vizsgálatot is áttekintő részletes tanulmánya alapján (Balázs, 2005) a következő összefüggések mutathatók ki közöttük:

- Minél szélesebb körű (liberálisabb) az oktatáshoz való hozzáférés, annál egyértelműbb az oktatás gazdasági teljesítményt növelő hatása.
- Minél fejlettebb egy ország gazdasága, annál fontosabb a magasabb szintű oktatás gazdasági növekedést serkentő hatása. A kutatás, fejlesztés gazdaságfejlesztő szerepe a legfejlettebb országokban érvényesül igazán. Az alacsonyan fejlett gazdaságú országokban a gazdasági növekedést elsősorban az alapoktatás és a szakképzés kiterjesztése és fejlesztése segíti.
- Az állam, illetve a kormányzat oktatással kapcsolatos szerepvállalásának bővülése, erősödése általában növeli az oktatás egészének a gazdaság fejlődésében betöltött szerepét, így közvetve segíti magát a gazdasági növekedést is.

¹⁰ A közfinanszírozott intézményes oktatás alatt az állam által, tehát közpénzből finanszírozott oktatási, képzési, nevelési, tanulási szolgáltatásokat értem. A közoktatás értelemszerűen közfinanszírozott intézményes oktatást jelent.

Az oktatás és a gazdaság kölcsönhatásáról fogalmaz meg fontos összefüggéseket Fuller és Robinson (1992):

- Az oktatás gazdasági növekedésre gyakorolt hatása annál kisebb, minél erőteljesebben érvényesül az oktatásnak a társadalmi egyenlőtlenségek újratermelésében betöltött szerepe.
- Az iskolázottság szintjének növekedése annál inkább hat a gazdaság teljesítményére, minél kisebb a szerepe a társadalmi státuszok elkülönülésében.
- Az oktatás gazdasági növekedést segítő hatása annál inkább érvényesül, minél inkább igazodik az oktatás tartalma (tudástermelés) a gazdaság konkrét igényeihez.

Bourdieu elméletének és az oktatás-gazdaság kölcsönhatásával foglalkozó elemzéseknek témánk szempontjából legfontosabb következtetéseit összefoglalva: az intézményes oktatás akkor képes igazán segíteni a gazdaság fejlődését,

- a) ha a lehető legszélesebb körben biztosított a hozzáférés az ellátásokhoz, mert így érhető el, hogy a gazdaságnak esélye legyen a meglévő társadalmi potenciál¹¹ hasznosítására;
- b) ha a szolgáltatások egyenletesen magas színvonalúak, vagyis anyagi erőforrásoktól és lakóhelytől függetlenül hozzá is lehet jutni e magas színvonalú ellátásokhoz, mert ez teszi lehetővé, hogy a társadalmi potenciálból valóban hasznosítható erőforrás válhasson;
- c) ha alkalmat teremt a tehetség kibontakoztatására, azaz segíti a társadalmi mobilitást, mert a perspektívák, karrierutak kinyitásával az érintettek sokkal motiválhatóbbak, vagyis így válik a potenciál erőforrássá;
- d) ha a karrier, jövőkép kiválasztását a tehetség és képességek határozzák meg, nem pedig a munkatevékenységhez kötődő társadalmi státusz, presztízs, vagyis ha a tudás által megszerezhető jövedelem, elismertség a valódi teljesítménytől függ, mert ezzel érhető el, hogy a társadalmi potenciálból a lehető legnagyobb arányban váljék társadalmi erőforrás;
- e) ha a megszerezhető végzettségek, képzettségek összhangban vannak a gazdaság mindenkori munkaerőigényével, mert így csökkenthető a képzési erőforrások és a képzettek személyes aktivitásban megjelenő erőforrásainak pazarlása;
- f) ha a végzettséget adó oktatás-képzés olyan tudást kínál, ami nemcsak közvetlenül hasznosítható, hanem képessé, alkalmassá is teszi a munkavállalót, vállalkozót a gazdaság mindenkori változó igényeihez történő alkalmazkodásra, mert ezzel további felesleges képzési és társadalmi költségek takaríthatók meg.

¹¹ Társadalmi potenciál alatt a humán tőke és a társadalmi tőke adott társadalomban együttesen elérhető lehető legnagyobb arányát értem.

A sorolt összefüggések közül az első kettő a tudással kapcsolatos szolgáltatások kínálati oldalának szervezésével foglalkozik. E két feltétel az intézményes oktatásnak (legalább) az alapellátástól a szakképzettség megszerzéséig történő szervezését lényegében a közösség egészéhez, másként fogalmazva az állam felelősségi (és finanszírozási) körébe utalja, hiszen elvileg is csak így biztosítható a teljes körű hozzáférés és az egységesen garantált színvonal. A második két állítás a képzésben részt vevők lehetőségeivel (a szolgáltatás társadalmi meghatározottságával), a harmadik kettő pedig a termék fogyasztói igényeknek való megfelelésével foglalkozik. Bár minden összefüggést gazdasági érvek támasztanak alá, mégis a felsorolás összes pontja tartalmaz valamilyen utalást fontos társadalomszervezési kérdésre, elvre is.

Az első két pont lényegében az esélyegyenlőség elvét írja körül. A harmadik és a negyedik a társadalom oldaláról közelítve azt taglalja, hogy a gazdaság fejlődése csak a gazdasági aktorok (egyének és közösségek) révén érhető el, vagyis a társadalom tagjainak aktivitása, motiváltsága, innovativitása, összefoglalóan mozgósított erőfeszítései, erőforrásai kelljenek hozzá, ami értelemszerűen csupán a szereplők számára biztosított előrelépési lehetőségekkel érhető el. Az utolsó két pont arról szól, hogy valódi lehetőségek álljanak a gazdasági szereplők előtt. Olyanok, amelyekkel képesek is élni az érintettek, mert rendelkeznek azzal a tudással, azokkal a képességekkel, ami a boldogulást, előrelépést megteremtheti számukra.

2. A rendszer újratársadalmasításának értelmezése

A sorolt hat pont és az abban foglalt társadalomszervezési elvek történeti oldalról közelítve arra is utalnak, hogy a jelen felé közeledve a gazdasági racionalitás egyre érzékenyebbé válik a társadalmi szempontokra. Mintha a társadalom érdekei fokozatosan beépülnének a gazdasági jellegű döntésekbe. Nemcsak azt láthatjuk tehát, hogy miként válik egyre differenciáltabbá a gazdaságorientált megközelítés, hanem azt is, hogy a szoros értelemben vett gazdaságon kívüli társadalmi tevékenységek – Luhmann kategóriáit használva: a gazdasági alrendszeren kívüli alrendszerek, azok közül is kiemelten a szociális rendszer – miként hatnak vissza a gazdasági alrendszer működésére. A fentebb sorolt hat pont mindegyike más-más oldalról, de olyan társadalmi tényezők fontosságát hangsúlyozza, melyek éppen nem a gazdasági szempontú leegyszerűsítés társadalmi folyamatokat romboló hatásait erősítik, hanem fordítva, a gazdaság leegyszerűsítő logikájától idegen társadalmi szempontok gazdasági teljesítmény növelő hatásait igazolják.

Mindaz, amit – az iménti elemzésekre hivatkozva – a gazdasági alrendszer oldaláról a fejlődés társadalmi (oktatási) feltételeiként megfogalmaztunk, Luhmann elmélete alapján a többi rendszerszerűen működő alrendszerre (például közigazgatás, politika, tudomány) vonatkozóan – lényegében azonos hivatkozással – is megfogalmazható.

Elméleti konstrukciója alapján mind Habermas, mind Luhmann, mind Bourdieu egyetért azzal az állítással, hogy a modern társadalmak rendszerszerű

szerveződésének evidens következményeként egy sor társadalmi újratermelő-dési zavar (pszichopatológiák, devianciák, mentális betegségek, elmagányosodás, társadalmi kirekesztés, destruktív szubkultúrák, értékvesztés, jövőtlenség stb.) figyelhető meg. Habermas logikájában ez a rendszer életvilágot gyarmatosító hatása, ami az életvilág „lázasását” kényszeríti ki (Habermas, 1994). Bourdieu elsősorban az újratermelés mechanizmusaival foglalkozik, és meglehetősen szkeptikus az érdemi változtatást illetően, egyes munkáiban azonban Habermashoz némiképp hasonlóan az öntudatra ébredés és a társadalmi helyzettől elvonatkoztatott tiszta szerepek mentén képzelel el az egyenlőtlenségek újratermelő-désének korlátozását. Luhmann-nál az elkülönült racionalitások közötti összhang megteremtésének kérdése fogalmazódik meg (Pokol, 1988), ami önmagában is társadalmi zavarokat okozó jelenségek meglétére utal.

Ez utóbbi kérdésre az egyik válasz valamely alrendszernek a kiegyenlítés célzott szerepkörét ellátó speciális alrendszerként való értelmezése lehetne, mely kívülről szabályozza, irányítja az alrendszerek vitáit, versenyét. Ezt a szerepkört többen az államnak tulajdonítanak, ami rendre felsejlik az állam szerepének erősítését célzó hatalmi elgondolásokban is. A formálisan semleges állam mögött azonban – annak lényegéből következően – automatikusan megjelennek a politika hatalmi szempontjai, ami nem kiegyenlít és összerendez, hanem saját racionalitása, vagyis hatalmi érdekei szerint szervezi a világot. Így – bár szerepkörénél fogva a konfliktusok kezelésére képes lehet – az „összerendezés” bizonyosan nem semleges vagy szimmetrikus lesz, hanem az államot irányító politika konkrét céljait, érdekeit érvényesítő.

Luhmann e megközelítést elutasítva a spontán rendeződés modelljének kidolgozásával válaszol saját kérdésfelvetésére. Eszerint az egyes alrendszerek hiperérzékennyé válva a külső környezet reakcióira a kölcsönös korlátozás révén önmaguktól összerendeződnek. E gondolatot továbbfejlesztve Willke az alrendszerek önkorlátozásáról értekezik, amit a további alrendszerekre vonatkoztatott romboló hatásuk érzékelése vált ki egyfajta önreflexió eredményeként (Pokol, 1988).

Megítélésem szerint e mozzanatok mindegyike egyszerre érvényesül a gyakorlatban, vagyis az újratermelési zavarok valóban növelik a társadalom érzékenységet, és egyúttal segítik az öntudatra ébredést is, ami az érdekek artikulációjában és a káros jelenségek korlátozására, megváltoztatására való tudatos törekvésben jelenik meg, másként fogalmazva egyfajta lázadásban. A lázadás azonban csak akkor válhat eredményessé, ha a változtatás igénye megpróbál beépülni az alrendszerekbe, és belülről kényszeríti ki azok érzékennyé válását az adott problémakörre, ami sikeres végrehajtás esetén kívülről az egyes alrendszerek önkorlátozásaként, illetve az alrendszerek (köztük a szociális rendszer vagy életvilág) közötti konfliktusok spontán rendeződéseként tűnik fel.

Ezt az összetett folyamatot összefoglalóan a rendszer újratársadalmasításának nevezem, ami alatt egyszerre értem a luhmanni társadalmi alrendszerek mindegyikét korlátozó kölcsönös egymásra hatást, a habermasi életvilág kommunikatív szempontjainak megjelenését a gazdasági és a hatalmi, politikai rendszerben, továbbá Bourdieu tiszta szerepeinek hatásait az egyenlőtlenségek újratermelésének korlátozásában.

Az újratársadalmasítás párhuzamosan zajló, tudatos társadalmi kezdeményezések, cselekvések együttes következménye. Ugyanakkor nem egy előre elhatározott, kitalált program vagy terv, hanem konkrét problémákra adott társadalmi önvédelmi reakciók együttese. Így nem kívülről, nem felülről szervezett, hanem spontán módon évtizedek óta zajló folyamat. Miután az újratársadalmasítás a rendszertípusú folyamatok következményeire adott társadalmi válasz, hatásai egyaránt megjelennek a szervezet és az intézményrendszerek átalakulásában, működési mechanizmusuk finomodásában, az érdekartikulációt, érdekérvényesítést segítő, illetve a konfliktusok kezelését, az egyetértés létrehozását lehetővé tevő szerveződések kibomlásában, az egyeztetési eljárások szervezetté válásában és intézményesülésében.

Így az újratársadalmasítás megjelenéseként értelmezem többek között a közfinanszírozott szolgáltatások körének bővülését, a szubszidiaritás elvének egyre szélesebb körben való érvényesülését, a civil aktivitás növekedését, a civilek hálózatba szerveződését, közös fellépését és a partnerség elvének általánossá válását. Az érdekegyeztetés egyre szélesebb körben kiépült intézményes formái és a neokorporációk szintén e jelenségek közé sorolhatók, miként a nonprofit szervezetek, szemlélet és gyakorlat elterjedése a nem vagy csak részben közfinanszírozott, ám a széles közösség számára fontos (köz)szolgáltatások szervezésében. A decentralizáció szinte minden alrendszer átható jelensége is felfogható a társadalmi részvételt segítő folyamatként, az öngazgatás, önkormányzatiság kiteljesedése pedig már önmagában is a társadalom beleszólását eredményezi a döntéshozatalba akár politikai, akár a közszolgáltatások szervezésével, akár a gazdasági környezet alakításával kapcsolatos maga a döntés. A demokratikus hatalomgyakorlás elterjedése, a hatalom működését ellenőrizni, felügyelni hivatott szerveződések és intézmények kiteljesedése szintén e listát gazdagítja, és kiemelten igaz ez a közvetlen demokrácia eszközeinek egyre szélesebb körben történő alkalmazására. A gazdaság érdekvédelmi és -képviselési szerveinek megerősödése vagy a klaszterek, szövetkezetek, hálózatos kapcsolatok szerepének növekedése a gazdasági alrendszer társadalmi jelenségekkel kapcsolatos érzékenységének egyértelmű növekedésére utal. A lokális érdek gazdasági összefogást segítő egyre határozottabb artikulálása, a gazdasági racionalitást korlátozó értékorientált piaci, gazdasági döntések terjedése pedig már annak direkt megjelenése. Végül a fenntarthatóság elve, általánossá válása és érvényesítésének egyre szélesebb körben megjelenő igénye egyértelműen a rendszerszerű szemléletnek, a rövid távú, leegyszerűsítő, sajátérdek-alapú megközelítésnek a kritikáját jelenti, vagyis a rendszer újratársadalmasításának igényeként értelmezhető.

Az újratársadalmasítás fentebb bevezetett értelmezésével összhangban érvel a kritikai társadalomelmélet képviselője, Zizek is, amikor – vállaltan ideologikus megközelítéssel – azt állítja, hogy „minden olyan vívmányt, amit ma az emberi szabadsággal és a liberális demokráciával kapcsolunk össze (szakszervezetek, egyetemes választójog, a szabad közoktatás, a sajtószabadság stb.) az alacsonyabb osztályok küzdöttek ki hosszú és fáradságos munkával” (Zizek,

209, 34.). Ezek azok a tényezők, amelyek az állam működését szabályozó demokratikus intézmények révén a kapitalizmus korlátok közé szorítását eredményezik.

Miközben tehát a kapitalista társadalmak a rendszer további funkcionális differenciálódása következtében egyre nagyobb komplexitásúvá váltak (Pokol, 1989), az elkülönült alrendszerek, a szervezet és az intézményrendszerek közötti kapcsolatok, az együttműködés és kommunikáció nemcsak egyre bonyolultabb, hanem egyúttal finomabb hangolású is lett, továbbá lényegesen megnőtt a rendszer egészének, valamint egyes részelemeinek is az érzékenysége az okozott társadalmi problémák és az egyéb rendszerterületeket érintő működési zavarok felismerésére és kezelésére. A habermasi kritikai tradíciót követő Zizek érvelése itt válik el élesen a szabadpiacra hivatkozó közgazdaságtani logikától és az azzal rokon önszabályzó, önkorlátozó rendszert tételező Luhmann és Willke gondolatirányától. Szerinte ugyanis az egyes alrendszerek korlátozása az elnyomott társadalmi csoportok (elméleti alapon közelítve a luhmanni szociális rendszer) lázadásának az eredménye, így az alrendszerek önkorlátozása és érzékenységének növekedése legfeljebb a hatalom megtartását célzó technikaként, a fennálló egyenlőtlenségi rendszer lényegének megőrzéseként értelmezhető. Megítélésem szerint azonban ez az osztályharcos megközelítés lényegesen kisebb eredményességgel lenne képes az újratársadalmasítást segíteni. Az újratársadalmasítás ugyanis éppen azért sikeres, mert a szociális rendszer (életvilág) mindennapi gyakorlatán keresztül fokozatosan beépül az egyes alrendszerek belső szabályozóiba. Nem legyőzi, vagy korlátozza a lázadás eredményeként azokat, és nem is önkorlátozza saját magát a konfliktusok, működési zavarok romboló hatásainak elkerülése miatti egyfajta megvilágosodás eredményeként, hanem valóban újratársadalmasítja az elkülönült alrendszerek mindegyikét, így a teljes rendszert is.

Az intézményes oktatás esetében a rendszer komplexitásának növekedése és a funkcionális differenciálódás az egyre kiterjedtebbé váló feladatkörök formájában jelenik meg, az újratársadalmasítás pedig a közfinanszírozásba vont szolgáltatási területek lényeges bővülését eredményezi, miközben az oktató-nevelő munka is lényegesen differenciáltabbá, többek között például a tanulók pszichés jellemzőire és szociális hátterére is érzékenyebbé válik. A megnövekedett érzékenység és figyelem a képzés szervezésében személyre szabott eljárásokat eredményez. Az egyedi eljárások a szereplők közötti kapcsolatokat, kommunikációt személyessé teszik, így csökken a szabályozottság szerepe, oldódik a szabályok merevsége, a hangsúly a konkrét tudástartalmak, ismeretek megszerzéséről a képességek fejlesztésére, közöttük a tanulási képességekre helyeződik át. A leegyszerűsítő célszerűség tárgyiasult szemléletének meghaladásaként tehát megjelenik és egyre jellemzőbbé válik a személyiség-központú, társadalmi hatásokra is érzékeny, a kognitív tudással szemben a kompetenciákat előtérbe helyező megközelítés.

3. Az oktatási rendszer célstruktúrája

Az elméleti fejtegetések és a rendszer újratársadalmasításának imént részletezett értelmezése alapján tehát a modern társadalmak oktatási rendszerének célját abban határozhatjuk meg, hogy segítse elő egy jól szervezett (integrált) társadalom és rendszer létrejöttét, ami egészséges, öntudatos (integrált) személyiségeket feltételez, akik nemcsak elfogadják helyüket a társadalomban, hanem tesznek is a közvetlen és tágabb környezetük érdekében (integrált közösségek), ezzel hozzájárulva a közösségek és a társadalom egészének fejlődéséhez. E végső cél részcélokra bontható, az oktatási rendszer funkciói pedig a részcélok elérését szolgáló feladatirányokként értelmezhetők.

A részcélokat, így a funkciókat is – az elméleti alapon korábban elkülönített három szintre bontva – a személyes világra, társas világra és objektív világra történő hatások szerint értelmezem. A személyes, társas és objektív világ elkülönítése K. Popperre és I. C. Jarve-ra hivatkozva Habermas cselekvésméletében jelenik meg. A cselekvéstípusokat (dramaturgiai, normatív, célracionális) Habermas az alapján különböztette meg, hogy mely világban kíván a cselekvés révén változásokat előidézni. Az egyetértésre törekvő kommunikatív cselekvés lényege éppen az, hogy egyszerre hat mindhárom világra; úgy változtat, hogy annak a személyes világra, a társas világra és az objektív világra történő hatásait együtt mérlegeli (Velkey, 1991).

Amikor tehát az elkülönített szintekről beszélek, a szélesen értelmezett társadalmi gyakorlat megjelenési tereit választom szét. Amikor a hatásterületek különböző világait említem, azt elemzem, hogy a szintenként elkülönített társadalmi gyakorlat miként hat a személyiségre, az egyének társadalmi beágyazottságára és helyükre a tárgyasult világban (1. ábra).

1. ábra. Az oktatási rendszer célstruktúrája

Hatásterületek ► Szintek ▼	Személyes világ	Társas világ	Objektív világ
Egyén, interakciók	Integrált személyiség	Szolidaritás	Sikeres egyén (karrier)
Közösség, szervezet	Tolerancia	Integrált közösségek	Sikeres közösség (fejlődés, mobilitás)
Társadalom, rendszer	Esélyegyenlőség	Társadalmi kohézió	Integrált társadalom és rendszer

Az integrált személyiség, közösségek, társadalom és rendszer összetett célja akkor érhető el, ha biztosított mindenki számára a lehetőség, hogy tehetségének, képességeinek megfelelő pályát fusson be (esélyegyenlőség), az érdekelttség, motiváció megteremtésével személyes sikerei, eredményei (karrier) a társadalom számára is hasznosulhassanak, illetve erősítsék társadalmi helyzetét. Ennek elengedhetetlen feltétele, hogy a közösség tagjai elfogadják az egyén szándékait, céljait (tolerancia), az egyén pedig érezzen felelősséget másokért, a

közösség minden tagjáért (szolidaritás), hiszen az ő sikerei mások támogatásán, közbenjárásán is alapulnak (1. ábra).

A társadalom oldaláról közelítve az egyének mikro-, mezo- és makrotársadalmi integrációja eredményezi a társadalmi kohéziót, másként fogalmazva a társadalom tagoltságának azt a szintjét, amit tagjai elfogadhatónak tartanak. Ennek immanens feltétele, hogy minden közösség, csoport (szervezet) számára valóban adott legyen a helyzet megváltoztatásának lehetősége. Ez a mozzanat készteti ugyanis arra a társadalmi csoportokat, közösségeket, szervezeteket, hogy saját integritásuk megőrzése mellett erőforrásaikat mozgósítva törekedjenek a társadalomban betöltött helyzetük javítására, amivel egyúttal hozzájárulnak a társadalom egészének fejlődéséhez is.

4. A közfinanszírozott intézményes oktatás legfontosabb funkciói

A modern társadalmak szocializációs folyamataiban a család, a kortárs csoportok, egyéb közösségek, szervezetek, intézmények és a média mellett, azokkal együtt tölt be fontos szerepet az intézményes oktatás, képzés, nevelés (óvoda, bölcsőde, iskola, nevelőotthon, kollégium, szakképzés, továbbképzések, tanfolyamok, távoktatás, felsőoktatás, átképzés). A társadalom funkcionális differenciálódása időről időre átrendezi az ezek között lévő szerepleosztást, vertikális és horizontális tagozódást, koordinációs mechanizmusokat. Ez az átrendezés legszembetűnőbben a család szocializációs szerepének változásában érhető tetten.

A mikroközösségek szerkezetének megváltozása, a szükségletkielégítő költött tevékenységek bővülése, a közösen töltött idő kárára egyre technikalizáltabbá váló környezet és életforma elterjedése a családi szocializáció hangsúlyának széles társadalmi körben jellemző átalakulását eredményezi, még hozzá a társas kapcsolatok, együttlét érdemi visszaesése miatt elsősorban a szociális kompetenciák elsajátításának háttérbe szorulásával. A család szerepének átalakulása így több fontos szocializációs funkció kényszerű pótlását az intézményes oktatás feladatkörébe tolja át, ami tovább erősíti az újratársadalmasítás folyamatának fontosságát.

E funkciók részben vagy egészben történő (kényszer szülte) társadalmi átvállalása minden társadalmi csoportra vonatkozóan azonban csupán a közfinanszírozott intézményes oktatástól várható el. A közfinanszírozott és nem közfinanszírozott intézményes oktatás közötti különbség ugyanis éppen abban ragadható meg, hogy az előbbi felelőssége a társadalom minden csoportja, minden tagja esetében fennáll, míg az utóbbi csak az általa felvállalt társadalmi csoportok, személyek irányában elkötelezett.

A rendszer funkcionális differenciálódása és újratársadalmasítása következtében napjainkra az intézményes oktatás tehát a szélesen értelmezett oktatási rendszer szinte minden részelemét érintő feladatkörűvé vált, sőt a szocializáció folyamatának is szinte teljes egészére közvetlen hatással van, miként azt az oktatási intézmények vonatkozásában részletesen elemzi Solymosi (2004) is. Ez pedig az intézményes oktatás esetében is szükségessé és elvárhatóvá teszi

az elméleti vizsgálódások alapján elkülönített oktatási rendszerre vonatkozó funkciók érvényesülését, egyúttal szükségessé és elvárhatóvá teszi a (újra)társadalmazást további kiteljesedésére való nyitottságot, alkalmasságot is. E tekintetben is érvényes azonban a közfinanszírozott és nem közfinanszírozott intézményes oktatás megkülönböztetése. Az oktatási rendszer fentebb részletezett funkciói a teljes társadalom vonatkozásában csupán a közfinanszírozott oktatás rendszerén kérhetők számon. A nem közfinanszírozott intézményes oktatás csak az általa ellátott személyek számára kínál egyenlő esélyeket a tudáshoz való hozzájutásban, e személyek köre azonban nem feltétlenül fedi le a társadalom egészét.

A közfinanszírozott intézményes oktatás legfontosabb funkciói mindezek alapján a következőkben határozhatók meg:

1.	<i>Az egyén képességeinek kiteljesítése – amibe beleértem a képességek feltárását, a részképességben megjelenő zavarok, egyéb, szociális háttérből, pszichés fejlődésből következő hátrányok diagnosztizálását, valamint a feltárt problémák kezelését szolgáló – akár egyedi eljárást igénylő – terápiák kidolgozását és alkalmazását is.</i>
2.	<i>A szociális kompetenciák kialakítása – ami alatt a társas kapcsolatokat, együttműködés gyakorlatban való alkalmazásának elsajátítását, a közösséghez tartozás átélését és az ezzel járó felelősségnek (szolidaritás) a megismerését, továbbá a másik személy elfogadását (tolerancia) értem.</i>
3.	<i>Korszerű ismeretek átadása – ami alatt, (kétségtől leegyszerűsítő megfogalmazásban) a társadalom komplex, rendszerszerű működéséhez – közöttük az elkülönült alrendszerek társadalmi szerepének értelmezéséhez, illetve az alrendszerek tárgyasult megjelenéseként értelmezhető, az egyének és közösségeik számára is közvetlenül létező szervezet- és intézményrendszerekben való sikeres működéshez – szükséges tudáselemek (ismertek, képességek, kompetenciák) elsajátítását értem.</i>

E három funkció az intézményes oktatásnak a gazdasági fejlődést elősegítő hat – korábban említett – feltétele közül az első kettőt foglalja magába (22. oldal).

Az egyéni képességek kiteljesítésének funkciója a közfinanszírozott intézményes oktatás megszervezésében két fontos tényező teljesülését feltételezi: a szolgáltatásokhoz való teljes körű hozzáférést, vagyis hogy területi és társadalmi helyzetétől függetlenül minden érintett valóban igénybe vehesse a szolgáltatásokat, valamint a nyújtott szolgáltatás garantált színvonalát, vagyis bárhol is veszi igénybe az illető a szolgáltatást, az lehetővé tegye képességeinek kiteljesítését. E két előfeltétel együttesen a közfinanszírozott intézményes oktatás újabb funkcióját írja le:

4.	<i>Az esélyegyenlőség biztosítása – ami a területi elhelyezkedésből, társadalmi helyzetből és a képességekben megjelenő akadályoztatottságból eredő hátrányok tudatos, célzott mérséklését, kiküszöbölését jelenti.</i>
----	---

A szociális kompetenciák kialakítása az egyén számára a mikrovilágban biztosítja a társadalomba történő beilleszkedés feltételeit, és egyúttal rögzíti az egyén társadalomban betöltött helyét is. Kiegyensúlyozottan működő társadalom esetén ez a lehetőség a társadalom minden tagja számára adott, ami nemcsak az egyénnek a saját mikro környezetébe történő integrációját jelenti, hanem az egyének közösségei és a társadalom különféle csoportjai (kisebbségek, etnikumok, vallási csoportok, rétegek, életformacsoportok) összehangolt együttélésének feltételeit is megteremti (Torgyik, Karlovitz, 2006). Ez az egyének és közösségeik szintjén toleranciát, az előítéletek lebontását és szolidaritást jelent, a társadalom szintjén pedig egy újabb funkciót ír le a közfinanszírozott intézményes oktatás számára, ami egyúttal biztosítja az intézményes oktatásnak a gazdasági fejlődés elősegítésével kapcsolatos második két feltételét is (22. oldal), és a társadalmi egyenlőtlenségekből következő előnyök, előjogok lebontását eredményezi a képzés megszervezésében.

5. *A társadalmi kohézió megteremtése – ami a társadalmi sokszínűség elfogadását és támogatását, továbbá a kisebbségek jogainak védelmét és számukra a többségével megegyező valós lehetőségek biztosítását jelenti.*

A társadalmi kohézió eredményeként érhető el az elméleti fejtegetések során látensként elkülönített mobilitást segítő funkció érvényesülése. Az esélyegyenlőség az egyén számára biztosít lehetőségeket képességei kiteljesítésére, társadalmi kötelekei azonban valódi társadalmi kohézió hiányában érdemben korlátozhatják ennek eredményességét. Valódi társadalmi mobilitásról csupán akkor beszélhetünk, ha nemcsak az egyén szintjén kínálkozik lehetőség a társadalmi helyzet vagy térbeli elhelyezkedés megváltoztatására, hanem az egyének közösségei és a társadalom különféle csoportjai számára is adott ez, vagyis az egyén társadalmi kötelekeinek, társadalmi beágyazottságának megtartásával képes helyzetén javítani.

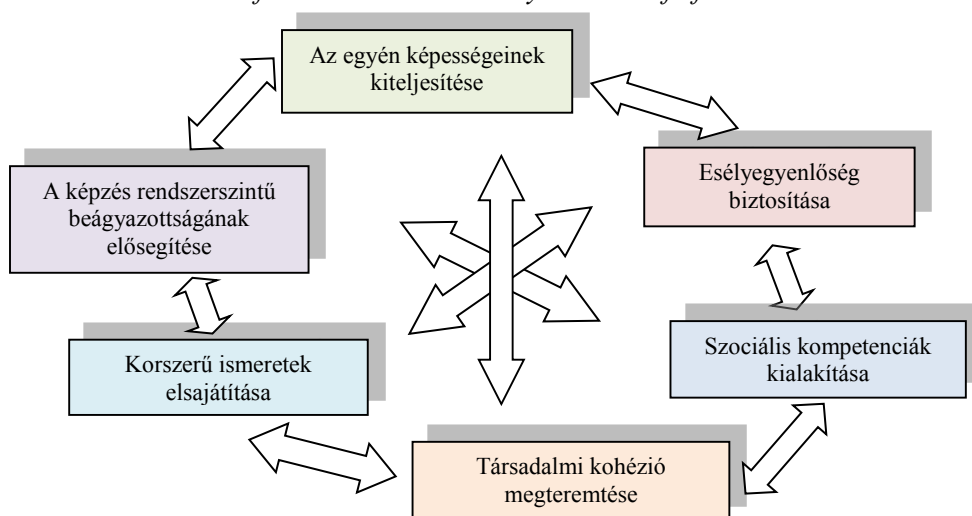
Az esélyegyenlőség és a társadalmi kohézió biztosításának funkciója azonban csak úgy érvényesülhet, ha a közfinanszírozott intézményes oktatás folyamatosan képes követni a társadalomban (luhmanni értelemben a szociális alrendszerben) zajló folyamatokat, változásokat. A korszerű ismeretek elsajátításának követelménye az összes többi alrendszerben érvényesülő változások követését feltételezi.

Olyan közfinanszírozott intézményes oktatási rendszerre van tehát szükség, mely érzékszerveit kinyitja a szolgáltatást igénybe vevők (tanuló, szülő) és a szolgáltatás eredményét hasznosító szereplők (majdani foglalkoztatók, munkaerőpiac) felé, mely követni tudja a társadalmi változásokat, az elvárások módosulásait, és azt a tudást biztosítja, azokat a képességeket fejleszti, melyek a társadalom egésze érdekében hasznosíthatók. Erre a feladatra hívja fel a figyelmet az intézményes oktatásnak a gazdasági fejlődést elősegítő – korábban említett – utolsó két feltétele is (22. oldal).

6. *A képzés rendszerszintű társadalmi beágyazottságának elősegítése – ami egyszerre jelent nyitottságot az újratársadalmazás további kiteljesedése irányába és a kiegyensúlyozott működéséhez szükséges rendszeralapú racionalitások, közöttük a munkaerőpiac igényeinek, a foglalkoztatók elvárásainak figyelembevételét, költségvetési szempontból is hatékonyan szervezett képzést, jól kiépített ágazati irányítást és szakmai felügyeletet, ellenőrzést.*

Ezzel sikerült elkülöníteni a modern társadalmak közfinanszírozott intézményes oktatásának legfontosabb funkcióit, tehát azokat a feltételeket, melyek az egyének, közösségek és a társadalom (vagyis a gazdaság, közigazgatás, tudomány, politika stb.) számára egyszerre biztosítják a kiegyensúlyozott és sikeres működés (újratermelés, fejlődés) lehetőségét (2. ábra).

2. ábra. A közfinanszírozott intézményes oktatás fő funkciói



Az oktatási rendszer hat funkciója, nem pontosan ebben a formában, de egyértelműen megjelenik Halász (2001) és Magyar Beck (2003) rendszerező munkáiban is.

Magyar Beck tanulmánya az oktatás-nevelés három funkcióját különíti el: a munkaerő-piaci felkészítést, a személyiségfejlesztést és a szocializációt. E három – munkám során szintén részletesen elemzett – alapfunkció mellett ezek kombinációjaként további négy alesetet említ. Az alesetek e három alapfunkció metszeteiként állnak elő, és lényegében megfelelnek az általam esélyegyenlőségi, társadalmi kohéziót biztosító és a képzés rendszerszintű beágyazottságát eredményező funkcióknak. Mindhárom alapfunkció együtteseként a társadalmi integráció elősegítésének fő célja áll.

A Halász által elkülönített nyolc funkció közül a kulturális reprodukció, a társadalmi tudás átadása és az értékek, viselkedési minták átadása – nem ugyanabban a megfogalmazásban, de azonos tartalommal – szerepel az általam elku-

lőnített harmadik és második funkcióban. A társadalmi struktúra újratermelésének vagy megváltoztatásának, illetve a politikai rendszer legitimálásának kérdésével hosszan és részletesen foglalkoztam elemzéseim során. E tevékenységeket szintén nem önálló, elkülönült funkcióként, hanem az esélyegyenlőséget és a társadalmi kohéziót célzó funkciók részeként értelmezem. Elméleti fejtegetéseim során szintén hosszan foglalkoztam a társadalmi integráció megteremtésének kérdésével, de azt a teljes oktatási rendszer végső céljának tekintem, nem pedig egyik funkciójaként. A szolgáltatási és gazdasági funkciókat beleérttem a felsorolásban hatodikként szereplő, tágabb értelemben megfogalmazott, a képzés rendszerszerű beágyazottságának elősegítését célzó funkcióba.

Balázs a közoktatás versenyképességének elemzésekor, annak erősítése érdekében, három egyaránt fontos funkciót említ: „a tanulók nagy többségének képességeit olyan tág spektrumon kibontakoztatni, amelyet a tudásgazdaság és -társadalom igényel” (1), „a kiemelkedő egyéni teljesítmények megalapozása” (2), „a társadalmi és kulturális leszakadás elleni tevékenység” (3) (Balázs, 2007a. 33.). Ezek szinte azonos megfogalmazásban igazolják vissza a fentebb elkülönített funkciók közül az egyén képességeinek kiteljesítését, az esélyegyenlőség és a társadalmi kohézió erősítését. Tanulmányában a versenyképes térség, város attribútumaként említi még a változásokhoz való alkalmazkodóképességet és a szereplők között kiépült kapcsolatrendszereket, „kölsönös függést” (Balázs, 2007a), ami a képzés rendszerszintű társadalmi beágyazottságának funkcióját írja körül. Halász szintén e funkció fontosságára utal, amikor a kooperáció hiányának következményeként társadalmi bomlásról, válságfolyamatokról, a versenyképesség akadályairól értekezik (Halász, 2006).

Sáska, amikor a strukturalista-funkcionalista megközelítési mód egyik példaként Halász fentebb hivatkozott munkáját említi, „tagolatlan Európa-kép” kiépüléséről ír. Véleménye szerint az egységesen elkülönített funkciók logikája alapján nehezen magyarázható, hogy „az Európai Unió gazdaságilag stabilan legsikeresebb térségeinek (Észak-Olaszország, Bajorország, Skandinávia, Elzász és Hollandia) döbbenetesen különböző a közoktatási szerkezete, és meghökkentően más az iskolák szellemisége” (Sáska, 2006. 4.). Megítélésem szerint ez azonban nem a modern társadalmakban többnyire megegyező módon és tartalomban elvárt funkciók létezését cáfolja, hanem a konkrét megvalósítás sokszínűségének lehetőségét, alternatív jellegét, és abban a társadalmi sajátosságok, történelmi jogfolytonosság, tradíciók, szemléleti különbségek fontosságát hangsúlyozza, ami az oktatási rendszerek felépítésének és működésének kulturális meghatározottságát erősíti.

Kozma koncepciója, mely „a települési rendszer és az oktatási rendszer hierarchikus egymásra épüléseként” ún. általános művelődési központokat, művelődési városközpontokat és regionális szellemi központokat különít el (Kozma, 2002, 8.), nem foglalkozik külön az oktatás társadalmi funkcióinak kérdésével. A koncepció felépítésének logikája és magyarázata azonban egyértelművé teszi, hogy a Bibó funkcionális téregységein (Bibó, 1986) értelmezett hierarchikus központokat a szerző a lehető legszélesebben vett, komplex feladatköröket ellátó szolgáltató szervezetként képzei el (Kozma, 2002). E köz-

pontok oktatási intézményként működve értelemszerűen ellátják a korszerű ismeretek és a társadalmi együttélési szabályok elsajátításának, továbbá az egyéni képességek kiteljesítésének alapfunkcióit. Helyi társadalmi beágyazottságuk, az oktatás, képzés szűkebb értelmezésével határozottan szembenálló, komplex, a közvetlen oktatási feladatokon túli művelődési és egyéb közösségi szolgáltatási irányba is kiterjesztett feladatkörük (Kozma, 1987) pedig az esélyegyenlőség és a társadalmi kohézió biztosításának, illetve a képzés társadalmi rendszer egészébe történő beillesztésének irányába mutat.

5. Közpolitikai dilemmák a közfinanszírozott intézményes oktatás szervezésében

E funkciókat a közfinanszírozott intézményes oktatás többféle módon is biztosíthatja. Az egyes eltérő rendszerek felépítése a működtetés összetett szabályrendszerének következménye, amiben kiemelt fontosságú

- a közfinanszírozott ellátások körének meghatározása,
- az azokhoz történő hozzáférés feltételrendszere,
- a közfinanszírozás technikája és
- a szolgáltatást nyújtó intézmények irányításának és fenntartásának szabályozása.

E szervezési dilemmák jellemzően az adott ország, térség, régió történelmi tradíciói, társadalmi sajátosságai, a jellemző eszmerendszerek és megközelítési logikák alapján dőlnek el és hoznak létre többnyire koherens oktatási rendszereket.

A szabályozás egyik kulcskérdése, hogy a közfinanszírozott – a mai modern társadalmak szinte mindegyikében minden állampolgár számára ingyenesen járó – oktatási alapszolgáltatásokat milyen módon biztosítja az állam. A megvalósításban két eltérő irány különíthető el:

- az ellátások közpénzből történő megvásárlása valamely szolgáltatónál minden állampolgár számára,
- az ellátást biztosító intézményrendszer közpénzből történő fenntartása.

Az első modellben az állampolgárok szabadon vehetik igénybe a szolgáltatást lényegében bármilyen (az állam által előírt feltételeknek megfelelő) szolgáltatótól, és azt az állam (általában fejkvótaalapú normatíván keresztül) megvásárolja számukra. A második modellben ezzel szemben az állam által fenntartott intézmények szolgáltatásai biztosítottak mindenki számára. Az első modell plurális intézményfenntartást, ebből is következően egyfajta szolgáltatói versenyt feltételez, az utóbbi pedig a közfinanszírozást tekintve lényegében állami ellátási monopóliumot hoz létre, amit kiegészíthet az igénybe vevők hozzájárulása vagy adományokból biztosított ösztöndíjrendszer által finanszírozott nem állami szolgáltatás is. Ez utóbbi esetben tehát minden állampolgár választhatja a közfinanszírozott állami ellátást, de igénybe vehet más intézményes

szolgáltatást is, ez esetben azonban meg kell vásárolnia azt vagy személyes hozzájárulással, vagy valamilyen támogatás, ösztöndíj elnyerésével.

A szabályozás másik alapkérdése a közpénzből finanszírozott ellátások körének meghatározása, abban a központilag mindenki számára azonosan előírt, illetve az intézmények autonómiájába utalt, csupán keretszabályokkal körülírt tananyagtartalmak és azok belső aránya. E tekintetben a lehetőségek széles skálája rajzolható fel, ahol az egyik végtet a szoros központi tartalomszabályozás, amikor pontosan rögzített, hogy egy adott korosztály számára az egyes tantárgyak oktatása során időben lebontva milyen konkrét tartalmat és hogyan kell szolgáltatni. A másik végpont a keretszabályozás, amely legfeljebb egy-egy meghatározott kimeneti ponton rögzíti a mindenki számára addig nyújtandó konkrét tartalmakat, a további tartalmak, a felépítés, az időbeli ütemezés és a módszer tekintetében azonban a szolgáltatók (fenntartók) dönthetnek (Kozma, Lukács, 1992 és Balázs, Palotás, 2006).

A szabályozás lényeges kérdése még a képzés szakaszainak elkülönítése, illetve az egyes szakaszok szolgáltatásszervezésének meghatározása. Napjainkra kivétel nélkül minden modern képzési rendszerben egyértelműen elválasztódik az egyre hosszabb időt és szélesebb körű tartalmat közvetítő általános képzés a konkrét munkaerő-piaci elhelyezkedést biztosító szaktudás megszerzésétől. Ez utóbbit éppen a munkaerőpiac igényeinek rugalmas kielégítése miatt igyekeznek nagyon célzottan és rövid idejüként megszervezni, és egyre nagyobb arányban a munkáltatók felelősségi körébe továbbtolni. A közvetlen szakmatanulást (specializációt) jellemzően megelőzi egy szelekció, mely a képzési szint és legfeljebb a szélesebb szakmacsoport szerint válogatja szét a tanulókat. Ez történhet intézményen belül és intézményközi szétválogatással is. A képzési csoportok homogenitására való törekvés a jelen felé haladva érdemben csökken, és egyre inkább a közvetlen szakmatanulásra korlátozódik, de valamilyen formában szinte minden rendszerben megfigyelhető. Többnyire az is jellemző, hogy az átjárhatóság miatt a szelekciók időpontjai egyértelműen rögzítettek és egységesen szabályozottak. Ez igaz a belső szelekcióra is, de különösen jellemző a külső, intézményközi mozgást eredményező váltásokra. Fontos jellemző még, hogy az intézményváltások generálisak, vagyis az adott ponton a tanulók (szinte) mindegyikét érinti, és (szinte) minden esetben azt jelenti, hogy egy pusztán az adott pontig képző intézményből kilép, majd az adott ponttól képző intézménybe lép a fiatal. Így biztosítható ugyanis a szolgáltatást kínálók (intézmények, fenntartók) és a szolgáltatást igénybe vevők közötti verseny semlegessége, a mindenki számára azonos feltételek, az egyértelmű szabályok.

Az intézményes szolgáltatás szervezésének felelősségében (ellátási kötelezettség alanya) szintén két modell jelenik meg;

- az központi állam közvetlen ellátási felelőssége,
- a helyi kormányzatot (önkormányzatot) terhelő ellátási kötelezettség.

Az első esetben az állam közvetlenül (saját intézményein keresztül) vagy közvetve (a szolgáltatást az igénybe vevők számára valamely szolgáltatónál megvásárolva), de központilag szabályozottan és szervezve nyújtja az ellátást.

A szolgáltatás az alapellátásokban itt is a lakóhely közelében, tehát jól kiépített, könnyen elérhető hálózatot alkotva biztosított, a középszintű szolgáltatásokban pedig jellemzően nagyobb területi egységet átfogó szervezetek keretei között működik. Az ellátások területi szintjeinek meghatározása, összehangolása e modellben szintén az állam feladata.

A helyi kormányzati ellátási felelősség ettől annyiban tér el, hogy ekkor a különböző területi léptéket követő ellátási szintek megszervezésének kötelezettsége az egyes önkormányzati (közigazgatási) területi szintekhez igazítva jelenik meg. Az alapellátást általában az önkormányzati alapszint, a középfokú ellátást pedig jellemzően a területi önkormányzatok kötelezettségévé teszik. Ez a modell azokban az országokban jellemző, ahol az önkormányzati alapszint nem egy-egy önálló települést jelent, hanem az aprófalvakat egybekapcsolva vonzásközpontjukkal (Pálné, 2008 és Balázs, Palotás, 2006) közel azonos nagyságú (népességszámú) és azonos ellátási kötelezettséggel terhelt területi egységeket fognak át az egyes önkormányzatok.

A szükséges képzési kapacitások biztosítása mindkét modell esetében az ellátásért felelős szerv hatáskörébe tartozik. Az általános képzés időszakában értelemszerűen csupán a kapacitások igényeknek megfelelő területi biztosítása merülhet fel kérdésként. Ha már az általános képzésen belül érvényesül a képzési szintek vagy a képzési irányok szerinti valamilyen szelekció, a kapacitások megoszlásának szabályozása a kiegyenlített területi szolgáltatás miatt is fontossá válik. Ennek hatásköre, miután a szelekció jellemzően a középfokú szolgáltatások szintjén jelenik meg, a központi (állami) ellátásszervezési felelősség esetén az állam, a decentralizált modellben pedig az illetékes területi önkormányzat feladatkörébe tartozik.

A kapacitásszabályozás azonban a konkrét végzettséget adó képzések meghatározásakor válik igazán fontossá, ahol a szolgáltatást igénybe vevők szándékai, céljai mellett a képzésszervezés hatékonyságának biztosítása miatt a kiképzett szakembereket fogadó munkaerő-piaci igényeket is figyelembe kell venni. Ennek szintén két formája lehetséges:

- az ellátásért felelős szerv az általa összegyűjtött információk alapján szabályozza a kapacitásokat, amit nevezhetünk központi kapacitásszabályozásnak is,
- egyfajta automatizmuszerű keresletközvetítés, amikor a képzett munkaerő foglalkoztatásában érdekelt szereplők képzésbe vonása révén történik az irányított kapacitásszabályozás.

Ez utóbbi modell értelemszerűen nem érvényesíthető a képzési irányok mindegyike esetében, így ahol e modell megjelenik, ott is van szerepe a központi kapacitásszabályozásnak (duális képzésszervezés).

A szakmai irányítás, ellenőrzés, vizsgarendszer, mérés-értékelés (minőségirányítás) mindkét szervezési logika esetében kiemelt jelentőséggel bír. E feladatok megvalósításának nagyon sok formája, logikája figyelhető meg. Minden esetben jellemző azonban, hogy az irányítás és ellenőrzés szervezetiileg elkülönülten zajlik. A vizsgáztatásban az államilag kijelölt, korlátozott számú vizsgaközpontok rendszere és a teljesen decentralizált vizsgaszervezés szélső

megoldásai között szintén széles skálán oszlik meg a gyakorlat. A tankötelezettség kiterjesztésével és az állami ellátási felelősség növekedésével összhangban azonban az összehasonlíthatóság és az egységesség irányába történő elmozdulás egyértelműen tetten érhető.

A finanszírozás technikája minden modell esetében szorosan összefügg az ellátásszervezési felelősséggel. A tankötelezettség időszakában ma már minden esetben biztosított a szolgáltatások térítésmentes igénybevétele, vagyis a közösségi (adóbevételekből történő) finanszírozás. A közfinanszírozás értelemszerűen csupán a jogszabályokban rögzített kötelező ellátásokra vonatkozik, amit a teljes szolgáltatás közvetlen állami finanszírozásával, a szakalkalmazottak bérének központi finanszírozásával és kiegészítő helyi forrásokkal, központi normatív finanszírozással és az azt kiegészítő helyi forrásokkal, illetve – teljesen decentralizált rendszerekben – kizárólag helyi (adó)bevételekből oldanak meg. A konkrét megvalósítás tehát nagyon sokféle lehet, a lényeg nem a finanszírozás technikájában, hanem a szolgáltatásnyújtás pénzügyi feltételeinek biztosításában keresendő.

II. A KÖZFINANSZÍROZOTT INTÉZMÉNYES OKTATÁS HAZAI RENDSZERE

A közfinanszírozott intézményes oktatás hazai rendszerét az előző fejezetben feltárt funkciók érvényesülésének és a rendszerszervezés alternatíváinak figyelembevételével tekintem át. Munkám e szakaszában a jogszabályokban megjelenő szervezési logika feltárására koncentrálok külön kitérve a szabályozás kritikus elemeire, az egymásnak ellentmondó szabályszerűségekre, a szabályozás pontatlanságaira, hiányosságaira.

Nemzetközi példákra csupán a fejezet végén szereplő részösszefoglalásban hivatkozom, egyetértek ugyanis azokkal a – szakirodalomban is megjelenő – megfogalmazásokkal, melyek szerint az egyes országok oktatási rendszerei soha sem önmagukban, hanem csak az adott társadalomra jellemző hagyományokon, kultúrán, történelmi előzményeken, társadalmi berendezkedésen alapuló gyakorlat figyelembevételével értelmezhetők (Benedek, 1997, Halász, 2001, Sáska, 2003). A nemzetközi példákra történő hivatkozások többnyire „a magyar politikai arénában bevetett érvek alátámasztásául szolgálnak” (Sáska, 2006. 3.).

Az oktatási rendszer jogszabályi keretét 2011 óta Magyarország Alaptörvénye (2011. április 18.), a nemzeti köznevelésről (2011. évi CXCV. tv.), a szaképzésről (2011. évi CLXXXVII. tv.), a szakképzési hozzájárulásról és a képzés fejlesztésének támogatásáról (2011. évi CLV. tv.), a felnőttképzésről (2013. évi LXXVII. tv.) és a nemzeti felsőoktatásról (2011. évi CCIV. tv.) szóló törvények együttesen szabályozzák. 2011 előtt a Magyar Köztársaság Alkotmánya

(1949. évi XX. tv.) és az ágazati törvények¹² mellett a rendszer működésében a feladatellátási kötelezettség önkormányzatokhoz történő hozzárendelése miatt kimondottan fontos szerepet töltött be az önkormányzati törvény (1990. évi LXV. tv.), valamint értelemszerűen korábban és ma is az évi költségvetési törvények.

Az oktatási rendszer legfontosabb jellemzőit és változásait a felhasználók oldaláról közelítem az igénybe vehető intézményes oktatási szolgáltatás kínálatának bemutatásával. Ezt követően térek át az egyes intézménytípusokra, majd az intézmények fenntartásának és finanszírozásának kérdéseire. A fenntartás és finanszírozás elemzésekor foglalkozom a hazai rendszer közfinanszírozásba vont elemeinek elkülönítésével (általános képzés, szakképzés), majd a fejezet végén térek ki a felsőfokú szakképzés és felnőttképzés kapcsolódó – szintén részben közfinanszírozott – elemeire.

1. Képzési szerkezet, intézményszerkezet

Az intézményes oktatás rendszerének felépítését a képzési szerkezet és az intézményrendszer szerkezete együttesen határozza meg. A képzési szerkezet alatt azt értem, hogy a képzés milyen szakaszokból áll, és ezek hogyan épülnek egymásra, ami az igénybe vevők oldaláról közelítve a különböző képzésekre történő be- és kilépések szabályozásában jelenik meg.

A képzések értelemszerűen intézmények által nyújtott szolgáltatásként érhetők el, így a képzés szerkezete is az intézményrendszeren keresztül közelíthető meg. A képzések és az intézményrendszer szerkezete azonban nem feltétlenül azonos. Az intézményi szolgáltatások ugyanis átléphetik a képzési szakaszok határait, egyszerre több szakaszt is magukba vonhatnak, sőt elvileg egy adott szakasz akár az azon belül történő intézményváltással is teljesíthető. Mindez nemcsak az intézményrendszer egyes szintjeinél, hanem akár intézményenként is eltérő lehet, vagyis az intézményi ki- és belépési pontok sem feltétlenül generálisak. Miként a későbbi elemzések mutatják majd, ezek az elvi lehetőségek a hazai rendszer jellemző sajátosságai.

A képzési szakaszok elkülönítésekor a közoktatási és a köznevelési törvény is az ún. nevelési szakaszok kategóriáját használva az óvodai nevelés, az alapfokú nevelés-oktatás és a középfokú nevelés-oktatás szakaszait sorolja fel.¹³ Értelemszerűen e szakaszok előtt volt igénybe vehető a bölcsődei ellátás, utánuk pedig a felsőoktatás szolgáltatásai, illetve a felnőttképzés sokszínű rendszere következik.

A gyermekek gondozásában, nevelésében, képzésében fontos feladata van a bölcsődének és az óvodának, e szakaszok definiálásában azonban érdemi viták nem alakultak ki, így esetükben csupán arra hívnám fel a figyelmet, hogy ezeknek az intézményi szolgáltatásoknak különösen nagy jelentőségük van a

¹² A közoktatásról (1993. évi LXXIX. tv.), a szakképzésről (1993. évi LXXVI. tv.), a felnőttképzésről (2001. évi CI. tv.), a felsőoktatásról (2005. évi CXXXIX. tv.) és a szakképzési hozzájárulásról és a képzés fejlesztésének támogatásáról (2003. évi LXXXVI. tv.) szóló törvények.

¹³ 1993. évi LXXIX. tv. 8. § (1), 2011. évi CXCV. tv. 5. § (1)

hátrányos, halmozottan hátrányos társadalmi csoportok szocializációjában, így későbbi iskolai pályafutásuk sikerességében is.

Az egyes szakaszok vonatkozásában a lassan évtizedes vitákat lezárva már a közoktatási törvény is egyértelműen fogalmaz: „Az általános iskolának nyolc évfolyama van.”¹⁴ A törvény elfogadásától kezdve, az 1996-os módosítás által felkorbácsoltan, majd az 1999-es módosítással visszavágottan, de lényegében napjainkig tartó éles szakmai és politikai vita zajlott arról, hogy a pedagógiai szakaszok hogyan alakuljanak, milyen hosszúságúak és tartalmúak legyenek.¹⁵ E kérdés legélesebben az általános iskolai képzés első időszakának esetében vetődött fel, a vita pedig arról szólt, hogy a későbbi iskolai pályafutásra kétségkívül szakmai konszenzus alapján (is) a legnagyobb hatással bíró alapozás hat (esetleg öt) vagy négy éven keresztül történjen-e, ami értelemszerűen szoros következményekkel bír a további szakaszok elkülönítésére és tartalmuk meghatározására nemcsak az általános iskolai, hanem a gimnáziumi, szakközépiskolai és szakiskolai képzésben is.

Annak ellenére tehát, hogy a dilemmák főképp pedagógiai jellegűek, az intézményrendszer szerkezetére, a területi ellátás megszervezésére és a szükséges szakemberek biztosítására történő közvetlen visszahatása miatt e vita a közvélemény előtt az iskolarendszer szerkezetével kapcsolatos radikális átalakítási tervként jelent meg (Forray, Kozma, 1992b).

A vita leegyszerűsítve arról szólt, hogy 4 + 4-es, vagy 6 + 4-es rendszerben történjen-e az általános iskolai képzés, és ez utóbbi esetben lehet-e, legyen-e tíz évfolyamos az általános iskola, vagy a második pedagógiai szakaszt metssze-e keresztbe a nyolcosztályos intézményrendszer miatt egy intézményváltás. Bár a törvény 1999-es e módosítása a vitát lezárta, az újra és újra fellángol minden, a közoktatási törvényt felülvizsgáló reformelképzelés megfogalmazásakor (többször a kormányváltások utáni időszakban). A 2010-es kormányváltást követően azonban szakpolitikai elemzésekben, de a széles közvélemény előtt is immár egyre gyakrabban vetődik fel a kilenc évfolyamos alapképzés és annak a 4 + 5, 5 + 4, vagy 6 + 3 szakaszokra osztása.

A közoktatási törvény 1999-es módosítása az intézményszerkezettel kapcsolatos vitákat igyekezett egyértelműen lezárni, a képzési szakaszokkal kapcsolatos pedagógiai jellegű vita azonban a szakrendszerű és nem szakrendszerű oktatás ötödik-hatodik évfolyamon megjelenő arányának kérdésében tovább folytatódott.

A közoktatási törvény az általános iskolai képzés szakaszainak elkülönítésekor ún. bevezető (első-második), kezdő (harmadik-negyedik),

¹⁴ 1993. évi LXXIX. tv. 26. § (1)

¹⁵ A közoktatási törvény elfogadásakor a törvény még tíz évfolyamos általános iskolai képzésről beszélt, megengedve azonban azt is, hogy kevesebb évfolyammal is működhessen általános iskola. Az 1996-os módosítás (LXII. tv.) rögzítette, hogy az általános iskolának főszabály szerint nyolc évfolyama van, de az ettől való eltérésre felfelé (tíz évfolyam) és lefelé (kevesebb mint nyolc évfolyam) is tett engedményeket. Az 1999-es módosítás (LXVIII. tv.) a felfelé való eltérést kizárta, de továbbra is megengedte a lefelé való eltérést, vagyis nyolcnál kevesebb évfolyammal is működhetett önálló általános iskola. A közoktatási törvény utolsó módosítását e témakörben 2006-ban fogadták el (LXXI. tv.), ami szó szerint megegyezik az 1985. évi I. tv. 70. § (2). bekezdésével. Ezt a szabályelemet viszi tovább a köznevelési törvény (2011. évi CXCV. tv.) 10. §-a.

alapozó (ötödik-hatodik) és fejlesztő szakaszt (hetedik-nyolcadik évfolyam) említett¹⁶. A bevezető és kezdő szakaszban teljes egészében nem szakrendszerű, a fejlődő szakaszban pedig szakrendszerű oktatást írt elő. A vita az ötödik-hatodik évfolyamon folyó ún. alapozó szakasz szabályozásában csúcsosodott ki. Tradicionálisan e szakaszban – élesen elválasztva azt a köznyelvben és az új köznevelési törvényben¹⁷ is alsó tagozatosnak nevezett, első–negyedik évfolyamon folyó képzéstől – kizárólag szakrendszerű volt az oktatás, majd egyre nagyobb arányban jelent meg a nem szakrendszerű képzés. Ennek oka kettős: egyrészt igyekeztek rugalmasabb átmenetet biztosítani és több időt, odafigyelést hagyni az iskolai pályafutás megalapozására, vagyis az első négy évet megpróbálták széthúzni; másrészt úgy gondolták, hogy a komplex tudástartalmak ágazati alapú szétszeletelése a komplexitás háttérbe szorulásával a gondolkodási képességek kifejlődését kevésbé segítheti. 2002–2010 között a törvény többszöri módosítása ezeken az évfolyamokon a nem szakrendszerű oktatást előbb lehetőségként, majd kötelezőként is előírta, illetve arányát folyamatosan bővítette. Ezt a 2010 májusában létrejött új parlamenti többség 2010 júliusában¹⁸ azonnal megváltoztatta, megtartva a legfeljebb ötven százalékos, de immár eltörölve a legalább huszonöt százalékos kötelező arányt, vagyis teljesen választhatóvá téve a képzés illetően megszervezését. A köznevelési törvény a vitát végül úgy zárta le, hogy az általános iskolai képzést „országos egységes követelmények szerint”¹⁹ a Nemzeti alaptanterv és a kerettantervek alapján kell szervezni, ami lényegében visszaállítja a teljes felső tagozaton a hagyományos szakrendszerű oktatást, legfeljebb az egyes tantárgyak tananyagtartalmába illető komplexitásra történő utalásokat.

A szakrendszerű és nem szakrendszerű képzésszervezés elkülönítésének és arányának kérdése a pedagógiai megfontolásokon túl oktatásszervezési szempontból is különös jelentőséggel bír, hiszen a szükséges szakemberek biztosítására és az általános iskolai oktatás térségi (körzeti, körzetesített) szervezésére a szervezési módnak közvetlen hatása van.

A nem szakrendszerű oktatás hagyományosan egy tanító és egy napközis tanító alkalmazását jelentette az 1–4. évfolyam osztályaiban. A tanítók megnövekedett kötelező órászáma az 1-2. évfolyamon kezdetben átlagosan napi egy óra átfedést eredményezett. Az iskolaotthonos képzés elterjedése és a tanítóképzésben is megjelent specializáció a hagyományos szervezési modellt megújítva a két tanító párhuzamos, tantárgyak szerinti foglalkoztatásának irányába módosította a gyakorlatot. Az első két évfolyamon ma is ez az általában alkalmazott eljárás. Magasabb évfolyamokon a tanulók tanórai foglalkozási időkeletének növekedése egyes tantárgyak esetében további szaktanítók²⁰ belépését teszi lehetővé, ami a 3-4. évfolyamon általában meg is jelent. A nem szakrendszerű oktatás miatt azonban ez főképp a nyelvtanuláshoz és az ún. készségtárgyakhoz kötődött. Az 5-6. évfolyamon legfeljebb 50%-ban megjelent nem

¹⁶ 1993. évi LXXIX. tv. 8. § (4)

¹⁷ 2011. évi CXCV. tv. 5. § (1) b)

¹⁸ 2010. évi LXXI. tv.

¹⁹ 2011. évi CXCV. tv. 10. §

szakrendszerű képzés e modell továbbvitelét tette lehetővé, ami lényegében a hatodik évfolyam végéig biztosította az osztályonkénti két tanító (tanár) foglalkoztatását, amit egy-két szaktanár egészített ki, vagy specializált tanítók léptek be le nem fedett kötelező óraszámuk terhére szakos tanítóként. A szakrendszerű formában szervezett oktatás ezt kizárja, vagyis minden tantárgyat szakos tanár tanít, ezt pedig azokban az iskolákban, ahol évfolyamonként csak egy osztály működik, rendkívül nehéz megfelelő színvonalon biztosítani. Ezek az intézmények ezért társulások formájában, helyben csak a nem szakrendszerűen megszervezhető képzést kínálják, általában negyedik évfolyamig, ami a nem szakrendszerű képzés hatodikig történő kitolásával, két évfolyammal meghosszabbíthatóvá vált volna. A tovább növekvő kötelező óraszámok a két tanító mellett szaktanárok vagy tantárgycsoportokra specializálódott tanítók belépését is nagyban korlátozza.

Az általános iskola nyolc évfolyamos voltára vonatkozó nagyon egyértelműnek tetsző fogalmazás azonban csak az egyik irányba jelent kizárólagosságot. Valóban igaz, hogy nyolc évfolyamnál kevesebb évfolyammal nem működhet önálló általános iskola. A hangsúly e megfogalmazásban egyértelműen az önállóságon van, vagyis a nyolc évfolyamnál kevesebb évfolyammal rendelkező intézménynek tagintézményként csatlakozni kellett egy másik nyolc évfolyammal működő általános iskolához vagy legalább hat évfolyammal működő gimnáziumhoz.²⁰ E rendelkezés azt a célt szolgálta, hogy a gyermek tanulói jogviszonya minden esetben biztosítsa általános iskolai tanulmányainak intézményváltás nélküli befejezését.

A másik irányba azonban nem volt és jelenleg sem zárt a rendszer, a gimnáziumi képzés (illetve művészeti jellegű szakiskolai képzés) folyhat hat és nyolc évfolyamon is, azaz nemcsak a kilencedik évfolyamon kezdődhet, hanem az ötödiken vagy hetediken is.²¹

A képzés tartalmi szabályozásában a közoktatási törvényben élesen elvált egymástól az általános műveltséget megalapozó képzés és a szakképzés. Sőt a szakképző szakasz is egyértelműen elkülönült az általános műveltséget megalapozó képzés szakaszától, amit az évfolyamok eltérő számozása is nyilvánvalóvá tett.²²

Az általános műveltséget megalapozó képzés tartalmi elemeit korábban is a Nemzeti alaptanterv határozta meg műveltségterületenként és évenként rögzítve a követelményeket. A szabályozásból már korábban kikerült a tizedik évfolyam elvégzése után a szakképzés megkezdésének feltételéül szabott alapvizsga, de létezett az alapfokú végzettséget tanúsító okmány, ami a külön vizsga

²⁰ E rendelkezést a 2006. évi LXXI. tv. 5. § (2) építette be az 1993. évi LXXIX. tv. 26. § (3) bekezdésébe. Miután az addig önálló intézmények csatlakozása megtörtént, a 26. § (3) bekezdését a 2008. évi XXXI. tv. 17. § (2) a) bekezdése törölte.

²¹ 1993. évi LXXIX. tv. 28. § (2) és 27. § (7). A tv. sem a szakközépiskolai képzés, sem a szakiskolai képzés (leszámítva a speciális szakiskolát) számára nem teszi lehetővé, hogy az alsóbb évfolyamokra „nyúljanak le” a gyerekekért. A köznevelési törvény (2011. évi CXCV. tv.) továbbviszi e szabályaikat, vagyis a nyolcosztályos általános iskola mellett kivételként említi a hat- és nyolcosztályos gimnáziumokat (5. § (1) c) és 11. § (1)), illetve a párhuzamos képzés esetén lehetséges eltéréseket (12. § (5)).

²² Ez alól kivételt kizárólag az ún. párhuzamos művészeti képzés jelent.

nélkül megszerezhető nyolcadik évfolyam elvégzését igazoló bizonyítvány volt,²³ mely logikát a köznevelési törvény is megtartotta.²⁴

A nyolcadik évfolyam elvégzése után²⁵ a közoktatási törvény „általános műveltséget megszilárdító”, a tizedik után pedig „általános műveltséget elmélyítő, pályaválasztást segítő” szakaszról beszél, amit az érettségi vizsga zár le. Az érettségi vizsga tehát a rendszerváltás előtti tradíciót megszakítva (amikor még a szakközépiskolák esetében szakmai érettségi is létezett), egyértelműen csak az általános műveltségbe tartozó témakörökre korlátozódott. Ezt a kizárólag önálló évfolyamokon szervezhető szakképzés követte, amit – a speciális eseteket²⁶ leszámítva – vagy érettségivel, vagy alapfokú iskolai végzettséggel, és leghamarabb tizenhat, később az előrehozott szakképzéssel tizenöt éves életkorban lehetett elkezdni.²⁷

Ezt a logikusnak és egyértelműnek tűnő szabályozást azonban több ponton is felpuhította a jogalkotó. A közoktatási törvény a szakiskolák esetében rögzítette, hogy az általános műveltséget megalapozó képzés szakaszában pályaaorientáció, gyakorlati oktatás, illetve szakmai alapozó elméleti és gyakorlati oktatás is folyhat. A szakközépiskolák esetében pedig ehhez hasonlóan lehetőség volt a kilencedik évfolyamtól szakmai orientációt, a tizedik évfolyamtól kezdődően pedig elméleti és gyakorlati szakmacsoportos alapozó oktatást folytatni.²⁸ E képzéseknek a helye mindkét esetben csak az oktatási intézményben, így gyakorlati képzés esetében csak intézményi tanműhelyben lehetett. E rendelkezések célja – önmagában helyesen – az általánosan képző szakasz lezárását követő pályaválasztás megalapozása volt. A pályaválasztást megalapozni azonban csak a választás előtti időszakban lehet, így e logika szerint a pálya kiválasztásának az ideje a szakképzés megkezdésekor jön el.

A szabályok felpuhítása akkor következett be, amikor a szakképzési törvény az intézményvezető hatáskörébe utalta annak eldöntését, hogy az imént sorolt általánosan képző szakaszban folytatott szakmai jellegű képzési elemek közül mit számítanak be teljesítettként az adott szakma rögzített követelményeként.²⁹ Ha szó lehet a beszámításról, akkor értelemszerűen már nem beszélhetünk a szakmaválasztás megalapozásáról, már magáról a szakmatanulásról van szó, ami előtt meg kellett történnie a pályaválasztásnak. A szakképzési törvény ezen túl lehetővé tette azt is, hogy az iskolarendszerű szakképzésbe nemcsak felvétellel vagy átvétellel, hanem továbbhaladással is be lehetett kapcsolódni.³⁰ E két szabály együtt egyrészt lehetővé tette, hogy a kilencedik évfolyam elkezdésekor létrejött tanulói jogviszonyt folytathassák (megtarthassák) a szakma

²³ 1993. évi LXXIX. tv. 25. § (4)

²⁴ 2011. évi CXCV. tv. 9. § (5)

²⁵ Nyelvi-informatikai alapozó, illetve két tanítási nyelven folyó képzés esetében kilencedik, illetve tizenegyedik évfolyamtól kezdődik az új szakasz.

²⁶ Kivételt jelent a már korábban említett párhuzamos művészeti képzés és a speciális szakiskolai képzés.

²⁷ A tizenhat éves korra vonatkozó merev szabályt részben felülírta a szakképzésről szóló 1993. évi LXXXVI. törvényt módosító 2009. évi CXXXV. tv.

²⁸ 1993. évi LXXIX. tv. 27. § (2) és 29. § (1)

²⁹ 1993. évi LXXVI. tv. 11. § (4)

³⁰ 1993. évi LXXVI. tv. 15. § (1)

megszerzéséig, másrészt az intézmény számára biztosította annak lehetőségét, hogy a szakmatanulás elemeit levigye az általánosan képző szakaszba, amivel akár egy évvel is lerövidíthette a szakképző szakaszt, illetve a széthúzott képzéssel a szakképzésre is magához köthette a tanulókat.

Az ún. előrehozott szakképzés esetében³¹ azonban az indirekt lehetőségek biztosításánál tovább lépett a törvényhozás, amivel a közoktatási törvény 1993-as elfogadásától mindvégig fennálló, az általános képzés és a szakképzés szétválasztására vonatkozó közmegegyezést változtatta meg. A korábban merev határként rögzített tizenhat éves életkor előtti, akár közvetlenül az általános iskola befejezése után és már tizenöt évesen is lehetővé tett tanulószereződés és szakképző évfolyamba történő belépés a pályaválasztást immár egyértelműen az általános iskola végéhez viszi vissza, és nyíltan visszahozza a párhuzamos képzésszervezést.

A köznevelési törvény azt a folyamatot immár véglegesen lezárva visszatér a rendszerváltás előtti gyakorlathoz; a szakközépiskolában ismét párhuzamosan szervezett általános műveltséget megalapozó és szakmai elméleti, gyakorlati oktatást ír elő, amit a szakképzettséget igazoló és szakirányú továbbtanulásra feljogosító szakmai érettségi vizsga zár le. A szakiskolában pedig immár csak szakképzési évfolyamokról beszél, ahol megkapják a tanulók „a szakképesítéshez szükséges közismereti képzést” is, de szorosan csak annyit.³² A köznevelési törvény tehát lényegében végigvitte és le is zárta a közismereti és a szakmai képzés szétválasztására vonatkozó egyértelmű szabályok felpuhításának időben egyre kiteljesedő közel másfél évtizedes folyamatát.

A fentebb sorolt három nevelési szakasz (óvodai nevelés, alapfokú nevelés-oktatás, középfokú nevelés-oktatás) három képzési típust fog át (óvoda, általános képzés, szakképzés), és a közoktatási törvény szerint mindösszesen nyolc képzési szakaszból állt össze, melyek közül az első négy (bevezető, kezdő, alapozó, fejlesztő) az általános iskolai képzés keretei között folyt, amit az általános műveltséget megerősítő szakasz követett. Ezután lehetett a szakképzésbe kapcsolódni (szakiskolai képzés), illetve tovább folytatódhatott az általános képzés immár az általános műveltséget elmélyítő szakasszal, és csak ezt követően kezdődött az érettségihez kötött szakképzés.

A köznevelési törvény – megtartva a három nevelési szakaszt és az azok által átfogott három képzési típust – egyrészt lerövidítette az ezek megszerzéséhez szükséges időt, másrészt az általános iskola utáni képzési szakaszokat a szakiskola esetében kettőtől egyre, a szakközépiskola esetében háromról egyre csökkentette. Az érettségi utáni szakképzés elkülönült rendszerét elvileg megtartotta az új szabályozás, ám az így megszerezhető szakmai képzettségek körét lényegesen szűkebbre, időtartamát pedig rövidebbre szabta. A korábbi rendszer

³¹ A 2009. évi CXXXV tv. módosította a szakképzésről szóló 1993. évi LXXVI tv. tanulószereződést szabályozó 32. § (1) bekezdését, és ezzel lehetővé tette a tizenöt éves korban is megköthető tanulószereződést, illetve a tanulók számára a szakképzési évfolyamra történő belépést is.

³² 2011. évi CXCV. tv. 12. § (1) és 13. § (1)

szerint egyrészt a szakképző évfolyamra bárki beléphetett, ha az előírt feltételeket teljesítette, ráadásul ezt az első szakma megszerzéséig az állam által finanszírozottan tehetette meg, másrészt pedig a szakmai érettségit követő technikusképzés időtartama a korábbi (elvileg elkülönített) legalább kétéves szakképzésről jellemzően egy évre csökken. Ez a csökkenés értelemszerűen nem érintette azokat a képzéseket, melyek esetében a szakképzés egésze az érettségi után folyik. Aki tehát korábban érettségit szerzett elvileg bármilyen szakmai képzésbe bekapcsolódhatott. Ma ezzel szemben korántsem biztos, hogy minden szakmában indul képzés az érettségizettek számára is, hiszen attól élesen elválasztódik az általános iskolai képzés utáni pályaválasztást közvetlenül követő szakképző szakasz, ami a szakiskolai szintű szakmatanulás elsődleges formája.

Az általános iskolai képzés befejezése után tehát három egymástól élesen elkülönített irányba léphetnek tovább a tanulók:

- a csupán szakképzési évfolyamokból álló szakiskolába,
- a párhuzamos képzést nyújtó szakközépiskolába és
- a tisztán általános műveltséget megalapozó, felsőoktatási továbbtanulást célzó gimnáziumi képzésre.

Ez a rendszer azonban a szakmai képzések párhuzamos szervezése miatt érdemben korlátozza az általános iskola elvégzése utáni pályaválasztás rugalmas korrekciójának lehetőségét. A köznevelési törvény, külön kitérve az átjárhatóság kérdésére³³, azt a NAT egységes szabályozására hivatkozva tekinti biztosítottaknak. Ez a szakközépiskola és gimnáziumi képzés közismereti tartalmi esetén valóban fennáll. Problémát jelent azonban a szakiskolai képzésből az érettségit adó képzések irányába történő fellépés és a párhuzamosan szervezett szakmai képzések tartalmi különbségei miatt az azonos szintű, de eltérő képzési irányú szakképzések közötti átlépés. Ezt a fogadó intézmény hatáskörébe utalt különbözeti vizsga jogszabályba illesztése hivatott kezelni³⁴, ám a szakképzés előrehaladtával – különös tekintettel a szakmai gyakorlati ismeretekre – az átjárhatóság értelemszerűen korlátozottá válik. Vagyis a párhuzamosan szervezett szakképzés miatt eltérő szakképzési tartalmak esetén kimondottan nehezen módosítható a középfokú képzés ideje alatt a tízennégy évesen eldöntött pálya. Az átlépéssel szemben inkább egy új pálya ismételt elkezdésére adódhat lehetőség, amit az első évben még könnyebben, később azonban az idővesztés miatt nehezebben vállalnak a tanulók és szüleik.

Évismétlés nélkül két korrekciónak is felfogható mechanizmust intézményesít a rendszer (ezek a közoktatási törvényben is biztosítottak voltak): a szakmunkások szakközépiskoláját és az érettségi utáni szakmatanulás lehetőségét. Az előbbi a szakiskola és az érettségit adó képzések közismereti képzési tartalmi közötti érdemi különbségek miatt kínál külön intézményesített korrekciós lehetőséget, az utóbbi pedig a felsőoktatás-orientált képzésből továbblépni nem

³³ 2011. évi CXCV. tv. 5. § (4)

³⁴ 20/2012. (VIII.31.) Emmi-rendelet 64. § (5) és 65. §

tudók (akarók) számára kínál szakmatanulási lehetőséget. Harmadik lehetőségként a felnőttoktatás rendszere a korábban lemorzsolódók számára teremti meg a magasabb iskolai végzettség megszerzését.

A hazai szabályozás szerint e szakaszok együttesen alkotják az ún. közoktatás, majd köznevelés rendszerét, amittől egyértelműen elválik a felsőoktatás és felnőttképzés rendszere. A köznyelvben a felnőttképzés szinonimájaként használjuk a felnőttoktatás fogalmát, a jogszabályok szintjén azonban ezek eltérő jelentéstartalmat hordoznak. A felnőttképzésbe csak olyan képzések tartozhatnak, melyek iskolarendszeren kívüliek. Ekkor a képzésben részt vevő és a képző szerv polgárjogi szerződést köt egymással, mely szerződés nem azonos az iskolarendszerű képzés kötött tartalmú, ún. tanulói vagy a felsőoktatás ún. hallgatói jogviszonyával. A felnőttoktatás ezzel szemben a tankötelezettséget már teljesítők³⁵ számára a közoktatás rendszerébe tartozó intézmény által nyújtott olyan oktatási szolgáltatás, ami folyhat nappali, esti vagy levelező rendszerben, és célozhatja az alapfokú iskolai végzettség, magasabb iskolai végzettség megszerzését (érettségi) vagy szakmai vizsga teljesítését. A felnőttoktatás tehát a közoktatás, köznevelés része, így az ebben részt vevő tanulói jogviszonyban áll az iskolával.

Ugyanakkor nem része e rendszernek az iskolarendszeren kívüli képzés és szakképzés, függetlenül attól, hogy egyáltalán nem, részben vagy teljes egészében közfinanszírozott-e, és függetlenül attól is, hogy ad-e államilag elismert képzettséget vagy nem (vagyis szakképzettséget nem eredményező tudást, ismeretet közvetít). Szintén nem része a közoktatásnak a felsőoktatási intézmények által szervezett felsőfokú szakképzés, ahol a diák a felsőoktatásban jellemző hallgatói jogviszonnyal rendelkezik. Felsőfokú szakképzettség korábban megszerezhető volt a közoktatás keretében is, ha azt a közoktatási intézmény az adott képzés szervezésének jogával rendelkező felsőoktatási intézménnyel közösen szervezte (akkreditált képzés). Ez esetben a tanulók nem hallgatói, hanem a közoktatás szabályainak megfelelően tanulói jogviszonnyal rendelkeztek. Ám ezt a lehetőséget a nemzeti felsőoktatásról szóló törvény immár kizárja, felsőfokú szakképzettség tehát csupán felsőoktatási intézményben és hallgatói jogviszony keretében szerezhető.³⁶ Azt, hogy mely szakmai végzettség szerezhető meg felsőfokú szakképzés keretében, korábban az Országos Képzési Jegyzék (OKJ)³⁷ határozta meg. Az új szabályozás ezt a hatáskört az Oktatási Hivatal felelősségi körébe utalja, ám az eljárás során ki kell kérnie a Magyar Akkreditációs Bizottság (MAB) véleményét.³⁸

A különböző típusú intézmények által szervezhető képzések közötti határok tehát a hazai szabályozás szerint korábban nem voltak élesek, egyértelműek, vagyis azonos korosztályhoz tartozó fiatalok ugyanazt a szaktudást vagy végzettséget több intézménytípusban is megszerezhették, ami egyrészt válasz-

³⁵ A képzésbe jelenleg a tanuló már tizenhat éves korától bekapcsolódhat.

³⁶ 2011. évi CCIV. tv. 2. § (3), és 3. § (3)

³⁷ 37/2003. (XII. 27.) OM-rendelet

³⁸ 2011. évi CCIV. tv. 67. § (3-4)

tási kényszer elé állította – lényegében kétévente – a szolgáltatást igénybe vevőket, másrészt pedig széles lehetőséget teremtett a szolgáltatás megszervezésében és keresetté tételében a szolgáltatók számára. A 2011-ben elfogadott jogszabálysomag e párhuzamosságokat lényeges mértékben szűkítette, ám a pályaválasztás időpontját ezzel előrébb hozta, továbbá a kiválasztott pálya korrekciójának lehetőségét nagyban korlátozta.

Az egyes intézménytípusok esetében (közoktatás, felsőoktatás, felnőttképzés) eltérő szabályozás jellemző a feladatellátás formája, a kötelező ellátás és az azt biztosítani hivatott szereplők meghatározása, továbbá az intézmények, intézményfenntartók vonatkozásában is. A következőkben ezért előbb a közoktatás rendszerének irányításával, intézményfenntartásával és finanszírozásával kapcsolatos szabályokat tekintem röviden át, majd a felsőoktatás és felnőttképzés rendszerét igyekszem a szabályozási keretek lényegének ismertetésével rekonstruálni.

2. A közoktatás rendszerének irányítása és fenntartása

Magyarország Alaptörvénye az állampolgárok számára garantálja a művelődéshez való jogot, méghozzá „a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával”. Emellett az állam tiszteletben tartja és támogatja a tudományos és művészeti élet szabadságát, és – „a lehető legmagasabb szintű tudás elérése érdekében – a tanulás, valamint törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát”. Az Alaptörvény rögzíti a szülők jogát a gyermeküknek adandó nevelés megválasztásában, továbbá kötelezettségüket a kiskorú gyermekükről történő gondoskodásban, beleértve taníttatásukat is.³⁹

A közoktatás, köznevelés rendszerének működtetése az állam feladata, mindenki közfinanszírozott formában részesülhet nevelésben, oktatásban, és egyúttal minden gyermek tanköteles⁴⁰. Ennek megfelelően az állam köteles gondoskodni arról, hogy az érintettek hozzá is férhessenek a szolgáltatásokhoz. A tankötelezettek számára mindezt ingyenesen kell biztosítani.

Az Alaptörvény megfogalmazásai két elemet kivéve szó szerint átveszik a korábbi Alkotmány megfelelő rendelkezéseit. Az egyik szövegszerű változtatás a művelődéshez való jog kifejtésében jelenik meg; a „képességei alapján mindenki számára hozzáférhető” szófordulat a korábbi alkotmány alapján nemcsak a felsőoktatásra, hanem a középfokú oktatásra is vonatkozott.⁴¹ A szövegszerű

³⁹ Magyarország Alaptörvénye XI. cikk (1)–(2)., X. cikk (1), XVI. cikk (2)–(3).

⁴⁰ 2011. évi CXCV. tv. 2. § (1), korábban 1993. évi LXXIX. tv. 2. § (2)–(3) és 6. § (1), a részletszabályok pedig (2)–(7).

⁴¹ 1949. évi XX. tv. 70/F. § (1), 70/G. § (1) és 70/J. §: „általános iskolával, képességei alapján mindenki számára hozzáférhető közép- és felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők anyagi támogatásával”.

változtatás elvileg arra utal, hogy az alapfokú oktatásból a középfokú oktatásba történő átlépés a tanuló képességeitől függetlenül bekövetkezik. A felvételi eljárás során a feltárt képességekben megfigyelhető különbségeken alapuló szelekció nem magát a továbbtanulást, hanem csupán annak irányát befolyásolhatja. A köznevelési törvény és az annak végrehajtását szabályozó joganyag ezt a szelekciót a középfokú oktatásba történő bekapcsolódás feltételeként szabott felvételi jelentkezéssel intézményesíti.⁴² A felsőoktatás esetében ezzel szemben a hozzáférés képességek szerinti korlátozása valósul meg, éppen úgy, mint korábban, hiszen a tizenhat, később tizennyolc éves korra kiterjesztett tankötelezettség csak az általános iskola után is folytatott tanulással volt teljesíthető. Ez annak ellenére igaz volt, hogy a korábbi Alkotmány mindenki számára biztosította a jogot a középfokú oktatásban való részvételre, de a fentebb idézett megfogalmazás szerint jelezte, hogy annak konkrét formáját illetően a képességek alapján szelekció történik.

A két megfogalmazás közötti különbség tehát nem tartalmi eltérésre, változtatásra utal, hanem a hangsúlyok áthelyezésére. A korábbi Alkotmány azt hangsúlyozta, hogy bár mindenkinek joga van bekapcsolódni a közép- és felsőoktatásba, azt képességei alapján teheti meg, vagyis az e szolgáltatásokba történő belépéskor szándékosan épülnek be a rendszerbe szelekciós mechanizmusok. Az Alaptörvény ezzel szemben a középfokú oktatás esetében, az annak valamilyen formájához történő, mindenki számára biztosított hozzáférést emeli ki, szemben a felsőoktatással, ahol a képességek alapján már a hozzáférésben is tudatosan érvényesíteni szándékozott korlátokra hívja fel a figyelmet.

A másik szövegszerű változtatás a gyermeknek adandó nevelés megválasztására vonatkozó szülői jog alaptörvénybe iktatása. Miután e jog a gondolat- és vallásszabadságból, illetve a szülő gyermekkel kapcsolatos gondviselői felelőségéből önmagában is következik, szerepeltetésének szükségessége megkérdőjelezhető. Önálló bekezdésként való megjelenése mögött így tudatos politikai szándék feltételezhető, ami kétségtávolan az egyházi oktatás államilag (is) támogatott térnyerésével függ össze. Egyrészt megerősíti (közvetlenül is) a szülő iskolaválasztási jogát, másrészt támogatja a sokszínű szülői igények kielégítésére törekvő plurális szolgáltatásszervezést. Vagyis ez az alaptörvényi passzus éppen az állam által (kötelezően) fenntartott intézményrendszeren kívüli szolgáltatásszervezés alapjogi védelmét biztosítja.

2011 előtt a közoktatási törvény részletesen sorolta az ingyenesen igénybe vehető szolgáltatásokat, amiktől élesen elkülönítette azokat, amelyek esetében térítési díjat vagy tandíjat⁴³ kellett fizetni. Az alkotmányos elveknek megfelelően az állam mindenki számára biztosította, hogy tankötelezettségét valóban teljesíthesse ingyenesen nyújtott szolgáltatások igénybevételevel, amihez értelemszerűen az ellátást nyújtó intézményrendszert is hozzárendelte, mégpedig a

⁴² A felvételi a jogszabályi előírások szerint (2011. évi CXCV. tv. 50. § (2) és (4), a részletszabályok pedig a 20/2012. (VIII. 31.) Emmi-rendelet 26–27. §) az általános iskolai eredmények vagy az általános iskolai eredmények és központi írásbeli vizsga, illetve ezek és helyi szóbeli vizsga alapján dőlhet el.

⁴³ 1993. évi LXXIX. tv. 114., 115., illetve 116. §.

helyi önkormányzatok és az állami szervek által fenntartott nevelési-oktatási intézmények formájában.⁴⁴

Az önkormányzatok feladat- és hatásköreit a helyi önkormányzatokról szóló törvény rögzítette, mely szerint a települési önkormányzat feladata volt az óvodáról, az alapfokú nevelésről-oktatásról, egészségügyi és szociális ellátásról, valamint a gyermek- és ifjúsági feladatokról való gondoskodás. A középiskolai (gimnáziumi, szakközépiskolai), szakiskolai és kollégiumi ellátás biztosítása a megyei önkormányzat kötelező feladata volt,⁴⁵ amit ebben a konkrét formában a törvény 1994-es módosítása⁴⁶ vezetett be. A módosítás előtt a megyei önkormányzatnak azokat a feladatokat kellett ellátnia, amelyekre a települési önkormányzatok nem voltak kötelezhetők (az alapfokú szolgáltatásokon felüli ellátások), illetve az olyan körzeti jellegű közszolgáltatásokat, amelyek a megye egész területére vagy nagy részére kiterjedtek. A törvény kötelező megyei feladatként írta elő az olyan körzeti jellegű közszolgáltatásokat, amelyek esetében a szolgáltatást igénybe vevők többsége nem a szolgáltatást nyújtó intézmények székhelye szerinti település területén lakott. A települési önkormányzat ezzel szemben saját hatáskörébe vonhatta azon körzeti feladatokat ellátó intézmények fenntartását, amelyeknél a szolgáltatást igénybe vevők többsége az adott településen lakott.⁴⁷ Ez utóbbi rendelkezés az 1994-es módosítás után tartalmilag érvényben maradt, még hozzá úgy, hogy a település átvehette a megyei önkormányzat feladatát, ha az adott intézményt használók között többségben voltak az adott település lakói. A megyei jogú városnak – mint kitüntetett feladatokkal rendelkező helyi önkormányzatnak – „területén saját hatáskörben” el kellett látnia „a megyei önkormányzat feladat- és hatásköreit”.⁴⁸ Míg tehát a megyei önkormányzatnak és a megyei jogú városi önkormányzatnak kötelezően kellett biztosítania a középfokú oktatási szolgáltatásokat, addig a többi települési önkormányzat bármely feladatot önként felvállalhatott, vagyis saját döntéseként fenntarthatott középfokú oktatási intézményt is.

Már a megfogalmazásból is látható, hogy a megyei önkormányzat és a megyei jogú városi önkormányzat feladatainak meghatározása nem volt egyértelmű a törvény 1994-es módosítása előtt, és nem vált egyértelművé azt követően sem. A jogszabály szövegszerű értelmezése szerint ugyanis azokat a megyei jogú városban működő, körzeti feladatokat ellátó középfokú oktatási intézményeket, amelyek esetében az oda járó tanulók kevesebb mint fele lakott a megyei jogú városban, a megyének kellett volna fenntartania. Emellett a megyei jogú várost elvileg nem kötelezte a törvény a nem a településen lakó tanulóknak az általa fenntartott intézményekben történő ellátására sem.

A gyakorlatban azonban e hipotetikusan említett jogértelmezési irányok egyike sem volt jellemző. A megyei jogú város elsősorban foglalkoztatási

⁴⁴ 1993. évi LXXIX. tv. 114. § (1)

⁴⁵ 1990. évi LXV. tv. 70. § (1) és (1) a)

⁴⁶ 1994. évi LXIII. tv. 40. §.

⁴⁷ Az 1990. évi LXV. tv. közlönnyállapotának 69. § (1)–(2) szerint.

⁴⁸ 1990. évi LXV. tv. 61. § (1) és 69. § (2)–(3) szerint.

szempontból – a városi szolgáltatások fogyasztóit jelentő bejárók számának növelése miatt – érdekelt volt az oktatási szolgáltatások széles körének nyújtásában. Ha pedig valós oktatáspolitikát szeretett volna folytatni, akkor éppen abban volt érdekelt, hogy fenntartói döntéseivel saját maga határozza meg a rendszer alapvető jellemzőit, amit más fenntartók (egyházak, magánintézmények, megyei fenntartású intézmények) nagy száma lényegesen akadályozott volna. Ennek pénzügyi feltételeit az teremtetten meg, hogy költségvetési helyzetükből adódóan a megyei jogú városok általában képesek voltak nagyobb összeget szánni az állami normatív támogatást kiegészítő fenntartói hozzájárulásra, vagyis pénzügyi kényszerek nem akadályozták meg e várospolitikai érdekek érvényesítését, legfeljebb ellenősztonzőként jelentek meg. A pénzügyi korlátok inkább a költségek megfogásában (a szolgáltatások nem mennyiségi, hanem tartalmi szűkítésében), illetve a kiegészítő szolgáltatások többletforrásainak megszerzésében voltak érzékelhetők.

Mindez azonban nem változtat azon a tényen, hogy a megyei önkormányzat és a megyei jogú városi önkormányzat feladatkörének szabályozása egyrészt pontatlan volt, félreértéseket, vitákat eredményezett, másrészt hatáskörrel rendelkező fölöttes szerv hiányában nem volt megoldott a középszintű szolgáltatások összehangolása és kiegyensúlyozott fejlesztése sem (Pálné, 2008). Ez utóbbi probléma rendezése miatt az önkormányzati törvény 1994-es módosítása létrehozta a megyei önkormányzat és megyei jogú városi önkormányzat feladatellátásban való együttműködését segítő közös egyeztető bizottságát. Ennek talán a legfontosabb közoktatást érintő feladata a megyei közoktatás-fejlesztési terv elfogadása, illetve az abban közösen elfogadott fejlesztések finanszírozását is biztosító megyei közoktatási közalapítvány létrehozása és működtetése volt (Balázs, Palotás, 2008).⁴⁹

A feladatellátási kötelezettség fentebb részletezett szabályaiból azt a következtetést is levonhatnánk, hogy a hazai közoktatás intézményei között monopolhelyzetben voltak az önkormányzati fenntartásúak. Ez azonban nem volt így. A közoktatási törvény értelmében ugyanis az állam és a helyi önkormányzat mellett lényegében bármilyen szerv és természetes személy alapíthatott és tarthatott fenn közoktatási intézményt.⁵⁰ Visszautalva a fentebb ismertetett szolgáltatási díjfizetési szabályokra, ez értelemszerűen azt jelenti, hogy e fenntartók esetében – feltéve, ha szolgáltatásaikat nem az önkormányzati feladatellátás keretében nyújtották⁵¹ – nem volt arra vonatkozó előírás, hogy bármely szolgáltatást ingyenesen kellett volna biztosítaniuk, vagyis a szolgáltatásaikért kérhettek díjat.

⁴⁹ 1990. évi LXV. tv. 61. A § és az 1993. évi LXXIX. tv. 88. és 119. §

⁵⁰ A kisebbségi önkormányzatok, az egyházak, a jogi személyiséggel rendelkező gazdálkodó szervezetek, az alapítványok, az egyesületek, más jogi személyek és a természetes személyek. Az 1993. évi LXXIX. tv. 3. § (2)

⁵¹ Az 1993. évi LXXIX. tv. 114., 115., illetve 116. §-a szabályozza az ingyenes, a térítési díjas és tandíjas szolgáltatások körét. Mindhárom esetben úgy fogalmaz a törvény, hogy az érintett rendelkezéseket a helyi önkormányzatok és az állami szervek által fenntartott nevelési-oktatási intézményekben és a helyi feladatellátás keretében kell az adott módon nyújtani. A „helyi feladatellátás keretében” megfogalmazás azt jelenti, hogy az állam kötelező feladatait közoktatási megállapodás alapján nyújtja az adott intézmény. (1993. évi LXXIX. tv. 4. §. (6))

A közoktatás szolgáltatásait igénybe vevők oldaláról közelítve tehát biztosított volt az ingyenes szolgáltatás igénybevételének lehetősége. Ez azonban nem volt kötelező, választható volt más fenntartó által nyújtott szolgáltatás is, ez esetben azonban nem volt garantált az ingyenesség. A fizetendő díj mértékének megállapítására sem volt pontos előírás, mindösszesen arról rendelkezett a törvény, hogy minden jogszabályi feltételeknek megfelelő intézmény jogosult az általa ellátott feladat arányának megfelelő állami normatív támogatásra.⁵² Egyúttal köteles volt tájékoztatni a szolgáltatás igénybe vevőit, hogy mekkora állami támogatásban részesült egy főre vetítve, és arról is, hogy az ez az összeg hogyan aránylik a tényleges költségeihez.⁵³

Közérthetően fogalmazva ez azt jelenti, hogy a magyar állam – az adóbevételekből – nem a közoktatás intézményrendszerét finanszírozta, hanem minden egyes állampolgár oktatását, méghozzá a közoktatási szolgáltatást nyújtó intézményrendszeren keresztül⁵⁴ (Semjén, 1997). Emellett garanciát vállalt arra, hogy mindenki számára biztosít olyan intézményt, ahol a szolgáltatást ingyenesen igénybe veheti, és ahol az intézmény tiszteletben tartja az igénybe vevők más alapjogait, mindenekelőtt a lelkiismereti és vallásszabadságot, a kisebbségi jogokat és a nyelvhasználat jogát. E jogok együttes érvényesülését az állami intézmények semlegességének kinyilvánítása teremtette meg.

A szülő választhatott „elkötelezett iskolát”⁵⁵ és ezen keresztül is hozzájuthatott az állami támogatáshoz, de az államnak a garantáltan ingyenes szolgáltatást nyújtó és egyúttal semleges iskola elérését mindenki számára lehetővé kellett tennie – méghozzá úgy, hogy az ne okozzon számára aránytalan terhet.

Ezek a szabályok alkotmánybírói határozatban⁵⁶ jelentek meg, ami a közoktatási törvénytől némileg eltérően fogalmazott: ha az egyház vagy a szülők elkötelezett iskolát alapítanak, az állam olyan arányban köteles támogatni azt, amilyenben állami feladatot vállal át. Továbbá, ahol a korábbi állami iskola épületét (vagy annak nagyobb részét) egyházi tulajdonba adják, ott az államnak tényleges alternatívát kell biztosítani semleges iskola látogatásának lehetővé tételével mindazok számára, akik nem kívánnak egyházi iskolába járni, ami nem jelenthet számukra aránytalan terhet.

A feladatellátási kötelezettség szabályozása mellett a hazai közoktatás irányításának másik kulcsfontosságú jogintézménye az ún. fenntartói irányítás volt. A közoktatási törvény külön fejezetben részletezte a fenntartói irányítás szabályait. Témánk szempontjából ezek közül mindössze azt emelném ki, hogy a fenntartók határozták meg a nyújtott szolgáltatást alapjában determináló képzési kínálatot és annak belső szerkezetét. Ez az egységes szolgáltatási szintnek

⁵² 1993. évi LXXIX. tv. 118. §. (3)

⁵³ 1993. évi LXXIX. tv. 118. §. (4)

⁵⁴ Ez a megközelítés következik az alkotmányból is, mely szerint a művelődéshez való jog, amit az iskolai oktatáson keresztül biztosít az állam, állampolgári alapjog. (1949. évi XX. tv 70. F. §)

⁵⁵ Az „elkötelezett iskola” fogalomhasználat a nem állami vagy önkormányzati intézmények megnevezésére szövegszerűen az Alkotmánybíróság határozatában jelenik meg (ABH 1993. 48.)

⁵⁶ ABH 1993, 48., 58.

nevezhető óvodai és általános iskolai szolgáltatásban nem jelentett belső szerkezeti különbséget, hiszen a központi szabályozás értelmében minden intézménynek nyújtania kellett az alapszolgáltatásokat. A tanuló elvileg tehát bárhol is vette igénybe a szolgáltatást, az állam által garantált alapszolgáltatást mindenhol megkapta. Felülről azonban nem volt korlátozott a rendszer, vagyis a helyi közösség (önkormányzat) az általa fenntartott iskolákban a kötelező alapszolgáltatásokat kiegészíthette, ami megjelenhetett például az alacsonyabb csoportlétszámokban, a felzárkóztatás, a tehetséggondozás, a nyelvvoktatás, az informatikai oktatás kiemelt támogatásában, magasabb szintű eszközellátottságban, kiegészítő programok szervezésében, utazásokban, kirándulásokban, többletszemélyzetben. A gazdagabb, jobb anyagi helyzetben lévő települések tehát az állami ellátás keretében, vagyis térítésmentesen lényegesen többet szolgáltathattak, mint amit az állam a jogszabályokban mindenki számára garantált. Az egyéb fenntartók által nyújtott kínálat tovább színesíti a képzési szolgáltatást, szélesíti a választás lehetőségét, ám a nyújtott többletszolgáltatásért a fenntartók már többletforrást kérhettek az igénybevevőktől.

A szolgáltatások tehát az állam költségvetési kiadásait abban az esetben növelhetik meg, ha az érintettek nagyobb számban veszik igénybe az állami forrást igénylő szolgáltatásokat, és akkor jelenthetnek többletforrásigényt az intézmények szintjén, ha a szolgáltatási kínálat szétaprózottabb képzési szerkezetben intézményesül. A mérhető hatékonyság csökkenése a fejhányad alapú fedezési szabályok alapján elsősorban azokat a fenntartókat érintette, ahol az egyes tanulócsoportok létszáma a gyermekszám alakulása miatt kisebb, vagyis jellemzően az alacsonyabb lélekszámú önkormányzatokat, ahol így nagyobb összegű fenntartói kiegészítést kellett (volna) előteremteni. A fenntartói hozzájárulás nagysága és az intézményrendszer szétaprózottsága így az óvodai és általános iskolai ellátás kulcskérdésévé vált, nagyban visszahatva az állami (önkormányzati) szolgáltatás színvonalára, feltételeire.

Az általános iskola után azonban már nem ez volt a helyzet. Ekkor ugyanis szétágazott a képzés. A fenntartói irányítás szabályai szerint a képzési kínálat meghatározása a fenntartó hatáskörébe tartozott, a jogszabályok mindössze a munkaerő-piaci szereplőkkel (kamarak) való tanácskozási kötelezettségét írták elő, illetve a különféle fejlesztési forrásokhoz való hozzájárulás feltételrendszerébe építettek be kizáró és orientáló szabályszerűségeket. Vagyis a középiskolai ellátás és azon belül a szakképzés esetében a tanulók képzésekhez történő hozzáférési esélye az elérhető kínálat miatt elvileg korlátozottá válhatott, hiszen a képzési kínálat szerkezetének, belső arányainak meghatározása, illetve a képzési szintek és tényleges képzési irányok rögzítése egyértelműen a fenntartók (jellemzően megyei önkormányzatok és megyei jogú városi önkormányzatok) egyedi – korántsem összehangolt vagy egyeztetett – döntésén múlt.

A 2011 utáni jogszabályváltozások eredményeként az ingyenesen igénybe vehető szolgáltatások köre érdemben nem változott. A tárgyi eszközök tekintetében azonban immár a köznevelési törvényben is megjelenik az alapfokú kép-

zéshez szükséges tankönyvek minden érintett számára történő ingyenes biztosítása (felmenő rendszerben).⁵⁷ A korábbi gyakorlattól eltérően nem törvény, hanem az annak végrehajtását szabályozó kormányrendelet sorolja a köznevelési intézményekben térítésmentesen, illetve térítési díj, tandíj fizetése ellenében biztosított szolgáltatásokat.⁵⁸ A rendeleti szintű szabályozást a feladatellátási kötelezettség teljesítésének a korábbi gyakorlattól merőben eltérő, közvetlenül állami intézményrendszerre alapozó, új módszerére hivatkozva vezették be, ám ez bizonyosan kevesebb jótállást jelent a szolgáltatást igénybe vevők számára, mint a törvényi szintű szabályozás.

A 2011-ben elfogadott új jogszabályok talán legfontosabb oktatási rendszert érintő változtatása a feladatellátási kötelezettség radikális átalakításában jelenik meg. A köznevelési törvény szerint az óvodai ellátást leszámítva minden további közszolgáltatási feladat közvetlen állami kötelezettséggé vált, amit az állam az általa alapított és fenntartott intézmények révén biztosít. Az óvodai ellátás kötelezettségét (beleértve a nemzetiségi és a sajátos nevelési igényű gyermekek ellátását) a törvények továbbra is a települési önkormányzatok kötelező feladataként írják elő.⁵⁹ A háromezer főt meghaladó lélekszámú településeknek a törvény erejénél fogva közvetlenül is részt kell venniük (a kisebbek önként vállalva vehetnek részt) a szolgáltatás nyújtásában, méghozzá az illetékségi területükön gondoskodva – a szakképzési feladatokat kivéve – az állami intézményfenntartó által fenntartott, de az önkormányzatok tulajdonában (maradó) lévő köznevelési intézmények feladatainak ellátását szolgáló ingó és ingatlan vagyon működtetéséről.⁶⁰

A közoktatási törvényben megfogalmazott ún. fenntartói hozzájárulást tehát a nagyobb községek és városok esetében továbbra is a települések állják, de immár nem az intézményi költségvetésen keresztül, hanem közvetlenül, természetben nyújtott szolgáltatásokkal és csupán az általános képzés esetében

- a tulajdonukban lévő ingatlanvagyon fenntartásával, karbantartásával, működtetésével,
- az oktatáshoz szükséges egyéb eszközök, felszerelés biztosításával és működtetésével, amibe értelemszerűen beletartoznak a szükséges tárgyi eszközök és a személyzet is,
- továbbá a közétkeztetés biztosításának kötelezettségével összefüggő tárgyi eszközök és személyzet biztosításával.

Ez a megoldás az érintett települések alapfokú és gimnáziumi képzést nyújtó állami fenntartású intézményeiben azt eredményezi – figyelembe véve az intézményvezetők jogszabályokban rögzített⁶¹ hatásköreit is –, hogy az oktatásban részt vevő személyzet munkáltatásának jogától megfosztott intéz-

⁵⁷ 2011. évi CXCV. tv. 46. § (5). A tankönyvek választhatóságának beszűkítése és a tankönyvkiadás állami monopóliummá változtatása szintén rendeleti szintű jogszabályokban jelent meg.

⁵⁸ 229/2012. (VIII. 28.) Korm.-rendelet 33–38. § (III. fejezet 13., 14., 15. és 16. pont)

⁵⁹ 2011. évi CXCV. tv. 74. § (1) és 2011. évi CLXXXIX. tv. 13. § (1) 6.

⁶⁰ 2011. évi CXCV. tv. 74. § (3)–(4).

⁶¹ 2011. évi CXCV. tv. 39. fejezet 68–69 §

ményvezető semmilyen hatáskörrel nem rendelkezik sem az oktatással, az épület üzemeltetésével, az étkeztetéssel kapcsolatos eszközök, sem a személyzet vonatkozásában.

A háromezer alatti lélekszámú településeken és a szakképzés intézményeiben annyiban más a helyzet, hogy ott legalább az intézményvezető irányítási joga megmaradt az épület és eszközök üzemeltetésében részt vevő személyzetet illetően, ám az intézkedésekhez szükséges anyagi eszközök felett ez esetben sem rendelkezik. Minden költségvetési jellegű kérdés az országos hatáskörű Klebelsberg Intézményfenntartó Központhoz tartozik, ami az operatív irányítást belső szabályzata alapján az adott területi egység (járási) intézményfenntartó központjának feladatkörébe utal(hat)ja át.

Az állam által fenntartott intézmények esetében (szemben minden más fenntartó által létrehozott intézménnyel) ugyanis a törvény lehetővé teszi, hogy azoknak ne legyen a fenntartótól elkülönített önálló költségvetésük,⁶² ami végeredményben hihetetlenül bürokratikussá, rugalmatlanná, nehézkessé és lassúvá teszi az egyes iskolák mindennapi életét meghatározó működéshez szükséges legelemibb döntések meghozatalát. A bevezetés első évének érdekes tapasztalata, hogy ahol a nagyobb önkormányzat körültekintően alakította ki az intézmény ellátó szervezetét, ott annak ellenére, hogy két külön szervezetről van szó, operatívabb, gyorsabb és pontosabb a döntéshozatal, mint az állami fenntartónál, ahol az egy szervezeten belüli információáramlás (iskola és intézményfenntartó központ) és az intézmények napi tevékenységéhez szükséges feltételek biztosítása is rendre akadozik.

A korábban az intézmény minden dolgozója feletti munkáltatói és az intézmény elkülönített költségvetését érintő utalványozási joggal rendelkező intézményvezető napi irányítással összefüggő hatáskörei tehát nem egy nagyobb területi egységet átfogó összevont szervezethez vagy intézményhez (tankerület) kerültek át, hanem egy országos szerv hatáskörébe. Ez a szervezet munkáltatja az ország összes intézményének dolgozóit és rendez minden felmerülő költséget. Az egyes intézmények szintjén még költségvetési keretszámok vagy rész-költségvetési keretösszegek sem jelennek meg, az intézmények így a járási központra keresztül igényelhetnek eszközt, anyagot és többek között például munkaerőt is. A külső partnerek (szolgáltatók, bedolgozók, alvállalkozók) is a járási területi egység közreműködésével, ám közvetlenül az országos központtal köthetnek szerződést, így az ellenszolgáltatás is a központra keresztül kerül utalványozásra.

A közvetlen állami fenntartás szervezési logikája az egyes fizikailag elkülönült szolgáltatási egységek szintjéről elsősorban a rugalmas irányításra és munkaerő-gazdálkodásra hivatkozva telepíti át a hatásköröket egy nagyobb területre, jellemzően városkörnyéket (vonzáskörzet, járás) átfogó szintre, az ott létrehozott, jellemzően szervezési, irányítási feladatokat ellátó központba, miközben a szolgáltatás nyújtásának fizikai egységei változatlanok maradnak. E területi egységek nagyságát tehát a mérrethatékonyság mellett az irányíthatóság

⁶² 2011. évi CXCV. tv. 21. § (1)

érvényesítésének igénye határozza meg, méghozzá úgy, hogy a szervezeten belüli személyes kapcsolatok biztosításának, a napi munkavégzés ésszerű területi méretének és a gazdálkodás, ingatlanfenntartás racionális szervezésének szempontjai is érvényesüljenek, ami az egy országos központ esetében bizonyosan jelentősen sérül.

Az egy országos szervhez telepített munkáltatói jogok és gazdálkodási, irányítási hatáskörök (még ha azokat e szerv a belső munkamegosztás szerint az egyes területi egységei felé le is adja) minden bevett nemzetközi gyakorlatnak és racionális érvek ellentmond, személytelen állami függőségbe taszítja az intézményeket, az intézmények vezetését, a működés, működtetés napi szervezését, a szolgáltatás szempontjából kulcsszerepet betöltő tanárokat és közösségeiket, a szolgáltatásban részt vevő egyéb személyzetet és a diákokat egyaránt. Az egy országos szerv belső működési, működtetési szabályzata és szervezési gyakorlata nem helyettesítheti a jogszabályok szintjén garantált szervezeti rendszert, beleértve a finanszírozás és hatáskörök telepítésének részletszabályait. Az országos szervezeti felépítés ezen túl nagyban nehezíti a munkavállalói jogok és a szolgáltatást igénybe vevők jogainak érvényesítését, a döntések belső ellenőrzését, a társadalmi kontrollt, és ezek mindegyikének intézményesülését. Az országos központtól való függőség tudatos erősítése sejlik fel a pedagógus-életpályamodell bevezetésének gyakorlati lépéseiben is, amikor a több tíz éves tapasztalattal rendelkező, vezető tanárokat is a kezdő pedagógusok kategóriájába sorolva, az életpálya korábbi eredményeit figyelmen kívül hagyva egy központi – az elbírálás szempontjait előre egyértelműen nem rögzítő – pályázati eljárás keretében kényszerítenek a magasabb fokozat megszerzésére.

E nyilvánvalóan túlzott központosító törekvések mellett további komoly érdekellentétek jelenhetnek meg az oktatási infrastruktúra és az oktatási-nevelési-képzési tevékenység szervezeti, irányítási elkülönítése miatt például az infrastruktúra időbeni használatának, hasznosíthatóságának kérdésében. A kisvárosi és nagyvárosi iskolák infrastruktúrája ugyanis a helyi sport-, közösségi és szabadidős tevékenységek egyik meghatározó bázisa, az iskolák informatikai eszközparkja pedig nemcsak az iskolarendszerű képzés, hanem a felnőttképzés, sőt a közösségi internet-hozzáférés számára is nélkülözhetetlen. A települési, közösségi célok, érdekek érvényesítése a helyi közösségbe beágyazott intézményirányításon keresztül közvetlenül is érvényesülhetne, ám ezt a rugalmas megoldást a háromezer lélekszámot meghaladó településeken az iskolák önkormányzati tulajdonban maradása, illetve a szervezeti elkülönülés és a hatáskörök elvonása, központosítása nemcsak megakadályozza, hanem két bürokratikus szervezet szerződéses kényszerévé alakítja át. A kettős irányítás komoly szervezési, összehangolási és finanszírozási kérdéseket vet fel, az alkufolyamatot pedig akadályozza, a megoldásokat rugalmatlanná teszi a bürokratikus szabályozás.

A valóban decentralizált működtetés modellje szerint, a helyszínen hatáskörrel rendelkező intézményvezető, ismerve a fenntartó önkormányzat előírásait és érvényesítve az oktatásszakmai érdekeket, egy személyben hozza meg

az operatív döntéseket, amit egyrésről az iskola szervei (a nevelőtestület, szülői szervezet, szakmai felügyelet), másrésről az önkormányzat utólag értelmezhet, véleményezhet.

A tankerületi modellben a telephely vezetője irányítja a szakszemélyzetet és döntési jogkörrel rendelkezve működteti az infrastruktúrát, vagyis a napi működés biztosítása az ő hatáskörébe tartozik, egyéb ügyekben pedig közvetít, és végrehajtja a vele napi kapcsolatban lévő felettes területi szerv döntéseit.

Az új hazai modell egyetlen helyben tevékenykedő szereplőt sem ruház fel semmilyen döntési joggal. Az egyik esetében a központ felé (szakképzés, háromezer alatti települések), a másik esetben (háromezer feletti települések alapfokú és gimnáziumi képzése) pedig két, egymástól független szerv felé indíthatja el az intézmény vezetője a döntéshozatal, illetve az egyeztetés kezdeményezését. Leadott hatáskör esetében a járási központ dönthet, ám ezt jogszabály nem garantálja, tehát bármely ügy eldöntése az országos központba vonható. A folyamatot az intézményvezető legfeljebb az információk közvetítésével gyorsíthatja, de hatáskörök hiányában kiszolgáltatottja a helyi és a felettes szerveknek.

A kisebb települések iskolái esetében – ahol az oktatási infrastruktúra szerepe sokkal fontosabb a település mindennapi életében – a helyi közösség közoktatáson túli érdekei még könnyebben háttérbe szorulhatnak, hisz az önkormányzat a helyi iskola infrastruktúrájának vonatkozásában semmilyen jogkörrel nem rendelkezik, legfeljebb külső megrendelőként léphet fel.

Az iskolai oktatás megszervezésének közvetlen állami felelőssége automatikusan rendezi a feladatellátási kötelezettség önkormányzatok (település, megyei jogú város, megye) közötti és területi összehangolásában a korábbi időszakban megfigyelhető zavarokat, finanszírozási vitákat, ellátási feszültségeket. Az oktatás területi rendszere, ez egyes intézmények szervezeti felépítése, az elérhető szolgáltatások sokszínűsége és színvonala immár tehát kizárólag az önkormányzatoktól (vagyis a helyi közösségektől) teljesen független állami szervek döntésein múlik.

A jogszabályok változása nem érintette a hazai közoktatás, köznevelés azon jellemző sajátosságát, mely szerint az állam által garantált szolgáltatások az állami intézmények mellett más fenntartók szolgáltatásainak igénybevételevel is elérhetők. Az állam tehát egyrésről közvetlenül fenntartja és finanszírozza a köznevelés állami intézményrendszerét, másrésről pedig azon állampolgár számára, akik nem az állami intézményekben veszik igénybe a szolgáltatásokat, választott intézményeik normatív támogatásán keresztül biztosítja, hogy hozzájussanak a kötelező állami ellátásokhoz.

Az állami szolgáltatások esetében a jogszabályok továbbra is csak közvetve utalnak a világnézeti semlegesség elvére. A köznevelési törvény külön

kiemeli a tanulók azon jogát, hogy „vallási, világnézeti vagy más meggyőződését, nemzetiségi önazonosságát tiszteletben tartásuk”⁶³, az egyházi és magánintézményekkel foglalkozó fejezetben pedig rögzíti, hogy kizárólag ezek az intézmények működhetnek „vallási, világnézeti tekintetben elkötelezettként”.⁶⁴ Mindez áttételesen azt jelenti, hogy az állami intézmények nem lehetnek elkötelezettek. Az elkötelezettség kérdése tehát immár az oktatás rendszerét meghatározó jogszabályokba közvetlenül is bekerült, szemben a korábbiakkal, amikor csupán alkotmánybírói határozatban jelent meg. A bekerülés oka azonban nem az állami oktatás elkötelezetlenségének, semlegességének jogszabályi rögzítése, hanem az egyházi oktatás tudatos támogatása annak törvényi kimondásával is, hogy a nem állami intézmény lehet elkötelezett, és azt érvényesítheti a személyzet kiválasztásakor, a diákok felvételekor és bizonyos tananyagtartalmak meghatározásakor (hit- és erkölcstan).

A nem állami (és önkormányzati) intézményfenntartást a jogszabályok továbbra is lehetővé teszik, sőt ezen intézmények esetében meghagyják annak lehetőségét, hogy a szolgáltatásokat fizetség ellenében nyújtsák, és a felvételi eljárás során külön követelményeket érvényesítsenek. Ha az egyházi vagy magánintézmény az állammal nem köt közszolgáltatási szerződést, értelemszerűen nem vonatkozik rá a területi ellátási kötelezettség sem. Ha azonban közszolgáltatási szerződést köt, a területi ellátási kötelezettség mellett az állami intézményekkel azonosan terhelik „a kötelező felvétel szabályai”, továbbá nem érvényesíthet külön követelményeket a felvételi során, és szolgáltatásait az állami intézményekkel azonosan térítésmentesen kell nyújtania.⁶⁵

A törvény külön kitér arra az esetre, amikor köznevelési szerződés alapján a kötelező állami szolgáltatás olyan intézményben érhető el, ami vallási, világnézeti szempontból elkötelezett. Ez esetben az intézmény nem mentesül az államtól átvett feladatellátási kötelezettség alól azon tanulók vonatkozásában, akik nem azonosulnak az intézmény vallási, világnézeti elkötelezettségével, és számukra biztosítani kell a nem elkötelezett oktatást, nevelést. Amennyiben a szülő – ennek ellenére – nem kívánja a szolgáltatást az adott elkötelezett intézményben igénybe venni, az ellátásért felelős szervnek (az iskolák esetében állam, az óvodáknál önkormányzat) feladata a szolgáltatás biztosítása méghozzá úgy, hogy annak igénybevétele ne jelentsen számukra aránytalan terhet. A kötelező felvétellel terhelt állami intézmény egyházi fenntartónak történő átadásakor a szolgáltatást igénybe vevők többsége támogatja a fenntartó megváltozását.⁶⁶ 2011 előtt az Alkotmánybíróság határozata mondta ki, hogy a semleges szolgáltatás elérhetősége nem jelenthet aránytalan terhet az igénybe vevő számára, ami a gyakorlatban azt eredményezte, hogy az önkormányzat, ha át is adott helyben intézményt valamely egyház számára, akkor is biztosítania kellett helyben az önkormányzati szolgáltatáshoz való hozzáférést. Ha tehát valahol egy iskola volt, azt nem adhatta át, legfeljebb kettébontva, annak ez egyik felét

⁶³ 2011. évi CXCV. tv. 46. § (6) h)

⁶⁴ 2011. évi CXCV. tv. 31. § (2) a)

⁶⁵ 2011. évi CXCV. tv. 31. § (2) c) és (4)

⁶⁶ 2011. évi CXCV. tv. 74. § (3)

vagy több telephely, épület esetén az egyiket. A köznevelési törvény, bár megtartotta az aránytalan terhelés tilalmára vonatkozó megfogalmazást, azzal, hogy tételesen kimondja az igénybevevők ötven százalékának támogatása esetén lehetséges intézményátadást, külön felhívja a figyelmet arra, hogy például az iskolabusz használatával a szomszéd településen elérhető szolgáltatás úgy értelmezhető, hogy az nem ró aránytalan terhet az igénybevevőre. Nem véletlen tehát, hogy 2010 és 2012 között az általános iskolák esetében 194-ről 300-ra, az óvodáknál pedig 139-ről 212-re nőtt az egyházi fenntartású intézmények száma országos szinten.

A köznevelési törvény a nem állami (és önkormányzati) intézmények említésekor az ún. magánintézményektől rendre elkülöníti az egyházi és a nemzeti önkormányzatok által fenntartott intézményeket.⁶⁷ A közoktatási törvény ilyen különbségtételt nem tett, az éves költségvetési törvények azonban az ún. kiegészítő normatíva kapcsán külön kategóriába sorolták ezeket az intézményeket. Ezt a tradíciót folytatva a köznevelési törvény egyértelműen rögzíti, hogy az egyházak és az országos kisebbségi önkormányzatok által fenntartott intézmények finanszírozása az állami és önkormányzati fenntartású intézményekkel azonos mértékben történik. Ezzel szemben a nem állami szerv által fenntartott többi intézmény csupán „költségvetési hozzájárulásban” részesül, ami a nevelő-oktató munkát végző pedagógusok és segítő alkalmazottak munkabérét és járulékait fedezi.⁶⁸

Egyedi eljárási szabályok vonatkoznak az egyházakra a közszolgáltatási megállapodás megkötésében is. Az egyházi intézményeknek, ha már a miniszter az adott egyházzal megkötötte a közszolgáltatásra vonatkozó megállapodást, nem kell külön eljárásban szerződést kötnie az állammal, hanem elegendő csupán egyoldalúan bejelenteni a közszolgáltatásba való bekapcsolódás szándékát, és ezzel automatikusan bekerül az intézmény az ún. megyei fejlesztési tervbe, vagyis az állam figyelembe veszi az adott területi ellátás megszervezésekor, továbbá jogosulttá válik az ún. kiegészítő támogatásra. Vagyis amíg a magánintézmények egy hosszabb bürokratikus eljárás során kezdeményezhetik a közszolgáltatási szerződés megkötését (amit el is utasíthat a miniszter), addig az egyházi intézmények mindegyike a miniszter és az adott egyházi központ között létrejövő megállapodás értelmében szinte automatizmuszerűen vehet részt a közszolgáltatásban és válik jogosulttá kiegészítő támogatásra.

A közfinanszírozott ellátásokhoz való hozzáférésben az óvodai szolgáltatások esetében értelemszerűen fennmarad az önkormányzati ellátásokra korábban is jellemző gyakorlat, mely szerint a fenntartói hozzájárulást biztosító önkormányzat teherbíró képessége, az igénybevevők száma, aránya (méréthatékonyság) és szolgáltatásválasztási preferenciái együttesen alakítják az ellátások színvonalát és feltételrendszerét. Az iskolai ellátás állami intézményrendszere elvileg minden igénybevevő számára azonos feltételeket eredményez, ám a kötelező alapszolgáltatásokon túli szolgáltatások elérhetőségében továbbra is

⁶⁷ 2011. évi CXCV. tv. 2. § (3)

⁶⁸ 2011. évi CXCV. tv. 88. § (3)–(5). E szabályokkal szoros összhangban rendelkezik a 2012. évi CCIV. tv. 35. §-a a 2013. évi költségvetési támogatásokról.

megmaradhatnak a különbségek, ami immár nem a helyi közösség (önkormányzat) döntésén és pénzügyi hozzájárulásán, hanem a korábban bevezetett pedagógiai programok továbbvitelén, az iskolai közösség érdekérvényesítő képességén és kezdeményezésén múlik. Az intézményi infrastruktúra önkormányzati biztosítása (háromezer lélekszám fölött kötelezően) szintén szolgáltatási különbségeket eredményezhet, ami az állam által átvett infrastruktúra (kistelepülések és szakképzés) esetében az örökölt előnyök, illetve hátrányok hosszabb időintervallumot igénylő kiegyenlítéséig biztosan megmarad.

A középfokú képzés esetén immár az állam által meghatározott kínálat képzési irányok szerinti szerkezete és területi struktúrája – bár az egy szervezethez telepített hatáskör kezelheti a területi összehangolás korábbi zavarait – továbbra is korlátozhatja a különböző szintű és irányú képzésekhez történő hozzáférést, és így megmaradhatnak a nagyobb területi egységek közötti különbségek.

Az egyházi intézmények érdemi térnyerése az állami szolgáltatáson túli igénybevételt lényegesen megnövelve juttathat többnyire igénybevevői hozzájárulás nélkül többletszolgáltatásokat az ahhoz hozzáférők számára. A magán- és egyházi intézmények területi szerkezete pedig meglehetősen egyenetlen, így az e többletszolgáltatásokhoz való hozzáférés lehetősége is érdemi területi különbségeket takar.

3. Az intézményes oktatás-nevelés finanszírozásának általános szabályai

Az intézményi szolgáltatás állami finanszírozása 2011 előtt az intézmények fenntartóin keresztül történt. Ennek megfelelően a fenntartót a gyermek-, tanulólétszámot, valamint az ellátott feladatokat figyelembe vevő normatív támogatás illette meg.⁶⁹ A jogi megfogalmazás önmagában is egyértelművé tette: az állam nem garantálta, hogy a biztosított normatíva fedezi is a képzés teljes összegét. Sőt egyértelműen ki is mondta, hogy „a közoktatás rendszerének működéséhez szükséges fedezetet az állami költségvetés és a fenntartói hozzájárulás együtt biztosítja, melyet a tanuló által igénybe vett szolgáltatás díja és a közoktatási intézmény más saját bevétele egészíthetnek ki.”⁷⁰

Ezt az elvek szintjén szektorsemlegesnek tetsző finanszírozási logikát azonban két fontos tényező is érdemben befolyásolta, méghozzá éppen a fenntartók lényeges megkülönböztetésével. Az állami feladat önkormányzatokon keresztül történő ellátásának fedezetét úgy biztosította az állam, hogy egyrészt közvetlen támogatásként átadta a feladathoz kötődő normatívát, másrészt közvetve lehetővé tette olyan többletforrások megszerzését (feladathoz nem kötöten általános felhasználásra), melyekből a normatívával teljes egészében le nem fedett kötelező állami és saját hatáskörben felvállalt feladatait finanszírozhatta az önkormányzat. Már e leírásból is egyértelműen következik, hogy az ún. fenntartói hozzájárulás fedezetét adó saját bevételek nemcsak a közoktatás normatívával le nem fedett költségeinek, hanem más kötelező és szabadon vállalt

⁶⁹ 1993. évi LXXIX. tv. 118. §. (3)

⁷⁰ 1993. évi LXXIX. tv. 118. §. (1)

feladatoknak is a fedezetéül szolgáltak (Velkey, 1993), illetve hogy az önkormányzatok nagyon eltérő bevételszerző képessége miatt lényegesen különböző mértékben álltak rendelkezésre a településeken. Az önkormányzatok finanszírozásának hazai rendszerében megjelenő Önhiki⁷¹ el is ismeri, hogy lehettek, voltak (és vannak) olyan települések, amelyek nem rendelkeztek elegendő forrással a kötelező állami feladatok ellátására.

Kiegészítő állami vagy államnak tekinthető támogatást az egyéb intézményfenntartók közül kizárólag az egyházak és a kisebbségi önkormányzatok kaphattak⁷², ami pénzügyileg egyértelműen hátrányos helyzetbe hozta az egyéb intézményfenntartókat és az általuk kínált szolgáltatást kereső állampolgárokat. Az egyházak és a kisebbségi önkormányzatok által fenntartott intézmények után járó kiegészítő normatíva úgy is értelmezhető, mintha e fenntartókat az állam kvázi állami fenntartónak tekintette volna, vagyis az önkormányzati vagy a közvetlen állami fenntartású intézményekkel azonos helyzetűnek tekintette azokat. Ezzel az értelmezéssel azonban nem volt összhangban, hogy ezekben nem volt garantált a szolgáltatás ingyenessége, és ellátási kötelezettség sem terhelte automatikusan őket. Az azonban bizonyos, hogy ezek az intézmények, így a szolgáltatásaikat igénybe vevő állampolgárok is, fajlagosan több állami forráshoz jutottak, mint a kedvezőtlen finanszírozási helyzetben lévő, a fenntartói támogatást előteremteni képtelen önkormányzati intézmények, illetve a kiegészítő támogatásban nem részesülő egyéb szervezetek által fenntartott intézmények és használói.

E finanszírozási szabályok értelmében a fenntartók feladatvállalásának alapvetően az szabott határt, hogy a normatív támogatások összege mennyiben fedezte a szolgáltatáshoz szükséges tényleges költségeket. A fentebb leírtak alapján finanszírozási szempontból különleges helyzetben lévő kisebbségi önkormányzatokon és egyházakon kívüli nem állami fenntartók szerepvállalása elsősorban olyan szolgáltatási területeken jelenhetett meg, ahol a normatíva fedezte vagy legalább megközelítette a valós költségeket⁷³, illetve a fizetőképes kereslet biztosította a magasabb szintű (immár nem ingyenesen nyújtott) szolgáltatások költségeit.

⁷¹ Önhibájukon kívül hátrányos helyzetű települések.

⁷² A kiegészítő támogatást az 1990. évi IV. tv 19. § (1) rögzíti, amire hivatkozik az 1993. évi LXXIX. tv. 118. § (7). A számítás szabályait az egyházak támogatásáról szóló 1997. évi CXXIV. tv. 6. §-a tartalmazza. Az aktuális konkrét részletszabályok a Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetéséről szóló 2007. évi CLXIX. tv. 31. §-ában olvashatók. A kisebbségi önkormányzat által fenntartott iskolák akkor részesülnek kiegészítő normatívában, ha fenntartójuk országos kisebbségi önkormányzat. Az egyházaknak juttatott kiegészítő normatíva lényegében az ún. fenntartói hozzájárulást váltja ki. Önkormányzati fenntartó esetében ugyanis ezen értelmezés szerint az állam a szabadon felhasználható támogatások és az átengedett adók révén biztosítja a fenntartói hozzájárulás összegét is. Az egyházi kiegészítő normatíva összege ennek megfelelően az átlagos fenntartói hozzájárulás összegét követi. Az országos kisebbségi önkormányzatok kiegészítő támogatása szintén e logika alapján jelent meg.

⁷³ Az egy főre vetített tényleges költségek egyrészt alapvetően függenek a csoportszervezéstől, az infrastruktúra-fenntartás fajlagos költségeitől, illetve a nyújtott szolgáltatások mennyiségétől és minőségétől, továbbá attól, hogy a szolgáltatás igénybevevői vagy az állami ellenőrzés kikényszeríti-e, hogy minden kötelezően előírt szolgáltatást tartalmában is a jogszabályoknak megfelelően nyújtana-e az intézmény.

Az önkormányzatok kötelező feladatainak ellátásában e szempontok érvényesítésére elvileg korlátozottabb volt a lehetőség, ám a nagyobb fajlagos költségű vagy alacsonyabb szinten támogatott szolgáltatási területek kínálatának szűkítésével (a kereslet hiányára hivatkozva) a többletkiadások megtakaríthatók voltak. A normatíváknak a tényleges költségekhez viszonyított aránya így az önkormányzati feladatvállalást is befolyásolta, sőt a többletbevételek ellenére az egyházi és kisebbségi önkormányzati fenntartású intézményeket is a magasabb szinten támogatott szolgáltatási területek felé orientálta. A valós költségekhez közelítő normatíva esetén tehát a kapacitások bővítése, lényegesen alacsonyabb támogatási összegnél pedig a férőhelyek tudatos szűkítése⁷⁴ állt a fenntartók érdekében (a kötelező feladatok ellátásában is).

Az adott településre vagy térségbe lehívható összes állami forrás növelése érdekében lehetőség volt a szervezetek közötti összjátékra is. Ennek alapja az volt, hogy a fentebb említett kiegészítő támogatást az egyház vagy az országos kisebbségi önkormányzat többletforrásként kapta meg. Az ő feladatvállalásban való részvételük miatt a települési (megyei) önkormányzat forrást szabadíthatott fel, amit egyéb szolgáltatások, fejlesztések céljára is felhasználhatott. E lehetőség szűkítését célozta a jogalkotó, amikor úgy rendelkezett, hogy az egyházaknak, kisebbségi önkormányzatoknak juttatandó kiegészítő támogatást az önkormányzatnak kellett megfizetnie, ha a települési kötelező feladatokat az egyház közoktatási megállapodás alapján látta el.⁷⁵ Ha azonban az egyházi intézmény csak színesítette a helyi szolgáltatást, ez nem terhelte a feladatellátás kötelezettségével rendelkező önkormányzatot. Ehhez mindösszesen annyit kellett tenni, hogy maradjon a településen (vagy intézményfenntartó társulási megállapodás esetén más, elérhető településen) állami (önkormányzati) szolgáltatás is, vagyis a szigorító szabály könnyen kijátszható volt.

Az állam két területen, a korai fejlesztés és a fejlesztő felkészítés támogatásában próbálta meg az egyházi intézmények számára jog szerint járó támogatás visszatartásával az intézmények közötti különbségeket csökkenteni, amit az egyházak hátrányos megkülönböztetésként értelmeztek, megtámadták a döntést, és több jogi eljárás után visszalépésre kényszerítették a minisztériumot. Az egyházi többlettámogatás rendszerének szűkítésére tett – nemzetközi megállapodással alátámasztott – kormányzati kezdeményezések hatásaként az egyházi kiegészítő támogatásban 2005-től érzékelhető visszalépés figyelhető meg (Papp, 2005).

A 2011előtti finanszírozási rendszer és az érdekeltségi viszonyok összetettségét mutatja, hogy az éves költségvetési törvények oldalakon keresztül sorolták azokat a számításokat és szabályokat, amelyek segítségével meghatározódott a különböző alapfeladatokhoz kapcsolódó normatívák összege. E meg lehetőségen bonyolult részletszabályok szinte minden képzéstípus esetén eltérő

⁷⁴ Az intézményi kapacitásszűkítés a tankötelezettség időszaka alatt is érvényesíthető. Ott tehető meg, ahol a különben kötelező helyi szolgáltatás a szabad intézményválasztási jogra hivatkozva a környezet, általában nagyobb településen is igénybe vehető.

⁷⁵ E rendelkezéseket törölte a törvényből a 2010-es parlamenti választások után elfogadott 2010. évi LI. tv.

összegű normatívát eredményeztek sok-sok tényező figyelembevételével, melyek között voltak törvényi szabályszerűségek, jogos racionalitásra hivatkozó elvek és semmilyen jogi alátámasztással nem indokolható (feltehetően költségvetési megfontolások alapján rögzített) szorzótényezők.⁷⁶ Az alapszabályok mellett mindösszesen további tizenegy oktatási és több szociális jellegű normatívát igényelhettek a fenntartók. A közoktatási normatívák száma az 1995-ös tizenhatról 2004-re hatvan fölé emelkedett (Varga, 2008a).

Ilyen bonyolult normatív finanszírozás esetén az egyes normatívák és az adott feladat ellátásához szükséges valós költségek közötti megfelelés önmagában is megérné a részletes vizsgálatot, hiszen a részfeladatok felvállalásában a pénzügyi ösztönzés, ellenőrzés közvetlenül érvényesül. A finanszírozás logikájából és a költségvetés szerkezetéből az is egyértelműen következik, hogy a normatívák valós költségekhez mért megfelelési aránya évente változott, ami a hosszabb távú stratégiai döntéseket szinte lehetetlenné tette. Ebben a normatívák évenkénti változása mellett fontos szerepet játszottak a tényleges költségek alakulását meghatározó egyéb költségtényezők, elsősorban a bérek és rezsiköltségek kiadások. A rendszer logikájából különben az következne, hogy a normatívákban automatikusan figyelembe veszik a bértábla változásait, ezt azonban nem igazolta vissza a gyakorlat.

A költségvetési törvény normatívákat meghatározó melléklete 2007 szeptemberéig az egyes képzési típusokhoz konkrét alapszabályokat rendelt hozzá. Az új, képlet alapján számított alapszabályt 2007 szeptemberétől vezették be. A konkrét összegként meghatározott alapszabályok kiszámításának szabályait nem ismerte a jogszabály, a közalkalmazotti bértábla és a normatívák változásának időbeli alakulását áttekintve azonban egyértelműen megállapítható, hogy ha volt is elvi kapcsolat közöttük, a gyakorlatban az nem érvényesült, a két legfontosabb tényező (normatíva, bértábla) egyértelműen eltolódott egymástól. A 2007 szeptemberében belépő képletalapú számítási rendszer elvileg garantálta az összekapcsolást, a képletben megjelenő szorzótényező azonban a direkt kapcsolatot relativizálta. A rezsiköltségek alakulását a normatívák változása legfeljebb ebben a szorzótényezőben vehette volna figyelembe, ami a gyakorlat alapján nem igazolható. Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a rezsiköltségek szerepe lényegesen kisebb volt a valós költségek alakulásában, mint a béreké, jellemző maradt ugyanis az az összefüggés, mely szerint a valós

⁷⁶ A közoktatási alap-hozzájárulás összege a 2008. évre 2 555 000 forint/teljesítménymutató/év, ahol a teljesítménymutató kiszámítása függ a gyermekek összlétszámától, a közoktatási törvényben rögzített, az adott évfolyamra és csoportra vonatkozó átlagos osztály-/csoportlétszámtól, a kötelező tanórai foglalkozási időkezdettől, az ott tanító pedagógusok kötelező óraszámától és egy ún. intézménytípus-együtthatótól. Ez utóbbi a költségvetési törvény kiegészítő szabályai között a 10. f. pontban található. Nagysága az óvodában 0,85, az általános iskolában 1,0, a középiskolában és a szakképző évfolyamokon 1,1, az alapfokú művészetoktatásban 0,64, illetve 0,3, a napköziben 0,25, iskolaotthonban 0,26, kollégiumban 1,026. Lásd a Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetéséről szóló 2007. évi CLXIX. tv. 3. számú mellékletében. Az alap- hozzájárulás összege a 2009. évre 2 540 000, 2010-re 2 350 000 Ft-ra csökkent (a 2008. évi CII. és a 2009. évi CXXX. tv. 3. számú melléklete, 15. sor).

költségeknek alig tizedét tették ki az épületfenntartáshoz kapcsolódó költségek és az egyéb dologi kiadások.⁷⁷

A bérköltségek csökkentése és a racionálisabb üzemeltetés érdekében már korábban is többször felvetődött az oktatáshoz kapcsolódó, illetve az épületfenntartáshoz és üzemeltetéshez kötődő személyzet státusz szerinti szétválogatásának gondolata, és ez utóbbi alkalmazotti kör jogi helyzetének újraértelmezése. Változás azonban 2011-ig nem történt, érvényben maradtak azok a szabályok, melyek szerint azt intézmények alkalmazottjai csak közalkalmazottak lehetnek (azok is, akik az épületfenntartáshoz kötődő munkakörökben, például karbantartóként, portásként, takarítóként, ételosztóként, fűtőként, beszerzőként dolgoznak vagy az adminisztratív feladatok ellátásával foglalkoznak). Az akkori munka törvénykönyve és a közalkalmazotti státusz közötti eltérések érvényesítése (bérjellegű kiadások megtakarítása) tehát csak úgy volt elérhető, ha az intézmény az oktatáshoz közvetlenül nem kötődő tevékenységeket kiszervezte vagy szolgáltatásként megvásárolta. Az önkormányzatok ún. bázis-, vagy nullbáziselvű státuszokhoz kötődő intézményfinanszírozási gyakorlata azonban nem tette érdekeltté az intézményeket e lehetőség érvényesítésében. A gyakorlatban e módszer általában ott jelent meg, ahol ezt a fenntartó előírta. Az ilyen esetekben a szolgáltatást jellemzően egy önkormányzati tulajdonban lévő központi szolgáltató vagy központilag kiválasztott szolgáltató végezte.

A válság és a radikális költségvetési megszorítások előtti utolsó „békeéveknek” nevezhető 2007–2008-ra vonatkozó normatívák meglehetősen bonyolult rendszerének áttekintése (1. melléklet) két olyan belső aránytalanságra hívja fel a figyelmet, melyek alapvetően érintették az önkormányzati feladatellátást és intézményrendszert:

- Miközben az általános iskolai oktatás normatívája az első–negyedik évfolyamon évente tanulónként átlagosan száznyolcvanezer forint volt, addig a napközis ellátás normatívája huszonötezerezer alatti, az iskolaotthonosé, pedig negyvenezer forint körüli. A gyermekekkel való foglalkozás időbeli megosztása ezzel szemben hatvan–negyven, később hatvanhárom–harmincöt százalék volt (figyelembe véve, hogy az étkeztetés, udvari játék időszakában is szakszerű felügyelet szükséges), miközben a csoportszervezés (különösen iskolaotthon esetén, a kis iskolákban pedig az ebéd után kilépők alacsony aránya miatt pedagógiaiilag végrehajthatatlan az évfolyamonkénti egybeszervezés) és a szükséges szakemberek végzettsége azonos. A kötelező óraszámok⁷⁸ alapján egy osztályhoz egész napos ellátás esetén két tanító elengedhetetlen volt.
- Hasonló aránytalanság volt megfigyelhető az óvodai ellátásban a legfeljebb napi nyolcórás és a nyolc órát meghaladó nyitva tartás esetén (az előbbi százkilencvenezer, az utóbbi kétszáznegyvenezer forint körüli normatívában részesült). Az óvodai ellátásban e két szolgáltatástípus időbeli

⁷⁷ Az arányok kiszámításakor a bérjellegű kiadások között szokták figyelembe venni az oktatáshoz közvetlenül kapcsolódó alkalmazottak bérét és az épületfenntartáshoz, üzemeltetéshez kötődő béreket is (karbantartás, fűtés, takarítás, étkeztetés, igazgatás, adminisztráció stb.).

⁷⁸ Lásd: 1993. évi LXXIX. tv. 1. számú melléklet, harmadik rész B) pont.

megoszlása legfeljebb hatvanöt–harmincöt százalék, a normatíváé ezzel szemben nyolcvan–húsz százalék volt. A nyitva tartás teljes ideje napi tíz–tizenkét óra, miközben az óvopedagógusok kötelező óraszámja napi átlagban hat és fél óra volt. Ez tízórás nyitva tartás esetén sem jelentett két és fél óránál hosszabb átfedést, vagyis olyan időszakot, amikor mindkét óvopedagógus egyszerre a gyermekekkel foglalkozott.

E két példa teljesen egyértelműen bizonyítja, hogy a közoktatás rendszerére ráterhelt szociális típusú feladatok (gyermekétkeztetés, gyermekek napközbeni ellátása) alulfinanszírozottak voltak, miközben az önkormányzatok és intézményeik nem térhettek ki e feladatok elől. Az egyéb fenntartók esetében a szolgáltatások vállalása ugyanakkor nem volt kötelező, a felvállalás mérlegelésében a szolgáltatási igény mellett az állami finanszírozás összege és a szülők-től kérhető díjak nagysága is szerepet játszhatott.

A gyakorlati tapasztalatok és a szakirodalom (Ferge, 2000, Varga, 2008a, Velkey, 2004) alapján elmondható, hogy a valós költségek és a normatívák megfelelési aránya ezen időszakban mindvégig az alacsonyabb szintek felől a magasabbak felé emelkedett. Mindez számokban kifejezve azt jelenti, hogy hatékony intézményszervezés (csoportszervezés, épületfenntartás) és a kötelező feladatokra koncentrálni feladatfelvállalás esetén az állami normatíva az óvodai ellátásban a tényleges költségek negyvenöt–hatvanöt, az általános iskolában ötvenöt–hetvenöt, a gimnáziumban hetven–kilencven, a szakközépiskolában hetvenöt–kilencvenöt, a szakiskolában hetvenöt–száz, kollégiumban nyolcvanöt–százöt százalékát fedezte. A szakközépiskola és szakiskola esetében megjelenő nagyobb intervallum legfontosabb oka a különböző képzési irányok eltérő csoportszervezési és gyakorlatiképzés-szervezési lehetőségeiben keresendő. Az említett arányok a 2009-es költségvetési évre vonatkoznak, a 2010-es és 2011-es évben minden szint esetében további öt–tíz százalékkal romlottak.

Korábbi empirikus kutatásaim során egy kimagaslóan racionálisan és szakmailag is jól szervezett dél-alföldi középváros széles körű intézményrendszerének költségvetési adatait elemezve foglalkoztam a normatívák valós költséghez viszonyított arányának kérdésével. A vizsgált városban az intézmény-összevonási, -egybeszervezési divat korlátozottan érvényesült, így megmaradtak a tiszta profilú intézmények⁷⁹, vagyis képzési szintenként és intézményenként is elkülöníthetők az adatok, amelyek (2. melléklet) egyértelműen alátámasztják a fentebb sorolt arányszámokat. Az egyes intézmények között városon belül is nagy szóródás volt megfigyelhető, amiben a csoportlétszámokon és az infrastruktúra jellemzőin túl fontos szerepük volt a speciális feladatvállalásoknak (Velkey, 2007). A két tanítási nyelvű képzés, a gyógypedagógiai programok, a hátrányos helyzetű tanulók oktatása, a kisebbségi programok, a párhuzamos művészeti képzés, az egyes többlétszolgáltatások normatívái érdemben befolyásolták az intézmények finanszírozási helyzetét. E kiegészítő feladatok esetében a normatívára vetített megfelelési arány lényegesen kedvezőbb volt az

⁷⁹ Önállóként – egy speciális programot is végző intézményen kívül – csupán a kollégiumi forma szűnt meg; a kollégiumi szolgáltatásokat egy általános iskolához, egy gimnáziumhoz, két szakközépiskolához és egy szakképző iskolához kapcsolt tagintézmény nyújtja.

alpnormatívákénál, ráadásul a felhasználás ellenőrzése is kevésbé épült ki, így a feladatok vállalása érdemi kockázat nélkül javította a megfelelési mutatókat. Ebből azonban nemcsak az következik, hogy az összköltségek megfelelését javító kiegészítő normatíva lehívásában érdekelték voltak a fenntartók, hanem az is, hogy minden ilyen lehívás növelte az állam kiadásait. Az állam pedig a szolgáltatás elterjedése (egyre többen nyújtják és veszik igénybe az adott szolgáltatást) esetén a költségvetési kényszerek miatt jellemzően a normatíva csökkenésének eszközéhez nyúlt (korlátozva a forráskiáramlást), ami a megfelelési arányok romlásához vezetett, és egy idő után ráfizetessé tette a feladat felvállalását. Ez a folyamat játszódott le az alapfokú művészetoktatásban, azon belül is kiemelten a csoportosan szervezett képzésekben, például a néptáncoktatásban.

A kisebbségi önkormányzatok és az egyházak intézményfenntartó tevékenységét segítő normatívák ezzel szemben konkrét többletfeladat vállalása nélkül jártak, így minden ilyen intézménynél javítottak a megfelelési arányokon. Ebből pedig az következik, hogy az állami normatív kiadásokat tekintve a legdrágább képzést az egyházi fenntartás jelentette, amit a kisebbségi önkormányzatok által fenntartott iskolákban folyó képzések, majd a helyi önkormányzatok speciális kiegészítő szolgáltatást is nyújtó képzései és végül az önkormányzati alapszolgáltatások követtek.

Az önkormányzatok költségvetési helyzete természetesen közvetlen hatást gyakorolt a kötelező közoktatási feladatok finanszírozására fordított összegekre. A szakirodalom szerint az egy tanuló oktatására fordított források szorosán követték a települések jövedelemtermelő képességét (Hermann, 2005). A városok alsó és felső ötöde között tizenöt-húsz százalékos eltérések voltak megfigyelhetők (Hermann, 2007), a több iskolát működtető településeken belül pedig még jelentősebb különbségek (2. melléklet) is kialakultak (Varga, 2008a). Az egy településen belüli különbségek általában a jobb jövedelemhelyzetű városokban voltak nagyobbak, ami főként abból adódott, hogy ezek igyekeztek és képesek is voltak a kisebb létszámú, hátrányos tanulókat nevelő iskolák számára többletforrásokat biztosítani. A kisebb városokban és községekben jellemző nivellálódó megoszlás azonban nem a kisebb belső különbségekre utal, hanem arra, hogy a rosszabb költségvetési helyzet nem tette lehetővé e kiemelt figyelmet (Hermann, 2007).

A 2011 utáni változások a közfinanszírozott oktatás teljes rendszerének és a feladatellátás szabályainak radikális átalakítása miatt az önkormányzatok finanszírozását is alapjaiban változtatták meg. Az új oktatásfinanszírozás elvi alapjait a köznevelési törvény vázolja, a konkrét pénzügyi feltételrendszert pedig – a korábbiakhoz hasonlóan – a költségvetési törvények határozzák meg, ám miután az intézmények állami átvétele 2013-ban következett be, az átmeneti évek adataiból érdemi következtetéseket az új rendszer működésével kapcso-

latban még nem vonhatunk le, a 2013. év felhasznált forrásairól pedig intézményi szintű adatokat a köznevelés információs rendszerében (KIR)⁸⁰ csak a következő év első félévét követően nyerhetünk. A 2013-ra vonatkozó költségvetési támogatásokat részletező költségvetési törvény a nem állami intézményfenntartók támogatásai között megkülönbözteti a mindenki számára járó átlagbéralapú támogatást, valamint a nemzetiségi önkormányzatoknak és egyházi fenntartóknak járó ún. működési támogatást (a korábbi megnevezés szerint kiegészítő normatívát). E támogatások mellett a törvény külön szabályozza az intézményi étkeztetéshez, a tankönyvellátáshoz kapcsolódó támogatásokat, illetve a hit- és erkölcsstan oktatáshoz kapcsolódó személyi és tárgyi feltételek megteremtéséhez szükséges többlettámogatásokat.⁸¹

A finanszírozás elvi rendszerében a leglényegesebb változás a központi bérfinanszírozás bevezetése, vagyis annak kimondása, hogy az állam a kötelező ellátások esetében vállalja a szakmai munkát végző és az azt közvetlenül segítő személyzet bérének fedezetét. Lényegében e költségek állami vállalását ígérte a közoktatási törvény is, ám a korábbi normatív finanszírozási rendszer e vállalásnak több – fentebb részletezett – ok miatt sem tudott megfelelni.

A továbbra is megmaradó fenntartói hozzájárulás a pedagógiai munkához kapcsolódó személyi bérek feletti költségek fedezetét termeti meg, ám ezt az állam az egyházi és kisebbségi önkormányzati intézmények esetében átvállalja, és – a kiegészítő normatíva logikáját megtartva – az állami intézmények támogatási szintjét garantálva biztosítja, miközben meghagyja számukra annak lehetőségét is, hogy a szolgáltatást igénybe vevőktől díjat szedjenek, ha nem kötöttek az állammal közszolgáltatási szerződést.

A fenntartói hozzájárulást a háromezer lakos feletti települések általános képzést nyújtó iskoláiban a települési önkormányzatok állják az infrastruktúra, az eszközök és az ezek üzemeltetéséhez szükséges személyzet biztosításával. A kisebb települések állami iskoláinak és az állami szakképzésnek minden költsége az államot terheli, amit közvetlenül az intézményfenntartó központ támogatásán keresztül rendez. Az intézmények finanszírozási helyzetének a fenntartó önkormányzat pénzügyi helyzetétől való szoros függősége, valamint az ebből következő szolgáltatásbeli különbségek veszélye a fenntartás és finanszírozás új rendszerében gyakorlatilag megszűnik.

⁸⁰ A 2011. évi CXCV. tv. 44. §-a rendelkezik a KIR létrehozásáról és adatokkal történő feltöltéséről. A részletszabályokat rögzítő 229/2012. (VIII. 28.) kormányrendelet 19. §-a a fenntartók számára (beleértve az állami intézményfenntartót is) előírja, hogy minden év február 1. és május 31. között az egyes intézményekre vonatkozóan a megelőző naptári évről milyen (20. §) gazdálkodási és pénzügyi adatokat kell feltölteni.

⁸¹ 2012. évi CCIV. tv. 35/A., 35/B., 35/D. §. A törvény 1. számú mellékletében az Emberi Erőforrások Minisztériumának költségvetését részletező XX. fejezet 18. sora tartalmazza a „köznevelési feladatellátás és irányítás intézményeinek összevont adatait (430 433 millió Ft). A fejezeti előirányzatokat tartalmazó 20. sor adatai között jelennek meg a „közoktatási célú humánszolgáltatások és kiegészítő támogatások”, továbbá a „közoktatási feladatok támogatása” (ide tartozik többek között a kislétszámú oktatás, a hit- és erkölcsstanoktatás, a nemzetiségi oktatás többlettámogatása is). A törvény 2. melléklete részletezi a települési önkormányzatok támogatását, közöttük az óvópedagógusok és a kapcsolódó személyzet bértámogatását és a kiszámítás szabályait, illetve a működési, étkeztetési és társulási támogatásokat. A 10. melléklet részletezi az iskolai oktatás bértámogatásait és a kiszámítás szabályait, a működési támogatást (40 E Ft/fő/év) és a kiegészítő támogatást (8,1 E Ft/fő/év), beleértve az évközi béremelés többlettámogatását is.

Az oktatási intézményekben biztosított szociális (étkeztetés, gyermekek napközbeni ellátása) szolgáltatások finanszírozása is megváltozott. A gyermekek napközbeni ellátása az egész napos oktatás jogszabályi bevezetésével az alapfinanszírozás része lett, az étkeztetés és tankönyvellátás fedezetét pedig külön normatíva biztosítja.

Az intézményes állami szolgáltatások önkormányzatokon keresztül történő fenntartásának és a fejkvótaalapú normatív finanszírozás rendszerének megszüntetése, továbbá a közigazgatás és önkormányzati igazgatás rendszerének szintén radikális átalakítása az önkormányzatok költségvetési feltételrendszerét is alapjaiban változtatta meg.

1. táblázat. Összesítő kimutatás egy dél-alföldi középváros 2012. és 2013. évi költségvetése egyes eredeti előirányzatainak alakulásáról

	2012	2013
Bevételek (ezer Ft)		
Illeték	165 000	0
Szja	1 585 643	0
Gépjárműadó	415 000	156 000
Normatív hozzájárulás	4 800 136	2 472 531
OEP-től átvett pénzeszközök	4 106 958	131 530
Intézményi bevételek	1 631 089	981 256
Összesen	12 703 826	3 741 317
Különbőség:		8 962 509
Kiadások (ezer Ft)		
Költségvetési szervek működési kiadásai	14 332 332	5 481 870
Önkormányzati feladatellátás	686 033	737 160
Intézményi tartalékok	97 784	82 200
Összesen	15 116 149	6 301 230
Különbőség:		8 814 919
Adósságszolgálat (ezer Ft)		
Évi tőke és kamat	567 378	729 037
Adósságkonszolidációval korrigálva	0	-288 087
Összesen	567 378	440 950
Kiadások mindösszesen	15 683 527	6 742 180
Összes különbség:		8 941 347
Egyenleg:		-21 162

Részletesen áttekintve a korábban már hivatkozott dél-alföldi középváros 2012. és 2013. évi költségvetési rendeletét, összességében megállapítható, hogy bár a város forrásainak és kiadásainak szerkezete alapvetően módosult, mozgásteret alig változott.

A város fenntartásában megmaradó óvodák állami finanszírozása – miként korábban már hivatkoztam – a '90-es évek közepétől folyamatosan romolva az új évezred első évtizedének végére oda jutott, hogy az állami normatíva a költségek minimalizálása és maximális csoportlétszámok mellett sem fedezte a valós költségek felét sem. Az önkormányzati rendszer átalakítása és a feladatellátási kötelezettségek átszervezése után puritán (maximális csoportlétszám, lehető legszűkebb személyzet, külső forrásokból fejlesztett eszközpark stb.) szervezés mellett napjainkban az ellátás költségeinek közel 80%-át fedezi az új normatíva. A forrásátrendezés a költségvetés egészét megváltoztatta, a

korábbi évek harminc milliárd körüli költségvetési főösszege tizenkilenc milliárdra csökkent, miközben az egyenleg húsz millió forinttal, a főösszeg kevesebb mint két ezrelékével romlott. A bevételi pozícióban történt 8,962 milliárd forintos visszaeséshez a kiadási pozíciót érintő 8,941 milliárdos csökkenés tartozik, vagyis a bevételi pozíció húsz millió forinttal nagyobb mértékben esett vissza, mint a kiadási kényszer.

4. Az iskolarendszerű szakképzés szervezése és finanszírozása

Az iskolarendszerű szakképzés finanszírozásának alapját a közoktatás egészéhez hasonlóan 2011 előtt az ún. alapszabványok adták (képzési szintenként eltérően). Ez érvényes volt az általános műveltséget megalapozó képzésre és a szakképzési évfolyamokon folytatott szakmai elméleti képzésre is. Emellett a fenntartó kiegészítő normatívában részesült az általa fenntartott intézmény kilenc-tizedik évfolyamán az iskolai gyakorlati képzésben részt vevő tanulók után is.⁸²

A szakképző évfolyamokon folytatott szakmai gyakorlati képzés szervezésére speciális szabályok vonatkoztak. Az iskolai tanműhelyben, központi képzőhelyen vagy más költségvetési szervnél szervezett gyakorlati képzésben részt vevő tanulók után a rögzített normatíva száznegyven százalékát kapták az első, hatvan százalékát az utolsó évfolyamon a fenntartók (feltéve, hogy az Országos képzési jegyzék szerint egyévesnél hosszabb a képzés). A közbülső második évfolyamon (két és fél vagy hároméves képzés esetében) a normatíva száz százaléka járt tanulónként. Tanulószerződéses képzés esetén ezzel szemben a normatíva húsz százalékát kapták meg a fenntartók.⁸³

Az évfolyamonként eltérő arányú finanszírozás értelemszerűen a gyakorlati képzés szervezésének megválasztásában kívánt érdekeltséget teremteni, jelesül arra, hogy a képzés előrehaladásával növekedjen a külső gyakorlóhelyek és a tanulószerződéses képzések aránya. A képzési kínálat meghatározásában tehát e szabályozás sem jelentett kötelezettséget, legfeljebb pénzügyi ösztönzést. Elvileg a képzés teljes egészében megszervezhető volt külső (munkaerőpiaci) szereplő bevonása nélkül⁸⁴ is, kizárólag intézményi tanműhelyre alapozva.

A szakképző intézmények fenntartását is radikálisan átalakító 2011 utáni jogszabályváltozások e közoktatási részterület finanszírozását is alapvetően megváltoztatták. A szakképzésben is bevezetett központi bérfinanszírozás – az általános képzéshez hasonló rendszerben – a számított pedagóguslétszám és az átlagos pedagógusbér alapján rendelt forrásokat a 2013. évi költségvetési törvényben. A költségvetési törvény a 10. mellékletében részletezett különféle

⁸² A 2008/2009. tanévben 40 000, a következőben 38 000, majd 35 000 forint/fő/év (2007. évi CLXIX., 2008. évi CII., 2009. évi CXXX. tv. 3. számú melléklet 16.1.1. sor.)

⁸³ A 2008/2009. tanévben 112 000, majd 106 000 és idén 98 000 forint/fő/év (2007. évi CLXIX., 2008. évi CII., 2009. évi CXXX. tv. 3. számú melléklet 16.1.2. sor.)

⁸⁴ A kötelező nyári szakmai gyakorlat fogadó gazdasági szervezetének biztosítása áthárítható a szülőre, tanulóra, illetve végső esetben például megszervezhető a szakoktatók által jegyzett gazdálkodó szervezettel az intézmény tanműhelyi bázisán is.

képzési típusokhoz (szakiskolában, szakközépiskolában vagy speciális szakiskolában, illetve szakképzési évfolyamon vagy nem azon szervezve) különféle kalkulált létszámokat rendelt. Eszerint például a szakiskolák nem szakképzési évfolyamain 11,3, a szakképzési évfolyamokon pedig 15,9 tanulóhoz rendelt egy pedagógust a hozzá kapcsolt átlagbérrel.⁸⁵ E tapasztalati alapon meghatározott számok értelemszerűen érdekeltségi mechanizmusokat indítanak el, például a gyakorlati képzés kiszervezését illetően is, ami az állami intézményfenntartót nem vagy lényegesen kevésbé, a kisebb fenntartók döntéseit azonban költségérzékenységük miatt várhatóan érdemben befolyásolja majd képzési kínálatuk meghatározásakor.

Az elméleti és gyakorlati órák számának és belső arányának kérdése a fejkvótaalapú normatív finanszírozás esetén szintén döntő jelentőségű. A képzés költségeit például az elméletigényes képzéseknél lényegesen magasabb arányban fedezte a korábbi szabályozás alapján a költségvetési támogatás, hiszen az elméleti órák osztályszerkezetben is oktathatók, sőt az azonos vagy hasonló oktatási (tananyag-) tartalmú szakmacsoportos képzésnél a költségek csökkentése érdekében gyakran össze is vonták az elméleti órákat. Vagyis a normatíva és a valós képzési költségek között hatalmas különbségek mutatkozhattak az elméleti és gyakorlati órák belső arányainak és az ezek megszervezésének képzési irányonként lényeges eltéréseket eredményező sajátosságai miatt. Ez annak ellenére igaz, hogy e tényezők munkaerő-piaci vagy elhelyezkedési szempontból irrelevánsnak nevezhetők, mégis érdemben befolyásolták a fenntartók képzések indítására vonatkozó döntéseit és a piaci szereplők szolgáltatásait. Ez az érdekeltség a bérfinanszírozási rendszerben a nem állami intézményfenntartók esetében továbbra is megmarad, miután az állami intézményfenntartónak minden képzési irányban kell kínálnia képzéseket, vagyis nem válogathat az olcsóbban és a drágábban megszervezhető képzések között, ám a képzési kapacitások meghatározásával figyelhet a források kiáramlására.

Az elméleti és gyakorlati képzési elemek belső arányát és az egyes szakképzettség szervezésének további fontos, a költségekre is visszaható előírásait az Országos képzési jegyzék⁸⁶ (OKJ) és az arra épülő jogszabályok együttesen határozták és határozzák meg 2011 után is, lényegében változatlan logikai rend és szerkezet szerint.

Az OKJ a magyar állam által önálló szakmai végzettségként elismert szakképzettség teljes körét tartalmazza, rögzítve az egyes szakképzettség szakmacsoportba sorolását, a szükséges képzési időt, az egymásra épülés rendszerét, a képzés megkezdéséhez szükséges előképzettséget (képzési szint) és hogy kizárólag iskolarendszerben szerezhető-e meg. Az OKJ-ban szereplő képzések szervezésének tartalmi előírásait a szakképzésért felelős miniszter által kiadott, a szakmai vizsgáztatás általános szabályairól és eljárási rendjéről szóló rende-

⁸⁵ 2012. évi CCIV. tv. 10. melléklet 2–3. pont.

⁸⁶ Az Országos képzési jegyzék hatályos szabályozására és az arra épülő szakmai képzési tartalmakra, szakmai vizsgáztatásra vonatkozó jogszabályi kereteket a 2011. évi CLXXXVII. tv. 6–17. §-a és a 150/2012. (VII.6.) kormányrendelet határozza meg. E jogszabályok elfogadása előtt az 1993. évi LXXVI. tv. 3. és 10–14. §-a, illetve az 1/2006. (II. 17.) OM-rendelet szabályozta e kérdéseket.

let, illetve az egyes szakképzettségekhez kötődő hatályos szakmai és vizsgakövetelmények (továbbiakban SZVK) határozzák meg, amit az iskolarendszerű képzés esetében a szakképzési kerettantervek (korábban központi programok) egészítenek ki. E dokumentumok rögzítik például a képzés szervezésének személyi és tárgyi feltételeit, a tanulók felvételének feltételeit, a szakképesítéssel betölthető munkaköröket, a követelménymodulokat, a vizsgáztatással kapcsolatos részletes előírásokat, az elméleti és gyakorlati órák számát és egymásra épülésének szabályait.

A tartalmi szabályozás részét képezi a kötelező szakmai gyakorlatok előírása is, ami elvileg a minimálisan szükséges munkaerő-piaci tapasztalatok megszerzését garantálja, ám miután jellemzően külső szereplők bevonásával történik, közvetlenül nem befolyásolja az intézményekben folyó képzések költségigényét. A gyakorlati képzés szervezésének mikéntje azonban alapvető hatással van a szükséges források nagyságára.

Az iskolarendszerű szakképzés szervezése során már korábban is élesen elvált egymástól a szakmai elméleti oktatás és a szakmai gyakorlati képzés. Az elméleti oktatás csak iskolai (felsőoktatási) keretek között folyhatott, amiből logikusan következik, hogy megkötött tanulószerveződés esetén a képző intézménynek kötelezően fel kellett vennie a tanulót, és biztosítani kellett számára többek között a szakmai elméleti oktatást.⁸⁷ A gyakorlati képzés ezzel szemben három eltérő formában is szervezhető volt, amelyekhez a finanszírozásában is speciális szabályok tartoztak.

A 2011 előtti időszakban a gyakorlati képzési feladatokat az iskola vagy az iskolával kötött együttműködési megállapodás, illetve tanulószerveződés alapján a gyakorlati képzés megszervezésének feltételeivel rendelkező szervezet láthatta el.⁸⁸ A gyakorlati képzés felelős szervezője azonban csak szakképzési intézmény vagy gyakorlati képzést végző jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság, egyéni vállalkozó (együtt: gazdálkodó szervezet) lehetett.⁸⁹ A tanműhelyi és az együttműködési megállapodás alapján szervezett gyakorlati képzés szervezője értelemszerűen a szakképző iskola volt, tanulószerveződés esetén pedig a gazdálkodó szervezet.

A szakképző intézmény által szervezett gyakorlati képzés esetén (függetlenül attól, hogy együttműködési megállapodás alapján más szerv, intézmény is részt vett-e a gyakorlati képzés lebonyolításában) a tanuló csak az iskolával volt szerződéses viszonyban, ami a közoktatási törvény szerint tanulói jogviszonyt jelentett. A képzésben együttműködési megállapodás alapján részt vevő szerv és a tanuló között tehát semmilyen szerződéses kapcsolat nem volt. A szakképző iskolával a beiratkozás révén létrejött tanulói jogviszony természetesen érvényben maradt akkor is, ha a gyakorlati képzés szervezője gazdálkodó szervezet volt, hiszen többek között például az elméleti képzés a szakképző iskolában folyt. Ekkor azonban a tanulói jogviszony szabályai nem vonatkoztak

⁸⁷ Ezt több jogszabály is egyértelműen rögzíti, itt most a szakképzési törvény megfelelő szakaszára hivatkozunk. 1993. évi LXXVI. tv. 15. § (3) és 29. § (2).

⁸⁸ 1993. évi LXXIX. tv. 42. § (3)

⁸⁹ 1993. évi LXXVI. tv. 15. § (4)

a gyakorlati képzésre, arra a tanuló (illetve gondviselője) és a gyakorlati képzést szervező gazdálkodó szervezet között a szakképzési törvényben szabályozottak szerint megkötött tanulószervezői szerződés vonatkozott.⁹⁰

A szakképzési törvény külön felsorolta azokat az eseteket, amikor együttműködési megállapodás alapján volt folytatható a tanuló gyakorlati képzése. Ilyen megállapodást a gyakorlati képzés szervezője (szakképző iskola, tanulószervezői szerződés esetén gazdálkodó szervezet) köthetett ún. szakképzést folytató intézménnyel. A törvény értelmében szakképzést folytató intézménynek minősült a szakközépiskola, a szakiskola, a felsőoktatási intézmény, az állami felnőttképzési intézmény, az egyéb felnőttképzési intézmény és a központi képzőhely. Vagyis a gyakorlati képzés egy része tanulószervezői szerződés esetén is kiszervezhető volt akár másik szakképző iskola tanműhelyébe vagy egyéb felnőttképzéssel foglalkozó intézménybe (Fehérvári, Liskó, Török, 2007). Ha a gyakorlati képzés aránya nem haladta meg a teljes képzési idő negyven százalékát (ún. elméletigényes képzések), a tanuló akár teljes gyakorlati képzése is lefolytatható volt együttműködési szerződés szerint. Ugyanakkor állami vagy egyéb felnőttképzési intézmény az iskolarendszerű szakképzésbe legfeljebb a gyakorlati képzés ötven százalékáig volt bevonható.

Mindebből logikusan következne, hogy együttműködési szerződés nélkül a gyakorlati képzés szervezője csak saját (általában fenntartott, üzemeltetett) képzőhelyén képezte a tanulókat. A szakképzési törvény azonban e tekintetben is kivételt tett, a gyakorlati képzés szervezője ugyanis a korábban említett együttműködési megállapodással szemben csupán egyszerű megállapodás alapján vonhatta be a gyakorlati képzés szervezésébe az ún. központi képzőhelyet,⁹¹ ami azonban nem jelentett az intézményi tanműhelynél több és integráltabb munkaerő-piaci kapcsolatot.

A tanulószervezői szerződést saját akaratából a tanuló (illetve gondviselője) és a gazdálkodó szervezet köthette, vagyis minden a gyakorlati képzés során felmerülő, tanulóval kapcsolatos feladat a gazdálkodó szervezet felelősségi körébe tartozott. Együttműködési szerződés esetén minden felelősség a gyakorlati képzés megszervezését végző szakképző iskolánál maradt. Tanulószervezői szerződés esetén – amit tehát a gyakorlati képzést végző gazdálkodó szervezet köthetett a tanulóval – a gyakorlati képzés szervezésének összes költsége a gazdálkodó szervezetet terhelte. A szakképző intézmény fenntartójának ebben az esetben is járó húszszázalékos normatíva mellett tehát alig merült fel költsége, miközben a gazdálkodó szervezet elismert kiadásait a szakképzési hozzájárulásról és a képzés fejlesztésének támogatásáról szóló törvény rendelkezései szerint az állam (részben vagy egészben) átvállalta. Együttműködési megállapodás esetén – amit a fenntartónak is jóvá kellett hagynia⁹² – a megkötött szerződésnek tartal-

⁹⁰ A részletes szabályozást lásd az 1993. évi LXXVI. tv. III. fejezetében, 27–40/A §.

⁹¹ 1993. évi LXXVI. tv. 15. § (4). A rendelkezés célja nyilvánvalóan az volt, hogy piaci bevételhez juttassa az állami felnőttképzési intézményeket, és növelje tanműhelyi kapacitásuk kihasználtságát.

⁹² 1993. évi LXXVI. tv. 19. § (2). A jóváhagyást a fenntartó csak akkor tagadhatta meg, ha a szerződésben foglalt teljesítéséhez a feltételek (például az anyagiak) nem álltak rendelkezésre.

maznia kellett a konkrét feladatok és költségek megosztását, ami alapján a gazdálkodó szervezet (a szakképzési hozzájárulásról és a képzés fejlesztésének támogatásáról szóló törvény rendelkezései alapján) a szakképzési alap terhére részben vagy egészben leírhatta a költségeit.

E korábbi rendszer felépítéséből és finanszírozási logikájából tehát egyenesen következik az a kutatási adatokkal is részletesen alátámasztott állítás (Gai, 2006), mely szerint a tanulószerveződéses formában megszervezett gyakorlati képzés igényelte a legtöbb forrást, és fajlagosan is ehhez társult a legtöbb állami támogatás. Kevesebb költségvetési forrást igényelt, és a képzésben részt vevő szolgáltatók számára is kisebb pénzügyi terhet jelentett a megállapodás alapján szervezett képzés. A legkevesebb összköltséget és a legkisebb állami hozzájárulást igénylő képzés pedig az iskolai tanműhelyekben végzett gyakorlati képzés volt.

A gyakorlati képzés az új, hatályos jogszabályok szerint is folyhat a szakképző intézmény tanműhelyében, illetve részben vagy egészében kiszervezve tanulószerveződés és együttműködési megállapodás alapján. A bevonható külső szereplők köre azonban érdemben bővült. A gazdálkodó szervezetek mellett a képzésekben immár részt vehetnek a költségvetési szervek, egyesületek, alapítványok, illetve az ezek és az egyházak által fenntartott intézmények vagy például az östermelők is. Ezzel a módosítással gyakorlatilag minden lehetséges szakképzettség megszerezhetővé vált külső (munkaerő-piaci tapasztalatot adó) gyakorlóhely bevonásával.⁹³ Tanulószerveződés esetében a gyakorlati képzés költsége továbbra is teljes egészében az azt szervezőt terheli, amit azonban a szakképzési alap terhére elszámolhat. Együttműködési megállapodás esetén a felelősség a szakképző intézménynél marad. Ha a kiszervezett gyakorlati képzést végző szervezet szakképzési hozzájárulásra kötelezett, akkor azt – a szakképzési alap terhére elszámolva – teljes egészében neki kell finanszíroznia. Ha azonban a gyakorlati képzést végző szervezet szakképzési hozzájárulási kötelezettséggel nem terhelt, akkor az együttműködési megállapodásban rögzített módon, a kiszervezett képzés arányában, a felmerülő költségei a költségvetési támogatásból részben vagy egészben megtéríthetők.⁹⁴

E szabályozási technikával összhangban a szakképző intézmények gyakorlati képzéssel összefüggő költségvetési támogatásának rendszerét is át kellett alakítani. Ezt a kényszert erősítette a korábbi fejkvótaalapú finanszírozás megszűnése, ami a képzés státusz szerinti (tanulószerveződéses vagy nem) megkülönböztetésének lehetőségét is nagyban korlátozta. A finanszírozás rendszerét a kalkulált létszámok és a bértámogatás logikájához igazítva úgy oldották meg, hogy a szakmai gyakorlati képzést tanulószerveződéssel teljesítőket csupán a közismereti és a szakmai elméleti képzések kötelező óraszámának arányában veszik figyelembe a létszámok meghatározásakor. Az együttműködési megállapodás alapján folyó képzéseknél, ha a partner szakképzési hozzájárulásra kö-

⁹³ 2011. évi CLXXXVII. tv. 43. §

⁹⁴ 2011. évi CLXXXVII. tv. 84. §

telezett, a kiszervezett gyakorlati képzés időarányos részében – hasonlóan a tanulószerveződéshez – a létszámban nem veszik figyelembe a tanulót. Ha azonban a partner szakképzési hozzájárulás fizetésére nem kötelezett, a szakképző iskola fenntartója igényelheti az erre az időtartamra eső arányos támogatást is, amit szerződés szerint juttat a szolgáltatást végző partnerhez.⁹⁵

A tanulószerveződéses formában szervezett gyakorlati képzés térnyerését célzó tudatos lépésként értelmezhető az együttműködési szerződés megkötésére vonatkozó szabályok szigorítása, valamint az így szervezett képzések pénzügyi támogatásának szűkítése.⁹⁶ Együttműködési megállapodás az új szakképzési törvény szerint akkor köthető

- ha csak az összefüggő szakmai gyakorlatokra vonatkozik,
- ha a gyakorlati képzés aránya kisebb mint 40% – elméletigénye szakképzés,
- ha a gyakorlati képzés költségvetési szervnél valósul meg,
- ha a szakképző iskola csak részben rendelkezik a gyakorlati képzés végrehajtásához szükséges feltételekkel, és ezért a gyakorlati képzés kevesebb mint 40%-ának kiszervezésére kényszerül.

A változások tehát érintették azokat a tényezőket is, melyek alapján a gyakorlati képzés szervezésének elemzett három formája eltérő költségigényű volt, így a tanulószerveződéses formában szervezett gyakorlati képzés egy tanulóra vetített összege a jogszabályok változtatása után is csökkent. A párhuzamos finanszírozás kizárása miatt szintén csökkent a megállapodás alapján szervezett képzés fajlagos költsége. A legkevesebb összköltséget és a legkisebb fajlagos állami támogatást azonban továbbra is az iskolai tanműhelyekben végzett gyakorlati képzés igényli (csoportszervezés, tanulói juttatások).

A gazdasági kamara szerepe az iskolarendszerű szakképzés szervezésében

A gazdasági kamarákra már 2011 előtt is kimondottan fontos szerep hárult az iskolarendszerű szakképzés szervezésében, irányításában. Ez a szerep a megelőző húsz évben nagyon sokat változott. A változások kezdetben szorosan követték annak a szerepkörnek az alakulását, amit a gazdasági kamarák a hazai gazdasági élet szervezésében betöltöttek, vagyis erősen hullámzó képet festettek. Az utóbbi időben azonban a tendencia egy irányba mutat: a kamarák feladatai egyre fontosabbá váltak, egyre szélesebb körűek és egyre összetettebbek.

A gazdasági kamarák képzéssel, szakképzéssel kapcsolatos feladatait korábban és jelenleg is a gazdasági kamarákról szóló törvény rögzítette, mely szerint a gazdasági kamarák az országos gazdasági érdek-képviselői szervekkel együttműködve ellátták és ellátják a szakképzési és felnőttképzési törvényekben meghatározott feladataikat, továbbá szervezik és végzik a mesterképzést és mestervizsgát.⁹⁷

⁹⁵ A 2013. évi költségvetésről szóló 2012. évi CCIV. tv. 35/E. § (3) és (4).

⁹⁶ Lásd részletesebben a szakképzési alap és a szakképzési hozzájárulási kötelezettség gyakorlati képzés szervezése révén történő teljesítésének kérdéseivel részletesen foglalkozó következő fejezetben.

⁹⁷ 1999. évi CXXI. tv. 9. § e). A hatályos törvényben szereplő konkrét megfogalmazást a törvényt módosító 2013. évi LXXVII. tv. 36. §-a állapította meg. Képzési és tájékoztatási feladatot határoz meg még a tv. 9/A.

A szakképzési törvény alapján a gazdasági kamaráknak az iskolarendszerű szakképzés területén már korábban is fontos szerepük volt az irányításban, a vizsgáztatásban, a gyakorlati képzés szervezésében és ellenőrzésében, továbbá a tanulószerveződések előkészítésében, megkötésében és ellenőrzésében.

Az irányításban betöltött szerepük hosszú évek óta kétirányú. Egyrészt részt vesznek a szakképzés fejlesztését és korszerűsítését irányító szervek munkájában (Nemzeti Képesítési Bizottság – ide tartozik például az OKJ módosítása), másrészt a szakképzésért felelős miniszterrel (korábban az adott szakképesítésért felelős szakminiszterekkel) kötött megállapodás alapján részt vesznek a szakmai és vizsgakövetelmények (SZVK) kidolgozásában és gondozásában, javaslatot tesznek az állam által elismert szakképesítésekre, valamint véleményt nyilváníthatnak a szakmai vizsgaszabályzatok kérdéskörében. Bár nem kötődik közvetlenül az iskolarendszerű szakképzéshez, de például a mesterképzés és mestervizsga tekintetében döntő szereppel rendelkeznek az érintett szakképesítések meghatározásában (melyikben lehet egyáltalán mesterképzés és -vizsga), a tartalmi követelmények, eljárások rögzítésében. Egyszerre nevezhető irányítási és ellenőrzési feladatnak, hogy a szakmai vizsgák során a vizsgabizottságokban továbbra is minden esetben ott kell lennie a gazdasági kamara képviselőjének. Azon szakképesítéseknél, amelyek szakmai és vizsgakövetelményeit a kamara dolgozta ki, a kamara delegáltja látja el a vizsgaelnöki feladatokat. Ezenkívül – az új szakképzési törvény szerint – a kamara szervezi a szakiskolai képzés első éve után kötelezően előírt, korábban csak egyes szakképzetségekhez előírt szintvizsgát is.⁹⁸

Bár a jogszabályoknak korábban is fontos céljuk volt, hogy a gazdasági szereplőket a képzésben való részvételre motiválják, ha azonban ez nem (vagy csak részben) valósult meg, a közreműködés fenntartása érdekében biztosították, hogy a gazdasági szereplők képviselője ellenőrizhesse, követhesse a szakképző intézmény által szervezett gyakorlati képzést. A korábbi szakképzési törvény ezért azon szakképesítések esetében, melyek szakmai és vizsgakövetelményét a gazdasági kamara dolgozta ki, biztosította a kamara számára, hogy az iskolai tanműhelyben folyó gyakorlati képzés törvényességi ellenőrzésének keretében vizsgálja az előírt feltételek teljesülését. Ez az ellenőrzési jog a gazdálkodó szervezetek által végzett gyakorlati képzés esetében is fennállt, ekkor azonban közreműködőként az ellenőrzésbe be kellett vonni az érintett szakképző iskolát is.⁹⁹

A 2011 utáni jogszabályváltozások után – az intézményfenntartás radikális átalakításával összefüggésben – a szakképző iskolákban folyó képzési tevékenység egészének (minden elemének, így a tanműhelyi gyakorlati képzésnek is) az ellenőrzését centralizálva és egységesítve immár köznevelési vagy – a

§ b) és c) pontja is. A mesterképzés olyan képzési forma, amelynek során meghatározott szakképesítéssel és szakmai gyakorlattal rendelkező szakembereket – a szakmai tevékenység mesterszintű gyakorlásához szükséges szakmai elméleti és gyakorlati, a vállalkozás vezetéséhez szükséges gazdasági, jogi és munkaügyi, a tanulók képzéséhez szükséges alapvető pedagógiai ismeretek elsajátításával – mestervizsgára készítene fel.

⁹⁸ A hatályos szabályozást a 2011. évi CLXXXVII. tv. 28. §-a fogalmazza meg. Korábban az 1993. évi LXXVI. tv. 14. §. (2) és 15. §. (5) tartalmazta a szabályokat.

⁹⁹ 1993. évi LXXVI. tv. 19/A. §. (1)–(2)

szakképzés esetében – szakmai szakértő végzi. A kiszervezett (tanulószerződéses vagy együttműködési megállapodás szerinti) gyakorlati képzés ellenőrzése azonban továbbra is a kamara feladata.¹⁰⁰

A rendszer logikája alapján azt gondolhatnánk, hogy a tanműhelyi képzésnél a kamara ellenérdekelte vagy konkurens félként komolyan is vette az ellenőrzést. A gazdasági szereplők által szervezett képzéseknél azonban kétséges, hogy a kamara (vagy az iskola) érdekelt volt-e a valódi ellenőrzésben azokkal szemben, akik fizető tagjai vagy azzá válhatnak. A kamara tehát a szakmai vizsgáztatás rendszerén keresztül és az intézményi tanműhelyben végzett gyakorlati képzés ellenőrzése révén közvetett módon befolyásolhatta a képzési kínálatot.

A közoktatási törvény további fontos kamarai jogosítványokat tartalmazott. Szakképzéssel is foglalkozó intézmények esetén az iskolaszékben (ha volt) biztosítani kellett a kamara részvételét, továbbá kötelezően ki kellett kérni a kamara véleményét a megyei oktatásfejlesztési terv elkészítésekor, módosításakor és minden szakképzéssel kapcsolatos fenntartói döntés meghozatalakor.¹⁰¹ Miután azonban e jogok nem jelentettek vétőjogot vagy kötelező előírást a képzés megszüntetésére, elindítására vonatkozóan, a kamarák legfeljebb orientálhatták a fenntartókat a képzési kínálat alakítására vonatkozó döntéseikben. Egyetlen módon, mégpedig tanulószerződések létrehozásával volt kikényszeríthető a fenntartói döntés egy meghatározott képzés indítására vonatkozóan.

A köznevelési törvény megerősítette a fenntartók azon kötelezettségét, hogy ki kell kérni a kamara véleményét a megyei fejlesztési terv elkészítésekor, módosításakor és minden szakképzéssel kapcsolatos fenntartói döntés meghozatalakor.¹⁰² A tanulószerződések előkészítésében, megkötésében és ellenőrzésében a gazdasági kamarák döntő szereppel rendelkeztek korábban és rendelkeznek a hatályos szabályozás szerint is. Ezek közül a legfontosabbak a következők:

- A gazdálkodó szervezetnek a tanulószerződés megkötésére irányuló szándékát jeleznie kell a gazdasági kamarának.
- A tanulószerződést a gazdasági kamara előtt kell írásban megkötni (és arról értesíteni kell a szakképző iskolát).
- A gazdasági kamara bírálja el, hogy a jelentkező gazdálkodó szervezet rendelkezik-e a gyakorlati képzés végzéséhez szükséges feltételekkel.
- A gazdasági kamara tartja számon a tanulószerződéseket és ellenőrzi azok betartását.
- A kamarák kötelezettsége, hogy a szakképző iskolával együttműködve térítésmentes belépést és részvételt biztosítsanak a tanuló számára a gazdálkodó szervezetek által szervezett gyakorlati képzésekben.

Az új szakképzési törvény alapján tovább erősödtek a kamara hatósági jellegű jogosítványai az iskolarendszerű gyakorlati képzés felügyeletében, például

¹⁰⁰ 2011. évi CLXXXVII. tv. 58. § (1)–(3)

¹⁰¹ 1993. évi LXXIX. tv. 60. § (3), 88. § (1) és 102. § (3)

¹⁰² 2011. évi CXCV. tv. 83. § (4)

az előírt feltételek teljesítésének, a térítésmentes tanulói belépés biztosításának vagy a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elmulasztása esetén.¹⁰³

Részben irányításnak, részben ellenőrzésinek nevezhető a kamarának a korábbi regionális, újabban megyei fejlesztési és képzési bizottságokban betöltött – több elemében módosult – szerepe. Ezek a bizottságok a szakképzés fejlesztése, a munkaerő-piaci igények érvényesítése terén fontos véleményező, javaslattevő és tanácsadó szerepet tölthetnek be; az elnök személyére a kamara tehet javaslatot, továbbá a bizottság munkaszervezetének feladatait a kamara látja el.¹⁰⁴

A fenti felsorolások alapján egyértelműen kijelenthető, hogy a jogszabályok az iskolarendszerű képzés gyakorlati képzésének szervezésében, irányításában és ellenőrzésében, illetve a gazdasági szereplők e tevékenységbe való bevonásában, összefoglalóan tehát a gazdaság és a szakképzés kapcsolatának alakulásában a gazdasági kamaráknak döntő befolyást biztosítottak korábban is, mely szerepkörök az elmúlt években tovább bővültek. Hogy e jogokkal, lehetőségekkel valóban éltek-e a kamarák, a működés, működtetés gyakorlatának részletes vizsgálata alapján dönthető el (lásd később részletesen).

A kiszervezett gyakorlati képzés finanszírozásának speciális szabályai

A nem szakképző iskolai keretek között folyó szakmai gyakorlati képzésekkel összefüggő feladatok finanszírozása az ún. szakképzési hozzájárulás terhére történt 2011 előtt és történik az új jogszabályi keretek elfogadása után is. A meglehetősen bonyolult szabályozást a – sokszor módosított – szakképzési hozzájárulásról és a képzés fejlesztésének támogatásáról szóló törvény tartalmazta, amit 2011 végén a többi közoktatással összefüggő törvényhez hasonlóan egy új (azonos című) jogszabállyal váltottak le.

A 2003-ban elfogadott törvény módosításai közül a 2007-es volt az, amelyik a gyakorlati képzés feltételrendszerét megváltoztatva az intézményrendszer egészét és annak területi szerkezetét is átalakította, ezért elemzéseim során külön kitérek e módosítás előtti és utáni, majd az új törvény elfogadását követő helyzet bemutatására.

Bár a megfogalmazások lényegesen megváltoztak, a törvények gyakorlatilag mindvégig azonos módon határozták és határozzák meg ma is a szakképzési hozzájárulási fizetési kötelezettséget, annak mértékét és az érintett foglalkoztatók körét. A korábbi megfogalmazás szerint a foglalkoztatók bérköltségük, a hatályos jogszabály alapján pedig szociális hozzájárulási adóalapjuk (tartalmilag a két megfogalmazás ugyanazt jelenti) másfél százalékát kötelesek az adóhatóságon keresztül az állam számára (mely forrás a Nemzeti Foglalkoztatási Alapba – korábban MPA – kerül) befizetni.¹⁰⁵

¹⁰³ 2011. évi CLXXXVII. tv. 29. § 60–62. §

¹⁰⁴ 2011. évi CLXXXVII. tv. 81–83. §, korábban 2003. évi LXXXVI. tv. 13. §

¹⁰⁵ A 2011. évi CLV. tv. 2. és 4. §-a sorolja részletesen a kötelezetteket, a kötelezettség megállapítását és mértékét, majd az 5–6. § a teljesítés módját és részletes szabályait. (Korábban: a 2003. évi LXXXVI. tv. 2–3. §, illetve az 5. § (4).)

A szakképzési hozzájárulás 2011 előtt három formában játszott szerepet az iskolarendszerű gyakorlati képzés finanszírozásában:

- a) közvetlenül – a gyakorlati képzésben szerepet vállaló gazdasági szervezet a hozzájárulását teljesíthette a gyakorlati képzésben való részvétellel, vagyis az azzal összefüggő költségeinek elszámolásával;
- b) szintén közvetlenül – a befizetési kötelezettség terhére szakképzést segítő támogatás nyújtásával (forrásátadás);
- c) áttételesen – az MPA képzési alaprészének központi és decentralizált forrásaiból elnyerhető támogatások révén.¹⁰⁶

2011 után e három lehetőség kettőre csökkent. Lényegesen megváltozott tartalommal, de megmaradt a kiszervezett gyakorlati képzés szakképzési hozzájáruláson keresztül történő finanszírozása, és a szakképzés egészéhez (tanműhelyi gyakorlati és szakmai elméleti képzés is) kapcsolódóan a fejlesztéseknek a Nemzeti Foglalkoztatási Alapon keresztül történő támogatása, ugyanakkor megszűnt a szakképzési támogatás átadásának a lehetősége.

a) A korábbi jogszabályok a gyakorlati képzéssel kapcsolatos költségek négy típusát ismerték el a szakképzési hozzájárulási kötelezettség teljesítéseként:

- a törvény mellékletében rögzítettek (bér, járulék, tanulói juttatások stb.) szerint elszámolt (kifizetett) közvetlen költségeket,
- a csoportos gyakorlati képzést szolgáló tárgyi eszközök (más támogatásban nem részesülő) költségeit,
- a gyakorlati képzés fizikai helyszínével (tanműhely) közvetlenül összefüggő szolgáltatási összegeket (tűzvédelem, munkabiztonság, közüzemi díjak, bérleti díj stb.),
- a tanuló szerződés alapján foglalkoztatott tanuló gyakorlati képzése során felhasznált anyagköltségeket (ami tanulónként nem haladhatta meg a minimálbér húsz, hiányszakmák esetén negyven százalékát).

Amennyiben e költségek elérték a bruttó kötelezettséget, akkor ezzel a szakképzési hozzájárulást teljesítettnek tekintették.¹⁰⁷ Ez elvileg érdekeltségi korlátként is működhetett volna, hiszen ha a gyakorlati képzésben részt vevők bérköltségük legfeljebb másfél százalékát költhetik például a tanuló szerződéses képzésre, akkor bizonyos foglalkoztatotti létszám alatt nem képződhet annyi befizetési kötelezettség, ami akár egy tanuló tanuló szerződéses képzésének költségeit fedezné. Tanuló szerződés esetén a szakképzési törvény pontosan rögzítette a tanulónak járó pénzbeli és egyéb juttatásokat.¹⁰⁸ A szabályok szerinti kifizetések (bér, munkaruha stb.) és az elismerhető költségek együttes összege tanulónként évente (amikor érvényben voltak e szabályok) legalább kétszázötven-háromszázezer forintra volt becsülhető. Ez a másfél százalékos befizetési kötelezettség alapján megközelítőleg tizennyolc-húszmillió forintos éves

¹⁰⁶ A hivatkozott részletszabályok a 2003. évi LXXXVI. tv. következő szakaszaiban találhatók: 4. § (1)–(2), 4. § (5), illetve 5. § (2), 14. § és 13. §.

¹⁰⁷ A 2003. évi LXXXVI. tv. 4. § (2) első mondata.

¹⁰⁸ 1993. évi LXXVI. tv. 44–48. §

béreköltséget feltételez, ami az alkalmazásban állók akkori bruttó átlagkeresetét figyelembe véve nyolc-tíz fő foglalkoztatását feltételezte. Az ennél kisebb gazdálkodó szervezeteknél tehát e korlát mellett pénzügyileg nem lett volna érdeemes tanulót foglalkoztatni.

Ez az érdekeltségi korlát azonban nem működött, a törvény ugyanis ki-mondta, hogy ha a hozzájárulásra kötelezett a kötelezettségét kizárólag a gyakorlati képzés megszervezésével teljesítette, és elszámolható költségei meghaladták a bruttó kötelezettségét, akkor az azt meghaladó részt visszaigényelhetette az MPA-ból.¹⁰⁹ Így akár az egy-két főt foglalkoztató szervezet is érdekelt volt a gyakorlati képzésben, miközben bizonyosan nem volt feltételezhető, hogy az-az saját munkaerő-utánpótlását szeretne volna biztosítani, ami a kilenc-tíz főt foglalkoztató gazdasági szereplőknél már reálisan felmerülhet.

A 2011 után életbe lépő jogszabályok az elismerhető költségek részletes felsorolása helyett az adott évre vonatkozó költségvetési törvényben rögzített konkrét összegben (2013-ban 440 000 Ft/fő/év) határozták meg a tanulószervezés és az együttműködési megállapodás alapján kiszervezett gyakorlati képzés egy főre elszámolható kötelezettségét.¹¹⁰ Megváltoztatva a szabályokat, de az új törvény megtartotta a befizetési kötelezettség feletti költségek visszaigényelhetőségét, vagyis a fentebb leírt érdekeltségi korlát továbbra sem működik. A visszaigényelhetőség szabályainak változtatása a megállapodás alapján szervezett gyakorlati képzéssel szemben a tanulószervezéses képzésben vagy annak erősítésében teszi érdekeltté a partnereket.

b) A szakképzési hozzájárulás ekkor teljesíthető volt az ún. fejlesztési támogatás nyújtásával és saját dolgozók képzésével is. A gyakorlati képzésben részt vevő gazdálkodó értelemszerűen csak a képzés szervezésével kapcsolatos költségeinek rendezése után – ha azok nem érték el a kötelezettsége teljes összegét – nyújthatott támogatást vagy költhetett saját dolgozóinak képzésére. A belső arányokat tekintve viszonylag nagy szabadsággal rendelkeztek a befizetők.¹¹¹ A gyakorlati képzésben szerepet nem vállaló szervezetek ezzel összhangban a saját dolgozók képzésével vagy fejlesztési támogatás nyújtásával csökkentheték befizetési kötelezettségeiket.¹¹²

¹⁰⁹ 2003. évi LXXXVI. tv. 4. § (13). Az állam nem vállalt garanciát a teljes összeg visszafizetésére, azt csak az alaprészből rendelkezésre álló összeg, illetőleg a költségvetési törvényben jóváhagyott éves előirányzat erejéig vállalta.

¹¹⁰ 2011. évi CLV. tv. 8. § (1)

¹¹¹ Miként fentebb írtam már, lehetőség volt arra, hogy a teljes kötelezettséget kitöltse a gyakorlati képzés szervezése. Ha ez nem fedte le a befizetendő teljes összeget, költhetett saját dolgozójának a képzésére, de az erre fordított elismert költségek nem haladhatták meg a teljes kötelezettség harminchárom százalékát (mikro- és kisvállalkozásoknál hatvan százalékát). Ha e két forma együtt sem érte el a kötelezettség nyolcvan százalékát, akkor húsz százalékot, ha meghaladta, a kötelezettség teljes megmaradó részét be kellett fizetni az MPA-ba. Amennyiben az MPA-ba befizetett húsz százalék fölött is adódott kötelezettség, akkor volt lehetőség arra, hogy a fennmaradó kötelezettség terhére fejlesztési támogatást nyújtson valamely szakképző intézmény javára.

¹¹² A csökkentés összege együttesen legfeljebb a teljes kötelezettség hetven százalékát érthette el. (Ez az arány 2007. április 1. előtt még nyolcvan százalék volt.) Itt is érvényben volt az a szabály, hogy a saját dolgozók képzésére fordított összeg aránya mikro- és kisvállalkozások esetében a teljes kötelezettség hatvan, egyéb esetben harminchárom százaléka lehetett, a fejlesztési támogatás aránya pedig önmagában nem haladhatta meg a hetven százalékot (felsőfokú szakképzésnél a harmincöt százalékot).

Szakképző iskola számára a fejlesztési támogatást korábban a szakmai alapképzés, gyakorlati képzés tárgyi feltételeinek fejlesztését közvetlenül szolgáló felhalmozási támogatásként lehetett nyújtani. Ezt előbb 2005-ben módosították oly módon, hogy a fejlesztési támogatás fogadásának feltételül szabták az ún. fejlesztési megállapodást, valamint a Nemzeti Fejlesztési Terv Humán Operatív Programjában rögzített fejlesztési irányokkal összhangban a fogadó szervezetek közé felvették a térségi integrált szakképző központok keretében működő ún. központi képzőhelyet.¹¹³

A következő lényeges változást a törvény 2007-es módosítása hozta, melynek rendelkezései a következő év szeptember elsején léptek életbe. Ennek értelmében a fogadó intézmények listáját összhangba hozták a szakképzési törvényben rögzítettekkel. Eszerint a támogatás nem közvetlenül az intézményhez érkezett, hanem annak fenntartójához vagy a térségi integrált szakképző központot irányító társuláshoz (vagy nonprofit gazdasági társasághoz), de csak abban az esetben, ha a nappali rendszerű iskolai oktatásban részt vevő tanulók létszáma az iskola hivatalos statisztikai jelentése szerint három tanítási év átlagában elérte az ezerötszáz főt. A támogatás fogadója speciális szakiskola és készségfejlesztő speciális szakiskola fenntartója is lehetett, ez esetben azonban nem volt előírás az ezerötszáz fő fölötti létszám. Fontos szabály volt még, hogy a fejlesztési támogatás a gyakorlati képzést közvetlenül szolgáló tárgyi eszköz átadásával is nyújtható volt.¹¹⁴

A fejlesztési támogatás alapvető célja tehát az volt, hogy a képzésben érdekelt gazdasági szereplők támogatásával magas színvonalú eszközök, berendezések álljanak a képzés szolgálatára. Ennek értelmében a jogszabály igyekezett a fogadó intézményt korlátozni a nem ezt célzó felhasználásban, méghozzá úgy, hogy legfeljebb tizenöt százalékot fordíthatott a gyakorlati oktatást szolgáló tárgyi eszköz működtetési költségeire. E szabályt szintén módosították 2007-ben, aminek értelmében a tizenöt százalékos korlát csupán a szakképző iskolában szervezett szakmai alapképzésre vonatkozott. Ugyanakkor életbe lépett egy a szakképző iskolákra és a felsőoktatási intézményekre is vonatkozó új szabály, mely szerint az intézmények legfeljebb öt százalékot használhattak fel a szakképzés korszerűsítéséhez szükséges tananyag- és taneszközfejlesztésre, valamint a szakmai elméleti és gyakorlati tantárgyakat oktató tanárok, szakoktatók és gyakorlati oktatók akkreditált továbbképzésére.¹¹⁵ 2006-tól egy más irányú korlátot is beépített a jogalkotó. A fejlesztési támogatás fogadására jogosult intézmény legfeljebb annyi támogatásban részesülhetett egy gyakorlati képzésben részt vevőre vetítve, mint a költségvetési törvényben rögzített iskolai szakképzés (szakmai gyakorlati képzés) egy főre meghatározott összegének háromszorosa. 2007-ben tovább módosult ez a szabály is, az új tanévtől a korlát

¹¹³ 2005. évi CXXXIX. tv. 166. § b)

¹¹⁴ 2003. évi LXXXVI. tv. 7. § (3)

¹¹⁵ 2003. évi LXXXVI. tv. 4. § (6)

már csak a felsőfokú szakképzésben volt érvényes, kikerültek belőle a szakképző iskolák.¹¹⁶ 2008 szeptemberétől a támogatást nem közvetlenül a támogatott intézmény, hanem a fenntartó fogadhatta és adhatta tovább az intézményeinek. Ez – különösen a több intézményt fenntartó önkormányzatok esetében – elvileg lehetővé tette a források újraelosztását, továbbá aktívabb szerepvállalásra próbálta buzdítani a fenntartó önkormányzatokat a források megszerzésében. Végül 2012 elejétől a fejlesztési támogatás fogadási lehetősége végérvényesen megszűnt, vagyis a szakképző intézmények ettől kezdve csak pályázati úton juthattak fejlesztési forrásokhoz.

c) A pályázati úton elnyerhető források köre az idők folyamán bővült, a felhasználás szabályai enyhültek, a hozzáférés előírásai pedig szigorodtak. Az egykor elsősorban eszközfejlesztést szolgáló célok finomodásával megjelent a tartalmi fejlesztés igénye és lehetősége is (tananyag-, taneszközfejlesztés, képzési programok kidolgozása, oktatók képzése stb.). A támogatott célok közé bekerült az általános képzést nyújtó gimnáziumok informatikai oktatáshoz szükséges tárgyi fejlesztése, majd a decentralizált alapból elnyerhető beruházási támogatások feltételei között is megjelent a fentebb hivatkozott ezerötszáz fős korlát. A forrásokért folyó versenyben megjelent a felnőttképzés professzionális állami intézményrendszere is.¹¹⁷

A fejlesztési támogatás megszűnésével még fontosabbá vált a pályázati források szerepe a szakképzés infrastruktúrájának fejlesztésében. A központi alap és a decentralizált források egyszerre szolgálják az iskolarendszerű szakképzés és az iskolarendszeren kívüli felnőttképzés támogatását, felhasználhatók a képzés tartalmi elemeinek fejlesztésére, tananyagfejlesztésre, az elméleti oktatáshoz szükséges feltételek megteremtésére és a tanműhelyi, továbbá a ki-szervezett gyakorlati képzés infrastruktúrájának biztosítására.¹¹⁸

5. A közfinanszírozott intézményes oktatás szabályozásának kritikus elemei

A következőkben a hazai rendszer meghatározó sajátosságait és az elemzésekben feltárt problémákat foglalom össze, majd a szabályozók segítségével reprodukált, tehát a „papíron létező” oktatási rendszert tekintem át, jelesen azt, hogy az elvi megközelítés során elkülönített legfontosabb funkciók mennyiben érvényesülhetnek a hazai közfinanszírozott intézményes oktatás szabályozása alapján. (A működés gyakorlatának elemzésére a következő fejezetben kerül sor.)

1.

A hazai rendszer a közoktatási szolgáltatásokhoz való állampolgári hozzáférés szabályozásával elvileg 2011 előtt és után is biztosítja az esélyegyenlőség megteremtésének funkcióját. Az óvodához és az általános iskolai szolgáltatásokhoz

¹¹⁶ 2005. évi CXLVIII. tv. 51. § (1) és a 2003. évi LXXXVI. tv. 7. § (4)

¹¹⁷ 2003. évi LXXXVI. tv. 14. §, 10. § (hatályos 2008. január 1-jétől) és 14. § (4). (Megállapította a 2006. évi CXIV. tv. 50. § (14) h.)

¹¹⁸ 2011. évi CLV. tv. 18–19. §

jogilag mindenki a saját lakóhelyén hozzájuthat, ha pedig ez nem szervezhető meg, az ellátás igénybevétele a jogszabályok szerint nem jelenthet aránytalan terhet számára. Miután a gyermekek napközbeni ellátásához való hozzáférés hasonló módon szabályozza a jogrendszer, kijelenthető, hogy a szolgáltatások együttesen elvileg megteremtik a lehetőséget a szociális kompetenciák kialakításának intézményes segítésére is.

A szolgáltatásokhoz történő széles körű szabad hozzáférés azonban az általános iskolai ellátás után a jogi szabályozás oldaláról közelítve is megbicsaklik. Ez 2011 előtt a középiskolai ellátások önkormányzatokon keresztül történő biztosítása és a kínálat meghatározásának fenntartói hatáskörbe utalása miatt fogalmazható meg, hiszen még a tankötelezettség időszakában érdemi térbeli és kapacitásbeli korlátok jöhetnek létre összességében a szolgáltatásokban, de a különböző típusú (szakiskola, speciális szakiskola, szakközépiskola, gimnázium) és irányú (szakmacsoportok) képzéseket jelentő szolgáltatásokhoz való hozzáférésben is. Annak ellenére, hogy 2011 után a középiskolai ellátást az állam saját fenntartásban garantálja, ez a kapacitásbeli és területi korlát továbbra is fennmaradhat; az állam csupán azt vállalja, hogy a tankötelezettség befejezéséig mindenki szolgáltatásban részesül, azt azonban nem, hogy garantáltan megkapja az általa igényelt szolgáltatást, valamint azt sem, hogy bizonyosan hozzáférhet a képességeinek megfelelő szintű és képzési irányú szolgáltatásokhoz.

2.

Azok számára, akik az oktatási és szociális alapszolgáltatásokat nem vehették igénybe saját településükön, korábban elvileg a többcélú kistérségi társulás és/vagy településközi intézményfenntartó társulás biztosította a szolgáltatáshoz való hozzájutást. A szabályozás eredményeként azonban az ellátás felelőssége a települési önkormányzaté maradt, a társulás vagy más település részvétele a szolgáltatás nyújtásában annak szabad döntésén múlt, amit az állam többféle pénzügyi ösztönző támogatás révén próbált elősegíteni. Ez a megoldás a gyermekek intézményes oktatását valamilyen formában valóban biztosította, ugyanakkor a gyermekek napközbeni ellátása (bölcsőde, óvoda, napközi) és különösen a mindezeken felüli egyéb intézményes szociális szolgáltatások (családsegítő szolgálat, gyermekjóléti szolgáltatások, pedagógiai szakszolgáltatások stb.) azonban legfeljebb papíron váltak elérhetővé mindenki számára. Az e szolgáltatási területeken megfigyelhető különbségek arra vezethetők vissza, hogy ezeket a szintén intézményes keretek között igénybe vehető egyéb szolgáltatásokat csak akkor kell nyújtani, ha a szülő igényli azt, vagy a gyermek helyzete külön indokoltta teszi.

Az alapfokú intézményi szolgáltatások állami intézményfenntartón keresztül történő biztosítása ezt a területi és társadalmi különbséget elvileg kezelhetné, miután azonban a szolgáltatást továbbra sem mindenkinek, csupán az arra rászorulóknak kell nyújtani, kétséges, hogy a kialakult gyakorlat a fenntartó megváltozásával átalakulna. Azzal azonban, hogy egyértelműen rögzített területi szerkezet mellett közvetlen állami felelősségi körbe kerültek ezek a szolgáltatási területek, érdemben nőtt a területi különbségek csökkenésének az esélye.

3.

Azzal a szabályozási technikával, mely szerint az állampolgári jogon járó állami ellátásokat nem csak az állam által fenntartott intézményrendszeren keresztül lehet igénybe venni – vagyis hogy az állam nem az állampolgárok kötelező ellátását biztosító intézményrendszert tartja fenn, hanem minden állampolgár képzési költségeihez közvetlenül járul hozzá (bárhol is veszik igénybe a szolgáltatást) –, a jellemző nemzetközi gyakorlatnál szélesebb körben válik biztosítottá a műveődéshez való, korábban az Alkotmányban jelenleg pedig az Alaptörvényben is rögzített állampolgári jog.

E megközelítésből logikusan következik a szabad intézményválasztás joga és annak hangsúlyos megjelenése a hazai gyakorlatban. Ez elvileg a képzési rendszer társadalmasításának irányába hathat, hiszen erősítheti a személyes kötődést, növelheti a motivációt nemcsak az egyén, hanem a család, a szülők oldaláról is, akár többletenergiákat is mozgósítva. Ugyanakkor érdemben meg-növelheti a társadalmi helyzet (státusz, jövedelem, családi háttér, értékrend stb.) szerinti intézményi szelekció kockázatát is.

4.

A fenntartó és az intézmény megválasztásának joga, az ún. elkötelezett képzés felkínálásának lehetősége és az ahhoz való hozzáférés anyagi jellegű korlátainak érdemi¹¹⁹ mérséklése, továbbá az önkormányzati fenntartású intézmények számára 2011 előtt széles körben biztosított lehetőségek a saját arculat kialakítására szélesítették az egyén választási lehetőségeit, növelték szabadságát, erősíthették elkötelezettségét, aktivitását, ami nemcsak a hatékonyság és eredményesség egyik kulcsmozzanata, hanem a képzés társadalmi beágyazottságát is erősíthette.

Az önkormányzati fenntartású iskolák államosításával és a tartalmi szabályozásban az intézményi (tanári) szabadság tudatos korlátozásával 2011 után a saját arculat kialakításának lehetősége az állami intézményrendszer esetében radikálisan csökkent. A szolgáltatás sokszínűségét, így a választhatóságot tovább korlátozta a magánszolgáltatók által fenntartott intézmények immár jogszabályba foglalt alacsonyabb szintű költségvetési támogatása (szemben az állami, egyházi és kisebbségi önkormányzati intézményekével). Részben erősítette azonban a sokszínűséget az egyházi intézmények számában megfigyelhető érdemi növekedés.

5.

Az oktatási alapszolgáltatások esetében tehát korábban lényegesen szélesebb körben beszélhettünk az intézményi saját karakter megteremtésének lehetőségéről. A képzések települési vagy térségi saját karaktere a fenntartói hatáskörök alapján korlátozottan érvényesülhetett, és a nem is volt jellemző a fenntartók oktatáspolitikai döntéseire, azonban az intézmények a választhatóság és a szol-

¹¹⁹ A piaci árhoz képest lényegében az állami normatíva összegével csökkentett áron lehet hozzájutni a szolgáltatáshoz. Nagyobb állami támogatás (egyházi, kisebbségi önkormányzati fenntartás) esetén akár a teljes összeg is biztosítható közfinanszírozásból és egyéb bevételekből.

gáltatás igénybe vevőinek jellemző választási szándéka miatt rá is kényszerültek a saját karakter tudatos kialakítására, fejlesztésére. A 2011 utáni változások a települések és a térségek szintjén teljesen, az intézmények szintjén pedig nagyon jelentős mértékben korlátozták ezt a lehetőséget, amivel az állami szolgáltatáson kívüli szereplők (elsősorban az egyházi fenntartók) intézményeit kiemelten kedvező helyzetbe hozták az intézmények közötti, tanulókért folyó versenyben.

6.

A tradicionális megközelítések és a korábbi korszakok intézményszervezési, pedagógiai irányzatai Brunei hivatkozott tanulmánya alapján az oktatás-nevelés-képzés hármasán belül a hangsúlyt egyértelműen az oktatásra helyezték. A tudásalapú társadalom és gazdaság elvárásai, valamint az azzal szoros összefüggésben álló egész életen át tartó tanulás modellje az oktatás mellett egyre inkább a tanulás fejlesztését helyezi előtérbe, tanulási rendszerekről beszélve a kompetenciák, képességek fejlesztését hangsúlyozza. Ez a képzés szerepét erősíti az említett hármas rendszeren belül, és a befogadó aktivitásának fontosságára hívja fel a figyelmet. E fokozatosan kiteljesedő változásirányban éles fordulatot hoztak a 2011 utáni jogszabályváltozások, melyek tudatosan és egyértelműen a nevelést preferálva mind az oktatást, mind a képzést háttérbe szorítják. Ez az egyházi oktatás szerepének kiemelt támogatásában, az elkötelezett képzés korlátainak lebontásában, a hit- és erkölcsstan NAT-ba illesztésében, a merev tantervi előírásokban, a tankönyvek választhatóságának korlátozásában és az érettségi feltételeként bevezetett 50 órás kötelező „önkéntes” munka előírásában is megjelenik. A korábbi elképzelések szintén fontosnak tartották a nevelést, ám követve Brunei logikáját, azt „a helyzetből tanulás” keretei között, nem pedig tematikusan, elkülönített tantárgy tantervbe illesztésével képzelték el. A kerettantervek másik, ki is mondott irányváltása „a tartalmi tudás rovására túlterjeszkedő” kompetenciaalapú oktatás szerepének csökkentésében jelent meg, vagyis a tanulási képesség fejlesztését hangsúlyozó szemlélet háttérbe szorításában, a tanulónak az aktív, kezdeményező szerepből a passzív, befogadó szerepbe kényszerítésében. A közösségi fenntartással szemben az állam irányítási szerepének erősítése a közösségi-szociális tanulás új szemléletirányának megjelenését is egyértelműen korlátozza.

7.

A hazai oktatási rendszernek az a jellemző, máig megmaradt sajátossága, hogy hat-, tíz-, tizenkét, tizennégy (korábban tizenhat is) és tizennyolc éves korban is intézményválasztási alternatívát kínál, és hogy e belépési pontok közül az első évfolyamba történő belépés az egyetlen generális (egyszerre ki- és belépési pont minden igénybevevő számára), indokolatlanul bonyolult rendszert eredményez. A választási lehetőségek mögött elvileg három ok és azok keveredése jelenhet meg:

- Olyan speciális képzési programok, melyek csak elkülönítetten szervezhetők (speciális szakiskola, művészeti képzés).
- Elkötelezett képzések, vagyis sajátos értékrendet, világlátást képviselő szemlélet intézményes felkínálása, illetve az állami (korábban

önkormányzati) intézményi szolgáltatásban saját szakmai hangsúly, képzési profil (közgazdasági, sport vagy egyes szaktárgyakhoz kötődő speciális orientáció, program) megjelenítése.

- A tanulók képességek szerinti szétválogatása.

E lehetőségek közül az első a fentiek értelmében érthető és indokolt. A második, miután a szelekció megjelenése önmagában is csökkenti a társadalmi kohéziót, korlátozott előfordulás esetén nem veszélyezteti az oktatás kiemelt funkcióinak érvényesülését, hacsak nem a harmadik lehetőség burkolt hivatkozásaként jelenik meg. Az eltérő képességek normális esetben a tanulók teljesítményében jelennek meg. Az azonos esélyek biztosításának elve miatt azonban a tankötelezettség időszakában ez nem járhat együtt a választási lehetőségek képességek alapján történő szűkítésével. Különösen akkor nem, ha a szelekció ellenére a rendszer mindenki számára ugyanazokat a kimeneteket biztosítja, illetve ha a szelekció időpontja nem generális, vagyis nem érint mindenkit, valamint ha nem azonos feltételek mellett történik a tanulók képességeinek mérése.¹²⁰

2011 előtt a tizennégy éves életkorban bekövetkezett szelekció elvileg két kimenetet tett lehetővé: az érettségi megszerzését és az érettségi nélküli szakmatanulást. 2011 után is, bár más időbeli ütemezésben, de ugyanezt a két kimenetet kínálja fel a rendszer. A szelekció azonban nemcsak ezen a ponton (tizennégy éves életkorban) következik be, és nemcsak e két kimenet szerint különíti el a továbbhaladást, hanem minden kimenet esetén több, a képességek mérése alapján elérhető szolgáltatást kínál, mely kimenetek közül többbe (rendhagyó szerkezetű gimnáziumok) más feltételekkel is bekerülhet az igénybevevő.

Mindezekon túl a sorolt alternatívák egyike sem indokolja a kétévenkénti választás lehetőségének fenntartását. A több alkalommal és széles körben érvényesülő szelekció biztosítása erősíti annak lehetőségét, hogy egyéb szempontok is érvényesüljenek a mögöttes mechanizmusokban (társadalmi státusz, jövedelmi helyzet, valamely kisebbséghez – nemzeti, etnikai, fogyatékkal élők – való tartozás).

8.

2011 előtt a fenntartók lényeges megkülönböztetését eredményezte, és így a szolgáltatást igénybe vevők sem azonos jogon és nem is azonos összegben jutottak az állampolgárok oktatását finanszírozó állami támogatásokhoz annak következtében, hogy

- a normatívák nem fedezték a képzés valós költségeit, és az ún. fenntartói hozzájárulás a különböző anyagi helyzetben lévő önkormányzati fenntartóknál lényegesen eltérő mértékben állt rendelkezésre;

¹²⁰ A tanulók képességek szerinti szétválogatásának kérdése a pedagógia egyik aktuális vitája. Nemzetközi vizsgálatok sokasága foglalkozik azzal, hogy a szelekció általában növeli vagy csökkenti az egyéni teljesítményt, a társadalom egészének szintjén a szelektív vagy az integratív modellek a sikeresebbek. Jelen elemzés szempontjából azonban mégsem ez a kulcskérdés, hanem a választás képességek alapján történő korlátozása. A szelektív modellnek ugyanis nem feltétlenül jellemzője a kimenet korlátozása, ez csak akkor következik be, ha az általános képző szakaszon belül kikényszerített intézményváltás egyes tanulók számára csak szűkített kimenetet kínál fel.

- az egyéb fenntartók közül az egyházak és a kisebbségi önkormányzatok kvázi állami fenntartókként kiegészítő normatívában is részesültek, szemben a többi, nem állami fenntartóval;
- a fenntartói hozzájárulás előteremtésére képtelen, hátrányosabb helyzetű önkormányzati fenntartók számára az Önhiki csak egyéb helyi ellátások rovására és csak pályázat útján adhatott kiegészítést.

2011 után az állami támogatáshoz jutás feltételeit tekintve csökkentek a különbségek. A képzéshez szükséges infrastruktúra előteremtésének önkormányzati kötelezettsége miatt az általános képzést nyújtó állami intézmények közül hátrányt szenvedhetnek a nehezebb anyagi helyzetben lévő háromezer főt meghaladó lélekszámú települési iskolák. A nem állami fenntartók esetében továbbra is megmaradt az egyházak és az országos kisebbségi önkormányzatok kiemelt támogatása. Az állami fenntartás egy országos intézményfenntartón keresztül történő szervezése a rugalmas döntéshozatal hiánya, az eljárások bürokratizmusa és a bevonható egyéb erőforrások korlátozottsága miatt az állami intézményeket is egyértelműen kedvezőtlenebb helyzetbe hozza az egyházi fenntartókhoz képest.

A fenntartóknak a finanszírozásban továbbra is fennmaradó lényeges megkülönböztetése miatt sérül a korszerű ismeretekhez való azonos hozzáférés és az egyéni képességek kiteljesítésének mindenkit megillető joga, a szelekciós mechanizmusok révén pedig korlátozódik a társadalmi kohézió megteremtése is. Ráadásul az állami forrásokhoz jutásban meglévő különbségek a támogatottabb fenntartók számára egyértelmű versenyelőnyöket eredményeznek a választható képzések szervezésében.

9.

A korábbi időszakban az intézmények fenntartásában döntő szerepet betöltött önkormányzati szférán belüli rendkívül nagy különbségek¹²¹ miatt egyrészt az állami normatívák valós költségekhez viszonyított megfelelési aránya (többek között például a mérethatékonyság miatt) is hatalmas szóródást mutatott, másrészt a kötelező ellátások közé sorolt, többletforrást igénylő speciális ellátások és szolgáltatások egyedi finanszírozása rendkívül bonyolult, összetett normatív finanszírozási rendszert eredményezett. Az egyedi, vagyis egyes személyekhez kötődő ellátásokhoz kapcsolt normatívákkal azonban nemcsak az volt a baj, hogy túlbonyolították a finanszírozást, hanem az is, hogy a feladat felvállalását pénzügyi szempontú mérlegelés tárgyává tették, továbbá megnehezítették annak ellenőrzését, hogy a normatíva lehívását megalapozó szolgáltatási igény jogszerű-e, a nyújtott ellátás az előírásoknak tartalmilag megfelel-e.

A 2011 utáni új finanszírozási rendszer a központi bérfinanszírozás bevezetésével ezt a problémát elvileg kezeli, azzal azonban, hogy az állami intézményfenntartó intézményei számára nem írja elő a fenntartótól elkülönített költségvetést, és hogy a (járási) tankerületek csak szervezési egységként működnek, továbbra is nehezen ellenőrizhető maradt a speciális szakembereket

¹²¹ A kötelező feladatok ellátásában az évfolyamonként alig néhány gyermeket ellátó kistélepek mellett a több száz vagy akár ezer feletti tanulókat ellátó fenntartók is megtalálhatók.

igénylő kötelező ellátások nyújtása és az azokhoz való hozzáférés társadalmi és térbeli jellemzői.

10.

A finanszírozás korábbi rendszere a képzésszervezés saját (intézményi, települési, térségi) karakterét a források egyenetlensége miatt szinte kizárólag pénzügyi meghatározottságúvá tette. A forrásbőség vagy -szűkösség nem értelmezhető társadalmi vagy szakmai alapú karakterként, így a finanszírozás rendszere önmagában tette szinte teljesen lehetetlenné az intézmények, települések és térségek számára az érdemi karakterképzést, saját arculat kialakítását. Ez alól legfeljebb a kiemelkedően jó költségvetési helyzetben lévő, oktatáscentrikus vezetésű nagyobb városok, illetve a magánintézmények jelenthettek kivételt.

Az intézményfenntartás és a finanszírozás radikális átalakítása immár csupán az egyházi vagy kisebbségi önkormányzati intézmények számára teremti meg a saját arculat kialakításának lehetőségét. A jó költségvetési helyzetben lévő nagyobb városok az infrastrukturális feltételek magas szintű biztosításával segíthetik a településükön működő iskolák szolgáltatásait és speciális infrastruktúrát igénylő sajátosságait.

11.

A normatív finanszírozás logikájának és egyes konkrét elemeinek évenkénti változása, vagy például a szakrendszerű és nem szakrendszerű oktatásra vonatkozó előírások állandó módosítása szinte kizárta az ellátásszervezés hosszabb távú tervezhetőségét, ami különösen az egyéb intézményfenntartók pénzügyi, üzleti szempontokat is mérlegelő szerepvállalását nagyban korlátozta, ezzel érdemben szűkítve a társadalmasítás fentebb hivatkozott elvi lehetőségét. Az oktatási rendszer elmúlt években végbement radikális átalakulása és az ezt előíró szabályok többszöri módosítása a bizonytalanságot tovább erősítette.

12.

Az általános képzés és a szakképző szakasz nem egyértelmű szétválasztása, valamint az, hogy a szakképzés elkezdése nem jelentett automatikus intézményváltást, önmagában is lehetetlenné tette a pályaválasztás rendszerszerű megszervezését, ezen túl pedig indokolatlan versenyelőnyhöz juttatta azokat az intézményeket, amelyek a tanulót még a szakképzés megkezdése előtt meg tudták szerezni. Azzal, hogy a pályaválasztás immár egyértelműen a középiskola megkezdéséhez kötődik, ez a versenybeli különbség mérséklődött, a korai pályaválasztás azonban továbbra sem teszi lehetővé, hogy azt a tanulók képességei vagy a munkaerőpiac folyamatai alapozzák meg.

13.

2011 előtt a középfokú intézményi szolgáltatás szervezésében és a területi ellátási kötelezettségben nem volt egyértelmű a megyei jogú város és megyei önkormányzat közötti feladat és felelősség megosztása. A rendszerben egyszerre volt jelen a kötelező ellátási kötelezettség és az ellátás szabad felvállalása, ami nagyban nehezítette az ellátások területi összehangolását a kínálat tartalmi jellemzőiben és a kapacitásokban egyaránt. Ez veszélyeztette a szolgáltatásokhoz való azonos jogú hozzáférést, azon keresztül a képességek kiteljesítését, az esélyegyenlőség biztosítását, a korszerű ismeretek elsajátításának lehetőségét

és a megszerzett tudás hasznosíthatóságát is. Az állami intézményfenntartás a kínálat tartalmi kérdéseiben, kapacitásában és területi szerkezetében is egyértelmű állami felelősséget eredményez.

14.

Az Országos képzési jegyzék rendszere, a szakmai szervezetek (kamarák) részvétele a szakmai és vizsgakövetelmények kidolgozásában, a szakmai vizsgáztatás megszervezésében, továbbá a későbbi foglalkoztatók bevonása a gyakorlati képzés szervezésébe és végrehajtásába a nemzetközi gyakorlattal összhangban közvetlen módon is biztosítja a képzési rendszer elvi beágyazottságát a rendszerszintű (társadalmi-gazdasági) folyamatokba. Az elmúlt évek változásai ezt a korábban is jellemző tendenciát tovább erősítették.

15.

A 2011 előtti normatív finanszírozás rendszere érzéketlen volt a szakmai képzések költségességét nagyban meghatározó elméleti-gyakorlati órák belső szerkezete iránt, ami a képzési irányok meghatározásakor a foglalkoztatók és a szolgáltatást igénybe vevők érdekeinek figyelembevétele helyett felértékelte a pénzügyi, finanszírozási szempontokat. A finanszírozás 2011-ben bevezetett új szabályai ezt nagyrészt kezelték. E probléma immár a kiszervezett gyakorlati képzések esetében merülhet fel, ahol a korábbi költségalapú elszámolást fix összegű támogatás váltotta fel, ami szintén érzéketlen az egyes képzések eltérő költségigényével szemben.

16.

A gazdasági kamaráknak a gyakorlati képzés szervezésével kapcsolatos kiterjedt ellenőrzési, felügyeleti és szervezési jogai szintén értelmezhetők a képzés társadalmi, gazdasági beágyazottságának erősítéseként. Ez bizonyosan igaz az iskolai tanműhelyi képzéseknél, hisz a későbbi foglalkoztatók érdekei és elvárásai csupán a felügyelet és ellenőrzés révén biztosíthatók. Mindez azonban kétséggé válik, amikor a kamara saját tagjainak az ellenőrzéséért is felelős. A kamara nem közvetítheti hitelesen az állam érdekeit például az állami források (szakképzési alap) hatékony felhasználásának ellenőrzésében, ha érzéketlen a költségek iránt, illetve ha az ellenőrzötttel azonos érdekű fél.

17.

Azzal, hogy a gyakorlati képzésben részt vevő gazdálkodó szervezetek az őket terhelő szakképzési hozzájárulás befizetési kötelezettségénél nagyobb összeget is elszámolhatnak az általuk szervezett gyakorlati képzés ellenében, és azt az állam meg is téríti számukra, felsejlik a magáért a képzésért való képzés veszélye.

18.

A szakképző intézmények számára korábban közvetlenül átadható fejlesztési támogatás – az évről évre egyre bonyolultabbá váló szabályozás és szigorítások ellenére – a minden részterületén és egészében is forráshiánnyal jellemezhető közoktatás egy viszonylag szűk területén (a szakképzés infrastruktúrájának és eszközparkjának biztosításában) relatív pénzűbőséget eredményezett. Ez egy-

részt abban tette érdekeltté az intézményeket, hogy legalább formálisan teljesítsék azokat a feltételeket, amelyekkel alkalmassá váltak a forrás fogadására, másrészt a szabályok kijátszásával megpróbálták a forrásokat azokra a területekre is átcsoportosítani, ahol a finanszírozás alacsonyabb szintű volt. Mindez újabb és újabb bürokratikus akadályok, korlátozó szabályok életbe léptetésére kényszerítette az államot, ami végül megszüntette ezt a lehetőséget. Az elmúlt évek gyakorlata alapján a kibővülő pályázati lehetőségek azonban nem biztosítják a gyakorlati és elméleti képzés megújításához szükséges forrásokat, így a működési és fejlesztési források hiánya e korábban túlf finanszírozott területen is általánossá vált.

19.

A korábbi szabályozás alapján lényegében azonos képzettség megszerzésére kínált lehetőséget a felsőfokú szakképzés és a közoktatás. Ez nehezítette az azonos feltételek és követelmények előírását, a képzési kínálat összehangolását, korlátozta a képzés rendszerszintű beágyazottságát, továbbá a rendszer egészének szintjén indokolatlan többletköltségeket eredményezett. A felsőfokú szakképzés rendszerének átalakítása e problémát ugyan megoldotta, a felsőfokú szakképzések kínálata azonban a kívánnál lényegesen lassabb ütemben bővül, így a gyakorlatigényes felsőfokú végzettségek megszerzésének lehetőségei korlátozottak.

III. A KÉPZÉSI RENDSZER MŰKÖDÉSÉNEK LEGFONTOSABB JELLEMZŐI

Az előző fejezetben áttekintettem a működés, működtetés keretét adó jogi és finanszírozási környezet legfontosabb jellemzőit. A jogi keretek betartása, az azokhoz való viszonyulás azonban nagyban függ az elfogadott társadalmi gyakorlattól, ami pedig a társadalom morális állapotának és annak is a következménye, hogy maguk a szabályok figyelembe veszik-e a társadalmi gyakorlatot, tehát egyáltalán betarthatók-e. A szabályok követése mindemellett azon is múlik, hogy betartásuk, ellenőrzésük, a várható szankciók, illetve azok valószínűsége hogyan alakul. A képzési rendszer minden szereplője, érdekeltje és érintettje¹²² tehát nemcsak a rögzített kereteket, hanem a jellemző társadalmi gyakorlatot is figyelembe véve hozza meg – érdekei és értékrendje alapján – mindenkori döntéseit.

A következőkben ezért a rendszer mindennapi gyakorlatban megfigyelhető működését, a meghatározó érdekviszonyokat, a valós működés és a rendszer elvi működése közötti különbségeket és azok okait veszem számba, természetesen hivatkozva az előző fejezetben áttekintett szabályokra, figyelembe véve a társadalmi gyakorlatot és visszautalva a közfinanszírozott oktatás elvi alapon elkülönített funkcióira is. Ebben a részben kiemelt figyelmet fordítok a területi

¹²² A szolgáltatást igénybe vevő tanuló, szülő, gondviselő, a szolgáltatást nyújtó intézmény, annak alkalmazottja, foglalkoztatottja és a szolgáltatás eredményét, a képzett munkaerőt „fogyasztó” gazdasági szereplő, munkaadó, vállalkozás.

folyamatokra és a szakképzéssel kapcsolatos összefüggésekre, de áttekintem a közoktatás azon részterületeinek jellemzőit is, amelyek közvetve alakítják a területi folyamatokat, illetve hatással vannak a szakképzés egészére. E tényezők között kiemelten foglalkozom a pályaválasztás kérdésével, megítélésem szerint ugyanis a hazai közoktatási rendszer legtöbb problémája e kérdések köré csoportosítható, amit megerősítenek az előző fejezet elemzései is. A pályaválasztás kiemelt vizsgálatával többek között arra keresek választ, hogy:

- Mikor és milyen tényezők alapján történik meg a pályaválasztás?
- A képzési rendszer mennyiben teszi lehetővé a pályaválasztás szempontjából alapvetően fontos készségek, képességek fejlesztését és mérését?
- Van-e esély a téves, hibás pályaválasztás korrekciójára?
- A szolgáltatást igénybe vevők oldaláról a képzési irány és a konkrét szakképzettség választása mikor és mi alapján történik?
- A szolgáltatók oldaláról a szakképzés irányainak és tartalmának alakulása mennyire van összhangban azzal, amit munkavállalóként, vállalkozóként a gazdaság elvár a képzésből kibocsátott munkaerőtől, a szakképzett szakemberektől?

1. Az intézményrendszerbe történő első belépés társadalmi és területi összefüggései

A gyermekek intézményi pályafutását közelíthetjük a család és az állam oldaláról is. Ha a család felől közelítünk, akkor az ún. tankötelezettség fogalmát használjuk. E megközelítés szülői felelősségként írja elő, hogy a gyermek kiegyensúlyozott fejlődése érdekében mikortól kötelező igénybe venni az intézményes szolgáltatásokat. A másik megközelítés az ún. gyermekek napközbeni ellátása kapcsán az állam felelősségét mondja ki annak érdekében, hogy a szülő képes legyen a munkavállalásra.

A tankötelezettség szabályait a közoktatási törvény 2003-as módosítása alakította át jelentősebben.¹²³ Korábban a gyermekek ötéves kortól voltak tankötelesek, vagyis az általános iskola megkezdése előtt mindenkinek legalább egy évet óvodába is járnia kellett. A tankötelezettség felső korhatára is változott, tizenhat évesről tizennyolc éves korra emelkedett. Az életkor megemlése azért nem váltott ki érdemi szakmai vitát, mert a jogszabályi előírások alapján fiatalabb korban nem is lehetett szakmai végzettséget szerezni. A tizennyolc éves korra kitolt tankötelezettség tehát a szülő kötelezettségeként és az állam minden gyermek felé történő vállalásaként (a gyermek a tankötelezettség ideje alatt nem zárható ki az állami intézményi szolgáltatásból) ígerte legalább egy szakma megszerzésének esélyét.

¹²³ 2003. évi LXI. tv.

A 2009-ben bevezetett előrehozott szakképzés azonban megváltoztatta a jogszabályi környezetet: kétéves szakmai képzés esetén már tizenhat éves korban is lehetővé tette a szakmai végzettség megszerzését. Ez felerősítette azokat a kezdeményezéseket, melyek a tizennyolc éves korig tartó tankötelezettséget és az ebből következő állami ellátási kötelezettséget a nehezen kezelhető, motiválatlan diákok fegyelmezése szempontjából komoly problémának vélték. Tizennyolc éves kor alatt ugyanis egy középfokú iskola csak akkor válhatott meg (akár fegyelmi eljárással is) a kezelhetetlen diákjától, ha biztosított volt annak ellátása valamely más, többnyire a kötelező felvétellel terhelt szakiskolában. A kötelező felvétel azonban a szülő kérése esetén volt csak előírás, ha a szülő nem akarta átíratni a gyermekét egy másik iskolába, az átadó intézmény csak abban az esetben szabadulhatott meg a tanulótól, ha talált egy fogadó intézményt. A tizenhat éves tankötelezettség ezt a problémát lényegében kezelhetővé teszi, az iskolák könnyebben és hamarabb meg tudnak szabadulni a kezelhetetlen, problémás diákjaiktól. A tankötelezettségi kor csökkentése azonban ekkor még nem, de néhány év múlva, a köznevelési törvény életbe lépésével be is következett. A törvény tervezete amúgy még tizenöt éves korig tartó tankötelezettségről beszélt, amit a szakmai viták hatására határoztak meg tizenhat éves korban.

A gyermekek napközbeni ellátása azon családban nevelt gyermekek számára járó állami szolgáltatás (gondozás, nevelés, felügyelet, fejlesztés, képzés, étkeztetés), akiknek ellátásáról a szülők, gondviselők munkavégzésük, munkaerő-piaci programban való részvételük, képzésük, betegségük vagy egyéb okok miatt nem tudnak gondoskodni.¹²⁴

Az óvodai szolgáltatások a közoktatás részeként minden magyar állampolgár számára, a gyermek hároméves korától alanyi jogon jártak korábban és járnak a hatályos jogszabályok szerint is. A bölcsődei gondozás jellemzően a középvárosok szintjén jelenik meg, bár elvileg tízezer lakos fölött kötelező ellátás lenne (ha van rá igény). A bölcsődék számának csökkenése a '90-es évek elejétől jellemző folyamat, az elhelyezhető gyermekek aránya a korábbi tizenöt százalékról az új évezred első évtizedének második felére nyolc alá csökkent (Herczog, 2008).

A közoktatási törvény egyik korábbi módosítása¹²⁵ – érzékelve a kisgyermekkorai szolgáltatás területi rendszerében meglévő, egyre súlyosabbá váló hiányokat – lehetővé tette az óvodák számára bölcsődei csoportok indítását, ha nem volt a településen elérhető bölcsőde. Emellett az óvodáztatás elősegítése érdekében anyagi ösztönzést vezetett be a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok esetében. Mindkét lépés abból a fontos felismerésből következett, hogy a gyermekek teljes iskolai pályafutásának sikeressége – különösen hátrányos

¹²⁴ A gyesein, gyeden lévő vagy anyasági támogatásban részesülő szülő számára nem jár a szolgáltatás, konkrétan nevesítve a bölcsődei ellátás sem, feltéve, hogy a támogatás igénybevétele mellett nem vállal az érintett bejelentetten munkát vagy képzést.

¹²⁵ 2008. évi XXXI. tv. az esélyegyenlőség érvényesülésének közoktatásban történő előmozdítását szolgáló egyes törvények módosításáról

helyzetű családi háttér esetén – nagyban függ attól, hogy mikor és milyen intézményben kezdődik el a gyermek intézményes nevelése, gondozása.

Ha nincs a településen elérhető szolgáltatás, a szülők rendszerint abba a városba hordják be magukkal kisgyermeküket is, ahol ők dolgoznak, vagy – és ez a gyakoribb – családon belül, jellemzően a nagyszülők vagy más hasonló korú gyermeket nevelő rokon segítségével oldják meg a gyermek elhelyezését. Ennél kisebb arányban megjelenik még a baráti segítség is, jellemzően zsebből zsebbe történő fizetség fejében. A kisgyermekes szülők többsége számára azonban a gyermek bölcsődébe járatásának kérdése fel sem merül, mert nem rendelkeznek munkával, illetve a gyermekelhelyezési és munkakeresési problémák miatt – ha tehetik – igyekeznek az anyasági ellátások kihasználásával vagy programozott szülésekkel legalább a gyermek(ek) hároméves koráig otthon maradni. Ezt erősítette és erősíti jelenleg is a hazai családtámogatási rendszernek az az immár tradicionálisnak nevezhető jellemzője, miszerint túlsúlyosak az otthonlétet segítő pénzbeli és egyéb támogatási formák (Herczog, 2008).

Azokon a településeken tehát, ahol nem működött bölcsőde, de fenntartottak óvodát, úgy is segíthették a korábban munkaviszonnyal rendelkező kisgyermekes szülőket, hogy az óvodába felvették a kétévesnél idősebb gyermekeket. Utánuk azonban az említett törvénymódosítás előtt nem járt állami normatíva, így felvételükben pénzügyileg ellenérdekelt volt az intézmény fenntartója (jellemzően az önkormányzat).¹²⁶ Az említett törvénymódosítás az ellenérdekeltiséget részben oldotta, ugyanakkor e gyermekek gondozását külön csoportban írta elő, ami a szükséges költségeket megnövelte.

Az önkormányzatok – szintén pénzügyi megfontolások miatt – a tízezer fősnél nagyobb településeken is igyekeztek úgy tenni, mintha a településen nem lenne igény bölcsődei ellátásra. Az egészségügyi előírások ugyanis a bölcsődék esetében lényegesen szigorúbbak voltak, mint az óvodáknál. Ez azt jelentette, hogy az óvodákba felvett bölcsődéskorú gyerekek ellátása sokkal olcsóbb volt, mint ha bölcsődében látták volna el őket. A költségvetési támogatás azonban az óvodák esetében is csak a töredékét fedezte a valós költségeknek, így ugyan kevesebbet, de az óvodába felvett bölcsődéskorú gyermek után is forráskiegészítést kellett biztosítani a fenntartónak. Ebből az is következik, hogy a városi önkormányzati fenntartású bölcsődék sem voltak érdekelték a vidéki gyermekek fogadásában, sőt az óvodák esetében is egyértelműen fennállt ez az ellenérdekelttség mind az óvodáskorú, mind a bölcsődéskorú gyermekek esetében. Vagyis a vidékiek a városi magánbölcsődéket látogathatták, ahol azonban pénzbeli kiegészítést is fizetni kellett, vagy formálisan átjelentkezve a városba, illetve valamilyen egyéb módon mégis felvették gyermeküket az önkormányzati intézménybe. Ha e lehetőségek nem álltak rendelkezésre, maradt a rokoni, illetve a zsebből zsebbe finanszírozott baráti alapú ellátás, vagy ahol elérhető volt, ennek legális formája, a családi napközi.

¹²⁶ Az ellenérdekelttség azonban kisebb mértékben áll fenn, ha csak feltöltik a meglévő csoportot a felvett háromévesnél kisebb gyermekekkel, ugyanakkor e gyermekek több figyelmet kívánnak, így gondozásuk is költségesebb.

A bölcsődék mellett alternatív legális ellátásként – nemcsak a bölcsődéskorú, hanem az idősebb¹²⁷ gyermekek számára is – már 1997-től megjelent az ún. családi napközi. Elterjedtsége azonban a rugalmas szolgáltatás-szervezés és a családi hangulat ellenére kimondottan nehezen növekszik, aminek legfontosabb oka a normatív támogatás alacsony összege, a fizetőképes kereslet hiánya, az ellátás hagyománynélkülisége és a nehezen teljesíthető bürokratikus előírások sokasága. Nem véletlen, hogy az ellátások szinte kizárólag a nagyobb városokban vagy legfeljebb egy-egy jellemzően külföldi érdekelt-ségű foglalkoztató közvetlen környezetében jelentek meg. A kisebb városokban és a hátrányosabb helyzetű térségekben csak elvétve érhetők el, így egyéb lehetőségek hiányában e térségekben a féllegális vagy a családi megoldások terjedtek, terjednek tovább.

Az önkormányzatok tehát a korábbi időszak normatív támogatási rendszere alapján pénzügyileg egyértelműen abban voltak érdekelték, hogy lehetőleg ne tartsanak fenn sem óvodát, sem bölcsődét. Ha ezt sehogyan sem tudták elkerülni, akkor pedig a lehető legkevesebb csoport indításában, a meglévő csoportok teljes feltöltésében (magas létszámban) és a lehető legalacsonyabb foglalkoztatotti létszámban voltak érdekelték. Az anyagi ellenérdekeltség jelent meg akkor is, amikor korlátozták a különböző okok miatt napközben otthon lévő szülők (gyes, gyed, gyet, munkanélküli, csökkent munkaképességű, egyéb járadékos stb.) gyermekeinek óvodáztatását annak ellenére, hogy az egyértelműen ellentétes volt a jogszabályokkal.

Az óvodáztatást segíteni akaró fentebb említett törvénymódosítás alapvető paradoxonja is az volt, hogy pénzügyileg ösztönözte a hátrányos helyzetű szülőket az óvodai szolgáltatás igénybevételére, miközben nem változtatta meg az önkormányzat pénzügyi ellenérdekeltségét a gyermekek felvételében. Ez az ellenérdekeltség külön hangsúlyt kap azon gyermekeknél, akikkel (illetve akik családjával) szemben a társadalmi környezet előítéleteket táplál, és akiknek a felvétele visszahathat mások (a többség vagy a helyi közvélemény-formálók, helyi elithez tartozók) intézményválasztási döntéseire is.

A korábbi jogszabályokban rögzített jogokból és kötelezettségekből tehát elvileg az következett volna, hogy mindenki a lakóhelyén vehesse (és ha akarja, vegye is) igénybe a számára jogszabályok alapján járó bölcsődei és óvodai szolgáltatásokat. Ezt azonban az állam a feladatok önkormányzatokon keresztül történő ellátása és a szolgáltatások alulfinanszírozása miatt nem biztosította mindenkinek, sőt elsősorban azoknak nem, akik számára a későbbi intézményi pályafutásuk miatt kiemelt jelentősége lenne a korai intézményes szolgáltatások igénybevételének (Havas, 2007). A szolgáltatásokhoz való hozzáférés ezenkívül súlyos területi különbségeket is hordozott, a hátrányos helyzetű aprófalvas térségekben a rászoruló családok számára e szolgáltatások lényegében elérhetetlenek voltak (Ladányi, 2009). Így egyértelműen kimondható, hogy a közfinanszírozott intézményes szolgáltatások közül a bölcsődei és óvodai ellátások

¹²⁷ A gyermek féléves korától legfeljebb tizennégy éves koráig vehető igénybe ez a szolgáltatás.

bizonyosan nem lehettek képesek az esélyegyenlőség biztosítására és a szociális kompetenciák kialakulásának segítésére, így nem erősíthették a társadalmi kohéziót sem.

2011 után a jogszabályváltozások a kisgyermekkori ellátási területeket is érintették, ám ezek hatásait az eltelt idő rövidsége miatt adatokkal alátámasztott módon nem elemezhetjük. Miután azonban az óvodai és a bölcsődei ellátások költségigénye közötti különbségek lényegesen nem változtak, így az érdekelt-ségi mechanizmusok továbbra is érvényesülnek. A köznevelési törvény értelmében immár fél évvel későbbre, leghamarabb két és fél éves korra szűkült az óvodába felvehető gyermekek életkora, és kizárólag abban az esetben vehetők fel, ha az nem korlátozza egyetlen háromévesnél idősebb jelentkező felvételét sem. A köznevelési törvény ennél lényegesen vitatottabb rendelkezése a hároméves kortól bevezetett kötelező óvodai regisztráció, legalább napi négyórás jelenlét és kötelező felvétel előírása. Indokolt esetben e kötelezettség alól a szülő kérésére a település jegyzője, illetve egyházi vagy magánintézmény esetén a fenntartó felmentést adhat, a gyermek kötelező regisztrációja azonban ebben az esetben is előírás. A javaslat célja a hátrányos helyzetű csoportok társadalmi integrációjának segítése, a kötelező óvodáztatás előírása azonban több szempontból is aggályos. A kötelező belépés miatt felnagyítva, de ugyanazok a problémák feltételezhetőek ezen intézkedések bevezetése esetén is, mint amiket a korábban hivatkozott 2008-as törvénymódosítás kapcsán megfogalmaztam. Az intézkedések bevezetését a szakmai és a széles közvélemény reakcióinak hatására, ám a szükséges infrastruktúra biztosításának nehézségére hivatkozva előbb 2014. szeptember 1-jére, majd még egy évvel tovább tolva, 2015. szeptember 1-jére halasztották. Az elemzés során többször emlegetett normatív finanszírozással összefüggő pénzügyi ellenérdekeltség az új finanszírozási rendszer bevezetésével kissé csökkent, a központi támogatás megfelelése a valós költségeknek a csak a minimálisan szükséges kötelezettségekre koncentráló fenntartás esetén megközelítheti a 80%-ot.

2. Szelekciós mechanizmusok a közoktatásban. Első szelekció: az iskola-kezdés

A jelenleg tizenhat éves korig tartó tankötelezettség korábban tizennyolc, azt megelőzően tizenhat¹²⁸, illetve tizennégy éves korig tartott hazánkban. A rendszerváltás előtti időszak statikus, szakaszaiban egységes közoktatási rendszerét, ami egyúttal egységes intézményrendszert is jelentett, az elmúlt huszonöt év alapjaiban változtatta meg. Ugyanakkor a működés, működtetés ma is magán hordozza a rendszerváltás előtti tradíciókat, azt a szemléletet és döntési gyakorlatot, amit a rendszerváltás előtti hosszú, állandónak, változatlanak tetsző időszak alakított ki és rögzített az akkori iskolahasználókban, a tanároknak, a szülőkben és a gyerekekben egyaránt. A szemlélet természetesen továbbörökítődött az újabb generációkra, hisz a mai rendszer működtetésében éppen azok

¹²⁸ 1985. évi I. tv. 50. § (2)

vesznek részt, akik a korábbi rendszerben szocializálódtak: a ma iskoláinak meghatározó szereplői az akkori gyerekek.

Ebben a statikusnak nevezhető rendszerváltás előtti modellben három szelekciós pont működött. Mindhárom generális volt abban az értelemben, hogy minden, az intézményrendszerben szolgáltatást igénybe vevő személyt érintett, egyszerre jelentett ki- és belépést az intézménytípusok váltásakor. A három szelekciós pont az óvoda-általános iskola, általános iskola-középiskola, középiskola-felsőoktatás (vagy munkahely) intézményváltásaihoz kötődött, és általában a gyermek hat-, tizennégy és tizennyolc éves korában következett be.

Iskolakezdés a rendszerváltás előtt és után

Az óvoda-általános iskola váltási pont a gyermek hat-, „évvésztes” esetén legfeljebb hétéves korában történt meg. A szelekciós pont generális volta azt jelentette, hogy nem volt olyan intézmény, ami egyszerre nyújtott óvodai és általános iskolai szolgáltatást, vagyis minden gyermek intézményt váltott ezen a ponton.¹²⁹ E szelekciós pont a mai rendszerben is megvan, továbbra is generális¹³⁰, de az életkort tekintve eltolódott. Az elmúlt években is már többen léptek be hétévesen az iskolába, mint hatéves korban, és megjelent a nyolcéves korban történő iskolába lépés is.

Az iskolakezdési életkor kitolódásának vannak fejlődés-lélektani, család-szervezési, életmód-változási okai is, de egyértelműen jelen van az intézmények foglalkoztatási érdeke is. A társadalmunkra immár hosszabb idő óta jellemző demográfiai apály evidens következménye, hogy a lényegesen kevesebb gyermek kevesebb csoportba szervezhető, ami kevesebb intézményt kíván, és lecsökkenti a szükséges személyzet létszámát is. Rövid demográfiai hullámvölgy esetén a hosszabb távon gondolkodó fenntartók – áthidalva a visszaesést – nem változtatnak az intézményrendszeren. Jelen helyzetben azonban a tendencia tartós és egyirányú, így a fenntartók szembesülve a finanszírozhatóság korlátaival előbb parciális, majd egyre kreatívabb takarékosági intézkedéseket vezetnek be, ám előbb-utóbb napirendre kerül az ellátó hálózat szűkítése is. A kérdés ebben a helyzetben úgy vetődik fel, hogy melyik intézményt vagy intézményegységet érintse a szűkítés és milyen mértékben.

A szűkítési kényszert az intézmények kezdetben az óvodai gyerekszámcsökkenés látszólagos ellensúlyozásával próbálják elkerülni, meghozzá úgy, hogy fiatalabb korban veszik fel a gyermekeket az óvodába, és igyekeznek minél tovább ott tartani őket. Az óvodába bekerülő gyermekek számát

¹²⁹ A korábbi rendszerben a tankötelezettség a gyermek ötéves korától kezdődött, és beletartozott egy ún. iskola-előkészítő év is. E szolgáltatás lényegében az akkori korosztályonkénti óvodai csoportszervezési logika szerint az óvodai nagycsoportot jelentette. Azon településeken, ahol nem volt óvoda, de működött az általános iskola vagy annak legalább az alsó tagozata, ezt az iskola-előkészítő funkciót elláthatta az iskola is.

¹³⁰ A szelekciós pont egy intézményen belüli átlépése figyelhető meg egyes speciális helyzetű tanulócsoporthoz, például az autizmussal élők esetében, akiknél az iskolával gyakran egy intézményben indul el a korai fejlesztés. E modell lényegében a korábbi szabályok szerinti iskola-előkészítő óvodai működés továbbvitele az iskolában szervezve. Ezenkívül léteznek egy intézményként szervezett, de tagintézményi elkülönítéssel működő általános iskolák és óvodák. Itt formálisan nem történik intézményváltás, a gyermek státusza azonban változik, az általános iskolában létrejön a tanulói jogviszony, és szinte minden esetben másik épületeregységben folyik a képzés, ráadásul ebben az esetben is kell jelentkezni és a felvétel is megtörténik.

nehezebb növelni, különösen a kisebb településeken jellemző tradicionálisabb családszervezési modell és a foglalkoztatási problémák miatt. A kilépés előadása azonban könnyen megoldható; súlyosabb gyerekszámcsökkenés esetén a „minél többen csak hétéves korban vagy az után menjenek iskolába” logika érvényesítése az óvodai létszám harminc-negyven százalékos növekedését, kis óvodákban is legalább plusz egy csoport megtartását eredményezheti.¹³¹ A hosszabb ideig tartó óvodába járatás gyakorta találkozik a szülők igényével is, így az óvodák feltöltésének e módszerével szemben tehetetlen az önkormányzat, miközben az egyértelműen többletköltséget jelent számára.¹³²

A gyermekek visszatartásának ezt a módszerét az a tette lehetővé, hogy a közoktatási törvény 2003-as módosításával oldották a beiskolázás merevbb életkori szabályait. Az eredeti szöveg szerint a tankötelezettség abban az évben kezdődik, amely év május 31-ig – vagy szülői kérelemre december 31-ig – a gyermek betölti a hatodik életévét. Ezt a szabályt relativizálta az a megfogalmazás, mely szerint a gyermek akkor kezdheti nyolcévesen az iskolát, ha az adott év augusztus 31. után született. A magasabb korban történő iskolakezdésnek evidens következménye az állam kiadásainak növekedése és a fenntartói hozzájárulás összkiadásának emelkedése is, hiszen a települési önkormányzat, mely általános iskolát és óvodát is fenntart, ugyanannak a gyermeknek a képzéséhez minimum egy évvel tovább biztosítja a fenntartói hozzájárulást, az állam pedig egy évvel több időn keresztül biztosítja a normatív finanszírozást. Miután ez a többlet az óvodában jelenik meg, ahol az állami normatíva megfelelése a valós költségeknek kisebb arányú, az önkormányzati kiegészítés további többletforrást igényel.

Az iskolakezdés kitolódásának azonban ennél lényegesebb következményei is lehetnek az intézmények és az oktatás tartalmi működésére vonatkozóan. Ezek közül talán a legfontosabb a gyermekek fejlettségében, előképzettségében megfigyelhető különbség növekedése. Ma már egy átlagos általános iskola első osztályába úgy lépnek be a gyerekek, hogy közel kétharmaduk tud olvasni és legalább egyharmaduk írni, miközben ezt a tudást teljes magabiztossággal leghamarabb az első osztály végére kellene elsajátítaniuk. A belépéskor meglévő tudáskülönbség egyrészt nehezíti a tanítók dolgát az iskolakezdés első időszakában, másrészt növeli a gyermekek és szüleik közötti versenyt, ami a kiegyensúlyozott, alapos, mélyreható tudás megszerzését inkább akadályozza, és egyfajta teljesítménykényszerrel visz be a kisiskoláskorba, ami a teljes intézményi pályafutást befolyásolja (Nagy, 2008).

Az induláskor a gyermekek között mutatkozó nagy különbségek nehezítik a lemaradók, kevésbé tehetségesek korai felzárkóztatását. E gyerekek a pályafutásuk legelején vesztesnek látszanak, csökken motivációjuk, esélyük az előrelépésre, a szülők pedig a kezdő hátrányok elkerülése végett már óvodáskorban otthon, laikus módon próbálják megtanítani olvasni, írni gyermekeiket. Ez nemcsak módszertanilag aggályos (hibás gyakorlatot rögzíthet), hanem a szülő-

¹³¹ E lépések azokban az óvodákban lehetnek igazán eredményesek, ahol a csoportszervezésben szakítottak a merev korcsoportok szerinti megosztással.

¹³² A 2003. évi LXI. tv. 2. §-a módosította az 1993. évi LXXIX. tv. 6. § (2) bekezdését.

gyerek viszonyt is rossz irányba tolhatja, ráadásul így a családi háttérből adódó különbségek felerősítve jelennek meg. Vizsgálatok sora bizonyítja, hogy az indulószint a tanulók teljes iskolai pályafutására, továbbtanulási esélyeire, egész jövőjére kihat (Nagy, 1974).

Az iskolai kezdőéletkor kitolását a jogszabály módosításakor és a jogi lehetőségek gyakorlati alkalmazásakor is a gyermek érdekeire hivatkozva indokolják. Azt szeretnék elérni, hogy éretten, fejletten (versenyképesen) kezdje meg tanulmányait. A belépés rugalmas biztosításának jogához nem kapcsolódik olyan mérési-értékelési rendszer, mely ezt áttekinthetővé és követhetővé tenné a szülők számára, így felerősíti a szubjektív szempontokat, melyek éppen fordított hatást váltanak ki. Az iskolaérettségre törekvés és a rugalmas iskola-kezdés lehetősége például eleve leveszi azt a terhet az intézményről, hogy megfelelően odafigyeljen, és képezze a kevésbé fejlett gyermekeket, és szinte automatizmusszerűen eredményezi a „miért kezdte meg az iskolát, még nem érett rá” hivatkozást. Miközben nem a gyermeket kellene az iskolához alakítani, hanem az iskolát kellene alkalmassá tenni arra, hogy a hatéves gyermekekkel életkori sajátosságaik és a közöttük meglévő különbségek alapján, azok széles körű figyelembevételével foglalkozzon. Ráadásul az iskolakezdés életkorának kitolódása éppen nem azoknál a gyermekeknél jellemző, akik hátrányokkal rendelkeznek, hanem éppen fordítva: azoknál, akiknél a család fontosnak tartja a tanulást, a tudást, és odafigyel a gyermek fejlődésére, vagyis akiknél a családi háttér erős motivációt jelent iskolai pályafutásuk során. A gyermek visszatartásában érdekelt óvoda sem a problémás, nehezebben kezelhető gyermekeket igyekszik megtartani, hanem azokat, akik könnyen kezelhetők, és akiknek szülei támogatják az intézményt.

A 2011 utáni jogszabályváltozások egyik legvitatottabb pontja az iskolába történő rugalmas belépés jogszabályi korlátozásának felvetése volt, ami a tankötelezettség életkori szabályainak rögzítésében és iskolai keretek között történő teljesítésében jelenik meg. A kritikák a merev szabályok szülői szabadságot korlátozó jellegére, a szükséges infrastruktúra biztosításának problémáira és az alacsonyabb életkorhoz szükséges pedagógiai intézményszervezési szemlélet hiányára hivatkoztak, ám e hivatkozások mögött jellemzően a magasabb státuszú szülők versenyszemlélete feltételezhető, ami merev központi utasításokkal bizonyosan nem oldható.

Mindez együttesen azt a köznyelvben gyakorta használt megközelítést erősíti, mely a szülők, tanulók versenyéről beszél a jobb ellátásokhoz jutás érdekében, vagy versenyt lát az intézmények között, méghozzá a gyermekekért folyó éles, kizsároló versenyt, ami elsősorban a megmaradásért folyik, másodsorban pedig a jobb státuszú, könnyebben kezelhető, kevesebb problémát jelentő családok megnyeréséért (Balázs, 2007a). A verseny az iménti rövid elemzés szerint tehát már az óvodai ellátás szintjén megjelenik. A következőkben előbb az oktatási rendszer működésében megjelenő verseny értelmezésének kérdéseit járom körbe, majd annak közvetlen és közvetett hatásairól szólok.

Verseny a gyermekekért az óvodák és az általános iskolák szintjén

Versenyről értelemszerűen akkor beszélhetünk, ha az intézménybe kerülés választás eredménye. A hazai jogrendben a verseny alapját a szülők szabad intézményválasztási joga teremti meg. Az ellátás állami biztosítása és területi rendszere logikusan azt jelentené, hogy minden szülő a lakóhelyéhez (vagy munkahelyéhez) legközelebbi intézményben veszi igénybe az alapszolgáltatásokat. E logika értelmében jelenik meg a hazai szabályozásban az ún. területi ellátási kötelezettség. A választás szabadságának biztosítása azonban éppen a körzeti intézmény automatikus igénybevételével szemben adja meg a választás lehetőségét, és miután nemcsak ún. elkötelezett képzés választását teszi lehetővé, egyúttal annak beismerését is jelenti, hogy vannak, lehetnek különbségek az állam által garantált szolgáltatásokban is.

A választásban – akár logikai, akár tapasztalati úton közelítjük – objektív tényezőkre történő hivatkozások és nehezen megfejtendő szubjektív elemek keverednek. Annyi azonban hosszas kutatás nélkül is bizonyosan állítható, hogy a választás ténye önmagában egyfajta tudatosságot és magabiztosságot feltételez. „Tudom, mit akarok, és azt is, hogyan lehet elérni a kívánt célt!” – ez a szemlélet a magasabb státuszú (vagy az azokhoz orientálódó) társadalmi csoportokra jellemző.

A közoktatás-köznevelés rendszerében érvényesülő verseny lényegének feltárása érdekében célszerű elsőként röviden összegyűjteni azokat a hazai oktatási rendszer egyes szolgáltatási szintjein megjelenő kézzelfogható különbségeket, melyek alapját adhatják a választásnak. Az előző fejezet alapján három ilyen tényező különíthető el. Különbség lehet tehát

- a) a fenntartóban,
- b) azonos fenntartó esetén a nyújtott szolgáltatásban, illetve annak egyes elemeiben és
- c) a szolgáltatást igénybe vevők körében (társadalmi helyzetében, státuszában).

a.) Az állam 2011 előtt a feladatokat az önkormányzatokon keresztül látta el, ugyanakkor megadta annak lehetőségét is, hogy más intézményfenntartók is belépjenek szolgáltatóként, sőt az egyházakat és az országos kisebbségi önkormányzatokat az általuk fenntartott intézményi szolgáltatások után kiegészítő normatív támogatásban is részesítette. Emellett minden nem állami (nem önkormányzati) intézményfenntartó számára biztosította annak lehetőségét, hogy a szülőktől a szolgáltatásért díjat szedjenek. A különböző fenntartók értékrendben, szemléletben, pedagógiai filozófiában, programban nyíltan felvállalt különbségeket, eltéréseket jelentenek, szolgáltatásaik ezért is nevezhetők elkötelezett ellátásoknak. A fenntartók különbözősége tehát evidens választási ok lehetett.

Az óvodai ellátásban azonban alig jelent meg alternatív fenntartású intézmény, azok is legfeljebb egy-két nagyvárosban, illetve fővárosi kerületben. Így a fenntartó alapján történő választási lehetőség az óvodák szintjén az állampolgárok túlnyomó többsége számára nem állt fenn, vagyis az – mivel csak állami,

önkormányzati fenntartójú intézmények közül választhattak – burkoltan jelent meg az állami ellátás belső különbségeiben.

Az általános iskolák szintjén lényegesen több alternatív fenntartású intézmény működött. A magánintézmények itt is a nagyvárosi, fővárosi szintre korlátozódtak, az országos kisebbségi önkormányzatok által fenntartott általános iskolák száma pedig elenyésző (országosan mindössze négy) volt. Az egyházi általános iskolák száma azonban lényegesen több volt, mint az egyházi óvodáké (3. melléklet) és területi struktúrájuk is eltérő volt. Többségük itt is a nagyvárosi, városi szolgáltatást színesítette, ugyanakkor megjelentek kisvárosi és közösségi szinten is, aminek általában finanszírozási vagy helyi társadalmi okai voltak (lásd később részletebben).

Az óvodák esetében 2011 után is megmaradt a települési önkormányzati ellátási kötelezettség, az önkormányzati általános iskolákat azonban automatikusan átvette az állami intézményfenntartó. A tervezett jogszabályváltozás nyilvánosságra kerülése, majd a jogszabály megjelenése és az államosítás végrehajtása közötti időszakban az átvétel körüli bizonytalanságok és a helyi érdekérvényesítés esetlegessé válásától való félelem miatt több önkormányzat saját intézményének egyházi fenntartásba adásával igyekezett stabil, átlátható, finanszírozási szempontból is kedvező és a helyi érdekérvényesítést is lehetővé tevő megoldást keresni. Úgy is fogalmazhatunk, hogy sok önkormányzat az államosítás elől tudatosan egyházi fenntartásba menekítette intézményét(eit). Ez értelemszerűen nem csupán az általános iskola, hanem a középfokú képzés esetében is megfigyelhető volt. (2. táblázat).

Az államosítás következtében tehát egyrészt lényegesen megnőtt az egyházi fenntartás aránya mind az intézmények száma, mind az ellátott tanulók esetében, másrészt viszont az új központi szabályozás következtében az intézmények mozgástere lecsökkent, a saját karakter, arculat megjelenítésének lehetősége érdemben szűkebbé vált.

2. táblázat. Az egyházi fenntartású intézmények és az azokban tanuló diákok aránya intézménytípusonként

Intézmény	2002/2003		2009/2010		2012/2013	
	int. db (%)	fő (%)	int. db (%)	fő (%)	int. db (%)	fő (%)
Óvoda	2,6	1,8	5,6	3,5	8,7	5,9
Általános iskola	4,4	3,9	8,4	6,3	13,4	11,5
Szakiskola	3,6	2,2	12,2	3,5	10,7	8,9
Speciális szakiskola	2,5	2,0	5,7	1,8	5,6	1,6
Gimnázium	15,0	13,3	16,7	13,6	21,9	19,2
Szakközépiskola	2,6	1,9	1,5	2,5	10,4	7,7
Összesen	4,2	4,3	7,7	6,2	11,8	11,1

b.) Ha a szolgáltatás oldaláról közelítünk a különbségekhez, három tényezőről kell említést tenni:

- az intézmény infrastruktúrájáról (óvodáknál általában az épület, vizesblokkok, öltözők, tornaszoba, az udvar felszereltsége, játékok, esetleg valamilyen extra szolgáltatás, pl. uszoda; az általános iskoláknál ezen felül a tornaterem, szaktantermek, informatikai eszközök, étkező, esetleg büfé vagy egyéb extra szolgáltatások, pl. diákotthon, uszoda),

- a személyzetről és
- a választott pedagógiai programról (óvodákban a vegyes vagy korosztályonként elkülönített csoportok; iskolákban a középiskolai továbblépés esélye, tanulmányi versenyek, tehetséggondozás stb.).

E három elem közül az első egyértelműen a fenntartó döntéseinek eredménye. Tapasztalataim szerint az óvodaválasztásban ez a leglényegesebb elem, ez indítja el a választási folyamatokat és eredményezi az elitizálódást, szegregálódást már az ellátásnak ezen a szintjén is. Élesebben, láthatóbban természetesen csak azokon a településeken jelenik meg, ahol széles körű az intézményi szolgáltatás. Az általános iskola választásában az infrastruktúra minősége szintén fontos, de az óvodai szinttel szemben itt a személyzethez kötődő szakmai színvonal és szakmai presztízs (felvételperspektíva) lényegesen fontosabb. Az óvodáknál inkább arról beszélhetünk, hogy a vonzó infrastruktúra és felszereltség pozitív erőforrás, az általános iskolánál a szegényes, hiányos infrastruktúra pedig negatív bélyeg.

A személyzet összetétele az óvodákban a munkáltatói jogokat gyakorló intézményvezető hatáskörébe tartozik, és ő a felelős az intézmény szakmai munkájának minőségéért is. Kiemelkedő szereplője a „beóvodázás” folyamatának, kulcsszereplője az intézményválasztást megalapozó előkészítő (marketing-) tevékenységeknek. Az intézményvezető munkáltatója a fenntartó önkormányzat. A fenntartó határozza meg a beiratkozás rendjét, a közzethatárokat, a jelentkezés és felvétel paramétereit, a nyílt napok, szülői fórumok szervezésének szabályait, vagyis a „személyes elem” alakításában is meghatározó az önkormányzat befolyása.

Az általános iskoláknál a személyzet (elsősorban a tanító személye) jelenti a szülők számára a szakmai munka színvonalának legfontosabb garanciális elemét. Az óvodákkal szemben itt az intézmény vezetőjének közvetlen hatása kevésbé fontos. A szülők rendelkezésére álló egyéb pontos információk hiányában még az intézmény presztízse és felszereltsége játszik szerepet a választásban. A presztízsből és a személyzetből a szülő számára mértékadó közvélemény hatása a leglényegesebb, vagyis az, hogy a környezete kit tart jó tanítónak, melyiket tartja a jó iskolának. Természetesen ma már fontos a személyes benyomás, így az intézmények a szülők megnyerésére nyílt napokat, bemutató órákat tartanak. Az általános iskola választásakor tehát korlátozottan már megjelennek az intézmény valódi teljesítményéhez kötődő elemek, ugyanakkor a közvetett információk szerepe továbbra is meghatározó, és egyre fontosabbá válnak a modern marketingtechnikák.¹³³

A harmadik tényezőként említett pedagógiai program az óvodaválasztás leggyakrabban hivatkozott eleme, valódi jelentősége azonban – a szülők számára vonzóvá tehető divatos irányzaton kívül – nem lényeges. A pedagógiai

¹³³ A beiskolázási verseny extrém megoldásokat is felszínre hoz. Miközben az intézmények általában az ún. kis-, illetve nagy felmenő rendszerben szervezik az alsó tagozatot, találkoztam olyan iskolával, ahol egy-egy kimondottan kedvelt tanító minden évben első osztályt vitt, nyilvánvalóan a szülők megnyerése érdekében. Egy másik példa szerint az iskola a különben joggal keresett informatikai képzés kapcsán úgy próbálta népszerűségét növelni, hogy a nyolcadikat végzett gyermekek számára szakmai vizsgát ígért, más esetben például a nyelvvizsga ígérete jelenik meg hivatkozásként.

programot a nevelőtestület dolgozza ki, fogalmazza meg és építi fel, majd az önkormányzat szakértői vélemények alapján – kitérve többek között a program anyagi jellegű következményeire is – fogadja el. A döntés tehát itt is a fenntartó önkormányzaté.

Az általános iskolák esetében a divatos programirányok, speciális pedagógiai módszerek, szemléleti irányok hivatkozásának jelentősége már korábban is lényegesen kisebb volt. Szerepük azonban az egyházi és magánintézményeknél érzékelhetően megmaradt. Az önkormányzati fenntartású intézmények inkább speciális kiegészítő programokkal igyekeztek vonzóvá válni: például kiemelt informatikai képzés, nyelvi képzés, sporttevékenység, művészeti képzések (tánc, képzőművészet, drámapedagógia). E programok fenntartói engedéllyel beépíthetők voltak a pedagógiai programba, sőt a rögzített előírások betartása esetén többletnormatíva lehívására is lehetőséget teremtettek, például az alapfokú művészetoktatás, a két tanítási nyelvű képzés vagy a sportiskolai szervezési forma bevezetésével. Szintén a pedagógiai programba építve jelenhetett meg az iskola tehetséggondozó, felzárkóztató tevékenysége, illetve az intézményben nyújtott egyéb gyógypedagógiai, logopédiai szolgáltatás. E többletszolgáltatások fontos szerepet töltöttek be a szülők megnyerésében, engedélyezésük azonban szoros fenntartói (önkormányzati) eljárás után volt csak lehetséges, így a versenynek ebben az elemében is meghatározó volt az önkormányzat szándéka.

A 2011 utáni jogszabályváltozások az óvodák versenyében lényegében semmilyen módosulást nem eredményeztek. Az általános iskolák állami fenntartásba vonása azonban az egységes szolgáltatási szerkezet előírásának irányába mutat. Azok az iskolák, melyek korábban fenntartói engedéllyel speciális szolgáltatást vagy képzési programot vezettek be az intézményükben, az állami átvétel után jellemzően továbbvihették e vállalásaikat, az egységesítés veszélye azonban nem egy esetben az egyházi fenntartás kezdeményezésének irányába löki, lökte őket. A tárgyi feltételek alakításában részben azonban megmaradt az önkormányzatok szerepe, így a szolgáltatás minőségének alakulását a tárgyi feltételek biztosításán keresztül – anyagi teherbíró képessége arányában – befolyásolhatja egy-egy önkormányzat.

c.) Azon szülők esetében, akik tudatosan akarnak intézményt (óvodát, általános iskolát) választani gyermekük számára, a választás egyik leggyakoribb motivációja a körzeti feladatokat ellátó intézmény közönségének, vagyis a szolgáltatást igénybe vevők társadalmi összetételének számukra nem megfelelő volta. Leegyszerűsítve: egyes szülők olyan társadalmi környezetbe akarják adni a gyermeküket, ahova ők is tartozni szeretnének, így az alacsonyabb státuszú, roma gyermekek magasabb aránya vagy csak egyáltalán jelenléte már más intézmény keresésére inspirálja őket. Miután azonban a társadalmi előítélet, más-ként fogalmazva az intézményben még elfogadható létszámú roma vagy hátrányos helyzetű társadalmi jelenléttel kapcsolatos tűréshatár nem azonos (személyenként, csoportonként eltérő), ezért a jelenség általában öngerjesztő. Minél többen nem választják a körzeti intézményt, annál magasabb lesz az alacsony

nyabb státuszú gyermekek aránya, ami újabb szülői kör számára jelenti a túrés-határ átlépését és eredményezi az iskola elhagyását vagy más intézmény vá-lasztását.

A társadalmi előítélet szerepe az intézményválasztásban az óvoda szintjén kisebb, az általános iskolában azonban egyre jellemzőbbé válik. Ennek oka egyrészt az intézmény szülők által is elismert fontossága a gyermek teljes in-tézményi pályafutásában, másrészt az a feltételezés, hogy a hátrányos helyzetű, ezért feltehetően alacsonyabb iskolai teljesítményre képes tanulók magas ará-nya az egész osztály teljesítményét rontja, a jobban haladni képes tanulók fej-lődését visszafogja, harmadrészt pedig az a tapasztalat, mely szerint az iskolák személyzete is szoros összefüggésben van a tanulók összetételével. Vagyis jobb tanítók, tanárok vannak azokban az intézményekben, amelyek keresettebbek, hisz ezek a pedagógusok is keresettebbek, így választhatnak a lehetőségek kö-zül, és nyilván azt a munkahelyet választják, ahol kevesebb a problémás gyer-mek és nagyobb a felmutatható siker esélye.

E fejezetben azokat a tényezőket tekintetem át, amelyek befolyásolják, alakítják az intézmények közötti versenyt. A versenynek a gyermekszám tartós csökkenésekor kiemelt jelentősége van, hisz az intézmények léte múlik rajta. Ugyanakkor áttekintve a versenyt alakító tényezőket megállapítható, hogy a versenynek akkor is lehet szerepe, ha a gyermekszámcsökkenés nem jellemző vagy kisebb mértékű. Ekkor azonban nem a gyermeklétszám megtartása, növe-lése érdekében zajlik, hanem a jobb helyzetű családok gyermekeinek megszer-zéséért.

A b.) és c.) pontban részletezett összefüggések alapján az is egyértelműen megfogalmazható, hogy a verseny feltételeinek, körülményeinek alakulásában, élességében, így következményeiben is döntő szerepe van a fenntartónak. Rajta múlik az infrastruktúra állapota, az egyéb tárgyi feltételek, a színvonalas szak-mai munkához szükséges források, a szülők által igényelt programok, többlet-szolgáltatások engedélyezése és finanszírozása, a tehetséggondozás támoga-tása, a hátrányok kompenzálása, a pedagógiai szakszolgálatokhoz való hozzá-férés feltételeinek megteremtése, illetve az e tényezőkben megjelenő intézmé-nyi különbségek megtartása vagy csökkentése, megszüntetése. A fenntartó dön-tésén múlik az is, hogy azokban az intézményekben, ahol a hátrányos helyzetű gyermekek aránya magas, biztosít-e többletforrásokat az alacsonyabb csoport-létszámhoz vagy a bővebb és felkészültebb személyzethez. A fenntartó dönté-sén múlik továbbá, hogy közvetlenül a képzési kínálat szabályozásával engedi-e a verseny erősödését, illetve korlátozza-e azt. A képzési kapacitások megha-tározása ugyanis a fenntartó kizárólagos döntése. Ha a népszerű, keresett, elitizálódó intézményekben bővíti a kínálatot, értelemszerűen gyorsítja a szeg-regációt. A kínálat korlátozása ezzel szemben a fenntartó önkormányzat ellen fordíthatja az iskolahasználókat, hisz a tanuló felvételének jogával rendelkező intézményvezető a konfliktusokat szinte automatikusan küldi tovább a fenn-tartó felé. Vagyis a fenntartó döntésén múlik az intézményi szegregáció formá-lódása, az elitiskolák és a hátrányos helyzetű gyermekeket nagy arányban ne-velő intézmények kialakulása.

A pozitív szakmai döntéseket azonban alapvetően korlátozzák a rendelkezésre álló források. A szűkösség a fenntartó önkormányzatot választás, korábban éles döntés elé állította, amiben többnyire a helyi társadalomnak, illetve az önkormányzati testületben képviselő helyi elitnek az értékrendje, prioritásai váltak meghatározóvá. Rövidebb távon és kevésbé éles helyzetben a szakmai racionalitások általában még képesek voltak érvényesülni akár a helyi társadalom előítéleteivel szemben is. Hosszabb távon és tartós forráshiány esetén azonban a társadalomban meglévő elitizmus, előítéletesség, a szolidaritás hiánya (tekintettel a politikai testület újraválasztási érdekeire is) többnyire felszínre került és érvényesült a fenntartói döntésekben (Horn, 2005). Az állami fenntartás elvileg mérsékelheti a szolgáltatásban megfigyelhető színvonalbeli különbségeket, gyengítheti a helyi elit érdekérvényesítését, megalapozott szakmai döntésekkel korlátozhatja a szegregációt, segítheti a felzárkóztatást és a tehetséggondozást. Ehhez azonban források kellenek, melyek rendelkezésre állása ebben az esetben is a fenntartó döntésén múlik, csak immár központosítva, vagyis a helyi különbségeket, sajátosságokat figyelmen kívül hagyva, ami egyszerre lehet előrelépés is, korlát is, miként azt az önkormányzatok fenntartói gyakorlata is megmutatta.

A verseny következményei az óvodai ellátás területi rendszerében

A közoktatás alapellátási szintjén létrejövő versenyt a szülők számára biztosított szabad intézményválasztás joga teremti meg. A verseny résztvevői az intézmények, amelyek egymással versenyeznek a gyermekekért. A verseny tétje a megmaradás vagy a szelektálódás, leépülés, megszűnés annak minden foglalkoztatási és egyéb, a helyi társadalomra gyakorolt következményével együtt. Az intézmények versenye azonban az egy településen működő több fenntartó esetében a fenntartók versenyét is jelentheti, térségi szinten pedig egyszerre lehet a fenntartók és a települések versenye is. Beszélhetünk azonban a szülők versenyéről is a gyermekek számára megszerezhető jobb oktatási szolgáltatásért. Ez utóbbi lényegében ugyanannak a folyamatnak a másik oldalát jelenti, az intézmény a megmaradása érdekében küzd a gyermekért, lehetőleg a jobb helyzetű családok gyermekeiért, a szülő pedig igyekszik jobb oktatást (szolgáltatást) szerezni a gyermeke számára.

Miután az iskolakezdés kora kitolódott, a korábbi gyakorlattal szemben, amikor egy gyermek három, évvessztés esetén négy éven át járt óvodába, az ott töltött évek száma jellemzően négyre növekszik, de előfordulhat az öt év is („típegő” csoport). Átlagosnak tekinthető demográfiai összetétel esetén már négyszáz-ötszáz lakosú településen összejöhetne egy átlagos nagyságú vegyes óvodai csoport. Ezt azonban nagyon sok helyen lehetetlenné teszi, hogy a fentebb hivatkozott költségvetési és intézményszervezési okokat már az óvodákban is kiegészíti – bár lényegesen szűkebb körben megjelenve – a társadalmi környezettel kapcsolatos előítéletek által is befolyásolt intézményválasztás.

A gyermekszámcsökkenés, a kisebb településeken jellemző súlyos foglalkoztatási problémák, az ellátás állami alulfinanszírozása és a helyi elitnek inkább a környező városi ellátásokat kereső szemlélete egymást felerősítve vezettek ahhoz, hogy mára az óvodával rendelkező települések mérete a fentebb

említett négyszáz-ötszáz főnél érdemben magasabb, ezer fő körüli. Meg kell azonban jegyezni, hogy az egy település esetén kalkulálható minimálisan szükséges lakosságszám alacsonyabb, mint több egymással összefogó aprófalunál, hiszen ott a másik településre való átjárás kényelmetlensége többeket elriaszt hat a szolgáltatástól.

A helyi óvoda megszűnését érdemben gyorsítja, ha a jobb érdekérvényesítő, a helyi közvélemény formálására képes, városi munkahellyel rendelkezők¹³⁴ csoportja a központi, nagyobb település intézményét választja. E családok gyermekeinek felvétele nem ellentétes, hanem egybevág a városi intézmény és a fenntartó érdekeivel is, amennyiben a többletlétszám nem igényli új csoport indítását. Ez az adott intézmény vonatkozásában különösen igaz a gyermekszám jelentős csökkenésének időszakában és akkor, ha nagyobb városról, illetve erősödő intézmények közötti belső versenyről beszélünk.

A fenntartó pénzügyi ellenérdekeltsége csak új csoport indításának igénye esetén jelenik meg, az egyébként is elindított csoportok feltöltése, vagyis az intézmények fajlagos kihasználtságának növelése egyértelműen érdeke a fenntartónak is. A fogadó intézmény és a fenntartó érdekeltsége hatványozottan jelent meg akkor, amikor a helyi óvoda megszűnése miatt az önkormányzat az ellátási kötelezettség teljesítésének kényszere következtében térségi fenntartású intézmény létrehozását kezdeményezte, hisz akkor kiemelt normatívát igényelhetett nemcsak a bejáró, hanem a befogadó község gyermekei után is (városi jogállású települések esetében ez a lehetőség nem állt fenn).¹³⁵

Amennyiben a folyamat nem jut el a kisebb településen lévő óvoda bezárásáig, nemcsak megjelenhetnek, hanem általában fel is erősödnek a szegregációs jelenségek. Az intézmény bezárása ugyanis általában csak úgy kerülhető el, ha a hátrányos helyzetű vagy roma lakosság aránya nem válik taszítóvá, vagyis az óvoda társadalmi összetételének érdemi megbillenését igyekeznek mérsékelni. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy – többségében indirekt eszközökkel – nemcsak hogy nem segítik, nem támogatják, hanem egyenesen lebeszélük, akadályozzák a hátrányos helyzetű (roma) lakosságot a korai intézményhasználatban (Szabó-Tóth, 2007). Az aprófalvas településszerkezetű térségekben sajnos egyáltalán nem jellemző az óvodahasználat, itt a fentebb vázolt körzeti intézménnyé válás folyamata is csak a nagyobb településen indult el (Pik, 2002). A cigányság által magas arányban lakott térségek és települések kísértetiesen ugyanazt a térszerkezetet mutatják, mint az óvoda nélküliek, melyek lényegében le is fedik az aprófalvas településszerkezettel jellemezhető országrészeket.

¹³⁴ Általában a nő munkahelye e szempontból a döntő, de egyre gyakoribb, hogy ha a férfi dolgozik a közelebbi városban, például az igazgatásban, akkor ő viszi a gyermeket az óvodába. Egy bejáró szülő esetén már előfordul a jelenség, kettőnél szinte minden esetben ezt a megoldást választják.

¹³⁵ A 2007. évi CLXIX. tv. 31. § (1) a) pontja és a 3. számú melléklet 16.6.2. sora szerint 45 000, a 2009. évi CXXX. tv. alapján pedig 36 300 Ft/fő/év kiegészítő normatíva volt igényelhető az óvodába, általános iskolába járó tanuló után akkor, ha az óvodai, általános iskolai feladat ellátását legalább két településen, a területileg érintett többcélú kistérségi társulással kötött írásos együttműködési megállapodás alapján vállalta.

A köznevelési törvényben megjelent kötelező óvodai regisztráció és beíratás éppen ezen összefüggések alapján váltott ki komoly aggodalmakat és elutasítást a települések, valamint az intézmények körében. A gyorsuló szegregációs folyamatot ugyanis nem ellensúlyozhatja a bejáró normatíva eltörlése, de a területi ellátás direkt korlátozása sem. A bejáró szülők városi intézményhasználata szabad intézményválasztás esetén nehezen korlátozható, könnyen kijátszható, a fenntartó önkormányzat ellenérdekeltsége pedig a finanszírozási rendszer átalakításával csökkent, ráadásul az intézmény megmaradása a személyzet evidens érdeke, így a könnyen kezelhető, magasabb státuszú, egyéb segítségben is motiválható bejáró szülők fogadása egybeesik az ő érdekeikkel.

A verseny következményei az általános iskolai ellátás területi rendszerében

Az általános iskolai ellátásban annyival bonyolultabb a helyzet, hogy a nyolcéves képzési idő tradicionálisan és a hatályos szabályozás alapján két, a korábbi szerint három szakaszra oszlik, melyek között a szakrendszerű oktatás arányában van különbség. A szakrendszerű oktatás színvonalas megszervezése a szükséges szakemberek biztosítása miatt – tekintettel a tantárgyankénti óraszámokra – évfolyamonként egy osztállyal már nehézségekbe ütközhet. A mérhető-konyság szempontjából a két-három párhuzamos osztállyal működő intézmények nevezhetők jól szervezhetőnek.

A korábbi fogalomhasználat szerint az általános iskolai képzés bevezető és kezdő szakaszában nem szakrendszerű oktatás folyt, így évfolyamonként egy osztály esetén is jól szervezhető volt a képzés. Ez értelemszerűen a köznevelési törvényben szereplő, az alsó tagozatos képzéssel azonos szervezési modellt jelent. A jogszabályi előírásokat figyelembe véve húsz-huszonöt fős tanulócsoportok a nagyobb városok esetében is csak komoly szervezés eredményeként hozhatók létre, a kényszerek és a települési sajátosságok így jellemzően kisebb csoportokat eredményeznek, ami a fajlagos költségek növekedése miatt érdemben nehezíti a képzés finanszírozhatóságát, különösen a nehéz helyzetű önkormányzatok esetében. E szervezési dilemmákat, jellemzőket három általam végzett korábbi kutatási esettanulmányra¹³⁶ hivatkozva tekintem át:

- a) Egy jó költségvetési pozícióban lévő, az oktatási intézményeit magas szinten finanszírozó dél-alföldi középváros kapcsolt községében átlagosan tizennégy-tizenhét fős osztályokkal működő általános iskolai képzést (elsőől nyolcadik évfolyamig) folytató általános művelődési központ (kevés közművelődési funkcióval) költségvetési adatai szerint a megfelelési arány 2008-ban negyvenöt százalék körüli volt, közel százmillió forintos kiadási főösszeg mellett. A fenntartó település tehát valamivel több mint ötven millió forintot tett hozzá a normatívához, ami évente több mint háromszázezer forintot jelent gyermekenként (2. melléklet). Az érintett csatolt község inkább fiatalos korszerkezettel jellemezhető, lélekszáma enyhén növekszik,

¹³⁶ Az első hivatkozott vizsgálatot az OFA-kutatás kapcsán végeztem Békéscsaba MJV Önkormányzatának intézményeiben. A második a Békési kistérség fejlesztési programjának felülvizsgálatakor készült. A harmadik a Nógrád megyei Pásztói kistérség humán szolgáltatásait, azon belül a közoktatási alapellátások társulások formában szervezett biztosítását elemezte.

jelenleg ezerhét-száz fő körüli. A településrész abban is speciálisnak nevezhető, hogy évfolyamonként legfeljebb néhány (öt főnél kevesebb) gyermeket visznek be a város egyéb iskoláiba.

- b) Egy ezer fő körüli önálló alföldi község csak alsó tagozat fenntartására évfolyamonként egy osztállyal, a törvényi átlagnál valamivel alacsonyabb csoportlétszám mellett, iskolaotthonos, korrektül szervezett szolgáltatással és megfelelő infrastruktúrával 2008-ban 18 millió forintos fenntartói hozzájárulást költött. Ebben az iskolában nem működött a felső tagozat, amely fajlagosan költségesebb, eszközigényesebb, igaz normatívával is jobban finanszírozott. Ugyanakkor az iskolaotthonos ellátás jelentette a gyermekek napközbeni ellátásának legköltségesebb formáját, hiszen itt a szülők foglalkoztatásától függetlenül minden tanuló egész napos szolgáltatásban részesült.
- c) Egy északkelet-magyarországi, közel ötvenszázalékos cigány népességű község spontán szegregáció következtében szinte csak cigány tanulót nevelő, évfolyamonkénti egy osztállyal működő nyolcosztályos általános iskolájának fenntartásához 2009-ben minden kiegészítő normatíva lehívása mellett az önkormányzatnak több mint húsz millió forintot kellett hozzátennie. Az iskola infrastruktúrája leromlott, felszereltsége hiányos, a csoportok létszáma osztályonként tizenöt fő körüli, a személyzet szintén hiányos, részben közmunkával foglalkoztatott.

Egy átlagos magyarországi önkormányzat demográfiai helyzetét figyelembe véve azt mondhatjuk tehát, hogy önálló, első–nyolcadik évfolyamon működő általános iskolát a jogszabályi előírások betartása mellett kétezer- ötszáz fő fölött képesek működtetni jelentős anyagi áldozatvállalás mellett a települések. Kiegyensúlyozott működtetés a fentebb említett mérethatékonysági és szakember-ellátási elveket is figyelembe véve háromezer-ötszáz lakos fölött feltételezhető, különösen akkor, ha a teljes képzésre vagy az ötödik–nyolcadik évfolyamra (a társulási formának a kiegészítő normatíva miatt van fontos szerepe) bekapcsolódtak kisebb községek tanulói is. Az általános iskola első–negyedik évfolyama, évfolyamonként külön szervezett (nem összevont) osztályokkal már ezeröt-száz–kétezer fő fölött racionálisan megszervezhető, összevont osztályokkal pedig néhány száz fővel ez alatt is biztosítható a helyben elérhető szolgáltatás.

Az általános iskolai ellátásban a szabad intézményválasztásból következő fentebb részletezett folyamatok az óvodák esetében tapasztaltaknál jóval élesebben jelennek meg, aminek eredményeként a szegregációs jelenségek is felerősödtek. A kisebb, közepes és nagyobb településeken a folyamatok erőssége, gyorsasága eltérő, és a helyi közösségi válaszok is különbözőképpen alakulhatnak. Mindez nagyban függ az adott térség településszerkezetétől, a települések kapcsolatától, társadalmi összetételétől, közöttük a roma népesség arányától. Az általános iskolai ellátás térszerkezetének alakulásában így a rendelkezésre álló pénzügyi források mellett, ami szorosan összefügg a település fekvésével és méretével, a roma és más hátrányos helyzetű társadalmi csoportok helyi arányának van döntő befolyása.

Az iskolák esetében például lényegesen erőteljesebb a nagyobb városok gyermekelszívó hatása, mint a kisvárosoké vagy a kisebb térségek központi településeie (3. ábra). Az elitiskolák megjelenése szintén a városokra, ott is inkább a nagyobb városokra jellemző. Az iskolai szegregáció elsősorban ott jelentkezik, ahol a településen belül vagy a települések között is megfigyelhetők társadalmi szegregációs jelenségek. A hazai társadalomra jellemző előítéletek alapján mindez szorosan kötődik a roma népesség megjelenéséhez, területi elhelyezkedéséhez, vagyis azokhoz a térségekhez, településekhez, ahol a romák aránya magasabb, és ahol térben fizikailag is elkülönülve élnek. Vagyis egyrészt azokon a kisebb településeken jellemző, ahol a szelektív migráció miatt az előregedés mellett a roma népesség arányának növekedése figyelhető meg, másrészt azokban a városokban, ahol a társadalmi, etnikai csoportok térbeli elkülönülése érzékelhető, a szegényebbek és/vagy a romák egy tömbben élnek.

A szakirodalom kutatásokra hivatkozva egyértelműen fogalmaz: az oktatási szegregáció szinte minden esetben szorosan együtt jár a tárgyi feltételek, a pedagógiai munka és az egyéb szolgáltatások lényegesen alacsonyabb színvonalával (Forray, 1986, Kertesi, Kézdi, 2004). Így aki megteheti, a szabad intézményválasztásra hivatkozva a központi településre hordja iskolába a gyermekét, aminek evidens következményeként a helyben maradók társadalmi összetétele tovább romlik, és ez újabb, még mobil vagy kényszerűségből azzá váló csoportokat riaszt el a helyi iskola választásától.

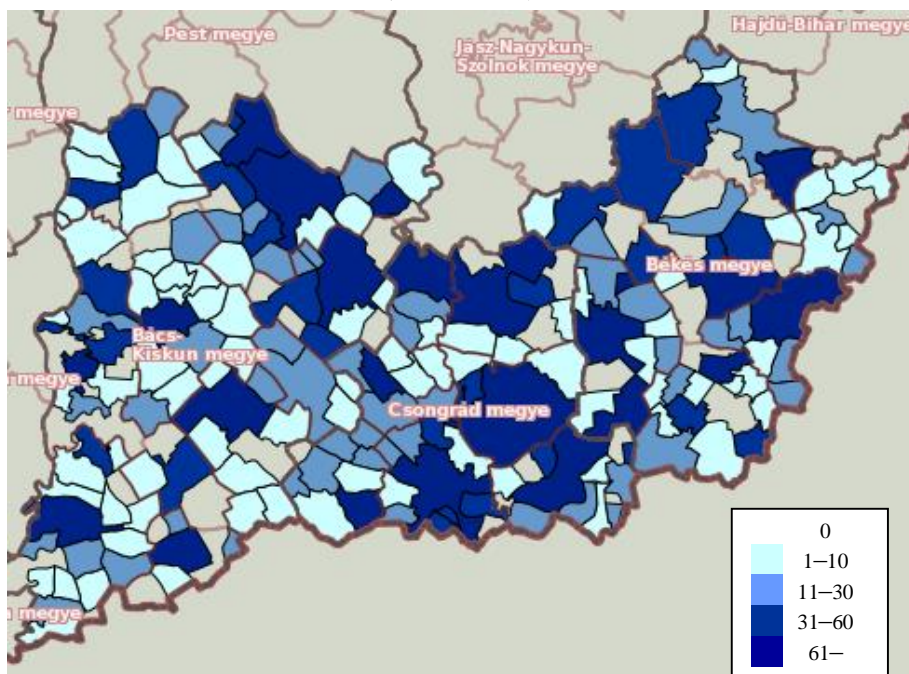
A nagyobb települések peremterületi (telepi) iskoláiban hasonló folyamatok játszódtak le (Karlovit, 2004). Legalább száznyolcvan olyan általános iskola működik hazánkban, ahol a roma tanulók többséget alkotnak, és további hetvenben – miután arányuk meghaladja a negyven százalékot – ez az állapot hamarosan elő fog állni (Havas, Liskó, 2006). Az ország összes általános iskoláját tekintve legalább háromezer roma többségű osztály található, közöttük ezernél több olyan, ahova csak romák járnak (Havas, 2008). Ezt az adatsort érdemes összehasonlítani az 1980-as évek elejével, amikor alig százötven ilyen osztályt tartottak számon (Havas, Kemény, Liskó, 2002). A roma tanulók aránya azóta a teljes népességben legfeljebb kétszeresére, a homogén roma osztályok száma azonban nyolcszorosára nőtt (Havas, Liskó, 2006). E példák is egyértelműen mutatják, hogy a elkezdődő szegregációs folyamatok általában öngerjesztők: az évfolyamonként néhány gyermek elvitelével induló jelenség akár hónapok alatt képes felgyorsulni, egy-két év után pedig teljesen szegregált és fenntarthatatlan intézményeket eredményezhet.

Az iskolai szegregáció egyre több helyen előforduló jelenségére válaszul – összhangban a szakmai közvélemény javaslataival (Kertesi, Kézdi, 2004) – a törvényhozás az elmúlt évtizedben több deszegregációs szabályt léptetett életbe¹³⁷, melyeknek két típusát különböztethetjük meg:

¹³⁷ Az 1993. évi LXXIX. tv. 65. §-ának 2) bekezdését beléptette a 2005. évi CXLVII. tv., a 66. § 2) bekezdését pedig a 2008. évi XXXI. tv. módosította. A közoktatási törvényt módosító 2007. évi LXXXVII. tv. 10. §-a pedig a Ktv. 82. § (6)–(10) új bekezdéseivel egészítette ki.

- az iskolai beiratkozás, felvétel rendjét, a körzeti ellátási kötelezettség részletszabályait, a körzetalakítás elveit, a túljelentkezésre vonatkozó eljárási szabályozásokat,
- a nyolc évfolyamnál kevesebb évfolyammal rendelkező iskolák tanulóinak továbbléptetését garantáló szabályozást.

3. ábra. Az általános iskolás bejáró tanulók száma a Dél-Alföldön
(TeIR, 2011)



Az első típusba sorolható szabályok az előforduló szegregációs csatornák lezárását célozták, egyre bonyolultabb, egyre bürokratikusabb eljárásokkal kívánták elejét venni a káros folyamatoknak. Az egyik ilyen csatorna (a szülők részéről ma is a leggyakrabban alkalmazott módszer), a körzeti ellátási kötelezettségre való hivatkozás miatt a lakóhely vagy a tartózkodási hely megváltoztatása. Az egyik szülő egyszerűen a jelentkezés időszakában bejelentkezik a körzetben lakó egyik rokona, ismerőse címére, majd a felvétel után valamikor kijelentkezik. E kijátszási technika ellenőrzése a lakcímnnyilvántartáson keresztül a beköltözés időpontjának megismerésével lehetséges, de ez esetben is megkívánná az életvitelszerűen történő ott tartózkodás közvetlen vizsgálatát, amit a fenntartók nem szívesen végeznek el. A másik csatorna (az iskola részéről) az általános iskolai felvételtkor alkalmazott felvételi vizsga bevezetése volt. Ezt a jogszabály kezdetétől tiltotta, ugyanakkor tagozatos képzés esetén lehetővé tette az alkalmasság mérését (például ének-zene, testnevelés), végül azonban a

törvény módosítása 1999-ben minden általános iskolában alkalmazható felvételi vizsgát törölt.¹³⁸

A deszegregáció direkt érvényesítését célozta az a szabály, mely kimondta, hogy azokon a településeken, ahol több általános iskola is működik, az egyes iskolák ellátási körzetét úgy kell kialakítani, hogy a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek aránya ne haladja meg tizenöt százaléknál nagyobb mértékben a települési átlagot. E szabály kiegészítő szabályaként jelent meg az a rendelkezés, hogy nem lehet kötelező felvételt előírni abban az iskolában, ahol a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók aránya meghaladná az ötven százalékot, és előírta, hogy a kötelező felvétel után a jelentkezők között sorsolással kell döntenet.¹³⁹ A köznevelési törvény – e szabályozási logikát átvéve – a több általános iskolával rendelkező települések körzethatárainak meghatározását úgy írja elő, hogy „kialakíthatóvá váljon a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek egyenletes aránya a nevelési-oktatási intézményekben”.¹⁴⁰

Minden szabály annyit ér, amennyit végre is hajtanak belőle. Nos, e szabályok végrehajtása gyakorlatilag ellenőrizhetetlen. A direkt kijátszás legelemibb technikája az iskolák összevonása, valamint a gyermekek telephelyek szerinti önkéntes vagy lakóhely szerinti elosztása, vagyis etnikai szétválogatása. Az e lépésekkel kapcsolatos tapasztalatok megítélésében nincs vita a szakemberek között, egyöntetű vélemény, hogy ott, ahol a helyi társadalom szegregálni akar, és az intézmény irányítása a helyi társadalom által választott – attól újraválasztásában függő – önkormányzati testület hatáskörében van (fenntartó), a deszegregációs szabályokra azok közös kijátszása lesz a válasz, különösen akkor, ha az ellenőrzés, büntetés rendszere nem működik megfelelően.

A második típusba sorolható szabályokra azért volt szükség, mert felgyorsuló iskolai szegregáció esetén, ha a hátrányos helyzetű kistélepülés intézménye nyolc évfolyamnál kevesebbel működött, egyszerűen egyik közeli település nagyobb intézménye sem akarta felvenni a nehezen kezelhető, problémás, többségében roma tanulókat, hisz attól tartott, hogy ez az intézmény keresettségét érdemben csökkentheti. Ha nincs befogadó partnerintézmény, a tanulók kiszolgáltatottak, a kisebb települések pedig arra kényszerülnek, hogy akkor is tartsák fenn a nyolc évfolyamot, ha az szakmai, pénzügyi és társadalmi szempontból is aggályokat vet fel. E jogszabályváltozások kiegészülve a társulásban fenntartott intézmények kiegészítő normatívájával egyrészt érdekelttbbé teszik az együttműködésben a befogadó intézmény fenntartóját is (hiszen minden, a közös fenntartású intézményben tanuló gyermek jogán lehívható a többlettámogatás), másrészt biztosíthatóvá válik az elkülönített első–negyedik évfolyam még racionális megszervezése helyben is. Ez utóbbi elemet segítettő a jogalkotó megtartotta az ún. összevont osztályok indításának a lehetőségét. Bár so-

¹³⁸ Az 1993. évi LXXIX. tv. 66. § (1). E módosítást az 1999. évi LXVIII. tv. léptette életbe. Miután azonban a törvény 28. § (2) bekezdése szerint van nyolc- és hatosztályos gimnázium is, így nem tiltott az ezekbe történő jelentkezéskor a felvételi vizsga szervezése.

¹³⁹ Az 1993. évi LXXIX. tv. 66. § (2)–(5). Életbe léptette a 2008. évi XXXI. tv.

¹⁴⁰ 2011. évi CXCV. tv. 50. § (6)

kan kritizálják az összevont osztályok általános képzésben történő alkalmazását, egyértelműen állítható, hogy e szabálya a kisebb településeken érdemben javítja az iskolai képzés helyi fenntartásának esélyeit. A kistélepi iskolák fennmaradásának feltétele ezzel jogilag a szükséges szakemberek és a megfelelő tárgyi eszközök biztosítására (eszköz- és felszerelési jegyzék) korlátozódik.

A pozitívnak tetsző jogszabályváltozások ellenére az elmúlt évtizedben folyamatosan csökkent a kistélepi iskolák száma. Ennek oka lehetett a pozitív ösztönzők hatásait annulláló, továbbra is fennmaradt pénzügyi ellenérdeklenség. A gyermekenként évente lehívható társulási többletnormatíva ugyanis rendkívül alacsony volt (Balázs, 2007a). Ezt bizonyítják a hivatkozott esetanulmányok is, amelyek szerint a fenntartó gyermekenként az éves normatíva többszörösét kényszerült az állami normatív támogatáshoz hozzátenni. Ki kell azonban emelni, hogy e fenntartói többlethozzájárulás lényegesen nagyobb arányban kötődött az iskolai keretek között nyújtott szociális jellegű önkormányzati szolgáltatásokhoz (étkeztetés, gyermekek napközbeni ellátása, felügyelete, többlet-tehetséggondozás, felzárkóztatás stb.), mint a közvetlen oktatáshoz.

Az iskolai szegregáció jelenséghatárának két kevésbé közkeletű formájára szeretném még felhívni a figyelmet:

- a) Amennyiben egy kisebb település első–negyedik évfolyamon működő iskolájába nagy számban járnak hátrányos helyzetű cigány tanulók, a befogadó település helyi társadalma az ő megjelenésükre az ötödik–nyolcadik évfolyamon úgy reagálhat, hogy a felső tagozatra beviszi gyermekét egy közeli városi általános iskolába, vagy bejelentkezik a városban működő nyolc- vagy hatosztályos gimnáziumi képzésbe. Ez hasznos a fogadó intézménynek, mert feltölti az osztályokat, így javítja a fajlagos mutatókat, csökkenti a fenntartói hozzájárulás összegét. Ez esetben tehát két lépésben történik a szegregáció.
- b) Ha egy településen erős szegregálási szándék jelenik meg (akár a kapcsolódó község tanulóival, akár a helyi romákkal, vagy mindkettővel szemben), a deszegregációs szabályok kijátszásának több esetben bevált módszeréhez nyúlnak: az egyik helyi iskolát vagy a helyi iskola egyik egységét a fenntartó önkormányzat átadhatja üzemeltetésre valamely egyháznak vagy alapítványnak. Miután így a településen marad önkormányzati fenntartású intézmény, nem kell közoktatási megállapodást kötni az újabb fenntartóval, vagyis egyrészt az iskola részesülhet az egyházi kiegészítő normatívában, másrészt nem vonatkoznak rá a körzeti ellátás és felvétel deszegregációs szabályai, harmadrészt pedig a település részben vagy egészben mentesül az ebbe az iskolába járó gyermekek után fizetendő fenntartói hozzájárulástól.¹⁴¹ Ez esetben tehát nemcsak a kiegészítő normatívák lehívása a cél, miként a fenntartók összjátékára korábban utaltam,

¹⁴¹ Az önkormányzat ilyen esetekben általában hozzájárul a költségekhez, de lényegesen kisebb mértékben, mint azt a saját fenntartású intézmény esetén kellene tennie. A normatív támogatás, az egyházi kiegészítő normatíva és ez az összeg együtt azonban érdemben több, mint amit különben kaphatna az intézmény.

hanem direkt módon a deszegregációs szabályok kijátszása is mégpedig úgy, hogy a szegregáció egyszerre jelenti az alacsony státuszúak, cigányok elkülönítését és a helyi elit külön intézményének megszervezését is, ráadásul ez utóbbi egy gyerekre vetítve lényegesen több állami támogatásban részesül, mint a sokkal nehezebb feladatot ellátó iskola. Ezt a kijátszási technikát próbálta korlátozni a törvényhozás azzal a szabállyal¹⁴², mely szerint az állami kiegészítő normatívában részesülő fenntartó (egyház, országos kisebbségi önkormányzat) a fenntartásában működő óvodával vagy általános iskolával részt vesz a kötelező felvételt biztosító feladatellátásban. Ennek során az intézmény felvételi körzetének kell tekinteni a teljes települést, ahol az (vagy telephelye) működik. A fenntartó és a feladatellátásért felelős helyi önkormányzat közösen meghatározza azt a gyermeklétszámot, amelynek felvételét nem tagadhatja meg az intézmény, és ami nem lehet kevesebb, mint az összes felvehető huszonöt százaléka. (Értelemszerűen ekkor is érvényes az a szabály, hogy a kötelező felvételt biztosító intézményekben előnyben kell részesíteni a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekeket.) A változtatás pozitív szándéka e módosítás kapcsán sem vonható kétségbe, de hogyan várható el annak az önkormányzatnak az aktivitása a deszegregációs szabályok kikényszerítésében, amelyik épp a társadalmi szegregáció támogatására szövetkezett az érintett fenntartóval?

A két típusba sorolható szegregációs jelenségek azért is érdekesek, mert olyan technikát, gyakorlatot alkalmaznak, amit a 2011 végén megváltozott jogszabályok sem kezelnek, talán nem is kezelhetnek. A köznevelési törvény konzekvensen követi azt a korábbi jogalkotói gyakorlatot, mely igyekszik korlátozni a szegregációs jelenségek előfordulását. Ebben a legfontosabb előrelépést azonban nem a direkt deszegregációs szabályokkal érte el, hanem a fenntartás és finanszírozás rendszerének átalakításával. A kistélepülési oktatási-nevelési szolgáltatást és az infrastruktúra egészét – annak állami fenntartásba vonásával – elválasztotta a helyi közösségi erőforrásoktól, azok hiányának következményeitől. Az államosításkor meglévő különbségek kiegyenlítése értelemszerűen nem mehet egyik napról a másikra, ezért még vannak eltérések a szolgáltatások között, de az állam az átvétellel garantálta a szolgáltatás megtartását és megfelelő színvonalát is.

A szolgáltatás megtartásának garantálásában a kistélepülések közösségei számára megítélésem szerint egy kimondottan fontos és indokolt vállalást is megfogalmaz az új köznevelési törvény: azon települések esetében, ahol legalább nyolc óvodás- vagy általános iskolás korú gyermek lakik, biztosítja az ő helyben történő képzésüket, gondozásukat.¹⁴³ Az új jogszabályok tehát kétségkívül érdemi előrelépést jelentenek a kistélepülések oktatási szolgáltatásaiban, ugyanakkor csak részben csökkentik a szegregáció veszélyét, hiszen nem szüntetik, nem szüntethetik meg annak legfontosabb társadalmi mozgatórugóit: az

¹⁴² A közoktatási törvényt módosító 2007. évi LXXXVII. tv. 10. §-a a Ktv. 82. § (6)–(10) új bekezdéseivel a kötelező felvétel szabályait kiterjesztette a kiegészítő hozzájárulásban részesülő egyházi és kisebbségi önkormányzati intézményekre.

¹⁴³ 2011. évi CXCV. tv. 89. § (1)

előítéleteket, a túlzott versenyszemléletet és a gyermekek képességek (illetve társadalmi helyzet, státusz) szerinti elkülönítésének igényét.

3. Második szelekció: az általános iskola utáni továbbtanulás

A tradicionális hazai intézményrendszer második szelekciós pontja az általános iskola befejezése után következett be, és szinte véglegesen eldöntötte a gyermek pályáját. Az első szelekciós ponthoz hasonlóan ez is generális volt, vagyis minden tanuló kilépett a korábbi intézményéből (megszűnt a tanulói jogviszonya).¹⁴⁴ A továbblépés két alapvető irányát biztosította a rendszer: a munkába állást (azok számára, akik a tankötelezettségi kort az általános iskolában érték), illetve a továbbtanulást. Továbbtanulni (formálisan négy) gyakorlatilag három intézménytípusban lehetett: szakmunkásképző intézetben (szakiskolában¹⁴⁵), szakközépiskolában és gimnáziumban. Egy intézményben e három képzési szint, illetve irány közül csak egy működhetett, azaz nem voltak vegyes intézmények.

Az intézményrendszer egészét tekintve e váltásnak különös jelentősége volt. Míg az általános iskola területi elven szerveződött, vagyis az általános iskolákban legfeljebb az egyes osztályok között volt lehetőség a gyermekek képességek, adottságok alapján történő szétválogatására, az általános iskola befejezésekor ez minden gyermeket érintően intézmények szerint történt, hiszen a képzési szint végeredményben képzettségi szintet is jelentett. Itt dőlt el, hogy valaki szakmunkás vagy középfokú végzettségű szakember lesz, illetve jó eséllyel beléphet-e a felsőoktatásba. A szelekció emellett a szakmatanulást is jelentő képzéseknél (szakmunkásképzés, szakközépiskola) képzési irány szerint is megtörtént, mivel a gazdasági ágazatok mentén szerveződtek a szakmai képzést nyújtó intézmények (gépészet, építőipar, kereskedelem, egészségügy stb.) (Benedek 2003).

A ma használt fogalmak szerint mind a szakközépiskolában, mind a szakmunkásképzésben párhuzamosan folyt a szakmai (elmélet és gyakorlat) és a közismereti képzés. A tanulók a nyolcosztályos általános iskola elvégzése után így azonnal bekapcsolódtak a szakmai képzésbe (is), vagyis az iskolarendszerű szakképzésben a pályaválasztás véglegesen eldőlt a tanuló tizennégy éves korában. A tanulószerveződéses képzés csak a szakmunkásképző intézetekben működött, ellenben ott általános volt, a gazdasági kapcsolatok pedig értelemszerűen szorosan kötődtek a szocialista állam gazdasági, társadalmi rendszeréhez,

¹⁴⁴ Formálisan ellenpéldának tűnhetne az a néhány egyetemi gyakorlóiskola, amely az általános iskola első évfolyamától képzett a gimnáziumi érettségiig. Azonban ezekben az intézményekben is megtörtént a tanulók kilépése a nyolcadik évfolyam elvégzése után, majd belépése a gimnázium első évfolyamára, vagyis a be- és kilépés belül lejátszódott. Ezt erősíti, hogy egyrészt minden esetben több párhuzamos osztály indult a gimnáziumban, mint amennyi befejezte az általános iskolát, vagyis evidensen be lehetett jelentkezni kívülről a gimnáziumi képzésbe, másrészt a volt saját tanulók felvétele is jelentkezés alapján történt, és a végzettek közül sokan máshol folytatták tanulmányaikat.

¹⁴⁵ Az 1985. évi I. tv. a szakiskola intézménytípusát elkülöníti a szakmunkásképző intézettől. Az előbbiben két-, az utóbbiban hároméves a képzés. Az utóbbi bármely szakirányba képezhet, az előbbi ezzel szemben csak konkrét irányokba. A tv 84. §-a sorolja fel ezeket: egészségügyi szakiskola, gép- és gyorsíró szakiskola és speciális szakiskola.

intézményeihez, szervezeteihez. Ennek megfelelően a szakmunkásképzésben az intézményi tanműhelyek szerepe mellékes volt, csak a legalapvetőbb gyakorlati ismeretek megtanítását, begyakorlását célozta. A képzés gyakorlat- és felhasználóorientált volt, azaz egyértelműen a szocialista nagyipar számára biztosított nagy tömegben alacsony presztízsű szakmunkást, betanított munkást (Kézdi, 2008). Ennek megfelelően az általános képzés minőségének nem volt jelentősége, így az iskolák tantestületeiben is a szakma volt a fontos. Ez a szemlélet érvényesült az alkalmazott pedagógiában: a hangsúly nem a nevelésen, hanem a fegyelmezésen és büntetésen volt (Liskó, 2008). A szakközépiskolák ugyanakkor minden elméleti és gyakorlati képzést saját intézményi bázisukon szerveztek meg, vagyis az iskolai tanműhelyek lefedték a képzés teljes egészét, külső gazdasági kapcsolatok csak a nyári ún. üzemi gyakorlatokra vonatkoztak. A szakközépiskolai képzéshez több képzési irányban kapcsolódhatott a további egyéves képzési időt jelentő technikusképzés¹⁴⁶, ami az üzemi középvezetői szint számára biztosított szakembereket. Őket nevezték a „melósok” és az ún. „fehér köpenyesek” (vezetők) közötti szintet jelentő „kék köpenyeseknek”.

A szakmunkásképzés lezárását a szakmunkásvizsga jelentette, ami szakmai végzettséget igazoló dokumentumot adott. A szakközépiskolát ún. szakmai érettségi zárta, ami egyrészt szakmai végzettséget igazolt, és lehetővé tette az annak megfelelő munkaerő-piaci elhelyezkedést¹⁴⁷, másrészt az érettségi biztosította a felsőoktatásba való bekapcsolódás lehetőségét. A gimnáziumban csak közismereti képzés folyt, a képzést pedig az érettségi vizsga zárta le. Azoknak a fiataloknak, akik nem tanultak tovább a gimnázium elvégzése után, lehetőségük volt az érettségivel történő elhelyezkedésre (egyresztratív munkakörökbe), a munka melletti továbbtanulásra a felsőoktatásban, vagy bekapcsolódhattak a szakmunkásképzésbe esti, levelező vagy nappali tagozaton. E fiatalok nappali rendszerű képzése szakmunkásképző intézetben vagy szakmunkásképzést is folytató szakközépiskolákban elkülönítetten szervezett csoportokban, kétéves időtartammal folyt.¹⁴⁸

Ez az egyértelmű struktúra a rendszerváltás után több lépcsőben felbomlott, átalakult, ugyanakkor rengeteg részelemében továbbélt, alakítva, befolyásolva szinte minden részfolyamatot, közöttük például a pályaválasztást is.

A következőkben – nem részletezve az átalakulás teljes folyamatát, a logikai összefüggésekre koncentrálva – összefoglalom azokat a strukturális változásokat, változásirányokat, amelyek lényegesek a mai rendszer működése szempontjából, és amelyek alapvetően változtatták meg az általános iskola utáni továbbtanulással összefüggő döntéseket.

Miként fentebb részleteztem már, a rendszerváltás előtti időszakban az általános iskola befejezése generális szelekciós pont volt: minden gyermek kilé-

¹⁴⁶ 1985. évi I. tv. 79. § (2)

¹⁴⁷ Azoknak, akik a szakközépiskola végén nem tettek érettségit, lehetőségük volt a szakmunkás képzettségnek megfelelő szakmai végzettség megszerzésére a szakközépiskola elvégzésével is (1985. évi I. tv. 79. § (2)).

¹⁴⁸ 1985. évi I. tv. 81., 83. §

pett korábbi intézményéből, és jelentkezett, majd továbblépett egy másik intézménybe, aminek eredményeként egy teljesen más képzési rendszerbe (képzési szint és irány szerint) került be. Ez a generális szakaszhatár a rendszerváltás után a gomba módra szaporodó nyolc-, majd hatosztályos gimnáziumokkal sokak számára megszűnt, illetve esetükben az intézményváltás időben előbbre, fiatalabb korra került át.

Rendhagyó szerkezetű gimnáziumok; történelmi, pedagógiai, „gyermekszervezési” innováció

A szocializmusban rögzített négyosztályos gimnáziumi modell relativizálódásának több oka is volt. Az egyik nyilvánvalóan a szocializmus előtti oktatási tradíciókhoz való visszatérés, így az újonnan létrejött nyolcosztályos gimnáziumok főképp egyházi intézmények formájában alakultak újra, többségükben a második világháború előtt működő nagy hagyományú egyházi intézmények korábbi épületeinek visszakерülésével együtt. A modell a tradíciók mellett kétségkívül pedagógiai szempontból is érdekes, hisz így a szakrendszerű oktatás korábban is meglévő nyolc évfolyama egy intézményben, közös nevelőtestülettel szervezve elvi lehetőséget teremt a képzési tartalom újragondolására is, a 4 + 4 éves építkezés 8 éves szerkezetben történő átépítésére.

A hatosztályos gimnáziumok létrejötte ezzel szemben szorosan kötődött a pedagógiai szakaszokkal kapcsolatos, korábban már részletesen ismertetett szakmai vitához.¹⁴⁹ A 6 + 6 osztályos építkezés melletti érvek egyrészt az alapozó szakasz meghosszabbítását célozták, másrészt a szakrendszerű oktatás két négyéves periódusát kívánták egybeszervezni (négyéves közbülső szakasz), ami egyúttal kitolja az általános képzést (és a tankötelezettséget) tíz évre (tizenhat éves korig), amit az érettségire történő intenzív felkészítő szakasz zár le szintén szakrendszerű szervezésben. E logika szerint a tizedik évfolyam elvégzése után az ún. alapvizsga letételével záródik az általánosan képző szakasz, és kezdődik a szakmatanulás vagy az érettségire való felkészülés. Elméleti alapon közelítve a modell az ún. tizenkét éves egységes iskola (Loránd, 1997), az angolszász országokban jellemző „comprehensive school” rendszerével adekvát, melyben intézményen belül adódik a diák számára elágazás, alternatív továbblépési lehetőség, nincsenek intézményközi szelekciók, a csoportszervezés biztosítja a megfelelő haladást, a képzési szintek és irányok rögzítését, elkülönülését.

Az egységes iskola modelljét több kísérleti pedagógiai program támogatta hazánkban is. A '90-es évek közepén még közel tíz városban folytak e pedagógiai modell szerint működő programok (Loránd, 1994), közöttük a Dél-Alföldön, Békéscsabán a Madách Utcai Általános Iskolában. A szelektív logikát követő hazai középfokú képzési rendszerrel azonban e gondolkodás nehezen volt összeegyeztethető, így az évtized végére a próbálkozások többsége lezárult. Békéscsaba képzési rendszere minden elemében a szelektív építkezés logikáját

¹⁴⁹ A viták tartalmi kérdéseinek alapos áttekintését adja Forray és Kozma (1992) tanulmánya, amely még az 1993-as törvénykezést megelőző időszakban készült.

követe, így ebben a környezetben sem működhetett egységes iskola. Más területi-szervezési térben, például az Alföld nagy határral rendelkező hat-tizenöt-ezer fős mezővárosaiban ugyanakkor ma is relevánsnak vélem e modellt. Ezt a területi léptéket említi Kozma is, amikor „közös középiskola” néven a „művelődési városközpontok” modelljét kifejtő koncepciójában olyan térségek számára ajánlja bevezetését, „amelyekben egyébként a középfokú oktatás nem lett volna megszervezhető” és így „egyetlen szervezeti keretben különböző tanulmányi programokat kínálhatnának a vonzáskörzetükbe tartozóknak” (Kozma, 2002, 47.). Sajnálatos, hogy induláskor a területi lépték nem vált alapkérdéssé – ez nagyban hozzájárult a kísérletek félbeszakadásához. A modell azonban a pedagógiai gondolkodás ma is gyakran hivatkozott iránya. Jelentősége a középfokú képzés területi rendszerét is átalakító TISZK-modell bevezetésével, valamint az ennek következtében a középfokú ellátás kapcsán is egyre gyakrabban felvetődő területi integráció előtérbe kerülésével nőtt meg ismét.

Nyilvánvaló tehát, hogy ez a modell a hagyományos nyolcosztályos általános iskolai (azon belül a 4 + 4 éves építkezési rendszerrel), továbbá a szelektíven építkező és térben is egyre centralizáltabbá váló hazai középiskolai intézményszervezési tradícióval nehezen volt összeegyeztethető.

A közoktatási törvény 1996-os módosítása ugyanakkor – kompromisszumos megoldással – kísérletet tett bevezetésére:

- Beépítette a közoktatási törvénybe az ún. alapműveltségi vizsgát.
- Megerősítette azt a közoktatási törvény 1993-as elfogadásakor már megfogalmazott és felmenő rendszerben el is indított átalakítást, mely szerint szakiskolában csak a tizedik, szakközépiskolában pedig a tizenkettedik évfolyamon kezdődhet a szakképzés. Az általánosan képző szakasz kitolása tíz évre és elválasztása a szakképző szakasztól, a képzési szakaszok rendszerét teljesen átalakította.
- A szakmai viták és ellenállás miatt azonban nem nyúlt az intézményszervezethez, mindössze lazított a merev szabályokon. A 6 + 4 + 2-es építkezés második hat évére vonatkozó szakmai, tartalmi, pedagógiai logikán sem változtatott, csupán kinyitotta az ajtót a változtatások előtt.

E kinyitott ajtót a közoktatási törvény kormányváltás utáni 1999-es módosítása egyértelműen becsukta.¹⁵⁰ Az intézményszervezésben ennek eredményeként a tízosztályos általános iskolák visszatértek a nyolcosztályos rendszerhez, a hatosztályos gimnáziumok életében azonban semmi változás nem történt. Nem szűntek meg, nem alakultak át, legfeljebb indítottak nyolcosztályos képzést is. A megszüntetés konfliktusát ugyanis a vezető kormánypártok nem vállalták fel, pont úgy, mint ahogy a korábbiak sem, vagyis az intézményszervezésre vonatkozó szabályok legfeljebb annyiban változtak, hogy apróbb módosításokkal minden mehetett tovább. A törvény 1999-es módosítása a tartalmi szabályozás rögzítésével azt is nyilvánvalóvá tette, hogy sem a nyolc-, sem a

¹⁵⁰ Az 1999. évi LXVIII. tv. 5. §-a lényegében visszaírta a törvénybe az 1993 előtti nyolc évfolyamos általános iskolát, rögzítette a 4 + 4 éves építkezés szabályát, és ennek megfelelően átirta a Nemzeti alaptanterv tartalmi szabályozását is, egyúttal bezárta a kapukat a nyolcosztályostól eltérő modell szerinti általános iskolák előtt.

hatosztályos gimnázium nem jelenthet érdemi pedagógiai innovációt. Tartalmi jelentősége legfeljebb a tizennégy éves kor előtti kiválasztásban, az érettségire és felsőoktatási felvételre orientáló képzés hosszabb időintervallumában, pedagógiai szempontból pedig a kisebb korban könnyebb és hatékonyabb közösségszervezésben jelent meg.¹⁵¹

Mindezek után joggal tehető fel a kérdés, hogy mivel magyarázható mégis a nyolc- és hatosztályos gimnáziumi képzések népszerűsége a szolgáltatást nyújtók és igénybe vevők részéről egyaránt. Az intézmények oldaláról közelítve két fontos okot kell említeni, melyek szorosan összefüggnek, és végeredményben mindkettő a gyermekekért, tanulókért folyó verseny következménye.

Egy gimnázium presztízse, keresettség – miután a felsőoktatási felvételre orientáló képzést nyújt – szorosan kötődik a felvételi eredményekhez, ami nagyban függ az intézménybe járó tanulók összetételétől, képességeitől. A gyermekszám csökkenésének időszakában egyre keményebb verseny folyik a jó képességű, tanulás- és tudásorientált családokba tartozó gyermekekért. Az ilyen tanulók aránya évfolyamonként statisztikailag jól mérhető és közel állandó arányúnak tekinthető, ami a kisebb létszámú évfolyamokon értelemszerűen kevesebb ilyen gyermeket jelent. A nagy iskolák teljes kapacitásának feltöltésekor így a felvételi ponthatár lejjebb csúszik, rosszabb eredménnyel is be lehet kerülni az iskolába, ami kevésbé jó felvételi eredményeket vetít előre, vagyis hátrább csúszást sejtet az országos rangsorokban, aminek a presztízsz, keresettség szempontjából jelentősége van. Ha azonban az intézmény növeli a képzés időtartamát, vagyis nyolc- vagy hatosztályos képzést indít, évfolyamonként kevesebb tanulóval is megtelik az intézmény. Például egy huszonnégy tanulócsoporthoz (osztály) elhelyezésére szolgáló épületben négyosztályos gimnáziumi képzésnél¹⁵² évfolyamonként hat párhuzamos osztály működhet, ami harmincöt fős osztályokkal számolva kétszázötven tanuló felvételét jelenti évente. Hatosztályos gimnázium esetén az évfolyamonkénti osztályszám négy, nyolc-osztályosban három; ez száznegyven, illetve százöt gyermeket jelent. A gyermekszámcsökkenés időszakában tehát az intézmény megtöltésének evidens stratégiája, különösen a minőségi képzést nyújtó intézményekben, a képzési időtartam növelése (Pusztai, 2009). Ez az érdek megjelenik a nyelvi, informatikai alapozó évfolyamok és a két tanítási nyelvű képzések népszerűségében is (Balázs, 2007b).

A hosszabb képzési időtartam másik előnye, hogy a gyermekek kiválasztására (felvételére) akkor van lehetőség, amikor kevés a versenytárs, ráadásul a korai kiválasztás a szülő számára is fontos, hisz így a gyermek tíz- vagy tizenkét éves korában megszerezheti a majdani sikeres felsőoktatási felvételi esélyét. Vagyis az intézmény érdeke találkozik a szülők érdekével.

¹⁵¹ E szempont érvényessége ma is komoly szakmai vita tárgya. Az alacsonyabb életkorra jellemző könnyebb közösségszervezéssel szemben a később gyorsuló klikkesedés, a merevebb, zártabb, rögzültebb belső kapcsolati háló, és a kimaradás, kirekesztés nagyobb kockázata hozható ellenérvként fel.

¹⁵² Itt most az egyszerűség kedvéért nem beszélünk a nyelvi alapozó képzésekről vagy a két tanítási nyelvű képzésről.

Természetesen mindez szorosan visszahat a versenytársak stratégiájára is. Ha egy nagyobb településen (vagy térségben) megjelenik egy rendhagyó szerkezetű gimnázium, nagy a valószínűsége, hogy mások is követik a példát, különösen akkor, ha valóban sikeresen tud lenyűlni a gyermekekért. Ha ez a folyamat felgyorsul, újabb és újabb rendhagyó intézmények jelennek meg, akkor a verseny a korai kiválasztás időpontjára is áthelyeződik. Ha egy városban több ilyen képzési szerkezetben dolgozó intézmény működik, a gyermekek kiemelése az általános iskolából visszahat a felső tagozat szervezésére és finanszírozására. Ha a nyolcosztályos gimnáziumok mellett több hatosztályos gimnázium is működik, a folyamat öngerjesztővé válhat, hiszen az osztályközösségekből épp a tanulásban sikeres, húzó, vezető, pozitív személyiségek esnek ki, ami súlyosan visszahat a közösség működésére éppen akkor, amikor a gyermek életében a kortárs csoport szerepe felértékelődik. E negatívabbá váló iskolai közösség veszélye miatt a gyermekeiket azok is elmenekíthetik az osztályból, akik különben nem választottak volna rendhagyó modellű intézményt, ráadásul így az iskola egészének életében fontos szerepet betöltő „nagyok” (nagyobb gyermekek) között érdemben megnő a problémások, a tanulásban sikertelenebbek, a magatartási zavarokkal jellemezhetők aránya, ami az egész iskola kerekségére is visszahat, beindítva egy negatív szegregációs folyamatot.

Ennek az öngerjesztő folyamatnak a szabályozás következtében csak akkor képes ellenállni egy önkormányzat, ha nem jön létre több egyéb fenntartásban működő rendhagyó szerkezetű gimnázium. Ha egy nagyobb városban a nyolcosztályos gimnáziumi osztályok száma meghaladja a négyet, és emellett két-három hatosztályos gimnáziumi osztály is elindul, az önkormányzati iskolák négyosztályos gimnáziumként olyan versenyhátrányba kerülhetnek, amit nem vállal a fenntartó, ezért a vezető gimnáziumok számára általában lehetőséget teremtenek legalább egy-két rendhagyó osztály indítására.

A gimnáziumi képzés lefelé terjeszkedésének a fentebb sorolt jelenségek mellett vannak szakmai, költségvetési és további társadalmi kockázatai is. A szakmai kockázat körültekintő tervezéssel orvosolható. Abból következik ugyanis, hogy a tíz-tizennégy és a tizennégy-tizennyolc éves korosztály eltérő pedagógiai megközelítést, gyakorlatot követel. Elvileg az egyetemi végzettséggel rendelkező szaktanárok mindkét korosztály oktatását végezhetik, a tapasztalatok szerint azonban erre az áttérésre magas színvonalon csak kevesen alkalmasak közülük. A lefelé építkezés tehát csak akkor lehet pedagógiaiilag is sikeres, ha a szakembergárda összetételében megfelelő hangsúlyt kap a korosztályi szempont figyelembevétele.

A szakirodalom egyértelműen megerősíti azt a vélekedést, mely szerint a kiválasztás szabályainak, gyakorlatának és az intézmények térbeli elhelyezkedésének eredményeként a rendhagyó szerkezetű egyházi fenntartású gimnáziumok társadalmi összetétele kedvezőbb képet mutat, ami a szülők magasabb iskolai végzettségében, a családok kedvezőbb anyagi helyzetében, a tanulók magasabb teljesítményében és a veszélyeztetett vagy hátrányos helyzetű diákok alacsonyabb arányában is megjelenik (Pusztai, 2009). Az adatok tehát alátámasztják azt a közvéleményben sommásan megfogalmazódó állítást, miszerint

a rendhagyó szerkezetű gimnáziumok a magasabb státuszú, értelmiségi családok preferált intézményei (Imre, 2005). Egy néhány éve végzett kutatás szerint a diplomás szülők gyermekeinek tízszer nagyobb az esélyük arra, hogy rendhagyó szerkezetű gimnáziumba járjanak, mint szakiskolába; az alacsonyan iskolázott szülők gyermekei ezzel szemben nyolcszor nagyobb eséllyel kerülnek szakiskolába, mint rendhagyó szerkezetű gimnáziumba (Liskó, 2003). Nem véletlen tehát, hogy az egyházi intézmények között lényegesen kevesebb szakképző iskola (3. melléklet, 2. táblázat) vagy négyosztályos gimnázium található (Imre, 2005). Mindez – tekintettel az egyházi kiegészítő normatívára – azt is jelenti, hogy az egy személyre vetített állami támogatás érdemben magasabb a rendhagyó gimnáziumba járók esetében. A nyelvi, informatikai alapozó évfolyamoknál hasonló tendenciák figyelhetők meg (Balázs, 2007b) annak ellenére, hogy a hátrányos helyzetű térségek, települések iskoláiból kikerülő, tehát kevésbé színvonalas szolgáltatásokhoz hozzáférő tanulók számára létesült e program.

Az önkormányzatok a fejkvótaalapú finanszírozás időszakában pénzügyi szempontból egyértelműen érdekelték voltak az egyházak intézményfenntartó szerepének növelésében, hisz az oda járó tanulók után nem kellett megfizetniük a fenntartói hozzájárulást. Az egyházi kiegészítő normatíva miatt ezzel párhuzamosan tovább növekedtek az állam költségvetési összkiadásai. Az önkormányzatok ugyanis a közép fokú oktatás esetében nem kötöttek közoktatási megállapodást az egyházi intézményekkel, hiszen azok nem átvállalták, hanem csak színesítették a szolgáltatást. A ki nem fizetett önkormányzati fenntartói hozzájárulás pedig szabad forrásként egyéb önkormányzati célok fedezetéül szolgálhatott, vagyis nem váltott ki állami forrást.

Ezen összefüggések miatt az új évezred első évtizedében az oktatási kormányzatokat foglalkoztatta az egyházi kiegészítő normatív támogatás, valamint a hat- és nyolcosztályos gimnáziumok átalakításának gondolata. Az előbbi ügyben az egyházak határozott tiltakozása ellenére mindössze annyi történt, hogy a 2008-ra és a 2009-re vonatkozó költségvetésben csökkentek a normatívák, méghozzá úgy, hogy közben tovább romlott az alapnormatívák megfelelési aránya is, vagyis a problémakör megoldásában történő előrelépés helyett csupán a költségvetés kiadáscsökkentési szempontjai érvényesültek. A második kérdésben a gondolkodás a nyolcosztályos intézmények megszüntetésének irányába indult el, de a várható ellenállás, illetve az ezzel is összefüggő végrehajthatatlanság miatt lényegében a felvetődés pillanatában el is halt az ötlet.

A rendhagyó szerkezetű gimnáziumok elitizálódásának korlátozása érdekében azonban több lépés is történt. A törvény 1999-es módosítása beépítette a jogszabályba azt a kitétele, mely szerint a hat vagy nyolc évfolyammal működő gimnáziumban – ha jogszabály előírja – a nevelést-oktatást négy (két tanítási nyelvű képzés vagy nyelvi és informatikai alapozó képzés esetén öt) évfolyamon is meg kell szervezni. E rendelkezés azok számára is lehetővé tette a bekapcsolódást az adott intézmény képzésébe, akik nem kívánták a nyolcadik évfolyam befejezése előtt elhagyni az általános iskolát.

Emellett a szabályozás folyamatos szigorítása figyelhető meg a középiskolai felvételi eljárás kérdésében. Kezdetben az intézmények maguk szabályozták

a felvételi eljárást; ezt a központi felvételi váltotta fel, amit eleinte kiegészíthetett saját szervezésű szóbeli. Ez utóbbit később szóbeli elbeszélgetésre változtatta a jogalkotó, az intézmény szabadsága tehát annak eldöntésére korlátozódott, hogy megkívánja-e a jelentkezőktől a központi írásbelit, vagy csak a hozott pontszámok alapján rangsorol. A legutóbbi kormányváltás után tették ismét lehetővé a rendhagyó szerkezetű gimnáziumok számára a szóbeli felvételit.

Összességében azért elmondható, hogy a jelentkezők közötti válogatás lehetősége korlátozódott, ami egyrészt nehezítette a szakmai szempontokat nélkülöző kiválasztást, másrészt azonban nem engedte érvényesülni a központi felvételi során nem mérhető tudáselemeket. Ráadásul további problémát jelentett, ha a tanulók átlagához igazított központi felvételi dolgozat a keresettebb intézményekbe jelentkezőket nem szórta megfelelően. Szóbeli nélkül ugyanis a kiválasztás inkább a véletlenen múlt, nem az objektíven mért különbségeken alapult.

A dilemma valóban jogos: ha az intézménynek szabadsága van, élhet ezzel a szakmai szempontok korrekt érvényesítéseként, de élhet a protekció, a kapcsolatok, a társadalmi státusz, az anyagi előnyszerzés szempontjai szerint is.

2011 után az egyházi intézmények a korábbi támogatott, majd kevésbé támogatott helyzetből kiemelten támogatott helyzetbe kerültek. A rendszerváltás előtti túrt kategória még csak fel sem merült az elmúlt negyed évszázadban. A kiemelt támogatás közvetlenül és közvetetten is megjelenik a szabályozásban és az irányítás gyakorlatában.

A privilegizált helyzet a finanszírozásban továbbra is egyértelműen megmaradt, és immár több mint másfél évtizede érdemi versenyelőnyt jelent az egyházi intézmények számára. Ez a versenyelőny korábban elsősorban a nehezebb helyzetű önkormányzatok intézményeivel szemben volt érezhető, de a jobb költségvetési helyzetű nagyobb városok intézményeivel szemben is kimutatható. Nem véletlen, hogy az intézményrendszer államosítása elől intézményi kollektívák és önkormányzatok sokasága menekült az egyházak fenntartásába (2. táblázat). Az ezt a folyamatot megalapozó (többek véleménye szerint tudatosan segítő) – az állammal és az átalakítás folyamatának egészével szembeni – bizalmatlanság és bizonytalanság egyenes következménye a teljes oktatási és közjogi rendszert átalakító, a széles konszenzusra törekvés látszatát is kerülő, a szakmai partnereket semmibe vevő szemléletnek és politikai gyakorlatnak.

Bár a köznevelési törvény megerősítette a központi felvételi eljárásra érvényes szabályokat nemcsak a négy-, hanem a hat- és nyolcosztályos gimnáziumokra vonatkozóan is, az ún. elkötelezett intézményeknek, így jellemzően az egyháziaknak megadja annak lehetőségét, hogy a felvételi eljárás során a tanulmányi teljesítményen túli szempontokat is figyelembe vegyenek. Miután a rendhagyó szerkezetű gimnáziumok esetében nem szükséges a közszolgálati szerződés megkötése, ez egyértelmű versenyelőnyt és a jelentkezők közötti szabad válogatás lehetőségét teremti meg.

Közvetlen, jogszabályokban is megjelenő előny a külső források szélesebb körű bevonásának a lehetősége (támogatók, szülők, címzett egy százalék stb.).

A közvetett előnyök között napjainkban – látva az állami intézmények függőségét, kiszolgáltatottságát és a mindennapi döntéseket nehezítő bürokratikus eljárásokat – elsősorban az önálló költségvetéssel rendelkezést és a decentralizált döntéshozatalt emelik ki, ami kiterjed a személyzet megválasztására és a napi működtetéshez szükséges eszközök, szolgáltatások beszerzésére is. Az egyházi intézmények esetében nemcsak elnézik, hanem egyenesen elvárják és támogatják azokat a többlétszolgáltatásokat, melyek lehetőséget teremtenek a tehetségek kiválasztására és kiemelt gondozására. Emellett a pedagógiai program és a képzési irány meghatározásában, a szakmai, módszertani sajátosságok érvényesítésében meglévő szabadság említendő még. Fontos közvetett előnyt jelentenek az infrastruktúra állapotában, a fejlesztésekhez történő hozzájárásban és a komplex szolgáltatások nyújtását lehetővé tevő fizikai feltételekben (saját kolégium) jellemző különbségek.

Többcélú szakképző intézmények; verseny a tanulókért, a perspektíváért

A rendhagyó szerkezetű gimnáziumok létrejötte mellett a rendszerváltás utáni időszak másik fontos változása a vegyes (többcélú) oktatási intézmények elterjedése volt. A kádári szocializmus középfokú intézményrendszere tiszta profilú szakmunkásképző intézményekből (vagy szakiskolákból), szakközépiskolákból és gimnáziumokból állt. A tiszta profil alatt itt azt jelenti, hogy e három képzési típus közül minden intézmény egyet és csak egyet végezhetett, ráadásul az intézmények a gazdaság szerkezetéhez igazodtak, azaz ágazati alapúak voltak, és egy intézmény általában egy ágazat irányába képzett csupán.

Az egyházi intézmények újraindulása növelte a középfokú oktatási szolgáltatás kínálatát, ami értelemszerűen a gyermekekért folyó versenyt is erősítette. Az intézmények közötti gyermekekért folyó verseny ma már evidencia mindenki számára. Ez azonban sokkal kevésbé volt jellemző a kádárista oktatási rendszerre. Bár a verseny kérdéséről már az óvodai és az általános iskolai felvétellel foglalkozó fejezetekben említést tettem, miután igazi jelentősége az általános iskola utáni intézményválasztásban van, ezért a következőkben részletesebben tekintem át azokat a szemléletbeli, társadalmi változásokat, okokat, amelyek lényeges szerepet töltek be a rendszerváltás után a verseny kiteljesedésében.

A rendszerváltás alapvető társadalmi, szemléleti és irányításbeli változásokat hozott, aminek következményei a közoktatási rendszert is átformálták. Mielőtt rátérnék ezekre, érdemes röviden áttekinteni a Kádár-rendszerre jellemző pályaválasztás legfontosabb ismérveit:

- A rendszerváltás előtt az intézményválasztás generális volta miatt az általános iskola végén megtörtént a pályaválasztás, ekkor szinte véglegesen el is dőlt a tanuló pályája, korrekcióra alig adódott lehetőség.
- A rendszerváltás előtti időszak munkaerőpiaca meglehetősen statikus volt. A garantált teljes foglalkoztatás és az állami vállalatok rendszere egyrészt mindenki számára biztosított munkahelyet, másrészt nem támogatta a munkahelyváltást.

- A középfokú oktatás kínálatát és annak belső arányait, vagyis a képzési szintek és irányok rögzítését a gazdaság és a társadalom szervezésében monopolhelyzetben lévő állam határozta meg. Tehát az intézményi főhelyek képzési szintek szerint (szakmunkásképzés, szakközépiskola, gimnázium) és képzési irányok szerint (gazdasági ágazatok) rögzítettek voltak, ami mögött az állam által irányított, felügyelt gazdaság állt a maga szintén rögzített munkaerőigényével (foglalkoztatási terveivel, arányaival), konkrét foglalkoztatóival és gyakorlati képző helyeivel (szakmunkásképzés) (Halász, 1994).
- A társadalmi presztízs szorosan követte a társadalom hierarchikus szerkezetét, amiben az egyén munkatevékenységének, munkakörének, munkajellegének volt meghatározó szerepe, az pedig nagyban függött az iskolai végzettségtől (Ferge, 1982).
- Az általános iskola elvégzése utáni képzési szintek szerinti szelekcióban a tanulmányi eredményeknek volt döntő jelentőségük. A legjobbak a felsőoktatásba lépés esélyével mehettek gimnáziumba, a jók szakközépiskolába, a gyengébbek szakmunkásképzőbe. A tanuló érdeklődésének, kompetenciáinak a képzési irány megválasztásában volt szerepük, bár az utóbbi feltárására akkor sem volt igazán alkalmas az általános iskolai képzés.

A rendszerváltás időszakához köthető egyik közvetlenül érvényesülő hatás a demokrácia és a szabadság megjelenésének szemléletformáló erejében ragadható meg. Ennek az oktatási rendszert érintő következményeként a kívülről (felülről) irányított pályaválasztással szemben megszületett az egyéni autonómia igénye, ami a választás szabadságának lehetőségét kívánja és azt, hogy élhessen is az érintett ezzel a szabadsággal. Vagyis az irányított rendszerrel szemben nagyon erősen és egyértelműen jelent meg a verseny eszméje az oktatásban is. A szülő és tanuló választani akart, elsősorban jövőt, perspektívát, lehetőségeket, konkrétan pályát, szakmát, jövedelmet, még konkrétan az általánosabb céljait biztosítani képes oktatási intézményt. A verseny tehát az egyik oldalról abban jelent meg, hogy az elvileg korlátosan rendelkezésre álló iskolai férőhelyekért versenyeznek a tanulók. A verseny élességét, vagyis a tanuló és szülei számára megjelenő fontosságát két korábban rögzült és továbbélő szemléleti tényező is erősítette:

- az a képzet, mely szerint az általános iskola utáni pályaválasztás az egész későbbi pályafutás (életpálya) szempontjából meghatározó,
- az az általánosan elfogadott igazság, hogy az iskolai végzettséggel együtt nő a társadalmi presztízs.¹⁵³

E két tényező mellett azonban nagy jelentősége volt annak is, hogy néhány alapvető intézményszervezési, pedagógiai kérdés – talán a szakmai közvélemény kezdeményezésének hiánya miatt – érdemben fel sem merült. Így nem

¹⁵³ Ezt az összefüggést egyes értelmiségi szakmák (tanár, tanító, diplomás ápoló) leértékelődése részben felülírta.

alakulhatott ki diskurzus például a korábban említett egységes iskola kérdésében, vagyis abban, hogy a szelektíven építkező hazai középfokú oktatási rendszer mennyiben szolgál széles társadalmi érdekeket, hiszen nemzetközi összehasonlításban igen nagy különbségek voltak már akkor is a hazai intézmények, így az oda járó tanulók esélyei között. A szelektív intézményszervezés logikája mögött az a közkeletű vélekedés áll, hogy hatékonyabban szervezhető az oktatás, ha a különböző képességű tanulókat külön csoportokba sorolják. A szakirodalom már akkor is – azóta pedig mind határozottabban – vitatta ezt a lemaradók és az átlag felett teljesítők esetén egyaránt. Az intézmények és az általuk nyújtott szolgáltatás közötti különbségek tovább nőttek, a mai helyzetet jól jellemzi az, hogy az iskolák közötti különbségek az összes különbség hetven százalékaért felelősek (Csapó, 2008a).

A hazai szakirodalom egyik felkapott témaköre a nemzetközi összehasonlító iskolai mérések eredményeinek interpretálása. Hermann (2008) ezeket az értelmezéseket elemző és helyretenni igyekvő tanulmánya külön kiemeli, hogy az iskolák közötti különbségek nagy szerepet játszanak a tanulói teljesítmény szóródásában, ám hangsúlyozza azt is, hogy ez elsősorban a középfokú programtípusok (szakiskola, szakközépiskola, gimnázium) különbségét jelenti, az egyes programtípusokon belül az intézmények közötti különbségek lényegesen kisebbek. A szakképző és nem szakképző programokban részt vevő tanulók teljesítménye közötti eltérés hazánkban nemzetközi összehasonlításban is kiugróan magas.

A továbbra is szelektíven felépített intézményrendszer és a fentebb említett szemléleti elemek a képzési szint kiválasztásakor egymást erősítve a magasabb szint elérésére ösztönzik az érintetteket, vagyis mindenki igyekszik a pályaválasztással több lehetőséget, nagyobb perspektívát, előrelépési esélyt szerezni, ami a nagyobb presztízsű, magasabb végzettséggel, továbbtanulási eséllyel kecsegtető intézmény választásában jelenik meg. Ennek egyik határozott megjelenési formája például a régi (elit) gimnáziumok iránti erős, ma is jellemző nosztalgia.

A szülők, tanulók iskolaválasztási döntéseivel foglalkozó elemzések általában racionális mérlegelésen alapuló döntésként értelmezik a választást, ami- ben a munkaerő-piaci esélyek, a társadalmi elismertség, a pénzben mérhető ráfordítás és haszon, a lehetséges kockázatok és a járulékos következmények fontos szerepet játszanak (Halász, 2001). E logikát követve például Kézdi (2008) a szakiskolai képzés leépülését szoros összefüggésbe hozza a specifikus képességek általános képességekhez képest tapasztalható egyértelmű értékvesztésével. Nem vitatva e szempontok jelentőségét, egyetérthetünk Halász (2001) azon állításával, mely a racionális mérlegelés feltételeként értelmezi a tájékoztatást és a döntéshez szükséges információk meglétét, továbbá az ezeket minden érintett számára hozzáférhetővé tevő orientációs rendszereket. Nos, ez utóbbiak hazánkban rendkívül esetlegesen működnek, így a racionális mérlegelés legfeljebb azokra jellemző, akik rendelkeznek a szükséges információkkal: a magasabb státuszú, tájékozott és tájékozódni akaró családokra. Báthory népszerű tanításelméleti munkája a tanulást befolyásoló három alapvető beavatkozási

agens elkülönítésével (aktivizálás, motiválás, megerősítés) egy az imént említett szempontokon kívüli tényezőre hívja fel a figyelmet: az intézmények képzése a modern társadalmakban kiválóan alkalmas a vágyak (motiváció) és a lehetőségek (megerősítés) mozgósítására (aktivizálás) (Báthory, 2000).

Ezt a – tehát általában érvényes – felfelé orientálódást erősíti az a szülők többségére jellemző tulajdonság, hogy a tanulmányi eredményt relativizálják, megváltoztathatónak gondolják, abból inkább a képzők hibáira, a külső körülményekre, nem a gyermekük értelmi képességeire, intelligenciájára, tehetségére, ambícióira következtetnek. Vagyis a tanulmányi eredményt átmenetinek, javíthatónak, a fentebb sorolt tényezőknél lényegesen kevésbé fontosnak tekintik, ezért a választáskori mérlegelésben annak kérdése, hogy képes-e a gyermek teljesíteni a követelményeket, lényegesen kisebb súllyal merül fel.

A szabadabb választás természetesen érinti az intézményeket is – és ez jelenti a verseny másik oldalát –, hiszen fel kell mutatniuk azokat a jellemzőket, amelyek miatt érdemes őket választani. Ráadásul az intézményben folyó munka jellegét és eredményességét alapvetően határozza meg az oda járó tanulók felkészültsége, képességei, motiváltsága. Az elsődleges intézményi érdek az intézményi férőhelyek feltöltése, esetleges bővítése, másodikként azonban egyértelműen a minél jobb tanulói összetétel elérése jelenik meg, ami a korábbi időszakokkal szemben sokkal élesebbé teszi az intézmények közötti versenyt (Balázs, 2007a).¹⁵⁴ Az intézmények közötti versenyt alapvetően határozza meg a képzési kínálat alakulása, az abban bekövetkező változás esélye, lehetősége.

A rendszerváltás időszakának pályaválasztását az iskolahasználók (szülők, tanulók) szemléletének változása mellett a képzési kínálatot meghatározó tényezők változása alakította legalapvetőbben. A Kádár-rendszer kemény szabályainak a nyolcvanas évek második felében megfigyelhető és egyre gyorsuló olvadása, majd megszűnése előbb zárójelbe tette, később elsöpörte az állam mindent átfogó szabályozó szerepét – nemcsak a politika, a társadalmi folyamatok, hanem a gazdaság és a közszolgáltatások tekintetében is. Mindez az oktatás esetében azt jelentette, hogy mind a képzési szintek, mind a képzési irányok ügyében megszűnt az állami intézmények oktatásirányításban, ellenőrzésben, szakmai felügyeletben és a képzési kínálat alakításában korábban betöltött döntő szerepe. Ezzel megszűnt a gyakorlati képzés szervezésének állami felügyelete, illetve a végzett tanulók elhelyezkedésének irányításával, szervezésével kapcsolatos állami szerepvállalás is. Ezt az előbb fokozatosan megjelenő szabadságot, majd később óriási szabályozási űrt az államigazgatás teljes rendszerének megváltozása után elvileg a helyi önkormányzatok, az oktatásügygel foglalkozó minisztérium és annak területi szervei vették át. Nem részletezve az átalakulás különben rendkívül érdekes szakaszait, témánk szempontjából mindössze azt kell rögzíteni, hogy a képzési kínálat meghatározásában a korábbi szoros állami irányítás után előbb a korlátok fokozatos lebomlása, majd lényeg-

¹⁵⁴ A verseny élesedésével az utóbbi szempont, tehát a minél jobb tanulói összetétel elérése az intézményválasztásban egyre inkább felértékelődő eredményesség miatt elsődlegessé is válhat, sőt a felhígulás és az ezzel együtt járó presztízscsökkenés veszélye miatt az önkéntes férőhelyszűkítés gondolata is megfogalmazódhat.

gében teljes anarchia következett be. A korábbi szoros állami irányítás lebomlása jelent meg például a nyolcvanas évek második felében országosan engedélyezett és elindított kísérleti programok sorozatában¹⁵⁵. E programok kétségkívül fontos szerepet játszottak az oktatás tartalmi és szervezeti megújításában, ugyanakkor később fontos hivatkozássul szolgáltak az innovációba burkolt saját intézményi érdek érvényesítésére. Szintén az állami irányítás szabadabb voltára utal a több ágazatot is átfogó képzési kínálatot nyújtó intézmények ágazati alapú szétdarabolásának a nyolcvanas évek második felében erősödő tendenciája.

A rendszerváltás utáni időszakban jogilag a képzési szerkezet alakításában az érdemi döntéseket a fenntartók hozták és hozzák napjainkban is, vagyis elsősorban az önkormányzatok, közöttük is – középfokú oktatásról beszélve – a megyei jogú városok, megyei önkormányzatok, a fővárosi önkormányzat és a középfokú intézmény fenntartását vállaló további városok (Pálné, 2008). A szakképzés szervezésében a feladat ugyanezeket a szereplőket terhelte és terheli jelenleg is, mindössze azzal a kitételrel, hogy együttműködjenek a gazdasági szereplőkkel és szervezeteikkel.

A fenntartó önkormányzatok laikus, ugyanakkor tenni akaró, változtatás iránt elkötelezett testületei a teljesen elbizonytalanított szakmai irányítás mellett a folyamatok szabad önmozgását eredményezte. Az anarchia, a szabályozatlanság, a közvetlen irányítás hiánya egyrészt a korábbi mechanizmusok, rendszerek automatikus továbbélését eredményezheti, másrészt nehéz ellenállni az amúgy népszerűnek tetsző, perspektivikus, részérdekeket képviselő kreatív kezdeményezéseknek, melyek viszonylag könnyen képesek meggyőzni a laikus, egyébként pedig sikerorientált, változtatni, tenni akaró fenntartó önkormányzatokat (Pálné, 2008). A '90-es évek elejének magyarországi oktatás-irányítására e két irány egyaránt jellemző volt. A rendszer automatikusan működött tovább, a gyerekek bekerültek az intézményekbe, a tanárok képezték őket, a még működő gyakorlóléhelyek részt vettek a képzésben. Ha megszűnt a gyakorlóléhely, akkor a tanulót vagy átvette valamely másik hasonló profilú cég, vagy külső gyakorlóléhely hiányában bekerült az intézményi tanműhelybe. Ez utóbbi folyamat a szocialista nagyipar felszámolódása, a magánosítás és a piaci szemlélet térnyerése következtében szinte minden ágazatban részben vagy egészben bekövetkezett (Liskó, 2002), kivéve ott, ahol a szocialista nagyvállalat állami vállalat formájában változatlanul továbbélt (MÁV, Volán, városi közlekedési vállalatok stb.), továbbá a korábban ktsz-ekbe tömörült, illetve maszek formáról egyéni vállalkozásra vagy kisvállalkozásra váltó szolgáltatók esetében (fodrász, kozmetikus, cipész, bőrdíszműves, fotós, egyes javító-szerelő szakmák stb.).

Mindez együttesen azt eredményezte, hogy a versenyhelyzetükön javítani akaró intézmények lényegében szabad mozgásteret kaptak mind a képzési szint, mind a képzési irány változtatására, és általában éltek is e lehetőségekkel, aminek következtében

¹⁵⁵ Az 1985. évi I. tv. 24. §-a szerint a törvényi szabályozástól minisztériumi engedéllyel el lehetett térni.

- sorozatban jelentek meg munkaerő-piaci igénnyel és gazdasági kapcsolattal nem alátámasztott divatos vagy azzá tehető képzési irányok,
- a szakiskolák szakközépiskolai osztályokat indítottak,
- a szakközépiskolák gimnáziumi osztályokat indítottak,
- a gimnáziumok igyekeztek a képzési idő növelésével lenyúltni a gyerekekért és kihalászni a maguk számára a jobb „gyerekanyagot”.

Áttekintve a Dél-Alföld vegyes közép fokú oktatási intézményeit megállapítható, hogy ezek létrejötte területileg nagyrészt kiegyenlített volt, és számuk az elmúlt tíz évben alig változott (3. táblázat). Ott jelentek meg viszonylag kisebb számban, ahol a fenntartó tudatosan akadályozta létrehozásukat, vagy ahol hagyományosan erős szakközépiskolai rendszer működött, közöttük több felsőoktatás-orientált képzést nyújtó, nagy presztízsű, vezető szakközépiskolával (Forray, Híves, 2004).¹⁵⁶ E szakközépiskolák ugyanis nem voltak érdekelték gimnáziumi képzés indításában, a szakiskolák pedig a széles körű szakközépiskolai kínálat miatt csak korlátozottan léphettek az érettségit adó képzés felé. Ezzel együtt a csupán szakiskolai képzést nyújtó intézmények száma a korábbi szakmunkásképzők számához képest töredékére zsugorodott (Velkey, 2002).

3. táblázat. A vegyes intézmények száma és típusa a Dél-Alföldön
(TeIR, 2008)

Intézménytípus	Bács-Kiskun megye	Békés megye	Csongrád megye	Összesen	
				db	%
Szakiskola	1	3	2	6	5
Szakközépiskola	10	10	16	36	27
Szakképző iskola	15	5	17	37	28
Szakiskola és gimnázium	1	1	0	2	2
Szakközépiskola és gimnázium	6	6	8	20	16
Szakképző iskola és gimnázium	2	7	2	11	9
Speciális szakiskola	3	1	0	4	3
Egyéb (AMK, pedagógiai szakszolgálat stb.)	7	0	6	13	10
Összesen	45	33	51	129	100

Ezek az intézményi változások azonban nem maradtak következmények nélkül. A szakiskolákban megjelenő szakközépiskolai képzés – a szakközépiskolák intézményi tanműhelyre támaszkodó gyakorlati képzése miatt – a teljes tanműhelyi bázis kiépítését kívánta, ami a nagyobb kihasználtság okán ellenérdekeltté tette a szakiskolai gyakorlati képzés kiszervezését. A rendszerváltás utáni gyors és radikális gazdasági átalakulás lassú konszolidációja és a szakiskolai tanulók drámai csökkenése ugyan lényegesen javított az arányokon, ennek ellenére napjainkban a szakiskolai tanulók közel negyven százaléka kizárólag tanműhelyben szervezett gyakorlati foglalkozásokon vesz részt (Liskó, 2008). A Dél-alföldi régióban végzett empirikus kutatások¹⁵⁷ hasonló arányt mutatnak, fontos azonban megjegyezni, hogy az arányok hatalmas szóródása

¹⁵⁶ E szakközépiskolák általában műszaki, közgazdasági, külkereskedelmi, művészeti és egyes keresettebb könnyűipari (pl. nyomdaipar) irányban képeztek.

¹⁵⁷ A 7341/11. számú, korábban már hivatkozott OFA-kutatás során kérdőíves adatgyűjtés segítségével felmértük a régió iskolarendszerű szakképzést végző intézményeit. Az ebből készült esettanulmány (Kovács, Nagy, Novák, 2008) adatait tartalmazza táblázat.

figyelhető meg a különféle intézménytípusok között (4-5. táblázat). A szakközépiskolában szervezett szakképzéseknél ez az arány közel kétszeresre nő.

4. táblázat. Tanulószerződések száma országosan és a Dél-Alföldön (MKIK, 2003–2010)

Év január elsején	Országos	Dél-alföldi Régió
2003	2 632	1 084
2004	10 043	2 083
2005	18 418	3 217
2006	30 337	5 191
2007	35 813	6 290
2008	42 048	7 150
2009	45 374	7 843
2010	47 868	8 046

Az alulról felfelé, vagyis az alacsonyabb követelményszintű képzésből a magasabb felé történő építkezés a magasabb szintű képzésben általában minőségi problémákat vet fel. Az ún. „és szakközépiskolák” lényegesen alacsonyabb szintű közismereti és szakmai képzést nyújtottak, mint a tradicionális szakközépiskolák, az „és gimnáziumok” pedig lényegesen alacsonyabb színvonalú közismereti képzést, mint a hagyományos gimnáziumok. Ma is gyakran emlegetett pozitív érv a vegyes (többcélú) szakképző iskolák létrehozása mellett, hogy korrigálódjék a képzési szintek intézményen belüli átjárhatóságának a lehetősége (Krisztián 2004), ami azonban alapvetően inkább a képzések (közismereti és szakmai) időbeli és tartalmi ütemezésétől függ.

5. táblázat. A tanműhelyi oktatás intézménytípusonként a Dél-Alföldön (2005–2007)

Intézménytípus	2005			2007		
	Saját tanműhely	Más intézm. tanműhelye	Munkáltató	Saját tanműhely	Más intézm. tanműhelye	Munkáltató
Szakiskola	7	23	0	1	23	0
Szakközépiskola	2 932	981	225	3 402	909	251
Szakiskola és szakközépiskola	3 655	1 583	813	4 800	2 472	2472
Szakiskola és gimnázium	56	1	11	39	16	16
Szakközépiskola és gimnázium	727	71	0	709	109	0
Szakiskola, szakközépiskola és gimnázium	715	169	0	937	167	20
Speciális szakiskola	65	9	0	59	0	0
Egyéb	526	280	30	608	342	52
Összes vizsgálati mintába került	8 683	3 117	1 079	10 555	4 038	2 811

Forrás: (Kovács, Nagy, Novák, 2008)

Az alulról felfelé építkezés mellett megfigyelhetők ellentétes irányú változások is. A kiszélesedő és egyre élesebbé váló intézmények közötti versenyben a kevesebb tanulót megszerző szakközépiskolák (kis- és középvárosi szakközépiskolák, gimnáziumok) például úgy is megpróbálhatják mérsékelni

kihasználtsági mutatóik folyamatos romlását, hogy szakiskolai csoportok indítását kezdeményezik. A gimnáziumoknak a szakközépiskolai képzés irányába történő elmozdulását a szakképzési forrásokhoz jutás lehetősége indokolja. Vagyis a felfelé építkezés következményeként versenyhátrányba kerülő iskolák a romló helyzetükre lefelé történő elmozdulással is válaszolhatnak. Ez utóbbi mozgás azonban sokkal kevésbé jellemző, mint az előbbi.

A képzési szintek bővülése megnövelte a képzési kínálatot, ráadásul éppen abban az időszakban, amikor a demográfiai csökkenés a középfokot is elérte. Emiatt szinte egyik évről a másikra a gyermekszám csökkenése ellenére ugrás-szerűen nőtt a gimnáziumi és szakközépiskolai férőhelyek száma, ami a szülők és diákok – e fejezet első részében részletesen elemzett – intézményválasztási gyakorlata miatt egyrészt a felvett tanulók arányának a gimnáziumok és a szakközépiskolák irányába történő lényeges eltolódását eredményezte, másrészt pedig felértékelte a nagyobb városokban, központi településeken, megyeszékhelyeken nyújtott szolgáltatásokat (pl. Forray, Híves, 2004; Varga, 2008). Azaz nemcsak strukturális, hanem érdemi területi átrendeződés is bekövetkezett, ami az idő előrehaladtával – az egyre határozottabb gyermekszámcsökkenés miatt is élesedő verseny következtében – nem gyengülő, hanem éppen erősödő tendenciát mutatott (Vámosi, 2005a).

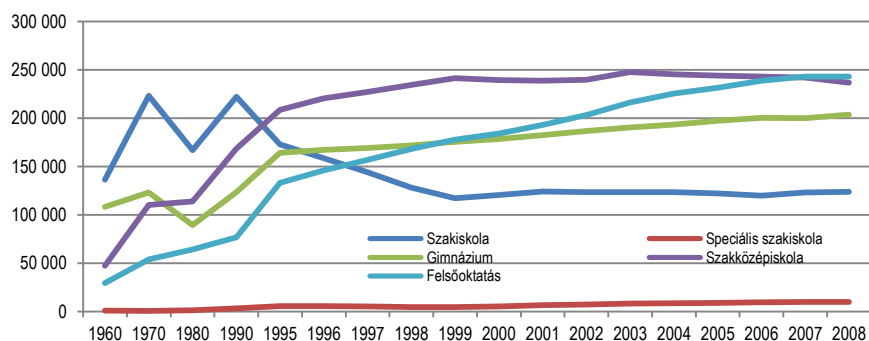
A leg súlyosabban e folyamatok a szakiskolai képzést érintették. Az érettségit nem adó szakiskolai képzésbe belépő tanulók aránya az oktatásstatisztikai évkönyv adatai szerint a rendszerváltástól napjainkig negyvennégyről huszonkét százalékra csökkent, miközben a feladatellátási helyek száma 465-ről 580-ra nőtt. A területi átrendeződés egyre gyorsuló centralizációt jelent. A kis- és középvárosi képzési szolgáltatás lényeges szűkülése mellett a nagyobb városok, különösen a megyeszékhelyek, a csökkenő gyerekszám ellenére nemcsak megtartják, hanem növelik felvett tanulóik számát, ami az arányok drámai változását eredményezi.

Mindez a leépülő iskolákban a fajlagos költségek növekedését és a képzés színvonalának csökkenését eredményezve egy öngerjesztő folyamatot indít el, amire a települések szinte minden esetben az intézmény megyei önkormányzati vagy egyházi fenntartásba adásával válaszolnak. A megyei önkormányzat érdekeltisége egészen más, mint a települési önkormányzaté. Az utóbbiak sokkal nehezebben hozzák meg az intézményi szolgáltatás átszervezésével kapcsolatos döntéseket, az előbbieket pedig a várospolitikai, oktatásszakmai érvekkel szemben egyszerű pénzügyi, költségvetési érvek alapján döntenek.

A középfokú oktatási szolgáltatás létszámadataiból (4. ábra) egyértelműen kiolvasható az a tendencia, mely a gyermeklétszám-csökkenés ellenére az érettségit adó képzésre járók számának növekedését mutatja, szemben a csökkenő szakiskolai képzéssel. A képzések területi szerkezetét ebben az időszakban a folyamatos és gyorsuló ütemű centralizáció jellemezte (Forray, Híves, 2006). A centralizáció mértéke azonban az egyes ellátásokat tekintve eltérő szintű: a szakiskolai, speciális szakiskolai hálózat érzékelhetően centralizáltabb, mint az érettségit adó nappali rendszerű középiskolai képzésé. Nem meglepő, hogy még ennél is központosítottabb képet mutat az érettségi utáni szakképzésé. E

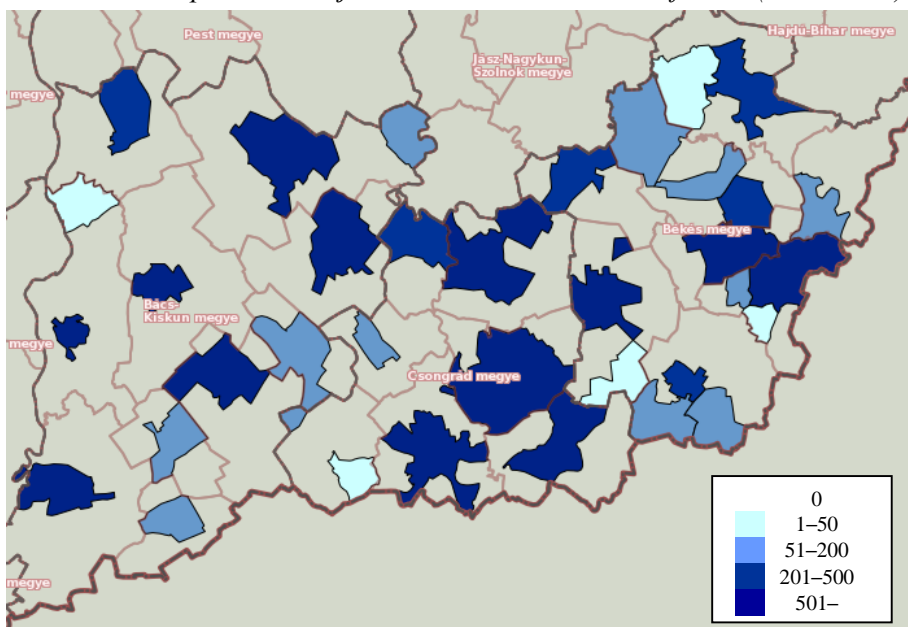
képzéseket tekintve külön ki kell emelni a nagyobb városok (különösen a megyeszékhelyek) szintjén ugrásszerűen bővülő kínálatot. A gimnáziumi és a kollégiumi ellátás rajzolja elénk a legdecentralizáltabb területi elhelyezkedést, ami értelemszerűen összefügg a kisebb eszközigénnyel és a csoportszervezés problémamentességével.

4. ábra. A nappali képzésben részt vevők létszámadatai (1960–2008; Oktatás-statisztikai évkönyv 2008/2009)



A középfokú oktatás területi szerkezetét saját vizsgálataim szerint is kisebb részben határozták meg a korábban létrejött és továbbélő hagyományok, mint a rendszerváltás utáni – fentebb általánosan leírt – jelenségek, közöttük is elsősorban a rendhagyó szerkezetű gimnáziumok létrejötte és a szakképzés korábban tiszta profilú intézményeinek vegyes szerkezetűvé alakulása.

5. ábra. A középiskolába bejáró tanulók száma a Dél-Alföldön (TeIR, 2011)



Az olyan tradicionális területi sajátosságok, mint például a gimnáziumi és a szakközépiskolai képzések belső aránya, az ellátások területi struktúrájára lényegesen kisebb mértékben hatottak vissza (Forray, Híves, 2006). A gimnáziumi képzést helyettesítő tradicionális közgazdasági, műszaki szakközépiskolák rendszerváltás utáni szervezeti átalakulása is inkább a gimnáziumokra jellemző változásokhoz igazodott, és egy-egy nagyobb térség ellátásában találhatták meg sajátos szerepüket. A kisebb városok ugyanis a városi imázs alapelemének tekintik a helyi gimnáziumot, így erőn felüli áldozatokat is vállaltak annak létrehozásáért és megtartásáért. Az adatok szerint tehát a centralizáció mértéke a specializáltabb szakképzések és a felnőttképzés irányába erősödik. A középfokú oktatásnak a városhálózatot differenciáltan érintő központi szerepét összefoglalóan szemlélteti a középiskolákba bejáró tanulók számának alakulása (5. ábra).

A szakirodalomra hivatkozva fontos megjegyezni, hogy a magasabb szintű képzések tömegessé válása nemzetközi folyamat, a demokratizálódás és szabadság evidens következménye (Csapó, 2008b.). Ráadásul ez a jelenség minden esetben együtt jár a tömegessé váló képzési szint leértékelődésével, presztízsének csökkenésével is, valamint egy még magasabb képzési szint létrejöttével, elitképzéssé válásával (Archer, 1988). E folyamat az érettségit adó képzésekben már hazánkban is lejátszódott, és megjelent a felsőoktatás területén is (Varga, 2008b). A kétszintű felsőoktatási képzés nemzetközi elterjedése és hazai bevezetése szintén e folyamat része.

Az tehát, hogy a tanulók száma elfogy a szakiskolákból, nem pusztán a felül nyitottabb képzési kínálat következménye. A képzési kínálat magasabb szinten megjelenő többletkapacitása a társadalmi szemléletváltás eredményeként, vagyis a magasabb képzési szint iránt megnövekedett jogos társadalmi igényként is felfogható. Lényegében erre utal Kézdi (2008) korábban hivatkozott állítása a korai specializációval szemben az általános tudást preferáló szemlélet elterjedéséről.

A hazai intézményi szolgáltatók azonban egyszerűen nem akarják tudomásul venni ennek következményeit és a valós folyamatokhoz, a változóban lévő társadalmi igényekhez igazítani képzési szolgáltatásaikat. A választ napjainkban minden szereplő abban az irányban keresi, hogy miként lehetne ismét tanulókat gyűjteni a szakiskolába, hogyan lehetne a szakiskolai képzés arányát növelni. A szakképző intézmények és fenntartóik immár lassan egy évtizede tudatosan törekszenek tehát arra, hogy a magasabb szintű képzések kínálatát szűkítve visszaszorítsák a tanulókat a szakiskolai képzésbe. E lépéseknél általában a munkaerőpiac igényeire szoktak hivatkozni, amit látszólag alá is támasztanak a hiányszakmák alacsony beiskolázási arányai. Arra, hogy e látszat mögött milyen valódi folyamatok húzódnak meg, csak a szakképzés gyakorlati képzésének részletesebb elemzése alapján adhatunk választ (lásd később). Releváns kérdés azonban, hogy a szolgáltatást igénybe vevők szándékaival, akaratával szemben lehet-e kényszerrel, a keresettebb képzések kapacitásainak tudatos korlátozásával az alacsonyabb presztízsű szakmák irányába visszaszorítani a tanulókat. Meggyőződésem szerint e megközelítés hosszabb távon bizonyosan sikertelen és eredménytelen lehet csak, továbbá nagyban korlátozza az

esélyegyenlőség és a társadalmi kohézió elvének érvényesülését, ráadásul állami ellátások esetében racionális érvekkel nehezen alátámasztható.

A közismereti és szakmai képzés szétválasztása; átjárhatóság vagy röghöz kötés

A szakképzés szervezésében a rendszerváltás után bekövetkezett leglényegesebb változtatás a korábban párhuzamosan folyó közismereti és szakmai képzés szétválasztása volt (Benedek, 2003). Miként korábban említettem, a kádári szocializmus oktatási rendszerének szakmunkásképző intézményeiben általában három (a szakiskolákban két), a szakközépiskolákban négy (technikusképzésben öt) év alatt lehetett szakmai végzettséget szerezni. A párhuzamosan szervezett képzés evidens következménye a viszonylag hosszabb képzési idő (három–öt év) és a korai, tízennégy éves korban bekövetkező pályaválasztás, az utólagos korrekció szűk lehetőségével.

A közismereti és a szakmai képzés szétválasztása ehhez képest lényegesen lerövidíti a szakmai képzés időtartamát (általában két évre), és kitolhatja a konkrét szakmai képzés kiválasztásának időpontját (szakiskolában tizenhat, szakközépiskolában tizennyolc éves korra). A szakképzés eredményessége szempontjából e változások több ok miatt is egyértelműen előrelépést jelenthetnek:

- Idősebb korban érettebben, megalapozottabban lehet pályát választani.
- A rövidebb, közvetlen szakmai képzési idő lényegesen növeli annak esélyét, hogy a képzés munkaerő-piaci elhelyezkedést eredményez, hisz a gazdaság munkaerőigénye rövidebb időtávon pontosabban jelezhető előre.
- A megszerzett végzettséget nem használók aránya csökkenthető, hiszen egyrészt a felsőoktatásba továbblépő szakközépiskolások kimaradhatnak a szakképzésből, másrészt lehetőség van a tízennégy éves kori intézményválasztás korrekciójára még a szakképzés megkezdése előtt.
- A szakképzési szakasz képzési csoportjai a szakmai elméleti és a gyakorlati képzésben is lényegesen racionálisabban szervezhetők, hiszen egyrészt átléphetők a merev osztályhatárok. Emellett a rendszer a szakképzés megkezdése előtt mind a szakiskolai, mind a szakközépiskolai képzés esetén átjárhatóvá válhat, így másik szakközépiskolában (szakiskolában) vagy gimnáziumban érettségit (alapfokú általános iskolai végzettséget) szerzett tanulók is bevonhatók a képzésbe.

A közismereti és szakmai képzés szétválasztásának hazai történetét részletes jogszabályi hivatkozásokkal alátámasztva mutattam be (45–46. oldal). A szakiskola és a szakközépiskola esetében a közoktatási törvény 1993-as elfogadásakor került be nagyon határozott és egyértelmű megfogalmazással a szétválasztás, ami értelemszerűen magával hozta a teljes (közismereti és szakmai együtt) képzési idő megnövekedését is. A hatályba léptető és záró rendelkezések azonban a bevezetést felmenő rendszerben érvényesítve időben eltolták. Erre azért volt szükség, mert a párhuzamos képzés megszüntetése nemcsak a

képzés tartalmát, hanem a szakemberszükségletet is átalakította. A későbbre tolódó és elkülönített szakképzési szakasz az átmenet rugalmas szabályozása nélkül súlyos foglalkoztatási nehézségeket eredményezett volna, amit csak a fokozatos bevezetéssel lehetett megfelelően szervezni, ütemezni (Benedek, 2003). A szélesebb körű közismereti alapozás azért nem igényelt (egy-két tantárgyat, például a nyelvi képzést leszámítva) többletfoglalkoztatást, mert ellensúlyozta azt a gyermekszám- (és az ebből következő) csoportszámcsökkenés.

A közoktatási törvény eredeti megfogalmazása szerint a szakiskola a tan kötelezettség megszűnése után felkészít szakmai vizsgára, illetve a munkába álláshoz és az önálló életkezdéshez szükséges ismereteket nyújt, de a szakképzést megelőzően – általános iskolai oktatás keretében – lehetőséget biztosíthat az általános műveltséget megalapozó kilencedik és tizedik évfolyam elvégzésére is. Ebben a szakaszban tehát semmilyen szakmai ismeret nem volt nyújtható, csupán a tanulók alapvizsgára való felkészítése folyhatott, amit a tizedik évfolyamról kiállított alapfokú iskolai végzettséget tanúsító bizonyítvány zárt volna le. A tanuló szakmai vizsgát csak a szakképzés utolsó évfolyamán folytatott tanulmányai befejezése után tehetett, vagyis a szakképzés időtartamától függően leghamarabb tizennyolc-tizenkilenc éves korban. Mindez azt jelentette, hogy a párhuzamos szakmunkásképzéshez képest általában egy évvel kitolódott az első szakképzettség megszerzésének kora, ugyanakkor a konkrét szakmatanulás időtartama egy évvel lecsökkent és csak tizenhat éves korban kezdődhetett volna el. Így elvileg két évvel tolódott volna ki a valódi pályaválasztás.

A szakközépiskolával kapcsolatos szabályok – a szakiskolaival teljesen összhangban – mondták ki, hogy a kilenc–tizenkettedik évfolyamon általános műveltséget megalapozó, valamint érettségi vizsgára és felsőfokú tanulmányokra felkészítő képzés folyhat. Az ezt követően kezdődő szakképzési évfolyamok pedig szakmai vizsgára készítik fel a tanulókat, akik a tizedik évfolyam befejezése után alapvizsgát (ami alapfokú iskolai végzettséget tanúsít), a tizenkettedik évfolyam elvégzése után pedig érettségi vizsgát (ami középiskolai végzettséget tanúsít és felsőoktatási intézménybe való felvételre jogosít) tehetnek. A szakmai vizsgát az érettségi vizsgát követő, szakmai képzést nyújtó szakképzés utolsó évfolyamának befejezése után lehet letenni. A szakképzettség így a szakképzés időtartamától függően általában húsz-huszonegy éves korban szerzhető meg, két évvel később, mint a párhuzamos szakközépiskolai képzés esetén, ugyanakkor a konkrét szakmai képzés időintervalluma négy évről általában kettőre csökken, és tizennégy éves korról tizennyolcra tevődik át a szakmaválasztás időpontja. A felmenő rendszerű életbe léptetés legelőször az alapvizsgánál bicsaklott meg, amit végül a valódi bevezetés előtt ki is vezettek a rendszerből. Elvileg az alapvizsga biztosította volna a szakiskolai szintű szakmatanulás előtt a rendszer átjárhatóságát, amit végül az alapvizsgának megfelelő végzettség megszerzéséről a tizedik évfolyam elvégzését követően vizsga nélkül kiállított bizonyítvánnyal helyettesített a jogalkotó.

A rendszer elvi felépítése logikusnak nevezhető, azonban már az előkészítés időszakában több vitakérdés is felmerült:

- Valóban átjárhatóvá válik-e a rendszer (intézmények és képzési szintek tekintetében) a szakképzés megkezdése előtt, hiszen csak ebben az esetben beszélhetünk a pályaválasztás tizennégy éves korról történő tényleges áthelyeződéséről. Ha nincs intézmények közötti átjárhatóság, már valódi pályaválasztásról nem, legfeljebb az adott intézmény képzési profiljába (általában ágazati alapú) tartozó szakmák, többcélú intézmények esetén képzési szintek közötti választásról beszélhetünk.
- A közismereti képző szakaszban miként van lehetőség a későbbi szakmaválasztást megalapozni, orientálni, a szükséges képességek meglétét mérni, illetve fejleszteni, ha abban a szakaszban csak általános műveltséget megalapozó képzés folyhat?
- Hogyan biztosítható a szakmai képzést folytatók átmeneti foglalkoztatása a kieső két (szakiskolák), illetve három-négy (szakközépiskolák) év alatt?

Mielőtt azonban a felmenő rendszer értelmében valóban bevezették volna az éles szétválasztást kimondó szabályokat, 1996-ban már módosították azokat. A módosítás lehetőséget teremtett a szakiskolák kilenc–tizedik, a szakközépiskolák kilenc–tizenkettedik évfolyamán ún. szakmai előkészítő ismeretek nyújtására, amivel lényegében a bevezetés körüli vitákban felmerült jogos problémákra próbált megoldást találni:

- az átmenet foglalkoztatási nehézségeinek kezelését szolgálta azzal, hogy a szakmai tárgyak oktatóinak óraadási lehetőséget biztosított a közismereti képző szakaszban;
- igyekezett megalapozni a szakképzési szakasz előtti időpontra (tizenhat, illetve tizennyolc éves korra) feltölt szakmaválasztást (pályaválasztást);
- lehetőséget teremtett az elméletorientált közismereti képzés mellett a gyakorlatban is szükséges tudás megszerzésére, a manuális képességek feltárására, a kétkézi, fizikai munka megismertetésére még a konkrét pályaválasztás előtt.

A szakképzési törvény egyik rendelkezése azonban a közismereti képző szakaszban megjelenő szakképzést megalapozó tartalmak szervezésének szabadságát ezekhez az indokolható elemekhez képest jelentősen kibővítette. E rendelkezés ugyanis kimondta, hogy a szakképzést folytató intézményben végzett tanulmányokat „a szakképesítést nyújtó szakképzésben előírt szakmai követelmények teljesítésébe be kell számítani”. E meglehetősen bonyolult fogalmazás értelmében minden olyan (szakképző intézményben megtanult) képzési elem beszámítható a szakképzésbe, ami az adott szakmai végzettség megszerzéséhez szükséges. Vagyis, ha a szakiskolában vagy a szakközépiskolában a szakképzés előtt szakmai előkészítés címen olyan tartalmat oktatnak, ami szükséges a végzettséghez, az a képzésbe beszámítható, így azzal csökkenthető a szakképzési szakasz. Másként fogalmazva: elvileg a közismereti képző szakaszba szakmai ismeretek nyújtása címen előre lehet hozni szakmai képzési elemeket, vagyis részben vissza lehet csempészni a képzés szervezésébe a párhuzamos képzés modelljét.

A közoktatási törvény 1996-os módosítása a művészeti képzésbe direkt módon hozta vissza a párhuzamos képzésszervezést¹⁵⁸, amivel a törvény a művészeti képzést lényegében speciális szakképzéssé minősítette. Ez helyes és indokolt is volt, ugyanakkor tovább kellett volna vinni például a szakképző intézmények TISZK-ekbe szervezését előíró jogszabályi változtatások során is (lásd később részletesebben).

A közoktatási törvény közismereti és szakmai képzést szétválasztó rendelkezéseit – az 1996-os módosítás irányát megtartva – 1999-ben tovább módosították¹⁵⁹. Ennek értelmében a szakiskola általánosan képző szakaszában a korábbi szövegben szereplő „szakmai ismeretek nyújtása” helyett a „pályaorientáció, szakmai előkészítő ismeretek oktatása és szakmai alapozó oktatás is folyhat” megfogalmazás került. Ez konkrétabb, összhangban van a fentebb említett szakmai érvekkel, de egyértelműen utal arra, hogy a szakmai képzés részét képező tartalmak oktatása is folyhat a közismereti képző szakaszban. Ugyanakkor épp konkrétságából következően korlátozást is jelent, hisz csak a szakmai alapozást lehet előrehozni, ami több szakma, szakirány vagy szakmacsoport esetén azonos is lehet (Csehné, 2006). Az első elem tehát korlátozza, a második azonban nem akadályozza – legalábbis – az intézményen (szakmacsoporton) belüli átjárhatóságot. A módosítás a szakközépiskolára vonatkozó rendelkezéseket is pontosította. E szerint a kilencedik évfolyamon legfeljebb „a kerettantervnek megfelelő pályaorientáció”, a tizedik évfolyamtól kezdődően (pedig) – „az OKJ szerinti – elméleti és gyakorlati szakmacsoportos alapozó oktatás folyhat”. Bár a szakiskolára és a szakközépiskolára vonatkozó szabályok módosítása párhuzamosan és összehangoltan történt, a szövegszerű változtatások egyértelműen mutatják, hogy már ekkor felmerült a két terület eltérő kezelésének, szabályozásának gondolata.

A lényegi elemeket nem érintve a 2003-as törvénymódosítás a szakiskolai képzés szervezésében újabb pontosítást hozott: a korábban jelző nélkül szereplő pályaorientáció elé odakerült az „elméleti és gyakorlati ismeretek átadását szolgáló” megjelölés. Ezzel a gyakorlati tevékenység végzésének lehetőségét próbálták erősíteni a szakiskolai képzés közismereti szakaszában. Íme ismét egy elem, ami a szakiskolai és a szakközépiskolai képzés eltérő szervezésének szükségességét erősíti. 2003-ban pontosították és kiegészítették a szakképzési törvényben a – korábban hivatkozott – képzési elemek beszámíthatóságára vonatkozó rendelkezéseket is. Ennek értelmében a teljesítés igazolására szolgáló, dokumentumokkal alátámasztott beszámíthatóságra vonatkozó kérelemről a szakképzést folytató intézmény vezetője dönt. Pontosították a szakmai vizsgák (részvizsgák) és tantárgyi vizsgakövetelmények teljesítésére vonatkozó beszámíthatóságot.

¹⁵⁸ Az 1996. évi LXII. tv. 22., illetve 24. §-a módosította az 1993. évi LXXIX. tv. szakképzéssel foglalkozó 27. §-t, a 24. §-a pedig a szakközépiskolai képzéssel foglalkozó 29. §-t. Az előbbi (6), az utóbbi (8) bekezdésébe építette be a művészeti képzés párhuzamos formában történő szervezésének lehetőségét. A jelenleg hatályos közoktatási törvény változatlan szöveggel a szakiskolai fejezet (7), a szakiskolai részre utaló 1999-es kiegészítéssel pedig a szakközépiskolai fejezet (8) bekezdésében található.

¹⁵⁹ Az 1999. évi LXVIII. tv. 15. § (1) bekezdése a szakiskolákra vonatkozó szöveget, a 17. § (1) bekezdése pedig a szakközépiskolai részt módosította.

míthatósági szabályokat is (itt értelemszerűen a vizsgabizottság dönt). Lényegesebb elem azonban, hogy a törvényben direkt formában megjelent az a szabály, mely szerint a közismereti képző szakaszba levihető, a közoktatási törvényben rögzített szakmai jellegű képzési elemek oktatása során „elsajátított és igazolt ismeretek tanulmányokba történő beszámításáról a szakképzést folytató intézmény vezetője dönt”.

A saját intézményben a közismereti szakaszba levitt szakképzési elemek beszámítása tehát immár nem kérelemre történik, hanem az intézményvezető döntése értelmében általánossá, vagyis a szakképzés szervezésének részévé válik. A törvénymódosítás lényegében egy – már az intézmények szakképzésszervezési gyakorlatában alkalmazott és elterjedt – szervezési módszert legalizált, tett utólag törvényessé. Csakhogy ez a lépés mind a szakiskolai, mind a szakközépiskolai képzés esetében lényegesen csökkenti a szakképzés megkezdése előtti átjárhatóságot, tehát gyakorlatilag lehetetlenné teszi a pályaválasztás feltolását, így alapvetően korlátozza a szakmaválasztás feltolását is.¹⁶⁰

Összefoglalásul elmondható, hogy 1996-tól a jelen felé közeledve a változások három iránya figyelhető meg:

- a) A gyakorlati jellegű képzési elemek közismereti (általános műveltséget megalapozó) képzési szakaszban történő engedélyezése, bővítése – amit a munkaerőpiac szereplői egyértelműen igényeltek is (Cséfalvai, 2005).
- b) Annak a szemléleti iránynak a megfogalmazódása és a jogszabályokban való megjelenése, hogy a szakiskolai és szakközépiskolai képzés az általánosan képző szakaszban is eltérő szervezést, hangsúlyokat kíván. E szerint a szakiskolában sokkal nagyobb hangsúlyt kell kapnia a manualitásnak, a gyakorlati tudásnak, és kisebb jelentőséget kell tulajdonítani a hagyományos lexikális tudást közvetítő közismereti tárgyaknak, továbbá még nagyobb hangsúlyt kellene kapniuk a közvetlen munkaerő-piaci tapasztalatoknak, illetve a munkavégzéshez, vállalkozáshoz kapcsolódó praktikus tudáselemeknek (a lexikális jellegű közismereti tudás helyett) (Cséfalvai, 2005). Ezen utóbbi elemek, bár a véleményekben megfogalmazódnak, mégsem olvashatók ki a jogszabályok változásirányából (Fónai, Nagy, Veressné, 2008).
- c) A közismereti és szakmai képzés szétválasztása egyre kevésbé határozottan és egyértelműen jelenik meg a szabályozásban, miközben az előrehozott szakmai képzési tartalmak beszámíthatósága egyre

¹⁶⁰ A szakképzési törvényt, és benne a hivatkozott rendelkezéseket, 2005-ben két alkalommal (2005. évi LXXXIII. és CXLVIII. tv.) is módosították. Az első esetben a beszámítási kérelmet elbíráló intézményvezetői döntés elleni fellebbezés szabályait pontosították (307. §), a másodikban pedig a „tantárgyi vizsgakövetelmények” szóhasználatot a „tananyagegységek (modulok)” kifejezés váltotta fel (6. § 1)). Ez utóbbi módosító csomag átirta a közoktatási törvény szakiskolák feladatait rögzítő rendelkezéseit is, mégpedig a kizárólag iskolai tanműhelyben végzett gyakorlati oktatás és szakmai alapozó elméleti és gyakorlati oktatás közismereti képző szakaszban (kilenc-tizedik évfolyamon) történő további erősítésével (20. § 1)). A szakképzési törvény beszámításra vonatkozó szabályait további két alkalommal módosították még, ezek közül a második (2007. évi CII. tv.) nem érintette a hivatkozott részeket, az első pedig lényegében a közoktatási törvény fentebb említett, szakiskolákra vonatkozó megváltozott rendelkezéseire igazította az intézményvezető beszámítási jogáról szóló szakaszt (2006. évi CXIV. tv. 9. §).

egyértelműbben fogalmazódik meg. Vagyis növekszik a párhuzamos szervezés visszacsempészésének lehetősége a szakiskolai és a szakközépiskolai képzés közismereti szakaszába, ami lényegesen korlátozza az átjárhatóságot, és a pálya-, illetve szakmaválasztás feltolását a szakképzési szakasz megkezdéséhez, ugyanakkor szorosan követi az intézmények érdekeit (Fónai, Nagy, Veressné, 2008).

Szorosan illeszkedett ebbe a folyamatba az ún. előrehozott szakképzés 2009-es bevezetése. Ez lényegében annak a hazai politikai élet szereplői között létrejött megegyezésnek az egyértelmű és nyílt felmondása, amely a szakképzés és közismereti képzés '93-ban elfogadott szétválasztására és a szélesebb körű, több és jobban konvertálható általános tudást biztosító alapképzésre vonatkozott. Az általános iskola befejezése után és már tizenöt évesen is lehetővé tett tanulószereződés a pályaválasztást immár egyértelműen az általános iskola végéhez vitte vissza, és a szakiskolában újra bevezette a párhuzamos képzésszervezést.

A köznevelési törvény – miként ezt a 43–46. oldalon már részleteztem – ezt a folyamatot véglegesen lezárva visszatért a rendszerváltás előtti gyakorlat-hoz: a szakközépiskolában ismét párhuzamosan szervezett, általános műveltséget megalapozó és szakmai elméleti, gyakorlati oktatást ír elő, a szakiskolában pedig csak szakképzési évfolyamokról beszél, amibe illetve kapnak közismereti képzést is a tanulók, de csak erősen korlátozott időkeretben.

A változások hatására a szakképzés szervezésének gyakorlata – már az előrehozott szakképzés bevezetése előtt – lényegesen eltérhetett attól az elvi szerkezettől, amit a törvény 1993-ban a közismereti és szakmai képzés szétválasztásával megcélozott:

- A szakképzésben is érdekelt szakközépiskolák a levitt tartalmakkal értelemszerűen csökkenteni tudták a teljes képzési időt, vagyis a saját tanulóik az érettségi után rövidebb idő alatt szerezhették meg a végzettséget. A szakképzési szakasz megkezdése előtt így a tanuló nem volt érdekelt az át- vagy kilépésben, és ha tudott, csak a szakképzettség megszerzése után lépett tovább a felsőoktatásba. Ráadásul a szakképzettség biztonságot jelentett, ha nem sikerült a felvételi, vagy ha kiesett a felsőoktatásból.
- Ez szorosan visszahatott az érettségi utáni szakképzés csoportszervezésére is, hisz nem keverhetők az előképzettek a kívülről jövőkkel. Az előképzettek minél nagyobb arányú továbbvitele mellett így evidens finanszírozási érdekek is megjelentek, amit a fenntartó általában számon is kért az intézményektől. A szakképzésben maradók továbbvitele ugyanis töredékcsoport esetén is kötelező volt, hiszen a tanulói jogviszony tizennégy éves korban történő megkötése a teljes intézményi pályafutásra vonatkozott.¹⁶¹

¹⁶¹ A közoktatási törvény tanulói jogviszonyra vonatkozó szabályait egyértelműen megerősítette a szakképzési törvénynek az a rendelkezése, mely szerint az iskolarendszerű szakképzés az átvétel és felvétel mellett továbbhaladással is elkezdődhet (1993. évi LXXVI. tv. 15. § (1)). E rendelkezést a törvényt módosító 2007. évi CII. tv. 9. § (1) építette be és 2007. szeptember 1-jétől volt hatályos.

- A tanulók megtartása a szakképzési szakaszban minden olyan intézmény számára evidens érdek volt, amely szakképző évfolyamon képzést nyújtott. Ebben a levitt tartalmak, továbbá az így időben lecsökkenthető szakképzési szakasz nagyban segíthet. Minél kevesebb ugyanis a levitt tartalom, annál nagyobb konkurenciát jelent az érettségizettek képzését célzó többi intézmény, vagyis ahol lehetőség van a képzési idő csökkentésére, ott egyértelműen megjelenik a tartalom levitelének érdeke is. Ez pedig azt eredményezi, hogy a kívülről beléptethető tanulók száma jelentősen csökken, lényegében a felsőoktatásba be nem jutó érettségizettekre korlátozódik. E tanulók pedig általában vagy ismételten jelentkeznek a felsőoktatásba, vagy az érettségi utáni szakképzés előképzettséget nem igénylő divatosabb képzési irányait választják. (Ez utóbbi piacon komoly konkurenciát jelentenek a magán- és alapítványi formában működő intézmények: idegenforgalmi, nyelvi, számviteli, gazdasági, ügyintézői képzések stb.).

Ebben legfeljebb a kvázi gimnáziumként működő, felsőoktatás-orientált elit szakközépiskolák nem voltak érdekelték. Az ilyen intézmények a szakképző évfolyamon sem vagy nem minden évben indítottak képzést, a tanulók többsége ugyanis vagy bejutott a szakiránynak megfelelő egyetemre, vagy felszívta őket az e szegmensekben kimondottan széles körű piacú érettségi utáni szolgáltatás. A szakképzési forrásokhoz való hozzájutás miatt azonban nem állt érdekükben megválni a szakközépiskolai státusztól. Megfigyelhető volt az elmentés irányú változás is: formálisan hivatkozott vagy látszat-szakképzéssel az adott programot felvevő gimnázium érdemi szakképzési forrásokhoz jutott.

Miként többször említettük már, a néhány éve elfogadott új jogszabálycsomag a párhuzamos képzés visszacsempészésének hosszú évek óta jellemző folyamatát véglegesítette. Fontos szakmai kérdés azonban, hogy a közismereti és szakmai képzési tartalmak összeillesztése hogyan történik a gyakorlatban. A rendszerváltás előtt a szakközépiskolákban a közismereti képzést rövidebb időkeretben és szűkebb tatalommal kellett nyújtani, mint a gimnáziumokban. Az új NAT (a 2013 szeptemberében elindított első szakközépiskolai osztályokban) úgy oldja meg a két képzési irány párhuzamos oktatásának kérdését, hogy a gimnáziumok követelményeit szinte változatlan formában előírja a szakközépiskolák számára is, amit értelemszerűen kiegészít a szakképzés tartalmaival is. Ez a diákok szinte fizikailag teljesíthetetlen időbeli (heti óraszám) és tartalmi leterheltségét eredményezi már a 9. évfolyamtól kezdődően. A leterheltség az érettségire és a továbbtanulásra való felkészülés időszakában tovább fokozódik, hiszen az ötödik, választható érettségi tantárgy a szakközépiskolai tanulók esetében a szakmai érettségi, ahol a vizsgakövetelmények magasabb teljesítési arányt írnak elő, mint a közismereti tárgyak esetében. Az aránytalan leterheltség a továbbtanulás szempontjából kiemelten fontos jobb tanulmányi eredmény elérését is nehezíti, és érdemben korlátozza a továbbtanulás szempontjából szintén fontos emelt szintű érettségi teljesítésének esélyét. Mindez együttesen érdemi versenyhátrányt jelent a szakközépiskolai tanulók számára. Ráadásul

nem tisztázott a szakmai érettségi munkaerő-piaci hasznosíthatósága sem (milyen szakképzettséget ad, mire jogosít a szakképző évfolyam elvégzése után megszerezhető szakképzettséghez képest); a kötelező 2-3-4 hetes nyári gyakorlat további komoly elfoglaltságot jelent, ami nem mentesít a köznevelési törvényben az érettségi feltételeként előírt 50 órás „kötelező önkéntes” tevékenység (közösségi szolgálat) alól sem. E tényezők egymást erősítve szinte lebeszéli a felsőoktatás felé orientálódó tanulókat a szakközépiskola választásáról. Ezeknek a feltételezhető hatásoknak az első jelei a beiskolázást előkészítő iskolai nyílt napok, tájékoztató fórumok kapcsán már érzékelhetőek: a diákok és szüleik a korábbi évekre jellemzőknél láthatóan nagyobb arányban érdeklődnek a gimnáziumi képzések iránt, amit tovább erősítenek a közvélemény számára is elérhető foglalkoztatási és jövedelmi adatok, továbbá a külföldi munkavállaláshoz nélkülözhetetlen általános tudás, különösen a nyelvtudás felértékelődése.

A szakiskolai képzésben a levitt tartalmak talán legfontosabb következménye a képzési irányok és szintek közötti átjárhatóság jelentős korlátozása volt. A vegyes (többcélú) szakképző intézmények azonban elvileg lehetőséget teremtek arra, hogy intézményváltás nélkül is korrigálható legyen a képzési szint kiválasztása még a szakképzés megkezdése előtt. Ha tehát valakiről látható volt, hogy nem lesz képes leérettségizni, az a tizenegyedik évfolyam megkezdése előtt elvileg szinte bármikor átléphetett volna a szakiskolai képzés általánosan képző szakaszába vagy a tizedik évfolyam elvégzése után a szakképző évfolyamra. A levitt tartalmak ugyanakkor ezt az intézményi érdeklődéssel nem ellentétes lehetőséget (hiszen nem vesz tanulókat az iskola) is leszűkítették, miként természetesen azt is, hogy más érettségiző intézményből léphessenek át a tanulók a kilencedik vagy a tizedik évfolyam alatt.

A szakképzési szakasz megkezdésekor megfelelő számú átjelentkező esetén lehetőség volt külön csoportban szakiskolai szakképző évfolyami csoport indítására. Így azonban később szerezhetett végzettséget a tanuló, vagyis az előbb részletezett okok miatt a közismereti képzést is nyújtó szakközépiskolák egyre kevésbé törekedtek erre. A szakmával nem rendelkező és a felsőoktatásba belépni sem tudó érettségizettek képzése így jórészt a képzési piac magán- és alapítványi szereplőire maradt. A saját tanulók szakképzési szakaszban való megtartásának érdeke itt is evidensen fennállt, a versenytársak hiánya miatt azonban a kilépés szándéka ritka volt, a gyakorlatban inkább a kimaradás, lemorzsolódás volt megfigyelhető, aminek hátterében szociális és magatartásbeli problémák álltak, eredménye pedig többségében a teljes munkaerő-piaci ellehetetlenülés (Vámosi, 2005b).

Kutatási eredmények igazolják, hogy a szakiskolákban az átlagosnál sokkal magasabb, harminc százalék körüli volt a lemorzsolódó tanulók aránya, és a belépő hátrányos helyzetű tanulók több mint felének nem sikerült szakmai képesítést szereznie (Liskó, 2008). E napjainkban is széles körben jellemző probléma csupán érdemi többletforrás bevonásával (alacsonyabb csoportlétszám, átdolgozott képzési tartalom, speciális eszközök, nagyobb odafigyelés, szélesebb körű pedagógiai eszköztár stb.) lenne kezelhető, ami azonban a jelen

felé közeledve az egyre romló finanszírozási feltételek következtében a legkedvezőbb költségvetési helyzetben lévő megyei jogú városok és megyék által fenntartott intézményekben sem állt rendelkezésre. Az intézmények állami átvétele után ugyanakkor sem a jogi szabályozás, sem az intézményfenntartás modellje, sem a rendelkezésre álló források nem teszik lehetővé a problémákör kezeléséhez nélkülözhetetlen differenciált megközelítést.

A motiválatlan, munkára nehezen rávehető, tanulmányi értelemben sikertelen tanulók olyan nehézséget jelentenek az eszköztelen, rosszul fizetett, a diákokkal harminc-harmincöt fős osztályokban egy szál egyedül foglalkozó – sokszor szó szerint küzdő, szenvedő és egyúttal teljes mértékben kiszolgáltatott – tanár számára, amit szinte lehetetlen megoldani. Ha két-három olyan tanuló tudatos rombolási szándékával áll szemben, akik „szét akarják verni az órát”, akkor támogató szakemberek, a problémák szakszerű kezelését lehetővé tevő kiscsoportos kiegészítő foglalkozások és egyéb fegyelmező eszközök híján a legfelkészültebb pedagógus sem képes eredményes szakmai munkát folytatni akár kisebb csoportokban sem. Ez a jelenség sajnos ma már egyáltalán nem egyedi, és nemcsak a szakiskolákban, hanem a szakközépiskolákban is egyre gyakrabban megfigyelhető.

A közismereti és szakmai képzés szétválasztása a szakképzés egyéb területeire – közöttük a tanulószerveződésekre is – visszahatott. A tanulószerveződés, ha történelmileg közelítjük, az ún. tanoncképzés megfelelőjének tekinthető. A műhelyek világa, ahol a sokéves tapasztalattal rendelkező mesterek bevezetik az inasokat a szakma mesterfogásaiba, még ma is a szakmunkásképzés idealizált modelljeként él a közgondolkodásban (Csapó, 2008a). A tanulószerveződés logikája arra épül, hogy a mesterek tanulókat keresnek, a tanulók pedig mestereket. A tanulószerveződés megkötése ennek megfelelően hagyományosan az iskolától függetlenül történt, vagyis csak a szerződést kötő két félnek volt szerepe benne. A tartalma azonban már a rendszerváltás előtt is kizárólag a gyakorlati képzésre vonatkozott, hiszen a szakmai követelmények egyre komolyabb elméleti megalapozást kívántak, így már akkor is biztosítani kellett a tanulók számára az elméleti tudás megszerzésének feltételeit. Ez úgy történt, hogy a szakmunkásképző iskolákat¹⁶² a jogszabály kötelezte az általuk vitt szakirányok esetében minden olyan tanuló felvételére, akikkel gazdálkodó szervezet tanulószerveződést kötött. A tanuló és a gazdálkodó szervezet oldaláról nézve ez mindösszesen azt jelentette, hogy a kapcsolat létrejötte után meg kellett keresni a legközelebbi, az adott szakirányban képzést folytató szakmunkásképző intézményt, és az felvette a tanulót, biztosítva számára az elméleti képzést. Ez a szabály ma is érvényben van.

A közismereti és szakmai képzés szétválasztása azonban alapvetően megváltoztatta ezt a helyzetet. A tanulószerveződésnek értelemszerűen nem lehetett helye a szakiskolai képzés kilenc-tizedik évfolyamán, hiszen ott elvileg általános műveltséget megalapozó képzés folyhatott csupán; a szakmai orientáció

¹⁶² Tanulószerveződéses tanulókat ekkor csak a szakmunkásképző iskolák fogadhattak. A szakközépiskolák csak saját tanműhelyeikben vagy – a mai fogalomhasználat szerint – együttműködési megállapodás alapján szervezhették a gyakorlati képzést.

keretei között sajátították el a tanulók azokat a legelemibb gyakorlati tudáselemeket, melyek nélkül nem léphettek be a termelő tevékenység fizikai terébe. A közoktatási törvény 2005-ös módosítása során, a párhuzamossá váló képzésszervezés gyakorlatára tekintettel, e logikát követve beépítették a jogszabályba azt a kitételt, mely szerint az alapozó gyakorlati képzés csak intézményi tanműhelyben végezhető. A hatályos szakképzési törvényt szintén követve e gondolkodási irányt immár azt írja elő, hogy a kilencedik (kezdő szakképzési) évfolyamon a szakmai gyakorlat vagy intézményi, vagy kizárólag a gyakorlati képzést célzó tanműhelyben, tehát csupán a termelés fizikai terétől elválasztva végezhető.¹⁶³

Miután az intézményválasztás és a szakképzés megkezdése között korábban évek teltek el, nem volt elvárható, hogy a tanulónak már az iskolaválasztás időszakában kapcsolata legyen a képzésében esetleg majd évek múlva részt vállaló gazdasági szereplőkkel. A tanuló és a gazdasági szereplő (a reménybeli későbbi foglalkoztató) közti kapcsolat így a tanuló iskolai pályafutása alatt kialakulhatott, így abban a tanuló iskolájának valamilyen szerepet kellett játszania, arra valamilyen rálátással kellett rendelkeznie. A gazdasági szereplő tehát az iskolán keresztül juthatott tanulóhoz, és a tanuló is az iskola tudtával, segítségével indult szerződéses partnert keresni. Leggyakrabban a közismereti képző szakaszban is előírt nyári szakmai gyakorlat teremthette meg a tanuló és a mester egymásra találásának a lehetőségét. Vagyis a tanoncképzés idealizált logikája a modern képzési rendszerek esetében bizonyosan nem reprodukálható. Az ún. előrehozott szakképzés lényegében ezt az idejétmúlt modellt próbálta mégis visszahozni azzal, hogy a tanulószerveződést megköthetővé tette az általános iskolából történő kilépéskor, akár a tanuló tizenöt éves korában, amit csak részben kezel a fentebb hivatkozott kilencedik évfolyamos gyakorlati képzésre vonatkozó szabály. E modell ugyanis kevesebb konvertálható tudást, alacsonyabb szintű alapképzést eredményez, ami nem a mai modern kor gazdaságának megfelelő, a modern technikát, technológiát alkalmazni, használni, az új eljárásokat megismerni és elsajátítani képes szakmunkást bocsát ki, hanem a begyakorolt, meghatározott feladat végrehajtására alkalmas betanított munkást vagy segédmunkást.

A mester helyzete az iskolák közreműködésével szervezett kiválasztáskor – szemben a hagyományos tanoncképzéssel – könnyebbé és szervezettebbé válik, hiszen a potenciális „tanoncok” már szakiskolába járnak, vagyis csak közülük lehet és érdemes válogatni. Elvileg van lehetőség arra is, hogy valaki az utcáról lépjen be a szakiskola szakképző szakaszába és a tanulószerveződésbe, vagyis a mester kereshet tanulót a más szakiskolába, szakközépiskolába járók, de ott a szakképzést elkezdni nem akarók között, ám ennek az előfordulása csekély, hiszen hozzájuk ragaszkodik saját intézményük, kivéve persze a leszakadókat, lemorzsolódókat, nehezen kezelhetőket, akik mellel valószínűleg a mester igényeinek sem felelnek meg. Másrészt viszont szűkül is a mester mozgástere, hiszen a szakiskolába járók már korábban kiválasztódtak, és a napjainkban jellemző mechanizmusok miatt ez a választás nem egy szakma vagy

¹⁶³ 2011. évi CLXXXVII. tv. 26. § (1)

képzési irány pozitív választása, hiszen jórészt azok kerülnek a szakiskolákba, akik a tanulmányaikban sikertelenek, általában motiválatlanok és akiket éppen ezért nem igazán keresnek a munkaerőpiac szereplői sem.

Megítélésem szerint ez a fontosabb kulcsmozzanata a hiányszakmák jelen-ségének. A másik a kiszolgáltatott munkaerő-piaci helyzet és az alacsony bér-színvonal, amit vissza is igazol a hiányszakmák szinte mindegyikére egyértel-műen jellemző külföldi munkavégzés érdemi aránynövekedése. Vizsgálati eredmények sora jelezte már korábban is, hogy a szakiskolai tanulók képessé-geinek, készségeinek átlagos fejlettsége az általános iskola ötödik-hatodik év-folyamára jellemző szinten megreked, tanulási motiváltságuk és szociális kés-zségek pedig épp a tanulási sikertelenségük okán stagnálást, illetve visszafejlő-dést mutat (Nagy, 2003). A kör tehát, amiből a mester tanulót kereshet, megle-hetősen kontrasztelektált. A mai munkaerőpiac azonban nem motiválatlan, ta-nulásra, továbbfejlődésre képtelen szakmunkásokat, vállalkozókat kíván, ha-nem épp ellenkezőleg: a modern technikát használni, a technológiai fejlődést követni képes, precíz, pontos munka végzésére alkalmas szakembereket (Cséfalvai, 2006).

A végzős szakiskolai tanulók többsége nem tekinti befejezettnek tanulmá-nyait, közel ötven százalékuk az érettségi megszerzésére törekszik, harmincöt százalékuk pedig a végzés után azonnal tovább is tanul (Liskó, 2008). Ez egy-értelműen arra utal, hogy tanulási, fejlődési zavarai megfelelő odafigyeléssel, célirányos oktatással, neveléssel kezelhetők. A képzés korábbi szakaszaiban ki-alakult hátrányaik időbeni felismerése, a korai diagnosztizálás, fejlesztés előse-gítése tehát egyrészt korlátozhatja a negatív szelektálódást és a fejlődésben való megrekedést, illetve annak a motivációra, magatartásra ható további negatív következményeit, vagyis nagyon sokakat segíthetne eljutni rendes eljárásban az érettségiig, másrészt pedig szélesebb körű, konvertálható alapismeretekkel ren-delkező, motiváltabb, alkalmazkodóbb és könnyebben továbbképezhető vég-zetteket biztosítana a munkaerőpiac számára (Fehérvári, 2009).

A szakiskolába lépés és a szakmatanulás időbeni eltolódásából következő megváltozott helyzetet a szakképzési törvény 2003-as módosítása úgy próbálta kezelni, hogy előírta az illetékes szakképző iskola képviselőjének közreműkö-dését a tanulószereződés megkötésében. Ha a közreműködés nem elegendő, ak-kor a szakképző iskolának kell gondoskodnia az érintett tanuló gyakorlati kép-zéséről. A rendelkezés egyrészt logikus, hiszen a tanulóval megkötött tanulói jogviszony kötelezi az intézményt az ígért képzettség megszerezhetőségének garantálására, másrészt azonban megkönnyíti annak lehetőségét, hogy a képzés elváljon a munkaerő-piaci igényektől. Ezt ellensúlyozandó építették bele ko-rábban is és jelenleg is a jogszabályokba a kötelező szakmai gyakorlatot, ami az intézményi tanműhelyben képzett tanulók számára is biztosít bizonyos mér-tékű piaci körülmények között zajló termelési gyakorlatot.

A rendszer azonban nem kezelheti azt a kutatási eredményekkel egyértel-műen alátámasztott problémát, mely szerint a középfokú oktatás képzési for-máinak és intézményrendszerének hierarchiája szoros összhangban van a tanu-lók összetételével, azaz leképezi a társadalmi különbségeket (Hermann, 2008),

és az eltérő oktatási színvonal következtében nem csökkenti, hanem erősíti a társadalmi egyenlőtlenségeket (Vámosi, 2005b; Liskó, 2008).

4. Harmadik szelekció: szakképzés és/vagy felsőoktatás

A tradicionális hazai intézményrendszer harmadik szelekciós pontja az érettségi után következett. A tanulók jelentkezhetek valamely felsőoktatási intézménybe, bekapcsolódhattak a szakmai érettségijüknek megfelelő technikusképzésbe (a technikusképzés után is elkezdhatték a felsőoktatási tanulmányaikat) vagy beléphettek a szakmunkásképző intézményekben külön csoportban szervezett, érettségizettek számára kínált szakmaszerzésbe, illetve értelemszerűen kiléphettek a munkaerőpiacra is. A jellemző arányokat tekintve az evidens két út az elhelyezkedés, illetve a felsőoktatás volt (Fónai, Nagy, Veressné, 2008). A technikusképzés egyrészt viszonylag kevés képzési irányra volt jellemző, másrészt csupán egy évvel eltolta az elhelyezkedés vagy a felsőoktatásba lépés idejét, így szerepe a felsőoktatás kibővülésével értelemszerűen fokozatosan csökkent (Benedek, 2003). Az érettségi utáni szakmunkásképzés azok számára kínált szakmatanulási lehetőséget, akik gimnáziumba jártak (ott leérettségiztek vagy nem), és szakmát szerettek volna tanulni. Ez az út tehát a tizennégy éves korban bekövetkezett pályaválasztás korlátozottan érvényesülő korrekcióját jelentette.

A közelmúlt és a jelen rendszere az érettségi után szintén négy továbblépési utat kínál:

- a szakmai végzettség nélküli munkába állást,
- az érettségi utáni szakképzést,
- a felsőfokú szakképzést és
- a felsőoktatást.

A tanuló az érettségi után, mivel tizennyolc éves korban teljesíti a tankötelezettségét, elvileg kiléphet a közoktatásból, és munkába állhat. A mai munkaerő-piaci helyzetben azonban ez elhanyagolható arányú, a tanuló érdekelt is a továbblépésben, hiszen az állam a közoktatás részeként „ingyenesen” biztosítja számára nappali típusú képzésben az első szakma megszerzését. Az 1999-es törvénymódosítás az ingyenesen nyújtott szolgáltatásokat kiterjesztette a második szakmai végzettség megszerzésére is, ezt azonban 2005-ben felmenő rendszerben a szakmai szervezetek kérése ellenére (Cséfalvai, 2006) törölték (kivéve a fogyatékossgal élők képzése), majd e szabályozási irányt vitték tovább az új jogszabályok. A párhuzamos szakközépiskolai képzést az új jogszabályok felmenő rendszerben vezetik be, így a korábbi szabályok szerinti gyakorlat él tovább jelenleg is.

Azoknak, akik a középiskola elvégzése után nem szerezték meg az érettségit, lehetőségük van nappali rendszerben bekapcsolódni a szakiskolák érettségit nem igénylő, szakmai végzettséget kínáló képzéseibe is.

Az érettségizők az életpálya talán legfontosabb döntésének tartják az érettségi utáni továbblépést. A szakképzést nyújtó intézmények legnagyobb versenytársa e ponton egyértelműen a felsőoktatás. A verseny élességét alapvetően növelte a felsőoktatás képzési kapacitásának és szolgáltatási irányainak jelentős, a kilencvenes évek közepétől egyre gyorsuló ütemű bővülése. E folyamat tíz év után megtorpant, majd a válság és a 2011 utáni változások hatására enyhén csökkenő tendenciát mutat.

Miután a diploma megszerzése a társadalmi presztízs szempontjából az általánosan elfogadott értékrend szerint kiemelkedő fontosságú, ezért ha valakinek lehetősége van bekapcsolódni a felsőoktatásba, bizonyosan meg is teszi azt. A kérdés csupán az, hogy mikor: a középfokú szakképzettség megszerzése előtt vagy után. E kérdés értelemszerűen azok számára vetődik fel elsősorban, akik szakközépiskolában szereztek érettségit. Akik gimnáziumban érettségiztek, legfeljebb akkor fordulnak az érettségi utáni középfokú végzettséget adó szakképzés felé, ha nem sikerült vagy nincs esélyük bekapcsolódni a felsőoktatásba (Velkey, 2007).

Bár az értékrend átalakulóban van, még ma is inkább az a vélekedés jellemző, hogy a legrosszabb főiskola is többet ér, mint bármely középfokú szakképesítés. A felvételizők között a továbblépés döntésének meghozatalakor kevésbé jelenik meg a felsőoktatási diploma hasznosságának és elismertségének kérdése. Ellenben a jelentkezés sorrendjében a keresett képzési irányban szolgáltatást nyújtó felsőoktatási intézmények presztízse fontos szempont. Miután a tanulók továbblépési szándékaira vonatkozó adatgyűjtések nem állnak rendelkezésre (ilyen adatok automatikusan nem is képződnek), a továbbtanulási adatok pedig nem rögzítik az érintett előéletét, ezért saját korábbi kutatásaim során intézmények vezetőivel készített interjúkban elhangzott továbbtanulási tapasztalati irányokra, adatokra hivatkozhatom csupán.

- A gimnáziumi képzésben (vagy felsőoktatás-orientált szakképzésben) érettségit szerzők ötven-száz százaléka folytatja a felsőoktatásban a tanulmányait. A nagy szóródás az intézmények közötti érdemi keresettségbeli különbségre utal, vagyis abban a szakirodalom szerint is (Csapó, 2008a; Hermann, 2008) lényegesen kisebb az intézményi tevékenység (hozzáadott érték) szerepe, mint a tanulók társadalmi összetételéből, családi háttéréből következő eltérés hatása. Azok közül, akik nem jutnak be a felsőoktatásba, a többség az érettségi utáni szakképzés alapítványi vagy magánintézményeit választja, és nyelvi, gazdasági, pénzügyi, idegenforgalmi irányban lép tovább, általában megtartva a felsőoktatásba történő későbbi továbblépés opcióját. Ennek egyik fontos indoka a tanulói jogviszony (és ahhoz kötődő szociális juttatások, kedvezmények) megtartása, a másik pedig olyan hasznos tudás megszerzése (pl. idegen nyelv), ami a későbbi felvételi sikerességének esélyét növeli. Miután azonban a fő cél a felsőoktatási felvételi, az első év második felének végén a jelentkezők legalább harmada kimarad a képzésből (növelve a lemorzsolódók statisztikai arányát).
- Ha az intézmény többcélú, tehát van gimnáziumi képzése és kínál érettségi utáni szakképzést is, a gimnáziumi érettségit szerző szakképzésbe továbblépők közel harmada – ragaszkodva megszokott és ismert intézményéhez

- helyben marad. Azon tanulók pedig, akik nem akarnak belépni a felsőoktatásba, választhatják a magán-, alapítványi vagy egyéb szakképző intézmények külső jelentkezők számára is nyitott szakmai képzéseit.
- A párhuzamos művészeti képzésben részt vevők elvileg a tizenkettedik évfolyam elvégzése után tehetnek érettségit, majd a tizenharmadik évfolyam elvégzése után kaphatnak szakmai végzettséget igazoló oklevelet. A tanulók már az érettségi után továbbléphetnek a felsőoktatásba, miután azonban egy évvel később szakmai végzettséget is szerezhettek, a többség csak ezt követően lép. A szakirányú továbbtanulási esélyeket nagyban befolyásolja a művészeti irány. A képző- és iparművészeti képzések esetében a legtehetségesebb tanulók (tíz-tizenöt százalék) már az érettségi után megkísérlik a bekerülést az egyetemre, amire a hatalmas túljelentkezés miatt kevés az esély, így a szakmai végzettség megszerzése után ismét próbálkoznak. A nagyobb felvételi esélyt jelentő főiskolai képzésekre általában csak a szakmai végzettség megszerzése után jelentkeznek. A zeneművészeti képzés magasabb továbbtanulási arányt mutat. Az akadémiai/egyetemi továbblépés itt is közvetlenül az érettségi után jellemző, az egyéb főiskolai irányok csak a tizenharmadik évfolyam elvégzését követően. A magas óraszámterhelés és a közismereti tantárgyak egyenletesebb elosztása miatt néhány iskola úgy szervezi a képzést, hogy csak a tizenharmadik év végén tesznek érettségit a növendékek, áttételesen tehát itt is megjelenik a tanulók megtartásának szándéka.
- A szakképzési évfolyamot is indító szakközépiskolák számára, ha kevesebb tanuló marad a szakképző szakaszban, a felsőoktatás komoly konkurenciát jelent, így a szakképzés elindítása érdekében létkérdés a már megszerzett tanulók megtartása. Ezért az intézmények igyekeznek minél több szakmai tartalmat levinni az általánosan képző szakaszba, hiszen a tanulók megőrzése lényegesen könnyebb, ha az érettségi után egy évvel már megszerzhető a szakmai végzettség. A kétéves szakképzések többségénél ügyes szervezéssel és az előírások „rugalmas értelmezésével” ez el is érhető. Ebben az esetben az intézmény a jogszabályi kiskapukat kihasználva lényegében (a művészeti párhuzamos képzéshez hasonló módon) párhuzamos szakképzést folytat. A tizenharmadik év helyben történő elvégzése ekkor evidens érdeke a tanulónak is, ezért az érettségi évében sokszor nem is jelentkeznek továbbtanulásra, így felvétel esetén nem kell halasztást kérniük. Több felsőoktatási intézmény ki is zárja ezt a lehetőséget. A tanulók megtartási aránya ebben az esetben eléri vagy megközelíti a száz százalékot.
- Nagyobb intézmények tömegesebb szakközépiskolai képzésében – különösen akkor, ha a felsőoktatás nem jelent érdemi konkurenciát a szakképzés számára – a már megszerzett tanulók megtartása érdekében nem feltétlenül szükséges a szakképzési szakasz időtartamának radikális csökkentése, ugyanakkor bizonyos szakmai tartalmakat levisznek az általánosan képző szakaszba. Ezek az intézmények a más szakképzési irányhoz tartozó saját és a külső (gimnáziumok, más szakközépiskolák) jelentkezők szá-

mára gyakran indítanak külön csoportba szervezett, teljes képzési időt átfogó szakképzési csoportot is, ami lehetővé teszi egyes elméleti órák öszszeszevont szervezését, vagyis a költségek csökkentését. E képzések esetén a saját tanulók megtartási aránya általában hetven százalék fölötti. A külön csoportba szervezeten induló szakképző osztály tanulóinak közel egyharmada a saját intézményből, tíz-húsz százaléka más szakképző intézményekből, közel fele pedig gimnáziumokból érkezik.

- Azon intézmények, amelyek külső tanulók befogadása nélkül nem tudnának racionálisan szervezett szakképző csoportot indítani, az általánosan képző szakaszban valóban csak orientálnak és megalapozzák a szakmaválasztást, konkrét képzési tartalmakat alig visznek le, hiszen közös csoportban kell oktatniuk a saját és a kívülről jelentkezett tanulókat. A korlátozottan levitt szakmai tartalmak ismételt megtanulása alól általában felmentést adnak saját tanulóiknak. A saját tanuló megőrzése, röghöz kötése ekkor csak korlátozottan lehetséges, így általában ötven-hetvenöt százaléku marad az intézményben, amit többcélu intézmény esetén más saját intézményi képzésről (más szakképzés, gimnázium) átjelentkezők, illetve más intézményekből (szakképző, gimnázium) érkezők egészítenek ki.
- A felsőoktatás a legkomolyabb konkurenciát a jogszabályi előírások szerint legkevesebb hároméves szakképzést igénylő egészségügyi képzések számára jelenti. A szigorú szakmai előírások levitt tartalom esetén is két és fél éves szakképző szakaszt kívánnak, ami nyilván nem versenyképes a hároméves főiskolai (BA, BSC) képzéssel.

A saját tanulók minél nagyobb arányban történő megtartása tehát a szakközépiskolákban evidens intézményi érdek. Így az intézmények egyrészt igyekeznek kizárni a konkurens szakképző iskolák ajánlatainak megjelenését, sőt a felsőoktatás közvetlen kampányát is, másrészt egyáltalán nem érdekeltek a széles körű szakmai alapozásban és orientációban.

6. táblázat. A tizenhét és tizenkilenc éves korosztály megoszlása intézménytípus szerint (saját becslés, 2010–2011)

Intézmény, státusz	17 éves korosztály (%)	19 éves korosztály (%)
Általános iskola	1	-
Szakiskola	24	10
Speciális szakiskola	2	1
Gimnázium	35	7
Szakközépiskola	37	24
Felsőoktatás	-	32
Munkaerőpiac	1	26

A felsőfokú szakképzés korábbi rendszere nem jelentett érdemi konkurenciát az érettségi utáni szakképzés számára (6. táblázat). Céljából következően (ami a gyakorlati tudást igénylő szakokon az alapképzés gyakorlatorientált megalapozását jelenti) inkább erősítette a szakképzés szerepét, támogatta azt a modellt, mely a felsőoktatási alapképzésbe való bekapcsolódás előtt szakmai végzettség megszerzését jelentette. A felsőfokú szakképzés – a felsőoktatási intézmények között is egyre élesebben zajló verseny miatt – elsősorban a ki-

sebb tradícióval rendelkező, kevésbé keresett, hagyományosan főiskolai képzést nyújtó intézmények számára jelentett lehetőséget a hallgatók bevonására az alapképzésbe. Az új szabályok a középfokú szakképzés konkurenseként megjelenő felsőfokú szakképzéssel szemben a felsőoktatás rendszerébe szorosan illeszkedő gyakorlatorientált képzéseket erősítik.

IV. AZ ISKOLARENDSZERŰ SZAKKÉPZÉS SZERVEZÉSÉNEK GYAKORLATA

Az iskolarendszerű szakképzés a közoktatás része, így joggal várható el a szervezeti rendszer e szegmensében is, hogy érvényesüljön az intézményes közfinanszírozott oktatástól a modern társadalmakban elvárható funkciók mindegyike. Miután azonban a tanulók pályafutásában ez a szolgáltatáselem jelenti az utolsó fázist, nem véletlen, hogy az iskolarendszerű szakképzés szervezésekor a legnagyobb figyelem az elemzéseim során hatodikként elkülönített funkcióra, vagyis a képzés rendszerszintű társadalmi beágyazottságának elősegítésére irányul. A szakképzés esetében a funkció részeként a munkaerőpiac igényeinek, a foglalkoztatók elvárásainak figyelembe vétele kap kiemelt hangsúlyt, ami egyúttal elősegíti az újratársadalmazás kiteljesedését, és biztosítja a költséghatékony, racionális finanszírozást is. Nem véletlen tehát, hogy a szakképzés szervezésének gyakorlatát a szakirodalom is a munkaerő-piaci igényeknek való megfelelés alapján közelíti, így a kritikák szintén e megközelítés alapján fogalmazódnak meg (Liskó, 2006; Bábosik, 2007; Bernáth, 2007; Garai, 2007; Sós, 2007; Szabóné, 2008):

- Aránytalanul sok a munkanélküli pályakezdő.
- A gazdaság által keresett szakképzettségek, képzések nem népszerűek a tanulók körében, egyes szakképzettségekben a képzési rendszer nem tudja kielégíteni a gazdaság igényeit.
- A munkaadók nem elégedettek a végzettség szakmai felkészültségével, gyakorlati ismereteivel, munkához való viszonyával.
- A szakiskolába járó tanulók többsége mentalitásában, szemléletében, motivációjában, hozzáállásában sem alkalmas a gazdaság (piac) által elvárt követelményeknek való megfelelésre.
- Az érettségi utáni szakképzésből kikerülők gyakorlati ismeretei elégtelenek, negatívan viszonyulnak a kétkezi munkához.
- A kezdő munkavállalók általában nem rendelkeznek a foglalkoztatással, a pénzügyi folyamatokkal, a gazdálkodással, vállalkozási feltételekkel kapcsolatos ismeretekkel, sem a tájékozódás, az információgyűjtés képességével.

Vagyis gond van a pályaválasztással, a képzési kínálat, a képzések tartalmával, a szakképzettek felkészültségével (szaktudásával, szemléletével, hozzáállásával), a képzés utáni elhelyezkedéssel, annak szervezeti rendszerével. Összefoglalóan tehát azzal, hogy a gazdaság igényei nem vagy alig érvényesülnek a képzési kínálat meghatározásában és a képzés tartalmi kialakításában.

Az elmúlt évtized szakképzési rendszert érintő változtatásai minden esetben e tényezőkre hivatkozva kezdeményezték a rendszer egyes részeleseit érintő kiigazításokat, illetve a radikálisabb átalakításokat célzó átfogóbb reformokat. A jogszabály-módosítások több egymással összefüggő iránya különíthetők el:

- a) az általánosan képző és szakképző szakaszok merev szétválasztásának oldása, az előrehozott szakképzés és az előrehozott tanulószervezés lehetővé tétele,
- b) a szakiskolai képzés keresettségének erősítése, a gyakorlati képzés és a manualitás szerepének növelése, a magas lemorzsolódási arányok csökkentése,
- c) a szétaprózódott képzési rendszer nagyobb egységbe szervezése (csoportszervezés, fejlesztési források felhasználása) a hatékonyság növelése érdekében (a TISZK-modell bevezetése),
- d) a gazdasági szereplők képzési folyamatba történő bekapcsolódásának erősítése, különös tekintettel a tanulószervezéses képzésre, a kamarák ellenőrzési és irányítási szerepére.

A változtatások céljainak és szükségességének megítélésében széles szakmai konszenzus alakult ki, a fentebb sorolt változtatási irányokban azonban már viták generálódtak, a konkrét megvalósításban pedig korábban és napjainkban is lényegesen eltérő álláspontok fogalmazódtak meg. A párhuzamos szakképzés bevezetésének és a szakiskolai képzés keresettségének problémáival fentebb már részletesen foglalkoztam.

A reformirányok közül a legszélesebb körű változtatás igényével a térségi integrált szakképző központok (TISZK) létrehozása¹⁶⁴, majd a teljes rendszer e modell szerinti átalakítása lépett fel. A program érdemi tartalmi és infrastruktúrafejlesztést tűzött ki célul, mely egyúttal a szétaprózott szakképzési intézményrendszer nagyobb egységekbe történő újraszervezését is elő kívánta segíteni a mérethatékonyság, a gazdasági kapcsolatok elősegítése és a fejlesztési források hatékonyabb, párhuzamosságokat kiszűrő felhasználása érdekében (Mártonfi, 2009; Velkey, 2011b).

A projektek teljes kiépülése 2009-ben következett be, az Országgyűlés azonban még a projektek lezárása, a tapasztalatok körültekintő értékelése előtt a jogszabályok érdemi változtatásával előírta a TISZK-modell hazai szakképzés egészében történő bevezetését,¹⁶⁵ amihez az Új Magyarország Fejlesztési Tervben további komoly fejlesztési források is társultak.

Követve a munkaerő-piaci igényeknek való megfelelés alapján történő megközelítés logikáját, a következőkben előbb áttekintem a szakképzés szervezésének a TISZK-modell megjelenése előtti jellemzőit, majd a TISZK-modell bevezetését segítő jogszabályi változtatásokat és azok következményeit

¹⁶⁴ A szakképzés-szervezés TISZK-modellje európai tapasztalatok alapján a Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT) I. szakaszában, a Humán Erőforrás Operatív Programban (HEFOP) fogalmazódott meg. A fejlesztési folyamat eredményeként az országban első lépésként tizenhat térségi integrált szakképző központ jött létre.

¹⁶⁵ 2007. évi CII. törvény a szak- és felnőttképzést érintő reformprogram végrehajtásához szükséges törvények módosításáról. 2007. évi LXXXVII. törvény a közoktatási törvény módosításáról.

elemzem, végül a 2011 utáni jogszabály-változtatások leglényegesebb elemeit és várható hatásait veszem számba.

A szakképzés munkaerő-piaci illeszkedésének kulcskérdése a képzési kínálat alakulása, és az azt befolyásoló tényezők jellemzői. Bár a közoktatási és szakképzési törvények 1993-as elfogadása óta minden parlamenti ciklusra jellemző volt a változtatási szándék, a 2011-es új törvények elfogadásáig egyetlen esetben sem nyúltak hozzá ahhoz a szabályrendszerhez, amely a szakképzés képzési kínálatának meghatározását fenntartói hatáskörbe utalta. Mindösszesen annyi változás történt, hogy előbb bekerült a jogszabályokba a megyei közoktatás-fejlesztési terv, aminek tartalmazni kellett a képzési kínálat alakításával kapcsolatos elképzeléseket is, majd a TISZK-modell jogszabályba illesztésekor létrehozott RFKB-k kaptak tervezési és szabályozási feladatokat, ám e hatáskörök sem vontak el a fenntartók jogát a képzési kínálat meghatározásában, csupán a fejlesztési források révén orientálhatták (Velkey, 2011b) a döntéseket.

A képzési kínálatra vonatkozó döntéseket tehát a fenntartók hozták – elvileg konzultálva a kamarákkal, a gazdasági érdekvédelmi szervezetekkel, az Állami Foglalkoztatási Szolgálattal, áttanulmányozva a pályakezdő munkanélküliségre vonatkozó adatokat, a szakmacsoportonkénti munkaerő-piaci igényeket, a megyei fejlesztési terveket, elemzéseket, majd később a hiányszakmákra, képzési, fejlesztési irányokra vonatkozó RFKB-ajánlásokat. Megalapozott döntéseket valóban csak így lehetne hozni.

Kérdés azonban, hogy a fenntartók ilyen körülmekintően járnak-e el. Képesek-e összegyűjteni a szükséges információkat, és érdekükben áll-e figyelembe venni azokat? Mely szereplők közvetítenek automatikusan információkat, és mely információk igényelnek részletesebb utánajárást? Az információk értékelése milyen kontroll eljárásokat kívánna, a közvetített információk objektivitásának vagy érdekalapú voltának megítélésére képes-e, alkalmas-e a fenntartó? Milyen következményei vannak annak, ha a döntések során figyelmen kívül hagyják ezeket az információkat?

Korábbi empirikus kutatásaim (Velkey, 2010) és a szakirodalom (Fónai, Nagy, Veressné, 2008) alapján egyértelműen állítható, hogy a fentebb sorolt információk széles körének összegyűjtése és értékelése egyáltalán nem volt jellemző az intézmények képzési irányát is rögzítő beiskolázási keretszámok fenntartói engedélyezésekor. A külső szereplők által közvetített információk ugyanis túl általánosak és a fenntartói döntések számára nehezen operacionalizálhatók voltak. A fenntartóknak konkrét szakmák, szakmacsoportok és keretszámok szintjén kellett a döntéseiket meghozniuk, az elemzések pedig jellemzően a képzési szintek, a gazdaság nagy ágazatai és a nagyobb területi egységek vonatkozásában képesek csupán előre jelezni a várható változásokat. Ezt egyértelműen megerősíti a munkaerő-piaci prognózisok készítésének nemzetközi gyakorlatát elemző szakirodalom is (Gács, Bíró, 2013; Küllő, Bajnai, Komáromy, Lovász, Márk, Simonovits, 2013). A fenntartók az általánosabb elemzésekre legfeljebb akkor hivatkoztak, ha egyéb okok miatt szükségét látták az intézményrendszer átszervezésének. Az egyéb okok leggyakrabban költségvetésiek voltak, amelyek az intézmények fenntartását, finanszírozását alakító külső körülmények változásaival (közalkalmazotti törvény, bértábla, kötelező

óraszám, normatívák összege, egyéb jogszabályi változások) függtek össze, vagy a fajlagos költségek növekedéséből következtek (ami rendszerint a keresettség csökkenésének eredménye).

A fenntartók az intézmények vagy képzési irányok keresettségének visszaesésére általában gyorsan reagáltak. A létszámcsökkenés ugyanis szinte automatikusan csoportszervezési problémákat eredményezett, ami a fajlagos költségek gyors növekedésében és foglalkoztatási feszültségekben jelent meg. Ha nem csökkent a keresettség, a fenntartó (függetlenül a képzés munkaerő-piaci illeszkedésétől) nem volt érdekelt a változtatásban, az ugyanis alapvetően érintette volna a szolgáltatásban részt vevőket, az ő együttműködésük nélkül pedig a képzési szerkezet megváltoztatása súlyos konfliktusokkal, helyi vagy akár országos „politikai balhéval” fenyegetett.

A szolgáltatás igénybe vevői oldalán megjelenő, képzett munkaerőt fogadó foglalkoztatók és érdek-képviselői szerveik legfeljebb akkor keresték meg a fenntartót, ha konkrét képzési igénnyel jelentkeztek. A meglévő képzésekkel kapcsolatos észrevételeiket inkább közvetlenül a képzést végző intézmények felé fogalmazták meg. Mivel a gazdaság oldaláról igényelt új vagy bővítendő képzés érdemi perspektívát, várható keresettség-növekedést jelentett az intézmények számára, így ilyen esetben saját belső képzési szerkezetük megváltoztatását – korlátozott kapacitások esetén a más képzési irányokat érintő esetleges visszalépési kényszerrel együtt is – örömmel vállalták.

A képzési szerkezet változtatásával kapcsolatos fenntartói döntések tehát leggyakrabban finomhangolást, a meglévő irányok apróbb módosítását jelentették, és jellemzően az érintett intézmények kezdeményezték azokat (Fónai, Nagy, Veressné, 2008). Az intézményi kezdeményezések természetesen az intézmény érdekének megfelelően fogalmazódtak meg, ugyanakkor reális folyamatértékelésen alapultak, vagyis figyelembe vették a keresettség változásait és várható alakulását, a munkaadók közvetített igényeit, a jogszabályi változásokat, a finanszírozás módosulásait és a pályakezdő munkanélküliségre vonatkozó adatokat is. Az intézmény alapvető célja ugyanis a szolgáltatási volumen megtartása volt, ami stabil belső foglalkoztatási és működési körülményeket eredményezhet, így minden olyan információt feldolgoztak, ami saját tevékenységük megerősítése szempontjából releváns lehetett (Velkey, 2007).

Ez egyfajta együttműködési kényszert is jelentett az egy fenntartóhoz tartozó intézmények esetében, hiszen a képzési szerkezet bármiféle megváltozása visszahatott a többi képzőre is. A felismert együttműködési kényszer egyrészt katalizálhatja, kezelheti az egymás közötti konfliktusokat, súrlódásokat, másrészt komoly érdekérvényesítő erőt mutathat a fenntartó felé, amely saját (többnyire költségvetési) szempontjainak érvényesítése miatt szintén érdekelt a partneri viszonyban. Vagyis az intézményi kezdeményezésű képzési szerkezetre vonatkozó módosítások szinte automatikusan, az öncenzúra mechanizmusaihoz hasonlóan biztosították a fenntartó szempontjainak érvényesülését, természetesen összeegyeztetve az intézményi érdekekkel, megtalálva a szükséges kompromisszumokat.

Ez a kölcsönös függőségen alapuló, konfliktusokat elkerülő működési gyakorlat külön utánajárás, információgyűjtés és -értékelés nélkül, vagyis bürokratikus szempontból a lehető legegyszerűbben biztosította a fenntartó érdekeinek érvényesülését, egyúttal rugalmas, radikális változtatásoktól mentes, kiszámítható folyamatokat és döntéseket jelentett az intézmények számára. A működés logikájából értelemszerűen következett, hogy az egyes intézmények vagy azok meghatározott képzési irányai iránti kereslet gyors vagy folyamatos csökkenése direkt fenntartói kezdeményezést kívánt. A képzési irány intézmény által kezdeményezett megváltoztatása ilyen esetben legfeljebb a képzési profil módosítását indítványozta, ami nem adhatott megfelelő választ a problémák kezelésére.

A keresettség gyors csökkenése viszonylag ritka jelenség volt, általában nem képzési irányok, hanem intézmények szintjén jelent meg, mozdatórugói tehát nem a gazdasági szerkezet változásához kötődtek, hanem a képzési piacon bekövetkezett átrendeződés következményei voltak; jellemzően a kis- vagy középvárosok intézményeit sújtotta többnyire az ezen intézmények számára konkurenciát jelentő nagyobb városok, megyeszékhelyek képzési vagy intézményi átszervezéséhez kötődve. A keresettség lassabb ütemű csökkenése mögött általában szintén a képzési piac változása állt, és ekkor is a kis- és középvárosi intézmények voltak jellemzően a vesztesek. Előfordultak azonban olyan jelenségek is, amikor egyes gazdasági ágazatok országos vagy térségi leértékelődése volt a kiváltó ok. Ilyen például az egészségügyi szakképzés egész országban megfigyelhető keresettségcsökkenése, de egyes könnyűipari ágazatok (nyomda-, cipő-, textil-, ruhaipar) térségi leépülése közvetlenül is visszahatott a szakképzettség keresettségére. Ezek azonban csak olyan változásokhoz kötődtek, amikor az adott ágazat egésze vált nyilvánvalóan perspektívtalanná a képzendők számára is.

A kevésbé drasztikus munkaerő-piaci változásokra azonban érzéketlen volt a rendszer, ami elsősorban abból következett, hogy a tizennégy éves korban történő intézményválasztást szakiskolai képzés esetében leghamarabb tizenkilenc, a szakközépiskolai szakképzésben pedig húsz-huszonegy éves korban követte a szakképzettség megszerzése, öt-hét éves képzési ciklus esetében viszont képtelenség a munkaerő-piaci folyamatokat követő pályaválasztást elvárni az iskolahasználóktól. A hosszú képzési ciklus a fentebb részletesen tárgyalt közismereti és szakmai képzési szakaszok összefolyásának, a szakképzés általánosan képző szakaszba történő levitelének és beszámíthatóságának, vagyis a rendszer szakképző szakasz előtti erősen korlátozott átjárhatóságának volt a következménye. A működésnek ez a gyakorlata azonban nem zárta ki azt, hogy a képzést nyújtó intézmény igyekezzon a hosszabb képzési ciklus szakmai képzési programja során figyelembe venni és érvényesíteni a munkaerőpiac igényeit. Ezt a gazdasági kamarákkal és közvetlenül az egyes üzemekkel, vállalkozásokkal tartott rendszeres, szoros kapcsolat biztosíthatta.

A kamarák és a gazdasági szereplők lehetősége a képzési irányok és kapacitások alakításában, befolyásolásában szintén korlátozott volt. A jogszabályok értelmében tanulószereződés (az előrehozott szakképzést leszámítva) csak a

szakképző szakaszban volt köthető, így a szakképzési szakasz elkülönítése következtében – szemben a hagyományos szakmunkásképzéssel – többnyire nem a gazdasági szereplő közvetítette az iskola felé a tanulókat, hanem az iskola tanulói közül választhatta ki a azokat, akikkel tanulószerszződést akart kötni. Ez alól kizárólag a csupán érettségi utáni szakképzésben és csak tanulószerszűdés-sel teljesíthető szakképzettségek jelentettek kivételt. A jellemző gyakorlat szerint a szakiskolai vagy szakközépiskolai felvételtkor a tanulókat egy szakmacsoportot átfogó képzési irányára vették fel. A felvétel jogilag tanulói jogviszony létrejöttét eredményezte, ami az intézmény részéről szerződéses ígéretet jelentett arra vonatkozóan, hogy az adott szakmacsoport valamely szakképzett-ségét megszerezheti a tanuló. A szakmacsoport tehát rögzített volt, a konkrét kimenetel azonban változhatott.

Az intézmények már a felvételtkor legalább a szakmacsoportok szintjén elkülönítették az osztályokat, ugyanis csak így lehetett az általánosan képző szakaszba pályaaorientáció és szakmai alapozó oktatás címén levinni a beszámítható képzési tartalmakat (modulokat). A munkaerőpiac változásait tehát csak az egyes szakmacsoportokon belül vehették figyelembe, ott is legfeljebb annyiban, hogy a csoportok pénzügyileg is hatékonyan szervezhetők maradjanak. Minél több tanulót vesznek fel egy képzési irányba, annál nagyobb a csoportszervezés szabadsága, így annál szélesebb a lehetőség a gazdaság igényeinek figyelembevételére. Miután azonban a TISZK-modell bevezetése előtt a szakképző intézmények általában ágazati alapon szerveződtek, és a nagyobb intézményekben is legfeljebb két osztály indult egy szakmacsoportban (az intézmények túlnyomó többségében pedig mindössze egy), a munkaerő-piaci folyamatok csak nagyon korlátozottan érvényesűlhettek.

A kötött szakmacsoportos beiskolázás, a levitt képzési tartalmak és a szétaprózott intézményi struktúra együttes hatásaként, még a legjobb szándék és a legkiterjedtebb gazdasági kapcsolatok mellett is, csak korlátozottan érvényesűlhetett a munkaerőpiac igénye. Ez pedig azt jelenti, hogy miután a rendszer leginkább a képzések keresettségére (intézményi létszámok) volt érzékeny, a keresettségre pedig a munkaerő-piaci folyamatok csak alig hatottak, a végzettek foglalkoztatási, elhelyezkedési valószínűsége csak sok áttételen keresztül és korlátozottan érvényesűlhetett a képzési kínálat meghatározásában.

A képzési kínálat munkaerő-piaci igényekhez történő illeszkedésével foglalkozó kutatások ezt megerősítve szintén arra hívják fel a figyelmet, hogy a szakképzés nem volt képes megfelelően követni a szakmák iránti kereslet változásait (Fónai, Nagy, Veressné, 2008). A szakiskolákból kilépők szakmák szerinti összetétele ugyan reagált a kereslet átrendeződésére, de nem követte, nem követhette azt megfelelően, aminek következtében a szakképzés munkaerő-piaci illeszkedése a rendszerváltás óta folyamatosan romlott (Kézdi, 2007; Varga, 2008).

Mindezek alapján megfogalmazható az az összefűggés is, mely szerint az intézmények és képzéseik munkaerő-piaci illeszkedésének esélye szoros összefűggésben volt a gazdasági kapcsolatok kiterjedtségével, intenzitásával és integrált jellegével (Semjén, 2005). Ugyanakkor a legkiterjedtebb, intenzív és integrált gazdasági kapcsolatok is csak korlátozottan hathattak az intézmények

kötött szakmacsoportos beiskolázása, a hosszú képzési idő és a levitt képzési tartalmak eredményezte korai pályaválasztás, valamint a szétaprózott intézményi struktúra következtében.

1. A gazdasági szereplők részvétele az iskolarendszerű szakképzésben

A szakképzés szervezésével és finanszírozásával kapcsolatos jogszabályok alapján a gazdasági szereplők képzésbe történő bevonása kizárólag a gyakorlati képzés során lehetséges. Miután a 2011 utáni jogszabályváltozások többsége 2013 szeptemberétől felmenő rendszerben jelenik meg a gyakorlatban, napjaink képzési rendszere, azon belül a gyakorlati képzések és a gazdasági szereplők ebben történő szerepvállalása is átalakulóban van. A felmenő rendszer miatt a magasabb évfolyamokon még a régebbi gyakorlat él tovább, az új belépők pedig az új szabályok szerint haladnak. A jelenben tehát mindkét szervezési modell érvényesül; elkülönítésük érdekében az elemzés során a kifutó modellre a múlt idejű, az új modell jellemzőire a jelen idejű fogalmazás vonatkozik.

A szakiskolai vagy szakközépiskolai képzés általánosan képző szakaszában tanműhelyen kívül legfeljebb az ún. nyári üzemi gyakorlat volt elvégezhető. A gyakorlati jellegű orientációs és képzési tevékenység tehát csak tanműhelyi körülmények között folyhatott. A szakképző szakaszban az elméleti képzés szintén csak intézményi keretek között történhetett, a gyakorlati képzésben azonban együttműködési megállapodás vagy tanulószerveződés alapján részt vehettek a gazdaság szereplői is. Az együttműködési megállapodás tartalma sokféle lehetett, vonatkozhatott nyári vagy évközi, egy tömbben szervezett üzemi gyakorlatra, folyhatott rendszeresen az üzem területén biztosított tanműhelyben (külső tanműhely) akár az intézmény, akár a gazdasági szereplő vagy mindkettő által közösen biztosított szakoktatók felügyeletével.

A gazdasági szereplők bekapcsolódása a képzésbe nagyban függött a képzés jellegétől és irányától (az előírt gyakorlati képzési elemektől, azok jellegétől, mennyiségétől és időbeli ütemezésétől) (Fehérvári, Liskó, Török, 2008), a szakképzési szakaszba belépő tanuló előképzettségétől, illetve attól, hogy az üzemben folyó munkához szükséges alapkompenciákat mikorra sajátította el.

A következőkben egy – korábbi kutatásaim során esettanulmányban feldolgozott dél-alföldi – kiemelkedően széles profilú és kiterjedt gazdasági kapcsolatokkal rendelkező szakképző iskola gyakorlati képzésszervezéssel kapcsolatos tevékenységén keresztül tekintem át a jellemző gyakorlatot. Az esettanulmány is megerősítette, hogy a gyakorlati képzést finanszírozó normatívák lépcsőzetes biztosítása a képzés befejező szakaszában egyértelműen érdekelttette az intézményt a gazdasági szereplők bevonásában, azon belül is a tanulószerveződéses képzésben (Fehérvári, Liskó, Török, 2007). Az országos adatok ezzel összhangban az évtized második felében az addigi stagnáló, enyhén növekvő tendenciát megerősítve a tanulószerveződések számának dinamikus növekedését mutatják (4. táblázat). Ebben a képző intézmények pénzügyi érdekeltisége mellett fontos szerepe volt a kamarák aktivitásának, szervező tevékenységének is. A tapasztalatok szerint egyes szakmák esetén az is előfordult, hogy a

gazdasági szereplők több tanulószerződést szerettek volna kötni kamarai közvetítéssel, mint ahány tanuló egyáltalán részt vett a képzésben.

A szakirodalom (Fehérvári, Liskó, Török, 2007 és 2008, Cséfalvai, 2006) összhangban saját empirikus kutatási tapasztalataimmal¹⁶⁶ arra is felhívja a figyelmet, hogy érdemi különbségek voltak jellemzőek a gazdasági szereplők képzési aktivitásában szakmacsoportok és képzési szintek szerint:

- A kereskedelem-marketing és a vendéglátás-idegenforgalom szakmacsoportok esetén a szakiskolai tanulók a pályaaorientációs és a szakmai alapozó képzés során jellemzően annyi gyakorlatot szereztek, hogy a szakképző szakaszban azonnal tanulószerződéssel munkahelyi környezetbe kerülhettek. Az eltérő munkahelyi tevékenység és felszereltség különbségeit a ciklus egynapos, iskolai tanműhelyben megvalósuló kiegészítő képzése egyenlíthette ki. A szakközépiskolai képzésben a képzés tartalmi előírásai jóval kevesebb szakmai gyakorlatot követeltek (általában heti egy nap), aminek következtében az üzemi gyakorlat nem nyújtott elegendő lehetőséget az összes előírt tartalom biztosítására. E tanulók ezért az iskolai tanműhelyekben, laborokban végezték szakmai gyakorlatukat, és csak a nyári gyakorlatot töltötték együttműködési megállapodás alapján üzemi környezetben.
- Az elektronika-elektrotechnika, a gépészet, a közlekedési szakmacsoport esetén a szakiskolai tanulók a szakmai alapfogásokat, szerszámhasználatot, alaptermőológiákat az első szakképző évfolyamon, az iskolai tanműhelyben végzett szakmai gyakorlaton sajátították el, ugyanis a pályaaorientációs és a szakmai alapozó képzés gyakorlati része erre nem adott elegendő lehetőséget. A felsőbb évfolyamokon (egy, másfél év) ellenben tanulószerződés alapján üzemi környezetben folytathatták a szakmai gyakorlatot. Az első évfolyamon zajló tanműhelyi gyakorlati képzés révén a tanuló olyan alapkompétenciák birtokába kerülhetett, hogy az üzemi környezetben be tudott kapcsolódni a speciális szakmai feladatok megvalósításába, és nem csak „betanított munkásként” tevékenykedhetett. A szakközépiskolai tanulók képzésének tartalmi előírásai jóval kevesebb szakmai gyakorlatot tartalmaztak (általában heti egy-két nap), aminek következtében az üzemi gyakorlat nem nyújthatott megfelelő lehetőséget a tanuló magas színvonalú felkészítéséhez. A tanulók e képzések esetében is az iskolai tanműhelyekben végezték a szakmai gyakorlatukat, és csak a kötelező nyári gyakorlatra kerültek együttműködési megállapodás alapján üzemi környezetbe.
- A faipari-építőipari szakmacsoportban a szakiskolai képzés dominált. A szakmai sajátosságok és az intézmények által vállalható külső megrendelések teljesítése miatt az első két szakképző évfolyamon a tanulók az iskolai tanműhelyben és a külső munkákon szakoktató vezeté-

¹⁶⁶ OFA 7341/11. kutatás.

sével teljesítették általában a szakmai gyakorlatot. Üzemi gyakorláshelyekre az utolsó szakképzési évfolyamon kerülhettek tanulószerveződéssel a diákok.

- Az egyéb szolgáltatás szakmacsoportokon belül szakiskolai szinten többnyire fodrásképzés folyt, amire jellemzően csak akkor vették fel a tanulót, ha biztosítani tudta a képzés megkezdésétől a tanulószerveződések státuszát. Az iskolai tanműhelyben az eltérő munkahelyi körülmények kiegyenlítését célzó, minőségi munkavégzéshez szükséges kiegészítő képzés folyt.
- Az érettségizettek számára külön szakképző évfolyamon indított kozmetikus-, fodrász-, fényképész-, bőrdíszműves- stb. képzés szintén csak a tanulók által szervezett tanulószerveződéssel történt. Kiegészítő képzés a fodrászok és a kozmetikusok esetén működött az intézményi tanműhelyben.
- Az ügyviteli szakmacsoport esetében a szakiskola első szakképző évfolyamán a tanulók az intézményi tanműhelyben végezték gyakorlatukat, a második szakképző évfolyamon pedig a gyakorlati képzési idő egy részét együttműködési megállapodás alapján az intézmény által szervezett külső gyakorláshelyen teljesítették.

A tanulószerveződések képzésben részt vevők számának és arányának növekedése a vizsgált intézmények tapasztalatai szerint mindenképpen szükségessé tette a kiegészítő képzések szerepének erősítését. A kiegészítő képzés a külső gyakorláshelyek nagyon eltérő felszereltsége és tevékenysége miatt vált nélkülözhetelenné, enélkül ugyanis nem lehetett volna teljesíteni az előírt szakmai és vizsgakövetelményeket. E megfontolás alapján jelent meg a tanulószerveződéseknel a végeredményben elegendő pénzügyi fedezetet is jelentő húszszázalékos normatíva. A kiegészítő képzés rendszerbe illesztése érdekében a központi tantervek alapján az intézmények képzési programjában a tananyagelemek gyakorlati részét iskolai és üzemi gyakorlati részre bontották. A megosztás szakmák szerint eltérően alakult. A szakács és cukrász szakmákban például a tanulók a kiegészítő képzés során valamennyi tananyagelem gyakorlati követelményét teljesítették, az üzemi gyakorláshelyen pedig a tevékenységek begyakorlása és a speciális képzés valósult meg. A villamos és gépészeti szakmákban ezzel szemben a kiegészítő képzések nagyobb része olyan tevékenységeket ölelt fel, amelyek elvégzésére az üzemi gyakorlaton nem volt lehetőség, így a csúcstechnológiai alkalmazások elsajátítását és a mérési laboratóriumi gyakorlatokat végezték itt. Az utóbbi öt év trendje azt mutatja, hogy az alkalmi, esetleges szervezésű kiegészítő képzések pedagógiai programba épített, tervezett, rendszeres tevékenységekké váltak. A változások a 2007/2008-as tanév helyi tantervi fejlesztései nyomán oda vezettek, hogy e tevékenységek helye a képzési folyamatban stabilizálódott (Marton, 2008).

A szakképzésbe bekapcsolódó tanulók számának csökkenése és a tanulószerveződések képzés növekedése együttesen eredményezte azt, hogy egyre több szakma esetében vált érzékelhetővé a tanulók hiánya. A hiányszakmák megje-

lenésének a legfontosabb oka, hogy nem volt elegendő jelentkező az adott szakmai képzésre, ami utalhat valódi munkaerő-piaci hiányra, de csupán a tanuló-szerződés piacán megjelenő hiányjelenségre is.

7. táblázat. A szakképzési hozzájárulást gyakorlati képzés szervezésével teljesítő hozzájárulásra kötelezettek bevételeinek fontosabb adatai (2007, Dél-Alföld, ezer forint)

	Nullások	Befizetők	Visszaigénylők	Összesen
Szakképzési hozzájárulás alapja	6 347 045	42 407 316	7 895 600	56 649 961
Hozzájárulási kötelezettség	95 204	636 112	118 429	849 745
Elszámolási kötelezettség	95 204	636 112	118 429	849 745
Tételes költségelszámolás esetén felmerült összes költs.	61 750	151 351	1 429 104	1 642 205
Általány elszámolás esetén felmerült összes költség	326	581	43 450	44 357
Visszatérítési igény összege	0	0	1 354 125	1 354 125
Év közben kiutalt összeg	0	0	866 759	866 759
Pénzügyileg még rendezendő differencia (visszaautalandó)	33 454	461 727	9 053	504 234
Pénzügyileg még rendezendő diff. (javára kiutalandó)	0	0	487 390	487 390
Más hozzájárulásra köt. kiegészítő képz. átadott összeg	0	0	15 380	15 380
Csoportos gyakorlati képzést közvetlenül szolgáló eszköz	20 793	45 861	0	66 654
Tanműhelyre elszámolt rezsioösszeg	5 088	22 026	0	27 114
Anyagköltség	484	1 462	0	1 946
Saját munkavállaló képzésének elszámolható költsége	6 923	116 726	0	123 649
Kötelezettségcsökkentő tételek	95 364	337 549	0	432 913
Fejlesztési támogatás	0	166 453	0	166 453
Befizetési kötelezettség	6	131 954	0	131 960
Tanulói átlaglétszám	324	1 041	4 427	5 792
Bevételek száma	27	108	485	620

Forrás: NSZFI; a szakképzési hozzájárulás bevételeinek statisztikája (97%-os feldolgozottság)

A hiányszakmák annak ellenére jelentek meg, hogy továbbra is érvényben volt a tanuló-szerződéssel rendelkező diákok kötelező felvételére vonatkozó szabály. Ilyen esetben a tanulók elméleti képzésének megszervezése az intézmény kötelessége volt (indokolt esetben a kiegészítő gyakorlati képzést is ők végezték), ami alacsony számú jelentkező esetén a fajlagos költségek növekedése miatt finanszírozási gondokat eredményezhetett. A problémát többnyire rugalmas képzésszervezéssel¹⁶⁷ igyekeztek áthidalni, ami minden érintett (tanuló, iskola, munkaadó, kamara) érdekének megfelelt. Míg korábban ez a jelenség az elemzett intézmény képzései közül a bádigos és a fényképész szakmákban volt jellemző, vagyis e képzések esetében nem volt elegendő tanuló a csoportos szakmai gyakorlat megszervezéséhez sem, később már az ács-állványozó, a kárpitos, az autófényező szakmában is alig néhány tanuló kezdte meg tanulmányait.

Ebben az időszakban vált a nagyobb foglalkoztatók esetében (jellemzően a gépészeti, elektronika, közlekedési és faipari szakmacsoportokban) érzékelhetővé a szakirodalomban (Fehérvári, Liskó, Török, 2008) is leírt kétféle tanuló-szerződés: együttműködési megállapodás alapján a nyári üzemi gyakor-

¹⁶⁷ A tanulók mindegyike a képzés teljes időtartamát tanuló-szerződéssel külső gyakorlati helyen töltötte, nem volt kiegészítő gyakorlati képzés, és az elméleti képzést ún. beszámoltató rendszerben szervezték.

latra tanulókat fogadnak, megismerve őket kiválasztják a mentalitásuk, munkájuk, hozzáállásuk alapján később esetleg alkalmazhatókat, és csak velük kötnek tanulósz szerződést. Ez a modell a valódi munkaerő-piaci igényt közvetíti, önmagában azonban nem alkalmas a képzési kapacitások szabályozására, legfeljebb jelezheti a foglalkoztatók valóságos munkaerőigényét.

A gazdasági szereplők részvételéről a gyakorlati képzésben számszerű adatok a Nemzeti Munkaügyi Hivatal Szak- és Felnőttképzési Igazgatóság – korábban Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Intézet (NSZFI) – révén érhetők el. Az elemzett időszakban ugyanis a szakképzési hozzájárulásról és a képzés fejlesztésének támogatásáról szóló 2003. évi LXXXVI. törvény értelmében az intézethez kellett benyújtaniuk a bevallásukat azoknak a szakképzési hozzájárulásra kötelezetteknek, akik hozzájárulásukat részben vagy egészében a gyakorlati képzésben való részvétellel teljesítették. A korábban többször hivatkozott OFA-kutatás során összegyűjtött és elemzett adatok több fontos következtetés levonását is lehetővé teszik, munkám e fejezetében így nagyban támaszkodom e kutatás eredményeire.

Az akkor érvényes szabályozás szerint – miként a jogi szabályozással foglalkozó fejezetben részletesen bemutattam (79–83. oldal) – tanulósz szerződés vagy együttműködési megállapodás alapján a szakképző évfolyamon szakmai gyakorlati képzésben részt vevő szakképzési hozzájárulásra kötelezett a kötelezettségét a törvényben rögzített elismert költségek révén is teljesíthette. Amennyiben a költségei és a saját dolgozóinak képzésére fordított összeg együttesen nem érte el a kötelezettség nyolcvan százalékát, akkor a maradék húsz, ha elérte, akkor a fennmaradó teljes összeget az MPA-ba kellett befizetnie. Az MPA felé történő kötelező kifizetés teljesítése után fennmaradó kötelezettségét – de legfeljebb a teljes kötelezettség hetven százalékát – ún. fejlesztési támogatás formájában, szerződés alapján, átadhatta valamely szakképző intézmény fenntartójának (2008. szeptember 1. előtt közvetlenül a szakképző intézménynek, 2011 után azonban ez a lehetőség kikerült a törvényből). Azok a kötelezettek, akiknek a képzésben való részvétel folytán elismert költségeik meghaladták kötelezettségük teljes összegét (a bérköltség másfél százaléka), többletköltségeiket visszaigényelhettk az MPA-ból.

A beállási adatok több fontos következtetés levonását is lehetővé teszik:

- A szakképzési hozzájárulás alapjánál, a hazai átlagbér segítségével becslést végezve, következtethetünk a különböző kategóriákba sorolt vállalkozások átlagos foglalkoztatotti létszámára. Eszerint a nullások (akik a teljes kötelezettségüket lefedik elismert gyakorlati és saját dolgozók képzésére vonatkozó költségekkel) átlagos létszáma nyolcvan-százhusz fő körüli. A befizetőké (akik a gyakorlati képzésben való részvételükkel és a saját dolgozó képzésével nem teljesítik a kötelezettségüket, tehát be kell fizetniük még az MPA-ba) százötven-kétszázötven fő, a visszaigénylőké (akiknek a gyakorlati képzéssel kapcsolatos költségei meghaladják a hozzájárulási kötelezettséget) csupán öt-tíz fő.

- A befizetők csoportjába tartozó gazdasági szereplők hozzájárulási kötelezettségük harminchárom százalékát fordíthatták volna saját dolgozóik képzésére, ezzel szemben csak tizenhét százalékot költöttek erre, miközben az MPA-ba történő befizetésük meghaladta a húsz százalékot, és további huszonhat százalékot még átadtak fejlesztési hozzájárulásként a szakképzés számára. A saját dolgozók képzésére fordítható összeg töredékét költötték erre a nullások is. Ezek az adatok egyértelműen megerősítik azokat a szakirodalomban is olvasható állításokat (Németh, Németh, Mátyási, Szép, 2006), melyek szerint nemzetközi összehasonlító adatok alapján a magyar felnőtt népesség képzésben való részvételi aránya a legalacsonyabbak között található, és átlag alatti a vállalatok aktivitása is a saját dolgozók képzésében.
- A visszaigénylők csoportjába tartozó gazdasági szereplők száma és az általuk képzett tanulói átlaglétszám, valamint az átlagbér figyelembevételével számolt becsült foglalkoztatotti létszám együttesen arra utal, hogy a tanulók száma e vállalkozások túlnyomó többségében magasabb, mint a foglalkoztatott dolgozók száma.

Az egy vállalkozásra jutó tíz körüli tanulólétszám ugyanakkor több annál, mint amit a tapasztalatok és az OFA-kutatás során készített esettanulmányok jeleztek. A különbség magyarázatát a gyakorlati képzéssel foglalkozó gazdasági szereplők ágazatok szerinti megoszlása adja. Az adatbázis azon vállalkozások adatait is tartalmazza, melyek TEÁOR-besorolásuk szerint oktatási tevékenységet folytattak. E vállalkozások nyilvánvalóan a gazdasági társasági formában működtetett professzionális gyakorlati képzést végző (szakképző) szervezetek, amiket a szakirodalom (Fehérvári, Liskó, Török, 2008) ún. „oktatási vállalkozásként” emleget; többségükben a szakoktatók olyan vállalkozásait jelentik, amelyekben a korábbi nagyvállalati külső gyakorlólétszámot viszik tovább. Elvileg ezzel azonos formában jelentek meg a gazdasági társasági formában működtetett TISZK-ek központi tanműhelyei is. Ha kivesszük a visszaigénylők csoportjába tartozók adataiból e vállalkozások adatait (bérköltség, tanulószerveződések száma), akkor az egy foglalkoztatottra jutó tanulók átlaga két fő alá csökken, ami már összhangban van a szakirodalommal (Cséfalvai, 2006; Fehérvári, Liskó, Török, 2008) és saját vizsgálati tapasztalataimmal.

E jelenség pontosan rávilágít a szabályozás egyik alapvető problémájára. A tanulószerveződésnek vagy a gazdasági szervezeteknél megállapodás alapján szervezett gyakorlati képzésnek ugyanis nemcsak az a célja, hogy a tanulók üzemi körülmények között sajátítsák el a valóban nélkülözhetetlen tudást, így alkalmassá váljanak a munkahelyen történő munkavégzésre, a beilleszkedésre a közösségbe és a termelésben (szolgáltatásban) való eredményes részvételre, hanem az is, hogy biztosítsa a gazdaság munkaerő-szükségletét, azaz lehetővé tegye a gazdasági szereplők számára a leendő munkavállalók megismerését, kiválasztását. Ebből értelemszerűen az is következik, hogy egy gazdasági szereplő csak érdekeinek megfelelő arányban vesz részt a képzésben, hogy saját

maga számára biztosítsa a megfelelő mennyiségű és minőségű munkaerő-utánpótlást. Miért lenne érdeke más foglalkoztatók vagy a saját konkurenciája számára munkaerőt képezni? Ha egyéni vagy kisvállalkozásról van szó, miért lenne érdeke a saját piaci szerepét korlátozó konkurens vállalkozás létrehozását segíteni? Normál esetben e kérdésekre egyértelműen az a válasz, hogy egyik sem szolgálja az érdekeit. Kivéve, ha magából a képzésből szeretne megélni, vagy a képzésre felvett tanuló(k) foglalkoztatásával tud olcsó munkaerőre szert tenni.

Ha gazdasági társasági (vagy egyéni vállalkozói) formában működő (tehát szakképzési hozzájárulás fizetésére kötelezett) professzionális képző intézmény köt tanulószerveződést, vagy együttműködési megállapodás keretében vesz részt a gyakorlati képzésben, akkor nyilván nem a képzésre fogja kiképezni a tanulókat, hanem valamilyen konkrét szakmára. Csakhogy ekkor a fentebb hivatkozott két cél egyike sem teljesülhet: nincsenek üzemi körülmények (legfeljebb kvázi üzemi), és a tanulóknak nincs esélye a tanulószerveződést alkalmazottként folytatni. Vagyis sem a képzés tartamára, sem irányára vonatkozóan nem működik a munkaerőpiac közvetlen befolyása. Ha az így szervezett (kvázi intézményi) tanműhely termelő tevékenységet is végez, akkor sem lehet a termelés a fő célja, legfeljebb az oktatási folyamat részeként segít a tanuló felkészíteni a piaci körülmények közötti munkára, szolgáltatás esetén a piaci szolgáltatásnyújtásra. E képzési logikát igazolják vissza a szakirodalom tanulószervezésekkel kapcsolatos munkáltatói tapasztalatokat vizsgáló kutatásainak eredményei (Fehérvári, Liskó, Török, 2007 és 2008) is. E problémát úgy kezelték, hogy előbb több lépésben szigorították a szakképzési hozzájárulásról szóló törvény végrehajtásáról szóló rendeletnek a „főtevékenységként gyakorlati képzést végzők részére nyújtható” támogatásokról szóló szabályait, majd törölték a kategóriát a szakképzési hozzájárulásról szóló törvényből és a végrehajtási rendeletből.¹⁶⁸ Miután e módosítások 2008. szeptember 1-jével léptek hatályba, a hivatkozott kutatás adatbázisában még szerepelhetett e kategória. A 2011-ben elfogadott új törvénycsomag azonban ismét lehetőséget nyit az oktatási vállalkozások létrehozására, sőt anyagi ösztönző eszközökkel is támogatja is azokat.

Az NSZFI adatainak részletes elemzése (Velkey, 2011a) további fontos összefüggés feltárását teszi lehetővé:

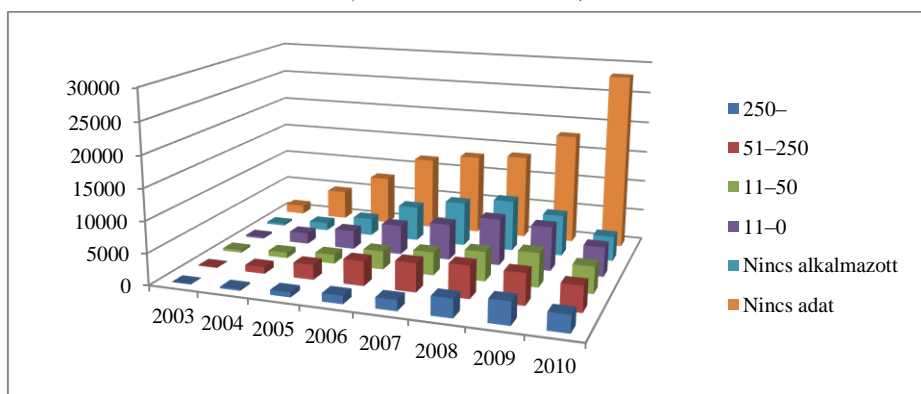
- A bevételek kevesebb mint hét százalékát olyan szervezetek nyújtották be, melyek senkivel sem kötöttek tanulószerveződést, mégis elszámoltak költségeket, tehát a gyakorlati képzésben csupán együttműködési megállapodás alapján vettek részt. Az empirikus kutatások ennél lényegesen nagyobb arányban jeleztek ilyen szervezeteket, ami csupán azt jelentheti, hogy alacsony költséghányad esetén egyszerűen nem érte meg számukra a hivatalos bejelentkezés.
- Ha egy gazdasági szereplő a tanulószerveződés mellett egyéb formában is részt vett a képzésben, valószínűleg minden költségét, így az

¹⁶⁸ A 13/2004. (IV. 27.) OM-rendelet, 24/2006 (VI. 8.) OM-rendelet, 16/2007. (IV. 13.) SZMM-rendelet, majd a 2007. évi CII. tv. 42. § (8) b) törölte a 2003. évi LXXXVI. tv. hivatkozott 14. § (6)-ét. A 13/2008. (VII. 22.) SZMM-rendelet hatályon kívül helyezte a 13/2004. (IV. 27.) OM-rendeletet, és e jogszabályban nem szerepel a tárgyalt kategória.

együttműködési szerződésből következőket is elszámolta. Az ilyen bevételek aránya az összes bevétel tizenöt százaléka volt, vagyis alig kétszer annyi, mint a csupán együttműködési megállapodás alapján bevételeket készítőké. E szervezetek között is a kisvállalkozások a leggyakoribbak. A tanulószervezést kötő gazdasági szereplők kevesebb mint ötöde követi tehát azt a gyakorlatot, amit fentebb kétféleképpen tanulószervezésnek nevezve pozitív példaként hivatkoztam.

- Az adatok megerősítették azt a szakirodalmi megállapítást (Fehérvári, Liskó, Török, 2008) is, hogy a tanulószervezésben érintett gazdasági szereplők közel hatvan százaléka alig négy meghatározó ágazathoz, a kereskedelemhez, vendéglátáshoz, építőiparhoz és a szépségiparhoz (fodrász, kozmetika) köthető.
- A tanulószervezéses képzésben megjelenő gazdasági szereplők becsült foglalkoztatotti létszám szerinti megoszlása azt mutatta, hogy a tanulószervezéses képzés szempontjából kiemelt fontosságú ágazatokban éppen a kis szervezetek jelenléte jellemző. A szervezetek között túlsúlyban voltak a négy főnél kevesebbet foglalkoztatók, miközben az általuk képzett tanulók átlagos száma 2,7 fő, vagyis magasabb, mint a foglalkoztatottak átlagos létszáma. Ez a mikrovállalkozásokra jellemző 2,7-es, valamint a négy-tíz fő között foglalkoztató gazdasági szereplőkre érvényes 4,32-es átlagos tanulólétszám egyértelműen arra utal, hogy a gyakorlati képzésben tanulószervezéssel részt vevő gazdasági szervezetek túlnyomó többsége nem a saját foglalkoztatási igényei számára képez.

6. ábra. Tanulószervezések a gyakorlóhely foglalkoztatotti létszáma szerint (MKIK, 2003–2010)



A Magyar Kereskedelmi és Iparkamara honlapján található, adott időszakra vonatkozó adatok a tanulószervezést kötő gazdasági szereplők foglalkoztatotti létszámára vonatkozóan első látásra ettől eltérő megoszlást mutatnak. Ha azonban az adathiányt produkáló vállalkozásokat – a kitöltési gyakorlat logikáját figyelembe véve – szintén a mikrovállalkozások közé soroljuk,

a fentebbi megállapításokkal kísértetiesen összecsengő hatvanhét százalékos arányt kapunk¹⁶⁹.

A visszaigénylők csoportjába tartozó szervezetek kiugróan magas aránya szintén ezt a következtetést támasztja alá. A visszaigénylés lehetősége szünteti ugyanis meg azt a korlátot, ami a saját munkaerő-utánpótlás céljából történő képzés logikájából következő bizonyos foglalkoztatotti létszám alatt kizárná, illetve korlátozná a tanulószervezetek számát. Miután e korlát nálunk nem létezik, a vállalkozások tudatosan játszhattak a képzésből történő „megélésre” vagy a képzés révén történő (költségtakarékos) munkaerő biztosítására. E visszaélések megakadályozását elvileg a kamarák és a szakképző intézmények tájékoztatói és ellenőrzési jogosítványai biztosítják, már ha érdekükben áll megakadályozni a visszaéléseket.

Mielőtt azonban egyenként elemeznénk az érintettek döntéseit befolyásoló érdekeket és egyéb összetevőket, röviden térjünk vissza a gazdasági szereplők gyakorlati oktatásban való részvételének elvi alapú közelítéséhez. Feltételezhetően ugyanis egyetlen olyan eset lehetséges, amikor egy vállalkozó gyakorlati képzésben való részvétele akkor is indokolt, ha nincs szüksége alkalmazottra: amikor az adott ágazatban kiemelkedő rangot szerzett szakemberek (mesterek) az ágazatban működő területi érdekképviselet (kamara) felkérésére képeznek mások – a képzésre kevésbé alkalmas vállalkozók – számára vagy – a szolgáltatás piaci hiányosságai miatt – önálló vállalkozókat. Fontos kitétel azonban, hogy ekkor az adott szakképzettség iránti munkaerő-piaci igényt nem közvetlenül az egyes munkaadók, hanem az adott területen, az érintett szakirányban, ágazatban tevékenységet folytató munkaadók és vállalkozók összességét képviselő szervezet (kamara) közvetíti. E modell elvi logikáját megerősíti Fehérvári, Liskó és Török kutatása is, a gyakorlatban történő megjelenését azonban vizsgálatuk nem igazolta vissza. A fentebb megfogalmazott problémakör tehát azzal a kérdéssel egészíthető ki, hogy a hazai tanulószervezeti képzésben meghatározó szerepet betöltő mikro- és kisvállalkozások mennyiben sorolhatók ebbe a típusba.

Összefoglalva elmondható tehát, hogy a tanulószervezeti képzést nyújtó vállalkozások (becslésem szerint) kétharmadát adó mikro- és kisvállalkozások foglalkoztatotti létszámához képest kimondottan magas tanulói létszámai egyértelműen arra utalnak, hogy e szervezetek (túlnyomó többségükben) nem a saját munkaerő-utánpótlásuk érdekében képeztek. A megkötött tanulószervezetek mögött logikai alapon három eltérő érdekirány állhat:

- a) A vállalkozás azért veszi fel a tanulót, mert a képzés szervezéséből jövedelemhez jut, vagyis a képzésből próbál élni, másként fogalmazva: a képzés célja a képzés maga és az abból realizálható bevétel.
- b) A vállalkozás azért veszi fel a tanulót, mert így olcsó munkaerőhöz jut, vagyis a termelés, illetve a nyújtott szolgáltatás érdekében szükség lenne további munkaerőre, ez azonban lényegesen olcsóbban biz-

¹⁶⁹ A 2010. évben már bizonyosan nem érvényesült az oktatási vállalkozások adatainak torzító hatása.

tosítható a tanévenként felvett néhány tanulóval. Ekkor a tanulók közvetlenül részt vesznek a termelésben, szolgáltatásban, ennek során elsajátítják a piaci körülmények között szükséges gyakorlati szakmai ismereteket, ugyanakkor továbbfoglalkoztatásukra nincs esély.

- c) Az adott ágazatban dolgozó mester a szakmai érdekképviselő (kamara) felkérésére az ágazatban érzékelhető munkaerőhiány miatt képez általa vagy más vállalkozások, esetleg a piac által igényelt foglalkoztatható vagy önálló vállalkozás indítására alkalmas szakembereket.

Hogy e három típusba sorolható gyakorlati képzőhelyek milyen arányban vannak jelen a tanulószervezéses képzések egészében vagy az egyes ágazatokban, célirányos empirikus kutatás nélkül nehezen megállapítható. A többször hivatkozott OFA 7341/11. kutatás közvetlenül nem tért ki ennek elemzésére, ugyanakkor áttételesen fontos összetevőkre hívta fel a figyelmet:

a) A képzésből megélni csak a jogszabályok egyértelmű megszegésével lehet. A szabályok kijátszása két módon történhet: egyrészt úgy, hogy a tanulónak járó juttatások csak papíron kerülnek a tanulóhoz (a bér, munkaruha, étkeztetés stb. esetében a tanuló aláírja az átvételt, de nem kapja meg a járandóságát), másrészt pedig a tanulószervezés megkötéséért fizetett csúszópénz formájában. E jelenségek azokhoz a képzési irányokhoz kötődnek, ahol a képzésbe való bekapcsolódás feltétele a megkötött tanulószervezés, amit a tanulónak (szüleinek) kell megszerveznie, és a képzés iránti tanulói (szülői) érdeklődés kiemelkedően élénk. Azokban az ágazatokban tehát, ahol a képzési piacon a képzőhelyek iránti tanulói kereslet lényegesen nagyobb, akár többszöröse a kínált gyakorlóhelyeknek. A tanulók tanulószervezésért folyó éles versenye teremti meg a korrupció lehetőségét, és teszi a képzésben perspektívát kereső tanulót (és szüleit) teljesen kiszolgáltatottá. Fehérvári, Liskó és Török kutatása is egyértelműen megerősíti ezt akkor, amikor a tanulószervezések megkötésében a munkaadók kezdeményezésénél sokkal jellemzőbbnek nevezik a szülői és tanulói gyakorlóhely-keresést (Fehérvári, Liskó, Török, 2008). Tipikus hiánygazdasági jelenségről van tehát szó, ami a lányok számára kis beruházással, egyéni vállalkozói formában, lényegében szabadon végezhető tevékenységekhez kötődik a legjellemzőbben (fodrászat, kozmetika, egyéb szépségipar), Korlátozottabban – szintén főleg a lányok esetében – megjelenik még a nagyobb beruházásigényt kívánó kereskedelem, vendéglátás, idegenforgalom területén, illetve – inkább a fiúkra jellemzően – a kis beruházásigényű fényképészet és gépjármű-kereskedelem esetében. A visszaélések kiszűrése, megakadályozása a kamara és a képző intézmény feladata lenne, azonban ez egyik szereplőnek sem áll közvetlen érdekében. Az intézmény ugyanis az ellenőrzés erősítésével tanulókat vesztené. A tanulókért folyó versenyben, rontva saját pozícióit, a konkurens intézményeket erősítené, emellett a tanműhelyi képzés – legalább részbeni – megszervezésével súlyos fejlesztési kényszert vállalna magára, de szembe menne a gazdasági szereplők érdekeivel is. A kamara ugyanakkor nem érdekelt saját tagdíjat fizető tagjaival szemben a tanulók érdekeit képviselni. A képzési igény e formában történő minél szélesebb körű kielégítése a nagyobb városi legális

szolgáltatási piacot nem terheli meg irreális mértékben, nem eredményez kezelhetetlen túlkínálatot, a kisebb települések piaci pedig egyes ágazatokban (fodrászat, kozmetika, más személyes szolgáltatások) nagyobb, más ágazatokban (turizmus, idegenforgalom, fényképészet) kisebb részben a szürkegazdaság keretei között működnek. A legális piaci szereplők korlátozottan képesek felvenni a képzetteket, vagy a nagy beruházásigény miatt nem kell tartaniuk a konkurencia erősödésétől (vendéglátás, kereskedelem, gépjárműves képzések). A pályakezdő munkanélküliek több ágazatban is kimondottan magas aránya lényegében e jelenség következménye.

b) A termelésben, szolgáltatásban tanulószereződéssel igénybe vehető olcsó munkaerőhöz való hozzájutás elsősorban azokban az ágazatokban jellemző, ahol a munkatevékenység nem igényel speciális szaktudást, különleges felkészítést és a piaci tevékenységben való közvetlen részvétel a munkatevékenység során könnyen elsajátítható (kereskedelem, vendéglátás, idegenforgalom, turizmus). Azokban a szakmákban jelenik meg még ez a gyakorlat, ahol a jellemzően egyéni vagy kisvállalkozási formában tevékenykedő szakember munkáját nagyban segítheti egy „kéz alá dolgozó” segéd. Ezek főképp az iparos szakmák, mint az asztalos, kárpitos, épületasztalos, építőipari tevékenységek, festés, mázolás, épületgépészet, a gépjárműves képzések közül pedig a szerelés, karosszériajavítás, fényezés, autóvillamosság. Az előbbi szakmákban a tanulók felvételét segíti a jelentkezők nagy száma, az utóbbiak egy részében pedig a tevékenység fizikai jellege miatt lényegesen több tanuló fogadását is vállalná a gazdaság. Ez látszólag szakemberhiányra utal, a gyakorlatban azonban a főállású foglalkoztatásban ez nem jelenne meg, csak a lényegesen kevesebbe kerülő tanulóra van szükség. A képzések megszervezése és a felvett tanulók magas aránya tehát itt sem a munkaerőpiac adott szakemberekkel kapcsolatos igényét jelzi, hanem csupán a képzési piac tanulóigényét. Az első csoportba tartozó képzéseknél lényegesen magasabb, az utóbbiba tartózkodóknál alacsonyabb arányban, de mindkét esetben jellemző a pályakezdő munkanélküliek termelése. A kamarák e képzések esetében sem érdekeltek a vállalkozások saját érdekét követő tevékenységének korlátozásában, sőt a tanulók iránti vállalkozói igény támogatása és megjelenítése evidens érdeke a kamarának és a szakképző intézménynek is.

c) A szakmai érdekképviselő (kamara) felkérésére az ágazatban érzékelhető munkaerőhiány megjelenése miatt szervezett képzés olyan működő érdekképviselőt feltételez, amely nemcsak átfogja egy térségben az adott szakma egészét, hanem közvetlen, intenzív kapcsolatban áll az egyes szereplőkkel is. Vagyis pontosan ismeri az érintettek elvárásait, képes az érdeküknek megfelelő határozott és célirányos fellépésre, ugyanakkor a közös érdek védelmében képes fellépni a szolidaritást felrúgó vállalkozásokkal szemben. A be- és kifelé egyaránt megjelenő érdekérvényesítéssel lehet ugyanis megakadályozni a túlképzést, ami a piaci versenyben túlkínálatot és a szolgáltatás (termelés) szakmai színvonalának csökkenését eredményezheti. Ez utóbbi jelenség a hazai szakképzés szervezési gyakorlatában meglehetősen ritkán fordul elő, ami véleményem szerint három okra vezethető vissza:

- 1) Miután a tanulószereződéses képzésben sem a gazdasági szereplő, sem a kamara nem költségviselő, ezért nem is érzékenyek az állami vagy intézményi költségek „elszaladására”. Így nemcsak hogy nem törek-szenek a túlképzés korlátozására – függetlenül attól, hogy annak meny-nyiségi (a munkaerő-piaci igénynél lényegesen nagyobb képzési kapa-citás fenntartása), tartalmi (az elhelyezkedéshez szükséges többlet-tan-anyagtartalom) vagy fejlesztési szükségleteiről (infrastruktúra, eszköz-park) beszélünk –, hanem éppen az állami források minél nagyobb ará-nyú lehívásában érdekeltek.
- 2) A kötelező kamarai tagság hiánya nagyban korlátozta az adott ágazatba tartozó gazdasági szereplők teljes körű egybeszervezésének lehetősé-gét egy-egy térségben, így lényegében lehetetlenné válik a közös fellé-pés és a megegyezésen alapuló önkorlátozás mechanizmusainak érvé-nyesítése a teljes közösség érdekében. Így rendkívül kicsi az esélye an-nak, hogy a közös érdekre hivatkozva határozottan fellépjenek a saját haszon maximalizálására törekvő vállalkozásokkal szemben, ami a kö-zös érdek kihordását és érvényesítését is alapvetően akadályozza.
- 3) A kamara csak az állam által ráruházott szolgáltatások kapcsán tudta elősegíteni az érintettek kamarai tagságát, így az állami feladatok fon-tos szerepet tölthettek be a tagság növelésében. Ezért a kamara nem volt érdekelt a tagok ellenőrzésében, tevékenységüknek korlátozásá-ban, sőt éppen abban volt érdekelt, hogy kiszolgálja a felmerülő igé-nyeket, és nagyvonalúan tekintsen az előírt szabályokra.

2. A fejlesztési támogatás jellemzői 2008 szeptembere előtt

Miként munkám korábbi fejezetében részletesen bemutattam, az állam a kilencvenes évek közepétől – folyamatosan csökkentve a normatíva valós költ-ségekhöz viszonyított megfelelési arányát – fokozatosan vonult ki a közoktatás finanszírozásból, aminek következtében egyre növekedtek a fenntartók, szak-képzés esetén jellemzően a megyei és nagyobb települési önkormányzatok ter-hei. Az ún. fenntartói hozzájárulás elvileg az intézmények infrastruktúrájának fenntartását, a képzések eszközigényének kielégítését és az oktatásra terhelt szociális funkciók ellátását célozták. Az állam kivonulása azonban az ezen túli költségek egyre nagyobb hányadát is az önkormányzatokra testálta, ami azokat minden intézményi költség típus kiadásának csökkentésére kényszerítette, így az infrastruktúra és eszközpark esetében is csupán a nélkülözhetetlen beruhá-zások, eszközpótlások finanszírozását vállalták. Amennyiben a hiányzó forrá-sok pótlása a fenntartói hozzájárulás növelésével nem lehetséges, az intézmé-nyek csak saját egyéb bevételeik révén juthattak forrásokhoz. Ez utóbbiak elő-teremtésében pedig a közoktatás teljes rendszerét tekintve több ok miatt is a szakképző intézmények voltak (Varga, 2008) és vannak jelenleg is a legkedve-zőbb helyzetben.

A saját bevétel szerzését az alap-infrastruktúra hasznosításán (tornaterem bérbe adása, informatikai eszközök tanfolyami hasznosítása, kollégium hétvégi

kihasználása stb.) túl a szakképzés intézményeiben további lehetőségek is ki-
egészítették:

- a) infrastruktúra, azon belül például a tanműhelyek hasznosítása, bérbe-
adása,
- b) termelő tevékenység végezése a tanműhelyekben és a gyakorlati kép-
zés során,
- c) központi és decentralizált pályázati lehetőségek (szakképzési alap),
- d) a gazdasági szereplők fejlesztési támogatásai, amit a szakképzési hoz-
zájárulási fizetési kötelezettségük terhére juttathatnak szakképző in-
tézményeknek.

Az első két pont kisebb volumenű bevételt eredményezett, ugyanakkor ezek esetében az elmúlt években a forráshiányból származó kényszerek növe-
kedésén kívül nem következtek be érdemi változások. A második két pont ese-
tében azonban az elmúlt fél évtized lényeges változásokat hozott. Munkám e
részében a fejlesztési támogatás nyújtásának hazai rendszerét és gyakorlatát
vizsgálom, megkíséreltem feltárni, bemutatni azokat a mechanizmusokat, me-
lyek segítségével az intézmények a szűkülő állami és fenntartói (önkormány-
zati) források ellenére többnyire képesek voltak megőrizni működőképességü-
ket, és fejleszteni is tudták képzési színvonalukat.

A fentebb sorolt saját bevételek közül a fejlesztési támogatás nyújtásának
(és fogadásának) lehetőségét 2012-től törölte a jogalkotó, ami a forráshiány ér-
zékelhető erősödése miatt a pályázati fejlesztések és a kiadáskímélő technikák
irányába fordítja immár a szakképző intézményeket is.

Amíg a fejlesztési támogatás fogadásának lehetősége biztosított volt, a
szakképző intézményeket – különösen mai helyzethez képest – egyfajta forrás-
bőség jellemezte, amire nosztalgiával emlékeznek vissza. A támogatások vizs-
gálata így nemcsak a közelmúlt pontos megértése miatt fontos, hanem azért is,
mert azon keresztül megérthető az intézmények, fenntartók és a támogatást fo-
lyósító gazdasági szereplők stratégiája.

A szakképzési hozzájárulás fizetésére kötelezett gazdasági szereplők hoz-
zájárulási kötelezettségüket 2008 szeptembere előtt úgy is teljesíthették, hogy
forrást adtak át valamely szakképzést folytató közoktatási (vagy felsőoktatási)
intézménynek. 2008 szeptemberétől a támogatást csak a fenntartó fogadhatta és
adhatta tovább az intézményeinek, ami nagyobb fenntartók esetében elvileg le-
hetővé tette a források újraelosztását, illetve a fenntartó önkormányzat aktív
szerepvállalását a források megszerzésében. Empirikus vizsgálataim azonban
azt mutatják, hogy ez nem vált jellemzővé: a fenntartók többsége csupán to-
vábbpostázta a támogatásokat, szerepük a formális adminisztráció végrehajtá-
sára szorítkozott, és nem váltak a forrásszerzés aktív segítőivé. 2012. január 1-
jétől megszűnt a fejlesztési támogatás fogadási lehetősége. (2012-ben már csu-
pán a korábban átvett források felhasználására nyílt lehetőség.) A saját dolgo-
zók képzésére fordított vagy a gyakorlati képzés kapcsán elszámolt költségeken
túli befizetési kötelezettség így ettől kezdődően csupán a szakképzési alapba
történi befizetéssel teljesíthető, a szakképző intézmények pedig a csökkenő sa-
ját bevételek mellett elsősorban pályázati úton juthatnak fejlesztési források-
hoz.

A következőkben a 2008 előtti időszakra koncentrálni tekintem át a fejlesztési támogatás nyújtásának és fogadásának jellemzőit. A 2008 utáni változásokra a TISZK-modell bevezetésének következményeivel foglalkozó fejezetben térek ki. Azért beszélhetünk nyújtásról és fogadásról, mert a jogszabályok csupán felkínálták a fejlesztési támogatás nyújtásának lehetőségét, a döntést a fizetési kötelezettséggel rendelkező vállalkozásnak kellett meghoznia, és a forrást fogadnia kellett a támogatottnak. A szerződés létrejötte elvileg mindkét fél érdekét szolgálta, a kezdeményezők azonban jellemzően a fogadók, tehát a képzést nyújtó és a fejlesztési forrásokra erősen rászoruló szakképző intézmények voltak.

A lehetséges támogatás összegét a jogszabályok a teljes kötelezettség hetven százalékában maximalizálták, amit a kötelezettség terhére elszámolható egyéb költségek csökkenthettek. A gazdasági szereplők saját dolgozóik képzésére is költhettek, az erre elszámolható költség azonban nem lehetett több a hozzájárulási kötelezettség harminchárom százalékánál.¹⁷⁰ A hetven százalékos költséghatárt azonban e két tétel együtt sem haladhatta meg. Ha a gazdasági szereplő a gyakorlati képzésben is részt vett, és erre hivatkozva el is számolt költségeket, csak ezek után költhetett előbb saját dolgozói képzésére, majd nyújthatott fejlesztési támogatást.

A fejlesztési támogatást szerződésben kellett jóváhagyni, amit a fenntartónak is ellen kellett jegyezni, és az APEH vagy – ha gyakorlati képzésben részt vett a gazdasági szereplő – az NSZFI felé bevallást kellett készíteni. Ugyanakkor a támogatást fogadó intézménynek is be kellett számolnia a megszerzett forrásokról. Így az adatok mindkét oldalról rendelkezésre állnak, ám a jogszabályok folyamatos változása azok elemzését nagyban nehezíti.

8. táblázat. Fejlesztési támogatási adatok néhány szakképző intézményben (2006–2008)

Intézmény		1.	2.	3. ¹⁷¹	4. ¹⁷²	5.	6.	7.
Tanulók száma		715	207	3 081	3 316	2 406	1 710	-
Gyakorlati képzés	Tanulószerződés	169	-	213	200	272	757	-
	Intézményi tanműhely	71	185	571	600	268	128	-
Fejlesztési támogatás (ezer Ft)	2006	34 899	10 133	55 430	19 893	29 269	13 684	-
	2007	34 634	13 590	53 721	25 794	33 762	24 564	-
	2008. 08. 31-ig	21 330	9 054	24 649	1 735	16 097	9 684	-
Fejlesztési támogatás (NSZFI) 2007		34 751	13 102	54 461	51 836	15 263	23 079	24 787
MPA-decentralizált pályázati forrás	2006	-	1 115	10 500	8 542	8 111	9 937	10 000
	2007	13 808	-	6 000	4 835	42 872	-	-
	2008	8 385	-	-	9 000	37 555	-	11 625

¹⁷⁰ Mikro- és kisvállalkozások esetén 60%.

¹⁷¹ A 3. sorszámú intézmény öt intézmény összevonásával jött létre, így az NSZFI adatbázisában a támogatások intézményenként külön szerepeltek.

¹⁷² A 4. sorszámú intézmény három intézmény összevonásával jött létre, így az NSZFI adatbázisában a támogatások intézményenként külön szerepeltek.

A támogatásokat fogadó intézményeknek a 2008-as jogszabályi változások előtt az NSZFI-hez benyújtott összefoglaló dél-alföldi adatai több fontos összefüggésre hívják fel a figyelmet. A fejlesztési támogatást fogadó szakképző intézmények 2007-ben a Dél-Alföldön (legalább) 1,366 milliárd forint pénzbeli és 0,456 milliárd eszközbeli, összesen tehát 1,822 milliárdos támogatásban részesültek, ami alátámasztja e forrástípus lényeges szerepét a szakképzés finanszírozásában. Az egy tanulóra vetített összeg a régió egészében nagy szóródást mutatott. A kiugróan jó pozícióban lévő szervezetek között a kisebb létszámú, szűk profilú és a magánintézmények aránya nagyobb volt. Azon intézmények adatai kedvezőbbek még, melyek fenntartója a gazdasághoz közvetlenül kapcsolódott. Az egy támogatóra jutó összeg szintén érdemi szóródást mutatott, ám ennek nagysága kisebb az egy tanulóra vetítetténél.

A képzés szempontjából fontosabb nagyobb városokban az összeg inkább nagyobb volt. A támogatások átlagos nagysága néhány százezer forint, vagyis a nagyobb vállalkozások jellemzően több intézmény között osztották meg a támogatást. A fogadott és a maximálisan fogadható összeg aránya mutatta a legnagyobb belső eltéréseket. A szervezetek több mint fele a fogadható támogatásnak kevesebb mint a tizedét gyűjtötték be. Nyolcvan százalékuk a lehetséges támogatás alig húsz százalékát szerezte meg, és csupán az intézmények öt százaléka volt képes a több mint negyven százalékot elérni.

A következőkben három eltérő profilú és nagyságú intézményben folytatott korábbi részletes empirikus kutatásom¹⁷³ eredményeinek segítségével tekintem át az intézményi stratégiákat, előbb a fejlesztési források összegyűjtésére, majd felhasználására vonatkozóan. Saját vizsgálataim, összhangban más empirikus kutatásokkal (Virágh, 2009) a fejlesztési támogatások gyűjtésének nagyon sok egymást erősítő technikáját tárták fel.

- a) Képzési jellegű kapcsolatok. A támogatás megszerzésének, illetve nyújtásának legegyszerűsebb – a jogalkotó szándékával is teljes mértékben megegyező – formája a szakképző intézmény és a gyakorlati képzéshez közvetlenül vagy áttételesen kapcsolódó gazdasági szervezet közötti szerződés. A tanulószerveződésen, külső gyakorlóhely biztosításán vagy nyári üzemi gyakorlat szervezésére vonatkozó együttműködési megállapodáson alapuló támogatások közvetlenül hasznosultak a támogatónál is, vagyis mindkét fél részéről érthető és szakmai érvekkel alátámasztott a szerződés létrejötte. Azon gazdasági szereplők (térési jelentőségű nagyobb munkáltatók) esetén, amelyek több szakképző intézménnyel is tartottak kapcsolatot, érthető a források megosztásának szándéka. A tanulószerveződéses képzésben részt vevők támogatási volumene a felmerülő közvetlen költségek miatt lényegesen alacsonyabb. Ugyanez mondható el az egyre kevésbé gyakori, külső tanműhelyt fenntartó partnerekről is. Ebből következik, hogy a fejlesztési támogatás szempontjából fontosabbak a lazább kapcsolatot jelentő, elsősorban nyári üzemi gyakorlat szervezésében részt vevő szervezetek.

¹⁷³ OFA K/2007 Munkaügyi tárgyú kutatások 7341/11. számú pályázat

- b) Szakmai (ágazati) szolidaritáson alapuló kapcsolatok. A gyakorlatban ennek tiszta formája kimondottan ritkán fordult elő, aminek az a legfontosabb oka, hogy egyrészt az érdekképviseltek szervező ereje és az ebből következő közös fellépés esélye csekély volt, másrészt kisebb területi egységeként is több az ágazat számára képzést nyújtó intézmény működött. A modell terjedését támogathatta volna a szétaprózódott intézményszerkezet valódi koncentrációja és a kamarák szervező erejének növekedése. Az ágazati szolidaritáson alapuló kapcsolatok könnyen alakulhatnak át képzési jellegű kapcsolatokká. A kapcsolat tartalma egyértelműen szakmai, és összhangban van a fejlesztési támogatás logikájával.
- c) Szakmai jellegű üzleti kapcsolatok. A szakképző intézmények gyakorlati és elméleti képzéshez kötődő eszközigénye és a gyakorlati képzéshez szükséges alapanyagigénye szakmai jellegű üzleti kapcsolatokat kíván. Ezek az esetek túlnyomó részében a képzési kapcsolatokról függetlenek. Az intézmények fejlesztési igénye nagyon gyakran kapcsolódik össze fejlesztési támogatás nyújtásával, aminek jogszabályban támogatott formája a fejlesztési támogatásnak eszköz átadásával történő rendezése. E tiszta forma szerepe a gyakorlatban érzékelhetően folyamatosan növekedett, ugyanakkor továbbra is jellemző maradt az eszközbeszerzés és a fejlesztési támogatás informális összekapcsolása, amikor az intézmény a versenytárgyaláson nyertes beszállító felé informálisan jelzi fejlesztési támogatási igényét, illetve valamiként (általában a verseny befolyásolásával, például meghívásos versenyeztetéssel, szűkített körű ajánlatkéréssel, többletinformációk eljuttatásával stb.) előnyben részesíti azt a beszállítót, aki fejlesztési támogatását az intézménynek juttatja. E jelenségek sajnos bevett gyakorlatot jelentettek a közbeszerzési vagy azzal megegyező tartalmú, de a jogszabályi értékhatárt el nem érő beszerzéseknél. Gyakoriságukat egyértelműen növelte, hogy a versenyeztető és a támogatás fogadója ugyanaz a szereplő, vagyis eminens érdeke a két eljárás összekapcsolása, amiben a másik fél sem ellenérdekel, hiszen a fejlesztési támogatást mindenképpen ki kellett fizetnie. Pénzügyi szempontból az eszközátadás, illetve a fejlesztési támogatás és eszközvásárlás között nincs érdemi különbség, bürokratikus szempontból azonban az utóbbi lényegesen egyszerűbb. Az üzleti kapcsolat szakmai jellege annyi pozitívumot biztosan hordozott, hogy továbbvihető volt képzési jellegű kapcsolattá. E forma és annak is a kevésbé legális eljárása kimondottan gyakorta megfigyelhető jelenség volt.
- d) Egyéb üzleti kapcsolatok. E kapcsolat lényegi elemei ugyanazok, mint az előző esetben, mindössze azzal a különbséggel, hogy a beszerzett eszköz, áru, szolgáltatás nem függött közvetlenül össze az adott szakképző intézmény képzési tevékenységével, így az ebbe a körbe tartozó kapcsolatok értelemszerűen nem voltak továbbfejleszthetők képzési jellegű kapcsolatokká. Miután az intézményi fejlesztések, beszerzések egy jelentős része nem kapcsolódott a képzéshez, az intézmények egyéb üzleti kapcsolatrendszere meglehetősen kiterjedt volt, vagyis az ennek révén elvileg elérhető fejlesztési források volumene egyáltalán nem elhanyagolható. A jelenség előfordulása ennek ellenére kevésbé gyakori volt, mint az előző pontban

tárgyalt, de mégis jellemző. Az üzleti partnerek támogatóként való megszerzése ebben az esetben is összekapcsolódik az általuk kínált áru, szolgáltatás megvásárlásával. Működött az előzetes (a versenyeztetésben preferált a támogatást nyújtó) és az utólagos (informális tájékoztatás a fejlesztési támogatás nyújtásának elvárásáról) motivációs technika, amit kiegészíthetett az a felkínált üzleti lehetőség is, mely szerint az érintett cég nemcsak szabadon kínálhatta termékeit, szolgáltatásait az intézmény dolgozói és diákjai – mint magánszemélyek – számára, hanem ezt versenytársak, konkurens szereplők nélkül tehetette. Ennek az eljárásnak jutalékozás formájában az intézmény vezetői számára megjelenő magánhaszon is lehetett a következménye.

- e) *Személyes kapcsolatok a szolgáltatást igénybe vevő tanulók szüleinek megnyerésével.* A fejlesztési támogatás megszerzése érdekében a képzésben részt vevő tanulók szüleinek megkeresése megszokott gyakorlat volt (és maradt). Az így elérhető szülők közvetlen érdekeltiségük, érintettségük miatt általában eleget is tettek a kérésnek. A jelenség erőteljesebb formája, ha egy-egy befolyásos, vezető beosztásban dolgozó vagy sikeres vállalkozó szülő megszerzése érdekében „besegítik” az iskolába a gyermeket. A támogatás volumene miatt ennek a formának a kisebb intézményeknél volt jelentősége.
- f) *Személyes kapcsolatok a szolgáltatást korábban igénybe vevő volt diákok megnyerésével.* A fontos beosztásba került korábbi diákok megkeresése a nagy hagyományokkal rendelkező, specializáltabb képzést nyújtó intézményeknél jellemző. A kapcsolat tehát személyes és érzelmi alapú, de egyúttal szakmai is, vagyis elvileg továbbfejleszthető a lazább együttműködési megállapodás irányába, amit természetesen korlátozhat a földrajzi távolság. E kapcsolatok a hosszú évtizedek óta azonos irányba képző, neves intézményekben fontos szerepet töltenek (töltenek) be, különösen a műszaki (magasépítés, mélyépítés technikusképzésében), közgazdasági, informatikai képzésben.
- g) *Személyes kapcsolatok a szolgáltató intézmény vezetője, vezetése révén.* A fejlesztési hozzájárulásért folytatott versenyben kiemelt szerepe volt az intézményt megjelenítő, képviselő első számú vezetőnek és kapcsolatrendszerének. Az első számú vezető sikeressége az intézmény perspektivikusságán mérődött, amiben a fejlesztések, anyagi erőforrások, pénzügyi stabilitás, gazdasági kapcsolatok meghatározó jelentőséggel bírtak. A kiterjedt kapcsolatokkal rendelkező intézményvezető fontos erőforrás
 - a fenntartóval való kapcsolatokban (politikai, társadalmi beágyazottság), és így az intézmény költségvetési pozíciójának alakításában,
 - az épületállomány felújítása, fejlesztése érdekében történő nagyobb volumenű pályázati források megszerzésében (politikai beágyazottság),
 - a szakmai munka feltételeit javító pályázati programok (pedagógiai, tartalmi fejlesztés, eszközbeszerzések, szakmai elméleti és

gyakorlati képzés fejlesztése) megszerzésében (szakmai beágyazottság) és

- a gazdasági kapcsolatok közvetlen pénzre váltását jelentő fejlesztési támogatások megszerzésében (gazdasági, politikai beágyazottság).

A személyes kapcsolatok, ismertség, kölcsönös elköteleződés és egymás befolyással történő megsegítése a magyar társadalom bevett gyakorlata. A fejlesztési támogatások megszerzésében ez egy kiemelkedően jól használható erőforrás, ami a széles körben beágyazott vezetővel rendelkező intézmények számára jelentős többletforrást eredményezhetett. Az intézményvezetőkkel szembeni elvárás miatt minden vezető igyekezett is élni ezekkel az eszközökkel, de e téren óriási különbségek voltak jellemzők. A tevékenységben – miként említettem – kiemelkedően fontos szerepet tölt be az első számú vezető, de szerepét kiegészíthette, átvehette a vezetőség többi tagja is.

- h) Személyes kapcsolatok a szolgáltatást nyújtó személyzet (tanárok, szakoktatók) révén. Az előző pontban megfogalmazottak lényegesen kisebb felelősséggel érvényesek az alkalmazottakra is, azonban itt nem az elvárás, hanem a beszervezett fejlesztési támogatásokhoz kapcsolódó többletelismerés, tekintély és az abból következő járulékos hasznok (kedvezmények, nagyvonalúbb ellenőrzés, jutalom, egyéb beosztások stb.) a motiválók. A személyzet által az intézményi tevékenységhez kötődő, azzal összefüggő, kiegészítő vállalkozói tevékenységhez kapcsolódó fejlesztési támogatás esetén azonban már szorosan elvárt lojalitásról beszélhetünk.
- i) Területi vagy egyéb szolidaritásalapú kapcsolatok. A szolidaritásnak ezt a formáját a kisebb városok szűkebb középfokú intézményrendszere esetében fenntartói (önkormányzati, egyházi) elvárásként is közvetíthették, de a széles körben jellemző lokálpatriotizmus révén önmagától is működő, ám korlátozottan érvényesülő gyakorlat volt.
- j) Egyéb információk felhasználásán alapuló pénzgyűjtés. Az egyéb információkra támaszkodó megkeresések a vezető agilitásán és aktivitásán múltak. Több vezető levélben kereste meg a tehetősebb vállalkozásokat, vállalkozói listákon szereplő cégek vezetőit a támogatás megszerzése érdekében. Ez történhetett ágazati alapú kamarai információk révén is, ami a fejlesztési források mellett a szakmai kapcsolatok kiépítését is magában hordozhatta. Voltak intézmények, amelyek tudatos PR-kiadványokkal készültek e tevékenységre, szakmai rendezvények, tanácskozások, konferenciák, bemutatók szervezésével, levelek sokaságával építették kapcsolataikat. E téren is óriási különbségek voltak megfigyelhetők az intézmények között.

A felsorolásban szereplő motívumok közül nagy jóindulattal is legfeljebb az a) b) c) f) pontokban említettek nevezhetők a fejlesztési támogatás jogszabályban rögzített filozófiájával összhangban lévőknek. A felsorolásban nem említettem az esetenként előforduló direkt korrupciós jelenségeket, amikor a fejlesztési támogatás nyújtásának feltétele a döntést hozó személy javára történő

közvetlen pénzvisszajuttatás. Az ilyen és hasonló jelenségek megítélésem szerint nem voltak jellemzőek, de előfordultak.

9. táblázat. A fejlesztési támogatási kapcsolatok megoszlása három vizsgált intézményben (2006)

Kapcsolatok jellege	A intézmény		B intézmény		C intézmény	
	db	%	db	%	db	%
a. Képzési	35	22%	92	37%	28	31%
b. Ágazati szolidaritás	5	3%	10	4%	4	4%
c. Szakmai üzleti	18	12%	22	9%	22	24%
d. Egyéb üzleti	16	10%	31	12%	8	9%
e. Szülői (személyes)	10	6%	13	5%	6	7%
f. Volt diák (személyes)	9	6%	12	5%	4	4%
g. Vezető (személyes)	43	28%	41	16%	8	9%
h. Egyéb személyzet (személyes)	7	4%	11	4%	4	4%
i. Területi szolidaritás	9	6%	12	5%	3	3%
j. Egyéb	4	3%	8	3%	3	3%
<i>Összesen</i>	<i>156</i>	<i>100%</i>	<i>252</i>	<i>100%</i>	<i>90</i>	<i>100%</i>
Kapcsolatok intenzitása						
Alkalmi	82	53%	107	42%	33	37%
Visszatérő	28	18%	52	21%	20	22%
Rendszeres	22	14%	42	17%	18	20%
Allandó	24	15%	51	20%	19	21%

Az intézmények több évre vonatkozó adatainak részletes feldolgozása (9. táblázat) további fontos összefüggésekre hívja fel a figyelmet. A képzési kapcsolatok száma és aránya szoros összefüggést mutat a képzés irányával és a tanulószereződéses képzésben részt vevő gazdasági szereplők foglalkoztatotti létszámával. Az A és C. intézményben a tanulószereződéseket a képzés tartalmából következően nagyrészt kisvállalkozások kötik, amelyek a teljes szakképzési hozzájárulási kötelezettségüket a gyakorlati képzés szervezésére költik, így nem fizethetnek fejlesztési hozzájárulást. A B intézménynél ezzel szemben a tanulószereződést kötő gazdasági partnerek között lényegesen nagyobb számban találhatók közepes és nagyobb vállalatok. A szakmai üzleti kapcsolatok száma is nagyban függ az intézmény képzési profiljába tartozó gyakorlati képzés anyag- és eszközigényétől. Ennek tudható be a C intézmény kiugróan magas arányszáma. Az egyéb üzleti kapcsolatok száma az intézmény méretével van szoros összefüggésben (B iskola). A szülők és a volt diákok megkeresésében lényeges szerepe van az intézmény vezetésének, de fontos szempont az intézmény tradíciója és az erős érzelmi kötődés is. A három intézmény közül egyik sem rendelkezik hosszú tradícióval, az A iskola vezetése azonban éveken keresztül tudatosan törekedett a kötődés erősítésére. A területi szolidaritásban megfigyelhető különbségek az intézmények helyi beágyazottságára és presztízsére is visszavezethetők. Az ágazati szolidaritás kimondottan alacsony aránya a kamarák szervező szerepének esetlegességére hívja fel a figyelmet.

A leglényegesebb eltérést a vezetői aktivitáshoz közvetlenül köthető szerződésekben tapasztalhatjuk. Az A intézmény kiugróan magas arányszáma mögött egy politikailag, társadalmilag és gazdaságilag is hosszú évtizedek óta beágyazott, agilis első számú vezető állt. A B intézmény vezetője hosszú szakmai múlttra visszatekintő szakember, kapcsolatai jórészt kiterjedtek, de elsősorban intézményvezetői munkájához kötődtek. Ennek tudható be a képzési és szakmai

üzleti kapcsolatok magas aránya és a vezetői tevékenység eredményeként megkötött fejlesztési megállapodások szintén jelentős részesedése. A C intézmény lassan évtizedes vezetői válsága egyértelműen érzékelhető az adatokban is. A kapcsolatok intenzitása, gyakorisága szorosan összefügg azok jellegével; az állandó és rendszeres kapcsolatok a képzési és a szakmai üzleti alapú együttműködések következményei. A visszatérők között jelennek meg a volt diákok, a területi szolidaritás és a vezető tevékenységéhez kötődő szorosabb kapcsolatok. Az alkalmi forrásszerzés magas aránya is az intézményi aktivitás, kezdeményezés, utánajárás jelentőségét hangsúlyozza.

Az adatokból levonható legfontosabb következtetés azonban az, hogy a megkötött szerződések több mint felének nem volt érdemi köze az intézményben folyó képzési tevékenységhez, annak irányához, színvonalához, eredményességéhez. A másik fontos következtetés, hogy a kapcsolatok kétharmada mögött a képzési tevékenységtől független érdekösszefüggések a döntőek. Az alkalmi és visszatérő szerződések szintén közel kétharmados aránya a forrásszerzés bizonytalanságát mutatja (Velkey 2012).

A támogató oldaláról közelítve kérdést, vizsgálataim egyértelműen azt mutatják, hogy magát a döntést a gazdasági szervezet legfelső vezetése hozta meg. Prioritási listájukon a cég gazdasági, pénzügyi érdekei álltak legelől, vagyis a képzési kapcsolatok, a szakmai üzleti és egyéb üzleti kapcsolatok. Ezeket a személyes érdekek követték (szülői érdek, személyes informális kapcsolatok), majd a szorosabb (volt diák) és a lazább érzelmi kötődések (ágazati, területi, egyéb szolidaritás).

A fenntartó költségvetési okok miatt egyértelműen érdekelt volt a fejlesztési támogatások hatékony begyűjtésében. Ez a költségvetési alapú érdekelttség kettős volt; egyrészt így a fejlesztés részben átháríthatóvá vált az intézményekre, másrészt a költségvetésbe tervezett saját bevételi előirányzat lehetővé tette az önkormányzati (fenntartói) támogatás csökkentését. Bár ez ellentétes a fejlesztési hozzájárulás logikájával, a fenntartók a bevételi előirányzat tervezésekor valamilyen arányban mégis figyelembe vették, ezzel arra kényszerítve az intézményeket, hogy a lehető legnagyobb arányban használják fel azt a működési vagy működési jellegű költségeik finanszírozására is. A fenntartók igyekeztek anyagi ösztönzőkkel (céljuttatás, érdekeltégi rendszer) is motiválni az intézményvezetőket az eredményes forrásszerzésre.

Sikeres gyűjtés esetén a szakképzési támogatásból (és annak önrészként való befektetésével megszerezhető decentralizált pályázati pénzekkel) elérhető összegek megközelíthették az intézmény teljes költségvetésének 10-15%-át. Ez a többletforrás valódi mozgásteret eredményezett az intézmények számára, ami azt is jelzi, hogy a közoktatás szakképzésen kívüli szereplői szinte semmilyen mozgástérrel nem rendelkeztek.

A források elköltésére vonatkozó egyre szigorodó jogszabályi előírások a működési költségek és személyi kifizetések korlátozását célozták elsősorban, ami kis mértékben valóban szűkítette az intézményvezetők döntési szabadságát. Azért állíthatjuk, hogy csupán kis mértékben, mert a szabályok kijátszásának itt is rengeteg technikája vált jellemzővé. Ilyen volt például az informatikai

fejlesztésekkel elérhető működési költségcsökkentés vagy szintén az informatikai eszközök átadásával, illetve a dolgozók számára történő átengedésével természetben nyújtott jövedelemkiegészítés. A fejlesztési támogatás érthető módon nagyon fontos bevételt jelentett az intézmények működtetésében.

Empirikus kutatásaim egyértelműen megerősítik azt a fentebb megfogalmazott állítást, mely szerint az intézmények a megszerzett szakképzési támogatás minél nagyobb részével működési költségeiket igyekeztek finanszírozni:

- A szakképzés eszközparkjának fejlesztése, anyagszükségletének biztosítása, ami egyszerre szolgálta a képzés színvonalának növelését, de az egyéb szabadon felhasználható bevételek megszerzésének esélyét is.
- A foglalkoztatottak munkavégzéséhez szükséges feltételek javítását szolgáló eszközök (pl. gépkocsi, informatikai eszközök), az oktatásban szükséges, de magáncélra is igénybe vehető eszközök (notebook, videó, digitális fényképezőgép, szoftver, mérőműszer), az oktatási intézményben nélkülözhetetlen, de az oktatók kényelmét is szolgáló berendezések (bútorzat, konyhai eszközök) beszerzése.
- Az intézmény alap-infrastruktúrájának fejlesztése, karbantartása, parkolók, kerékpártárolók készítése stb.

Az intézmények általában mindhárom területen igyekeztek előrelépni, vagyis valamilyen arányban megosztották forrásaikat. A működési költségek mellett szinte minden esetben megjelentek a második csoportba tartozó fejlesztések, de ezek aránya, nagysága az első céltól és a rendelkezésre álló források nagyságától függött, vagyis nem szorították ki a szakmai fejlesztéseket, de beékelődtek azok közé. A harmadik célra csak végső esetben, fontos és gyors javításhoz, fejlesztéshez járultak hozzá.

Bár a fogadott fejlesztési támogatások elköltsége nagyon eltérő lehetne a különböző képzési irányokban, a finanszírozott beszerzések elemzése szerint a vizsgált intézmények a források több mint hetven százalékát az oktatáshoz közvetlenül kapcsolódó eszközökre és anyagra költötték. Ebből a magán-, illetve vállalkozói célra is használható mérőműszerek, eszközök értékalapon tíz százaléknál kevesebbet tettek ki. A fenti felsorolás második csoportjába tartozó informatikai és egyéb eszközfejlesztések aránya közel húsz százalék körül alakult, az infrastruktúrához kötődő felhasználások pedig tíz százalék körüliek voltak.

3. A szakképzés és területi rendszerének változása a TISZK-modell bevezetése után

A középfokú képzés területi rendszerét a szabályozás rendszerváltás utáni történetében mindössze egyetlen alkalommal, az ún. térségi integrált szakképző központok (TISZK) létrehozásakor próbálták meg tudatosan alakítani. A jogszabályok módosítása óta eltelt időszak vizsgálati tapasztalatai alapján és a 2011 utáni folyamatokat látva azonban úgy tűnik, hogy e kétségkívül előremutató jövőképet jelentő kísérlet több ok miatt is kudarchoz vezethet.

A térségi integrált szakképző központok (TISZK) létrehozásának terve európai tapasztalatok alapján a Nemzeti Fejlesztési Terv I. szakaszában, a Humán Erőforrás Operatív Programban fogalmazódott meg, aminek eredményeként az országban tizenhat TISZK fejlesztése indult el. A projektek célja érdemi tartalmi és infrastruktúra-fejlesztés volt, továbbá a mérhető hatékonyság, a racionálisabb csoportszervezés, a gazdasági kapcsolatok elősegítése és a fejlesztési források hatékonyabb felhasználása érdekében a szétaprózott szakképzési intézményrendszer nagyobb egységekbe történő újraszervezését is elő kívánta segíteni (Balázs, Palotás, 2006, Velkey 2010). A projektek 2005–2006-ban indultak, a képzőhelyek fizikai kialakítását is magában foglaló fejlesztő szakasz 2006–2007-ben folyt, a végleges lezárás pedig többnyire 2009-re csúszott. A hatalmas érdeklődésre hivatkozva még a projektek végleges lezárása előtt megszületett a döntés a modellnek a hazai szakképzés egészében történő bevezetéséről, amihez a futó EU-s fejlesztési szakaszban újabb érdemi fejlesztési forrásokat is kapcsoltak.

A jogszabályi változások¹⁷⁴ a rendszert komplexen értelmezve annak szinte minden elemét érintették. A közoktatási törvény a szakképzéssel kapcsolatos változtatások mellett érdemi előrelépést jelentő módosításokat is életbe léptetett:

- Bevezette az ún. munkaerő-gazdálkodási rendszert, a dolgozók teljesítményértékelését és az egyes konkrét feladatokhoz kötődő kereset-kiegészítés új szabályrendszerét.
- Több összehangolt változtatás révén erősítette az állam irányítói, ellenőrzési szerepét az Oktatási Hivatal feladat- és hatásköreinek bővítésével.
- A gyógypedagógiai tanácsadás, a korai fejlesztés, a nevelési tanácsadás, a logopédiai és a konduktív pedagógiai szolgáltatások, a tanulási képességet vizsgáló szakértői és rehabilitációs bizottságok pontosabb és részletesebb szabályaival tovább erősítette a fejlesztő tevékenységeket.
- A napközis, tanulószobai ellátás pontosításával és a gyermekek napközbeni ellátására vonatkozó konkrétabb hivatkozással erősítette az intézmények szociális ellátásban betöltött szerepét.
- A körzeti feladatellátás erősítése érdekében pontosította a társulásokra vonatkozó szabályokat, eljárási rendet és feladatellátást, továbbá önálló fejezetként beépítette a törvénybe „a közoktatás feladatainak kistérségi megszervezése” részt.

A törvények módosítása a szakképzéshez kapcsolódóan a TISZK-ek részletes szabályozásán túl további fontos változtatásokat hozott:

¹⁷⁴ 2007. évi LXXXVII. tv. a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény módosításáról, 2007. évi CII. törvény a szak- és felnőttképzést érintő reformprogram végrehajtásához szükséges törvények módosításáról, 16/2008. (IV. 30.) OKM-rendelet a nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló 11/1994. (VI. 8.) MKM-rendelet módosításáról, 13/2008. (VII. 22.) SZMM-rendelet a szakképzési hozzájárulásról és a képzés fejlesztésének támogatásáról szóló 2003. évi LXXXVI. törvény végrehajtásáról

- Biztosította annak lehetőségét, hogy a továbbtanulási és pályaválasztási tanácsadással együtt történjen a munkaerő-piaci tanácsadás. A változtatás ténye arra hívja fel a figyelmet, hogy a pályaválasztás egyszerű továbbtanulási tájékoztatásként működik hazánkban, ahol a munkaerő-piaci szempontok csak nagyon korlátozottan jelennek meg (Csehné, 2006).
- Csökkentette az intézmények bürokratikus terheit azzal, hogy minden szakiskolai és szakközépiskolai képzést nyújtó közoktatási intézményt automatikusan akkreditált felnőttképzési intézménnyé nyilvánított. (Ezt a közoktatás minden iskolájára kiterjeszthette volna [gimnázium, általános iskola], hiszen a felnőttképzési programok közel negyven százaléka nem ad OKJ-s szakképzettséget, és ezek az iskolák is megfelelően felkészült és képzett szakemberekkel rendelkező professzionális képző intézmények.)
- Előrelépés történt a felnőttoktatás és a felnőttképzés tevékenységének egyértelműsítésében azzal, hogy a nappali jellegű képzések kivételével a felnőttoktatásra vonatkozó feladatellátási kötelezettségek közül törölte a szakképzést, ezzel azt a felnőttképzés (munkaerő-piaci képzés) egyértelmű feladatává tette.
- Bevezette az ún. ajánlott szakképzési program fogalmát, ami – nem sértve a jogszabályok által biztosított szabadságot – a tartalmi szabályozásban kínál segítséget, és az indokolt egységesítés irányába tereli a rendszert.
- A moduláris képzési rendszerre hivatkozva, a rugalmasság jegyében a speciális és a készségfejlesztő speciális szakiskolákban lehetővé tette az ún. részsakképesítés teljesítését.
- A képzések munkaerő-piaci illeszkedését elősegítendő előírta a pályakövetés rendszerének bevezetését. A rendszer adatokkal való feltöltését a szakképzettséget szerzők adatszolgáltatási kötelezettsége és a szak-, illetve felnőttképzéssel foglalkozó intézmények adatgyűjtési és -feltöltési kötelezettsége biztosítja. A szakemberek többsége a kezdeményezést jónak, fontosnak tartja, ugyanakkor a gyűjteni kívánt adatok megbízhatóságával kapcsolatos aggályok is megfogalmazódtak (Galasi, 2007).
- Tovább erősítette a kamarák gyakorlati képzésre vonatkozó ellenőrző szerepét – kiterjesztve azt az iskolarendszeren kívüli képzésekre is.
- Részletesen szabályozta a képző intézmény és a gyakorlati képzésbe bevont gazdasági szervezet együttműködési megállapodásának tartalmi elemeit, ami elsősorban a szakképzési hozzájárulás fizetési kötelezettsége teljesítésének adminisztrációjával és ellenőrzésével függ össze.

A TISZK-modell irányába történő módosítás legfontosabb eleme a „szakképzés feladatainak regionális megszervezése” című fejezet törvénybe iktatása

volt, ami – címének megfelelően – bevezette a szakképzés irányításának új, regionális szintjét, az ún. regionális fejlesztési és képzési bizottságok (RFKB) formájában, továbbá meghatározta a szakképzési intézmények együttműködésének új szervezeti formáit és a gyakorlati képzés fizikai bázisát jelentő ún. központi képzőhelyet.

A szabályozás logikája – jellemző sajátosságként – nem előírta a változtatásokat, hanem csupán lehetőségként kínálta fel a TISZK létrehozását, amit érdekeltégi alapon próbált elősegíteni a fejlesztési forrásokhoz történő hozzájutás szabályainak lényeges átalakításával. Ennek értelmében pályázati úton (Munkaerő-piaci Alap, képzési alaprész központi és decentralizált része) vagy a gazdasági szereplőktől közvetlenül (fejlesztési támogatás) csak olyan TISZK-hez tartozó szakképzők fenntartói juthattak forrásokhoz, ahol a nappali iskolai oktatásban részt vevő szakképző iskolai tanulók létszáma három év átlagában elérte az ezeröttszáz főt. A TISZK lényegében tehát szervezeti formában megjelenő együttműködés, amit a szabályozás alapján szorosabb és lazább formában is létre lehetett hozni. A legszorosabb együttműködést a TISZK-ként is definiált, egy intézménybe szervezett (összevont) szakképző iskola¹⁷⁵ jelentette, aminél lényegesen lazább kapcsolat a szakképzés-szervezési társulás vagy társaság.¹⁷⁶ Ez utóbbiak esetén az együttműködésbe történő belépés feltétele volt, hogy az érintettek elfogadják az RFKB szakképzéssel összefüggő döntéseit, és vállalják, hogy fenntartói jogaik egy részét a társulás (társaság) közös döntéseinek rendelik alá, ami lehetővé teszi a képzési irányok, arányok és fejlesztések összehangolását. A területi folyamatokat befolyásoló fontos szabály még, hogy ha a szakképzés-szervezési társulás által ellátott feladatkörök valamelyikében a feladatellátásra nem kötelezett (települési önkormányzat) fenntartó lemond a feladatellátásról, akkor azt nem a megyei önkormányzat, hanem az adott települést is magában foglaló társulás veszi át.

Az együttműködés tehát lehet olyan is, ahol az intézmények megmaradnak önállóan, nem változik fenntartójuk, a szakképzés szervezésének (képzési irányok, arányok, fejlesztések, megállapodások stb.) legfontosabb kérdéseiben azonban a regionális szintű irányítás új szervezetének – az RFKB-nak – az utasításait figyelembe véve közösen hozzák a döntéseket. Az ilyen lazább kapcsolatot jelentő TISZK-ek számára a szakképzés szervezésére vonatkozó belső együttműködést segítő, a közoktatási törvényben megjelent a „szakmai vizsgára felkészítő iskola”¹⁷⁷ is, mely csak szakképzési évfolyamon folytat képzést nemcsak saját, hanem más szakképző („küldő iskola”) tanulói számára is. Ebben az esetben a küldő iskola szakképzési évfolyamainak száma csökkenthető, vagy akár szakképzési évfolyam nélküli is működhet.

¹⁷⁵ Ez létrejöhetett egy iskolából vagy több intézmény összevonásával (a ma divatos szóhasználat szerint integrációjával). Az intézmény mindkét esetben működhetett több telephellyel is. A szabályozás nem fogalmazott meg kikötést a TISZK fenntartójára vonatkozóan, vagyis lehetett helyi önkormányzat, önkormányzati társulás, költségvetési szerv, kisebbségi önkormányzat, egyház, gazdasági szervezet, kamara stb.

¹⁷⁶ Ha az együttműködésben részt vevő szervezetek önkormányzatok, akkor szakképzés-szervezési társulásról, ha nemcsak önkormányzatok, hanem alapítványok, gazdasági társaságok, egyéb fenntartók is részt vettek abban, akkor pedig szakképzés-szervezési társaságról (nonprofit gazdasági társaság) beszélünk.

¹⁷⁷ A 2007. évi LXXXVII. tv. 9. §-a építette be ezeket a rendelkezéseket a közoktatási törvény (1993. évi LXXIX. tv.) 67. § (5) bekezdéseként.

A rendszert e módosítás annyiban bizonyosan rugalmasabbá tette, hogy lehetőséget teremtett annak a mechanizmusnak a megváltoztatására, amely a saját tanuló megtartását, intézményhez kötését erősítve a szakképzés megkezdésekor korlátozza az átjárhatóságot. Ezt úgy érte el, hogy lehetővé tette annak a körnek a kibővítését, ahonnan a tanuló szinte automatikusan beléphetett a szakképző évfolyamra. Vagyis biztosította a jogilag önálló, de együttműködő intézmények közötti szabályozott tanulócsere lehetőségét, és felkínálta azt a működési formát is, amikor a társulás (együttműködő intézmények közössége) közösen tart fenn kizárólag szakképző évfolyamon képző szakmai vizsgára felkészítő iskolát. E lehetőség kétségkívül fontos előrelépést jelenthetett volna a szakképzési csoportok racionális szervezésében, a gyakorlati képzés infrastruktúrájának célirányos, felesleges párhuzamosságokat kiszűrő fejlesztésében, a gazdasági kapcsolatok szervezettségében és intenzitásában. Ez azonban csak lehetőség, a döntés továbbra is az intézmények és fenntartóik kezében volt.

A jogszabályi változtatások kulcselme a szakképzés regionális szintű irányításában kiemelten fontos szerepkörrel felruházott RFKB-k létrehozása volt¹⁷⁸, melyek a képzési irányok és arányok meghatározására, a decentralizált fejlesztési források felhasználására és a hiány-szakképesítésekre vonatkozó döntési joguk, továbbá a központi forrásokból támogatott intézményi fejlesztésekben meglévő javaslattevési joguk alapján az iskolarendszerű szakképzés alakításában valódi regionális irányító és összehangoló szerep betöltésére kaptak felhatalmazást.

A szakképzés szakmai irányainak és arányainak meghatározása papíron továbbra is a fenntartó joga maradt, a TISZK-ekre és az RFKB-kra vonatkozó hivatkozott szabályok azonban azt feltételezték, hogy a fejlesztési forrásokhoz történő hozzájutás érdekében a fenntartók önként lemondanak e jogokról, és átadják a TISZK-eknek, majd azok továbbadják az RFKB-nak. A stratégiai jelentőségű legfontosabb fenntartói döntéseket tehát lényegében a regionális fejlesztési és képzési bizottságokhoz próbálták átszervezni. Hangsúlyozni kell azonban, hogy a közvetett szabályozás technikájával nem elvonták a döntési jogokat, hanem pénzügyileg tették érdekeltté őket az RFKB-k döntéseinek követésében.

A fentebb részletezett jogszabályi változások leglényegesebb elemei öt pontban foglalhatók össze:

- a) A TISZK-ek szervezésében és létrehozásában nem fogalmazódtak meg szigorú előírások, a lehető legnagyobb szabadsággal voltak létrehozhatók e szerveződések.
- b) A fejlesztési támogatásban és egyéb fejlesztési forrásokban csak a legalább ezeröttszáz fős, nappali tagozatos, szakképző iskolai létszámot elérő TISZK-ek részesülhettek.
- c) A fejlesztési támogatás a fenntartón keresztül kerülhet tovább a szakképzéssel foglalkozó intézményekhez.

¹⁷⁸ A 2007. évi CII. tv. 33. §-a módosította és kiegészítette a szakképzési hozzájárulási tv. (1993. évi LXXVI. tv.) 2. és 4. §-át.

- d) A létrehozott RFKB-k kimondottan erős jogosítványokat kaptak az iskolarendszerű szakképzés regionális rendszerének irányításában és fejlesztésében, akár az egyes TISZK-ek közvetlen irányításában is.
- e) A fejlesztési támogatás és a pályázati források elosztásának rendszerén kívüli szereplők (tanuló, szülő, intézmény, gazdasági szervezet, kamara, fenntartó) érdekeltiségét befolyásoló további elemek egyike sem változott.

A jogszabályi változások következményeinek számbavételét azzal a kérdéssel kell kezdeni, hogy az RFKB-k miként éltek a valóban rendkívül széles körű jogosítványaikkal. E kérdés megválaszolása előtt hangsúlyozni kell azonban, hogy a változások ez alkalommal sem léptek túl azon a széles körben elismert fogyatékonyságon, hogy a munkaerőpiac igényeinek előrejelzése – akár bürokratikus, akár tudományos alapon történik, vagyis nem automatizmusszerűen alakítja a döntéseket – legfeljebb orientálhatja, információval láthatja el a döntéshozókat, akik így továbbra is a rendszer működését meghatározó érdekviszonyok által befolyásoltan dönthetnek csupán. Ebből következően kezdettől fogva feltételezhető volt, hogy az RFKB-k nem fogják felvállalni azt, hogy akár egyenként döntsenek a TISZK-ek konkrét beiskolázási keretszámairól.

Az RFKB-k működési tapasztalatait feltáró interjúim szerint minden érdekelt szereplő (fenntartó önkormányzatok, kamarák, TISZK-ek) elsősorban arra törekedett, hogy jó érdekérvényesítő pozíciót szerezzen a bizottságokban. Az RFKB-k jogszabályban rögzített összetételéből következik, hogy éppen az a két szereplő nem volt képes befolyásolni a döntések legfőbb letéteményesévé váló bizottság munkáját, amelyik finanszírozóként a források hatékony és eredményes felhasználásában lett volna érdekelt (az állam a költségvetési normatívával és az átengedett adóként működő szakképzési hozzájárulással), és akik közvetlen érintettjei maguknak a képzésnek (tanulók, szülők). Sajnos az összetétel alapján annak esélye sem volt kizárható, hogy a formálisan szakmai alapon delegált szereplők hatalmi-politikai megrendelések kijárói lesznek. Mártonfi tanulmánya ezt megerősítve a politikai befolyás szakmaiságot lényegesen korlátozó közvetlen hatásait emeli ki (Mártonfi, 2009).

A bizottságok munkájában – szintén az összetétel alapján – a döntések határozottságát illetően inkább a megengedő keretszabályozás és orientálás volt feltételezhető, mint a tudatos, bátor, koncepción alapuló irányítás, amit egyértelműen visszaigazolnak a RFKB-k működését elemző kutatások, tanulmányok (Garai, 2007; Mártonfi, 2009; Mészárosné, 2010) és saját empirikus kutatásaim is. A beépített közvetett szabályozó elemek (pályakövetési rendszer, hiányszakmák és támogatott szakmák listája) nem lehettek képesek megváltoztatni az érdekviszonyokat, legfeljebb néhány (fontos) szempont figyelembevételét erősíthették csak (Kerékgyártó, 2010).

A szabályozás legkeményebb eleme az ezerötyszáz fős létszámhatár életbe léptetése. A pályázati forrásokhoz és a fejlesztési támogatáshoz való hozzájutás a szereplőket egyértelműen érdekeltté tette az együttműködésben, amit legegyszerűbben a szakképzés-szervezési társulás (társaság) formájában tehettek meg. A társulási vagy társasági szervezeti forma az RFKB puha döntései esetén mindössze annyi változást jelentett, hogy annak formálisan rá kellett bólintania

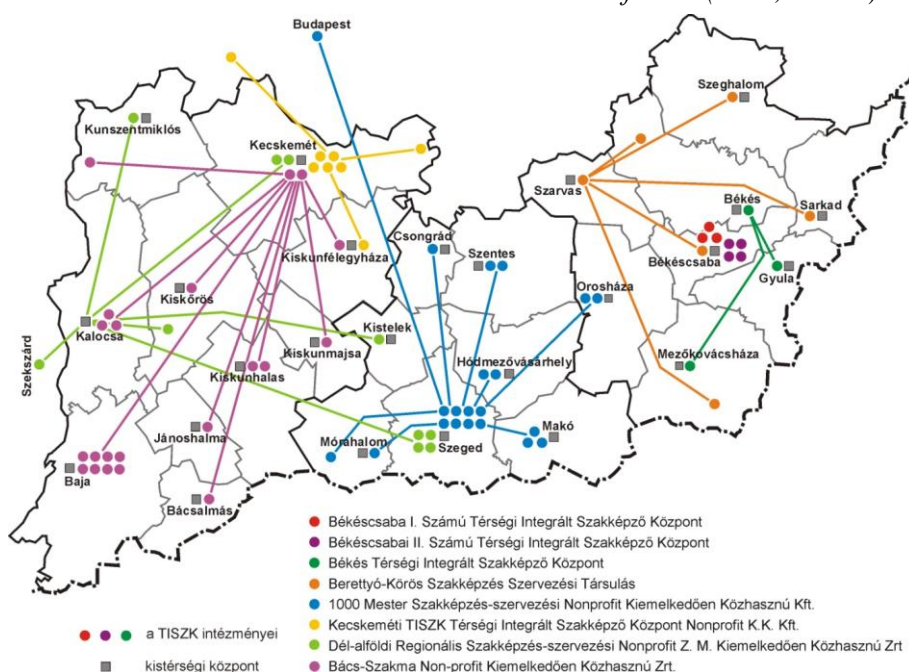
minden intézmény beiskolázási tervére. Ha a társulás egy fenntartó intézményeinek együttműködéseként jött létre, akkor gyakorlatilag nem volt változás, csupán létre kellett hozni a formális szervezetet.

A tartalmi változatlanóság továbbvitelére lehetőséget teremtett a szakképző intézmények összevonásával létrehozott új integrált intézményi TISZK is. E modell azon fenntartók számára tűnhetett kedvezőnek, melyek több szakképző intézményt is fenntartottak (megyei jogú város, megyei önkormányzat), hiszen így a fenntartói döntési jogok (az RFKB döntésein kívül) az önkormányzatnál maradtak, ráadásul az összevonással szinte automatikusan együttjárt bizonyos költségek (igazgatás, adminisztráció) megtakarítása, és az általában konfliktusokat eredményező belső racionalizálási kényszerek is továbbtolhatóak voltak az intézményi szintre. Emellett szinte minden ilyen döntés mögött ott volt a konkurens politikai szereplők által támogatott vagy azokhoz kötődő, egyéb technikákkal csak nagyon nehezen leváltható intézményvezetőktől való megszabadulás igénye is. Az egy intézménybe történő szervezés így vagy egy településen lévő több intézmény, vagy a megyei önkormányzat által fenntartott intézmények területi logikát is figyelembe vevő összevonását eredményezte.

Abban az esetben, ha egy fenntartó (általában kisebb város) szakképző intézményeinek tanulói létszáma együttesen nem érte el az ezeröttszáz főt, kénytelen volt más fenntartókkal is szövetkezni, és miután a létrejött társulások, társaságok is köthettek megállapodásokat, a TISZK-ek e szervezetek együttműködését biztosítandó egyfajta kvázi ernyőszervezetként is működtethetők voltak.

A Dél-alföldi régióban a fentebb sorolt minden szerveződéstípus megtalálható volt (Mészárosné, 2010). Létezett olyan város, ahol néhány intézményt összevontak, más intézményeik pedig szakképzés-szervezési társulást hoztak létre. Voltak olyan társulások, amelyek a szükséges létszámhatárt művészeti vagy szakképző évfolyamon évek óta képzést sem folytató közgazdasági szak-középiskolának nevezett kvázi gimnáziummal érték el. Létezett olyan társaság, ahol három közbülső várost átugorva egy nagyobb város alapítványi képzésével hozták össze a kívánt létszámot. Más esetben országosan hálózatként üzemeltetett ágazati TISZK jött létre. Találkozhattunk egymástól távol lévő (fizikailag racionalizálhatatlan) intézmények egy kvázi intézménybe történő összevonásával, és húsz intézményt tömörítő nonprofit gazdasági társasági formát felvevő ernyőszervezettel. Továbbá sorozatban láthattunk példákat arra, hogy az NFT I-ben évekkel ezelőtt elindított, valóban térségi és valóban integrált szakképző központként induló, több fenntartó (például megyei önkormányzat, megyei jogú városi önkormányzat) együttműködésének eredményeként létrejött szerveződések estek szét két-három, területi szempontból racionálisan nem indokolható, a fenntartók együttműködését, összefogását immár meg sem követelő, törvényességi szempontból azonban kifogástalan szerveződésre (Velkey 2011b). A Dél-alföldi régió TISZK-jeit bemutató ábra (6. ábra) hűen szemlélteti a létrejött szerveződések irracionális területi rendszerét.

7. ábra. A TISZK-ek területi szerkezete a Dél-Alföldön (2011, NSZFI)



A jogszabályok által felkínált szabadság tehát egyszerre eredményezte a szervezeti formák anarchiáját, valamint az új szervezeti formák álcája mögött a korábbi struktúrák továbbélését. Miután az alapvető érdekelttség nem változott, intézményi oldalról továbbra is a tanulók megszerzése, megtartása, az intézmény létének, foglalkoztatási szerepének megőrzése, fenntartó oldaláról pedig a költségek korlátozása és a hangos balhék elkerülése maradt a fő döntési szempont (Velkey 2011b).

Az érdekelttségi mechanizmusok szinte változatlan formában történő továbbélése a területi összehangolás esélyét továbbra is korlátozta. A megyei közoktatás és a regionális szakképzési fejlesztési tervek még a területi összehangolás szándékának kimondását sem vállalták fel, a szabályozás pedig egyetlen szereplő számára sem adott jogosítványokat annak kikényszerítésére. A formálissá váló, a mindenkori érdekek szerint módosított megyei és regionális tervek mellett tehát szabadon érvényesülhettek a TISZK-rendszer bevezetése után is a korábbiakban részletesen leírt intézményi és fenntartói érdekek.

Fontos kérdés még, hogy a fejlesztési támogatás fenntartón keresztül történő fogadása mennyiben változtatta meg a korábbi gyakorlatot. A Dél-Alföldön folytatott empirikus kutatásaim során megkeresett intézményvezetők kivétel nélkül azt a véleményt fogalmazták meg, hogy az új eljárás a lényegben nem változtatott, csupán bonyolultabb, bürokratikusabb és hosszadalmasabb lett az eljárás. Ez az egyöntetű vélemény egyúttal felhívja a figyelmet az érintettek azon szándékára is, hogy a lehető legkisebb módosítással szerették volna továbbvinni a korábbi megszokott gyakorlatot. Ez abból a jogos észrevételből következett, hogy a fejlesztési támogatás nyújtásának és fogadásának érdekvi-

szonyaiban sem történt tartalmi változtatás. Az intézmények továbbra is a források minél nagyobb arányának megszerzésében voltak érdekeltek, a fenntartók pedig továbbra is arra törekedtek, hogy az így bevonható többletforrásra hivatkozva csökkentsék az önkormányzati költségvetés terheit.

A forrásgyűjtésben sem felkészültsége, sem kapcsolatai révén nem tudott a közvetlen érdekeltséggel rendelkező intézményvezető helyébe lépni az önkormányzat egyetlen szerve vagy vezetője sem, legfeljebb segíteni tudta a folyamatot, amit a körültekintően eljáró helyi vezetők korábban is megtettek már. Az intézmények által összegyűjtött források volumenét nem kockáztathatta a fenntartó a valódi újraelosztás felvetésével. A változtatás a gazdasági szereplők számára egyszerűen bonyolultabb eljárást jelentett, ami legfeljebb növelte érdekeik érvényesítésének kockázatait (Velkey, 2010).

Vizsgálataim során mindössze egyetlen olyan szakképző intézménnyel találkoztam, amelyik hosszas megfontolás után végül úgy döntött, hogy nem csatlakozik egyetlen TISZK-hez sem, és ezzel lemond a megszerezhető fejlesztési támogatásról. Ez az intézmény egy nagyobb város alapítványi fenntartású, kizárólag szakképző évfolyammal működő intézménye. A tanulói létszáma évfolyamonként ötven-hetven fő; keresett, külföldi szakmai gyakorlatot is kínáló képzést nyújt elsősorban gimnáziumból és szakirányú szakközépiskolák közismereti képzéséből kikerülő érettségizett diákok számára. Az intézmény a gyakorlati képzést teljes egészében külső kapcsolatokra (megállapodás) alapozva szervezi, az iskolában folyó képzés eszközigénye így lényegében a tantermi oktatás alapigényén túl a színvonalas informatikai eszközökre korlátozódik. Döntésükkel évi tízmillió forint körüli fejlesztési támogatást veszítettek el, amit azonban vélekedésük szerint legalább részben pótolhatnak a gyakorlati képzésben megállapodás alapján részt vevő gazdasági partnerek NSZFI felé elszámolt költségei révén, például eszközben, terembérletben, illetve a képzések felsőfokú oktatási intézménnyel szervezett felsőfokú szakképzéssé történő átminősítésével. Az intézmény úgy véli, hogy egy sokszereplős TISZK-be bekapcsolódva többet veszítettek volna a kényszerű megegyezés keresésével, mint amennyit a jogszerű forrásszerzés kimunkálása többletbefektetésként igényelt volna. Vagyis nem lemondtak a forrásokról, hanem más legális úton igyekeztek megszerezni azokat. Miután 2012-ben a fejlesztési támogatás megszerzésének lehetőségét a jogalkotó törölte, a helyettesítési mechanizmusok kidolgozásával és előkészítésével végül nem hátrányba, hanem előnybe kerültek.

Összefoglalóan elmondható tehát, hogy az elmúlt évtizedekben a szakképzés széles körű átalakítását célzó TISZK-modell bevezetése – annak támogatottsága ellenére – sem hozta el a várt eredményeket, amit a szakirodalom (Grai, 2007; Kerékgyártó, 2010; Martonfi, 2008; Martonfi, 2009; Mészárosné, 2010; Velkey, 2011b) jellemzően négy okra vezet vissza:

- a) A TISZK-ek létrehozásában és szervezeti formájában nem fogalmazódtak meg egyértelmű előírások, azok a széles körű szabadságot biztosítva voltak kialakíthatók, ami szervezési és szervezeti anarchiához vezetett.

- b) A szervezés minimális egységeként rögzített ezerötyszáz fős létszámlimitár egyrészt nem volt pontosan szabályozott (ki számít bele), másrészt könnyedén kijátszható volt, harmadrészt pedig nem eredményezte a tanulók valódi akkumulációját a szakképző szakaszban, így nem tudta csökkenteni a rendszer szétaprózottságát.
- c) Az RFKB-k többnyire nem tudtak élni azokkal a kimondottan erős jogosítványokkal, amelyek a képzési irányok és a munkaerő-piaci igények nagytérégi összehangolását szerették volna elősegíteni (akár egyes TISZK-ek konkrét beiskolázási keretszámainak engedélyezése is), illetve amelyek a fejlesztésben a célirányos forrásfelhasználással és a technológiai megújulás kiemelt támogatásával a gazdaság modernizációját segíthették volna.
- d) Súlyos problémát jelentettek a hiányzó szabálmódosítások, vagyis az, hogy a fejlesztési támogatás és a pályázati források elosztásának rendszerén kívül a teljes rendszer működésében továbbra is meghatározó érdekviszonyokat, a részt vevő szereplők (tanuló, szülő, intézmény, gazdasági szervezet, kamara, fenntartó) döntéseit befolyásoló legfontosabb tényezők egyikét sem változtatták meg.

Az oktatás hazai rendszerének radikális átalakítását célul kitűző, 2011 végén elfogadott új jogszabálysomag a TISZK-modell bevezetését megerősítve az intézmények még nagyobb egységekbe történő összevonását írta elő, és az önkormányzati intézmények állami fenntartásba vonásával létrejövő egységes állami intézményfenntartás logikáját követve a TISZK-ek szervezeti formáját az egy intézménybe történő összevonás kimondásával egyértelműsítette. Ám e szabályelemek bevezetését a törvény előbb 2013 szeptemberére ütemezte, majd később ezt egy évvel későbbre tolt. Ezen túl a regionális szintről a megyék szintjére telepítette át a fejlesztési és képzési bizottságokat, egyúttal korábbi döntési jogköreiket konzultációs, javaslattevő, véleményező és tanácsadó szereppé szelídítette.

Az új törvénycsomag TISZK-eket és a teljes szakképzési rendszert érintő szabályai azonban nem elsősorban a TISZK-ek szervezésére vonatkozó szabályelemek voltak, hanem sokkal inkább a képzési szakaszokat és az azok közötti kapcsolatot meghatározó szabályok. A köznevelési törvény szerint a szakközépiskolában hivatalosan is újra bevezetett párhuzamos szakképzés és az egyúttal megtartott szakképzési szakasz (szakmai érettségi esetén egy, egyébként két év) miatt a tényleges pályaválasztás továbbra is az általános iskola elvégzése után történik meg. A szakképzés megkezdésekor ennek legfeljebb korrekciójára van lehetőség. A szakközépiskolákban a pályaválasztás és a szakképzettség megszerzése közötti öt-hat éves időintervallum továbbra sem teszi lehetővé a munkaerő-piaci folyamatok előrejelzését, így legfeljebb szakmacsoporton belül lesz lehetőség komoly idővesztés nélkül a változások követésére. A diákok aránytalan szakközépiskolai terhei a kitűzött célokkal éppen ellentétes hatást kifejtve érdemben csökkenthetik a szakközépiskolai képzés keresettségét a gimnáziumi képzéssel szemben.

A szakiskolai képzés általánosan képző szakaszának megszüntetése, vagyis az, hogy a tanuló a tizenéves korban kikényszerített pályaválasztás után azonnal a szakképző szakaszba lép, és hozzákezd a szakmatanuláshoz, érdemben csökkenti az általános iskolai tudás szakiskolai célirányos pótlásának, a szakképzéshez és elhelyezkedéshez nélkülözhetetlen, konvertálható tudáselemek utólagos elsajátításának esélyét. Ez nagyban csökkenti annak lehetőségét is, hogy a tanuló motiváltságának megváltozása esetén nappali képzési rendszerben magasabb iskolai végzettséget szerezzen.

A korrekciós lehetőségek szűkülése tovább növeli a társadalmi és területi hátrányok újratermelődését erősítő mechanizmusok szerepét. A nemzetközi és hazai munkaerő-piaci trendek egyértelműen jelzik, hogy a képzési szint emelkedése ugrásszerűen javítja a foglalkoztatási esélyeket a fizikai jellegű munkatevékenységek esetén is. A hazai szabályozás nem ezzel összhangban, hanem éppen fordítva jár el: a szakiskolai zárt pályára állítva nehezíti a magasabb szintű végzettség és a több tudás megszerzését, azt önálló képzési szakasz keretében teszi csak lehetővé a szakmunkások nappali típusú érettségit adó két-éves ráképzésével és az iskolarendszerű felnőttoktatással.

A szakképzési törvény azon rendelkezései, melyek a TISZK-modell nagyobb szakképzési intézmények létrehozásával történő megerősítését írja elő, várhatóan tovább erősíti majd a szakképzésben az elmúlt években is egyre jellemzőbbé vált, gyorsuló térbeli centralizációs folyamatot. (A magasabb iskolai végzettséget adó gimnáziumi és szakközépiskolai képzésekben a nagyobb városok egyre erőteljesebb elszívó hatása a kilencvenes évek közepe óta jellemző folyamat.) A leghátrányosabb helyzetű családok gyermekei azonban lényegesen nagyobb arányban morzsolódnak le a szakképzettség megszerzése előtt, ha a képzést csak távolabbi, és különösen akkor, ha napi ingázással el sem érhető helyen kénytelenek igénybe venni (Nikitscher, Velkey 2012; Velkey 2009). A kis- és középvárosi oktatási intézmények immár hosszabb idő óta egyértelműen érzékelhető térszűkítése számukra a tudás megszerzésének fokozott figyelembevételét szinte lehetetlenné teszi. Ezekre az intézményekre, nemcsak az iskolarendszerű képzés bázisaiként vagy a felnőttoktatás, munkaerő-piaci képzések helyszínéül van szükség. Legalább ennyire fontosak a tudásra érzékeny, tanulásban érdekelt szakemberek megtartása, illetve a modern gazdaságban való alkalmazhatóság feltételeként immár szinte minden ágazatban joggal elvárt konvertálható, magas színvonalú általános ismeretek (kommunikációs képességek, vállalkozói, pénzügyi ismeretek, szövegértés, nyelvtudás, IT) elsajátítása, illetve a tudástranszfer intézményi hátterének megteremtése miatt is. A marginalizálódó térségek immár több mint két évtizedes strukturális munkanélkülisége hosszabb távon csak a tudásszint emelésével haladható meg, amit az e térségekben elérhető képzési szolgáltatások segíthetnek igazán. A nagyobb egységbe szervezett TISZK-ek ezt nem zárják ki, az elmúlt évek folyamatai alapján a gyorsuló területi centralizáció miatt azonban a veszélyét növelik.

A szakképzés intézményrendszerének nagy egységekbe szervezése a szétaprózódott fenntartói rendszerrel szemben (a központi állam fenntartói szerepének erősítése nélkül is) növeli a képzési kapacitások szabályozásában, a kép-

zési kínálat alakításában a munkaerő-piaci trendek, prognózisok, elemzések érvényesítésének esélyét, továbbá a foglalkoztatás, munkanélküliség kezelésében szerepet betöltő hatóságoktól, szervezetektől és a munkaadói szervezetektől, érdekképviselőktől származó információk hasznosíthatóságát.

Az új szakképzési és szakképzési hozzájárulási törvény kimondott célja a gazdasági szereplők gyakorlati képzésbe történő bekapcsolódásának, bevonásának érdemi erősítése, különös tekintettel a tanulószerveződéses képzési formára. A gyakorlati képzésbe csupán együttműködési megállapodás révén bekapcsolódni szándékozó gazdasági szereplők érdekeltségét várhatóan lényegesen segíti a merev bürokratikus szabályok, előírások oldása. Fontos előrelépést jelent a gyakorlati képzésbe bevonható, tanulószerveződés megkötésére jogosult szervek, szervezetek körének egyértelmű bővülése is. A szorgalmi időszakon kívüli összefüggő szakmai gyakorlat jogszabályi előírása egyrészt növelheti az együttműködési szerződések arányát, másrészt szintén fontos előrelépésként értelmezhető a munkaerő-piaci kapcsolatok hatékony és eredményes modelljét jelentő kétlépcsős tanulószerveződés arányának növelésében. Pozitív törekvés a nagyobb szervezetek, a több tanuló képzését vállalni képes gazdasági szereplők tanulószerveződéses képzésbe történő bekapcsolódásának pénzügyi ösztönzőket is magába foglaló kiemelt támogatása.

Az új törvényekben ugyanakkor nem változtak meg azok a szabályelemek (a tanulószerveződéses képzés elismert költségei a befizetési kötelezettség felett visszaigényelhetők maradtak, továbbra is az állam a költségviselő), amelyek a mikro- és kissevzetek túlsúlyát eredményezték a tanulószerveződések között, és amelyek jellemzően nem a foglalkoztatható munkaerő, hanem a tanulószerveződéssel felvehető tanulók iránti igényt közvetítik, valódi foglalkoztatási szándék nélkül. Miután a tanulószerveződést továbbra is a tanuló (illetve a szülő) köti a munkaadóval, a tanulói túlkínálattal jellemezhető szakképzések esetében feltehetően továbbra is fennmaradnak a hiánygazdasági jelenségek, közöttük a tanulók kiszolgáltatottsága. Nem történt tehát érdemi változás a tiszta, egyértelmű érdekeltségi és ellenőrzési szerepkörök kialakításában és a duális modell kamarai rendszerelemére jellemző automatizmus-szerű keresletszabályozás szélesebb körben történő érvényesítésében. E szabályelemek módosítása nélkül megítélésem szerint nem érhető el érdemi előrelépés a szakképzés munkaerő-piaci illeszkedésében.

4. A pályaválasztás és korrekciójának lehetősége a TISZK-modell előtt és után, illetve napjainkban

A szelektíven építkező tradicionális hazai középfokú oktatási rendszer miatt a pályaválasztás a rendszerváltás előtti időszakban a tanuló tizenégy éves korában lényegében eldőlt. Ebben az időszakban a hibás pályaválasztás korrekciójának lehetősége meglehetősen korlátozott volt. Az alacsonyabb szintű képzést nyújtó intézménybe történő „kibukás” a gimnáziumi képzésből valamelyik lényegesen kevesebb közismereti tudást követelő szakközépiskolába, vagy az átkerülés egy érettségit adó képzésből valamely szakmunkásképző intézetbe sem volt széles körben bevett gyakorlat. Ennek legfontosabb oka az volt, hogy

a párhuzamosan folyó szakmai és közismereti képzés – a rövid kezdeti szakaszt leszámítva – a kívülről jövő tanulók bekapcsolódását nagyban korlátozta, a képzési időszak legelején pedig csak keveseknél merülhet fel a korrekció szükségessége. A szélesebb körben jellemző gyakorlat az adott intézménytípus bukáskkal tarkított végigjárása vagy az intézményből való végleges kikerülés volt. A tizennégy, majd tizenhat éves korig tartó tankötelezettség ez utóbbi megoldást (a végleges kikerülést) lehetővé is tette. A kikerülés, kibukás után a munka mellett történő tanulásra kínált lehetőséget intézményesített formában a felnőttoktatás rendszere az esti és levelező érettségit vagy szakmai érettségit adó képzéseivel. Az érettségi utáni szakmunkásképzés biztosításával a rendszer azok számára kínált nappali tagozaton felvállalt módon korrekciós lehetőséget, akik gimnáziumot végeztek, de nem léptek tovább a felsőoktatásba.

A rendszerváltást követően a középfokú oktatás képzési idejének több lépésben történő megnövekedése, a korábban párhuzamosan folyó szakmai és közismereti képzés szétválasztása, az élesen elkülönített szakképző évfolyamok lényegében egy fontos kísérletet jelentettek a pályaválasztás kétlépcsős rendszerének bevezetésére. Ennek értelmében csupán a képzési szint kérdésében születik meg a döntés tizennégy éves korban (érettségit adó képzés vagy szakiskolai képzés), a konkrét szakma kiválasztása az elválasztott szakképző évfolyami képzés elindulása előtti időszakra tolódik fel, vagyis a szakiskola esetében tizenhat, az érettségihez kötődő szakképzettségeknél tizennyolc (tizenkilenc) éves korra. E logika elvileg a szakmai képzést megelőző időszakban széles körű lehetőséget biztosít a tizennégy éves korban bekövetkezett választás akár lefelé, akár felfelé történő korrekciójára, vagyis arra, hogy a szakiskolák tehetségesebb tanulói tizenhat éves koruk előtt átlépjenek a szakközépiskolai képzésbe, vagy az érettségit adó képzésbe beiskoláztak visszalépjenek lehetőleg a saját intézményükben folyó szakiskolai képzés közismereti szakaszába. A vegyes (többcélú) intézmények, tehát az egy intézményben folyó szakiskolai és szakközépiskolai képzések kínálták erre a legegyszerűbb lehetőséget.

A rendszer lényegét adó szabályok azonban még a tényleges életbe lépésük előtt elkezdtek felpuhulni, ami több lépésben tovább folytatódott, majd végleg visszatértek a korábbi párhuzamosság előírásához. Az intézmények tanuló-szerző és -megtartó érdekei miatt egyre szélesebb körben, egyre alacsonyabb évfolyamra levihető és egyúttal a szakmai képzésbe be is számítható képzési elemek lényegesen leszűkítették (a képzések jó részében gyakorlatilag ki is zárták) a szakképző szakasz megkezdése előtti átjárhatóságot, vagyis a képzési irányra vonatkozó valós korrekció esélyét. A képzés szintjére vonatkozó korrekció lehetősége továbbra is a széles profilú, ugyanazon szakmacsoportba sorolt szakiskolai és szakközépiskolai képzést is nyújtó vegyes (többcélú) szakképző iskolákban a legnagyobb, de a közismereti képző szakaszba levitt tartalmi elemek miatt – a két képzési szint levihető tartalmaiban is megfigyelhető különbségek okán – ez is csak korlátozottan érvényesülhet. Az ún. előrehozott szakképzés ennél is direkter formában tette lehetővé a korai tanuló-szerződést és szakmai képzést.

A helyzet abszurditását jól mutatja a következő életszerű példa: Ha ma egy gimnazista vagy szakközépiskolás tanuló a tizedik évfolyamban bebizonyosodik, hogy nem képes sikeresen elvégezni a tanévet, a szakiskolai képzést nyújtó intézmények a közismereti képzési szakaszba levitt szakmai tartalmak miatt év közben nem vehetik át (legfeljebb hosszabb különbséget vizsgálva alapján, amiben egyik fél sem érdekelt igazán), hiszen a korábban elkezdett szakmai képzésbe nem tud bekapcsolódni. A sikeresen elvégzett tizedik évfolyam után azonban nyugodtan bekapcsolódhatna a szakiskolának egy olyan szakképző csoportjába, amelynél nem csökkentik a levitt tartalmakkal a képzési időt (az egyes elismert modulokat korábban teljesítők ez esetben az adott foglalkozáson nem vesznek részt). A tanuló azonban a saját érettségét adó intézményében maradva több tantárgyból is megbukik, így évismétlésre kényszerül, de azt a fentebb említett levitt tartalmak miatt szintén nem kezheti a szakiskolában. A szakiskola vagy a kilencedik elején vagy a tizedik évfolyam után tudja átvenni. Ha azonban év közben átvehetné, a lényegesen alacsonyabb szakiskolai év végi követelményeket teljesítve képes lenne elvégezni a tizediket, és kezdené egy új csoporttal (lásd fentebb) a szakmai képzést. Erre azonban a fentiek alapján általában nincs mód, így a tanuló szenved, bukdácsol az érettségét adó iskolában, csökken a motivációja, erősödnek a feltehetően már ekkor is meglévő magatartási problémái, vagyis a helyzete, esélyei tovább romlanak, és közben emiatt értelemszerűen szenvednek a tanárai és a diáktársai is. Az elvileg kétféle pályaválasztási rendszer tehát lényegében egy lépcsősre módosult, vagyis a tizenéves éves kori pályaválasztás nemcsak a képzés szintjét, hanem irányát is véglegesen rögzítette. A korrekció lehetősége a fentebb vázolt mechanizmusok miatt meglehetősen korlátozott volt.

Ha kevés a beszámítható levitt tartalom, ha a levitt szakmai tartalmak csupán a szakmacsoportos alapozáshoz tartoznak, akkor a tanuló legalább az adott szakmacsoportba tartozó képzések között választhat a szakképzés megkezdésekor. Emellett a korrekció valódi lehetőségét teremti meg azok az érettségi utáni szakképzést nyújtó intézményi képzések, amelyek semmilyen előképzettséget nem követelve akár a gimnáziumokban, akár a szakközépiskolákban érettségét szerzők számára kínálnak továbblépési utat (Liskó, 2002). Egyrészt azonban ez a kínálat nem teljes körű, másrészt a felsőoktatás széles kínálata, illetve a már megszerzett szakképzési modulok miatt a tanulók meglehetősen szűk körét érinti. A képzési szint felfelé történő korrekciójának továbbra is fontos intézményes útját kínálja a szakiskolások számára nappali tagozaton szervezett szakközépiskolai képzés, valamint a felnőttoktatás esti és levelező rendszerben elvégezhető érettségét adó képzései.

A középfokú szakképzettséget szerző tanulók túlnyomó többségénél tehát a reális folyamatok alapján tizenéves (tizenöt) éves korban véglegesen eldőlt, hogy szakiskolai képzés esetén négy-öt (előrehozott szakképzésben két-három), szakközépiskolai képzésnél hat-hét év múlva milyen konkrét szakképzettséggel lép ki a munkaerőpiacra. (A felsőoktatásban és a felsőfokú szakképzésben a tényleges kimenetel kiválasztása a felvételikor, tehát az érettségi után dől el, így ott lényegesen rövidebb szakaszról beszélhetünk.) Ezek a korlátozott

korrekciós lehetőségek maradtak meg a 2011 utáni jogszabályváltozásokat követően az ismét párhuzamos szakképzést nyújtó szakközépiskolák esetében.

A tizennégy éves korban kikényszerített pályaválasztás felvet több fontos, a választás konkrét tartalmát alapvetően befolyásoló kérdést. Elsőként azt, hogy ki is az, aki a gyermek tizennégy éves korában a valódi döntést meghozza. A válasz egyértelmű: elsősorban a szülő. A gyermek – jó esetben – a szülőn keresztül képes a saját személyes szempontjait közvetíteni, a szülő pedig gyermekét jól ismerve és figyelembe véve annak feltételezett vagy valóban megismert céljait, szándékait hozhatja meg a döntést.

A második kérdés, hogy – optimális esetben a gyermek érdekeinek, szándékainak teljes ismeretében – mit is választhat ekkor a szülő. Konkrét keresett szakmát? Nyilván nem, hisz olyan messze van a választás időpontjától a képzés befejezése és a feltételezett elhelyezkedés, hogy lehetetlen az elhelyezkedési esélyt előre vetíteni (ez nemcsak hat-hét, de négy-öt éves képzés esetén is fennáll). Ebből következően a szülő nem szakmát és az azzal megszerezhető elhelyezkedést, hanem perspektívát, lehetőséget, presztízst, egyfajta jövőt, „jövőképet” választhat csupán. Bár ilyen jellegű empirikus kutatásokat nem végeztem, de a családban bejáratott foglalkozásokon, a szülőről a gyermekre átadott, áthagyományozott hivatásokon és talán a családi vállalkozásokon kívül, melyek esetében általánosnak tekinthető az a stratégia, hogy a gyermeket tudatosan képezik a családi jövőkép és az ahhoz kapcsolódó konkrét szakképzettség, végzettség megszerzésére, a tizennégy éves korban történő tudatos szakmaválasztás általában nem jellemző.

A harmadik kérdés, hogy tizennégy éves korban megítélhető-e, mire lesz alkalmas a gyermek. Megfelelő alapossággal eldönthető-e, hogy milyen szakirányban adódhat számára reális perspektíva? Kiderül-e tizennégy éves korra, hogy rendelkezik-e az egyik vagy másik szakmához, hivatáshoz szükséges képességekkel, és fejleszthetők-e a szükséges készségei? Az ezekre a kérdésekre adható megalapozott válaszok szorosan összefüggnek a tanuló tizennégy éves kor előtti teljesítményével, eredményeivel, ami pedig értelemszerűen csak azokban az ügyekben ítéltető meg, amelyek felszínre kerülnek, amivel kapcsolatban egyáltalán lehet információ, vagyis amelyeket feltár, felszínre hoz, illetve felmérhet a tanuló előképzéséért felelős általános iskolai oktatás. A mai általános iskolai oktatás, különösen a felső tagozatra jellemző nehezen változtatható mechanizmusok miatt, még mindig – sőt a 2011-es jogszabályváltozások hatására még jellemzőbben – merev szaktantárgyi rendszerben építkezik és lexikális tudásra orientált. Az utóbbi időben egyre többször emlegetett kompetenciaalapú oktatás, a tudásanyag tantárgyak szerinti szétválasztását meghaladó komplex megközelítés és az ebből következő integrált tudás, gondolkodás, megismerés alig jelennek meg az oktatási gyakorlatban. A jellemző gyakorlat alapján, az általános iskolai teljesítményt figyelve még azt sem lehet biztosan eldönteni, hogy az anyagkezelés, gyakorlati munka, műszaki területek, kezűgyesség, az emberekkel való bánás, empátikus képességek, kreativitás, kezdeményezőkézség, kitartás tekintetében mire képes a gyermek. E sorolt képességek csupán legfeljebb jelzésszerű feltárása bizonyosan nem teszi lehetővé konkrét szakképzési irány kiválasztását. Tizennégy éves korban így legfeljebb

az dönthető el, hogy a gyermek mennyire sikeres a lexikális tudás megszerzésében, vagyis előrevetítve korábbi eredményeit, képes lehet-e az érettségi megszerzésére.

Mindezekből egyenesen következik az is, hogy a tizennégy (tizenöt) éves korban történő pályaválasztásban a gazdasági szereplőknek, a gyakorlati képzés szervezésének vagy a kamarának sem lehet érdemi szerepe. A döntés tehát legfeljebb arra szorítkozhat, hogy a gyermeket érettségit adó képzésre íratják-e. Ezenkívül még nagyon érzékeny odafigyelés mellett is legfeljebb az dönthető el, hogy a jelzésszerűen feltárt képességei alapján milyen szakirány felé lehetne orientálni – tehát nem a munkaerő-piaci folyamatok, hanem pusztán a gyermek képességei alapján. E szempont érvényesülése azonban csak nagyon szűk társadalmi körben figyelhető meg.

A képzési szint kiválasztásában alapvetően két szempont, az általános iskolai eredmények, illetve a felvételi esélyek döntenek, a képzési irányban pedig leggyakrabban a szülői, családi tradíciók, a feltételezett perspektívák, a tanuló szaktantárgyi eredményei és a divat. Széles körben megfigyelhető jelenség még, hogy a magasabb iskolai végzettség presztízse felülírja a szakirányt; vagyis ha egy kevésbé keresett szakirányban képes a gyermek bejutni a szakközépiskolába, inkább azt választják, mint a keresettebb vagy a gyermekhez jobban illő szakiskolát (Kézdi, Köllő, Varga, 2008; Fehérvári, 2009). Ez a szülőkre általában jellemző „felfelé történő célzás” következménye, annak eredménye, hogy a szülő jobbat, többet, szélesebb perspektívát szeretne a gyermekének, ezért a választásban kevésbé veszi figyelembe a valós képességeit. Erre a meglehetősen széles intézményi kínálat jó lehetőséget teremt. Ez értelemszerűen igaz a felsőoktatásra és az érettségit adó képzésekre is, ami egyszerűen fogalmazva azt eredményezi, hogy elfogynak a tanulók a szakiskolákból.

A tizennégy (tizenöt) éves korban kényszerűen meghozott döntés alapvetően fontos kérdése még, hogy valóban a gyermek képességei alapján dől-e el, hogy bejuthat-e valamely érettségit adó képzésbe. Személyes tapasztalataim, a kutatásaim során szerzett ismeretek és a szakirodalom alapján (Havas, 2007; Hermann, 2008) határozottan úgy tűnik, hogy a gyermek képességeinél lényegesen fontosabb szerepet játszanak a külső, elsősorban a családi, társadalmi összetevők, valamint a gyermek által elért vagy elérhető intézményes szolgáltatások jellemzői. Például:

- Motiválják-e a szülők a gyermeket a tanulásra?
- Van-e értéke a családban a tudásnak?
- Képes-e a tanuló által elért és elérhető intézményrendszer (házi orvos, védőnői szolgálat, bölcsőde, óvoda, általános iskola, pedagógiai szakszolgálatok, gyermekjóléti, családsegítő szolgálat, közösségi, kulturális intézmények) kezelni a szociokulturális hátrányokat?
- Képes-e a gyermek hozzáállását, érdeklődését, motiváltságát alapvetően befolyásoló tanulási kudarcok mögötti okokat kiszűrni és kezelni a gyermekkel kapcsolatba kerülő szakembergárda?

- Képes-e a az ellátási rendszer időben diagnosztizálni és kezelni a részképességzavarokat, fejlődési, logopédiai problémákat, magatartászavarokat, életvezetési torzulásokat, családi kríziseket?
- Képes-e feltárni azokat a képességeket, kompetenciákat, melyek fejlesztetők, melyek új perspektívát, sikert és motivációt adhatnak a gyermeknek, és épp az esetleges sikerek kapcsán egyúttal semlegesből vagy nemtörődömből támogatóvá, segítővé alakíthatják át a család (tanuláshoz való) viszonyulását?

E véleményemet erősíti a hazai rendszerben kimeneti szabályozásként rögzített érettségi vizsgát meghatározó követelményrendszer és értékelési szabályrendszer, amiről hosszas elemzés nélkül is egyértelműen állítható, hogy megfelelő hozzáállással bárki teljesíteni tudja, aki normál értelmi képességekkel rendelkezik.

A TISZK-modell, majd az új törvényi keretek bevezetése után mind a képzési irány, mind a képzési szint vonatkozásában fentebb említett korlátozott korrekciós mechanizmusok legfeljebb annyiban szélesedtek, amennyiben valóban szélesedett az egy intézményen vagy tagintézményen belüli, illetve az együttműködő intézmények közötti átjárhatóság lehetősége. Az előző fejezet elemzései alapján ez a változás lehet jelentősebb és lehet minimális vagy nem létező. Annyi azonban bizonyosan állítható, hogy a helyzet e téren a változások következtében bizonyosan nem romlott, tapasztalataim és kutatásaim, valamint a hivatkozott szakirodalom szerint azonban általában nem is javult. A 2011 utáni változások azonban bizonyosan még merevebbé, zártabbá tették a képzés szerkezeti részelemeit, így e változások eredményeként sem válhat megalapozottabbá a tizennégy éves korban kikényszerített pályaválasztás, a korrekciós lehetőségek pedig nem bővültek, hanem éppen szűkebbé váltak vagy legfeljebb megmaradtak.

Ennek legfontosabb oka, hogy:

- nem változott az általános iskolai képzés tartalma,
- nem változott a tizennégy éves kor előtti pályaválasztást megalapozó intézményi tevékenység lényege,
- véglegessé vált a párhuzamosan szervezett közismereti és szakmai képzés a középiskolákban,
- a szakiskolai képzés első évében elindul a konkrét szakmatanulás és a gyakorlati képzés és
- nem változott a gyakorlati képzés rendszerének finanszírozási logikája, vagyis
- nem változtak az érdekeltségi viszonyok sem az intézmények, sem a gazdasági szereplők és szervezeteik (kamarák) vonatkozásában.

V. KRITIKUS PONTOK A HAZAI ISKOLARENDSZERŰ KÉPZÉSBEN, ÉS AZ ELŐRELÉPÉS, A KONSZOLIDÁCIÓ LEHETSÉGES IRÁNYAI

A következőkben ellátási szintenként haladva tekintem át a hazai oktatási rendszer működési gyakorlatának elemzésével foglalkozó fejezetekben feltárt kritikus elemeket, majd javaslatokat fogalmazok meg a beavatkozás irányára vonatkozóan.

1. Az alapellátás újragondolása

Az alapellátás korábban részletesen áttekintett zavarai 2011 előtt a következő fő okokra voltak visszavezethetők:

1. A csupán a valós költségek egy részét fedező fejkvótaalapú normatív finanszírozás: Ráadásul a normatíva-valós költség arány az alapellátásban volt a legrosszabb. A fejkvótaalapú finanszírozás fontos jellemzője, hogy kisméretű finanszírozási egységek (fenntartók) esetében a mérethatékony-ság jelentősége rendkívül megnövekszik, a működtetés alapkérdésévé válik, és a szakmai szempontokat teljesen háttérbe szorítja.
2. Az állami feladat települési önkormányzatok révén történő ellátása és finanszírozása: Ez a megoldás a helyi társadalom feladatává tette a normatíván felül hiányzó források (fenntartói hozzájárulás) előteremtését, ami a pénzügyileg rosszabb helyzetű, kisméretű – az intézményi szolgáltatás fajlagos költségeiben is lényegesen kedvezőtlenebb mutatójú – településeken gyakorlatilag lehetetlenné vált, miközben éppen az ilyen településeken éltek az intézményi szolgáltatás igénybevételére leginkább rászoruló családok. Vagyis elsősorban nem szakmai, hanem finanszírozási, pénzügyi okok miatt azokon a településeken is megszűnt (vagy annak veszélye fenyegetett) az alapfokú oktatási szolgáltatás, ahol az a helyben élő gyermekek száma alapján racionálisan megszervezhető lett volna.
3. A térségi feladatellátás nem megfelelő szabályozása, illetve ösztönzői: Azok számára, akik az alapellátásokat nem tudták igénybe venni saját településükön, az intézményfenntartó társulási és/vagy többcélú kistérségi társulási intézményfenntartás a területi ellátást garantáló egyéb szabályok és az elégtelen pénzügyi ösztönzők miatt kétségessé, esetlegessé tette az általános iskolai oktatáson kívüli további alapszolgáltatásokhoz (gyermekek napközbeni ellátása, gyermekjóléti szolgáltatások, pedagógiai szakszolgálatok, pedagógiai szakmai szolgáltatások) történő hozzájutást.
4. Az önkormányzati fenntartásból következő helyi közösségi ellátás-szervezési felelősség: Elvileg a helyi társadalom, gyakorlatilag azonban a jó érdekérvényesítő képességekkel jellemezhető helyi elit érdekei érvényesültek az önkormányzatok politikailag is befolyásolt fenntartói döntéseiben, különösen a beiskolázás, az infrastruktúra állapota, felszereltsége és fejlesztése kérdésében, ami a szabad iskolaválasztásra hivatkozva súlyos egyenlőtlenségeket eredményezett az amúgy mindenki számára azonos

(állampolgári) jogon járó szolgáltatásokhoz való hozzáférésben. Mindez éppen a leghátrányosabb helyzetű, legrosszabb érdekérvényesítő képességekkel rendelkezők kárára korlátozta a szakszerűség és az osztálytársadalmi érdek érvényesülését, a szolgáltatási verseny tévesen feltételezett ösztönző hatásaival szemben pedig egyre gyorsuló szegregálódást (elitizálódást) eredményezett.

5. Az egyes speciális feladatokhoz, ellátásokhoz, képzési programokhoz kapcsolódó egyedi normatívák meglehetősen bonyolult rendszere: Az egyes személyeknek nyújtott ellátásokhoz közvetlenül kapcsolódó normatívák az alacsony alapfinanszírozás miatt az adott feladat vállalásában a szakmai szempontokkal szemben felerősítették a pénzügyi jellegű szempontok szerepét, továbbá megnehezítették a hivatkozott szolgáltatási igény jogszerűségének és a nyújtott ellátás előírások szerint történő szervezésének ellenőrzését.
6. Az országos kisebbségi önkormányzatok, egyházak kvázi állami intézményfenntartói szerepéhez kapcsolódó kiegészítő állami normatívák rendszere: A kiegészítő normatíva egyrészt jogilag nehezen értelmezhető különbségtételt (és versenyelőnyt) jelentett a nem állami szolgáltatók számára, másrészt több állami forrást biztosított a támogatott szolgáltatást igénybe vevő állampolgároknak is. Ez az intézményt és a szolgáltatást igénybe vevőt is érintő (kettős) különbségtétel és versenyelőny egyértelműen fennállt azon települési szolgáltatások esetében is, ahol a településen élők tényleges áldozatvállalását követelte a fenntartói hozzájárulás előteremtése akár az önkormányzati kötelező feladatok körének szűkülésén, akár az alacsonyabb színvonalú oktatási szolgáltatáson, akár az intézményes szolgáltatás helyi megszüntetésén keresztül.

Ezek az okok együttesen eredményezték azt, hogy óriási különbségek jöttek létre az állam által (közvetetten) térítésmentesen nyújtott (garantált) szolgáltatásokhoz való hozzáférésben és az elérhető szolgáltatás színvonalában, mind társadalmi, mind területi vonatkozásban, ami az elméleti fejezetben elkülönített funkciók mindegyikének érvényesülését érdemben korlátozta. A hozzáférés társadalmi és területi különbségei széles társadalmi csoportok esetében tették kétségesé a képességek kiteljesítésének lehetőségét. Az esetlegesen elérhető és színvonalában erősen szórt oktatási és szociális alapszolgáltatások éppen a leghátrányosabbakat, vagyis a leginkább rászorulókat nem segítették megfelelően a hiányzó szociális kompetenciák elsajátításában, így csökkent társadalmi beilleszkedésük esélye is. A szegregáció jelensége nem erősítette, hanem éppen csökkentette a társadalmi kohéziót, és több társadalmi csoport számára korlátozott esélyeket teremtett a munka világába történő egyéni és társadalmi szinten is eredményes belépésre.

7. Bár nem illeszkedik szorosan vett vizsgálati tematikámhoz, mégis fontosnak tartom hetedik okként legalább megemlíteni a minőségi szolgáltatás, munkavégzés szempontjából immár a szakirodalomban is egyöntetűen kulcsproblémaként említett pedagógusbéreknek és ezzel összefüggésben a tanárok elismertségének, képzésének, kiválasztásának és motivációjának,

továbbá a tanári pálya presztízsének és a munkájukat segítő kiegészítő szakszemélyzet (pedagógiai asszisztens, rendszergazda, technikus) biztosításának a kérdését (Varga, 2005).

Túlterhelt, alulfizetett, így a túlterheltség ellenére kiegészítő jövedelem után rohangáló, mindezek együttes hatásaként munkájukra odafigyelni alig képes szakemberekkel, akiket és akiknek a tevékenységét ráadásul nem is ismeri el a közvélemény (alacsony presztízs), és akiknek a rekrutációját az elmúlt bő másfél évtizedben erős kontraszelekció jellemezte, azt a felelősségteljes és komplex tevékenységet, melyet az oktatás megkövetelne, bizonyosan nem lehet színvonalasan elvégezni. Leegyszerűsítőnek és félvezetőnek tartom azonban azt a megközelítést, mely ez utóbbi problémakör rendezésének ígéretével kezelni véli azt a komplex problémahalmazt, melyre a fentebb megfogalmazott hat pont együttesen hívja fel a figyelmet. Fordítva azonban szorosabb összefüggés áll fenn: ha nem történik meg a pedagógustársadalom gondjait feszítő problémák orvoslása, akkor még a legjobban felépített rendszer is eredményességi és működtetési problémák tömegét fogja felmutatni.

Mielőtt röviden összefoglalom a 2011 utáni jogszabály-változtatások már érzékelhető és feltételezhető következményeit, röviden áttekintem az alapellátás szervezésében a nemzetközi gyakorlat alapján megkülönböztethető két eltérő modell leglényegesebb jellemzőit:

- a) az állam által, tehát központosított hatáskörben nyújtott és szervezett szolgáltatás, illetve
- b) decentralizált, a helyi társadalom által vállalt, felügyelt és szervezett szolgáltatás.

A kontinentális Európára inkább a központosított modell jellemző, a transzatlanti és skandináv térségben pedig a helyi közösség felelősségi körébe tartozó szolgáltatásszervezés (Sáska, 2006). A két modell értelemszerűen összefügg az adott térség államalakulatainak történetével, tradicionális szerepével, felelősségi rendszerével, a területi közigazgatás és területi autonómia történeti alakulásával. Bár jelenleg is a tiszta modellek a jellemzőbbek, előfordulnak átmeneti formációk. Bizonyos fokig ilyennek tekinthető a magyar rendszer is.

a) A közvetlen állami szolgáltatásszervezés modellje szerint a közoktatási szolgáltatások biztosítása és finanszírozása közvetlenül az állam¹⁷⁹ feladata, amit az általa fenntartott és a központi költségvetésből finanszírozott állami intézményrendszerrel old meg. Ebben az esetben az ellátást nyújtó intézmények az állam tulajdonában vannak, az intézmények irányítását az állam hierarchikus szervezeti rendszerébe illeszkedő tankerületi irányító és felügyelő egységek fogják át, melyek felügyelete az állam (vagyis az azt képviselő végrehajtó hatalom) feladata. Az intézmények szakmai munkáját irányító vezető és a szakmai szolgáltatást nyújtó személyzet szintén az állam alkalmazottja (állami tan-

¹⁷⁹ Szövetségi rendszerben felépülő államalakulat esetében az egyes szövetségi államok vagy tartományok hatáskörébe is tartozhatnak e feladatok.

kerületi irányító egység), továbbá az állam egységesen határozza meg a szolgáltatás tartalmi követelményeit, amit minden intézményben igyekszik azonos színvonalon biztosítani. A rendszer felépítésének logikus következménye, hogy minden érintett igénybe veheti az állam által nyújtott szolgáltatást, értelemszerűen ott (abban az intézményben), ahol számára a legkényelmesebb, vagyis logikusan a lakóhelye közelében. Az egységes szolgáltatás és garantált színvonal értelmetlenné teszi az intézményválasztást, amit azonban nem tiltanak. Ha valamelyik résztvevő nem a lakóhelyénél lévő intézménybe jártná a gyermekét, és annak oka nem egyedi, személyes, akkor e tény már önmagában indokolja az ellenőrzést, és ha az valódi problémát tár fel, annak azonnali kezelését. E modellben általában az állam nem az egyes állampolgárok oktatásához járul hozzá, hanem biztosítja (fenntartja, finanszírozza) az állami intézményrendszert, amit mindenki igénybe vehet. Természetesen nem kötelező az állami szolgáltatás igénybevétele, szabadon választható más szolgáltató, de ha ott fizetni kell a szolgáltatásért, akkor az az igénybevevő kötelezettsége. Az intézményrendszerre, annak területi struktúrájára, az egyes intézmények méretére, a felvehető gyermekek, illetve az indítható osztályok számára vonatkozó döntéseket végeredményben az állam hozza, és az állam is vállalja a felelősséget ezekért a döntésekért. Az állam dönt tehát abban is, hogy egy kisebb településen milyen feltételek esetén tart fenn iskolát, mikor vonja azt össze egy másikkal, mikor szünteti meg, esetleg mikor épít újat. Az állam döntéseit természetesen értékelhetik az érintettek, és megpróbálhatják befolyásolni azokat. (Az érintettek nemcsak a szolgáltatást közvetlenül igénybe vevőket jelenti, hanem a potenciális igénybe vevőket, vagyis a helyi társadalmakat is.) E rendszer általában jellemző sajátossága még, hogy az oktatási intézmények szinte kizárólag oktatással foglalkoznak, vagyis nem végeznek egyéb szociális tevékenységet (a modellen belül e kérdésben figyelhetők meg a legnagyobb eltérések), általában nem biztosítják a gyermekek étkeztetését és napközbeni ellátását, felügyeletét sem.

b) A decentralizált, helyi társadalmi felelősségi körben szervezett oktatási szolgáltatás modellje szerint a központi állam csupán keretszabályokat fogalmaz meg, ami országos szinten garantálja a szolgáltatás egységességét. A részletszabályok megfogalmazása, az intézmények fenntartása, finanszírozása a helyi társadalom hatáskörébe tartozik. Ezen belül két lehetséges gyakorlatról beszélhetünk: az egyikben a nem központosított döntések többségét helyi (települési), a másikban intézményi szinten hozzák meg (Balázs, Palotás, 2006). Mindkét esetben jellemző azonban, hogy a finanszírozás alapját a helyi bevételek, elsősorban a helyi adók adják. A decentralizált modellben az adóbevételek helyi és központi szint közötti megosztása a feladatok megosztását követi. E modellben tehát az állam rögzíti a kötelező garantált ellátás szintjét, de az ennek finanszírozásához szükséges forrásokat nem a központi szintre gyűjti össze, majd újra elosztja, hanem közvetlenül a szolgáltatás nyújtásáért felelős szinten engedi beszedni. A területi különbségek kezelését e rendszerekben – többek között éppen a kiegyenlített színvonalú szolgáltatásnyújtás garantálása miatt – a jövedelmek területi újraelosztásával oldják meg. Az egy területi egységen be-

lúli azonos színvonalú szolgáltatás biztosítása a helyi társadalom felelős szerveinek, a területi önkormányzatoknak a feladata. A kiegyenlített területi szolgáltatás és az egyes területi egységek közötti jövedelemkiegyenlítés közel azonos nagyságú, kompakt egységként értelmezhető területi behatárolást kíván. A rendszer logikájából következik, hogy az állami keretszabályok figyelembevételével megalkotott helyi részletszabályok a területi egység minden szolgáltatójára vonatkoznak. A társadalmi szempont e részletszabályokban jelenik meg, a szakmai elvárásokat pedig az önkormányzat szakigazgatási szerve közvetíti. E rendszer is az intézményi szolgáltatás minden érintett számára történő biztosítására épül, amit nem kötelező igénybe venni, ám aki az utóbbit választja, helyt is áll (fizet) a szolgáltatásért. A szabad intézményválasztás hangsúlyozása e logikában is értelmetlen. A helyi társadalmi irányítás és felelősség miatt az intézményekre általában komplex szolgáltatás nyújtása jellemző, vagyis e rendszer iskolái az oktatás mellett többnyire szociális, közművelődési, közösségi, sport- és egyéb szabadidős tevékenységeket is végeznek. Azon rendszerek esetében, ahol az intézményi hatáskörök fontosak, nem e sorolt szolgáltatások vállalásának kérdésében, hanem a feladat konkrét végrehajtásában (pedagógiai program) jelennek meg a különbségek.

A központosított és a decentralizált modellre egyaránt jellemző az iskolaszék működtetése, amely a szolgáltatás szereplőinek (tanulók, tanárok, fenntartó, helyi közösség) egyfajta érdekegyeztető, összehangoló fóruma. Lényegében ez a szerv teremti meg az elméleti fejezetben említett társadalmisítás intézményesített formáját.

A hazai oktatási rendszer a rendszerváltás előtt egyértelműen a központosított, a rendszerváltás után pedig a helyi társadalom hatáskörében szervezett oktatási modell jellemzőihez állt közelebb, ez utóbbin belül pedig az intézményi szinten hozott döntések dominanciájával jellemezhető országok közé tartozott (Balázs, Palotás, 2006), ahol a hatásköröket kiüresítette az új évezred első évtizedének második felére már szinte kezelhetetlenné vált forráshiány. A 2011 előtti hazai rendszer diszfunkciói a tiszta modellek felől közelítve még szembevetőbbek. Megítélésem szerint mindez annak a következménye, hogy

- a modellváltás nem szerves folyamat eredményeként következett be,
- az új modell bevezetése nem történt következetesen,
- a rendszer túlzott decentralizációja (szétaprózódott önkormányzati rendszer) vált jellemzővé,
- a finanszírozást szolgáló források folyamatosan csökkentek,
- mindezeket tovább erősítették az érdekeltségi és hatásköri zavarok, óriási belső egyenlőtlenségek, a szolgáltatás szegmentálódása és az elitizmus erősödése.

A modellek vázlatos áttekintése azt is könnyen beláthatóvá teszi, hogy e rendszernek a tiszta modellek irányába történő módosítása az oktatási rendszeren túlmutató lényegi változtatások nélkül nem volt lehetséges.

A tiszta modellek felől közelítve a kérdést a 2011 utáni változások radikalizmusát jól szemlélteti, hogy az egyik szélső helyzetet jelentő modellirányból,

a szélsőségesen decentralizált modellnek megfelelő rendszerből az állam által nyújtott és egyúttal szélsőségesen centralizált szolgáltatási rendszerbe léptünk át.

A 2011 előtti rendszer feltárt és hét pontban összefoglalt működési zavarai közül a közvetlen állami fenntartásba és központosított irányítás alá vont új rendszer szinte automatizmusszerűen kezelte az önkormányzati fenntartásból (2.), továbbá a települések erősen differenciált pénzügyi helyzetéből és a fejkvótaalapú finanszírozásból (1.) következő problémákat. Miután az alapellátás talán legtöbb zavara főképp erre a két okra volt visszavezethető, feltételezhetnénk, hogy ezzel a korábbi súlyos zavarok orvoslása és a rendszer kiegyensúlyozott fejlesztése elől elhárultak az akadályok. Sajnos azonban ez nem következett be, és nem is várható a gyors előrelépés, mert a fennmaradó öt probléma csak részben vagy egyáltalán nem szűnt meg.

A 3. pontban megfogalmazott kérdéskör kezelését, vagyis az általános iskolai oktatáson kívüli további alapszolgáltatásokhoz (gyermekek napközbeni ellátása, gyermekjóléti szolgáltatások, pedagógiai szakszolgálatok, pedagógiai szakmai szolgáltatások) történő hozzájárulás feltételeit elvileg továbbra is térségi szinten nyújtja az állami fenntartó járási egységekre alapozódó szolgáltatásszervezése. A szolgáltatások államosításának folyamatában a korábbi rendszerek szétestek, majd az egyes szolgáltatóegységek (intézmények, telephelyek) szintjén kizárólag a szociális jellegű intézményi szolgáltatások (egész napos ellátás, iskolai étkeztetés, iskolaorvos) feltételrendszerét teremtették meg.

A gyermekjóléti szolgáltatások továbbra is az önkormányzati szint feladatát képezik, amit jellemzően társulási formában szerveznek meg a települések. Az elmúlt években ebben – a kezelendő problémahalmaz egyértelmű növekedése ellenére – előrelépés helyett érzékelhető visszalépés következett be, nemcsak a kisebb, de a nagyobb települések esetében is, amiben érdemi szerepet játszott a civil szolgáltatók finanszírozásának szűkítése.

A pedagógiai szakszolgálatok és szakmai szolgáltatások rendszere az állami ellátás keretei között szerveződik, formálisan a feladatellátás biztosított, gyakorlatilag azonban sem a személyzet, sem a feltételrendszer nem teszi lehetővé a szükségleteknek megfelelő tartalmi ellátást. E téren tehát egyelőre inkább a rendszer széteséséről, mint újjászerveződéséről beszélhetünk. Ez a célzott normatívák rendszerének megszűnésével is összefügg, hiszen a korábbi finanszírozási rendszer az ellátási szükséglet feltárásában és kezelésében tette érdekeltté a szereplőket, az új azonban csupán a legszükségesebb személyzet bérkeretének biztosítását írja elő.

Vizsgálataim szerint az önkormányzati fenntartásból következő helyi közösségi ellátásszervezési felelősség a helyi elit érdekeinek szinte korlátok nélküli érvényesülését eredményezte (4.). Az önkormányzatoktól elvont ellátásszervezési hatáskör elvileg ezt a problémát kezelné, ám a túlpolitizált, hatalmi-politikai aspirációkkal terhelt állami intézményfenntartás nem a szakszerűséget, hanem az államot kisajátító (kormánypárti) politikai és társadalmi elit érdekeit közvetíti, miközben a helyi közösségi (önkormányzat), társadalmi (iskolaszék), munkavállalói és szakmai kontroll szerepét minimálisra csökkenti.

A rendszer részét képező egyházi (és kisebbségi önkormányzati) kiegészítő normatíva (6.), illetve az önkormányzatok (háromezres lélekszám felett) megmaradó szerepe az infrastruktúra és az eszközök biztosításában továbbra is különbségeket eredményez az állam által garantált szolgáltatásokban, azok támogatottságában, így színvonalában, szélességében is. Ez a szabad iskolaválasztás lehetősége mellett a szolgáltatásért folyó verseny fennmaradását eredményezve a szegregációs folyamatok továbbélésének veszélyét erősíti. Vagyis a lakóhely és a társadalmi helyzet, státusz továbbra is érdemben befolyásolhatja azt, hogy milyen szolgáltatások érhetők el, és megmarad a különbség abban is, hogy a magasabb státuszú családok gyermekeinek szélesebb körű és magasabb színvonalú szolgáltatás jut (5.).

Az (7.) új rendszer talán legsúlyosabb következményei az oktatás-nevelés intézményes szolgáltatásaiban kulcsszerepet betöltő személyzet munkafeltételeinek változásában jelentek meg. A kötelező óraszám növekedése, a tartalmi előírások változása, egyre merevebbé válása, az önálló kezdeményezések, kreativitás erőteljes korlátozása, a túlmunka, többletfeladat pénzügyi ellentételezésének megszűnése, a féloldalasan (a pályakezdők érdemi béremelése a tapasztalt pedagógusok helybenjárátása mellett) bevezetett életpályamodell, a végtelenül centralizált rendszerből következő függőségek egyenként és összességében is nagyban akadályozzák, szinte lehetetlenné teszik a minőségi munkavégzést.

A tanárok még túlterheltebbek lettek, miközben továbbra is alulfizettettek maradtak, a növekvő leterheltség miatt pedig a kiegészítő jövedelem megszerzésében is érdemi akadályokkal küzdenek. Elismertségük nem javult, továbbra sem kapnak közvetlen segítséget (pedagógiai asszisztens) munkájuk során, sőt a tárgyi feltételek biztosítása is akadozóvá vált, továbbá a szakmai ellenőrzés, tanácsadás rendszere sem működőképes.

A megfogalmazott kritikai észrevételek egyértelműen kijelölik a továbblépés lehetséges útját, feltéve, hogy a 2011-es irányt megtartva az állami fenntartás modelljében gondolkodunk tovább. A fő kérdés tehát továbbra is az, hogy a fentebb vázolt két tiszta modell közül melyik irányában fejlesztjük a napjainkban is működési zavarok sokaságától terhelt hazai rendszert. Kutatási eredményeim alapján az a következtetés vonható le, hogy amíg a decentralizált modell működéséhez nélkülözhetetlen kiegyenlített területi struktúrájú (nem szétaprózódott) és az alapellátások teljes körének finanszírozásához szükséges pénzügyi erőforrásokkal (köztük saját bevételekkel) rendelkező önkormányzati rendszer nem jön létre, addig a decentralizált modell szerinti szolgáltatásszervezés súlyos, szinte kezelhetetlen kockázatokat hordoz. Bár a 2011 utáni változások a közigazgatás hazai rendszerét szintén radikálisan átformálták, az önkormányzati rendszer alapstruktúráin – a kötelező feladatok körének csökkentésén és állami felelősségbe vonásán, illetve a közigazgatási feladatok leválasztásán kívül – nem változtattak. A decentralizált rendszer teljes egészében központosított finanszírozással nem képzelhető el. A helyi közösség szolgáltatásszervezési felelőssége csak közösségi életében aktív, saját érdemi bevétellel

rendelkező, pénzügyileg tehát nemcsak erős, hanem önálló, szolidáris, az elitizmussal szemben az esélyegyenlőség eszméjét képviselő önkormányzatokkal lehet sikeres. Ennek eléréséhez azonban sokkal komolyabb változások kellenek, mint amit az önkormányzati törvény átírásával el lehetne érni.

A helyi közösségi és a társadalmi (továbbá a szakmai és munkavállalói) kontroll azonban az állami fenntartáson alapuló modell esetében is érdemben javítható. Ehhez olyan rendszert szükséges létrehozni, mely

- a területileg érintett önkormányzatok társadalmi felügyelete mellett működik,
- az iskolaszékek felépítéséhez (fenntartó, tanárok, szülők, diákok, kamara) hasonló módon szervezett,
- a jogszabályok szerint járási szinten decentralizáltan létrehozott, saját hatáskörökkel rendelkező állami fenntartót jelent,
- a fenntartótól elkülönített intézményi költségvetést garantál.

Az így felépített rendszer a jelenleginél és a korábnál is lényegesen magasabb szinten képes biztosítani az elméleti fejezetben hangsúlyozott újratársadalmazás intézményesített feltételeit, ami a kapcsolódó szociális szolgáltatások problémáit és az infrastruktúra helyi közösségi célú hasznosítását is könnyebben kezelhetővé teszi.

Az elkötelezett képzések állami finanszírozása esetén az állami intézmények versenyhátránya csak úgy csökkenthető, ha az állam kiemelt szempontként kezeli és mindenki számára hozzáférhetővé teszi a tehetségek differenciált gondozásához szükséges feltételeket biztosító szolgáltatásokat. Ennek elérését szintén segítheti a társadalmi kontroll intézményes rendszerének kiépítése.

Az alapellátás megszervezésének e felvázolt modellje, tekintettel a komplex szolgáltatásokra (oktatási, szociális, közművelődési, közösségi feladatok), az integrált helyi társadalmi kapcsolatokra (egyéb helyi közösségi, közművelődési, felnőttképzési funkciók) és a területi léptékre, szoros rokonságot mutat a Kozma és munkatársai által felvázolt „általános művelődési központokkal”. Az itt vázolt javaslat ugyan – a külső feltételek (önkormányzati rendszer, helyi társadalmak, közösségek állapota) és a négyévente végrehajtott „rendszer váltások” tarthatatlansága miatt – az állami fenntartás modelljének továbbvitelében gondolkodik, azonban többéves előkészítés és szerves fejlődés eredményeként könnyen átvihető a decentralizált modell irányába is, erősítve az alulról építkező, a helyi társadalom érdekeit is közvetítő rendszer pozitívumait.

2. A középfokú oktatás és az iskolarendszerű szakképzés továbbfejlesztése

A középfokú oktatás, képzés és intézményrendszer működési zavarai öt csomópont köré csoportosíthatók:

1. A szakirodalom nemzetközi trendekre hivatkozva folyamatosan felveti a szelektíven építkező középiskolai intézményrendszer komprehenzív irányba történő módosításának szükségességét (Csapó, 2008b). Bár ez a törekvés szakmailag valóban sok szempontból alátámasztható, rövid és

középtávon – a rögzült szemléleti elemek és tradíciók miatt – a teljes intézményrendszeren nem átvihető, a rendszer további dezintegrációja – vagyis az eltérő építkezési módok egyes részelemekben történő megjelenése – pedig egyenesen káros lehet. A továbbfejlesztés irányát azonban e törekvéssel összhangban kell meghatározni. A tanulók többségét érintő általános iskola utáni intézményváltás még hosszú évekig nem látszik elkerülhetőnek, miként az sem, hogy a középiskolai intézményrendszer egyes elemei ne a jelentkezők valamilyen szelekciójára épüljenek. A kulcskérdés az, hogy mikor, hány éves korban és milyen elágazásokat kínálva történik ez a szelekció.

2. A rendszerváltást követően a középfokú oktatás képzési idejének több lépcsőben történt növelése, a korábban párhuzamosan folyó szakmai és közismereti képzés szétválasztása és az így élesen elkülönített szakképző évfolyamok lényegében egy kísérletet jelentettek a pályaválasztás kétlépcsős rendszerének bevezetésére. A kétlépcsős rendszer értelmében az általános iskola elvégzése után (vagy azt megelőzően a hat-, nyolcosztályos gimnáziumba való bekapcsolódáskor) csupán a képzési szint kérdésében születik döntés (érettségit adó képzés vagy szakiskolai képzés), a konkrét szakma kiválasztása az élesen elválasztott szakképző szakasz megkezdése elé tolódik fel, egyúttal széles körű lehetőséget biztosítva az első lépcsős választás korrekciójára. A rendszer lényegét adó szabályok azonban több lépésben – elsősorban az intézmények tanulószervező és -megtartó érdekei miatt – felpuhultak, majd be is záródtak, és immár felmenő rendszerben ismét a párhuzamosan szervezett szak- és közismereti képzés jellemzi a rendszert. A szakközépiskolások és az érettségizettek esetében korlátozott formában, de megmaradt a kétlépcsős rendszer, hiszen a technikus szint a szakmai érettségi után szerezhető meg, illetve az érettségi vagy szakmai érettségi után biztosított a szakképzés lehetősége. A tizennégy éves korban történő pályaválasztásban értelemszerűen sem a gazdasági szereplőknek, sem a gyakorlati képzés szervezésének, sem a kamaráknak nem lehet érdemi szerepük, vagyis munkaerő-piaci szempontból bizonyosan nem is lehet megalapozott, így a szakiskolai képzés szervezésének régi-új modellje nem jelenthet megoldást sem a hiányszakmák problémájára, sem a szakiskolai tanulók létszámának csökkenésére.
3. A képzési szint kiválasztásában alapvetően két szempont, az általános iskolai eredmények és a felvételi esélyek játszanak döntő szerepet. A képzés irányában leggyakrabban a családi tradíciók, a feltételezett perspektívák, a tanuló szaktantárgyi eredményei és a divat a meghatározó. Széles körben megfigyelhető jelenség, hogy a magasabb iskolai végzettség presztízse felülírja a szakirányt, vagyis ha egy kevésbé keresett szakirányban képes a gyermek bejutni a szakközépiskolába, inkább azt választja, mint a keresettebb vagy a gyermek képességeihez jobban igazodó szakiskolát. Mindez a szülőkre általában jellemző „felfelé orientálódás” következménye, vagyis annak eredménye, hogy a szülő jobbat, többet, szélesebb perspektívát szeretne biztosítani a gyermekének, ezért a választásban kevésbé veszi figyelembe a valós képességeit vagy a majdani elhelyezkedés esélyeit. Erre a felül kiszélesedő képzési kínálat jó lehetőséget teremt a felsőoktatás és az

érettségit adó képzések esetében is. Részben ennek tudható be, hogy a jobb képességű tanulók egyszerűen elfogynak a szakiskolákból. A magasabb szintű képzési kapacitások szűkítése és az ezáltal mesterségesen visszaszorított kereslet azonban a szelekciós mechanizmusokat nem változtatja meg, így nem is alkalmas a probléma érdemi kezelésére, az a képzés tartalmi elemeinek (általános iskolai kompetenciaalapú oktatás, a manuális képességek szerepének növekedése) újragondolását kívánja.

4. A tanulók számára hat-, tíz-, tizenkét és tizennégy éves korban is intézményválasztási alternatívát kínáló rendszer indokolatlanul bonyolult. A legkésőbb az általános iskola befejezésekor kényszerűen meghozott továbbtanulási döntés fő kérdése, hogy valójában mi alapján is történik. A hazai rendszer vállaltan két szempontot kínál fel: az elkötelezett képzés választásának lehetőségét, illetve a tanulók képességek szerinti szétválogatását (ide sorolom a speciális tudást vagy érdeklődést igénylő képzéseket is, például a művészeti képzést). Bár a tanulók képességek szerinti szétválogatása (különösen az alacsonyabb életkorokban) oktatásszervezési és hatékonysági szempontból is vitatható, vizsgálataim és a szakirodalom is egyértelműen azt erősítik, hogy a tanuló képességeinél lényegesen fontosabb szerepet játszanak a szelekcióban a külső, elsősorban családi, társadalmi összetevők és a gyermek által elért vagy elérhető intézményes szolgáltatások minőségi jellemzői. Főként a megelőző intézményi szolgáltatások különbségeinek tudható be, hogy az általános iskolai tanulásban kudarcos, sikertelen, többnyire magatartászavaros, hátrányos helyzetű tanulók szelektálódnak ki negatív értelemben a szakiskolába.
5. Vizsgálataim és a szakirodalom szintén egyértelműen bizonyította, hogy a TISZK-rendszer bevezetése sem hozott érdemi előrelépést a szétaprózódott képzési rendszer és infrastruktúra akkumulációjában és az ellátások területi összehangolásában (képzési irányok, szakmacsoportok, kapacitások, kiegyenlített területi szolgáltatás). Bár az RFKB-k fontos hatáskörökkel rendelkeztek a középfokú szakképzés intézményi szolgáltatásának alakításában, működésükben a szakmai, munkaerő-piaci szempontoknak és a területi összehangolás immár évtizedes igényének nem sikerült érzékelhető eredményeket hozó áttörést elérni, amit a bizottságok megyei szintre telepítése és gyengített hatáskörei várhatóan a jövőben sem segítenek majd.

A középfokú oktatási intézményrendszerek nemzetközi összehasonlító elemzései (Köpeczi, 2006; Maczkó, Szilágyi, 2006; Tóth, 2007; Habók, Szuchy, 2007; Mihály, 2008) a képzési időszak növekedésén, a képzési tartalmak érdemi bővülésén, a magasabb képzettségek érzékelhető munkaerő-piaci felértékelődésén, a képességek fejlesztésére, közöttük a tanulási képességekre koncentráló, így az egész életen át tartó tanulás feltételeinek megteremtését segítő tartalmi megújuláson kívül érdemi szerkezeti sajátosságokat nem tárnak fel. Ugyanakkor általában jellemzőnek nevezhető az az építkezési modell, mely a tényleges pályaválasztást igyekszik a későbbi életszakaszra kitolni és a szakmai képzési kimenet kiválasztásához szorosan közelíteni. Minden rendszer jel-

lemző sajátossága még a hibás, nem megalapozott választás korrekciójának lehetővé tétele. E nemzetközi tendenciáknak élesen ellentmond a közismereti képzés szakiskolai szűkítése, a képzési idő és a tankötelezettség csökkentése, a párhuzamos képzés következtében aránytalanul leterhelt és a gimnáziumok tanulóival a felsőoktatásért folytatott versenyben hátrányba kerülő szakközépiskolások helyzete, valamint a zárt pályává váló – tizennégy éves korban kikényszerített, sem a képességek, sem pedig a munkaerő-piaci folyamatok alapján nem megalapozott – korai pályaválasztás.

E problémák kezelésének egyik lehetséges módja a pályaválasztás feltolása a szakképzés megkezdéséhez. Ehhez azonban elengedhetetlenül szükséges feltétel, hogy a közismereti képző szakaszban valóban csak szakmai orientáció és pályaválasztást megalapozó képzést folyják, és az széles körben történjen, hogy a pályaválasztás mind a képességek, mind a munkaerő-piaci folyamatok oldaláról alátámasztott lehessen.

A szakiskolákra jellemző negatív szelekció korlátozása csak a megelőző képzés tudatos erősítésével lehetséges. A szakiskolai képzés irányának kiválasztása szintén szorosan a megelőző szakaszban írja elő a választást megalapozó ismeretek átadását és a szükséges kompetenciák feltárását, kialakítását. Mindez a komprehenzív képzési rendszer irányába történő továbblépésként értelmezhető, és az alapképzés legalább egy-, de inkább kétéves kiterjesztésével érhető el, vagyis több európai országhoz hasonlóan tizenhat éves korra kitolt alapképzést jelent. Az alapképzési szakaszon belül – a komprehenzív modell értelmében – biztosítható az intézményen belüli, képességek szerinti szelekció. A pályaválasztás ez esetben is három irányban történhet a kitolt alapképzés lezárásakor:

- Kétéves, gyakorlatorientált szakiskolai képzés a technikus képzésre és érettségire nem alkalmas diákok számára.
- Hároméves, párhuzamosan szervezett szakközépiskolai képzés a szakmai végzettséget és érettségit szerezni tudó technikusjelöltek számára, akik a szakirányú, gyakorlatorientált felsőfokú szakképzés és felsőoktatási alapképzés irányába is továbbléphetnek (két tanítási nyelvű képzés esetén a képzési idő egy évvel megnő).
- Hároméves, felsőoktatási felvételre és érettségire felkészítő gimnáziumi képzés az ahhoz szükséges képességekkel rendelkezők számára (két tanítási nyelvű képzés esetén értelemszerűen itt is négyéves lesz a képzés).
- A speciális szakiskola már az alapképzés befejezése előtt is fogadhatja azokat a tanulókat, akik a szakmai végzettséget csupán rendhagyó eljárás eredményeként képesek megszerezni.

A szakmai vizsgára felkészítő iskola fogalmára alapozva és a szakképzés-szervezési társulás (társaság) logikáját követve a szakképzést ebben az esetben kizárólag e tevékenységet folytató szakiskolák végeznék. Ezek fizikai bázisa a központi képzőhely (műhely) lenne, ami a TISZK-modellnek megfelelően széles szakmacsoportot átfogó, időben előrehaladva egyre kevésbé szétaprózódott,

fizikailag napi ingázással elérhető térben centralizált, a csúcstechnológiát felvonultató, akár több telephelyet is működtető létesítmény lenne. Ez lényegében a TISZK-modellnek megfelelő jövőképet jelent. A központi képzőhely biztosíthatná az érettségihez kötődő szakképzés gyakorlati képzésének fizikai bázisát is, így maga köré szervezné a szakközépiskolák hálózatát.

Az alapképzés utolsó két évéhez kötődő szakmai orientációt és pályaválasztást megalapozó képzéseket a lehető legszélesebb kínálat felmutatásával a központi képzőhely és a köré szerveződő szakközépiskolák bázisán az azokban foglalkoztatott szakemberek végeznék. Szintén a központi képzőhely által szerveződne a szakközépiskolai tanulók számára is kötelező nyári üzemi gyakorlat.

Az alapképzés kitolásának fontos hozadéka a szolgáltatás decentralizációja, hisz az alapképzés intézményeiben hosszabb időt töltenének a diákok, amire a rendelkezésre álló infrastruktúra a gyermekszám és a tanulócsoportok számának évek óta tartó csökkenése miatt érdemi forrásszükséglet nélkül is alkalmas vagy azzá tehető. Az érettségit adó képzések a mérhető hatékonyság, a szükséges szakembergárda és az infrastruktúra alapján a kis és középvárosok szintjén racionálisan megszervezhető, aminek nagyon fontos pozitív következményei lehetnének e városok helyi társadalmában. A szorosan vett szakképzés a közép- és nagyobb városokban szerveződne, a tanulók kihelyezett (gazdasági kamara által szervezett) gyakorlati képzése pedig lakóhelyük közvetlen környezetében, decentralizáltan lenne elérhető. A földrajzi fekvéstől függően a központi képzőhelyen (műhelyben) szervezett képzési elemek heti rendszerességgel, illetve tömbösítve is szervezhetők.

A párhuzamos művészeti képzés intézményei a jelenlegi modell szerint, a szakközépiskolák képzési rendszeréhez hasonlóan, tizenhat éves kor után lennének elérhetők és középfokú szakképzettséget adnának vagy a szakirányú felsőoktatás irányába képeznek a tanulókat. A hagyományos gimnáziumi képzéstől eltérő infrastruktúrát nem igénylő, felsőoktatás-orientált elméleti jellegű szakközépiskolákat, miután azok jelenleg is a felsőoktatás irányába képeznek, közgazdasági, informatikai, rendszertani gimnáziumként egyfajta specializált képzést nyújtva lehetne megtartani.

A rendhagyó szerkezetű és a többnyire egyházi fenntartású elkötelezett gimnáziumok fontos és keresett elemei a hazai oktatási rendszernek, így megtartásuk indokolt. A korai szelekció arányát azonban a feltárt problémák miatt korlátok között kellene tartani, amire megfelelő megoldást jelenthet az a szabály, mely szerint minden rendhagyó szerkezetű férőhellyel megegyező számban kell kínálniuk hagyományos szerkezetben is férőhelyeket.

A javasolt változtatások a strukturális hatásokon túl az egyre centralizáltabbá váló középfokú oktatás közismereti képzéseit visszavinnék a kis- és középvárosokba. Ezzel nagyban erősítenék e városok központi szolgáltató szerepét, munkahelyeket teremtenének, az értelmiség helyben tartásával segítenék a lokális társadalmat, az intézményi infrastruktúra helyi közösségi kihasználásával pedig a közösségi, közművelődési, szociális, felnőttképzési feladatok magasabb szintű ellátását tennék lehetővé.

A vázolt javaslatok a területi lépték és komplex szolgáltatások tekintetében nagyon hasonló az ún. művelődési városközpont koncepciójához (Kozma, 2002). A javaslatok e koncepciótól annyiban térnek el, hogy csak a középiskola közismereti képzésére vonatkoznak, illetve annyiban mások, hogy a középiskolák összehangolt kistérségi hálózata nyújtja magát a komplex szolgáltatást. A szakképző szakasz szervezése, a gazdaság térbeli átalakulása, a munkaerő-piaci kapcsolatok szervezett erősítése, a szakmai és forrásfelhasználási (nemcsak költségvetési) szempontból hatékony szervezés, vagyis a képzés társadalmi beágyazottságának biztosítása nagyobb területi egységeket átfogó összehangolást kíván, amit a szakközépiskolákat és szakiskolákat hálózatba szervező TISZK-ek végeznének, immár nem a középiskolák közötti gyermekekért folyó kizáró versenyt, hanem az együttműködést, kooperációt előtérbe állítva. Ez a jövőkép szorosan egybecseng a „tanuló város, tanuló régió” programban, megfogalmazottakkal (Rutten, Bakkers, Boekema, 2000) és az annak hazai adaptációját szorgalmazó tanulmányokkal (például Balázs, 2007a).

3. Az iskolarendszerű szakmai gyakorlati képzés rendszerének átalakítása

A gyakorlati képzéssel foglalkozó fejezetek részletesen áttekintették a gazdasági szereplők képzésben történő részvételének lehetőségeit, az érdekeltséget meghatározó szervezési, finanszírozási feltételeket és az adatokban tetten érhető, illetve közvetlen empirikus kutatásokkal feltárt valós gyakorlatot. Részletesen vizsgáltam a tanulószerveződéses képzés jellemzőit, a kamarák szerepvállalását, a megállapodás alapján szervezett gazdálkodói részvételt. Vizsgálataim alapján a szakképzés munkaerő-piaci kapcsolatait illetően a hazai rendszer kritikus elemei négy témakör köré csoportosítva foglalhatók össze:

1. A gazdasági szereplők szakképzésbe történő bevonása:
 - Vizsgálataim egyértelművé tették, hogy a kis- és mikrovállalkozások által uralt tanulószerveződéses rendszer csak erősen korlátozottan képes a munkaerő iránti kereslet közvetítésére.
 - Az adatok szerint a nagyobb szervezetek részvétele a tanulószervezősekben és a megállapodás alapján folyó képzések aránya lényegesen kisebb a szükségesnél, amit immár hosszú évek óta próbálnak növelni a jogszabályok, ám érdemi áttöréssel az új jogszabályok sem kecsegtetnek.
 - A gyakorlati képzés szakképzési hozzájáruláson keresztül történő finanszírozása az eljárás időigénye, az adminisztrációs kötelemények és a bürokratikus szabályok miatt korábban szinte lebeszélte a részvételtől. Az adminisztrációs terhek és bürokratikus előírások közelmúltban életbe léptetett oldása e téren eredményezhet előrelépést, miként a nagyobb szervezeteket kiemelten támogató új finanszírozási szabályok is.
2. A kamara irányítási és ellenőrzési szerepköre:
 - A kamarák az érdekeltségi-függőségi viszonyok miatt a rájuk bízott ellenőrzési feladatokat csak korlátozottan láthatják el.

- A gazdasági szereplők és a kamara érzéketlen az állami források kiáramlásával és hatékony felhasználásával szemben.
 - A szakmai és vizsgakövetelmények meghatározásában és a vizsgáztatási eljárásokban növelni szükséges a kamarák szerepét. Ez utóbbi irányt egyértelműen képviselte a 2011 után elfogadott jogszabálycsomag is.
3. A szakképzési hozzájárulásból fizetett ún fejlesztési támogatás rendszere: Elemzéseim egyértelművé tették, hogy az így megszerzett fejlesztési források intézmények közötti szóródása indokolatlanul nagyarányú, a lehetséges támogatás nagyobb része nem jut el az érintettekhez, az eljárás bürokratikus, kijátszható, az eredeti céloknak megfelelő felhasználás nem garantált, illetve a fenntartók szerepének növelése sem eredményezte e problémák kezelését. A 2011 utáni jogszabályváltozások mindezek alapján indokoltan törölték ezt az eszközt a szakképzés finanszírozásából. A kieső források megfelelő mértékű, kiegyensúlyozott pótlása azonban egyelőre elmaradt.
4. Az adatok és a folyamatok alapján érzékelhető volt, hogy a felsőoktatás és a felsőfokú szakképzés egyre erősödő konkurenciát jelentett a szakképzés számára. Az eljárásban igen, a tartalomban azonban nem volt egyértelmű a határvonal az érettségi utáni szakképzés és a felsőfokú szakképzés között. A felsőoktatási és a szakképzési törvények 2011 után kezelték a párhuzamosságokat, a két képzési irány élesen elvált egymástól, egyelőre azonban a felsőfokú szakképzés szerepe a gyakorlatigényes felsőoktatási képzési irányok esetében sem vált népszerűvé.

Vizsgálataim alapján összefoglalóan elmondható, hogy az iskolarendszerű szakképzés egészét, azon belül különösen a gyakorlati képzést illetően egyértelműen bebizonyosodott a rendszer újragondolásának szükségessége. E téren a 2011 utáni változások – bár azok meghirdetett célja és iránya támogatható volt – nem hoztak érdemi előrelépést.

A nemzetközi gyakorlat alapján a szakképzés szervezésének két eltérő logikája különböztethető meg (Velkey, 2010):

- a) a gazdasági szereplők (majdani foglalkoztatók) és szervezeteik (kamara, ágazati szakmai szövetség) által vállalt, felügyelt és szervezett szolgáltatás és
- b) az állam által nyújtott és szervezett szolgáltatás rendszere.

A gazdasági szereplőkre és szervezeteikre alapozó szakképzés a tradicionális tanoncképzés logikáját viszi tovább. A németországi duális képzési rendszer a szakképzés egy szegmensében érvényesíti ezt a logikát, a piac szereplői által nem felvállalt képzési területeken azonban ott is az állami képzésszervezés érvényesül. E kettős képzésszervezési logika a kontinentális Európa több országában kisebb-nagyobb eltérésekkel szintén megfigyelhető. A skandináv és az angolszász országokban inkább az állami (vagy tartományi, illetve területi önkormányzati) szolgáltatásszervezés a jellemző. A szoros gazdasági kapcsolatok igénye ott is megjelenik, de nem átadott feladatként, hanem a képzés intézményes szereplőinek felelősségében.

A gazdasági szereplők által közvetlenül szervezett szakképzési logika lényege, hogy a gazdaság szereplői képezik ki saját maguk számára a szükséges munkaerőt. Ezt jellemzően a kamara (vagy az adott ágazatba tartozó munkáltatókat tömörítő szervezet, szövetség) által fenntartott szakképző intézményekben és a fenntartó szervezet finanszírozásával oldják meg. A kamarai rendszer kötelező kamarai tagságot és a finanszírozás alapjául szolgáló forrásokat feltételez (tagdíjak, egyéb bevételek, állami támogatás).

Miután a képzés fedezetét jelentő források a kamara forrásai (a kamara a költségviselő), ezért a képzési kapacitások és a képzési irányok meghatározásakor is hatékonyságra törekszik, igyekszik elkerülni a felesleges, tehát munkaerő-piaci igénnyel (konkrét foglalkoztatási tervvel) nem alátámasztott képzéseket. Miután a képzéseket szervező kamara pontosan ismeri a tagjai közül kikerülő foglalkoztatók igényeit, a képzés megszervezésekor a hangsúlyt a használható tudásra helyezi.

A kamarai rendszerben gyakorlatilag minden tanuló tanulószervezővel rendelkezőnek tekinthető, amihez egyfajta továbbfoglalkoztatási kötelezettség is társul. Ellenkező esetben a képzési igényt bejelentő, vagyis a képzést megrendelő gazdasági szereplőn számon kérik a feleslegesen kifizetett képzési költségeket. A tanműhelybázist szintén a kamara tartja fenn, ahol a termelésben részt vevő legmodernebb technológia előtti gépek a jellemzőek. A képzés fizikai bázisa korábban szorosan kötődött a termelőtevékenységhez, később attól részben elvált, az utóbbi évtizedekben pedig mind a képzések irányát, mind a fizikai elhelyezkedést illetően egy gyors és érdemi koncentráció figyelhető meg, aminek eredményeként nagy, térségi, komplex képzési szolgáltatást nyújtó bázisok jöttek létre.

Miután a kamara csak az általa érzékelhető (tagjai által közvetített) munkaerőigény kielégítésére törekszik, a diákok egy része – a technikai, technológiai fejlődés eredményeként egyre nagyobb része – nem tud belépni e képzési rendszerbe. Számukra az állam saját vagy önkormányzati (városi, térségi) fenntartású intézményekben kínál képzéseket, értelemszerűen elsősorban azokban a szakképzési irányokban, ahová a kamarai rendszer nem képez. E képzések munkaerő-piaci megfelelése lényegesen kétségesebb, mint a kamarai bázison szervezték. Bizonyos szempontból szociális alapú képzésként is felfoghatók, vagyis céljuk általában nem közvetlenül valamilyen szakképzettség megszerzése, hanem a társadalomból történő kikerülés, marginalizálódás esélyének csökkentése, és az elhelyezkedéshez szükséges általános, konvertálható tudáselemek, szemlélet, képességek elsajátítása, a korábban felhalmozott hátrányok kompenzálása. A tanulók ennek következtében a vállalkozásoknál folyó termelésben (szolgáltatás nyújtásában) ciklikusan, ütemezve vesznek részt.

Az állami szakképzésszervezés legfontosabb sajátossága, hogy a képzést adóbevételekből finanszírozzák, és a szolgáltatást is állami (önkormányzati) fenntartású intézmények nyújtják. Az elmúlt években e rendszerrel is érdemi koncentrációs folyamat játszódott le, itt is nagy, térségi, komplex képzési bázisok jöttek létre. Miután ebben az esetben a kamarai rendszerrel szemben a képzés szervezési modelljéből nem következik automatikusan a munkaerő-piaci megfelelés (sem a képzések iránya, sem kapacitása, sem tartalma tekintetében),

ezért az intézmények szoros kapcsolatokat alakítanak ki a gazdaság szereplőivel. Ennek módszerében lényeges különbségek vannak, ami miatt e rendszer szórása a munkaerő-piaci megfelelés tekintetében is nagyobb a kamarainál.

A kapacitások szabályozásában sem érvényesülhet a munkaerőpiac közvetlen megrendelői szerepe, így azt központilag határozzák meg és bontják le területi egységek szerint. E rendszerekben jellemzően nem tanulószervezéssel, hanem a képző intézmény szervezésében, ciklikusan vesznek részt kihelyezett üzemi gyakorlaton a tanulók. Az intézményi tanműhelyben sajátítják el a legfontosabb ismereteket, az üzemi gyakorlat csak kiegészíti ezeket, és alkalmat teremt a munkaadóknak, hogy megismerjék és kiválasszák leendő alkalmazottaikat. Gazdasági kapcsolatok, üzemi gyakorlóléhelyek nélkül általában nem indítanak képzéseket.

E modellben a tanműhelyek termelőtevékenységre is alkalmasak, amit vállalkozók szerződés alapján akár a tanulókra támaszkodva végezhetnek. Egyes szakmákban a képzés keretében is folyhat termelés (például pékség, cukrászat, kozmetika, fodrászat), aminek eredményét értékesítik is egyfajta kiegészítő szociális piac létrehozásával, amit a szolgáltatás ára és minősége miatt a kisebb igényű, szűkebb pénztárcájú lakosok vesznek igénybe. Gyakori jelenség, hogy az intézmény által nyújtott szolgáltatást vagy az intézmény által használt terméket a képzés részeként állítják elő (intézményi étkezés, büfé, felszolgálás, kiadványok, rendezvények, emléktárgyak, berendezések, karbantartás, apróbb fejlesztések, átalakítások).

A jelen felé közeledve a két modell egyre hasonlóbba válik, mely irány megegyezik a nálunk is megjelenő TISZK-modell lényegével. Mindenhol egyértelmű koncentrációs folyamat figyelhető meg, illetve kölcsönösen átvették a másik modell néhány fontos részelemét; a felelősség, irányítás, finanszírozás, gazdasági kapcsolatok szervezése tekintetében azonban továbbra is eltérő logikát követnek. A két modell fejlődése abból a szempontból azonban teljesen megegyező, hogy egyszerre szolgálják az iskolarendszerű szakképzést és a felnőttképzést.

A két modell legfontosabb jellemzőinek vázlatos áttekintése alapján megállapítható, hogy a hazai szakképzési rendszerben a gyakorlati képzés tanulószervezései a kamarai képzési logikához igazodnak, megmarad azonban az állami rendszer dominanciája a finanszírozásban, a megállapodás alapján végzett gyakorlati képzésben és a szakmai elmélet oktatásában. Ráadásul a két szervezési logika nálunk nem legalább részben elkülönült intézményrendszer formájában jelenik meg, hanem az egyes intézményeken, képzési programokon belül egyszerre kellene érvényesülniük. A hazai rendszer tehát e rövid áttekintés alapján is egyfajta hibrid modellként értelmezhető.

A hibrid modell azonban nem működhet jól, ha a kamarai elem esetében a kamara nem költségviselő, az állami rendszer pedig pazarló lesz, ha a finanszírozó legfeljebb bürokratikus akadályokkal korlátozhatja a forráskiáramlást.

A rendszer továbbfejlesztésében ezért vizsgálataim szerint a következő szempontoknak kellene meghatározó szerepet betölteniük:

- Tiszta, egyértelmű érdekeltségi és ellenőrzési szerepkörök kialakítása.
- A duális modellben érvényesülő automatizmuszerű keresletszabályozás minél szélesebb körben történő érvényesítése.
- A gazdasági szereplők részvételének szabályozott növelése a gyakorlati képzés szervezésében.
- A felnőttképzés és a szakképzés összekapcsolt fejlesztése.

A szabályozás olyan irányú (további) módosítására van tehát szükség, mely csökkenti a tanulók kiszolgáltatottságát, erősíti az ellenőrzést, a szervezésben (és nem az ellenőrzésben) növeli a kamarák (illetékes szakmai szövetségek) szerepét, pénzügyi alapú érdekeltséggel korlátozza az öncélú képzést, és növeli a gazdaság szereplőinek részvételét a gyakorlati képzésben.

E felvetések a rendszer továbbfejlesztését célozzák, vagyis nem vitatják a szakképzésszervezésnek azt az alapvető irányát, mely a gazdasági szereplők bevonását mind a képzés tartalma, mind a képzés iránti munkaerő-piaci kereslet szempontjából fontosnak tartja. A továbbfejlesztés kívánatos iránya vizsgálataim alapján a következőkben foglalható össze:

- A nemzetközi tapasztalatok alapján minden jól működő rendszer evidens jellemzője, hogy ugyanaz a szerv felel a képzés egészének megszervezéséért és finanszírozásáért, ráadásul a tanuló is e szerv felé számol el tevékenységével, vagyis kihelyezett képzés esetén az ellenőrzésért és a tanuló képzéséért felelős szereplőnek azonosnak kellene lenni.
- Ha a tanuló szerződéses viszonyban csak az intézményével van (tanulói jogviszony), akkor az intézmény felelősségi körébe kell tartoznia minden tanulónak járó szolgáltatásnak, így a gyakorlati képzés megszervezésének és finanszírozásának is, függetlenül attól, hogy azt saját tanműhelyében vagy más szereplők bevonásával oldja meg. Ha a tanuló szakképzéséért felelős intézmény köt szerződést a külső gyakorlatot végző gazdasági szereplővel, értelemszerűen megszűnik a tanuló kiszolgáltatottsága.
- Ha az intézmény nem közvetlenül az egyes gazdasági szereplőkkel, hanem a területileg illetékes, gazdasági szereplőket összefogó kamarával (illetékes szakmai szövetséggel) köt megállapodást, és a szolgáltatás ellenértékét is a kamara (illetékes szakmai szövetség) kapja meg, azonnal érdekeltté válik a képzés hatékony megszervezésben. Ekkor a képzésben részt vevő gazdasági szereplőt a közöttük létrejött szerződés értelmében a kamara közvetíti az intézmény felé, így a kamara vállalja a felelősséget is a nyújtott szolgáltatásért.
- Amennyiben az intézmény csak kamarai szerződéssel alátámasztott képzést indíthat és legfeljebb olyan volumenben, amelyben a kamara (illetékes szakmai szövetség) biztosítani tudja a központi szabályokban előírt, kizárólag gazdasági szereplők által végezhető modulokat, képzési elemeket, a képzési kínálat meghatározásában megjelenhet az automatizmus-szerű munkaerő iránti keresletközvetítés. Mindez lényegesen megnövelné a kamara (illetékes szakmai szövetség) szerepét a gyakorlati képzés szervezésében.

Úgy vélem, hogy a megfogalmazott konkrét javaslatok nagyon sok felvetett kérdésre választ adnak, és alapvetően összhangban vannak az elmúlt évek széles szakmai körben megfogalmazott változtatási javaslataival is. Egyes elemekben gyorsabb és radikálisabb, másokban megfontoltabb és konfliktuskerülőbb változtatást vetnek fel. Számításokat, becsléseket az áttekintett teljes képzési rendszer forrásszükségletére vonatkozóan e munka keretei között nem végeztem, de – az evidens ellátási hiányokat leszámítva – a jelenlegi bérszínvonal esetén, melynek érdemi megemelését azonban a rendszer egészének működése szempontjából kulcsfontosságúnak gondolom, feltehetően nem lenne érdemben magasabb az elmúlt években e célra költött forrásoknál.

Hivatkozott irodalom

- Archer, M. S. 1988: *Az oktatási rendszerek expanziója*. Iskolamester 4. Oktatókutatató Intézet, Budapest.
- Andor M. 1998: *Az esélyek újratermelődése*. Educatio, 3. 419–435. p.
- Bábosik Z. 2007: *A szakképzés optimalizálása – a munkahelyek szemszögéből*. Szakképzési szemle 4. 395–406. p.
- Balázs É. 2005: *Közoktatás és regionális fejlődés*. Országos Közoktatási Intézet, Budapest.
- Balázs É. 2007a: *A versenyképesség területi és társadalmi összefüggései*. In: *Közoktatás és versenyképesség. Hatékonyság és minőség: aktuális kérdések a hazai közoktatásban*. (szerk. Simon M., Kósa B.) Oktatókutatató és Fejlesztő Intézet, Budapest, 29–43. p.
- Balázs É. 2007b: *Stratégiaától a kistérségi együttműködésekig – az idegennyelv-oktatás koordinációja*. In: *Fókuszban a nyelvtanulás*. (szerk.: Vágó I.) OFI, Budapest, 9–42. p.
- Balázs É., Palotás Z. 2006: *A közoktatás irányítása*. In: *Jelentés a magyar közoktatásról 2006* (szerk. Halász G., Lannert J.) Országos Közoktatási Intézet, Budapest, 55–104. p.
- Báthory Z. 2000: *Tanulók, iskolák – különbségek. Egy differenciális tanításmódot vázlatok*. OKKER Oktatási Kiadó, Budapest.
- Benedek A. 1997: *Szakképzés-politika európai kitekintésben*. Budapesti Műszaki Egyetem, Magyar Szakképzési Társaság, Nemzeti Szakképzési Intézet, Budapest.
- Benedek A. 2003: *Változó szakképzés. A magyar szakképzés szerkezetének változásai a XX. század utolsó negyedében*. Budapest, OKKER.
- Berger, P., Luckmann, T. 1998: *A valóság társadalmi felépítése (tudásszociológiai értekezés)*. József Műhely Kiadó, Budapest.
- Bernáth L-né 2007: *A szakképzés szerkezeti, szervezeti átalakításáról*. Szakoktatás 6. 1–7. p.
- Bibó I. 1986: *Közigazgatási területrendezés és az 1971. évi Településhálózat-fejlesztési Koncepció*. In: *Válogatott tanulmányok III. (1971–1979)* (szerk: Vida I.) Gondolat Kiadó, Budapest, 141–295. p.
- Bourdieu, P. 1977: *Reproduction in Education, Society, Culture*. Beverly Hills.
- Bourdieu, P. 1978: *A társadalmi egyenlőtlenségek újratermelése*. Gondolat Kiadó, Budapest.
- Bourdieu, P. 1985: *The Market of Symbolic Goods*. Poetics 14.
- Bourdieu, P. 1997: *Gazdasági tőke, kulturális tőke, társadalmi tőke*. In: *A társadalmi rétegződés komponensei*. (szerk. Angelusz R.) Új Mandátum Kiadó, Budapest.
- Brandt, G. 1986: *The realization of anti-racist teaching*. The Palmer Press, London, New York, Philadelphia.
- Bruner, J. 2004: *Az oktatás kultúrája*. Gondolat Kiadó, Budapest. (Eredeti: *The Culture of Education*. Harvard University Press, 1996)
- Coleman, J. S. 1998: *A társadalmi tőke az emberi tőke termelésében*. In: *Tőkefajták: a társadalmi és kulturális erőforrások szociológiája*. (szerk. Lengyel Gy., Szántó Z.) Aula Kiadó, Budapest.

- Csapó B. 2008a: *A közoktatás második szakasza és az érettségi vizsga*. In: *Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért*. (szerk. Fazekas K., Köllő J., Varga J.) ECOSTAT, Budapest, 71–94. p.
- Csapó B. 2008b: *A magyar iskolarendszer adaptációs problémái. A tudás minősége*. In: *Közoktatás, iskolai tudás és munkapiaci siker*. (szerk. Fazekas K.) MTA Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 113–130. p.
- Csehné Papp I. 2006: *A pályaeorientáció, a szakképzés és a munkaerőpiac kapcsolata*. Szakoktatás 4. 18–24. p.
- Cséfalvai Á. (szerk.) 2006: *Középtávú szakképzési stratégia, 2005–2013*. Magyar Kereskedelmi és Iparkamara, Budapest.
- Cseres-Gergely Zs., Hámori Sz. (2009): *Az iskolázottság és foglalkoztatás kapcsolata nemzetközi összehasonlításban (1999–2005)* – In: *Oktatás és foglalkoztatás*. (szerk.: Fazekas K.) KTI-könyvek 12., MTA Közgazdaság-tudományi Intézet, 43–62. p.
- Farkas É. 2008: *Az iskolarendszerű szakképzés reformjának jellemzői az intézmények nézőpontjából I-II*. Szakképzési Szemle 2. 137–161. p. és 3. 219–236. p.
- Fehérvári A., Liskó I., Török B. 2007: *Munkáltatói tapasztalatok a tanulószerveződésről I*. Szakképzési Szemle 4. 374–395. p.
- Fehérvári A., Liskó I., Török B. 2008: *Munkáltatói tapasztalatok a tanulószerveződésről II-III*. Szakképzési Szemle 1. 7–35. p. és 2. 113–136. p.
- Fehérvári A. 2009: *Kudarok a szakiskolában*. Szakképzési Szemle 1. 23–44. p.
- Felkai G. 1993: *Jürgen Habermas*. Áron Kiadó, Budapest.
- Ferge Zs. 1976: *Az iskolarendszer és az iskolai tudás társadalmi meghatározottsága*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Ferge Zs. 1982: *Társadalmi újratermelés és társadalompolitika*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Ferge Zs. 2000: *Elszabaduló egyenlőtlenségek*. Hirscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, ELTE Szociológiai Intézet Szociálpolitikai Tanszéke.
- Fónai M., Nagy Gy., Veressné Gönczi I. 2008: *Szakképző iskolák és fenntartók véleménye és elvárásai a szakképzésről*. Szakképzési Szemle 1. 38–71. p.
- Forray R. K., Híves T. 2006: *A szakképzés szerkezete az országos kistérségekben*. Szakképzési Szemle 1. 7–25. p.
- Forray R. K. 1986: *Általános iskolai sikertelenség aprófalvas térségekben*. In: *Oktatásökológia*. (szerk. Forray R. K., Kozma T.) Oktatókutatató Intézet, Budapest, 307–328. p.
- Forray R. K., Kozma T. 1992a: *Társadalmi tér és oktatási rendszer*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Forray R. K., Kozma T. 1992b: *Iskolaszervezet és intézményhálózat*. In: *Szabad legyen, vagy kötelező? A közoktatási törvény koncepciójához*. (szerk. Kozma T., Lukács P.) Educatio, Budapest, 47–64. p.
- Fuller, B., Rubinson, R. 1992: *The Political Construction of Education The State, School Expansion and Economic Change*. Preager, New York.
- Gács J., Bíró A. 2013: *A munkaerő-piaci előrejelzések nemzetközi gyakorlata*. In: *Trendek és előrejelzések. Munkaerő-piaci prognózisok készítése, szervezetsváltás a munkaerőpiacon*. (szerk.: Fazekas K., Varga J.) MTA KRTK Közgazdasági Tudományi Intézet, Budapest, 37–70. p.
- Garai P. 2006: *A hazai szakképzés költségeinek és a Dél-dunántúli régió munkaerő-piaci igényeinek anomáliái*. Szakképzési Szemle 4. 19–36. p.
- Garai P. 2007: *A szakképzés munkaerő-piaci szemléletű fejlesztése*. Szakképzési Szemle 1. 48–62. p.
- Galasi P. 2006: *A pályakezdő diplomások munkaerő-piaci sikeressége*. In: *Hallgatói létszám és munkaerőpiac*. (szerk.: Galasi P. és Varga J.) Felsőoktatás-kutatási Kutatóintézet, Budapest, 35–46. p.

- Galasi P. 2007: *A középfokú szakképzésből kikerülők pályakövetési rendszerének (KSZPR) koncepciója*. OKA Háttér tanulmány, Budapest.
- Goldthorpe, H. 1996: *Class analysis and the reorientation of class theory: the case of persisting differentials in educational attainment*. *British Journal of Sociology* 47. 3.
- Habermas, J. 1986: *A kommunikatív cselekvés elmélete (1981)*. Budapest, ELTE.
- Habermas, J. 1994: *Válogatott tanulmányok*. Atlantisz Kiadó, Budapest.
- Habermas, J. 1997: *Legimation Crisis*. Cambridge, Polity Press.
- Habermas, J. 2000a: *Rendszer és életvilág (1981)*. In: *Olvasókönyv a szociológia történetéhez II. Szociológiai irányzatok a XX. században*. (szerk. Felkai G., Némédi D., Somlai P.) Új Mandátum Kiadó, Budapest, 498–568. p.
- Habermas, J. 2000b: *A kommunikatív etika*. Új Mandátum Kiadó, Budapest.
- Habók A., Szuchy R. 2007: *A szakképzés helyzete az Európai Unióban*. Új Pedagógiai Szemle 2. 55–63. p.
- Halász G. 1994: *Alap- és középfokú oktatás Magyarországon. Háttérjelentés az OECD számára*. Budapest, OKI, Aranykezek Bt., Délmagyarország Lap- és Könyvkiadó és Nyomda, Szeged.
- Halász G. 2001: *Az oktatási rendszer*. Műszaki Kiadó, Budapest.
- Halász G. 2006: *A versenyképesség a minőség szinonimája. Szerkesztőségi beszélgetés az oktatás és a versenyképesség kapcsolatáról*. Új Pedagógiai Szemle, 7–8.
- Havas G. 2007: *Esélyegyenlőség – deszegregáció*. www.magyarorszag-holnap.hu
- Havas G. 2008: *Esélyegyenlőség, deszegregáció*. In: *Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért*. (szerk. Fazekas K., Köllő J., Varga J.) ECOSTAT, Budapest, 121–138. p.
- Havas G., Liskó I. 2006: *Óvodától a szakmáig*. Oktatókutató Intézet, Új Mandátum Kiadó, Budapest.
- Havas G., Kemény I., Liskó I. 2002: *Cigány gyerekek az általános iskolában*. Oktatókutató Intézet, Új Mandátum Kiadó, Budapest.
- Herczog M. 2008: *A kora gyermekkori fejlődés elősegítése*. In: *Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért*. (szerk. Fazekas K., Köllő J., Varga J.) ECOSTAT, Budapest, 33–52. p.
- Hermann Z. 2005: *Az önkormányzatok közötti kiadási egyenlőtlenségek a közoktatásban*. In: *Hatékonysági problémák a közoktatásban*. (szerk. Hermann Z.) Oktatókutató Intézet, Budapest, 143–164. p.
- Hermann Z. 2007: *Demográfiai változás, pedagógusfoglalkoztatás és közoktatási kiadások*. Oktatókutató Intézet, Budapest.
- Hermann Z. 2008: *Hogyan értelmezzük az iskolarendszer minőségi mutatóit nemzetközi összehasonlításban?* In: *Közoktatás, iskolai tudás és munkapiaci siker*. (szerk. Fazekas K.) MTA Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 43–72. p.
- Horn D. 2005: *Mennyibe kerül egy gyerek? Az általános iskolák oktatási szolgáltatásainak költségbevétele*. In: *Hatékonysági problémák a közoktatásban*. (szerk. Hermann Z.) Országos Közoktatási Intézet, Budapest, 35–46. p.
- Imre A. 2005: *A felekezeti iskolák jellemzői a statisztikai adatok tükrében*. *Educatio* 3. 475–491. p.
- Karlovitz J. 2004: *Mit tehetünk az előítéletek csökkentéséért?* In: *Megközelítések. A roma gyerekek nevelésének egyes kérdései* (szerk. Nahalka I., Torgyik J.) Eötvös József Könyvkiadó, Budapest, 123–136. p.
- Kerékgyártó L. 2010: *A szakiskolai 9. és 10. évfolyamok fejlődéséről*. *Szakképzési Szemle* 2. 19–37. p.
- Kertesi G., Kézdi G. 2004: *Általános iskolai szegregáció. Okok és következmények*. Budapesti Corvinus Egyetem, MTA Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapesti Munka-gazdaságtani Füzetek 7.

- Kézdi G., Köllő J., Varga J. 2008: Az érettségit nem adó szakképzés válságtünetei. In: *Munkaerő-piaci tükrök* (szerk. Fazekas K., Köllő J.) MTA Közgazdaság-tudományi Intézet, Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 87–136. p.
- Kézdi G. 2007: *A szakképzés munkaerő-piaci értékének és struktúrájának változása Magyarországon a rendszerváltás előtt és után. OKA Háttér tanulmány*, Budapest.
- Kézdi G. 2008: Nem csupán a rendszerváltás következménye. A szakiskolai képzés hanyatló hozadékai mögött álló okok Magyarországon. In: *Közoktatás, iskolai tudás és munkapiaci siker.* (szerk. Fazekas K.) MTA Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 73–96. p.
- Kovács J., Nagy S., Novák P. 2008: *Adatok és folyamatok a Dél-alföldi régió szakképzésében* (kézirat, 86. p.).
- Kozma T. 1987: *Iskola és település. Regionális oktatástügyi kutatások.* Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Kozma T. 1990: *Kié az iskola? Educatio*, Budapest.
- Kozma T. 2002: *Határokon innen és határokon túl. Regionális változások az oktatásban, 1990–2000.* Oktató Kutató Intézet, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest.
- Kozma T., Lukács P. 1992: Szempontok a törvénytervezet vitájához. In: *Szabad legyen, vagy kötelező? A közoktatási törvény koncepciójához.* (szerk.: Kozma T., Lukács P.) Educatio, Budapest, 17–26. p.
- Köpeczi Bócz T. 2006: *A szakképzés és felnőttképzés európai dimenziói. Felnőttképzés* 4. 19–25. p.
- Krisztián B. 2004: *A szakképzés változásai a 20. sz. utolsó negyedében. Iskolakultúra* 9. 133–135. p.
- Küllő J., Bajnai B., Komáromy D., Lovász A., Márk L., Simonocits G. 2013: *Foglalkoztatási csodák Európában. In: Trendek és előrejelzések. Munkaerő-piaci prognózisok készítése, szerkesztéskészítés a .* (szerk.: Fazekas K., Varga J.) MTA KRTK Közgazdasági Tudományi Intézet, Budapest, 71–112. p.
- Ladányi J. 2009: *A burkolt szelekciótól a nyílt diszkriminációig. Párbeszéd a vidékért.* MTA Történettudományi Intézet, MTA Társadalomkutató Intézet, Budapest.
- Liskó I. 2002: *A közoktatás és a szakképzés illeszkedése. Kutatás közben sorozat.* Oktató Kutató Intézet, Budapest.
- Liskó I. 2003: *Kudarcsok a középfokú iskolában. Kutatás közben sorozat.* Oktató Kutató Intézet, Budapest.
- Liskó I. 2006: *A szakiskolák presztízsvesztése. Educatio* 2. 252–267. p.
- Liskó I. 2008: *Szakképzés és lemorzsolódás. In: Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért.* (szerk. Fazekas K., Köllő J., Varga J.) ECOSTAT, Budapest, 95–120. p.
- Loránd F. 1994: *Egy épülő komprehenzív iskolamodellről. Iskolakultúra* 1994. 4. 23–24. p.
- Loránd F. 1997: *Az egységes iskola. Új Pedagógiai Szemle* 1997. 1. 3–20. p.
- Luhmann, N. 1995: *Social Systems.* Stanford University Press, Stanford, U.S.
- Lukács Gy. 1985: *A társadalmi lét ontológiájáról II.* Akadémiai Kiadó–Magvető Kiadó, Budapest.
- Maczkó L., Szilágyi A. 2006: *Szakképzés Magyarországon és az Európai Unióban. Vállalkozók és Munkáltatók Országos Szövetsége, Szíle Kft.* Budapest.
- Magyar Beck I. 2003: *Érték és pedagógia. Egy máig hiányzó pedagógiai értéktan körvonalai: mire és miért neveljünk.* Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Marton J. 2008: *Szakmai gyakorlati képzés szervezése a Békéscsabai Szakképző Iskolában* (kézirat, 28. p.).
- Martonfi Gy. 2009: *A TISZK-rendszer kiépülése 2007–2008-ban. Szakképzési Szemle* 4. 403–433. p.
- Marx, K., 1970: *Gazdasági-filozófiai kéziratok 1844-ből.* Kossuth Kiadó, Budapest.

- Mészárosné Sz. A. (szerk.) 2010: A Dél-alföldi régióban működő TISZK-ek, illetve TISZK-ekhez kapcsolódó gyakorlati képzőhelyek képzési kapacitásainak vizsgálata 2007–2009 között. Készült a Dél-alföldi RFKB megbízásából a Dél-alföldi Oktatási Hivatal megrendelésében (kézirat, 277. p.).
- Mihály I. 2008: Milyen legyen a jövőben az európai szakképzés? *Szakoktatás* 4. 18–20. p.
- Nagy G. 2008: A Dél-alföldi régió gazdasági jellemzői és elérhetősége. In: *Dél-Alföld* (szerk.: Nagy G.) MTA Regionális Kutatások Központja, Dialóg Campus Kiadó, Pécs–Budapest, 162–296. p.
- Nagy J. 2003: A rendszerezőképeség fejlődésének kritériumorientált feltárása. *Magyar Pedagógia* 3. 269–314. p.
- Nagy J. 2004: A szóolvasó készség fejlődésének kritériumorientált diagnosztikus feltérképezése. *Magyar Pedagógia* 2. 123–142. p.
- Nagy J. 2008: Az alsó tagozatos oktatás megújítása. In: *Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért.* (szerk.: Fazekas K., Köllő J., Varga J.) ECOSTAT, Budapest, 53–71. p.
- Némédi D. 2008a: Társadalomkritika, társadalomelmélet. Bevezető gondolatok. In: *Modern szociológiai paradigmák.* (szerk.: Némédi D.) Napvilág Kiadó, Budapest, 69–73. p.
- Némédi D. 2008b: Jog és tárgyalásos politika. In: *Modern szociológiai paradigmák.* (szerk.: Némédi D.) Napvilág Kiadó, Budapest, 73–97. p.
- Németh J., Németh K., Mátyóki Zs., Szép Zs. 2006: A szakképzési hozzájárulási rendszer elemzése, és javaslat a felnőttképzési célú felhasználási lehetőségek bővítésére (Kutatási zárótanulmány). *Felnőttképzési Kutatási Füzetek* 14., NFI, Budapest.
- Nikitscher P., Velkey G. 2012: „Mert az iskolának maradnia kell” In: *Többcélű küzdelem – Helyzetképek a kistérségi oktatásról.* (szerk.: Balázs É., Kovács K.) Oktatókutatás és Fejlesztő Intézet, Budapest, 207–243. p.
- Pálné K. I. 2008: *Helyi kormányzás Magyarországon.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
- Papp K. 2005: Az egyházi közoktatás finanszírozása. *Educatio* 3. 590–603. p.
- Papp Zs. 1987: A racionalitástól a kommunikatív racionalitásig (Jürgen Habermas társadalomelméleti szintéziséről). In: *Modern polgári társadalomelméletek.* (Csepeli Gy., Papp Zs., Pokol B.) Gondolat Kiadó, Budapest, 51–153. p.
- Parsons, T. 1951: *The Social System*, New York.
- Pik K. 2002: *Romák és óvodák. Kisebbségkutatás* 1., Budapest.
- Pokol B. 1988: *A szociológiaelmélet új útjai.* Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Pokol B. 1999: *Szociológiaelmélet.* Rejtjel Kiadó, Budapest.
- Pusztai G. 2009: *A társadalmi tőke és az iskola.* Oktatás és társadalom 3. Új Mandátum Kiadó, Budapest.
- Rutten, R., Bakkers, S., Boekema, F. 2000: *The analysis of learning regions: Conclusions and research agenda.* In: *Knowledge, innovation and economic growth.* (eds: Boekema, Morgan, Bakkers, Rutten) Chetnham, UK, Northampton USA.
- Schultz, T. 1961: Investment in human capital. *American Economic Review* 51. (March) 1–17. p.
- Sáska G. 2003: *Európa-képzetek.* Educatio 4. 493–509. p.
- Sáska G. 2006: *Európa oktatásügye, ahogy a Kárpát-medencéből látszik.* Iskolakultúra 1. 3–16. p.
- Semjén A. 1997: Állami szerepvállalás és finanszírozás a közoktatásban: merre tovább? *Új Pedagógiai Szemle* 2. 17–31. p.
- Semjén A. 2005: Az oktatási rendszer külső hatékonysága: a gazdaság és a munkaerőpiac elvárásai. In: *Hatékonysági problémák a közoktatásban.* (szerk.: Hermann Z.) Országos Közoktatási Intézet, Budapest, 11–34. p.
- Somlai P. 1997: *Szocializáció. A kulturális átörökítés és a társadalmi beilleszkedés folyamata.* Corvina Kiadó, Budapest.

- Solymosi K. 2004: *Fejlődés és szocializáció. In: Pszichológia pedagógusoknak.* (szerk.: N. Kolár K., Szabó É.) Osiris Kiadó, Budapest, 39–50. p.
- Sós T. 2007: *Piacképes szakképzés – a szak- és felnőttképzés struktúrájának átalakítása.* Comitatus Önkormányzati Szemle 9. 75–80. p.
- Szabó-Tóth K. 2007: *Adalékok a roma gyerekek óvodáztatásának kérdésköréhez.* Új Pedagógiai Szemle 3. 233–241. p.
- Szabóné Virág K. 2008: *Szakképzés jövője, az ország jövője.* Humánpolitikai szemle 6. 54–59. p.
- Szenes Gy. 2007: *Az iskolarendszerű szakképzés jelene és jövője.* Szakképzési Szemle 3. 293–299. p.
- Szép Zs. 2006: *A szakképzés finanszírozásának fejlődése.* Educatio 2. 348–370. p.
- Szép Zs. 2008: *A szakképzés hatékony finanszírozásának lehetőségei. (A szakképzés finanszírozása, különös tekintettel a szakképzési hozzájárulás, illetve a (szak)képzési alap hatása a szakképzés intézményrendszerére, a szakképző intézmények munkaerő-piaci kapcsolatrendszerére, a képzési piac egyensúlyára, a képzési piac és a munkaerőpiac viszonyára című OFA-kutatás zárótanulmánya)* 195. p. http://www.ofa.hu/index.php?WG_NODE=WebPageReader&WG_OID=PAGfa9959790d415b838
- Torgyik J., Karlovits T. 2006: *Multikulturális nevelés.* Bölcsész Konzorcium, Budapest.
- Tóth T. 2007: *Nemzetközi összehasonlító elemzés a szakképzésben.* Szakoktatás 6. 14–15. p.
- Varga J. 2005: *A közoktatásban foglalkoztatottak összetételének és keresetének változása, 1996–2004. In: Hatékonysági problémák a közoktatásban.* (szerk.: Hermann Z.) Országos Közoktatási Intézet, Budapest, 87–116. p.
- Varga J. 2008a: *Az iskolaügy intézményrendszere, finanszírozása. In: Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért.* (szerk.: Fazekas K., Köllő J., Varga J.) ECOSTAT, Budapest, 235–259. p.
- Varga J. 2008b: *Szakképzés. In: Jóléti ellátások, szakképzés és munkakinálat.* (szerk.: Nagy Gy.) MTA KTI, Budapest, 9–31. p.
- Vámosi T. 2005a: *A szakképzési rendszer területi problémái.* Humánpolitikai Szemle 1. 49–58. p.
- Vámosi T. 2005b: *Hátrányos helyzet újratemelődése a szakképzés rendszerében.* Szakoktatás 7. 23–26. p.
- Velkey G. 1991: *A társadalmi integráció elméleti megközelítése (kézirat, 58. p.)*
- Velkey G. 1993: *Önkormányzás a helyi kormányzatokban.* Magyar Közigazgatás 10. 599–604. p.
- Velkey G. 2002: *A Dél-alföldi régió. In: A képzés helye és szerepe a régiók fejlesztési terveiben.* (szerk.: Benke M.) NSZI, Budapest, 173–200. p.
- Velkey G. 2004: *Hatalmi játékok (Önkormányzati költségvetések és területfejlesztés). Élet és Irodalom 10. (társszerző: Bod Péter).*
- Velkey G. 2007: *A szakképzés átalakításának egy lehetséges iránya (vitairat).* Bárka 4. 85–92. p.
- Velkey G. 2008: *Békéscsaba Megyei Jogú Város közoktatás-szervezési gyakorlata és finanszírozási rendszere (kézirat, 16. p.).*
- Velkey G. 2009: *Refeudalizálódás a végeken... (A hazai oktatási alapellátás működési zavarai és megújításának iránya) – Helyünk a világban – Alföldi válaszok a globalizáció folyamataira (A IV. Alföld Kongresszus előadásai alapján szerkesztette Belanka Cs.– Duray B.), MTA RKK ATI Békéscsabai Osztály., 100–109. p.*
- Velkey G. 2010: *A képzési hozzájárulás és a szakképzési alaprész felhasználásának területi és strukturális jellemzői, a szabályozás változásának következményei és továbbfejlesztésének javasolt irányai – Foglalkoztatást elősegítő munkaügyi kutatások (OFA Kutatási évkönyv 5.) OFA, Budapest, 59–72. p.*
- Velkey G. 2011a: *A (szak)képzés hazai rendszere, működési zavarai és megújítása. (PhD-értekezés) 222. p.*

- Velkey G. 2011b: *A középfokú képzés területi rendszerének változása és továbbfejlesztése. Tér és Társadalom*, 25. évf. 3. 60–79. p.
- Velkey G. 2012: *A fejlesztési támogatás és szerepe a szakképzés finanszírozásában. Körös Tanulmányok Szakmai Periodika, Békéscsaba*, 91–103. p.
- Virágh T. 2009: *Érdekek és lehetőségek: A szakképző intézetek forrásszerző stratégiái (Zárótanulmány OFA 7341/0022)* 46. p. http://www.ofa.hu/index.php?WG_NODE=WebPageReader&WG_OID=PAGfa9959790d415b838
- Zizek, S. 2009: *Egyszer mint tragédia, másszor mint bohózat. Szeptember 11. tragédiájától a pénzügyi összeomlás bohózatáig. Eszmélet*, 84. szám (melléklet), *Eszmélet Alapítvány, Budapest*.
- Zsolnai J. 1996a: *A pedagógia új rendszere címszavakban. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest*.
- Zsolnai J. 1996b: *Bevezetés a pedagógiai gondolkodásba. Vázlatok a pedagógia filozófiai és társadalomtani vonatkozásainak megragadásához. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest*.

Ábrák, táblázatok, mellékletek jegyzéke

1. ábra. Az oktatási rendszer célstruktúrája	27
2. ábra. A közfinanszírozott intézményes oktatás fő funkciói	31
1. táblázat. Összesítő kimutatás egy dél-alföldi középváros 2012. és 2013. évi költségvetése egyes eredeti előirányzatainak alakulásáról	65
2. táblázat. Az egyházi fenntartású intézmények és az azokban tanuló diákok aránya intézménytípusonként	96
3. ábra. Az általános iskolás bejáró tanulók száma a Dél-Alföldön (TeIR, 2011)	105
3. táblázat. A vegyes intézmények száma és típusa a Dél-Alföldön (TeIR, 2008)	122
4. táblázat. Tanulószerződések száma országosan és a Dél-Alföldön (MKIK, 2003–2010)	123
5. táblázat. A tanműhelyi oktatás intézménytípusonként a Dél-Alföldön (2005–2007)	123
4. ábra. A nappali képzésben részt vevők létszámadatai (1960–2008; Oktatásstatisztikai évkönyv 2008/2009)	125
5. ábra. A középiskolába bejáró tanulók száma a Dél-Alföldön (TeIR, 2011)	125
6. táblázat. A tizenhét és tizenkilenc éves korosztály megoszlása intézménytípus szerint (saját becslés, 2010–2011)	141
7. táblázat. A szakképzési hozzájárulást gyakorlati képzés szervezésével teljesítő hozzájárulásra kötelezettek bevallásainak fontosabb adatai (2007, Dél-Alföld, ezer forint)	151
6. ábra. Tanulószerződések a gyakorlóhely foglalkoztatotti létszáma szerint (MKIK, 2003–2010)	155
8. táblázat. Fejlesztési támogatási adatok néhány szakképző intézményben (2006–2008)	161
9. táblázat. A fejlesztési támogatási kapcsolatok megoszlása három vizsgált intézményben (2006)	166
7. ábra. A TISZK-ek területi szerkezete a Dél-Alföldön (2011, NSZFI)	175
1. melléklet. Egy dél-alföldi települési önkormányzat számításai az általa lehívható normatívákról a 2007/2008-as tanév vonatkozásában	210
2. melléklet. Elemző tábla egy dél-alföldi középváros közoktatási intézményeinek 2008. évi állami és önkormányzati támogatásáról	212
3. melléklet. Az oktatási intézmények főbb adatai fenntartók szerint (TeIR, 2009/2010)	213

Mellékletek

1. melléklet. Egy dél-alföldi települési önkormányzat számításai az általa le-hívható normatívákról a 2007/2008-as tanév vonatkozásában

Ebben az évben jelent meg a költségvetési törvényben a képletalapú alapszabványok rendszere. A táblázat pontosan mutatja az összegekben és a vetítési alapokban is lényeges eltéréseket eredményező változásokat.

Sor	Támogatási jogcím	Adott tanévre értelme-zett fajlagos összeg Ft/fő	
		2007/08	2008/09
1.	A helyi önkormányzatok közoktatási célú normatívái (a 2008. évi költségvetési törvényjav. 3. melléklete)		
2.	Óvoda		
4.	Legfeljebb napi 8 óra nyitva tartás		
5.	15.2.(a1) 1. nevelési év		
6.	15.2.(a2) 2-3. nevelési év	191 250	
7.	Napi 8 órát meghaladó nyitva tartás		
8.	15.2.(a3) 1. nevelési év	206 399	
9.	15.2.(a4) 2-3. nevelési év	242 954	
11.	Legfeljebb napi 8 óra nyitva tartás		
12.	15.a(l) 1-2. nevelési év		
13.	15.a(2) 3. nevelési év		191 250
14.	Napi 8 órát meghaladó nyitva tartás		
15.	15.a(3) 1-2. nevelési év		206 540
16.	15.a(4) 3. nevelési év		243 035
17.	Általános iskola		
19.	15.2.(b1) 1. évfolyam	145 856	
20.	15.2.(b2) 2-3. évfolyam	182 874	
21.	15.2.(b3) 4. évfolyam	221 510	
22.	15.2.(b4) 5. évfolyam	171 652	
23.	15.2.(b5) 6. évfolyam	197 837	
24.	15.2.(b6) 7-8. évfolyam	224 491	
26.	15.b(l) 1-2. évfolyam		145 679
27.	15.b(2) 3. évfolyam		182 741
28.	15.b(3) 4. évfolyam		221 434
29.	15.b(4) 5-6. évfolyam		171 777
30.	15.b(5) 7-8. évfolyam		224 391
31.	Középfokú iskola		
33.	15.2.(c1) 9. évfolyam	212 171	
34.	15.2.(c2) 10. évfolyam	228 557	
35.	15.2.(c3) 11-13. évfolyam	270 733	
37.	15.c(l) 9-10. évfolyam		212 195
38.	15.c(2) 11-13. évfolyam		270 660
39.	Szakképzés elméleti képzés		
41.	15.2.(d1) Felzárkóztató 9. évf. szakiskola, szakközépiskola első szakképzési évf.	184 748	
42.	15.2.(d2) Szakiskola, szakközépiskola második és további évf.	199 005	
44.	15.d(l) Felzárkóztató 9. évf. szakiskola, szakközépiskola első-második szakk. évf.		184 840
45.	15.d(2) Szakiskola, szakközépiskola harmadik és további évfolyama		199 219
52.	Alapfokú művészetoktatás		
54.	16.2.1. Zeneművészeti ágon, egy. foglalkozás		
55.	16.2.1.(1) Minősített intézményben	105 000	54 200
56.	16.2.1.(2) Nem minősített intézményben		
57.	16.2.2. Képző- és iparművészeti, táncművészeti, szín- és bábművészeti ág, zenemű-vészeti ágon csoportos főtanszakos zeneoktatás		
58.	16.2.2.(1) Minősített intézményben	40 000	36 429
59.	16.2.2.(2) Nem minősített intézményben	20 000	19 125
69.	Kollégiumok közoktatási feladatai		
71.	16.3.1. Kollégiumi, externátusi nevelés, ellátás		
74.	16.3.1.(3) Általános iskola	318 000	
75.	16.3.1.(4) Középiskola, szakiskola	318 000	
78.	16.3.4. Sajátos nevelési igényű gyermekek, tanulók kollégiumi nevelése, oktatása		

81.	16.3.4.(3) Általános iskola	645 000	
82.	16.3.4.(4) Középiskola, szakiskola	645 000	
84.	Kollégiumi, externátusi nevelés, oktatás		
85.	15.f(l) Összesen		132 614
89.	Napközis/tanulósobai, iskolaotthonos fogl.		
91.	Általános iskolai napközis fogl.		
92.	16.5.a Napközis vagy tanulósobai fogl.	23 000	
93.	16.5.b Iskolaotth. oktatás az általános iskola 1–4. évf.	32 200	
95.	15.g(l) 1–4. évfolyamos napközis fogl.		24 546
96.	15.g(2) 5–8. évfolyamos napközis/tanulósobai fogl.		16 130
97.	15.g(3) 1–2. évfolyamos iskolaotthonos oktatás		34 000
98.	15.g(4) 3. évfolyamos iskolaotthonos oktatás		36 429
99.	15.g(5) 4. évfolyamos iskolaotthonos oktatás		42 500
100.	Iskolai gyakorlati oktatás, szakképzés (szakmai gyak.s)		
101.	16.1.1 Iskolai gyakorlati oktatás a szakiskola és a szakközépiskola 9–10. évfolyamán	40 000	40 000
105.	16.1.2a Egyéni képzés, valamint a többévf. képzés, második szakképzés és a (kész-ségfejlesztő) speciális szakiskola szakképzési évfolyamaira	112 000	112 000
108.	16.1.2b Az első évf. képzéshez, ha a képzési idő meghaladja az egy évet	156 800	156 800
111.	16.1.2c Az utolsó évf. képzéshez, ha a képzési idő meghaladja az egy évet	67 200	67 200
114.	16.1.2d A tanulószertődéssel nem önkormányzati tanműhelyben történő képzéshez	22 400	22 400
123.	Sajátos nevelési igényű gyermekek, tanulók oktatása		
124.	Tanulmányaikat magántanulónként folyt. sajátos nev. igényű tan. a rehab. biz. szakvé-leménye alapján, nem sajátos nev. igényű tanulók orvosi igazolás alapján		
127.	16.4.1.a(2) Általános iskola	240 000	240 000
128.	16.4.1.a(3) Középiskola, szakiskola	240 000	240 000
136.	Testi, érzékszervi, közepsúlyos értelmi fogyatékos, autista halmozottan fogyatékos gyermekek, tanulók		
139.	16.4.1.c(2) Óvoda	384 000	384 000
140.	16.4.1.c(3) Általános iskola	384 000	384 000
141.	16.4.1.c(4) Középiskola, szakiskola	384 000	384 000
147.	Beszéd-, enyhe értelmi fogy., viselkedés fejlődésének organikus okokra visszavezet-hetően tartós és súlyos rendellenessége miatt sajátos nev. igényű tanulók		
150.	16.4.1.d és e(2) Óvoda	192 000	192 000
151.	16.4.1.d és e(3) Általános iskola	192 000	192 000
152.	16.4.1.d és e(4) Középiskola, szakiskola	192 000	192 000
159.	Viselkedés fejlődésének organikus okokra vissza nem vezethető tartós és súlyos rendellenessége miatt sajátos nevelési igényű tanulók		
162.	16.2.1.e(2) Óvoda		144 000
163.	16.2.1.e(3) Általános iskola		144 000
164.	16.2.1.e(4) Középiskola, szakiskola		144 000
165.	Korai fejlesztés, gondozás	240 000	240 000
168.	Fejlesztő felkészítés	325 000	325 000
172.	Nemzeti, etnikai kisebbs. óvodai nevelés, iskolai nyelvoktatás, roma kisebbségi, ki-egészítő kisebbségi oktatás		
175.	16.7.a(6) Óvoda	45 000	45 000
195.	Nappali rendszerű iskolai oktatásban nemzetiségi nyelven, valamint két tanítási nyel-ven folyó oktatás		
198.	16.8.(2) Általános iskola	71 500	71 500
199.	16.8.(3) Középiskola, szakiskola	71 500	71 500
204.	Nyelvi felkészítő évfolyamok	71 500	71 500
207.	Egyes pedagógiai programok támogatása		
208.	Párhuzamos művészeti oktatás		
212.	16.10.a(3) Középiskola, szakiskola	240 000	240 000
+1	16.5.2 Pedagógiai módszerek támogatása		
+3	16.5.2.a Minősített alapfokú művészeti oktatás zeneművészeti ágon		51 000
+4	16.5.2.b Minősített alapf. művészeti oktatás a képző- és iparművészeti, táncműv-észeti, szín- és bábművészeti ág, zeneműv. ágon csoportos főtanszakos zeneoktatás		20 000
227.	Hozzájárulások közoktatási intézm.fenntartó önkormányzatok feladatellátásához		
228.	Középiscolába, szakiskolába bejáró tanulók ellátása	15 000	18 000
246.	17.1. Kedvezményes óvodai, iskolai, kollégiumi étkeztetés		
249.	17.1.(2) Óvodában	55 000	55 000

250.	17.1.(3) Általános iskolában	55 000	55 000
251.	17.1.(4) Középiskolában, szakiskolában	55 000	55 000
252.	17.1.(5) Kollégiumban	55 000	55 000
259.	17.1.b Kiegészítő hozzájárulás a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő 5. évfolyamos általános iskolai tanulók ingyenes étkeztetéséhez	16 000	16 000
260.	17.2. Nappali tanulók tankönyvellátásának támogatása		
261.	17.2.a Tanulók ingyenes tankönyvellátása	10 000	10 000
262.	17.2.b Általános hozzájárulás a tanulók tankönyvellátásához	1 000	1 000
263.	17.3. Kollégiumi, diákotthoni lakhatási feltételek megteremtése		
266.	17.3.(3) Általános iskola		186 000
267.	17.3.(4) Középiskola, szakiskola		186 000
268.	A helyi önkormányzatok közoktatási célú normatív, kötött felhasználású támogatásai (a 2008. évi költségvetési törvényjavaslat 8. számú melléklete szerint)		
269.	I. Kiegészítő támogatás egyes közoktatási feladatokhoz		
270.	1.1. Pedagógus szakvizsga, továbbképzés, emelt szintű érettségi vizsgáztatásra való felkészülés támogatása	11 700	11 700
274.	1.3. Pedagógiai szakszolgálat	1 020 000	1 020 000

2. melléklet. Elemző tábla egy dél-alföldi középváros közoktatási intézményeinek 2008. évi állami és önkormányzati támogatásáról

A táblázatban az egyes intézményeknél vettem figyelembe az SNI-s tanulók után járó normatívát, függetlenül attól, hogy a költségek jelentős része a Pedagógiai Központnál merül fel. Az adott önkormányzatnál összesen 1174 fő volt a normatívával finanszírozott SNI-s tanulók száma (2007. október 1-jei statisztikai adat). Az érintett település intézményrendszere több szempontból is atipikus, az átlagosnál lényegesen jobban irányított, összerendezettebb, racionálisabban szervezett.

Intézmény neve	I. Önkormányzati támogatás	II. Normatív hozzájárulás (Kv. tv. 3. sz. mell.)	III. Normatív kötött felhasználású támogatás (Kv. tv. 8. sz. mell.)	II. + III.	I. – (II. + III.)	Normatív támogatás /Önkormányzati támogatás (%)
Óvoda	70 658	43 098	175	43 273	–2 7385	61
Óvoda (uszodával)	67 537	38 588	152	38 740	–2 8797	57
Óvoda	66 457	40 958	152	41 110	–2 5347	62
Óvoda	90 386	57 621	222	57 843	–3 2543	64
Óvoda	73 708	45 026	176	45 202	–28 506	61
Óvoda	61 688	41 175	152	41 327	–20 361	67
Óvoda	82 677	50 230	199	50 429	–32 248	61
Óvoda	67 768	43 175	175	43 350	–24 418	64
Óvoda	98 982	60 020	246	60 266	–38 716	61
Óvodák összesen	679 861	419 891	1 649	421 540	–258 321	62
Általános iskola	208 303	152 357	581	152 938	–55 365	73
Általános iskola	186 780	118 683	480	119 163	–67 617	64
Általános iskola két telephelyen	286 584	173 140	780	173 920	–112 664	61
Általános iskola	155 826	97 550	402	97 952	–57 874	63
Általános iskola és óvoda	154 446	89 423	409	89 832	–64 614	58
Általános iskola	208 829	130 513	515	131 028	–77 801	63
Ált. isk. és alapf. műv.-oktatási intézmény	145 807	96 548	398	96 946	–48 861	66
Általános iskola és gimnázium	292 015	180 992	655	181 647	–110 368	62
Általános iskolák összesen	1638 590	1039 206	4 220	1043 426	–595 164	64
Gimnázium és kollégium	300 515	241 272	679	24 1951	–58 564	81
Szakközépiskola	201 388	152 038	433	15 2471	–48 917	76
Szakközépiskola és kollégium	311 801	293 446	679	294 125	–17 676	94
Két tanítási nyelvű szakközépiskola	253 759	23 2417	526	23 2943	–20 816	92
Szakközépiskola és kollégium	237 202	188 499	468	188 967	–48 235	80

Szakközépiskola és kollégium	494 206	393 776	1 170	394 946	-99 260	80
Középiskolák összesen	1798 871	1501 448	3 955	1505 403	-293 468	84
Központi szakképző iskola és kollégium	960 124	923 701	2 246	925 947	-34 177	96
Szakképző iskolák összesen	960 124	923 701	2 246	925 947	-34 177	96
Középiskolai tehetséggondozó kollégium	94 107	78 448	129	78 577	-15 530	83
Két tan. nyelvű általános isk. kollégium	212 289	153 753	538	154 291	-57 998	73
Általános műv. központ (csatolt község)	95 593	44 832	222	45 054	-50 539	47
Pedagógiai központ	402 384	113 473	46 895	160 368	-242 016	40
Műv. szakközép. és alapf. műv. okt. int.	192 816	108 712	558	109 270	-83 546	57
Vegyes oktatási intézmények összesen	903 082	420 770	48 213	468 983	-434 099	52
OKTATÁS ÖSSZESEN	6074 635	4383 464	60 412	4443 876	-1630759	73

3. melléklet. Az oktatási intézmények főbb adatai fenntartók szerint (TeIR, 2009/2010)

Megnevezés	Települési önkor- mányzat	Megyei önkormányzat	Központi költségve- tési szerv	Együtt (A + B + C)	Egyház, felekezet	Alapítvány, természe- tes személy	Egyéb	Összesen	
Feladatellátási hely									
Óvoda	89,8%	1,2%	0,4%	91,4%	3,4%	3,9%	1,3%	100%	4 269
Általános iskola	84,7%	3,8%	0,9%	89,3%	6,5%	2,9%	1,3%	100%	3 268
Szakiskola	36,3%	19,4%	2,7%	58,4%	4,8%	25,8%	11,0%	100%	598
Speciális szakiskola	38,6%	52,9%	0,0%	91,5%	3,9%	3,9%	0,7%	100%	153
Gimnázium	36,4%	12,2%	2,1%	50,7%	13,4%	14,5%	21,5%	100%	829
Szakközépiskola	36,6%	20,1%	3,1%	59,8%	4,2%	22,2%	13,8%	100%	879
Felsőoktatás	0,0%	0,0%	42,0%	42,0%	36,2%	21,7%	0,0%	100%	69
Tanuló (a nappali oktatásban)									
Óvoda	92,9%	0,3%	0,6%	93,9%	3,5%	2,0%	0,6%	100%	328 629
Általános iskola	89,0%	1,5%	1,4%	91,9%	6,3%	1,3%	0,5%	100%	773 484
Szakiskola	54,7%	27,4%	1,9%	84,0%	3,2%	7,8%	5,0%	100%	128 674
Speciális szakiskola	43,1%	51,1%	0,0%	94,2%	1,8%	3,8%	0,2%	100%	9 968
Gimnázium	57,1%	15,0%	3,8%	75,8%	17,6%	5,0%	1,6%	100%	200 989
Szakközépiskola	50,0%	29,1%	3,1%	82,3%	2,4%	10,8%	4,6%	100%	242 005
Felsőoktatás	0,0%	0,0%	88,3%	88,3%	5,3%	6,3%	0,0%	100%	424 701