

## 2. A KÖZOKTATÁS IRÁNYÍTÁSA

### 2.1. Az irányítási rendszer általános jellemzői

#### 2.1.1. Az alapvető jellemzők alakulása

A vizsgált időszakban (1999–2003) az irányítási rendszer alapvető keretei változatlanok maradtak (lásd a *keretes írást*), ugyanakkor növekedett az állam aktivitása és közvetlen szerepvállalása. Az állam, az önkormányzatok és az intézmények alkotta erőterben – miközben ennek hárompólusú jellege változatlanul a hazai rendszer legfontosabb jellemzője maradt – a súlypont az *állami pólus felé* tolódott el. Jelentősen megerősödtek a központi állami irányítás szervezeti kapacitásai, melyek egyben tovább differenciálódtak (lásd a *szakértő segítő háttérszervezetekről szóló részt később e fejezetben*). Erősödött az állam közve-

#### *A magyar közoktatás-irányítás alapvető jellemzői*

A magyar közoktatás-irányítás kilencvenes évek elején kialakult modelljének legfontosabb jellemzői a következőkben foglalhatók össze:

- a közoktatás irányítása erősen decentralizált, az irányítási felelősség több szereplő között oszlik meg;
- a felelősség országos szinten horizontálisan az oktatásért közvetlenül felelős szakértő és más minisztériumok között oszlik meg, vertikálisan pedig a központi (országos), a helyi-területi és az intézményi szint között;
- helyi és területi (megyei) szinten az oktatás igazgatása integrálódott a közigazgatás általános rendszerébe, azaz nincs szervezetileg elkülönült oktatásügyi igazgatás;
- helyi és területi szinten a közigazgatás (ezen belül az oktatásigazgatás) önkormányzati alapon szerveződik, azaz politikai önállósággal rendelkező választott testületek ellenőrzése alatt áll;
- a területi szint szerepe viszonylag gyenge, ezzel szemben a helyi felelősség terjedelme igen tág;
- a települési önkormányzatok száma igen nagy, átlagos méretük kicsi.

*Forrás:* Balázs Éva et al., 2000

tett szabályozó funkciója is: a decentralizált irányítás körülményeihez alkalmazkodó új szabályozó eszközök (pl. minőségbiztosítás, kerettanterv) jelentek meg, illetve a már korábban kialakultak (pl. a pénzügyi ösztönzők) alkalmazása továbbfejlődött. Az emberi erőforrásokért való felelősség 1998 után (a 2002-es parlamenti választásokig) nagymértékben koncentráldott az oktatási tárcánál, amely az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök (munkaerő-piaci képzések) egy részét is használni kezdte. Az állam ebben az időszakban az oktatási szektorban igen aktív volt a *jogalkotás* és a *szervezetépítés* területén, jelentős mértékben továbbfejlesztette a helyi-intézményi folyamatok ellenőrzését szolgáló *mérési-értékelési rendszert*, és egyéb *új akciókat, programokat* is indított.

Az irányítási rendszerben zajló változásokat, ezen belül az állami szerepvállalás növekedését nagymértékben befolyásolta az *ágazati oktatáspolitikai prioritások* átrendeződése. A vizsgált időszak első felében *előtérbe* került a minőség, a stabilitás / kiszámíthatóság és a szociális, felzárkóztató funkciók, míg a korábbiaknál kisebb hangsúlyt kapott a költségvetési hatékonyság, az intézményi önállóság, illetve az adaptivitás erősítése, továbbá az innovációk serkentése. Ezek mind olyan célok és feladatok, amelyek befolyással vannak az irányítás és a felelősségmegosztás rendszerére, így súlyuk módosulása hatott e rendszerre is. A céloknak ez a fajta változása eleve erőteljesebb állami beavatkozást és szerepvállalást feltételez. A vizsgált időszak második részében – a közben lezajlott kormányváltás hatására – a prioritásokban ismét történt egy olyan átrendeződés, amely hatással lehet az irányítás rendszerére (erről lásd még az *oktatás társadalmi és gazdasági környezetéről szóló 1. fejezetet*). A közoktatásért felelős tárca erős állami eszközöket feltételező reformokat kezdett szorgalmazni.

Említésre méltó végül a *helyi szereplők* azon képességének nagymértékű továbbfejlődése, hogy kihasználják az autonómia adta lehetőségeket. Folytatódott az a több mint egy évtizede elindult *tanulási folyamat*, amelynek során egyre több szereplő egyre jobban meg tudja találni helyét a decentralizált irányítási viszonyok között. Erősödött a helyi problémakezelési képesség, amit célzott központi akciók is segítettek (például az iskolafenntartók részére szakértői szolgáltatások igénybevételéhez nyújtott támogatásokkal). Ez a folyamat ugyanakkor igen egyenlőtlen maradt: amíg bizonyos szereplők problémamegoldó képessége nagymértékben javult, addig másoké alig változott.

## 2.1.2. Közigazgatás és közoktatás-irányítás

A vizsgált időszak fontos jellemzője, hogy – szemben a világ számos fejlett országával – Magyarországon nem zajlott le jelentős *közigazgatási reform*. Azok az átfogó közigazgatási reformtrendek, amely az ezredfordulón az OECD-országok többségét jellemezték – így például a kliensközpontúság, a teljesítményértékelés, a szerződéses megoldások előtérbe helyezése vagy az elektronikus kormányzás (*Governance in transition, 1995; Issues and developments in Public Management, 1997*) – Magyarországra kevésbé voltak jellemzőek. A közigazgatás továbbfejlesztését célzó hazai törekvések inkább olyan területekre irányultak, mint a különböző közigazgatási szintek hatásköreinek felülvizsgálata, a közszolgálati személyzet megerősítése vagy a létező joganyag felülvizsgálata (beleértve ebbe az uniós jogharmonizációt is). A 2002. évi választásokat követően megváltoztak a közigazgatással kapcsolatos kormányzati elképzelések: az új kormányprogram a ciklus végére a megyei önkormányzatok helyett választott *regionális önkormányzatok* kiépítését helyezte kilátásba, továbbá az állami beavatkozás korlátozását és általában a decentralizációt hangsúlyozta („*Cselekedni...*”, 2002). A közoktatás szempontjából különösképpen figyel-

met érdemel az, hogy – elsősorban a területfejlesztési politika oldaláról – kiemelt támogatást kapott a kistérségi együttműködés. A közoktatás irányítási és döntési viszonyaira jelentős hatással lehet továbbá a társadalmi érdekegyeztetéssel kapcsolatos új kormányzati politika, amely a társadalmi partnerekkel való párbeszéd erősítését célozza.

A vizsgált időszakban tehát a közoktatás területén lezajlott irányítási és finanszírozási változtatások többsége az ágazaton belülről indult, és külső támogatottságuk korlátozott volt. E szektorban számos, a decentralizált kontextushoz illeszkedő új *szabályozó eszköz* jelent meg, aminek hatására megnőtt az irányítási rendszer képessége a komplexitás és a bizonytalanság kezelésére. Ezzel továbbfejlődött az a korábban kialakult többelemű szabályozó rendszer, amely sok szempontból hasonló ahhoz, amelyet az OECD-országokban folyó kormányzati reformok során alkalmaznak, és ami miatt az oktatási ágazat akár a későbbi közigazgatási reformok egyfajta kísérleti terepének is bizonyulhat (Halász, 2002d). Az OM 2003-ban közzétett középtávú közoktatás-fejlesztési stratégiája önálló prioritásként fogalmazta meg a közoktatás irányításának és költséghatékonyságának javítását (lásd az *oktatás társadalmi és gazdasági környezetéről* szóló 1. fejezetet).

Külön említést érdemelnek azok az *európai integrációval* járó új kihívások, amelyek a vizsgált időszakban már ebben a szektorban is érzékelhető módon befolyásolták az irányítási és finanszírozási viszonyok alakulását. Részben ilyen hatásokkal magyarázható az oktatásfejlesztés szorosabb hozzákapcsolódása a foglalkoztatáshoz, a területfejlesztéshez és a szociális politikához, illetve az oktatásfejlesztés beépítése az átfogó humán erőforrás-fejlesztési politikába. Ennek legfeltűnőbb jele talán a 2002 végére elkészült Nemzeti Fejlesztési Terv stratégiája, és különösen az ennek részét képező Humán erőforrás-fejlesztési Program. Az irányítási viszonyokat a jövőben jelentős mértékben alakíthatja a közösségi szintű politikai koordináció megjelenése az oktatás területén az Európai Tanács 2000. évi lisszaboni ülését követően, ami 2002-re egy konkrét célkitűzésekre épülő közösségi munkatervben öltött testet (Az *európai oktatási...*, 2002). A közoktatás irányítása szempontjából várhatóan közvetlen hatása lesz annak, hogy az uniós munkatervben megjelölt három fő célkitűzés egyike az iskola nyitottabbá tétele, ami az egész életen át tartó tanulás fejlesztésének uniós programjára (Making a European..., 2001) épül, és amelynek egyik eleme a társadalmi partnerek aktív bevonása az oktatás alakításába (minderről lásd még az *oktatás társadalmi és gazdasági környezetéről* szóló 1. fejezetet). Végül érdemes kiemelni azt is, hogy a közösségi támogatási források projektformában történő felhasználása miatt előtérbe kerül a projektszemléletű irányítás, és felértékelődnek az ennek megfelelő szervezési és menedzselési technikák.

### 2.1.3. Irányítási szintek, funkciók és szereplők

A közoktatás irányítási rendszerének *szintjeit* és *szereplőit* tekintve a vizsgált időszakban a korábbiakhoz képest (Jelentés..., 2000) több említésre méltó változás történt. A legjelentősebbek (1) a regionális, azaz az országos és megyei közötti szint szerepének további erősödése, (2) a települési és megyei szint között lévő kistérségi szint felértékelődése, valamint (3) új központi szakmai intézmények megjelenése. A rendszer áttekintését szolgálja a 2.1. táblázat, amely a különböző irányítási szinteket és az azokhoz köthető fontosabb szereplőket mutatja be, ez utóbbiakat három csoportba sorolva, aszerint, hogy tevékenységük milyen alapvető irányítási funkció gyakorlásához kapcsolható. E funkciók három típusát érdemes megkülönböztetni: a politikai, érdekegyeztető és konzultatív funkció politikai célok meghatározásához és erőforrások allokálásáról hozott döntések-

hez kapcsolódik, a kormányzati, igazgatási és hatósági funkció a végrehajtói feladatokhoz és a közhatalom ellenőrző szerepének a gyakorlásához, a szakmai funkció pedig a közoktatás tartalmi feladataihoz.

### 2.1. táblázat

#### A magyar közoktatás irányítási rendszere: szintek, funkciók és szereplők

Szintek	Politikai, érdekegyeztető, konzultatív funkciók	Kormányzati, igazgatási, hatósági funkciók	Szakmai funkciók
Országos	Parlament A Parlament oktatási, tudományos, ifjúsági és sportbizottsága Országos Köznevelési Tanács és állandó bizottságai (OKNT) Közoktatás-politikai Tanács (KT) Fejlesztési és Képzési Tanács (FKT) Országos Szakképzési Tanács (OSZT) Országos Felnőttképzési Tanács (OFT) Országos Kisebbségi Bizottság (OKB) Országos Diákjogi Bizottság (ODB) Közszolgálati Érdekegyeztető Tanács (KÉT)* Közoktatási Érdekegyeztető Tanács (KÖÉT)	Oktatási Minisztérium Oktatási Jogok Biztosa Hivatala (az OM-en belül) Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpont (OKÉV – az OM közvetlen irányítása alatt) Egyéb szaktárca, különösen a Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium (FMM), az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium (ESZCSM), a Gyermek-, Ifjúsági és Sportminisztérium (GYISM), a Gazdasági Minisztérium (GM), a Belügyminisztérium (BM) és a Pénzügyminisztérium (PM)	Országos szakmai szolgáltató, kutató-, fejlesztő intézetek (Educatio Kht., KÁOKSZI, NFI, NSZI, OI, OKI, OPKM, PTMIK, Tempus Közalapítvány)**
Regionális	Regionális fejlesztési és képzési bizottságok	Országos Értékelési és Vizsgaközpont regionális egységei	Regionális Munkaerő-fejlesztő és -képző Központ
Megyei	Megyei önkormányzat és az oktatással foglalkozó bizottsága Megyei területfejlesztéssel és oktatástervezéssel foglalkozó testületek Megyei közoktatási közalapítványok kuratóriuma	Főjegyző Megyei önkormányzat oktatással foglalkozó ügyosztálya Megyei Közigazgatási Hivatal Területi Államháztartási Hivatal	Megyei fenntartású, területi funkcióval bíró közoktatási intézmények Megyei pedagógiai szakszolgálatok és szakmai szolgáltató intézmények (pl. MPI-k, nevelési tanácsadók)
Kistérségi	Feladatellátó társulások döntéshozó szervei	Intézményirányítási társulások irányító szervei	Kistérségi szinten megszervezett (pl. logopédiai) szolgáltató
Helyi	Települési önkormányzat és oktatással foglalkozó bizottsága	Jegyző Települési polgármesteri hivatal	Települési pedagógiai szolgáltató intézmények
Intézményi	Iskolaszék Diákönkormányzat	Igazgató	Nevelőtestület

\* Korábban Költségvetési Intézmények Érdekegyeztető Tanácsa (KIÉT).

\*\* A rövidítések feloldását lásd a kötet végén található rövidítések listájában.

Mivel a decentralizált hazai közoktatási térben az egyes szereplők és a különböző autonómiák között sokféle konfliktus alakulhat ki, igen nagy jelentősége van az érdekegyeztetés és a konzultáció különböző fórumainak (ezekkel a későbbiekben részletesebben is

foglalkozunk), valamint a bíróságoknak. Bírói úton történő rendezés akár az intézmények és fenntartójuk közötti viták esetében is lehetséges (pl. a pedagógiai programok elfogadásával kapcsolatos viták esetében), de ilyen úton rendezhetőek azok a konfliktusok is, amelyek közoktatási ügyekben az állampolgárok és a hatóságok között keletkeznek, vagy amelyek ugyanilyen ügyekben az önálló önkormányzatok és az állam között alakulnak ki.

## 2.2. Az egyes irányítási szintek

### 2.2.1. Országos szint

A központi irányításban a kilencvenes évtized végén jelentős változások történtek, amelyek közül az Oktatási Minisztérium (OM) felelősségének nagyfokú tágulása és átalakulása érdemli a legnagyobb figyelmet. Az 1998 utáni kormányváltást követően e tárcára ruházták rá az oktatásért és képzésért való ágazati felelősség egészét (beleértve ebbe a felnőttoktatás nem iskolarendszerű részének, így a munka-erőpiaci képzéseknek a felügyeletét is), valamint a felügyeleti jogot a tudományos kutatás és technológiai fejlesztés területe felett. Ugyanakkor elkerült innen a kultúráért, a közművelődésért és a médiakérdésekért való felelősség. Ily módon az oktatási tárca jellege és szerepe teljes mértékben átalakult: ezek a változások azt eredményezték, hogy erősödött az oktatási szektornak a gazdaság és gyengült a kultúra alrendszeréhez való kötődése. A tárca szerepét ebben a periódusban meghatározta az is, hogy a kormányban a foglalkoztatáspolitikának nem volt önálló és erős képviselője. A 2002. évi kormányváltást követően az emberi erőforrások fejlesztéséért való felelősség részben az akkor újonnan létrehozott Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztériumhoz került át, így az OM-től ehhez a főhatósághoz helyeződött át a felügyeleti jog például az iskolarendszeren kívüli felnőttoktatás, valamint a Nemzeti Fejlesztési Terv Humánerőforrás-fejlesztési Programjának koordinációja felett.

#### 2.2.1.1. A központi ágazati irányítás

A magyar közoktatás központi irányításának továbbra is fontos jellemzője, hogy minisztériumi szinten viszonylag kevés *közvetlen igazgatási*, ugyanakkor sok *szabályozási és fejlesztési* feladat jelenik meg. A miniszter nem utasíthatja közvetlenül sem az iskolafenntartókat, sem az intézményeket. A felelősség törvényi szabályozása arra kényszeríti, hogy elsősorban stratégiai irányító szerepet töltsön be, és az ágazati célok elérésére indirekt szabályozó eszközöket alkalmazzon. A közoktatási feladatok ellátásával kapcsolatos helyi törvénysértések megszüntetése érdekében például (az önkormányzati törvény felhatalmazása alapján) a megyei közigazgatási hivatalnál kezdeményezheti eljárás indítását, és – amennyiben ez nem vezet eredményre – az Állami Számvevőszéknél, az Alkotmánybíróságon, illetve a bíróságnál indíthat közvetlenül eljárást.

A közoktatási törvény 1999-ben történt módosítása jelentősen bővítette az oktatási miniszter ágazati felelősségét, és számos új feladatot határozott meg a számára:<sup>1</sup> például

<sup>1</sup> 1999. évi LXVIII. törvény a közoktatásról szóló 1993. évi törvény módosításáról, 44. § (2)–(6) bekezdés, 45. § (1)–(2) bekezdés, 46. § (1)–(2) bekezdés.

a pedagógus-továbbképzés programjainak jóváhagyásával, a területfejlesztéshez kapcsolódó oktatáspolitikai alakításával, a Munkaerő-piaci Alap szakképzési alaprészének kezelésével, a területi tervezéssel, a tankönyvvé nyilvánítással és a pedagógiai rendszerek fejlesztésével kapcsolatban. A 2002-es kormányváltást követően a miniszteri felelősség terjedelme tovább bővült, ugyanakkor újabb elemek kerültek a társadalmi partnerekkel történő felelősségmegosztás körébe (pl. az OKNT tantervi kérdésekben visszakarta 1999-ben elveszített vétőjogát). A közoktatási törvény 2003. évi módosítása a miniszter számára több új feladatot határozott meg (ilyen például a minőségfejlesztés rendszerét, illetve a hátrányos helyzetű és roma gyermekek oktatását támogató országos szolgáltató rendszer létrehozása és működtetése), korábbi feladatokat pedig jelentősen gazdagított (ilyen a pedagógiai fejlesztés körében a korábban gyakran „alternatívának” tekintett új pedagógiai megoldások – például a projekt módszer vagy az erdei iskola – kidolgoztatása és elterjesztésük támogatása).<sup>2</sup>

A vizsgált időszakban a szűkebb közoktatási szakterület központi irányításában is történtek kisebb-nagyobb változások. A közvetlen felügyeletet továbbra is egy helyettes államtitkár látja el, akinek a vezetése alatt a saját titkárságán kívül több főosztály is működik. Közvetlenül a 2002. évi kormányátalakítást megelőzően a közoktatási szakterületen három főosztály volt: a Közoktatás-fejlesztési és Értékelési, a Tanügy-igazgatási és a Közoktatási és Kisebbségi Kapcsolatok Főosztálya. Az első feladata a tartalmi szabályozás és fejlesztés, valamint az értékelési és vizsgarendszer fejlesztésére terjedt ki, a másodiké a közoktatás területét szabályozó joganyagok előkészítésére és a hatósági ügyek intézésére, a harmadiké pedig az iskolafenntartókkal, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségi oktatással kapcsolatos feladatok ellátására, továbbá a közoktatás társadalmi kapcsolatainak gondozására (ezen belül az országos szintű konzultatív testületek titkársági feladatainak az ellátására). A 2002-es kormányváltást követően a szervezeti felépítés némileg változott: a főosztályok száma kettőre csökkent (*Közoktatás-fejlesztési és Tanügy-igazgatási*), a megszűnt Közoktatási és Kisebbségi Kapcsolatok Főosztálya társadalmi kapcsolatokkal összefüggő feladatait a *Közoktatási Helyettes Államtitkár Titkársága*, az önkormányzatokhoz kötődőeket a Tanügy-igazgatási Főosztály, a nemzetiségekkel kapcsolatosakat pedig a közigazgatási államtitkár felügyelete alatt működő *Nemzetiségi és Etnikai Oktatási Főosztály* vette át.<sup>3</sup>

Fontos hangsúlyozni, hogy számos olyan közoktatással kapcsolatos kormányzati feladat van, amelyekért a szaktárcán belül nem a közoktatásért, hanem más területekért felelős (helyettes) államtitkárok ellenőrzése alatt működő szervezeti egységek a felelősek. Ezek a területeken a közoktatási szakterület csak velük együttműködve tudja megoldani a feladatait. Így különösen említésre érdemes (a) a közoktatási statisztikai rendszer működtetése és fejlesztése, amely a gazdasági helyettes államtitkár irányítása alatt működő *Közgazdasági Főosztály* feladata, (b) a közoktatási informatikai rendszerek fejlesztése és működtetése, amely a közigazgatási államtitkár ellenőrzése alatt működő – egy miniszteri biztos által felügyelt – *Informatikai Főosztály*hoz tartozik, (c) a nemzetközi kapcsolatok, ezen belül különösen az Európai Unióval és az uniós felkészüléssel kapcsolatos feladatok, amiben meghatározó szerepe van a nemzetközi helyettes államtitkár irányítása alatt

<sup>2</sup> 2003. évi LXI. törvény a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény módosításáról, 65. §.

<sup>3</sup> Az Oktatási Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzata, 2003. január 1.

lévő egységeknek, mindenekelőtt a *Nemzetközi Együttműködési és Fejlesztési Főosztálynak*<sup>4</sup>, (d) a tanárképzés szabályozása és fejlesztése, amely a Felsőoktatási Helyettes Államtitkár irányítása alatt működő *Felsőoktatási Főosztály* reszortja, és (e) végül, de nem utolsósorban, az iskolarendszerű szakképzés területei, amelyek felügyelete a szakképzési helyettes államtitkár ellenőrzése alatt működő *Szakoktatási és Szakképzési Főosztály*, illetve a *Szakképzés-fejlesztési és Elemzési Főosztály* feladata. A közoktatás kérdéseivel a minisztériumon belül akár részben illetékességből, akár eseti politikai érdeklődéstől vezetve gyakran foglalkozik a tárca parlamenti képviselőjét ellátó *politikai államtitkár*, valamint a belső szervezeti ügyeket és tárcaközi kapcsolatokat is felügyelő *közigazgatási államtitkár*. Bizonyos kiemelt területek irányítását időszakonként vagy tartósan közvetlenül a miniszter vagy a közigazgatási államtitkár felügyelete alatt működő *miniszteri biztosok* látják el. Az oktatási jogok védelme mellett ilyen volt 2003 elején az oktatási beruházások szervezése, az informatikai fejlesztés és a hátrányos helyzetű és roma gyermekek integrációjának segítése. A közoktatás eredményes irányítása tehát azt feltételezi, hogy valamennyi államtitkár, helyettes államtitkár és miniszteri biztos között folyamatos és intenzív együttműködés legyen.

A kilencvenes évtized végén a közoktatás központi irányításában bekövetkezett változások között az egyik legjelentősebb a megyei szint feletti regionális egységekkel is rendelkező új igazgatási szervezet, az *Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpont* (OKÉV) létrehozása volt. Az OKÉV feladatairól szóló kormányrendelet<sup>5</sup> értelmében a szervezet legfontosabb teendője a közoktatás értékelési, mérési és vizsgarendszerével összefüggő feladatok ellátása, működtetése. Ezen belül például miniszteri intézkedés alapján országos és térségi szakmai ellenőrzést és értékelést szervezhet, illetve a fenntartók, intézmények, kisebbségi önkormányzatok kérésére önkormányzati és intézményi szintű szakmai ellenőrzést végezhet. Az OKÉV bizonyos esetekben – amennyiben a fenntartó e feladatának nem tesz eleget – intézményi szintű szakmai ellenőrzést is kezdeményezhet (az értékeléshez és ellenőrzéshez a működését szabályozó rendelet értelmében az OKÉV-nek szakmai irányelveket kell kidolgoznia). A tartalmi szabályozással és vizsgáztatással kapcsolatban ehhez a szervezethez került az összes olyan hatósági jellegű jogosítvány, amelyek a tantervekre és az érettségi vagy alapképzési vizsgákra vonatkozó újabb jogszabályokból vagy szakmai koncepciókból fakadtak (pl. a kerettantervektől eltérő helyi tantervek és új vizsgatantárgyak akkreditálásával vagy az országos standard feladatbank működtetésével kapcsolatos feladatok). E szervezet felelőssége lett továbbá az országos szakértői és vizsgáztatói névjegyzék gondozása, az ezzel kapcsolatos kérelmek elbírálása és a névjegyzék közzététele. Bizonyos feladatok, amelyeket a jogi szabályozás eredetileg ide telepített, végül is nem ide, hanem máshova kerültek (ilyenek tekinthető például az országos minőségbiztosítási programmal kapcsolatos feladatok egy része). Ugyanakkor a szaktárca egyetlen területi szerveként a vizsgált időszakban e szervezetre számos olyan teendő rakódott rá, amelyek eredeti céljától (a közoktatási értékelési és vizsgarendszer működtetése) távol álltak. Így például feladatokat kapott a helyi és megyei közoktatási tervezéssel, a statisztikai adatszolgáltatással, valamint a regionális emberierőforrás-fejlesztéssel kapcsolatban (ez utóbbiba beleértve az európai

<sup>4</sup> Az EU támogatási alapok felhasználásával kapcsolatos feladatok 2003 nyarán a közigazgatási államtitkár irányítása alá kerültek át.

<sup>5</sup> 105/1999. (VII. 6.) Korm. rendelet az Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközponttról.

uniós fejlesztési források felhasználásával kapcsolatos feladatokat is). A közoktatási törvény 2003. évi módosítása e szervezet feladataiban kisebb változásokat eredményezett.

Az előző évtized végén a központi irányítás másik kiemelkedő jelentőségű változása az oktatási ombudsmani szerepkör (hivatalos nevén az *Oktatási Jogok Biztosának Hivatala*) létrehozása volt. Az oktatási jogok biztosja – akinek feladata az Alkotmányban és más jogszabályokban meghatározott szülői, gyermek-, tanulói, hallgatói és oktatói jogok védelme – a sértettek kérelmére eljárást indít abban az esetben, ha a kérelmező a bírósági eljárás kivételével valamennyi jogorvoslati lehetőségét kimerítette. A hivatal emellett tematikus vizsgálatokat is végezhet, illetve eljárást indíthat, ha a tudomására jutott jogsértés az állampolgárok nagyobb csoportjának okoz jogsérelmet, vagy annak közvetlen veszélyét idézi elő. Tapasztalatairól évente beszámolót készít, amelyet a miniszter az Oktatási Közlönyben közzé tesz, és ez bárki által olvasható az OM honlapján (*Az Oktatási Jogok...*, 2001;2002). Az ilyen módon biztosított szakmai nyilvánosság ismertté teheti a jogsérelmeket, és ezzel segítheti az alapvető oktatási jogok megismertetését. A hivatal létrehozásáról szóló rendelet<sup>6</sup> értelmében az új szervezet a miniszternek közvetlenül alárendelve végzi tevékenységét, függetlenül a szaktárca apparátusától. Függetlensége természetesen nem hasonlítható össze a parlamentnek alárendelt ombudsmanokéval.

### 2.2.1.2. Ágazatközi együttműködés

Az oktatási tárca feladat- és hatáskörének nagyfokú bővülése ellenére megmaradt a közoktatási szakterület irányításának az a hazai sajátossága, hogy a központi felelősség több tárca között oszlik meg. Nem módosult például a *belügyi tárca* közoktatással kapcsolatos viszonylag erős felelőssége, hiszen a közoktatás igazgatása változatlanul az önkormányzati közigazgatás rendszerébe integrált, illetve a közoktatás állami finanszírozása továbbra is beleépül az önkormányzatok általános támogatási rendszerébe. Változatlan jelentősége van az oktatási és a *pénzügyi tárca* együttműködésének is. Mivel a finanszírozási eszközök alkalmazásának a helyi és az intézményi szintű közoktatási folyamatok befolyásolásában továbbra is nagy jelentősége van, az Oktatási Minisztériumnak közvetlenül és aktívan részt kell vennie a közoktatást érintő pénzügyi szabályozók kidolgozásában. Igaz, ennek az együttműködésnek az intenzitását nyilván nagymértékben csökkentette a 2001–2002. évekre elfogadott kétéves költségvetés, hiszen emiatt 2001 végén nem volt szükség a normatívák újratárgyalására. Kiemelt jelentősége van a *foglalkoztatási és szociális politika végrehajtásáért felelős tárcákkal* való együttműködésnek, különösen az oktatás és a munkaerőpiac közötti kapcsolatot érintő területeken, valamint a leszakadó, hátrányos helyzetű fiatalokkal való foglalkozás területén. Az oktatást érintő fontos jogkörei vannak a *Gyermek-, Ifjúsági és Sportminisztériumnak* is. Mivel a környezetvédelmi politika egyre fontosabb eszközének tekinti az oktatást, ezen belül az iskoláskorú fiatalok nevelését, növekszik a kooperáció jelentősége a *környezetvédelmi főhatósággal* is.

Az ágazatközi együttműködés szempontjából azonban a vizsgált időszakban kétségtelenül a *gazdasági tárcával*, a *Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztériummal* és a *PHARE-ügyekért felelős hatósággal* való együttműködés erősödésének volt kiemelkedő jelentősége: ezek voltak azok a szervek, amelyek kulcsszerepet játszottak az európai uniós csatlakozással összefüggő fejlesztési programok előkészítésében (*Balázs-Forgács*, 2002). A kormányváltást megelőzően a Gazdasági Minisztérium feladata volt például

<sup>6</sup> 40/1999. (X. 8.) sz. OM rendelet.



annak a középtávú gazdaságpolitikai stratégiára épülő, átfogó *fejlesztési tervnek* a kidolgozása, amelynek része az emberi erőforrások, így az oktatás fejlesztése is. E terv kidolgozása feltétele annak, hogy az EU-hoz való csatlakozás után Magyarország bekapcsolódhasson az uniós fejlesztési programokba, és hozzáférhessen az oktatás fejlesztését is szolgáló Strukturális Alapokhoz. Emellett ez a tárca felelt az oktatás szempontjából is meghatározó fontosságú nemzeti foglalkoztatási stratégia kidolgozásáért. A kormányváltást követően a Nemzeti Fejlesztési Terv kidolgozásáért és az uniós támogatások koordinálásáért való felelősség a Miniszterelnöki Hivatal keretein belül megszervezett *Nemzeti Fejlesztési Terv és EU-Támogatások Hivatalához* került. A közeljövőben új helyzetet jelenthet az, hogy az Európai Unió a tagállamok nemzeti foglalkoztatási programjainak a koordinálásában a korábbinál jóval nagyobb szerepet adott az oktatással foglalkozó szaktárcaknak, illetve még inkább az, ha a korábban meghozott döntéseknek megfelelően elkezdődik a nemzeti oktatáspolitikai stratégiák uniós összehangolása (erről lásd még az *oktatás társadalmi és gazdasági környezetéről szóló 1. fejezetet*). Az intenzívebbé váló nemzetközi kooperáció és különösen az európai integrációra való felkészülés miatt növekszik a szerepe a *külsügyi tárccával* való együttműködésnek is.

Az egyéb közszolgáltatási területekhez hasonlóan a közoktatásban is fontos szerepe van az *Állami Számvevőszéknek*, amely a közpénzek felhasználásának jogszerűsége mellett hatékonysági vagy eredményességi szempontból is vizsgálhatja az ágazati politika számos elemét és a közoktatás szinte valamennyi intézményi szereplőjét. E tekintetben említésre méltó az a vizsgálat, amelyet az Állami Számvevőszék a közoktatási szakmai szolgáltatásokra biztosított állami támogatások témájában folytatott 2001/2002-ben.

### 2.2.1.3. A közoktatás statisztikai és információs rendszere

A közoktatási rendszer eredményes irányítása csak úgy lehetséges, ha létezik olyan, megbízható módon működő statisztikai és információs rendszer, amely a döntéshozók számára biztosítani tudja a szükséges információkat. Szakértői elemzések szerint (*Sugár, 1997; Fejes, 2002*) a kilencvenes években a korábbról örökölt közoktatás-statisztikai és információs rendszer lényegében alkalmatlannak bizonyult a közoktatás helyi és intézményi szintű folyamatainak megbízható nyomon követésére. A közoktatási statisztikai adatgyűjtések mögött, amelyeket a hagyományok és a gyakran változó döntéshozói igények határoztak meg, nem állt egységes fogalmi, értelmezési rendszer és erre épülő koherens statisztikai koncepció. A közoktatási rendszerben zajló folyamatokról gyűjtött adatok különböző statisztikai adatbázisokban voltak megtalálhatók, illetve egy részüket csak eseti adatkéréssel lehet beszerezni. A különböző közoktatás-statisztikai adatbázisok összekapcsolása a megfelelő intézményi azonosítók hiánya, a fogalmak eltérő meghatározása és a különböző adatgyűjtések eltérő rögzítési logikája miatt nem volt lehetséges. Különösen hiányzott egy olyan megbízható intézményregiszter, amely tartalmazza a közoktatás intézményeinek legfontosabb adatait. Tisztázatlanok maradtak olyan alapvető fogalmak, mint amilyen például a *közoktatási intézmény* (ez a fogalom keveredett a szakfeladattal, így az egyszerre többféle szakfeladatot is ellátó intézmények, amelyek száma az évtized folyamán folyamatosan nőtt, annyiszor kerültek számbavételre, ahány feladatot elláttak, amivel lehetetlenné vált a közoktatási intézmények tényleges számának meghatározása). A rendszer nem volt már képes számos, a közoktatás finanszírozása szempontjából alapvető információ biztosítására sem, és nem elégítette ki a nemzetközi adatszolgáltatás folyamatosan fejlődő igényeit (például nem tudott adatokat nyújtani a tanulói és a pedagóguslétszámok megoszlásáról programok és évfolyamok, illetve nem

és kor szerinti bontásban). Mindezek miatt, több évig tartó szakmai előkészítés után, a kilencvenes évtized végén a közoktatás-statisztika átfogó reformjára került sor.

A reform a közoktatási törvény végrehajtásáról rendelkező kormányrendelet 1999. évi módosításával<sup>7</sup> párhuzamosan indult el. A kormányrendelet rendelkezett a Közoktatás Információs Rendszerének (KIR) létrehozásáról, és a közoktatási intézmények számára kötelezővé tette az ebbe való bejelentkezést. Az ily módon létrejött intézménytörzsnek nevezett adatbázisba bekerülve minden egyes közoktatási intézmény új, az Oktatási Minisztérium által meghatározott azonosító számot kapott (OM-azonosító). Az új közoktatás-statisztikai adatgyűjtési rendszert (amelyet KIR-STAT-nak neveztek el) a KIR rendszerével együtt, vele párhuzamosan dolgozták ki, és a 2000/2001-es tanévben vezették be. E rendszer struktúrája alapvetően eltért a korábitól: a közoktatási folyamatok megfigyelésére komplex kérdőívrendszert fejlesztettek ki, amelyben a megfigyelés egysége a közoktatási intézmény lett, függetlenül attól, hogy hány és milyen közoktatási feladatot látott el. Az intézményi kérdőív tartalmazta mindazokat az információkat, melyek az adott intézményre általánosan jellemzőek voltak: pl. az ellátott feladatokra, a fenntartóra, az intézmény gazdálkodási formájára és a személyi-tárgyi feltételrendszerre vonatkoztak. Az intézményi kérdőívhez kapcsolódtak az ún. feladatellátási lapok, amelyekből annyi volt, ahány szakfeladatot ellátott az adott intézmény. A feladatellátási lap az adott konkrét szakfeladatra (pl. általános iskolai vagy szakiskolai oktatás, alapfokú művészetoktatás stb.) jellemző legfontosabb adatokat tartalmazta (pl. az adott feladathoz tartozó tanulói és pedagóguslétszám). A különböző feladatellátási lapokhoz kapcsolódott egy-egy tanulói kérdőív is.

Az új rendszer a korszerű információtechnológia alkalmazására épül, azaz a számítógéppel és hálózati kapcsolattal rendelkező intézmények az elektronikus kérdőívet az interneten keresztül közvetlenül tölthetik le, és az adatokat elektronikus formában juttathatják vissza a feldolgozó intézménynek. A statisztikai adatok gyűjtésével és feldolgozásával az oktatási tárca korábban a Központi Statisztikai Hivatalt, később az Educatio Társadalmi Szolgáltató Kht. Közoktatási Információs Irodáját bízta meg. Az új statisztikai és információs rendszerbe az intézményi adatbázis és a KIR-STAT mellett egyéb adatgyűjtési elemeket is beépítettek, amelyek közül a legismertebbek a tankönyvi információs rendszer, a közoktatási szakértői adatbázis, valamint az alap- és középfokú oktatás közötti átlépés szabályozását és vizsgálatát szolgáló, a 2000. évben létrehozott Középiskolai Felvételi Információs Rendszer (közismert nevén KIFIR).

Az új rendszer nemcsak a közoktatási statisztika szempontjából érdemel figyelmet, hanem amiatt is, hogy megteremtett egy korábban nem létező, új elektronikus nyilvánosságot. Az adatokhoz a Sulinet-honlapon (<http://www.sulinet.hu/>), illetve a Közoktatási Információs Rendszer önálló honlapján (<http://www.kir.hu/>) lehet hozzáférni. Itt nemcsak a kérdőívek és a kitöltési útmutatók tölthetők le, hanem az adatok is megtekinthetők, illetve változások esetén az érintettek számára – megfelelő eljárás keretében – közvetlenül módosíthatóak. A rendszer egyik kiépülőben lévő, 2003 elején adatokkal még kevésbé feltöltött, ám gyorsan fejlődő eleme a Sulinet-honlapon keresztül bárki számára hozzáférhető *iskolai adattár* (<http://www.sulinet.hu/intadmin>), amelyet az intézmények önkéntes alapon folyamatosan frissíthetnek. Ez olyan, az intézmények szakmai működéssel kapcsolatos információkat is tartalmaz, mint a pedagógiai program legfontosabb

---

<sup>7</sup> 196/1999. (XII. 21.) Korm. rendelet.

célkitűzései, az iskolában szervezett legfontosabb tanórán kívüli foglalkozások vagy az iskola elmúlt két évben elért legfontosabb tanulmányi és más szakmai eredményei.

Érdeemes hangsúlyozni, hogy a korszerű informatikai eszközök alkalmazására épülő új rendszer bevezetése korántsem volt problémamentes, és bizonyos igényeket jelenlegi formájában sem képes még kielégíteni. Az adatok feldolgozása során az első évben az informatikai rendszerben működési zavarok jelentkeztek, és számos iskolában nehézségeket okozott a korábbinál bonyolultabb kérdőívek kitöltése. Emiatt a 2000/2001-es tanévben nem sikerült minden intézményről megbízható adatokat begyűjteni, aminek következtében az erről a tanévről szóló országos adatok csak nagy késéssel jelentek meg, és bizonyos részletező adatok nem a valóságos elemi adatok összesítésén, hanem becslésen alapultak. A rendszer – csakúgy, mint a reform előtti hagyományos statisztikai adatgyűjtés – nem képes egyértelmű létszámadatokat nyújtani többek között a különböző oktatási szinteken dolgozó pedagógusokról, és nem tudja pontosan követni a tanulói mozgásokat sem. Így nem tud megfelelő információt szolgáltatni a pedagógus-munkaerő fluktuációjáról vagy a tanulók lemorzsolódásáról.

A különböző – pénzügyi, foglalkoztatási stb. – adatoknak a közoktatási adatokkal való összekapcsolása sok esetben továbbra sem megoldott, ami nagymértékben nehezíti a közoktatási döntések megalapozását szolgáló elemzések készítését. Mint az iskolai adattárral kapcsolatban említettük, lassan folyik az új rendszer adatokkal való feltöltése is, aminek egyik oka az adatgazda intézmények érdekeltségének a gyengesége.

## 2.2.2. Területi szint

A kilencvenes évek eleje óta magyar közoktatás-irányítási rendszer fontos jellemzője a területi szintű felelősség viszonylagos gyengesége. E tekintetben a vizsgált időszakban történt legjelentősebb változás az előző részben bemutatott OKÉV regionális irodáinak a létrehozása, és ezzel a közoktatás területi irányítási szintjeinek megkettőződése egy alsóbb (megyei) és egy felsőbb (regionális) szintre. Ezen szervezeti változás eredményeként a korábban létező, képvisleti (önkormányzati) alapon szerveződő megye és a korábban ugyancsak létező, megyei szinten megszervezett közigazgatási hivatalok mellett létrejött egy olyan felsőbb területi (regionális) irányítási szint, amely dekoncentrált állami hivatalként működik, és kizárólag az oktatási ágazat ügyeivel foglalkozik. A közigazgatási hivatalok mellett léteznek még más olyan területi szintű irányítási egységek vagy szereplők, amelyeknek a közoktatással kapcsolatban is vannak vagy lehetnek feladataik (lásd 2.2. táblázat).

### 2.2.2.1. Területi közoktatás-irányítási feladatok

A területi irányítás legfontosabb szereplői továbbra is a megyei önkormányzatok, amelyeknek két kiemelkedő feladata van: egyfelől a területi szintű közoktatási szolgáltatások biztosítása, másfelől a települési szintű szolgáltatók közötti koordináció biztosítása. E két funkció miatt sajátos kettősség jellemzi a megyei önkormányzatokat: mint szolgáltatók vagy szolgáltatást szervezők pontosan olyan szerepet játszanak, és ugyanolyan jogosítványaik vannak, mint a települési önkormányzatoknak, területi koordinációs szerepkörük viszont valamilyen módon mégis a települési önkormányzatok fölé emeli őket.

A megyei önkormányzatokra hárul minden olyan feladat ellátása a közoktatásban, amelyre a törvény nem kötelezi a települési önkormányzatokat (pl. a középfokú, a speciális és a művészetoktatás biztosítása), oly módon azonban – és ez szintén fontos

## 2.2. táblázat

## A közoktatási irányítás területi szintű szereplői

Irányító szervezet	Területi szint	Politikai jelleg	Ágazati jelleg	Fő tevékenység
OKÉV regionális egységei	Regionális	Állami hivatal	Speciális ágazati	Szakmai ellenőrzés
Területfejlesztési Tanács	Megyei és regionális	Választott/képviselői	Integrált, nem ágazati	A területfejlesztési források elosztása
Regionális fejlesztési és képzési bizottságok	Regionális	Választott/képviselői	Speciális ágazati	A szakképzés-fejlesztési források elosztása
Megyei Önkormányzat	Megyei	Választott/képviselői	Integrált, nem ágazati	Szolgáltatások biztosítása és területi koordináció/tervezés
Megyei közoktatási közalapítványok	Megyei	Választott/képviselői	Speciális ágazati	Közoktatási szakmai fejlesztési források elosztása
Megyei Közigazgatási Hivatal	Megyei	Állami hivatal	Integrált, nem ágazati	Törvényességi ellenőrzés
Területi Államháztartási Hivatal*	Megyei	Állami hivatal	Integrált, nem ágazati	Pénzügyi adatszolgáltatás

\* Korábban TÁKISZ.

jellemzője a hazai közoktatási irányításnak –, hogy eközben ilyen szolgáltatásokat saját akaratukból a települési önkormányzatok is működtethetnek. Ezen túlmenően olyan területi szinten megszervezhető szolgáltatásokat is kell biztosítaniuk, mint a pedagógiai szakszolgálat és a pedagógiai szakmai szolgáltatások (ezekről részletesen lásd még később *e fejezetben*). A megyei önkormányzatok biztosítják a tanulási képességeket vizsgáló szakértői bizottságok, a korai fejlesztés és a nevelési tanácsadás működését, bár ezek közül néhányat települési önkormányzatok is fenntartanak. Valamennyi megyei önkormányzati hivatal rendelkezik ágazati szakapparátussal, amelyek – a városokhoz hasonlóan – az oktatással kapcsolatos irányítói tevékenység mellett többnyire más (kulturális, egészségügyi és szociális) irányítást is végeznek.

A megyei önkormányzatoknak kevés olyan eszköz van a kezükben, amelyekkel a települési önkormányzatok viselkedését befolyásolni tudnák. A közoktatási törvényben rájuk ruházott koordinációs és ágazati területi tervezési feladataiknak így csak akkor tudnak eleget tenni, ha megfelelő együttműködést képesek kialakítani a területükön működő helyi önkormányzatokkal. Ezek közül külön említést érdemelnek a megyeszékhelyek és a nagyobb, megyei jogú városok, amelyek a megyei önkormányzatokkal szemben komoly ellensúlyt képviselnek.

A közoktatás területi szintű irányításában szerepe van egy sor olyan állami hivatalnak, illetve testületnek, amelyek megyei vagy regionális szinten működnek. Ezek közé tartoznak a már említett OKÉV-irodák, valamint a *megyei közigazgatási hivatalok*. Ez utóbbiak végzik a települési önkormányzatok törvényességi ellenőrzését, ezen belül vizsgálják az oktatással kapcsolatos döntéseket is. A Területi Államháztartási Közigazgatási Információs Szolgálat helyett jöttek létre 2001-ben a pénzügyi információs rendszer új szervezetei, a *Területi Államháztartási Hivatalok* (TÁH), amelyek a közoktatás önkormányzati pénzügyi adatait is kezelik. Növekvő szerepe van a *területfejlesztési tanácsoknak*, amelyek megyei szinten működnek, de létrehozhatnak megyeközi, regionális testületeket is (regionális területfejlesztési tanácsokat). E tanácsoknak meghatározó szerepük van a területi infrastrukturális fejlesztést – ezen belül például az iskolák építését – szolgáló források elosztásában.

A vizsgált időszaknak a területi szintű közoktatás-irányítást meghatározó folyamatai közül különösen az a tendencia érdemel figyelmet, hogy az anyagi nehézségekkel küzdő városok a megyei önkormányzatoknak adják át középiskoláikat (erről lásd még a *közoktatás finanszírozásáról* szóló 3. fejezetet). A megyei önkormányzat köteles az ilyen iskolákat átvenni, noha nem minden esetben rendelkezik megfelelő forrásokkal ezek tartós működtetéséhez. Érdemes megemlíteni azt az új helyzetet is, amely az állami és önkormányzati irányítás közötti együttműködésben alakult ki az OKÉV megalakulásával. E szervezet területi egységei és az önkormányzati irányítás területi szervei, a megyei önkormányzatok közötti együttműködés egyelőre szűk területre terjed ki, és ez is sok esetben inkább informális, személyes kapcsolatokon keresztül zajlik (pl. érettségi vizsgaelnökök megbízása). Figyelemre méltó tendencia a regionális és kistérségi folyamatok erősödése. A szakképzés irányításában a regionális szint megerősödését jelzi a szakképzési fejlesztési források elosztásának megyei szintről regionális szintre emelése a szakképzési hozzájárulásról szóló törvény módosításának 2001. évi elfogadása nyomán.<sup>8</sup> A kistérségi együttműködést tekintve az egyes megyék között jelentős eltérések figyelhetők meg: noha ez általánosan nem jellemző, van olyan megye, ahol a települések teljes körét bevonták az ilyen együttműködési formákba.

### 2.2.2.2. A területi tervezés

A megyei szintű irányítás egyik legfontosabb közoktatási feladata a *területi ágazati tervezés*. A közoktatási törvény 1996 óta írja elő a megyei önkormányzatok számára ún. *feladatellátási, intézményhálózat-működtetési és fejlesztési terv* készítését.<sup>9</sup> E tervek a megyék területén működő önkormányzatok számára csupán ajánlást jelentenek, bár több helyen a települési önkormányzatoknak saját határozattal el kellett fogadniuk a rájuk vonatkozó részeket ahhoz, hogy hozzájuthassanak a *megyei közoktatási közalapítványok* által elosztott pénzeszközökhöz. E közalapítványok a megyei tervek megvalósításának és általában a közoktatás területi fejlesztésének egyik legfontosabb eszközt alkotják. A kilencvenes évek második felétől kezdve az alapítványokat a központi költségvetés növekvő összeggel támogatta, ily módon juttatva meghatározott forrásokat (pl. az eszközfejlesztés céljára) az iskolákhoz, illetve az iskolafenntartókhoz. A vizsgált időszakban a központi irányítás elsősorban azt várta a megyei tervezéstől, hogy segítse elő a közoktatási ellátás racionálisabb megszervezését. Emellett igényként fogalmazódott meg az is, hogy támogassa az adott térség átfogó emberierőforrás-tervezési stratégiájának kialakulását (*Balázs, 2001; 2002*).

A megyei közoktatás-tervezéssel kapcsolatban számos olyan felvetés fogalmazódik meg, amelyeket e rendszer továbbfejlesztésénél érdemes figyelembe venni. Így például (a) a megyei és egyéb tervek közötti harmonizáció alacsony szintű, (b) a közoktatási tervek nem kapcsolódnak megfelelően a területfejlesztés rendszeréhez, (c) a megvalósítás és annak értékelése nem kap kellő súlyt, (d) nem eléggé világos, hogy inkább az ellátásra irányuló operatív vagy inkább az átfogó strukturális viszonyokra vonatkozó stratégiai tervezésre kell-e a hangsúlyt helyezni, (e) a megyei tervezés nem kap kellő szintű módszertani szakmai támogatást. Érdemes hangsúlyozni, hogy a szaktárca a

<sup>8</sup> 2001. évi LI. törvény a szakképzési hozzájárulásról és a képzési rendszer fejlesztésének támogatásáról.

<sup>9</sup> 1996. évi LXII. törvény a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény módosításáról, 68. §.

vizsgált időszakban az OKÉV-ek regionális hivatalain keresztül olyan új eszközre tett szert, amely segítségével a korábbiaknál jelentősebb szerepet játszhat a megyei és regionális tervezés kialakításában.

A közoktatási törvény 1999-es előírása szerint a települési önkormányzatok által elkészített intézkedési tervek elfogadása után (erről lásd még részletesebben a *következő alfejezetet*) az önkormányzatoknak át kellett tekinteniük saját fejlesztési tervüket, és szükség szerint módosítaniuk kellett azt.<sup>10</sup> A módosításnál nemcsak a törvény által előírt új tartalmakkal (kötelező megyei feladatok ellátása, középfokú továbbtanulási lehetőségek biztosítására vonatkozó terv, önkormányzatok együttműködésének alapelvei, az intézményrendszer átjárhatóságának feltételei és biztosítékai) való kiegészítésre nyílt lehetőség, hanem arra is, hogy a települési intézkedési terveket inputként felhasználva az intézményfenntartók valóságos szándékait követő, részben alulról építkező dokumentum készülhessen. Ezt erősíti az a szabályozás is, miszerint a megyei fejlesztési tervben szerepelnie kell annak, hogy „az egyes önkormányzatok milyen módon tesznek eleget a közoktatással összefüggő feladatellátási kötelezettségüknek”.<sup>11</sup> A módosított megyei fejlesztési tervek tartalmazzák ugyan az önkormányzatok együttműködésének és az intézményrendszer átjárhatóságának *biztosítékait és feltételeit*,<sup>12</sup> ezek azonban továbbra is csak *szereződéses megoldásokkal* biztosíthatóak. Ez viszont egyfelől a *hatékony érdekegyeztetési rendszer működését*, másfelől a megkötött *megállapodások betartásának ellenőrzési lehetőségét* feltételezi. A tervezés felértékelődésével egyre erősebben érzékelhető az ehhez szükséges szakmai háttér gyengesége. A területfejlesztésen belül továbbra sem megoldott az oktatási ágazat megfelelő képviselése.

### 2.2.3. Helyi szint

A magyar közoktatás-irányítási rendszer egyik legfontosabb jellemzője a helyi (települési) szintű felelősség erőssége. A közoktatással kapcsolatos döntések legnagyobb részét az intézményfenntartó helyi önkormányzatok hozzák, azaz továbbra is rendelkeznek mindazokkal a kiterjedt irányítási jogosítványokkal, amelyeket az 1993-ban elfogadott közoktatási törvény határozott meg.<sup>13</sup> A közoktatás Magyarországon a 90-es években *helyi közszolgáltatássá* vált, ezáltal nagyszámú községi szintű önkormányzat gyakorol kiterjedt hatásköröket (Halász, 2001). A helyi döntések meghatározó módon befolyásolják a közoktatás minőségét, vagyis azt, hogy az óvodák, iskolák és kollégiumok milyen feltételek között működhetnek, s hogy az állampolgárok milyen színvonalú oktatási szolgáltatáshoz jutnak hozzá. A helyi közoktatási irányítás minősége ezért továbbra is a hazai közoktatás-politika egyik kulcsproblémája.

2001-ben a *Területi Államháztartási Hivatalok* adatai szerint 3177 helyi önkormányzat működött Magyarországon (24-gyel több, mint 1999-ben), amelyek közül 2349 tartott fent valamilyen közoktatási intézményt (lásd 2.3. *táblázat*). A korábbiakhoz képest csökkent

<sup>10</sup> 1999. évi LXVIII. törvény a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény módosításáról 42. § (1)–(2) bekezdés.

<sup>11</sup> 1999. évi LXVIII. törvény a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény módosításáról 42. § (2) bekezdés.

<sup>12</sup> 1999. évi LXVIII. törvény a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény módosításáról 42. § (1) bekezdés.

<sup>13</sup> 1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról, 85–91. §.

az intézményfenntartó önkormányzatok száma, illetve ezen belül a legalább nyolc évfolyammal működő iskolát fenntartók aránya (lásd még az *oktatási rendszerről és a tanulói továbbhaladásról* szóló 4. fejezetet). Ez azt mutatja, hogy az ezredforduló idejére a kistelepülések intézménymegtartó képessége gyengült, miközben társulási hajlandóságuk csak kismértékben növekedett (erről később még bővebben lesz szó). Az iskolák jelentős hányadát továbbra is a kisebb lélekszámú települések önkormányzatai működtetik: a 2001/2002-es tanévben a legalább nyolc évfolyammal működő általános iskoláknak csaknem 53%-át tartotta fenn 2000 lélekszámúnál kisebb település (lásd *Függelék 2.1. táblázat*). Csökkent – arányaiban figyelemre méltónak tekinthető 14%-kal – a középiskolát fenntartó önkormányzatok száma is, ami abból a korábban jelzett jelenségből következik, hogy sok város a megyei önkormányzatoknak adja át középiskoláit.

### 2.3. táblázat

A különböző szintű közoktatási feladatokat ellátó önkormányzatok száma, 1994/95, 1999/00 és 2001/02

Megnevezés	1994/95	1999/00	2001/02
Összes helyi önkormányzat	3147	3153	3177
Nem tart fenn oktatási intézményt	704	721	828
Csak tagiskolának ad helyet	n. a.	69	7
<i>Oktatási-nevelési intézményt fenntartó önkormányzatok</i>	<i>2443</i>	<i>2432</i>	<i>2349</i>
Csak óvodát fenntartó önkormányzatok	177	201	229
Csak általános iskolát fenntartó önkormányzatok	116	44	49
Általános iskolát és óvodát is fenntartó önkormányzatok	2149	2072	1849
<i>Legalább nyolc évfolyammal működő iskolát fenntartó önkormányzatok</i>	<i>1822</i>	<i>1798</i>	<i>1721</i>
Középiskolát is fenntartó önkormányzatok	223	233	200

Forrás: TÁH-adatok

#### 2.2.3.1. A helyi irányítás szerepe és a jelentősebb kihívások

A vizsgált időszakban a helyi irányítási szintet érő kihívások egy része az egész '90-es évtizedre jellemző volt. Ezek közül meghatározó a költséghatékonyság problémaköre (erről részletesebben lásd a *közoktatás finanszírozásáról* szóló 3. fejezetet). Mivel a demográfiai folyamatok alapvetően nem változtak a '90-es évek végéhez képest, azaz a gyermeklétszám folyamatosan csökkent, kiemelt feladat maradt az intézményi kapacitások minél hatékonyabb kihasználása, és ez az alapfokú oktatást követően immár a középfokú intézmények finanszírozásában is előtérbe került. Az évtized egészére jellemző, hogy a források szűkössége miatt a stratégiai tervezővel szemben mindinkább a működtető szerep került előtérbe, különösen a községi és kisvárosi önkormányzatok esetében (Drahos, 2002).

A közoktatási törvény 1999. évi módosítása előírta a fenntartók számára a közoktatási intézkedési tervek elkészítését, amihez a megyei önkormányzatok, valamint a megyei jogú városok kivételével csak korlátozottan álltak rendelkezésre a szükséges szakmai kompetenciák. A fenntartói tervezéshez is kapcsolódik, hogy az iskoláknak 2001. szeptember elsejéig módosítaniuk kellett pedagógiai programjukat. Mivel a törvénymódosítás erre az egy alkalomra felfüggesztette a pedagógiai programok jóváhagyásához szükséges kötelező szakértői szakvélemény kikérését, az önkormányzatok jelentős része – részben költségtagarékossági okokból – csak saját tudására támaszkodhatott a progra-

mok szakmai megítélése során. A központi irányítás által 1999-től kezdve meghirdetett pályázatok (SZAK, Közoktatás 2001) keretei között az önkormányzatoknak lehetőségük nyílt olyan szakértői szolgáltatások megvásárlására, amelyek kompetenciájuk bővítését szolgálták. A pályázati támogatások elnyerésében jelentős helyzeti előnyt élveztek a megyei jogú városi és a megyei önkormányzatok, amelyek megfelelő szakmai háttérrel rendelkezve képesek voltak befogadni e forrásokat, és fel tudták használni az ezekből finanszírozott tevékenységek eredményeit. A szakapparátussal nem rendelkező önkormányzatoknak az irányítás területén is meglévő hátrányát azonban kevésbé csökkentették a központi pályázatok útján hozzáférhető források, mivel esetenként sem a pályázati tudás nem állt rendelkezésükre, sem annak eldöntésére nem volt elképzelésük, hogy milyen területre, milyen szolgáltatást rendeljenek meg. A központi oktatáspolitikai egyik kiemelt célja volt 2000-től az intézményi szintű minőségfejlesztési, minőségbiztosítási rendszer bevezetése (Comenius 2000 Közoktatási Minőségfejlesztési Program), amit az OM, a szolgáltató cégek és az intézmények által kötött háromoldalú szerződések alapján kezdtek meg kiépíteni (az intézményi modell jellemzőiről lásd a későbbi *keretes írást*, továbbá az *iskolák belső világáról* szóló 6. és a *közoktatás minőségéről és eredményességéről* szóló 8. fejezetet). A program az intézményi modell bevezetésével kezdődött, amelyet nem előzött meg a fenntartói modell kialakítása és széles körben történő implementálása, ezért az önkormányzatok az elvárhatónál kevesebb érdeklődést tanúsítottak a közoktatási minőségfejlesztés, minőségirányítás iránt. A fenntartói modellek kidolgozása – bár szakértői tevékenységek eredményeképpen készültek előzetes modellek – nem fejeződött be. A közoktatási törvény 2003. évi módosítása ugyanakkor e területen jelentős változást hozhat: ez ugyanis a fenntartók számára előírta a helyi közoktatási intézményrendszer egészére vonatkozó minőségirányítási program kidolgozását.<sup>14</sup>

### 2.2.3.2. A helyi irányítás szervezeti és személyi viszonyai

A helyi irányítás feladat- és hatáskörei a vizsgált időszakban nem változtak, azokat az 1999. évi átfogó törvénymódosítás sem érintette. Bár időről időre megjelennek kezdeményezések egyes feladat- és hatáskörök átcsoportosítására (különösen a középfokú oktatás és a szakképzés vonatkozásában), eddig még nem alakult ki olyan politikai tér, amelyben ez keresztülvihetővé vált volna. Az egyes feladatok ellátásán és a hozzájuk kapcsolódó hatáskörök telepítésének problematikáján túl – bizonyos szakértői vélemények szerint – megoldatlan az önkormányzati feladatellátás kontrollja is. Elsősorban azt hangsúlyozzák, hogy az önkormányzat törvényes működéséért felelős jegyző alárendelje az öt kinevező képviselőtestületnek, így egzisztenciálisan fenyegetett helyzetbe kerülhet, ha a hatáskörét gyakorolja (*Torba, 2000*).

A helyi irányítás belső szervezeti és személyi viszonyaiban, valamint szakmai felkészültségében nem következtek be a vizsgált időszakban jelentős mértékű változások: ez településmérettől függően továbbra is igen nagy eltéréseket mutat. Egy 2001-es kutatás (*Önkormányzati adatfelvétel, 2001/2002*) adatai szerint, a kisebb községekben (3000 lakos alatt) jellemzően egyetlen személy sem specializálódik az oktatási ügyekre (*Hermann, 2002*), ezt a polgármesteri hivatal széles feladatkörei és az alacsony létszámok nem is teszik lehetővé. Oktatási referens, azaz szakfeladatot önállóan ellátó személy a 3000 és 8000 fő közötti településeken jelenik meg nagyobb arányban (48,5%), azonban e települé-

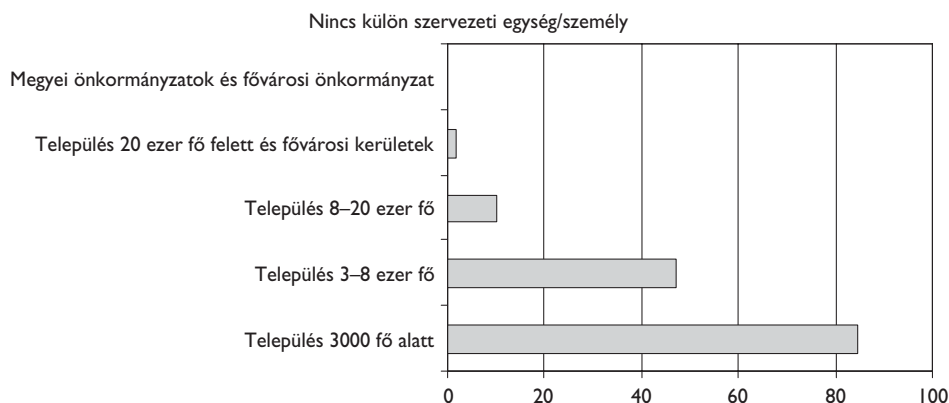
<sup>14</sup> 2003. évi LXI. törvény a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény módosításáról, 56. § (7) bekezdés.



sek közel felében sincs szakértője az oktatásügynek (lásd 2.1. ábra és Függelék 2.2. táblázat). Jellemző, hogy a közoktatásért felelős előadó további más területekért is felelős, leggyakrabban a közművelődésért (73%), és legritkábban, de még mindig igen magas arányban a szociálpolitikáért (31%), míg a csak közoktatással foglalkozó előadók aránya mindössze 6%-ra tehető. A közoktatással foglalkozók között összességében 75%-ra tehető a felsőfokú végzettségűek aránya azon önkormányzatoknál, ahol egy referens dolgozik, és valamivel több 80%-nál ott, ahol önálló szervezeti egység van (Hermann, 2002).

### 2.1. ábra

A közoktatás-igazgatási feladatok ellátásának szervezeti keretei a településnagyság függvényében, 2001/02 (%)



Forrás: Önkormányzati adatfelvétel, 2001/2002

A feltett kérdés: „A polgármesteri hivatalban kik foglalkoznak az oktatás ügyeivel? (1) egy önálló szervezeti egység (osztály, csoport, iroda stb.); (2) a közoktatásért felelős előadó (önálló szervezeti egység nélkül); (3) nincs külön szervezeti egység, sem személy az intézményen belül.”

### 2.2.3.3. A helyi tervezés

A közoktatási törvény 1999. évi módosítása előírta, hogy minden olyan önkormányzatnak, amely – önállóan vagy társulásban – legalább két intézményt tart fent feladatai ellátásához, döntései előkészítéséhez *feladatellátási, intézményhálózat-működtetési és fejlesztési tervet*,<sup>15</sup> röviden *intézkedési tervet* kell készítenie. A törvényi szabályozás egyúttal a területi és a helyi tervezés közötti együttműködést is igyekszik biztosítani azáltal, hogy kimondja: a helyi tervezés során figyelembe kell venni a megyei (fővárosi) intézkedési tervet. A helyi tervnek tartalmaznia kell (1) a kötelező feladatok ellátásának módját, (2) a nem kötelező feladatok körét, továbbá (3) „az intézményrendszer működtetésével, fenntartásával, fejlesztésével, átszervezésével összefüggő elképzeléseket”. A végrehajtást két-évenként kell értékelni és, amennyiben szükséges, felülvizsgálni. Fontos eleme a szabályozásnak, hogy a terv elkészítése során „ki kell kérni” az intézményvezetők, a szülői és diákszervezetek, a települési szintű szakszervezetek, a nem állami, nem önkormányzati intézményfenntartók, továbbá az érdekelt helyi, ha ilyen nincs, akkor az országos kisebbségi önkormányzat véleményét. E terv útján a fenntartók intézményeik felé elvárásokat

<sup>15</sup> 1999. évi LXVIII. törvény a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény módosításáról 40. §.

fogalmazhatnak meg, ilyen módon is erősítve a fenntartói és az intézményi tervezés közötti kapcsolatot. Az intézkedési tervet első alkalommal 2000. július 31-ig kellett elkészíteni,<sup>16</sup> ami így egy évvel megelőzte az intézményi pedagógiai programok törvény szerinti módosításának határidejét. A 2003 nyarán történt törvényt módosítás az intézkedési terv elkészítésének kötelezettségét kiterjesztette valamennyi önkormányzatra, beleértve ebbe azokat is, amelyek nem tartanak fenn közoktatási intézményt, továbbá olyan újabb előírásokat is megfogalmazott, amelyek a helyi és a területi tervezés összehangolását szolgálják.<sup>17</sup>

A helyi intézkedési tervek elkészítéséhez kevés módszertani segítséget kaptak az önkormányzatok, különösen a községekben nem állt rendelkezésre a szükséges kompetencia. Emiatt az elkészült dokumentumok igen különböző mélységűek és minőségűek lettek. Egy 2000 őszi a Nyugat-Dunántúlon végzett kutatás szerint (*Palotás, 2000*) a tervek kisebb hányada prognosztizálni igyekezett a következő 5-6 év várható változásait is (*stratégiai jellegű elemek*), nagyobb része csak az azonnal elvégzendő feladatokat (*intézkedések*) sorolta fel. Döntő többségükben megfeleltek annak a minimális törvényi előírásnak, hogy meghatározzák kötelező és önként vállalt feladatokat. A korábban idézett kutatás szerint (*Önkormányzati adatfelvétel, 2001/2002*) a tervezés megkezdése előtt vagy a helyzetelemzés részeként az önkormányzatok elsősorban a demográfiai folyamatokat (79%), majd a terv megvalósításnak várható költségeit vizsgálták (68%), legkevésbé (25%) pedig a munkaerő-piaci keresletet tekintették át (*Hermann, 2002*). Az intézkedési tervek konkrét tartalmáról megállapíthatjuk, hogy általában nem támogatják a 6 és 8 évfolyamos gimnáziumok kapacitásának bővítését vagy szűkítését, sőt általában nem tervezik a középiskolák programkínálatának a megváltoztatását (miközben – részben piaci, részben szülői nyomásra – az intézmények jelentős része ebben gondolkodik). Az alapfokú oktatás területén csak az önkormányzatok 15%-a számol a speciális oktatás bővítésével a gyógypedagógiai intézményekben, ugyanakkor 67% tervezi a felzárkóztató oktatás javítását az általános iskolában. Az eszközellátottságon a tervek szerint az önkormányzatok 89%-a kíván javítani, ezen belül legnagyobb arányban a kisvárosok terveiben szerepel ez a feladat (97%!)

A 8000 főnél népesebb települések – döntő többségükben városok – több mint háromnegyede már a helyi intézkedési tervek elkészítése előtt is rendelkezett valamilyen közoktatási koncepcióval, amelyeket azonban ritkán módosítottak a közben átdolgozott megyei fejlesztési tervek hatására. Míg 2001-ben a 8000 lakosnál nagyobb települések 95%-a rendelkezett intézkedési tervvel, addig az 1000–3000 fő közötti települések 45%-a azt nem készítette el. Érdemes megjegyezni, hogy a kutatás szerint van olyan 40 000 lakosnál nagyobb város is, amelyik nem dolgozott ki intézkedési tervet több mint egy évvel azután sem, hogy lejárt ennek törvényben rögzített határideje.

### **2.2.3.4. A fenntartók és az intézmények közötti kapcsolatok: értékelés és ellenőrzés**

A fenntartók és intézményeik közötti kapcsolatok fontos eleme az ellenőrzés és az értékelés. Az ellenőrzés rendszeres formában elsősorban a városokban és a pénzügyi-gazdálko-

<sup>16</sup> 1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról, 132. § (7) bekezdés.

<sup>17</sup> 2003. évi LXI. törvény a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény módosításáról, 56. § (1) bekezdés.

dási területen jelenik meg: ez a gyakorlat létezik minden olyan önkormányzatnál, ahol megfelelő pénzügyi apparátus áll rendelkezésre. A korábban idézett kutatás (*Önkormányzati adatfelvétel, 2001/2002*) szerint, a 8000 lakosnál népesebb településeken, valamint a megyei szinten az általános, a közép- és szakiskolák gazdálkodását az önkormányzatok 85-90%-a vizsgálta már 1993 és 2001 között. A fenntartói törvényességi ellenőrzés általában a *kötelezően beküldött dokumentumok* (főként SZMSZ) vizsgálatára korlátozódik.

Az adatok szerint az általános iskolákban folyó pedagógiai munkát 1993 óta legalább egy intézmény estében az 1000 főnél népesebb települések önkormányzatainak 63–91%-a értékelte, ezen belül a nagyvárosok aránya 76%, ugyanez a középiskolák esetében 62–83% (erről lásd még a *közoktatás minőségéről és eredményességéről szóló 8. fejezetet*). Középiskoláikat – több intézményre kiterjedően – legnagyobb arányban a megyei önkormányzatok értékelik (83%), némileg meglepő, hogy ugyanez az arány a nagyvárosok esetében csupán 62%. A pedagógiai munka értékelésére évente vagy két évente az általános iskolák esetében átlagosan az önkormányzatok 66%-a (legkisebb arányban a kisvárosok: 59%), a középiskoláknál 50%-uk kerít sort, ami azt jelenti, hogy a többségüknél a pedagógiai értékelés is viszonylag rendszeresnek tekinthető. A 1000 lakosnál kisebb községek önkormányzatai csak korlátozottan végeznek ellenőrzést és értékelést: amennyiben erre mégis sor kerül, 68%-uk inkább a pedagógiai munka értékelését végzi el, amely feladattal általában szakértőt bíz meg. A gazdasági tevékenység ellenőrzését általában két évente végzik: ez a középiskolák esetében 54%-ukra, az általános iskoláknál 48%-ukra jellemző, azaz átlagosan ötven százalékukról mondható el az, hogy ellenőrző, értékelő tevékenységük ezen a területen tervszerű.

Mind az általános, mind a középiskolák esetében az intézményértékelések célja a döntés-előkészítés javításához szükséges általános tájékozódás (több mint 80%), az iskola jövőjének vizsgálata (79, illetve 84%), az önkormányzati oktatási tervezéshez, programalkotáshoz szükséges információ gyűjtése, valamint személyi döntések (52, illetve 57%) – intézményvezető kinevezés – megalapozása volt. Érdemes megjegyezni, hogy a szülők tájékoztatása céljából az általános iskolák esetében az önkormányzatok 51%-a, a középiskoláknál pedig csupán 40%-uk végez szakmai értékelést. Ugyancsak figyelemre méltó, hogy a költségvetési források elosztása érdekében is csak alig 50%-uk értékeli intézményeit, ami azt látszik bizonyítani, hogy a rendszeresnek tekinthető pénzügyi-gazdálkodási ellenőrzés inkább csak a törvényességi ellenőrzést szolgálja, és kevésbé van összefüggésben az oktatás szakmai céljaival. Mind az általános, mind a középiskolák esetében az értékelést leggyakrabban az iskolai önértékelés segítségével végzik az önkormányzatok, amely lényegében az intézményi beszámolókon alapszik, a tantárgyi tesztek ritkábban használják fel. A szülői elégedettségre alapozott értékelést mindkét iskolatípus esetén az önkormányzatok körülbelül egyharmada alkalmazta.

Az intézményértékelést a középiskolai oktatásban az önkormányzatok számára leggyakrabban profitorientált szakértői cégek végzik (68%), ebbe a közigazgatási szervek közvetlenül nem kapcsolódnak be. Az önkormányzati szakmai szolgáltató szervezetek közreműködésére, illetve a szaktanácsadók véleményére mindkét iskolatípus esetén az önkormányzatok kevesebb mint 40%-a tart igényt az értékelés területén. A vizsgált időszakban az intézményértékelés elterjedésében fontos szerepet játszottak a korábban már említett „SZAK”-pályázatok, amelyek keresletet teremtettek az e területen megjelenő szakértői vállalkozások szolgáltatásai iránt. A különböző koncepcióval rendelkező cégek ugyanakkor több helyen váltották egymást, és legtöbbször nem tudták vagy nem akarták felhasználni a korábbi információkat, hanem előlről kezdték a munkát. Figyelemre méltó

jelenség, hogy a felhalmozódó tapasztalatokat a megrendelő önkormányzatok – elsősorban a városok – egymás között folyamatosan cserélik. Az intézményértékelés területén jelentős változást hozhat a közoktatási törvénynek az a 2003. évi módosítással elfogadott új rendelkezése, amely a fenntartók számára kötelezően előírta, hogy négyévenként legalább egy alkalommal ellenőrizték a közoktatási intézmények gazdálkodását, működésük törvényességét és hatékonyságát, valamint a szakmai munka eredményességét.<sup>18</sup>

### 2.2.3.5. Településközi együttműködés, társulások

Noha mérethatékonysági szempontból kívánatos lehetne a kistelepülések intézményeinek összefogása, és ez a vizsgált időszakban oktatáspolitikai prioritássá is vált, a települések társulási és együttműködési hajlama továbbra is gyenge. Az ún. *társulási törvény*<sup>19</sup>, valamint a közoktatási törvény 1999. évi módosítása<sup>20</sup> kialakították azokat a jogi kereteket, amelyek korábban hiányoztak a szabályozásból. A közoktatási törvény módosítása előírta, hogy a társulási szerződésnek rendelkeznie kell a közösen vállalt feladatok ellátásának költségmegosztásáról, ezzel is jelezve, hogy az egyébként is forráshiányos kistelepülési önkormányzatok együttműködése mely kérdésekben akadhat meg a legkönnyebben (*Drahos, 2002*). A társulási törvény egyebek mellett elhárította a közoktatási együttműködésnek, a társulások létrejöttének egyik korábbi akadályát azáltal, hogy szabályozta az érintett települések testületeinek, polgármestereinek a társulás utáni új szervezeti formájában a felelősségi és hatásköreit (*Tóth A., 2002*).

A társulások létrejöttében meghatározó szerepet játszanak a különböző ösztönző eszközök (*Halász, 2000*). Ezek egyik formája a pénzügyi támogatás, aminek a vizsgált időszakban többféle formája volt megfigyelhető (1) a bejáró gyermekek utáni normatíva, (2) a már működő intézményfenntartó társulás intézményébe járó gyermekek utáni kiegészítő támogatás, (3) az 1100 fő alatti kistelepüléseknek adható, kiegészítő normatíva négyeszerese, amelyet azok a települések vehetnek igénybe, ahol az 1–4. évfolyamot helyben, míg a felső tagozatot társulásban működtetik.

A bejárók tanulók után 2001-ben és 2002-ben egyaránt 14 000 Ft kiegészítő normatív támogatás járt, míg az intézményfenntartó társulások óvodáiba és iskoláiba járó tanulók után mindkét évben 20 000 Ft kiegészítő normatíva volt igénybe vehető. A 2003. évi költségvetési törvény<sup>21</sup> a fenti előírásokat változatlanul hagyta, így a társulást ösztönző források lényegében a 2000. év szintjén befagytak. A vizsgált időszakban a társulások száma nem változott lényegesen (lásd 2.2. ábra és Függelék 2.3. táblázat).<sup>22</sup>

Az együttműködést gátló tényező, hogy viszonylag kevés, a kistérségi társulások számára előnyös és adaptálható modell áll rendelkezésre. Ezek közé tartoznak például az alapellátás kistérségi megszervezéséhez kapcsolódó, a megyei fejlesztési tervek és támogatás alapján létrehozott és/vagy kistérségi referenci hálózatot működtető önkormányza-

<sup>18</sup> 2003. évi LXI. törvény a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény módosításáról, 70. § (1) bekezdés.

<sup>19</sup> 1997. évi CXXXV. törvény a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről.

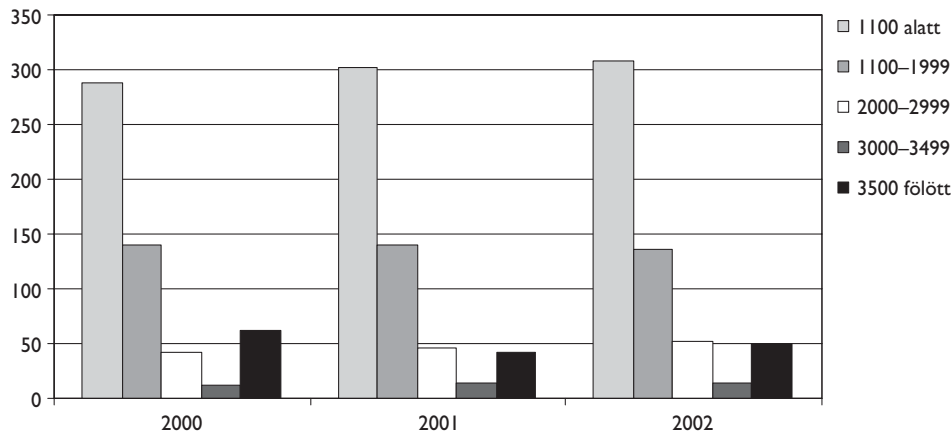
<sup>20</sup> 1999. évi LXVIII. törvény a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény módosításáról 42. §. (4) bekezdés.

<sup>21</sup> 2002. évi LXII. törvény a Magyar Köztársaság 2003. évi költségvetéséről.

<sup>22</sup> Az adatok vonatkozásában a TÁH-adatbázis alapján eltérő számokat kapunk. 2001-ben például 623 társulást tartottak nyilván, ami az eltérő fogalmi rendszerből adódik. Mivel e társulások mindegyike intézményt tart fent, így az OM-azonosító alapján a KIR-STAT-adatokat tekinthetjük meghatározónak.

## 2.2. ábra

A közoktatási intézmények működtetésére kiterjedő társulások száma, 2000–2002



Forrás: KIR-STAT adatok alapján Tóth András számításai

ti társulások (*Jelentés..., 2000*). Egy, a kistérségi együttműködésben előljáró Borsod-Abaúj-Zemplén megyében végzett kutatás (*Kutatási zárójelentés..., 2000*) azt mutatta, hogy a társulás szempontjából stratégiai fontosságú és a résztvevőknek valódi előnyöket kínáló területek a következők: (1) a pedagógiai programok összehangolása, (2) a közös kínálat-tervezés és (3) a munkaerő összehangolt foglalkoztatása. E területeken azonban a valóságos együttműködés és annak szabályozása gyenge vagy nem létező (*Drahos, 2002*).

#### 2.2.4. Intézményi szint

Az intézményi szintű irányítás jogi keretei a kilencvenes évek második felében kevésbé változtak. Szakmai-pedagógiai és működési vonatkozásban valamennyi lényeges döntési jogosítvánnyal továbbra is a nevelőtestület rendelkezik. Döntési hatásköre kiterjed a nevelési/pedagógiai program, a szervezeti és működési szabályzat, illetve a házirend elfogadására, a tanulók magasabb évfolyamra lépésének megállapítására, a tanulók fegyelmi ügyeiben való döntésre, az éves munkaterv elkészítésére, az intézmény munkáját értékelő beszámoló elfogadására, továbbá a vezetői pályázat véleményezésére.<sup>23</sup> Érdeemes persze hangsúlyozni, hogy a nevelőtestületi döntések nyomán elfogadott dokumentumok hatályba lépéséhez az esetek jelentős részében fenntartói jóváhagyás is kell (a közoktatási törvény 2003. évi módosítása ezek közé beemelte a házirendet is, megerősítve ennek szerepét az intézményi működés szabályozásában).<sup>24</sup> A széles körű jogosítványokkal szemben az intézményvezetők hatásköre viszonylag szűk, ugyanakkor feladataik igen tág körűek. A közoktatási törvény értelmében az intézmény vezetője „felelős az intézmény szakszerű és törvényes működéséért, a takarékos gazdálkodásért, gyakorolja a munkáltatói jogokat”.<sup>25</sup> Ez a szabályozás a vezetést arra készíti, hogy folyamatosan

<sup>23</sup> 1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról, 57. § (1) bekezdés.

<sup>24</sup> 2003. évi LXI. törvény a közoktatásról szóló 1993. évi törvény módosításáról, 70. § (2) bekezdés.

<sup>25</sup> 1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról, 54. § (1) bekezdés.

egyeztessen a tantestülettel, hiszen stratégiai kérdésekben csupán előkészítői jogokkal (előterjesztés), illetve a feltételek megteremtésének kötelezettségével (pl. munkáltatói és gazdálkodási jog) rendelkezik.

A széles vezetői feladatkör a szakmai közvélemény szerint azt is jelenti, hogy bizonyos tevékenységek gyakorlati elvégzése is kifejezetten vezetői feladat. Egy kutatás során (*Iskolai szintű adatfelvétel, 2001/2002*) például azt találták, hogy a forrásszerzésben az intézmények 97%-ában, a külső kapcsolatok alakításában és fejlesztésében pedig 94%-ukban szinte kizárólagos szerepe van az igazgatónak, de meghatározó a szerepe diákfigyelmi ügyekben (82%), a minőségfejlesztésben (87%) és a továbbtanulás, beiskolázás (67%) területén is (*Baráth–Cseh, 2002*). Az erős nevelőtestület és a viszonylag gyenge, de tág felelősségű vezető közötti kapcsolat problémája két esetben különösen nyilvánvaló: az egyik a vezetői álláshelyek betöltése, a másik a stratégiai jelentőségű dokumentumok elfogadása. A vezetés sikere ebben a helyzetben nagymértékben múlik azon, hogy milyen mértékben képes megnyerni a testületet, azaz ez utóbbi mennyit enged át neki informálisan döntési jogaiból. Érdemes ugyanakkor hangsúlyozni: ez a helyzet gyakran segíti az intézményi szervezeti kultúra fejlődését.

#### **2.2.4.1. Az intézményi szintű irányítást érő kihívások**

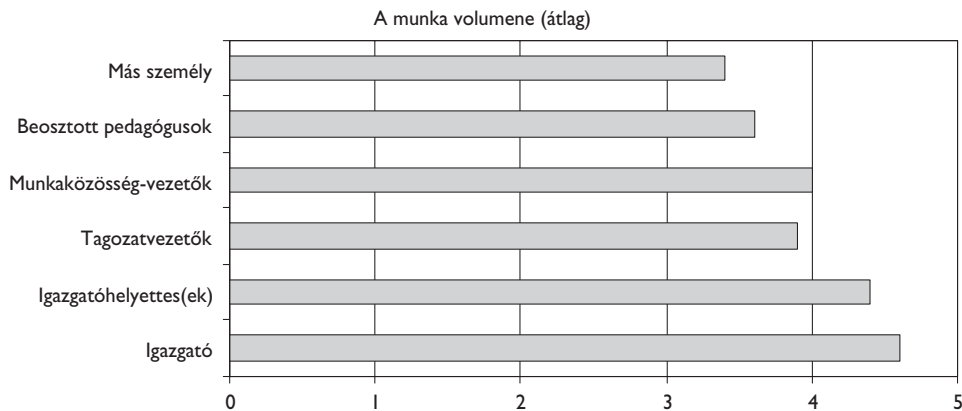
Az előző évtized utolsó éve óta intézményi szinten többféle kihívással kellett szembenézni. Ilyen volt mindenekelőtt a pedagógiai programok átdolgozása 2001-ben (a közoktatási törvény 1999. évi módosításának megfelelően), a minőségbiztosítási rendszerek megjelenése (főképp a Comenius 2000 programon belül), illetve az intézményi képzési kínálat és profilok felülvizsgálata, valamint a szülői vagy piaci elvárásokhoz való alkalmazkodás (elsősorban a középfokú oktatás területén). A *pedagógiai programok* jelentős mértékű módosítására rövid idővel (3 év) az előzőek elkészítése után került sor, általában 2001 tavaszán. A vezetés feladata nemcsak a munka megszervezése volt, hanem – a nem kis többletmunkával járó tevékenység miatt – a pedagógusok motiválása, aktivizálása is. A helyi tantervek kerettantervhez való igazítása, ha kisebb mértékben is, de ismét felélesztette a három évvel korábban már tapasztalt belső konfliktusokat (*Jelentés..., 2000*), elsősorban azon szakmai körök és a vezetés között, amelyek óraszámai a korábbiakhoz képest negatívan változtak, és így veszteseknek érezték magukat. Ugyancsak lényeges eleme volt e folyamatnak az, hogy a pedagógiai program részévé vált „az iskolában folyó nevelő-oktató munka ellenőrzési, mérési, értékelési, minőségbiztosítási rendszerének kidolgozása”,<sup>26</sup> aminek gyakorlatilag nem voltak intézményi előzményei, így új kompetenciákat kellett megszerezni.

Egy iskolák körében végzett kutatás eredményei (*Simon, 2002*) szerint, a pedagógiai programok 2001. évi módosításában meghatározó szerepük volt az iskolaigazgatóknak. Nem csak a közreműködők aránya (52,7%) a legmagasabb az összes résztvevők között, hanem a válaszadók szerint mind a tevékenység volumene, mind jelentősége szempontjából az igazgatók végezték a legnagyobb munkát (lásd 2.3. ábra és Függelék 2.4. táblázat). Úgy tűnik az adatokból, hogy a vezetés nem csak irányította, hanem szinte maga végezte el a pedagógiai program módosításához szükséges feladatok legnagyobb részét, ami nem különbözik e dokumentumok első alkalommal történt elkészítése során tapasztaltaktól (*Előzetes eredmények..., 1999*).

<sup>26</sup> 1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról, 48. § (1) bekezdés a) pont.

## 2.3. ábra

Az iskolai pedagógiai program módosítása során a különböző szereplők által végzett munka mennyisége 2001/02 (öt fokú skálán)



Forrás: Simon, 2002

A feltett kérdés: „Az Önök iskolájában kik és milyen arányban vettek részt a nevelési program elkészítésében? A közreműködők milyen volumenű feladatokat végeztek? Értékelje 1-től 5-ig a részvétel intenzitását! 1 = kis részfeladatot végzett; 5 = nagy munkát végzett, 1 = kevésbé jelentős feladatot, 5 = meghatározó jelentőségű munkát végzett.”

Az intézményi minőségbiztosítási program (lásd a keretes írást), amely a vizsgált időszakban kiemelt oktatáspolitikai támogatást élvezett, újabb kihívás elé állította az intézményvezetést. Mivel ennek meghirdetése és a pedagógiai programok nevelési programmal való kiegészítése (módosítása) egy időbe esett, a minőségbiztosításba bekapcsolódó iskolák vezetésének nemcsak arról kellett meggyőznie a nevelőtestületeket – és nem utolsósorban a fenntartót –, hogy az gazdaságból importált eljárások iskolai környezetbe való beillesztése lehetséges, hanem arról is, hogy ez elvégezhető a pedagógiai program módosításával egy időben.

*A Comenius 2000 Közoktatási Minőségfejlesztési Program*

A Comenius 2000 Közoktatási Minőségfejlesztési Program 3-3 modellt tartalmazott intézményi és fenntartói szinten, bár ezek közül csak a két intézményi modell kipróbálására, illetve bevezetésére került sor. A Comenius I. intézményi modell a *partnerközpontú működés* kialakítását célozta meg. Ennek érdekében az intézmény helyzetfelmérést végzett, azonosította partnereit, majd megvizsgálta azok igényeit és elégedettségét. Az igényfelmérés eredményeit össze kellett vetni a nyitott önértékelés során kialakított külső-belső intézményképpel, és figyelembe kellett venni a pedagógiai program célrendszerét. Az elemzés eredménye kiindulópontja lett a célok és prioritások meghatározásának. Az intézmény vagy a már korábban elfogadott célok módosításával, vagy újak kijelölésével és az ezek közötti prioritások megfogalmazásával határozta meg rövid, közép- és hosszú távú céljait, amelyeket elfogadásukat követően nyilvánosságra kellett hozni. A célokhoz vezető lépések írásos összefoglalása az intézkedési terv, amely tartalmazta a felhasználható erőfor-

rásokat, a felelősöket, az időtervet, az elvárt eredményt és az eredmény mérésének-értékelésének módját. E modell megvalósítása ún. irányított önértékeléssel zárult, amely során az intézménynek tényekre alapozva kellett elvégeznie a tevékenységek bemutatását, az alkalmazott módszerek és elért eredmények minél teljesebb értékelését, az erősségek és fejlesztésre váró területek meghatározását, a szükséges beavatkozások tervezését.

A Comenius II. „Teljes körű minőségirányítás alkalmazása” elnevezésű modell a fent említett irányított önértékelésre épül. A teljes körű minőségirányítás alkalmazásának célja a szervezet képességének kialakítása a Comenius I. modell alkalmazásával nem megoldható problémák kezelésére. A modell megvalósítása során három területen kellett jelentős előrelépésnek bekövetkeznie: (1) *a folyamatok szabályozásának képessége* (az oktatási-nevelési tevékenységek elvégzéséhez szükséges folyamatok azonosítása, és az erre épülő belső szabályozás kiépítése a következő területeken: (a) az intézményvezetés felelőssége és elkötelezettsége; (b) a partnerkapcsolatok irányítása; (c) az emberi erőforrások biztosítása és fejlesztése; (d) az egyéb erőforrások biztosítása és hatékony felhasználása; (e) az intézmény működtetése; (f) az intézmény biztonsága; (g) az oktatás és nevelés tartalmi kérdései; (h) a mérés, elemzés és javítás); (2) *a szervezeti kultúra fejlesztésének képessége* és (3) *a folyamatos fejlesztés képessége*. A Comenius III. intézményi modell céljaként a megszerzett tapasztalatok átadását jelölték meg (Pöcze, 2002).

A közoktatási minőségbiztosítást és minőségfejlesztést 2002-ben rendelettel szabályozta az Oktatási Minisztérium.<sup>27</sup> A rendelet valamennyi közoktatási intézményre kiterjedően meghatározta a minőségfejlesztéssel kapcsolatos feladatokat,<sup>28</sup> és megalapította az e területen kiemelkedő teljesítményt nyújtó intézmények állami elismerését szolgáló Közoktatás Minőségéért Díjat.<sup>29</sup> A rendelet értelmében valamennyi intézménynek önértékelésen alapuló minőségfejlesztési tevékenységet kell folytatnia,<sup>30</sup> lényegében a Comenius I. modell követelményei alapján. A 2002-es választások után megkezdődött a Comenius-program felülvizsgálata, aminek hatására a minőségbiztosítási program az intézmények számára nem kötelező *minőségfejlesztési* programmá alakult át. Ugyanakkor az intézményi szintű minőségbiztosítás általános elterjesztését és további intézményesülését szolgálja közoktatási törvény 2003. évi módosításának az a rendelkezése, amely valamennyi óvoda és iskola számára előírta saját minőségfejlesztési rendszer kiépítését és ennek egy, a fenntartó által jóváhagyott önálló dokumentumban (minőségirányítási program) való rögzítését.<sup>31</sup> Ebben a vezető által kidolgozott és a nevelőtestület által elfogadott dokumentumban kell leírni az intézményi működés folyamatait, ezen belül különösen a vezetési, tervezési, ellenőrzési, mérési, értékelési feladatokat.

A vizsgált időszakban a munkaerő-piaci elvárások változásai és nem utolsósorban a továbbra is kedvezőtlen demográfiai folyamatok állandó kihívást jelentettek az intézmény-

<sup>27</sup> 3/2002. (II. 15.) OM rendelet.

<sup>28</sup> 3/2002. (II. 15.) OM rendelet, 2. §.

<sup>29</sup> 3/2002. (II. 15.) OM rendelet, 15. §.

<sup>30</sup> 3/2002. (II. 15.) OM rendelet, 4. §.

<sup>31</sup> 2003. évi törvény a közoktatásról szóló 1993. évi törvény módosításáról, 29. § (10) bekezdés.



nyi képzési programok meghatározása területén. A munkaerőigények változása és az egyre nehezebbé váló beiskolázás arra készítette az iskolák igazgatóit, hogy folyamatosan keressék azokat a profilokat, amelyek révén meggátolható a tanulói létszám visszaesése. A már hivatkozott nyugat-dunántúli vizsgálat alapján (Palotás, 2000) megállapítható, hogy az 1990 óta bekövetkezett intézményi profilmódosítások jellemzően a képzési kínálat bővítését jelentették. Ezek kezdeményezésében meghatározó szerepet játszott az iskolák nevelőtestülete és vezetése (az összes módosítás 82%-át ők kezdeményezték, míg 13%-át a fenntartók és 2%-át a szülők).

#### 2.2.4.2. Az intézményi szintű tervezés kapcsolata a helyi tervezéssel

A tervezési funkciók általános megerősödése a kilencvenes évek második felétől az intézményi szintű irányítást is érintette. Az intézményi szintű tervezés 2002 óta három fő elemből áll: (1) a stratégiai tervnek tekinthető *pedagógiai program*, amely középtávon, de legalább egy képzési ciklus idejére határozza meg a célokat és feladatokat, (2) az inkább operatív tervnek tekinthető *éves munkaterv*, amely jellegéből következően az adott év aktuális céljait és feladatait, valamint cselekvési tervét tartalmazza, és (3) az intézményi minőségfejlesztési feladatokat tartalmazó *minőségfejlesztési munkaterv*. A középtávra szóló minőségirányítási program 2004-től egészíti ki az intézményi szintű tervezést befolyásoló dokumentumok körét. Természetesnek tekinthető elvárás és jogilag is szabályozott az a követelmény, hogy mindezek összhangban legyenek a fenntartói intézkedési tervvel és minőségirányítási programmal.

Miután a települési szintű intézkedési tervek elfogadása után egy évvel, 2001-ben került sor az iskolai pedagógiai programok módosítására, az intézmények jól ismerhették az előbbieket tartalmát. A kutatási eredmények szerint (Hermann, 2002) az intézkedési terv elkészítése során a fenntartók 98%-a kikérte az intézményvezetők véleményét, aminek többek között azért van jelentősége, mert e terv adott esetben alapot adhat az iskolai pedagógiai programok jóváhagyásának megtagadására.<sup>32</sup> Mivel az intézkedési tervet kétfévente kell felülvizsgálni, ugyanakkor a pedagógiai programok általában 4, esetenként 8 évre készülnek, előfordulhat, hogy az iskolai terveket folyamatosan hozzá kell igazítani a fenntartói tervekhez, ami gyengíti azok stratégiai jellegét. Az intézményi átszervezések, így a képzési profil módosítása esetén a fenntartónak be kell szereznie a megyei önkormányzat megyei fejlesztési tervre alapozott szakvéleményét is.<sup>33</sup> Mivel egy ilyen átszervezés értelemszerűen az intézkedési terv és az intézményi pedagógiai program módosítását is maga után vonja, ez optimális esetben azt jelenti, hogy a pedagógiai programnak az intézkedési tervnek és a megyei fejlesztési tervnek koherens rendszert kell alkotnia. Mindez nagymértékben felértékeli az előzetes egyeztetések jelentőségét.

#### 2.2.4.3. Vezetési, szervezeti viszonyok az iskolákban

A vizsgált időszakban változások történtek az intézmények vezetési struktúrájában, belső szervezeti viszonyaiban. Az a több mint ezer intézmény, amely bekapcsolódott a Comenius 2000 programba (erről lásd még a *közoktatás minőségéről és eredményességéről* szóló 8. fejezetet), illetve az a több száz, amely a programtól függetlenül építi ki saját rendszerét

<sup>32</sup> 1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról, 103. § (2) bekezdés.

<sup>33</sup> 1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról, 88. § (5) bekezdés.

több, a vezetést érintő kihívással szembesült. Az intézmények jelentős hányadában kialakult egy új kompetenciával rendelkező szakmai kör, amely támogató csoportként a vezetés és a nevelőtestület, valamint a hagyományos munkaközösségek között helyezkedik el, és egy-egy meghatározó területen közvetlenül irányítja az intézményben folyó tevékenységeket. Ezáltal lényegében egy új belső irányítási szint jött létre. Ennek hatására a vezető feladatai is átalakultak: a korábbiakhoz képest inkább delegálhatja a döntés-előkészítést az új szervezeti szinthez, amihez általában kapcsolódik az (egyik) igazgatóhelyettes is. A minőségfejlesztési rendszer irányítására és kontrollálására kialakított új szervezeti egység részben árnyaltabbá alakítja a struktúrát, egyben professzionálisabbá teszi a vezetést, részben pedig új belső karrierlehetőséget nyit meg a pedagógusok előtt.

Kutatási eredmények szerint, a minőségfejlesztési rendszer kiépítése a vezető szerep területén három eltérő vezetői magatartástípus kialakulását eredményezte: (1) a vezető a minőségbiztosítás elkötelezettje, aktívan részt vesz annak megvalósításában; (2) a vezető szimbolikus támogatást nyújt a minőségbiztosítás munkáját végzők számára, a munkában azonban legfeljebb alkalmilag vesz részt; (3) a vezető és a belső támogató csoport rivalizáló viszonyba kerül egymással. Az első két esetben a minőségfejlesztési programban való részvétel lehetőség a nyitott belső szervezet átalakítására is, míg a harmadik esetben valószínűsíthető volt a program sikertelensége, sőt esetleg a belső kommunikációra romboló hatást is gyakorolhatott (Györgyi–Török, 2002). A szervezeti és vezetési viszonyok fejlődésére a kilencvenes évtized végére feltehetően jelentős hatást gyakorolt a felsőfokú közoktatási vezetőképzésben való tömeges részvétel, és a közoktatási vezetésfejlesztéssel, illetve vezetőképzéssel foglalkozó szakmai közösség megszerveződése is. E területen alapvető változást hozhat a közoktatási törvénynek az a 2003-ban elfogadott új rendelkezése, amely a második alkalommal történő vezetői megbízás esetén – hosszabb távon – az igazgatói megbízás feltételévé tette a közoktatási vezetői szakvizsga megszerzését.<sup>34</sup>

## 2.3. Szolgáltató és támogató intézményrendszer

A fejlett közoktatási rendszerek működésében kiemelkedően fontos szerepet töltenek be az oktatást támogató szolgáltatások. A pedagógiai szolgáltató rendszer részét alkotja a közoktatás irányításának, hiszen feladatainak ellátásával irányítási és szabályozási funkciókat is betölt. A magyar közoktatás egyik fontos jellemzője az ilyen szolgáltatások viszonylagos fejlettsége. A vizsgált időszak egyik figyelemre méltó jelensége volt a piaci alapon működő magánszolgáltatók szerepének növekedése.

### 2.3.1. Helyi-területi pedagógiai szakmai szolgáltatások

A közoktatási törvény a megyei önkormányzatok által kötelezően ellátandó feladatok közé sorolja a pedagógiai szakmai szolgáltatások biztosítását,<sup>35</sup> önkéntesen azonban a közoktatás más szereplői is vállalhatják ezt a feladatot. A törvény értelmében a pedagó-

---

<sup>34</sup> 2003. évi LXI. törvény a közoktatásról szóló 1993. évi törvény módosításáról, 14. § (1) bekezdés.

<sup>35</sup> 1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról, 87. § (1) bekezdés c) pont.

giai szakmai szolgáltatások körébe a következő feladatok tartoznak:<sup>36</sup> pedagógiai mérés, értékelés; szaktanácsadás; pedagógiai tájékoztatás (szakmai információk gyűjtése, őrzése, feldolgozása és használatba adása); igazgatási pedagógiai szolgáltatás; pedagógusok képzésének, továbbképzésének és önképzésének segítése, szervezése; tanulmányi és tehetséggondozó versenyek szervezése, összehangolása; tanulói tájékoztató, tanácsadó szolgálat. A pedagógiai szolgáltatások döntő hányadát – a leggyakrabban egyéb feladatok ellátása mellett – a megyei önkormányzatok által fenntartott pedagógiai intézetek biztosítják.

### 2.3.1.1. A pedagógiai szolgáltatásokat érő kihívások

A pedagógiai szakmai szolgáltató intézményeknek az évtized fordulóján három jellegzetes kihívással kellett szembenézniük: (1) finanszírozási problémákkal, (2) szervezeti átalakulásokkal és (3) a piaci verseny erősödésével. A pedagógiai szakmai szolgáltatások fenntartói finanszírozásához 1997-ig nem kapcsolódott központi támogatás. Az 1997. és 1998. évi költségvetési törvényekben ún. központosított előirányzatot különítettek el, amelyhez a szolgáltatást végző megyei pedagógiai intézetek az Oktatási Minisztérium döntése alapján, projektszerződés keretében juthattak hozzá. E források terhére a megyei szolgáltatók ingyenes szolgáltatásokat nyújtottak a hatókörükbe tartozó intézmények számára. Az 1999. évi költségvetési törvény megszüntette ezeket az előirányzatokat: a források az Oktatási Minisztérium fejezetébe kerültek, amely ezekből hozta létre a már korábban említett SZAK elnevezésű új pályázati alapot. A 2000. évi költségvetési törvény a megyei közalapítványok számára biztosított olyan forrásokat, amelyekre pályázhattak a szolgáltató intézmények és a felhasználók, de emellett az OM is fenntartotta az országosan pályázható alapot. A 2001. és 2002. évi kétéves költségvetési törvény már nem tartalmazott olyan forrásokat, amelyeket a megyei szolgáltatók ingyenes szolgáltatások nyújtására vehettek volna igénybe, és 2001-ben jelentősen szűkült a pályázható alap is.<sup>37</sup>

Szervezeti kihívásokat elsősorban a gyakori átszervezések jelentettek. A megyei önkormányzatok által fenntartott intézmények közül többet összevontak más (közművelődési, sport-, idegenforgalmi) szervezetekkel. Egy megyében felsőoktatási intézményhez kapcsoltnak szervezték meg a feladatellátást, két megyében pedig közhasznú gazdasági társaságot hoztak létre. 2001-ben a megyei intézetek között mindössze öt olyan volt, amely kizárólag pedagógiai szakmai szolgáltatási feladatokat látott el. A megyei önkormányzatok többsége a minőségi standardok terén (létszám és eszköz) nem tartja be a vonatkozó jogszabályt:<sup>38</sup> a 2001. évben húsz szolgáltató szervezetben összesen 694 főállású dolgozót foglalkoztattak, akiből a pedagógiai szakmai tevékenységet végzők száma 256 fő volt, noha a jogszabály szerint összesen minimálisan 300 főt kellett volna e területen alkalmazni (*Annási, 2002*). A harmadik jelentősebb kihívást a piaci verseny erősödése jelentette. A szakmai szolgáltatások bizonyos területein (értékelés, egyes továbbképzések) a piaci cégek meghatározóvá váltak, és a közintézményi és a piaci szektor együttes jelenléte lett jellemző. Az országos pályázatok is elsősorban a profitorientált vállalkozások megjelenését és megerősödését szolgálták.

<sup>36</sup> 1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról, 36. § (2) bekezdés.

<sup>37</sup> Közoktatás 2001 pályázat.

<sup>38</sup> 10/1994 (V. 13.) MKM rendelet.

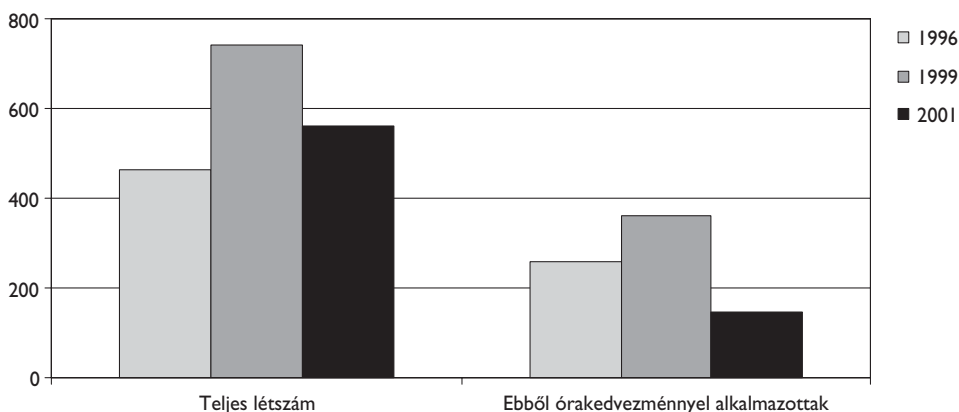
### 2.3.1.2. Szaktanácsadás

A pedagógiai szakmai szolgáltatások között speciális helyet foglal el a *szaktanácsadás*, amelynek feladata a pedagógusok és az iskolák közvetlen segítése, ezen belül elsősorban a pedagógiai módszerek megismertetése és terjesztése.<sup>39</sup> A szaktanácsadói megbízást a jog nem szabályozza, így a tevékenység tartalmára, a szaktanácsadók létszámára, működési körülményeire és honorálására vonatkozóan minden a helyi döntéshozókon múlik. E szolgáltatásnak lényegében két formája létezik: az egyik az állandó megbízással rendelkező, a másik az eseti felkérés alapján foglalkoztatott (ún. „listás”) szaktanácsadó. Ez utóbbi egy-egy feladat elvégzésére kap megbízást, költségeit és megbízási díját gyakran vagy az intézet, vagy a megrendelő fizeti (*Jelentés... , 2000*).

A 2001. évben a 19 megyében és a fővárosban működő szaktanácsadó szervezetek által nyilvántartott szaktanácsadók száma 1658 volt, ami 9%-kal haladta meg a '90-es évek második felében regisztráltak számát (1996-ben 1515 fő, 1999-ben 1514 fő). Amíg a '90-es évek végétől az állandó megbízással rendelkező szaktanácsadók száma folyamatosan csökkent (25%-kal), addig a listások száma folyamatosan emelkedett (41,8%-kal). A 2001. évben az 1658 szaktanácsadó közül már csak minden harmadik rendelkezett állandó megbízással (1999-ben 49%-uk), az órákedvezményben részesülők száma pedig az 1999. évi 40%-ára esett vissza (lásd 2.4. ábra és Függelék 2.5. táblázat). 2001-ben már csak 15 megyében voltak állandó megbízással rendelkező szaktanácsadók – azaz öt megyében csak listások működtek –, és ezek közül hét megyében egészült ki a megbízás órákedvezménnyel is. A szaktanácsadói kar megbízási viszonyainak átalakulása részben finanszírozási nehézségekkel, részben a szaktanácsadói tevékenység, gyakorlat átalakulásával magyarázható (*Annási, 2002*).

#### 2.4. ábra

Állandó megbízással (nem listás) szaktanácsadók és ebből az órákedvezménnyel alkalmazottak száma 1996, 1999 és 2001 (fő)



Forrás: Palotás, 1997; Szabó L., 1999; Annási, 2002

Az egyes tantárgyakhoz kötődő szaktanácsadás mellett egyre inkább teret kap (a megyék kétharmadában) a tantárgyakhoz nem kötődő tanácsadói szolgáltatás. A 2002-es adatok

<sup>39</sup> 1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról, 36. § (2) bekezdés b) pont.

szerint a „hagyományos” szaktanácsadás, amely jellemzően tanórák látogatását és elemzését jelenti, a tevékenységek rangsorában a 4–6. helyet foglalja el (előtte áll a minőségbiztosításhoz, a pedagógiai programok felülvizsgálatához, a tankönyvek, taneszközök használatbavételéhez kapcsolódó tanácsadás). A szaktanácsadás igénybevételének lehetőségével 2001-ben – megyénként eltérő mértékben – az óvodák 16–30%-a, az általános iskolák 31–45%-a élt. Ezt a szolgáltatást legkevésbé a középfokú intézmények vették igénybe, itt a megrendelés lehetőségével élő intézmények aránya 15% alatti volt. A szaktanácsadási szolgáltatást négy megyében térítésmentesen vehetik igénybe az iskolák, további kilenc megye esetében a szolgáltatások 60–95%-a ingyenes (Annási, 2002).

### 2.3.1.3. Továbbképzési és információs szolgáltatások

A helyi-területi szolgáltatók által szervezett pedagógus-továbbképzés volumene a vizsgált időszakban jelentősen csökkent. 1999-hez képest 2001-re a 30 órás vagy annál hosszabb idejű képzésben részt vevők száma 35 193 főről 10 776 főre apadt, ami 70%-os csökkenést jelent (lásd Függelék 2.6. táblázat). Ez részben abból fakad, hogy erre az időre a pedagógusok jelentős része már eleget tett a jogszabályi kötelezettségként előírt hétévenkénti 120 órás képzési követelménynek, részben abból, hogy a második periódusban nagymértékben csökkent az intézmények rendelkezésére bocsátott állami támogatás (Annási, 2002).

A szolgáltató intézmények több mint fele megpróbálta frissíteni kínálatát. Ez részben új programok fejlesztését és új célcsoportok keresését jelentette, részben olyan rövidebb időtartamú (10-20 órás) továbbképzési formák felkínálását, amelyeket ugyan nem lehetett az állami támogatásból finanszírozni, de alacsonyabb árai és az aktuális problémákra való gyors reagálásuk miatt viszonylag keresettek lettek. A továbbképzésekhez kapcsolódó igények átalakulását mutatja, hogy csökkent az egyes tantárgyak oktatását érintő képzések iránti érdeklődés, és növekedett az olyan átfogó, több szakterületet is érintő programok iránt, mint a minőségfejlesztés, egyéni képességfejlesztés, személyiségfejlesztés, konfliktuskezelés vagy a bűnmegelőzés és dropprevenció. Az érdeklődés országsszerte leginkább az informatikai képzések iránt növekedett.

A továbbképzés egyik hagyományos szolgáltatási formája a regionális és országos tanácskozássok, konferenciák szervezése. Az ezeken részt vevők száma a vizsgált időszakban a tanfolyami részvételhez hasonlóan csökkent: a regionális rendezvények 92-ről 48-ra (a részt vevők száma 9697-ről 6683-ra), az országos konferenciák száma 37-ről 20-ra (a részt vevők száma 7354-ről 3053-ra) esett vissza, ami 30-60%-os csökkenést jelent (Annási, 2002). A pedagógiai tájékoztatás és az információs szolgáltatások területén meghatározó súlya van a nyomtatott eszközöknek is. Ezek között a legismertebbek a havonként megjelenő hírlevelek, amivel valamennyi megyei szolgáltató rendelkezik. A tájékoztatás eszközeként, ha lassan is, de kezdenek elterjedni az elektronikus szolgáltatások: 18 megyei szolgáltató rendelkezik saját honlappal. Megtartották jelentőségüket a könyvtárak is, bár a kezelt dokumentumok száma a vizsgált időszakban visszaesett. Egy kivételével valamennyi megyében és a fővárosban található tankönyvbemutató hely (Annási, 2002).

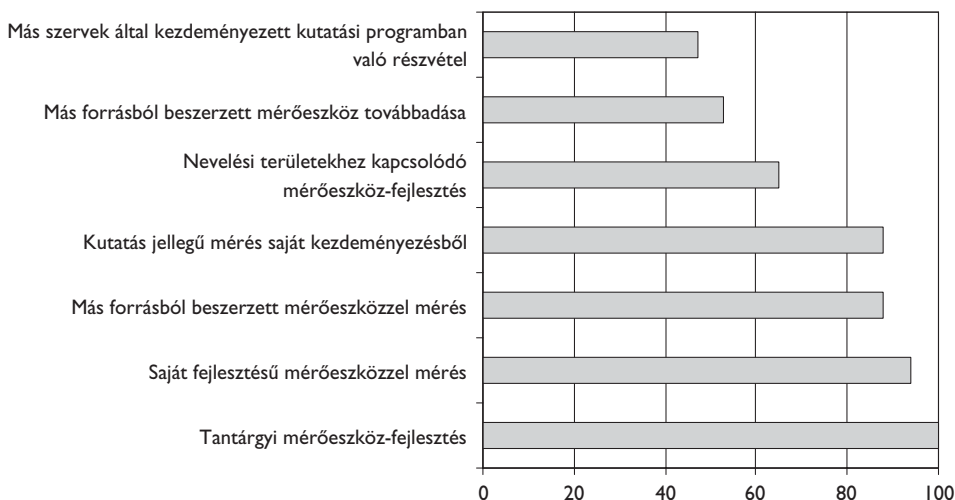
### 2.3.1.4. Pedagógiai értékelés

A pedagógiai szakmai szolgáltatások közül az elmúlt években legnagyobb mértékben a pedagógiai értékelés iránt nőtt meg a kereslet. Emelkedett az e területen teljes munkaidőben foglalkoztatott munkatársak száma (2001-ben országosan 19 fő volt), amiben szerepet játszott az is, hogy az országos pályázatokban preferált területté vált a pedagógiai

értékelés. A pedagógiai szolgáltatások megvásárlását támogató első (1999-es) SZAK-pályázaton a megyei intézetek által elnyert összes pályázatban a szaktanácsadás után a pedagógiai értékelés a második volt a rangsorban. Tizenhét megyei szolgáltató adatai alapján hétféle jellegzetes, a pedagógiai méréssel kapcsolatos tevékenység különböztethető meg, melyek között a tantárgyi mérőeszközök fejlesztése áll az első helyen (lásd 2.5. ábra és Függelék 2.7. táblázat).

### 2.5. ábra

A pedagógiai méréssel kapcsolatos tevékenységek előfordulási gyakorisága az önkormányzati pedagógiai szakmai szolgáltatók körében, 1997–2001 (%)



Forrás: Tóth L., 2002

A szolgáltatók körében saját kezdeményezésre vagy külső megrendelésre végzett mérések között viszonylag magas az aránya az országos követelményeket középpontba állító (56%), valamint a helyi tantervi és az országos követelményeket egyaránt alapul vevő (44%) méréseknek (Tóth L., 2002). A nem tantárgyi mérések keretében általában a tanulási motiváció és az iskolai klíma vizsgálatára kerül sor, amiben az intézményi minőségfejlesztési rendszerek kiépítésének a hatása ragadható meg. Az ilyen méréseket a szolgáltatók döntően külső megrendelésekre végzik, és alapvetően a megrendelők által és/vagy pályázati forrásokból finanszírozzák. A vizsgált időszakban a szolgáltatók többségénél (11 szolgáltató) más szolgáltatási területekhez képest nagyobb mértékben nőtt a térítés ellenében felkínált szolgáltatások aránya, ami országosan 68% (Annási, 2002).

#### 2.3.1.5. Egyéb szolgáltatások

A pedagógiai szolgáltatásoknak fontos eleme a *tanulmányi versenyek* szervezése és egyéb, tehetséggondozással összefüggő tevékenységek. A vizsgált időszakban az országos középiskolai és az országos általános iskolai tanulmányi versenyek jelentős részének szervezését az OKÉV vette át. Emiatt az 1999/2000-es tanévhez viszonyítva nagymértékben csökkent a megyei pedagógiai szolgáltatók által szervezett országos versenyeken részt vevők száma (99 226-ról 66 863-ra), ugyanakkor mintegy 10%-kal növekedett a saját kezdeményezésként indított versenyeken részt vevőké. A tehetséggondozás egyéb for-

mái közül kiemelkedő jelentőségűek a szaktáborok és a bázis intézményekben vagy magában a szolgáltató intézményben szervezett központi szakkörök: ilyeneket hat-hat megyében hirdettek meg eredményesen (Annási, 2002).

Az *igazgatási pedagógiai szolgáltatások* fő formája a jogi, tanügy-igazgatási, pénzügyi, közgazdasági információk biztosítása intézményeknek és fenntartóknak. Tanügy-igazgatási kérdésekben 13 megyében, jogi ügyekben tíz megyében, míg a gazdálkodás területén négy megyében tudják biztosítani megfelelő kompetenciával rendelkező szakember közreműködését. Az ehhez szükséges forrásokat főképp a megyei közalapítványok biztosítják, központi támogatást a SZAK-pályázatok keretében lehetett e területen elnyerni. A 456 regisztrált megrendelés egy része az eddig említett szolgáltatásokon kívül az intézményi dokumentumok, szabályzatok elkészítésének és felülvizsgálatának segítésére szólt (Szabó L., 2001). A *tanulói tájékoztató, tanácsadó* szolgáltatás alapvetően a diákönkormányzatok munkáját segíti. Az e területen kínált szolgáltatások teljes körét ingyenesen 12 szolgáltató biztosította, de akadt olyan megye is, ahol ezt csak térítés ellenében vehették igénybe a megrendelők.

Figyelmet érdemel a vizsgált időszakban a megyei/fővárosi pedagógiai szolgáltatók *intenzív projekttevékenysége*, ami főképp annak köszönhető, hogy központi címzett támogatásokhoz csak kidolgozott projektekkel lehetett hozzájutni. Tizenhárom szolgáltató adatai alapján az 1997–2001 közötti időszakban összesen 52 projekt indult el, amelyből kettő országos, 22 pedig nemzetközi vonatkozású és kiterjedésű, 28 három- vagy többéves, 18 pedig legalább kétéves futamidejű volt. A projekteket legnagyobb számban az Oktatási Minisztérium és a megyei közalapítványok (17-17 eset), valamint külföldi szervezetek támogatták, ezeket követte a KOMA közalapítvány, a PHARE-program és a Comenius Programiroda. A legélénkebb projekttevékenység Győr-Moson-Sopron, Békés és Borsod-Abaúj-Zemplén megyékben folyt. A projektek során megvalósuló tevékenységek eredményeként legnagyobb számban módszertani anyagok (14 projekt), képzési programok (14 projekt), tan- és segédkönyvek (11 projekt) jelentek meg (Annási, 2002). Megélénkült a pedagógiai szolgáltató szervezetekben végzett kutatási tevékenység is: 2000/2001-ben 13 megyei szolgáltató 27 kutatásban vett részt. A Comenius 2000 Közoktatási Minőségfejlesztési Programba 13 szolgáltató kapcsolódott be, ezek közül tíz intézmény tanácsadói tevékenységet is folytatott, 14 szolgáltató pedig egy holland pedagógiai intézet (CED Rotterdam) által kidolgozott modell (BGR) hazai adaptációjában vett részt. A megyei önkormányzatok hat intézményt vontak be a megyei fejlesztési tervek felülvizsgálatába (Palotás, 1997; Annási, 2002).

### 2.3.2. Országos kutató, fejlesztő és szolgáltató intézmények

A szolgáltató-támogató intézményrendszeren belül jelentős szerepet játszanak az országos fejlesztő, szolgáltató és kutató intézmények, amelyek elsősorban a közoktatás központi irányítása számára nyújtanak szolgáltatásokat. Ezeknek a gyakran *háttérintézetnek* nevezett szervezeteknek egy része a közoktatási helyettes államtitkár közvetlen irányítása alá tartozik, mások egyéb területekhez kapcsolódnak ugyan, de van a közoktatással kapcsolatos feladatuk is. Az oktatási tárca közvetlen ellenőrzése alatt a következő, közoktatási feladatokat is ellátó jelentősebb intézmények és szervezetek működnek:

- Az *Educatio Kht.* az Országos Felsőoktatási Felvételi Iroda, a korábban az Országos Közoktatási Intézet részeként működő győri Információs Iroda és az OM Sulinet programirodájának összevonásával alakult. Feladata többek között a közoktatás infor-

mációs és informatikai szolgáltatásainak a szervezése, ezen belül az Irisz-Sulinet program gondozása.

– A *Kiss Árpád Országos Közoktatási Szolgáltató Intézmény* (KÁOKSZI), amely 2001 előtt elsősorban az országos tanulmányi versenyek szervezésében vett részt, az érettségi szervezésével kapcsolatos feladatokat végezte, továbbá az egyes tantárgyak oktatásával kapcsolatos egyéb szervezési feladatokat látott el. Tevékenységi köre 2001 óta kibővült a közoktatási mérések és a vizsgák szakmai fejlesztésével.

– A *Közoktatási Modernizációs Közalapítvány* (KOMA) iskolák és szakmai közösségek innovációs kezdeményezéseikhez nyújt pénzügyi támogatást.

– A *Nemzeti Szakképzési Intézet* (NSZI) legfontosabb feladata az Országos képzési jegyzék gondozása, az ezzel összefüggő tartalmi fejlesztés, valamint szakképzési kutatások folytatása.

– Az *Oktatáskutató Intézet* (OI) az oktatási rendszer valamennyi területén folytat kutatásokat, beleértve ebbe a szakképzést és a felsőoktatást is.

– az *Országos Közoktatási Intézet* (OKI) az alap- és középfokú oktatás területén folytat kutató és fejlesztő tevékenységet, így például új tantervi programok fejlesztését végzi.

– Az *Országos Pedagógiai Könyvtár és Múzeum* (OPKM) a közoktatási kutatás és fejlesztés legfontosabb forrásközpontja.

– A *Pedagógus-továbbképzési Módszertani és Információs Központ Kht.* (PTMIK) elsősorban a továbbképzési programok akkreditációjával, az indítási engedélyezési eljárás adminisztrációjával kapcsolatos feladatokat végzi, valamint országos továbbképzési tanfolyamokat szervez.

– A *Tempus Közalapítvány* az összes európai uniós oktatási program, ezen belül a közoktatást szolgáló Socrates-program koordinálója.

### 2.3.3. Nem állami szolgáltatók és tanácsadó vállalkozások

A pedagógiai és szakértői szolgáltatások piaci alapon történő biztosítása a nyolcvanas évek végétől kezdve terjedt el Magyarországon. Eleinte a bevételeik növelésére kényszerülő köztisztviselők jelentek meg piaci szereplőként, majd a kilencvenes évtized elejétől kezdve egyre több olyan vállalkozás alakult, amely a közoktatásban szakértői vagy egyéb szolgáltatást kezdett árulni az iskolák és az iskolafenntartók számára. A kínálat bővülésében jelentős szerepe volt a közoktatási innovációs pályázati lehetőségeknek, majd később – a kilencvenes évek első felében – az önkormányzatok azon törekvésének, hogy új irányítási felelősségükhöz szakmai háttérrel teremtsenek. A kilencvenes évek elejétől kezdve az egyházak, majd az évtized végére civil szervezetek is megjelentek a szolgáltatást kínálók között. A három legnagyobb hazai egyház mindegyike működtet pedagógiai szakmai szolgáltatást nyújtó intézetet. Az alapítványi és magániskolák speciális szükségleteinek kielégítésére 2001-ben alakult meg a budapesti Független Pedagógiai Intézet, amely kutató-fejlesztő, információs és tanácsadói szolgáltatásaiban az újszerű, alternatív pedagógiai módszerek kifejlesztésére, valamint a hátrányos helyzetű (főleg roma) gyerekek iskolai integrációjának elősegítésére helyezi a hangsúlyt (*Annási, 2002*).

A piaci alapon működő szolgáltató vállalkozások többségét olyan szakemberek hozták létre, akik többsége korábban a tanügyigazgatásban, az oktatáskutatásban vagy az országos szakmai szolgáltatásban dolgozott. Az évtized második felétől kezdve ezek fejlődését közvetlen állami keresletnövelő lépések is segítették: közülük a legfontosabbak a pedagógus-továbbképzési rendszer létrehozása és a korábban említett SZAK-pályáza-



tok, illetve a Comenius 2000 minőségbiztosítási program voltak. Ez utóbbi a humán szféra más területein – egészségügy, közigazgatás, kulturális intézmények – működő vagy közvetlen az iparból érkező szervezeteket is a közoktatás területére vonzott. A piaci alapon működő szolgáltatók szerepének növekedését mutatja az is, hogy amíg a SZAK 2000 pályázati program keretében támogatást kapott 614 pályázatban érdekelt 99 szolgáltatónak 16%-a volt szakértő cég, egy évvel később már a 376 pályázatban érdekelt 94 szolgáltató 25%-a volt ilyen (*Annási, 2002*).

## 2.4. Civil társadalom, partnerség, konzultáció

A fejlett országok közoktatási rendszereinek irányításában jelentős szerepet játszik a társadalmi partnerekkel való egyeztetés. A politikai érdekegyeztetés hagyományos parlamenti keretei mellett sok helyen működnek egyéb olyan fórumok, amelyek lehetővé teszik, hogy az érintett szakmai és civil csoportok befolyásolhassák a közoktatási döntéseket. Magyarországon a kilencvenes évtizedben a közoktatásban érdekelt szakmai és civil kezdeményezések sokasága jött létre, és kialakultak a szakmai-társadalmi konzultáció, illetve érdekegyeztetés intézményi keretei is (lásd 2.1. táblázat). A nemzetközi összehasonlításban is figyelemre méltó gazdagság ugyanakkor együtt jár az egyeztetés kereteinek a szétaprózódásával is, ami bizonyos elemzések szerint (*Bajomi, 2002*) veszélyeztetheti az érdekegyeztetési és konzultációs folyamat hatékonyságát.

A közoktatásban érdekelt szakmai és civil szervezetek az OM-nél bejelentkezve konzultatív jogokra tesznek szert, illetve részt vehetnek bizonyos konzultatív testületek összetételének a meghatározásában. Az OM hivatalos listáján 2002 februárjában 172 olyan szervezet szerepelt, amelyek a közoktatás területén érdekeltiséggel rendelkeztek, és kérték a regisztrációjukat.<sup>40</sup> Ezek olyan csoportokat képviselnek, mint a szülők, a diákok, egy-egy szakmai vagy tudományos terület művelői, meghatározott iskolatípusokban vagy oktatási fokozatokon tanítók, egy-egy tantárgy vagy műveltségi terület oktatói, egyházak, speciális igényű gyermek tanítói vagy gondozói, esetenként egy-egy település vagy térség lakói. A közoktatás szakmai és civil szervezetei, csakúgy, mint más nyomásgyakorló és érdekcsoportok számára, elsősorban a konzultáció és egyeztetés országos szintű testületei nyújtanak lehetőséget érdekeik képviselőire (lásd a *keretes írást*).

A társadalmi partnerekkel való egyeztetés nemcsak országos szinten zajlik, hanem helyi, regionális és intézményi szinten is. Egy 2001/2002-ben végzett kutatás szerint (*Önkormányzati adatfelvétel, 2001/2002*) a helyi intézkedési tervek elkészítése során az önkormányzatok csaknem mindegyike (98%) egyeztetett az intézményvezetőkkel, de sokan (72%) a szülői szervezetekkel és (72%) a pedagógus érdekvédelmi szervezetekkel is. Figyelemre méltó ugyanakkor, hogy a helyi munkaadók véleményét csupán az önkormányzatok 7%-a, a helyi nem önkormányzati intézmények vezetőinek véleményét pedig 11%-uk kérte ki (ezeket nem írta elő kötelezően a törvény). A helyi és területi tervezés összhangjára való törekvésre lehet következtetni abból az adatból, hogy a megyei/fővárosi önkormányzat képviselőivel átlagosan az önkormányzatok 55%-a egyeztetett, ezen belül azonban az 1000–3000 fős községek 54%-a nem tartotta ezt szükségesnek.

<sup>40</sup> Lásd az OM honlapját: <http://www.om.hu/>

*A közoktatás fontosabb konzultatív és érdekegyeztető testületei*

(a) Az *Országos Köznevelés Tanács* (OKNT) a közoktatás tartalmi kérdéseiben (tantervi szabályozás, tankönyvek, taneszközök, vizsgarendszer, pedagógus-továbbképzés) leginkább érdekelt partnerek bevonását szolgálja. Tagjai a pedagógiai szakmai szervezetek, a tanárképző intézmények, az MTA, a munkaadói és gazdasági szövetségek és az oktatási miniszter képviselői. A testület minden jelentős, az oktatás tartalmával és minőségével kapcsolatos kérdésben rendelkezik véleményezési joggal, tantervi kérdésekben pedig a közoktatási törvény 2002-es módosítása során visszakapta 1999-ben elvesztett egyetértési jogát is. Keretei között több jelentősebb szakmai döntés-előkészítő és véleményező bizottság működik. Ilyen például az *Országos Érettségi Vizsgabizottság* (amelynek tagjait részben az OKNT, részben a Felsőoktatási és Tudományos Tanács delegálja) vagy az *Országos Pedagógus-továbbképzési Bizottság* (amelynek tagjai egy részét az OKNT, másik részét az érdekelt minisztériumok delegálják).

(b) A *Közoktatás-politikai Tanács* (KT), amely az oktatási miniszter közoktatás-politikai döntés-előkészítő, véleményező és javaslattevő testülete. A KT a közoktatás-politika valamennyi területével foglalkozik, kivéve a munkaadó-munkavállaló viszony, így a közalkalmazotti jogviszony és bérezés kérdéseit. A KT-ban a közoktatásban érdekelt valamennyi jelentősebb, országos szinten megszerveződött szakmai, társadalmi és kormányzati partner képviselőt kap. Ezek a következők: (1) pedagógus szakmai szervezetek, (2) pedagógus-szakszervezetek, (3) szülői szervezetek, (4) diákszervezetek, (5) helyi önkormányzatok, (6) kisebbségi önkormányzatok, (7) nem állami, illetve nem önkormányzati iskolafenntartók, (8) az oktatásban érdekelt szaktárcák és országos hatáskörű szervek.

(c) A *Közszolgálati Érdekegyeztető Tanács*\* az általános érdekegyeztetés, azaz az *Országos Érdekegyeztető Tanács* (OÉT) keretein belül működik, és hatóköre a közszféra egészére kiterjed (itt tárgyal valamennyi közalkalmazottakat, köztisztviselőket és rendvédelemben foglalkoztatottakat képviselő szakszervezet a munka világával, így különösen a közalkalmazotti jogviszonnyal és bérezéssel összefüggő kérdésekről). E testületen belül, kizárólag csak a közalkalmazottak ügyeiről egyeztet a *Közalkalmazottak Országos Munkaiügyi Tanácsa* (KOMT). Végül létezik egy kifejezetten a közoktatás területére szakosodott érdekegyeztetési fórum is, a *Közoktatási Érdekegyeztető Tanács* (KÖÉT), amely 1995-ben alakult (ebben a munkáltatói oldalon ott vannak az önkormányzatok is). Fontos hangsúlyozni, hogy az érdekegyeztetés általános és szakterületi keretei az elmúlt években a politikai változásokkal párhuzamosan gyakran változtak. Az itt ismertetett formák részben a 2002. évi kormányváltást követően jöttek létre, az érdekegyeztetést és a társadalmi partnerséget előtérbe helyező új kormányprogram hatására.

(d) A szakképzés területén a 2001. évi szakképzési hozzájárulásról szóló törvény\*\* által létrehozott *Fejlesztési és Képzési Tanács* (FKT) és a korábban is létező *Országos Szakképzési Tanács* (OSZT) érdemel figyelmet. Az FKT feladata a munkáltatók által fizetett szakképzési hozzájárulásból keletkező forrásokkal (Munkaerő-piaci Alap fejlesztési és képzési alaprész) kapcsolatos döntések előkészítése. Tagjai a szakképesítésekért, illetve a munkaerőpiac szervezeti irányításáért felelős miniszté-

riumok képviselői, az érdekegyeztetés országos fórumában képvisellel rendelkező munkaadói és munkavállalói szövetségek, a gazdasági kamarák, az Országos Szakképzési Tanácsban részt vevő iskolafenntartók és szakmai szervezetek, valamint a Felsőoktatási és Tudományos Tanács képviselői. Az Országos Szakképzési Tanács a szakképzés területén lát el érdekegyeztető és konzultatív feladatokat: véleményező, tanácsadó, döntés-előkészítő funkciói vannak, döntési, pénzelosztó funkciója nincs. Ez az eredetileg klasszikus tripartit testület a kilencvenes évek közepén az iskolafenntartói (döntően önkormányzatok) és a kamarai oldallal egészült ki.

(e) az *Országos Kisebbségi Bizottság* (OKB), egyetértési joggal rendelkezik a tartalmi szabályozás valamennyi központi eszközének kiadása esetében a nemzeti, etnikai kisebbségeket érintő kérdésekben. E testületbe egy-egy tagot delegál minden országos kisebbségi önkormányzat.

(f) Az *Országos Diákjogi Tanács* (ODT) a tanulói jogokkal kapcsolatos döntések előkészítése során tehet javaslatokat. E testület kilenc tagból áll, aki közül hármat a miniszter, hármat a 6–14 éves és ugyancsak hármat a 15–18 éves tanulók országos diákszervezetei delegálnak.

\* Ez a testület 2002 őszén jött létre a korábbi Költségvetési Intézmények Érdekegyeztető Tanácsa (KIÉT) helyett.

\*\* 2001. évi LI. törvény a szakképzési hozzájárulásról és a képzési rendszer fejlesztésének támogatásáról.

A területi szintű egyeztetést tekintve fontos kiemelni a szakképzési hozzájárulásról szóló törvény által – a korábban létező megyei szakképzési bizottságok jogutódjaként – létrehozott *Regionális Fejlesztési és Képzési Bizottságokat*, amelyekben az érdekegyeztetés országos fórumaiban képvisellel rendelkező munkaadói és munkavállalói szövetségek regionális szervezetei, a szakképző iskolát fenntartó önkormányzatok, a területi gazdasági kamarák, a közoktatás-fejlesztési közalapítványok kuratóriumai, a munkaügyi központok, a felsőoktatási intézmények és az OKÉV képviselői kaptak helyet. Ez a testület osztja el a korábban említett Fejlesztési és Képzési Tanács által regionális szintre decentralizált forrásokat. Az önkormányzati szintű érdekegyeztetésnek ugyancsak sokféle fóruma létezik, e területen azonban az egyes települések között nagy eltérések lehetnek. Az iskolák szintjén az *iskolaszék* a legfontosabb konzultációs és érdekegyeztető fórum. E testület létrehozását ugyan 1996 óta a közoktatási törvény formálisan nem teszi kötelezővé, mégis mindenütt szükség lehet rájuk, mivel az iskolai szintű szabályozó dokumentumok elfogadása és többféle egyéb iskolai döntés esetében előírás e testület véleményének a kikérése is.