

Horváth M. Tamás (szerk.)

Külön utak

KÖZFELADATOK MEGOLDÁSAI



KÖZSEKTOR-OLVASMÁNYOK

DIALÓG CAMPUS

A kötet a
MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA
és a DEBRECENI EGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KARÁNAK
a „Területi közszolgáltatások szabályozásai” című kutatási projektje (2012–16)
keretében készült.

A kutatási projektet végző MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoport vezetője:
Horváth M. Tamás

A kötet szaklektora és olvasószerkesztője:
Csűrös Gabriella

Általános lektor:
Józsa Zoltán

További szakértő lektor:
Péteri Gábor (10. fejezet)

Kutatásszervező:
Andrási Tünde
koszolg.kut@law.unideb.hu

© Dialóg Campus Kiadó, 2014
© Horváth M. Tamás és a kötet szerzői, 2014

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Tartalomjegyzék

Előszó a kötethez	7
Első rész ÁGAZATI MODELLEK	9
1. A víz- és csatornaszolgáltatás alternatív strukturális modelljei és ezek változási irányai (Hegedüs József – Tönkö Andrea)	11
2. Közszolgáltatási modellek az energiaszektorban – területi ellátásnyújtás (Pump Judit)	33
3. Területi közszolgáltatások szabályozási modelljei: a közoktatás (Péteri Gábor)	51
4. A területi közszolgáltatások főbb európai szabályozási modelljei a szociális szolgáltatások biztosításában (Hoffman István)	83
5. A területi humán közszolgáltatások foglalkoztatási viszonyai – nemzetközi kitekintés (Linder Viktória)	113
Második rész UNIÓS POLITIKÁK	145
6. Az egyetemek mint a helyi és regionális fejlesztés közpolitikai szereplői (Bartha Ildikó)	147
7. A közszolgáltatási piacon történő állami szerepvállalás keretei az Európai Unió jogában (Varju Márton)	161
8. Fordulat a közszolgáltatásokkal kapcsolatos uniós politikában (Horváth M. Tamás)	185
9. A nagyvárosi térségeken belüli területi kooperáció. Dilemmák és nemzetközi fejlődési trendek (Tosics Iván)	203
10. Az adópolitika szabályozási eszközei az energiaszektorban szolgáltatási szempontból (Nagy Zoltán)	229
Harmadik rész EMPIRIKUS MODELL	253
11. Újra járás. Járási szinten szervezett hatósági szolgáltatások (Szigeti Ernő)	255
12. Az egyház-finanszírozás nemzetközi modelljei (Szilágyi Bernadett)	291
13. Empirikus szociológiai felmérések a területi közszolgáltatások témakörében (Fónai Mihály)	307
14. Iskolapéllda a pénzügyi decentralizációról. A magyarországi helyi forrásszabályozási rendszer (1990–2012) esete (Horváth M. Tamás – Péteri Gábor – Vécsei Pál)	331
Függelék	
Helyi önkormányzatok költségvetési adatai (1993–2010) (Vécsei Pál)	355

3.

Területi közszolgáltatások szabályozási modelljei: a közoktatás

Péteri Gábor

Eltérő módszerek – hasonló értékek

Az európai közoktatási rendszerek sok szempontból különböznek, de tisztán leírható modellek nincsenek. Természetesen van hasonlóság a közös kulturális, politikai, közigazgatási hagyományokra épülő rendszerek között, különösen akkor, ha még a gazdasági fejlettségi szintjük sem nagyon eltérő. Így a közoktatás esetében is felismerhetők a közigazgatási-közszolgáltatási rendszerek fő típusai: például a skandináv országok csoportjára jellemző decentralizált megoldások vagy a francia központosított rendszerek hagyományaira épülő dél-európai, mediterrán országcsoportban követett gyakorlat. De ezeken a régiókon belül, valamint Európa más országaiban is azután már sokféle egyedi esettel találkozhatunk.

A sokszínűség ellenére azonban az oktatáspolitikai célok és részben az alkalmazott eszközrendszerek közelítenek egymáshoz. Az olyan általános közszolgáltatási célkitűzések, mint az eredményes és hatékony közoktatás, a minőségi szolgáltatás és a méltányos ellátás természetes módon a közoktatás esetében is érvényesek. Ezen túl azonban a szakmapolitika általános elvei is egyre inkább közös alapokra épülnek. Az alapelemek arányai módosulhatnak, különleges helyzetben, például a jelenlegi gazdasági válság időszakában egyes célok felértékelődnek. Mégis úgy tűnik, vannak olyan közös kiindulási pontok, amelyek az országok legtöbbszörében meghatározzák a közoktatás általános fejlődési irányát. Ilyen *alapvető szakmai, szolgáltatási és irányítási értékek* a következők:

- Az oktatás és képzés elsődleges szakmai célja a kompetenciák fejlesztése. Ez az egyszerű ismeretátadás helyett a tudásra épülő, de ugyanakkor társas viszonyok között is működő problémamegoldó képességek elsajátítását jelenti. Csak az az oktatás lesz eredményes, amelyik a feladatok, problémák megoldására képez, a készségek fejlődését, azaz tudatosan végzett tevékenységek alkalmazását segíti és erre ösztönöz.
- Ehhez az oktatás-szakmai felfogáshoz kapcsolódó alapérték a helyi társadalmi viszonyokhoz való igazodás követelménye. Mivel a tanulói képességek, az egyes szakterületeken való jártasság fejlődése részben a helyi közösség szabályaitól, ismereteitől is függ, az oktatás során ezeket a lokális viszonyokat is figyelembe kell venni. Ez a helyi társadalmi beágyazódás kihat az oktatásra, az iskola, mint intézmény működésére is, mert növeli a közvetlen elszámoltathatóságot és ezen keresztül javítja az eredményességet és a hatékonyságot.

- c) A közoktatás és a szakképzés felkészít a munkaerő-piacon való sikeres megjelenésre. Ehhez egymásra épülő képzési formákra és az azok közötti könnyű átjárhatóságra van szükség. Ezt egészítik ki az élethosszig tartó tanulás formái és intézményei.
- d) Mindezek mellett a társadalmi egyenlőség elősegítése is fontos a célkitűzés a közoktatás fő értékei között. Ennek egyik alapvető feltétele az iskolás kor előtti szocializáció, az óvodai ellátás. De a méltányos oktatási közszolgáltatás érdekében a hátrányos helyzetű tanulók problémáinak kezelése, valamint a sajátos nevelési igényű tanulók oktatása is alapvető cél. Itt az oktatási gyakorlat fokozatosan mozdul el a szegregációtól az integrált oktatás irányába.

Nyilván ezen alapértékeken túl még mások is alakítják a közoktatási modelleket. Az itt felsoroltak talán azok a legfontosabb kiindulási pontok, amelyeket az egyes közoktatási rendszerek értékelésekor viszonyítási alapként lehet majd használni. Az oktatási feladatok telepítések, az oktatásirányítási módszerek és a finanszírozási rendszerek bemutatásakor ezek lehetnek a minősítés alapjai. Tehát összehasonlítható, hogy az egyes rendszerek milyen típusú ismeretátadást helyeznek előtérbe, mennyire segítik a helyi célokhoz való igazodást, mennyire rugalmasak és nyitottak, milyen mértékben törekednek a kiegyenlítésre.

1. Európai célok és módszerek

Az oktatási modellek sokszínűségét az is elősegíti, hogy az Európai Unió tagjai számára ez a szolgáltatás teljes mértékben helyi hatáskörbe tartozik. A szerződés 165. cikkelye szerint a tanítás tartalma, az oktatási rendszerek megszervezése, valamint ezek kulturális és nyelvi sokszínűségének biztosítása a tagországok feladata. Hasonló módon, ahogy a közigazgatási rendszert és a helyi önkormányzatok működését sem szabályozza közvetlenül az EU, az oktatási rendszerek – ide értve az iskolák irányítását és finanszírozását is – tagállami hatáskörbe tartoznak.

Ez természetesen nem jelenti azt, hogy az Európai Unió számára ne lenne fontos a tagországokban folyó oktatás alakítása. A szubszidiaritás értelmezésének megfelelően az EU feladatai azonban elkülönülnek. Így olyan eszközöket alkalmaznak, amelyek kiegészítik az egyes országokban alkalmazhatókat és elősegítik a kölcsönös tanulást, a gyakorlatban bevált módszerek cseréjét. Konkrétabban ez a tagországok közötti információ-áramlás támogatását, valamint a tanulói mobilitás, a diplomák ekvivalenciájának elősegítését jelenti. A kölcsönös ismeretátadás elsődleges módszeréről, az úgynevezett nyílt koordinációs mechanizmusról pedig majd a későbbiekben lesz szó.

Az oktatás és képzés általános európai fejlesztési céljai a Lisszaboni Stratégiára épülve fogalmazódtak meg. Ezek szerint a tudásalapú növekedés feltételeinek biztosítása és az elöregedő társadalmi szerkezetből adódó problémák kezelése a kiindulási pont. Ezekhez adódnak hozzá a gazdasági válság következményeként az *Európa 2020* programban megfogalmazott növekedési célkitűzések:

- tudásra és innovációra épülő intelligens gazdaság,
- az erőforrásokat hatékonyan felhasználó, környezetkímélő és versenyképes, azaz fenntartható növekedés, valamint
- magas szintű foglalkoztatottságot elősegítő, inkluzív növekedés, amely biztosítja a társadalmi és területi kohéziót is.

Ezekhez az általános gazdasági növekedési célokhoz már kapcsolhatók konkrét oktatási célok. Így az oktatást érintően két kimeneti programpontra került be a legfontosabb célok közé: az iskolarendszertől korán kiesők aránya csökkenjen 10% alá és a fiatal korosztály legalább 40%-ának legyen felsőfokú képzettsége. A gazdasági növekedési program megvalósítását szolgáló tizenkét fő kezdeményezés egyike is az oktatásra épül: „Youth on the move”, vagyis a fiatalok mobilitásának növelésével egyrészt az oktatási rendszer teljesítményének javítása, másrészt a fiatalok munkaerő-piaci beilleszkedésének elősegítése.

A gazdasági növekedési program ezen két célkitűzése átfedésben van az oktatás és képzés ugyancsak 2020-ig tartó stratégiájával. A stratégia a válság kirobbanásakor, 2009-ben végrehajtott módosítások után a következő négy területet emelte ki:

- a) Az egész életen át tartó tanulás és a tanulói mobilitás megvalósításának célja a korai iskolaelhagyás viszonylag magas 15%-os mértékét (a 18–24 éves korcsoportban) kívánja csökkenteni. Ugyanakkor a felsőfokú képzéssel rendelkezők száma ma még alacsonynak számít (31% a 30–34 éves korosztályban), így ezt is növelni kell. Az egész életen át történő tanulás egyik eleme, hogy a felnőttek a mai 12,5%-os aránynál nagyobb mértékben vegyenek részt valamilyen továbbképzésben.
- b) Az oktatás és a képzés minőségének és hatékonyságának javítása az európai gazdaság általános jellemzőit követő cél. Itt ugyanis egyre kevésbé lesz szükség az alacsony képesítést igénylő munkahelyekre és feltehetően a tudásalapú iparágakban pedig nő a minőségi munkaerő iránti kereslet.
- c) A méltányosság, a társadalmi kohézió, valamint ehhez kapcsolódva az aktív polgári szerepvállalás előmozdítása különlegesen fontos. Ezzel egy OECD jelentés is külön foglalkozott, amikor megállapította, hogy a kiegyenlítő intézkedések és az iskolai kudarcok csökkentése a közoktatás minden szintjén jelentős hasznot hoz, a ráfordítások bőségesen megtérülnek (OECD, 2012). Mindezeket a konkrét oktatási rendszert érintő szabályozási elemeken keresztül lehet alakítani: évisméltés megszüntetése, korai szelekció mérséklése, a szegregációhoz vezető szabad iskolaválasztás irányítottabbá tétele vagy a konkrét iskolai segítő programok indítása.
- d) Az innováció és a kreativitás fejlesztése – a vállalkozói készségeket is beleértve – az oktatás és a képzés minden szintjén érvényesítendő cél. Ennek egyik európai uniós szintről befolyásolható eleme a más országban történő tanulás támogatása.

Az oktatási és képzési stratégia megvalósítását az általános célokhoz kapcsolt konkrét mérési módszerekkel is segítik. Az Európai Unió közoktatással foglalkozó politikái is elsősorban az elérhető eredményekre, a kívánt hatásokra és nem a rendszerek egyes elemeire összpontosítanak. Ezt célozzák az általános összehasonlító módszerek is (így elsősorban a PISA vizsgálat, a TALIS rendszer),¹ amelyek ma már az oktatáspolitikai fontos alakítói, mert részben intézkedéseket kezdeményeznek, részben pedig a megvalósítás eredményességét mérik.

¹ Programme for International Student Assessment (PISA), Teaching and Learning International Survey (TALIS): <http://www.oecd.org/education/> (2012.10.20.)

Ezen kívül az európai uniós stratégia minden egyes célkitűzéséhez is kapcsolódnak konkrét közoktatási mutatók, benchmarkok.² Így a közoktatás vonatkozásában a méltányosság erősítése, az oktatás minőségének javítása érdekében a közoktatásban 2020-ig elérendő célokhoz még a következő mérőszámokat rendelték hozzá:

- az óvodáztatás 4 éves kor felett legalább 95%-os szintet érjen el (jelenleg 92%),
- a gyengén teljesítők aránya (olvasás, matematika) 15% alatti legyen (2009-ben ez még 20% volt, de nagy belső társadalmi különbségekkel),
- a középiskoláztatás aránya legalább 85%-os legyen a 22 évesek között.

Mindezeket a mutatószámokat egy monitoring folyamat részeként nyomon követik. Éves gyakorisággal jelennek meg átfogó és országokra lebontott összehasonlító jelentések. Ezek fontos információk az oktatáspolitikák készítői számára, bár mivel a közoktatás lassan változó rendszer, ezért természetesen a folyamatok értékelése is csak hosszabb távon lehetséges. Így a mérőszámok által jelzett eredmények vagy a kudarcok okainak feltárása is sok bizonytalansággal jár.

A célok megvalósításához az Európai Unió szintjén különböző módszereket rendeltek. Általában a kormányzás hatásossá tétele a cél, amit az EU szintjén a tematikus, szakterületi megközelítéssel és az országjelentésekre építve lehet elérni. Ezek alapján történik az uniós költségvetésben szereplő előirányzat megtervezése, ami a 2014–2020. évi többéves pénzügyi keretben 15 milliárd eurós előirányzat.

A növekedési stratégia részeként az oktatás és képzés céljainak megvalósítását a megadott benchmarkok mentén részleteiben is ellenőrzik. Az új *európai szemeszter* folyamatában a Bizottság gazdaságpolitikai előrejelzései alapján a Tanács ajánlás keretében átfogó gazdaságpolitikai iránymutatásokat fogalmaz meg. Ezek alapján elemzik a tagországok által vállalt gazdasági és strukturális reformprogramokat, illetve az egyes szakpolitikákat.

A célokhoz rendelt eredménymutatók azt segítik elő, hogy az egyes oktatási rendszerekből következő sajátosságokkal ne kelljen európai uniós szinten foglalkozni, hanem csak az elvárt hatások minősítésére kerüljön sor. Ennek ellenére az egyes modellek közelítenek egymáshoz. A kimeneti ellenőrzés mellett ugyanis zajlik egy rendszerszintű kölcsönös tanulás is.

Ennek módszere a *„nyitott koordinációs mechanizmus”*, ami azt a célt szolgálja, hogy az országos oktatáspolitikai döntéshozói megismerjék egymás tevékenységét és azokat bizonyos mértékig összehangolják. A közösen elfogadott célkitűzések megvalósulását azonos mutatókkal mérik. Természetesen az egyes országokra gyakorolt hatás mértéke attól függ, hogy milyen a politikai kötelezettségvállalás mértéke és mennyire képes az adott oktatásirányítási rendszer az elfogadott célokat megvalósítani. Ehhez sokféle módon kapnak támogatást: így a résztvevő országokban ajánlásokkal, kézikönyvekkel, jó gyakorlatok gyűjteményével segítik a várt eredmények elérését.

Hasonló célrendszert és monitoring gyakorlatot tartalmaz egyébként a *Világbank 2020-ig tartó oktatási stratégiája* is (World Bank, 2011). Ez a globális fejlesztési szervezet is úgy látja, hogy a fejlesztési politikáját új alapokra kell helyezni, mert a korábbi „oktatást mindenkinek” jelszavát felcserélte a „tanulási lehetőséget mindenkinek” üzenetére. Ezzel is

² European education benchmarks: http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/benchmarks_en.htm (2012.10.20.)

azt akarják hangsúlyozni, hogy a már többé-kevésbé kiépült oktatási intézményrendszerben a demográfiai átrendeződés, az urbanizáció és az informatikai eszközök elterjedése új helyzetet teremtett. Legfontosabb cél, hogy a gazdasági növekedéshez kapcsolódjon az oktatás, amelynek így szaktudást és készségeket kell biztosítania.

Az európai célokhoz hasonlóan a Világbank stratégiája is a korai iskoláztatást tartja fontosnak. Alapcél a második esély megadása azoknak, akik valamilyen okból korán elhagyják az iskolát. A kiegyenlített színvonalú oktatás a rendszer egészének eredményességét növeli, így ez is alapvető cél. A megvalósítás eszközei között kiemelik az oktatási rendszerek többszektörúságát, mivel a sokféle képzési intézményi forma (köz, magán, non-profit) együttese lesz eredményes. Természetesen az eredmények eléréséhez pénzügyi források szükségesek, de a fejlődéshez ez nem elegendő. Ezért kell megteremteni az elszámoltathatóság intézményes kereteit. Az országos oktatási reformokhoz szükséges jó minőségű tudásbázis (teljesítménymutatók, gyakorlati példák, ismeretek) kiépítése is a stratégia megvalósításának eszköze.

2. A közoktatási rendszerek vizsgálatának szempontjai

Az Európai Unió közoktatásra gyakorolt befolyása tehát korlátozott, de nem elhanyagolható. Főleg az említett közvetett eszközökön keresztül képes a nemzeti oktatáspolitikákat alakítani, feltételezve természetesen a tagországok együttműködési hajlandóságát. Közvetlen kényszerítő eszköz az EU-nak nincs, elsősorban pozitív módon, a pénzügyi támogatásokon, az uniós programokon és koordinációs kereteken keresztül hat az országon belüli folyamatokra.

A közoktatás területi szabályozási modelljeit alapvetően tehát az egyes országok saját rendszerei határozzák meg. Így a közigazgatási rendszer (feladatok, szintek, működési gyakorlat), a közszolgáltatások ellátásának szervezeti és irányítási formái, valamint a finanszírozási módszerek azok a körülmények, amelyek a közoktatási rendszert is alakítják. Mindezek természetesen nem függetlenek a külső folyamatoktól és az általános változási trendektől. Ugyanakkor azonban az is látható, hogy a közös európai igazgatási térben a válságra adott válaszok és a politika által meghatározott változási irányok nagyon eltérőek.

Így a közoktatási rendszerek vizsgálatokor – részben az előzőekben röviden tárgyalt európai célrendszerből következően – három meghatározó területre összpontosítunk:

- Helyi autonómia mértéke:* a közoktatási feladatok leterítése határozza meg, hogy mekkora önállósággal rendelkeznek a központi szint alatti kormányzatok: tagállamok, tartományok a szövetségi rendszerben, a középszintű önkormányzatok és a különböző települési önkormányzatok. A feladattelepítés formális, jogszabályokban rögzített rendjén túl az oktatás szempontjából számos más hatáskör és jogosítvány is fontos: például a tulajdon, a személyzeti jogosítványok, a pedagógiai programalkotás. Mindezek részben összefüggnek a következő területtel.
- Oktatásügyi szabályozás formái:* ez az igen összetett rendszer alapvetően abban különbözik az egyes országokban, hogy jellemzően mire irányulnak a szakmai irányítási, közigazgatási szabályok (a bemeneti feltételekre, vagy az eredményekre) és milyen módszereket követnek (az oktatás struktúráját, vagy inkább a folyamat részleteit befolyásolják). A szakmai szabályozási rendszer legfontosabb elemei az iskolafejlesztési folyamatot segítő támogatói rendszerek (teljesítménymérés, minőségbiztosítás, szakfelügyelet). Ehhez kapcsolódnak a helyi társadalmi beágyazódás

formái (részvétel, fogyasztói befolyás), mint fontos visszacsatolási és egyben a szolgáltatókkal szembeni elszámoltatási mechanizmus.

- c) *Oktatásfinanszírozás és -gazdálkodás rendszere*: mivel a közoktatás alapvetően közpénzekből finanszírozott szolgáltatás, a pénzügyeket a központi támogatások elosztásának mértéke és formái határozzák meg. Ez a feladattelepítéstől függően sokféle lehet: így működhet ráfordítás (pl. központi tanári bérezés, iskolafenntartás) vagy output (pl. tanulói létszám) alapú finanszírozás. De ezeket az alapformákat tovább finomítják a decentralizált rendszerekben a helyi önkormányzatok állami támogatási módszerei, amelyek szintén széles skálán mozognak (célzott, feladathoz kötött vagy általános, szabadon felhasználható támogatások, helyi bevételi kapacitást figyelembe vevő és kiegészítő központi hozzájárulások).

Összefoglalva, mindezek a szempontok az 1. táblázat szerinti hármasszempont keretbe illeszkednek.

1. táblázat

A közoktatási közszolgáltatási modellek metszetei és fő elemei

1. Feladattelepítés	2. Szakmai irányítás, igazgatási rendszer	3. Finanszírozás, gazdálkodás
Központosított	Központi intézményrendszer, elsődlegesen a bemeneti feltételek kontrollja	Feladat (input alapú) finanszírozás
Decentralizált	Decentralizált irányítási rendszer, az eredmények, kibocsátások előírásával	Teljesítmény alapú finanszírozás

Forrás: saját szerkesztés

Az egyes országok esetében a közoktatási közszolgáltatások modelljei természetesen a fenti elemek változatos kombinációit mutatják (Fiszbein, 2001; Halász–Altrichter, 2000). Tehát a központosított közoktatási rendszerbe is beépülhetnek az eredményalapú szakmai irányítás elemei és ugyanitt teljesítményalapú finanszírozási módszerek is alkalmazhatók. Vagy fordítva, vannak decentralizált rendszerek, ahol a bemeneti feltételek rögzítettek, a támogatási-gazdálkodási gyakorlat kevés helyi mozgásteret enged meg. A tiszta modellek egyre kevésbé jellemzőek, a különböző oktatási rendszerekben alkalmazott megoldások egymáshoz közelítenek.

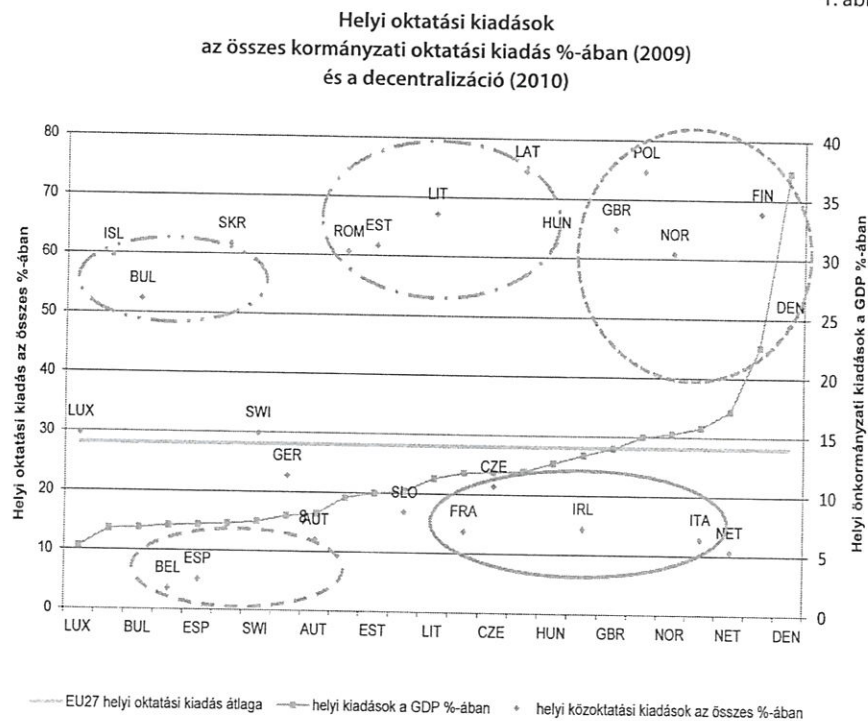
Minden egyes európai ország oktatási rendszerének kategorizálása a fent említett összes szempont együttes figyelembevételével nem végezhető el ezen tanulmány keretei között. Így csak az egyszerűbben meghatározható intézményi megoldásokat írjuk le az 1. táblázatban vázolt szempontrendszer alapján. A magyar közoktatási rendszert a 2011 előtti szabályozás alapján értékeljük.³

³ A tanulmány írásakor ugyanis még csak a két-három évvel korábbi nemzetközi összehasonlító adatok álltak rendelkezésre, a hazai közoktatásban-köznevelésben bekövetkező változások értékelésére még nem volt mód. Erre a későbbiekben teszünk kísérletet.

3. Az oktatás, mint közszolgáltatás: feladat és felelősség megosztása

A közoktatási feladatokért viselt felelősséget alapvetően két feltétel határozza meg: a közigazgatási-közszolgáltatási rendszer decentralizációjának mértéke, valamint ezen belül a közoktatási szolgáltatások telepítésének módja. Ezen két jellemző átfogó mutatókkal viszonylag jól számszerűsíthető. A decentralizáció mértékét a helyi önkormányzati szinten teljesített kiadások GDP-hez viszonyított aránya jól méri. Az oktatási feladatok szintek közötti megosztását pedig az oktatási kiadásokon belül a helyi szint aránya jelzi.⁴ Így az egyes európai országok öt nagyobb csoportba sorolhatók. Az 1. ábrán az egyes országok a decentralizáció mértéke szerint vannak sorba rendezve.

1. ábra



Forrás: Eurostat

⁴ Itt kétféle hatás egyszerre érvényesül: egyrészt a helyi szintre telepített oktatási feladatok súlya, másrészt az összes oktatási kiadásokon belül a felsőoktatási kiadások nagysága is meghatározza ezt az arányszámot. Ennek ellenére alkalmazható ez a mutató, ha feltesszük, hogy a felsőoktatási kiadások aránya az összes oktatási kiadásokon belül hasonló az európai országokban.

Alapvetően *központosított oktatási rendszer* működik azokban az országokban, ahol a helyi önkormányzatok a teljes oktatási költségvetésnek az európai átlagnál (28%) kisebb részét kezelik. Ide tartoznak az ábra jobb alsó részén lévő, folytonos vonalú ellipszisszel jelölt országok, így Hollandia, Franciaország, Olaszország, Írország, Csehország. Ezen országok között is vannak olyanok, ahol csak a közoktatás nem része a decentralizált feladatkörnek, mert egyébként az európai átlag (14%) körüli a helyi önkormányzati kiadások GDP-hez viszonyított aránya (Hollandia, Olaszország, Írország).

A központosított oktatási rendszerű országok között külön csoportot képeznek a szövetségi államok (ide értve Spanyolországot az erős autonóm tartományaival). Ezekben az országokban a közoktatás szempontjából a tartományi-állami szint a meghatározó. A helyi önkormányzatok feladata a közoktatás területén minimális, amit a helyi oktatási kiadások alacsony aránya is mutat (az ábra bal alsó részén lévő országcsoport).

A leginkább *decentralizált* európai országok között vannak olyanok, amelyekben az oktatás része az egyébként is kiterjedt helyi feladatkörnek (ilyenek a skandináv országok, Nagy-Britannia és Lengyelország az ábra jobb felső részén). Ezek képezik a központosított oktatási rendszerek tényleges ellenpontját, mert itt a közoktatást viszonylag erős és nagyméretű helyi önkormányzatok biztosítják.

A decentralizált oktatási rendszerű országok közé tartoznak a közép-kelet-európai országok. Itt formálisan helyi feladat a közoktatás, tehát magas az összes oktatási kiadáson belül a helyi szint aránya. De mivel ebben az országcsoportban a decentralizáció mértéke eltérő, nyilván a helyi önkormányzatok szerepe, befolyása is különbözik. A közoktatás terén erősebbek az önkormányzatok a Balti államokban, Romániában és Magyarországon (az ábra középső részén), mint Szlovákiában vagy Bulgáriában (az ábra bal felső részén).

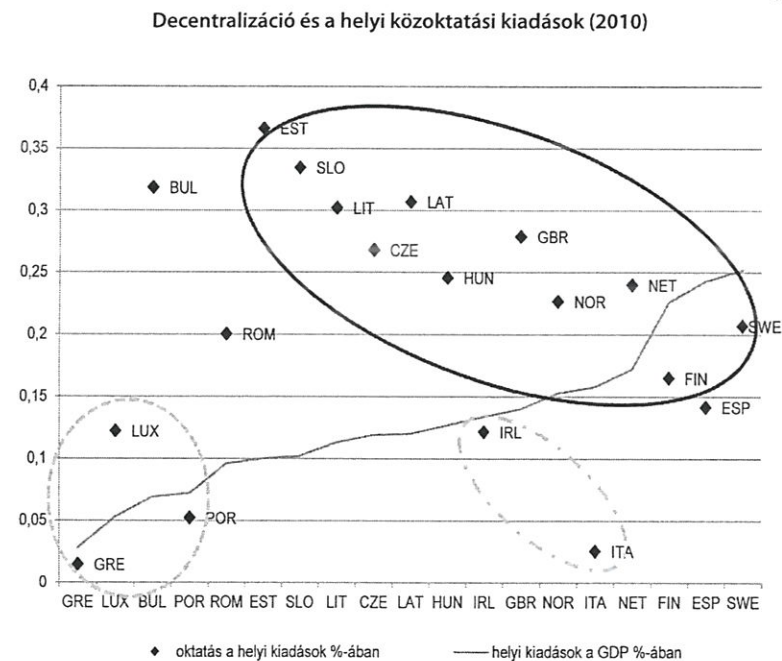
A decentralizált országokról rajzolt kép tovább finomítható, ha rendelkezésre állnak a helyi szintű közoktatási kiadások országos adatai (lásd a 2. ábrát). Ez az összes helyi kiadáshoz viszonyítva azt mutatja, hogy a helyi költségvetésben mennyire jelentős a COFOG kategóriák szerinti oktatás.

Ez alapján nagyon jól látható, hogy a decentralizáció növekedésével egyre kisebb lesz a kiadásokon belül a közoktatás súlya (nagy ellipszis). Közöttük is van egy olyan országcsoport (pl. a balti államok), ahol a decentralizáció elsősorban azt jelenti, hogy az alapvető igazgatási és településüzemeltetési szolgáltatásokon túl csak a közoktatás került helyi szintre. A többi ide tartozó ország esetében jóval több közszolgáltatási feladat került helyi szintre, így itt az oktatás súlya az önkormányzati költségvetésben is kisebb lesz.

Azon országok között, ahol a helyi költségvetésben az oktatásra fordított kiadások kisebb arányúak, két típus rajzolódik ki. Az egyik a decentralizált országok, így Olaszország és Írország, ahol a közoktatás csekély súlyú a sokféle helyi önkormányzati feladat között (jobb alsó ellipszis). A másik csoport pedig az egyébként is centralizált közszolgáltatási rendszerben működő országok (Görögország, Portugália), ahol a közoktatás megszervezése is jellemzően minisztériumi-központi feladat.

A közoktatási feladatok telepítése az egyes képzési formák közigazgatási szintek közötti megosztása alapján is jellemezhető. A kormányzati szintek közötti feladatmegosztás során általában a méretgazdaságosság szempontja érvényesül. A ritkábban igénybe vett, nagyobb felvevő területtel rendelkező középfokú képzés, a változatos szakképzés inkább a közép-szintre (megye, département, régió stb.) kerül, míg az óvodáztatás, alsó tagozatos képzés

2. ábra



Forrás: Eurostat

települési önkormányzati feladat. Ez a finomabb struktúra minden országban más, követi a közigazgatási-önkormányzati rendszert.

A közoktatáson belül a *munkáltatói és bérzési feladatok* a legnagyobb súlyúak. Így a központosított és a decentralizált feladattelepítés elhatárolása alapvetően azon múlik, hogy a tanárok alkalmazása, továbbképzése és a bérek finanszírozása, kifizetése melyik szintre tartozik. Ezen kívül az oktatási intézmények működtetése, valamint a beruházásokról való döntés, a fejlesztések finanszírozása még a nagyobb tétel és így fontos feladat-telepítési kérdés.

Míndezen a közszolgáltatási feladatok nem kerülnek feltétlenül kizárólagosan egy kormányzati szintre. Közös központi-helyi felelősségi rendszer épül ki, ahol a közvetlen és a közvetett befolyás lehetőségei eltérőek. A decentralizált modellekben elsősorban a központi pénzügyi támogatások összegén és elosztásuk módszerein keresztül, tehát közvetetten érvényesül a központ hatása. Vannak olyan vegyes rendszerek is, ahol a nagy kiadás-csoportok különülnek el. Így a tanárok alkalmazása és bérzése marad központi feladat, míg az iskola-működtetés, fenntartás decentralizált (Ausztriában tartományi szinten), vagy akár a beruházások is helyi szinten történnek (Franciaországban). Az egyéb oktatási feladatok,

például iskolafejlesztés, tanári továbbképzés, vagy a speciális képzési formák, a szakképzés feladatainak telepítése tovább bonyolítja ezt a képet.

Feladatmegosztás nemcsak a közszektoron belül, hanem a *köz- és a magánszféra között* is kialakulhat. A hagyományos oktatási rendszerekről leválhatnak az egyházak és a non-profit szervezetek által fenntartott intézmények vagy a magániskolák. Ezek a közoktatási intézmények Európában a tanulók 3–5%-át látják el és ezzel arányos költségvetésük is (OECD, 2013). Létrejöttük mögött nagyon különböző okok húzódnak: kiszolgálhatnak különleges helyi oktatási igényeket, vagy kezelhetnek speciális társadalmi helyzetekből adódó problémákat (pl. szegénység). Az ilyen intézmények terjednek Svédországban (szabad iskola) vagy Nagy-Britanniában (akadémia). Európában sajátos megoldás a német szakképzés duális rendszere, ahol a vállalatok is jelentős mértékben hozzájárulnak a gyakorlati képzés költségeihez.

A feladattelepítés eddig vizsgált szempontjai alapján tehát az európai országok két nagy csoportba sorolhatók (lásd 2. táblázat)

2. táblázat

Közoktatási feladatok telepítése

<p>Központosított rendszerek:</p> <ul style="list-style-type: none"> erős állami szint, szövetségi rendszerű országok: Ausztria, Belgium, Németország, Spanyolország; állami közoktatás, kiterjedt önkormányzati közszolgáltatások között: Csehország, (Franciaország), Hollandia, Írország, Olaszország; tanárok központi alkalmazása: Ausztria, Belgium (Fr),* Franciaország, Görögország, Németország, Olaszország, Portugália, Spanyolország.
<p>Decentralizált rendszerek:</p> <ul style="list-style-type: none"> helyi feladat, alapvetően erős helyi önkormányzati rendszerben: Anglia, Dánia, Finnország, Lengyelország, Norvégia; a közoktatás helyi, de általában az önkormányzati feladatkör korlátozott mértékű: Bulgária, Észtország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Románia, Szlovákia; tanárok helyi, iskolai alkalmazása: Anglia, Belgium (Fl),** Csehország, Dánia, Észtország, Finnország, Hollandia, Írország, Lengyelország, Magyarország, Norvégia, Svédország, Szlovákia, Szlovénia.

* Vallon régió

** Flandria

Forrás: saját szerkesztés

4. Közigazgatási és szakmai irányítás

A közoktatási rendszer működését számos külső tényező alakítja. Ezek között meghatározó a közigazgatási rendszer és ennek részeként az oktatási közszolgáltatás szakmai tartalmát, minőségét befolyásoló irányítás. Magát az iskolai működést és az ezzel párhuzamos közoktatás-politikát folyamatként értelmezve, az irányítás négy ponton képes beavatkozni.⁵

Az iskola működésének saját belső értékeléséhez, valamint a szakmapolitika általános szintjén a kiinduló helyzet elemzéséhez szükség van az oktatás minőségére, eredményessé-

gére vonatkozó információkra. Ezt elsősorban a külső értékelési rendszer képes biztosítani, kiegészítve olyan egyéb helyi ismeretekkel, amelyek a társadalmi elvárásokat is mutatják. Erre épülhet rá a tervezés, amely során a megoldandó problémákat, az elérendő célokat és a megvalósításhoz szükséges erőforrásokat kell számba venni. Itt fontos viszonyítási alap az országos és a helyi célrendszer, valamint az oktatástervezést segíti a tanácsadói támogatás, a már bevált gyakorlatok közreadása, adaptálása.

A megvalósítás során az eszközök és a források biztosításához szintén szükség van szakértői támogatásra, továbbképzésekre és természetesen a folyamat nyomon követésére, monitoringjára. A *fejlesztési ciklus* záró eleme az értékelés, amely során szembesíteni kell az eredeti célokat az elért eredményekkel. Az iskola átfogó értékeléséhez ebben a szakaszban szintén szükség van az oktatás teljesítményére, minőségére vonatkozó információkra, valamint külső értékelő kapacitásra.

Mindezeket az irányítási feladatokat különböző módokon lehet elvégezni, attól függően, hogy milyen a közigazgatási rendszer és ezen belül a szakmai irányítás hogyan látja el az előzőekben röviden összefoglalt fő feladatait. Az iskolák adminisztratív *elszámoltathatósága* tehát három különböző módon biztosítható.⁶

- A szakmai teljesítmények iskolai szintű értékelésének alapja a vizsgarendszer, amely az oktatás egyes szintjein különböző tantárgycsoportokban elért eredményeket méri és ez alapján ad visszajelzést. Az irányítási rendszerek főleg abban térnek el, hogy ez az információ milyen tantárgyakra, milyen gyakorisággal és kinek (az oktatásigazgatásnak, az iskolának, a tanároknak, szülőknek) áll rendelkezésére.
- A jogszabályoknak és előírásoknak való megfelelés sokféle területen ellenőrizhető: tanárok végzettsége, oktatási eszközök és feltételek megléte, pénzügyek, biztonsági előírásoknak való megfelelés stb. alapján. Ezt a feladatot az iskolai szakmai felügyelet látja el, amelynek hatóköre, az ellenőrzés gyakorisága, a jelentéstételi kötelezettségek (központi, helyi oktatásirányítás, iskolák, szülők) szintén változatosak lehetnek. Új eleme az iskolairányításnak az oktatási folyamatba épített önértékelés, amely a modern szervezetirányítás módszereit alkalmazva a külső értékelést egészíti ki.
- Végül az elszámoltathatóság harmadik eleme a piaci, megrendelői elvárásoknak való megfelelés. Ez attól is függ, hogy milyen mértékben állnak választási lehetőségek a tanulók (a szülők) rendelkezésére és a finanszírozás mennyire köti össze a rendelkezésre álló forrásokat az iskola eredményeivel (leegyszerűbben a tanulói létszámmal mérve).

Ezek az irányítási területeken az utóbbi két évtized legfontosabb változása a háromféle irányítási módszer belső arányainak módosulása volt. Általános tendencia az *eredményekre*, az iskolai teljesítményekre, az oktatási rendszer *kibocsátására összpontosító ellenőrzés*, elszámoltatás elterjedése. A három fő irányítási terület közül a második, a jogi szabályozási kör jelentősége csökken a másik két területtel szemben. Ebből következően a mai szervezetirányítás követelményeinek megfelelően az iskola működését a minőségbiztosítás módszerei alakítják és kevésbé a korábban jellemző külső tartalmi ellenőrzés, szakfelügyelet.

⁵ Ezekről részletesebben lásd Radó, 2010: 275–281, illetve Péteri–Radó, 2011.

⁶ OECD, 2011a: 431–437.

Az oktatásirányítás szempontjából lehatárolható egyes országcsoportok alapvetően az ott működő *közigazgatási rendszerektől függenek*. Az európai országokra általánosan alkalmazott kategorizálás a közoktatási rendszer különbségeit is jól jellemzi. Ezek szerint négy nagyobb országcsoport különíthető el. (Szamel et al., 2011). A kontinentális jogban a civil jogi rendszert követő francia és német közigazgatás alapjaiban a központosított és hierarchikus irányításra épül. A kontinentális jogrendre épül a skandináv országok közigazgatása is, de itt nagyobb hangsúlyt kapnak olyan elemek, mint a decentralizáció, a hatékonyság, az átláthatóság, a közmegegyezésre épülő politikaformálás. Ettől eltérő elveket követnek az angolszász országok, ahol a szokásjogra épülő rendszerekben a közigazgatás szerepe korlátozottabb. A negyedik csoportba sorolhatók Közép-Kelet-Európa országai, amelyek közigazgatása nagyon vegyes képet mutat. A kontinentális történelmi gyökerekre ráakodott a szovjet típusú igazgatás, amit azután az átalakulás éveiben különböző módokon befolyásoltak a decentralizációs törekvések és az új közmenedzsment módszerei. Mindezen változások vegyes rendszereket eredményeztek, amelyekben ráadásul a közigazgatási-közszolgáltatási gyakorlat az erős politikai befolyás következtében gyakran változik.

4.1 Szakmai irányítás, szabályozás

A közoktatás szakmai irányításának lehetőségei változatosak, a szabályozás a közoktatási szervezetrendszer különböző szintjeire irányulhat. Előírhatók az oktatás tartalmi követelményei, kialakíthatók a szakmai ellenőrzés intézményes formái, módszerei és az ezekhez kapcsolódó támogató szakmai szolgáltatások, a teljesítménymérési és információs rendszerek, a minőségbiztosítás gyakorlata. A közoktatás egyes szintjein (tanár, iskola, fenntartó, vagy helyi és országos oktatáspolitikai) mindezek eltérő technikákat követnek. A szakmai irányítás elemeinek sokszínűsége miatt a rendszer nemzetközi összehasonlításban így nehezen írható le.

Ahogy arról már volt szó, az oktatási rendszerek ebben a vonatkozásban egyébként is átalakulóban vannak. A leginkább központosított országokban is most zajlik az intézmények reformja: például a szakfelügyelet, a szakmai előírások számonkérésének kiegészítéséért a szakmai támogató szolgáltatások megerősítése. Mivel a módszerek nehezen követhetők, így inkább az egyes európai országokban alkalmazott szakmai irányítási formák néhány intézményi jellemzőjét kiemelve teszünk kísérletet a rendszerek kategorizálására.

Az iskola szakmai működésének egyik meghatározó kérdése a *szakfelügyelet* léte, formája és módszerei. Ez ad ugyanis visszajelzést a nyújtott közszolgáltatásról az igazgatási rendszer, a fenntartó, az intézményvezetők és még bizonyos mértékig a fogyasztók számára is.

Az európai oktatási rendszerekről rendelkezésre álló információk szerint⁷ öt országban nem működik a hagyományos értelemben vett, elkülönült szakfelügyelet. Ezek Dánia, Finnország, Görögország, Magyarország és Olaszország. Az elkülönült szakfelügyeleti intézményrendszer hiánya természetesen nem jelenti azt, hogy egyáltalán nem létezik szakmai kontroll. Ez azonban vagy igazodik a decentralizált oktatási rendszerek igényeihez, mint

⁷ EURYPEDIA az európai oktatási rendszerekről, és az OECD „Education at a Glance” című kiadványának információi az OECD országokról.

a skandináv országokban, vagy pedig a központosított rendszerekben most van kialakulóban (pl. Görögország esetében).

Ahol működik külső szakmai ellenőrzés, ott természetes módon követi az adott ország közigazgatási rendjét (lásd a 3. táblázatot). A legtöbb országban a központi kormányzat szintjén szervezik meg a közoktatás szakfelügyeletét. Csak Franciaország, Németország és Csehország esetében került a közigazgatás középszintjére⁸ ez a feladat.

A szakmai felügyelet erejét jelzi az, hogy milyen gyakori a külső ellenőrzés. Ezek szerint legalább évente egyszer (Észtország) vagy annál gyakrabban (Spanyolország) jut el a szakfelügyelő az iskolákba. Az egyébként centralizált Ausztria és Franciaország esetében nincs a gyakoriságra vonatkozó előírás. A többi országban ennél ritkábban, az esetek többségében három évenként, vagy annál ritkábban kerül sor a szakmai ellenőrzésre. Ez tehát mind fontosabbá teszi az iskola saját, belső szakmai értékelési módszereit, és az abból levonható következtetések segítik az iskola működését.

3. táblázat

Döntési szintek felső tagozaton:
iskolai szakmai felügyelet megszervezése és gyakorisága

Felelős szint	Gyakoriság	
	évente legalább egyszer	legalább kétfévente
Központi, tartományi kormányzat	Ausztria,* Észtország, Spanyolország	Anglia, Belgium (Fl, Fr), Írország, Lengyelország, Norvégia, Portugália, Svédország, Szlovákia
Régió, középszint	Franciaország*	Csehország, Németország

* nincs előírás a gyakoriságra

Forrás: OECD, 2011a: Table D5.4a

4.2 A szakmai autonómia feltételei

A szakmai irányítás egyik feladata a helyi és az iskolai önállóság feltételeinek biztosítása úgy, hogy ugyanakkor az oktatás, mint közszolgáltatás mindenki számára egyformán elérhető legyen. Az egységes színvonal garantálása mellett a helyi igényekhez való igazodást elsősorban a helyi és az intézményi szintű tervezés, oktatási *programalkotás* feltételeinek biztosításával lehet elősegíteni.

A helyi oktatási mozgáster egy következő feltétele a *munkáltatói jogok* telepítése és ehhez kapcsolódóan a tanárok szakmai továbbképzését biztosító keretek feletti rendelkezés. Ezek a személyzeti jogosítványok a közoktatás általános feladattelepítési rendjét követik, bár néhány esetben attól eltérhetnek (4. táblázat).

⁸ ISCED 2 kategória, alsó középszint. ISCED: International Standard Classification of Education, az oktatási szintek összehasonlításakor használt UNESCO kategóriák egységes rendszere.

4. táblázat

Döntési szintek felső tagozaton:
tanárok alkalmazása és szakmai továbbképzési keretek elosztása

Döntési szint(ek)	Tanárok alkalmazása	Tanárok szakmai továbbképzése
Központi, tartományi, régiós szint	Ausztria, Belgium (Fr), Franciaország, Görögország, Németország, Olaszország, Portugália, Spanyolország	Ausztria, Belgium (Fr), Franciaország, Görögország, Írország, Németország, Olaszország, Portugália, Spanyolország
Helyi önkormányzat	Dánia, Finnország, Norvégia	Csehország, Finnország, Lengyelország, Norvégia
Iskola	Anglia, Belgium (Fr), Csehország, Észtország, Hollandia, Írország, Lengyelország, Magyarország, Svédország, Szlovákia, Szlovénia	Anglia, Dánia, Észtország, Hollandia, Magyarország, Svédország, Szlovákia, Szlovénia

Forrás: OECD, 2011a: Table D5.6

A központosított és a szövetségi rendszerű országok esetében a tanárok jellemzően állami alkalmazásban vannak. A közoktatási költségvetési arányok alapján korábban centralizáltak tartott országok esetében azonban a munkáltatói jogok az iskola szintjére kerültek le néhány esetben, például Írországban vagy Hollandiában. A hagyományosan decentralizált országokban pedig a helyi önkormányzatok a tanárok munkáltatói (Dánia, Finnország, Norvégia).

Az iskola oktatási programjának végrehajtása során és általában az iskola minőségi működésének biztosításához szükség van *szakmai továbbképzésre*. A folyamatos kapacitásfejlesztés és a munkafolyamatba épített tanári továbbképzés megszervezése és finanszírozása is különböző szintekre telepíthető. Az európai országokban ez általában követi a tanári munkáltatói jogok rendjét, bár a továbbképzési feladatok néhány esetben feljebb csúsznak. Így az iskolák helyett a fenntartó önkormányzatok feladata a tanárok szakmai továbbképzése Csehország, Lengyelország esetében (bár érdekes módon Dániában éppen ez iskolai feladat). Feljebb, központi szintre került viszont ez a feladat Írországban, Belgium flamand tartományában is.

Végül, az oktatás felett gyakorolt ellenőrzés és szakmai befolyás egyre fontosabb elem a közvetlen *fogyasztói elszámoltathatóság*. Ha nincs is lehetőség alternatív szolgáltató igénybevételére és nem lehet a kötelező szolgáltatást nyújtó állami-önkormányzati rendszert elhagyni, akkor is részt tudnak venni a szülők, a tanulók vagy a nyilvánosságon keresztül más helyi szereplők az oktatás alakításában.

Ezt segíti például a szakmai ellenőrzésből származó információk megosztása az érdekeltekkel. Erre az oktatásirányítás és iskolafenntartás rendszerében általában mindenhol sor kerül. De az egyes európai országok gyakorlata eltér abból a szempontból, hogy a szakfelületi jelentések nyilvánosságra kerülnek-e, vagy pedig csak az érintett tanárok, oktatáspolitikusok ügye marad (5. táblázat).

5. táblázat

Szakfelületi jelentések nyilvánossága

Szakfelületi jelentések megosztása a szülőkkel, tanulókkal és a médiával	
igen	nem
Anglia, Belgium (Fr), Csehország, Írország, Lengyelország, Németország (csak a szülőkkel), Norvégia, Portugália, Svédország	Belgium (Fr), Észtország, Franciaország, Hollandia, Spanyolország, Szlovákia

Forrás: OECD, 2011a: Table 5.4a

A fenti táblázatban foglaltuk össze, hogy – ahol rendelkezésre áll ilyen információ, ott – milyen gyakorlatot követnek az egyes európai országok. A központosított országok (Belgium francia része, Franciaország, Spanyolország) a helyi kontroll ezen lehetőségét sem adják meg, de hasonló gyakorlatot követ a sok vonatkozásban viszont decentralizált Észtország, Hollandia, Szlovákia. Érdekes módon az egyébként centralizált országok között vannak olyanok, amelyek számára viszont fontos a helyi elszámoltathatóság ilyen módon történő erősítése (Írország, Németország, Portugália).

Összegezve, a szakmai irányítás és igazgatás vizsgált elemei alapján tovább finomítható a közoktatási feladattelepítésről korábban alkotott kép (6. táblázat). Ezek szerint a tanárok szakmai továbbképzési rendszere alapján központosított, erős és kevés nyilvánosságot megengedő szakmai irányítás működik az alapvetően centralizált országokban. Vannak azonban érdekes kivételek: nagyobb helyi szakmai mozgásteret engednek meg olyan centralizált országokban, mint Írország, Portugália, Hollandia. Az oktatási feladatok telepítése alapján decentralizált Észtország pedig a szakmai irányítás szempontjából tekinthető központosítottnak.

6. táblázat

Igazgatás, szakmai irányítás és továbbképzés támogatása

<p><i>Központi, erős szakfelület, * korlátozott nyilvánosság, tanárok központi továbbképzése:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> évente legalább egy szakfelület: Ausztria, Észtország, Franciaország, Spanyolország; nem nyilvános szakmai jelentések: Belgium (Fr), Észtország, Franciaország, Hollandia, Spanyolország, Szlovákia; tanárok szakmai továbbképzése: Ausztria, Belgium (Fr), Franciaország, Görögország, Írország, Németország, Olaszország, Portugália, Spanyolország.
<p><i>Nincs egységes szakfelület, erős nyilvánosság, tanárok helyi továbbképzése:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> legfeljebb kétevente egy szakfelület: Anglia, Belgium (Fr), Csehország, Írország, Lengyelország, Németország, Norvégia, Portugália, Svédország, Szlovákia; nincs szakfelület: Dánia, Finnország, Görögország, Magyarország, Olaszország; nyilvános szakfelületi jelentések: Anglia, Belgium (Fr), Csehország, Írország, Lengyelország, Németország (csak a szülőknek), Norvégia, Portugália, Svédország; tanárok szakmai továbbképzése: Anglia, Csehország, Dánia, Észtország, Finnország, Hollandia, Lengyelország, Magyarország, Norvégia, Svédország, Szlovákia, Szlovénia.

* Felső tagozat példája (ISCED 2 kategória, alsó középfok).

Forrás: saját szerkesztés

Ezek a kivételek is azt mutatják, hogy a közoktatási rendszer elemei egymást kiegészítve és ellensúlyozva határozzák meg az iskola, az oktatási szolgáltatás helyzetét. Az időbeni változások pedig arra utalnak, hogy a különböző modellek közelítenek egymáshoz, a mód-szerek tehát ötvözhetőek.

5. Az oktatás finanszírozása

A közoktatási szabályozási modellek vizsgálatának harmadik, talán legfontosabb elemei a pénzügyek. Végül soron ugyanis az általános feladat-telepítési rendszerben és az adott szakmai szabályok között a finanszírozási-gazdálkodási lehetőségek határozzák meg az oktatáspolitikát és az iskola mozgásterét. A közszolgáltatások pénzügyeit több tényező alakítja.

Elsődleges a szűken vett finanszírozási rendszer, tehát a források biztosításának rendje: a közösségi és a magánforrások mértéke, aránya, formái (pl. adó, díj), valamint a közszektoron belül a források képződésének szintje (központi, területi, települési kormányzat, intézmény). Ettől elkülönülő feltétel a kormányzati szintek közötti pénzelosztás módja, hiszen alapvetően nem a forrásképződés helye, hanem a végső felhasználást alakító támogatási technikák határozzák meg a pénzügyi mozgásteret. Tehát az általános vagy célzott támogatások formái, a társfinanszírozási kötelezettségek, a költségvetési tervezési gyakorlat a döntő. Végül pedig az oktatás szereplőinek lehetőségeit a pénzügyek harmadik területe, a költségvetési, gazdálkodási szabályok befolyásolják. A rendelkezésre álló források felhasználásának önállósága önmagában is eléggé összetett tényező, hiszen a tulajdon feletti rendelkezéstől kezdődően, a közbeszerzési szabályokon át a saját pénzügyi gazdálkodási kapacitásokig terjedően számos feltétel alakítja.

Itt most mindezeket a pénzügyi szakterületeket nem lehet több országra kiterjedően, átfogóan értékelni. A kép nagyon összetett, ezért csak néhány tipikus példán keresztül mutatjuk be a fő modelleket. Az alábbi, 7. táblázatban azonban néhány költségvetési elosztási témakörre vonatkozóan összefoglaltuk, hogy az egyes európai országokban melyik szint hozza meg a legfontosabb döntéseket. Ez természetesen csak a fő felelősségi köröket tartalmazza egy iskolatípusra vonatkozóan, mert sok esetben a döntéshozók mozgásterét a szakmai szabályozás (pl. tanári létszámelőírások, fizetési kategóriák) és a többi szinttel előírt konzultációs kötelezettség is alakítja.

A pénzügyi döntési szintek alapján kirajzolódó modellek között vannak, amelyek azonosak a feladattelepítés és a szakmai irányítás rendszerében leírt felelősség-megosztással. Így a szövetségi rendszerű országokban az oktatási létszámra és bérekre, valamint a szakmai továbbképzési keretekre vonatkozó döntés központosított, jellemzően tartományi szintű. A többi centralizált oktatási rendszerben ezen kívül még legtöbbször esetében az iskolafenntartás és a beruházási döntések is központosítottak (Írország, Olaszország, Portugália, Görögország).

A decentralizált rendszerekben a tanári bérezés és továbbképzés helyi vagy iskolai hatáskör. A fejlesztési és az üzemeltetési döntések helyi önkormányzati szintre kerülnek a szövetségi rendszerű országokban, valamint az erős önkormányzatokkal rendelkező skandináv államokban és Közép-Kelet-Európa legtöbb országában. A csoporton belül több országban az intézményi-iskolai szintnek is jelentős a befolyása, mert formálisan az intézményekben születnek a munkáltatói döntések és a tanári továbbképzési keretek is ott

kerülnek elosztásra. E tekintetben Belgium francia tartománya és Hollandia képez kivételt, amelyek korábban a többi modellképzési szempont szerint inkább a központosított országok közé tartoztak.

7. táblázat

Pénzügyi döntési szintek (felső tagozat)

Költségvetési elosztási döntés	Központi, tartományi, régiós szint	Helyi önkormányzat	Iskola
Oktatói létszám és bér	Ausztria, Belgium (Fl, Fr), Franciaország, Görögország, Írország, Németország, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Szlovákia, Szlovénia	Anglia, Csehország, Dánia, Finnország, Lengyelország, Norvégia, Svédország	Észtország, Hollandia, Magyarország
Iskolai nem tanári személyzet	Belgium (Fl, Fr), Franciaország, Írország, Portugália, Spanyolország, Szlovákia, Szlovénia	Anglia, Ausztria, Csehország, Dánia, Észtország, Finnország, Lengyelország, Németország, Norvégia, Svédország	Hollandia, Magyarország
Beruházások, fejlesztések	Belgium (Fl), Franciaország, Görögország, Írország, Portugália, Spanyolország, Szlovákia	Ausztria, Csehország, Dánia, Anglia, Észtország, Finnország, Németország, Magyarország, Olaszország, Norvégia, Lengyelország, Szlovénia, Svédország	Belgium (Fr), Hollandia
Üzemeltetési kiadások	Belgium (Fl), Franciaország, Írország, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Szlovákia	Anglia, Ausztria, Dánia, Észtország, Finnország, Görögország, Lengyelország, Magyarország, Németország, Norvégia, Svédország, Szlovénia	Belgium (Fr), Csehország, Hollandia
Tanárok szakmai fejlesztési kerete	Ausztria, Belgium (Fl, Fr), Franciaország, Németország, Görögország, Írország, Olaszország, Portugália, Spanyolország	Csehország, Finnország, Lengyelország, Norvégia	Anglia, Dánia, Észtország, Hollandia, Magyarország, Svédország, Szlovákia, Szlovénia

Forrás: OECD, 2011a: Indicator D6

5.1 Központi és helyi finanszírozás egyensúlya

Az előzőekben besorolt országok közül néhányat kiválasztva a finanszírozási-gazdálkodási rendszer fő típusait írjuk le a következőkben. Mivel a pénzügyi rendszer minden elemét ezen tanulmány keretében nem lehet átfogóan értékelni, két meghatározó szempont alapján jellemezzük a tipikusnak tartott országokat.

Az egyik csoportképzési ismerv az oktatás finanszírozásának szintje: a központi vagy a helyi önkormányzati költségvetésből származik a közoktatás forrásainak a nagyobb része. A másik szempont a *kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatokat*, tehát a támogatás-

elosztást és a költségvetési tervezési gyakorlatot meghatározó finanszírozási technika.

Ez utóbbi szempontból az országok két csoportba sorolhatók:

- az oktatási feladatok finanszírozása a ráfordítások alapján, tételes, *ráépítései* költségvetési tervezési gyakorlattal történik, vagy
- a rendelkezésre álló források az oktatás kibocsátását, teljesítményét mérő mutatószám alapján kerülnek elosztásra. Ezt egyszerűen a „*fejkvóta*” alapú finanszírozási módszernek szokták nevezni, mert általában a tanulói- vagy a gyereklétszám az a könnyen mérhető mutató, ami alapján a források elosztása történik.

A költségvetési tervezés, mint csoportképzési szempont azért lényeges, mert alapvetően különböző érdekeltséget közvetít a kormányzati szintek között. A ráépítései költségvetési tervezési gyakorlat lényegében az adott intézményi struktúrához kötődik és a részletes kiadási tételek és saját bevételi lehetőségek számbavételén alapul. Ez a tervezési-finanszírozási technika kevésbé ösztönöz a hatékony szolgáltatásszervezési megoldások keresésére. Míg az oktatás kibocsátását mérő mutatószám alapján történő finanszírozás nyilvánvalóan nagyobb szolgáltatói-szervezeti önállóságot enged meg, és így jobban ösztönöz a hatékonyabb és a helyi igényekhez igazodó oktatás megszervezésére.

Az így kirajzolódó négy modell közül az európai országok között háromra találunk példát (8. táblázat). Ezek szerint központi költségvetésből finanszírozott az oktatás, és szinte teljes mértékben a hagyományos, ráfordítás alapú elosztási szabályok szerint kerülnek az iskolákhoz a bér és működési előirányzatok Franciaországban és részben a német tartományokban. A szintek közötti pénzelosztás érdekes formáját alkalmazzák Hollandiában, ahol a helyi iskolafenntartó szervezeteken keresztül teljesítmény (tanulói létszám) alapján történik a forráselosztás.

8. táblázat

A közoktatás finanszírozásának főbb típusai

Finanszírozási technika	Finanszírozási szint	
	Központi költségvetés	Helyi költségvetés
Ráfordítás alapú	Franciaország, Németország (tartományok)	–
Kibocsátás alapú (tanulói fejkvóta)	Hollandia	Anglia, Dánia, Finnország, Lengyelország, Magyarország

Forrás: saját szerkesztés

A decentralizált modellek változatosak attól függően, hogy milyen mértékű a helyi önkormányzatok pénzügyi önállósága és forrásképződési rendszere. A tanulmány keretében a decentralizált modellek közül három ország-példát mutatunk be: Angliát a maga sajátos, feladathoz kötött támogatási rendszerével, a Lengyelországban – és 2013 előtt nálunk is – alkalmazott tanulói létszám alapú helyi önkormányzati támogatásokat, valamint a skandináv országok közül a Finnországban használatos, szükségleti mutatókhoz kötött támogatási rendszert.

Az elméletileg lehetséges negyedik esetre, a decentralizált és ráfordítás alapú oktatás-finanszírozásra is található példa: Moldovában ma még így működik az oktatás finanszírozása. Itt azonban a formális jogi-igazgatási rendszert a valóságos intézményi erőviszonyok

nagymértékben felülírják. Ebben a szovjet típusú helyi önkormányzati rendszerben a közoktatási középszint (rayon) és az ágazati minisztérium befolyása igen erős, ami korlátozza az iskolafenntartó települési önkormányzatok működését, így ezt az esetet nem tárgyaljuk.

5.1.1 Központi költségvetésből finanszírozott, ráfordítás alapú elosztás

A központosított oktatásfinanszírozási rendszerek klasszikus példája *Franciaország*.⁹ Itt a közoktatási feladatok hierarchikusan épülnek fel: régiók felelősek a lyceumokért és szakképzésért (ISCED 3), a következő szint, a département feladata a középiskolák működtetése (ISCED 2) és végül a helyi önkormányzatoké az óvodai és az alapfokú képzés (ISCED 1). Ebben a feladattelepítési rendszerben helyi szinten nincsenek önálló költségvetési intézmények, ezért a tulajdon, a kiadások és a bevételek mind a fenntartó önkormányzatnál jelennek meg és ott folyik a napi pénzügyi gazdálkodás is. Természetesen a tanári bérek kivételével, amelyek a központi költségvetésből származnak.

A francia közoktatási rendszerben vannak magániskolák is: az itt tanulók aránya 20%, tehát jelentős. Ezek az intézmények azonban erős központi befolyás alatt működnek. Szerződést kötnek az állammal és az egységes központi tantervet kell követniük. A tanárok kiválasztása az intézmények jogköre, viszont az iskolában dolgozó szakemberek állami alkalmazottak.

Ez a modell nagyon kevés mozgásteret ad a központi szint alatti önkormányzatoknak. A 968 ezer oktatási szakmai alkalmazott (tanár, irányítási és szakalkalmazott, szakfelügyelők stb.) munkáltatója az állam. A bérezési rendszerben kor alapján vagy önkéntes alapon, szakmai vizsgák letétele után lehet a fizetési skálán feljebb lépni. Külön díjazták az iskolai adminisztratív munkát és az oktatási többletfeladatokat (például a kiemelt oktatási övezetekben dolgozó, tehát a szociális szempontból hátrányos helyzetű tanulókkal foglalkozó tanárokat). A központosított rendszerben nem csak a tanárok felvétele, az első munkahely biztosítása állami feladat, hanem a rendszer logikájából következően a helyettesítések megszervezését, a kilépők pótlását is mind az oktatásigazgatási mamut szervezet végzi.

A költségvetésben hagyományosan szereplő „oktatási számla” magában foglalja az oktatáshoz valamilyen módon kapcsolódó előirányzatokat. Így a tanári béreken kívül a működtetés, az igazgatás, az iskolai étkeztetés, közlekedés, iskolai egészségügy stb. kiadásait és bevételeit. Ez a költségvetési rendszer az elmúlt évtizedben fokozatosan átalakult, mert napjainkban egy decentralizációs folyamat zajlik és a teljes közszektor átállt a program-költségvetési gyakorlatra. Állami szintről lejjebb kerültek a nem tanár iskolai alkalmazottak munkáltatói jogkörei, valamint az üzemeltetés és a fejlesztési, beszerzési feladatok. Az intézmény igazgatója (helyi önkormányzati szinten a polgármester) jogosult kötelezettségvállalásra, de a kettős alárendeltségi rendszerben¹⁰ a „közkönyvelő” felelős a számvitelért, és ő teljesíti a kifizetéseket.

⁹ Az országismertetések alapvetően három fő forrásra épülnek: Eurypedia, 2008; Dexia, 2008; Eurydice, 2001.

¹⁰ A kettős alárendeltségi rendszer ebben az esetben azt jelenti, hogy az iskola az önkormányzat és az ágazati minisztérium alatt működik.

A ráfordítás alapú, központi költségvetési tervezés módszere 2006-tól kezdődően a programköltségvetés bevezetésével módosult. Az átállás célja az kiadások hatékonyabbá és átláthatóbbá tétele volt. Az „iskolai oktatás” az egyik legnagyobb programcél („mission”), amit a parlament szavaz meg. Ez a programköltségvetési rendszerben több minisztériumhoz tartozó fő előirányzat hierarchikusan tovább tagolódik programokra és operatív költségvetési programokra.

A programok végrehajtásáért felelős egyes szervek számára teljesítményelvárásokat írnak elő, amit éves tervekben rögzítenek. A programstruktúrát követi az éves beszámolási rendszer, így elvileg a parlament elé kerülő rendszeres, auditált jelentések alapján az oktatás hatékonysága elemezhető. A programköltségvetési rendszer bevezetésével párhuzamosan a közszektor számviteli szabályai is fokozatosan átalakulnak. A korábbi pénzforgalmi szemléletű beszámolást felváltja a részleges eredmény szemléletű könyvvitel, amely így a mérlegadatok alapján pontosabb képet ad az oktatás tényleges pénzügyi helyzetéről.

Mindezen pozitív költségvetési tervezési és beszámolási változások ellenére a modell alapvetően a közvetlen központi beavatkozásra épül. A speciális szakmai programok finanszírozása is központi szintről történik. A „kiemelt oktatási övezetek” (ZEP)¹¹ esete azonban azt bizonyította, hogy például a társadalmi problémákra reagálni kívánó, különleges területi oktatási feladatok megszervezésére ez a központosított modell nem alkalmas, mert költséges és kockázatos (Varga, 2009).

5.1.2 Központi költségvetésből finanszírozott, teljesítmény alapú elosztás

A közoktatás *Hollandiában* a központi és a helyi önkormányzati szint közös feladata, bár formálisan az alapfokú és a középfokú oktatás a központi kormányzat felelősségi körébe tartozik. Az együttes feladatellátás azt jelenti, hogy az oktatási célú támogatások két részre oszlanak: a központi költségvetés finanszírozza a béreket és a kiemelt oktatási feladatokat, míg az önkormányzatok működtetik és tartják fenn az iskolákat, szervezik a kisebbségi nyelvű képzést, az iskolabuszoztatást stb.

Az állami támogatások elosztására egy különálló, az oktatási minisztérium alatt működő szervezet jött létre. Ez az iskolákat finanszírozó központi ügynökség határozza meg a tanári és a kisegítő személyzet létszámát, figyelembe véve a lemaradó iskolák szükségleteit, a sajátos oktatási-nevelési szolgáltatások iránti igényeket. A működtetés, a tanítási segédletek, az iskolán belüli fenntartási feladatok finanszírozását is így biztosítják. Az alapfokú iskolák esetében külön csatornán kerül elosztásra a tanári létszámhoz kötött és a működtetésre szánt támogatás. Középfokon ez a két tétel egy összegben, szabadon felhasználható blokk támogatásként jut el az iskolához. A fogadó fél az „iskolaszék”, azaz egy iskolatanács, mely azonban adminisztratív, fenntartási és gazdálkodási feladatokat is ellát. Ez az iskolai adminisztráció a megkapott források felhasználásáról azután már szabadon dönt.

Ezek az oktatási feladathoz kötött támogatások részben a tanulók létszáma alapján, részben pedig egy fix összegben jutnak el az iskolákhoz. A tanári létszámkeretek a tanulói és az iskolai jellemzőkkel súlyozott tanulólétszám alapján kerülnek elosztásra. Az üzemeltetéshez adott támogatások hasonló módon az átlagos egységköltséghez igazodnak. A támogatások

¹¹ Zone d'Education Prioritaire.

elosztása során figyelembe veszik a település népsűrűségét, valamint meghatároznak egy minimális iskolaméretet is.

Ebbe a támogatáselosztási rendszerbe kapcsolódnak be az önkormányzatok, amelyek rendelkeznek saját bevételekkel és egy másik csatornán keresztül elosztott, általános célú önkormányzati támogatással is. Végül a költségvetési támogatás az oktatásfinanszírozási intézményrendszeren és az önkormányzatokon keresztül jut el az iskolákhoz. Bármely, a szakmai és működési minimumfeltételeknek megfelelő iskola automatikusan részesül ezekből a célzott támogatásokból.

A holland rendszer sajátossága tehát a *helyi szinten közösen működtetett iskolafenntartó intézményrendszer*. Ez teszi lehetővé, hogy a tanulói létszám alapján elosztott központi előirányzatok célzottan eljussanak az iskolákhoz. Ugyanakkor a helyi sajátosságok is beépülnek a finanszírozási, működési rendszerbe, mert az önkormányzatoknak együtt kell működniük az iskolatanácsokkal a megkapott oktatási feladathoz kötött állami támogatások felhasználásakor.

5.1.3 Helyi költségvetésből finanszírozott, teljesítmény alapú támogatás

A helyi önkormányzati rendszerek sokszínűségéből következően a decentralizált oktatásfinanszírozási formák is változatosak. Itt most három ország példáján keresztül mutatjuk be röviden a helyi költségvetésből finanszírozott, ugyanakkor az iskolai teljesítményhez (kibocsátáshoz) kötött támogatási formákkal működtetett közoktatási gyakorlatot.

a) Anglia: feladathoz kötött helyi támogatás

Angliában a megyei önkormányzat, az összevont helyhatóságok, valamint a nagyvárosi körzetek felelősek az oktatásért. Ezen kormányzati szintek finanszírozzák tehát az iskolákat, a tanárok is helyi önkormányzati alkalmazottak. A helyhatóság felelős az állami iskolák finanszírozásáért, a tanári bérek kifizetéséért, a tanulói helyek elosztásáért és a helyi iskolafejlesztési programok finanszírozásáért.

A helyi önkormányzatok által fenntartott iskolák mellett egyre inkább terjednek a különleges helyzetű akadémiák és szabad iskolák, amelyek a működésük során nagyobb függetlenséggel rendelkeznek és a finanszírozásuk is közvetlenül a minisztériumi költségvetésből történik egy különálló oktatási minisztériumi ügynökségen (Young People's Learning Agency) keresztül.

Az oktatás támogatási rendszere átalakulóban van, de az alapvetően kétlépcsős finanszírozási rendszer fennmaradt. Ebben első lépésként a források a központi költségvetésből az önkormányzatokhoz kerülnek. A helyhatóságok finanszírozása három forrásból történik: saját bevételek (elsődlegesen ingatlanadó), a bevételt kiegészítő általános célú támogatás, valamint az oktatási célú támogatások. Ez utóbbi (Dedicated School Grant) egy olyan tanulói létszám alapú támogatás, amely feladathoz kötött, tehát csak az oktatásra lehet felhasználni. Ez az oktatási feladatokhoz kötött támogatás korábban többféle részalapról tevődött össze. Ma azonban már egy oktatási fejkvóta alapú átfogó működési részalapról tevődött össze, amely egyéb kisebb összegű támogatások egészítenek ki. Például ilyen külön tanulói létszám alapján elosztott támogatást kapnak azok az iskolák, ahová hátrányos helyzetű tanulók járnak.

A működési célú támogatásokat egészítik ki a felújítási, fejlesztési támogatások. Ezt az iskolák száma és a tanulók súlyozott létszáma alapján folyósítják. Korábban az iskolák fejlesztése a középfokú intézmények 15–20 éven belüli teljes megújításának programjával indult. Ennek finanszírozására elsősorban a korábban még népszerű köz- és magánszféra közötti együttműködési formát alkalmazták. Az angliai Közfinszírozási Kezdeményezés (Public Finance Initiative) programja azonban megbukott, így a hagyományos PPP programokat ma már nem alkalmazzák a közoktatásban sem.

A kétlépcsős elosztási folyamat második lépésében a források a helyhatóságoktól az iskolákhoz jutnak el. Ez szintén szabályozott folyamat, amelyben először a helyi önkormányzat elkülöníti a központilag felhasznált oktatási támogatásokat és meghatározza az egyedi iskolai költségvetéseket. Az iskolai költségvetés kiszámítása kötelező jelleggel, egységesen, képlet alapján történik. Ez a formula természetesen a tanulói létszámra épül, de számos egyéb módosító tényezőt is figyelembe vesznek: korosztály, sajátos nevelési igények, gyakorlati képzés, tanulók cserélődése, a fiatal tanárok száma és az épület fenntartási, üzemeltetési sajátosságai. Az iskolák azután már önállóan gazdálkodnak a rendelkezésükre álló forrásokkal.

A kétlépcsős elosztási folyamat keretében finanszírozott, önkormányzati fenntartású iskolák teljes működési és fejlesztési költségvetését a helyi önkormányzat biztosítja. Az önkormányzat az iskolai ingatlanok tulajdonosa, a tanárok munkáltatója, és a béreket is az önkormányzat fizeti. Többféle alternatív szervezeti formában is működnek iskolák: alapítványi iskolák, amelyek saját maguk alkalmazzák a tanárokat, egyházi és más önkéntes alapon szerveződő iskolák, ahol a helyi önkormányzatnak maradnak még finanszírozási és munkáltatói feladatai. Különálló rendszert képeznek az akadémiák és szabad iskolák, amelyek közvetlen állami támogatásban részesülnek. Esetükben a szabályok eltérhetnek (pl. a szabad iskolában nem csak tanári képesítéssel lehet tanítani), de ezeket ugyanúgy ellenőrzi az állami szakfelügyelet, és ugyanolyan működési szabályoknak kell megfelelniük, mint az állami-önkormányzati iskoláknak.

Az angol oktatásfinanszírozási rendszert tehát egy *sajátos decentralizációs mechanizmus* alakítja. Itt a szakmailag jól felkészült központi kormányzat határozza meg az iskola-fenntartó helyi önkormányzatok mozgásterét és a kétlépcsős támogatáselosztási rendszeren keresztül biztosítja a források hasonló módon objektív helyi továbbosztását. Ebben a rendszerben működnek központi programok, emellett azonban a helyi célok megvalósításához is rendelkezésre állnak források.

b) Lengyelország: oktatási fejkvóta

A három szinten működő lengyel helyi közigazgatási rendszerben az oktatási feladatok telepítése is hierarchikus. A viszonylag nagyméretű települési önkormányzatok (gmina) felelősek az óvodai ellátásért és az alapfokú oktatásért. A körzetek (powiat) és a körzeti jogú városok biztosítják a középfokú oktatást, míg a régió (województwo) feladata a speciális képzési intézmények fenntartása, a szakmai felügyelet és az általános oktatásigazgatási feladatok ellátása.

A helyi önkormányzatok finanszírozása négy fő bevételre épül: saját és megosztott bevételek, valamint célzott és általános támogatások. Az utóbbi része az oktatási feladatok ellátásához folyósított központi támogatás, amely jelentős súlyú, az összes helyi bevétel negyede. Ezt egészítik ki az oktatásra fordított önkormányzati források és így a közoktatási kiadások a helyi költségvetés közel harmadát teszik ki.

Az általános támogatások oktatási részének számítása az önkormányzati intézménybe beiratkozott tanulók létszámát követi. A jelenlegi fejkvóta alapú támogatás hosszabb idő alatt alakult ki. A kilencvenes évek elején több beépített stabilizátor biztosította az iskolák működőképességét: az oktatási kiadások központi költségvetésen belüli részaránya rögzített volt, a fajlagos támogatások előirányzatainak összege egyik évről a másikra csak korlátok között változhatott, kiegyenlítő puffer támogatások álltak rendelkezésre és az oktatási szempontok alapján elosztott összes önkormányzati támogatás nem lehetett kisebb, mint az előző évi előirányzat.

A folyó kiadásokra szánt oktatási támogatások elosztásának szabályait a szakminisztérium határozza meg. A teljes rendelkezésre álló összeget négy részre osztják: alap támogatás, iskolai feladatokhoz kötött és az iskolán kívüli feladatokat finanszírozó támogatás, valamint egy tartalék összeg. Az alap támogatások fejkvótájának a számításakor számos módosító tényezőt vesznek figyelembe: az önkormányzat típusát, az iskolák adottságait (középfokú, szakképző, két tannyelvű stb.), az ellátott oktatási feladatok jellegét (pl. művészeti, kisebbségi oktatás), valamint az iskolán kívüli szolgáltatások iránti igényeket (pl. kollégium, szabadidős létesítmények). Összesen ez 41 különböző szorzótényezőt jelent, amelyekkel az oktatási alap fejkvótát súlyozzák.

A támogatások számítása során a másik figyelembe vett tényezőcsoport a tanári fizetések összege. Alapvetően négy csoportba sorolják a tanárokat kor és végzettség szerint, majd a fejkvótákat ezekkel a szorzószámokkal módosítják. A helyi önkormányzatok munkáltatói önállóságát a minimum bérek és az egy településen, adott iskolatípusban, egyfajta pedagógus számára átlagosan kifizetendő bérek összege is korlátozza.

Iskolai feladathoz kötött, oktatási céltámogatások is rendelkezésre állnak, de ezek összege csekély (az összes támogatás 3%-a). Ez tankönyvtámogatásra, iskolabuszoztatásra, számítógépes fejlesztésre és más hasonló iskolafejlesztési célokra adható. Tartalék előirányzatként pedig a minisztérium az összes oktatási támogatás 0,6%-át kezelheti.

Az általános helyi önkormányzati támogatási rendszerben az oktatásra fordított kiadások általában 40–50%-kal magasabbak, mint a számított támogatás teljes összege (kivételek a körzeti (powiat) iskolák, ahol az önkormányzatok a folyósított állami támogatások 10%-át más, nem oktatási célra használják).

A folyó költségvetéssel való gazdálkodási jogosítványokat az önkormányzatok általában az iskolákhoz telepítik. Az intézményi önállóság jelentős: saját bankszámlával rendelkeznek az iskolák, saját bevételeik vannak, amelyeket a bérek kivételével szabadon felhasználhatnak. Az iskolák működtetésére sok esetben közös szervezetet hoznak létre. A fejlesztési kiadásokról a fenntartó önkormányzatok rendelkeznek.

A nem állami iskolák támogatása hasonló módszerekkel történik. A központi fejkvóták összege az iskolatípusonként számított fajlagos kiadások 40–70%-a, viszont ezt az összeget az önkormányzatok kiegészíthetik.

Összefoglalva, a lengyel közoktatás finanszírozási rendszere szinte teljes mértékben a *helyi önkormányzatokra épül*, amelyek a tanulólétszámmal mért teljesítményük alapján részesülnek központi támogatásokban. A fenntartó helyi önkormányzatoknak nagy mozgásteret van az iskolák pénzügyeinek alakításában. Ugyanakkor a napi gazdálkodásukban az intézmények önállóak. A jelenlegi rendszer két évtizedes fejlődési folyamat eredményeként jött létre, így ma már a tanulólétszámra épülő finanszírozás stabilnak tekinthető.

c) Finnország: támogatás szükségleti mutatók alapján

A skandináv önkormányzati hagyományoknak megfelelően Finnországban a 7–16 éves korúak oktatása helyi feladat. A jelentős saját és megosztott bevételekkel rendelkező önkormányzatok a helyi közfeladatok ellátásához általános célú kiegyenlítő támogatásban részesülnek. Az állami támogatások itt is fejkvóta alapján jutnak el az önkormányzatokhoz, de az elosztás során nem az iskolába beíratott tanulók számát, hanem az adott településen élő iskoláskorú népesség létszámát veszik figyelembe. Ezzel is növelik a helyi önkormányzatok érdekeltségét a leghatékonyabb szolgáltatásszervezési forma kiválasztásában, mert így az adott intézményi struktúra fenntartásában, hanem a helyi szolgáltatási feladat ellátásában lesz a fenntartó érdekelt.

A helyi oktatási szükséglet méréséhez az egy főre jutó támogatás összegét a helyi körülményeknek megfelelően több tényezővel is módosítják. Így a helyben működő iskolák típusát, a népsűrűséget (ritkábban lakott területeken akár 40%-kal is magasabb a fejkvóta), a kisebbségi nyelven történő oktatást, a földrajzi elhelyezkedést (pl. szigeten) különböző szorzószámokkal veszik figyelembe. A helyi önkormányzat forrástermelő képességét is beszámítják a támogatási modellbe, mert az általános támogatásokból levonják a számított, helyben elérhető saját adóbevétel egy főre jutó összegét.

Az általános támogatási formula részleteit az Oktatási Minisztérium dolgozza ki, és ő kezeli ezeket az előirányzatokat. Ezeket a forrásokat kiegészítik még az iskolafejlesztési programokhoz nyújtott, pályázati alapon elosztott támogatások. A programok felelőse az Országos Oktatási Bizottság, amely a minisztérium oktatásfejlesztő, tanácsadó és képesítési kereteket meghatározó szerveként működik.

5.2 Támogatási formák

A vázolt három fő modell esetében is természetesen változatos, egymást kiegészítő támogatási technikák működnek egy országon belül. Az elosztásra kerülő oktatási források legnagyobb részét azonban az előzőekben tárgyalt modellképző módszerek határozzák meg, a többi csak kisebb súlyú, kiegészítő támogatás.

Az állami támogatások elosztási módszereit három szempont szerint lehet értékelni (Péteri, 2013). Az elsődleges kérdés, hogy egyedi döntések alapján, vagy meghatározott és ismert elosztási szabály szerint kerülnek a támogatások az alsóbb szintekre. Az oktatásfinanszírozási módszerek ebből a szempontból egyértelműen különböznek: a fejkvóta alapú támogatások általában kiszámíthatók, átláthatók, míg például a központi bérfinanszírozás vagy a központi iskolafejlesztési programok támogatásakor ez már kevésbé érvényesül.

A felhasználói oldalán fontos szempont, hogy a támogatásban részesülő önkormányzatnak, iskolának van-e valamilyen pénzügyi kötelezettsége. Az oktatáshoz kapcsolódó programok egy része társfinanszírozás előírásával próbálja meg érdekeltté tenni a fogadó felet. Ezek a költségmegosztási módszerek elsősorban a fejlesztési, területi felzárkóztatási programok esetében használatosak.

Végül a harmadik szempont a megkapott támogatások helyi, iskolai felhasználási önállósága. Ilyenkor az önkormányzati, intézményi önállóság mértéke nagyon eltérő lehet. A célzott bértámogatások jelentik a legerősebb kötöttséget. Ennél megengedőbbek az oktatási ágazaton belüli átcsoportosítási lehetőséget biztosító támogatási formák. Az oktatási

mutatószámok alapján elosztott általános célú támogatások pedig a helyi önkormányzati pénzfelhasználásban teljes szabadságot adnak (lásd 9. táblázat).

9. táblázat

Példák a közoktatás támogatási módszereire

Támogatás kedvezményezettjeinek kötelezettségei	1. Központi elosztás alapja	
	egyedi döntés	meghatározott képlet, formula
2. Helyi finanszírozási kötelezettség		
Feltételhez kötött (társfinanszírozás)	fejlesztési támogatások, oktatási beavatkozási övezetek („Excellence in Cities”, Anglia);	–
Saját forrás nincs előírva	kiemelt oktatási övezetek (ZEP, Franciaország)	iskolabusz (Németország) iskolafejlesztés (Anglia)
3. Helyi felhasználási önállóság		
Feladathoz kötött	tanári bérek (Franciaország, Németország / tartományok)	kötött felhasználású oktatási támogatás („Dedicated School Grant”, Anglia); integráció, kisebbségi nyelv oktatása, sajátos nevelési igényűek képzése, épületek, és kollégiumok fenntartása
Általános célú, szabadon felhasználható	–	szükségleti mutatók alapján elosztott támogatások (Finnország), tanulói létszámon alapuló fajlagos támogatások (Lengyelország, Magyarország)

Forrás: Péteri–Radó, 2011

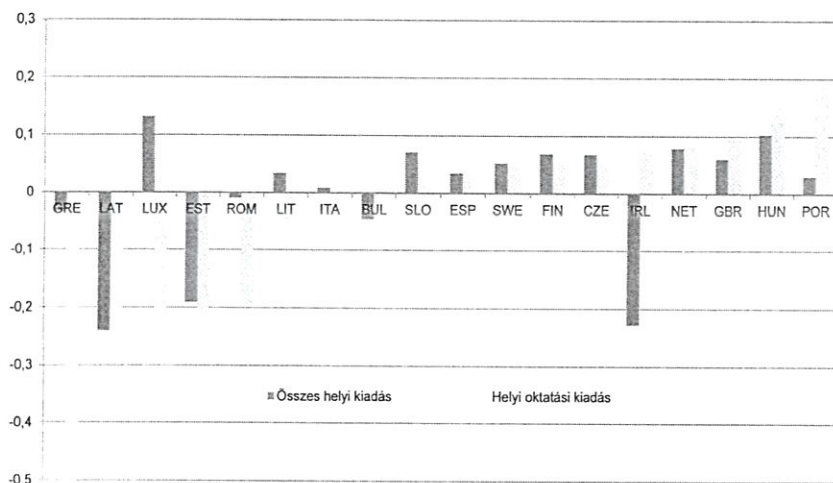
5.3 Változási irányok

Általános európai trend a nagyobb helyi, iskolai mozgáster biztosítása. Ezt az utóbbi években a válság hatására kiegészítik a hatékonyabb működésre vonatkozó elvárások. Így például a lengyel rendszerben a tanári bérek korlátozása, vagy a magyar gyakorlatban alkalmazott minimális osztálylétszám meghatározása. A központi restriktív költségvetési politikák első reakciója mindenhol a helyi szintű kiadások korlátozása és szabályozása volt. Ennek mértéke természetesen alapvetően függ a politikai viszonyoktól és a helyi önkormányzati rendszer erejétől.

A gazdasági válság sok országban átrendezte a helyi szintű oktatási kiadásokat (3. ábra). A 2008–2010 közötti időszakról állnak rendelkezésre helyi költségvetési adatok, melyekből az látható, hogy a helyi önkormányzati kiadások egészéhez viszonyítva a visszafogásoknak általában vesztese volt a közoktatás. Természetesen vannak kivételek, például Írország, Magyarország vagy Portugália, de itt csak elhalasztották a költségvetési megszorításokat.

Helyi kiadások változása 2008–2010 között

3. ábra



Forrás: Eurostat

Inkább azokban az országokban csökkentek a helyi oktatási kiadások, ahol központosított rendszerek működnek (Görögország, Olaszország, Románia). A balti országokban a költségvetési kiigazítások mértéke jelentős volt ebben az időszakban, így az oktatás területén is voltak megszorítások. Azóta Észtország és Lettország a válság költségvetés-politikai kezelésében már sikeresnek számít, és nyilván ezek az arányok is másképpen alakulnak majd, amikor az utóbbi két év adatai is rendelkezésre állnak.

Következtetések

Az eddigiek alapján Európában két nagy közoktatás-szervezési modell működik (lásd a tanulmány mellékletét). Az országok többsége decentralizált feladattelepítési gyakorlatot követ, amelyekben azonban az igazgatási rendszer és a szakmai irányítás már nagyon sokszínű. Az egyes közoktatási rendszerek fejlődésének hagyományaiából következően és a mai társadalmi-intézményi közeg sajátosságaihoz igazodva a sok ágon futó központi-helyi szakmai kapcsolatrendszerben eltérő megoldások jöttek létre. Ezért különbözik például a szakfelügyelet vagy a tanári továbbképzések intézményrendszere az oktatási feladatok telepítését tekintve azonos – decentralizált vagy központosított – modellekben is.

A közoktatás pénzügyei tovább árnyalják ezt a képet, hiszen – amint látható volt – a központosított Hollandiában is működhet a decentralizált rendszerekre jellemző, fejkvóta alapú, helyi iskolafenntartásra épülő finanszírozás. A helyi önkormányzati rendszerekben különböző mértékűek a támogatások és változatos finanszírozási technikák alakultak ki. Az

oktatási céltámogatásoktól az általános állami hozzájárulásokon át a szükségleti mutatókra épülő támogatáselosztásig terjedő formák eltérő helyi érdekeltséget és döntési önállóságot biztosítanak.

A különböző modellek szerint működő közoktatási rendszerek azonban általában hasonló problémákkal néznek szembe. Így a tanulólétszám csökkenése, a gazdasági válság következtében módosuló képzési igényekhez való alkalmazkodás, a költségvetési restrikció miatt csökkenő források mind a központosított, mind a decentralizált rendszerekben új megoldásokat igényelnek. Ezért mozdulnak el a központosított rendszerek a helyi szintet erősítő megoldások felé, míg a decentralizált modellekben a központi szint befolyása erősödik. A közoktatás azonban lassan változó rendszer, a reformok eredményei vagy káros hatásai csak hosszú idő után jelentkeznek és több tényező egyidejű változása miatt nehezen mérhetők. Jól látható azonban, hogy a különböző modellekben milyen megoldási irányok rajzolódhatnak ki és melyek a fő fejlődési utak.

A magyar közoktatási rendszer jelenleg folyó átalakítását elsősorban abból a szempontból értékelhetjük, hogy a hazai reformlépések mennyire esnek egybe az európai trendekkel. Ezek szerint Magyarország ismét átmeneti korszakban van, de most az átalakulás irányára nemcsak a korábban követett decentralizációs iránnyal ellentétben, hanem az Európa más országaiban követett gyakorlattal is.¹² Vázlatosan a következő fő különbségek említhetők:

- A nemzeti alaptanterven belül a helyben szabadon választható témakörök aránya a korábbiakhoz képest lecsökken, szűkül a helyi-iskolai szakmai mozgástér. Ezzel az oktatás kevésbé tud majd igazodni a helyi körülményekhez, a helyi pedagógiai programalkotás leértékelődik. A kerettantervek ilyen módon történő megalkotása, a tankönyv kiadás központosítása mind ellentétes azzal az általános céllal, hogy az oktatás tartalma igazodjon a helyi társadalmi igényekhez.
- A tankötelezettség 16 éves korra történő leszállítása és a szakképzésben belül a közismereti tárgyak arányának csökkentése azt eredményezi, hogy a fiatalok kevesebb konvertálható tudással és korábban kerülnek ki a munkaerő-piacra. Ez nyilván rontja az elhelyezkedési lehetőségeiket, valamint hosszú távon csökkenti az egész gazdaság innovációs képességét, illetve annak ágazati összetételét is a kevésbé tudásigényes szektorok felé mozdítja el.
- A közoktatási közszolgáltatás megszervezése egyértelműen központosítottabbá vált. A központi bérfinanszírozás, a Klebelsberg Kunó intézményfenntartó központon keresztül működtetett iskolahálózat, a megszűnő önkormányzati tulajdon mind a centralizáció eszközei.
- A rendszer azonban lehetőséget ad arra, hogy a kisebb önkormányzatok is fenntartsák a saját iskolájukat. Ez azonban megbontja a rendszer egységét, így növeli a társadalmi különbségeket, és kevésbé lesz méltányos a közoktatáshoz, mint alapvető közszolgáltatáshoz való hozzáférés.
- Mind az önkormányzati pénzügyek, mind az oktatás-finanszírozási módszerek átalakulóban vannak, bár a konkrét megoldások egyelőre bizonytalanok. A „feladat-

¹² Ezt a folyamatot értékeli és az új szabályozási formákat naprakészen elemzi többek között az <http://okt-polcafe.hu> (2013.05.15.) oktatáspolitikai blog.

finanszírozás”, mint a jogszabályban egyedül rögzített eszköz tartalma nincs kibontva sem központi szinten, sem azon önkormányzatok esetében, amelyek továbbra is ellátják az iskolák üzemeltetésével, fenntartásával kapcsolatos feladatokat.

- f) Az állami szakfelügyelet és a pedagógiai szakszolgálat megyei-járásai tankerületi rendszere váltja föl a korábbi segítő-támogató logikára épülő közoktatási tanácsadói rendszert.
- g) Az új viszonyok között a teljesítménymérés nyilván teljesen más módszereket fog követni, mint a mai helyi és iskolai oktatási programokat értékelő minőségbiztosítási gyakorlat.
- h) Ezzel együtt leépül a közoktatás szakmai segítő-tanácsadó kapacitása, hiszen a központosított rendszer feltehetően más célokra és várhatóan szűkebb körben lesz képes hasznosítani a mai sokszínű, piaci alapon működő tanácsadó szervezeteket és oktatási szakértőket.
- i) Az iskola vezetésére és az ott folyó szakmai munkára egyre kevesebb ráhatása és befolyása lesz mind az épületfenntartó önkormányzatnak, mind a helyi és a szülői közösségnek. Ezzel a helyi társadalmi beágyazódás (részvétel, fogyasztói befolyás) lehetőségei erősen lecsökkennek.
- j) Az iskola több ponton kapcsolódik más helyi közszolgáltatásokhoz, hiszen szociális, egészségügyi, gyermekvédelmi problémákkal először leginkább az iskolában találkozik az állami-önkormányzati ellátórendszer. Most ez a kapcsolat bonyolultabb lesz, hiszen a koordináció felsőbb szintre csúszik és a mainál egymástól jobban elkülönülő hivatalokhoz kerül.
- k) Az elmúlt két és fél évtizedben fokozatosan kialakult horizontális koordinációt a közoktatásban felváltja a vertikális problémamegoldási, egyeztetési rendszer. Ez teljes mértékben ellentétes a piaci környezet és a – gyengébb, de még működő – helyi önkormányzatok által követett logikával. Így várhatóan kisebb lesz a rendszer alkalmazkodó és problémamegoldási képessége, így a hatékonysága is csökken.

Melléklet

Feladattelepítés – irányítás – finanszírozás		Finanszírozás, gazdálkodás (típusok)
Feladattelepítés	Igazgatás, szakmai irányítás és támogatás	Központi támogatások, eltérő finanszírozási technikák:
Központosított:	Központi, erős szakfelügyelet* korlátozott nyilvánosság, központi tanári továbbképzés:	<ul style="list-style-type: none"> • feladatfinanszírozás: Franciaország; teljesítmény alapú finanszírozás: Hollandia.
<ul style="list-style-type: none"> • erős állami szint: szövetségi rendszerű országok: Ausztria, Belgium, Németország, Spanyolország; állami közoktatás, de kiterjedt önkormányzati közszolgáltatások: Csehország, (Franciaország), Hollandia, Írország, Olaszország; • tanárok központi alkalmazása: Ausztria, Belgium (Fr), Franciaország, Görögország, Németország, Olaszország, Portugália, Spanyolország. 	<ul style="list-style-type: none"> • évente legalább egy szakfelügyelet: Ausztria, Észtország, Franciaország, Spanyolország; • nem nyilvános szakmai jelentések: Belgium (Fr), Észtország, Franciaország, Hollandia, Spanyolország, Szlovákia; • tanárok szakmai továbbképzése: Ausztria, Belgium (Fr), Franciaország, Görögország, Írország, Németország, Olaszország, Portugália, Spanyolország. 	<ul style="list-style-type: none"> • helyi költségvetési finanszírozás: feladáthoz kötött támogatási rendszer: Anglia; oktatási fejkvóta alapú támogatás: Lengyelország, Magyarország; szükségleti mutatókhoz kötött támogatás: Finnország.
Decentralizált:	Egységes szakfelügyelet hiánya, erős nyilvánosság, tanárok helyi továbbképzése:	Helyi költségvetési finanszírozás:
<ul style="list-style-type: none"> • helyi feladat, alapvetően erős helyi önkormányzati rendszerben: Anglia, Lengyelország, Norvégia, skandináv országok; • helyi közoktatás, de kevésbé széleskörű az önkormányzati feladatkör: balti országok, Bulgária, Magyarország, Románia, Szlovákia; • tanárok helyi, iskolai alkalmazása: Anglia, Belgium (Fl), Csehország, Dánia, Észtország, Finnország, Hollandia, Írország, Lengyelország, Magyarország, Norvégia, Szlovákia, Szlovénia, Svédország. 	<ul style="list-style-type: none"> • legfeljebb kétfévente egy szakfelügyelet: Anglia, Belgium (Fl), Csehország, Írország, Lengyelország, Németország, Norvégia, Portugália, Svédország, Szlovákia; • nincs szakfelügyelet: Dánia, Finnország, Görögország, Magyarország, Olaszország; • nyilvános szakfelügyeleti jelentések: Anglia, Belgium (Fl), Csehország, Portugália, Svédország; • tanárok helyi szakmai továbbképzése: Anglia, Csehország, Dánia, Észtország, Finnország, Hollandia, Lengyelország, Magyarország, Norvégia, Svédország, Szlovákia, Szlovénia. 	<ul style="list-style-type: none"> • oktatási fejkvóta alapú támogatás: Lengyelország, Magyarország; szükségleti mutatókhoz kötött támogatás: Finnország.

* Felsőtagozat példáján keresztül (ISCED 2 kategória), alsó középtől

Felhasznált irodalom

- Alonso, Juan Diego–Sánchez, Alonso (eds.) (2011): *Reforming Education Finance in Transition Countries*. Washington, DC: The World Bank.
- Dexia (2008): *Sub-national Governments in the European Union*. Paris: Dexia Editions.
- Eurydice (2001): Financial flows in compulsory education in Europe (diagrams for 2001). Brussels: Eurydice, European Unit.
- Falch, Torberg–Oosterbeek, Hessel (2011): *Financing lifelong learning: Funding mechanisms in education and training*. EENEE, Analytical Report No. 10. www.eenee.de
- Fiszbein, Ariel (ed.) (2001): Decentralizing education in transition societies. Learning Resources Series, Washington, DC: World Bank Institute.
- Halász Gábor–Herbert, Altrichter (2000): A közép-európai országok decentralizációs politikái és azok eredményei – összehasonlító elemzés. In: Balázs Éva–Halász Gábor (szerk.): *Oktatás és decentralizáció Közép-Európába*. Budapest: Okker Kiadó
- Ministry of the Economy, Finance and Industry (2005): *Budget Reform and State Modernisation in France*. Paris: Department of Budgetary Reform
<http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/ressources-documentaires/documentation-en-anglais.html>
- Moulin, Marion (2012): *A közoktatási intézmények kettős irányítása Franciaországban*. Előadás a Magyar-Francia Önkormányzati Pénzügyi Konferencián, 2012. június 28. www.toosz.hu
- OECD (2011a): *Education at a Glance 2011. OECD Indicators*. OECD Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/eag-2011-en>
- OECD (2011b): *Government at a Glance 2011*. OECD Publishing.
 doi: 10.1787/gov_glance-2011-en
- OECD (2012): *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*. OECD Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264130852-en>
- OECD (2013): *OECD Factbook 2013: Economic, Environmental and Social Statistics*. OECD Publishing.
- Péteri Gábor (2013): Költségvetési és piaci megoldások egyensúlya. Területi közszolgáltatások pénzügyi szabályozása. In: Horváth M. Tamás (szerk.): *Kilengések. Közszolgáltatási változások*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus. 29–51. old.
- Péteri Gábor–Radó Péter (2011): *Sustaining and Institutionalizing the Funding for School Improvement Activities*. DILS program, Belgrade: The World Bank.
- Radó Péter (2010): *Governing decentralized education systems*. Budapest: Open Society Foundations, LGI.
- Szamel Katalin–Balázs István–Gajduszek György–Koi Gyula (szerk.) (2011): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest: Complex Kiadó.
- Varga Júlia (2009): *A területi alapú oktatási kompenzációs rendszerek nemzetközi tapasztalatainak áttekintése*. Budapest: Educatio Kft.
- World Bank (2011): *Learning for All: Investing in People's Knowledge and Skills to Promote Development. World Bank Group Education Strategy 2020*. Washington: The World Bank.

Egyéb források

- A Tanács következtetései (2011/C 70/01) az oktatásnak és a képzésnek az Európa 2020 stratégia végrehajtásában játszott szerepéről. Tájékoztató. HL C 70., 2011.3.4., 1–3. o.
- A Tanács és a Bizottság 2012. évi közös jelentése (2012/C 70/05) az oktatás és a képzés terén folytatott európai együttműködés stratégiai keretrendszerének végrehajtásáról (Oktatás és képzés 2020) Oktatás és képzés az intelligens, fenntartható és befogadó Európában. HL C 70., 2012.3.8., 9–18. o.
- Eurostat, Educational expenditure statistics:
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Educational_expenditure_statistics#Data_sources_and_availability
- Eurostat, Statistics:
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database
- EURYPEDIA, European Encyclopedia of National Education Systems
<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php?title=Home>

A közszelektorról szóló amerikai menedzserképzős tankönyvek szerint „nem lehet az utcát bal- vagy jobboldali módon aszfaltozni.”

Dehogyan! – vágja rá gondolkodás nélkül mindenki, aki csak egy kicsit is beleszagolt az utóbbi évek hazai közéleti vitáinak légkörébe.

A könyv, amit az olvasó a kezében tart, ennek az újabb keletű érdeklődésnek a szakmai hátterébe enged bepillantást. Milyen modelleken alapul valójában egyik vagy másik nagy közösségi feladat ellátásának a szervezése? A hálózatos szolgáltatások egyes nagyrendszereit (vízellátás, háztartási energia biztosítása), az alapvető humán ellátásokat (közoktatás, szociális feladatok) tekintettük át. Külön tanulmányok foglalkoznak az Európai Unió idetartozó politikáiban bekövetkezett változásokkal, az ezredfordulóig szárnyaló liberalizáció korszakához képest. Végül empirikus módokon vizsgáltuk e folyamatok hatásait a közfeladatok ellátásának átalakításában a hazai viszonyok között, a második évezred második évtizedében. Többféle utat azonosítottunk: bejáratott pályákat, kereszteződéseket és dugókat egyaránt. Egyikük sem tanulságok nélkül való.

A kötet a Magyar Tudományos Akadémia és a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar közös *MTA-DE Közszolgáltatási kutatócsoportjának* a Területi közszolgáltatások szabályozásai című projektje (2012–16) keretében készült, a nemzetközi összehasonlító szakasz eredményeként.

www.dialogcampus.hu

ISBN 978-615-5376-34-4

