

# 10 Az iskolaügy intézményrendszere, finanszírozása

[Ujarga Júlia]

A jelenlegi finanszírozási és intézményrendszer nagyon kevés lehetőséget ad a hátrányos helyzetű tanulók felzárkóztatásához szükséges többleterőforrásokhoz és a minőségi pedagógusmunkához.

A minőségi oktatás tartós megvalósulásához intézményi változtatások szükségesek.

A közoktatás jelenlegi finanszírozási és intézményrendszere nagyon kevés lehetőséget ad arra, hogy a hátrányos helyzetű tanulók felzárkóztatásához szükséges többleterőforrásokhoz és elsősorban a minőségi pedagógusmunkához hozzájussanak a tanulók, esetenként még az alapvető szolgáltatások biztosítása is nehézségekbe ütközik.<sup>1</sup> Az önkormányzati iskolák szélsőségesen széttagolt irányítási rendszere miatt – a szabad iskolaválasztás keretei között – nem lehet következetes oktatási esélyegyenlőségi politikát folytatni, nem lehet megfelelően orientáló minőségbiztosítási és elszámoltathatósági rendszereket működtetni, nincs intézményes biztosítéka annak, hogy a legrászorultabb gyermekeket oktató iskolák számára minőségi pedagógiai szolgáltatásokat lehessen nyújtani. Ahhoz, hogy – további, jelentős költségvetési elkötelezettség nélkül – a hátrányos helyzetű tanulók számára is tartósan biztosítható legyen a minőségi oktatás, elengedhetetlennek látszik a közoktatás intézményi és finanszírozási rendszerének átalakítása. Hasonlóan, intézményi változtatások szükségesek ahhoz, hogy a pedagógusok körében kialakult negatív szelekciós folyamatokat meg lehessen állítani, hogy az iskolák – ezen belül azok az intézmények, ahol sok a hátrányos helyzetű tanuló – képesek legyenek jól felkészült tanárokat alkalmazni és megtartani. Az intézményi átalakítások annál inkább elkerülhetetlenek, mivel a magyar közoktatás súlyos költséghatékonysági problémákkal küzd. Ezek kezelése – a tanári túlfoglalkoztatás leépítése, a méretgazdaságosságnak nem megfelelő intézmények összevonása, bezárása – megfelelő szerkezeti átalakítás nélkül viszont könnyen azzal a következménnyel járhat, hogy tovább növekszik a különbség az ellátás minőségében, és a hátrányos helyzetű tanulók relatíve még rosszabb szolgáltatásokhoz jutnak.

## ■ DIAGNÓZIS

1. *Jövedelemtermelő képességtől függő oktatási kiadások.* A magyar önkormányzati rendszer rendkívül szétaprózott. A települési önkormányzatok 75 százaléka olyan településen működik, ahol a népességszám kétezer főnél kisebb, 90

[1] Az OKA beadvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz, abban az ügyben, hogy a jelenlegi törvényi szabályozás esetenként még a tankötelezettség teljesítését sem garantálja. Ennek dokumentációját (a beadványt, az arra kapott választ és a viszontválaszt) lásd a *Függelékben*.

A különösen szétaprózott önkormányzati rendszer miatt a helyi közoktatás tényleges felhasználói köre nem egyezik meg a helyi önkormányzatok hatókörével.

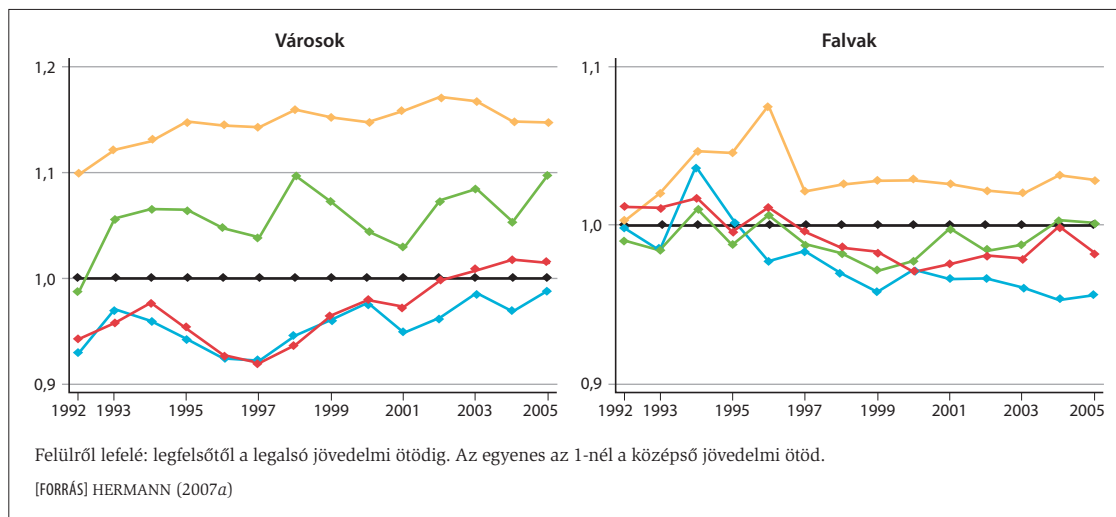
A kiadásokra jelentős hatást gyakorol az önkormányzatok költségvetési helyzetét meghatározó települési átlagjövedelem.

százalékukon pedig a népességszám nem haladja meg az ötezer főt. A közoktatási feladatok ellátása abból az elgondolásból kiindulva került a helyi önkormányzatok felelősségi körébe, hogy a felhasználókhöz legközelebb lévő közoktatási szinthez érdemes a feladatokat telepíteni, mivel ott a felhasználók jobban befolyásolhatják a döntéseket, jobban ismerik a helyi igényeket, jobban tudnak alkalmazkodni a helyi költségkülönbségekhez. A különösen szétaprózott önkormányzati rendszer miatt azonban a helyi közoktatás tényleges felhasználói köre nem egyezik meg a helyi önkormányzatok hatókörével. Az ötezer főnél kisebb településeken a tanulók 20-25 százaléka nem a saját iskola körzetébe jár – a 2006. évi Országos kompetenciamérés adatai szerint. Mivel az ilyen települések többsége csak egyetlenegy általános iskolát tart fenn, ez azt jelenti, hogy az ötezer főnél kisebb településeken a tanulók legalább ötöde más önkormányzat fenntartásában működő iskolában tanul.<sup>2</sup> Az önkormányzatok jövedelemtermelő képessége nagyon különböző, és jelentős különbségek figyelhetők meg az önkormányzatok között az egy tanulóra jutó oktatási ráfordításokban (VARGA, 2000; HERMANN, 2005a). A városok legszegényebb és leggazdagabb ötöde között 15-20 százaléknyi egy tanulóra jutó kiadási különbségek mutatkoznak (10.1. ábra). A falvak esetében a legszűkebb jövedelmi ötödbe tartozó önkormányzatokban – ahol minden egyéb vizsgálat szerint a települési szegregáció következtében a hátrányos helyzetű gyermekek koncentrálnak – nagy és növekvő a lemaradás (HERMANN, 2007a).

A kiadásokra jelentős hatást gyakorol az önkormányzatok költségvetési helyzetét meghatározó települési átlagjövedelem. Minél magasabb a településen élők átlagos jövedelme, annál jobb az önkormányzat költségvetési helyzete, és annál többet fordítanak egy-egy tanulóra. Mivel a hátrányos helyzetű tanulók a szegényebb településeken, településrészekben koncentrálnak, az önkormányzatok gazdagsága és a hátrányos helyzetű tanulók aránya között erős pozitív korreláció figyelhető meg. Ezért a települések közötti jövedelmi különbségek hatása azzal a következménnyel jár, hogy ahol magasabb a hátrányos helyzetű diákok aránya, ott alacsonyabbak az átlagos oktatási kiadások. A kiadások és a település jövedelme közötti kapcsolat a dologi kiadások és a bérköltségek esetében külön-külön is megfigyelhető, vagyis a gazdagabb önkormányzatokban mind az egy tanulóra jutó bérköltség, mind a dologi kiadások nagyobbak, mint a szegényebb településeken. A falvak esetében a település gazdagsága még az iskolainál is erőteljesebb hatást gyakorol az óvodai kiadásokra, vagyis a minőségi óvodai szolgáltatások nyújtását a falvakban még jobban korlátozza a jelenlegi támogatási rendszer (HERMANN, 2005a).

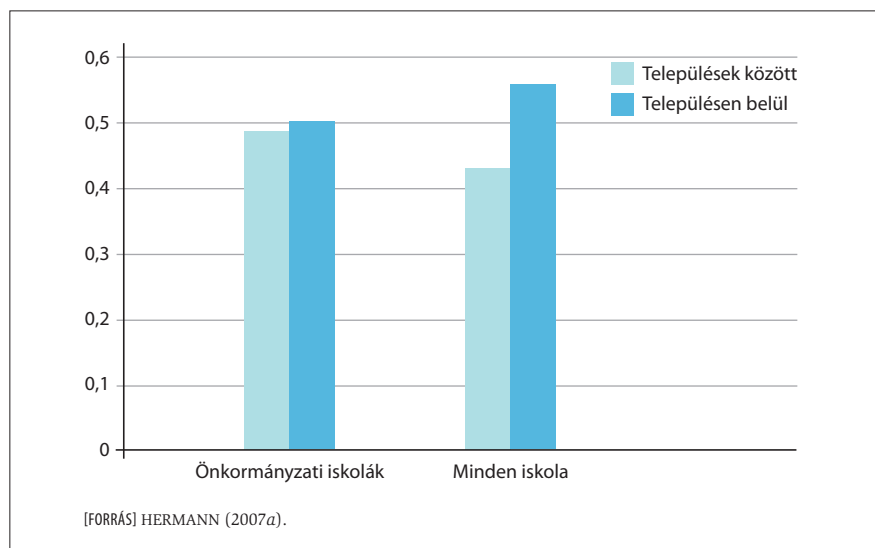
A városi önkormányzatok és a falusiak egy része is több iskolát működtet. Az önkormányzatok döntésétől függ, hogyan osztják el iskoláik között a támogatásokat. A több iskolát működtető településeken belül jelentős kiadáskülönbségek figyelhetők meg az iskolák között: az egy tanulóra jutó ráfordítá-

[2] Az iskolakörzeten kívüli tanulás esélyegyenlőségre gyakorolt hatását az *Esélyegyenlőség, deszegregáció* című 5. fejezet mutatja be.



[10.1. ÁBRA]

Az egy tanulóra jutó általános iskolai kiadások és az egy lakosra jutó átlagjövedelem a falvak és a városok átlagjövedelem szerinti ötödeiben, a középső ötöd arányában, 1992–2005



[10.2. ÁBRA]

A több iskolát működtető településeken az egy tanulóra jutó általános iskolai kiadások települések közötti és településen belüli szórása

sok településeken belüli, iskolák közötti szórása az önkormányzati iskolákat tekintve ugyanolyan, az összes iskolát tekintve pedig nagyobb arányú, mint a települések közötti szórás (10.2. ábra).

A településeken belül azokban az iskolákban, ahol nagyobb a hátrányos helyzetű diákok aránya, nagyobbak az egy tanulóra jutó ráfordítások. A magasabb ráfordítások részben adódhatnak abból, hogy ezeket az iskolákat jobban támogatják az önkormányzatok, de részben abból is következhetnek, hogy ezekbe az iskolákba kevesebb gyermek jár, mert kevésbé népszerűek a szülők körében, ezért alacsonyabb kihasználtsággal dolgoznak. A több iskolát működtető önkormányzatok intézményeiben annál erősebb a hátrányos helyzetű

tanulók aránya és az egy tanulóra jutó ráfordítások közötti kapcsolat, minél magasabb a települési átlagjövedelem (vagy minél kisebb a hátrányos helyzetű tanulók aránya). Ez azt jelenti, hogy a szegényebb önkormányzatok a településen belüli forrásátcsoportosítással sem nagyon élnek (tudnak élni) a kedvezőtlenebb összetételű iskolák tanítási feltételeinek többleterőforrásokkal való támogatásához (HERMANN, 2007a).

Az önkormányzatok sokféle – elsősorban az ellátott létszámhoz kapcsolódó<sup>3</sup> – központi költségvetési támogatáshoz jutnak. A közoktatás fenntartására nyújtott támogatások alapját az úgynevezett alap- és kiegészítő normatívák jelentik, amelyeket az önkormányzatok szabadon átcsoportosíthatnak oktatási és egyéb célok között. E támogatások egyformák az önkormányzatok számára, a rendszer nem veszi figyelembe a települések eltérő jövedelmi helyzetét, jövedelemtermelő képességének különbségeit vagy az esetleges költségkülönbségeket. Az 1990-es évek közepétől kezdődően az alap- és kiegészítő normatívák száma rendkívüli módon megemelkedett: 1995-ben 16 normatíva szolgált a közoktatás támogatását, ez kisebb-nagyobb hullámmal 60 fölé emelkedett 2004-re. 1997 után a normatív támogatások mellett egyrészt központosított, elsősorban pályázati elosztású támogatások is megjelentek a rendszerben, másrészt úgynevezett „kötött felhasználású normatívákat” vezettek be, amelyeket meghatározott oktatási célokra kell fordítaniuk az önkormányzatoknak.

Az egyre részletezettebb normatívák előírása és a különböző kötött támogatások megjelenése arra a valóságos problémára próbált megoldást találni, hogy az iskolafenntartó önkormányzatok igen különböző jövedelemtermelő képességűek, és a települések között nagyon jelentős költségkülönbségek is lehetnek. A kistelepülések között különösen nagy lehet a költségek szóródása. Ezekben az egy-egy intézményt működtető kistelepülési önkormányzatokban a költségeket is kevésbé tudják befolyásolni a fenntartók, amelyek ráadásul jellemzően kevesebb saját forrással rendelkeznek az iskolák támogatásához, mint az átlagos önkormányzatok.

A jelentős költségkülönbségek az iskolaméretből, az iskolaépületek állapotában mutatkozó különbségekből, az eltérő energiaköltségekből vagy a tanárok szolgálati idő szerinti megoszlásának, végzettségének különbségeiből (az eltérő bérköltségekből) következnek, amit az egységes normatív támogatás nem vesz figyelembe. A támogatási jogcímek emelkedésének köszönhetően a települési háttérrel, a tanulók szociális helyzetével összefüggő, továbbá a társulást ösztönző, a települések közötti átjárást elismerő hozzájárulások, támogatások aránya viszonylag jelentőssé vált az 1990-es évek végére, a 2000-es évek elejére: mértékük meghaladta az összes támogatáson belül a 10 százalékot. A támogatási jogcímek növelése azonban nem vezetett olyan jövedelemátcsoportosításhoz az egyes önkormányzatok között, amely az oktatási

[3] A 2007 szeptemberétől bevezetett úgynevezett *közoktatási feladatmutató* továbbra is egyetlen önkormányzati jellemzőtől függ, a tanulólétszámtól, de egyértelműen meghatározza a preferált, illetve finanszírozott tanulói és tanári óraszámot és osztálylétszámot (HERMANN, 2007b).

ráfordítások és az önkormányzati gazdagság közötti összefüggést megszüntette volna. Az oktatási kiadások települési jövedelemmel összefüggő különbségei ugyan csökkentek valamennyire a kétezres évekre az önkormányzatok közötti általános kiegyenlítő támogatások súlyának növekedésével, de továbbra is jelentősek (HERMANN, 2005a).

A hátránycsökkentést közvetlenül célzó támogatások a kiadási különbségeket nem ellensúlyozzák.

2. *A célzott támogatások elégtelen hatása.* A hátránycsökkentést közvetlenül célzó támogatások (képességkibontakoztató normatíva, integrációs normatíva) a városi önkormányzatok között megfigyelhető, a települési jövedelemmel összefüggő, több mint 20 százalékos kiadási különbségeket nem ellensúlyozzák, néhány százalékkal növelték csak az egy tanulóra jutó ráfordításokat. A célzott támogatás iskolánként városi iskolák esetében nagyjából 1–5 millió forintos, falusi iskolák esetében 0,6–4,5 millió forintos többletkiadást jelent – ha az iskolafenntartó önkormányzat a saját és nem kötött felhasználású támogatásokból nem csökkenti a ráfordításait –, ami nem elegendő a minőségi oktatás biztosításához (HERMANN, 2006). E támogatások évente néhány pedagógus továbbképzésére voltak elegendők, arra azonban nem, hogy az iskola a pedagógusok keresetét számottevően növelje, vagy segítő személyzetet alkalmazzon, vagy más jelentős, a pedagógiai munka minőségét javító változtatást vezessen be. Mivel az önkormányzatok a teljes költségvetésükből gazdálkodnak, a kötött felhasználású és egyéb központi támogatások növekedése rendszerint a saját források visszafogásával jár.

A jelenlegi feladatellátási és finanszírozási rendszerben a hátrányos helyzetű tanulók számára a kedvezőbb oktatási feltételeket csak az önkormányzatok jövedelemtermelő képességében mutatkozó jelentős különbségek sokkal erőteljesebb kiegyenlítése révén lehetne elérni. Ez azonban csak elvi lehetőség, mivel az önkormányzatok méretéből és a jövedelemtermelő képességükben mutatkozó jelentős szórásból következően a kiegyenlítés csak olyan fokú újraelosztás mellett volna lehetséges, ami nem hatékony és rendkívül pazarló megoldás. A tartósan alacsony támogatási szint viszont a rosszabb jövedelemtermelő képességű fenntartók számára nem teszi lehetővé a minőségi szolgáltatások biztosítását. Ezért a feladatellátási és finanszírozási rendszer teljes újragondolására van szükség.

Az önkéntes társulások nem alkalmasak a hátrányos helyzetű tanulók minőségi oktatásának biztosításához, sőt felerősíthetik a hátrányos helyzetű térségek lemaradását.

3. *Társulások.* A költséghatékonysági, méretgazdaságossági problémák kezelését és az ellátásban mutatkozó különbségek kiegyenlítését a kormányzat az önkéntes társulások ösztönzésével próbálja elérni, részben pénzügyi, részben szabályozási eszközökkel (társulási normatíva, a nyolc évfolyamnál kevesebbel, illetve az előírtnál kisebb osztálylétszámmal működő iskolák tagiskolákká alakításának előírásával). A szabályozási változások módosulása nyomán 2007-ben jelentősen nőtt az intézményfenntartó társulásban működő önkormányzatok száma (LANNERT-NÉMETH-SINKA, 2008). Az önkéntes társulások azonban nem alkalmasak a hátrányos helyzetű tanulók minőségi oktatásának biztosításához, sőt felerősíthetik a hátrányos helyzetű térségek lemaradását.

Ennek egyik oka, hogy a társulásokból gyakran kimaradnak azok a legszegényebb, forráshiányos települések, amelyekben a hátrányos helyzetű tanulók koncentrálnak. A csörögi iskolaügy<sup>4</sup> ennek a problémának szélsőséges megnyilvánulása volt, ahol az önkormányzatnak nem volt saját iskolája, nem is volt képes iskolát létesíteni vagy fenntartani, de egyik környező település sem volt hajlandó a csörögi gyermekeket befogadni. A konkrét eset egyedi egyeztetés nyomán megoldódott, de egyben arra is felhívta a figyelmet, hogy a jelenlegi szétaprózott, részben életképtelen önkormányzati rendszer feladatellátási kötelezettségei túlságosan széles körűek, és hogy a jelenlegi szabályozás esetenként nem garantálja még a tankötelezettség feltételeinek teljesítését sem: ugyanis nem határozza meg, hogy ha a helyi önkormányzatok – önhibájukon kívül – elmulasztják a kötelező feladatukként kiszabott alapfokú oktatás, vagyis a tankötelezettség teljesítésének biztosítását, akkor kinek a kötelessége, hogy ezt pótolja.

Mivel a jelenlegi törvényi szabályozás nem teszi lehetővé a kötelező társulás előírását, a kormányzat szabályozási eszközökkel próbálja ösztönözni, hogy a társulások ne utasítsák el a leszakadó települések felvételét. A közoktatási törvény 2007. évi módosítása nyomán a pályázatokon előnyben kell részesíteni azt a társulást, ahol hátrányos helyzetű település van, vagy a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek aránya eléri a 25 százalékot. Ezek az ösztönzők enyhíthetik a problémát, de nem jelentenek garanciát arra, hogy a társulások megalakulásakor ne a leghátrányosabb helyzetű települések maradjanak ki a társulásokból.

A másik ok, ami miatt az önkéntes társulások nem jelentenek biztosítékot arra, hogy meg lehessen teremteni a hátrányos helyzetű tanulók minőségi oktatásának a feltételeit, az, hogy a társulásokban részt vevő önkormányzatok jövedelemtermelő képessége is lehet egyformán átlag alatti vagy fölötti. A társulások a méretgazdaságosság előnyeinek kihasználásával javíthatnak a szolgáltatások minőségén, de önmagában a társulási forma nem jelent garanciát a minőségi szolgáltatások pénzügyi feltételeinek megteremthetőségére, csak ha a fenntartó önkormányzatoknak nyújtott támogatások jobban kiegyenlítik a jövedelemtermelő képességbeli különbségeket. Szegény önkormányzatok társulásai esetén például a társulási normatíva – a támogatások nagyságrendje miatt – nem képes megteremteni a minőségi szolgáltatások pénzügyi feltételeit. A társulások fenntartásában működő és a kistelepülési iskolák jellemzőit összehasonlító vizsgálatok azt mutatják: alig találni szignifikáns különbséget a két csoport iskolái között a tanulási feltételekben (HORN, 2005).

[4] A csörögi önkormányzat 2002-ben vált önálló településsé, de önálló iskolával nem rendelkezett, évente hosszabbított intézményfenntartói társulási szerződést kötött Szóddal, hogy így biztosítsa kötelező oktatási feladatainak ellátását. 2007 szeptemberében viszont Sződ már nem akarta befogadni a 30 roma gyereket, és a társulási szabadság miatt egyetlen más önkormányzat sem volt kötelezhető rá, hogy befogadja a csörögi gyerekeket.

4. *A szabad iskolaválasztás hatása a jelenlegi intézményi rendszerben.* Az önkormányzati iskolák jelenlegi irányítási rendszere miatt – a szabad iskolaválasztás keretei között – tipikus helyzetnek tekinthető az, amikor a városi vagy nagyközségi iskolák a vonzáskörzetükben levő kisebb falvakból magukhoz vonzzák a kistelepüléseken lakó általános iskolás gyermekeknek nagyjából egynegyedét, elsősorban a magasabb státusú családok gyermekeit. E gyakorlat következtében a városi vonzáskörzetekhez tartozó falvak nagy részében a falusi önkormányzatok által önállóan működtetett iskolák megtelnek a helyben lakó, alacsony iskolai végzettségű, szegény, munkanélküli, halmozottan hátrányos helyzetű szülők gyermekeivel. Az ingázási távolságokon belül egymással *de facto* szoros kapcsolatban álló intézményfenntartók *de jure* egymásért semmiféle intézményes felelősséget nem vállalnak, jöllehet az előnyök és hátrányok elosztását a köztük fennálló szoros kapcsolatok igen jelentős mértékben alakítják. A jelenlegi intézményfenntartói jogosítványok és kötelezettségek rendszerén belül azonban semmilyen esélyegyenlőségi törvénnyel vagy jogszabállyal nem lehetséges ezt a problémát orvosolni. A probléma forrása ugyanis az, hogy az alkotmányos rend nincs összhangban a valósággal, nevezetesen azzal, hogy az ésszerű ingázási távolságokon belüli területi egységek közös felelősséggel tartoznak a hozzájuk tartozó valamennyi település teljes népességéért.

Az alkotmányos rend nincs összhangban a valósággal: azzal, hogy az ésszerű ingázási távolságokon belüli területi egységek közös felelősséggel tartoznak a hozzájuk tartozó valamennyi település teljes népességéért.

5. *A tanári foglalkoztatás problémái.* Széles körű irodalom, empirikus elemzések sokasága bizonyítja, hogy az oktatás minősége és eredményessége, a tanulói teljesítmények alakulása meghatározó módon függ a tanári munka minőségétől (magyar nyelven lásd KERTESI-KÉZDI, 2005 és McKinsey & Company áttekintését: BARBER-MOURSHED, 2007). A magyar közoktatás sok tanárt foglalkoztat alacsony bérszinten. A tanári túlfoglalkoztatás oka: a tanári létszám változása nem követte a tanulók létszámváltozását. A tanárok száma jóval kisebb mértékben csökkent 1990 után az általános iskolákban, mint a tanulók száma, a középfokú oktatásban pedig a tanárok számának növekedése jóval nagyobb arányú volt, mint a diákoké. Az oktatási ráfordítások adott szintje mellett a foglalkoztatás fenntartása és a tanárok bérszintje között átváltás van. Magyarországon alacsony a tanár/diák arány és a pedagógusok relatív bére (10.3. ábra), ezért a pedagógusok kereseti helyzetének tartós javítása a foglalkoztatás racionalizálása nélkül csak az oktatási ráfordítások olyan jelentős emelése mellett lenne lehetséges, aminek költségvetési nyomása már elviselhetetlen lenne.

A magyar közoktatás sok tanárt foglalkoztat alacsony bérszinten.

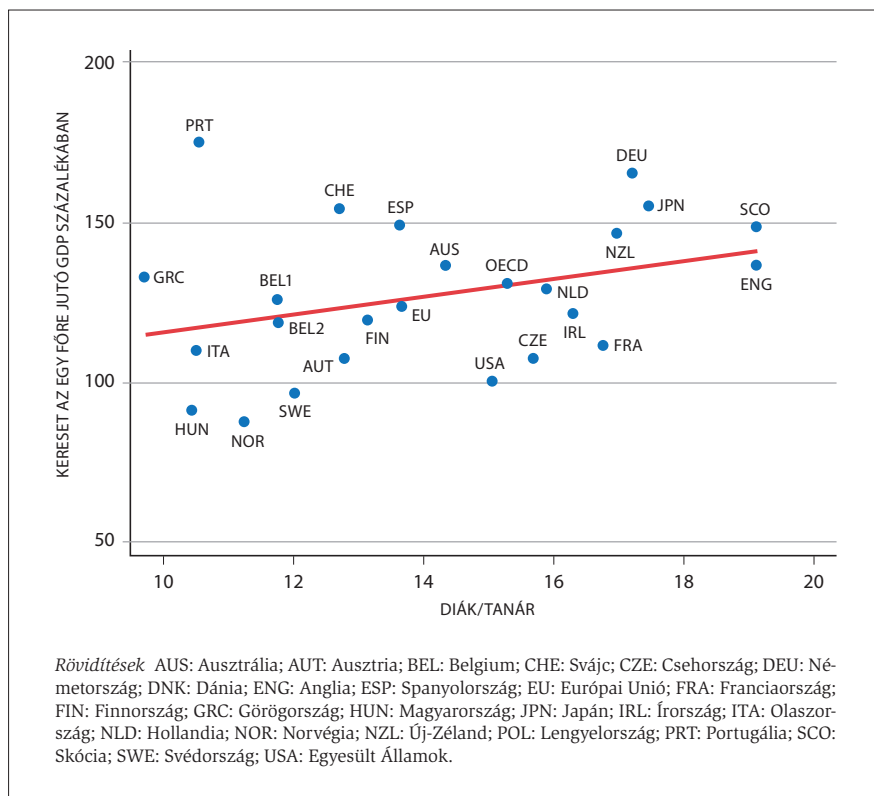
A túlfoglalkoztatás nem annak a következménye, hogy sok a kisiskola.

A túlfoglalkoztatás elsősorban nem annak a következménye, hogy sok a kisiskola. A kisiskolák az összes foglalkoztatott tanár csekély hányadát alkalmazzák, önmagában például az összes 200 fősnél kisebb iskola bezárása a foglalkoztatott tanárok számát csak 3 százalékkal csökkentené (HERMANN, 2005b). A tanár/diák arány csökkenése egységesen ment végbe a városokban és a falvakban és a különböző demográfiai helyzetű településeken (10.4. és 10.5. ábra), vagyis még azokon a településeken is csökkent a tanár/diák arány, ahol nem esett vissza vagy esetleg még jelentősen növekedett is az iskoláskorú gyermekek létszáma (HERMANN 2007b).

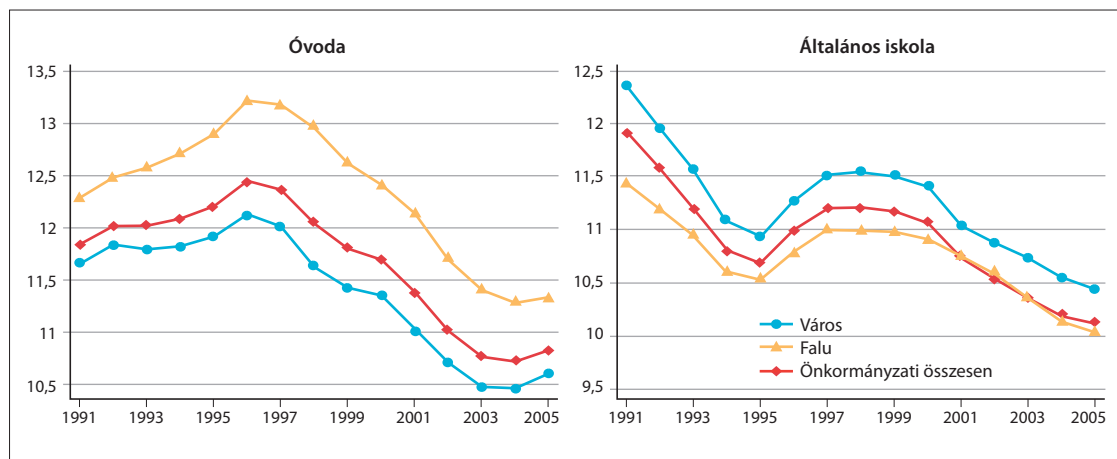
A foglalkoztatási és finanszírozási döntések elkülönülnek egymástól.

A tanár/diák arány csökkenése a rugalmatlan helyi alkalmazkodás mellett egyrészt különböző szabályozási elemekhez kapcsolható: a pedagógusok óraszámához, az elszámolható kedvezmények meghatározásához, az engedélyezett vagy támogatott tanrendi változtatásokhoz, másrészt ahhoz, hogy

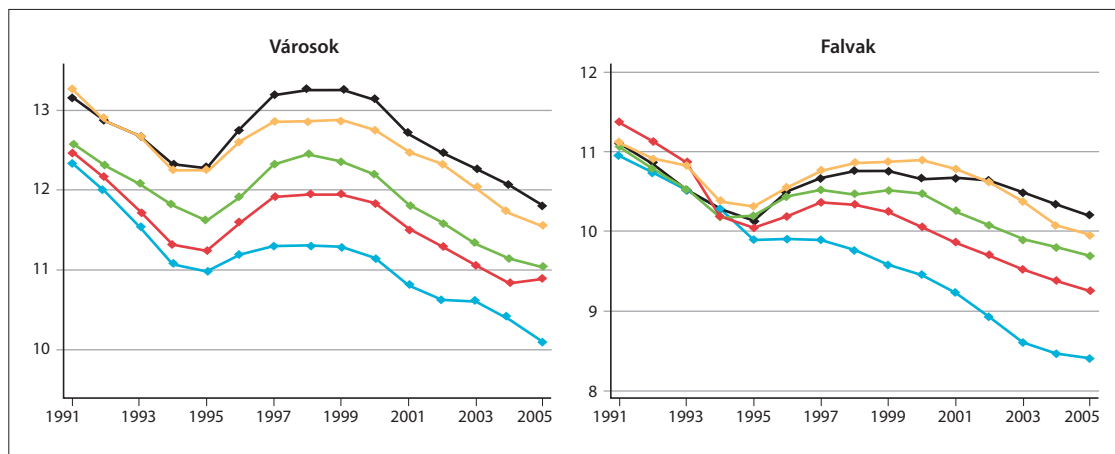
[10.3. ÁBRA]  
A 15 év gyakorlati idejű pedagógusok keresete az egy főre jutó GDP arányában és a diák/tanár arány az alapfokú és alsó középfokú oktatásban (ISCED1-2) az OECD-országokban, 2005  
[FORRÁS] OECD (2007).



[10.4. ÁBRA]  
Óvodapedagógus/óvodás és diák/tanár arány az általános iskolákban településtípusonként, 1991–2005  
[FORRÁS] HERMANN (2007b)







[10.5. ÁBRA]  
Diák/tanár arány  
az általános iskolákban  
a városok és a falvak  
demográfiai változás  
szerinti ötödeiben,  
1991–2005

[FORRÁS] HERMANN (2007b)

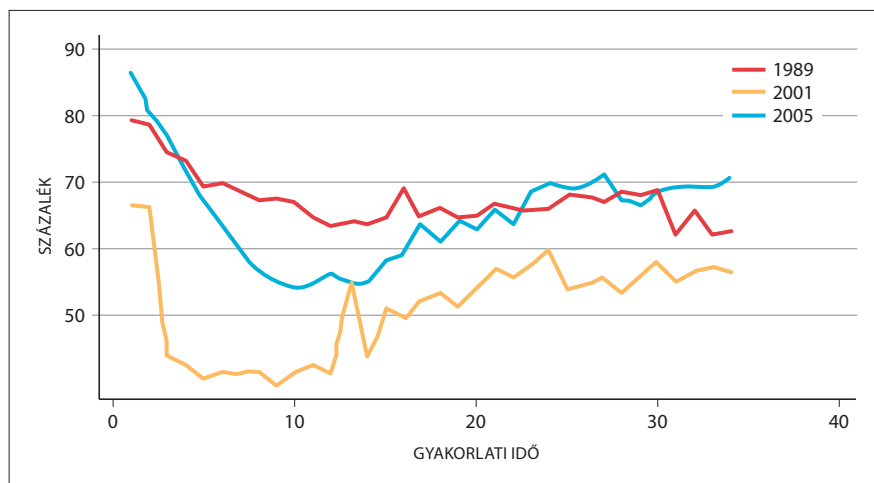
a foglalkoztatási és finanszírozási döntések elkülönülnek egymástól. A tanárok közalkalmazotti státusban vannak, az iskola a munkáltatójuk, a tanári béreket – az iskolai egyéb kiadásokkal együtt – az önkormányzat finanszírozza. A foglalkoztatott tanárok létszámát a központilag megállapított kötelező óraszámok, minimális és maximális tanulócsoporthétszámok alapvetően meghatározzák.

A finanszírozó önkormányzatok a foglalkoztatott létszámot elsősorban szélsőséges eszközökkel – intézménybezárásokkal, -összevonásokkal – képesek befolyásolni, rugalmasabb alkalmazkodásra alig van lehetőségük a foglalkoztatásban vagy bérezésben. Intézménybezárásokra, a foglalkoztatottak számának csökkentésére csak akkor kerül sor, ha jelentősen csökken a központi költségvetési támogatások színje (HERMANN, 2007b), a költségvetési megszorítások egyszeri hatással járnak, rövid távú kiadáscsökkentésre ösztönzik az önkormányzatokat, ami nem feltétlenül jár együtt hosszabb távon a hatékonyság javításával, mivel főleg a kiadáscsökkentésre koncentrálnak, és nem vagy kevéssé törekszenek arra, hogy a szolgáltatások színvonala ne romoljon, vagy javuljon. A magyar közoktatás nagyon kevés részmunkaidős, óraadóként dolgozó pedagógust alkalmaz,<sup>5</sup> a tanárok állásbiztonsága – a közalkalmazotti státusból következően – nagyfokú, a pedagógus-szakszervezetek elsődleges törekvése pedig az elmúlt másfél évtizedben elsősorban a tanári álláshelyek megőrzésére irányult. A közalkalmazotti és oktatási törvény legfrissebb módosításai – a tanári óraszámok emelése, a munkaerő-gazdálkodás bevezetése – a foglalkoztatotti létszám racionalizálását próbálják meg elérni, a hároméves próbaidő bevezetése pedig segítheti a minőségi szelekciót.

[5] Az alapfokú oktatásban 2005-ben a nem nyugdíjas, részmunkaidőben foglalkoztatott pedagógusok aránya 0,2 százalék volt, a részmunkaidős nyugdíjas pedagógusoké pedig 5,7 százalék. A középfokú oktatásban a nem nyugdíjas részmunkaidős pedagógusok aránya 0,6, a nyugdíjas részmunkaidős pedagógusok aránya 9,8 százalék volt az Állami Foglalkoztatási Szolgálat bértarifa-felvétele szerint.

[10.6. ÁBRA]  
A szakképzett pedagógusok keresete a felsőfokú végzettségűek keresetének százalékarányában, gyakorlati idő szerint, 1989, 2001, 2005

[FORRÁS]  
Az ÁFSZ bértarifa-felvételei.



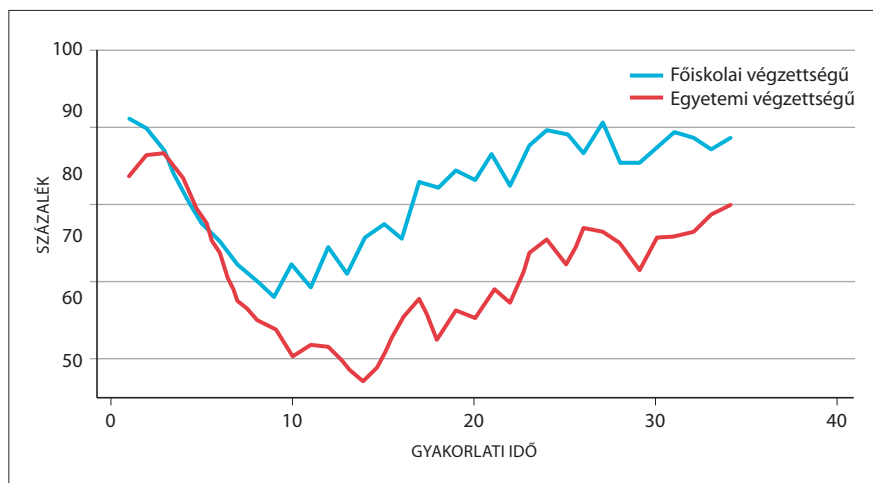
6. *A tanári bérendszer problémái.* A foglalkoztatott pedagógusok létszámának stabilitását a tanárok relatív kereseti helyzetének nagyfokú leértékelődése kísérte, amelyet csak átmeneti időre tudtak enyhíteni a pedagógus-béremelések. Mivel a foglalkoztatotti létszám nem változott, a béremelések néhány év alatt elvesztették értéküket. A relatív kereseti pozícióban a legtöbbit a fiatal, pályájuk első tíz évében járó tanárok veszítették. 1989-ben még a pályakezdő tanároknak a többi diplomához viszonyított relatív kereseti helyzete volt a legkedvezőbb a pedagógusok között, az ezt követő években viszont az ő relatív kereseti helyzetük romlott a legjobban a velük azonos gyakorlati idejű többi diplomához képest. Ez annak volt a következménye, hogy időközben a fiatal diplomások végzettsége rendkívüli módon felértékelődött a munkaerőpiacon (KERTESI-KÖLLŐ, 2002; KÉZDI-KÖLLŐ, 2000), a tanári bérek emeléséhez viszont a közalkalmazotti bérmeghatározás sajátosságai következtében csak a gyakorlati időt és a végzettség szintjét lehetett figyelembe venni. Ezért a tanárok kereset nem követte a fiatal diplomások végzettségének felértékelődését, így a pályakezdő diplomások számára még hátrányosabb volt a tanári pálya választása vagy a pályán maradás, mint idősebb pályatársaik számára (10.6. ábra). Az egyetemi végzettségű fiatal pedagógusok relatív helyzete pedig a főiskolai végzettségű fiatal pedagógusokénál is jobban romlott (10.7. ábra).

A foglalkoztatási és bérezési szabályok negatív szelekciós folyamatokat erősítettek fel a tanári pályát választók körében.

A tanárok foglalkoztatási és bérezési szabályai negatív szelekciós folyamatokat erősítettek fel a tanári pályát választók körében. A pedagógus szakokra jelentkezők a rosszabb képességű érettségizők közül kerülnek ki, közülük a rosszabb képességűek helyezkednek el tanárként, és közülük is a rosszabb képességűek maradnak a pályán néhány év elteltével (VARGA, 2007), ami alapvető gátja a közoktatás megújításának. Azokban az országokban, ahol a közoktatás a legeredményesebb, a tanárképzés szelektivitása mellett elsősorban azzal sikerült a jó képességű fiatalokat a közoktatásba vonzani, hogy a pályakezdő pedagógusok bérét közelítették a felsőfokú végzettségűek számára nyitva álló,

[10.7. ÁBRA]  
A szakképzett pedagógusok keresete az azonos végzettségű felsőfokú végzettségűek keresetének százalékarányában, gyakorlati idő szerint, 2005

[FORRÁS]  
Az ÁFSZ bértarifa-felvételei.



Azokban az országokban, ahol a közoktatás a legeredményesebb, a pályakezdő pedagógusok bérét közelítették a többi felsőfokú végzettséggel elérhető pályakezdő keresetekhez.

többi foglalkozásban elérhető pályakezdő keresetekhez (McKinsey-jelentés: BARBER-MOURSHED, 2007).

A tanárok bérezési rendszere, amely gyakorlatilag csak a végzettség szintjét és a szolgálati időt veszi figyelembe, nagyon kevés módot ad arra, hogy a pedagógusok bérében elismerjék a nehezebb feladatokat, így a kevésbé jó képességű és felkészültségű tanárok nagyobb valószínűséggel tanítják a hátrányos helyzetű gyermekeket. A tanári bérezésben alig van lehetőség a minőségi munka díjazására. A minőségi munka, illetve a munka nehézségét elismerő területi pótlékok aránya olyan kicsi, ami nem elégséges a pedagógiai munkában mutatkozó nehézségek megfizetésére. A pályakezdők körében szükség van a negatív szelekciós folyamatok megállítására, emellett a települési hátrányok és/vagy a hátrányos helyzetű tanulókkal járó többletmunka elismerésére, valamint a támogatási rendszer és pedagógus-bértáblázat átalakítására. Annak, hogy meg lehessen akadályozni a tanári munka további minőségromlását, szükséges, de nem elégséges feltétele a foglalkoztatott tanárok létszámának csökkentése és a felszabaduló forrásokból a tanárok relatív kereseti helyzetének differenciált javítása. A béremelés csak akkor vezet a tanári munka javulásához, ha a tanári létszám csökkentése minőségi szelekcióval jár együtt, és a béremelés nem egységes. A pályakezdő pedagógusok bérpótléka segíthet a tanári pálya vonzóbbá tételében, a pótlékok értékének megőrzése és hosszú távú fenntartásuk viszont bizonytalanabb, mint ha beépülnének a bértáblába.

A hátrányos helyzetű tanulók az átlagosnál is kevésbé jutnak hozzá a minőségi pedagógusmunkához.

7. *Hátrányos helyzetű gyermekek tanárai.* A tanári minőségromlás általában is kedvezőtlen hatással van a tanulói teljesítményekre, de különösen súlyosan érinti a hátrányos helyzetű tanulókat, akik az átlagosnál is kevésbé jutnak hozzá a minőségi pedagógusmunkához. A települési önkormányzatok jövedelme és oktatási kiadásai között mutatkozó összefüggés miatt az önkormányzatok jelentős része más forrásokból nem tudja kiegészíteni a tanárok bérét. A hát-

rányos helyzetű diákok – a települési szegregáció következtében – jelentős részben élnek szegényebb településeken, ahol a bértábla által meghatározott minimumon vagy annak közelében foglalkoztatják a pedagógusokat, és más költségkímélő megoldásokra is törekszenek. Így nagyobb arányban foglalkoztatnak képesítés nélküli vagy alacsonyabb képzettségű pedagógusokat, valamint fiatalabb, alacsonyabb fizetési kategóriába besorolt tanárokat.

Ezekben az iskolákban szignifikánsan nagyobb arányban vannak fiatal, 35 év alatti tanárok, nagyobb arányban találunk közöttük pedagógiai végzettséggel nem rendelkező, és kisebb arányban középiskolai tanári végzettséggel rendelkező pedagógusokat. Ugyancsak magas a kisiskolákban a képesítés nélküli tartott órák aránya (13,4 százalék), ami a nagy falusi iskolákban is magas (9,1 százalék), szemben a városi aránnyal (3,1 százalék) (HORN, 2004; HERMANN, 2005b). A roma tanulókat nagy arányban oktató iskolákban az átlagosnál nagyobb arányban hiányzik a szaktanár, és az átlagot meghaladja a hiányzó tanárok száma is (HAVAS-LISKÓ, 2006). A hátrányos helyzetű tanulók nyelvtanárai jóval nagyobb arányban kerülnek ki a képesítés nélküliek közül. Ez részben annak következménye, hogy a hátrányos helyzetű tanulók inkább a szegényebb településeken élnek, ahol az önkormányzatok nem tudnak magasabb béreket fizetni, de településen *belül* is minél nagyobb a veszélyeztetett diákok aránya egy-egy iskolában, annál magasabb a nem képesített tanárok aránya, mivel a bérek nem tartalmazzák a hátrányos helyzetű tanulók magasabb aránya miatti nehezebb feladatok díjazását (LINDNER, 2007). A pedagógiai munka nehézségében mutatkozó különbségek miatt még azonos bérek mellett is arra számíthatunk, hogy a minőségi pedagógusok elhagyják a hátrányos helyzetű tanulókat nagy arányban tanító iskolákat (ennek mechanizmusait foglalja össze KERTESI-KÉZDI, 2005 2. része), az alacsonyabb bérek pedig csak felerősítik ezt a hatást. Ezért az átlagosan is romló minőségű pedagógusok közül is a kevésbé kvalifikáltakat találjuk a hátrányos helyzetű gyermekeket nagyobb arányban oktató iskolákban.

A jelenlegi intézményi feltételek mellett nem lehet megfelelően orientáló oktatási minőségbiztosítási és elszámoltathatósági rendszert működtetni.

8. *Az iskolai eredményesség kapcsolata az erőforrások elosztásával.* A jelenlegi intézményi feltételek mellett nem lehet megfelelően orientáló oktatási minőségbiztosítási és elszámoltathatósági rendszert működtetni. A jelenleg hatályos közoktatási törvény a kompetenciavizsgálatok eredményein mérhető tartós iskolai kudarcokat az iskolán és az iskolafenntartó önkormányzaton kéri számon: intézkedési tervet kell készíteniük, amelyben világosan meghatározzák a pedagógiai megújulás stratégiáját. A problémás gyermekekkel megtelt, leromlott teljesítményű és nagy eséllyel forráshiányos falusi iskolákban azonban sem a pedagógiai megújuláshoz elegendő anyagi forrás, sem megfelelő tanári állomány és pedagógiai szakértelem nem áll rendelkezésre. Amennyiben az intézményfenntartói jogosultságokat és kötelezettségeket a szabad iskolaválasztás rendszeréből adódóan a valósággal összhangban osztanák el, akkor tartós iskolai kudarcok esetén a szervezeti és pedagógiai megújulás kötelezettsége olyan nagyobb intézményfenntartó közösségre hárulna, amely rendelkezik megfelelő erőforrásokkal, jogosítványokkal és szakértelemmel, így megpróbálhatja a siker reményében megújítani leromló iskoláit.

## ■ JAVASLATOK

Az iskolák közötti jelentős kiadáskülönbségek enyhítésére tartósan csak az önkormányzati rendszer és feladatellátási kötelezettségek alapvető átalakítása mellett van lehetőség.

Középtávon az önkormányzati rendszer átalakítását követően a közoktatási feladatellátási kötelezettség kerüljön át települési önkormányzati szintről kistérségi (önkormányzati) szintre. Kistérségi oktatási tankerületek létrehozását javasoljuk.

1. Az iskolák közötti jelentős kiadáskülönbségek enyhítésére, a leszakadó térségekben működő és/vagy hátrányos helyzetű tanulókat nagy arányban tanító oktatási intézmények finanszírozási feltételeinek javítására tartósan csak az önkormányzati rendszer és feladatellátási kötelezettségek alapvető átalakítása mellett van lehetőség jelentős költségvetési többletráfordítás nélkül. Az átalakításnak kétféle lehetséges útja van: 1. a közoktatási feladatellátási kötelezettség kivétele az önkormányzati feladatok közül, központi feladatellátási kötelezettséggel és a közoktatásnak közvetlenül a központi költségvetési forrásokból történő finanszírozásával. Mivel az OKA e megoldást nem támogatta, javaslataink a másik lehetséges megoldáson alapulnak, amelyben 2. fennmarad a decentralizált, önkormányzati közoktatási feladatellátási kötelezettség. A decentralizált rendszer fenntartása esetén azonban a hatékony önkormányzati közoktatás-fenntartás előfeltétele, hogy erős középszintű önkormányzati szint, a *kistérségi önkormányzati szint* jöjjön létre, és ehhez rendeljék a közoktatási feladatellátási kötelezettséget.<sup>6</sup> Ehhez minősített parlamenti döntés szükséges (ahogy a központosított közoktatás-fenntartás bevezetéséhez is), de elengedhetetlennek látszik az oktatási feltételek különbségének kiegyenlítéséhez.

Javasoljuk, hogy középtávon (négy-öt év alatt) az önkormányzati rendszer átalakítását követően a közoktatási feladatellátási kötelezettség kerüljön át települési önkormányzati szintről kistérségi (önkormányzati) szintre. A helyi oktatáspolitikai döntések megalapozásához, a helyi oktatási, foglalkoztatási és finanszírozási döntések összehangolásához javasoljuk a kistérségek szintjén kistérségi *oktatási tankerületek* létrehozását – széles hatáskörrel rendelkező, választott oktatási vezető irányításával. A kistérségi iskolafenntartás azzal az előnnyel jár, hogy a kistérségek jövedelemtermelő képességében mutatkozó különbségeket inkább ki lehet egyenlíteni nagyobb önkormányzati egységek szintjén, a kistérségi iskolafenntartás ugyanakkor megőrzi a decentralizált rendszerek előnyeit, a felhasználók igényeinek, a helyi költségkülönbségeknek a figyelembevételét.

[6] Az önkormányzati rendszer átalakítása, az erős, középszintű önkormányzati szintek megteremtése nemcsak a közoktatás fenntartásának biztosításához és a közoktatási feltételek jelentős egyenlőtlenségeinek csökkentéséhez elengedhetetlen, de számos más, jelenleg helyi önkormányzati feladat hatékony ellátásának biztosításához is, mivel a közszolgáltatások igen jelentős részének biztosítása a helyhatóságok feladata. Az önkormányzati reform nem csak a közoktatás szempontjából látszik elkerülhetetlennek, bár a közoktatás fenntartási problémái maguk is vezethetnek önkormányzati reformokhoz, ahogy az a skandináv országokban az 1970-es években történt (CALDWELL-HARRIS, 2006). Magyarországon sem tartjuk elképzelhetetlennek, hogy a szükséges önkormányzati reform végrehajtása a közoktatás „partikulárisnak” tűnő szempontjainak figyelembevételével kezdődjön meg. Egyfelől, a közoktatás fenntartása igen jelentős súlyt képvisel az önkormányzati feladatok között, az önkormányzati kiadásokban a közoktatási kiadások aránya nagyjából 30 százalék körüli. Másfelől, a közoktatás és az egyéb önkormányzati feladatok egy részének a gondjai ugyanabból a problémából – a szétaprózott önkormányzati rendszerhez képest túl széles feladatellátási kötelezettségből – következnek.

2. Javasoljuk, hogy a kistérségen belül a kistérségi oktatási tankerületek önálló gazdálkodási jogosítvánnyal rendelkezzenek, saját költségvetés és vagyongazdálkodási jogosítvány birtokában hozzanak kistérségű szintű oktatáspolitikai és finanszírozási döntéseket. Javasoljuk, hogy a kistérségek számára nyújtott központi költségvetési támogatások – amelyek a folyó ráfordítások támogatását szolgálják – címzettje az oktatási tankerület legyen. A beruházási, épületfenntartási ráfordítások forrása pedig a kistérségek saját forrásaiból, valamint pályázati úton elnyerhető támogatásokból tevődhet össze.

Javasoljuk, hogy a kistérségi oktatási tankerületeknek nyújtott oktatási célú támogatást csak oktatási célra felhasználható támogatások formájában kapják a kistérségi oktatási tankerületek.

3. Javasoljuk, hogy a kistérségi oktatási tankerületeknek nyújtott oktatási célú támogatást csak oktatási célra felhasználható támogatások formájában kapják a kistérségi oktatási tankerületek. (Hasonló rendszerek működnek más, decentralizált, önkormányzati oktatásfenntartást működtető országokban, például az Egyesült Királyságban.) Javasoljuk olyan támogatási rendszer kidolgozását, mely kétféle támogatást nyújtana a kistérségi oktatási tankerületeknek. A támogatás egyik része iskolai és óvodai intézményi költségvetési célú támogatásokat tartalmazna, második része pedig a kistérségi szinten megvalósuló oktatási szolgáltatások biztosítását (iskolabusz, alapfokú művészeti oktatás, nevelési tanácsadás, pedagógiai szakszolgálat stb.) szolgálná. Javasoljuk mindkét támogatásra olyan formula kidolgozását, mely az iskoláskorú *népességet* (és nem a tanulólétszámot), csekély számú feladatmutató mellett a hátrányos helyzetű tanulók arányát és a kistérség jövedelemtermelő képességét venné figyelembe. Ez azt jelenti, hogy a kistérségeknek nyújtott költségvetési támogatások normatív módon, vagyis előre meghatározott és ellenőrizhető szabályok szerint kerülnének elosztásra, de eltérő egy tanulóra, illetve feladatmutatóra jutó támogatásokban részesülnének az eltérő jellemzőkkel bíró kistérségek.

A teljes költségvetés felosztása az iskolák költségvetését fedező és a kistérségi szinten nyújtott szolgáltatásokat fedező részekre

4. Javasoljuk a kistérségi oktatási tankerületek oktatási költségvetésére vonatkozóan olyan szabályozás bevezetését, amely a teljes költségvetést felosztaná az *iskolák* költségvetését fedező és a *kistérségi* szinten nyújtott szolgáltatásokat fedező részekre. A kistérségek az oktatási támogatásként kapott központi költségvetési támogatást szankcionálás (visszafizetés terhe) mellett csak oktatási célra költhetnék, de ezen belül szabadon gazdálkodhatnának, valamint saját forrásaikból átcsoportosíthatnának oktatási költségvetésükbe. A kistérségen belül az oktatási tankerületek és az intézmények közötti kapcsolatok kiszámíthatóságának és átláthatóságának megteremtéséhez javasoljuk annak előírását, hogy kistérségi szinten az iskolai célú költségvetési támogatások elosztásakor a kistérségi oktatási tankerületek formula szerinti finanszírozást valósítsanak meg, amely figyelembe veszi a különböző iskolák eltérő feladatait és költségeit. Ennek kidolgozása javaslatunk szerint a kistérségi oktatási tankerület feladata. Javasoljuk, hogy a nem kistérségi fenntartásban működő oktatási intézmények költségvetési támogatását is a kistérségi oktatási tankerületek nyújtsák az in-

tézményfenntartóknak, a kistérségi fenntartásban működő iskoláknak nyújtott támogatásokkal azonos formula alapján. Ez a megoldás elősegíti, hogy a helyi oktatáspolitikai kialakítása során a kistérségi oktatási tankerületek a nem állami, illetve kistérségi fenntartók feladatellátásával is számoljanak.

Munkáltatói jogok megosztása a kistérségi oktatási tankerületek és az iskolák között, és a tanárok munkaszerződéssel való foglalkoztatása

5. A racionális gazdálkodás és a létszámgazdálkodás feltételeinek megteremtéséhez javasoljuk a munkáltatói jogok megosztását a kistérségi oktatási tankerületek és az iskolák között, és a tanárok munkaszerződéssel való foglalkoztatását.

Rövid távon a feltételhez kötött támogatások biztosítása

6. Az 1–5. pontban vázolt rendszer bevezetése csak hosszabb távon megvalósítható. Mivel *rövid távon* a javaslatcsomagban megfogalmazott, a folyó kiadásokat növelő változtatások (például az óvodai szolgáltatások bővítése a hátrányos helyzetű gyermekek számára, a nehezebb munkafeladatok elismerése a pedagógusok körében) forrásait az iskolafenntartó önkormányzatok jelentős része nem képes megteremteni, hiszen a feladatbővülés nagy részben a tartósan forráshiányos és/vagy hátrányos helyzetű térségekben működő önkormányzatok számára jelentkezik, ezért javasoljuk rövid távon e feladatok biztosításához a feltételhez kötött támogatások bevezetését. A kiadások növekedésének enyhítésére, a jogosulatlan felhasználás csökkentésére, a közoktatási normatíva igénylésének átláthatóvá tételére javasoljuk a közoktatási célú normatív támogatások igénylésének és elszámolásának a KIR (közoktatási információs rendszer) tanulói szintű adatbázison (az oktatási azonosító szám nyilvántartásán) alapuló folyósításának azonnali bevezetését.

A pedagógus-bérendszert átalakítása, hogy javuljon a pályájuk elején lévő pedagógusok relatív kereseti helyzete

7. A minőségi szolgáltatások érdekében, a tanárok körében megfigyelhető negatív szelekciós folyamatok megállításához javasoljuk a pedagógus-bérendszert átalakítását, a tanárok közalkalmazotti státusának megmaradása idejére. Ez egyrészt az előmeneteli rendszer olyan átalakítását jelenti, amely a pályakezdő, pályájuk elején lévő pedagógusok relatív kereseti helyzetét jelentősen javítja, nagyjából öt éves időszak alatt felzárkóztatja az átlagos diplomás pályakezdőkéhez. Ez a bérszintemelés a foglalkoztatott pedagógusok nagyjából 10–12 százalékát érinti, a közoktatásban foglalkoztatott pedagógusok közül körülbelül ekkora az aránya a tíz évnél rövidebb gyakorlati idővel rendelkezőknek. A béremelés forrását a foglalkoztatotti létszám további racionalizálása és a gyermeklétszám csökkenéséből fakadó megtakarítások miatt felszabaduló források (lásd a 13. fejezetet) teremthetik meg.

A nehezebb munkafeladatok jóval nagyobb arányú figyelembevétele a pedagógusok keresetének meghatározásában

8. Javasoljuk a nehezebb munkafeladatok jóval nagyobb arányú figyelembevételét a pedagógusok keresetének meghatározásában. Mivel ezek a feladatok ugyancsak jelentős részben a tartósan forráshiányos és/vagy hátrányos helyzetű térségekben működő önkormányzatok számára jelentkezők, ezek ellátásához külön forrás biztosítása szükséges.

Javasoljuk egy központi, átfogó felügyeleti rendszer kiépítését. Az Oktatási Hivatal rendszeresen készítsen valamennyi iskolára átfogó értékelést.

9. Az intézmény- és finanszírozási rendszer átalakítása szükséges, de nem elégséges feltétele annak, hogy csökkenjenek az iskolák közötti teljesítménykülönbségek. Javasoljuk egy központi, átfogó felügyeleti rendszer kiépítését (a brit Ofsted felügyeleti rendszer mintájára). A felügyeleti rendszer épüljön a – kiterjesztett hatókörű – Oktatási Hivatalra, és az átalakított Oktatási Hivatal kerüljön az Országgyűlés felügyelete alá. Javasoljuk, hogy az Oktatási Hivatal készítse valamennyi iskolára (a közoktatási megállapodással működő, nem állami vagy kistérségi fenntartású iskolákra is) rendszeres, három-négy éves gyakorisággal megvalósuló átfogó értékelést. Az iskolai értékelés egységes módszertant követve, az iskola adottságainak (működési hely, társadalmi-kulturális háttér, az intézmény fő céljai, prioritásai) figyelembevételével a diákok által elért teljesítményszintet (az országos kompetenciamérések adatait is felhasználva), a tanítás minőségét (a tanítási módszereket és értékelést, a szülőkkel és a helyi társadalommal kiépített kapcsolatot), az iskola irányítását vizsgálja. Emellett javasoljuk, hogy az Oktatási Hivatal meghatározott rendszerességgel végezze el a kistérség oktatási tervének vizsgálatát is, elemezze a kistérségen belül az egyes iskolák között megfigyelhető teljesítménykülönbségeknek, valamint az iskolák között, az oktatási feltételekben mutatkozó különbségeknek az okait. Az értékelés eredményeként az Oktatási Hivatal ajánlásokat fogalmazhat meg, javaslatot tehet egyedi beavatkozásokra és szankcionálásra.

Az önkormányzati rendszer átalakításához kapcsolódó intézményi és finanszírozási átalakítások csak középtávon valósíthatók meg, megfelelő előkészítés és a kétharmados törvények módosításához szükséges politikai konszenzus megléte esetén. Az előkészítést viszont meg kell kezdeni, hogy rendelkezésre álljon az új intézményi és finanszírozási rendszer részletesen kidolgozott terve. A javaslatok számos eleme rövid távon is megvalósítható: az Oktatási Hivatal hatáskörének és felügyeletének módosítása, és 1–3 éven belül megkezdhetők az iskolai és fenntartói szintű értékelések. Rövid távon megkezdhető a pedagógus-bértáblázat átalakítása, a pályakezdő pedagógusbérek felzárkóztatása és a munka nehézségét figyelembe vevő elemek nagyobb arányú beépítése a bértáblába. Az átalakításhoz először tárgyalásokat kell kezdeményezni, majd megállapodást kell kötni a pedagógus-szakszervezetekkel, amely rögzítené, hogy a bérrendszer átalakítása nem képzelhető el a további demográfiai változásoknak megfelelő foglalkoztatásszűkítés nélkül; rögzítené az átalakítás végső kimenetét, a felzárkóztatás ütemezését és a bértábla átalakításának elveit.

#### ■ KÖLTSÉGEK, HASZNOK KAPCSOLÓDÁS MÁR PROGRAMOKHOZ

A rövid távú javaslatok közül a költségek növekedésével jár az Oktatási Hivatalra alapozó felügyeleti rendszer kiépítése. Az átszervezés a Támop 3.3.2 céljaihoz kapcsolódik, ennek forrásaiból finanszírozható. Mivel a felügyeleti rendszer jelenlegi szervezetek átszervezésén, valamint a mérés-értékelés, el-



számoltathatóság beavatkozási területen javasolt tudásközpontokra épülne, minimális többletköltséget igényel.

A bértábla átalakításának költségnövelő hatása a foglalkoztatotti létszám alakulásától, a tanárok gyakorlati idő szerinti megoszlásának változásától és a béremelés mértékétől függ. A nehezebb munkafeladatok tanári bérekben történő jelentősebb arányú elismerése többletköltségekkel jár. Ennek költség-hatása a béremelés mértékétől és a kedvezményezettek körétől függ.

A pedagógus-bérrendszer átalakítása hosszú távon jelentős hatást gyakorolhat – a tanárképzés átalakításával együtt – a tanári munka minőségére, és meghatározó módon javíthatja az oktatás eredményességét. A tartós eredmény eléréséhez megegyezésre van szükség, miközben jelentősebb ellenállásra lehet számítani a pedagógus-szakszervezeti vezetők részéről, mivel a bértábla átala-kításának feltétele a foglalkoztatotti létszám további racionalizálása.

Az Oktatási Hivatal hatáskörének kiterjesztése hosszabb távon biztosíthatná a megfelelő visszacsatolásokon működő oktatási rendszert. A felügyeleti rendszerrel szemben részben az iskolák, részben a fenntartók ellenállására lehet számítani, ami enyhíthető a rendszer támogató jellegének hangsúlyozásával.

## Hivatkozások

- BARBER, M.-MOURSHED, M. (2007): *Mi áll a világ legsikeresebb iskolai rendszerei teljesítményének hátterében?* McKinsey & Company.
- CALDWELL, B. J.-HARRIS, J. (2006): *Comparative Governance. Administration and Finance for Elementary and Secondary Education in Selected Countries.* National Center on Education and the Economy, Melbourne.
- HAVAS GÁBOR-LISKÓ ILONA (2006): *Óvodától a szakmáig.* Felsőoktatási Kutatóintézet-Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest.
- HERMANN ZOLTÁN (2005a): Az önkormányzatok közötti kiadási egyenlőtlenségek a közoktatásban. Megjelent: *Hatékonysági problémák a közoktatásban.* OKI, Budapest.
- HERMANN ZOLTÁN (2005b): A falusi kisiskolák és a méretgazdaságossággal összefüggő hatékonyságveszteségek. Megjelent: *Hatékonysági problémák a közoktatásban.* OKI, Budapest.
- HERMANN ZOLTÁN (2006): *Integráció és az iskolák finanszírozása. Az integrációs és képességkibontakoztató normatíva hatása az iskolákban.* OKI. Kézirat.
- HERMANN ZOLTÁN (2007a): *Iskolai kiadási egyenlőtlenségek. 1992–2005.* MTA KTI Műhelytanulmányok, 8. sz.
- HERMANN ZOLTÁN (2007b): *Demográfiai változás, pedagógusfoglalkoztatás és közoktatási kiadások.* OKA Háttér-tanulmány.
- HORN DÁNIEL (2004): *Do small settlements provide education of inferior quality?* MA-tézisek, CEU, Budapest.
- HORN DÁNIEL (2005a): *Kistelepülések kisiskolái – társulás?* OKI, Budapest. <http://www.oki.hu/oldal.php?tipus=cikk&kod=oek2005-Horn>.
- HORN DÁNIEL (2005b): *Mennyibe kerül egy gyermek? Az általános iskolák oktatási szolgáltatásainak költség-becslése* Megjelent: *Hatékonysági problémák a közoktatásban.* OKI, Budapest.
- KERTESI GÁBOR-KÖLLŐ JÁNOS (2002): *Economic Transformation and the Revaluation of Human Capital. Hungary 1986–1999.* Megjelent: DE GRIP, A.-VAN LOO, J.-MAYHEW, K. (szerk.): *The Economics of Skill Obsolescence. Research in Labor Economics*, Vol. 21. JAI, Oxford, 235–273. o.

- KERTESI GÁBOR-KÉZDI GÁBOR (2005): Általános iskolai szegregáció. Okok és következmények. I-II. rész. *Közgazdasági Szemle*, 4. sz. 317–355. o., 5. sz. 462–479. o.
- KÉZDI GÁBOR-KÖLLŐ JÁNOS (2000): Életkor szerinti kereseti különbségek a rendszerváltás előtt és után. Megjelent: *Racionalitás és méltányosság. Tanulmányok Augusztinovics Máriának*. Közgazdasági Szemle Alapítvány, Budapest.
- LANNERT JUDIT-NÉMETH SZILVIA-SINKA EDIT (2008): *Kié lesz az általános iskola? Kutatási jelentés a 2007. ősz elején lezajlott közoktatási intézményfenntartási változásokról*. Társi-Tudok, Budapest.
- LINDNER ATTILA (2007): *Jobb angoltanára van-e Jársi Oszkárnak, mint Győzikének? Általános iskolai szegregáció az idegennyelv-oktatásban*. BCE TDK, Budapest, április 3.
- OECD (2007): *Education at a Glance*. OECD, Párizs.
- VARGA JÚLIA (2000): A közoktatás-finanszírozási rendszer hatása az egyenlőségre. *Közgazdasági Szemle*, 7–8. sz. 531–548. o.
- VARGA JÚLIA (2005): A közoktatásban foglalkoztatottak összetételének és keresetének változása. Megjelent: *Hatékonysági problémák a közoktatásban*. OKI, Budapest.
- VARGA JÚLIA (2007): Kiből lesz ma tanár? A tanári pálya választásának empirikus elemzése. *Közgazdasági Szemle*, 7–8. sz. 609–627. o.

(FÜGGELÉK)  
1. AZ OKTATÁS ÉS  
GYERMEKESÉLY  
KEREKASZTAL (OKA)  
BEADVÁNYA  
AZ ALKOTMÁNY-  
BÍRÓSÁGHOZ

Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága  
Budapest

*Tisztelt Alkotmánybíróság!*

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 21. § (4) bekezdésében biztosított jogunkkal élve

indítványozzuk,

hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 49. § (1) bekezdése alapján állapítsa meg: a törvényhozó elmulasztotta jogalkotói feladatát, és alkotmányellenes állapotot idézett elő azzal, hogy nem szabályozta azok ingyenes általános iskolai oktatáshoz való hozzáféréseinek garanciáit, akik esetében a helyi önkormányzat semmilyen módon – így sem intézményfenntartással, sem társulási vagy más egyedi megállapodás útján – nem teljesíti feladatellátási kötelezettségét. Ezáltal olyan helyzet állhat elő, hogy az érintettek nem tudják – egyébként kötelező – általános iskolai tanulmányaikat folytatni. Ez a helyzet pedig sérti az Alkotmány 70/F. §-ában biztosított művelődéshez való jogot, annak az ingyenes és kötelező általános iskolához való hozzáférést biztosító részjogosítványát. Ugyancsak sérti a gyermekeknek az Alkotmány 67. § (1) bekezdésében biztosított jogait, továbbá ellehetleníti az Alkotmány 70/F. §-ában előírt tankötelezettség, illetve a 70/J. §-ában a szülők, gondviselők számára előírt tanítási kötelezettség teljesítését.

Kérjük az Alkotmánybíróságot, hogy határidő megjelölésével hívja fel az Országgyűlést törvényhozó feladatának teljesítésére.

#### *Indokolás*

Az Alkotmány 70/F. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság biztosítja az állampolgárok számára a művelődéshez való jogot, a (2) bekezdés pedig rögzíti, hogy a Magyar Köztársaság ezt a jogot – egyebek mellett – az ingyenes és kötelező általános iskolával valósítja meg. Az Alkotmány 70/F. §-a alapján az államot az oktatáshoz való jog érvényesülési feltételeinek biztosításában az egyes oktatási formák tekintetében eltérő kötelezettségek terhelik, az egyes oktatási szintek (az Alkotmány szóhasználata szerint: általános iskola, közép- és felsőfokú oktatás) közül „az általános iskolai oktatás kötelező és ingyenes mindenki számára” (1310/D/1990. AB határozat, ABH 1995. 586.). Az oktatáshoz való jog ezen aspektusa tehát egyrészt alanyi jogosultság, másrészt kötelezettség, amelynek feltételeit az államnak minden egyes általános iskolás korú gyermek számára meg kell teremtenie. Amennyiben az állam nem tesz eleget ezen alkotmányos kötelezettségének, egyrészt az érintettek alanyi jogának sérelmét okozza, másrészt ellehetleníti az Alkotmányban előírt tankötelezettség teljesítését is.

Az általános iskolához való jog a hatályos törvényi szabályozás alapján a helyi önkormányzatok kötelező feladatellátása útján valósul meg. A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Köot.) 3. § (3) bekezdése szerint az állam az ingyenes és kötelező általános iskoláról az állami szervek és a helyi önkormányzatok intézményfenntartói tevékenysége, illetve az állami, a helyi önkormányzati feladatellátás keretében gondoskodik. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8. § (4) bekezdése értelmében a települési önkormányzat köteles gondoskodni az általános iskolai oktatásról és nevelésről.

Az általános iskolához való jog jogosultjai számára az általános iskolához való hozzáférés végső biztosítékát a kötelező felvételt biztosító iskola intézménye jelenti, amelyről a Köot. 66. § (2) bekezdése rendelkezik. Eszerint „az általános iskola – beleértve a kijelölt iskolát is – köteles felvenni, átvenni azt a tanköteles tanulót, akinek lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye a körzetében található (a továbbiakban: kötelező felvételt biztosító iskola)”.

Ha azonban a feladatellátásra kötelezett települési önkormányzat a kötelező felvételt biztosító iskoláról sem intézményfenntartással, sem társulással, sem más egyedi megállapodás útján nem gondoskodik, előállhat olyan helyzet, amelyben az érintett szülők és tanköteles gyermekek nem férnek hozzá az általános iskolai oktatáshoz, a gyermekek a tankötelezettséget nem tudják teljesíteni. Számukra a hatályos jogszabályok semmilyen hatékony jogérvényesítési lehetőséget nem biztosítanak. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa a 3016/2006. számú jelentésében megállapította, hogy az általa vizsgált konkrét ügyekben roma gyermekek alapfokú oktatáshoz fűződő joga került veszélybe a fenti módon, ami álláspontja szerint alkotmányos visszásságot valósított meg. Az ombudsmani jelentésben ismertetett eset is bizonyította, hogy a hatályos jogi szabályozás nem nyújt megfelelő garanciákat az ingyenes és kötelező általános iskolához való jog érvényesüléséhez, a szabályozás hiánya ezen alapjog érvényesülését veszélyezteti.

A megfelelő szabályok hiánya sérti továbbá a gyermekeknek az Alkotmány 67. § (1) bekezdésében biztosított jogát a családjá, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges. A gyermeki jogok nemzetközileg elfogadott katalógusa, a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény, amelyet Magyarországon az 1991. évi LXIV. törvény hirdetett ki, 28. cikkében rendelkezik az oktatáshoz való jogról. Ezen cikk 1. a) pontja – az Alkotmányhoz hasonlóan – ugyancsak kimondja, hogy az Egyezményben részes államok az alapfokú oktatást mindenki számára kötelezővé és ingyenessé teszik.

Az általános iskolához való hozzáférés garanciáinak hiánya nem csupán az Alkotmány 70/F. §-ában előírt tankötelezettség teljesítését teszi lehetetlenné, hanem ellehetetleníti az Alkotmány 70/J. §-ában előírt azon alkotmányos kötelezettség teljesítését is, miszerint a Magyar Köztársaságban a szülők, gondviselők kötelesek kiskorú gyermekük taníttatásáról gondoskodni.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg, ha alapvető jog érvényesüléséhez szükséges garanciák hiányoznak, illetve, ha a hiányos szabályozás alapvető jog érvényesítését veszélyezteti [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.; 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.; 6/2001. (III. 14.) AB határozat, ABH 2001, 93, 103.]. [Legutóbb például lásd a 46/2007. (VI. 27.) AB határozatot.]

A fentiek alapján kérjük a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy ésszerű határidő megjelölésével kötelezze az Országgyűlést a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére, jogalkotói feladatának teljesítésére.

Budapest, 2007. december 11.

(Aláírások)

2. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG  
VÁLASZA*Tisztelt Beadványozók!*

Az Alkotmánybírósághoz intézett, mulasztásos alkotmányellenesség megállapítására irányuló – változatlan tartalmú – beadványukra válaszolva, ismételten az alábbiakról tájékoztatom Önöket.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) szerint az Alkotmánybíróság alapvetően jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközei alkotmányosságának vizsgálatával foglalkozik. Az Abtv. 22. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárására vonatkozó indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, és meg kell jelölnie a kérelem alapjául szolgáló okot. Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (a továbbiakban: Ügyrend) 21. § (2) bekezdése szerint a kérelem akkor tekinthető határozottnak, ha az indítvány tartalmazza: a vizsgálandó jogszabály megjelölése mellett az Alkotmánynak azokat a rendelkezéseit, amelyeket – az indítványozó állítása szerint – a hivatkozott jogszabályok megsértének. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint nem elegendő az Alkotmány egyes rendelkezéseire hivatkozni, az indítványban meg kell indokolni, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit a támadott jogszabály miért és mennyiben sérti (472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 494/B/2002. AB végzés, ABH 2002, 1783., 1784.).

Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, illetőleg a hatás- és feladatkörébe tartozó területen jogszabályi rendzést elmulasztott, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg akkor is, ha a jogalkotói mulasztás folytán valamely alkotmányos alapjog érvényesüléséhez szükséges garanciák hiányoznak.

Beadványukban Önök azt sérelmezték, hogy az Országgyűlés „nem szabályozta azok ingyenes általános iskolai oktatáshoz való hozzáféréseinek garanciáit, akik esetében a helyi önkormányzat semmilyen módon – így sem intézményfenntartással, sem társulási vagy más egyedi megállapodás útján – nem teljesíti feladatellátási kötelezettségét”. Beadványuk tartalmából azonban nem lehet megállapítani, hogy milyen jogszabályi garanciákra gondolnak, illetve az sem derül ki, hogy a vélelmezett mulasztás miért és mennyiben sérti az Alkotmány – Önök által felhívott – rendelkezéseit.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybírósághoz eljuttatott beadványuk az Ügyrend 21. §-ában foglaltaknak megfelelő határozott kérelmet nem tartalmaz. Amennyiben továbbra is kéri az Alkotmánybíróság eljárását, kérem, hogy – levelem kézhezvételétől számított 15 napon belül – a fent jelzett hiányosságokat pótolni szíveskedjenek. Felhívom szíves figyelmüket arra, hogy a hiánypótlás elmaradása vagy késedelmes teljesítése esetén az alkotmánybírósági eljárás lefolytatására nincs törvényes lehetőség.

Végül tájékoztatom Önöket, hogy ez ügyben már egyszer fordultak az Alkotmánybírósághoz, de mivel a hiánypótlási kötelezettségüknek nem tettek eleget, így a korábbi – az 1493/J/2007. számon lajstromba vett – ügyük irattárba került. A hiánypótlási felhívást tartalmazó korábbi levelem kézhezvételét igazoló tértivevény másolatát mellékeltem megküldöm Önöknek.

Kérem tájékoztatásom szíves tudomásulvételét.

Budapest, 2008. június 17.

*Dr. Pálffy Ilona* (pecsét, aláírás)

3. AZ OKA MÁSODIK  
BEADVÁNYA  
AZ ALKOTMÁNY-  
BÍRÓSÁGHoz

*Tisztelt Alkotmánybíróság!*

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 21. § (4) bekezdésében biztosított jogunkkal élve 282/E/2008 sz. nyilvántartott beadványunkban indítványoztuk, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 49. § (1) bekezdése alapján állapítsa meg: a törvényhozó elmulasztotta jogalkotói feladatát, és alkotmányellenes állapotot idézett elő azzal, hogy nem szabályozta azok ingyenes általános iskolai oktatáshoz való hozzáféréseinek garanciáit, akik esetében a helyi önkormányzat semmilyen módon – így sem intézményfenntartással, sem társulási vagy más egyedi megállapodás útján – nem teljesíti feladatellátási kötelezettségét. Ezáltal ugyanis olyan helyzet állhat elő, hogy az érintettek nem tudják – egyébként kötelező – általános iskolai tanulmányaikat folytatni. Ez a helyzet pedig sérti az Alkotmány 70/F. §-ában biztosított művelődéshez való jogot, annak az ingyenes és kötelező általános iskolához való hozzáférést biztosító részjogosítványát. Ugyancsak sérti a gyermekeknek az Alkotmány 67. § (1) bekezdésében biztosított jogait, továbbá ellehetleníti az Alkotmány 70/F. §-ában előírt tankötelezettség, illetve a 70/J. §-ában a szülők, gondviselők számára előírt tanítási kötelezettség teljesítését.

Kértük az Alkotmánybíróságot, hogy határidő megjelölésével hívja fel az Országgyűlést törvényhozó feladatának teljesítésére. *Kérelmünket az alábbi indokokkal továbbra is fenntartjuk.*

Az Alkotmány 70/F. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság biztosítja az állampolgárok számára a művelődéshez való jogot, a (2) bekezdés pedig rögzíti, hogy a Magyar Köztársaság ezt a jogot – egyebek mellett – az ingyenes és kötelező általános iskolával valósítja meg. Az Alkotmány 70/F. §-a alapján az államot az oktatáshoz való jog érvényesülési feltételeinek biztosításában az egyes oktatási formák tekintetében eltérő kötelezettségek terhelik, az egyes oktatási szintek (az Alkotmány szóhasználatára szerint: általános iskola, közép- és felsőfokú oktatás) közül „az általános iskolai oktatás kötelező és ingyenes mindenki számára” (1310/D/1990. AB határozat, ABH 1995. 586.). Az oktatáshoz való jog ezen aspektusa tehát egyrészt alanyi jogosultság, másrészt kötelezettség, amelynek feltételeit az államnak minden egyes általános iskolás korú gyermek számára meg kell teremtenie. Amennyiben az állam nem tesz eleget ezen alkotmányos kötelezettségének, egyrészt az érintettek alanyi jogának sérelmét okozza, másrészt ellehetleníti az Alkotmányban előírt tankötelezettség teljesítését is.

Az általános iskolához való jog a hatályos törvényi szabályozás alapján a helyi önkormányzatok kötelező feladatellátása útján valósul meg. A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Köot.) 3. § (3) bekezdése szerint az állam az ingyenes és kötelező általános iskoláról az állami szervek és a helyi önkormányzatok intézményfenntartói tevékenysége, illetve az állami, a helyi önkormányzati feladatellátás keretében gondoskodik. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8. § (4) bekezdése értelmében a települési önkormányzat köteles gondoskodni az általános iskolai oktatásról és nevelésről.

Az általános iskolához való jog jogosultjai számára az általános iskolához való hozzáférés végső biztosítékát a kötelező felvételt biztosító iskola intézménye jelenti, amelyről a Köot. 66. § (2) bekezdése rendelkezik. Eszerint „az általános iskola – beleértve a kijelölt iskolát is – köteles felvenni, átvenni azt a tanköteles tanulót, akinek lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye a körzetében található (a továbbiakban: kötelező felvételt biztosító iskola)”.

Ha azonban a feladatellátásra kötelezett települési önkormányzat a kötelező felvételt biztosító iskoláról sem intézményfenntartással, sem társulással, sem más egyedi megál-

lapodás útján nem gondoskodik, előállhat olyan helyzet, amelyben az érintett szülők és tanköteles gyermekek nem férnek hozzá az általános iskolai oktatáshoz, a gyermekek a tankötelezettséget nem tudják teljesíteni. Számukra a hatályos jogszabályok semmilyen hatékony jogérvényesítési lehetőséget nem biztosítanak. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa a 3016/2006. számú jelentésében megállapította, hogy az általa vizsgált konkrét ügyekben roma gyermekek alapfokú oktatáshoz fűződő joga került veszélybe a fenti módon, ami álláspontja szerint alkotmányos visszásságot valósított meg. Az ombudsmani jelentésben ismertetett eset is bizonyította, hogy a hatályos jogi szabályozás nem nyújt megfelelő garanciákat az ingyenes és kötelező általános iskolához való jog érvényesüléséhez, a szabályozás hiánya ezen alapjog érvényesülését veszélyezteti.

A megfelelő szabályok hiánya sérti továbbá a gyermekeknek az Alkotmány 67. § (1) bekezdésében biztosított jogát a családjá, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges. A gyermeki jogok nemzetközileg elfogadott katalógusa, a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény, amelyet Magyarországon az 1991. évi LXIV. törvény hirdetett ki, 28. cikkében rendelkezik az oktatáshoz való jogról. Ezen cikk 1. a) pontja – az Alkotmányhoz hasonlóan – ugyancsak kimondja, hogy az Egyezményben részes államok az alapfokú oktatást mindenki számára kötelezővé és ingyenesé teszik.

Az általános iskolához való hozzáférés garanciáinak hiánya nem csupán az Alkotmány 70/F. §-ában előírt tankötelezettség teljesítését teszi lehetetlenné, hanem ellehetetleníti az Alkotmány 70/J. §-ában előírt azon alkotmányos kötelezettség teljesítését is, miszerint a Magyar Köztársaságban a szülők, gondviselők kötelesek kiskorú gyermekük taníttatásáról gondoskodni.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg, ha alapvető jog érvényesüléséhez szükséges garanciák hiányoznak, illetve, ha a hiányos szabályozás alapvető jog érvényesítését veszélyezteti [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.; 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.; 6/2001. (III. 14.) AB határozat, ABH 2001, 93, 103.]. [Legutóbb például lásd a 46/2007. (VI. 27.) AB határozatot.]

*A hiánypótló felhívásban megjelölt kérdésekre válaszolva tehát a szabályozást azért tartjuk alkotmányosértőnek, mert a jogalkotói mulasztás nyomán egy alapvető jog érvényesüléséhez szükséges garanciák hiányoznak, és ez a hiányosság veszélyezteti az alapvető jog érvényesülését.*

Az érintett alapvető jog különösen az Alkotmány 70/F. §-ában rögzített művelődéshez való jog, azon belül is az ingyenes és kötelező általános iskolához való jog. Az Alkotmány 70/F. §-ában szabályozott művelődéshez való jog olyan második generációs kulturális jog, amelynek megvalósítása tekintetében az állam – gazdasági teherbíró-képességének függvényében is – nagyfokú szabadságot élvez. Ugyanakkor az Alkotmány a művelődéshez való jognak is szabályozza olyan részjogosítványait, amelyek az állammal szemben kikényszeríthető alanyi jogi jellegű jogosultságokként érvényesülnek. Ilyen jog az ingyenes és kötelező általános iskolához való jog, amely alapján hazánkban minden iskoláskorú állampolgárnak kikényszeríthető jogosultsága van ahhoz, hogy ingyenes általános iskolai oktatásban részesüljön. Az államtól a fentiek alapján alkotmányosan megkövetelhető, hogy teremtse meg azokat a garanciákat, ideértve a megfelelő törvényi szabályokat is, amelyek biztosítják, hogy soha egyetlen arra jogosult személy se essen el az ingyenes általános iskola igénybevételének jogától.

Álláspontunk szerint azonban ezek a megfelelő törvényi garanciák jelenleg hiányoznak. Jelenleg a jogrendszerben [a Köot. 66. § (2) bekezdésében] az úgynevezett kötelező felvételt biztosító iskola intézménye jelenti a fentiekre a végső biztosítékot, amely azonban – a gyakorlati tapasztalatok szerint – sem képes garanciális szerepét maradéktalanul betölteni. Ha ugyanis az egyébként feladatellátásra kötelezett önkormányzat nem gondoskodik ilyen kötelező felvételt biztosító iskoláról (nem tart fenn intézményt, és más fenntartóval sem köt erre megállapodást), az érintettek semmilyen hatékony módon nem tudják ezt elérni, így végső soron nem férnek hozzá az ingyenes általános iskolai oktatáshoz. A szabályozási hiányosság tehát egy alapvető jog érvényesülését veszélyezteti, illetve amint azt a fentebb felhívott ombudsmanni vizsgálat bizonyította: konkrét esetekben az alapvető jog sérelméhez is elvezetett már.

Tudomásunk szerint a jogalkotó már több olyan szabályozási lehetőséggel is foglalkozott, amely – amennyiben az egyéb alkotmányos követelményeknek is megfelelően rendezhető – kiküszöbölhetné a garanciák jelenlegi hiányát. Így többek között felmerült az önkormányzati, illetve a közoktatási törvény módosításával a közigazgatási hivatalok törvényességi felügyeleti jogosultságai biztosításának, társulás eseti kötelező kijelölésének, valamint szerződéskötés bíróság általi kikényszerítésének a lehetősége. Mind ez ideig azonban valódi előrelépés a jogalkotás terén nem történt.

*Összefoglalva:*

- A hiánypótló felhívásban hiányolják, hogy nem derül ki: *melyek a jogszabályi garanciák, amikre gondolunk.* Ezek olyan törvényi előírások, amelyek akkor is biztosítják a jogosultak számára az ingyenes általános iskolához való jogot, ha az egyébként feladatellátásra kötelezett önkormányzat ezt kötelező felvételt biztosító iskola útján sem biztosítja. Álláspontunk szerint ilyen szabályok – amint azt fentebb levezettük – jelenleg nem léteznek.
- Hiányolják továbbá, hogy nem derül ki: *a vélelmezett mulasztás miatt és mennyiben sérti az Alkotmány rendelkezéseit.* A mulasztás az Alkotmány 70/F. §-át sérti, *annyiban*, amennyiben ennek a jognak az ingyenes és kötelező általános iskolához való jogot biztosító részjogosítványa tekintetében okoz sérelmet. Ezt a részjogosítványt *azért* sérti, mivel ez olyan alanyi jog, amely érvényesülését az államnak minden esetben (az elsődleges önkormányzati feladatellátás elmaradása esetén is) garantálnia kell, továbbá az államtól jogi úton kikényszeríthetőnek kell lennie. A jelenlegi szabályozás azonban a jogosultság érvényesülését nem garantálja, a gyakorlatban megtörtént esetek bizonyítják, hogy a szabályozási hiányosságok folytán arra jogosult gyermekek nem tudnak ingyenes általános iskolai oktatásban részt venni.

Amennyiben a főtítkári előkészítő eljárás során továbbra is az kerül megállapításra, hogy az alkotmánybírási eljárás lefolytatására nincs törvényes lehetőség, az Ügyrend 23. § (2) bekezdése alapján kérjük, hogy az indítvány kerüljön az Alkotmánybíróság elnöke számára bemutatásra.

A fentiek alapján továbbra is kérjük a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy ésszerű határidő megjelölésével kötelezze az Országgyűlést a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére, jogalkotói feladatának teljesítésére.

Budapest, 2008. július 9.

(Aláírások)