

A szabad iskolaválasztás és a közoktatás intézményrendszerének meg nem feleléséről

Kertesi Gábor

A magyar közoktatás iskolafenntartási és -finanszírozási rendszere mély szerkezeti válságban van. Ez a válság egyszerre érinti az oktatás költséghatékonyságát, az oktatás általános színvonalát, valamint a megfelelő minőségű oktatási szolgáltatásokhoz való hozzájutás egyenlő esélyeit. Az itt következő írás ebből a bonyolult szövevényből egyetlen problémát emel ki. Azt, hogy a magyar közoktatás iskolafenntartási intézményrendszere nincs összhangban a magyar közoktatás egyik legalapvetőbb sajátosságával: a szabad iskolaválasztással. Fő állításom az, hogy ez a meg nem felelés a közoktatás rendszerének súlyos torzulásaihoz vezet.

A baj alapvetően az önkormányzati iskolafenntartással, pontosabban annak a szélsőségesen decentralizált működési módjával van. Magyarországon a rendszerváltás után kialakult az önkormányzati iskolafenntartásnak és iskolafinanszírozásnak egy rendkívül széttagolt, széteső rendszere. Az önálló iskolafenntartó önkormányzatok mellett az iskolákat működtető önkormányzati társulások, egyházakat, alapítványokat, egyesületeket is számításba véve, az iskolafenntartó intézmények száma Magyarországon elérheti a háromezretet. Összehasonlításképpen, Dániában, melynek lakosságszáma 5,3 millió fő, az iskolafenntartó municipalitások száma mindössze 270. A különbség tehát egy nagyságrendnyi. A magyar iskolafenntartási rendszer egy nagyon liberalizált, az iskolaválasztást teljesen szabaddá tevő rezsím keretei között működik. Ez azért problematikus, mert ez a két dolog nincs egymással összhangban. Nem a szabad iskolaválasztás modelljét kérdőjelezem meg, hanem amellet szeretnék érvelni, hogy a szabad iskolaválasztás általános működéséből adódó következményeket az iskolafenntartás intézményrendszerének konzekvensen le kellene vonni. Ez ma távolról sincs így. Miközben a szabad iskolaválasztás rezsímje a rendszer szinte minden szereplőjét érinti, ezzel a ténnyel a mai széttagolt önkormányzati iskolafenntartási rendszer nem tud mit kezdeni, pontosabban becsukja a szemét a következményekkel szemben, és úgy csinál, mintha azok nem is léteznének.

Az első probléma, hogy ilyen körülmények között nem lehetséges következetes esélyegyenlőségi politikát folytatni, és az állításom az, hogy *elvileg* sem lehet. Nem arról van szó, hogy rosszul csinálják a dolgukat az önkormányzatok vagy a kormányzat, hanem hogy az adott körülmények között ezt nem is lehet jól csinálni.

A második probléma, hogy az adott keretek között nem lehetséges hatékony minőségbiztosítási és elszámoltathatósági rendszert működtetni. Erről is azt állítom, hogy elvileg sem lehetséges, tehát a rendszerben van a hiba, nem az emberekben.

A harmadik probléma az, hogy a jelenleg adott rendszerben nincs intézményes biztosíték arra, hogy a legrászorultabb gyerekek iskolái pedagógiaileg megújuljanak, és ezen belül a kulcserőforráshoz, a jó tanárokhoz vagy a hiányszakmákban dolgozó tanárokhoz hozzájussanak.

A szabad iskolaválasztás azt jelenti, hogy a családoknak megvan a joguk rá, hogy gyerekeiket ne a körzeti iskolájukba járassák, hanem bármely más iskolába is beirathassák. Az iskolai körzethatárokat átlépő napi ingázás ma Magyarországon nagyjából az általános iskolába járó gyerekek 25-30 százalékát érinti (több százezer tanulót). E mobilitás sajátos esete az, amikor a tanulók iskolakörzetek közötti ingázása egyszersmind települések és önálló iskolafenntartó önkormányzatok iskolái közötti mozgást is jelent. Tipikus jelenség, hogy egy nem túlságosan nagy földrajzi egységen belül számos egymástól elkülönült falusi és városi önkormányzati iskolafenntartó van, és a falvakból jelentős mértékű a környező városokba vagy a nagyobb falvakba irányuló tanulói mobilitás. Az ingázás, köztudott módon, szelektív:

a városi iskolákba vagy a jobb lehetőségeket biztosító, nagyobb falvak iskoláiba átingázó tanulók többnyire inkább az iskolázottabb helyi középosztály gyermekei, a szegényebb, rosszabb lehetőségű falvak iskoláiba bennragadó tanulók, akik gyakran nem tudnak élni a szabad iskolaválasztás lehetőségével, többnyire szegény, iskolázatlan szülők gyermekei. A probléma veleje közgazdaságtani szempontból egy externália probléma: az iskolafenntartók közötti ingázásból adódó előnytelen következményeket nem az összes érintett szereplő viseli, hanem egyoldalúan az egyik szereplő kénytelen viselni. Ez nem azért van így, mert rosszak azok, akik a rendszert működtetik, hanem mert maga a rendszer van rosszul megkonstruálva. A rendszer rossz, nem a rendszerben működő szereplők motivációjával van baj. A szereplők racionálisan igazodnak mindazokhoz a keretekhez, amelyek számukra adottak és egyénileg megváltoztathatatlanok.

A baj abból származik, hogy a szelektív elvándorlásból adódó gondokat nem az érintett *teljes* területi egység felelőssége kezelni. Teljes területi egységnek azt a területi egységet nevezem, amely viszonylag zártan tekinthető a tanulók napi ingázása, illetve településközi mobilitása tekintetében. Ha van három település, és az egyikből a másikba, a másikkól az egyikbe, valamint az egyikből és a másikkól egy harmadikba ingáznak át naponta a gyerekek, akkor azt mondom, hogy *ez a három település együttesen* jelentsen egy olyan értelmes területi egységet, amelyen belül a szabad iskolaválasztás rezsimjében közös felelősséget kellene vállalni minden problémáért. Közösen, kivétel nélkül az összes keletkező és felmerülő problémáért. Függetlenül attól, hogy ez a három település jelenleg három különböző önkormányzatot, három különböző iskolafenntartót jelent. Ezzel szemben most mi történik? Az összes negatív következményt az a kibocsátó település viseli, ahol nagy számban laknak alacsony iskolázottságú, szegény, hátrányos helyzetű családok gyermekei. Ennek a dolognak számos negatív következménye van. Ezekből hármát fogok kiemelni.

Az *első* következmény: a közoktatási törvény esélyegyenlőségi sztenderdje elvileg sem kérhető számon. A közoktatási törvény kimondja, hogy egy adott iskolafenntartó hatáskörén belül nem lehet olyan iskolarendszert fenntartani, amelyben az iskolák vagy tagiskolák között 25 százalékot meghaladó mértékben vannak különbségek a halmozottan hátrányos helyzetű¹ tanulók arányában. Ez rendben is lenne. Ez a klauzula azonban jogilag a szóban forgó esetre nem értelmezhető, jóllehet ebben a településeggyüttesben tipikusan kialakulnak jóval nagyobb különbségek, de mindenki széttárja a kezét: „mi közünk hozzá, az egy *másik* város, egy *másik* falu, egy *másik* világ” – mintha egy másik kontinensen lennének, holott egymástól gyakran csak pár kilométernyire vannak. Hogy a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók magas arányban járnak a „B” falu iskolájába, az épp *annak a következménye*, hogy a „B” faluból az „A” városba elvándoroltak a középosztály gyerekei. Mivel intézményesen nincs közös felelősség, holott evidens módon közös a probléma, a városi iskola és a városi önkormányzat potyautasként élvezi a könnyebben tanítható diák-állomány előnyeit, a falusi iskola, illetve a falusi iskola egyoldalúan viseli annak minden hátrányát, amit ez a szelektív elvándorlás jelent. Duális helyi iskolarendszer működtetésének törvényi tilalma nem terjed ki az iskolai mobilitás révén egymással a valóságban szoros kapcsolatban álló települések körére.

A *második* következmény: A közoktatás minőségbiztosítási és elszámoltathatósági sztenderdjeit a megfelelő válaszreakció reményében többnyire nem nagyon lehet számon kérni a szelektív elvándorlás következtében leromlott falusi iskolán, illetve falusi önkormányzaton. A közoktatási törvény előírásai értelmében a tartósan alulteljesítő iskolának, illetve az iskolafenntartójának intézkedési tervet kell készíteni a megújulásra. Annak az intézményes feltételei azonban teljesen kidolgozatlanok, hogy éppen ezek az erőforráshiányos

¹ A közoktatási törvény szerint halmozottan hátrányos helyzetű az a tanuló, aki után a családja rendszeres gyermekvédelmi támogatást kap, és egyik szülőjének az iskolai végzettsége sem magasabb a 8 osztálynál.

falusi iskolák hogyan jussanak hozzá a megújuláshoz szükséges pénzhez, tudáshoz, szakértelemhez. Ennek hiányában a rossz teljesítményről szóló adatok közzététele csak arra elegendő, hogy még inkább elriassa a szóban forgó iskolától a középosztályi családok gyerekeit, ami tovább súlyosbítja az érintett falusi iskola gondjait. A probléma megoldásához közelebb vezetne, ha közös felelősség lenne ráterhelve az érintett településcsoport egészére. A megfelelő teljesítményt ekkor úgy lehetne számon kérni a leromlott falusi iskolán, hogy annak felelősségében az érintett településeggyüttes többi települése, mint közös iskolafenntartó is osztozna vele. Itt nemcsak arról van szó, hogy a *de facto* kapcsolatok *de jure* leképeződésének hiánya miatt méltánytalan a kudarcok egyoldalú számonkérése egyetlen szereplőn, hanem arról is, hogy a nagyobb területi egység, a rendelkezésére álló több erőforrás birtokában nagyobb eséllyel lenne képes a minőségi megújulásra, – ha hatékonyan számon kérik rajta.

A *harmadik*, szintén rendszerszerű következmény, hogy az érintett falusi iskolák intézményesen nem juthatnak hozzá a környékbeli városok minőségi pedagógiai kínálatához (a nagyobb tanárkínálatához). Hozzájuthatnak sporadikusan és nem rendszerszerű elvek alapján, de semmiféle szisztematikus mechanizmusa nincs annak, hogy ehhez hozzájussanak. Gondoljunk csak bele, milyen abszurd az a rendszer, amelyben alsótagozatos gyerekek tízezrei naponta megtesznek 5-10 kilométert egyik településről egy másikra, ha az iskolájukba el akarnak jutni, ugyanakkor pedig az intézményrendszer nem teszi lehetővé azt, hogy ugyanazt a távolságot ellenkező irányban felnőtt emberek – a tanárok – rendszeresen megtegyék. Az egymástól szigetszerűen elkülönülő iskolafenntartó önkormányzatok olyan rendszerben működnek, amelyben semmifajta közös felelősséget nem kell vállalniuk a szomszédos önkormányzat területén lakó gyerekekért és az ott működő iskolákért, – jóllehet tanulók egy része épp ezekről a településekről jár be hozzájuk. A pedagógusok foglalkoztatása ebben a jelenlegi – megítélésem szerint teljesen elrontott – rendszerben nem közös felelősség, hanem az elkülönült iskolafenntartó önkormányzatok jogköre. Annak pedig, hogy egy pedagógus Szolnokról átingázik-e a nem túlságosan távoli Jászládányba, hogy ott valamiféle minőségi pedagógiai szolgáltatást nyújtson az ottani leromló iskolának, semmifajta rendszerszerű megoldása nincs. A szélsőségesen decentralizált magyar oktatási intézményrendszerben *nincs olyan szereplő*, amely jogosult lenne arra, hogy egy önkormányzat településéről egy másik önkormányzat településének iskolájába átirányítson tanárokat.

Összefoglalva: az önkormányzati iskolafenntartás mélyreható reformjára van szükség Magyarországon, amely tudomásul veszi a szabad iskolaválasztás rezsimjének következményeit, és nem úgy próbál ezen következményektől megszabadulni, hogy bedugja a fejét a homokba, és nem vesz rólok tudomást. Ez pedig nem más, mint az ésszerű ingázási távolságokon belüli települések közös iskolafenntartói kötelezettsége. Ez kötelező kistérségi iskolafenntartást jelent. Svédország, Dánia a legjobb példa erre: hasonlóan széttagolt önkormányzati iskolafenntartási rendszerről történelmileg viszonylag rövid idő alatt áttértek a települési szintnél tipikusan nagyobb területi egységeket – a mai magyar mértéknek megfelelően nagyjából kistérségi tankerületi léptékű –, szintén decentralizáltan működtetett iskolafenntartási rendszerre.

A gondolatmenetet lezárva, három kiegészítő megjegyzést tennék. 1. Az itt felsoroltak mellett számos egyéb komoly érv is szól a kötelező kistérségi szintű iskolafenntartásra való áttérés szükségessége mellett. Ezek közül a legfontosabbak azok az érvek, amelyek a hatékony és igazságos iskolafinanszírozás csaknem lehetetlenségéről, illetve a tanári erőforrások hatékony allokációjának hiányáról szólnak a jelenlegi szélsőségesen decentralizált iskolafenntartási rendszerben. E két problémáról alapos érvelést találhatunk a *Zöld Könyv a magyar közoktatás megújításáról* című könyvben².

² Budapest, 2008. 10. fejezet (a fejezet szerzője: Varga Júlia).

2. Az, hogy a szabad iskolaválasztás által egymáshoz kötött települések együttesének kellene közös felelősséget vállalnia az adott körzeten belül élő minden gyerekért, a pedagógusokért, illetve az iskolák működtetéséért is, az *csak szükséges, de nem elégséges feltétele* annak, hogy az ebben az írásban felvetett problémák valóban megoldódjanak. Egy nagyobb területi egység is tud erősen részrehajló iskolapolitikát folytatni. Az ország északkeleti megyéiben például vannak olyan, több iskolát is működtető kisebb városok, ahol a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók szegregációját mérő index értéke kicsi, miközben ugyanabban a megyében van jónéhány olyan kisváros, ahol a szegregációt mérő disszimilaritási index értéke igen nagy (a 0,5 értéket is eléri). Ez azt jelenti, hogy azokon a településeken a tanulók 50 százalékát kellene iskolák között átmozgatni ahhoz, hogy az adott település átlagának megfelelő halmozottan hátrányos helyzetű tanulói arány valósuljon meg a város minden egyes iskolájában vagy tagiskolájában. Ezek a városok szélsőségesen szegregáló helyi iskolarendszert tartanak fenn. Ez a körülmény ugyanakkor azt is mutatja, hogy *van manőverezési lehetőség*, mert lehet egy rendszert így is működtetni, meg az ellenkezőjeképpen is.

3. Az előbbi probléma felveti egy hatékonyan működő, komoly ellenőrzési és szankcionálási jogosítványokkal rendelkező független oktatási hatóság szükségességét. Az Oktatási Hivatal létrehozása fontos lépés volt ebben az irányban. Az Oktatási Hivatal hatásköreinek jelentős kiterjesztése (szakfelügyeleti funkciók és a iskolák és iskolafenntartó kistérségi tankerületek működésének rendszeres monitorozása) nélkül azonban aligha lehet a húsz éve tartó iskolafenntartói szétaprózódás csapdájából kikerülni.

A szerző közgazdász.