

## Finanszírozásalapú oktatási reformok szupranacionális irányításban<sup>1</sup>

– Rendszerszintű megfontolások –

### Összefoglaló

Az utóbbi évek oktatáspolitikai diskurzusának kiemelt kérdését jelenti az oktatásfinanszírozás. Mire mennyit szánunk? Hogyan osztjuk el és adminisztráljuk? Milyen elvek vezetnek az elosztást? Mi a szerepe az államnak és az önkormányzatoknak a finanszírozásban? Ezek mind-mind olyan kérdések, amelyek sok vitát váltottak ki, ehhez szeretne hozzájárulni a tanulmány. Első részében az oktatási költségvetés gazdasági-pénzügyi klímáját, majd kialakításának elveit, irányadó paradigmáját és nemzetközi promóváloít mutatjuk be. Majd az olyan kísérő jelenségek és gyakorlatok, mint a decentralizálás, piacosítás, privatizáció és tanulói fejkvóta nemzetközi tapasztalatai kerülnek számbavételre. Végül az összegzésben eljutunk arra a következtetésre, hogy a romániai oktatási rendszer közszolgálati jellege átalakulóban van, amelyet markánsan jellemez a piaci logika tényerése.

A finanszírozási alapú oktatási reformok elméleti koncepciói már egy évtizede megszülettek, gyakorlatba ültetésük pedig legalább 2000 óta kisebb-nagyobb sebességgel folyik, mégis az oktatásügy romániai szakértői részéről kevés figyelem kísérte. Igaz ugyan, hogy a sajtónyilvánosságban néha megjelenik egy-egy részinformáció, de a rendszerszintű kutatások, elemzések és publikációk szintjén elmaradtak a hozzászólások, pedig az egyik legégetőbb kérdés az, hogy hogyan zajlik a reform, hiszen hatása kiterjed az oktatásügy minden vetületére.

A témának szánt esszé korlátozott célokkal rendelkezik: egy kisebb komprehenzív szintézist kíván bemutatni a nemzetközi szakirodalom alapján. A reform jellemzőit romániai oktatásfinanszírozási példákkal alátámasztva kívánja bemutatni. A *nemzetközi szakirodalom*<sup>2</sup> mint forrás egyfajta kényszer és szükségyszerű választás is, hiszen a romániai oktatásügyről szóló szakértői tanulmányok és rendszerszintű kutatások nélkül nem vehettünk mást alapul.

---

<sup>1</sup> Jelen tanulmány a Debreceni Egyetem Neveléstudományi Doktori Programjának keretében készült.

<sup>2</sup> Ezen belül is elsősorban az angolszász irodalomra koncentrálnak.

Ha ilyen jellegű elemzések nem készültek, akkor ezeket sem idézni, sem bemutatni nem áll módunkban. Tulajdonképpen, ha a romániai oktatásügy szűken értelmezett pénzügyi kérdéseit tárgyaljuk, akkor csak az Oktatási Minisztérium által – korszerűsítési célzattal – készített *oktatáspolitikai programok, törvények és rendeletek*, illetve a kísérleti (pilot-) projektek időszakos értékeléseinek dokumentumait használhatjuk fel.

A határainkon túl nagyon gazdag oktatás-gazdaságtani és összehasonlító pedagógiai irodalommal találkozunk, amely fontos és felhasználható gondolatokat tartalmaz számunkra is. Ez a jellegzetessége azonban nem jelenti azt, hogy gyakorlataikat kritikátlanul kellene átvennünk<sup>3</sup>, nem számolva azzal, hogy az az eredeti kontextus, amelyben születtek, téziseiket is meghatározta, amelyek sokszor nagyon kevés relevanciával rendelkeznek egy olyan ország számára, mint Románia. Nemcsak az eltérő történelmi múlt és társadalmi-gazdasági valóságra gondolunk itt, hanem az *oktatás kontinentális és atlanti rendszere* közötti különbségekre. Ennek megfelelően a tanulmány megírásának tulajdonképpeni célja az, hogy háttér-információkkal gazdagítsa a finanszírozásalapú reformok vitáját, így a legértékesebb része az a bibliográfia, amelyet a szerző összegyűjtött érvei alátámasztására. A tanulmány időszerűségét a romániai rendszerszintű decentralizációs reformok végső fázisba jutása adja, amely átalakítja a kormányzat és az iskolafenntartók, illetve az iskolafenntartók és az intézmények költségvetési kapcsolatát, az allokáció módjait és a felhasználás menedzsmentjét.

## **1. Az oktatás szupranacionális irányítása és finanszírozási paradigmái**

### **1.1. Változó paradigmák a gazdasági és költségvetési térben**

Távolinak tűnhet a megközelítés, de a tanulmány célja bebizonyítani, hogy nagyon is releváns jelenleg *szupranacionális irányításról* beszélni, illetve a finanszírozási logikát egy adott *paradigma térnyerésének* kontextusába helyezni. Wildawsky találóan jegyzi meg, hogy „A költségvetés a társadalmi rend kifejezője” (idézi Péteri 1990, 7), de hasonló gondolatokat szerzők egész sokasága fogalmaz meg (Semjén 1987; Semjén–Lukács 1988; Dale 1989; Kozma 1990; Kozma 1992; Carnoy 1999; Dogaru–Măntăluță 2001). A paradigma, amely meghatározta az oktatásfinanszírozás fejlődését a 80-as, 90-es évek óta, a

---

<sup>3</sup> Erősen érezhető az angolszász hatás az oktatásfinanszírozási szakirodalmon, amelynek gondolatait nem lehet szelekció nélkül átvenni és adaptálni sem.

globalizáció és az ezzel gyakran azonosított ideológia, a *neoliberalizmus*. A globalizáció a modern világ népeinek növekvő kapcsolatrendszere és kölcsönös függése. Az áruk, a tőke, az emberek szabad mozgása, aminek következtében egymástól igen távol élő emberek, közösségek is kapcsolatba kerülhetnek egymással az élet bármely területén. Az ideológia, amely ugyan nem azonos a globalizációval, de kétségtelenül támogatja azt, a neoliberalizmus, amelynek konkrét gazdasági-pénzügyi vetülete a *neoklasszikus közgazdasági és monetarista szemlélet* (lásd Friedrich von Hayek és Milton Friedman alapműveit; az irányzat kritikái Joseph E. Stiglitz írásaiban). Az újklasszikus gazdaságtervezés visszatérő elemei: a *liberalizáció – dereguláció – privatizáció* „szentháromsága”, az *állam kivonulása*, a *szabad piac és kereskedelem* promoválása, *protekcionista politikák részbeni eltörlése*, a *szerkezetátalakítások* és a nagy ellátórendszerek *redimenzionálása*. A monetarizmus a pénzügypolitikák egyike, amely a *közköltségek csökkentését* és a *költségvetési hiány* meghatározott szinten tartását jelenti. A közép-kelet-európai transzformációs országok egy részében (pl. Románia) *inflációs-politikává* degradálódott, ahol a költségvetési hiány növekedésével az állam az egyensúlyt és a megtakarításokat úgy szerette volna biztosítani, hogy folyamatosan inflálta a nemzeti valutát. Ezzel párhuzamosan költségvetési kiadásai folyamatosan csökkentek a *reálérték-csökkenés* miatt, így több költségvetési területen (pl. az oktatásban) krónikus alulfinanszírozás következett be. A fenti elméletek azon megfontolás alapján kerültek bemutatásra, hogy az oktatási rendszer fenntartásához szükséges pénzeszközöket nem vizsgálhatjuk elszigetelten, mivel ezek közkiadások, amelyek színvonala mindig két tényezőtől függ: a *gazdaság teljesítőképességétől* és *egy közgazdasági elmélet befolyásától* (Atkinson 1988). A neoliberalis paradigma égisze alatt működő gazdasági elmélet a globalizáció eszközeivel a világ számos országában uralkodóvá vált, nemcsak a gazdaságban, hanem más területeken is. A 70-es években kezdődött a *paradigmaváltás*, amely azt jelentette, hogy a keynesi közszolgáltatási és protekcionista paradigma háttérbe, míg a szabadpiaci előtérbe került (Semjén–Lukács 1988).

A globalizáció következtében egyre nő a nemzetállamok közötti *verseny*, amely arra készteti a nemzetgazdaságokat, hogy különös figyelmet szenteljenek „üzleti klímájuknak” (Carnoy 1999). Ez egy komplex feltételrendszer, ami vonzza (vagy taszítja) egy adott országba a *külföldi tőkét*, amelyre a globalizáció hívei úgy tekintenek, mint a *fejlődés motorjára*, hiszen a fejlődés *bővülő gazdasági növekedést* tesz lehetővé GDP-ben mérve.<sup>4</sup> Ezt a globális valóságot minden

---

<sup>4</sup> Az olyan országokban, ahol a GDP egy részét nem a nemzeti vállalkozások, hanem külföldi kis- és középvállalkozások, valamint multinacionális cégek termelik meg, ott az ebből származó növekedés jórészt nem marad az ország határain belül, hanem azt az országot gazdagítja, ahol a vállalkozás központja van. Így az ilyen típusú növekedés megtévesztő lehet, mert bár a GDP

nemzetállamnak és gazdaságnak el kell fogadnia, és meg kell ennek felelnie, amit *szerkezetátalakító programok* megvalósításával érhet el.

## 1.2. A paradigma nemzetközi promoválói

A struktúraátalakító programok (angolul: Structural Adjustment Programs – SAPs) és egyúttal a globalizáció neoliberais mintára történő megvalósításának legfontosabb promoválói a *nemzetközi pénzügyi szervezetek*. A szerkezetátalakítás egyik legfontosabb terepe az *oktatásügy*, a nemzetközi szervezetek külön e célra reformprogramokat és célzott projekteket készítenek, amelyet a nemzetállamok megvalósításra visznek, hol adaptálás, hol egyszerű átvétel útján. Itt csak a közép-kelet európai régióban és Romániában domináns, valamint az oktatást is érintő szereppel rendelkező szervezeteket említjük meg:<sup>5</sup>

1. *Nemzetközi Valutaalap* (International Monetary Fund – IMF);
2. *Világbank Csoport* (elsősorban a Nemzetközi Újjáépítési és Fejlesztési Bank – International Bank for Reconstruction and Development – IBRD és a Nemzetközi Fejlesztési Társulás – IDA);
3. *Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet* (OECD);
4. *Egyesült Nemzetek Oktatási, Tudományos és Kulturális Szervezete* (UNESCO).

A fentiek közül a romániai oktatásügyi valóságban az IMF közvetett és a Világbank Csoport közvetlen hatása könnyedén értelmezhető, ugyanakkor az OECD-vel és az UNESCO-val egészen más a helyzet. Románia nem tagja az OECD-nek, s szerkezetátalakító programjainak többsége, így az oktatásügyi reformprogram is „IMF és Világbank ízű”. A globalizált világban *kétféle szerkezetátalakító program* létezik a nemzeti oktatási rendszerek számára, és bár vannak közös elemeik, ami megkülönbözteti őket, *egy-egy közgazdasági elmélet hangsúlyozása*. Az OECD inkább a *humán erőforrás fejlesztésének* céljait<sup>6</sup> támogatja, és eszközként az ún. *benchmarking* (Kozma 2006, 205) rendszert alkalmazza. Az

---

értéke ténylegesen nő, de az adott országnak abból minimális haszna van. A GDP-ből való részesedésre való hivatkozás, csak akkor helyénvaló, ha bemutatjuk miből áll össze az adott nemzeti össztermék.

<sup>5</sup> Az Európai Unió itt nem kerül bemutatásra, mivel viszonylag későn „szállt be” a finanszírozási reformok alakításába, akkor, amikor már a rendszerszintű átalakítások távlati koncepciójában már rég megegyezett a Világbank és Románia. Így magyarázható az a vegyes oktatásügyi modell, ami érvényesül, hiszen európai és amerikai oktatási rendszerre utaló színezete egyaránt van.

<sup>6</sup> A humán erőforrás-fejlesztés deklarált célja megjelenik ugyan a reformokban, de érvényesítése mögött kevés eszközt sorakoztatnak fel, ezért is gondoljuk azt, hogy ennél erősebb a finanszírozásalapú reformkoncepció, amely az IMF/Világbankhoz áll közel, mintsem az OECD-hez. Az évek prioritásmeghatározásait is ez uralta Romániában.

OECD által promovált reformprogram csak néhány ázsiai és latin-amerikai országban volt irányadó, aminél sokkal sikeresebb volt a reformok neoliberais-finanszírozásalapú típusának globális érvényesítésében a két washingtoni szervezet. A két típus közötti markáns különbség a *közszférára* és az *állami szerepvállalásra* vonatkozó ideológiában látszik a leginkább. Az egyik (OECD) támogatja az állami intervenciót, míg a másik (IMF/Világbank) elfogadja, de a távlati koncepcióból ítélve jelentősen csökkenteni akarja<sup>7</sup>. Romániában ez a gyakorlat – a rendszerváltás környékén – elsősorban a felsőoktatási privát intézmények expanziójában volt érzékelhető.

Miért érvényesülnek jobban az IMF és Világbank szerkezet-átalakító programjai? A válasz a különböző eszközrendszerben rejlik, míg az OECD a *benchmarking*, az UNESCO a *szakértés* által formálja az oktatásügyet, addig a másik két szervezet egy komplexebb és hatékonyabb eszközrendszert használ: a *kölcsönöket* (Kozma 2006). Elképzelései megvalósításához azonnal párosítani tud *forrásokat, szakértőket és konkrét stratégiákat*, ami az olyan elszegényedett poszt-szocialista ország számára, mint Románia valószínűleg a reformok és fejlesztések véghezvitelének egyetlen lehetősége. Az IBRD-től oktatásra szerződött kölcsönök összesen 230 millió dollárt tesznek ki, ez egyébként apró töredéke az 1990 óta igénybevett hiteleknek (összesen 7597 millió dollár). Az oktatási reform jelenleg már csak egy projekttel működik Romániában, és 82 millió dolláros oktatási tartozást kell még visszafizetnie az államnak (World Bank 2007a). A következő reformprogramokat és projekteket fedezték a Világbank kölcsöneivel:<sup>8</sup>

1. Oktatási reform (1994);
2. Felsőoktatási reform (1996);
3. Iskolai rehabilitáció (1997);
4. Vidéki oktatás javítása (2003).

Tehát a rendszerváltás óta eltelt 17 év szinte összes oktatási programját Románia kölcsönökből finanszírozta. Azonban fontos megemlíteni, hogy voltak oktatási esélyegyenlőséget javító projektek is, de ezek csak részben<sup>9</sup> származtak világbanki kölcsönökből, sokkal fajsúlyosabb részt vállal ezekben az Európai Unió (pl. PHARE-programok).

---

<sup>7</sup> Mindez újragondolás tárgyát képezte újabban a Világbankban.

<sup>8</sup> A szerződött kölcsönöket, bár Románia visszafizette, de újra ki is szerződte, ami szép példája az „adósságcsapda”-jelenségének. Szintén fontos megjegyezni, hogy Románia és az önkormányzatok más regionális és helyi fejlesztési és magánbankoknak is tartozik, így szinte lehetetlen felbecsülni az össztartozás mértékét.

<sup>9</sup> Az Európai Unió az esélyegyenlőségi programok promoválásában sokkal nagyobb szerepet vállal Romániában, mint a Világbank.

## 2. A nemzetközi szervezetek programjainak hatása az oktatás-finanszírozás színvonalára és az állami szerepvállalás mértékére

### 2.1. Az oktatási kiadások színvonala

A kondicionált kölcsönfelvételek egyszerű tényénél – témánk szempontjából – fontosabb a reformprogramok tartalma, ami *direkt vagy indirekt* módon érinti az oktatás finanszírozásának színvonalát, ebben az esetben azt a GDP-részarányt, amelyet az egymást váltó román kormányok a transzformáció idején az oktatási rendszernek juttattak. Egy adott fiskális év oktatási költségvetéséért a Pénzügyminisztérium a felelős, amelyet az Oktatási Minisztérium javaslatai alapján alakítanak ki, s a parlament elé helyezve szavaznak meg. Színvonala a korábbi évektől és a várható költségektől függ. Ugyancsak a Pénzügyminisztérium az, amely kontrollt gyakorol a költségvetés felett az egyensúly megtartása érdekében. A *Pénzügyminisztérium és a költségvetési egyensúly* az a csatorna, amelyen keresztül az IMF közvetett módon befolyásolni tudja az oktatási kiadások színvonalát.

A transzformáció idején az IMF pénzügypolitikáját a *mérleghiány* felszámolásának célja jellemezte, mely a következő eszközökkel történt: a *reálérték-csökkenés és infláció, a dereguláció, a spontán privatizáció és a közkiadások csökkentése*. Az oktatás mint költségvetési szerv nagymértékben vált „áldozatává” ennek a pénzügyi gyakorlatnak. A finanszírozásalapú reformok ebben a kontextusban annyit jelentenek, hogy a fő célok egyike az *oktatási kiadások csökkentése, a megtakarítások és a többszatornás finanszírozás ösztönzése*, amit a Világbank (World Bank 1995) a következőképpen fogalmazott meg:

1. Az oktatási kiadások átalakítása.
2. A másod- és harmadfokú képzés privatizációja.
3. A közoktatásban az egy tanulóra jutó költség csökkentése az osztályméret növelésével.

A transzformáció első 14 évében a kiadási oldalon történő csökkentés volt erős, amit részben az is alátámaszt, hogy egyrészt nagyon keveset (2,5-3,5%-ot a GDP-ből) költöttek a nemzeti össztermékből az oktatásra, másrészt a beruházási oldalon lényegében semmi nem történt. Az oktatási kiadások átalakításának *többszatornás finanszírozási eleme* csak az *oktatás menedzsmentjének* javítására szánt programokkal és törvénnyel kezdett érezhető lenni. Az oktatási költségvetés alacsony színvonala a szocialista „hagyományok” folytatását jelentette, hiszen a rendszerváltást megelőző évtizedekben tartósan alacsonyan

tartották a kiadások mértékét<sup>10</sup> (kb. 2,2-2,5% között mozgott az amúgy igen szerény GDP-ből). 1989-et követően ez a gyakorlat folytatódott, ekkor már a retorika is megváltozott, s a *forráshiány* jelenségére kezdtek hivatkozni, amely tartósan meghatározta a finanszírozás színvonalát. Az utóbbi pár évben másnak tűnő finanszírozási prioritások jellemzik a Pénzügyminisztérium döntéseit: *nem a címkézetlen oktatási kiadások kíván megtakarításokat nyerni, hanem az oktatás bevételeit akarja növelni, illetve az elosztást és adminisztrációt javítani.*

### 3. A finanszírozás változása és az állami szerepvállalás

A *finanszírozás szerkezetének* és a *felhasználási hatékonyság* rendszerszintű átalakításának példái: a finanszírozási felelősség decentralizációja, a kisiskolák bezárása, az iskolaközpontok létrehozása, a tanulói alapú finanszírozás bevezetésének célja, a bérköltségek csökkenése a pedagógusok számának csökkenésével stb. jól mutatják a változás jellegét, vagyis megmaradt a csökkentésgyakorlata, csak az másképpen zajlik. Ebből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy csak a források *átcsatornázása* történt, s nem a valódi növelése.<sup>11</sup> A finanszírozás kiadási oldalának átszervezése számos oktatáspolitikai dokumentumban megjelenik, ilyenek például:

1. (Készülő) Oktatási Törvény (Ministerul Educației... 2007d);
2. Oktatási reformprogram 2007–2010 (Ministerul Educației... 2007b);
3. Az oktatás modernizációjának távlati koncepciója (Ministerul Educației... 2007a);
4. Decentralizációs stratégia (Ministerul Educației... 2007c);
5. Oktatásfinanszírozási reformjavaslatok (*România propunerii...* 2002).

Fontos itt két megjegyzést tenni. Egyrészt a romániai oktatásügy iránt érdeklődő lépten-nyomon azzal a véleménnyel találkozunk, hogy a romániai reformok többé-kevésbé inkoherens és ad hoc módon valósultak meg, ahol az egymást gyakran váltó oktatási miniszterek rendre új koncepciókkal álltak elő. Ilyen vélemények közé tagolódik be az is, hogy a (finanszírozási) decentralizációból<sup>12</sup> szinte semmi nem valósult meg, illetve ott, ahol tesztelik, kudarcok sorozata kíséri. Ezt az álláspontot a szerző legalább részben cáfolni szeretné.

---

<sup>10</sup> Az utolsó évtizedet a kölcsönök visszafizetése és a gazdasági prosperitás látszatának fenntartása jellemezte, ehhez azonban az kellett, hogy a közszolgáltatásokból elvont forrásokkal szinte „mesterségesen” táplálják a növekedést.

<sup>11</sup> Ha abból indulunk ki, hogy jelenleg 6% körül mozog a GDP oktatási részaránya.

<sup>12</sup> A decentralizáció nemcsak a finanszírozási kérdéseket, hanem a felelősségi kérdéseket is érinti, de a szerző a tanulmány témájánál fogva ezt most nem tárgyalja.

Ha elképzelünk egy oktatásügyi kerekasztalt (Kozma 1990), akkor a szereplők közül legalább kettő koherensen állt ki az évek során koncepciói mellett, ezek: a Pénzügyminisztérium és a nemzetközi szervezetek. A reformok apróbb és konkrét elemeiben valóban nagy volt az „ad-hoc-rácia”, de abban nem, hogy a romániai oktatásügyet mint rendszert merre szeretnék elmozdítani. Vagyis úgy tűnik, nem hiábavaló egy egyenletes vonalvezetésről beszélni, ami a *közoktatás piacosítását* jelenti.

Az egymást váltó kormányok időnként újszerű kezdeményezéseikkel „sokkolták” az oktatásügyi nyilvánosságot (például igazgatóválasztások), de oktatáspolitikai dokumentumaik tartalma arról árulkodik, hogy makroszinten ugyanazokat a prioritásokat, elveket és célokat promoválták – fékezve és gyorsulva –, mint elődjeik (például az oktatás társadalmosítása és piacosítása, decentralizáció, költséghatékonysági elvek előtérbe helyezése stb.) – a néha megtévesztő retorika ellenére is. Az ő koherenciájukat azonban nemcsak a strukturális tényezők kényszere hozta létre, hanem a nemzetközi szervezetek kitartása. A kormányok és a nemzetközi szervezetek számára Romániáról készített jelentések, illetve ez utóbbiak felől a kormányok felé irányított oktatáspolitikai javaslatok sokszor szóról szóra megegyeznek, hasonlóak célokban, elvekben és prioritásokban (például ennek legutóbbi esete az államelnök által felkért bizottság által készített jelentés, ami szinte ugyanaz, mint a Világbank helyi képviselői által készített jelentés).

A másik jellemző vélemény szerint Románia oktatási rendszere „még mindig túlságosan is centralizált”, amely negatív értelemben szokott megjelenni mind a hazai, mind a nemzetközi oktatásügyi szereplők részéről. Önmagában ez cáfolhatatlan, de ha egy kisebb összehasonlítást teszünk, akkor jelentős elmozdulásokat és elkötelezettséget látunk a decentralizáció felé. Magyarország és Románia oktatási rendszere korlátozott összehasonlítási szinttel, de sok közös ponttal rendelkezik (például azonos régió, szocialista múlt, hasonló és némely földrajzi területen azonos közigazgatási múlt, hasonló történelem, részben hasonló rendszerváltás és starthelyzet). Az összehasonlítás korlátait az adja, hogy bár mindkét ország decentralizál(t), de más múlttal teszi azt. Magyarországon már a rendszerváltást megelőzően megalapozták a liberalizálást, a decentralizálást és az oktatási rendszer társadalmosítását (pl. társasági törvény, 1985-ös oktatási törvény, az oktatási intézmények önkormányzati tulajdonlása). Romániában mindez az elmélet szintjén is csak 1989 után következett be, akkor is törvénykezési alap nélkül. Oktatási Törvényünk 1995-ben jött létre, amikor Magyarországon a távlati koncepciókat szentesítő törvényekkel már rég készen álltak.



Másrészt a decentralizációs oktatáspolitikai retorika figyelmen kívül hagy néhány kiemelkedő fontosságú tény, amit Kozma (1992, 213) a lényegyet eltalálva fogalmaz meg a rendszerváltás utáni Magyarországon:

„A Kádár-rendszer megörökölt és a saját logikája szerint fejlesztett tovább egy oktatási rendszert, amely eredendően európai típusú centralizált rendszer volt. Amikor ezzel szemben alternatívát kerestünk, úgy gondolkodtunk, hogy ha a fennálló rendszer centralizált és nem jó, akkor decentralizálni kell, majd attól jó lesz. Nem vettük észre – vagy ha észrevettük, 1988 előtt nem mertük megfogalmazni –, hogy a centralizált oktatásüggyel csak azért van bajunk, mert egy totalitárius politikai rendszerbe illeszkedik bele. Demokratizálásnak kezdtük elnevezni a decentralizálást... És Amerikára néztünk [...] amerikai szemüvegen keresztül látta (láttuk) a magyar iskolát. [...] Az a gondolat még idegen tőlünk, hogy a diktatúra diktatúra marad akkor is, ha az oktatást vagy más közszolgáltatást decentralizálja... Amint, hogy idegen a fordítottja is: demokratikus állam, központi oktatásirányítással. Pedig ez az »európai modell«.” (Kiemelés tőlem – SZ. É.)

Mit mond nekünk ez a szöveg? Érvényes-e még? A szöveg szerint a magyarországi és a szerző szerint a közép-kelet-európai oktatási rendszer az *európai modellt* követte, ami *centralizált, állami finanszírozású és ellenőrzésű, szelektív modell* volt a napóleoni reformok óta. Ebből a reformból kimaradt a *holland és az angolszász decentralizált oktatási rendszer*, amelyre mostanában, mint korszerűbb modellre szokás hivatkozni (Kozma 1992), és a „minőség és hatékonyság” egyértelmű zálogaként kezelni. Pedig az ezzel kapcsolatos bizonyítékok nagyon ellentmondóak, nincs egyértelmű sikerrel kecsegtető bizonyíték amellett, hogy az amerikai típusú oktatáspolitikai pozitív eredményeket fog hozni Romániában. A kísérleti megyékben folyó munka sem támasztja alá. Azt is fontos megjegyezni, hogy egyes demokratikus országok decentralizációval, mások centralizációval próbálnak válaszolni az oktatási rendszerüket ért kihívásokra, és hogy a megoldott problémák másokat – akár súlyosabbakat – generálhatnak. Például feladatra szóló normatíva eltörlése és a tanulói létszámalapú finanszírozás bevezetése az oktatásügy piacosítását jelenti, ami versenyt hozhat létre a tanulókért folytatott harcban. De mivel itt csak kvázipiacról van szó, a hátrányos helyzetű kistéleplési iskolák alulmaradhatnak a versenyben, és valódi minőségjavulás nem biztos, hogy bekövetkezik az esetükben.

A decentralizáció vagy centralizáció tulajdonképpen *az állam és az oktatási rendszer kapcsolatának természetét* jelzi, s a *decentralizáció általában a döntési hatalom alsóbb szintekre való delegálását* jelenti (Halász 2001). A decentralizáció megjelenése országonként más-más okra vezethető vissza, így a közép-kelet-európai

régió volt szovjet blokkjában két fő okot lehet megkülönböztetni (Halász 1996):

1. A politikai átalakulás belső okai (pl. szembefordulás a centralizációval).
2. A nyugati modellek gyors átvételére való törekvés.

Más általános okok (Halász 1993): (1) nemzetköziesedés, (2) a munkaerőpiac válsága, (3) az oktatási reformok válsága, (4) költségvetési krízis, (5) a társadalmi integráció problémái, (6) versenyképesség romlása, (7) a fogyasztói érdekek előtérbe kerülése. Ezeket Halász (1997) a következőkkel egészíti ki: (1) a piaci erők szerepét felerősítő neoliberais ideológia, (2) az oktatási rendszerek növekvő komplexitása, (3) az oktatás összekapcsolódása más rendszerekkel, (4) intézményi szintű megoldásokkal kapcsolatos pozitív tapasztalatok és (5) nem hagyományos oktatási formák megjelenése.

### 3. 1. A decentralizált finanszírozás tapasztalatai

A decentralizáció motorját a szabadpiaci ideológiában találjuk meg, ami az oktatásügyi gondolkodást is kezdi eluralni, különösen azok között, akik támogatják a decentralizációs reformot. Ezek pedig globális szinten nem mások, mint a pénzügyi szervezetek. Támogatásuk nyílt érvei a *hatékonyság és közösségi kontroll* céljai körül koncentrálnak. Vannak azonban mögöttes céljaik is: a bürokrácia a hatékonyság gátja, ezért a *kormányzati aktivizmust korlátozni kell*. Ha a decentralizációs reformot csak ez az ideológia hajtja és nem az oktatási termelékenység növelésének imperatívusza, akkor céljaival ellenkező eredményre vezethet (Carnoy 1999). A Világbank (*Románia propuneri...*, 2002) szakemberei a finanszírozás átalakítása kapcsán azt szeretnék elérni, hogy a központi költségvetés helyét részben az *önkormányzatok*, részben a *piac* vegye át.

Milyen okokból tartják fontosnak a decentralizációt? A legfontosabb érv a decentralizáció mellett az, hogy a helyi szereplők nagyobb *döntéshozási autonómiával* rendelkeznek, ami javíthatja az oktatás minőségét, és jobban megfelel az iskolahasználók igényeinek. A szülői kontroll növekedtével az iskolák és pedagógusaik rá vannak kényszerítve, hogy növeljék munkájuk minőségét. Vagyis áttételesen, ezzel lehet javítani az oktatás termelékenységét és az ország humán erőforrásának versenyképességét. Hasonló pozitív változásokat várnak a menedzsment és finanszírozás decentralizációjától: *több forrást, versenyt, innovációt és hatékony felhasználást*. Mindehhez hozzáadódik az az állandóan jelenlévő tény, hogy az állam nem tudja vagy nem akarja finanszírozni az iskolákat (forráshiány-érvelés, expanzió). A folyamat illusztrálására a magániskolákat szokták használni, melyek nagyobb rugalmassággal használják

fel forrásaikat az oktatási szolgáltatásban, mint a nyilvános iskolák (Carnoy 1999).

Más szerzők szerint, ha a nyilvános iskolák megkapják ugyanazokat az autonómiákat, mint amelyek a magániskolákban decentralizáció nélkül is jelen vannak, akkor az az állami fenntartású rendszeren belül is versenyt indít el. Ez a verseny az *oktatás piacosításával* kezdődik el, vagyis a fejkvóta-alapú finanszírozással, hiszen egy adott iskola megmaradásához minél több gyerek kell oda járjon. Kevés bizonyíték van azonban arra, hogy a decentralizációval és piacosítással javulna a minőség, alátámasztásként egyes szerzők (Malen és mtsai 1989; Hannaway–Carnoy 1993) az egyesült államokbeli példát hozzák fel: az oktatási döntéshozás intézményekbe való kihelyezése nem járt szignifikáns tanulói teljesítményjavulással.

A legtöbb decentralizációs reform retorikájára az jellemző, hogy a *minőség és a hatékonyság*<sup>13</sup> céljaira hivatkozik, pedig csak arról lehet szó, hogy a *kormányzatok csökkenteni szeretnék a finanszírozási és irányítási felelősségüket*. Amikor Kolumbiában finanszírozásalapú decentralizációs reformot kívántak bevezetni (Carnoy–Castro 1997), akkor a települések elutasították a reformot és újrafogalmazták a törvényt, mivel felismerték, hogy a finanszírozási teher átruházásáról van szó olyan helyhatóságokra, amelyek ezzel nem tudnak megbirkózni. Hasonlóképpen történt Argentínában és Chilében, ahol a finanszírozás és irányítás decentralizációja úgy valósult meg, hogy a kormányzat alacsony finanszírozási és technikai támogatást nyújtott hozzá, mindez arra vezetett, hogy jelentős egyenlőtlenségek következtek be a szegény és gazdag települések között a teljesítményben. Az ilyen tapasztalaton átesett Chile jelenleg azon dolgozik, hogy a központi kormányzást megpróbálja kiterjeszteni és recentralizálja az oktatási rendszert. Brazília pedig egy vegyes rendszerrel próbálkozik. Argentínában az alacsony jövedelmű iskolák kormányzati hozzájárulását próbálják növelni, ezzel akarva kiküszöbölni az iskolák közötti egyenlőtlenségek elszabadulását. Carnoy (1999) szerint a latin-amerikai tapasztalat azt sugallja, hogy a decentralizáció és az iskolai önállóság alá is áthatja az oktatási rendszer javulását, s ez csak akkor nem igaz, ha bizonyos területeken az állam továbbra is jelentős szerepet vállal (például növeli az oktatási kiadásait).

Caillods (1999) szerint a fejlődő országokban a decentralizáció elsődleges motorja a *forráshiány*, hiszen a decentralizációval új forrásokat (pl. speciális adók kivetése, közösségi hozzájárulás növelése) lehet bevonni a finanszírozásba. Azonban megjegyzi, hogy ha az állam nem nyújt megfelelő kiegészítő támogatásokat és technikai segítséget a szegény települések részére,

---

<sup>13</sup> Ezek nagyon nehezen mérhető közgazdasági kategóriák, ami körül sok vita alakult ki az oktatásügyben is.

akkor a decentralizáció komoly *egyenlőtlenségi problémákhoz* vezethet. McGinn és Welsh (1999) szerint különböző országokban különböző eredményeket hoz létre a decentralizációs reform. Az érdekképviselők és nemzetközi szervezetek ugyanazt a gyakorlatot ültetik be minden országban, de a siker mértéke nagyon változó lehet, mivel a szerzők szerint nem létezik olyan, hogy: „Egy méret mindenkire jó!” Sokkalta inkább egy feltételrendszer (pl. széles körű politikai támogatás, a szereplők képessége a végrehajtásra: megfelelő döntéshozatalra, menedzsmentre, közösségi résztvevők hozzáértése, pénzügyi logika ismerete stb.) kell jelen legyen ahhoz, hogy egy decentralizációs reform elérje céljait. Ha ezek a feltételek nincsenek jelen, a reform kudarccal zárulhat. Legfontosabb következtetésünk az, hogy a decentralizáció *lehet*, de *nem feltétlenül* a minőség és hatékonyság záloga.

### 3.2. Piacosítás, privatizáció és a fejkvótás finanszírozás tapasztalatai

Bizonyos szerzők szerint a privatizáció (Winkler 1991) a decentralizáció egyik formája. A fejkvótás finanszírozást egyes szerzők (Carnoy 1999) részleges privatizációként, mások (kvázi)piacosításként (Semjén 1997) értékelik. Az UNESCO (1993) szerint *a decentralizáció kiterjesztése az oktatási szolgáltatások privatizációját fogja eredményezni*. Fontos különbséget tennünk a piacosítás és privatizáció fogalmai között, ahol az oktatás *piacosítása* lehetséges úgy, hogy közszolgálati rendszeren belül kvázipiaci, versenyszférára jellemző logikát és gyakorlatokat vezetünk be; míg a *privatizáció* egyszerűen az oktatás magánkézbe adását jelenti. A romániai finanszírozási reformokra jelenleg a piacosítás jellemző, és a közeljövőben valószínűleg nem várható a közoktatási intézmények tömeges privatizációja, több okból sem. Egyrészt, mert a közoktatási intézmények privatizációja idegen az európai oktatási modelltől, másrészt, mert ennek társadalmi és politikai bázisa jelenleg Romániában nem túl jelentős. Egyes szerzők (Kozma 1992; Semjén 1997; Carnoy 1999) szerint azonban az utalvány-szerű (voucher) jegyeket magán hordozó tanulói-alapú finanszírozás, amelyet a decentralizáció kísérleti fázisának befejeztével be kívánnak vezetni, egyfajta privatizáció, hiszen a családok kvázipénzt kapnak, amelyet a szabad iskola-választás gyakorlatával ott költenek el, ahol akarnak. A Világbank (1995) elemzői szerint így válnak érdekeltté az intézmények a *minőség javításában és a költséghatékony megoldások keresésében* (Románia *propuneri...*, 2002).

A közoktatásban foglalkoztatottak bérezésének új koncepcióit és az önkormányzatok munkájának irányelveit a *teljesítményalapú* megfontolások vezetik, amivel a szakértők szerint el lehetne érni a magasabb innováció és minőség céljait (Ministerul Educației... 2007c; Románia *propuneri...* 2002). Ezzel kapcsolat-

ban nagy volt a felháborodás a pedagógus-szakszervezetek egy részében és az oktatásügyi nyilvánosságban, de mivel csak a decentralizációs reform kísérleti fázisának vége körül kerül gyakorlatba, ezért egyelőre elültek a feszültségek.

*A verseny és a teljesítmény stimulálásának* reformjaival kapcsolatban nem áll rendelkezésre egyértelmű bizonyíték, miszerint ezek – a költségvetési célokon kívül – valóban beváltak a hozzájuk fűzött reményeket. Az utalványszerű tanulói finanszírozás bevezetése utáni chilei adatok nem támasztják alá azt, hogy a privát és állami fenntartású intézmények közötti verseny stimulálása az iskolák teljesítményének javulásával párosulna, a panel-elemzés szerint kismértékű pozitív hatást lehetett találni, amelyet sokkalta inkább a „tejföl lefölezésének” jelensége generált, mintsem a verseny. Vagyis egyes iskolák a szabad verseny és iskolaválasztás következtében elszívták a többiektől a jól teljesítő tanulókat, s ez hozta létre az előnyt (Rounds Parry 1996; McEwan–Carnoy 1999). Ha Romániában a költségvetési szektoron belül indítanak versenyt a piacosítás szándékával, hasonló eredményekre juthatnak, főleg a városokban és a városok körül.

*Az iskolaközpontok* létrehozásának és a kisiskolák megszüntetésének romániai gyakorlatát az iskoláztatás költségeinek a csökkentése hajtja. Vagyis a Világbank közgazdászai szerint, ha 20–45 közé növeljük az osztálylétszámot és 200 körülire az iskolai tanulólétszámot, akkor megtakarításokat érhetünk el. Ugyancsak szerintük az egy tanárra jutó ilyen magas tanulói létszám nem befolyásolja a teljesítményt. A közpénzek megspórolásán túl további megtakarításokat jelent az, hogy a kevesebb pedagógus kevesebb bérköltséget jelent az önkormányzatok számára, amiről tudjuk, hogy vitás kérdés, hiszen Romániában kb. 75–80% között mozog az oktatási kiadásokból a bérköltségek aránya. Ha ez a költség csökken, akkor nagyobb finanszírozási mozgástere marad az intézményeknek, és ezeket a megtakarításokat átirányíthatják más tevékenységek támogatására. Radó (2006) a következőket jegyzi meg a magyarországi reformokkal kapcsolatban: a megszüntetés mellett kardoskodók felülbecsülik a megtakarításokat, de elfelejtik a megszűnéssel járó kiadásokat (pl. utaztatás). Számításai szerint a 150 fős iskolákban a költségek 2%-át, míg a 200 fős iskolákban 5%-át lehet megtakarítani, s végül arra a következtetésre jut, hogy *az iskolaméret növelésével makroszinten elhanyagolható megtakarításokat lehet elérni.*

## Zárógondolatok

Milyen jellegű lesz a romániai oktatási rendszer a reformok – feltételezett – sikeres implementációja után? Közsféra? Versenyszféra? „Versenyszférasított” közsféra?

Ha állami szerepvállalásról beszélünk, akkor azonnal módunk nyílik arról is vitát nyitni, hogy melyik paradigmát fogadjuk el inkább: *a közszolgálati vagy a piaci paradigmát?* Egyáltalán jelenlegi oktatási koncepcióink és az azt szentesítő oktatási törvénykezésünk milyen távlatokban gondolkodik? Milyennek akarja látni a jövő oktatási rendszerét Romániában? Erre választ akkor tudunk adni, ha pár mondatban összefoglaljuk oktatási koncepcióink és előkészületben lévő új oktatási törvényünk lényegét.

A romániai oktatási koncepciók és készülő törvények egy a piacgazdaság igényeihez illeszkedő, irányításában és finanszírozásában decentralizált, piacosított és részben privatizált oktatási rendszer perspektíváját vetítik előre. A közoktatási rendszer ideológiai talapzatát a piaci logika adja, ahol a verseny egy közszolgálati modellen belül valósul meg, olyan közgazdasági célokat promoválva, mint (költség)hatékonyság, minőség, eredményesség és méltányosság. A reformokban és a kialakuló rendszerben nagy hangsúlyt kap a teljesítmény és az innováció stimulálása, mind a fenntartók, mind az intézmények és a pedagógusi személyzet szintjén. Az állam ezekben a koncepciókban sok területről visszavonul, mindössze a koordináció és az ellenőrzés szerepét tartva meg magának. A helyhatóságok, az intézmények és az iskolahasználók egyre nagyobb mértékben veszik át a korábban az állam által vállalt feladatok ellátását. A romániai oktatási rendszer betagoódik a nemzetközi szintű egységesülés folyamatába, ahol ez sajátosan zajlik, mivel egy amerikai és európai – „amerópai” – vegyes rendszer van kialakulóban.

Ezt a perspektívát vetítik előre a jelenlegi intézkedések és gyakorlatok, amellyel kapcsolatban fontos megjegyezni, hogy ez csak egy lehetőség, de megvalósulása a legvalószínűbb. Az oktatási rendszer piaci elvekre való építése a teljesítményt illetően vezethet negatív és pozitív eredményekre is. Ezt azonban csak kellő történelmi távlatból lehet megítélni. Nagy bátorságra utal a döntéshozók részéről az, hogy reformokat visznek végig úgy, hogy közben ezek társadalmi hatásáról alig rendelkeznek információkkal, hiszen rendszer szintű kutatások nem készülnek. A változások elindításában külföldi szereplők tapasztalatai – más országokból és nem Romániából táplálkozó – és másodlagosan feldolgozott és interpretált adatok játszottak szerepet. Az amerikai valóságból táplálkozó oktatási modellek átvétele mennyire lehet sikeres egy közép-kelet-európai országban? Atlanti *versus* kontinentális rendszer? Tisztázott-e, hogy melyek azok a feltételek, amelyek jelenléte sikerre viheti az ilyen típusú reformprogramokat?

Az sem világos, hogy egy olyan országban, ahol a népesség jó része kistelepüléseken él, milyen hatással lesz az iskolázottságra és az esélyegyenlőségre az iskolaközpontok létrehozása és a kisiskolák bezárása? A vidéki oktatás javítását célzó – sokszor egyenlősítő – projektek képesek-e ellensúlyozni az előbbi gyakorlatot, amikor a célzott projektek sokszor kis hatósugarúak, a reformprogramok pedig egész szektorokat céloznak meg? És ugyanakkor, egy liberális képviseleti demokráciában politikai kérdéseket is felvet a piaci paradigma átvétele: *Mikor kötöttek új társadalmi szerződést a piaci paradigma vezérelvének jövőbeli teljes elfogadására?*

Az alfejezet elején feltett kérdésekre egyértelmű a válasz: az oktatás közszolgálat, igaz, hogy a versenyszférából átvett elemek tarkítják.

## Bibliográfia

- Atkinson, G. B. J. 1988. Az oktatás finanszírozása. In Semjén A. – Lukács P. (szerk.): *Oktatásfinanszírozás*. Budapest, Oktatókutató Intézet.
- Caillods, F. 1999. Preface. In McGinn, N. – Welsh, T.: *Decentralization of education: why, when, what and how?* Paris, UNESCO – International Institute for Educational Planning.
- Consiliul Național pentru Finanțarea Învățământului Superior 2006. *Metodologia de repartizare a alocatiilor bugetare destinate finantarii de baza pentru anul 2006*. <http://www.cnfis.ro/fb2006/MetodologieFB2006.pdf>
- Carnoy, M. – Castro, C. 1997. „Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de educación en America Latina”. In Castro, C. – Carnoy, M.: *La reforma educativa en America Latina*. Washington D. C., Seminario sobre reforma educativa en América Latina. Inter-American Development Bank
- Carnoy, M. 1999. *Globalization and educational reform: what planners need to know*. Paris, UNESCO – International Institute for Educational Planning.
- Dale, R. 1989. *The state and education policy*. Philadelphia, Open University Press.
- Dogaru, I. – Măntăluță, O. 2001. *Sinteze și studii privind finanțarea învățământului preuniversitar de stat*. București, Ministerul Educației și Cercetării.
- Halász G. 1993. Változások az európai közoktatási rendszerek irányításában. In Halász G. (szerk.): *Az oktatás jövője és az európai kihívás*. Budapest, Educatio.
- 1996. Changes in the Management and Financing of Educational Systems. *European Journal of Education*. Vol. 31, 1996/1. 57–71. p.
- 1997. Management of Education: an overview of the international context. In *From pilot schools to reform strategy – Foreign Expert Contributions*. Prague, Ministry of Education, Youth and Sports Czech Republic – National Training Fund.
- 2001. Decentralizáció és intézményi autonómia a közoktatásban. In Báthory Z. – Falus I. (szerk.): *Tanulmányok a neveléstudomány köréből*. Budapest, Osiris.
- Hannaway, J. – Carnoy, M. 1993. *Decentralization and school improvement: can we fulfill the promise?* San Francisco, Jossey-Bass.
- Kozma T. 1990. *Kié az iskola?* Budapest, Edukáció.
- 1992. *Reformvitáink*. Budapest Educatio.
- 2006. *Az összehasonlító neveléstudomány alapjai*. Budapest, Új Mandátum Kiadó.

- Malen, B. – Ogawa, R. T. – Krantz, J. 1989. „*What do we know about school-based management?*” School of Education, University of Utah, May (mimeo).
- McEwan, P. – Carnoy, M. 1999. „*The effectiveness and efficiency of private schools in Chile’s voucher system*”. Stanford University School of Education (mimeo).
- McGinn, N. – Welsh, T. 1999. *Decentralization of education: why, when, what and how?* Paris, UNESCO – International Institute for Educational Planning.
- Ministerul Educației, Cercetării și Tineretului 2007a. *Nevoi și priorități de schimbare educațională în România – fundament al dezvoltării și modernizării învățământului preuniversitar*. <http://www.edu.ro/index.php/genericdocs/8246>
- Ministerul Educației, Cercetării și Tineretului 2007b. *Programul Național de Reforme 2007–2010*. <http://www.edu.ro/index.php/articles/c482/>
- Ministerul Educației, Cercetării și Tineretului 2007c. *Strategia descentralizării învățământului preuniversitar adoptată prin Memorandum al Guvernului României în decembrie 2005 – actualizare martie 2007 – PROIECT*. <http://www.edu.ro/index.php/genericdocs/7638>
- Ministerul Educației, Cercetării și Tineretului 2007d. *Legea învățământului preuniversitar – Proiect în lucru*. [http://www.hotnews.ro/arhiva\\_avt/4221.pdf](http://www.hotnews.ro/arhiva_avt/4221.pdf)
- Péteri G. 1990. *Mire – mennyit – hogyan? Az oktatás finanszírozása*. Budapest, Edukáció.
- Radó P. 2006. *Kistételekés kiskolái*. Budapest, Sulinova Kht.
- România propuneri de politică educațională – Sinteză din Raportul Băncii Mondiale, 2002*. [www.edu.ro/index.php?module=uploads&func=download&fileId=1342](http://www.edu.ro/index.php?module=uploads&func=download&fileId=1342)
- Rounds Parry, T. 1996. Will pursuit of higher education sacrifice equal opportunity of education? An analysis of the education voucher system in Santiago. *Social Science Quarterly*. Vol.77. 821–841. p.
- Semjén A. 1987. *Oktatásfinanszírozás és biány*. Budapest, Országos Pedagógiai Intézet.
- Semjén A. – Lukács P. (szerk.) 1988. *Oktatásfinanszírozás*. Budapest, Oktatáskutató Intézet
- Semjén A. 1997. Állami szerepvállalás és finanszírozás a közoktatásban: merre tovább? *Új Pedagógiai Szemle*. 1997/2.
- UNESCO 1993. *World Education Report, 1993*. Paris, UNESCO.
- World Bank 1995. *Strategies for education*. Washington D. C., World Bank
- 2007a. *Country Lending Summaries – Romania*. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/0,,countrycode:RO~countryname:Romania~menuPK:64820013~pagePK:64486838~piPK:64486825~subTitle:Lending%20by%20Sector~theSitePK:40941,00.html>
- 2007b. *Evaluation of the World Bank's Assistance to Basic Education in Romania*. Washington D. C., World Bank.
- [http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSPIB/2007/04/04/000310607\\_20070404122950/Rendered/INDEX/39155ocr.txt](http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSPIB/2007/04/04/000310607_20070404122950/Rendered/INDEX/39155ocr.txt)