

EMLÉKEZTETŐ

Az OKA tizenkettedik üléséről

(2007. szeptember 11. 14:00, SZMM, Tükörterem)

Napirend előtt

- **Fazekas Károly** helyett **Kertesi Gábor** vezeti a kerekasztal ülését. Köszönti a kerekasztal tagjait és az állandó meghívottakat.
- **Az elnök ismerteti a napirendet:** a mai téma a **demográfiai folyamatok hatása a közoktatás költségvetésére**; felkért előadó **Lannert Judit**, aki 30 percben prezentálja az előzetesen kiküldött anyagot; korreferens **Kotán Attila**, az Államreform Bizottságból, aki 15 percben reflektálhat az elhangzottakra; felkért hozzászólók **Ifi István**, a Fővárosi Önkormányzat oktatásügyi osztályának vezetője és **Szelényi György**, fősztályvezető-helyettes a Pénzügyminisztériumból, ezt követi a vita.
- Az elnök felkéri Lannert Juditot, hogy tartsa meg előadását.

Lannert Judit előadása:

A **gyereklétszám-csökkenés** európai jelenség, tehát nem egyedi Magyarországon. **Nem jelent** azonban **automatikusan tanulószám-csökkenést**, hiszen utóbbit befolyásolja például a tankötelezettség hossza és egyéb tanügyi szabályozások is. A 25 éven aluliak létszámának alakulásából kiolvasható, hogy pár éven belül egy nagyobb mennyiségű tanuló utánpótlás nélkül eltűnik a rendszerből. A rendszer telítettségi szintjét mutatja, hogy az első osztályosok száma 2002 óta alacsonyabb, mint a felsőoktatási tanulmányaikat megkezdők száma. Ez a későbbiekben súlyos problémákat fog okozni.

Nagyjából prognosztizálható, hogy 2010-ig mekkora létszámcsökkenés várható. A középiskolai expanciónak köszönhetően például a 11. és 12. évfolyamon jó ideig még várhatóan létszámnövekedés lesz megfigyelhető, ami tompítja a gyerekszám-csökkenés hatásait. Hasonló hatású lesz a tervezett nulladik évfolyamos nyelvoktatás is, illetve az SNI-s gyerekek integrált oktatását megvalósító projektek is.

Egy **OECD becslés szerint** az 5-14 évesek száma 2015-ig kb. 15%-kal fog csökkenni. Ez alapján a várható megtakarításokat is megbecsülték. A mostani adottságokkal (fajlagosok, gyermeklétszám várakozások, részvételi arány, tankötelezettség stb.) számolva kb. 15%-os összkiadás csökkenés várható. Ezt a felszabaduló összeget a közoktatásban kellene tartani, amihez a finanszírozási rendszer újragondolása szükséges.

Felhívta a figyelmet egy 2007-es tanulmányra, mely a PISA eredmények felhasználásával próbálta leírni **az egy tanulóra jutó kumulált kiadások és a tanulói teljesítmények összefüggéseit**. Azt kapták, hogy a teljesítmény szóródását kb. 15%-ban befolyásolja a kiadások nagysága. Magyarország rajta van azon a regressziós egyenesen, mely az országok átlagában a kiadások és a teljesítmény közötti összefüggést mutatja. Vannak azonban országok az egyenes felett is, ami azt jelzi, hogy a pénzeket hatékonyabban is fel lehet használni. Az eredményességet természetesen nagyon sok egyéb tényező befolyásolja, így a vizsgált összefüggés is sok minden egyébtől függhet.

Ugyanebben a tanulmányban arra is végeztek becslést, hogy mekkora **hatékonysági tartalék** van az OECD országokban. Hasonló teljesítményt például el lehet érni 30%-kal kevesebb inputtal is, illetve a meglévő ráfordításokkal még 22% többletet lehetne teljesíteni.

Nemzetközi összehasonlításban keveset költünk az oktatásra és viszonylag magas tanárlétszámmal közepes vagy inkább alacsony eredményt produkálunk. A tanárbérek vásárlóerő paritáson számolva az egy főre eső GDP arányában Magyarországon a legalacsonyabbak. Ugyanakkor 1999 és 2005 között Magyarországon emelkedtek a legtöbbször a tanárbérek, ami azt mutatja, hogy a magas tanárlétszám mellett a többletráfordítások nem érték el a céljukat. A megoldás a bérek differenciálásában, illetve a tanárok kritériumorientált értékelésében lehet.

A csökkenő gyermeklétszámot nem követte a pedagógusok számának csökkenése. Az arány romlása azonban nemcsak a kistélepülések problémája, az ebből fakadó hatékonysági problémák településtípustól függetlenül az egész rendszerre jellemzőek. Bár a központi kormányzat egyrészt célul tűzte ki a **romló tanár-diák arány** javítását, másrészt azonban olyan programokat indított, mely fenntartja a pedagógusok magas foglalkoztatási szintjét.

Csak durva becslést lehet arra vonatkozóan végezni, hogy **mekkora tanárlétszámra lenne szükség** Magyarországon. Ha az OECD országok átlagos tanár-diák arányával számolunk, akkor azt kapjuk, hogy a mostani kb. 130 ezer pedagógus helyett, kb. 110 ezer is képes lenne ellátni a feladatokat.

A legújabb szabályozás (óraszám, osztálylétszám) hatására a következő négy évben kb. 17%-kal fog csökkenni a pedagógus létszám. Az alapszabványok értéke is változni fog, arra azonban nehéz becslést végezni, hogy az új finanszírozási rendszerben mennyivel fognak csökkenni a közoktatás költségei. Az biztos, hogy vannak a rendszerben **megtakarítási lehetőségek**, a nagyságukat azonban nehéz megbecslülni előre. Ezeket a számításokat azonban el kell végezni, hogy a felszabaduló összegek további sorsáról gondolkodni lehessen. Mechanizmusokat kell kidolgozni arra, hogy a felszabaduló összegek ne folyjanak el a rendszerből, ehhez természetesen politikai akarat is szükséges. A hatékonysági kérdéseket természetesen együtt kell kezelni a méltányossági problémákkal.

A tanulók eredményességének növelésére irányuló programokról **hatáselemzéseket kell készíteni**, hogy azok valóban a kitűzött célt valósítsák meg és ne csak látszat-megoldásokat nyújtsanak. Fontos **meghatározni az oktatáspolitikai legfontosabb prioritásait**, melyekre mindenképpen el kell különíteni összegeket ahhoz, hogy a rendszer előre mozduljon. Az eredményeket nem csak mérni, de ellenőrizni is kell. Emellett pedig jól **megtervezett ösztönzők** működtetésére van szükség, mely a jó egyensúly irányába hajtja a rendszert. A legfontosabb kérdés kétségtelenül a **tanárok bérezése**. Erősíteni kell az **önkormányzatok elszámoltathatóságát** is, szükséges lehet például valamilyen tanfelügyeleti rendszer kiépítése.

Kotán Attila hozzászólása:

Fontos beszélni a demográfiai folyamatok költségvetésre gyakorolt hatásáról, mert például az elmúlt 17 évben a közoktatási ráfordítások semmilyen mértékben nem követték a tanulói létszámváltozást. A létszámcsökkenés miatt keletkező többletpénzek nem szabadultak fel a rendszerben, nem lehetett őket hatékonyan átcsoportosítani. Ezt valamilyen szakmai érv mentén mindig megakadályozták az érdekérvényesítők. Ami pedig ezt lehetővé tette az az, hogy nincsenek pontosan meghatározva az állam által ellátandó, kötelező közoktatási feladatok.

A kormányzatban most szándék mutatkozik, hogy a létszámcsökkenésből származó többletpénzeket felszabadítsa a rendszerben. A költségvetés szerint ez az idei és a következő évben összesen 34 milliárd forint kivonását jelenti. Emellett létrehoztak egy olyan konstrukciót, mely a méretgazdaságossági szempontok szerint hatékonyabban próbál központi forrást elosztani, azaz a forrásallokációban is érvényesíti a létszámcsökkenést. Előre meg kell tervezni a felszabaduló pénzek sorsát, mégpedig a közoktatás rendszerén belül. A kerekasztalnak például fontos szerepe van abban, hogy prioritásokat mutasson a pénzek átcsoportosításához.

Azt tudni kell azonban, hogy a finanszírozási konstrukciók valójában csak irányokat, költségigényeket mutatnak, a közoktatási ráfordítások nagysága minden évben politikai döntés eredménye. Már az is óriási eredmény lenne, ha sikerülne a jelenlegi ráfordítási szintet úgy öt évig megtartani.

A rendszer átalakításához szükséges pénz a rendszernek magának kell kitermelnie. A megfogalmazott prioritások és javaslatok mellé állítani kell egy finanszírozási konstrukciót is, hogy biztosítva legyen a megvalósítás.

Fontos megkülönböztetni két fogalmat: a közoktatási ráfordításokat, mint egy ráfordítás halmazt és az ezt szabályozó allokációs mechanizmusokat. Ezek a fogalmak gyakran összemosódnak.

Ifi István hozzászólása:

Érdekes megvizsgálni, hogy az önkormányzatoknál hogyan keletkeznek a költségek és hogy honnan származnak a bevételek. Az önkormányzatok oktatási költségvetésének két nagy lába van: az állami normatív támogatások és a helyben (az önkormányzatoknál vagy a fenntartóknál) keletkező bevételek. A kiadások oldalán állnak a bérköltségek és a kapcsolódó járulékok, valamint a dologi kiadások. Mind a bevételek, mind a kiadások nagyban függenek a tanulói létszám alakulásától (a dologi kiadások például a csoport-feltöltöttségen keresztül), tehát a téma önkormányzati szinten is releváns, nemcsak a rendszer egészére nézve.

Fontos azt látni, hogy a jelenlegi költségvetési törvényben megfogalmazott, teljesítménymutatóhoz, csoportlétszámhoz kapcsolódó finanszírozási modell nem új. Az eddigi normatív fejkvótához kötött finanszírozás burkoltan ugyanazt eredményezte, mint az „új” rendszer. Csupán egy jól becsomagolt kormányzati lépésről van szó, mely a központi normatív támogatások csökkentését célozza.

Azt is meg kell említeni, hogy a helyi kiegészítő hozzájárulások is nagyrészt politikai döntések útján kerülnek be a rendszerbe, az önkormányzati finanszírozási rendszer tehát valójában teljesen átpolitikált. Emellett számolni kell azzal is, hogy az önkormányzatok képviselő testületeiben általában nagyon erős az intézményi lobbizás. A fajlagos költségek alakulására tehát ezek a tényezők mind hatással vannak. A szakfelügyeleti rendszer kiépítése emiatt is fontos lenne.

Egyre nagyobb gondot okoz a rendszerből kieső, lemorzsolódó gyerekek számának növekedése is, ami ugyancsak hozzájárul a létszámcsökkenés problémájához. Ezeknek a gyerekeknek a helyeit ugyanis nem lehet feltölteni, veszteséget jelentenek az intézmény finanszírozás tekintetében is. Az oktatási rendszer rendkívül szétaprózódott, a gyerekek pedig csak fognak belőle.

Vita:

Árok Antal véleménye szerint az óraszám elszámolásra vonatkozó szabályozások elhibáztak és nem nyújtanak igazi megoldást. Azt is kiemelte, hogy az oktatási kiadásoktól el kellene különíteni a szociális jellegű kiadásokat, mert ezek torzítják a valós ráfordítások értékét.

Árok Antal megjegyezte, hogy a tanár-diák arányok nemzetközi összevetésénél érdemes figyelembe venni azt is, hogy más országokban például mennyire elterjedt a pedagógus asszisztensek alkalmazása. *Kerpen Gábor* is csatlakozott ahhoz, hogy a nemzetközi összehasonlítások során azért érdemes figyelembe venni az országok eltérő oktatásszervező gyakorlatát. *Varga Júlia* szerint nagyon szomorú, hogy a vita még mindig arról folyik, hogy valóban sok tanár van-e Magyarországon. Minden statisztikának vannak hibái persze, de egyszerűen minden mutató az mutatja, hogy túlfoglalkoztatás van, ezt el kellene már fogadni. Fel kellene vállalni a felelősséget a szereplőknek és kimondani, hogy ez valóban így van és együttműködve megoldásokat keresni erre a helyzetre. *Kotán Attila* egyetértett abban, hogy felelősséget kell vállalnia elsősorban az oktatáspolitikának ebben a kérdésben. *Ifi István* is csatlakozott a gondolathoz és megjegyezte, hogy a bérezési viszonyok rendezése mellett a tanári alapképzés reformjára is égető szükség lenne.

Árok Antal egyetértett abban, hogy a legújabb szabályozások hatásaira vonatkozóan vizsgálatokat kell végezni, mert vélhetően nem a kívánt irányba lendítik a rendszert. Azzal is egyetértett, hogy a szükséges változtatások jórészt csak úgy oldhatók meg, ha a rendszer maga termeli ki erre az erőforrásokat. Első lépésként a tanárok bérezésében például meg kellene jelennie a teljesítményalapú differenciálásnak, ahogy az a koalíciós megállapodásban szerepel is.

Bajomi Iván szerint a magyar közoktatás legnagyobb problémája a stabilitás és a konszenzus hiánya. Ezt erősíti a folyamatos gyerekszám fogyás, illetve a költségvetési forrásoknak a bizonytalansága, ami különösen szükségessé tenné hosszú távú megállapodások megszületését az oktatáspolitikai terén. Fontos lenne a társadalmi egyeztetést és a konszenzusképzést az iskolaszintről és az országos szintről egyéb, köztes szintekre is kiterjeszteni. Fontos lenne, hogy a fogyasztóvédelem aspektusai beépüljenek a közoktatás rendszerébe.

Bajomi Iván azt is hangsúlyozta, hogy a tanári pálya presztízsét az sem erősíti, hogy ennyire függ a sorsuk a demográfiai folyamatoktól. Ezen a téren is kellene valamilyen megoldást találni a pedagógus létszám stabilizálására. Képessé kell például tenni a tanárokat arra, hogy rugalmasan tudjanak alkalmazkodni a változásokhoz és hogy pályájuk során képesek legyenek a váltásra, mind a szakterület, mind az intézmény vagy intézménytípus tekintetében. Érdemes mintául venni például a dán modellt, ahol humán ellátókat képeznek, akik a gyerekektől az idősekig minden korosztállyal szakszerűen képesek foglalkozni. A hozzászóló nem támogatta a szakfelügyeleti rendszer visszaállításának ötletét. Helyette inkább valamilyen szupervizori szerep megteremtését tartaná szükségesnek, mely elsősorban a szakmai segítségnyújtás és véleményezés bástyája lehetne. Arra is felhívta a figyelmet, hogy az oktatásban lévő rendkívüli különbségek már alapvető emberi jogi kérdéseket vetnek fel. Át kellene gondolni az alkotmány oktatásra vonatkozó részeit és erősíteni kellene azokat a paragrafusokat, amiből le lehet vezetni azt, hogy a gyerek állapotához, fejlettségi szintjéhez igazodó szolgáltatásokat kell nyújtania a magyar közoktatási rendszernek. Amennyiben valóban alkotmányos állami kötelezettségről lenne szó, nélkülözhetetlen lenne az értékelési rendszer fejlesztése. Az intézmények teljesítményét mérhetővé kellene tenni és az alulteljesítést szankcionálni kellene. Egy közigazgatási reform útján a kistérségeket kellene valódi politikai erővel rendelkező közigazgatási szintté tenni. *Bajomi Iván* felhívta a figyelmet arra is, hogy a fejlesztő hálózatok háttérintézmény-rendszere minisztériumoknak van alárendelve, ami nagyban gátolja, hogy független szakértői vélemények szülessenek az intézményrendszer működéséről és a különböző fejlesztések hatásairól. Meg kellene erősíteni a háttérintézmény-rendszerek és a konzultatív szervek közötti kapcsolatot.

Kerpen Gábor egyetértett *Kotán Attilával* abban, hogy a finanszírozást érintő jelenlegi változtatások várható hatásait mielőbb fel kell tárnunk. Kiemelte, hogy fontos lenne arról információt gyűjteni, hogy kik azok a pedagógusok, akiket eddig elbocsátottak és hogy milyen indokkal tették ezt. *Varga Júlia* szintén nagyon fontosnak tartana egy ilyen vizsgálatot. *Kerpen Gábor* megjegyezte, hogy nem a pedagógus bérek emelése lehet az egyetlen eszköz a tanári munka minőségének javítására. A tanári pálya társadalmi presztízsének növelése is ugyanolyan fontos tényező. *Nagyné Román Margit* hozzátette, hogy a pedagógusbérek és a pedagógusok teljesítménye között talán nincs olyan egyértelmű összefüggés, mint ahogy azt gondolnánk. A csoportlétszám nagysága például sokkal inkább befolyásolhatja az oktatás minőségét, mint a tanár bére. *Kertesi Gábor* kiemelte, hogy nem a tanárbérek és a teljesítmény közötti direkt összefüggésről van szó, egészen más mechanizmusokon keresztül működik a bérek és a minőségi munka közötti összefüggés. *Varga Júlia* hangsúlyozta, hogy a tanári bérek emelése indíthatja el egyedül azt a fajta szelekciós mechanizmust, mely a tanári pályát valóban a jó képességű és motivált pedagógusokkal tölti fel, illetve vonzó, nagy presztízsű, értelmiségi hivatássá teszi azt. Tartós és kiszámítható bérnövekedésre van szükség ahhoz, hogy a szelekciós mechanizmus beinduljon és hosszú távon változásokat eredményezzen.

Kerpen Gábor hangsúlyozta, hogy a kormányzati intézkedéseket mindig hatásvizsgálatoknak kellene megelőznie. *Lannert Judit* azt jegyezte meg, hogy az önkormányzatok viselkedését feltérképező kutatásokra lenne szükség, hogy a szabályozási mechanizmusokat jobban lehessen kalibrálni.

Liskó Ilona erősen kifogásolta, hogy mindeddig még nem esett szó az elitképzés problémájáról. Köztudott ugyanis, hogy jóval nagyobb költségekkel jár, mint a közképzés. Magyarországon a középosztály nagy érdekérvényesítő erejének köszönhetően, tulajdonképpen az elitképzés is közpénzen folyik (szerkezetváltó gimnáziumok, két tannyelvű gimnáziumok, nyelvi előkészítő évfolyam, kétszintű érettségi stb.). Ezekén szolgáltatásokon keresztül az állam azoknak nyújt kedvezményeket, akiknek nincs arra szükségük. Ezen a téren tehát valóban lennének megtakarítási lehetőségek. *Horn György* hozzátette, hogy az iskolaszervezeti problémák mindeddig feltehetően a gyors középiskolai expanzió miatt nem tűntek olyan súlyosnak. Most azonban konszenzusra kellene jutni azzal kapcsolatban, hogy az állami kötelezettség pontosan meddig terjed, vagyis hogy mi az a szint, melyet mindenki számára biztosítani köteles. Az oktatáshoz kapcsolható szociális szolgáltatások körét is érdemes végig gondolni. *Kotán Attila* csatlakozott ahhoz a gondolathoz, hogy akár törvényi szinten is meg kellene határozni egy olyan közoktatási alapsomagot, mely iránt az állam felelősséggel tartozik. *Ifi István* hozzátette, hogy az államnak ki kell mondania, hogy a munkaerőpiac előtt milyen fokig biztosítja az ingyenes oktatást. A kerekasztalnak pedig javaslatot kellene megfogalmaznia a struktúraváltásra vonatkozóan. *Bajomi Iván* felvetette, hogy végig kellene gondolni a kimenet-szabályozás lehetőségét már az alapfokú képzésben is. Ezzel ki lehetne építeni egy elszámoltathatósági rendszert, a minimális oktatási kötelezettségek teljesítését ellenőrizendő. *Varga Júlia* ezzel kapcsolatban arra hívta fel a figyelmet, hogy oda kell a számonkérést helyezni, ahol a finanszírozási források vannak, tehát nem az iskolákhoz, hanem a fenntartókhoz. Ebben az esetben nyilván nem végezheti az ellenőrzést a helyi önkormányzat. *Lannert Judit* a struktúraátalakítással kapcsolatban megjegyezte, hogy a rendszernek nem a szűkülés irányába kellene elmennie, hanem inkább a méltányos közteherviselés felé.

Horn György megerősítette *Kotán Attila* azon megjegyzését, hogy a kerekasztalnak egy olyan javaslatsort kellene tennie, ami a tanulói létszám csökkenésével kapcsolatos költségvetési megtakarítások realizálásától egészen az elköltésig támpontokat határoz meg az oktatáspolitiká számára. *Nagyné Román Margit* szerint az a kerekasztal legfontosabb feladata, hogy megmondja, hogy mi igényel még többletráfordításokat, hogy rövid, közép- és hosszú távon változtatni lehessen ezen a helyzeten. *Varga Júlia* hangsúlyozta, hogy a kerekasztal legfontosabb küldetése az, hogy a megoldást találjon arra, hogy a gyerekek legalsó 20%-a is eljusson egy minimális szintre. Ebben a kérdésben is ezt kellene szem előtt tartani.

Nagyné Román Margit elmondta, hogy a szakképzés terén a demográfiai létszámcsökkenés arra ösztönözte a fenntartókat, hogy a csoportok létszámát vegyék górcső alá, illetve az épület-feltöltöttséget, a kapacitás-kihasználtságot tartsák szem előtt. Tehát a szakiskolákban igyekeztek követni a létszámcsökkenés változásait.

Kertesi Gábor felhívta a figyelmet arra, hogy nem szabad túlértékelni egyszerű, aggregált, kétváltozós összefüggéseket. Sokváltozós statisztikai elemzésre lenne szükséges ahhoz, hogy bármit is tudjunk mondani arról, hogy mit jelent pontosan az, hogy egy ország a regressziós egyenes alatt vagy fölött fekszik.

Ifi István megjegyezte azt is, hogy a piaci alapú tanári továbbképző rendszer nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, egy rendkívül pazarló és hatékonytalan rendszer alakult ki.

Lannert Judit kiemelte, hogy az iskola felújításokat és egyéb infrastrukturális beruházásokat nem lehet oktatáspolitikának nevezni, nem ebben áll az oktatás velege, lényege. Túl kellene lépni ezen a szemléleten.

Napirenden kívüli kérdések:

Az **elnök javaslatot** tett arra vonatkozóan, hogy a kerekasztal-tagok **írásban is tegyék** meg kiegészítéseiket az elővezetett tanulmányhoz, hogy az előadó beépíthesse azokat a munkába, szavazás pedig majd csak az újrafogalmazott javaslatokról lesz.

A **következő ülés időpontjáról** a honlapon lehet majd tájékozódni, illetve e-mail-ben értesítik a tagokat.

1. melléklet

Jelenléti ív, szeptember 11. délután

Fazekas Károly	-
Ádám György	-
Árok Antal	+
Bajzák Erzsébet M. Eszter	-
Bihall Tamás	-
Csapó Benő	-
Csépe Valéria	-
Hankiss Elemér	-
Havas Gábor	-
Herczog Mária	-
Horn György	+
Kárpáti Andrea	-
Kertesi Gábor	+
Köllő János	-
Lannert Judit	+
Liskó Ilona	+
Nagy József	-
Nagyné Román Margit	+
Nahalka István	-
Révész Magdolna	-
Tölli Balázs	-
Varga Júlia	+
Vasa László	-