

# CSAK EGY BIZTOS A KÖZNEVELÉSBEN: A BIZONYTALANSÁG

## Rendszerváltás az oktatásban

### A kezdő lépések

#### *"A múltat végleg eltörölni"*

Néhány nap van hátra addig az időpontig, 2012. szeptember 1-jéig, amikor megkezdődik az új tanítási év. Ez a tanítási év alapvetően más lesz, mint az elmúlt évtizedekben bármelyik, arra való tekintettel, hogy a közoktatás rendszerét felváltja a köznevelés rendszere. Ez a névváltoztatás nem tekinthető formainak, figyelemmel arra, hogy minden új, minden más lesz ahhoz képest, mint amilyen az elmúlt évtizedekben volt. Nem csupán 1993-hoz képest következik be radikális változás.

1993. az az év, amelyben az országgyűlés elfogadta a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvényt. A változás régebbre nyúlik vissza, egészen 1985-ig, amikor az oktatásról szóló 1985. évi I. törvény deklarálta az iskolák szakmai önállóságát, kizárta a miniszter közvetlen beavatkozási jogát az oktatási intézmények életébe, megteremtette az intézményválasztás szabadságát, beleszólási jogot engedett a szülőknek és a tanulóknak az intézményi életbe.

A 2011. december 19-én elfogadott nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény olyan irányítási szervezet felépítési rendszert vezetett be, amelyre nehéz példát találni a modern Európában. Míg ugyanis az Európai Unióban kifejezett cél a döntések decentralizálása, az intézményi jogosítványok bővítése, addig a köznevelés rendszerének filozófiája éppen ellenkező irányú. Az átalakítás középpontjában az állam szerepének maximális kiterjesztése áll a rendszer minden elemére. Ehhez igazodóan a másik célkitűzés nemcsak az intézményi döntési jogosultságok legszélesebb körű csökkentése, hanem magának az önálló intézményeknek a megszüntetése is.

#### *A leplezett kormányzati szándékok*

Napjainkra azonban csak a kitűzött cél egyik része teljesült: a közoktatás rendszerének szétverése. A köznevelés rendszerének felépítése és elindítása azonban nem fejeződött be. Ennek nyilvánvaló oka, hogy a közel egy éve tartó előkészítő időszak alatt számtalanszor megváltoztak azok az elképzelések, amelyek szerint a kormányzat az új rendszert fel kívánta építeni. Valójában napjainkig nem tisztázott számos kérdés, így mindenképp a települési önkormányzatok szerepe és a köznevelési intézmények léte, működése, az intézményi döntéshozatal keretei. Az önkormányzatok kizorítását az oktatásszervezésből, az intézményi önállóság felszámolását nem lehetett egy lépésben az érdekeltek tudomására hozni. Ezért fokozatosan adagolta a kormányzat azokat az elképzeléseit, amellyel minden szereplőt kizorított az államon kívül a neveléssel-oktatással összefüggő feladatok megtervezéséből, végrehajtásából.

A kormány a decemberben elfogadott köznevelési törvénnyel csupán tesztelte az érintetteket. A decemberben elfogadott törvény a szeptemberben előzetesen ismertté vált koncepcióhoz képest radikális szigorításokat fogalmazott meg. Ezek között kiemelkedő az önkormányzati rendszer szinte teljes kizorítása a nevelés és oktatás tervezési, szervezési feladataiból. A megjelölt törvény azonban megőrizte az intézményi önállóság látszatát. A megszületett törvény ezért nem fedi a kormány valóságos szándékát, a totális államosítást és az intézményi önállóság teljes felszámolását. Ez megállapítható abból a törvénymódosításból, amelyet 2012. július 12-én fogadott el az országgyűlés. Miután a tanítás szabadságának

megszüntetése nem váltott ki „kezelhetetlen” ellenállást, hozzá lehetett látni a decemberi törvény „liberális” maradványainak felszámolásához.

### *A szabadságjogok tovább szűkítése*

A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény módosításáról rendelkező 2012. évi CXXIV. törvény gyökeresen megváltoztatta az állami fenntartásba kerülő köznevelési intézmények jogi státuszát, korlátozva jogalanyiságát. Ugyancsak radikálisan átírta a települési önkormányzatok szerepét a köznevelés szervezésében. Figyelmesen elolvasva a módosító törvényt és a hozzá kapcsolódóan megjelent, a Klebelsberg intézményfenntartó központról szóló 202/2012. (VII. 27.) Korm. rendeletet, egyértelműen megállapítható, hogy még korántsem fejeződött be a köznevelésről szóló törvény „alakítása”. Tényként fogadható el az is, hogy radikálisan meg kell változtatni az államháztartásról szóló törvénynek a költségvetési szervekre vonatkozó előírásait.

### A közoktatás rendszerének bemutatása

#### *A törvények uralma*

A közoktatás rendszerének működése részletes törvényi szabályzásra épült. Törvény határozta meg a rendszer felépítését, a feladatellátásban közreműködők jogait és kötelezettségeit, a szolgáltatást igénybe vevők jogait és kötelezettségeit. A közoktatás rendszerének működése a feladatmegosztás elvére, a közoktatás-szolgáltatás nyújtása a helyi önkormányzatok feladatellátási kötelezettségére épült.

#### *A feladatmegosztás elve*

A feladatmegosztás elvéből következően az ágazati irányítást ellátó oktatásért felelős miniszter jogosítványai nem terjedtek ki az intézmények életébe történő közvetlen beavatkozásra, a fenntartói ügyekbe történő beleszólásra. Feladata a jogszabályok előkészítésére, kiadására, bevalásuk vizsgálatára, a rendszer működésével összefüggő elemzések, tervek elkészítésére terjed ki. A miniszteri felelősség tehát a közoktatás rendszerének működésére irányult, míg ellátási felelősség a helyi önkormányzatokat terhelte. Az oktatásért felelős miniszter működtette a rendszer egészét érintő szolgáltatásokat, így az állami vizsgák rendszerét, az országos szakmai ellenőrzés, a mérés értékelés, minőségbiztosítás rendszerét.

A közoktatásról szóló törvény pontosan meghatározta, hogy a helyi önkormányzatok közül melyiknek milyen feladatot kell megszerveznie, melyik szolgáltatásért tartozik felelősséggel. A közoktatás a településigazgatás részeként működött, összekapcsolódva a gyermek- és ifjúságvédelemmel, a szociálpolitikával, a munkaerő-gazdálkodással. A helyi önkormányzat maga döntötte el, hogy ellátási kötelezettségét milyen módon teljesíti: saját intézmény fenntartásával, önkormányzati társulásban való részvétellel, vagy más, nem állami, nem önkormányzati intézményfenntartóval kötött megállapodás útján. A közoktatásról szóló törvény tételesen meghatározta a fenntartók jogosítványait, elhatárolva azokat a közoktatás intézményeit megillető jogosítványokról. A fenntartói jogosítványok kiterjedtek annak eldöntésére, hogy a közoktatási intézmény milyen és mennyi feladatot lát el. A fenntartó kötelezettségei kiterjedtek az intézmény szabályzatainak - szervezeti és működési szabályzat,

házi rend, pedagógiai program - jóváhagyására, az intézmény működésének vizsgálatára, szakmai és törvényességi, illetőleg gazdasági kérdésekre kiterjedően.

A közoktatási intézmények jogi személyként működtek, és minden olyan kérdésben döntést hozhattak, amelyet jogszabály nem vont el tőlük. A közoktatási intézmény szakmai önállóságát a törvény garantálta. Az intézményi önállóság kiterjedt a nevelő és oktató munka alapját szolgáló nevelési program, illetve pedagógiai program elfogadására, a saját szabályzatok elkészítésére és elfogadására. Az intézmény vezetői gyakorolták a munkáltatói jogokat, és az államháztartásról szóló törvény előírásai szerint teljes vagy részleges gazdasági önállósággal rendelkeztek. Minden intézménynek ki kellett dolgoznia a saját minőségpolitikáját, és el kellett készítenie az intézményi minőségirányítási programot. A szülői szervezetek és a diákönkormányzatok széleskörű jogosítványokkal rendelkeztek a szervezeti és működési szabályzat, a házi rend, az intézményi minőségirányítási program elkészítésénél és végrehajtásánál. A szabályzatok elkészítésénél egyetértési jogot gyakoroltak. Az intézmény vezetőinek be kellett vonni őket a döntéshozatalba, a döntések végrehajtásába és az ellenőrzési feladatok ellátásába.

#### *Az oktatáspolitikai célkitűzések*

Az oktatáspolitikai célkitűzése a nyitott, befogadó, a pedagógus, szülő, tanuló mellérendeltségére épülő, a partnerkapcsolatokat létrehozó és ápoló, az új módszereket alkalmazó intézmények létrehozására irányult. Pedagógiai célkitűzésként a minél későbbi pályaválasztási kényszer, az alapkészségek fejlesztése, a tanulói munkateher csökkentése, az egyéni, a tanulóhoz igazított tanulási útvonalak kialakítása, a tanulóknak a pedagógiai folyamatba történő bevonása fogalmazódtak meg. E célokhoz kapcsolódott az intézménylétesítés szabadsága, a tizenhét éves korig tartó tankötelezettség bevezetése, a szegregáció tilalma és a hátrányos megkülönböztetés elleni tudatos és következetes fellépés. A közoktatás rendszere – a nem vitatható működési zavarai ellenére – az adott korosztály több, mint kilencven százalékának biztosította az óvodai nevelést, és az iskolába járók közel hetvenöt százalékát eljuttatta az érettségig. Még a leghátrányosabb családba tartozó gyerekek többsége is befejezte az általános iskola nyolcadik évfolyamát.

#### A nagy rendszerek átalakítása

##### *A nagy rendszerek átalakításának követelményei*

Az Alkotmánybíróság több alkalommal is foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy a jogalkotónak milyen módon kell hatályba léptetni a jogszabályokat. Rámutatott arra, hogy a jogbiztonság követelményéből kiindulva a jogalkotónak a jogszabály hatályba lépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály szövegének megismerésére, valamint arra, hogy a jogalkalmazó szervek felkészüljenek a jogszabály alkalmazására, illetőleg ahhoz, hogy a jogszabállyal érintettek el tudják dönteni, miként alkalmazkodjanak az új, a megváltozott rendelkezésekhez. Felhívta az Alkotmánybíróság a jogalkotók figyelmét arra is, hogy abban az esetben, ha a jogszabály valamely rendszert radikálisan, alapvetően megváltoztat, úgy köteles azt oly módon tenni, hogy a törvényekhez minden egyes részletszabály kellő időben megalkotásra kerüljön, annak érdekében, hogy azokat az érintettek megfelelő módon és ténylegesen megismerhessék, megérthessék és

befogadassák. Köteles továbbá a jogalkotó fokozott figyelmet fordítani annak előzetes ellenőrzésére is, hogy az új rendszer alkalmazására az érintettek megfelelően felkészültek-e. Az Alkotmánybíróság kijelentette, hogy megsemmisíti az olyan, az új rendszer bevezetésére irányuló jogszabályokat, amelyek az új rendszerre való átállást, illetve annak tényleges megismerését és megértését akár az időtényező, akár más szempontok miatt nem biztosítják megfelelően. [28/2005. (VII. 14.) AB határozat, 51/2010. (IV. 28.) AB határozat]

A közoktatás intézményrendszere az ország legnagyobb ellátó rendszere. Feladatait közel hatezer intézménnyel látja el, melyben több, mint másfél millió gyermeknek, tanulónak nyújt szolgáltatást. A változások érintik a szülőket is. A köznevelés intézményei közel kétszázezer embert foglalkoztatnak. Nem tekinthető túlzott állításnak az, hogy több mint négy millió embert érintő változásokról van szó.

#### *A köznevelés rendszerét kialakító új törvények megjelenése*

A köznevelés rendszerének törvényi szabályozása lényegesen eltér a közoktatás rendszerétől. Alapvető változást jelent, hogy a korábban egységes törvényi szabályozás megszűnt, mivel a szakképzésben részt vevő iskolák működését, tevékenységét meghatározó rendelkezések túlnyomó többsége egy másik törvénybe, a szakképzésről szóló 2011. évi CLXXXVII. törvénybe kerültek beépítésre. A szakképzésről szóló törvény kihirdetésének napja 2011. december 27. A köznevelésről szóló törvény két nappal később jelent meg a Magyar Közlönyben. A nemzetiségi óvodai neveléssel, iskolai oktatással kapcsolatos kérdések ugyancsak túlnyomó többségben kimaradtak a köznevelésről szóló törvényből, és „átkerültek” a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvénybe. Ez a törvény 2011. december 19-én került kihirdetésre. Az ismertett törvények köznevelést érintő rendelkezései túlnyomó részt 2012. szeptember 1-jén lépnek hatályba. Kivétel ez alól a szakképzésről szóló törvény, amelynek számos rendelkezése már 2012. január 1-jén hatályba lépett.

A köznevelés rendszerében dolgozóknak, a köznevelés intézményeit igénybe vevőknek, a köznevelés irányításában közreműködőknek alig több, mint nyolc hónap állt rendelkezésükre ahhoz, hogy tisztába jöjjenek a változásokkal, megértsék az új törvényi rendelkezéseket. A felkészülés azonban az érintetteket megoldhatatlan helyzet elé állította. Ennek nemcsak az az indoka, hogy 2012 júliusában módosult, még hozzá jelentősen és sok helyen a köznevelésről szóló törvény, hanem az is, hogy 2012. június 19-én az országgyűlés elfogadta a szakképzésről szóló törvény módosításáról rendelkező 2012. évi LXXI. törvényt. Kizárja a megfelelő felkészülést és tájékozódást a végrehajtási rendeletek hiánya is.

#### *A rendeleti szabályozás*

A köznevelésről szóló törvény a kormány megfogalmazása szerint úgynevezett kerettörvény, amely csak - a kormány deklarált szándéka szerint - a kereteket adja. A törvényhez kapcsolódó felhatalmazásokból megállapítható, hogy a rendszer működéséhez, működésének megértéséhez legalább egy tucat kormányrendeletre és miniszteri rendeletre van szükség. Ez a megoldás valójában megszünteti a törvények uralmát ezen az alapvető szabadságjogokat érintő területen.

#### *A rendszert érintő más változások*

Az intézményben dolgozók és a köznevelés irányításában közreműködők helyzetét megnehezíti az is, hogy 2012. július 1-jén a foglalkoztatásra vonatkozó szabályok is gyökeresen megváltoztak. Új Munka Törvénykönyve lépett hatályba, és a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény is gyökeresen megváltozott.

### *A jogállamiság sérelme*

Minden túlzás nélkül megállapítható, hogy a mára kialakult helyzet sérti az Alaptörvényben megfogalmazott jogállamiság követelményeit. A köznevelés területén teljes a jogbizonytalanság. A kialakult helyzet egyenes következménye annak a törvénykezési folyamatnak, amely végigkísérte a rendszer átalakítását, és amely mind a mai napig nem zárult le. Bebizonyosodott az, amire az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott: a nagy rendszerek átalakításához a jogalkotónak kellő időt kell biztosítania.

## **Az állam új szerepben**

### Minden egy kézben

#### *Az állami feladatok köre*

Az állam lényegében minden, a rendszer működésével kapcsolatos feladatot magához vont. Ezeket azonban kiegészítette a területi szervezési feladatokkal, ehhez kapcsolódóan a hatósági engedélyezési feladatokkal, az ellenőrzési feladatokkal és az egyes intézmények fenntartói feladataival. Tette mindezt úgy, hogy tevékenysége meghatározott területeken kizárólagossá vált.

#### *Az állami szereplők köre*

Az állami feladatokban részt vevő szervezetek a következők: a köznevelésért felelős miniszter és államtitkár, a fővárosi és megyei kormányhivatal járási hivatala, az oktatásért felelős miniszter köznevelési feladatkörében eljáró központi hivatala, a fővárosi megyei kormányhivatalok, az állami intézményfenntartó központ feladatait ellátó központi hivatal. Ez a bonyolult hivatali rendszer biztosítja, hogy az állam minden kérdésben és minden szinten jelen legyen. Gyakorlatilag az állam „kedvén múlik” az intézmények és fenntartóik sorsa, a köznevelés feladataiba történő bekapcsolódás lehetősége, az állami közszolgáltatásokban való részvételhez történő hozzáférés.

#### *Az állami döntéshozatal kérdőjelei*

Az állami döntések meghozatala az esetek többségében mérlegelésen múlik, mivel nincsenek törvényi kritériumok a döntéshozók részére. Ez a megoldás hihetetlenül káros, mivel áttekinthetetlenné teszi a folyamatot, minden egyes kedvező, támogató döntés gyanakvásra ad okot, felvetve az eljárás tisztaságának kérdését. Ez a megoldás sérti a

tisztességes eljáráshoz való jogot is, mivel a jogerős hatósági határozat bírósági felülvizsgálatát csak jogszabálysértésre hivatkozással lehet kérni. Ennek a hivatali rendszernek az áttekintéséhez, a feladatok egyértelmű meghatározásához, a hatáskörök szétválasztásához további szabályozásra van szükség. A különböző szervezetek közötti feladatmegosztás keretei és határai a köznevelésről szóló törvény rendelkezései alapján azonban meghúzhatók.

### A miniszteri jogosítványok

#### *Az ágazati irányítás, a jogalkotás*

Az ágazati irányítást a miniszter látja el. Az ágazati irányítás központjában továbbra is a jogszabályok előkészítése és kiadása áll. Ebben a miniszteri jogkörben a korábbi szabályozáshoz képest az előkészítésre és kiadásra váró jogszabályok mennyisége érdemel figyelmet, továbbá az, hogy a köznevelésről szóló törvény semmilyen egyeztetési eljárást és fórumot nem tartalmaz a miniszteri döntések előkészítéséhez kapcsolódóan. Nem esik szó a közoktatásról szóló törvényben található közreműködő szervezetekről, az Országos Köznevelési Tanácsról, a Közoktatás-politikai Tanácsról, az Országos Kisebbségi Bizottságról. Ezeknek a továbbműködtetése, megalakítása teljes egészében a miniszter mérlegelési jogkörében fog eldőlni. Ezek a testületek voltak a garanciák arra, hogy a miniszteri döntésekben érdemi beleszólási jogot kapjanak az érdekelt szakmai, társadalmi, önkormányzati szervezetek. Ezeknek a testületeknek a közreműködése nélkül a miniszter számos kérdésben nem hozhatott döntést, nem nyújthatta be a kormánynak a törvények és kormányrendeletek tervezeteit.

A köznevelésről szóló törvény módosításából megállapítható, hogy megszűnik az Országos Diákjogi Tanács és az Országos Szülői Érdek-képviseleti Tanács. Miután a miniszter döntési jogosítvánnyal rendelkezik a köznevelés szakmai, tartalmi kérdéseit meghatározó dokumentumok előkészítésében, a kormány részére történő benyújtásában, illetve kiadásában, a jelenlegi törvényi szabályozás alapján a mindenkori miniszter minden szakmai kontroll és korlát nélkül, bármikor, saját elhatározása alapján megváltoztathatja a Nemzeti alaptantervet, az Óvodai nevelés országos alapprogramját, a Nemzetiség óvodai nevelésének irányelvét, a nemzetiség iskolai oktatásának irányelvét, a Két tanítási nyelvű oktatás irányelvét, a Sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelésének irányelvét, a Sajátos nevelési igényű tanulók iskolai oktatásának irányelvét, a Kollégiumi nevelés országos alapprogramjait, a kerettanterveket, az Alapfokú művészetoktatás követelményeit és tantervi programját.

Miután a köznevelésről szóló törvény rendelkezései szerint a kiadott dokumentumok kötelezőek, attól nem lehet eltérni, a mindenkori miniszterváltás magában hordozza a felsorolt dokumentumok korlátlan és kritika nélküli megváltoztatásának lehetőségét. Ugyanez a veszély megfogalmazható a vizsgakövetelmények kiadásával kapcsolatosan is, amelyek meghatározására és kiadására ugyancsak az oktatásért felelős miniszter kapott felhatalmazást. Igazak ezek a megállapítások a Köznevelési Híd-programhoz kiadásra kerülő nevelési-oktatási programok vonatkozásában is.

A Nemzeti alaptanterven kívül, augusztus első hetének végéig, más dokumentum még nem került kiadásra. Az iskoláknak ugyanakkor 2012. december 31-éig felül kell vizsgálniuk

a pedagógiai programjukat, annak érdekében, hogy az megfeleljen a kerettantervről szóló jogszabály és a törvény rendelkezéseinek.

#### *Az intézményrendszer állami megtervezése*

Az oktatásért felelős miniszter intézményhálózat-működtetési és köznevelés-fejlesztési tervet készít. A terv megyei szintű bontásban készül el. A köznevelésről szóló törvény nem rendelkezik arról, hogy ez a köznevelés-fejlesztési terv milyen módon kerül kiadásra, és arról sem, hogy a miniszternek nyilvánosságra kell-e hoznia vagy sem. A köznevelés-fejlesztési terv elkészítéséhez maga a törvény semmilyen iránymutatást nem ad. A kormány kapott felhatalmazást arra, hogy rendeletben meghatározza a köznevelés-fejlesztési terv részletes tartalmát és elkészítésének eljárásrendjét, azonban jogszabályi formában történő kiadására nincs felhatalmazás.

Ez a terv pedig döntő jelentőségű a köznevelés egész intézményrendszerére szempontjából, mivel erre alapozva kerül – feltehetően – kialakításra az állami fenntartásban működő intézményrendszer, bár erre nem történik utalás. Az viszont tény, hogy a nem állami fenntartásban működő intézmények nyilvántartásba vétele, illetőleg a működés megkezdéséhez szükséges engedély kiadása megtagadható azon az alapon, hogy az adott intézmény tevékenysége nem áll összhangban a köznevelés-fejlesztési tervben foglaltakkal. Igaz, az oktatásért felelős miniszter a fővárosi, megyei kormányhivatalok előterjesztése alapján és közreműködésével, a helyi önkormányzatok véleményének kikérésével készíti el a köznevelés-fejlesztési tervet. A települési önkormányzatoknak pedig be kell szerezniük az adott településen működő köznevelési intézmények nevelőtestületi, alkalmazotti közösségi, szülői és diákszervezet véleményét a saját véleményének kialakításához. A törvényi szabályozás hiánya azonban e területen súlyos következményekkel járhat, hiszen ennek következtében teljes mérlegelési jogkörbe tartozik annak eldöntése, hogy melyik intézmény maradhat meg, működhet tovább és milyen formában.

A köznevelés-fejlesztési tervet 2013. április 30-áig kell elkészíteni, vagyis addig az időpontig, amíg a fenntartó köteles ismételt megkérni a működési engedélyt. A köznevelésről szóló törvény nem rendelkezik arról a kérdéssel, mi a sorsa a meglévő megyei közoktatás-fejlesztési terveknek és az e tervek alapján engedélyezett intézményeknek.

#### *A köznevelés állami feladatainak megszervezése*

A köznevelésről szóló törvény rendelkezései szerint az állam – az óvodai nevelés kivételével, amelynek megszervezéséért a települési önkormányzat a felelős – gondoskodik a köznevelési alapfeladatok ellátásáról. Ennek a feladatának az állam intézmény alapításával és fenntartásával, vagy egyházi, illetve magánintézmény fenntartójával kötött köznevelési szerződés útján tesz eleget.

Az állami feladatellátási és feladatszervezési tevékenység kezdete, az önkormányzati ellátási kötelezettség megszűnése azonban koránt sem egyértelmű. A köznevelésről szóló törvényben nem található ugyanis olyan rendelkezés, amely intézkedne arról, hogy a hatályba lépésekor önkormányzati fenntartásban lévő köznevelési intézmények milyen módon és mely időpontban kerülnek át az államhoz. A köznevelésről szóló törvény nem tartalmaz olyan rendelkezést sem, amelyből világosan és egyértelműen kiderülne, hogy az állam mikor és milyen módon veszi át a települési önkormányzatoktól a köznevelés szervezésének



felelősségét. A köznevelésről szóló törvénynek azok a rendelkezései, amelyek az óvoda kivételével kizárják, hogy a települési önkormányzatok köznevelési intézményt tartsanak fenn 2012. IX. 1-jén, az állami feladatellátási kötelezettségeket meghatározó rendelkezések 2013. I. 1-jén lépnek hatályba. A közoktatásról szóló törvénynek azok a rendelkezései, amelyek megállapítják a települési önkormányzatok ellátási felelősségét és kötelezettségét, 2013. január 1-jén hatályukat veszítik, ezért ebben az időpontban - törvénytörően, tanítási év közben - az államnak be kell lépnie a helyükbe mint fenntartó.

A települési önkormányzatok - működtetőként való - közreműködése az állami feladatokban 2013. szeptember 1-jétől indulhat. A köznevelésről szóló törvény módosításával bevezetett átmeneti rendelkezések szerint a települési önkormányzatnak 2012. szeptember 30-áig kell nyilatkoznia az állami intézményfenntartó központnak arról, hogy részt vesz-e a következő tanévtől a működtetés feladataiban. 2012. október 30-áig pedig meg kell hoznia a döntését ebben a kérdésben. Ez az elvárás majdnem teljesíthetetlen, mivel kormányrendeletben meg kell határozni, hogy a működtetési feladatok ellátásában közreműködésre köteles, háromezer főt meghaladó lakosságszámú település milyen feltételekkel mondhat le a működtetési feladatról, illetőleg azt, hogy a háromezer fő lakosságszám alatti település milyen feltételek mellett vállalhatja a működtetésben való részvételt. Nehezíti a döntést az is, hogy erre az időpontra a 2013. év költségvetésének még a vitája sem fejeződik be a Parlamentben.

#### *A pedagógiai-szakmai szolgáltatások államosítása*

A pedagógiai szakmai szolgáltatások segítik az óvodák, iskolák és a kollégiumok, illetve az ott dolgozó pedagógusok munkáját. Az e körbe tartozó szolgáltatások közül a legismertebb a szaktanácsadás, a tantárgygondozás, a pedagógusképzés, továbbképzés, önképzés segítése, szervezése, a tanulmányi-, sport- és tehetséggondozó versenyek szervezése, összehangolása.

A köznevelésről szóló törvény rendelkezései alapján a jövőben a pedagógiai-szakmai szolgáltatások - függetlenül attól, hogy a feladatot milyen fenntartásban látja el a köznevelési intézmény - csak a miniszter szakmai irányítása mellett láthatók el. Ennek pontos tartalma nem ismert, szakmai irányításról a köznevelésről szóló törvény nem rendelkezik. Az viszont kiolvasható a köznevelési törvényből, hogy pedagógiai-szakmai szolgáltatást nyújtó intézmény fenntartója csak az lehet, aki e mellett nevelési-oktatási intézményt is fenntart. Ebből következően azt a pedagógiai intézetet, amelynek fenntartója nem tart fenn legalább egy óvodát meg kell szüntetni.

Az állami köznevelési közfeladat-ellátás keretében csak az oktatásért felelős miniszter által kijelölt intézmény nyújthat pedagógiai-szakmai szolgáltatást. Az állami fenntartású nevelési-oktatási intézmény csak az oktatásért felelős miniszter által kijelölt intézménytől veheti igénybe a pedagógiai-szakmai szolgáltatásokat.

Az oktatásért felelős miniszter rendeletet ad ki a pedagógiai-szakmai szolgáltatás ellátásának részletes szabályairól. A miniszter által kijelölt háttérintézmény elkészít egy szakmai irányelvet, amelynek való megfelelés az előfeltétele annak, hogy a nem állami pedagógiai intézet megkapja az engedélyt a működéséhez. A szakmai irányelvet a miniszter hagyja jóvá, azonban rendeletben történő kiadásáról a köznevelésről szóló törvény nem intézkedik. Ily módon egy jogszabálynak nem minősülő szakmai irányelv alapján hoz a

kormányhivatal döntést abban a kérdésben, hogy a nem állami pedagógiai intézet működhet-e vagy sem.

A köznevelésről szóló törvény rendelkezései szerint 2012. december 31-éig a fenntartónak felül kell vizsgálnia az intézménye alapító okiratát, és meg kell küldenie az intézményi nyilvántartást vezető szervnek. A nem állami intézmények pedig 2013. április 30-áig új működési engedélyt kötelesek beszerezni.

#### *A tankönyv kiadás és terjesztés állami monopóliuma*

A gyakorlatban megszűnik a tankönyvpiac. A kötelező tantervek mellett a tantervhez rendelt tankönyvet kell alkalmazniuk az iskoláknak. Formálisan továbbra is fennáll annak lehetősége, hogy tankönyvvé nyilvánítsanak valamely könyvet. Az oktatásért felelős miniszter azonban arra kapott felhatalmazást, hogy nyilvános pályázatot hirdessen közismereti tankönyv megírására. Ez nem új dolog. Új viszont, hogy a pályázaton kiválasztott tankönyveknél nem kell lefolytatni a tankönyvvé nyilvánítási eljárást. A kiválasztott tankönyvet fel kell venni a tankönyvek hivatalos jegyzékére. Amennyiben a tankönyvek hivatalos jegyzékén szerepel olyan tankönyv, amelynek kiválasztására a miniszter által kiírt pályázat alapján kerül sor, az iskola a tankönyvrendelés során az adott tantárgynál csak ezt választhatja, illetve csak ezek közül a tankönyvek közül választhat. A pályázaton való elindulás nem kockázatmentes. A tankönyvvé nyilvánítási eljárásban kötelező elutasítani azt a tankönyvvé nyilvánítási kérelmet, amelyet olyan könyvvel kapcsolatosan nyújtottak be, amely részt vett az oktatásért felelős miniszter nyilvános pályázati eljárásán, azonban azt a miniszter nem támogatta. Nem lényegtelen annak ismerete, hogy a pályázati eljárás során hozott döntés nem minősül közigazgatási hatósági határozatnak, vagyis ellene nincs helye jogorvoslatnak. Állami monopóliummá válik a tankönyvforgalmazás is. A tankönyvek országos megrendelése, beszerzése és az iskoláknak történő eljuttatásának megszervezése, valamint a tankönyvek vételárának beszedése a jövőben a Könyvtárellátó kiemelten közhasznú nonprofit korlátolt társaságon keresztül valósul meg.

Ezek a változások a 2012. szeptember 1-jén induló tanévben már hatályba lépnek. Átmeneti szabályok nem találhatók az új rendelkezésekhez. Arra a kérdésre, hogy az iskolákban, az iskolai könyvtárakban meglévő tankönyveknek mi lesz a sorsa, illetőleg milyen módon lehet, kell megszüntetni a tankönyvforgalmazással, tankönyvbeszerzéssel kapcsolatosan a korábbi rendelkezések alapján megkötött szerződéseket, a törvényalkotó elfelejtett intézkedni.

#### *Az ellenőrzés feladatainak államosítása*

Az oktatásért felelős miniszter gondoskodik az országos mérési feladatok ellátásáról, annak keretei között a nevelési-oktatási intézményekben folyó pedagógiai tevékenység méréséről, értékeléséről, a tanulók fizikai állapotának és edzettségének vizsgálatáról. Az országos mérésre minden tanévben sor kerül. Az országos mérés keretében mérni kell a hatodik, nyolcadik és tizedik évfolyamon minden tanuló esetében az olvasási-szövegértési és a matematikai alapkészségeket. Az országos mérés, értékelés összesített és intézményekre bontott eredményét az oktatásért felelős miniszter által vezetett minisztérium honlapján közzé kell tenni. A mérés, értékelés során szerzett intézményi szintű adatokat további feldolgozhatóság céljából hozzáférhetővé kell tenni.

A köznevelésről szóló törvény megváltoztatta az országos mérés, értékelés szerepét. A közoktatásról szóló törvény rendelkezései alapján minden intézmény elkészítette az intézményi minőségirányítási programját. Ugyancsak minden önkormányzati intézményfenntartó kidolgozta saját minőségpolitikáját. Az országos mérés, értékelés eredményei alapján minden intézménynek össze kellett vetnie eredményeit az országos átlaggal. Amennyiben átlag alatti teljesítményt nyújtott, intézkedési tervet kellett készítenie a hiányosságok csökkentése, megszüntetése érdekében. Ha ez nem vezetett eredményre, a fenntartónak kellett intézkedési tervet kidolgoznia. A köznevelésről szóló törvény nem tartalmaz rendelkezéseket az intézményi és a fenntartói minőségpolitikára, így nem állapítható meg a korábbi országos mérések, értékelések alapján elkészített intézkedési tervek sorsa, és az sem, hogy mit kell tennie az intézményeknek a saját minőségbiztosítási „szervezetükkel” és programjukkal.

A köznevelésről szóló törvény alapján kiépül az országos pedagógiai-szakmai ellenőrzés rendszere, amely óralátogatás keretében győződik meg minden egyes pedagógus munkájának a színvonaláról.

#### *Az intézményvezetői megbízással összefüggő jogosítványok*

Az állami intézményfenntartó központ által fenntartott köznevelési intézmény vezetőjét az oktatásért felelős miniszter bízza meg öt évre. Az állami köznevelési intézmény vezetője megbízásának visszavonásáról a megbízási jogkör gyakorlója, vagyis a miniszter dönt. A többi intézményvezetői megbízás kiadásához be kell szerezni a miniszter egyetértését. Ez a rendelkezés lehetővé teszi, hogy minden, az állam által átvett intézmény vezetőjét lecseréljék. Miután a vezetői megbízás mérlegelésen alapuló döntés, a függőségi viszony kialakulása nem lehet kétséges.

#### *Az állami szolgáltatásba történő bekapcsolódás lehetősége*

Az oktatásért felelős miniszter jogosult arra, hogy köznevelési szerződést kössön a fenntartóval a köznevelésről szóló törvényben meghatározott állami közszolgáltatásokban való közreműködésre. A köznevelési szerződés köthető az iskolai, kollégiumi feladatokban való közreműködésre, továbbá a pedagógiai szakszolgálat, illetve a pedagógiai-szakmai szolgáltatások ellátására. Az óvodai feladatokban való közreműködésre a települési önkormányzat állapodhat meg a fenntartóval.

A szerződés megkötésénél a miniszter teljes szabadságot kapott. A köznevelésről szóló törvény, ellentétben a közoktatásról szóló törvénnyel, nem határozza meg azokat a feltételeket, amelyek fennállása esetén a miniszter nem mérlegelheti a köznevelési szerződés megkötését. A köznevelési szerződés alapján az intézmény részt vesz a kötelező felvételi feladatok ellátásában. Köznevelési szerződés megkötése esetén a köznevelési intézmény igénybe vételét olyan feltételek mellett kell biztosítani, mintha az állami fenntartásban lenne.

A köznevelésről szóló törvény nem tartalmaz rendelkezéseket arra vonatkozóan, hogy a közoktatásról szóló törvény alapján megkötött közoktatási megállapodásoknak mi a sorsa. Ebből következően nem állapítható meg a „jogutódlás” a kétféle elnevezésű, de tartalmában hasonló szerződés között. A miniszter szabadon mérlegelhet abban a kérdésben, hogy elegendő-e az előző miniszter által megkötött megállapodásban foglaltaknak. Miután a közoktatási szerződésekre a Polgári törvénykönyvnek a megbízásra vonatkozó rendelkezéseit kell

alkalmazni mindazokban a kérdésekben, amelyeket a közoktatásról szóló törvény nem szabályozott, a fenntartónak lehetősége van arra, hogy a bíróság igénybe vételével érvényesítse a közoktatásról szóló törvényből származó jogait.

### A központi hivatal

#### *A központi hivatal feladatai*

Az állami feladatok végrehajtásában közreműködik az oktatásért felelős miniszter köznevelési feladatkörében eljáró központi hivatala. A központi hivatalt a kormány jelöli ki rendeletében. Ezt a feladatot az Oktatási Hivatal látja el. Az Oktatási Hivatal jogállását, hatásköreit és feladatát a 3007/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet állapítja meg.

A köznevelésről szóló törvény az oktatásért felelős miniszter köznevelési feladatkörében eljáró központi hivatalát „hivatalként” rövidíti. Az Oktatási Hivatal közreműködik a szakképzés feladatainak végrehajtásában is. Az említett kormányrendelet jelentőségét növeli, hogy ebben szabályozták a fővárosi és megyei kormányhivatalok köznevelés terén gyakorolt hatásköreit. Ebből adódóan a kormányrendeletből lehet megállapítani a pontos feladatelhatárolást a két kormányhivatal között. Az állami döntések jogszerűsége akkor biztosítható, ha megtörténik a törvények módosításából eredő változások keresztülvétele a kormányrendeleten.

#### *Az intézményi nyilvántartás*

A hivatal jár el az állami intézményfenntartó központ által fenntartott intézmény alapításával, tevékenységének megváltoztatásával összefüggő bejelentések nyilvántartási ügyekben. Ez a nyilvántartás azt jelenti, hogy az állami intézményfenntartó központ fenntartásában lévő köznevelési intézményeket kiemelték a költségvetési szervek nyilvántartási rendszeréből, a kincstári törzskönyvi nyilvántartásból. Ennek a változásnak a valóságos indoka még nem állapítható meg az államháztartásról szóló törvény és végrehajtási rendeleteinek várható módosítása előtt. Mindenesetre nem zárható ki a költségvetési szervek körének átértékelése, a köznevelési intézmények költségvetési intézményi jogállásának megváltoztatása., megszüntetése. Ez a megoldás megnyitja az utat ahhoz, hogy a köznevelési intézményektől megvonják a jogi személyiséget, amelyet a Polgári törvénykönyv biztosít a költségvetési szerveknek.

#### *A pedagógus-továbbképzés*

A hivatal fontos szerepet lát el a pedagógus-továbbképzések területén, miután feladata a pedagógus-továbbképzések nyilvántartását és ellenőrzését. E feladatát az oktatásért felelős miniszter által kijelölt háttérintézménnyel közösen látja el. A pedagógus-továbbképzés szervezését a kormánynak kell rendeletben meghatároznia.

#### *Közreműködés a szakmai ellenőrzésekben*

A hivatal közreműködik a nevelési-oktatási intézményekben folyó pedagógiai munka országos, térségi, megyei, fővárosi szintű szakmai ellenőrzésében, értékeléséről. A szakmai ellenőrzés megszervezése egyébként az oktatásért felelős miniszter feladata.

#### *Az állami vizsgák szervezése*

A hivatal továbbra is ellátja „hagyományos feladatait” az állami vizsgák szervezése terén.

### A kormányhivatalok

#### *A megyei önkormányzati feladatok átvétele*

A köznevelés működésével kapcsolatos szervezési, engedélyezési feladatokat a köznevelési intézmény székhely szerint illetékes fővárosi, megyei kormányhivatalok látják el. A kormányhivatalok a köznevelés szervezésében és a szervezéssel összefüggő hatósági engedélyezési eljárásban 2012. január 1-jén kaptak szerepet akkor, amikor a megyei önkormányzatok ilyen irányú tevékenysége megszűnt. A kormányhivatalok ugyanebben az időpontban átvették a megyei önkormányzatok fenntartásában működő köznevelési intézmények fenntartói jogát. A köznevelésről szóló törvény módosítása változtatott ezen a helyzeten, mivel a megyei kormányhivatalok fenntartói szerepe 2013. január 1-jétől megszűnik, átveszi azt az országos intézményfenntartó központ. A kormányhivatalok engedélyező, ellenőrző szerepe továbbra is megmarad.

#### *A kormányhivatalok hatósági tevékenysége*

A kormányhivatalok hatósági tevékenysége eljárásjogi szempontból rendezett, mivel döntéseiket a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény előírásai alapján hozzák meg. A köznevelés terén a döntési jogkörök gyakorlásánál a bizonytalanságot az okozza, hogy nincsenek egyértelműen meghatározva azok a kritériumok, amelyek alapján a döntéseket meg kell hozni. Ezért minden a hatóság kegyén, jóindulatán múlik.

A fővárosi, megyei kormányhivatal veszi nyilvántartásba a nem állami, nem önkormányzati szervek által alapított köznevelési intézményeket. Ez a döntés meghatározó jelentőségű, mivel a köznevelési intézmény a nyilvántartásba vétellel jön létre. A kormányhivatal azonban megtagadhatja a nyilvántartásba vételt, amennyiben a köznevelési intézmény működése nincs összhangban a köznevelés-fejlesztési tervvel.

Ha a köznevelési intézményt nem az állami intézményfenntartó központ tartja fenn, működésének megkezdéséhez engedély szükséges. Ez a feladat szélesebb fenntartói kört érint, mint amelyre kiterjed a nyilvántartásba vételi kötelezettséggel összefüggő eljárás, mert érinti a települési önkormányzati óvodákat, és a más állami fenntartók intézményeit is. Az engedély kiadását a kormányhivatal megtagadhatja, ha a nevelési-oktatási intézmény működése nincs összhangban a köznevelés-fejlesztési tervben foglaltakkal.

A kormányhivatal elkészíti és vezeti az egyházi és más, nem állami fenntartású közoktatási intézmények jegyzékét.

### *A fenntartói tevékenység törvényességi ellenőrzése*

A kormányhivatal látja el az egyházi és más, nem állami köznevelési intézmény fenntartói tevékenységének törvényességi ellenőrzését. Ennek során azt vizsgálja, hogy a fenntartó az alapító okiratban és a működéshez szükséges engedélyben meghatározottak szerint működteti-e a nevelési-oktatási intézményt. A törvényességi ellenőrzés eredményeképpen a kormányhivatal megfelelő határidő biztosításával felhívja a köznevelési intézmény fenntartóját az általa megállapított törvénysértés megszüntetésére. Ha a fenntartó a megadott határidőn belül nem intézkedett, a kormányhivatal a köznevelési intézményt törli a nyilvántartásból. A nyilvántartásból való törlés a köznevelési intézmény megszüntetését jelenti. A közoktatásról szóló törvény rendelkezései alapján a nyilvántartásból való törlés joga a törvényességi ellenőrzés gyakorlóját, a fővárosi, megyei önkormányzat főjegyzőjét nem illette meg. A főjegyző a bíróságnál kezdeményezhette a törvénysértés tényének megállapítását, és a törlésre csak a jogerős bírósági határozat meghozatala után kerülhetett sor.

A kormányhivatal törvényességi ellenőrzési jogosultsága és a hozzá kapcsolódó, nyilvántartásból való törlés lehetősége kiszolgáltatott helyzetbe hozhatja a nem állami intézményfenntartókat. A közigazgatási hatósági eljárásban hozott jogerős döntés ugyanis végrehajtható. A végrehajtást csak a bíróság függesztheti fel. Arra is lehetőség van, hogy a hatóság, jelen esetben a kormányhivatal a döntését fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatónak nyilvánítsa.

A kormányhivatal látja el a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény rendelkezései alapján a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeleti eljárását.

### *A kormányhivatal egyéb feladatai*

A kormányhivatal „kettős szerepét” tükrözi, hogy részt vesz az állami vizsgák megszervezésében mint vizsgabizottságot működtető szerv, másrészt mint a miniszter jogkörében eljáró hivatal által szervezett vizsgabizottság döntése ellen benyújtott fellebbezés elbírálója.

A kormányhivatal részt vesz a tankötelezettség teljesítésével összefüggő döntések meghozatalában is.

### *A járási hivatalok*

2013. január 1-jétől a fővárosi, megyei kormányhivatalok egyes hatásköreit a fővárosi és megyei kormányhivatal járási hivatala fogja ellátni. A járási hivatal gondoskodik a tankötelesek nyilvántartásáról, a tanköteles tanuló igazolatlan mulasztásával összefüggő hatósági eljárás lefolytatásáról. A járási hivatalok tehát átveszik a jegyzőktől a tankötelezettség teljesítésével, nyilvántartásával összefüggő feladatokat.

### Az állami intézményfenntartó központ

#### *Az állami intézményfenntartó központ létrehozása*

Az állami intézményfenntartó központ létrehozásáról a kormány a 202/2012. (VII. 27.) Korm. rendeletben intézkedett. A kormány ezzel a rendeletével létrehozta a Klebelsberg Intézményfenntartó Központot. Az intézményfenntartó központ kapott felhatalmazást arra, hogy gyakorolja az állami fenntartású köznevelési intézményekkel összefüggő fenntartói jogokat, és ellássa az e feladatokkal összefüggő kötelezettségeket. A kormányrendelet az intézményfenntartó központ elnökét jogosítja fel, illetve kötelezi a köznevelésről szóló törvényben meghatározott fenntartói feladatok ellátására. Az államháztartásról szóló törvény végrehajtási rendelete alapján az intézményfenntartó központ nem rendelkezik a költségvetési szerv alapításának, irányításának, átalakításának, megszüntetésének jogával. Lehetséges megoldás az említett jogszabályok módosítása, vagy az érintett körbe tartozó intézmények megszüntetése, az intézményfenntartó központba történő teljes beépítése, és ily módon teljes kivétele az államháztartás rendszeréből

#### *Az intézményfenntartó központ felépítése*

Az intézményfenntartó központ központi szervekből és területi szervekből áll. Az intézményfenntartó központ területi szervei a tankerület és a megyeközpontú tankerület. A tankerület illetékességi területe azonos a járás illetékességi területével. A megyeközpontú tankerület a megye székhelyén működő tankerület, amelynek illetékességi területe kiterjed a megyére.

A járási illetékességű tankerület az általános iskolák, az alapfokú művészeti iskolák és a gimnáziumok fenntartásával kapcsolatosan látja el az intézményfenntartó központ szervezeti és működési szabályzatában meghatározott egyes fenntartói feladatokat. Jelenleg tehát nem lehet tudni, hogy ténylegesen milyen feladatmegosztás fog érvényesülni az intézményfenntartó központon belül.

A megyeközpontú tankerület ellátja a járási illetékességű tankerület feladatai, valamint a szakképző iskolai, a kollégiumi, a pedagógiai szakszolgálati feladatokkal, és a pedagógiai-szakmai szolgáltatásokkal összefüggő, az intézményfenntartó központ szervezeti és működési szabályzatban meghatározott egyes fenntartói feladatokat. Ez a megfogalmazás azért aggályos, mivel a szervezeti és működési szabályzat kiadása előtt lényegében nem lehet tudni, hogy a fenntartással összefüggő egyes feladatokat valójában ki, hol látja el. Végülis, hogy az elnök milyen jogosítványokat ad át a tankerület és a megyeközpontú tankerület vezetésére megbízott igazgatóknak, arról a szervezeti és működési szabályzat fog intézkedni.

#### *Az állami akarat közvetítője*

Az intézményfenntartó központ elnöke lényegében korlátlan és határtalan beleszólási, intézkedési jogot kapott a köznevelési intézmények életébe. Jogosítványai ugyanis nemcsak arra terjednek ki, hogy ellássa a köznevelésről szóló törvényben meghatározott fenntartói feladatokat, hanem arra is, hogy érvényesítse a köznevelési intézmények tevékenységében a közfeladatok ellátására vonatkozó követelményeket. Miután ilyen követelmény jogszabályi megfogalmazása nem létezik, az elnök olyan intézkedést, utasítást vonhat be ebbe a körbe, amelyet jónak tart, illetve, amelyre utasítást kap a miniszterétől.

#### *A fenntartói feladatok*

A fenntartó dönt a köznevelési intézmény létesítéséről, gazdálkodási jogköréről, átszervezéséről, megszüntetéséről, tevékenységi körének módosításáról. Az intézményfenntartó központ lényegében teljes szabad kezet kaphat az államháztartásról szóló törvény módosításával annak eldöntéséhez, hogy a 2013. január 1-jén állami fenntartásba kerülő köznevelési intézményeket milyen módon, milyen szervezeti formában működteti tovább. A települési önkormányzatok ebben az időpontban még nem lehetnek működtetők. Megfelelő törvényi felhatalmazás birtokában az intézményfenntartó központ dönthet az összevonásról, az intézmények szétszedéséről, és természetesen az intézmények megszüntetéséről is. A döntései meghozatalához az oktatásért felelős miniszter által jóváhagyott köznevelési intézményfejlesztési terv szolgálhat alapul.

Az intézményfenntartó központ dönt arról, hogy mi legyen a többcélú intézmények sorsa. Döntenie kell a helyi önkormányzatok által vállalt, a közoktatásról szóló törvény alapján többletfeladatnak minősülő tevékenységek továbbviteléről vagy megszüntetéséről. Ezek közé tartozik a két tanítási nyelvű oktatás, a nyelvi előkészítő évfolyam, az emelt szintű (tagozatos) oktatás megszervezése, a szakkör, önképzőkör, énekkar működtetése. A művészeti alapiskolák léte, nem léte pedig teljes egészében fenntartói mérlegelés kérdése.

A fenntartó jogosult arra, hogy meghatározza a köznevelési intézmény költségvetését, a kérhető térítési díj és tandíj megállapításának szabályait, a szociális alapon adható kedvezmények feltételeit. Arra való tekintettel azonban, hogy az intézményfenntartó központhoz tartozó köznevelési intézményeknek nem lesz elkülönített költségvetése, a fenntartói joggyakorlás keretei között lehet, kell gondoskodni az egyes „szervezeti egységek” részére szükséges összegek megállapításáról, meghatározásáról. Értelemszerűen ez a megoldás tág lehetőséget biztosít ahhoz, hogy a fenntartói jogot gyakorló elnök előnyben részesítsen olyan intézményeket, amelyek részt vesznek például az államnak fontos tehetséggondozásban. Nyilván ebben az esetben a többi kevésbé fontos intézménytől kell elvonni a szükséges fedezetet.

A fenntartó határozza meg az adott tanítási évben indítható iskolai osztályok, kollégiumi csoportok számát. Ehhez kapcsolódóan jóváhagyja az iskola tantárgyfelosztását.

### *A fenntartói jogok foglalkoztatási kihatása*

Ezek a fenntartói döntések alapvetően határozzák meg az adott iskolában, kollégiumban foglalkoztatható pedagógusok létszámát. A rendelkezésre álló joganyagból nem állapítható meg, hogy a fenntartó e döntését milyen paraméterek alkalmazásával határozza meg. A köznevelésről szóló törvénynek e fenntartói döntést befolyásoló paraméterei az osztály, csoport létszámot, a tanítási időt és a pedagógus tanítással töltött munkaidejének megállapítására vonatkozó rendelkezései. Ezek 2013. szeptember 1-jén hatályba lépő rendelkezések. Addig az időpontig a közoktatásról szóló törvény előírásait kell alkalmazni. Korántsem mindegy azonban, hogy az osztálylétszámok, kollégiumi csoportok meghatározásánál a minimális tanulói létszámmal, az átlag tanulói létszámmal vagy a maximális létszámmal számol-e a fenntartó. Azt sem lehet tudni, hogy hány tanítási óra alapul vételével határozzák meg a pedagógus létszámot, hiszen a köznevelésről szóló törvény életpálya-modell meghatározására vonatkozó rendelkezései alapján heti huszonkét órától heti harminckettől óráig lehet kötelezni a pedagógust arra, hogy tanítási órákat, egyéb foglalkozásokat, tanulói felügyeletet lásson el.



## A helyi önkormányzatok és a köznevelés

### A települési önkormányzatok részvétele a köznevelés megszervezésében

#### *A fővárosi és a megyei önkormányzatok*

A fővárosi és a megyei önkormányzatok nem kapnak szerepet a köznevelés feladatainak megszervezésében, összehangolásában. A települési önkormányzatok – községi, városi, járasszékhelyi városi, megyei jogú városi és fővárosi kerületi önkormányzatok – mint fenntartók az óvodai nevelés megszervezésében vesznek részt. A köznevelésről szóló törvény rendelkezései szerint az óvodai nevelésről a települési önkormányzat intézmény alapítása és fenntartása útján, vagy köznevelési szerződés révén gondoskodik.

#### *A működtetési feladatok*

Az óvodák kivételével a települési önkormányzatok úgynevezett működtetési feladatot kaptak, a köznevelésről szóló törvény módosításával. Ez a működtetési feladat nem terjed ki a szakképzésről szóló törvényben meghatározott szakképző iskolákra. A szakképzésről szóló törvény rendelkezései szerint ugyanis a szakképző iskola állami fenntartója – meghatározott kivétellel – a szakképzési feladatokat egyetlen szakképző iskola fenntartásával látja el. Lényegében a szakiskolák és a szakközépiskolák tekintetében az intézményfenntartó központ látja el a fenntartói irányítással összefüggő valamennyi feladatot. Ez a feladatmegosztás azt jelenti, hogy amennyiben a többcélú intézmény keretei között szakközépiskolai, szakiskolai feladatokat is ellátnak, akkor e feladatok tekintetében nem érvényesülhet a feladatmegosztás az intézményfenntartó központ és a települési önkormányzat között.

Abban az esetben, ha a lakosságszám a háromezer főt meghaladja, a települési önkormányzatnak kell gondoskodnia az illetékességi területén lévő összes, a tulajdonában álló és az intézményfenntartó központ által fenntartott köznevelési intézmény feladatainak ellátását szolgáló ingó és ingatlanvagyon működtetéséről. A települési önkormányzatnak a saját forrásai terhére kell biztosítania a köznevelési feladatok ellátásához szükséges tárgyi feltételeket, továbbá az ingó és ingatlan vagyon működtetésével összefüggő személyi feltételeket. A működtetőnek lényegében minden olyan intézkedés a feladatkörébe tartozik, amely a rendeltetésszerű használattal összefügg. E körbe tartozik az ingatlan rendeltetésének megfelelő, a hatályos köznevelési, tűzvédelmi, munkavédelmi és egészségügyi előírások szerint történő működtetése, karbantartása. Nem tartoznak a működtető feladatkörébe az állammegóvácson túl jelentkező rekonstrukciós feladatok, fejlesztések, amelyekhez az állam támogatást nyújthat. A taneszközök beszerzését az állam finanszírozza.

A háromezer főt meg nem haladó lakosságszámú település önkormányzata vállalhatja, hogy az illetékességi területén lévő, saját tulajdonában álló, az intézményfenntartó központ által fenntartott köznevelési intézmények feladatainak ellátását szolgáló ingó és ingatlanvagyon működtetéséről gondoskodik. Ez a lehetőség nem illeti meg a települési önkormányzatot abban az esetben, ha az adott ingatlan vagyonban szakközépiskolai vagy szakiskolai feladatot látnak el.

A működtető az általa működtetett intézménybe járó tanulók lakóhelye szerinti önkormányzattól a működtetéshez hozzájárulást igényelhet. Hogy ezt milyen módon kell

megállapítani, illetve igényelni, arra vonatkozóan a köznevelésről szóló törvény nem tartalmaz rendelkezéseket.

A települési önkormányzat az állami intézményfenntartóval megállapodást köt a működtetési feladatok ellátására. A megállapodás tartalmára vonatkozóan a köznevelésről szóló törvény nem tartalmaz rendelkezést.

#### *Mentesülés a működtetés kötelezettsége alól*

A háromezer főt meghaladó lakosságszámú település kérheti, hogy mentesüljön a működtetés feladatai alól. E kérelemmel egyidejűleg azonban igazolnia kell a gazdasági és jövedelemtermelő képességének hiányát. A kérelem elbírálásához a települési önkormányzatnak adatokat kell szolgáltatnia az érintett köznevelési intézményről, továbbá a működtetéshez rendelkezésre álló bevételeiről. Amennyiben az adatszolgáltatás nem támasztja alá a működtetési képességének hiányát, az állam a települési önkormányzatot hozzájárulás megfizetésére kötelezheti. A települési önkormányzat a hozzájárulás összegének ismeretében annak közlésétől számított nyolc napon belül visszavonhatja a működtetési kötelezettség alóli mentesülés iránti kérelmét.

#### *A szabályozásra váró kérdések*

A kormánynak rendeletben kell megállapítania azokat a feltételeket, amelyek fennállása esetén mentesülni lehet a működtetési kötelezettség alól, továbbá azokat a feltételeket, amelyek fennállása esetén vállalni lehet a működtetésben való közreműködést.

### **A köznevelési intézmények helyzete**

#### Az új típusú jogi személyiség

#### *A köznevelési intézménnyé alakulás*

2012. IX. 1-jén hatályba lép a köznevelésről szóló törvény rendelkezéseinek közel kilencven százaléka, s egyidejűleg hatályát veszti a közoktatásról szóló törvény közel kilencven százaléka. A köznevelési intézmények felépítése, szerkezete, esetleg megnevezése is megváltozott. Mitől válik a közoktatási intézmény köznevelési intézménnyé? Erről ugyanis a köznevelési törvény nem rendelkezik. Megmaradnak-e a foglalkoztatási jogviszonyok, a tanulói jogviszonyok, be lehet-e fejezni a megkezdett tanulmányokat? Erről sem rendelkezik a köznevelésről szóló törvény. 2012. szeptember elsején kinyit minden átváltozott intézmény, de sorsa valójában teljesen rendezetlen. Ez a helyzet ad lehetőséget arra, hogy jövőjükről bármilyen megoldás születhessen. Az biztos, hogy az új rendszer megmaradó, ellátó szervezetei arra kapnak csak jogosultságot, hogy gondolkodás nélkül végrehajtsák az állami akaratot. Ennek a szervezetnek a létrehozásához szükséges legfontosabb döntések már megszülettek.

#### *A gazdálkodási jog megvonása*

A köznevelésről szóló törvény módosítása alapvetően változtatta meg a köznevelési intézmények jogi helyzetét. Egyrésztől tovább szűkítette az intézményi döntési jogköröket, másrésztől megosztotta a fenntartói feladatok ellátását, végrehajtását. Mindkét megoldás növeli az intézmények működésének bizonytalanságát, és jelzi, hogy további törvénymódosítások várhatók ebben az évben. A 2013. január 1-jén hatályba lépő rendelkezések alapján az állami intézményfenntartó központ által fenntartott köznevelési intézmény nem rendelkezik a fenntartójától elkülönült önálló költségvetéssel. Ez a látszólag „csupán” a gazdálkodási jogosítványokat érintő kérdés feltehetően annak a további kormányzati döntésnek az előkészítését jelenti, amely alapján az állami intézményfenntartó központ által fenntartott intézményeket kiemelik a költségvetési szervek köréből. Ez a várható intézkedés kiolvasható a köznevelési törvény ugyancsak 2013. január 1-jén hatályba lépő másik módosításából, amely szerint az intézményfenntartó központ által fenntartott intézményeket a jövőben nem a Magyar Államkincstárnál vezetett törzskönyvi nyilvántartásban fogják bejegyezni, hanem a miniszter köznevelési feladatkörben eljáró központi hivatalánál, azaz az Oktatási Hivatalnál. Ennek a megoldásnak pedig csak akkor van értelme, ha ezek a köznevelési intézmények másmilyen „státusszal” rendelkeznek, mint általában a költségvetési szervek. Hogy ez a valóságos célkitűzés, az egyértelmű, hiszen az az intézmény, amely nem rendelkezik önálló költségvetéssel, nem hozhat meg olyan döntéseket, amelyekhez kapcsolódnia kell költségvetési kötelezettségvállalásnak.

#### *A bér gazdálkodás jogának a megvonása*

Az intézményfenntartó központhoz tartozó köznevelési intézmények nem rendelkeznek bér gazdálkodási jogkörrel, illetőleg nem vállalhatnak semmilyen gazdasági kihatású kötelezettséget, nem írhatnak alá semmilyen megállapodást. Az intézményi döntések korlátozása kiterjed a bér gazdálkodás jogára is. Az intézményvezetőnek feltehetően nem lesz módja és lehetősége arra, hogy közalkalmazotti kinevezéseket írjon alá, vagy bármilyen pénzügyi kihatású munkáltatói jogot gyakoroljon. A köznevelési törvény módosítására elkészített törvényjavaslatot nem a kormány, hanem két képviselő nyújtotta be. Az azonban egyértelmű, hogy kormányzati támogatással, hiszen az oktatásért felelős államtitkár nyújtott be hozzá zárószavazás előtti módosító indítványokat. Ez azért nagyon lényeges kérdés, mivel az említett intézkedésekről rendelkező törvényszakasz indokolása rávilágít arra, miért nem „szükséges” az intézményfenntartó központhoz tartozó köznevelési intézményeknek a fenntartótól elkülönült, önálló költségvetés. Az indokolás a következőket mondja: „Az állami köznevelési közfeladat-ellátás keretében a köznevelési intézmények fenntartása önállóan működő és gazdálkodó, vagy akárcsak önállóan működő, költségvetési szerv formájában nem költséghatékony, a települési önkormányzatoktól átvételre kerülő intézmények volumenét, illetve a finanszírozási rendszer teljes átalakítását tekintetbe véve. Amennyiben az állami intézményfenntartó központ csupán a pedagógusok és a nevelő-oktató munkát segítők bérét és járulékait finanszírozza, mert a többi dologi költség finanszírozását a települési önkormányzat, mint működtető vállalja, szükségtelen az önálló költségvetési szervek státusz a köznevelési intézmények tekintetében. A köznevelési intézmény jogi személyiségét azonban mindenképpen fenn kell tartani, enélkül ugyanis jogok és kötelezettségek alanya nem lehet. Az állami intézményfenntartó központ fenntartásba kerülő köznevelési intézmények tehát ... az állami intézményfenntartó központ költségvetési szervek belüli szervezeti egységként önálló, kizárólag az oktatási hivatal által nyilvántartásba vett sajátos ... jogi személyiségek

maradnak, amely cél eléréséhez az államháztartásról szóló 2011. évi CXLV. törvény módosítása szükséges...

*Ami még nem ismert....*

A köznevelési intézmények úgy kezdik meg az új tanítási évet, hogy lényegében nem ismeri azokat az új rendelkezéseket, amelyek alapján át kéne alakítani az intézmény szerkezetét. Egyedül az óvodák és a kollégiumok azok, amelyek többé-kevésbé megfelelnek a köznevelésről szóló törvény előírásainak. A köznevelésről szóló törvény nem rendelkezik egyáltalán a pedagógiai szakszolgálat intézményeiről és a pedagógiai-szakmai szolgáltatást ellátó intézményekről. Hogy e feladatok ellátásában milyen típusú intézmény és milyen szerkezeti felépítésben vehet részt, arról miniszteri rendeletben kell intézkedni.

Az iskolák évfolyamainak számozása megváltozik, hiszen a köznevelésről szóló törvény nem ismeri a középiskolai 13. évfolyamot. A nyelvi előkészítő évfolyamokról rendelkezik, de ezeknek az iskolaszervezetben való elhelyezése, jelölése a végrehajtási rendeletekben meghatározottak szerint fog megtörténni.

A közoktatás intézményei számos szerkezeti kérdésben saját maguk dönthettek a szervezeti és működési szabályzataikban. A köznevelésről szóló törvény a közoktatásról szóló törvénytől eltérően határozza meg a szülői szervezetek, iskolai diákönkormányzatok rendszerét, az iskolaszék működését, és lehetővé teszi az intézményi tanács létesítését. Mindezekre tekintettel minden intézményvezetőnek, ha megkezdí a felkészülést a 2012 szeptemberében induló tanítási évre, át kell tekintenie az intézményi alapító okiratot, az intézményi szabályzatokat, elő kell készülnie az új követelményrendszer bevezetésére. Ehhez ismernie kell a köznevelésről szóló törvényt az eddig megjelent kormányrendeletekkel, és meg kell majd ismernie a megjelenő miniszteri rendeleteket.

## **A költségvetés és a köznevelés rendszere**

### Az állami teljesítőképesség határai

A köznevelés rendszerének sorsát, a foglalkoztatható pedagóguslétszám alakulását az dönti el, hogy a költségvetés milyen összeget tud előteremteni erre a célra. Megfordítva a gondolatot, a köznevelés rendszere intézményi felépítésének terjedelmét a költségvetési források fogják meghatározni. Addig, ameddig az intézményt fenntartó helyi önkormányzatok felelősséggel tartoztak az intézményeikért, addig, ameddig a helyi önkormányzatok magukénak érezték az iskolát, a pedagógusokat, áldozatot hoztak annak érdekében, hogy minél jobb működési feltételeket biztosítsanak. Az intézményfenntartó központ nem tartozik felelősséggel csak a Kormánynak és nem érdekelt abban, hogy minél több szolgáltatást nyújtson az iskolája.

Az állam lényegében magára marad a tervezésnél, szervezésnél. A megyei fenntartásba vett intézményeknél és a szakképzés intézményeinél arra sem számíthat, hogy a települési önkormányzatok besegítenek a fenntartói feladatok ellátásába, mint működtetők.

Az államhoz átkerülő köznevelési intézmények mai szinten, intézményszámon és pedagógus létszámon történő hosszú távú finanszírozásához szükséges fedezet „nem látszik” a Parlament előtt lévő, elfogadásra váró 2013. évi költségvetési törvényjavaslatban. Az oktatásért felelős minisztérium költségvetésében meg lehet találni a mai mértékkel számolt

közalkalmazotti illetmények kifizetéséhez szükséges fedezetet. Nincs fedezet – mintegy százmilliárd forint kellene – a pedagógus életpálya szeptemberi bevezetéséhez. 2014-ben ennek négyszeresét kell előteremteni. A működtetés költségeit a települési önkormányzatoknak kell előteremteniük saját forrásaikból. Minél több önkormányzat marad ki ebből a feladatból, annál több hárul az államra. Ennek forrása előteremthető az önkormányzatoktól történő forrásátcsoportosítással. A gond az, hogy a működtetői feladatokat forrás hiány esetén lehet lemondani. Szükség lehet ezért arra, hogy a közüzemi számlák kifizetéséhez további ötven-száz milliárdot teremtsen elő az állam.

### A finanszírozás új rendje

A köznevelés rendszerének működéséhez szükséges fedezetet az állami költségvetés és a fenntartó, a működtető hozzájárulása biztosítja, amelyet a tanuló által igénybe vett szolgáltatás díja, és a köznevelési intézmény más saját bevétele egészíthet ki. A fenntartó, a működtető biztosítja az általa engedélyezett többletszolgáltatások, többletlétszámok fedezetét. A 2013. IX. 1-jén hatályba lépő rendelkezések szerint a költségvetési hozzájárulás összege fedezi a nevelési-oktatási intézmény és a pedagógiai szakszolgálat ellátásához szükséges pedagógusok és a nevelő-oktató munkát közvetlenül segítő alkalmazottak illetményét, munkabéret és ezek járulékait.

Jól láthatóan az intézményfenntartó központ fenntartásában lévő intézmény esetében az állam, mint fenntartó nem vállalja az intézmény működéséhez szükséges teljes költségvetési fedezet előteremtését. Ezért abban érdekelt, hogy a lehető legkevesebb többletszolgáltatást „rendeljen meg” az állami fenntartásban lévő iskolától, más intézménytől. Érdekelt abban is, hogy a lehető legszigorúbb számítási alappal határozza meg azt a létszámot, amely tekintetében ki kell fizetnie az illetményt és járulékait. Az intézményeknek nem lesz kötelezettségvállalási joguk, így kérdéses, hogy milyen saját bevételre tehetnek szert.

A települési önkormányzatok elvesztik érdekeltységüket a szakmai döntések meghozatalában. Költségvetési helyzetük nem ismert, így az sem, hogy milyen többletszolgáltatásokat tudnak, akarnak megrendelni.

### **Záró gondolatok**

#### A vesztesek köre

##### *A pedagógusok*

Ez idáig kevés szó esett e pedagógusokról. Ennek indoka, hogy elsősorban az intézményrendszer átalakítási folyamatának bemutatása volt a cél. Nyilvánvaló azonban, hogy olyan köznevelés rendszer kialakítása, amely a hatalom igényeit maximálisan kiszolgálja, amely a hivatalos ideológiát kritika nélkül közvetíti csak akkor lehetséges, ha nem csak az intézményi közösségeket fosztják meg az önálló gondolkodás lehetőségétől, hanem a pedagógusokat is kiszolgáltatott helyzetbe hozzák.

Ez lényegében megtörtént. Az intézményrendszer átalakításának tisztázatlan kérdései, az államosítással együtt járó intézménybezárások, összevonások lehetősége, a pedagógus életpálya nyújtotta munkateher növelés lehetősége hosszú ideje előrevetítik a munkahely

elvesztésének rémét. Az életpálya modellből ismert, hogy a ma foglalkoztatott pedagógusoknak is részt kell venniük egy állami minősítő folyamaton, amelynek követelményei nem ismertek, s amelynek sikertelensége esetén az érintett nem foglalkoztatható tovább. A Széll Kálmán tervben megjelent a Nemzeti Pedagógus Kar létrehozásának szándéka, és ehhez kapcsolódóan az állam munkáltatói jogának kiterjesztése, minden az intézményfenntartó központ által fenntartott köznevelési intézményben foglalkoztatott pedagógusra. Az átalakítás vesztesei a pedagógusok. Feltehetően a "megmaradóknak" előteremtik az életpálya modellben megígért illetményemelést. Cserében nem kér sokat a hatalom csak a feltétlen lojalitást, lemondást az önálló gondolkodásról.

### *A szülők és gyermekeik*

A szülők és gyermekeik helyzete is külön elemzést igényel. Nem kétséges azonban, hogy az átalakításnak vesztesei mindazok, akik az új oktatáspolitikai érvényesülése alapján tizenhat éves korukban kiesnek az iskolarendszerekből, illetve nem juthatnak el az érettségig, nem kerülhetnek be a felsőoktatásba. A tizenhat éves korig tartó tankötelezettség, az érettségit biztosító iskolák számának és befogadóképességének meghirdetett csökkentése, a szakiskolai képzésben az általános műveltség átadásához rendelkezésre álló idő minimalizálása, a középiskolai felvételi eljárás szigorítása, az államilag finanszírozott helyek csökkentése a felsőoktatásban, a másik kormányzati célkitűzés megvalósítását szolgálja: csak az jusson hozzá megfelelő tudáshoz, csak az jusson diplomához, aki támogatja a ma hatalmon lévőket.

### *Mit veszít az ország?*

Az oktatási rendszer szétverésével párhuzamosan folyik az önkormányzati rendszer felszámolása. Az ország elveszíti az önkormányzatiságban rejlő mozgató erőt, annak esélyét, hogy a településeken élők magukénak érezzék a közügyek megoldását.

Megszűnik a tanítás szabadsága, az intézménylétesítés szabadsága, a sokszínű intézményrendszer, a művészeti oktatás virágzása. Megszűnnek az alternatív iskolák, az egyedi tantervek.

Megszűnik annak lehetősége, hogy csökkenjen az iskolázatlan, a munkaerőpiacon esélytelenek száma. Ezáltal csökken annak lehetősége is, hogy az ország vonzóvá váljon a befektetők számára.

Mit veszít az ország? Csak a jövőjét!

Szüdi János