

A magyarországi közoktatási centralizáció indokai, céljai, elvárt hatásai és tényleges következményei

Záró beszámoló

Háttér

2013-ban az iskolák irányítása és finanszírozása Magyarországon az önkormányzatoktól - egy jóval általánosabb hazai centralizációs trendbe (Kornai, 2015, Rosta, 2014) illeszkedően - átkerült egy központi állami ügynökséghez (KLIK, később Klebelsberg Központ). Ez nyilvánvalóan jelentős elmozdulás volt a kormányzati ellenőrzés növelése, a központi költségvetési támogatásokra épülő finanszírozás és a központosított szolgáltatásnyújtás felé. Az új tanügyigazgatási rendszer szervezeti modellje rendkívül centralizált, és ezért már-már működésképtelen volt: egyetlen központból (KLIK) kézi vezérléssel kellett volna ebben a rendszerben irányítani 198 tankerület munkáját. Bár a megyeközponti tankerületeknek volt némi rálátásuk a megye többi tankerületének munkájára és az ott jelentkező problémákra, szerepük valójában csak annyi volt, hogy a működési problémákat, melyek megoldására a döntési jogkörök túlzott központosítása miatt helyben nem volt lehetőségük, felfelé továbbíthatták a KLIK-nek.

Már viszonylag hamar, a reform első éve után kiderült, hogy ez a túlcentralizált irányítási rendszer nem hatékony, a döntéseket még apró-cseprő ügyekben is a központban lehet csak meghozni, és ezek így túl hosszú időt igényelnek. A minisztériumban ennek hatására már 2014-ben kidolgoztak bizonyos elképzeléseket a túlcentralizált irányítási rendszer átalakítására: először egy több szintű piramis-szerű szerkezetben és a középső szint megerősítésében látták a megoldást, amihez a megyeközponti tankerületek szerepének és jogosítványainak, hatáskörének jelentős növelésén keresztül vezethetett volna az út. Végül azonban nem ezt a megoldást választották.

2016-ban megszületett a döntés a KLIK szervezeti struktúrájának radikális átalakításáról, ami 2017 elején lépett életbe. A tankerületek számát összevonásokkal jelentősen csökkentették (198-ról először 58-ra, majd idővel 60-ra) és a helyi intézményekre vonatkozó döntéseket decentralizálták, a jelentősen megnövekedett jogkörű és autonómiájú tankerületi igazgatókra bízta, akiknek munkáját az átalakított Klebelsberg Központ fogta össze, koordinálta és irányította. A KLIK helyett a tankerületek lettek a hozzájuk tartozó intézmények dolgozóinak, így a tanároknak is a munkáltatói. Emellett a tankerületek önálló költségvetéshez jutottak, és viszonylag autonóm módon dönthettek az intézmények finanszírozásáról.

Bár ez a szervezeti átalakítás bizonyos szempontból a 2013-as centralizáció bukásaként, jelentős decentralizációként is értelmezhető (jóllehet az új, nagyobb tankerületek dekoncentrált kormányzati szervként, nem pedig valóban autonóm, önálló szervezetként működnek), a kormánynak sikerült ezt az átalakítást anélkül meglépnie, hogy a nagy nyilvánosság előtt beismerte volna a kezdeti reform kidolgozatlanságát, súlyos hibáit. A reform második fázisának további sajátosságait részletesen bemutatja Hermann és Semjén, 2021.

Nem várt nehézségek, akadályok a kutatási projekt megvalósítása során

A projekt során eredeti elképzelésünk szerint az oktatáspolitikában és az oktatásirányításban dolgozókkal készített strukturált kutatási interjúk segítségével szeretnénk volna képet kapni a centralizáció céljairól és eredményeiről, illetve a megvalósítás során tapasztalt nehézségekről, problémákról. Azért is tételezhettük fel azt, hogy ez lehetséges lesz, mert a kutatási projekt

előzményeként, tehát még a jelenlegi projekt megkezdése előtt az OH megrendelésére viszonylag széles körben interjúztunk oktatáspolitikusokkal, illetve az oktatásirányítás viszonylag magas szintjén fontos beosztásban dolgozó kormányhivatalnokokkal a közoktatás-irányítását és finanszírozását erőteljesen központosító reform indításkainak és várt hatásainak megismerése érdekében.¹ Ezek a korábbi interjúk a jelen kutatás szempontjából is fontos információforrásnak bizonyultak, másodelemzésük segítette, hogy eredeti céljainkat is meg tudjuk bizonyos mértékig valósítani.

A korábbi interjúk sikerének fényében meglepetésként ért mindket, hogy 2017-től kezdve folyamatosan azt tapasztaljuk, hogy az oktatásirányításban dolgozók általában elzárkóztak a kutatási interjúktól, ismételt írásbeli megkereséseinkre általában nem is válaszoltak, illetve a Klebelsberg Központ vezetője nemcsak az én emailjeimre, de a Kutatóközpont főigazgatója által aláírt levélre sem válaszolt.² A megkeresett tankerületi vezetők közül egyedül dr. Pálos Annamária volt hajlandó ebben a körben egy újabb interjúra, a többiek nem is válaszoltak.

Ezek után teljesen át kellett dolgoznunk interjúkészítési stratégiánkat: egyfelől korábbi ismert oktatáspolitikusokkal tudtunk interjúzni (egy kormánypárti volt miniszterrel és egy egy kormánypárti, illetve ellenzéki volt államtitkárral)³, valamint a Nemzeti Pedagóguskar vezetőjével⁴, másfelől pedig jelenlegi és volt pedagógus-szakszervezeti vezetőkkel⁵, oktatásban érintett civil szervezetek (Civil Közoktatási Platform, Európai Szülők Magyarországi Egyesülete) vezetőivel⁶, a Tanítanék mozgalom több (jelenlegi és volt) vezetőjével⁷, illetve ismert független oktatáskutatókkal, szakértőkkel⁸, oktatásüggyel foglalkozó újságíróval⁹. Emellett személyes kapcsolatok segítségével néhány olyan iskolaigazgatóval is interjúztunk, akik a Klebelsberg Központ engedélye nélkül is vállalkozni mertek egy kutatási interjúra.¹⁰ Természetesen minden interjúalanyunknak megígértük, hogy mondandójukra nevük említése nélkül hivatkozunk csak majd.

A kiinduló adatbázis összeállítását és egyes számításokat a projekt első évére hoztuk előre, hogy egy fontos nemzetközi konferencián (Kornai90) prezentálhassuk kutatásunk kezdeti eredményeit (lásd <http://www.kornai90.hu/paper-repository/>). Ezen kívül ezeket az eredményeket egy, a Wesley János Főiskola által szervezett oktatásszociológiai konferencián (Tisztelgő konferencia Lukács Péter hetvenedik születésnapjára, 2018. április https://archive.org/details/Lukacs_Peter_70) is módunk nyílt előadni.

Mivel kevés idő állt rendelkezésünkre a Kornai90 konferenciáig, azon csak viszonylag egyszerűbb egyenlőtelenségi mérőszámokkal és alapvetően elíró statisztikákra épülő ábrákkal mutattuk be az egy

¹ Interjúalanyaink ebben a „nulladik” körben (2014 vége felé) az alábbiak voltak: Hoffmann Rózsa, Pölöskei Gáborné, Sipos Imre (oktatáspolitikusok), Hanesz József (KLIK elnök), Halász József, Berczellyné Nagy Marianna, Simon Tibor, dr. Pálos Annamária, Pánczél János (megyeközponti illetve járási tankerületi vezetők). A velük készített interjúk során általában érezhetően őszintén számoltak be a célokról, eredményekről és az általuk érzékelt kezdeti problémákról egyaránt.

² Amikor személyes kapcsolatok segítségével megszereztem a közvetlen számát, először azt mondta, a minisztertől kell engedélyt kérnie minden interjúhoz, később pedig kabinetfőnökéhez irányított, aki - bár többször is azt mondta, visszahív majd, és tájékoztat, sor kerülhet-e az interjúra – sajnos soha nem hívott vissza.

³ Pokorni Zoltán, Környei László, Szüdi János.

⁴ Horváth Péter.

⁵ Galló Istvánné, Szabó Zsuzsa (PSZ), Szűcs Tamás (PDSZ).

⁶ Ercse Kriszta, Salamon Eszter.

⁷ Törley Katalin, Pukli István.

⁸ Radó Péter, Setényi János, Lannert Judit, Halász Gábor, Györgyi Zoltán. Továbbá Ercse Kriszta ide is besorolható lenne.

⁹ Ónody-Molnár Dóra

¹⁰ Három fővárosi iskola (egy általános iskola, egy általános iskola és gimnázium, és egy gimnázium) igazgatója vállalta az interjút, az ő nevüket az esetleges retorziókra való tekintettel nem közöljük.

tanulóra jutó fajlagos működési kiadások és a tanulói teljesítmények egyenlőtlenségének változását a reform következtében. (Ezekről a kezdeti eredményeinkről bővebben ad számot Semjén et al., 2018 cikkünk is.) Az intézményi gazdálkodási adatokat tartalmazó KIRINTGAZD adatbázis sajátosságai¹¹ miatt ekkor azonban még egy meglehetősen rövid időszakra (2012-2016) kényszerültünk korlátozni a vizsgálatot.

Épp ezért később, amikor már több adat vált hozzáférhetővé, újra visszatértünk az egyszer már vizsgált kérdésekre, de ekkor már igényesebb matematikai statisztikai modellek segítségével (Hermann és Semjén, 2021). Hogy ekkor már minél hosszabb időszakot vizsgálhassunk, csak viszonylag későn kérhettük és kaptuk meg az oktatási intézmények gazdálkodási adatait az OH-tól. Az adatok tisztításával és összekötésével a gyakran változó intézményi azonosítók miatt azonban rengeteg nem várt problémánk adódott, és így időzavar, ill. adat- és adathozzáférési problémák miatt is módosítani kellett eredeti munkatervünket. Bizonyos vállalásaink (pl. a tanárok a reform előtti és utáni iskolák közti mobilitásának beígért összehasonlító vizsgálata) teljesítését az adat- és adathozzáférési problémák nem tették lehetővé, ezért ettől el kellett tekintenünk.

Főbb eredményeink

*Nemzetközi folyamatok*¹²

Az Egyesült Államokban a Bush-adminisztráció alatt szövetségi szinten központosított beavatkozásokkal (különféle, az érintett államokat/tankerületeket/iskolákat megcélzó büntető jellegű intézkedésekkel) igyekeztek csökkenteni a különféle tanulói csoportok (pl. fehérek-színesbőrűek) tanulói teljesítményeiben mutatkozó különbségeket a *No Child Left Behind Act* (NCLBA) szellemében (ld. pl. Manna, 2013). Ezek sikere azonban erősen vitatható volt (ld. pl. Reardon et al., 2013). Az Obama-adminisztráció alatt aztán az NCLBA helyére az ESSA (*Every Student Succeeds Act*), a büntető intézkedésekről (pl. a tartósan alulteljesítő iskolák bezárása) átkerült a hangsúly az ösztönzésre, és a szövetségi szintű szabályozás kötöttségeit is oldották¹³. A két megközelítés fő különbségeit lásd összefoglalva itt <https://www.understood.org/articles/en/the-difference-between-the-every-student-succeeds-act-and-no-child-left-behind>.

Manna, 2013 különbséget tesz az oktatási centralizáció három dimenziója, az oktatáspolitikai központosítása, az adminisztratív centralizáció és a fiskális centralizáció között, és megvizsgálja és összehasonlítja ezek hatását a tanulói teljesítményekre és az azokban mutatkozó szisztematikus különbségekre az USA államaiban. Eredményei szerint a központosítottabb oktatáspolitikájú államokban kisebbek a tanulói teljesítménykülönbségek, de ugyanakkor a politikai centralizáció nincs érdemi hatással a tanulói teljesítmények színvonalára. Az adminisztratív centralizáció magasabb szintje ugyancsak kisebb tanulói teljesítménykülönbségekkel (és ugyanakkor alacsonyabb szintű átlagos tanulói teljesítményekkel!) jár együtt. A költségvetési bevételek és kiadások feletti döntés centralizáltsága, azaz a fiskális központosítás szintje viszont e vizsgálat szerint nem áll semmilyen kapcsolatban a tanulói teljesítményekkel.

¹¹ A reform előtti évekből egyedül 2012-re voltak viszonylag széles körű intézményi gazdálkodási adatok (a korábbi években ugyanis rendkívül sok volt az adathiány, illetve a nyilvánvalóan hibás adat). 2016 utánra pedig érthető módon ekkor még nem állhattak rendelkezésre ilyen adatok.

¹² A nemzetközi tendenciák Semjén et al., 2018, illetve Semjén, 2019a publikációinkban részletesen szerepeltek. Mivel azonban a svéd decentralizációt bemutató Semjén, 2019a mellett önálló összefoglaló publikációt nem jelentettünk meg a nemzetközi fejleményekről, ezért kicsit bővebben foglaljuk ezeket itt össze.

¹³ 2015-ben a Szenátus jelentős kétpárti támogatással fogadta el az új törvényt, ami a szövetségi állam helyett újra az egyes államok kezébe tette le az alap- és a középfokú oktatással kapcsolatos döntések túlnyomó részét.

Centralizációs törekvések az USA-n kívül más fejlett országokban is előfordultak, így pl. Kanadában a centralizáció növekedéséről számol be Galway *et al.*, 2013. Angliában pedig jelentős oktatásfinanszírozási centralizáció történt a közelmúltban: az 1988-as helyi kvázipiaci iskolafinanszírozási rendszert (Semjén, 2007), mely a tanulói alapú normatív intézményfinanszírozási képlet kidolgozását bizonyos rögzített központi szabályok betartása mellett a helyhatóságokra bízta, decentralizálta, nemrég központosították, egységesítették. A korábbi 152-féle, helyhatósági szinten megállapított iskolafinanszírozási formula helyébe 2018-ban egy egységes Nemzeti Finanszírozási Formulát vezettek be (Belfield és Sibieta, 2017) melyet azóta kismértékben módosítottak is annak érdekében, hogy a hátrányos helyzetű régióknak és az ezekben élő hátrányos helyzetű alulteljesítő diákoknak nagyobb fajlagos támogatás jusson (Perera és Andrews, 2020).

Bár világszerte sok országban voltak, illetve vannak viszonylag sikeresen működő centralizált oktatásirányítási és oktatási rendszerek (pl. Európában korábban Franciaországban és Svédországban, illetve számos kelet-ázsiai illetve délkelet-ázsiai országban¹⁴), figyelemre méltó, hogy ezek nagy részében az utóbbi időben általában erős decentralizációs trend figyelhető meg, mint azt a francia (Bajomi, 2013) vagy a svéd (Lundahl, 2012; Semjén, 2019) példa is illusztrálhatja.

A svéd oktatásirányítás az egyik leginkább centralizált volt Európában, és sokáig jó eredményeket ért el a tanulói teljesítmények, az iskolázottság, a foglalkoztatottság és a gazdasági növekedés terén. Idővel azonban mind többen kritizálták, mivel nem volt elég hatékony, nagyon költséges volt, és csak kevésbé volt sikeres az egyenlőtlenségek csökkentésében. A kilencvenes évek elején aztán radikális reformra került sor. Az alap-, közép- és felső középfokú oktatásért csakúgy, mint a felnőttképzésért minden felelősséget a helyhatóságokra ruháztak. Azt is lehetővé tették, hogy az önkormányzatok szabadon allokálják a kormányzattól érkező oktatási célú támogatásokat. Az iskolaválasztás is szabadabbá vált, és a növekvő számú független iskola éppúgy ingyenessé vált a diákok számára, mint az önkormányzati iskolák. Egy oktatási utalványrendszer segítségével a magániskolák is jogosulttá váltak az állami finanszírozásra. Bár a decentralizációs folyamat során végig fennmaradt a kormányzati elkötelezettség az esélyegyenlőség megőrzésére, az oktatás ezzel együtt bekövetkezett bizonyos fokú piacosítását számosan kritizálják a szegregáció erősödése és a romló tanulói teljesítmények miatt.

A francia és a svéd példán túl a decentralizáció irányába mutatnak egyes kelet-ázsiai országok tapasztalatai is: Hong Kong oktatási rendszere például meglehetősen decentralizált, és SEAMEO-INNOTECH, 2012 vagy Vernez *et al.*, 2012 Kelet- és Délkelet-Ázsiában is az oktatásirányítási decentralizáció irányába tett komoly és sikeres lépésekről számolnak be.

Cohen, 2004 tanulmánya több fejlődő ország (Indonézia, Malawi és Marokkó) példáján mutatja be, hogy a decentralizáció pozitív hatással lehet az iskolák minőségének javítására. Bernbaum, 2011 pedig Egyiptom, Georgia (Grúzia), Mali és Malawi öt oktatásirányítási decentralizációs projektjén keresztül mutatja be a decentralizációs folyamat tervezését, megvalósítását, eredményeit, a megvalósítás során felgyűlt hasznosítható tanulságokat és a projekt sikerét biztosító fő stratégiákat.

Az itt vázolt nemzetközi tapasztalatok fényében Semjén *et al.*, 2018 azt állapította meg, hogy azok az országok, melyekben oktatásirányítási és/vagy finanszírozás centralizáció történt, általában a különböző csoportok tanulói teljesítményeinek kiegyenlítését szerették volna a centralizáltabb rendszerrel biztosítani. Ugyanakkor a centralizáció általában nem ért el egyértelmű sikereket ezen a téren. A centralizációs megoldás a nemzetközi szakirodalom szerint nem egyértelműen alkalmas e

¹⁴ Pl. Dél-Koreában, Szingapúrban és Japánban is a központosított oktatási rendszert a magas tanulói teljesítmények hatékony elérése szempontjából fontos értéknek tartják ma is.

kívánatos célok biztosítására. Bár voltak és vannak jó eredményekkel rendelkező centralizált rendszerek, figyelemre méltó, hogy ezek jelentős része is a decentralizálás irányába mozdult el az utóbbi években. A 2012-2013-as magyar centralizációs reform tehát szembe megy a jelenleg uralkodó nemzetközi tendenciákkal.

A centralizációs reform indítéka és fő céljai

A magyar reform alapvető indítéka az eltérő anyagi helyzetű önkormányzatok iskolái közötti jelentős fajlagos finanszírozási (legegyszerűbben az egy tanulóra jutó iskolai szintű működési kiadások eltéréseiben tetten érhető) és oktatási színvonalbeli egyenlőtlenségek csökkentése volt. A jogszabályi háttér elemzése, a nulladik körös kutatási interjúk és a sajtóban megjelent interjúk alapján, illetve a jelenlegi kormányzó pártokhoz közel álló korábbi oktatáspolitikusok nagy része szerint is a reform elsődleges célja egy minden gyermek számára azonos esélyeket nyújtó köznevelési rendszer elérése volt.

Az oktatási esélyegyenlőség nehezen mérhető célja a döntéshozók, illetve az oktatásirányításban dolgozók interpretációjában a legtöbbször az oktatásfinanszírozásban (erőforrásfelhasználásban, pl. egy tanulóra jutó forrásokban, tanári jövedelmekben), illetve a tanulói teljesítményekben jelentkező igazságtalan, indokolatlan különbségek mérsékléseként lett megfogalmazva. Ezek a részben implicit, részben explicit célok a törvényjavaslatban (T/8888/1992) eredetileg szereplő, a Jó Állam megteremtésére irányuló célkitűzést váltották fel. A törvény preambuluma emellett a törvényesen és átláthatóan működő, a közszolgáltatásokat maradéktalanul biztosító állam működési feltételeinek megteremtését, a köznevelési feladatellátás szakmai színvonalának emelését, egységességét, valamint a hatékonyabb, költségtakarékosabb intézményfenntartást is célként sorolta fel.

Figyelemre méltó, hogy a reform megvalósítása során a kormányzat nem törekedett a közszolgáltatásokat érintő kormányzati reformok a nemzetközi irodalom szerint szokásos követelményei jelentős részének (mint pl. az érdekeltek bevonása a döntéshozatalba, konszenzusra törekvés, a reform várható gazdasági és társadalmi hozadékainak egyértelmű megfogalmazása, számszerűsítése és monitorozása, az átláthatóság és az elszámoltathatóság biztosítása) megvalósítására.

A kutatási interjúk tapasztalatai¹⁵

Mint már említettük, a projekt kezdete előtt a reform kidolgozásában és megvalósításában részt vevő oktatáspolitikusokkal készített nulladik körös kutatási interjúk alapján éppúgy, mint egy (a jelenlegi kormányzó pártokhoz közelálló) korábbi oktatáspolitikus szerint is a reform elsődleges célja egy minden gyermek számára azonos esélyeket nyújtó köznevelési rendszer elérése volt. Ugyanakkor egy másik kormánypárti volt oktatáspolitikus szerint ez inkább csak deklarált, de nem komolyan gondolt célja a centralizációnak.

Korábban már kitértünk arra, hogy az oktatáspolitikusok és a tankerületi igazgatók értelmezésében az oktatási esélyegyenlőség legtöbbször az oktatásfinanszírozásban (erőforrásfelhasználásban, pl. egy tanulóra jutó forrásokban, tanári jövedelmekben), illetve a tanulói teljesítményekben jelentkező igazságtalan különbségek mérsékléseként lett megfogalmazva. Az oktatási szakértőkkel, szakszervezeti

¹⁵ A kutatási interjúk eredményeire támaszkodtunk és röviden utaltunk Semjén et al., 2018, illetve Hermann és Semjén, 2021-ben is, valamint részletesen is beszámoltunk ezekről Pécsen, a XIX. Országos Neveléstudományi Konferencián egy tematikus előadásban (A tanügyigazgatási centralizáció céljai, eredményei és problémái egy interjúk kutatás tükrében), ill. a konferencia absztraktkötetében (Semjén, 2019b). A projekt lezárása után az interjúk tanulságait még hazai szociológiai vagy neveléstudományi folyóiratban egy hosszabb cikkben is meg szeretnénk jelentetni, amennyiben erre lesz fogadókészség.

és civil szervezeti vezetőkkel 2017 és 2020 között készített interjúink túlnyomó többsége szerint azonban a valódi esélyegyenlőség biztosítása inkább csak deklarált, de nem tényleges célja volt a reformnak. Erre utalhat az is, hogy nincs semmilyen központi protokoll arra, hogy mi a teendő a tartósan alulteljesítő, gyenge eredményeket felmutató iskolák esetében. A hatékonyság javítása, a költség-takarékosság, és a tanári bérek (az önkormányzat forrásellátásától független) egységes biztosítása a megkérdezettek mintegy fele szerint valódi, a többiek szerint viszont inkább csak deklarált cél volt.¹⁶ Többen említették rejtett célként az átmeneti forráskivonást¹⁷ is (némelyiek szerint ugyanakkor ez inkább csak a reform következménye, velejárója, nem pedig célja volt), és olyan egyéb rejtett, mögöttes célokat is többen említettek, mint a középosztálybeli tanulók (az állami iskoláknál jobban finanszírozott) egyházi iskolák irányába történő terelése az állami iskolák romló feltételei hatására (bár voltak, akik az egyházi iskolai tanulók növekvő arányát is inkább a reform nem szándékolt következményeként, nem pedig rejtett céljaként interpretálták). A központosítást a megkérdezett szakértők, szakszervezeti és civil szervezeti vezetők többsége nem más (oktatáspolitikai) célok elérését szolgáló eszközként, hanem önmagában vett célként értelmezte, és a kormányzat bizalomhiányával, illetve kontrollmániájával magyarázta.

Az iskolaigazgatókkal készített interjúink tanulsága az volt, hogy bár sérelmezték az intézmény gazdálkodási önállóságának felszámolását, és elvben a munkaadói jogkör megvonását is, és eleinte a hiányjelenségek, a túlzott centralizáció okozta hosszú ügyintézési idők komoly problémákat okoztak számukra, de a pedagógusfelvételeknél a tankerületek általában figyelembe veszik azt, hogy az intézmény kit is választana. Ugyancsak érdekes volt azt hallani, hogy azokban az intézményekben, ahol sikeres innovatív pedagógiai program szerint dolgoztak korábban, ez a sajátos program a központosítás után is fenn tudott maradni.

A centralizáció eredményei: sikerült-e elérni általa a kitűzött fő célokat?

Kibővített adatbázisunkra építve elkészítettük és megjelentettük az oktatásirányítási és finanszírozási reform eredményeit vizsgáló összefoglaló angol nyelvű tanulmányunkat (Hermann és Semjén, 2021)¹⁸ ami matematikai statisztikai eszköztár használatával értékeli a reform eredményeit illetve sikerességét két területen, az eltérő jövedelmi helyzetű településeken működő iskolák közti forráselosztás egyenlőbbé tétele terén, és a különböző jövedelmi helyzetű települések iskolái tanulói teljesítményeinek kiegyenlítése terén.

Hogy a különböző intézménytípusok eltérő költségszerkezetéből eredő problémákat elkerüljük, ezúttal is egyetlen iskolatípust, a nyolcosztályos általános iskolákat vizsgáltuk csak (mint ahogy korábbi, 2018-as angol nyelvű cikkünkben is). Míg azonban korábban csak a 2012-2016-os időszakra vizsgáltuk

¹⁶ Közvetlenül a centralizáció után az egy tanulóra vetített folyó oktatási kiadások az általunk vizsgált intézménytípusokban (általános iskolák és középiskolák) egyaránt jelentősen csökkentek, ami akár a hatékonyság javulásaként is interpretálható lenne. Azonban ez komoly hiányjelenségekhez és működési problémákhoz vezetett (elsősorban a dologi kiadásokból finanszírozandó tételek terén), ezért nem igazán dönthető el, hogy valóban hatékonyságjavulás következett-e be, vagy inkább csak minőségromlás. Az, hogy 2015 után a fajlagos folyó kiadások meredeken nőni kezdtek és 2016-ra már jelentősen meghaladták a reform előtti szinteket, mindenesetre azt mutatja, hogy tartós hatékonyságjavulás nem következhetett be.

¹⁷ A reform bevezetése utáni első két évben viszonylag jelentős forráskivonás történt a közoktatásból a reform előtti finanszírozási szinthez viszonyítva, azonban az ez által kiváltott elégedetlenség és tiltakozó mozgalmak hatására ez csak átmeneti volt. 2015 után már érezhetően magasabb szintű volt a finanszírozás, mint 2012-ben. Ld. Semjén et al., 2018.

¹⁸ Az egyelőre még csak KRTK-KTI Műhelytanulmányok sorozatban megjelent tanulmányunkat a Magyar Közgazdaságtudományi Egyesület 2021. évi decemberi konferenciájára is benyújtottuk, és elfogadták. Az előadást követő vita tanulságait is hasznosítva a tanulmányt kisebb átdolgozás után be kívánjuk nyújtani egy jó minőségű nyugati oktatási folyóirathoz.

alapvetően leíró statisztikák segítségével a reform eredményeit, most a kiadási egyenlőtlenségeket szofisztikáltabb módon, matematikai-statisztikai modellekre építve a 2012-2018-as időszakra vizsgáltuk már. Ily módon már 6 reform-év fajlagos kiadási egyenlőtlenségekre vonatkozó eredményeit viszonyíthattuk a reform előtti utolsó évhez.

Az egy tanulóra jutó működési kiadások és tanári bérkiadások a település jövedelmi helyzete szerinti egyenlőtlensége mellett a tanár-diák arányok és a tanári bérek egyenlőtlenségét is vizsgáltuk. A fajlagos kiadási egyenlőtlenségek alakulásán túl azt is megvizsgáltuk, hogy a 6-odikos és 8-adikos kompetencia-mérési tesztek eredményi tekintetében mennyire volt sikeres a reform az eltérő jövedelmi helyzetű települések teszteredményei közti rés csökkentésében. A teszteredmények vizsgálatánál egyfelől vissza tudtunk menni egészen 2008-ig a reform előtti évekre (amire a fajlagos kiadási egyenlőtlenségek esetében nem volt módunk a 2012 előtti gazdálkodási adatok megbízhatatlansága és hiánya miatt), másfelől viszont az utolsó év, amire adatokkal rendelkezünk, itt csak 2017 volt.

Vizsgálatunk egyik fő eredménye, hogy a fajlagos (egy tanulóra jutó) finanszírozási egyenlőtlenségek csökkentése terén a reform alapvetően sikeresnek bizonyult, mivel a különböző jövedelmi helyzetű települések iskolái közötti fajlagos finanszírozási különbségek a reform után jelentősen csökkentek, és ez attól függetlenül igaz maradt, hogy az oktatásra fordított költségvetési források mértéke egyik évről a másikra néha hektikusan változott. Míg a reform előtti utolsó évben egyértelműen emelkedő kapcsolat volt kimutatható a települési jövedelem és az egy tanulóra jutó költség között, a reform utáni hat vizsgált évből kettőben gyakorlatilag egyáltalán nem volt már kimutatható szisztematikus összefüggés a jövedelem és a fajlagos kiadások nagysága között, négyben pedig a kapcsolat iránya is megváltozott, azaz a települési jövedelmek emelkedésével nem magasabbak, hanem alacsonyabbak lettek a fajlagos iskolai működési kiadások. Különösen pregnáns volt ez a változás 2018-ban.

Másik fő eredményünk viszont az, hogy a különböző jövedelmi helyzetű települések iskolái között a tanulói teljesítményekben (teszteredményekben) mutatkozó különbségek csökkentése terén a reform nem volt sikeres, nem következett be a források egyenlősítésétől várt kiegyenlítő hatás, sőt, matematikából a nyolcadik osztályos teszteredmények esetében határozottan ki is nyílt az olló a jobb és a rosszabb anyagi helyzetű települések iskolái között.

Hivatkozások

Bajomi, I. (2013). Decentralizációs intézkedésekkel korrigált francia oktatásirányítási rendszer. *Educatio*, **22** (1): 60-72.

Belfield, C. és Sibieta, L. (2017): *The Short- and Long-Run Impact of the National Funding Formula for Schools in England*. IFS Briefing Note BN195, Institute for Fiscal Studies, London: 25 o.

Bernbaum, M. (2011): *EQUIP2 Lessons Learned in Education: Decentralization. A Guide to Education Project Design, Implementation, and Evaluation Based on Experiences from EQUIP2 Projects in Egypt, Georgia, Mali, and Malawi*, USAID: 185 o.

Cohen, J. (2004): *Linking Decentralization and School Quality Improvement*. Academy for Educational Development (AED), U. S.: 70 o.

Galway, G.; Sheppard, B.; Wiens, J. és Brown, J. (2013): The Impact of Centralization on Local School District Governance in Canada, *Canadian Journal of Educational Administration and Policy*, n145 Sep 2013

Hermann, Z. és Semjén, A. (2021): *The effects of centralisation of school governance and funding on inequalities in education. Lessons from a policy reform in Hungary*, KRTK-KTI WP – 2021/38, 30 o.

Kornai, J. (2015): U-kanyar Magyarországon, *Élet és Irodalom*, **59** (14).

Leung, F. K. S. (2004). *Educational Centralization and Decentralization in East Asia*, Paper presented at the APEC Educational Reform Summit, Beijing, China.

Lundahl, L. (2002). From Centralisation to Decentralisation: governance of education in Sweden, *European Educational Research Journal*, **1** (4): 625-636.

Manna, P. (2013). Centralized Governance and Student Outcomes: Excellence, Equity, and Academic Achievement in the U.S. States. *Policy Studies Journal*, **41** (4): 682-705.

Perera, N. és Andrews, J. (2020): *School funding and the disadvantage gap at local level*, Education Policy Institute, London: 18 o.

Reardon, S. F., Greenberg, E. H, Kalogrides, D, Shores, K. A. és Valentino, R. A. (2013): *Left Behind? The Effect of No Child Left Behind on Academic Achievement Gaps*. Stanford: Stanford University

Rosta, M. (2014). Túlzott központosítás és hatalomkoncentráció. Közigazgatási reform 2010–2013, *Élet és Irodalom*, **58** (13).

SEAMEO INNOTECH Regional Education Programme (2012): *Decentralization of Educational Management in Southeast Asia*. Quezon City, Philippines: 65 o.

Semjén, A. (2007): Decentralizált közoktatási rendszerek finanszírozási tapasztalatai, Oktatási Kerekasztal. http://www.oktatasikerekasztal.hu/hattertanulmanyok/10/semjen_decentralizalt.pdf

Semjén, A., Le, M. és Hermann, Z. (2018): The Goals and Consequences of the Centralization of Public Education in Hungary, *ACTA EDUCATIONIS GENERALIS* 8: (3) pp. 9-34.

Semjén, A. (2019a): A svéd tanügyigazgatás változásai: egy radikális modellváltás. *Educatio* 28 (2): 328–342

Semjén, A (2019b): *A tanügyigazgatási centralizáció céljai, eredményei és problémái egy interjú kutatás tükrében*, in: Neveléstudomány - Horizontok és dialógusok. Absztraktkötet. XIX. Országos Neveléstudományi Konferencia, 2019, Pécs, 534. o.

Vernez, G., Karam, R. és Marshall, J. H. (2012): *Implementation of School-Based Management in Indonesia*. Sponsored by the World Bank, RAND Corporation, Santa Monica, CA: 206 o.