

Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar
Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola
Iskolavezető: Dr. Buday-Sántha Attila

A (szak)képzés hazai rendszere, működési zavarai és megújítása

Doktori (PhD) értekezés
Tézisek

Készítette:
Velkey Gábor

Témavezető:
Pálné Dr. Kovács Ilona

Pécs, 2011

I. TÉMAVÁLASZTÁS, CÉLOK, MÓDSZEREK

Napjainkban az ország a különböző nagy állami ellátórendszerek reformkényszerétől hangos. Az elmúlt évek közpolitikai vitái olyan társadalompolitikai alapkérdések körül forogtak¹, mint az állam szerepének és feladatainak újragondolása, a nagy állami ellátórendszerek (egészségügy, oktatás, szociális ellátások) fenntarthatósága, az állami ellátásokat és szolgáltatásokat szervező és egyúttal a helyi közszolgáltatásokért is felelős önkormányzati rendszer súlyos működési zavarai, továbbá az egyre szélesebb körben jellemző és bizonyos térségekben már kezelhetetlen konfliktusokat okozó társadalmi és területi különbségek. Nem járunk messze az igazságtól, ha e jelenségeket összefoglalóan az állam feladatait és működését érintő súlyos jeleiként értelmezzük, amit még élesebbé, még nehezebben kezelhetővé tesznek az államot felügyelni, irányítani hivatott hazai politikai intézményrendszer egyre szembeűnőbb torzulásai, továbbá az ezeket az önmagukban is súlyos zavarokat okozó jelenségeket felerősítő nemzetközi pénzügyi válság.

Az állami ellátások, szolgáltatások közül az elmúlt években talán az oktatási rendszerben történt a legtöbb változás. Kormányok jöttek, mentek és indítottak el, illetve állítottak meg (félúton) reformokat. Nem célom e folyamat részletes áttekintése, annyi azonban bizonyosan állítható, hogy az elmúlt tizenöt-húsz évben az oktatást a „permanens változás” jellemezte, aminek következtében az ágazat szereplői egyöntetűen, szinte könyörgésként fogalmazták meg minden újabb kormányzati ciklus elején a „csak reformot ne” kérésüket.

A folyamatos változásokból következő állandósuló bizonytalanság megszüntetése jogos igénye minden érintettnek, még akkor is, ha a módosítgatásokkal nemcsak nem sikerült a problémák közül nagyon sokat kezelni, de rendre újabb és újabb problémák keletkeztek:

1. A részben szociális szolgáltatásként a gyermekek napközbeni ellátását jelentő, de fontos szocializációs funkciót is betöltő bölcsődei, óvodai szolgáltatások, ma az ellátórendszer területi elhelyezkedése és kapacitásai miatt a szükségesnél és igényelnél is lényegesen szűkebb körben vehetők igénybe. A gyermekek nevelését segítő korai fejlesztés és diagnosztizálás kiépültsége országos szinten rendkívül egyenetlen, egyes településeken, sőt térségekben lényegében nem érhető el az állam által garantált szolgáltatások minimumai sem. A teljes rendszer súlyos finanszírozási problémákkal jellemezhető, az általános állami alulfinanszírozás és a fenntartók differenciáltan rendelkezésre álló kiegészítő forrásai miatt óriási különbségek figyelhetők meg a szolgáltatásnyújtás pénzügyi feltételeiben. Van ahol nem képesek a bér és bérjellegű járandóságok rendszeres kifizetésére, vagy az oktatáshoz szükséges legelemibb infrastrukturális feltételek megteremtésére, ezzel szemben a fejlett európai szintű feltételek biztosítása is megoldott a pénzügyileg jobb helyzetű fenntartók iskoláiban, illetve a szolgáltatás egyes részterületein (a szakképzési hozzájárulásból finanszírozott eszközfejlesztések, informatikai fejlesztések).

¹ A rendszerváltás során e társadalompolitikai alapkérdésekben megszülettek a szükséges döntések, ez az akkori politikai elit szintjén létrejött „kvázi konszenzus” azonban egyrészt a társadalom számára nem volt részleteiben ismert és „átélt”, így részben emiatt, részben az utólagos „politikai átértelmezések” következtében nem is nevezhető széles társadalmi konszenzussal elfogadottnak.

2. Nem működik a pályaválasztási rendszer, a képzési kínálatnak alig van köze a munkaerő-kereslethez, a vizsgáztatási rendszer egyszerre túlszabályozott és kijátszható (korrupciós jelenségek, egyetlen színvonal, azonos szakképzettséghez kapcsolt különböző előírások), nem szervezett a képzés utáni elhelyezkedés, kétséges a végzettek továbbképezhetősége és a továbbképzések eredményessége. A szakképzési rendszer aránytalanul sok munkanélküli pályakezdőt „termel”, miközben egyes szakképzettségek esetében nem tudja kielégíteni a gazdaság szakemberigényét; a rendszert egyszerre jellemzi a túlképzés és az alulképzés, a használhatatlan diplomák, szakképesítések és a szakemberhiány. A munkaadók elégedetlenek a végzettek szakmai felkészültségével, gyakorlati ismereteivel, munkához való viszonyával. A szakiskolai tanulók többsége mentalitásában (szemléletében, motivációjában) nem alkalmas a gazdaság által elvárt követelményeknek való megfelelésre, az érettségi utáni szakképzésből és a felsőfokú szakképzésből kikerülők pedig a szükségesnél lényegesen kevesebb gyakorlati ismerettel rendelkeznek, illetve általában negatívan állnak a kétkezi munkához. A kezdő munkavállalóknak mindezeket túl szinte semmilyen tudásuk nincs a foglalkoztatással, pénzügyi folyamatokkal, gazdálkodással, vállalkozással kapcsolatban, és hiányosak a képességeik a tájékozódás, információgyűjtés terén is.
3. Miközben az ország évről évre hatalmas összegeket fordít felnőttképzésre, továbbképzésekre és egyéb aktív foglalkoztatáspolitikai eszközökre, az aktivitási rátánk nemzetközi viszonylatban kiugróan alacsony, ráadásul évek óta változatlan módon hatalmas területi különbségek jellemzik e mutató esetében is az országot. A hazai szabályozás nem volt képes a mindennapokba is átültetni és a gyakorlatban is érvényesíteni azokat a nemzetközi folyamatokat átható szemléletbeli változásokat, amelyek az „oktatást” immár „szervezett tanulásként” értelmezve a hangsúlyokat az egyéni aktivitásra, a tanulási képességek fejlesztésére, a használható tudásra, a változó igényekhez alkalmazkodni tudó, rugalmas képzési és önképzési rendszerekre helyezi át. Nemzetközi összehasonlító vizsgálatok egyértelműen bizonyítják, hogy az iskolai oktatás általános színvonala folyamatosan csökken hazánkban, a szolgáltatást egyre súlyosabb minőségi különbségek jellemzik, és rendkívül magas arányú lemorzsolódás figyelhető meg még a tankötelezettség időszakában.

A hazai oktatási rendszert egyszerre feszíti egy végiggondolt, a társadalmi partnerekkel végig is tárgyalt, következetes, mélyreható szemléletváltás, reform szükségessége és a folyamatos változásokból következő bizonytalanság megszüntetése. A helyzetet súlyosbítja, hogy az elmúlt időszak változtatásai nemcsak nem oldották meg a problémák túlnyomó részét, hanem a különböző részrendszerek „alakításával” súlyos belső koherencia zavarokat, diszfunkciókat okoztak, ami önmagában is szükségessé tenné a rendszer egészének áttekintését, újragondolását.

E felsorolás alapján is látható, hogy a működés, működtetés zavarai többségében túlmutatnak az egyes részrendszereken. A szakképzési rendszer fentebb jelzett problémái például nem választhatók el az általános képzéstől, hiszen:

- a tanulók előképzettsége az alapképzés eredménye,

- a ma még a tanulók többségét érintő nyolcadik osztály utáni intézményváltást az alapképzés határozza meg, ami a képzési szint és a szakképzési irány kiválasztásában döntő jelentőségű,
- a szakképzés megkezdése összecúszik az általános képzéssel, a két képzési szakasz elválasztása a gyakorlatban nem egyértelmű, így a szakképzés is csupán a teljes képzési rendszerbe beágyazottan értékelhető,
- a bekövetkezett intézmény, képzés irány, konkrét képzettség megválasztásának, vagyis a kiválasztott pálya korrekciójának (átjárhatóság) lehetősége így szintén nem érthető meg az általános képzés rendszerétől elválasztottan.

De a rendszeren belüli strukturális összefüggésekhez hasonlóan szélesebb körű megközelítést kíván az ellátás területi rendszerének áttekintése is, hiszen az iskolarendszerű oktatás, képzés és szakképzés intézményfenntartásában meghatározó szerepet tölt be az önkormányzati szféra;

- az egyre súlyosbodó finanszírozási problémáival,
- a területi összehangolás rendezetlenségével,
- a területi szintek hatásköreinek végiggondolatlanságával,
- a szakmai ellenőrzés és a hatósági eljárások zavaaraival,
- a szakmai szempontokat gyakorta felülíró, politikai, hatalmi érdekekkel,
- az állami érdeket háttérbe szorító részérdekek, csoportérdekek túlsúlyba kerülésével.

A sort tovább folytatva, ma már bátran állítható, hogy nem tisztázottak ennél általánosabb kérdések sem, például az állam (a közösség) és az egyén szerepe, felelőssége a közoktatás, vagy a felsőoktatás esetében, illetve az állam, az egyén és a gazdasági szereplők közötti felelősség-megoszlás a szakképzés gyakorlati képzésének szervezésében és finanszírozásában.

Bár munkám az oktatási rendszer strukturális és területi összefüggéseinek, ezen belül pedig elsősorban a szakképzés problémáinak rendszerezett áttekintését célozza, a fenti érvek alapján nem tekinthetek el az oktatási és önkormányzati rendszer témámhoz közvetlenül nem kapcsolódó egyes részkérdéseinek áttekintésétől, illetve az állam szerepének, feladatainak és felelősségének értelmezésétől. Dolgozatomban mindezeket túl foglalkozom a hazai ellátórendszerek indokolt és szükséges átalakításának kérdéseivel is. Munkám során a problémák és a javaslatok szintjén is a gyakorlatias megközelítésre, konkrétumok megfogalmazására törekedtem. Meggyőződésem szerint megalapozott reformot csak tudományos igényű megközelítéssel lehet előkészíteni, a tudománynak pedig vállalnia kell az eredmények gyakorlati megvalósíthatóságának vizsgálatát is. Értekezésem záró fejezetében ezért a tudományos megközelítés szakmai követelményeit megtartva javaslatokat fogalmazok meg a feltárt problémák kezelésére, a rendszer működési zavarainak rendezésére.

Ha dolgozatom témakörét a szaktudományok rendszerébe illesztve kellene elhelyezni, Zsolnai közoktatástan fogalmához állna az a legközelebb, azt azonban a térfolyamatok

vizsgálatának kiemelt szempontjával egészíteném ki. Emellett igyekszem figyelni a szerző azon jogos intelmére, mely szerint a közoktatástani megközelítések gyakran nem képesek túllépni a makroszinten, vagyis nem követik, nem elemzik a makrofolyamatok mikroszinten megjelenő hatásait, következményeit (Zsolnai, 1996a).

Dolgozatom összefoglalóan a közoktatás, azon belül pedig elsősorban a szakképzés hazai rendszerének elemzését célozza:

- Kiemelt feladatomnak tekintem a rendszerszerű összefüggések, jellemzők feltárását, a területi folyamatok értelmezését és értékelését, vagyis az oktatási rendszer integrált-ságának vizsgálatát a területi összefüggések kiemelt szem előtt tartásával.
- Miután e közfeladatokat az állam az önkormányzati rendszer keretei között látja el, külön kitérek az önkormányzati feladatellátás területi szintjeinek kérdésére, arra, hogy van-e, lehet-e települési, kistérségi, megyei, vagy regionális karaktere e humán szolgáltatásoknak, illetve ha valamely területi szint esetében létezhet saját karakter, az mi-ben jelenhet meg és hogyan viszonyul az alapfeladatokhoz.
- A működés, működtetés problémáinak, zavarainak részletes feltárását követően pedig konkrét javaslatok kidolgozását is feladatomnak tekintem.

Megközelítésem „problémaorientált”, így dolgozatom szerkezete is e logikát követi:

1. A problémák számbavétele előtt tisztázni szükséges, hogy mit tekintünk egyáltalán problémának, mit várunk el a rendszertől? Indításként ezért elvi alapon közelítve a szervezett tanulási folyamat, másként fogalmazva az oktatás, képzés, közoktatás, szakképzés, felnőttképzés társadalmi funkcióinak meghatározására törekszem, vagyis az elemzés elvi kiindulópontjainak rögzítésére.
2. A problémák szisztematikus feltárását a hazai szabályozás áttekintésével kezdem. Ennek során értelmezem a hatályos jogi rendelkezéseket, kitérve az elmúlt időszak legfontosabb változásirányaira. Feltárom a szabályozók logikai rendszerét, belső összerendezettségét, a meglévő koherencia-zavarokat, pontatlanságokat, hiányosságokat, majd összevetem ezeket az elvi megközelítés során megfogalmazott elvárásokkal.
3. Ezt követően a rendszer mindennapi gyakorlatban megfigyelhető működését vizsgálom, vagyis az érdekek és kényszerek által is torzított reális mechanizmusokat. Az elemzés során külön foglalkozom a szabályozás módosításainak következményeivel, az ellátási szintek és formák térbeli megjelenésével, és a rögzített elvi kiindulópontokkal való összhang kérdésével. Vagyis összefoglalóan az elvek (elmélet) és a gyakorlat összevetése, a különbségek és azok okainak feltárása, értelmezése a fő célom.
4. A munkát az elemző rész összefoglalásával és a feltárt zavarok rendezését célzó, a gyakorlat és a szabályozás megváltoztatására irányuló javaslatok megfogalmazásával zárom.

Miután doktori értekezésem nem egy konkrét kutatás zárótanulmánya, hanem húsz éves kutatói, közéleti pályám szintézise, ezért az alkalmazott módszerek is sokszínűek, összetettek. Munkám lényegében több egymástól független kutatás, tapasztalat, vizsgálat eredmé-

nyeit hasznosítja újra. Az elméleti kérdésekkel foglalkozó fejezetekben elsősorban a szakirodalomra támaszkodom, és különböző társadalomtudományi diszciplínák, a szociológia, a regionális tudomány, a társadalomföldrajz, a pedagógia és a rendszerelmélet eredményeit igyekeztem alkalmazni. A szabályozó keretek áttekintése során a szövegelemzés módszerét használva a jogi szabályozók aprólékos értelmezésével rekonstruálom a szervezett, intézményesített tanulás rendszerét. A működés, működtetés gyakorlatának vizsgálata során korábbi munkáimból is következően:

- alkalmaztam a résztvevő megfigyelés módszerét,
- felhasználtam a hazai cigányság helyzetével foglalkozó empirikus kutatásaim tapasztalatait,
- támaszkodtam az önkormányzati rendszer működésével kapcsolatos „A helyi közösségek szociálpolitikája a Békés megyei községekben” című korábbi OTKA kutatásom² eredményeire,
- figyelembe vettem a humán szolgáltatásokkal kapcsolatos területfejlesztési kutatásaimat,
- nagyban alapoztam „A szakképzési hozzájárulás és a szakképzési alaprész felhasználásának területi és strukturális jellemzői, a szabályozás változásainak következményei és továbbfejlesztésének javasolt iránya” című OFA kutatás³ során a Dél-alföldi Régió szakképzési intézményeiben folytatott kérdőíves adatgyűjtésre, interjúkra, esettanulmányokra,
- használtam a hozzáférhető hazai rendszeres adatgyűjtések adatait (KSH, NSZFI),
- elvégeztem más kutatások által gyűjtött adatok másodelemzését, továbbá építettem a Pásztói Kistérségben végzett interjúkra, dokumentum- és adatelemzésekre támaszkodó kistérségi oktatásszervezéssel kapcsolatos empirikus kutatásaimra.

II. ELVI MEGKÖZELÍTÉS

A dolgozatom vizsgálati tárgyát képező oktatás a modern társadalmakban egyszerre takar egy összetett és bonyolult intézményrendszert, szabályrendszert és a mindennapok tevékenységét átszövő bonyolult társadalmi gyakorlatot. Az intézményesült oktatás ennek egy részterületét képezi, a közoktatás, pedig az intézményes oktatáson belül is egy még szűkebb, jól elkülöníthető részt alkot. Az intézményes oktatás rendszerével azonos tartalmú, de eltérő megközelítésre utal az intézményesített tanulás fogalma, aminél tágabb értelemben használom a szervezett tanulás kifejezést.

Elemzéseim során – az általánostól a konkrét felé haladva – az oktatás, képzés, nevelés, tanulás lehető legszélesebb értelmezéséből indulok ki, amit összefoglalóan a továbbiakban

² OTKA I/3. (363 sz.).

³ OFA K/2007 Munkaügyi tárgyú kutatások 7341/11 számú pályázat (lezárva és elfogadva a 2009/211. sz. OFA elnöki határozattal) (Velkey, 2010)

oktatási rendszernek nevezek.⁴ E bonyolult rendszer ezer szállal kötődik a társadalmi élet egyéb területeihez, így első lépésként a társadalom egészéhez való kapcsolódására, illeszkedésére koncentrálna közelítem az oktatási rendszert – mint a teljes társadalmi rendszer egy sajátos részterületét. E megközelítéssel ugyanis az oktatási rendszer társadalmi funkcióit a mindenkor társadalmi rendszerbe illeszkedve, annak keretei között értelmezhetem.

Munkám során a szélesben értelmezett oktatás (oktatási rendszer) társadalmi funkcióit társadalomelméleti alapon igyekszem körbejárni. Megközelítésem egyszerre rendszerelméleti és társadalomtörténeti: annyiban rendszerelméleti, hogy a társadalmak rendszerszerű felépítéséből kiindulva törekszem az oktatási rendszer funkcióinak meghatározására, annyiban azonban történeti is, hogy a rendszer időbeli változásainak, változásirányainak értelmezésére is hangsúlyt helyezek.

Az elméleti elemzések és a rendszer újratársadalmisításának értelmezése alapján a modern társadalmak oktatási rendszerének végső célját abban határozom meg, hogy segítse elő egy jól szervezett (integrált) társadalom és rendszer létrejöttét, ami egészséges, öntudatos (integrált) személyiségeket feltételez, akik nemcsak elfogadják helyüket a társadalomban, hanem tesznek is a közvetlen és tágabb környezetük érdekében (integrált közösségek), ezzel hozzájárulva a közösségek és a társadalom egészének fejlődéséhez. E végső cél részcélokra bontható, az oktatási rendszer funkciói pedig a részcélok elérését szolgáló feladatirányokként értelmezhetők. A részcélokat és így a funkciókat is az elméleti alapon a dolgozatban elkülönített három szintre bontva, a személyes világra, társas világra és objektív világra történő hatások szerint értelmezem.

Hatásterületek ► Szintek ▼	Az oktatási rendszer célstruktúrája		
	Személyes világ	Társas világ	Objektív világ
Egyén interakciók	Integrált személyiség	Szolidaritás	Sikerese egyén (karrier)
Közösség szervezet	Tolerancia	Integrált közösségek	Sikerese közösség (fejlődés, mobilitás)
Társadalom rendszer	Esélyegyenlőség	Társadalmi kohézió	Integrált társadalom és rendszer

Az integrált személyiség, közösségek, társadalom és rendszer összetett célja akkor érhető el, ha biztosított mindenki számára a lehetőség, hogy tehetségének, képességeinek megfelelő pályát futhasson be (esélyegyenlőség), és az érdekltség, motiváció megteremtésével

⁴A hazai oktatási rendszer kifejezés alatt azonban továbbra is a rendszerszerűen megszervezett hazai intézményesült oktatást, intézményesített tanulást értem, vagyis a hazai oktatási rendszertől különválasztva használok az általános oktatási rendszer fogalmát. Ebben az értelemben használja Halász (2001) is a kifejezést.

személyes sikerei, eredményei (karrier) a társadalom számára is hasznosulhatnak, illetve erősítsék társadalmi helyzetét. Ennek elengedhetetlen feltétele, hogy a közösség tagjai elfogadják az egyén szándékait, céljait (tolerancia), az egyén pedig érezzen felelősséget másokért, a közösség minden tagjáért (szolidaritás), hiszen az ő sikerei mások támogatásán, közbenjárásán is alapulnak. Az egyének mikro-, mezo- és makrotársadalmi integrációja eredményezi a társadalom oldaláról közelítve a társadalmi kohéziót, másként fogalmazva a társadalom tagoltságának azt a szintjét, amit tagjai elfogadhatónak tartanak. Ennek immanens feltétele, hogy minden közösség, csoport (szervezet) számára valóban adott legyen a helyzet megváltoztatásának lehetősége. Ez a mozzanat készíti ugyanis arra a társadalmi csoportokat, közösségeket, szervezeteket, hogy saját integritásuk megőrzése mellett erőforrásait mozgósítva törekedjenek a társadalomban betöltött helyzetük javítására, amivel egyúttal hozzájárulnak a társadalom egészének fejlődéséhez is.

A modern társadalmak szocializációs folyamataiban a család, a kortárs csoportok, egyéb közösségek, szervezetek, intézmények és a média mellett, azokkal együtt tölt be fontos szerepet az intézményes oktatás, képzés, nevelés (óvoda, bölcsőde, iskola, nevelőotthon, kollégium, szakképzés, továbbképzések, tanfolyamok, távoktatás, felsőoktatás, átképzés). A társadalom funkcionális differenciálódása időről időre átrendezi az ezek között lévő szerepleosztást, vertikális és horizontális tagozódást, koordinációs mechanizmusokat. Ez az átrendeződés legszembetűnőbben a család szocializációs szerepének változásában érhető tetten. A mikroközösségek szerkezetének megváltozása, a szükségletkielégítő kötött tevékenységek bővülése, a közösen töltött idő kárára egyre technikaláztabbá váló környezet és életforma elterjedése a családi szocializáció hangsúlyának széles társadalmi körben jellemző átalakulását eredményezi, méghozzá a társas kapcsolatok, együttlét érdemi visszaesése miatt elsősorban a szociális kompetenciák elsajátításának háttérbe szorulásával. A család szerepének átalakulása így több fontos szocializációs funkció kényszerű pótlását az intézményes oktatás feladatkörébe tolja át, ami tovább erősíti az újratársadalmisítás folyamatának fontosságát is. E funkciók részben, vagy egészben történő (kényszer szülte) „társadalmi átvállalása” minden társadalmi csoportra vonatkozóan azonban csupán a közfinanszírozott intézményes oktatástól várható el. A közfinanszírozott és nem közfinanszírozott intézményes oktatás közötti különbség ugyanis éppen abban ragadható meg, hogy a közfinanszírozott felelőssége a társadalom minden csoportja, minden tagja esetében fennáll, míg a nem közfinanszírozott csak az általa felvállalt társadalmi csoportok, személyek irányában elkötelezett.

A rendszer funkcionális differenciálódása és újratársadalmisítása következtében napjainkra az intézményes oktatás tehát a szélesesen értelmezett oktatási rendszer szinte minden rész-
elemét érintő feladatkörűvé vált, sőt a szocializáció folyamatának is szinte teljes egészére közvetlen hatással van. Ez pedig az intézményes oktatás esetében is szükségessé és elvárhatóvá teszi az elméleti vizsgálódások alapján elkülönített oktatási rendszere vonatkozó funkciók érvényesülését, és egyúttal szükségessé és elvárhatóvá teszi a (újra)társadalmisítás további kiteljesedésére való nyitottságot és alkalmasságot is. E tekintetben is érvényes azonban a közfinanszírozott és nem közfinanszírozott intézményes oktatás megkülönböztetése. Az oktatási rendszer fentebb részletezett funkciói a teljes társadalom

vonatkozásában csupán a közfinanszírozott oktatás rendszerén kérhetők számon. A nem közfinanszírozott intézményes oktatás csak az általa ellátott személyek számára kínál egyenlő esélyeket a tudáshoz való hozzájutásban, e személyek köre azonban nem feltétlenül fedi le a társadalom egészét.

A közfinanszírozott intézményes oktatás legfontosabb funkciói mindezek alapján a következőkben határozhatók meg:

1. Az egyén képességeinek kiteljesítése – amibe beleértem a képességek feltárását, a részképességben megjelenő zavarok, egyéb, szociális háttérből, pszichés fejlődésből következő hátrányok diagnosztizálását, és a feltárt problémák kezelését szolgáló – akár egyedi eljárást igénylő – terápiák kidolgozását és alkalmazását is.
2. A szociális kompetenciák kialakítása – ami alatt a társas kapcsolatok, együttműködés gyakorlatban való alkalmazásának elsajátítását, a közösséghez tartozás átélésének és az ezzel járó felelősségnek (szolidaritás) a megismerését, továbbá a másik személy elfogadását (tolerancia) értem.
3. Korszerű ismeretek átadása – ami kétség kívül leegyszerűsítő megfogalmazás; a társadalom komplex rendszerszerű működéséhez, közöttük az elkülönült alrendszerek társadalmi szerepének értelmezéséhez, illetve az alrendszerek tárgyiasult megjelenéseként értelmezhető, az egyének és közösségeik számára is közvetlenül létező szervezet- és intézményrendszerekben való sikeres működéshez szükséges tudáselemek (ismeretek, képességek, kompetenciák) elsajátítását értem alatta.

Az egyéni képességek kiteljesítésének funkciója a közfinanszírozott intézményes oktatás megszervezésében két fontos tényező teljesülését feltételezi: a szolgáltatásokhoz való teljes körű hozzáférést, vagyis hogy területi és társadalmi helyzetétől függetlenül minden érintett valóban igénybe vehesse a szolgáltatásokat, és a nyújtott szolgáltatás garantált színvonalát, vagyis bárhol is veszi igénybe az illető a szolgáltatást, az lehetővé tegye képességeinek kiteljesítését. E két előfeltétel együttesen a közfinanszírozott intézményes oktatás újabb funkcióját írja le:

4. Az esélyegyenlőség biztosítása – ami a területi elhelyezkedésből, társadalmi helyzetből és a képességekben megjelenő akadályoztatottságból eredő hátrányok tudatos, célzott mérséklését, kiküszöbölését jelenti.

A szociális kompetenciák kialakítása az egyén számára a mikrovilágban biztosítja a társadalomba történő beilleszkedés feltételeit, és egyúttal rögzíti az egyén társadalomban betöltött helyét is. Kiegyensúlyozottan működő társadalom esetén ez a lehetőség a társadalom minden tagja számára adott, ami nemcsak az egyénnek a saját mikrokozmoszába történő integrációját jelenti, hanem az egyének közösségei és a társadalom különféle csoportjai (kisebbségek, etnikumok, vallási csoportok, rétegek, életforma csoportok) összehangolt együttélésének feltételeit is megteremti (Torgyik, Karlovitz, 2006). Ez egyének és közösségek szintjén toleranciát, az előítéletek lebontását és szolidaritást jelent, a társadalom szintjén pedig egy újabb funkciót ír le a közfinanszírozott intézményes oktatás számára.

5. A társadalmi kohézió megteremtése – mely a társadalmi sokszínűség elfogadását és támogatását, továbbá a kisebbségek jogainak védelmét és számukra a többséggel megegyező valós lehetőségek biztosítását jelenti.

A társadalmi kohézió eredményeként érhető el az elméleti fejtegetések során látensként elkülönített mobilitást segítő funkció érvényesülése. Az esélyegyenlőség az egyén számára biztosít lehetőségeket képességei kiteljesítésére, társadalmi kötelekei azonban valódi társadalmi kohézió hiányában érdemben korlátozhatják ennek eredményességét. Valódi társadalmi mobilitásról csupán akkor beszélhetünk, ha nemcsak az egyén szintjén kínálkozik lehetőség a társadalmi helyzet, vagy térbeli elhelyezkedés megváltoztatására, hanem az egyének közösségei és a társadalom különféle csoportjai számára is adott ez, vagyis az egyén társadalmi kötelekeinek, társadalmi beágyazottságának megtartásával képes helyzeten javítani. Az esélyegyenlőség és a társadalmi kohézió biztosításának funkciója azonban csak úgy érvényesülhet, ha a közfinanszírozott intézményes oktatás folyamatosan képes követni a társadalomban (luhmanni értelemben a szociális alrendszerben) zajló folyamatokat, változásokat. A korszerű ismeretek elsajátításának követelménye pedig az összes többi alrendszerben érvényesülő változások követését feltételezi. Olyan közfinanszírozott intézményes oktatási rendszerre van tehát szükség, mely érzékszerveit kinyitja a szolgáltatást igénybe vevők (tanuló, szülő) és a szolgáltatás eredményét hasznosító szereplők (majdani foglalkoztatók, munkaerőpiac) felé, mely követni tudja a társadalmi változásokat, az elvárások módosulásait, és azt a tudást biztosítja, azokat a képességeket fejleszti, melyek a társadalom egésze érdekében hasznosíthatók.

6. A képzés rendszerszintű társadalmi beágyazottságának elősegítése – ami egyszerre jelent nyitottságot az újratársadalmisítás további kiteljesedése irányába és a kiegyensúlyozott működéséhez szükséges rendszeralapú racionalitások, közöttük a munkaerőpiac igényeinek, a foglalkoztatók elvárásainak figyelembe vételét, költségvetési szempontból is hatékonyan szervezett képzést, jól kiépített ágazati irányítást és szakmai felügyeletet, ellenőrzést.

Az oktatási rendszer fenti eljárás eredményeként elkülönített hat funkciója – nem pontosan ebben a formában, de – egyértelműen megjelenik Halász (2001) és Magyarai Beck (2003) rendkívül alapos, rendszerező munkáiban is. Magyarai Beck tanulmánya az oktatás nevelés három funkcióját különíti el; a munkaerő-piaci felkészítést, a személyiségfejlesztést és a szocializációt. E három – munkám során szintén részletesen elemzett – alapfunkció mellett ezek kombinációjaként további négy „alesetet” említ. Az alesetek e három alapfunkció metszeteiként állnak elő és lényegében megfelelnek az általam esélyegyenlőségi, társadalmi kohéziót biztosító és a képzés rendszerszintű beágyazottságát eredményező funkcióknak. Mindhárom alapfunkció együtteseként pedig a társadalmi integráció elősegítésének fő célja áll. A Halász által elkülönített nyolc funkció közül a kulturális reprodukció, a társadalmi tudás átadása és az értékek, viselkedési minták átadása – nem ugyanebben a megfogalmazásban, de azonos tartalommal – szerepel a felsorolás harmadik és második funkciójában. A társadalmi struktúra újratermelésének, vagy megváltoztatásának, illetve a politikai rendszer legitimálásának kérdésével hosszán és részletesen foglalkoztam elemzéseim

során. E tevékenységeket szintén nem önálló, elkülönült funkcióként, hanem az esélyegyenlőséget és a társadalmi kohéziót célzó funkciók részeként értelmezem. Elméleti fejtegetéseim során szintén hosszán foglalkoztam a társadalmi integráció megteremtésének kérdésével, de azt a teljes oktatási rendszer végső céljának tekintem, nem pedig egyik funkciójaként. A szolgáltatási és gazdasági funkciókat pedig beleértem a felsorolásban hatodikként szereplő, tágabb értelemben megfogalmazott „a képzés rendszerszerű beágyazottságának elősegítését” célzó funkcióba.

Balázs a közoktatás versenyképességének elemzésekor, annak erősítése érdekében, három egyaránt fontos funkciót említ: „a tanulók nagy többségének képességeit olyan tág spektrumon kibontakoztatni, amelyet a tudásgazdaság és-társadalom igényel” (1), „a kiemelkedő egyéni teljesítmények megalapozása” (2), „a társadalmi és kulturális leszakadás elleni tevékenység” (3) (Balázs, 2007a. 33.). Ezek szinte azonos megfogalmazásban igazolják vissza a fentebb elkülönített funkciók közül az egyén képességeinek kiteljesítését, az esélyegyenlőség és a társadalmi kohézió erősítését. Tanulmányában a versenyképes térség, város attribútumaként említi még a változásokhoz való alkalmazkodóképességet és a szereplők közötti kiépült kapcsolatrendszereket, „kölcsonös függést” (Balázs, 2007a), ami pedig a képzés rendszerszintű társadalmi beágyazottságának funkcióját írja körül.

Sáska, amikor a strukturalista-funkcionalista megközelítési mód egyik példaként Halász fentebb hivatkozott munkáját említi, „tagolatlan Európa-kép” kiépüléséről ír: Véleménye szerint az egységesen elkülönített funkciók logikája alapján nehezen magyarázható, hogy „az Európai Unió gazdaságilag stabilan legsikeresebb térségeinek (Észak-Olaszország, Bajorország, Skandinávia, Elzász és Hollandia) döbbenetesen különböző a közoktatási szerkezete, és meghökkentően más az iskolák szellemisége” (Sáska, 2006. 4.). Megítélésem szerint ez azonban nem a modern társadalmakban többnyire megegyező módon és tartalommal elvárt funkciók létezését cáfolja, hanem a konkrét megvalósítás sokszínűségének lehetőségét, alternatív jellegét, és abban a társadalmi sajátosságok, történelmi jogfolytonosság, tradíciók, szemléleti különbözőségek fontosságát hangsúlyozza, ami az oktatási rendszerek felépítésének és működésének közpolitika meghatározottságát erősíti.

Kozma koncepciója, mely „a települési rendszer és az oktatási rendszer hierarchikus egymásra épüléseként” ún. általános művelődési központokat, művelődési városközpontokat és regionális szellemi központokat különít el, nem foglalkozik külön az oktatás társadalmi funkcióinak kérdésével (Kozma, 2002, 8.). A koncepció felépítésének logikája és magyarázata azonban egyértelművé teszi, hogy a Bibó funkcionális téregységein értelmezett hierarchikus központokat a szerző a lehető legszélesebben vett, komplex feladatköröket ellátó szolgáltató szervezetként képzeli el (Kozma, 2002). E központok oktatási intézményként működve értelemszerűen ellátják a korszerű ismeretek és a társadalmi együttélési szabályok elsajátításának, továbbá az egyéni képességek kiteljesítésének alapfunkcióit. Helyi társadalmi beágyazottságuk és az oktatás, képzés szűkebb értelmezésével határozottan szembenálló, komplex, a közvetlen oktatási feladatokon túli művelődési és egyéb közösségi szolgáltatási irányba is kiterjesztett feladatkörük (Kozma, 1987) pedig az esélyegyenlőség

és a társadalmi kohéziót biztosításának, illetve a képzés társadalmi rendszer egészébe történő beillesztésének irányába mutat.

III. KÖZPOLITIKAI DILEMMÁK A KÖZFINANSZÍROZOTT INTÉZMÉNYES OKTATÁS SZERVEZÉSÉBEN

Abban, hogy a legfontosabb funkciókat a közfinanszírozott intézményes oktatás milyen módon és eredményességgel biztosítja, az intézményes működés, működtetés bonyolult és összetett szabályrendszerének, illetve a közfinanszírozás technikájának van meghatározó szerepe, vagyis a szabályozásnak (A), fenntartásnak, irányításnak (B), és finanszírozásnak (C). A következőkben ezért szeretném jelzésszerűen felvillantani azokat a szervezési dilemmákat, alternatívákat, amelyek többnyire az adott társadalom sajátosságai, történelme, tradíciói, a jellemző eszmerendszerek, megközelítési logikák alapján alakulnak és érdemben befolyásolják az oktatás legfontosabb funkcióinak érvényesülését, annak módját és eredményességét.

A. A szabályozás egyik alapkérdése, hogy a közfinanszírozott – mai modern társadalmakban minden állampolgár számára ingyenesen járó – oktatási alapszolgáltatásokat milyen módon biztosítja az állam. A megvalósítás két alternatív formája; az ellátások minden állampolgár számára közpénzből történő megvásárlása valamely szolgáltatónál, illetve az ellátást biztosító szolgáltató intézményrendszer közpénzből történő fenntartása. Az első modellben az állampolgár szabadon veheti igénybe a szolgáltatást lényegében bármilyen szolgáltatótól és azt az állam (általában fejkvóta alapú normatívan keresztül) megvásárolja számára, a másodikban pedig az állam által fenntartott intézményes szolgáltatás igénybevétele biztosított mindenki számára. Az első modell plurális intézményfenntartást, és ebből is következően egyfajta szolgáltatói versenyt feltételez, az utóbbi pedig a közfinanszírozás esetében lényegében állami ellátási monopóliumot eredményez, amit kiegészíthet az igénybe vevők hozzájárulásából vagy adományokból biztosított ösztöndíjrendszer révén finanszírozott nem állami szolgáltatás.

A szabályozás másik fontos kérdése a közpénzből finanszírozott ellátások körének meghatározása és abban a központilag mindenki számára azonosan előírt, illetve az intézmény autonómiájába utalt, csupán keretszabályokkal körülírt tananyagtartalmak belső arányának rögzítése. E tekintetben a lehetőségek széles skálája rajzolható fel, ahol az egyik véglet a szoros központi tartalomszabályozás, amikor pontosan rögzített, hogy egy adott korosztály számára az egyes tantárgyak oktatása során időben lebontva milyen konkrét tartalmat és hogyan kell szolgáltatni. A skála másik végpontja a keretszabályozás, amely legfeljebb egy-egy meghatározott kimeneti ponton rögzíti a mindenki számára addig nyújtandó konkrét tartalmakat, a további tartalmak, a felépítés, az időbeli ütemezés és a módszer tekintetében azonban autonómiát ad a szolgáltatóknak.

A szabályozás fontos kérdése még a képzés szakaszainak elkülönítése és az egyes szakaszokhoz kapcsolt intézményi szolgáltatás szervezésének meghatározása. Napjainkra kivétel nélkül minden modern képzési rendszerben egyértelműen elválasztódik az egyre hosszabb időt és szélesebb körű tartalmat közvetítő általános képzés a konkrét munkaerő-piaci elhelyezkedést biztosító szaktudás megszerzésétől, melyet éppen a munkaerőpiac igényei-

nek rugalmas kielégítése miatt igyekeznek nagyon célzottan és rövid idejüként megszervezni, illetve egyre nagyobb arányban a munkáltató irányába decentralizálni, továbbtolni. A közvetlen szakmatanulást (specializációt) általában megelőzi egy, elsősorban a képzési szint és legfeljebb a szakmacsoport szerint történő szelekció, ami történhet a tanulók intézményen belüli és intézményközi szétválogatásával. A képzési csoportok homogenitására való törekvés időben a jelen felé haladva érdemben csökken és egyre inkább a közvetlen szakmatanulásra korlátozódik, ugyanakkor valamilyen formában szinte minden rendszer esetében megfigyelhető. Általában jellemző azonban az is, hogy a különféle rendszerek igyekeznek az átjárhatóság miatt a szelekciók időpontjait egyértelműen rögzíteni és egyégesen szabályozni. Ez igaz a belső szelekcióra is, de különösen jellemző a külső, intézményközi mozgást eredményező váltásokra. Továbbá fontos jellemző még, hogy az intézményváltások generálisak, vagyis az adott ponton a tanulók (szinte) mindegyikét érinti és (szinte) minden esetben azt jelenti, hogy egy pusztán az adott pontig képző intézményből kilép és az adott ponttól képző intézménybe belép a gyermek.

B. Az intézményes szolgáltatás szervezésének felelősségében (ellátási kötelezettség alanya) szintén két modell jelenik meg; az központi állam közvetlen ellátási felelőssége, illetve a helyi kormányzatot (önkormányzatot) terhelő ellátási kötelezettség. Az első esetben az állam közvetlenül, vagy közvetve, de központilag szabályozottan és szervezve nyújtja az ellátást. A szolgáltatás az alapellátásokban egyértelműen itt is decentralizált, a középszintű szolgáltatásokban pedig nagyobb területi egységet átfogó. Az ellátások területi szintjeinek meghatározása, összehangolása e modellben természetesen szintén az állam feladata. A helyi kormányzati ellátási felelősség ettől annyiban tér el, hogy itt a különböző területi léptéket követő ellátási szintek megszervezésének kötelezettsége az egyes önkormányzati (közigazgatási) területi szintekhez igazítva jelenik meg. Az alapellátás felelősségi szintje így általában az önkormányzati alapszint, a középfokú ellátást pedig jellemzően a területi önkormányzatok kötelezettségévé teszik. Ez a modell általában azokban az országokban működik, ahol az önkormányzati alapszint nem egy-egy települést jelent, hanem az aprófalvakat egybekapcsolja az elemei vonzásközpontjukkal (Pálné, 2008 és Balázs, Palotás, 2006). A szükséges képzési kapacitások biztosítása az ellátásért felelős szerv hatáskörébe tartozik. Az általános képzés időszakában értelemszerűen csupán a kapacitások igényeknek megfelelő területi biztosítása merülhet fel kérdésként. Ha már az általános képzésen belül érvényesül a képzési szintek, vagy a képzési irányok szerinti valamilyen szelekció, a kapacitások megoszlásának szabályozása a kiegyenlített területi szolgáltatás mellett e szempontból is fontossá válik. Ennek hatásköre, miután a szelekció a középfokú szolgáltatások szintjén jelenik meg, a központi (állami) ellátásszervezési felelősség esetén az állam, a decentralizált modellben pedig az illetékes területi önkormányzat feladatkörébe tartozik.

A kapacitásszabályozás igazán fontossá azonban a konkrét végzettséget adó képzések esetében válik, ahol a szolgáltatást igénybe vevők szándékai, céljai mellett a képzésszervezés hatékonyságának biztosítása miatt a kiképzett szakembereket fogadó munkaerőpiaci igényeket is figyelembe kell venni. Ennek szintén két formája lehetséges; az ellátásért felelős szerv az általa összegyűjtött információk alapján szabályozza a kapacitásokat, amit nevezhetünk központi kapacitásszabályozásnak is, vagy egyfajta automatizmusszerű keres-

letkövetítésként a képzett munkaerő foglalkoztatásában érdekelt szereplők képzésbe történő bevonása révén történik az irányított kapacitásszabályozás. Ez utóbbi modell értelemszerűen nem érvényesíthető a képzési irányok mindegyike esetében, így ahol e modell megjelenik, általában ott is van szerepe a központi kapacitásszabályozásnak (duális képzésszervezés).

A szakmai irányítás, ellenőrzés, vizsgarendszer, mérés-értékelés (minőségirányítás) mindkét szervezési logika esetében kiemelt jelentőséggel bír. E feladatok megvalósításának nagyon sok formája, logikája figyelhető meg, minden esetben jellemző azonban, hogy az irányítás és ellenőrzés szervezetenként elkülönülten zajlik. A vizsgáztatásban az államilag kijelölt korlátozott számú vizsgaközpontok rendszere és a teljesen decentralizált vizsgaszervezés szélső megoldásai között szintén széles skálán oszlik meg a gyakorlat. A tankötelezettség kiterjesztésével és az állami ellátási felelősség növekedésével összhangban azonban az összehasonlíthatóság és az egységesség irányába történő elmozdulás egyértelműen tetten érhető.

C. A finanszírozás technikája minden modell esetében szorosan összefügg az ellátásszervezési felelősséggel. A tankötelezettség időszakában ma már minden esetben biztosított a szolgáltatások térítésmentes igénybevétele, vagyis a közösségi (adóbevételekből történő) finanszírozás. A közfinanszírozás értelemszerűen csupán a szabályozásban rögzített kötelező ellátásokra vonatkozik, amit jellemzően a teljes szolgáltatás közvetlen állami finanszírozásával, vagy a szakalkalmazottak bérének központi finanszírozásával és kiegészítő helyi forrásokkal, vagy központi normatív finanszírozással és az azt kiegészítő helyi forrásokkal, illetve a teljesen decentralizált rendszerekben kizárólag helyi (adó)bevételekből oldanak meg. A konkrét megvalósítás itt is nagyon sokféle lehet.

IV. A SZABÁLYOZÁS ÉS A MŰKÖDÉS RÉSZLETES VIZSGÁLATÁNAK LEGFONTOSABB EREDMÉNYEI

1. A szabályozók alapján feltárt rendszerjellemzőket összevetve az elkülönített hat legfontosabb funkcióval, dolgozatomban fontos kutatási eredményeként feltártam a funkciók érvényesülésének korlátait és a közoktatási rendszer súlyos koherencia-zavarait, diszfunkcióit. E részvizsgálatok legfontosabb eredményeit 19 pontban foglaltam össze, melyekből itt csupán a legfontosabbakat emelem ki:

- a) A közoktatástól elvárható legfontosabb funkciók érvényesülését az alapellátás esetében a finanszírozási szabályok és az állami feladatok önkormányzati felelősségi körben történő szervezése akadályozza, konkrétan az alapellátás egészét sújtó érdemi forráshiány, és az ebben megfigyelhető jelentős területi és strukturális különbségek, ami önmagában kétségessé teszi az azonos színvonalú szolgáltatásokhoz történő hozzáférést.
- b) A teljes rendszert, de különösen a középfokú intézményhálózat működését, illetve közvetlenül az esélyegyenlőségi és társadalmi kohézió biztosítását célzó funkciók érvényesülését nagyban korlátozza a rosszul értelmezett szolgáltatásért és tanulókért folyó verseny és az azt szinte korlátlan módon érvényesülni engedő szelektációs mechanizmusok (különösen a korai szakaszban) és a több alkalommal lehetővé tett közép-

kolai „belépési pontok”. A legkésőbb az általános iskola elvégzését követő intézményválasztás a tanulók túlnyomó többsége számára nem csak a képzési irány, hanem a konkrét szakképzettség kiválasztását is jelentő pályaválasztássá változik, ami sem a tanulók képességei, sem a munkaerőpiac alapján nem lehet megalapozott.

- c) A fenntartók lényeges megkülönböztetése következik be azzal, hogy az egyházak és a kisebbségi önkormányzatok „kvázi állami” fenntartókként kiegészítő normatívában is részesülnek, szemben a többi nem állami fenntartóval. Az állami forrásokhoz történő hozzájárulásban meglévő különbségek egyértelmű versenyelőnyt jelentenek.
- d) Nem egyértelmű a megyei jogú város és megyei önkormányzat feladata és felelőssége a középiskolai ellátási kötelezettség szabályozásában. A rendszerben egyszerre van jelen a nem pontosan szabályozott kötelező ellátási kötelezettség és az ellátás szabad felvállalásának biztosítása, ami nagyban nehezíti az ellátások területi összehangolását a képzések kínálatának, a kapacitások meghatározásának és a kiegyenlített területi szolgáltatás megszervezésének vonatkozásában is. Ez egyaránt veszélyezteti a szolgáltatásokhoz történő azonos jogú hozzáférést, azon keresztül a képességek kiteljesítését, az esélyegyenlőség biztosítását, a korszerű ismeretek elsajátításának lehetőségét és a megszerzett tudás hasznosíthatóságát is.
- e) A normatív finanszírozás jelen formájában érzéketlen a szakmai képzések költségességét nagyban meghatározó elméleti, gyakorlati órák belső szerkezetére, ami a foglalkoztatók és a szolgáltatást igénybe vevők érdekeinek figyelembevételével szemben felértékeli a képzési irányok meghatározásakor a pénzügyi, finanszírozási szempontokat.
- f) Azzal, hogy a gyakorlati képzésben részt vevő gazdálkodó szervezetek az őket terhelő szakképzési hozzájárulási befizetési kötelezettségnél nagyobb összeget is elszámolhatnak és azt az állam megtéríti számukra, egyrészt felsejlik a magáért a képzésért való képzés veszélye, másrészt az állam a forrás korlátlan kiáramlásának elkerülése miatt bürokratikus akadályok sorát kénytelen felállítani a visszaigénylés korlátozására, ami egyre bonyolultabbá és bürokratikusá teszi az eljárást.

2. A hazai (szak)képzés működésének elemzésekor az alapellátás vonatkozásában feltártam és bemutatattam azokat a mechanizmusokat, amelyek eredményeként óriási különbségek figyelhetők meg az állam által (közvetetten) térítésmentesen nyújtott (garantált) szolgáltatásokhoz való hozzáférésben és az elérhető szolgáltatás színvonalában, mind társadalmi, mind területi szinten:

- a) Feltártam azokat a mechanizmusokat, melyek eredményeként a csupán a valós költségek egy részét fedező fejkvóta alapú normatív finanszírozás különösen a kisméretű finanszírozási egységek (fenntartók) esetében a mérethatékonyság jelentőségét rendkívül megnövelve magát a finanszírozást a működtetés alapkérdésévé teszi és ezzel a szakmai szempontokat teljesen háttérbe szorítja.
- b) Bebizonyítottam, hogy az állami feladat települési önkormányzatok révén történő ellátása, azzal, hogy a helyi társadalom feladatává teszi a fenntartói hozzájárulás előteremtését, a pénzügyileg rosszabb helyzetű, kisméretű – a fajlagos költségekben is kedvezőtlenebb mutatójú – településeken gyakorlatilag lehetetlenné teszi a színvona-

las szolgáltatást, miközben éppen az ilyen településeken élnek a leginkább rászoruló családok. És így elsősorban nem szakmai, hanem finanszírozási, pénzügyi okok miatt azokon a településeken is megszűnik az alapfokú szolgáltatás, ahol a helyben élő gyermekek száma alapján racionálisan megszervezhető lenne.

- c) Vizsgálataim alapján egyértelművé vált, hogy a térségi feladatellátás nem megfelelő szabályozása, illetve ösztönzői – azok számára, akik az alapellátásokat nem tudják igénybe venni saját településükön – kétségessé, esetlegessé teszi az általános iskolai oktatáson kívüli további alapszolgáltatásokhoz (gyermekek napközbeni ellátása, gyermekjóléti szolgáltatások, pedagógiai szakszolgálatok, pedagógiai szakmai szolgáltatások) történő hozzájutást. Bizonyítottam, hogy az intézményfenntartó társulási, és/vagy többcélú kistérségi társulási intézményfenntartás a területi ellátást garantáló egyéb szabályok és az elégtelen pénzügyi ösztönzők miatt nem alkalmas a kiegyensúlyozott térségi szolgáltatások szervezésére.
- d) Feltártam azokat a mechanizmusokat, melyek eredményeként a rögzített elvekkel szemben nem a helyi társadalom egésze, hanem csupán a jó érdekérvényesítő képességekkel jellemezhető helyi elit érdekei érvényesülnek az önkormányzatok fenntartói döntéseiben, különösen a beiskolázás, az infrastruktúra állapota, felszereltsége és fejlesztése kérdésében, ami a szabad iskolaválasztásra hivatkozva súlyos egyenlőtlenségeket eredményez az amúgy mindenki számára azonos jogon járó szolgáltatásokhoz való hozzáférésben. Ráadásul mindez éppen a leghátrányosabb helyzetű, legrosszabb érdekérvényesítő képességekkel rendelkezők kárára korlátozza a szakszerűség és az osztálytársadalmi érdek érvényesülését, a szolgáltatási verseny tévesen feltételezett ösztönző hatásaival szemben pedig egyre gyorsuló szegregálódást (elitizálódást) eredményez.
- e) Ezen túl rávilágítottam arra is, hogy az országos kisebbségi önkormányzatok és egyházak „kvázi állami” intézményfenntartói szerepéhez kapcsolt kiegészítő állami normatíva nemcsak jogilag nehezen magyarázható különbségtételt (és versenyelőnyt) jelent a nem állami szolgáltatók között, hanem több állami forrást biztosít a támogatott szolgáltatást igénybe vevő állampolgárok számára. Ez az intézményt és a szolgáltatást igénybe vevőt is érintő előny egyértelműen fennáll azon települési szolgáltatások esetében is, ahol a településen élők tényleges áldozatvállalását követeli a fenntartói hozzájárulás előteremtése, akár az önkormányzati kötelező feladatok körének szűkülésén, akár az alacsonyabb színvonalú oktatási szolgáltatáson, akár az intézményes szolgáltatás helyi megszüntetésén keresztül.
- f) Bár nem illeszkedik szorosan vett vizsgálati tematikámhoz, mégis fontosnak tartom az okok között legalább megemlíteni a minőségi szolgáltatás, munkavégzés szempontjából immár a szakirodalomban is egyöntetűen kulcsproblémaként említett pedagógus béreknek és ezzel összefüggésben a tanárok elismertségének, képzésének, kiválasztásának és motivációjának, továbbá a tanári pálya presztízsének és a munkájukat segítő kiegészítő szakszemélyzet (pedagógiai asszisztens, rendszergazda, technikus) biztosításának kérdését (Varga, 2005). Túlerhelt, alulfizetett, így a túlerheltség ellenére kiegészítő jövedelem után rohangáló, mindezek együttes hatásaként munkájukra

odafigyelni alig képes szakemberekkel, akiket és akiknek a tevékenységét ráadásul nem is ismeri el a közvélemény (alacsony presztízs), és akiknek a rekrutációját az elmúlt bő másfél évtizedben erős kontraszelekció jellemezte, azt a felelősségteljes és komplex tevékenységet, melyet az oktatás megkövetelne, bizonyosan nem lehet színvonalasan elvégezni. Leegyszerűsítőnek és félvezetőnek tartom azonban azt a megközelítést, mely ez utóbbi problémakör rendezésének ígéretével kezelni véli azt a komplex problémahalmazt, melyre a fentebb megfogalmazott pontok együtt hívják fel a figyelmet.

E tényezők az elméleti fejezetben elkülönített funkciók mindegyikének érvényesülését érdemben korlátozza. A hozzáférés társadalmi és területi különbségei széles társadalmi csoportok esetében teszik kétségessé a képességek kiteljesítésének lehetőségét. Az esetlegesen elérhető és színvonalában erősen szórt oktatási és szociális alapszolgáltatások pedig éppen a leghátrányosabbat, vagyis a leginkább rászorulókat nem segíti megfelelően a hiányzó szociális kompetenciák elsajátításában, így csökken társadalmi beilleszkedésük esélye is. A szegregáció jelensége nem erősíti, hanem pont fordítva, csökkenti a társadalmi kohéziót, és több társadalmi csoport számára korlátozott esélyeket teremt a munka világába történő egyéni és társadalmi szinten is eredményes belépésre.

3. A középfokú oktatás és intézményrendszer működésének vizsgálata során bizonyítottam, hogy az általános iskola elvégzését követő intézményválasztás valóban pályaválasztást jelent. A képzési szint kiválasztásában vizsgálataim szerint két szempont, az általános iskolai eredmények és a felvételi esélyek játszanak döntő szerepet, a képzés irányában pedig leggyakrabban a családi tradíciók, a feltételezett perspektívák, a tanuló szaktantárgyi eredményei és a divat a meghatározó. Feltártam azt a széles körben megfigyelhető jelenséget, mely szerint a magasabb iskolai végzettség presztízse felülírja a szakírányt, vagyis ha egy kevésbé keresett szakírányban képes a gyermek bejutni a szakközépiskolába, inkább azt választja, mint a keresettebb, vagy a gyermek képességeihez jobban igazodó szakiskolát. Mindez a szülőkre általában jellemző „felfelé orientálódás” következménye, vagyis hogy a szülő szélesebb perspektívát szeretne biztosítani a gyermekének, és ezért a választásban kevésbé veszi figyelembe a valós képességeit vagy a majdani elhelyezkedés esélyeit. Erre a „felül” kiszélesedő képzési kínálat jó lehetőséget teremt a felsőoktatás és az érettségit adó képzések esetében is, és részben ennek tudható be a jobb képességű tanuló hiánya a szakiskolákból. Részletesen feltártam a negatív szakiskolai szelekció okait, mechanizmusait és következményeit és bebizonyítottam, hogy mégoly jól szervezett alacsony fokú képzés esetén sem lehetséges és nem is indokolt a tizennégy-tizenöt éves az életkorban történő szelekció, így a probléma érdemi kezelésére a magasabb szintű képzési kapacitások szűkítése sem alkalmas, hiszen az sem változtatja meg a szelekciós mechanizmusokat. Vizsgálataim szerint a megoldást a képzés tartalmi elemeinek (általános iskolai kompetencia alapú oktatás, a manuális képességek szerepének növekedése) és a pályaválasztás teljes rendszerének újragondolásában kell keresni, továbbá a szakképzés, gyakorlati képzés rugalmasabb szervezésének olyan modelljében, mely idősebb életkorban, megalapozottabb döntés eredményeként teszi lehetővé a szakmai képzésbe történő bekapcsolódást.

4. Vizsgálataim egyértelműen bizonyították, hogy a TISZK rendszer bevezetése nem hozott érdemi előrelépést a szétaprózódott képzési rendszer és infrastruktúra akkumulációjában, a megyei jogú város, megyei önkormányzat feladat- és felelősségi körének egyértelműsítésében, a kötelező ellátási kötelezettség szabályozásában, és az ellátások területi összehangolásában (képzési irányok, szakmacsoportok, kapacitások, és kiegyenlített területi szolgáltatás) sem. Bár az RFKB-k fontos hatáskörökkel rendelkeznek a középfokú szakképzés intézményi szolgáltatásának alakításában, működésükben a szakmai, munkaerő-piaci szempontoknak és a területi összehangolás immár évtizedes igényének nem sikerült érzékelhető eredményeket hozó áttörést elérni.

5. Az iskolarendszerű szakképzés gyakorlati képzésének elemzése során sikerült bizonyítanom a következőket:

- a) A kis és mikro vállalkozások által uralt tanulószereződéses rendszer csak nagyon korlátozottan képes a munkaerő iránti kereslet közvetítésére, a tanulószereződésekben és a megállapodás alapján folyó képzések aránya lényegesen kisebb a szükségesnél.
- b) A szakképzési hozzájáruláson keresztül történő finanszírozás az eljárás időigénye, az adminisztrációs kötelek és bürokratikus szabályok miatt szinte „lebeszél” a részvételtől.
- c) A kamarák a jelenlegi érdekeltségi-függőségi viszonyok miatt a rájuk bízott ellenőrzési feladatokat csak korlátozottan láthatják el, a gazdasági szereplők és a kamara „érzékenyen” az állami források kiáramlására és hatékony felhasználására, a szakmai és vizsgakövetelmények meghatározásában és a vizsgáztatási eljárásokban ugyanakkor egyértelműen növelni kell a kamarák szerepét.
- d) A fejlesztési támogatás intézmények közötti szóródása indokolatlanul nagyarányú, és ez a szóródás a szakképzés teljesítményével nincs szoros összefüggésben, a lehetséges támogatás nagyobb része nem jut el közvetlenül az érintettekhez, a források felhasználásnak adminisztrációja bürokratikus, kijátszható, az eredeti céloknak megfelelő felhasználás nem garantált, a szabályok változásával a fejlesztési támogatás gyűjtésében szerepet kapó fenntartók nem érdekeltek a folyamatok és eljárás transzparensse válásában, a források újraelosztásában.

6. Az adatok és a folyamatok alapján részletesen bemutattam, hogy a felsőoktatás és a felsőfokú szakképzés egyre erősödő konkurenciát jelent a szakképzés számára, az eljárásban igen, a tartalomban azonban nem egyértelmű a határvonal az érettségi utáni szakképzés és a felsőfokú szakképzés között. A tömegessé váló felsőoktatás pedig felülről elszívva a tanulókat a szakképzésből egyrészt növeli a munkaerőpiac által keresett szakmunkások hiányát, másrészt a gyakorlatorientált szakmatanulás helyett az elméletorientált képzést erősíti. A közeljövő egyik kulcsfeladata e két, szakmai végzettséget adó képzési típus irányításának és engedélyezési eljárásának egységesítése, annak érdekében, hogy kiszűrhetőek legyenek a források egyértelmű pazarlását jelentő párhuzamos képzések. Vizsgálataim bizonyították, hogy az átalakuló szakképző intézmények növekvő felnőttképzési szerepe új helyzetbe hozta az állami felnőttképzési intézményeket és a regionális képző központok jelen formában a TISZK-ek Központi Képzőhelyeivel felnőttképzési szempontból lényegé-

ben megegyező, párhuzamos intézményrendszert jelentenek. Ezen intézmények infrastruktúrája ugyanakkor csak korlátozottan vehet részt az iskolarendszerű szakképzésben, ami egyes térségekben párhuzamos fejlesztéseket indukál.

7. Munkám során kiemelt feladatomban tekintetem a feltárt problémák kezelését célzó konkrét javaslatok megfogalmazását. A dolgozat ezzel foglalkozó VI. fejezete ellátási szintenként haladva tíz-tíz pontban fogalmazza meg azokat a beavatkozásokat, melyekkel a működési zavarok, diszfunkciók kezelhetővé válnak. E javaslatok a strukturális problémák kezelése mellett részletesen kitérnek az oktatás területi rendszerének kulcskérdéseire, melyek legfontosabb elemei az alapellátásban a következők:

- a) A fenntartói hozzájárulás problémái miatt a normatíva/valós költség arányának az alapellátások (óvoda, általános iskola, azon belül is kiemelten a lehetőleg minél decentralizáltabban szervezett első-negyedik évfolyamos oktatás) esetében – a speciális programok és szolgáltatások nélkül – a törvényi előírások szerint szervezett csoportok és a kötelező feladatok mellett el kell érnie a kilencvenöt százalékot. A speciális programok és szolgáltatások finanszírozását az ún. szakmai kiegészítő normatíva biztosítaná. A direkt pénzügyi ellenőrzés megszüntetésével érhető el az intézményi szolgáltatások visszatérése azokra a településekre, amelyeken racionálisan megszervezhető.
- b) Az intézményi szolgáltatás-szervezés egységét olyan területi szintre kell áthelyezni, melyben a mérethatékonyságot tekintve kiegyenlítetten található kisebb és nagyobb intézmény(egység)ek, kisebb és nagyobb települések. Az egyes településekről a feladatellátási kötelezettség e területi szintre⁵ kerülne át. Az összefogás elősegítése érdekében a társulásba belépő települések összevont lakosságszámának minimumát érdemes rögzíteni, a városi jogállású településeket pedig kötelezni kellene arra, hogy a kistérségükbe tartozó községek társulási kezdeményezését nem utasíthatják vissza. A területi szolgáltatás-szervezőt az általa fenntartott intézményi (oktatási) szolgáltatások alapján ún. területi kiegészítő normatívában (ez fedezné a mérethatékonyságot tekintve kedvezőtlenebb intézményegységek többlet fenntartói hozzájárulását) kell részesíteni, melynek nagyságát a különböző méretű településeken élő, helyben tanulók száma alapján kell differenciálni. Ezzel elkerülhető a formális társulások támogatása, a nagyobb városok is érdekeltté válnak a környékükkel való összefogásban, és a racionálisan fenntartható kistérségi szolgáltatás megőrzésében. A jelenlegi rendszerhez képest fontos változtatás, hogy nem a bejárást, hanem a helyben tanulást támogatja az állam, és az ennek többletköltséget ismeri el még vállalható mértékig.
- c) Az adott területi szinten létrejövő szolgáltatás-szervezőnek (fenntartó) a szolgáltatások egy kötelezően meghatározott körét (bölcsőde, óvoda, általános iskola, általános iskolai diákotthon, alapfokú művészetoktatás, pedagógiai szakszolgálatok – kivéve szakértői bizottság –, gyermekek étkeztetése, felügyelete, gyermekek napközbeni ellátása,

⁵ E területi egységek szintjére az önkormányzati törvény módosítása nélkül a fenntartói jog úgy helyezhető át, ha az érintett települések önkéntes társulásaként jön létre az adott területi egység szolgáltatás-szervezője.

gyermekjóléti szolgáltatások, családsegítés) biztosítania kell.⁶ Az önkormányzat így nem csatlakozhat az egyik ellátás esetén ide, a másikban oda. Ebben a szolgáltatási, ellátási körben minden olyan közösségi szolgáltatásnak szerepelnie kell, amit az iskolán, mint fizikai egységen keresztül, vagy az ott nyújtott szolgáltatáshoz kapcsolódóan történik. A későbbiekben minden területi összefogást e szintre lenne érdemes áthelyezni, és majd remélhetően itt jöhet létre egy önkormányzati területi szint is.

- d) A finanszírozásban a konkrét elvégzett pluszfeladatokhoz kapcsolódó normatívákat a nagyobb egységben történő szervezés logikájából következően az ellátott feladat jellege, a tanulók száma, a feladatellátás költségei és statisztikai előfordulási gyakorisága alapján kell meghatározni. Így külön szakmai kiegészítő normatíva finanszírozná a pedagógiai szakszolgáltatásokat és a fogyatékkal élők ellátását. Az intézményhálózat fizikai állapotának és felszereltségének kiegyenlítését decentralizált pályázati forrásokkal kell biztosítani, aminek elosztásában a szakmai felügyeletet ellátó Oktatási Hivatal szerepét kell növelni, ezzel is korlátozva a politikai lobbít.

8. A középfokú oktatás és iskolarendszerű szakképzés átalakítását célzó legfontosabb javaslataim a következők:

- a) A valódi pályaválasztást egyértelműen fel kell tolni a szakképzés megkezdéséhez, ami azonnali intézkedést követel abban, hogy a közismereti képző szakaszban valóban csak szakmai orientáció és pályaválasztást megalapozó képzés történhessen. Ezzel megnyílik a lehetőség a szakképzési szakasz megkezdése előtti széles körű átjárhatóságra és valódi választásra.
- b) A szakiskolák közismereti képző szakaszára jellemző negatív szelekció korlátozása érdekében a tanulók az általános iskola elvégzése után csak érettségit is adó középiskola közismereti képzésébe léphetnek be Azon tanulóknál, akiknél tizenhat éves korra (a középiskolai első éve után, vagy többszöri évismétlés miatt alacsonyabb évfolyamon) egyértelművé válik, hogy minden szakmai segítség és fejlesztés ellenére sem képesek az érettségi megszerzésére, biztosítani kell a szakképzésbe történő átlépés lehetőségét, amivel értelmét veszti az ún. előrehozott szakképzés.
- c) Az általános iskola elvégzése után bizonyosan megmaradó intézményválasztás (gimnázium, szakközépiskola, speciális szakiskola) megalapozása és a negatív szelekció miatt fel kell gyorsítani az általános iskola ötödik-nyolcadik évfolyamán folyó oktatás tartalmi megújítását, lényegesen megalapozottabbá téve magát a választást. A gimnázium továbbra is felsőoktatás-orientált képzést kínálna, a szakközépiskola ezzel szemben a hangsúlyt a gyakorlatorientált képzésre helyezné, ahol kiemelten kezelnék a széleskörű szakmai orientációt és a pályaválasztás megalapozását.
- d) Az önkormányzati rendszer megváltozása előtt a feladatellátási kötelezettség továbbra is a megyei és a megyei jogú városi önkormányzatot terhelje, de a jövőben a jogsza-

⁶ Az egyes intézményi egységek (területi és akár szakmai bontásban is) tagintézményként nyújtanak a szolgáltatást, ezzel a parciális helyi részérdekektől távolabb kerülne a döntéshozatal, csökkenhetne a politikai befolyás, erősödhetnének a szakmai szempontok, és elindulhatna egy kiegyenlítődési folyamat, mind az infrastruktúrában, mind a képzés színvonalában.

bályok szintjén is legyen egyértelmű, hogy a szolgáltatást minden érintett számára lakóhelyének térségében kell biztosítani. Az önkormányzati rendszer átalakítása után a középiskolai ellátás feladatellátási kötelezettségét az egyes városokat és vonzáskörzeteket egybefogó térségi önkormányzatokhoz kell telepíteni, vagyis decentralizálni kell, ami a szolgáltatás decentralizációját is magával hozza. Azon szakközépiskolai tanulók számára, akik a végzés előtti utolsó két évben a felsőoktatási felvételihez kapcsolódó emelt képzésekben nem vesznek részt, annak terhére gazdálkodással, vállalkozással, foglalkoztatással, adózással, bürokratikus eljárásokkal, szerződéses kapcsolatokkal, közigazgatással kapcsolatos legfontosabb jogi és számviteli ismeretek oktatására, és a gyakorlati tevékenységre koncentrálni szakmai előkészítésre kell koncentrálni.

- e) A „szakmai vizsgára felkészítő iskola” fogalmára alapozva és a szakképzés-szervezési társulás (társaság) logikáját követve a szakképzést kizárólag e tevékenységet folytató szakiskolák végeznék. Ezek fizikai bázisa a központi képzőhely (műhely) lenne, ami a TISZK modellnek megfelelően széles szakmacsoportot átfogó, egyre kevésbé szétaprózódott, fizikailag is centralizált, a csúcstechnológiát felvonultató, központi fekvésű létesítmény lenne. A létrejött TISZK-eket a területi elv határozott érvényesítésével és az „egy területi egység egy széles profilú TISZK” logika mentén újra kell rendezni. A törvényben szereplő ezeröttszáz fős létszámhatár – miután abba a közismereti képzésben résztvevő tanulók is beszámítanak – könnyedén összejön három átlagos méretű, vagy két nagyobb szakképző iskolából, ami nem elegendő a célként kitűzött koncentráció eléréséhez. A létszámhatárt tehát lényegesen meg kell emelni. A központi képzőhely legyen a szakmai képzés fizikai bázisa, ami köré szakképzés-szervezési társulás (társaság) formájában, kapcsolódik a földrajzi értelemben is egy egységbe tartozó szakközépiskolák hálózata. Csak ez a teljes rendszer együtt alkothat egy TISZK-et, amit létszámával és területi határaival együtt kellene minden egyes TISZK vonatkozásában jóváhagynia az illetékes RFKB-nak. A társuláshoz csatlakozhatnak a térség gimnáziumai is, de azok tanulói nem számítanak bele a rögzített létszámba.
- f) A szakközépiskolák tanulói érettségi után, vagy azt megelőzően is beléphetnek a fizikailag is a központi képzőhelyen (ami több telephelyen is működhet) szervezett szakképzésbe. A TISZK-hez tartozó szakközépiskolákban folyó szakmai orientációt és pályaválasztást megalapozó képzéseket a lehető legszélesebb kínálat felmutatásával a központi képzőhely bázisán az annak szakemberei végeznék. Szintén a központi képzőhely által szerveződne a mindenki számára kötelező nyári üzemi gyakorlat. A TISZK keretében a központi képzőhely (szakiskola) által szervezett és végzett szakközépiskolák (és tanulói) számára nyújtott szolgáltatások finanszírozása a TISZK által történne, melynek fedezetét állami normatíva biztosítaná.
- g) Az érettségit adó képzések a mérhető hatékonyság, a szükséges szakembergárda és az infrastruktúra alapján a kis és középvárosok szintjén racionálisan megszervezhető, aminek nagyon fontos pozitív következményei lehetnének e városok helyi társadalmában. A szorosan vett szakképzés ezzel szemben a nagyobb városokban és a megyeszékhelyeken koncentrálna. A földrajzi fekvéstől függően a központi képzőhelyen

(műhelyben) szervezett képzési elemek heti rendszerességgel, illetve tömbösítve is megszervezhetők.

9. Az iskolarendszerű szalmi gyakorlati képzés átalakításával foglalkozó legfontosabb javaslataim a következők:

- a) Minden rendszer evidens jellemzője, hogy ugyanaz a szerv felel a képzés egészének megszervezéséért és finanszírozásáért, ráadásul a tanuló is e szerv felé számol el tevékenységével. Az egységes képzésszervezés szempontjából ezen túl kívánatos, hogy ugyanazt a szakképzettséget ne lehessen teljesen eltérő rendszerekben megszerezni. Emellett biztosítani kell, hogy ne kerülhessen kiszolgáltatott helyzetbe a tanuló, vagyis kihelyezett képzés esetén az ellenőrzésért és a tanuló képzéséért felelős szereplő azonos legyen. Ezért a tanuló „szerződéses viszonyban” csak az intézményével legyen (szakiskola, tanulói jogviszony). A szakiskola feleljen minden a tanulóknak járó szolgáltatásért, így a gyakorlati képzés megszervezéséért és finanszírozásáért is, függetlenül attól, hogy azt miként lehet, vagy miként kell a szabályok szerint megszervezni.
- b) A szakmai és vizsgakövetelmények kidolgozásában növekedjen a kamarák szerepe. A „szakmai és vizsgakövetelmények” egyértelműen rögzítsék, hogy gazdasági szereplőket a képzés mely elemeinek végrehajtásába lehet és mely elemeibe kell bevonni. Ne lehessen olyan középfokú szakképzettség, amely nem igényel gazdasági szereplőnél teljesíthető képzési elemet (modult). A tanuló szakképzéséért felelős intézmény (szakiskola) nem az egyes gazdasági szereplőkkel, hanem az illetékes kamarával (érdekképviseléssel, szövetséggel) köt megállapodást. A képzésben részt vevő gazdasági szereplőt a kamara közvetíti az intézmény felé, és így a kamara vállalja a felelősséget is a szolgáltatásért. A szakiskola csak kamarai szerződéssel alátámasztott képzést indíthat és legfeljebb olyan volumenben, amelyben a kamara biztosítani tudja a központi szabályokban előírt, gazdasági szereplők által szervezett képzési elemeket. A kamara szakképzés-szervezéssel összefüggő feladatait tagdíjbevételeiből finanszírozza. A szakiskola szakemberei bevonásával rendszeresen nyomon követi a külső gyakorlaton részt vevő tanulók képzését, csoportos képzés esetén az intézmény egy dolgozója jelen van a külső gyakorlaton, a kamarai szakemberek pedig a szakiskolában folyó elméleti oktatást és megalapozó gyakorlati képzést ellenőrzik.
- c) A külső gyakorlat szervezésének e modellje a finanszírozás teljes átalakítását kívánja. A tanulószervezéses képzés átalakításával a szakképzési hozzájárulás rendkívül bonyolult és bürokratikus elszámolási rendszere lényegében szükségtelessé válik. A szakképzést folytató intézmények (szakiskolák) képzési eszközökkel történő ellátását részben a szakképzésben résztvevő tanulók száma alapján megállapított, kötött felhasználású normatív támogatással, részben regionális decentralizált pályázati alap révén kell biztosítani. Mivel a szakiskolák az előző fejezetben foglaltak szerint nagy létszámú, komplex szolgáltatást nyújtó intézmények, ezért a fejkvóta alapú normatív finanszírozással kezelhető az egyes szakirányok eltérő eszközszükséglete, a decentralizált alap fedezetét a MPA adja, a források régiók közötti megosztását a foglalkoztatás regionális különbségeinek figyelembevételével kell meghatározni (Szép, 2009). A

szakképzési hozzájárulásból finanszírozott saját dolgozók képzése lényegében a szabályok megtartásával (a bérköltség másfél százaléka, illetve mikro-és kisvállalkozásoknál hatvan százaléka) rendezhető e csökkentett összegből, vagy adóból leírható ellátásként. A decentralizált pályázati alap és a normatív alapon elosztott fejlesztési támogatás tovább erősíthetné – az előző fejezetben foglaltakkal összhangban – a szakképzés regionális irányításában meghatározó RFKB szerepét. E szervezetekben biztosítani kell a szaktárca erős jogositványokkal felruházott képviselőjét.

- d) A felnőttképzés és a szakképzés elkülönült intézményrendszere, párhuzamos fejlesztései az állami források egyértelmű pazarlását eredményezik. Ennek értelmében minél előbb egyesíteni kellene, a Regionális Képző Központokat és a TISZK-ek által lehatárolt területi egység (tértség) szakképzését szolgáló szakiskolákat. A közös szakembergárdára támaszkodva egyszerre és összehangoltan kellene ellátni a tértség iskolarendszerű szakképzési és felnőttképzési feladatait. Ezzel javulhatna az RKK-k kihasználtsága, megszüntethetők lennének a párhuzamos fejlesztések, és normatívvá válna az RKK-k bázisán folyó iskolarendszerű szakképzési tevékenység is. A felsőfokú szakképzés és a középfokú iskolarendszerű szakképzés határait pontosan és egyértelműen kellene rögzíteni. Azonos, vagy lényegében azonos szakképzettséget nem adhatnak e képzések. A felsőfokú szakképzettségek szakmai és vizsgakövetelményeit az egyéb szakképzettségekkel megegyező eljárásban kell meghatározni.

A rendszer- és társadalomelméleti megközelítésből következően egész munkám során igyekeztem tartózkodni a szorosan vett pedagógiai-szakmai kérdések vizsgálatától, így a javaslatok során sem fogalmaztam meg e témakörre vonatkozó lépéseket, ugyanakkor e megközelítési irányt a rendszer átalakításakor szintűgy fontosnak tartom. Javasolataim közvetlen hasznosíthatóságát ezen túl korlátozza az átalakítás pénzügyi, költségvetési hatásait részletesen áttekintő próbaszámítások hiánya, ami azonban már egyértelműen túlnyúlik dolgozatom rögzített keretein és a rendelkezésre álló területi lehetőségeken.

V. HIVATKOZOTT IRODALOM

- Balázs É. 2007a: *A versenyképesség területi és társadalmi összefüggései. In: Közoktatás és versenyképesség. Hatékonyág és minőség: aktuális kérdések a hazai közoktatásban.* (szerk. Simon M., Kósa B.) Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet, Budapest, 29-43. p.
- Balázs É., Palotás Z. 2006: *A közoktatás irányítása. In: Jelentés a magyar közoktatásról 2006* (szerk. Halász G., Lannert J.) Országos Közoktatási Intézet, Budapest, 55-104. p.
- Halász G. 2001: *Az oktatási rendszer.* Műszaki Kiadó, Budapest
- Magyar Beck I. 2003: *Érték és pedagógia. Egy máig hiányzó pedagógiai értékten körvonalai: mire és miért neveljünk.* Akadémiai Kiadó, Budapest
- Kozma T. 1987: *Iskola és település. Regionális oktatásügyi kutatások.* Akadémiai Kiadó, Budapest.

- Kozma T. 2002: *Határokon innen és határokon túl. Regionális változások az oktatásügyben, 1990–2000. Oktatáskutató Intézet, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest.*
- Pálné K. I. 2008: *Helyi kormányzás Magyarországon. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.*
- Sáska G. 2006: *Európa oktatásügye, ahogy a Kárpát-medencéből látszik. Iskolakultúra 2006. 1. 3-16. p.*
- Szép Zs. 2008: *A szakképzés hatékony finanszírozásának lehetőségei. (A szakképzés finanszírozása, különös tekintettel a szakképzési hozzájárulás, illetve a (szak)képzési alap hatása a szakképzés intézményrendszerére, a szakképző intézmények munkaerő-piaci kapcsolatrendszerére, a képzési piac egyensúlyára, a képzési piac és a munkaerőpiac viszonyára című OFA kutatás zárótanulmánya) 195. p. http://www.ofa.hu/index.php?WG_NODE=WebPageReader&WG_OID=PAGfa9959790d415b838*
- Torgyik J., Karlovits T. 2006: *Multikulturális nevelés. Bölcsész Konzorcium, Budapest.*
- Varga J. 2005: *A közoktatásban foglalkoztatottak összetételének és keresetének változása, 1996-2004. In: Hatékonysági Problémák a közoktatásban (szerk. Hermann Z.), Országos Közoktatási Intézet, Budapest, 87-116. p.*
- Fazekas K., Köllő J., Varga J. (szerk) 2008: *Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért. ECOSTAT, Budapest.*
- Zsolnai J. 1996a: *A pedagógia új rendszere címszavakban. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest.*

VI. A SZERZŐ TÉMÁHOZ KAPCSOLÓDÓ PUBLIKÁCIÓI

- Velkey G. 1992: *A települések önkormányzásáról. Alföldi Társadalom (szerk. Lengyel I.), MTA RKK ATI és Nagyalföld Alapítvány Békéscsaba, 140–157. p.*
- Velkey G. 1993: *Önkormányzás a helyi kormányzatokban. Magyar Közigazgatás 10. 599–604. p*
- Velkey G. 1994: *Pártosodás az önkormányzatokban. Társadalmi szemle 11. 21–36. p.*
- Velkey G. 1994: *A munkanélküliek átképzésének néhány problémája. In: Az "alföldi út" kérdőjelei (szerk. Timár J.) MTA RKK ATI Békéscsaba, 217–221. p.*
- Velkey G. 1995: *Az agrár-munkanélküliség Békés megyében In: Az újrapolgárosodó Alföld (szerk. Baukó T., Markó I.) Nagyatádi Szabó István Alapítvány és MTA RKK ATI Gyula-Békéscsaba, 133–146. p.*
- Velkey G. 1998: *The question marks of the relatively favourable rate of unemployment in Hungary In: Windows on hungarian geography. Studies in geography in Hungary, 29 (szerk. Bassa L., Kertész Á.) Geographical Research Institute Research Centre for Earth Sciences Hungarian Academy of Sciences, Budapest (társszerző Timár J.) 199–209. p.*

- Velkey G. 2001: A területfejlesztés gyakorlata a területi érdekek és a pártpolitika erőterében In: *Alföldi Tanulmányok* (szerk. Timár J., Rakonczai J.), Nagyalföld Alapítvány Békéscsaba, 109–127. p.
- Velkey G. 2002: *Tartós munkanélküliség és kezelése vidéki térségekben* (kutatási zárótanulmány) – In: *A tartós munkanélküliség kezelése vidéki térségekben* (szerk. G. Fekete É.), MTA RKK Vidékfejlesztési Műhely, Miskolc–Pécs, 9-60. p. (társszerző: G. Fekete Éva)
- Velkey G. 2002: *A Dél-alföldi Régió* In: *A képzés helye és szerepe a régiók fejlesztési terveiben* (szerk. Benke M.), Budapest, NSZI, 173–200 p.
- Velkey G. 2004: *Hatalmi játékok (Önkormányzati költségvetések és területfejlesztés) Élet és Irodalom* 10. (társszerző: Bod Péter).
- Velkey G. 2004: *Hatékonyosság az oktatásban – Szerkesztőségi beszélgetés az Oktatáspolitikai Elemző Központ „Fenntartható-e a közoktatás?” címmel megjelent közpolitikai elemzéséről* (Schüttler Tamás). *Új Pedagógiai Szemle* 7–8. 91–109. p.
- Velkey G. 2006: *Egy ember akkor tanul, akár hatévesen, akár ötvenévesen, ha szeret és tud tanulni. Részletek a Tanulás Magyarországon című OPEK nyilvános elemzés szerkesztőségi vitájából* (Schüttler Tamás). *Új Pedagógiai Szemle* 2. 29–44. p.
- Velkey G. 2007: *A szakképzés átalakításának egy lehetséges iránya* (vitairat). *Bárka* 4. 85–92. p.
- Velkey G. 2007: *Foglalkozási karrier a mezőberényi és a békési gimnazisták körében* In: *Kitekintés (Perspective) Tudományos és kulturális folyóirat* (Revista de Stiinta si Cultura Vedecky a Kulturny Casopis), 12. 83-90. p. (társszerző: Püski Tamás)
- Velkey G. 2009: *Refeudalizálódás a végeken ...* In: *Helyünk a világban – alföldi válaszok a globalizáció folyamataira* (szerk. Belanka Cs., Duray B.), MTA RKK ATI Békéscsaba, 100-109. p.
- Velkey G. 2010: *Az oktatás hazai rendszere, működési zavarai és megújításának irányai.* In: *Foglalkoztatást elősegítő munkaügyi kutatások (OFA Kutatási évkönyv 5.)* OFA, Budapest, 59-72. p.