

ÖNKORMÁNYZATI KÖZOKTATÁS  
VS.  
ÁLLAMI KÖZNEVELÉS

**OTDK - dolgozat**

Állam- és jogtudományi szekció

*Jelige:*

*Kréta*

*2014*

# Tartalomjegyzék

---

<b>BEVEZETŐ GONDOLATOK</b> .....	<b>2</b>
<b>A KUTATÁS MÓDSZERTANA</b> .....	<b>3</b>
<b>A KÖZSZOLGÁLTATÁSI RENDSZER MEGVÁLTOZTATÁSÁHOZ VEZETŐ ÚT</b> .....	<b>5</b>
A HAZAI ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER KORÁBBI KÖZJOGI MODELLJE A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK SZEMSZÖGÉBŐL.....	5
A KÖZOKTATÁS ÁGAZATSPECIFIKUS PROBLÉMÁI.....	8
HOVA TOVÁBB? .....	10
<b>AZ ÖNKORMÁNYZATI KÖZNEVELÉSI FELADATELLÁTÁS ÁTALAKULÁSA</b> .....	<b>11</b>
KÖZOKTATÁSI FELADATOK – AZ ÖTV. ÉS A KÖZOKTV. TÜKRÉBEN .....	11
KÖZNEVELÉSI FELADATOK – AZ MÖTV. ÉS AZ NKT. TÜKRÉBEN.....	12
<i>Fenntartó – működtető fogalmának elválasztása</i> .....	13
Fenntartói jogok .....	13
Működtetői jogok.....	15
Vagyonkezelői és használati jog.....	18
<i>Közoktatás – köznevelés</i> .....	19
MEGVÁLTOZOTT KÖZIGAZGATÁS – IDOMULÓ OKTATÁSIRÁNYÍTÁS .....	20
<i>Központi ágazati irányítás</i> .....	21
<i>Oktatási Hivatal</i> .....	22
<i>Fővárosi, megyei kormányhivatal</i> .....	22
<i>Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK)</i> .....	22
<i>A közoktatási irányításban közreműködő szereplők</i> .....	23
ÁTSZERVEZÉS .....	25
<i>A megállapodások megkötése</i> .....	25
<i>Az átállás időszaka</i> .....	27
<b>HELYI KÖZÜGY-E A KÖZOKTATÁS?</b> .....	<b>29</b>
A HELYI KÖZÜGY FOGALMA.....	29
ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI ÁLLÁSPONT.....	31
„ÖNKORMÁNYZATI ÉS PEDAGÓGUS SZEMMEL” .....	32
<b>MÉRLEGEN A RENDSZER</b> .....	<b>36</b>
<b>ZÁRÓGONDOLATOK</b> .....	<b>41</b>
<b>SZAKIRODALOM</b> .....	<b>43</b>
<b>JOGFORRÁSOK</b> .....	<b>47</b>

# Bevezető gondolatok

---

Az elmúlt évek a reformok évei. Ilyen nagyságrendű változásokra a rendszerváltás óta nem került sor. Ezek közvetlen vagy közvetett hatásai mindennapjainkra, társadalmi-gazdasági berendezkedésünkre igen jelentősek, így értékelésük semmiképp sem maradhat el. A mérlegre tett időszakban többek között a helyi közszolgáltatások és a közoktatás (2013. január 1.-től köznevelés) rendszerének átalakítására is sor került. Vizsgálódásom tárgyát e két szegmens metszéspontjában található alapfokú oktatás képezi.

A köznevelés kapcsán egy merőben új feladat-megosztási, irányítási és finanszírozási rendszer jött létre, amelyben az önkormányzatok – amelyek eddig az intézményfenntartás gerincét adták – jelenős mértékben háttérbe szorultak. A tanulmány célja bemutatni, mik voltak a mozgatórugók, milyen okok tették szükségessé a változtatást, a nemrégiben végbement reformfolyamatok mennyire képesek kiküszöbölni a korábbi rendszer problémáit, hogyan zajlott az átállás, hogy néz ki és hogyan funkcionál a jelenlegi oktatási rendszer, mi a közvetlenül érintettek (helyi önkormányzatok, általános iskolák, állami szereplők) véleménye.

A reformfolyamat két központi eleme: az iskolafenntartás és –finanszírozás közül a dolgozat utóbbival érintőlegesen foglalkozik, ennek ismertetése ugyanis egy külön tanulmányt kíván. Itt jegyezném meg továbbá, hogy nem kívánom minősíteni a jelenlegi köznevelési oktatásirányítást. Egyrészt, mert a dolgozat számos megközelítési módot csak érintőlegesen vizsgál, másrészt alapvetően az átalakítást majd az minősíti, hogy milyen módon hatott az oktatás minőségére. Erre vonatkozóan azonban másfél év működési tapasztalataiból nem szabad, és nem is lehet messzemenő következtetéseket levonni.

# A kutatás módszertana

---

A tanulmány több kutatási módszert integrálva kísérli meg feltárni a köznevelési rendszer átalakításának kérdéskörét. Elsősorban a jogtudományra jellemző elméleti-logikai kutatási módszerek segítségével vizsgálódik, azaz alapvetően a témában megszületett szakirodalom, releváns jogszabályok és egyéb jogi dokumentumok gyűjtésén, rendezésén és elemzésén alapszik. A jelenleg hatályos joganyag és a korábbi szabályozás összevetésekor a történeti összehasonlító módszert alkalmazza.

Ezt egészíti ki a dolgozat empirikus kutatási része, amelyben a tanulmány kérdőívek és interjúk segítségével kívánja feltárni a helyi oktatási folyamatok kulcsszereplőinek tapasztalatait.

Háromféle kérdőív készült: az egyik valamennyi település,<sup>1</sup> a másik a jelenleg működő általános iskolák igazgatói, a harmadik pedig a tankerületi igazgatók számára került kiküldésre.<sup>2</sup> A települési kérdőívekre összesen 219, az általános iskolák számára kiküldött kérdésekre 236, míg a tankerületi igazgatóktól 34 válasz érkezett be.<sup>3</sup>

A települések esetében az általános iskolával rendelkező települések, míg az általános iskolák esetében a köznevelés információs rendszer (KIR) által nyilvántartott működő általános iskolák alkotják az alapsokaságot.<sup>4</sup> Mindkét esetben a sokaságot és a mintát a települési lakosságszám mint releváns jellemző alapján vettem össze, amelyből kiderült, a minta reprezentatív. A harmadik kérdőív kapcsán a választ adó és az összes tankerület megyénkénti megoszlását hasonlítottam össze. A számítás alapján ez a minta is reprezentatív.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> A kérdőívek elsődleges címzettjei a polgármesterek és a jegyzők voltak.

<sup>2</sup> Terjedelmi korlátok miatt nem áll módomban csatolni a kérdőíveket, az alábbi linkeken elérhetők: <http://bit.ly/kozoktatas>, <http://bit.ly/kozneveles>, <http://bit.ly/tankerulet>.

<sup>3</sup> Itt jegyezném meg a kérdőívezés kapcsán felmerülő nehézségeket. A polgármesterek és jegyzők e-mail címeinek kigyűjtése elérhető adatbázis híján rengeteg időt és energiát emésztett fel. Számos település (52) eleve nem rendelkezik vele, 462 esetben pedig nem került kézbesítésre az üzenet hibás cím miatt.

<sup>4</sup> A KIR - Működő köznevelési intézmények listája (2014.05.08.) adatai alapján. [URL: [http://www.oktatas.hu/pub\\_bin/dload/kir/kir\\_mukodo\\_intezmenyek\\_20140508.xls](http://www.oktatas.hu/pub_bin/dload/kir/kir_mukodo_intezmenyek_20140508.xls)] Letöltés ideje: 2014. 06. 10.

<sup>5</sup> A részletes számítások a terjedelmi korlátok miatt nem kerültek beemelésre.

A folyamatok alaposabb feltárása, a részletek megismerése érdekében 12 mélyinterjú készült a következő személyekkel:<sup>6</sup>

<b>Területi egység</b>	<b>Beosztás</b>	<b>Név</b>
Fonyódi tankerület	tankerületi igazgató	Farkasné Szabó Ildikó
Igal város	jegyző	Fülöp László
Kaposmérő község	jegyző	dr. Mészáros Renáta
Kaposvár megyei jogú város	címzetes főjegyző	dr. Kéki Zoltán
Látrány község	jegyző	Jurics Tamás
Látrány község	polgármester	Kelemen Ferenc
Lengyeltóti város	jegyző	dr. Szatmári Ibolya
Magyaratád község	jegyző	Máténé Prisztács Éva
Mernye község	jegyző	Göndöcs Edina
Nagyatád város	jegyző	dr. Kovács Ildikó
Somogyvár község	jegyző	Molnár Éva
Szena község	aljegyző	dr. Horváth-Lukics Tibor

---

<sup>6</sup> Az interjúk időpontja 2014. július-augusztus.

# A közszolgáltatási rendszer megváltoztatásához vezető út

---

A magyar közszolgáltatási modell, és ezen belül is a köznevelési rendszer gyökeres átalakításának megértéséhez elengedhetetlen a rendszerváltást követő évek önkormányzati működésének, tapasztalatainak áttekintése.

Természetesen egy ilyen totális reform mögött meghúzódó indokok rendkívül összetettek. Az alapvető mozgatórugó a helyi önkormányzatok közszolgáltatásai terén tapasztalt működési zavar, de mint tudjuk, az ezek megoldásaként adott valamiféle racionális érvrendszer mentén felépített válaszok nem mentesek a külső hatásoktól. Az államszervezet átalakításának módja jelentős mértékben függ például az aktuális politikai és gazdasági helyzettől (a kormányzó párt politikai értékei és meggyőződéseitől, de az utóbbi években kibontakozott pénzügyi-gazdasági válság hatásai is egyértelműek).<sup>7</sup> Befolyásolja továbbá az uralkodó kormányzási paradigma, ami hazánkban az utóbbi évek közpolitikai reformjai alapján a neoliberais New Public Managementet felváltó neoweberi modell.

A fentiekől eltekintve, a tanulmány most következő fejezete az átalakítás mögött álló okok közül csupán a hazai önkormányzati rendszer közjogi modelljének diszfunkcióira szorítkozik, ezek alapján érvel a közszolgáltatási rendszer valamiféle változtatásának szükségessége mellett.

## **A hazai önkormányzati rendszer korábbi közjogi modellje a közszolgáltatások szemszögéből**

1990-ben a közismert politikai és társadalmi okoknak<sup>8</sup> köszönhetően a korábitól gyökeresen eltérő önkormányzati struktúra került kialakítása, amelyben sajátos módon keverednek a két európai önkormányzati modell elemei. A magyar rendszerben az „egy település – egy önkormányzat” elve érvényesül, azonban míg a mediterrán modell esetében ez differenciált

---

<sup>7</sup> A helyi önkormányzati közszolgáltatások jogi szabályozási és szakpolitikai környezete. MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Regionális Kutatások Intézete, kutatásvezető: Pálné Kovács Ilona és Finta István. Pécs, 2013. jún. [URL: [arop.rkk.hu:8080/Dokumentumok/02\\_zaro2.pdf](http://arop.rkk.hu:8080/Dokumentumok/02_zaro2.pdf)] Letöltés ideje: 2014. 04. 12. 3. o.

<sup>8</sup> A jogalkotó az önkormányzati szabályozás középpontjába a helyi autonómiát helyezte mint rendező elvet. A demokratikus működés követelménye és a szocializmusra jellemző centralizáció ellensúlyozása is a kiemelt célok között szerepelt. Ezekhez képest a hatékonyság és a költségtakarékosság csak másodlagos szempont volt.

hatáskör telepítéssel és erős társulási rendszerrel párosul, Magyarországon a kisméretű önkormányzati struktúra ellenére a széles feladat- és hatáskör, illetve a gyér társulási kedv jellemző. A hazai megoldás szervezeti struktúráját tekintve a mediterrán, míg a feladat- és hatáskör telepítés módja a svéd modellt követi.

	<b>Az önkormányzatok mérete</b>	<b>Az önkormányzatok feladatköre</b>	<b>Pénzügyi kapacitás</b>
<b>svéd vagy német modell</b>	nagy	széles	megfelelő
<b>mediterrán modell</b>	kicsi	szűk	megfelelő
<b>Magyarország</b>	kicsi	széles	nem megfelelő

1. ábra: Az önkormányzatok feladatai és mérete közötti kapcsolat<sup>9</sup>

Problémát jelent továbbá, hogy a jogilag széleskörű autonómia nem társul gazdasági függetlenséggel. A helyi önkormányzatok állami finanszírozásában a maradék elv érvényesült. „Úgy kaptak újabb és újabb kötelező feladatot az önkormányzatok, hogy azok korrekt ellátásához szükséges fedezet nem állt rendelkezésre.”<sup>10</sup>

Ezen okoknak köszönhetően a közszolgáltatási feladatok ellátásának oldaláról problémák jelentkeznek, az alapszintű feladatok biztosítása ugyanis nagyban függ a települések méretétől. Az alacsony lélekszámú önkormányzatok többségére a kapacitás- és forráshiányos működés jellemző. Így nem képesek önállóan teljesíteni kötelező feladataikat nemhogy magas színvonalon, de még elvárható szinten sem. Ebből eredően az egyes települések és területek között számottevő különbségek alakultak ki, a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés és színvonal országos szinten rendkívül heterogén.<sup>11, 12</sup>

<sup>9</sup> Forrás: KOÓS BÁLINT és LADOS MIHÁLY (2008): Az önkormányzati méretnagyság és a közszolgáltatások méretgazdaságossági kérdései: európai modellek és hazai tapasztalatok. In: Somlyódy P. – Kovács K. (szerk.) Függőben. közszolgáltatás-szervezés a kistérségek világában. KSH ROP 3. 1. 1. Programigazgatóság, Budapest 48. o.

<sup>10</sup> ZONGOR GÁBOR (2014): Önkormányzati vissza- és előretétekintés, avagy szubjektív értékelés az elmúlt csaknem negyedszázadról. Új Magyar Közigazgatás 7. évf. 1. szám 83. o.

<sup>11</sup> SOMLYÓDYNÉ PFEIL EDIT (2009): A befejezetlen reform - a kistérségi közigazgatás értékei és dilemmái. IN: Új Magyar Közigazgatás 2. évf. 1. szám 33-43. o.

<sup>12</sup> PÁLNÉ KOVÁCS ILONA (2014): Az önkormányzati rendszer és a területi közigazgatás átalakulása 2010-2013; MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet; MTA Law Working Papers, 2014/02; 2014. jan. [URL: [http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_02\\_Palme\\_Kovacs\\_Ilona.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_02_Palme_Kovacs_Ilona.pdf)] Letöltés ideje: 2014. 09. 12.

Nem volt ez másképp az alapfokú közoktatási feladatok ellátása kapcsán sem. Bár a jogszabályok<sup>13</sup> nem intézmény-fenntartási, hanem feladatellátási kötelezettséget írtak elő, a települések zöme az óvodai és általános iskolai (legalább az alsó tagozat) oktatás-nevelés helyben történő biztosítását választotta. Az alacsony lakosságszámú köznevelési intézményt fenntartó önkormányzatok számára ez igen megterhelő kötelezettség volt, ami egy gazdaságtalanul működtetett intézményhálózatot eredményezett.<sup>14</sup>

A fentiek alapján belátható tehát, hogy Magyarország önkormányzati rendszerének felépítése településhálózati sajátosságaival párosítva megkövetel egy olyan területi egységet, amely a települési szinthez képest optimálisabb keretet biztosít az egyes közszolgáltatási feladatok megfelelő szakmai színvonalú ellátására.

Ennek elősegítésére, első lépésként az Országgyűlés megalkotta a helyi önkormányzatok társulásairól szóló törvényt.<sup>15</sup> Bár a jogi lehetőséget már az Ötv. is megteremtette, a gyakorlat viszont azt igazolta, hogy az önkormányzatoknak nincs elegendő támpontjuk a társulási megállapodások megkötéséhez. A társulási törvény a probléma kiküszöbölésére meghatározta a társulási megállapodások alapvető tartalmi és formai kellékeit, valamint típusait.<sup>16</sup> Az új társulási tipológia és a költségvetési ösztönzők ellenére az együttműködések terén nem történt érdemleges elmozdulás.

A probléma megoldására a jogalkotó 2004-ben felállította a többcélú kistérségi társulások jogintézményét.<sup>17</sup> A statisztikai kistérségek közigazgatási minőséggel való felruházásának célja a racionálisabb közszolgáltatás szervezés, az alapfokú feladatok integrált és színvonalas biztosítása volt. A többcélú kistérségi társulások bevezetése a közoktatás területén ellátott közszolgáltatások esetében is meghatározó volt. A társulások számára kiutalt normatív támogatások legnagyobb részét ezen feladatok megvalósítására költötték. Ennek köszönhetően előrelépés történt a szakszolgáltatások: nevelési tanácsadás, pedagógiai szakszolgálat, gyógytestnevelés és a logopédia terén. A konstrukció ezen a téren sem volt hibátlan. Sok esetben nem valósult meg tényleges térségi együttműködés (pl.: közös intézményfenntartás), a társulások létrejöttének célja pusztán a többletforrások megszerzésére

---

<sup>13</sup> A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény [továbbiakban: Ötv.], valamint a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény [továbbiakban: Közokt. tv.].

<sup>14</sup> IMRE ANNA: A kistelepülési iskolák szerepe a települések népességmegtartó erejében. [URL: <http://www.ofi.hu/tudastar/oktatas-tarsadalmi/kistelepulesi-iskolak>] Letöltés ideje: 2014. 06. 08

<sup>15</sup> A helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény.

<sup>16</sup> Az önkormányzatok körében ekkor a leggyakoribb oktatási feladat-ellátást segítő társulási formák az iskolafenntartó társulás és a közoktatási feladat-ellátási társulások.

<sup>17</sup> A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól szóló 2004. évi CVII. törvény.



irányult.<sup>18</sup> Így a felhasználható normatíva nagy része csak „átutazott” a kistérségi társuláson, a kistérség egy közbeékelt transzferállomássá vált a központ és a települések között.<sup>19</sup>

Általánosságban véve: bár a többcélú kistérségi társulások feladatellátása során számos probléma felmerült (pl.: a rendszer instabilitása, a minőségi garanciák és az ellenőrizhetőség hiánya, nem épít a városok térszervező erejére), mindenképpen fontos előrelépést jelent, hogy hozzájárult a szolgáltatási színvonal emeléséhez, költséghatékonysági szempontok érvényesítéséhez, a közszolgáltatásokhoz való állampolgári hozzáférés javulásához. Alapszintű feladatok valósultak meg lényegesen több településre kiterjedően, egyes térségekben bizonyos szakosított feladatokat kistelepülésekre is kiterjesztettek.<sup>20</sup>

## **A közoktatás ágazatspecifikus problémái**

A közoktatás esetében a fenti közszolgáltatás-szervezési kérdéskörön túl számos olyan az ágazatra jellemzős, speciális problémával találkozhatunk, ami szükségessé tette a rendszer újragondolását. Ezekre a dolgozat részletesen nem kíván kitérni, rövid említésük viszont elengedhetetlen.

Az oktatáspolitikai már régóta érzékelhető kardinális problémája a demográfiai folyamatoknak, azon belül is az alacsony születésszámnak és a migrációnak köszönhető folyamatos tanulósám csökkenés. Az elmúlt két évtizedben az óvodástól a középiskoláig a gyermekek száma ötödével lett kevesebb.<sup>21</sup> Az általános iskolák esetében – ahogy az ábra is mutatja – ez a demográfiai pangás már az ezredforduló óta tetten érhető volt. Az egyre csökkenő beiskolázható korosztályok száma költséges kapacitástöbbletet okoz, ami az intézmények visszafejlesztésével, összevonásával vagy megszüntetésével orvosolható.<sup>22</sup>

---

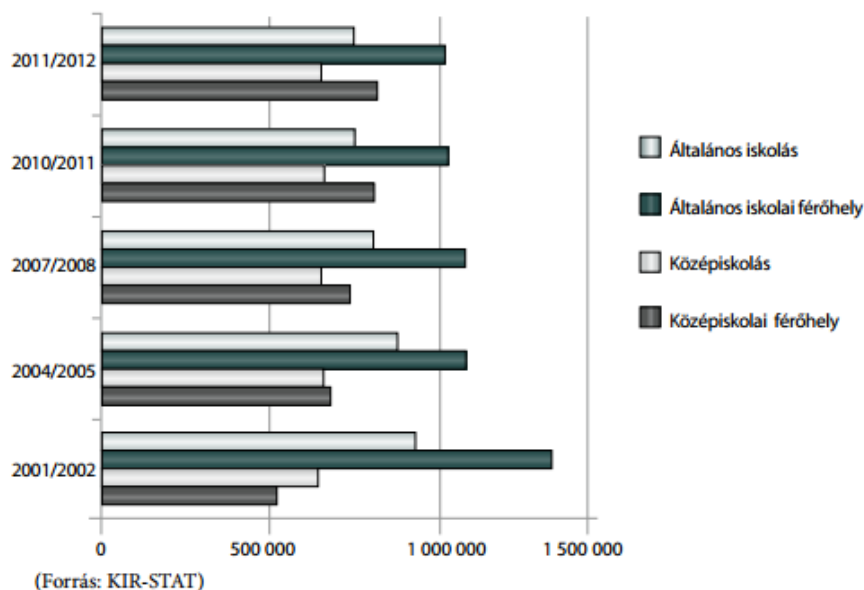
<sup>18</sup> BALÁZS ÁGNES – KOVÁCS KATALIN (2012): Kistérségi és mikrotársulások a közoktatásban. IN: Balázs Ágnes – Kovács Katalin (szerk.): Többcélú közdelem – Helyzetképek a kistérségi közoktatásról. Oktatókutató és Fejlesztő Intézet, Budapest. 28. o.

<sup>19</sup> TORBA NÁNDOR (2008): Kistérségi társulások főbb jellemzői (A 2006. évi statisztikai adatok elemzése) Közigazgatási Szemle 2. évf. 1. szám 80-81. o.

<sup>20</sup> SOMLYÓDYNÉ PFEIL EDIT (2009): A befejezetlen reform - a kistérségi közigazgatás értékei és dilemmái. IN: Új Magyar Közigazgatás 2. évf. 1. szám 33-43. o.

<sup>21</sup> PÉTERI GÁBOR (2014): Újraközpontosítás a közoktatásban. Educatio 23. évf. 1. szám 19. o.

<sup>22</sup> GYÖRGYI ZOLTÁN (2011): Helyi oktatáspolitikák az ezredforduló után. IN: Györgyi Zoltán (szerk.): Korlátok között szabadon – demográfiai folyamatok és helyi oktatáspolitikák. Oktatókutató és fejlesztő Intézet. Budapest. 7. o. [továbbiakban: GYÖRGYI]



2. ábra: A férőhelyek és tanulók száma az általános és középiskolákban – 2001, 2004, 2007, 2010, 2011<sup>23</sup>

Erőteljesebben jelentkeznek a demográfiai hatások a kistelepülések esetében. A rohamosan csökkenő gyermeklétszám ugyanis itt nem csupán a negatív demográfiai adatoknak tudható be, hanem a szabad intézményválasztás jogának is: a szülő a magasabb oktatási színvonal és a többlétszolgáltatások reményében elviszi gyermekét a helyi kisiskolából. Ez a 2000-es évek derekán hozzávetőleg a tanulólétszám 10 %-át érintette.<sup>24</sup>

A másik nagyobb problémakört a finanszírozási rendszer képezi. Az elmúlt évtizedekben összességében folyamatos forráskivonás jellemezte a magyar közoktatást.<sup>25</sup> A költségvetési támogatási rendszer évről-évre történő átalakítása pedig kiszámíthatatlanná tette a rendszert. A kis települések különösen érzékenyen reagáltak a normatíva változásokra, nem tudtak szakmai együttműködéseket kialakítani, hosszabb távra tervezni. Az oktatással kapcsolatos döntéseknél így a pénzügyi megfontolások kerültek előtérbe, a szakmai szempontok teljesen háttérbe szorultak.<sup>26</sup>

A demográfiai erózió és a forráskivonás különösen a rendszerváltást követően létrejött szétaprózódott önkormányzati rendszer kistelepülései számára jelentett problémát, akik többsége iskolájuk működésért mindent megtett, akár erején felül is.

<sup>23</sup> Forrás: SZABÓ ZOLTÁN ANDRÁS – FEHÉRVÁRI ANIKÓ (2013): A közoktatás fenntartói és finanszírozási változásai a jogszabályok tükrében. Új pedagógiai szemle 63. évf. 9-10. sz. 52. o.

<sup>24</sup> JÓZSA ZOLTÁN (2007): A kistelepülések szolgáltatási gyakorlatáról. IN: Horvát M. Tamás (szerk.): Piacok a főtéren: Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés. Budapest.: KSZK ROP. 285. o.

<sup>25</sup> SZABÓ ZOLTÁN ANDRÁS – FEHÉRVÁRI ANIKÓ (2013): A közoktatás fenntartói és finanszírozási változásai a jogszabályok tükrében. Új pedagógiai szemle 63. évf. 9-10. sz. 61. o.

<sup>26</sup> GYÖRGYI 14. o.

## Hova tovább?

A fentiek alapján láthattuk, hogy korábban az országos oktatáspolitikai jogi és főképp pénzügyi szabályozókkal kívánta a társulások általa elképzelt irányába terelni az önkormányzati intézményfenntartókat, több-kevesebb sikerrel.

A jelenlegi kormányzat szakított a korábbi decentralizált modellel, a közoktatási rendszer problémáinak megoldását a feladat állami kézbe vételében, egy központosított oktatásirányítás kialakításában látta. *„Nem annak a lehetőségét kereste, hogy hogyan, milyen eszközökkel, szabályozókkal, pénzügyi ösztönzőkkel tudja képessé tenni az önkormányzatok meghatározó részét, hanem miképp tudja „megszabadítani” az ellátandó feladatokról a települések túlnyomó többségét. Vagyis nem a képesség megteremtése, a képessé tevésre, hanem a funkciómentesítésre törekedett a központi hatalom.”*<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> ZONGOR GÁBOR (2014): Önkormányzati vissza- és előrettekintés, avagy szubjektív értékelés az elmúlt csaknem negyedszázadról. Új Magyar Közigazgatás 7. évf. 1. szám 86. o.

# Az önkormányzati köznevelési feladatellátás átalakulása

---

## Közoktatási feladatok – az Ötv. és a Közoktv. tükrében

Az igen jelentős önkormányzati felelősség az oktatásban a korábbi szabályozási rendszer egyedisége volt. Valamennyi települési önkormányzat kötelező oktatási feladata volt ugyanis az óvodai ellátás, valamint az ingyenes és kötelező általános iskolai nevelés biztosítása, beleértve a nemzetiség által lakott települések esetében a nemzetiségek részére nyújtott ilyen irányú szolgáltatást is.<sup>28</sup>

Azon sajátos nevelési igényű gyermekek esetében, akik a többi gyermekkel nem együtt nevelhetők, illetve oktathatók, a fővárosi és megyei kormányhivatal (korábban: közigazgatási hivatal) a megyei intézményfenntartó útján a megyei jogú város saját területén, és a fővárosi önkormányzat gondoskodott oktatásukról, nevelésükről.<sup>29</sup> A kollégiumi, szakiskolai és a középiskolai ellátás, az alapfokú művészetoktatás, felnőttoktatás, továbbá a továbbtanulási, pályaválasztási tanácsadás, a nevelési tanácsadás, a logopédiai szolgáltatás és a gyógytestnevelés biztosítása főszabály szerint a fővárosi és megyei kormányhivatal a megyei intézményfenntartó útján, a megyei jogú város saját területén és a fővárosi önkormányzat feladata volt abban az esetben, ha azt községi, városi vagy fővárosi kerületi önkormányzat nem vállalta át, és egyébként a megye területén nem megoldott a feladatellátás.<sup>30</sup>

A helyi önkormányzatok közoktatási feladataikat kistérségi társulás keretében is elláthatták.<sup>31</sup> Abban az esetben, ha nem veszélyeztették a kötelező feladatok ellátását és nem tartozott állami szerv kizárólagos feladat- és hatáskörébe, a települési önkormányzat fakultatív feladatként elvállalhatott olyan közoktatással összefüggő feladatokat is, amiket a törvény a megyei önkormányzatok számára írt elő kötelezőként.<sup>32</sup>

A helyi önkormányzat közoktatással kapcsolatos feladata ellátásának az alábbi lehetséges módokon tehetett eleget: a közoktatási intézmény létesítése és fenntartása, az intézmény fenntartására létrehozott társulás, valamint megállapodás útján. Továbbá a települési

---

<sup>28</sup> Ötv. 8. § (4) bek., Közoktv. 86. § (1) és (2) bek.

<sup>29</sup> Közoktv. 87. § (1) bek. e) pont.

<sup>30</sup> Közoktv. 86. § (3) bek.

<sup>31</sup> Közoktv. 89/A. § szakasza.

<sup>32</sup> Ötv. 1. § (4) bek.

önkormányzat átengedhette a feladatot a megyei, fővárosi önkormányzatnak, amely esetben az ezt biztosító vagyont is rendelkezésre bocsátotta.

A fenti példák is jól tükrözik, hogy az önkormányzatok területi és helyi, elsősorban gazdasági sajátosságaik alapján differenciált módon számottevő részt vállaltak az oktatás-nevelés szervezésében, működtetésében. Decentralizált oktatásszervezésről beszélhetünk tehát ekkor.

A korábbi fejezetben említett oktatásfinanszírozási problémákra és heterogén minőségi színvonalra megoldást kerestek a korábbi kormányzatok is. Többek között ennek köszönhetően az oktatás térbeli megszervezése folyamatosan változott már a reformot megelőzően is, ugyanis „a települési ellátási szint helyett egyre inkább előtérbe került az agglomerációs, térségi oktatásszervezés modellje.”<sup>33</sup> Elsőként településközi feladatellátási megállapodások születtek, később intézményfenntartó társulások útján biztosították az önkormányzatok oktatási feladataikat. A többcélú kistérségi társulások 2004-es megjelenése és a központ költségvetés gazdasági ösztönzőinek (kiegészítő normatívák és egyéb támogatások, pályáztatás) köszönhetően 2009-re ezen társulások 99 %-a felvállalta a közoktatási feladatok térségi szinten történő biztosítását.<sup>34</sup>

Látható tehát, hogy a korábbi kormányzat kisebb-nagyobb sikerrel a társulási hajlandóság ösztönzésével kívánta csökkenteni a fennálló minőségbeli különbségeket, költséghatékonyabbá alakítani a rendszert.

## **Köznevelési feladatok – az Möt. és az Nkt. tükrében**

2012. szeptember 1-től a korábbi közoktatási törvényt fokozatosan váltotta fel a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban Nkt.). Az új törvény hatályba léptetése ugyanis lépcsőzetesen történt, véglegesen a 2014-es általános önkormányzati választások után vette át a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény szerepét.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> A helyi önkormányzati közszolgáltatások jogi szabályozási és szakpolitikai környezete. MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Regionális Kutatások Intézete, kutatásvezető: Pálné Kovács Ilona és Finta István. Pécs, 2013. jún. [URL: [arop.rkk.hu:8080/Dokumentumok/02\\_zaro2.pdf](http://arop.rkk.hu:8080/Dokumentumok/02_zaro2.pdf)] Letöltés ideje: 2014. április 12. 22. o.

<sup>34</sup> U.o.

<sup>35</sup> Jogalkotási malőr: 2012. szeptember 1-én lépett hatályba az Nkt. 2. § (3) bekezdése, amely ettől az időponttól kizárja, hogy települési önkormányzat óvodán kívül más köznevelési intézmény alapítson és tartson fenn. Ekkor viszont még nem lépett életbe a törvény 74-76. § szakasza, amely többek között a köznevelési feladatellátásra kötelezettek körét tartalmazza. Ezzel párhuzamosan a Közoktv. 85-89/B. § szakaszai pedig 2012. december 31-ig kötelezték a feladatellátásra a helyi önkormányzatok és társulásaikat.

Az Nkt. alapján a köznevelési alapfeladatok – így az általános iskolai nevelés-oktatás – ellátása állami feladat.<sup>36</sup> A kötelezettség teljesítését az állam biztosíthatja állami intézmény fenntartásával, továbbá az egyházi vagy a magán köznevelési intézmény fenntartójával kötött köznevelési szerződés útján. Ez alól kivételt képez az óvodai nevelés, amelyről a települési önkormányzatok kötelesek gondoskodni.<sup>37</sup> A fentiekből kiderül – mint arra már korábban utaltam – az alapfokú oktatás-nevelési feladatok ellátása nem tartozik többé a települési önkormányzatok sem kötelező, sem önként vállalható feladatai közé.

## Fenntartó – működtető fogalmának elválasztása

### Fenntartói jogok

A feladat állami hatáskörbe kerülése ellenére a helyi önkormányzatok köznevelésben betöltött szerepe nem szűnt meg teljesen. A jelenlegi rendszer működésének érdekessége ugyanis, hogy a fenntartói és a működtetői jogok bizonyos esetekben elkülönülhetnek, utóbbi jogokkal pedig a települések is rendelkezhetnek.

Fenntartó az a természetes vagy jogi személy, aki a köznevelési feladat ellátására való jogosultsággal rendelkezik, e feladatkörében pedig az adott köznevelési intézmény(ek) működéséhez szükséges feltételekről – a törvényben foglalt esetben a működtetővel közösen – köteles gondoskodni.<sup>38</sup> Fenntartói joggal valamennyi típusú közintézmény esetében az alábbi személyek rendelkezhetnek:

Fenntartó	Köznevelési intézmény típusa
Állam	állami
nemzetiségi önkormányzat	nemzetiségi önkormányzati
egyházi jogi személy	egyházi
vallási tevékenységet végző szervezet	magán
más személy vagy szervezet	magán

3. ábra: Köznevelési intézmények esetén fenntartói joggal rendelkező személyek lehetséges köre<sup>39</sup>

<sup>36</sup> Nkt. 74. § (1) bek.

<sup>37</sup> Nkt. 74. § (2) bek.

<sup>38</sup> Nkt. 4. § 9. pont. A fenntartó kötelezettségeinek és jogainak tételes felsorolásától eltekintek, azt az Nkt. 83.-85. § szakasza részletezi.

<sup>39</sup> Saját szerkesztés a Nkt. 2. § (3) bekezdése, valamint a 4. § 16. és 36. pontja alapján.

Óvodát – ide értve a nemzetiséghez tartozók óvodai nevelését, a többi gyermekkel együtt nevelhető sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelését is – települési önkormányzat is alapíthat és tarthat fenn.<sup>40</sup>

Jelenleg Magyarországon 2279 általános iskola működik, döntő többségüket az állami intézményfenntartó központi hivatal, azaz a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK) tartja fenn. A második legjelentősebb fenntartói kör az egyházi jogi személyek közül kerül ki. A fenntartói joggal rendelkezők teljes spektruma az alábbi táblázatban követhető nyomon.

<b>Fenntartó típusa</b>	<b>Fenntartó száma</b>	<b>%-os aránya</b>
állami intézményfenntartó központi hivatal	1786	78,37 %
egyházi jogi személy	321	14,09 %
alapítvány, közalapítvány, közhasznú alapítvány	63	2,76 %
egyesület, közhasznú egyesület	26	1,14 %
korlátolt felelősségű társaság, közhasznú nonprofit korlátolt felelősségű társaság	18	0,79 %
külföldi, nem EU tagállam	2	0,09 %
állami szervezet (Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság)	12	0,53 %
állami felsőoktatási intézmény	20	0,88 %
egyházi vagy magán felsőoktatási intézmény	5	0,22 %
országos nemzetiségi vagy kisebbségi önkormányzat, települési nemzetiségi önkormányzat	24	1,05 %
többcélú kistérségi társulás, önkormányzatok fenntartói társulása <sup>41</sup>	2	0,09 %

4. ábra: A működő általános iskolák esetében a fenntartói joggal rendelkezők típus szerinti megoszlása<sup>42</sup>

A köznevelésre vonatkozó jogszabályok rugalmas értelmezésével nem kizárt, hogy települési önkormányzat az általa alapított nonprofit gazdasági társaságon keresztül fenntartson és

<sup>40</sup> Nkt. 74. § (4) bek.

<sup>41</sup> 2012. évi CLXXXVIII. törvény 3. § (1) bekezdése szerint „A települési önkormányzati társulás állami köznevelési alapfeladatot 2013. január 1-jétől nem láthat el.” Megkeresésemre az Oktatási Hivatal nem reagált, hogy miért szerepelhet mégis a KIR köznevelési adatai között e két társulás mint fenntartó.

<sup>42</sup> Forrás: saját szerkesztés a KIR - Működő köznevelési intézmények listája (2014.05.08.) adatai alapján. ([http://www.oktatas.hu/pub\\_bin/dload/kir/kir\\_mukodo\\_intezmenyek\\_20140508.xls](http://www.oktatas.hu/pub_bin/dload/kir/kir_mukodo_intezmenyek_20140508.xls), letöltés ideje: 2014. 06. 10.)

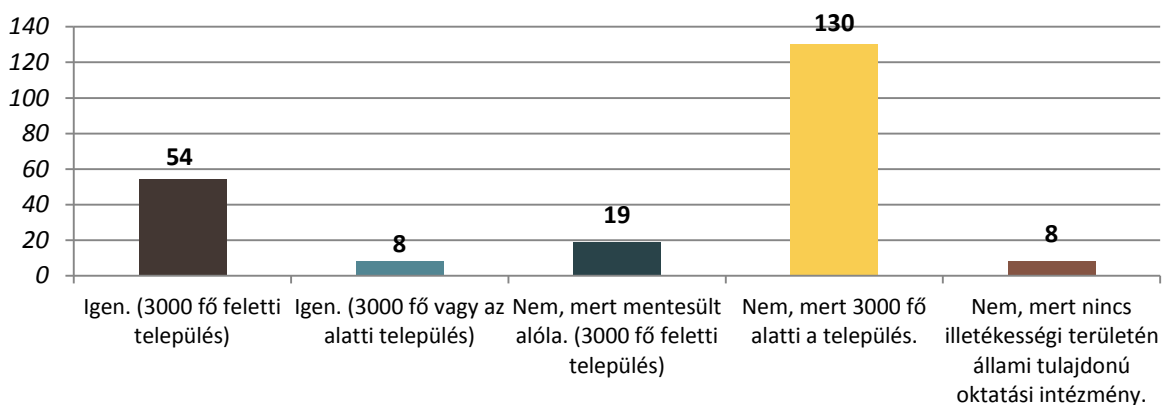
működtessen köznevelési intézményt. Azt, hogy ezt jogszabály kizárja-e nem eldöntött, ugyanis erre még nem volt precedens.<sup>43</sup>

## Működtetői jogok

Valamennyi fenntartó – az államon kívül – egyben a működtetői jogokat is gyakorolja, állami fenntartás esetén azonban az önkormányzatok is rendelkezhetnek ilyen jogosítvánnyal. Ezen lehetőség nagyban függ a köznevelési intézmény típusától,<sup>44</sup> valamint a települési önkormányzat lélekszámától és gazdasági teljesítőképességétől.

Főszabály szerint a 3000 főt meghaladó település „az illetékességi területén lévő összes, saját tulajdonában álló, az állami intézményfenntartó központ által fenntartott köznevelési intézmény feladatainak ellátását szolgáló ingó és ingatlan vagyon működtetéséről”<sup>45</sup> köteles gondoskodni. Ez a települések mindössze 11,7 %-át, 372 önkormányzatot érint.<sup>46</sup>

### Gyakorolja-e az önkormányzat a működtetői jogokat?



5. ábra: A működtetői jogok szempontjából a válaszadók megoszlása (N=219)<sup>47</sup>

<sup>43</sup> CSÖRGITS LAJOS (2013): Az önkormányzati köznevelési feladatellátás alakulása napjainkban – elméleti és gyakorlati problémák. Jog, állam, politika 5. évf. 2. szám 130. o. [továbbiakban: CSÖRGITS]

<sup>44</sup> A középfokú oktatás-nevelés keretében csak a gimnáziumok esetében jogosultak működtetni az önkormányzatok. [Nkt. 74. § (4) és (5) bek.] A szakképzési feladatokat ellátó intézmények (pl.: szakiskola, szakközépiskola) működtetését kizárólag az állam végezheti. A többcélú intézmények fenntartói és működtetői jogairól a törvény külön nem rendelkezik.

<sup>45</sup> Nkt. 74. § (4) bek.

<sup>46</sup> Magyarország közigazgatási helységi könyve 2013. január 1. alapján. ([http://www.ksh.hu/apps/shop.kiadvany?p\\_kiadvany\\_id=15906](http://www.ksh.hu/apps/shop.kiadvany?p_kiadvany_id=15906), letöltés ideje: 2014. 05. 02.)

<sup>47</sup> Forrás: saját szerkesztés.

A teljes helyi önkormányzatokra vonatkozó működtetési adatok megszerzésének érdekében az Oktatási Hivatal felé adatszolgáltatási kérelmet nyújtottam be. Azonban az ennek fejében kiírt szolgáltatási díj meghaladja egy hallgató képességeit.



A működési kötelezettségük alól kivételesen, elsősorban gazdasági helyzetükre és jövedelemtermelő képességükre tekintettel, mentesülhetnek a helyi önkormányzatok.<sup>48</sup> Anyagi körülményeire vonatkozó nyilatkozat megtételekor<sup>49</sup> adatot szolgáltatnak az érintett köznevelési intézmény(ek) működési adatairól, valamint ezek fedezetét szolgáló bevételeikről.<sup>50</sup> Első körben 2012. november 15-ig tehettek ilyen irányú nyilatkozatot, ha 2013. január 1. napjától nem kívánták vállalni a működtetést. Mivel később is kerülhetnek olyan helyzetbe az önkormányzatok, amely a feladat átadását indokolhatja, a törvény úgy rendelkezik, hogy ötévente, az önkormányzati képviselő-választást követő év március 31-ig újabb lehetőségük nyílik nyilatkozattételre.<sup>51</sup>

A nyilatkozat alapján az állam mérlegeli, hogy az adott önkormányzat működési képessége milyen. Amennyiben az adatszolgáltatás alapján a működtetés finanszírozási feltételei teljes mértékben, vagy részben biztosítottak, hozzájárulás megfizetésére kötelezi az önkormányzatot. Ennek mértékét az állam egyoldalúan, meghatározott időtartamra (a soron következő önkormányzati képviselő-választás évét követő augusztus 31-ig), havonta, azonos összegben állapítja meg. A hozzájárulás számításának módja nem nyilvános.<sup>52</sup> Amennyiben a települési önkormányzat a hozzájárulási kötelezettség kézhezvételétől számított nyolc napos jogvesztő határidőn belül úgy dönt, hogy nem vállalja a hozzájárulást, működtetési kötelezettség alóli kérelmét is visszavontnak kell tekinteni.

*A megkérdezettek finanszírozási megfontolásból döntöttek úgy, lemondanak arról, hogy a működtetés révén részt vegyenek az alapfokú oktatás megszervezésében. A válaszadók fele anyagilag így rosszabbul járt az előző rendszerhez képest. Elestek ugyanis a korábban folyósított állami normatívától, a Magyar Államkincstár kivetése alapján pedig a működés tényleges költségét egészében vagy majdnem teljes mértékben megfizették velük.<sup>53</sup> Hozzá kell tenni, hogy az önkormányzatok másik fele számára a működtetési kötelezettség alóli felmentés a hozzájárulás fizetési kötelezettség ellenére is könnyítést eredményezett.<sup>54</sup>*

<sup>48</sup> Nkt. 74. § (4) bek. A kötelezettség alól mentesülhetnek továbbá „egyes területszervezéssel és lakosságszám változásával összefüggő rendkívüli esetben.” [Nkt. 74. § (4) bek.]

<sup>49</sup> A nemzeti köznevelésről szóló törvény végrehajtásáról szóló 229/2012. (VIII. 28.) Korm. rendelet 4. számú melléklete.

<sup>50</sup> Nkt. 74.§ (6) bek.

<sup>51</sup> Nkt. 76.§ (4) bek., 97.§ (24) bek. a) pont ab) alpontja.

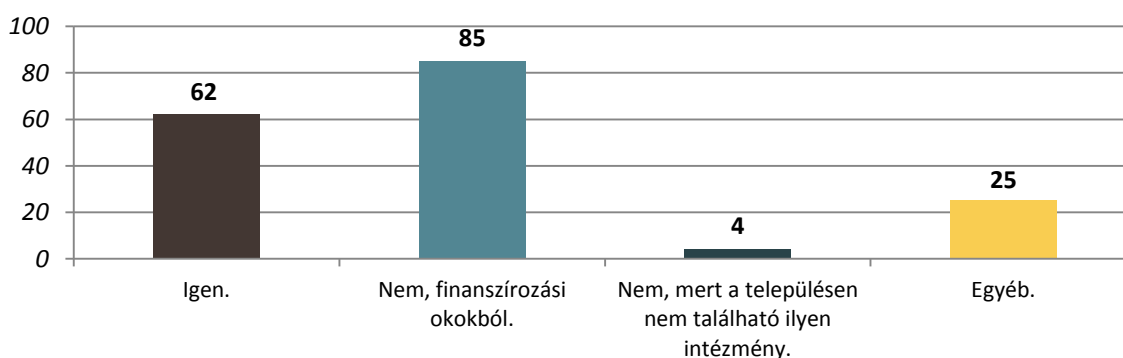
<sup>52</sup> PÉTERI GÁBOR (2014): Újraközpontosítás a közoktatásban. Educatio 23. évf. 1. szám 15. o.

<sup>53</sup> A működtetői feladatokat az önkormányzatoknak saját forrásaik terhére kell biztosítani, állami hozzájárulásban nem részesülnek.

<sup>54</sup> A kérdőívek és interjúk tapasztalatai alapján.

A háromezer fő vagy az alatti népességszámú települési önkormányzatok önkéntes feladatként felvállalhatják az intézmények működtetését. Ilyen irányú nyilatkozatának alátámasztásául igazolnia kell, hogy a kötelezettség teljesítéséhez biztosítottak-e a szükséges gazdasági körülmények. Abban az esetben, ha az önkormányzat részben vagy egészben nem tud ezeknek a követelményeknek eleget tenni, kérelme elutasításra kerül.<sup>55</sup>

### Amennyiben jogszabály lehetővé tenné, vállalnák-e alapfokú oktatási intézmény működtetését?



6. ábra: A jelenleg nem működtető 3000 fő alatti lakosságszámú települések nyilatkozata, hogy jogszabály által biztosított esetben, vállalnák-e az alapfokú oktatási intézmény működtetését (N=179)<sup>56</sup>

*A válaszadók több mint harmada (34,6 %) felvállalná az általános iskolák működtetési feladatait, ha a jelenlegi jogszabályi környezet lehetővé tenné számukra (feltehetőleg úgy, ha a velük szemben támasztott gazdasági kritérium enyhülne vagy megszűnne). 54,1 %-uk<sup>57</sup> pedig a finanszírozási rendszertől teszi függővé.*

A működtetés keretében az önkormányzat „saját forrásai terhére biztosítja a köznevelési feladat ellátásához szükséges tárgyi feltételeket, továbbá az ingó és ingatlan vagyon működtetésével összefüggő személyi feltételeket<sup>58</sup>”. A köznevelési céljait szolgáló ingatlan esetében köteles:

- az épületet köznevelési, tűzvédelmi, munkavédelmi és egészségügyi előírásoknak megfelelően üzemeltetni, karbantartani;

<sup>55</sup> Nkt. 74.§ (5), (6a) bek.

<sup>56</sup> Forrás: saját szerkesztés.

<sup>57</sup> Az eredmény számításának módja: az egyéb választ adók közül 12-en vállalnák abban az esetben, ha a finanszírozás biztosított lenne, így ezeket is hozzáadtam a második választ bejelölők számához.

<sup>58</sup> Nkt. 74. § (5) bek.

- az ingatlan működtetésével kapcsolatos közterheket, díjakat (pl.: rezsiköltség) viselni;
- a vagyonsvédelemről gondoskodni.<sup>59</sup>

Azonban az állagmegóvason túl már nem kötelessége az ingatlanvagyon kapcsán jelentkező rekonstrukciós vagy fejlesztési költségek fedezése. Amennyiben önkéntesen vállalja az önkormányzat a feladatot, abban az esetben az állam pályázati úton támogatást nyújthat.<sup>60</sup>

A működtető kötelezettsége továbbá a neveléshez elengedhetetlen áruk és szolgáltatások (pl.: táblakréta, fűnyírás) megteremtése, valamint „a köznevelési intézmény alapító okiratában foglalt feladat ellátásához szükséges technikai berendezések<sup>61</sup>” karbantartása, javítása.

Ezekon felül „köteles ellátni minden olyan feladatot, amely ahhoz szükséges, hogy az ingatlanban a köznevelési feladatokat megfelelő színvonalon és biztonságosan láthassák el.”<sup>62</sup>

Minden olyan feladatellátási kötelezettség is a működtetőre hárul tehát, amit jogszabály nem utalt kifejezetten a fenntartó hatáskörébe.<sup>63</sup>

*A működtetés tapasztalatai a kérdőívek alapján elég vegyes képet mutatnak, két problémakör azonban világosan kirajzolódik. A működtető önkormányzatok elmondása alapján sokkal bürokratikusabbá, körülményesebbé vált a rendszer. Annak köszönhetően, hogy a legtöbb tevékenység engedélyhez kötött, sokkal lassabban, nehezkesebben hajhatóak végre még a napi rutin feladatok is.*

*A másik problémát az jelenti, hogy a jogszabályok alapján nem egyértelműen határozhatóak el a fenntartó és a működtető feladatai. Ezek ellátása és a költségek viselésének kérdéséről különbözőképp vélekednek a felek, az eltérő jogszabály értelmezésből eredő konfliktusok pedig gondot okoznak a folyamatos működésben. Pl.: Kinek kell gondoskodnia a függönyökről? Kinek a feladata a székek lehordása az egyik emeletről a másikra?*

## **Vagyonkezelői és használati jog**

Az állami intézményfenntartó központot a működtetői jogokat gyakorló személytől függően eltérő vagyonhoz fűződő jogok illetik meg. Amennyiben az állam a fenntartó és működtető is egy személyben, a köznevelési intézmény működését biztosító ingatlan és ingó vagyon

<sup>59</sup> Nkt. 76. § (1) bek.

<sup>60</sup> Nkt. 76. § (3) bek.

<sup>61</sup> Nkt. 76. § (1) bek.

<sup>62</sup> Nkt. 76. § (1) bek.

<sup>63</sup> CSÖRGITS 134. o.

esetében ingyenes vagyonkezelői jogot is gyakorol. Önkormányzati működtetés esetén ingyenes használati jog illeti meg az államot.<sup>64</sup> A törvény korlátozza a tulajdonos, azaz az önkormányzat rendelkezési jogát, ugyanis az adott vagyontárgy a fenti jogosultságok fennállásának ideje alatt nem elidegeníthető vagy megterhelhető. Az ingó vagy ingatlan bérbeadására is csak akkor kerülhet sor, ha az nem veszélyezteti a köznevelési feladatellátást.<sup>65</sup>

## **Közoktatás – köznevelés**

Az új rendszer nem csak új oktatásirányítási struktúrát, finanszírozást, hanem fogalmi különbségtételt is jelent. A közoktatás helyett ugyanis a törvény a köznevelés terminust használja.

A Közoktv. 2. § (1) bekezdése alapján közoktatási feladat: az óvodai nevelés, az iskolai oktatást és nevelés, a gyógypedagógiai, konduktív-pedagógiai nevelés-oktatás, valamint a kollégiumi nevelés. Ezt a feladatot az alábbi intézmények keretében biztosították: óvoda, általános iskola, alapfokú művészetoktatási intézmény, szakiskola, szakközépiskola, gimnázium, gyógypedagógiai, konduktív-pedagógia intézmény, diákotthon és kollégium.<sup>66</sup> Ettől eltér a köznevelés meghatározása. A közoktatás definícióját magába foglalja, de a fogalom ezen tovább megy, ugyanis a köznevelési feladatot ellátó intézmények körébe a fentebb felsoroltakon túl a pedagógiai szakszolgálati intézmények, illetve a pedagógiai szolgáltatást nyújtó intézmények is beleértendők.<sup>67</sup>

A közoktatás meghatározásában fontos szerepe van a „köz” előtagnak, ugyanis ez jelzi, hogy közfeladatról van szó, amelynek ellátását az állam szabályozza, megszervezése közpénzek felhasználásával történik. Közszolgáltatás, a közösség életkor alapján leszűkített csoportja számára többnyire ingyenesen igénybe vehető,<sup>68</sup> sőt meghatározott időszakon belül az igénybevétel kötelező (tankötelezettség). A köznevelési rendszer tartalmi meghatározása ugyanezen jellemzők mentén leírható, ilyen megközelítésben tehát a közoktatási rendszer és a köznevelési rendszer szinonimaként használható.

---

<sup>64</sup> Nkt. 76. § (5) bek.

<sup>65</sup> Nkt. 76. § (6) bek.

<sup>66</sup> Közoktv. 20. § (1) bek.

<sup>67</sup> Nkt. 7. § (1) bek.

<sup>68</sup> Bizonyos esetekben térítési díj vagy tandíj-fizetési kötelezettség állhat fenn. Pl.: napközis táborban résztvevő vagy alapfokú művészetoktatási intézmény tanulója számára.

A két fogalom szorosan összetartozó, a nevelésnek része az oktatás, ugyanis utóbbi „az értelmi nevelés funkciói közé tartozik, s hatásait tekintve ennek legfontosabb részét teszi.”<sup>69</sup>

A pedagógusi munkának pedig mindig is fontos részét képezte, hogy az ismeretek átadásán túl a gyermek testi-lelki fejlődését is elősegítse.

A „köznevelés” terminus használatával a jogalkotó inkább azt próbálta hangsúlyozni, hogy más filozófiai alapon szemléli az oktatás kérdését. A „Jó Állam” feladatának nem csupán az oktatás feltételeinek megteremtését tekinti, hanem az állampolgárok nevelését is egy általa meghatározott normatív értékrendszer alapján. Ez a szemléletmód váltás jól tetten érhető az Nkt. alább részleteiben is:

*„A törvény célja olyan köznevelési rendszer megalkotása, amely elősegíti a gyermekek, fiatalok harmonikus lelki, testi és értelmi fejlődését, készségeik, képességeik, ismereteik, jártasságaik, érzelmi és akarati tulajdonságaik, műveltségük életkori sajátosságaiknak megfelelő, tudatos fejlesztése révén, és ezáltal erkölcsös, önálló életvitelre és céljaik elérésére, a magánérdeket a köz érdekeivel összeegyeztetni képes embereket, felelős állampolgárokat nevel. Kiemelt célja a nevelés-oktatás eszközeivel a társadalmi leszakadás megakadályozása és a tehetséggondozás.*

*A köznevelés közszolgálat, amely a felnövekvő nemzedék érdekében a magyar társadalom hosszú távú fejlődésének feltételeit teremti meg, és amelynek általános kereteit és garanciáit az állam biztosítja. A köznevelés egészét a tudás, az igazságosság, a rend, a szabadság, a méltányosság, a szolidaritás erkölcsi és szellemi értékei, az egyenlő bánásmód, valamint a fenntartható fejlődésre és az egészséges életmódra nevelés határozzák meg. A köznevelés egyetemlegesen szolgálja a közjót és a mások jogait tiszteletben tartó egyéni célokat.”<sup>70</sup>*

## **Megváltozott közigazgatás – idomuló oktatásirányítás**

Az oktatásirányítás és a közigazgatás szoros kapcsolatot mutat, „az oktatásirányítás hierarchiája ugyanis a közigazgatás szintjei mentén formálódik”.<sup>71</sup> Ebből eredően a két

---

<sup>69</sup> Pallas Nagy Lexikon [http://mek.oszk.hu/00000/00060/html/]

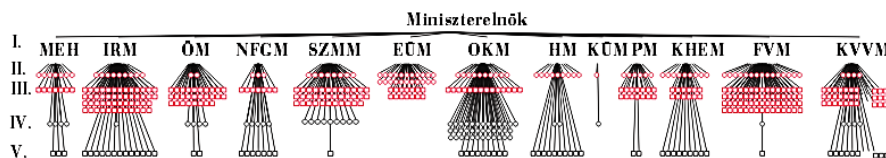
<sup>70</sup> Nkt. 1. § (1) és (2) bek.

<sup>71</sup> SZABÓ ZOLTÁN ANDRÁS – FEHÉRVÁRI ANIKÓ (2013): A közoktatás fenntartói és finanszírozási változásai a jogszabályok tükrében. Új pedagógiai szemle 63. évf. 9-10. sz. 63.o.

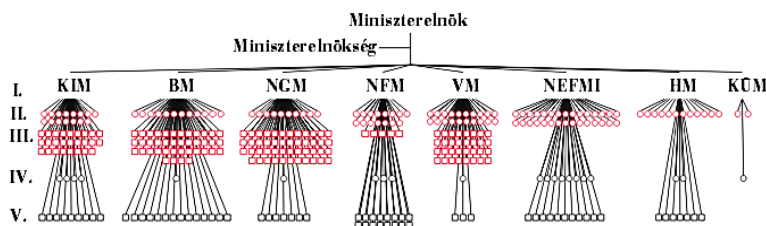
rendszer változásait párhuzamosan szükséges ismertetni. Jelen fejezet csak vázlatosan, elsősorban a megváltozott elemeket hangsúlyozva mutatja be a legfontosabb intézményeket.

## Központi ágazati irányítás

A közigazgatási szervezetrendszer reformjának első lépéseként a minisztériumok, illetve a minisztériumi háttérintézmények átszervezése történt. Az oktatásügy szempontjából a legfontosabb változás, hogy a korábbi 13 szervből 8 minisztériumot hoztak létre, melyek egy része integrált formában működik. Így Eötvös József óta először nincs a kormányban önálló oktatási tárca, az Oktatási és Kulturális Minisztérium az egészség-, szociális és munkaüggyel, valamint a sporttal foglalkozó tárcákkal együtt integrálódott a Nemzeti Erőforrások Minisztériumába (később: Emberi Erőforrások Minisztériuma).



A közigazgatási szervezetrendszer felépítése 2010 májusában...



...és 2011 májusában...

7. ábra: A közigazgatási szervezetrendszer átalakítása<sup>72</sup>

(Jelmagyarázat: I. Minisztérium II. Egyéb országos hatáskörű szerv III. Területi államigazgatási szerv  
IV. Közalapítvány V. Gazdasági társaság)

Az oktatásért felelős miniszter részletes feladat- és hatáskörét egyrészt az Nkt. 77-78. szakasza, másrészt kormányrendelet szabályozza.<sup>73</sup> Mivel az emberi erőforrás miniszter több ágazatért felelős, integrált minisztériumot vezet, így a köznevelési ágazat szakmai, politikai irányítása először államtitkári részfeladattá, majd önálló feladattá vált.<sup>74</sup> Az Nkt. azon területek esetében, ahol az egyes ágazatok érdekeinek összehangolása elengedhetetlen, a

<sup>72</sup> Forrás: Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 2011., 24. o.

<sup>73</sup> A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 59. § szakasza.

<sup>74</sup> Jelenleg a köznevelésért felelős államtitkári posztot Czunyiné dr. Bertalan Judit tölti be.

Kormány számára ad felhatalmazást.<sup>75</sup> A teljesség igénye nélkül ilyen például a Nemzeti Alaptanterv elfogadása vagy a köznevelési információs rendszer létrehozása, működtetése.

## **Oktatási Hivatal**

Az oktatásért felelős miniszter köznevelési feladatkörébe tartozó egyes feladatait az állami intézményfenntartó központon és az Oktatási Hivatalon keresztül látja el. Utóbbi az oktatásért felelős miniszter irányítása alatt álló központi hivatal, amely feladatait országos illetékességgel végzi, területi szervei nincsenek. Szervezetét és jogállását az Oktatási Hivatalról szóló 121/2013. (IV. 26.) Korm. rendelet szabályozza.

A hivatal hatáskörében bekövetkezett változások közül talán a leglényegesebb, hogy feladatai közé került a köznevelési információs rendszer (KIR) működtetése. A KIR a köznevelés feladataiban közreműködők által szolgáltatott adatokra épülő, országos, elektronikus nyilvántartási és adatszolgáltatási rendszer.

## **Fővárosi, megyei kormányhivatal**

A köznevelési intézmények jogszabályi feltételeknek megfelelő működését a kormányhivatal vizsgálja hatósági ellenőrzés keretében. Szabálytalanság észlelése esetén saját hatáskörében eljárva intézkedést tehet.<sup>76</sup> A kormányhivatal továbbá a köznevelési intézmény pedagógiai-szakmai, törvényességi, valamint hatósági szempontból történő ellenőrzésében közreműködik.<sup>77</sup>

## **Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK)**

A KLIK az oktatásért felelős miniszter irányítása alatt működő központi hivatal,<sup>78</sup> amely központi szervből, területi szervekből, valamint önálló jogi személyiséggel rendelkező szervezeti egységként működő köznevelési intézményekből áll.<sup>79</sup> A Központ és az általa irányított 198 tankerület több mint 140 000 főt számláló személyállományával az ország legnagyobb méretű állami szervezete. Részletes feladatait, a szervek közötti munkamegosztást a KLIK Szervezeti és Működési Szabályzata tartalmazza.

---

<sup>75</sup> Nkt. 94. § (4) bek.

<sup>76</sup> Az intézkedéseket tételesen az Nkt. 79. § szakasza sorolja fel tételesen.

<sup>77</sup> Nkt. 79-80. § és 86-87. § szakaszai.

<sup>78</sup> A Klebelsberg Intézményfenntartó Központtról szóló 202/2012. (VII. 27.) Korm. rendelet (továbbiakban KLIK Korm. rendelet) 1. § (1) bek.

<sup>79</sup> A Klebelsberg Intézményfenntartó Központ Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 22/2013. (VII. 5.) EMMI utasítás 2. § (1). bek.

Kizárólag a tanügyigazgatással foglalkozó, a közigazgatás rendszerétől elkülönült szervezet a második világháborút megelőzően működött Magyarországon nyolc tankerülettel, élükön a tankerületi királyi főigazgatóval.<sup>80</sup> A jelenlegi szabályozás ezt a több min hetven éves igazgatási formát elevenítette fel. A tankerületek tehát nem részei az egységes kormányhivatali rendszernek. Ennek oka lehet többek között az is, hogy nem csak oktatási hatósági, irányítási hatáskörrel rendelkeznek, hanem számos ágazati szakmai és fenntartói-működtetői feladatot is teljesíteniük kell. Itt fontos megemlíteni, hogy a köznevelési törvénynek köszönhetően az intézményvezetők elvesztették munkáltatói és önálló gazdálkodási jogaikat. Ezeket jelenleg a KLIK gyakorolja.

Az oktatásirányítás és a közigazgatás szoros kapcsolata abból is egyértelműen kitűnik, hogy a tankerületek illetékességi területét és később székhelyét<sup>81</sup> a járásokéval egyezően alakították ki.<sup>82</sup> Feladatuk az általános iskolák, alapfokú művészeti iskolák és gimnáziumok fenntartása.<sup>83</sup> A járási (fővárosi kerületi) tankerületek mellett a jogszabály ún. megyeközpontú tankerületeket is felállított.<sup>84</sup> A megye székhelyén működő tankerület feladata a fentiekén túl a szakképző iskolák, a kollégiumok, a pedagógiai szakszolgálati feladatokat ellátó, valamint a pedagógiai-szakmai szolgáltatásokat ellátó intézmények tekintetében a fenntartói feladatok ellátása, ebben az esetben illetékessége viszont az egész megyére kiterjed.<sup>85</sup>

## **A közoktatási irányításban közreműködő szereplők**

A jelenlegi magyar közoktatás-irányítási rendszer szereplőit az alábbi ábra szemlélteti. Vertikálisan négy területi szint között oszlik meg a felelősség: országos, területi (regionális, megyei, kistérség/járási), hely és intézményi. Ezekhez eltérő irányítási funkciókat társíthatunk (lásd ábra első sora). „Az egyes szintekhez és funkciókhoz pedig eltérő intézményrendszerek tartoznak.”<sup>86</sup>

---

<sup>80</sup> Lásd a közoktatásügyi igazgatásról szóló 1935. évi VI. törvénycikk.

<sup>81</sup> Egy hónappal később a nemzeti köznevelésről szóló törvény végrehajtásáról szóló 229/2012. (VIII. 28.) Korm. rendelet egészítette ki ezzel a 202/2012. (VII. 27.) Korm. rendeletet.

<sup>82</sup> KLIK Korm. rendelet 2. § (3) bek.

<sup>83</sup> KLIK Korm. rendelet 2. § (6) bek.

<sup>84</sup> Pest megye esetében Ceglédet jelölték ki székhelyként.

<sup>85</sup> A feladatok differenciálása ellenére a Fonyódi Tankerület a hozzárendelt személyi- és anyagi feltételrendszer nélkül ellát megyeközponti feladatokat is.

<sup>86</sup> PALOTÁS ZOLTÁN (2012): Az állam, iskolafenntartók, oktatási intézmények és egyéb szereplők közötti feladatmegosztás alakulása a közoktatásban a rendszerváltástól napjainkig. Haza és Haladás Közpolitikai Alapítvány. (Háttér tanulmányok.) [URL: [http://www.hazaeshaladas.hu/ftp/oktatas\\_hattertanulmany\\_pz\\_feladatmegosztas.pdf](http://www.hazaeshaladas.hu/ftp/oktatas_hattertanulmany_pz_feladatmegosztas.pdf)] Letöltés ideje: 2014. 08. 13. 24. o.



Szintek	Politikai, érdekegyeztető, konzultatív funkciók	Kormányzati, igazgatási, hatósági funkciók	Szakmai funkciók
Országos	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Országgyűlés</li> <li>❖ az Országgyűlés Kulturális bizottsága</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Kormány</li> <li>❖ Emberi Erőforrások Minisztériuma <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Köznevelésért felelős államtitkár</li> <li>○ Oktatási Jogok Biztosa</li> </ul> </li> <li>❖ Belügyminisztérium</li> <li>❖ Nemzeti Fejlesztési Min.</li> <li>❖ Nemzetgazdasági Min.</li> <li>❖ Miniszterelnökség</li> <li>❖ Oktatási Hivatal</li> <li>❖ Klebelsberg Intézményfenntartó Központ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Oktatókutató és Fejlesztő Intézet</li> <li>❖ Educatio Nonprofit Kft.</li> <li>❖ Nemzeti Munkaügyi Hivatal Szak- és Felnőttképzési Igazgatóság</li> <li>❖ Tempus Közalapítvány</li> <li>❖ Türr István Képző és Kutató Intézet</li> </ul>
Területi	Regionális		<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Türr István Képző és Kutató Intézet</li> </ul>
	Megyei	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Megyei (fővárosi) kormányhivatal oktatással foglalkozó szakigazgatási szerve</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Állami fenntartású pedagógia szakmai szolgáltató intézmények</li> <li>❖ Az állammal köznevelési szerződést kötő nem állami pedagógiai szakmai intézmények</li> </ul>
	Járási	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ KLIK tankerülete és megyeközpontú tankerülete</li> </ul>	
Helyi	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Települési önkormányzat és oktatással foglalkozó bizottságaik</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Települési önkormányzat polgármesteri hivatala</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Települési szintű szolgáltató intézmények</li> </ul>
Intézményi	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Iskolaszék/ Óvodaszék</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Intézményvezető</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Nevelőtestület</li> </ul>

8. ábra: A magyar köznevelés irányítás rendszere: szintek, funkciók és szereplők 2014. szept. 1.<sup>87</sup>

<sup>87</sup> PALOTÁS ZOLTÁN – JANKÓ KRISZTINA (2011): A közoktatás irányítása. IN: Jelentés a közoktatásról 2010. (Szerk. Balázs Éva, Kocsis Mihály, Vágó Irén), Oktatás és kutatásfejlesztő Intézet. 71. o. alapján saját szerkesztés a jogszabályi változásokkal módosítva.

A közigazgatási és a köznevelési rendszer átfogó reformjának köszönhetően a közoktatás irányításában részt vevő szereplők köre jelentős mértékben megváltozott. A leglátványosabb változás a konzultatív, érdekegyeztető funkcióval rendelkező szervezetek számának radikális csökkenése. A legtöbbet közülük megszüntették (pl.: Közoktatási Érdekegyeztető Tanács), más részük a jogszabályi változások következtében már nem vesz részt a közoktatás irányításban (pl.: megyei önkormányzatok). Az igazgatási funkciókat betöltő állami szervek száma valamennyi szinten megnőtt, feladataik köre bővült az irányítás centralizációjának és a köznevelési intézmények állami kézbe vételének köszönhetően.<sup>88</sup>

## Átszervezés

### A megállapodások megkötése

Az önkormányzati fenntartású köznevelési intézmények átszervezésével kapcsolatos átadás-átvételi szabályokat a köznevelési feladatot ellátó egyes önkormányzati fenntartású intézmények állami fenntartásba vételéről szóló 2012. évi CLXXXVIII. törvény (ezenül: átszervezési törvény) rögzítette. A megállapodást 2012. december 15-i határidővel az önkormányzati fenntartó képviselőjére jogosult személy és a KLIK képviselőjében az intézmény székhelye szerint illetékes tankerületi igazgató kötötte meg. Amennyiben a fentebb jelzett határidőt a felek elmulasztották, a megállapodást az oktatásért felelős miniszter határozattal hozta létre.<sup>89</sup>

Az önkormányzatok átadták a fenntartásukba tartozó köznevelési intézmények esetében a nevelési-oktatási feladatokat. A megállapodások tételesen, külön bontásban tartalmazzák, hogy mely intézmények, illetve intézményegységek esetén rendelkezik a KLIK fenntartói vagy fenntartói és működtetői jogokkal. A köznevelési feladatokkal együtt a feladattal összefüggő foglalkoztatásra irányuló jogviszonyok is átadásra kerültek. Ez azon személyek körét érinti, akik az állami köznevelési alapfeladatnak minősülő feladatokkal összefüggésben szakmai, igazgatási és funkcionális feladatot<sup>90</sup> láttak el a köznevelési intézménynél vagy az

---

<sup>88</sup> PALOTÁS ZOLTÁN (2012): Az állam, iskolafenntartók, oktatási intézmények és egyéb szereplők közötti feladatmegosztás alakulása a közoktatásban a rendszerváltástól napjainkig. Haza és Haladás Közpolitikai Alapítvány. (Háttér tanulmányok.) [URL: [http://www.hazaeshaladas.hu/ftp/oktatas\\_hattertanulmany\\_pz\\_feladatmegosztas.pdf](http://www.hazaeshaladas.hu/ftp/oktatas_hattertanulmany_pz_feladatmegosztas.pdf)] Letöltés ideje: 2014. 08. 13. 27. o.

<sup>89</sup> A köznevelési feladatot ellátó egyes önkormányzati fenntartású intézmények állami fenntartásba vételéről szóló 2012. évi CLXXXVIII. törvény 13. § (2) és (3) bek.

<sup>90</sup> A törvény 1. § 2. pontja szerint „funkcionális feladat: a funkciók szerinti munkamegosztás alapján kialakított szervezeti egységek által ellátott szervi működést szolgáló - nem köznevelési, pedagógiai alapfeladathoz (szakmai feladatellátáshoz) kötődő - az intézmény üzemeltetési feladataihoz kapcsolódó feladat, különösen a

érintett polgármesteri hivatalnál.<sup>91</sup> Az átvett személyek a KLIK foglalkoztatotti állományába kerültek, jogviszonyuk folytonos.

A feladatellátást szolgáló ingó és ingatlan vagyon a KLIK ingyenes használatába vagy vagyonkezelésébe került a működtető személyétől függően,<sup>92</sup> ehhez az önkormányzatoknak teljes vagyonleltárt kellett készíteniük. „A jogszabályok nem rendelkeztek róla, de a megállapodás keretében kellett rendezni az átadásra kerülő szakmai és funkcionális feladatok ellátásához szükséges informatikai, multifunkcionális és egyéb tárgyi eszközökre, gépjárműre vonatkozó jogosultság kereteit.”<sup>93</sup> A KLIK-hez került továbbá az intézmények követelésállománya és adósságállománya, a folyamatban lévő peres ügyek és közbeszerzések. A hazai és uniós társfinanszírozási projektek, valamint a köznevelési intézmény és más szerv vagy személy között fennálló szerződésállomány esetében is az állami intézményfenntartó központ lépett az önkormányzatok helyébe. A települések átadták az alapító okiratokat, hatósági engedélyeket, bélyegző nyilvántartást, számítógépes licenceket és felhasználói jogosultságokat, stb.<sup>94</sup>

A megállapodások megkötésekor felmerült egyik probléma az előírt törvényi határidő tarthatatlansága volt. Az átszervezési törvényt ugyanis 2012. november 26-án fogadta el az Országgyűlés, 2012. december 7-én került kihirdetésre, másnap lépett hatályba.<sup>95</sup> Legkésőbb pedig december 15-ig meg kellett kötni a megállapodásokat, ami a kirótt kötelezettségek mértékéből és a képviselőtestület sajátos döntéshozatali mechanizmusából eredően kivitelezhetetlen volt.

Egyrészt a nagyobb és/vagy több köznevelési intézménnyel rendelkező önkormányzatok esetében a döntések alapos előkészítése, elsősorban az ingó vagyon leltárának elkészítése rengeteg időt és erőforrást emésztett fel, jelentős adminisztrációs terhet rótt a hivatalokra. Másrészt az önkormányzatok döntéshozatalának mikéntje is problémát okozhatott, ugyanis az erre vonatkozó szabályok (pl.: az összehívás rendje, döntéshozatali eljárás menete, az ülések

---

humánpolitikai és humánerőforrás-gazdálkodási, műszaki, költségvetési gazdálkodási, pénzügyi, ügyviteli, nemzetközi kapcsolatok lebonyolítására szolgáló, ellenőrzési, koordinációs, saját szervei működtetését szolgáló informatikai és informatikai rendszerfenntartási, kommunikációs és más kiegészítő feladatok, valamint a személyi, tárgyi, műszaki, pénzügyi feltételek biztosítását szolgáló műveletek.”

<sup>91</sup> Átszervezési törvény 7. § (2) bek.

<sup>92</sup> Átszervezési törvény 8. § szakasza. Amennyiben az állam a fenntartó és működtető is egy személyben, a köznevelési intézmény működését biztosító ingatlan és ingó vagyon esetében ingyenes vagyonkezelői jogot is gyakorol. Önkormányzati működtetés esetén ingyenes használati jog illeti meg az államot.

<sup>93</sup> CSÖRGITS 145. o.

<sup>94</sup> A köznevelési feladatot ellátó egyes önkormányzati fenntartású intézmények állami fenntartásba vételéről szóló 2012. évi CLXXXVIII. törvény 12. §, 16. § szakasz, valamint 2. melléklete alapján.

<sup>95</sup> T/8888. számú törvényjavaslat a köznevelési feladatot ellátó egyes önkormányzati fenntartású intézmények állami fenntartásba vételéről.

között megtartandó időköz szabályai) a szervezeti és működési szabályban, azaz önkormányzati rendeletben rögzítettek. Az átszervezési törvény pedig nem mentesíthet ezen szabályok betartása alól.<sup>96</sup>

A kérdőívek és interjúk tapasztalata alapján különös problémát okozott a közös használatú ingatlanok (főképp tornacsarnokok) hasznosításának kérdése, ugyanis esetről-esetre a használat mértékében és a költségek elszámolásának szabályaiban egyezségekre kellett jutni. Több esetben ez a kérdés még mindig nyitott, azaz a felek még nem állapodtak meg.

Sokan panaszkodtak, hogy a megállapodások aláírása hónapokat vett igénybe, ez többek között a szükséges információáramlás hiányának, valamint az állami szervezetrendszer nehézkes felállításának tudható be. Találkoztunk olyan kirívó esettel is, ahol az átadás-átvételi megállapodás aláírása a mai napig nem történt meg.<sup>97</sup>

*„2008-ban vettünk fel hitelt fűtés- és világításkorszerűsítésre. Pályáztunk, de kvázi ez egy hitel. Annak érdekében tettük, hogy kevesebb legyen a rezszi költség. A település pályázott, kötött szerződést. Amikor átvették az iskolát, megbeszéltük, hogy a KLIK ezt a feladatot is átveszi és kifizeti, de ez a mai napig nem történt meg. Ez egy hatalmas teher, évi 8-10 millió forint nagyságrendileg. Mi a tankerületnek minden dokumentumot odaadtunk. Azt mondta polgármester úr, hogy most már politikához és médiához fog fordulni. Ez nincs bent a költségvetésünkben.”<sup>98</sup>*

## **Az átállás időszaka**

Természetesen egy új rendszer kialakítása, a kezdeti hónapok működése sohasem zökkenőmentes, pláne, ha a semmiből kell kiépíteni egy ilyen hatalmas szervezetet. A KLIK felállítása kapcsán felmerülő problémák nagy része azonban kiküszöbölhető lett volna, ha az átállás alaposabban megtervezett. A kérdőívek és interjúk tanulsága alapján előkészítetlen, erőltetett tempójú és nem kellően szabályozott volt az átmenet, a döntések végrehajtásához az állami oldalról kezdetben hiányzott a mögöttes logisztika és a megfelelő számú személyállomány. Ez utóbbi a járási tankerületek kialakítására és működésére volt leginkább jellemző. A kinevezett tankerületi igazgatók ugyanis munkájukat valamely állami vagy önkormányzati szerv által rendelkezésükre bocsátott irodában kezdhették meg segéderő és

---

<sup>96</sup> CSÖRGITS 146. o.

<sup>97</sup> Az adatfelvétel zárásának időpontja az önkormányzatok esetében 2014. augusztus 31., az általános iskolák esetében 2014. szeptember 24.

<sup>98</sup> Részlet Somogy megye 1500 fő körüli lakosságú településének jegyzőjével készült interjúból.

mindenféle infrastruktúra nélkül. Egyes megállapodások megkötésének elhúzódása feltehetőleg ennek is köszönhető.

Az átállás időszakában a másik nagy problémacsokor az iskolák működésének biztosításához kapcsolódik. Ennek folyamatossága több esetben csak úgy volt garantálható, ha az önkormányzatok „besegítenek”, vagyis ellátják azokat a fenntartói és/vagy működtetői feladatokat, amelyek hatásköri címzettje már a KLIK. Volt olyan település, ahol előre számoltak ilyen nehézségekkel, így a képviselőtestület felhatalmazása alapján erre előre pénzüsszeget különítettek el.<sup>99</sup> Előfordult olyan eset is, ahol az iskola volt kénytelen erről gondoskodni: „a pedagógusok vették a táblafilet, a szülők hozták a tisztítószert, javították az irodai gépeket.”<sup>100</sup> Állami oldalról a leleményesebb tankerületek ki tudták küszöbölni ezeket a problémákat. A fonyódi tankerületi igazgató például – annak ellenére, hogy ez számukra jelentős adminisztrációs terhet rótt – készpénzt helyezett ki az iskolák számára, így a fentebb említettek ebben a tankerületben nem okoztak fennakadást. Az átmenet 5-6 hónap volt, ennyi idő kellett ugyanis ahhoz, hogy a KLIK biztosítani tudja az iskolák folytonos működését és rendezze az önkormányzatok felé ilyen irányú tartozásait.

---

<sup>99</sup> Ez a gyakorlat a nagyobb lélekszámú településekre volt jellemző, például Kaposvár megyei jogú város tett így.

<sup>100</sup> Az egyik budapesti általános iskola igazgatója.

# Helyi közügy-e a közoktatás?

---

## A helyi közügy fogalma

A következőkben a helyi hatalomgyakorlásra, azon belül is a közszolgáltatás-szervezésre vonatkozó alkotmányos rendelkezések kerülnek bemutatásra. Mivel a 2012. január 1-én hatályba lépett Alaptörvényünk az Alkotmányhoz képest egy egészen más szabályozási filozófiát követ a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályok meghatározásakor,<sup>101</sup> ezért a korábbi és a jelenlegi releváns alapjogi rendelkezéseket párhuzamosan ismertetem.

A fentebb említett szemléletmód váltás tetten érhető az alkotmányos dokumentumok által középpontba helyezett fogalmak különbözőségében. Az Alkotmány esetében a helyi önkormányzás szabályrendszerének alapját a helyi önkormányzáshoz való alapjog jelentette.<sup>102</sup> Európában egyedülálló módon a magyar Alkotmány alapjogként rögzítette: *„A község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga.”*<sup>103</sup> Az Alkotmány a továbbiakban ki is fejtette, hogy mit ért e kollektív alapjog alatt: ez alapján egy adott területi közösség választópolgárai önállóan és demokratikusan intézik a helyi közügyeket, *„mely ügyek a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlásához, valamint mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek helyi megteremtéséhez kapcsolódnak.”*<sup>104</sup>

Az Alaptörvény ezzel szemben nem rendelkezik a helyi önkormányzáshoz való jogról, nem határozza meg annak tartalmát vagy alanyait, nem rögzíti továbbá az egyes önkormányzati szinteket sem. Az Alkotmány egykori, előbb említett rendelkezései „átkerültek” az Möt.-be,<sup>105</sup> azaz a kérdéskör az alkotmányos szintről sarkalatos törvényi rendelkezések sorába került. Ennek köszönhetően nincs alkotmányos akadálya egy olyan önkormányzati rendszer kialakításának, amelyben az önkormányzáshoz való jog nem illelne meg valamennyi települést. Ezen alkotmányos védettség ugyanis megszűnt.

---

<sup>101</sup> Annak ellenére, hogy számos rendelkezés szövegezése megegyezik vagy szinte teljesen azonos a korábbiakkal, a jelenlegi önkormányzati rendszer alapjait és kereteit meghatározó szabályozás mögött egy teljesen eltérő koncepció áll. Ezt legszembetűnőbben az igazolja, hogy az Alaptörvényből az Alkotmányhoz képest alapvető passzusok hiányoznak.

<sup>102</sup> CSÖRGITS LAJOS (2013): Az önkormányzati feladatellátás alakulása napjainkban – elméleti és gyakorlati problémák. Kodifikáció és közigazgatás 2. évf. 2. szám, 6. o

<sup>103</sup> Alkotmány 42. § szakasza.

<sup>104</sup> Ötv. 1. § (2) bek.

<sup>105</sup> Möt. 2. § szakasza.

Az Alaptörvény esetében a helyi közügyek intézése és a közhatalom gyakorlása került a szabályozás középpontjába, ennek érdekében működnek ugyanis az önkormányzatok.<sup>106</sup> A helyi közügyek fogalmi tisztázásához azonban nem nyújt segítséget az Alaptörvény, csupán igazodási pontokat határozott meg. Ilyen például, hogy a 32. cikk (1) bekezdésében felsorolja azokat a tárgyköröket, amelyeket az önkormányzatok a helyi közügyek intézése körében törvényi keretek között gyakorolhatnak.<sup>107</sup> Rögzíti a legfontosabb közügyeket, amelyek az önkormányzati autonómia legfontosabb területei is egyben.

A helyi közügy fogalmának további kibontását az Möt. teszi lehetővé: „A helyi önkormányzás a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot”,<sup>108</sup> „melynek során érvényre jut az állampolgári felelősségérzet, kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül”.<sup>109</sup>

„A helyi közügyek alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak.”<sup>110</sup>

Igen fontos szerep jut az „alapvetően” kifejezésnek, ugyanis ez oldja fel a meghatározás általános jellegét. Azaz ha egy fogalom megfeleltethető a fenti definíciónak, abból nem feltétlenül következik, hogy az helyi közügy.<sup>111</sup> Az esetek döntő többségében az lesz, de ez nem kizárólagosan igaz. A meghatározás ilyen formában lehetővé teszi a jogalkotónak, hogy helyi közügyeket országossá minősítsen, vagy éppen fordítva.<sup>112</sup> Az tehát, hogy a köznevelési törvény az alapfokú oktatást állami feladatnak minősítette, nem ellentétes az Möt.-vel.

A helyi közügyek intézésének előfeltétele, hogy az önkormányzat rendelkezzen a konkrét feladat- és hatáskörrel. „Annak meghatározása, hogy a jogalkotó mely ügyeket minősíti a helyi önkormányzatok által ellátandó helyi közügynek, a konkrét feladat- és hatásköröket

---

<sup>106</sup> Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdés: „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.”

<sup>107</sup> Különösen fontos kiemelni a „törvényi keretek között” kifejezést – mint újabb igazodási pontot –, ugyanis így a helyi közügyek szabályozási keretei csak törvényi szinten rögzíthetők. Ezzel is kiemelve az önkormányzatokat a Kormány által irányított államigazgatási szervek rendszeréből. PATYI ANDRÁS (2013): Gondolatok a magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályairól. In: Deli Gergely – Szoboszlai-Kiss Katalin (szerk.): Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére. Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr. 388.o.

<sup>108</sup> Möt. 2. § (2) bek.

<sup>109</sup> Möt. 2. § (1) bek.

<sup>110</sup> Möt. 4. § szakasza.

<sup>111</sup> Fordítva is igaz: az is lehet helyi közügy, ami nem feleltethető meg a meghatározásnak.

<sup>112</sup> NAGY MARIANNA – HOFFMAN ISTVÁN (szerk.) (2012): A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. HVG Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest. 31-32. o.

biztosító (ágazati) törvényekre tartozik.”<sup>113</sup> Bár az Mötv. 13. § (1) bekezdése felsorolja, melyek azok a helyi közügyek, amelyek különösen a helyi önkormányzatok hatáskörébe tartoznak,<sup>114,115</sup> törvény további feladatot is megállapíthat.<sup>116</sup> Ha a helyi közügyekbe tartozó feladat- és hatáskörök pontos körét, azok tartalmát, címzettjeit, ellátásuk feltételeit és szabályait kívánjuk megismerni, akkor ezeket a részletszabályokat az ágazati törvényekben kell keresnünk.

Összefoglalva tehát a helyi közügyek aktuális és konkrét körét a hatályos törvények (elsősorban ágazati törvények) határozzák meg. Az pedig, hogy ez hogyan változik – azaz milyen feladatok kerülnek ki vagy melyekkel bővül – a mindenkori jogalkotó hatáskörébe tartozik eldönteni. Jogi értelemben az alapfokú oktatás biztosítása jelenleg nem helyi közügy.

### **Alkotmánybírósági álláspont**

Az Nkt. egyes rendelkezéseivel összefüggésben két önkormányzat<sup>117</sup> polgármestere alkotmányjogi panaszt nyújtott be, amit az Alkotmánybíróság 3050/2013. (II. 28.) AB végzéssel visszautasított.

Az indítványozók alapjogi sérelmüket abban látják, hogy a települési önkormányzatok nem alapíthatnak és tarthatnak fenn köznevelési intézményt. „Álláspontjuk szerint az iskolafenntartás olyan önkormányzati felelősség, amely nélkül a települési politika nem képzelhető el, a törvény rendelkezései sértik az önkormányzatiságot, és megszüntetik a település közösségének saját ügyeiben való eljárási jogát.<sup>118</sup>” Sérelmezték továbbá, hogy a jogalkotó minden más jogi személynek és magánszemélynek megengedi a köznevelési intézmény fenntartását, kizárólag a helyi önkormányzat nem láthatja el még önként sem ezt a tevékenységet.

---

<sup>113</sup> FEIK CSABA (szerk.) (2014): Magyarország helyi önkormányzatai. Nemzeti Községi Szolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Budapest. 47. o.

<sup>114</sup> Fontos megjegyezni, hogy ez a felsorolás nem azonos a valamennyi önkormányzat által ellátandó kötelező feladatok körével. Az ágazati törvények alapján a lista tartalmaz fakultatív feladatokat (pl.: közbiztonsági feladatok) és olyanokat is, amelyek kötelezőek ugyan, de nem feltétlenül minden önkormányzat számára (pl.: kéményseprő-ipari szolgáltatás).

FEIK CSABA (2014): Változások az önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátásában. IN: Horvát Attila (szerk.): Magyar Napok 2014: Megújítás és megújulás. Konferenciakiadvány, Budapest. 55-57. o.

<sup>115</sup> A korábbi szabályozás ettől eltérően határozta meg az önkormányzatok feladatait. Bár nem taxatív, de felsorolta azon alapfeladatok körét, amely minden települési önkormányzat számára kötelezően ellátandó. [Ötv. 8. § (4) bek.]

<sup>116</sup> Mötv. 13. § (2) bek.

<sup>117</sup> Budapest Főváros XIII. Kerületi Önkormányzata és Tiszaújváros Városi Önkormányzata.

<sup>118</sup> 3050/2013. (II. 28.) AB végzés, ABH 2013., 284, 284-287.



Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint: „a települési önkormányzatok alapjognak tekinthető hatáskörcsoportjait jelenleg az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése tartalmazza.”<sup>119</sup> Ez pedig nem foglalja magába a köznevelési intézmény alapításának és fenntartásának jogát. A hatásköri felsorolásába ez a tevékenység tehát nem értendő bele, az Alaptörvény nem sorolja a helyi közügy fogalmába.

### **„Önkormányzati és pedagógus szemmel”**

Annak eldöntése, hogy mely közügyek kerüljenek helyi szintre, különböző elvek és értékek (pl.: centralizáció-decentralizáció, szubszidiaritás elve) mentén kell, hogy meghatározásra kerüljön. „Elviekben azok a döntési hatáskörök kerülnek helyi szintre, amelyeknek lokalitásuk van, azaz a helyi mozgástér és a helyi kezdeményezőkészség, demokratikus konszenzus értékesebb, mint a szintén fontos standardizációs szempontok.”<sup>120</sup> Az alapfokú oktatási feladatok esetében a jogalkotó döntése alapján úgy tűnik, az egységesítés előbbre valóbb ezeknél. Érdeemes megvizsgálni, hogy a közvetlenül érintettek, önkormányzatok és általános iskolák hogyan vélekednek erről.

A következő kérdést tettük fel az önkormányzatoknak:

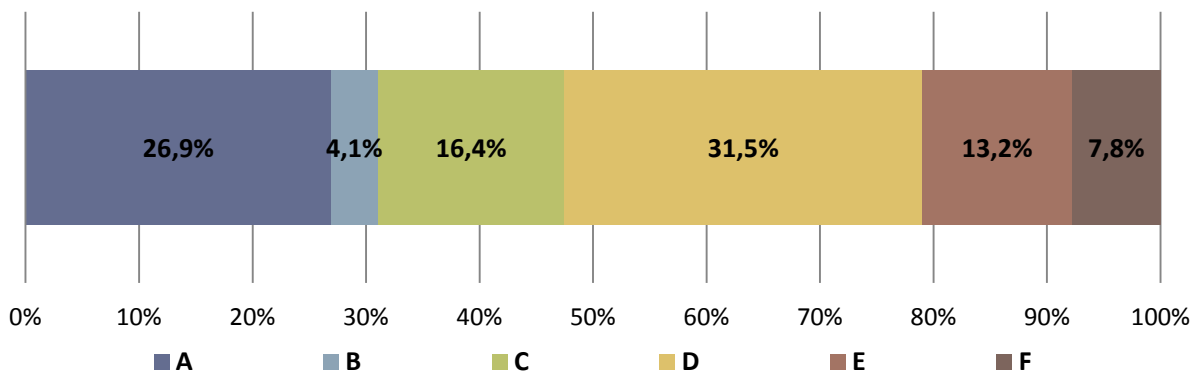
**Általában véve hogyan értékeli a köznevelési feladatok terén bekövetkezett változásokat?**

- a) Indokolt volt, a helyes irányt a feladat állami kézbe adása jelentette a gyakorlatban megvalósult módon.
- b) Indokolt volt, a helyes irányt a feladat állami kézbe adása jelentette. Azonban a 3000 fő alatti önkormányzatok számára is meg kellett volna hagyni a lehetőséget, hogy részt vállaljanak működtetőként az oktatási feladatokban.
- c) Indokolt volt, a helyes irányt a feladat állami kézbe adása jelentette. Azonban az önkormányzatok számára lehetőséget kellett volna hagyni, hogy választható feladatként fenntartói szerepet vállaljanak az oktatási feladatokban.

<sup>119</sup> 3050/2013. (II. 28.) AB végzés, ABH 2013., 286, 284-287.

<sup>120</sup> FEIK CSABA (szerk.): Magyarország helyi önkormányzatai. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Budapest, 2014. 38. o.

- d) Szükséges a változás, de a feladatot az önkormányzatoknál kellett volna hagyni. Jogszabályi szinten kellett volna rögzíteni azokat a minimális kritériumokat, amelyek biztosították volna az egységesebb oktatási színvonalat.
- e) Szükségtelen volt a változtatás, az alapfokú oktatás biztosítása önkormányzati feladat kellett volna, hogy maradjon.
- f) Egyéb: .....



9. ábra: A választ adók véleménye szerint a köznevelés terén bekövetkezett változásokról (N=219)<sup>121</sup>

A megkérdezettek több mint 85%-a<sup>122</sup> gondolta úgy, hogy a köznevelési feladatok kapcsán problémák vannak, az erre adható alternatív megoldások terén viszont eltérően vélekedtek. A válaszadók közel fele szerint a köznevelési feladatok állami átvállalása indokolt volt, de 20,5%-uk nagyobb teret engedett volna a helyi önkormányzatok számára, elsősorban a fenntartói jogok terén. A települések harmada ezzel szemben önkormányzati kézben hagyta volna a feladatot, de annak megfelelő színvonalú ellátása érdekében szükségesnek tartott valamiféle változást.

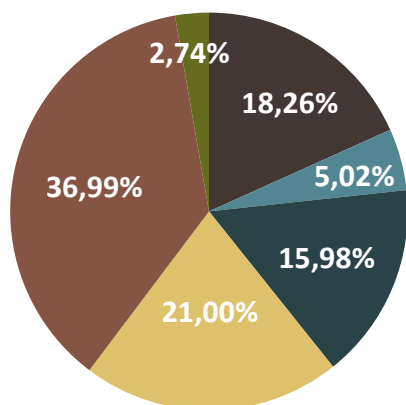
A következő kérdést tettük fel az önkormányzatoknak és általános iskoláknak:

**Ideális esetben milyen hatáskörben kellene ellátni az általános iskolai oktatás-nevelést Ön szerint?**

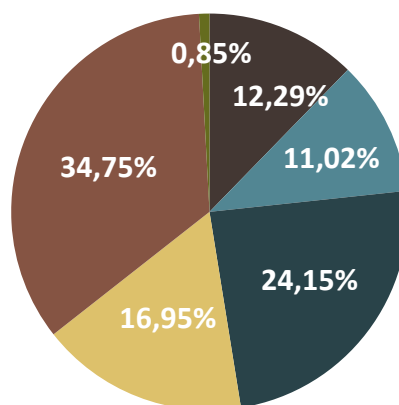
<sup>121</sup> Saját szerkesztés.

<sup>122</sup> Ide sorolható az egyéb kategóriát jelölt települések válasza is, itt ugyanis további alternatív megoldásokat adtak meg.

## Önkormányzat



## Általános iskola



10. ábra: A választ adók véleménye szerint az alapfokú oktatás ellátásának ideális intézményi kategóriája (N<sub>1</sub>=219, N<sub>2</sub>=236)<sup>123</sup>

- Községi önkormányzati hatáskörben
- Városi önkormányzati hatáskörben
- Minden településen ellátandó
- Kistelepülések esetében társulásban kellene ellátni
- Állami, központi szervezésben kell ellátni
- Nem válaszolt.

A megkérdezettek két nagy csoportja (települések, általános iskolák) közel azonos részarányban válaszolt. A válaszadók harmada véli úgy, hogy az általános iskolák legjobb gazdája az állam lenne, míg több mint 60 %-uk szerint helyi önkormányzati szinten szükséges biztosítani a feladatot. Az ellátás módjában viszont már eltérőek a vélemények.

Mindkét kérdés esetében a válaszok, valamint az önkormányzatok és az általános iskolák településének jogállása, lakosság száma vagy földrajzi elhelyezkedése között nem mutatható ki összefüggés. Logikusan azt gondolhatnánk, hogy egy nagyobb és többnyire gazdagabb település magas színvonalon tudott eleget tenni oktatási kötelezettségének, emiatt pedig nem tartja indokoltnak a feladat állami kézbe vételét, esetleg még változtatni sem kíván a felállt rendszeren. Ezzel szemben a „Szükségtelen volt a változtatás, az alapfokú oktatás biztosítása önkormányzati feladat kellett volna, hogy maradjon.” választ jelölő 28 településből csak 4 volt 5000 lélekszám feletti. Továbbá míg az egyik kistelepülés jegyzője szerint az alacsony lélekszámú települések „összetehtik a két kezüket, hogy az állam átvállalta a feladatot, és nem adósodnak el jobban”, addig egy hasonló kvalitásokkal rendelkező önkormányzat foggal-körömmel ragaszkodna iskolája fenntartásához.

<sup>123</sup> Saját szerkesztés.

Annyi mindenesetre leszögezhető hogy a válaszadók közel fele helyi közügyként gondol a közoktatásra, majd ugyanennyien viszont nem bánják, hogy állami kézbe került a feladat.

Talán itt érdemes megemlíteni, hogy a köznevelési törvény tervezetében még nagyobb szerepet kaptak volna az önkormányzatok: *„A helyi közösségek iskoláik iránti elkötelezettségére tekintettel az állam határozott időre köznevelési szerződés útján átadhatja a fenntartást a települési önkormányzatoknak.”*<sup>124</sup> A törvényjavaslat 74. § (4) bekezdése még lehetőséget biztosított a kétezer főt meghaladó lakosságszámú települési önkormányzatok számára, hogy fenntartóként felvállalhassák többek között az általános iskolai nevelés-oktatást.

---

<sup>124</sup> T/ 4856. számú törvényjavaslat a nemzeti köznevelésről 98. o.

# Mérlegen a rendszer

---

A közoktatás radikális átszervezése alig több mint egy éve zajló folyamat, amely idő nem elegendő ahhoz, hogy működőképességéről messzemenő következtetéseket vonjunk le. A köznevelés új feladatmegosztási, irányítási és finanszírozási rendszerét azonban elengedhetetlen mérlegre tenni, azaz értékelni milyen pozitívumok és negatívumok tapasztalhatóak mostani, esetleg jövőbeni működése során. Ezek többnyire a kérdőívek és interjúk tapasztalatai alapján röviden, pontokba foglalva a következők.

Az általános iskolák egy része szerint az új rendszer egyik pozitívuma, hogy a korábbi önkormányzati fenntartókhoz képest a járási tankerületek szakmai munkája, felkészültsége magasabb színvonalú. A képviselőtestület mint szakmai irányító nem minden esetben volt megfelelő. A szakmai hozzáértés hiánya főképp azokon a kistélepüléseken okozott gondot, ahol az önkormányzat munkáját nem segítette tanügyigazgatásban jártas személy, például közoktatási referens.

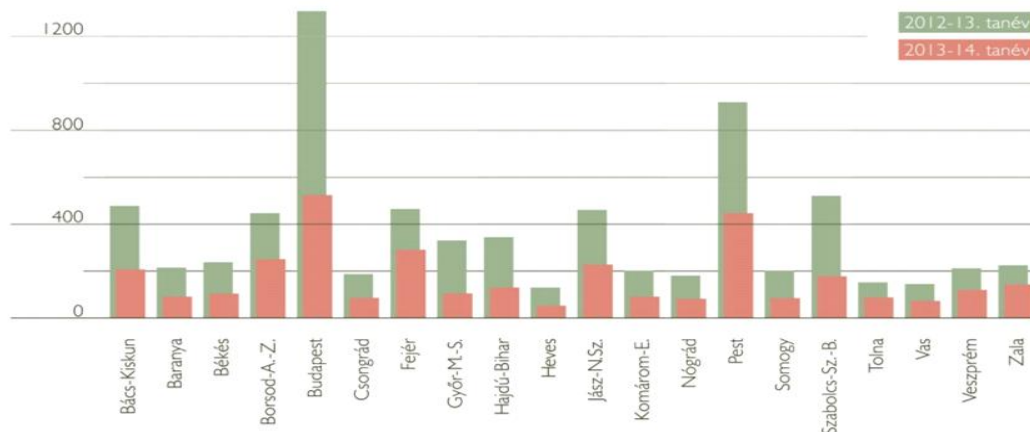
A köznevelési rendszer előnyei között említették meg a megkérdezettek, hogy szorosabb együttműködés, kiváló munkakapcsolat épült ki több esetben is a tankerület iskolái között. A tapasztalatcserék legfőbb színterei a tankerületi igazgatói értekezletek. *„Egymás pozitív tapasztalatainak adoptálása javítja a pedagógiai tevékenységünket.”*<sup>125</sup>

A köznevelési rendszer már most kimutatható, számszerűsíthető eredménye, hogy egyre több iskolában javult a szakos ellátottság legfőképp a rugalmas munkaerő-gazdálkodásnak, az áttanításoknak köszönhetően. Az már más kérdés, hogy az „utazó tanárok” munkája pedagógiai szempontból milyen megítélés alá esik.<sup>126</sup>

---

<sup>125</sup> Borsodi 2000 fős község általános iskolájának igazgatója.

<sup>126</sup> Az áttanítással szemben felhozott gyakori érv, hogy így az anyaintézményben dolgozó pedagógusokra több feladat hárul (pl. ügyelet, rendezvények szervezése), nem tudnak részt vállalni a tanórán kívüli nevelés egyéb területein.



11. ábra: A szakos ellátottság hiánya a 2012/2013., valamint a 2013/2014. tanévben<sup>127</sup>

Településszerkezeti sajátosságokból, demográfiai és finanszírozási okokból eredően a kistelepülések oktatásának több évtizedes dilemmája, hogy mely településen legyenek, melyeken ne legyenek iskolák. Korábban az országos oktatáspolitikai jogi és főképp pénzügyi szabályozókkal kívánta az általa elképzelt irányba terelni az intézményfenntartókat. Ennek az iskolahálózat térbeni elhelyezkedésére gyakorolt hatását nagyban megnehezítette, hogy a helyi oktatáspolitikai alapvető célja a saját iskola megtartása. Az anyagi megtakarításért cserébe nem hajlandók megfizetni a „politikai költséget”.

Számos elemzés kimutatta, hogy a helyi költségvetéshez mérten a 100 fő alatti kisméretű iskolák fajlagosan jóval drágábbak, a nagyon kicsi iskolák pedig extrém módon drágák. Az önkormányzati fenntartók sokszor hajlamosak ezeket a költséghatékonysági és eredményességi szempontokat figyelmen kívül hagyva szinte mindenáron ragaszkodni iskolájukhoz. A kisméretű iskolák finanszírozásának részaránya viszont a közoktatás éves költségeinek csupán néhány százalékát érinti.<sup>128</sup>

A szélsőséges eseteket leszámítva érdemes ezeket az iskolákat megtartani, ugyanis „*tényleges társadalomszervező erővel rendelkeznek, és kevéssel látható, hogy ezt a szerepet milyen mértékben lenne képes átvállalni egy szomszédos településen működő iskola, mivel egy-egy helyi iskola felszámolása és településének visszafejlődése között kölcsönös az ok-okozati*

<sup>127</sup> Forrás:

[http://klik.gov.hu/download/8/e4/90000/Sajt%C3%B3t%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3\\_20140115.pdf](http://klik.gov.hu/download/8/e4/90000/Sajt%C3%B3t%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3_20140115.pdf)

<sup>128</sup> 2004-es adatok szerint, ha bezárnák a 100 főnél kevesebb gyermeket oktató iskolákat, akkor mindösszesen csak 0,95 %-át lehetne megtakarítani az összes önkormányzati kiadásnak. Forrás: Horn Dániel (2004): Mennyibe kerül egy gyerek? Az általános iskolák oktatási szolgáltatásainak költségbeclése. – Önkormányzati oktatáspolitikai és oktatásfinanszírozás. Országos Közoktatási Intézet, Budapest. [URL: <http://www.oki.hu/oldal.php?tipus=cikk&kod=Hatekonysagiproblema-Horn-Mennyibe>] Letöltés ideje: 2014. 08. 15.

összefüggés.”<sup>129</sup> A köznevelési feladatok állami kézbevételenek köszönhetően fenntartásuk útjában nem állhatnak finanszírozási okok.

Egy zártabb, hierarchikus oktatási rendszer jobban lehetővé teszi a stratégiai tervezést. Kevésbé rendelődik ugyanis alá a partikuláris érdekeknek, valamint egy ilyen hatalmas szervezet talán a kormányzati változásokhoz is kevésbé kötött. Hátránya lehet viszont a helyi kezdeményezések és civil közreműködések kiszorulása, valamint a nagyszervezetek megtartó erejéért törvényszerűen fel kell áldoznia a megújulás képességét.<sup>130</sup>

*„A központosított mamut intézmény olyan, mint egy tankhajó. Ha kell, mindent elsöpör az útjából, viszont fékezni, fordulni csak rettenetesen lassan tud.”<sup>131</sup>*

A központosítás már most érzékelhető negatívuma, hogy a kiépült szervezet működése lassú és rugalmatlan, erőteljesebb a bürokratikus kontroll. Sokszor az utasítások, adatbekérések átgondolatlansága, következetlensége, valamint a határidők megállapításának ésszerűtlensége következtében a tankerületek és iskolák számára hatványozott és felesleges munkaterhet okoz.

*„Nagyon sok lett az adminisztráció. Mindent kérvényezni kell, a kísérőlevél kísérőlevelét is meg kell írni.”<sup>132</sup>*

Az egyes tankerületek terheltségi szintje igen heterogén képet mutat, amelynek hátterében két egymástól nem független ok állhat. Egyrészt köszönhető az eltérő településszerkezeti sajátosságoknak, természetes ugyanis, hogy az aprófalvas térségekben (Zala, Baranya megye) eleve magasabb iskola számmal kell kalkulálni. Másrészt eredményezhette az is, hogy bizonyos térségekben (Fejér, Győr-Moson-Sopron megye) nagyobb arányú volt az intézményátadás.<sup>133</sup> Ezek a különbségek az alábbi ábrán is jól látszanak.

---

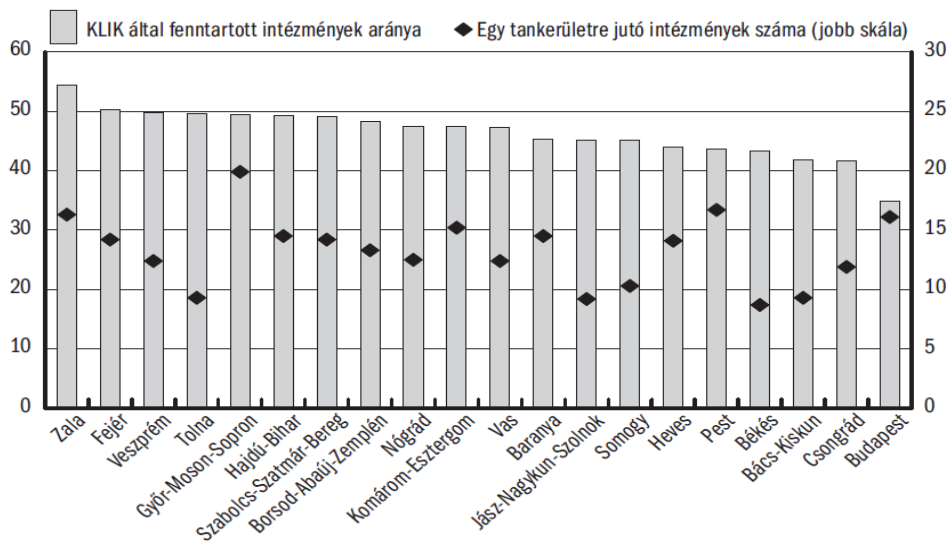
<sup>129</sup> GYÖRGYI 12. o.

<sup>130</sup> KOZMA TAMÁS (2014): A központosítás haszna és ára. *Educatio* 23. évf. 1. szám 10-11. o.

<sup>131</sup> Egy Bács-Kiskun megyei általános iskola igazgatója.

<sup>132</sup> Egy budapesti általános iskola igazgatója.

<sup>133</sup> PÉTERI GÁBOR (2014): Újra központosítás a közoktatásban. *Educatio* 23. évf. 1. szám 15. o.



12. ábra: Tankerületek és intézmények viszonya megyei bontásban<sup>134</sup>

Ez önmagában még nem jelentene problémát, azonban a tankerületi rendszer sem finanszírozási, sem infrastrukturális szempontból, sem pedig a személyi állomány számában nem idomult a helyi sajátosságokhoz. Ebből eredően a jobban terhelt tankerületek sokszor erőforráshiánnyal küzdenek.

A centralizáció a gazdálkodásban – így a központosított (köz)beszerzések, az egységes informatikai rendszerek működtetése révén – megtakarítást eredményezhet, de hogy ez mennyire érvényesül, arról még nincs információ. Egyelőre továbbra is forráshiányos a köznevelési rendszer, hiába vette át az állam a feladatot. Több jegyző véleménye szerint emögött az állhat, hogy az államnak fogalma se volt, hogy a központi költségvetés juttatásain kívül még mennyi pénzt investáltak az önkormányzatok az oktatási intézményekbe. Így nem tudták előre felmérni a köznevelési rendszer működtetésének várható költségét, alultervezték azt. A kötelezően átvett MIK-es<sup>135</sup> adósságállomány és a peres ügyekből származó jelentős többletköltségek pedig tovább korlátozzák a tankerületek gazdálkodási szabadságát, így sokszor a minimális működési kiadások sem biztosítottak.<sup>136</sup>

A gazdálkodási jogkör elvétele az intézményektől sok bonyodalmat okoz. A KLIK által működtetett intézmények esetében sokkal nehezebb a mindennapi működéshez szükséges beszerzések vagy javítási munkák intézése, ezekre sokszor kirívó esetekben akár hónapokat is

<sup>134</sup> PÉTERI GÁBOR (2014): Újraközpontosítás a közoktatásban. *Educatio* 23. évf. 1. szám 16. o.

<sup>135</sup> MIK: megyei intézményfenntartó központ.

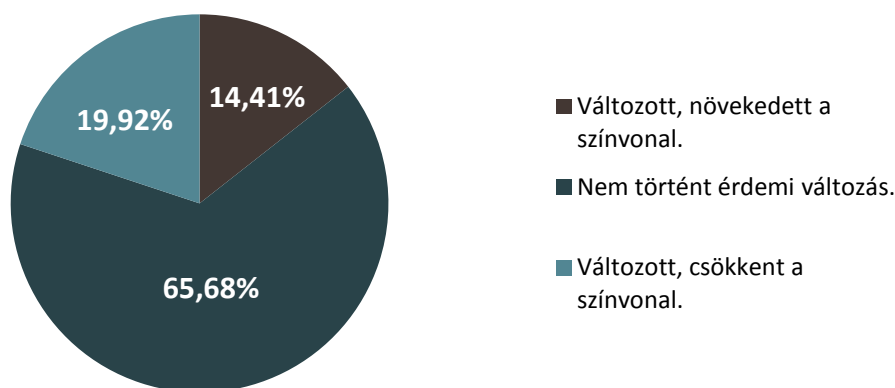
<sup>136</sup> Általános iskolai kérdőívek alapján.



várni kell. Központi fejlesztésekre nincs pénz. Az igazgatók nem tudják, hogy éves szinten milyen pénzkerettel gazdálkodhat az iskola.

A reform által kitűzött azon cél, hogy az államosítás csökkenteni fogja az iskolák közötti különbségeket, még nem mutatkozik. A központosított rendszer magában hordozza ezt a lehetőséget, az egységesítés irányába mutat például a már bevezetett egységes pedagógus bértábla. A jövőben majd a közös beszerzések, taneszközellátás, tényleges feladatfinanszírozási rendszer, a tankerület pályázati támogatása, stb. mind elősegítheti ezt. Ahogy az alábbi ábra is mutatja a megkérdezett általános iskolai igazgatók szerint az alapfokú oktatás színvonalának emelésében még nem történt érdemi változás, sőt egyes válaszadók szerint az intézmények közötti nivellálódási folyamat inkább lefelé mutat.

### Az alapfokú oktatás színvonalának változása



13. ábra: Az általános iskolai igazgatók véleménye a 2013. január 1. óta az alapfokú oktatási színvonalban bekövetkezett változásról (N=236)<sup>137</sup>

Természetesen a fentebb közöltekkel azzal a fenntartással kell kezelni, hogy emberi természetünkben fakadóan legtöbbször a változásokkal szemben először negatív érzelmekkel viseltetünk, és hajlamosabbak vagyunk borúsabban látni a helyzetet, mint amilyen valójában. Az sem hagyható figyelmen kívül, hogy egy ilyen óriási szervezet felállása időbe telik, másfél év csekély idő az olajozott működéshez. Az viszont vitathatatlan tény, hogy a jelenlegi köznevelési rendszer újragondolásra szorul, ezt a kormányzati oldal és a kormányzó párt tagjai is megerősítették.<sup>138</sup>

<sup>137</sup> Forrás: saját szerkesztés.

<sup>138</sup> Czunyné dr. Bertalan Judit (köznevelésért felelős államtitkár): „A mi álláspontunk szerint is a középirányítói szint megerősítésére szükség van ahhoz, hogy még erősebben tudja a KLIK az intézmények

# Zárógondolatok

---

A köznevelési rendszer működését nem a feladatellátás címzettje, hanem eredménye, azaz az oktatás minősége alapján szükséges megítélni. Az egyik jegyző szavaival élve „lehet itt is jól, meg ott is rosszul ellátni a feladatot”.<sup>139</sup>

Az átszervezés indoka – miszerint az egyes települések között az oktatás és nevelés terén túlzottan nagy eltérések mutatkoznak – elfogadható, ellenben nem biztos, hogy a feladat ilyen módon történő állami kézbevétele volt a legjobb megoldás. Érdemes lett volna átgondolni, hogyan maradhatott volna az önkormányzatok által biztosított helyi közszolgáltatás, jogszabályi szinten milyen minimum garanciákkal, követelményekkel, differenciált feladat- és hatáskör telepítéssel<sup>140</sup> lehetett volna megteremteni a megfelelő szakmai színvonalat és körülményeket.

Hiszen a legtöbb önkormányzat gondos gazdája voltak iskolájának, ha kellett erőn felül megtett mindent az oktatás biztosításáért. Kétségtelen továbbá, hogy egy iskolának helyi identitás–megtartó, –képző és –erősítő szerepe van,<sup>141</sup> „... *ténylegesen és szimbolikusan is túlmutat önmagán, nem csak az oktatásról, az oktatandó tanulókról, s nem csak a helyi pedagógusok foglalkoztatásáról szól, hanem – különösen kisebb települések esetén – a települések fejlődési lehetőségeiről is.*”<sup>142</sup> S bár az iskola helyben marad, nem tudható mennyire marad fenn a korábbi szoros viszonya az önkormányzatokkal.

Feltehetőleg azonban a mostani köznevelési rendszer alapvető szerkezete, struktúrája a közeljövőben nem változik. Ebben, a közigazgatás szervezetétől elkülönült tanügyigazgatási rendszerben szükséges tehát megtalálni a hatékony és eredményes oktatásirányítás és – finanszírozás modelljét. Véleményem szerint a jelenlegi köznevelési rendszer problémái nagyrészt a KLIK diszfunkcionális működésének tudható be. Az állami intézményfenntartó

---

működtetését, fenntartását szolgálni.” Elhangzott 2014. szeptember 23. RTL Híradó. Hoffman Rózsa (korábbi köznevelésért felelős államtitkár): „Egy központból 198 tankerület közvetlenül lehetetlenség jól irányítani.” Elhangzott 2014. szeptember 23. RTL Híradó.

Pokorni Zoltán (korábbi oktatási miniszter): „Meg lehet erősíteni, sőt dominánssá tenni a megyei szintű irányítást, és nagyon fontos a 198 tankerület önálló döntési jogkörének, autonómiájának fokozatos szélesítése.” Heti Válasz 2014/36. szám.

<sup>139</sup> Természetesen vitathatatlan, hogy a feladatellátás címzettje és minősége között szoros összefüggés állhat fenn. Ezzel csupán arra kívánok utalni, hogy mindkét esetben van lehetőség a közszolgáltatás hatékony biztosítására.

<sup>140</sup> Feltétlenül hangsúlyozni kell, hogy a konkrét lakosságszámhoz kötött feladatellátásnál komplexebb differenciálást célszerű bevezetni, amely a települést gazdasági teljesítőképessége és az ágazatra jellemző egyéb specifikus mérőszámok alapján osztályozza.

<sup>141</sup> CSÖRGITS 130. o.

<sup>142</sup> GYÖRGYI 8. o.

központ szervezetét, működésének módját kell úgy átalakítani, hogy garantálni tudja a magas színvonalú oktatáshoz szükséges körülményeket, jogszabályi és anyagi hátteret.

Álláspontom szerint ehhez elsőként enyhíteni kell a centralizáción, átruházott hatáskörben nagyobb önállóságot, mozgásteret szükséges biztosítani a tankerületeknek. Ezzel egyrészt megteremthető a gördülékenyebb, gyorsabb és takarékosabb feladatellátás. Másrészt biztosítható a nagyobb szakmai hatékonyság, ugyanis a járás mint területi szint még kellően közel van ahhoz, hogy a helyi sajátosságokhoz és viszonyokhoz (földrajzi, infrastrukturális, személyes) igazodni tudjon. A járási szint mérethatékonysági szempontból is optimális területi egység a közoktatási feladatok ellátásához. Emellett pedig a túlzott központosítás csökkentésével rugalmasabbá válik a szervezetrendszer, ami az oktatás esetén különösen fontos.

Amennyiben sor kerül a feladatok újraelosztására és a tankerületek nagyobb önállóságot kapnak, megkockáztatom, feleslegessé válik a központi KLIK, a szükséges koordinációs és irányítói funkciókat az Emberi Erőforrás Minisztérium Köznevelésért Felelős Államtitkársága láthatná el.

Ahhoz azonban, hogy a magyar köznevelési rendszerről átfogó képet alkothassunk, és továbbfejlesztési irányaira rámutathassunk, elengedhetetlen pedagógiai és finanszírozás szempontból is vizsgálni a kérdést, valamint érdemes a nemzetközi oktatásirányítási trendek figyelembe vétele is.<sup>143</sup> Fontos nyomon követni továbbá a kormányzat által tervezett újabb átalakítást. Ezek akár egy későbbi kutatás alapjául szolgálhatnak.

*„A kultúrpolitika hosszú lejáratú váltó. Ha az adópolitika vagy a közgazdasági politika rossz, a bajok rögtön jelentkeznek és megmozdul a nemzeti társadalom és javítani kell a hibás politikán. A kultúrpolitika terén nagyon sokáig lehet észrevétlenül vétkezni, de amikor az új nemzedék felnőtt, akkor az elkövetett hibákon, bajokon javítani, segíteni már nem lehet.”<sup>144</sup>*

/Gróf Klebelsberg Kuno 1926./

---

<sup>143</sup> Például érdemes megfontolni, hogy a nemzetközi trendek alapján a modern oktatási rendszerekben igyekeznek kiküszöbölni az állam közvetlen intézményirányító funkcióját. Ugyanis „minél inkább arra használják az állami kapacitásokat, hogy közvetlen intézményműködtetési feladatokat lássanak el, annál nagyobb az esélye annak, hogy az állami szerveken belül nem a stratégiai irányító kapacitások, hanem az alacsonyabb rendű üzemeltetési kapacitások erősítik.” HALÁSZ GÁBOR (2009): Az állam, a helyi önkormányzatok és az iskolák közötti felelősség-megosztás a közoktatás irányításában. [URL: [http://www.nefmi.gov.hu/letolt/kozokt/kozokt\\_ir\\_090907.pdf](http://www.nefmi.gov.hu/letolt/kozokt/kozokt_ir_090907.pdf)] Letöltés ideje: 2014. 06. 08. 9. o.

<sup>144</sup> Gróf Klebelsberg Kuno politikai hitvallása. Athenaeum kiadása, Budapest, 1935. [URL: <http://mek.oszk.hu/09700/09782/09782.htm>] Letöltés ideje: 2014. 09. 10.

# Szakirodalom

---

- § A helyi önkormányzati közszolgáltatások jogi szabályozási és szakpolitikai környezete. MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Regionális Kutatások Intézete, kutatásvezető: Pálné Kovács Ilona és Finta István. Pécs, 2013. jún. [URL: [arop.rkk.hu:8080/Dokumentumok/02\\_zaro2.pdf](http://arop.rkk.hu:8080/Dokumentumok/02_zaro2.pdf)] Letöltés ideje: 2014. 04. 12.
- § A helyi közszolgáltatások versenyképességet szolgáló modernizálása. MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Regionális Kutatások Intézete, kutatásvezető: Pálné Kovács Ilona és Finta István. Pécs, 2013. jún. [URL: [arop.rkk.hu:8080/Dokumentumok/02\\_zaro2.pdf](http://arop.rkk.hu:8080/Dokumentumok/02_zaro2.pdf)] Letöltés ideje: 2014. 04. 12.
- § A kormányzati szintek közötti felelősség-megosztás és a közoktatás Magyarországon. [URL: <http://www.ofi.hu/tudastar/oktatas-tarsadalmi/kormanyzati-szintek>] OKI, 1998. Letöltés ideje: 2014. 06. 08.
- § ÁRVA ZSUZSANNA (2013.): Köznevelés – közoktatás szakigazgatási alapjai. IN: Lapsányszky András (szerk.): Közigazgatási jog – Fejezetek szakigazgatásaink köréből III. kötet – Humán közszolgáltatások igazgatása. Complex Kiadó, Budapest. 83-119. o.
- § BALÁZS ÁGNES – KOVÁCS KATALIN (2012): Kistérségi és mikrotérségi társulások a közoktatásban. IN: Balázs Ágnes – Kovács Katalin (szerk.): Többcélú közdelem – Helyzetképek a kistérségi közoktatásról. Oktatókutató és Fejlesztő Intézet, Budapest. 17-59. o.
- § CSÖRGITS LAJOS (2013): Az önkormányzati köznevelési feladatellátás alakulása napjainkban – elméleti és gyakorlati problémák. Jog, állam, politika 5. évf. 2. szám 127-155. o.
- § CSÖRGITS LAJOS (2013): Az önkormányzati feladatellátás alakulása napjainkban – elméleti és gyakorlati problémák. Kodifikáció és közigazgatás 2. évf. 2. szám 5-48. o.
- § CSÖRGITS LAJOS (2013): A magyar helyi önkormányzati rendszer átalakítása – A demokrácia a helyi közügyek és a helyi önkormányzás egyes kérdései. Phd.

- § FEIK CSABA (2014): Változások az önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátásában. IN: Horvát Attila (szerk.): Magyar Napok 2014: Megújítás és megújulás. Konferenciakiadvány, Budapest. 51-57. o.
- § FEIK CSABA (szerk.) (2014): Magyarország helyi önkormányzatai. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Budapest.
- § GYÖRGYI ZOLTÁN (2011): Helyi oktatáspolitikák az ezredforduló után. IN: Györgyi Zoltán (szerk.): Korlátok között szabadon – demográfiai folyamatok és helyi oktatáspolitikák. Oktatókutató és fejlesztő Intézet. Budapest. 7-33. o.
- § HALÁSZ GÁBOR (2009): Az állam, a helyi önkormányzatok és az iskolák közötti felelősség-megosztás a közoktatás irányításában. [URL: [http://www.nefmi.gov.hu/letolt/kozokt/kozokt\\_ir\\_090907.pdf](http://www.nefmi.gov.hu/letolt/kozokt/kozokt_ir_090907.pdf)] Letöltés ideje: 2014. 06. 08.
- § HALÁSZ GÁBOR (2011): Oktatáspolitiká az első évtizedben. IN: Jelentés a közoktatásról 2010. (Szerk. Balázs Éva, Kocsis Mihály, Vágó Irén), Oktatás és kutatásfejlesztő Intézet. 17-33. o.
- § HORN DÁNIEL (2004): Mennyibe kerül egy gyerek? Az általános iskolák oktatási szolgáltatásainak költségbeclése. – Önkormányzati oktatáspolitiká és oktatásfinanszírozás. Országos Közoktatási Intézet, Budapest. [URL: <http://www.oki.hu/oldal.php?tipus=cikk&kod=Hatekonysagiproblemak-Horn-Mennyibe>] Letöltés ideje: 2014. 08. 15.
- § HORVÁTH M. TAMÁS (2013): Szempontok a területi közszolgáltatások regulációs változásainak vizsgálatához. IN: Horváth M. Tamás (szerk.): Kéngések – Közszolgáltatási változások. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs. 9-25. o.
- § IMRE ANNA: A kistéleplési iskolák szerepe a teleplések népességmegtartó erejében. [URL: <http://www.ofi.hu/tudastar/oktatas-tarsadalmi/kistelepulesi-iskolak>] Letöltés ideje: 2014. 06. 08.
- § JÓZSA ZOLTÁN (2007): A kistéleplések szolgáltatási gyakorlatáról. IN: Horvát M. Tamás (szerk.): Piacok a főtéren: Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés. Budapest: KSZK ROP. 279-301. o.

- § KOVÁCS KATALIN (2010): Társulási vagy megszűnési kényszer: közoktatás-szervezés a többcélú kistérségi társulásokban. Tér és Társadalom 24. évf. 4. szám 103-124. o.
- § KOVÁCS KATALIN – SOMLYÓDYNÉ PFEIL EDIT (szerk.) (2008): Függőben – Közzolgáltatás-szervezés a kistéleplülések világában. Közigazgatási Olvasmányok, Budapest.
- § KOZMA TAMÁS (2014): A központosítás haszna és ára. Educatio 23. évf. 1. szám 3-12. o.
- § Közzolgáltatásokkal kapcsolatos mutatók a regionális adatbázisokban. MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Regionális Kutatások Intézete, kutatásvezető: Pálné Kovács Ilona. Pécs, 2013. jún. [URL: arop.rkk.hu:8080/Dokumentumok/03\_zaro\_db.pdf] Letöltés ideje: 2014. 04. 12.
- § Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 2011 [URL: <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf>] Letöltés ideje: 2014. 04. 12.
- § NAGY MARIANNA – HOFFMAN ISTVÁN (szerk.) (2012): A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. HVG Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest.
- § OECD Education at a Glance 2014 – OECD Indicators. [URL: <http://www.oecd.org/edu/Education-at-a-Glance-2014.pdf>] Letöltés ideje: 2014. 09. 11.
- § Összefoglaló tanulmány a projekt keretében készült 50 települési esettanulmány főbb tapasztalatairól. MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Regionális Kutatások Intézete, kutatásvezető: Pálné Kovács Ilona és Finta István. Pécs, 2014. márc. [URL: arop.rkk.hu:8080/Dokumentumok/10\_zarotaneset.pdf] Letöltés ideje: 2014. 04. 12.
- § PÁLNÉ KOVÁCS ILONA (2014): Az önkormányzati rendszer és a területi közigazgatás átalakulása 2010-2013; MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet; MTA Law Working Papers, 2014/02; 2014. jan. [URL: [http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_02\\_Palne\\_Kovacs\\_Ilona.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_02_Palne_Kovacs_Ilona.pdf)] Letöltés ideje: 2014. 09. 12.

- § PALOTÁS ZOLTÁN (2012): Az állam, iskolafenntartók, oktatási intézmények és egyéb szereplők közötti feladatmegosztás alakulása a közoktatásban a rendszerváltástól napjainkig. Haza és Haladás Közpolitikai Alapítvány. (Háttér tanulmányok.) [URL: [http://www.hazaeshaladas.hu/ftp/oktatas\\_hattertanulmany\\_pz\\_feladatmegosztas.pdf](http://www.hazaeshaladas.hu/ftp/oktatas_hattertanulmany_pz_feladatmegosztas.pdf)] Letöltés ideje: 2014. 08. 13.
- § PALOTÁS ZOLTÁN – JANKÓ KRISZTINA (2011): A közoktatás irányítása. IN: Jelentés a közoktatásról 2010. (Szerk. Balázs Éva, Kocsis Mihály, Vágó Irén), Oktatás és kutatásfejlesztő Intézet. 69-108. o.
- § PATYI ANDRÁS (2013): Gondolatok a magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályairól. In: Deli Gergely – Szoboszlai-Kiss Katalin (szerk.): Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére. Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr. 379-395. o.
- § PÉTERI GÁBOR (2014): Újraközpontosítás a közoktatásban. Educatio 23. évf. 1. szám 14-25. o.
- § SÁSKA GÉZA (2013): Centralizáció, decentralizáció, demokrácia. Educatio 23. évf. 1. szám 3-22. o.
- § SOMLYÓDYNÉ PFEIL EDIT (2009): A befejezetlen reform - a kistérségi közigazgatás értékei és dilemmái. IN: Új Magyar Közigazgatás 2. évf. 1. szám 33-43. o.
- § SZABÓ ZOLTÁN ANDRÁS (2014): Az oktatásirányítás és -finanszírozás területi jellegzetességei a Dunaújvárosi tankerületben. Educatio 23. évf. 1. szám 161-166. o.
- § SZABÓ ZOLTÁN ANDRÁS – FEHÉRVÁRI ANIKÓ (2013): A közoktatás fenntartói és finanszírozási változásai a jogszabályok tükrében. Új pedagógiai szemle 63. évf. 9-10. sz. 51-73. o.
- § TORBA NÁNDOR (2008): Kistérségi társulások főbb jellemzői (A 2006. évi statisztikai adatok elemzése) Közigazgatási Szemle 2. évf. 1. szám 73-83. o.
- § VEREBÉLYI IMRE (1993): Az önkormányzati rendszer magyarázata. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- § ZONGOR GÁBOR (2014): Önkormányzati vissza- és előrettekintés, avagy szubjektív értékelés az elmúlt csaknem negyedszázadról. Új Magyar Közigazgatás 7. évf. 1. szám 83-87. o.

# Jogforrások

---

- § Magyarország Alaptörvénye
- § 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról
- § 2012. évi CLXXXVIII. törvény a köznevelési feladatot ellátó egyes önkormányzati fenntartású intézmények állami fenntartásba vételéről
- § 2012. évi CXXIV. törvény a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény módosításáról
- § 2012. évi LXXI. törvény a szakképzésről szóló 2011. évi CLXXXVII. törvény módosításáról
- § 2011. évi CXC. törvény a nemzeti köznevelésről
- § 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
- § 2011. évi CLXXXVII. törvény a szakképzésről
- § 2011. évi CLIV. törvény a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről
- § 2011. évi LIII. törvény a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény módosításáról
- § 2004. évi CVII. törvény a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról
- § 1997. évi CXXXV. törvény a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről
- § 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről
- § 1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról
- § 1993. évi LXXVI. törvény a szakképzésről
- § 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
- § 1935. évi VI. törvénycikk a közoktatásügyi igazgatásról
- § 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről
- § 121/2013. (IV. 26.) Korm. rendelet az Oktatási Hivatalról



- § 26/2013. (II. 12.) Korm. rendelet a nemzeti köznevelésről szóló törvény végrehajtásáról szóló 229/2012. (VIII. 28.) Korm. rendelet módosításáról
- § 229/2012. (VIII. 28.) Korm. rendelet a nemzeti köznevelésről szóló törvény végrehajtásáról
- § 202/2012. (VII. 27.) Korm. rendelet a Klebelsberg Intézményfenntartó Központtól
- § 258/2011. (XII. 7.) Korm. rendelet a megyei intézményfenntartó központokról, valamint a megyei önkormányzatok konszolidációjával, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egészségügyi intézményeinek átvételével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról
- § 20/1997. (II. 13.) Korm. rendelet a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény végrehajtásáról
- § 15/2013. (II. 26.) EMMI rendelet a pedagógiai szakszolgálati intézmények működéséről
- § 48/2012. (XII. 12.) EMMI rendelet a pedagógiai-szakmai szolgáltatásokról, a pedagógiai-szakmai szolgáltatásokat ellátó intézményekről és a pedagógiai-szakmai szolgáltatásokban való közreműködés feltételeiről
- § 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról
- § 22/2013. (VII. 5.) EMMI utasítás a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ Szervezeti és Működési Szabályzatáról
- § 3046/2013. (II. 28.) AB határozat
- § 3050/2013. (II. 28.) AB végzés
- § T/4856. számú törvényjavaslat a nemzeti köznevelésről
- § T/8888. számú törvényjavaslat a köznevelési feladatot ellátó egyes önkormányzati fenntartású intézmények állami fenntartásba vételéről.