

## KI FINANSZÍROZZA A ROMÁNIAI KÖZOKTATÁST?

**Szolár Éva**

*Neveléstudományi Doktori Program, Debreceni Egyetem, CHERD*

Decentralizáció, piacositás, privatizáció, szabad iskolaválasztás, verseny – olyan fogalmak, amelyek az utóbbi évtized romániai közoktatási reformtörekvéseinek lényegét fogalmazzák meg. Néhány közülük nem deklarált cél, csak az elemző szem fedezi fel őket. A romániai oktatásügy a rendszerváltást követően folyamatos változások terepe, de ezek olyan változások, amelyeket Romániában tudományos szempontból nem vizsgáltunk. Pedagógusokkal folytatott háttérbeszélgetésekből hamar alátámasztást nyer az, amit *Kozma* (1992) és mások már jóval korábban megfogalmaztak: vagyis a hagyományos pedagógus szakma nem érti a költségvetési szakemberek érveit, ez utóbbiak, pedig az előzőek érveit. Az oktatásügyi változások fő árama pedig épp a finanszírozási kérdésekről szól. Más az ideológia, más az értékrend és átalakult az oktatásügyről szóló diskurzus is.

A romániai oktatásügy a kontinentális rendszer francia típusához állt közel: centralizáció és állami monopólium. Az expanziót még a szűkös források között is finanszírozták, s nem költséghatékonysági érvekre építették koncepcióikat, mint ahogyan ma történik. A ma ismert finanszírozási- és irányítási reformok pedig inkább atlantiak, semmint kontinentálisak.

Kérdés, hogy mi oktatásügyi szakemberek megengedhetjük-e magunknak, hogy ne tudjuk értelmezni azt az érvelést, amelyek alapján döntenek egy-egy reformlépés felől. A romániai oktatási rendszerben generált változások, olyan változások, amelyeket eddig tudományos eszközökkel nem törekedtünk értelmezni. Az értelmezési keretek megkonstruálásához szükségünk lenne a romániai neveléstudomány történeti tudására és hagyományainak leírására, aminek nem igen van dokumentált változata. A rendszerváltás előtt ezzel a témával a neveléstudomány szakemberei nem foglalkoztak. A kor pedagógiai paradigmájának középpontjában a személyiség, a gyermek és az osztályterem állt. Még ma is a legtöbb neveléstudományi (ha egyáltalán beszélhetünk, erről abban az értelemben, mint ahogyan Magyarországon vagy attól Nyugatabbra teszük azt) írás nem terjed túl pszichológiai és szűken vett szakmai kérdések tárgyalásán: „A pedagógusok között sokan úgy tekintik az oktatási intézményeket, mintha azok egyfajta légtüres társadalmi térben működne” (*Husén*, 1994. 148. o.). Néha találunk olyan, a társadalomtudományok nyelvezetét alkalmazó írásokat, amelyek már közelebb állnának a neveléstudomány általunk értelmezett szemléletéhez, de akkor egy újabb akadályba botlunk, és pedig abba, hogy ezen írások nem reflektálnak a romániai oktatásügyi valóságra, s nem terjednek túl

a külföldi szakirodalom idézgetésén<sup>1</sup>. A közoktatás finanszírozását tárgyaló írásoknak szinte teljes hiányában születik ez a dolgozat is. A szerzője megpróbált felkutatni vonatkozó román nyelvű irodalmat, de amelyeket talált kevésbé tekinthetők tudományosnak, sokkal inkább féltudományos, propaganda-ízűk van.

Mindennek értelmében nagyon sok problémával terhelt az a helyzet, amelyben születnek a reformok:

- hiányzik az oktatásügyi változások történeti dokumentálása<sup>2</sup>;
- nincs kiépült belső intézményrendszere és szakértői testülete: ha elfogadjuk, hogy szükséges a tudományos oktatástervezés, a „társadalmi mérnöki” tevékenység vagy az olyan ismeretrendszer, amely képes leírni, értelmezni a változásokat és kihívásokat az oktatásügyben;
- nincs egyetemektől elkülönült kutató intézményrendszere: ha a tanárképzéstől elkülönülten működne, lehetőség lenne meghaladni a szükséges, de néhol kevésbé használható – szakmai, gyakorlatorientált megközelítést;
- a fentiekből kiindulva nincs olyan tudás- és „adattermelés”, amelyekre ezeket a reformokat alapozni lehetne;
- nincs időnk, pénzünk és akaratunk, ezek felépítésére.

A változások ennek hiányában is megtörténtek Romániában; csatlakozva ahhoz az egész világot átható hullámhoz, amelyet a neoliberais oktatási reformok napirendje jellemez. Ezek kívülről generált változásokat jelentettek és nem egy belülről kiépült, illetve onnan értelmezett és átgondolt cselekvést. A külső faktorok kiemelkedő szerepét érzékelteti, hogy bár az oktatásügyet külső és belső kihívások egyaránt érték, de ezeket a történéseket szinte kizárólag csak kívülről érkező válaszok követték. A romániai neveléstudomány és az oktatásfinanszírozási trendek témájánál maradva: alig találunk olyan felkészült szakembert, aki valóban vitapartnerre lehetne a pénzügyi szakembereknek vagy az új generációs közgazdászoknak, s a romániai oktatásügyi valóságból építkező válaszokat tudna megfogalmazni az oktatásügyi kihívásokra.

Báthory (1994. 7. o.) szerint „Az oktatáskutatás egyidős az országos méretű oktatási reformok kezdeményezésével, tervezésével, bevezetésével és értékelésével.” Romániában országos méretű reformok csak 1989 után következtek be, vagyis az oktatáskutatás lehetősége is ezután vetődhetett fel. Az oktatáskutatás irányt adó paradigmája azonban szinte alig változott vagy – ami fontosabb – alig bővült: megmaradt az egyén, az osztályterem és a tanárképzés értelmezésének szintjén. Az ország, ahol a fenti gondolat megfogalmazódott (Magyarország) az oktatásügyi reformokat már a '70-es évektől követte az oktatáskutatás egyre bővülő lehetősége és bővülő értelmezési kerete.

A kitérőt azért látta a szerző szükségesnek, hogy egy kis betekintést adjon abba a neveléstudományi környezetbe, amelyben születik a dolgozat, amely átértelmezi azt, és amely tudományos identitását formálja. Ugyanez a neveléstudományi környezet formálja a más országoktól átvett reformok implementációjának lehetőségét is: az (összehasonlí-

<sup>1</sup> Kivételt képeznek ez alól az elsősorban magyar ajkú szerzők írásai, amelyek – valószínűleg – a magyarországi hatás következményeként a társadalomtudományok felől közelítenek a neveléstudományhoz.

<sup>2</sup> A szerzőnek van tudomása arról, hogy a teljes hiány nem fedi a valóságot, hiszen bizonyos román szerzők publikálnak külföldön (pl. *Cezar Barzea*), sajnos az említett téma még ezekben sem kerül érintésre.

tó) neveléstudományi tudás feltétlenül szükséges sikeres policy transferekhez („policy borrowing” lásd *Phillips*, 2005. 24. o.).

A tanulmány egy narratív-komprehenzív és multidiszciplináris kísérlet az 1989-et követő Románia finanszírozásalapú oktatásügyi reformjainak megértésére. A különböző szereplők, elvek és társadalmi-gazdasági környezet feltárását vállalja. Ha értelmezni akarjuk az írás tudományos palettán elfoglalt helyét, akkor azt mondhatjuk, hogy egyaránt épít történeti-politológiai, technikai-oktatásgazdaságtani és összehasonlító neveléstudományi tudásra, de ideológiai állásfoglalásokra is. Az írás egyszerre épít leíró, magyarázó és értékelő tanulmányokra, valamint a különféle társadalomtudományi paradigmák szerzőinek mondanivalójára. A szerzők között vannak modernisták és posztmodernisták, analitikai, statisztikai és etnográfiai beállítottságúak egyaránt, s olyan funkcionalisták, akik aktorokban és olyanok, akik struktúrákban közelítik meg a témát.

## **Az oktatásügy transznacionális szakasza**

### **Globalizáció és oktatás**

Egy önmagát „valamire tartó” összehasonlító neveléstudományi kézikönyv ma már nem engedheti meg magának, hogy ne fogalmazza meg gondolatait az oktatásügy és globalizáció kapcsolatáról, az azt meghatározó nemzetközi szervezetekről és a globális oktatási reformokról (lásd *Altbach* és *mtsai*, 1986; *Arnove*, *Altbach* és *Kelly*, 1992; *Burbules* és *Torres*, 2000; *Stromquist* és *Monkman*, 2000; *Bábosik* és *Kárpáti*, 2002; *Daele*, 2001; *Daun*, 2002; *Suárez-Orozco* és *Qin-Hilliard*, 2004; *Baker* és *Wiseman*, 2005; *Bascia*, 2005; *Zajda*, 2005; *Kozma*, 2006). A legkülönbözőbb neveléstudományi kultúrából származó komparatisták érdeklődésének robbanásszerű növekedtét a kutatási terep változása adja: az akadémiai területek közül az összehasonlító neveléstudomány áll a legközelebb a globalizáció tanulmányozásához. Nemzetközi vizsgálatokkal foglalkozik, ami a komparatistákat kitekintésre ösztönzi; a terület ugyanakkor válaszol is a globalizációra, mivel a nemzetközi változások tükröződnek az uralkodó paradigmákban és a módszertani szemléletben (*Bray*, 2003, 2005; *Zajda*, 2005). Az összehasonlító neveléstudományi kézikönyvek nemcsak általánosságokban tárgyalják a globalizáció és oktatás összefüggéseit, hanem itt találjuk meg ennek a nemzeti keretek között történő „lecsapódását” is – tudományos esszék formájában.

A globalizáció és oktatásügy kapcsolódási pontjának összegzésszerű megfogalmazását vagy definíciós kísérletét a legtöbb tanulmány nem tartalmazza, ehelyett leíró kísérletekkel találkozunk. A globalizáció gazdasági meghatározása a leggazdagabb. Ez egyrészt azt sugallja, hogy olyannyira komplex, átláthatatlan jelenséggel állunk szemben, amelynek definiálására kevesen vállalkoznak. Másrészt, úgy tűnik, hogyha nincs egyértelmű letisztult meghatározásunk, akkor irányítani sem tudjuk (még) a jelenséget. Harmadrészt, a definíciók gazdagsága érzékelteti, hogy különböző szerzők különböző logikák és diszciplínák felől kívánják értelmezni a jelenséget. Negyedrészt, a mi diszciplínánk számára

ez még nem egy előrehaladott kutatási terület. A jelen tanulmányban kísérletet teszünk arra, hogy az oktatásügy felől közelítsünk a témához és végül egy pragmatikus definíciót kölcsönözzünk neki.

A globalizáció és a nemzeti oktatási rendszerek érintkezési pontja a gazdaság, s az az oktatási szektor, amely ez utóbbi számára lényeges: a szakképzés<sup>3</sup>. A '70-es évek neokonzervatív és neoliberais reformja után a szakképzés jelentette azt az első csatornát, amelyen keresztül „becsorgott” az oktatásügybe a piacosság gondolata (Kozma, 2006). Ezen belül is a globális tőke mozgása vagy multinacionálissá válása volt az a lehetőség, amelyen keresztül nyomást gyakorolhatott a nemzeti oktatási rendszerek formálására. Ez a folyamat a konvergencia felé hatott. A meggyőződés, amely szerint az FDI (Foreign Direct Investment) a fejlődés és a gazdasági növekedés motorja, a lehetőség a szegénység csökkentésére<sup>4</sup>. Az elképzelés szerint a nemzetállamok között megnövekszik a verseny a nemzetközi tőkéért való küzdelemben, amely arra készíti őket, hogy vonzóvá tegyék gazdaságukat és üzleti klímájukat. A „csábítás” lehetősége a nemzetközi szervezetek (elsősorban Nemzetközi Valutaalap és Világbank Csoport) által javasolt neoliberális indíttatású szerkezetátalakító csomagok (SAP) nemzeti keretek között történő megvalósítása. Minden területre létezik csomag, itt az oktatással foglalkozunk.

Különböző szerzők szerint a globalizációs vagy szerkezetátalakító csomag tartalma azonos: az oktatásügy decentralizációját, piacosságát, a szabad választás megerősítését és végül az oktatás privatizációját jelenti (UNESCO, 1993; Carnoy, 1999; Daun, 2005; Apple, 2004a, 2004b; Kozma, 2006). Mindez a közszolgáltatások reformjának keretében történik, ahol a rendszerszabályozás alapja már nem csak az állami tervezés, hanem a participáció, privatizáció és piacszimuláció (Setényi, 1992; Daun, 2005). A finanszírozási reformok világszerte ezek lényegét érintik.

A fejlődő országok kettős nyomás alatt vannak (Carnoy, 1999): egyrészt növeljék az oktatásra fordított kiadásokat annak érdekében, hogy egyre több iskolázott munkaerőt termeljenek ki, mivel egy jól szervezett oktatási rendszer és a jól képzett munkaerő vonzza a globális tőkét. Másrészt a globális tőke rövidtávú érdeke, hogy csökkentse a közösségi szektort. Nyomás alatt tartja a kormányzatokat annak érdekében, hogy csökkentsék a közkiadásokat és próbáljanak más forrásokat találni az expanzió finanszírozására (többcsatornás finanszírozás).

A neoliberális ideológia és a globalizáció nemzeti oktatási rendszerekre gyakorolt hatásának egy, a fenti történésekkel párhuzamos jellegzetessége, az oktatásügyről szóló diskurzus nyelvezetének átalakulása. Olyan nyelvezet ez, amely egyértelműen összefügg a jelenség expanziójával és a '70-es évek fordulatával. Fogalmai korábban nem voltak ismertek. Ez a nyelvezet és gondolkodás az oktatásügyről, olyannyira globálissá vált, hogy még azok között is népszerű, akik értékrendjét és társadalomszemléletét nem

<sup>3</sup> Beszédes, hogy már a '60-s években 23 ország kérte a nemzetközi szervezetek technikai és anyagi támogatását a szakképzés fejlesztéséhez. Sokáig ez volt az „oktatásügyi globalizáció” elsődleges célja, akkor még elsősorban UNESCO-s irányítás, de világbanki kölcsönök alapján.

<sup>4</sup> Legitimációt kölcsönöz. Eddig a legtöbb paradigma, elmélet és gondolkodó ezt az eszközt használta a hitel-szerzésre.

egyértelműen fogadják el. Sajátos megjelenési formája az, amikor bizonyos szerzők a paradigma kritikájára törekszenek, de annak nyelvezetét használják.

A globalizáció és oktatásügy kapcsolatának rögzítése befolyásolja a nemzetközi és nemzeti keretek között történő oktatástervezés gyakorlatát. A politikusok és döntéselőkészítők, a fejlesztési irodák, a globális, regionális és helyi szervezetek feladata olyan oktatási rendszert felépíteni, amely hasznosítani tudja a globalizációból származó előnyöket, lehetővé teszi egy nemzetállam versenyképességének növelését a globális szinten. Mindennek akkor van értelme, ha a rendszerszabályozás eszközeként fenntartjuk az állami tervezés és intervenció lehetőségét. Ha törekszünk arra, hogy egy erős állam befolyásával kiépítsük azt az intézményi és szakértői háttért, amely képes értelmezni a globális változások romániai oktatásügyre gyakorolt hatását. Azonban a romániai törekvések valami egészen mást igazolnak vissza: a rendszerszabályozás eszköze a piac, s nem az állami tervezéssel párhuzamosan, hanem önmagában. A „modern oktatási rendszer megkülönböztető jegyének számít, hogy az állam hozza létre és az állam vezeti [...]” (Cowen, 2002. 31. o.), persze a posztmodernnel más a helyzet.

A globális érában sem nélkülözhető az állami oktatástervezés, s nem egyedülálló rendszerszabályozó eszköz kell, hogy legyen. A piac és a kereslet (szülők, gazdasági szereplők) gyorsan változik és nem biztos, hogy minden esetben hosszútávú érdekeket szolgál, ezért lenne szükség az állami beavatkozásra. De mint korábban említésre került, ennek sem intézményi, sem szakértői háttere nincs Romániában. Az oktatási rendszerről szóló önálló állami információgyűjtés, feldolgozás és értelmezés költséges feladat lenne. Némi optimizmusra ad okot a nemzetközi szervezetek sürgetése az oktatási adatbázis építése terén, de ezek egyrészt kezdetleges állapotban vannak még, másrészt nem helyettesítik az alap kutatásokat.

Mindezen túllépve és egy kritikai gondolkodás lehetőségét felvetve, kiemelnénk azt a veszélyes hiányosságot is, amely a legtöbb dokumentumban előfordul a téma tárgyalásakor: nem tesznek különbséget oktatási rendszerek és történeti hagyományok között. Ezzel rendszeresen elhittelenítik elképzeléseiket és kudarccal veszélyeztetik az oktatási reformokat. Különösen igaz ez Romániára. S mint a neveléstudósok figyelmeztetnek: „Bonyolultabb és kevésbé szerencsés dolog az atlanti rendszer egy-egy sikeres gyakorlatát vagy technikáját átültetni a kontinentális rendszer keretei közé. Pedig napjainkban ez a valódi kérdés. A nemzetközi szakértők ilyen tanácsokat adnak, a nemzeti oktatáspolitikusok pedig – a globalizációra hivatkozva – ilyenekkel próbálkoznak. E kísérletek kilátásait, sikerességét vagy kudarcait csak akkor jósolhatjuk meg, ha ismerjük és szem előtt tartjuk az oktatási rendszerek eltérő logikáját.” (Kozma, 2006. 222. o.). „Amerika közel háromszáz éves története szabta rá az ottani oktatás ruháját. Ez utóbbi olyannyira más, mint a mi közel háromszáz évünk volt: ha magunkra akarnánk húzni ezt a hozzánk nem illő ruhát, akkor is csak madárijesztő válhatna belőlünk” (Szabolcs, 2005. 8. o.).

### **Nemzetközi szervezetek a romániai oktatásügyben**

Egy nemzeti kormányzat „ma már oktatáspolitikájában sem teljesen független és nincs is magára hagyva” (Kozma, 2006. 205 o.). Úgy is fogalmazhatnánk, hogy az oktatáspolitikai irányításának hatalma újraelosztás tárgyává vált, ami azt jelentette, hogy az

arénába beléptek a nemzetközi szervezetek, amelyek egyre nagyobb teret követeltek maguknak, fokozatosan kiszorítva a gyengébb nemzetállamokat oktatáspolitikájuk formálásából. Kezdetben az UNESCO főszereplésével, majd a '80-as évektől kezdve a Világbank Csoport vezetésével. Két kontinens, két oktatásügyi szemlélet. Jelzésszerűen, röviden bemutatjuk az oktatásügyben direkt és indirekt szerepet vállaló nemzetközi szervezeteket (részletes tárgyalását lásd *Kozma*, 2006. 205–220. oldalain, valamint *Kozma és Sike*, 2002. 34–38. oldalain).

A tradicionális multilaterális szervezetek különböznek egymástól tagságukban, céljaikban és működési mechanizmusaikban – témánk szempontjából talán az a legfontosabb ahogyan az oktatásügy felé közelítenek. Közös bennük, hogy elsősorban oktatáspolitikai irányultságúak.

- 1) OECD: 1960-ban alapították, s úgy ismerik, mint a gazdag országok „klubját”, ez korlátozza tagságának körét (például Magyarország tagja, Románia nem). Kezdetben nem érdekelte az oktatásügy, később külön irodát nyitott a területnek. Elsősorban gazdaságpolitikával foglalkozik, javaslatokat fogalmaz meg a fejlődő országok számára is, bár ezek nem vehetnek részt az OECD munkájában. Inkább versenyképesség-alapú reformokat támogat. Eszköze a benchmarking (*Kozma*, 2006), vagyis normák és indikátorok.
- 2) Világbank és IMF: Specializált, pénzügyi szervezetek, amelyeket a második világháború után alapítottak. „Bankokként” működnek, s ez a jellegzetességük határozza meg az oktatási rendszerrel a kapcsolatukat. Az IMF a központi költségvetéseken keresztül, indirekt módon gyakorol hatást az oktatásügyre. A Világbank 1960 óta érdekelt az oktatásügy fejlesztésében, de ekkor még az UNESCO technikai hátterét használta, később önállósodott. Kezdetben a humán erőforrás fejlesztésének kérdése volt a legfőbb prioritása, ami a neokonzervatív és neoliborális forradalom után, illetve érvényességének megkérdőjelezését követően háttérbe szorult. Korábban „európai”, majd atlanti gyökerű oktatáspolitikát követ. Inkább finanszírozás-alapú reformokat támogat. Eszközeik a kölcsön (*Kozma*, 2006) és az ehhez társított kondíciók.
- 3) UNESCO: Szintén az ENSZ szervezete, mostanra riválisa lett az előzőeknek. Értékrendjét „Európa” körül értelmezhetjük, különös figyelmet fordít az emberi jogok és a társadalmi igazságosság érvényesítésének kérdésére. Alapvetően kontinentális oktatáspolitikát folytat. Központi helyet kap oktatáspolitikájában a tervezés (IIEP). Az egyetlen olyan szervezet, amely átszakította a vasfüggönyt. Inkább egyenlőség-alapú reformokat támogat (vagy támogatót sokáig). Eszköze a szakértés (*Kozma*, 2006).
- 4) EU: Regionális szervezet, amelynek erőteljesebben artikulált oktatáspolitikája csak Lisszabon óta létezik. Versenyez a többiekkel, s ugyanakkor a kontinentális és atlanti rendszer kompromisszuma is fellelhető oktatáspolitikájában. Igyekszik a multilaterális irányítás új formáját erősíteni tagsága között. Eszköze a meta-szabályozás.

Természetesen a fentieknél sokkal bonyolultabb rendszerekről van szó, s komparatív elemzésük sokkal több hasonlóságot és különbséget is a felszínre hozhat, valamint átte-

kintheti belső történeti változásait is. Ugyanakkor a fentiek mellett vannak más, de kevésbé meghatározó szervezetek is.

A rendszerváltás utáni Romániában játszott szerepüket értelmezve úgy tűnik az a leghelyesebb, ha abból indulunk ki, hogy olyan történelmi pillanatban találták az országot, amikor bár a liberális a piacgazdaság részei lettünk, de nem volt pénzünk fejlesztésekre. A felsőoktatást leszámítva, sem szakértőink, sem intézményrendszerünk és koncepcióink nem voltak az oktatásügy átalakításának levezénylésére. Az UNESCO épp hitelét és finanszírozását próbálta visszazerezni egy meggyengült állapotban. OECD tagok még ma sem vagyunk, az EU társult tagjai pedig csak 2000, illetve teljes jogú tagok 2007 óta. A Világbanknak és az IMF-nek pénze és koncepciója is volt az oktatásügyi szerkezetátalakítás megvalósítására. A kölcsönökkel stratégiát is kaptunk, valamint egy feltételrendszert. Összegezve: a romániai oktatásügy szerkezetátalakításának feladatát a Világbank vette kézbe az 1989-es rendszerváltást követően.

A szerkezetátalakítás költségét valóban a Világbanktól kapta Románia, de a technikai támogatás bizonyos részében az UNESCO szakértőinek tudása is közrejátszott. Mindennek ellenére azonban a Világbanknak már önálló oktatásügyi szakértői csoportja és koncepciói voltak, így az UNESCO-identitással rendelkező szakértők általában csak konzultációs szerepben jelentek meg. „A nemzetközi szervezetekben megfigyelhető kétféle szerepvállalást – kiindulás a gazdaságból (Világbank, OECD), illetve kiindulás a kulturális értékekből (UNESCO) – napjainkban az EU új oktatáspolitikája próbálja meg összekapcsolni.” (Kozma, 2006. 291. o.). A szerkezetátalakítás azonban hangsúlyeltolódásokkal működött Közép-Kelet Európa országaiban: egyik vagy másik nemzetközi szervezet erőteljesebb jelenlétével. Az UNESCO európai, szakértői úton „atyáskodik” az országok oktatáspolitikája felett. A Világbank amerikai, üzleties, amely úgy gondolkodik, hogy pénzzel lehet elérni változásokat. Mindkettő egy-egy kultúra része, ebből épül fel szemléletmódja és eszköztára. S egy-egy kultúrát (próbálnak) tükröznek vissza egy-egy nemzetállam oktatáspolitikájában.

A koncepciók atlanti gyökere mellett magyarozatként szolgálhat arra, hogy miért érvényesül jobban a Világbank oktatáspolitikája Romániában az is, hogy a szektorfinanszírozás sokkal nagyobb hatósugarú, mint egy-egy kisebb volumenű projekt. Bár a jomtieni konferencia óta minden nemzetközi szervezet a szektorfinanszírozást helyezte előtérbe, de különbség van abban, hogy mely szektorokban mely szervezetek érvényesülnek jobban. Ennek megfelelően az UNESCO-nak és az EU-nak a közoktatásban csak projektjei, míg a felsőoktatásban teljeskörű reformprogramjai vannak, amit nagyrészt a Világbank finanszíroz. A közoktatás szektorszintű formálásában azonban elsősorban a Világbank meghatározó, s bár az EU is belépett az arénába (például a szociális érzékenység hangsúlyozásával), de csak az utóbbi években. A közoktatás reformjának finanszírozási átalakítását elsősorban költséghatékonysági motivációk mozgatják, atlanti mintára, s ennek szektorszintű érvényesülése érzékelhetően „elmossa” a kisebb hatósugarú, kontinentális mintájú projektcélok megvalósulását (például hátrányos helyzetű tanulók és az osztályméret kérdése). A mai romániai oktatáspolitikában már nehezen meghatározható, hogy mi származik a kontinentális és mi az atlanti rendszerből, mivel sajátos kompromisszumok születtek (például a kistérségi társulás). Ilyennek tűnik a jomtieni megegyezés is,

amely magába építette a Washingtoni Konszenzus politikai napirendjét (például képzési díjak és privatizáció) – pedig korábban ez nem volt a kontinentális oktatáspolitikája része.

A Világbanktól oktatásra szerződött kölcsönök összesen 230 millió dollárt tesznek ki, amely egyébként apró töredéke az 1990 óta igénybe vett hiteleknek (összesen 7597 millió dollár). Az oktatási reform jelenleg már csak egy projekttel működik Romániában és 82 millió dolláros oktatási tartozást kell még visszafizetnie az államnak (*World Bank*, 2007a). A következő reformprogramokat és projekteket fedezték a Világbank kölcsöneivel<sup>5</sup>:

- 1) Oktatási reform (1994)
- 2) Felsőoktatási reform (1996)
- 3) Iskolai rehabilitáció (1997)
- 4) Vidéki oktatás javítása (2003)

A rendszerváltás óta eltelt 17 év szinte összes oktatási programját kölcsönökből finanszírozta Románia. Mindemellett fontos megemlíteni, hogy voltak oktatási esélyegyenlőséget javító projektek is, amelyek csak részben<sup>6</sup> származtak világbanki kölcsönökből, sokkal fajsúlyosabb részt vállalt finanszírozásukban az Európai Unió (például PHARE).

A Világbank és IMF számára a finanszírozásalapú reform jellegzetességeit *Carnoy* (1999) az *ILO* (1996) kategóriáit használva fogalmazza meg. A finanszírozásalapú reformok célja a Világbank és az IMF kontextusában az oktatási kiadások csökkentése és a humán erőforrás termelékenységének növelése, amelyet a forrásfelhasználás hatékonyságának és az oktatás minőségének javításával kívánnak elérni. Első lépésben inkább az IMF költségvetési politikája érvényesül, amikor a közkiadások mértéke csökken, majd ezután a második lépésben a források felhasználásának hatékonyságán javítanak annak érdekében, hogy csökkenjen a közkiadások iránti igény.

Az oktatást illetően háromirányú finanszírozás-alapú reformot ajánlanak (*World Bank*, 1995):

- 1) Az oktatási kiadások reformja (például többcsatornás finanszírozás, finanszírozási technikák változása).
- 2) A szekundér és terciér szektor privatizációja.
- 3) Az egy tanulóra jutó költség csökkentése az osztályméretek növelésével az alap- és középfokú oktatásban.

---

<sup>5</sup> A szerződött kölcsönöket, bár Románia visszafizette, de újra ki is szerződte, ami szép példája az „adósság-csapda”-jelenségének. Szintén fontos megjegyezni, hogy Románia és az önkormányzatok más regionális és helyi fejlesztési és magánbankoknak is tartozik, így szinte lehetetlen megbecsülni az össztartozás mértékét.

<sup>6</sup> Az Európai Unió az esélyegyenlőségi programok promoválásában sokkal nagyobb szerepet vállal Romániában, mint a Világbank.



## Finanszírozásalapú oktatási reformok Romániában

### A romániai oktatásiügy finanszírozása: centralizáció és decentralizáció – állam és piac között

A decentralizáció vagy centralizáció tulajdonképpen az állam és az oktatási rendszer kapcsolatának természetét jelzi, s a decentralizáció általában a döntési hatalom alsóbb szintekre való delegálását jelenti (Halász, 2001). Decentralizált oktatási rendszerben az intézmények finanszírozását az önkormányzatok látják el, általában a központi és a helyi költségvetésből, illetve állami kiegészítő támogatásokból. Vannak olyan erősen decentralizált országok is, ahol kizárólag csak a helyi költségvetésből finanszírozzák az iskolákat. A decentralizáció megjelenése országonként más-más okra vezethető vissza, így a közép-kelet európai régió volt szovjet blokkjában két fő okot lehet megkülönböztetni (Halász, 1996): (1) A politikai átalakulás belső okai (pl. szembefordulás a centralizációval), (2) A nyugati modellek gyors átvételére való törekvés. Más általános okok (Halász, 1993): (1) nemzetköziesedés, (2) a munkaerőpiac válsága, (3) az oktatási reformok válsága, (4) költségvetési krízis, (5) a társadalmi integráció problémái, (6) versenyképesség romlása, (7) a fogyasztói érdekek előtérbe kerülése. Ezeket Halász (1997) a következőkkel egészíti ki: (1) a piaci erők szerepét felerősítő neoliberális ideológia, (2) az oktatási rendszerek növekvő komplexitása, (3) az oktatás összekapcsolódása más rendszerekkel, (4) intézményi szintű megoldásokkal kapcsolatos pozitív tapasztalatok és (5) nem hagyományos oktatási formák megjelenése.

A romániai finanszírozás-alapú reformokról szóló diskurzus általában a centralizáció és decentralizáció szembeállítására korlátozódik. Ezek a fogalmak uralják azt a diskurzív teret, ahol – a változások lényegét megragadó – az állami szerepvállalásról szóló vita mélyebb tartalma kellene, hogy uralkodjon. Ennél érdekesebb azonban az, hogy a reformok következményei és valódi ösztönzői – azaz a közoktatás piacosítása, keresletalapú finanszírozása és költséghatékonyra tétele – egyáltalán nem része sem a tudományos, sem a közéleti nyilvánosságban zajló oktatásügyi diskurzusnak. Az írás szerzőjének mindez azt mondja, hogy akik ismerhetik az állami szerepvállalásról szóló nemzetközi vitát, azok nem szívesen nyitnák azt meg Romániában. Vagyis egyszerűbbnek tűnhet a propaganda-típusú érvelés, mivel a cél: az oktatásügyi változások gyors megvalósítása. Ez a stratégia azonban a reform kudarcát jelentheti. Többen is erre figyelmeztetnek (Cerych és Sabatier, 1994; McGinn és Welsh, 1999), akik közül kiemelem Husén (1994. 149. o.) szavait a svéd iskolareformmal kapcsolatban, miszerint „a változás végrehajtásához mintegy harminc évre volt szükség”.

A diskurzus másik fő jellemvonása, hogy a közoktatás decentralizációja, mint „minden probléma megoldása” kerül szembe a centralizált oktatásirányítással- és finanszírozással. Elsősorban a szocialista történeti teher miatt vélekednek a reform ösztönzői ellenségesen az állami vagy centralizált oktatásügyről: egy többpárti, liberális piacgazdaságban az oktatási rendszer nem lehet centralizált, mivel az egy meghaladott ideológia része (Dogaru és Măntăluță, 2001). Ezzel szemben Kozma (1992. 213. o.) a rendszerváltás utáni Magyarországon a következőket fogalmazza meg: „A Kádár-rendszer megörökölt

és a saját logikája szerint fejlesztett tovább egy oktatási rendszert, amely eredendően európai típusú centralizált rendszer volt. Amikor ezzel szemben alternatívát kerestünk, úgy gondolkodtunk, hogy ha a fennálló rendszer centralizált és nem jó, akkor decentralizálni kell, majd attól jó lesz. Nem vettük észre – vagy ha észrevettük, 1988 előtt nem mertük megfogalmazni –, hogy a centralizált oktatásüggyel csak azért van bajunk, mert egy totalitárius politikai rendszerbe illeszkedik bele. Demokratizálásnak kezdtük elnevezni a decentralizálást [...] És Amerikára néztünk [...] amerikai szemüvegen keresztül látta (látuk) a magyar iskolát [...] Az a gondolat még idegen tőlünk, hogy a diktatúra diktatúra marad akkor is, ha az oktatást vagy más közszolgáltatást decentralizálja [...] Amint, hogy idegen a fordítottja is: demokratikus állam, központi oktatásirányítással. Pedig ez az <európai modell>.”

A diskurzusban, valamint az oktatáspolitikai gyakorlatokban megjelenik a változások gyors akarása és a szocialista oktatásüggyel szembeni elutasítás, egy átalakult társadalmi környezetben: (neo)liberális piacgazdaságra épülő társadalom, ahol az átmenet „költsége” elszívja a közkiadásokra (így oktatásügyre) rendelkezésre álló, minimális GDP részesülést (lásd 1. és 2. táblázat).

1. táblázat. Az oktatásra fordított kiadások a GDP százalékában<sup>7</sup>

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Magyarország	–	6,5	6,3	6,1	5,3	4,5	4,6	4,5	4,6	4,5	5,0	5,3	5,8	5,4
Románia	3,6	3,6	3,2	3,1	3,4	3,6	3,3	3,6	3,3	2,8	3,2	3,5	3,4	3,2

Forrás: EUROSTAT

2. táblázat. Az oktatásra fordított kiadások összességében (millió EUR/PPS)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Magyarország	4184	3657	4044	4272	4648	4896	6049	6935	7841	7644
Románia	–	–	–	4636	3600	3242	4019	4656	4874	5273

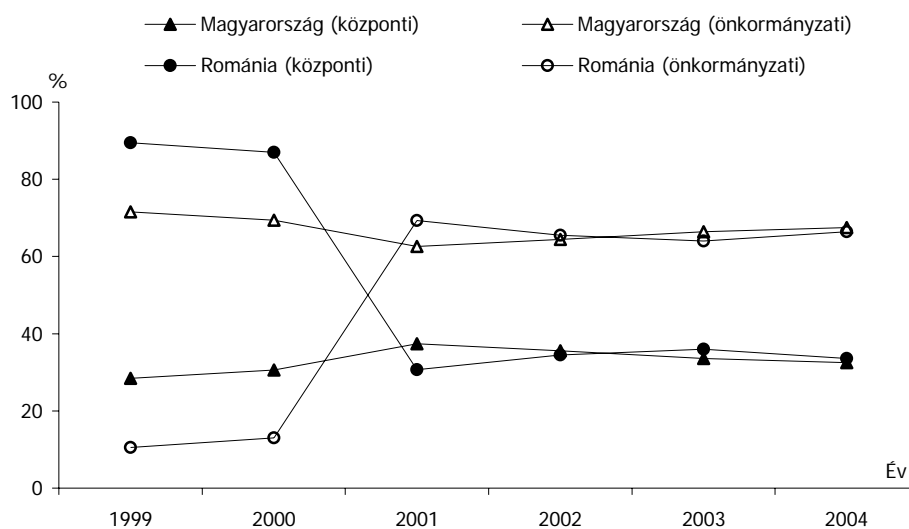
Forrás: EUROSTAT

A fent említett kényszerből adódóan, valamint a nemzetközi trendnek engedelmessé alakítják át az oktatásügyi költségvetést úgy, hogy egyre nagyobb teret kap a finanszírozási felelősség megosztása a helyi közösségekkel és az oktatáspolitikai részévé válik a piac-elvű, keresletalapú rendszerszabályozás. Mindez az állam oktatásügyi szerepvállalásának átalakítását jelenti Romániában, ami *Kozma* (2006) kategorizációját használva a „gondoskodó” és „visszavonuló” állam fejlődéstörténetét jelenti. Oktatási

<sup>7</sup> A táblázatok és ábrák a magyarországi adatokat is tartalmazzák, tekintettel az olvasóközönségre.

Ki finanszírozza a romániai közoktatást?

rendszerek tekintetében az atlanti modell érvényesülését és a kontinentális kiszorulását, sajátos kompromisszumokkal (1. ábra).



1. ábra

Az oktatásfinanszírozásában vállalt központi és önkormányzati rész megoszlása (%)  
(Forrás: EUROSTAT)

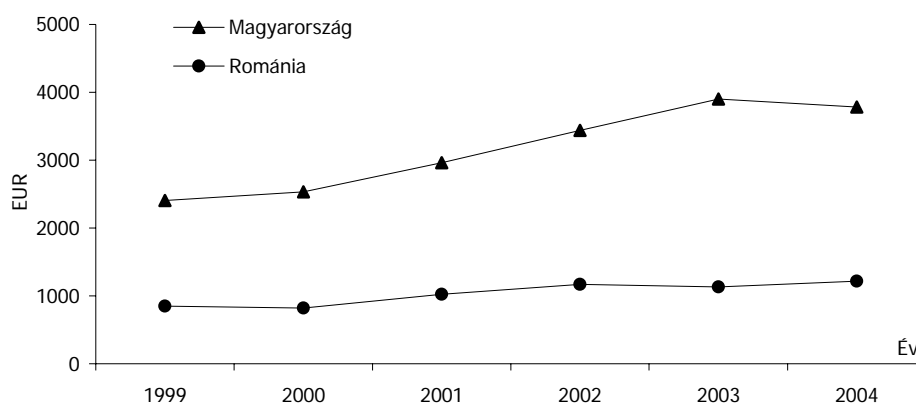
A szerkezetátalakítás irányának és az állami oktatásügyi költségvetés mérséklésének a finánciális belső kényszerek mellett külső promováói is akadtak: az IMF és a Világbank. Különösen fontos az IMF jelenléte és inflációs pénzügypolitikájának hatása az oktatási kiadások színvonalára.

A kondicionált kölcsönfelvételek egyszerű tényénél – témánk szempontjából – fontosabb a reformprogramok tartalma, ami direkt vagy indirekt módon érinti az oktatás finanszírozásának színvonalát, ebben az esetben azt a GDP-részarányt, amelyet az egymást váltó román kormányok a transzformáció idején az oktatási rendszernek jutattak. Egy adott költségvetési év oktatási költségvetéséért a Pénzügyminisztérium a felelős, amelyet az Oktatási Minisztérium javaslatai alapján alakítanak ki, s a parlament elé helyezve szavaznak meg. Színvonala a korábbi évektől és a várható költségektől függ. Ugyancsak a Pénzügyminisztérium az, amely kontrollt gyakorol a költségvetés felett az egyensúly megtartása érdekében. A Pénzügyminisztérium és a költségvetési egyensúly az a csatorna, amelyen keresztül az IMF közvetett módon befolyásolni tudja az oktatási kiadások színvonalát.

A transzformáció idején az IMF pénzügypolitikáját a mérleghiány felszámolásának célja jellemzett, a következő eszközökkel: a reálértékcsökkenés és infláció, a dereguláció, a spontán privatizáció és a közkiadások csökkentése. Az oktatás, mint költségvetési ág nagymértékben „áldozatává” vált ennek a pénzügyi gyakorlatnak.

A finanszírozás-alapú reformok ebben a kontextusban annyit jelentenek, hogy a fő célok egyike az oktatási kiadások csökkentése, a megtakarítások és a többszörös finanszírozás ösztönzése. A transzformáció első 14 évében a kiadási oldalon történő csökkentés volt erős, amit részben az is alátámaszt, hogy nemcsak, hogy nagyon keveset (2,5–3,5% GDP-ből) költöttek a nemzeti össztermékből oktatásra, hanem a beruházási oldalon lényegében semmi nem történt. Az oktatási kiadások átalakításának többszörös finanszírozási eleme, csak az oktatás menedzsmentjének javítására szánt programokkal és törvénnyel kezdett érezhető lenni.

Az oktatási költségvetés alacsony színvonala a szocialista „hagyományok” folytatását jelentette, hiszen a rendszerváltást megelőző évtizedekben tartósan alacsonyan tartották a kiadások mértékét<sup>8</sup> (2,2–2,5% között mozgott, az amúgy igen szerény GDP-ből). 1989-et követően ez a gyakorlat folytatódott, ekkor már a retorika is megváltozott, s a forráshiány jelenségére kezdtek hivatkozni, amely tartósan meghatározta a finanszírozás színvonalát (2. ábra). A transzformáció magas társadalmi költségének ellenére is fontos megjegyezni, hogy a költségvetési döntések nem intellektuális vákuumban születtek, hanem azt meghatározta egy érték- és társadalomszemlélet. *Semjén* (1987) szerint egy oktatáspolitikus számára az nem vállalható maxima, hogy „addig nyújtózkodjunk, míg a takarónk ér”, mivel a takaró akkora, amekkorára szabják azt az adott érdek- és érdekképviselői viszonyok között. A magasabb ráfordítás nemzetközi képviselői – UNESCO, néhol OECD és Világbank – azt hangsúlyozzák, hogy ez egy adott ország versenyképességének kialakításában vagy megtartásában fontos szerepet játszik.



2. ábra

Egy tanulóra fordított összeg a közoktatásban (EUR/PPS, Forrás: EUROSTAT)

<sup>8</sup> Az utolsó évtizedet a kölcsönök visszafizetése, s a gazdasági prosperitás látszatának fenntartása jellemezte, ehhez azonban az kellett, hogy a közszolgáltatásokból elvont forrásokkal szinte „mesterségesen” táplálják a növekedést.

A neoliberális és neokonzervatív fordulatot követően egyre nehezebbé vált az állami oktatásfinanszírozás korábban megszokott színvonalát legitimálni. A keynesi jóléti, beavatkozó állam eszméjét felváltotta a neoliberális „kicsi és olcsó”, katalizátor, szervező és stratégiai állam-modell. Tulajdonképp – figyelve a különböző oktatáspolitikák legitímációját – arra a következtetésre lehet jutni, hogy azokra az oktatásügyet ért kihívásokra, amelyekre a '30-as évektől Európában a centralizációval és az állami intervencióval válaszoltak, ma a decentralizációval és a piac „rejtett kezével” válaszolnak (például egyenlőtlenségek, alacsony színvonal).

Az állami megoldásokkal szemben a piaci eszközöket előnyben részesítő közgazdászok kezdtek megjelenni a nemzetközi szervezetekben, ez a folyamat egybeesik a Világbank önnálósuló oktatáspolitikájával, valamint a szervezet belső generációváltásával. Az új generáció a modernizációs, neoklasszikus közgazdasági és az újragondolt humán-erőforrás elmélet felől kezdtek érvelni világszerte oktatásügyi programjaikban a piaci vagy kvázipiaci megoldások mellett. Olyan Világbank közeli neves közgazdászokat találunk közöttük, mint *Psacharopoulos, Mingat és Tan, Woodhall, Cohn, Jimenez, Thobani*, valamint az utalványrendszer-híveit, mint *Friedmant (1955)* és tanítványait: *West (1997), Hoxby, Chubb és Moe (1990)*. Velük bekövetkezik a jóléti közgazdaságtan térvesztése.

„Az igazi újítást ezen a területen a nyolcvanas évtized hozta, amikor a húszas évek óta először ismét a liberális közgazdászok befolyása növekedett meg az állami szerepvállalás és az átfogó tervezések rovására. Ez a közgazdaságtani paradigmaváltás tükröződik abban az oktatásgazdaságtani változásban, amely a tervezés helyett az oktatás finanszírozását helyezi az oktatásgazdaságtani vizsgálatok középpontjába [...] A neoliberális közgazdaságtan beköszöntével a tervezőket a finanszírozással foglalkozó közgazdászok váltották fel [...] Mára az oktatásgazdaságtanban is ők határozzák meg a vizsgálatok területeit és főbb csomópontjait. Velük jött a nyolcvanas és kilencvenes évek fordulójának látványos szemléletváltása az oktatásban: a privatizáció, az intézmények piac-konform magatartásának befolyásolása és szabályozása, a fönntartók diverzifikálása, a minőségsszabályozás. A nagy váltást itt a vállalati gazdaságtan és vállalati menedzsment szemléletének és módszereinek oktatásügyi alkalmazása jelenti” (*Kozma, 2001. 10. o.*).

Az új generációs közgazdászok kritikáinak főbb szempontjai:

- Az állam nem tudja finanszírozni az expanziót;
- Az állami oktatás alacsony színvonalú;
- A rendelkezésre álló források elosztása és technikái nem megfelelőek;
- Az állami oktatás egyenlőtlenségeket teremt;
- Bürokrácia van, az elszámoltathatóság és a közösségi kontroll hiánya.

### **A finanszírozás-alapú reformok jogi környezete és megalapozása**

Románia Alkotmánya kimondja az oktatás ingyenes és univerzális voltát, a törvénykezés biztosítja a mindenkori kormányzat számára a szolgáltatás ellátását, az Oktatási Törvény és a kiegészítő rendeletek az ellátás végrehajtását szabályozzák más adminisztratív törvényekkel együtt. A közoktatás irányításának és finanszírozásának reformjáról – decentralizáció és piacosítás – 1993 óta beszélünk Romániában, ami egybeesik a Világ-

bank által kidolgozott közoktatási reformprogram és a kivitelezésére felvett kölcsön idejével. A reformszándékkal egyidőben (84/1995 Oktatási Törvény – következőkben OT) kezdtek megjelenni változások a törvénykezésben, ezek folyamatosan épültek egymásra és egészültek ki. Az oktatás irányításában és finanszírozásában megjelenő új gyakorlatok változásokat eszközöltek az 1995-ös Oktatási Törvényben. Mindennek ellenére Románia korábban rendelkezett decentralizációs stratégiával (2005), mint olyan oktatási törvényvel (2007-ben kerül a decentralizáció elve alatt kidolgozott új Oktatási Törvény vitára és a parlament elé), amely ezt szentesíti.

A finanszírozás és döntéshozás decentralizációjának törvényi keretekben megjelenő főbb szakaszai a szerző szerint a következők:

(1) 1990–1995: A rendszerváltást követően az egyes kormányrendeletekben megjelent az oktatási rendszer irányításának megújítási szándéka és a többcsatornás finanszírozás kialakítására tett kezdeményezés. Ilyen volt a 41/1990-es rendelet, amely megengedte, hogy az oktatási intézmények tandíjat szedjenek a külföldi diákoktól. A többcsatornás finanszírozás iránti központi igény jelenik meg a 283/1993-as rendeletben is, ami az oktatási intézményekről úgy beszél, mint önálló költségvetéssel rendelkező gazdálkodó szervezetekről, akik különböző tevékenységekért kapott díjjal, szülői és gazdasági szereplők hozzájárulásával a központi és helyi költségvetésből történő forrásokat kiegészítik.

(2) 1995–1996: A 6/1969 OT szabályozta még a rendszerváltás után is pár évig az oktatási szektort; egyre sürgetőbb igény jelent meg egy új OT kidolgozására, ami 1995-re készült el. Az oktatás decentralizációjának bizonyos elemei már az 84/1995 OT-ben és a 72/1996 Közigazgatási Törvényben is megjelentek, amelyek a finanszírozási autonómia kiszélesítéséhez vezető előírásokat tartalmaztak. Világosan tisztázták azt, hogy a központi és helyi költségvetés, a gazdasági szervezetek és a szülői közösségek, milyen finanszírozási felelősséggel rendelkeznek az oktatásban. Ugyanakkor az intézmények megkapták az ingatlanok feletti tulajdonosi jogkört, illetve az államosítás során elkobzott ingatlanjaikat (jogilag), amelyekkel szabadon rendelkezhetnek. Az OT kimondja –, ami csak az utóbbi években valósult meg –, hogy a GDP 4%-ka az oktatást illeti, ez arányában, de főképp összességében messze alatta marad a fejlett országok átlagának. Az OT kimondja, hogy a helyi közösségek hozzájárulhatnak kiegészítő támogatásokkal az intézmény fenntartásához, s ezzel megengedi, hogy az – amúgy feladatellátáson alapuló – központi finanszírozást különféle díjak beszedésével egészítsék ki. Természetesen, mindez alig eredményezett változást a rendszerben: az ingatlanok visszaszolgáltatása lassan zajlott; a helyi közösség és a gazdasági szervezetek részvétele a finanszírozásban elhanyagolható maradt; a pénzügyi autonómia korlátok közé volt zárva a helyi költségvetési központok miatt, vagyis hiába kapott az intézmény vezetés felhatalmazást a törvénykezés részéről stb. Mindez és az ezután jelentkező hiányosságok az OT folyamatos módosítására kerítettek sort.

(3) 1999–2001: A közoktatási finanszírozás jelenlegi rendszerének kialakulásában igazán újat az 36/1999-es Költségvetési Törvény és az 138/1999 sürgősségi rendelet hozott. Az 36/1999 törvény kimondja, hogy a közoktatási intézmények költségeit helyi költségvetésből biztosítják, amely alól kivételt képez a személyzet bére, a tankönyvek és a speciális oktatás költsége. A 138/1999 sürgősségi rendelet előírásokkal támasztotta alá

a költségvetési törvény rendelkezéseit a különböző költségvetési kategóriák pénzügyi forrásának biztosítására, illetve tisztázta az alap- és kiegészítő finanszírozás allokációs kritériumait. Ugyancsak ez a sürgősségi rendelet hozta létre az Oktatási Minisztérium konzultatív testületét a Közoktatás Finanszírozásának Nemzeti Tanácsát, amelynek feladata a finanszírozás standardjainak kidolgozása. Az évek során egyre több puffer szervezet jött létre.

Ugyanakkor fontos újdonsága az időszaknak a fejkvótás finanszírozással való kísérletezés megjelenése, de ekkor még egy inkoherens, kidolgozatlan, a korlátozott utalvány jellemzőit magán hordozó sémára kell gondolni, ahol már megjelenik a területi hátrányok korrekciójának szándéka. A fejkvótás, keresleti finanszírozás 9606/2000 módszertani normái az Oktatási Minisztérium, a Pénzügyminisztérium és a Közigazgatási és Önkormányzati Minisztérium együttműködésével lett kidolgozva. 2000–2004 között csak részben sikerült bevezetni az új finanszírozási technikát, hiszen az intézményi rendszer akkori sajátosságai, az intézményvezetés hiányosságai és a hiányzó törvénykezési keret miatt időigényes volt az általánossá tétele. A finanszírozási decentralizáció előrehaladását hozta a 32/2001-es sürgősségi kormányrendelet, ami az oktatási költségvetést teljesen a helyi önkormányzatok kezébe adta. A rendelet feltételezte az új finanszírozási technikák gyakorlatba ültetését is.

(4) 2004: A decentralizáció jogi kereteinek kialakításában egy nagyobb lendületet az 549/2004 és 354/2004 törvények hoztak, ami az OT-ben, a Pedagógusok Jogállásáról szóló törvényben és a közoktatás finanszírozásának módszertani normáiban jelentett ismételt módosításokat. Az új finanszírozási rendszer működéséhez és a költséghatékonyság növeléséhez 2004-től előbb csak néhány megyében, majd országos szinten (2006-ig) bevezették az iskolahálózatok rendszerét, ami egy kistérség iskoláinak társulásait jelenti. A társulások lehetővé teszik, hogy 2007-től a 354/2004-es törvényt kiterjesszék az egész országra és a 2007-es költségvetési évben már országszerte az új fejkvótás technika alapján finanszírozzák az intézményeket. A 2192/2004-es kormányrendelet (a 195/2006 törvénnyel hatályon kívül helyezik, de a tartalom változatlan marad) pedig a közoktatási intézmények igazgatóinak kinevezési rendszerét és bérezését újította meg, ahol az iskolatanács, Oktatási Minisztérium és tanfelügyelőség közösen nevezik ki az igazgatókat. A 2004-ben hozott decentralizációt érintő döntéseket nyolc kísérleti megyében kezdték el tesztelni, ekkor kerültek felszínre a koncepció hiányosságai, egy koherens stratégia hiánya és az Oktatási Törvény teljes megújításának elmaradása a decentralizáció alapelve alatt. A szakértők úgy látták – bár akkor még értékelést nem készítettek a kísérleti megyékről –, hogy a decentralizáció nem érint minden területet: a tartalom feletti helyi rendelkezést és a humán erőforrás helyi szintű rendezésének lehetőségét. A hiányosságok észlelése vezetett oda, hogy 2005-ben (amit 2007-ben a kísérleti megyékről készített jelentés alapján aktualizáltak) kidolgozásra került a romániai oktatás decentralizációjának stratégiája, amely a 215/2006 a Közigazgatás Decentralizációjának Törvényével összhangban készült el.

A fentiekén kívül fontos említést tenni arról, hogy 1998–2000 között már megvalósult egy decentralizációs kísérleti fázis, amikor egyes elméleti líceumok vezetése alakíthatta ki saját humán erőforrás politikáját. Ez a folyamat azonban sem egy koherens mód-

szertannal, sem értékelési mechanizmusokkal nem rendelkezett, ami önkényes vezetői döntésekhez vezetett a pedagógiai személyzet szelekciójában.

A finanszírozási felelősség decentralizációja a 2004 után következő szakaszában felgyorsult: (1) 2006 végéig országos szinten létrehozták a kistérségi iskolahálózatokat, az iskolatanácsokat és bevezették az új igazgatóválasztási gyakorlatot (2) új közoktatási törvényt bocsátanak a decentralizáció alapelvei alatt és (3) általánossá teszik 2007-től az új fejkvótás, kvázipiaci finanszírozási rendszert. A változások két legfontosabb alapdokumentuma a 2005-ben elfogadott decentralizációs stratégia (*Ministerul Educației, Cercetării și Tineretului*, 2007) és az ezt szentesíteni kívánó törvénytervezet.

Ugyanakkor „az a tény, hogy a parlament új oktatási törvényt hoz és a kormányzat új oktatási rendeleteket bocsát ki, még nem jelenti automatikusan egy új oktatási rendszer megjelenését. A reformok megvalósítása [...] igen hosszú ideig tart” (*Husén*, 1994. 149. o.).

### **A közoktatás piacosítása és privatizációja**

Egyes szerzők szerint a privatizáció a decentralizáció egyik formája (*Winkler*, 1991), ugyanakkor a fejkvótás finanszírozást más szerzők (*Carnoy*, 1999) részleges privatizációként, mások (kvázi)piacosításként (*Semjén*, 1993, 1997) értékelik. Az UNESCO (1993) szerint a decentralizáció kiterjesztése az oktatási szolgáltatások privatizációját fogja eredményezni. Fontos különbséget tennünk a piacosítás és privatizáció fogalmai között. Az oktatás piacosítása esetén a közszolgálati rendszeren belül piaci, versenyszférára jellemző logikát és gyakorlatokat vezetünk be, míg a privatizáció tulajdonképpen az oktatás magánkézbe (például szülők, non-profit szervezetek) adását jelenti. Ugyanakkor a privatizáció fogalma is ennél bonyolultabb és árnyaltabb, mivel jelentheti:

- magánfinanszírozású és irányítású iskolát;
- privát menedzsmentet közfinanszírozással;
- részleges vagy teljes magánfinanszírozású nyilvános iskolákat;
- privát „kiszerezéseket”;
- távoktatást stb. (*Caillods*, 2002. 10. o.).

*Semjén* (1993. 174–177. o.) áttekintése szerint a privatizáció a finanszírozás, kontroll és irányítás „magán”-pólus felé való eltolódását jelenti. Hasonló értelmezést alkalmaz a privatizáció formáira *Belfield* és *Levin* (2002. 22. o.), akik szerint a legtöbb privatizációs politika az alábbi három formába illeszkedik: (1) a privát szolgáltatók számának növelése; (2) a felhasználókhöz jutott források növelése; (3) a szülők iskolák feletti kontrolljának és az iskolaválasztás szabadságának növelése.

A romániai finanszírozási reformok jelenlegi jellemzőinek leírására egyaránt jogosnak tartjuk a piacosítás és a privatizáció fogalmainak használatát. Egyértelműen rajzolódik ki a versenyszférára jellemző logika és a „magán”-pólus növekedése is a közoktatásban. A közoktatás decentralizációjának, piacosításának és privatizációjának dinamikáját a szabad iskolaválasztás és a fejkvótás, utalványszerű finanszírozás ad. Ezek nélkül nem működne, vagy hiábavaló lenne a rendszer reformja. Ezt így együttesen a „minőség és hatékonyság” zálogként szokás kezelni.



Az oktatásfinanszírozás decentralizációjának és privatizációjának eddig megtett fő lépései Romániában a fentiek alapján a következők voltak:

- 1) Az oktatási piac liberalizálása – privát szolgáltatók „beengedése” az oktatási piacra (1990);
- 2) Az oktatási piacra való belépés – kilépés szabályozása (1995 OT és módosításai);
- 3) Szabad iskolaválasztás – szabad beiskolázás (2000);
- 4) A decentralizáció és fejkvótás, keresleti finanszírozás bevezetése (2008).

A decentralizációs stratégia számos módosításon esett keresztül az évek során, legújabb formája a Közoktatási Törvény módosításának társadalmi vitája előtt, 2007 tavaszán került nyilvánosságra (*Ministerul Educației, Cercetării și Tineretului*, 2007). A stratégiából szinte teljes mértékben hiányzik a probléma leírása, amelynek kezelésére született a reformterv. A változások szükségességét elsősorban abban jelöli meg, hogy a romániai közoktatás irányításának és finanszírozásának szükséges közelednie az európai uniós normákhoz. A rendszerben felmerülő kihívások időnként megjelennek a dokumentum szövegében, de nincs tisztázva az ok-okozati kötődésük az ajánlott megoldásokhoz; általában véve a döntéseket a romániai valóságból táplálkozó rendszerszintű elemzések és kutatások hiányában hozzák meg, egyszerűen követve a Világbank ajánlásait. A dokumentum nem tisztázza azt sem, hogy várhatóan milyen új problémákat idéz elő a decentralizáció a rendszerben (pl. iskolák közötti egyenlőtlenségek vagy települési önkormányzatok fizetőképessége), így ennek megoldási eszközei sem merülnek fel. A dokumentumot végig meghatározó alapelvek: a minőség, eredményesség, méltányosság és hatékonyság, amelyek közül egyértelműen kiemelkedik a hatékonyság, erről az alapelvről tűnik úgy, hogy átváltható a többire. Ugyanakkor a finanszírozásban ez az alapelv, mint költséghatékonyság van értelmezve és gyakorlatba ültetve. A decentralizáció konkrét céljait a szerzők összekötik a folyamat végén megjelenő mérhető eredményekkel, azonban a célokból nem feltétlenül a várt eredmények következnek, illetve fordítva az eredmények nem a célok megvalósulását jelentik. A következő célok jelennek meg (*Ministerul Educației, Cercetării și Tineretului*, 2007):

- 1) Az oktatási intézmények működésének hatékonyabbá tétele és a teljesítményük növelése (központi, helyi és intézményi szinten). Mérhető eredmény: egy adekvát törvénykezési keret, hatékony oktatáspolitikai kidolgozása és decentralizációs módszertan, az intézmények saját költségvetésének kialakítása.
- 2) Az oktatási rendszer demokratizálása. Mérhető eredmény: az iskolatanácsok megjelenése, mint a helyi közösség involválódása a döntéshozatalba; az intézményi önértékelés megjelenése, mint a minőség biztosítója.
- 3) Átláthatóság. Mérhető eredmény: a döntéshozás folyamatának követhetősége az összes oktatási szinten; a finanszírozás folyamatainak követhetősége.
- 4) Az oktatási hozzáférés és egyenlőség biztosítása a fejkvótás finanszírozás bevezetésével. Mérhető eredmény: a finanszírozási formula és a pilótamegnyitások tapasztalatairól készült jelentések publikálása.
- 5) Az oktatási szolgáltatások relevanciájának növelése a fogyasztók számára. Mérhető eredmény: az oktatási eredmények javulása és a magasabb szintű társadalmi-szakmai integráció; az oktatáshoz való hozzáférés és részvétel mérése.

- 6) Az innováció ösztönzése, a szakmai és a közfelelősség növelése. Mérhető eredmények: az iskolák kapacitása arra, hogy új döntéshozási kompetenciákat kapjanak az intézmény pedagógiai fejlesztésére.

Az elvek, célok és értékek atlanti és kontinentális értelmezése nem témája a dolgozatnak, de megjegyzendő, hogy az egyszerű transzferük helyett rögzíteni kellene, ki mit ért ezeken, mivel értelmezési és kontextuális különbségek is vannak.

A közoktatás decentralizációja lényegében annak összes területét érinti: tanterv, humán erőforrás, irányítás és finanszírozás. A közoktatás finanszírozásának két új eleme van: keresleti, fejkvótás finanszírozás és az intézményi szint szerepének megnövekedése. Az állami költségvetés mellett a megyei, helyi és intézményi részvétel már korábban is jelen volt a rendszerben, ahol a központi forrásokat a megyei és helyi (önkormányzati) szint osztotta el az intézmények között. Az újdonság a jelenlegi stratégiában és a módosított OT bevezetésével az lesz, hogy a központi támogatás közvetlenül az intézményekhez kerül (ez a fejlemény is felfogható az atlanti rendszer térnyerésének világos következményeként). Az intézmények alapfinanszírozását a tanulói létszám adja majd, ahol az egy tanulóra jutó költségeket a tárgyi és személyi kiadások, illetve az adott oktatási szint szerint számítják ki. Mindehhez hozzáadják a kiegészítő és kompenzáló támogatást, ahol az előbbi az oktatási feladatokon kívüli tevékenységek (pl. utaztatás, szociális feladatok) finanszírozását, míg az utóbbi a hátrányos helyzetű, kisebbségi, sérült gyerekek oktatását, illetve az alternatív pedagógiai programokkal járó többletkiadások támogatását vállalja.

A fenti gyakorlat legfontosabb következménye a közoktatás iskolahálózatokba való szervezése a 354/2004 törvény alapján, ahol a 200 fő alatti iskolák elvesztik jogi személy és gazdálkodó szervezet státuszukat, s őket valamely kistérségi önkormányzat és önálló jogi személyiségű intézmény irányítási és finanszírozási hatáskörébe utalják. A koncepció alapelképzelése az, hogy a 200 fő feletti iskolahálózatok magasabb költséghatékonysággal, kevesebb bürokráciával és nagyobb átláthatósággal működtethetők. Mindez Romániában is a kisiskolák bezárásával és integrációjával járt.

Más országok hasonló reformokkal kapcsolatos tapasztalatai nagyon ellentmondóak, nincs egyértelmű sikerrel kecsegtető bizonyíték amellett, hogy az ilyen típusú oktatáspolitikai pozitív eredményeket fog hozni Romániában. Legalábbis mindez meggondoltságra kellene ösztönözze a döntéshozókat és döntéselőkészítőket. A kísérleti megyékben folyó munka sem támasztja alá a siker bizonyosságát. Azt is fontos megjegyezni, hogy egyes demokratikus országok decentralizációval, mások centralizációval próbálnak válaszolni az oktatási rendszerüket ért kihívásokra; és hogy a megoldott problémák másokat – akár súlyosabbakat – generálhatnak. Például feladatra szóló normatíva eltörlése és a tanulói létszámalapú finanszírozás bevezetése az oktatásügy piacosítását jelenti, ami erős versenyt fog létrehozni a tanulókért folytatott harcban. Itt csak kvázipiacról van szó, ezért a hátrányos helyzetű kistéleplési iskolák alulmaradhatnak a versenyben és nem biztos, hogy bekövetkezik esetükben a valódi minőségjavulás. Ugyanakkor *Semjén* (1987) a skandináv-moddal kapcsolatban jegyzi meg, hogy ott bár megmaradt az állami monopólium, de demokratikus kontrollal működött, mivel mind országos és helyi szinten az érintett csoportok beleszólhattak az állami költségvetés és redisztribúciós arányok alakításába.

Számos országban felmerülő kérdés a választás szabadsága kapcsán, hogy „Az állammonopóliumon belül meddig engedhető meg, hogy a szülőnek választási joga legyen anélkül, hogy a társadalmi igazságosság és esélyegyenlőség értékeit veszélyeztetnénk?” (Husén, 1994. 165. o.).

A legfontosabb érv a decentralizáció mellett az, hogy a helyi szereplők nagyobb döntéshozási autonómiával rendelkeznek, ami javíthatja az oktatás minőségét, és jobban megfelel az iskolahasználók igényeinek. A szülői kontroll növekedtével az iskolák és pedagógusaik rá vannak kényszerítve, hogy javítsák munkájuk minőségét, amivel áttételesen javítani lehet az oktatás termelékenységét és az ország humánerőforrásának versenyképességét. Hasonló pozitív változásokat várnak a menedzsment és finanszírozás decentralizációjától: több forrást, versenyt, innovációt és hatékony felhasználást. Mindehhez hozzáadódik az az állandóan jelenlévő tény, hogy az állam nem tudja, vagy nem akarja finanszírozni az iskolákat (forráshiány-érvelés). A folyamat illusztrálására a magániskolákat szokták használni, melyek nagyobb rugalmassággal használják fel forrásaikat az oktatási szolgáltatásban, mint a nyilvános iskolák (Carnoy, 1999).

Bizonyos szerzők szerint, ha a nyilvános iskolák megkapják ugyanazokat az autonómiákat, mint amelyek a magániskolákban decentralizáció nélkül is jelen vannak, akkor az az állami fenntartású rendszeren belül is versenyt indít el. Ez a verseny az oktatás piacosításával kezdődik el, vagyis a fejkvóta alapú finanszírozással, hiszen egy adott iskola megmaradásához minél több gyereknek kell oda járnia. Kevés bizonyíték van azonban arra, hogy a decentralizációval és piacosítással javulna a minőség, alátámasztásként egyes szerzők (Malen és mtsai, 1989; Hannaway és Carnoy, 1993) az egyesült államokbeli példát hozzák fel: az oktatási döntéshozás intézményekbe való kihelyezése nem járt szignifikáns tanulói teljesítményjavulással.

A legtöbb decentralizációs reform retorikájára az jellemző, hogy a minőség és a hatékonyság<sup>9</sup> céljaira hivatkozik, pedig csak arról lehet szó, hogy a kormányzatok csökkenteni szeretnék a finanszírozási és irányítási felelősségüket. Amikor Kolumbiában finanszírozásalapú decentralizációs reformot kívántak bevezetni (Carnoy és Castro, 1997), akkor a települések elutasították a reformot és újrafogalmazták a törvényt. Felismerték, hogy a finanszírozási teher átruházásáról van szó olyan helyhatóságokra, amelyek ezzel nem tudnak megbirkózni. Hasonlóképpen történt Argentínában és Chilében, ahol a finanszírozás és irányítás decentralizációja úgy valósult meg, hogy a kormányzat alacsony finanszírozási és technikai támogatást nyújtott hozzá, mindez ahhoz vezetett, hogy jelentős egyenlőtlenségek következtek be a szegény és gazdag települések között a teljesítményben. Az ilyen tapasztalaton átesett Chile jelenleg azon dolgozik, hogy a központi kormányzást megpróbálja kiterjeszteni és recentralizálja az oktatási rendszert. Brazília pedig egy vegyes rendszerrel próbálkozik. Argentínában pedig az alacsony jövedelmű iskolák kormányzati hozzájárulását próbálják növelni, ezzel akarva kiküszöbölni az iskolák közötti egyenlőtlenségek elszabadulását. Azt a következtetést vonhatjuk le ebből a tapasztalatból, hogy ha egy nemzeti kormány decentralizál egy oktatási rendszert, akkor világos technikai elképzelése kell, hogy legyen és a finanszírozás terhe alól nem vonulhat ki. Carnoy (1999) szerint a latin-amerikai tapasztalat azt sugallja, hogy a

<sup>9</sup> Ezek nagyon nehezen mérhető közgazdasági kategóriák, ami körül sok vita alakult ki az oktatásügyben is.

decentralizáció és az iskolai önállóság alá is áthatja az oktatási rendszer javulását, s ez csak akkor nem igaz, ha bizonyos területeken az állam továbbra is jelentős szerepet vállal (pl. növeli az oktatási kiadásait).

*Caillods* (1999) szerint a fejlődő országokban a decentralizáció elsődleges motorja a forráshiány, hiszen a decentralizációval új forrásokat (pl. speciális adók kivetése, közösségi hozzájárulás növelése) lehet bevonni a finanszírozásba. Azonban, ha az állam nem nyújt megfelelő kiegészítő támogatásokat a szegény települések részére és technikai segítséget, akkor a decentralizáció komoly egyenlőtlenségi problémákhoz vezethet. *McGinn* és *Welsh* (1999) szerint különböző országokban különböző eredményeket hoz létre a decentralizációs reform. Az érdekképviselők és nemzetközi szervezetek ugyanazt a gyakorlatot ültetik be minden országban, de a siker mértéke nagyon változó lehet. A szerzők szerint nem létezik olyan, hogy „Egy méret mindekire jó!”, sokkal inkább egy feltételrendszer (például széleskörű politikai támogatás, a szereplők képessége a végrehajtásra: megfelelő döntéshozatalra, menedzsmentre, közösségi résztvevők hozzáértése, pénzügyi logika ismerete stb.) szükséges ahhoz, hogy egy decentralizációs reform elérje céljait. Ha ezek a feltételek nincsenek jelen a reform kudarccal zárulhat. Legfontosabb következtetésünk az, hogy a decentralizáció lehet, de nem feltétlenül a minőség és hatékonyság záloga.

A finanszírozási reform technikai pillére a fejkvótás finanszírozás. Egyes szerzők (*Kozma*, 1992; *Semjén*, 1997; *Carnoy*, 1999) szerint ez egyfajta privatizáció. A családok kvázipénzt kapnak, amelyet a szabad iskolaválasztás gyakorlatával ott költenek el, ahol akarnak. Ezt az iskoláztatási összeget nem a családok, hanem az intézmények kapják, de filozófiájában akkor is magában hordozza a friedmani-utalvány logikáját. A Világbank (1995) elemzői szerint így válnak érdekelté az intézmények a minőség javításában és a költséghatékony megoldások keresésében (*România propuneri de politică educațională – Sinteză din Raportul Băncii Mondiale*, 2002). Az új finanszírozási rendszer a választék további mennyiségi és minőségi bővüléséhez vezethet, különösen akkor, ha piacképes lesz belülről megreformálni a rendszert. Azaz, ha érdekeit képes lesz érvényesíteni és a fejkvóta értékét a jelenleginél magasabbra emelni, valamint további kedvezményeket szerezni a magániskolák számára. Pillanatnyilag a fejkvóta értéke nem olyan magas, hogy a non-profit szervezeteken kívül is valószínűsítene új belépőket a magániskoláztatás rendszerébe, bár tény, hogy a megállapítása óta háromszor emelték értékét.

A szabad iskolaválasztás és a fejkvótás finanszírozás megjelenése a rendszerben valószínűleg a non-profit szervezetek által működtetett magániskolák számának növekedéséhez fog vezetni. A romániai társadalom kulturális-nyelvi, etnikai és vallási sokszínűsége ezt támasztaná alá. A finanszírozási technika bevezetését a kormányzatok nem ezen imperatívuszok alapján vállalták, legalábbis ez a retorika nem jelenik meg az oktatáspolitikai nyilvánosságban. Hasonló a helyzet a szociális-egyenlőségi imperatívusz területén is, címkezetlen, keresleti-oldali pozitívumokról van szó.

Ugyanakkor a szabad iskolaválasztás és a keresleti-finanszírozás a romániai oktatás-kutatás átalakulásához is hozzájárulhat. Nem egyértelmű, hogy hogyan, mivel két irányba is eltolódhat a fejlődés. Egyrészt, folyamatosan jelen van a kormányzatokra gyakorolt nemzetközi nyomás az oktatási statisztikák bővítésére. Másrészt, a szabad iskolaválasztás fölöslegessé teszi a központi szintű, komplex visszajelzéseket a rendszer minőségi

jellemzőiről. A központi szintű információgyűjtés, ahogy Magyarországon történt, költséges feladat, háttérintézményeket és szakértői testületeket feltételez. Olcsóbb megoldás, ha az állam átutalja ennek ellátását helyi szintre, egészen a szülőkhöz. Vagyis a szabad és tudatos iskolaválasztás elve alapján gyűjtsenek a szülők információt a helyi iskolákról, s döntsenek amellett, amelyek igényeiket kielégíti. Mindennek alapján lehetséges, hogy az oktatáskutatás is decentralizált és szétterjedt lesz, közel az iskolaválasztó közösséghez.

A piacosság imperatívusza és a kivonuló állam jellemzi a felsőoktatás átalakuló finanszírozását is. Nehéz megítélni, de úgy tűnik, hogy az IMF és Világbank távlati koncepcióját elfogadó Gazdasági és Pénzügyminisztérium a felsőoktatás állami finanszírozásának markáns csökkentésére törekszik. A nemrég napvilágot látott finanszírozási koncepció (*Ministerul Educației, Cercetării și Tineretului, 2007*) máris átalakította annak struktúráját és elosztási kritériumait. Továbbra is normatív támogatási modellről van szó, de az új módszer hozott változást is: ez a teljesítményalapú finanszírozás erőteljesebb hangsúlyozása. A kritériumrendszer várhatóan erős versenyt fog elindítani a költségvetési intézmények között és részben ellehetlenítheti azokat az intézményeket, amelyek nem vagy csak kevéssé felelnek meg standarjaiknak. A feltételrendszer egy összetett indikátorcsomag alapján áll össze. A „minőség”-indikátorai között a következők szerepelnek: a személyzet minősége, tudományos kutatások, nemzetközileg jegyzett publikációk stb., amelyek alapján kiszámolják arányosan a támogatás mértékét. Ezt az előzetes finansiális szelekciót tovább erősítheti a Pénzügyminisztérium 2007 tavaszán a romániai rektori tanács előtt bemutatott és tervbe foglalt elképzelései, amely szerint a jövőben csak 15 állami intézmény finanszírozását vállalná. Kérdés marad, hogy mi történik a közben akkreditációt és állami támogatásra jogosultságot szerzett magánintézményekkel.

A közoktatásban foglalkoztatottak bérezésének koncepcióit és az önkormányzatok munkáját is hasonló teljesítményalapú megfontolások vezetik, mindezzel a szakértők szerint el lehetne érni a magasabb innováció és minőség céljait (*Ministerul Educației, Cercetării și Tineretului, 2007; România propuneri de politică educațională – Sinteză din Raportul Băncii Mondiale, 2002*). Ezzel kapcsolatban nagy volt a felháborodás a pedagógus szakszervezetek egy részében és az oktatásügyi nyilvánosságban, de mivel csak a decentralizációs reform kísérleti fázisának befejeztével kerül gyakorlatba, ezért egyelőre elültek a feszültségek.

A verseny és a teljesítmény stimulálásának reformjaival kapcsolatban sem áll rendelkezésre egyértelmű bizonyíték, miszerint ezek – a költségvetési célok kivételével – valóban beváltak a hozzájuk fűzött reményeket. Az utalványszerű tanulói finanszírozás bevezetése utáni chilei adatok nem támasztják alá azt, hogy a privát és állami fenntartású intézmények közötti verseny stimulálása az iskolák teljesítményének javulásával párosulna, a panel-elemzés szerint kis mértékű pozitív hatást lehetett találni, amelyet sokkalta inkább a „tejföl lefőlésének”-jelensége generált, mintsem a verseny. Vagyis egyes iskolák a szabad verseny és iskolaválasztás következtében elszívták a többiekétől a jól teljesítő tanulókat, s ez hozta létre az előnyt (*Rounds Parry, 1996; McEwan és Carnoy, 1999*). Ha Romániában a költségvetési szektoron belül indítanak versenyt a piacosság szándékával, hasonló eredményekre juthatnak, főleg a városokon és a városok körül. A

privát iskolák költséghatékonysága sem egyértelműen az „ügyesebb” és kevésbé bürokratikus felhasználásból adódik, hanem a pedagógusok alacsony béréből, az óraadók alkalmazásából és kedvezmények „megspórolásából” (hasonló jelenséget lehet megfigyelni a romániai magánfelsőoktatási intézményekben, ahol a költséghatékonyság szintén az oktatói személyzet és bérezés rendszerein keresztül történik).

3. táblázat. Oktatáspolitikai paradigmaváltások Európában a témabibliográfia alapján

	RÉGI	ÚJ
<i>Társadalom</i>	Igazságosabb társadalom	Hatékonyabb társadalom
<i>Értékek és elvek</i>	Egyenlőség (emberek egyenlősége) – baloldali pedagógiai értékek, közösségi érdekek	Esélyegyenlőség (esélyek egyenlősége) – pragmatikus szemlélet, egyéni érdekek
<i>Célok</i>	Személyiségformálás	Hatékonyság, eredményesség, elszámoltathatóság, kontroll
<i>Uralkodó elméletek</i>	Modernizációs elmélet, függőségi elmélet	Neoklasszikus gazdasági elmélet, humán erőforrás elmélet, és újabban neoinstitucionalizmus, illetve harmadik út
<i>Paradigma</i>	Keynesi, jóléti	Neoliberális
<i>Kulcsszereplők</i>	Új, független nemzetállamok, ENSZ és szervezetei	IMF és Világbank, illetve más IFI-k, OECD-DAC
<i>Prioritások</i>	Állami oktatás minden szektorban, alapfokú oktatás (UNESCO), szakképzés (Világbank)	Elemi oktatás és költség-haszon elemzések, szakképzés támogatásának csökkentése, elköteleződés az UPE és az MDG céljai mellett, non-formális és tercier szektor, nemzetközi tesztek
<i>Finanszírozási szemlélet</i>	Keresletorientált, expanszió	Költség-haszon elemzések, költségorientált, fiskális szemlélet
<i>Fontosabb érdekcsoportok</i>	Pedagógiai, szakmai érdekcsoportok dominanciája	Gazdasági szervezetek, szülők dominanciája
<i>Állami szerepvállalás</i>	Erős állami irányítás, kontinentális modell	Kvázi-piaci, átalakuló kontinentális modell
<i>Irányítás</i>	Centralizált	Decentralizált, egyes helyeken dekoncentrált
<i>Szerkezet</i>	Kontinentális, szelektív	Változó, de kontinentális szelektív
<i>Közszolgálat és közszolgáltatás</i>	Bürokratikus, közszféra, közszolgálat	Piaci koordináció, versenyszféra alapján kialakított közszolgáltatás
<i>Oktatásgazdaságtan értelmezése</i>	Oktatásügyi tervezés	Oktatásfinanszírozási gyakorlatok és technikák kidolgozása
<i>Tervezés</i>	„Társadalmi mérnöki” tevékenységek, egyenlősítő	„Pénzügyi mérnöki” tevékenységek, hatékonysági

Az iskolaközpontok létrehozásának és a kisiskolák megszüntetésének romániai gyakorlatát az iskoláztatás költségeinek a csökkentése hajtja. Vagyis a Világbank közgazdászai szerint, ha 20–45 közé növeljük az osztálylétszámot és 200 körülire az iskolai tanulólétszámot, akkor megtakarításokat érhetünk el. Ugyancsak szerintük az egy tanárra jutó ilyen magas tanulói létszám nem befolyásolja a teljesítményt. A közpénzek megspórolásán túl további megtakarításokat jelent az, hogy a kevesebb pedagógus kevesebb bérköltséget jelent az önkormányzatok számára, amiről tudjuk, hogy vitás kérdés, hiszen Romániában kb. 75–80% között mozog az oktatási kiadásokból a bérköltségek aránya. Ha ez a költség csökken, akkor nagyobb finanszírozási mozgástere marad az intézményeknek, és a megtakarításokat átirányíthatják más tevékenységek támogatására. *Radó* (2006) a következőket jegyzi meg a magyarországi reformokkal kapcsolatban: a megszüntetés mellett kardoskodók felülbecsülik a megtakarításokat, de elfelejtik a megszünéssel járó kiadásokat (például utaztatás). Számításai szerint 150 fős iskolákban a költségek 2%-kát, míg 200 fős iskolákban 5%-kát lehet megtakarítani, s végül arra a következtetésre jut, hogy az iskolaméret növelésével makroszinten elhanyagolható megtakarításokat lehet elérni.

A tanulmány során megjelenő, s csak jelzésszerűen szereplő oktatáspolitikai paradigmaváltások legfontosabb jellemzőit a 3. táblázat összegzésében közöljük, amely által világossá válnak az európai és atlanti oktatáspolitikai sajátos kompromisszumai, illetve a kontinentális gyakorlatok egyértelmű elmozdulása az atlanti elképzelések felé.

## Összegzés

A globalizáció és az azt támogató ideológia az oktatásügybe a gazdaságon keresztül szivárog be, különösen fontos „csatornája” volt ennek korábban a szakképzés, majd a felsőoktatás, és végül a közoktatás alsóbb szintjeinek finanszírozása és irányítása területén is felfedezhető a hatás. Az oktatásügy bizonyos területeit az atlanti ihletettséggű egységesülés felé irányítja, míg másokat – egyenlőre – érintetlenül hagy (pl. a közoktatás szerkezete). Az egységesülés forrása a világ minden pontján jelentkező kihívások (pl. az expanzió finanszírozása), amelyekre a nemzetközi szervezetek egységes válaszokat fogalmaznak meg.

A romániai oktatásügy rendszerváltást követő reformjainak meghatározó nemzetközi szervezete a Világbank, amely egész szektorokat érintő programokat dolgozott ki és finanszírozott az ország számára. Ennek következményeképp a romániai oktatási rendszer egyaránt magánhordoz atlanti és kontinentális jellemzőket. A washingtoni szervezetek finanszírozási reformjaik keretében az állam szerepvállalásának átalakítását, a felelősség kihelyezését helyi és intézményi szintre, a többszintű finanszírozást, a közoktatás piacosítását, a keresleti-piaci rendszerszabályozást és bizonyos szektorokban annak privatizációját javasolják és finanszírozzák programjaikban.

Az állami oktatásügyi szerepvállalás történeti események és a közgazdasági paradigmaváltás következtében legitimációs válságba került. A válságból való kilábalás, valamint a rendszerszabályozás eszköze a piac és a decentralizáció kiépítése az oktatásban. A megoldások fő elmozdítói és a nemzeti oktatáspolitikák számára „kölsönzői” a nemzetközi szervezetek: a Világbank és néhány regionális bank. Az UNESCO és oktatáspolitikája „háttérben”.

A romániai oktatási törvénykezés változásaiból világosan kirajzolódnak a washingtoni szervezetek törekvései az új oktatásügyi gyakorlatok alapjának megteremtésére. Az atlanti típusú, neoliberális oktatáspolitikák tükröződik vissza – minimális rekontextualizálás mellett – a romániai oktatási törvénykezés egymásra épülő és folyamatosan kiegészülő elemeiben. Mindez jogi alapját képezi a finanszírozási és irányítási oktatási reformok megvalósításának.

A romániai közoktatás a folyamatos liberalizálás következtében fokozatos piacosításon megy keresztül, egyre nagyobb a „magán”-pólus részaránya a finanszírozásban és az irányításban. A piacosítás imperatívusza párhuzamosan jelentkezik a közoktatás összes területén: a tanterv, bérezés, finanszírozás és irányítás. Más országok tapasztalatai arra figyelmeztetnek, hogy a reformtörekvések nem egyértelműen váltották be a hozzájuk fűzött reményeket, ami a romániai döntéshozókat és döntéselőkészítőket megfontoltságra kellene, hogy indítsa.

---

Jelen tanulmány a Debreceni Egyetem Neveléstudományi Doktori Programjának keretében készült.

## Irodalom

- Altbach, Ph. G. és mtsai (1982, szerk.): *Comparative education*. Macmillan, New York.
- Altbach, Ph. G. és mtsai (1986, szerk.): *New approaches to comparative education*. University of Chicago Press, Chicago.
- Apple, M. W. (2004a): Creating difference: neo-liberalism, neo-conservatism and the politics of educational reform. *Educational Policy*, **18**. 1. sz. 12–44.
- Apple, M. W. (2004b): Schooling, Markets and an Audit Culture. *Educational Policy*, **18**. 4. sz. 614–621.
- Arnové, R. F., Altbach, Ph. G. és Kelly, G. P. (1992, szerk.): *Emergent Issues in Education: Comparative Perspectives*. State University of New York Press, New York.
- Bábosik István és Kárpáti Andrea (2002, szerk.): *Összehasonlító pedagógia*. BIP, Budapest.
- Baker, D. P. és Wiseman, A. W. (2005, szerk.): *Global Trends in Educational Policy*. Elsevier, Oxford.
- Bascia, N. (2005, szerk.): *International Handbook of Education Policy*. Springer, Dordrecht.
- Báthory Zoltán (1994): Bevezető. In: Husén, T.: *Az oktatás világproblémái*. Keraban, Budapest. 7–13.
- Belfield, C. R. és Levin, H. M. (2002): *Education Privatization: Causes, Consequences and Planning Implications*. UNESCO – IIEP, Paris.
- Bray, M. (2003): Comparative Education in the Era of Globalisation: Evolution, Missions and Roles. *Policy Futures in Education*, **1**. 2. sz. 209–224.



## Ki finanszírozza a romániai közoktatást?

- Bray, M. (2005): Comparative Education in the Era of Globalization. In: Zajda, J. I. (szerk.): *International Handbook on Globalization, Education and Policy Research*. Springer Academic Publishers, Dordrecht. 35–48.
- Burbules, N. C. és Torres, C. A. (2000, szerk.): *Globalization and education: Critical perspectives*. Routledge, New York és London.
- Caillods, F. (1999): Preface. In: McGinn, N. és Welsh, T.: *Decentralization of education: why, when, what and how?* UNESCO - International Institute for Educational Planning, Paris. 9–11.
- Caillods, F. (2002): Preface. In: Belfield, C. R. és Levin, H. M.: *Education Privatization: Causes, Consequences and Planning Implications*. UNESCO – IIEP, Paris. 9–11.
- Carnoy, M. és Castro, C. (1997): „Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de educación en América Latina”. In: Castro, C. és Carnoy, M.: *La reforma educativa en América Latina. Seminario sobre reforma educativa en América Latina*. Inter-American Development Bank, Washington D. C. 1–5.
- Carnoy, M. (1999): *Globalization and educational reform: what planners need to know*. UNESCO – International Institute for Educational Planning, Paris.
- Cerych, L. és Sabatier, P. (1994): Reforms and Higher Education: Implementation. In: Husén, T. és Postlethwaite, T. N. (szerk.): *The International Encyclopedia of Education*. Pergamon, Oxford.
- Chubb, J. E. és Moe, T. M. (1990): *Politics, Markets, and America's Schools*. The Brookings Institution, Washington D. C.
- Cowen, R. (2002): Az utolsó befutó: összehasonlító pedagógia, modernitás és talán posztmodernitás. In: Bábosik István és Kárpáti Andrea (szerk.): *Összehasonlító pedagógia*. BIP, Budapest. 25–47.
- Crossley, M. (2002): Comparative and international education: contemporary challenges, reconceptualization and new directions of the field. *Current Issues in Comparative Education*, 4. 2. sz. 81–86.
- Daele, H. van (2001): *Összehasonlító pedagógia*. Pallas Debrecina, Debrecen.
- Daun, H. (2002, szerk.): *Educational Restructuring in the Context of Globalization and National Policy*. Routledge Falmer Press, London és New York.
- Daun, H. (2005): Globalization and governance of national education systems. In: Zajda, J. I. (szerk.): *International Handbook on Globalization, Education and Policy Research*. Springer Academic Publishers, Dordrecht. 93–108.
- Dogaru, I. és Măntăluță, O. (2001): *Sinteze și studii privind finanțarea învățământului preuniversitar de stat*. Ministerul Educației și Cercetării, România, București. (Szintézisek és tanulmányok a közoktatás finanszírozására nézve.)
- Friedman, M. (1955): The role of government in education. In: Solo, R. A. (szerk.): *Economics and the Public Interest*. Rutgers University Press, New Brunswick.
- Halász Gábor (1993): Változások az európai közoktatási rendszerek irányításában. In: Halász Gábor (szerk.): *Az oktatás jövője és az európai kihívás*. Educatio, Budapest.
- Halász Gábor (1996): Changes in the Management and Financing of Educational Systems. *European Journal of Education*, 31. 1. sz. 57–71.
- Halász Gábor (1997): Management of Education: an overview of the international context. In: European Training Foundation (szerk.): *From pilot schools to reform strategy – Foreign Expert Contributions*. Ministry of Education, Youth and Sports Czech Republic – National Training Fund, Prague. 90–113.
- Halász Gábor (2001): Decentralizáció és intézményi autonómia a közoktatásban. In: Báthory Zoltán és Falus Iván (szerk.): *Tanulmányok a neveléstudomány köréből*. Osiris, Budapest. 155–177.
- Hannaway, J. és Carnoy, M. (1993): *Decentralization and school improvement: can we fulfill the promise?* Jossey-Bass, San Francisco.
- Hayek, F. A. von (1991): *Út a szolgáshoz*. KJK, Budapest.
- Husén, T. (1994): *Az oktatás világproblémái*. Keraban, Budapest.

- ILO (1996): *Impact of Structural Adjustment on the Employment and Training of Teachers*. ILO Sectoral Activities Programme, Geneva.
- Kozma Tamás (1992): *Reformvitáink*. Educatio, Budapest.
- Kozma Tamás (2001): *Paradigmáink*. *Iskolakultúra*, 10. sz. 3–14.
- Kozma Tamás és Sike Emese (2002, szerk.): *Pedagógiai informatika*. Pallas Debrecina, Debrecen.
- Kozma Tamás (2006): *Az összehasonlító neveléstudomány alapjai*. Új Mandátum, Budapest.
- Malen, B. és mtsai (1990): What do we know about school-based management? A case study of the literature. In: Clune, W. H. és Witte, J. F. (szerk.): *Choice and Control in American Education*. Falmer, Philadelphia. 289–343.
- McEwan, P. és Carnoy, M. (1999): „*The effectiveness and efficiency of private schools in Chile's voucher system*”. Stanford University School of Education, Stanford California.
- McGinn, N. és Welsh, T. (1999): *Decentralization of education: why, when, what and how?* UNESCO - International Institute for Educational Planning, Paris.
- Ministerul Educației, Cercetării și Tineretului – Consiliul Național pentru Finanțarea Învățământului Superior (2007): *Finanțarea Învățământului Superior în România*. Document informativ, București. <http://www.cnfis.ro/documente/FinantareIS.pdf> (A felsőoktatás finanszírozása Romániában – Informatív dokumentum).
- România propuneri de politică educațională – Sinteză din Raportul Băncii Mondiale* (2002): [www.edu.ro/index.php?module=uploads&func=download&fileId=1342](http://www.edu.ro/index.php?module=uploads&func=download&fileId=1342) (Oktatáspolitikai javaslatok Románia számára – A Világbank jelentésének szintézise.)
- Rounds Parry, T. (1996): Will pursuit of higher education sacrifice equal opportunity of education? An analysis of the education voucher system in Santiago. *Social Science Quarterly*, 77. 821–841.
- Semjén András (1987): *Oktatásfinanszírozás és hiány*. Országos Pedagógiai Intézet, Budapest.
- Semjén András (1993): Oktatásfinanszírozás: az európai út – egy modell változásai. In: Halász Gábor (szerk.): *Az oktatás jövője és az európai kihívás*. Educatio, Budapest.
- Semjén András (1997): Állami szerepvállalás és finanszírozás a közoktatásban: merre tovább? *Új Pedagógiai Szemle*, 2. sz. 17–31.
- Setényi János (1992): Privatizáció. *Educatio*, 1. 2. sz. 178–193.
- Stromquist, N. P. és Monkman, K. (2000, szerk.): *Globalization and Education: Integration and Contestation Across Cultures*. Rowman és Littlefield, Lanham.
- Suárez-Orozco, M. M. és Qin-Hilliard, D. (2004, szerk.): *Globalization Culture and Education in the New Millennium*. University of California Press, California.
- Szabolcs Ottó (2005): Előszó. In: Zsigmond Anna: *Amerika: társadalom és oktatás*. Gondolat, Budapest. 7–8.
- UNESCO (1993): *World Education Report, 1993*. UNESCO, Paris.
- Zajda, J. I. (2005, szerk.): *International Handbook on Globalization, Education and Policy Research*. Springer Academic Publishers, Dordrecht.
- West, E. G. (1997): Education vouchers in principle and practice: a survey. *The World Bank Research Observer*, 12. 1. sz. 83–103.
- Winkler, D. R. (1991): *Decentralization in Education: An Economic Perspective*. Education and Employment Division, Population and Human Resources Department. The World Bank, Washington.
- World Bank (1995): *Strategies for education*. World Bank, Washington D. C.
- World Bank (2007a): *Country Lending Summaries – Romania*. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/0,,countrycode:RO~countryname:Romania~menuPK:64820013~pagePK:64486838~piPK:64486825~subTitle:Lending%20by%20Sector~theSitePK:40941,00.html>

Ki finanszírozza a romániai közoktatást?

## **ABSTRACT**

ÉVA SZOLÁR: WHO SHOULD FINANCE ROMANIAN PUBLIC EDUCATION?

The study is a narrative attempt to analyze the relationship between international trends and Romanian educational financing issues. A review of the trends in educational financing is presented from economic, political, historical and legal perspectives. The main conclusion is that the financial reforms in the Romanian education system are an integral part of the global trends marked by the agenda of neo-liberal educational policy, the changing role of the state, decentralization processes, as well as the marketization and privatization of educational institutions and services. The principal global promoters of neo-liberal educational policy are the international financial institutions, especially the World Bank and the International Monetary Fund. These determined the Romanian educational reform agenda in the post-socialist transformation period. The lack of Romanian research resources, the small number of researchers and institutions in educational science make only simple policy transfers possible, but not thorough and evidence-based reform implementations.

Magyar Pedagógia, **107**. Number 3. 205–231. (2007)

Levelezési cím / Address for correspondence: Szolár Éva, Partiumi Keresztény Egyetem, Társadalomtudományi Tanszék, Romania – Oradea, Str. Primariei nr. 27.