

## Pokorni Zoltán: Pedagógus életpálya, oktatásfinanszírozás

1. Egy olyan helyzetről van szó, egy olyan problémáról, amit a rendszerváltoztatás óta görgetünk magunk előtt. Részben a bátorság hiánya miatt, részben a költségek nagysága miatt, részben a szükséges felhatalmazás hiánya miatt (alkotmány, kétharmados törvény). Utóbbi azt is jelzi, hogy egy olyan rendszerről beszélünk, amit az 1989 utáni demokratikus berendezkedés egyik stabil elemének tekintettünk.

Most a helyzet képlékeny, többféle elképzelés verseng egymással. Ezek egy részéről dönteni fog majd az új Alkotmány, más részük az így kapott felhatalmazást követően a közigazgatási reform keretei között választódik ki. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy nagy valószínűséggel megint egy hosszútávra szóló döntés születik majd.

- Felmerül, az önkormányzati feladatok újragondolása, ezen belül a közoktatási intézmények fenntartásával kapcsolatos kötelezettségek újradefiniálása.
- Van, aki az egész rendszer államosítását tartaná kívánatosnak, mások csak a kisebb települések, kevesebb feltétellel és lehetőséggel rendelkező fenntartói esetében erősíteni az állami felelősségvállalás mértékét.
- Megint mások az állami bérfinanszírozás bevezetését vagy a feladatfinanszírozásra való áttérést tartanák jó megoldásnak.

Egy biztos, a mai fejkvóta alapú finanszírozáson alapuló, de ezzel egyidejűleg két lábon – egy önkormányzati és egy központi lábon - álló rendszer nem képes kezelni az egyenlőtlenségeket. Hadd idézzek néhány adatot:

- **2008-ban a közoktatási kiadások teljes összege 883 milliárd Ft volt, amelyből az állami támogatás 436 milliárd Ft-ot tett ki. Ez 49,4 %-os állami szerepvállalást jelent.**
- Ez az arány ma még ennél is kisebb, hiszen a költségvetési támogatások 2009-ben és 2010-ben nominálisan is csökkentek, miközben az oktatási kiadások emelkedtek. **Ma tehát az állami szerepvállalás mértéke alig haladja meg a 40 %-ot.**
- **Összehasonlításként, 2002-ben ez az arány közelített a 70 %-hoz, s voltak olyan intézmények, például a kollégiumok, a kistéleplési óvodák, iskolák, ahol lényegében 100 %-os volt az állam szerepvállalása.**

Ennél is súlyosabb gond, hogy az önkormányzatok eltérő lehetőségei miatt a költségvetési támogatást nagyon különböző mértékben tudják kiegészíteni, aminek a következménye az, hogy:

- a) ott költjük a legkevesebbet az óvodákra, iskolákra, ahol a legtöbbet kellene,
- b) ott tudjuk a legkevesebbet fizetni a tanároknak, ahová a legmagasabb fizetésekkel kellene odavonzani őket,
- c) ott jut a legkevesebb a csoportbontásra, a differenciált fejlesztésre, ahol a legnagyobb a baj.

Az is elég nyilvánvaló, hogy nem pusztán közigazgatási, hanem gazdaságpolitikai és társadalompolitikai kérdésről van szó. Már ha természetesen valóban azt gondoljuk, hogy a politika célja az emberek problémáinak megoldása, lehetőségeik bővítése, a társadalmi mobilitás elősegítése, ehhez a feltételek és a garanciák biztosítása, stb.

2. **Tyúk vagy a tojás? Sok mindenről folyik most a vita. Melyiket kell előbb rendbe tenni, a pedagógusok helyzetét vagy általában az oktatás teljes finanszírozását? A teljes rendszer átalakítása szükséges – a finanszírozás mellett ideértve a fenntartás, az ellenőrzés, a minőségbiztosítás, munkáltatói jogok, stb. rendszerét is – vagy elegendő csupán részterületekkel foglalkozni?**

- Aki finanszíroz, azé a felelősség és a döntés

Ha abból indulunk ki, hogy a költségek jelentős része bérjellegű, nehéz elképzelni, hogy önállóan kezeljük a pedagógus életpálya problémáját. Miért mondanánk le a fenntartás

kérdésének kezeléséről, a fejlesztés lehetőségeiről, a minőség garantálásának feladatáról, ha a források többségét az állam biztosítja. És itt nem egyszerűen valamiféle gondoskodásról, önzésről vagy abszolutista megközelítésről van szó, hanem a közpénzekkel való gazdálkodás felelősségéről, az oktatásra fordított költségek láthatóvá tételéről a döntéshozók és az adófizetők számára egyaránt.

- Feladatfinanszírozásra épülő életpálya és „szabályozott önállóság”

Ha abból indulunk ki, hogy végső soron kialakítható egy feladatfinanszírozásra épülő, azt továbbgondoló életpályamodell, ahol az iskola feladatait, és az ehhez szükséges iskolaszervezési és személyes feltételeket pontosan definiáljuk, és ennek finanszírozási hátterét biztosítjuk (illetve működik valamiféle józan, az önállóságnak is teret engedő szabályozás), akkor mondhatjuk, ez is egy lehetőség.

- A nyugdíjrendszerhez hasonló nagyságrendű döntés

Ami biztos, nem lehet elrontani. Pontosabban, és ez a baj, el lehet rontani, csak nem volna szabad. Példaként álljon előttünk a nyugdíjrendszer esete, s ne legyenek kétségeink, hosszú távon a közoktatás átalakítása sem kisebb léptékű döntés. Sem a felelősséget tekintve, sem az időtávot tekintve, sem a költségeket tekintve.

Olyan léptékű döntésről van szó, mint a nyugdíjrendszer átalakítása. Évi 5-600 milliárd forint és több évtizedes időtáv, már csak azért is, mert egy gyerek az óvodától a középiskola végéig 15 évet tölt el a közoktatásban és nincs mód arra, hogy kormányzati szándékokhoz igazodva kicsit vagy teljesen átlépjen egy másikba, aztán, ha nem jön be a dolog, visszalépjen.

Vagyis a válasz az, hogy nem lehet külön dönteni, egyben kell kezelni ezeket a kérdéseket, ez jelenti a nagyobb biztonságot.

**3. A PISA mérések eredményei jelzik, hogy nem feltétlenül azok a legsikeresebb országok, amelyek fajlagosan/GDP-hez viszonyítva a legtöbb pénzt költik oktatásukra. Nagyjából tudható, hogy az oktatásra fordított költségek különbségeivel az egyes teljesítménykülönbségek 20 százaléka magyarázható. Van tere tehát a hatékonyság növelésének.**

Egy adatot említsek itt is: elemezve a bér, óraszám, illetve a pedagógus/diák arányt az látható, hogy ha pl. a magyar tanítók annyi órát és annyi gyereket tanítanak, mint az OECD átlag, akkor több mint másfélszeresére lehetne emelni a fizetésüket azonos ráfordítás mellett. De ha figyelembe vesszük az oktatás néhány magyarországi sajátosságát is (pl. a tanórán kívüli foglalkozások magas arányát), akkor is hatalmas tartalék van a rendszerben.

De a tartalékokkal is csak egy határig lehet elmenni. **A tapasztalatok arra is intenek, hogy tartósan kevés pénzből, kizsigerelve a rendszert nem lehet jó színvonalú iskolákat fenntartani**, kiváló pedagógusokat finanszírozni. Különösen igaz ez az olyan országokra, ahol a családok közötti társadalmi-szociális-gazdasági különbségek nagyok, és ezt az ellátórendszerek – s közöttük az oktatás - nem képesek tompítani, sőt, adott esetben még erősítik is, mélyítik is a különbségeket. Márpedig ezekből a kritikai észrevételekből Magyarországra is jó néhány igaz, hogy mást ne említsünk,

- az OECD országok közül alig néhány fordít fajlagosan kisebb összeget oktatására, mint Magyarország, az OECD átlaghoz képest a pedagógusbérekben a legnagyobb a lemaradás: OECD átlagban az adott ország egy főre eső GDP-jének kb. 130% az átlagos tanári fizetés, ez nálunk kb. 70-80%. Az eredménye látható: lepusztult infrastruktúra, miközben a fenntartók felérték vagyonuk jelentős részét és hitelekből működnek,
- többszörös szelekción átesett pedagógusok alacsony fizetésekkel, és reális a kockázata jelentős tanárhiány kialakulásának,

- nagy különbségek az intézmények között (az intézményeken belül is könnyen lehet, hogy a csökkenés oka a szegregálódási folyamat erőssége, s nem az iskolákon belüli kiegyenlítőképesség erősödése)

A nemzetközi kutatási eredmények azt jelzik, hogy a sikeres oktatási rendszerek a pedagógusokat állították a középpontba<sup>1</sup>:

- emelték a pedagógusképzés színvonalát, hangsúlyt helyeztek a toborzására
- növelték a béreket, és teljesítményhez kötötték
- biztosították az oktató-nevelő munkához szükséges segítő szakembereket,
- megerősítették az intézményvezetést,
- állami vagy független minősítési rendszereket vezettek be és működtetnek.

Hatékony módon tették, mert először azt rögzítették milyen célok elérése érdekében, milyen feladatokat kell az iskolának ellátnia, s aztán ezekhez az elváráshoz határozták meg a finanszírozási kereteket és a szükséges szakemberek létszámát és képzettségét. Egy életpályamodell megalkotásakor nekünk is ezt az utat érdemes járnunk.

**Ezek a most ismert életpálya tervezetben nem elég erősek, így nagy a kockázata. Intő példa kell, legyen a Medgyessy-kormány intézkedésének kudarca. A változtatások így nem érik el a kritikus tömeget és kudarcra vannak ítélve.**

#### **4. Képzés, bér, minősítés.**

Ebben az előadásban nincs idő, hogy végigvegyük az életpálya valamennyi pontját, ezért csak **három kritikus pontot emelnék ki, amelyek esetében, ha nem elég karakteres a szabályozás, akkor a változtatások nem érik majd el azt a kritikus tömeget, ami valóban képes elindítani új folyamatokat:**

##### **A pedagógusképzés**

Olyan pedagógusképzési rendszert kell kialakítani, amely **a legjobban felkészült fiatalokat vonzza**. Némi túlzással, reális választási lehetőség legyen, hogy valaki fizika tanárnak vagy atomfizikusnak, biológia tanárnak vagy orvosnak jelentkezzen. Ez azt jelenti, hogy a tanárképzés elitképzés, aminek több feltétele van.

Az egyik **a képzés szerkezetének megválasztása**, amelynek szakmai- (oktathatóság) és presztízsszemponthoz kell ötvöznie. Jól látható, hogy ma olyan szakmákat oktatunk osztatlan formában, amelyek elit- és/vagy magas presztízssű szakmák (pl. mérnök, orvos színész, jogász). Ezek közé kell beilleszteni a tanárképzést is, s ez oktathatósági szempontból is indokolható (kétszakos képzések esetében mindenképp).

---

**A tanárok számítanak címet viselő OECD (2007) kutatásból** látható, hogy a világon mindenütt meghatározó elem a kormányzatok gondolkozásában, a pedagógusok ügye. Néhány példát hadd említsek, melyek érzékeltetik ennek a gondolkozásnak a sokszínűségét: (1) a rutinos, tapasztalt tanárok munkájának elismerése, ösztönzése (óraszámok/kereset pozitív torzítása), (2) próbaidő, gyakornoki idő kikötése a vizsgált országok 4/5-dében, (3) „betanító” képzések (4) teljesítményalapú bérezés a csökkenő pályaelhagyás érdekében, (5) független minősítési eljárás (magasabb jövedelem, elismertség), (6) program a tehetséges hallgatók toborzására- szakmai változatosság, karrieralternatívák, (7) programok olyan tantárgyak tanárainak képzésére, ahol hiány van, (8) területi alapú támogatások a kevésbé vonzó helyeken történő állásvállalás érdekében, (9) szociális tapasztalatszerzési programok – időszakos munkavállalás az oktatáshoz kapcsolódó területeken.

A képzésnek módszertanilag korszerűsödni kell! Ne kerülhessen ki pedagógus felsőoktatási intézményből kiemelkedő IKT kompetenciák, alapvető jogi, tanügyi ismeretek nélkül.

Ez lehetővé tenné a **kapacitásokkal történő értelmes gazdálkodást** is: annyi fiatalot kell felvenni, amennyire szükség van, ezzel egyidejűleg **emelni lehet és kell a belépési követelményeket**. Nevetséges, hogy nem kell emeltszintű matematika, fizika, vagy kémia érettségi, ha valaki matematika, fizika vagy kémia tanár szeretne lenni és 2013-ban kezdi felsőfokú tanulmányait! **Biztos jövőképet** is kell mutatni a jelentkezőknek. **Egyik eleme az életpályamodell, a másik a képzés alatti kiemelt támogatás. Nem elegendő csupán az utolsó évben** (s akkor is alacsony összegű) ösztöndíjat adni, mert szükséges anyagi ösztönzőkkel is vonzóvá, a többitől markánsan megkülönböztethetővé kell tenni a tanárképzést.

Az előzőből következik, hogy **nem szabad olyan elemet beemelni, amelyek egyértelműen riasztóak**. A képzési idő hat évre emelése egyértelműen ilyen.

**Összefoglalva, az a képzési rendszer jó,**

- **ami annyi tanárt képez, amennyire szükség van**
- **amelybe nehéz bejutni (minőség), de amelybe megéri bejutni (érdekeltség)**
- **a képzés elit- és/vagy presztízsjellege biztosítható a képzés szerkezetének megválasztásával** (osztatlan képzés, piacképes végzettség)
- **nincs benne riasztó elem** (túl hosszú képzési idő)

**Túl ezeken pedig olyan továbbképzési rendszerhez illeszkedik,**

- **amely támogatja a minősítés megszerzését**, illetve biztosítja a minősítés során feltárt hibák javításának lehetőségét
- **amely lehetővé teszi egyéni** (de az intézményi célokkal összhangban lévő) **kariert utak építését**
- **amely biztosítja az oktatásirányítási, oktatáspolitikai célok szakmai háttérét** az eldöntött változtatásokhoz
- **biztosítja a tehetséges pályaelhagyók visszatérését**, illetve a nem pedagógus diplomával rendelkező diplomások pedagógussá történő átképzését. (Erre különösen a természettudományok terén komoly igény is fog mutatkozni.)
- **A teljesítményen alapuló bérrendszer**

**A béremelés mértékének el kell érnie egy szintet, hogy az valóban hatékony legyen.** Ez jól látszott az 50 %-os béremelés idején is, ami jelentős volt, de így is csak nagyon rövid időre mozdította meg a munkaerőpiacot, hatása, vonzereje nem volt tartós, a pedagóguspálya presztízst egyáltalán nem növelte.

**A béreknek az aktuális teljesítményhez kell igazodniuk mind minőségi, mind mennyiségi szempontból.** Ez evidencia, mégsem mindig történik így. **Nem jó az a bérstruktúra, amely nem ad lehetőséget a minőség alapú, minősítésen alapuló, az alapbérben megjelenített keresetnövekedésre, de az sem, jó, ha csak ez az elem erős, és az aktuális teljesítményt nem honorálja arányosan.** Egy példa: ma a kereseteken belül domináns az alapbér, ha valaki olyan többletfeladatot vállal, ami nem tartozik a munkakörébe (pl. osztályfőnök, intézményvezető), akkor látható, hogy a pótlék és az elvégzett munka nincs arányban. Ezért ha az alapbéreket a kétszeresére emeljük, akkor nem elegendő, ha a pótlékok esetében is csak ennyit teszünk, szükséges egy arányosítás is, különben a kedvezőtlen, nem motiváló helyzet

továbbra is fennáll majd. Ez azt jelenti, hogy pl. az osztályfőnöki pótlék esetében a pótléknak el kellene érnie az alapbér akár 15-25 %-át (ma néhány % csupán), a vezetők esetében pedig egy külön életpályarendszer kialakításának szükségessége is felmerül.

Ha ezt elfogadjuk, akkor azt is látnunk kell, hogy **rossz az irány, amerre megyünk, mert** az aktuális mennyiségi többletteljesítmény elismerése nem arányosan történik.

**Arról pedig még nem is szoltunk, hogy a kötelező óraszámok csökkentése, a pedagógus/diák arány további csökkentése, a lépten-nyomon néhány fős létszámú csoportok indításának ösztönzése/lehetővé tétele, stb. nemcsak szakmai szempontból kifogásolható (ld. PISA konklúziói), de a bérek emelésére fordítható forrásokat is feléli. Ráadásul a pálya presztízsét is rombolja a közvéleményben, ami kihat a politikai döntéshozatalra is (ld. költségvetés), azaz kockázati elem az életpálya megvalósítása tekintetében.**

**A tanárok munkaterhelésének elsődleges problémája nem a nagy osztálylétszám és a magas kontaktóraszám, hanem az, hogy olyan feladatokat is ellátnak, amelyet más is el tudna végezni.** Bizonyos tevékenységeket ki lehet váltani (pl. egy hátrányos helyzetű térségben talán jobb is, ha a családdal való kapcsolattartást egy szociális munkás végzi). Nagy pazarlás lenne, ha az életpálya bevezetése után pl. előkészítő, kiegészítő, osztálykísérői feladatokat kétszeresére emelt bérű pedagógusok végeznék.

### **Összefoglalva, az a jó életpályamodell, amelyik**

- **ösztönöz a továbblépésre, tanulásra, új és/vagy több feladat vállalására**
- **az aktuális teljesítményt honorálja, azaz nem (csak) a minősítésért jár a több pénz (alapbérbe épülve), hanem azokért a többletfeladatokért, amit csak a minősített pedagógusok vállalhatnak**
- **amelyik lapos (a kezdőbér viszonylag magas a későbbi bérnövekedés mértéke visszafogott, kevésbé meredek)**
- **A minősítési rendszer**

**A finanszírozás és a minősítési rendszer egymás függvényei. Ha nincs nyilvános, objektív, pozitív és negatív következményekkel járó értékelés, minősítés, akkor nem lesz több pénz sem.** Ha mégis, az ugyanazt az utat jelentené, mint a 2002-es 50 %-os béremelés: sok pénz elköltését minőségi előrelépés nélkül. Természetesen ez fordítva is igaz, ha nincs megfelelő mértékű finanszírozás, akkor nem lehet érvényesíteni egy valóban következményekkel járó minősítési rendszert.

**A minősítés védjegy.** Ez azt jelenti, hogy nem csupán az életpályán való előmenetel (vagy éppen a pályán maradás) lehetőségét, illetve a szakmai visszajelzést adja meg a tanárnak, nem csupán az oktatásirányítást, az intézmények fenntartásának feladatát végzőknek jelent választ arra, hogy felelősen gazdálkodnak-e a rájuk bízott közpénzekkel. **A minősítés a szülők és a gyerekek számára is garanciát jelent, hitelesíti, hogy a pedagógusok jól végzik a munkájukat, csak olyan pedagógusok oktatnak/nevelnek az óvodákban, iskolákban, akiknek teljesítményét objektív eszközökkel megmérték és megfelelőnek ítélték.**

**Ebből a védjegy vagy hitelesítési funkcióból következik, hogy a minősítés nem lehet belterjes.** A közvélemény, az oktatásirányítás, de maga a szakma sem fogad el hitelesnek egy olyan minősítést, amiben a tanár saját kollégái, egy hivatalnok és - a saját teljesítményének visszaigazolásában erősen érdekelt – pedagógusképzés képviselője vesz részt, s **nincs**

**szerepük azoknak, akik felelősek a finanszírozásért, az oktatás minőségéért, illetve használják az iskolát (aminek fenntartását nem melleleg adójukkal ők biztosítják).**

**Természetesen nem magukkal a szereplőkkel van a baj (azzal is), hanem azzal, hogy az ilyen minősítés puha lesz és nagy valószínűséggel szakmailag esetleges színvonalú és/vagy érdekek által befolyásolt.** Puha minősítési rendszerre pedig nem lehet jelentősen differenciáló, illetve komoly szankcionáló eszközökkel operáló életpályát építeni. **Más oldalról az értékelők felelőssége kiemelt, ezért is profiknak kell lenniük:** nagy az elvárás (objektivitás), sorosokról döntenek (marad-e a pályán, kap-e harmadával több fizetést valaki). Ez egy szakma, nem az „oktatási szakértő”-i, s nem is a minisztérium által szervezett gyorstalpalói szint.

#### **Összefoglalva, az a minősítési rendszer jó**

- **aminek van következménye a szakmán belül**
- **ami nem engedi meg azt, hogy egy elért minősítés után akár évtizedekig ne legyen visszamérése a teljesítménynek, hanem a pedagógus pálya természetes részének tekinti a 6-8 évente kötelező megmérettetést**
- **képes hitelesíteni, védjegyként funkcionálni az iskolahasználók és a közvélemény körében**
- **amely bevonja a minősítésbe azokat, akik a megrendelői/fenntartó szerepben vannak**
- **amely professzionális értékelő szakemberekkel dolgozik**