



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK HIVATALA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettesének

KÖZÖS JELENTÉSE

az AJB-1268/2022. számú ügyben
a nemzetiségi önkormányzatok által fenntartott nemzetiségi
köznevelési intézmények köznevelési szerződés keretében történő
támogatásának vizsgálatáról

Előadó: dr. Varjú Gabriella

Érintett szervek:

Belügyminisztérium (korábban: Emberi Erőforrások Minisztériuma)

Pénzügyminisztérium

Miniszterelnökség

2022.

Tartalomjegyzék

I. Az eljárás megindítása	3
1.1. Az érintett alapvető jogok és alkotmányos elvek	3
1.2. Az alkalmazott jogszabályok	4
II. A megállapított tényállás	5
2.1. A NEB albizottsága ülésén elhangzottak összefoglalása	5
2.2. Az EMMI Köznevelésért Felelős Államtitkárságának válasza	7
III. A vizsgálat megállapításai.....	12
3.1. A hatáskör tekintetében	12
3.2. Az alapvető jogok és elvek tekintetében	12
3.2.1. A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye.....	13
3.2.2. Az oktatáshoz való jog	13
3.2.3. A nemzetiségek alapvető jogai.....	14
3.3. Az ügy érdeme tekintetében	15
3.3.1. A nemzetiségi önkormányzatok által fenntartott intézmények működésének, finanszírozásának jogszabályi háttere	15
3.3.2. Az országos nemzetiségi önkormányzatok által fenntartott köznevelési intézmények, illetve a kapcsolódó köznevelési szerződések alapján nyújtott támogatások összehasonlító adatai	17
3.3.3. A köznevelési szerződések megkötése elhúzódásának lehetséges következményei	22
3.3.4. A köznevelési szerződések tartalmával, megkötésével kapcsolatos szakmai egyeztetések szükségessége	23
3.3.5. Az ötévenkénti szerződések megkötése között az átmeneti időszak finanszírozásának folyamatos biztosítása.....	24
3.3.6. A köznevelési szerződésben biztosított támogatások éves emelésének, rugalmas átalakításának garantálása	25
3.4. Összegzés	26
IV. Intézkedések	28

**Az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek
jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes
közös jelentése
az AJB-1268/2022. számú ügyben**

I. Az eljárás megindítása

2022 év elején több országos nemzetiségi önkormányzat is jelezte a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettesnek (a továbbiakban: nemzetiségi biztoshelyettes), hogy a köznevelési szerződések megkötésének elhúzódása miatt a nemzetiségi köznevelési intézményeik fenntartásával kapcsolatban problémák merültek fel.

Álláspontjuk szerint a fenntartásukban működő intézmények esetében az öt évre létrehozott, 2021. december 31-én lejárt köznevelési szerződések újbóli megkötésének hiánya gazdálkodási, főként tervezési, továbbá működtetési nehézségeket okozott. A felvetett problémával összefüggésben konkrét panaszbeadvány is érkezett a hivatalunkba.

Az Emberi Erőforrások Minisztériumából 2022 április közepén érkezett tájékoztatás szerint időközben – a következő öt évre – megkötötték a köznevelési szerződéseket az érintett országos nemzetiségi önkormányzatokkal.

A köznevelési szerződések megkötésére tekintettel, elsősorban prevenciós célból, szükségesnek tartjuk a szerződéskötések elhúzódásának okát, hátterét, a kapcsolódó nehézségeket általában is áttekinteni, és figyelem felhívási céllal javaslatokat megfogalmazni. A vizsgálat során kialakult szakmai álláspont alapján intézkedéseket kezdeményezünk a hasonló jellegű problémák jövőbeli megelőzése céljából.

Tekintettel arra, hogy az ügyben a nemzetiségi nevelési-oktatási jogok, valamint a jogbiztonság elvének érvényesülésével összefüggő visszásság gyanúja merült fel, az alapvető jogok biztosáról szóló (a továbbiakban: Ajbt.) 2011. évi CXI. törvény 18. § (1) bekezdése, 20. § (1) bekezdése és 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján – figyelemmel az Ajbt. 41. § (5) bekezdésére és Alapvető Jogok Biztosának Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2012. (I. 6.) AJB utasítás 1. melléklet 29. § (4) bekezdés b) pontjára is – közös vizsgálatot indítottunk.

A vizsgálat keretében megkerestük és tájékoztatást kértünk akkor még az Emberi Erőforrások Minisztériuma (a továbbiakban: EMMI, időközben a Belügyminisztérium kötelékébe került) köznevelésért felelős államtitkárától. A jelentés készítése során felhasználtuk továbbá az Országgyűlés Magyarországi nemzetiségek bizottsága Köznevelési, kulturális és egyházügyi albizottsága (a továbbiakban: NEB albizottsága) jegyzőkönyvét is, mely szerint a testület 2021. november 3-án az országos és a helyi nemzetiségi önkormányzatok által fenntartott köznevelési intézményekkel kötött köznevelési megállapodásokról tartott egyeztetést, szakmai vitát. Emellett néhány országos nemzetiségi önkormányzat szakemberével külön is egyeztetünk a fenntartók gyakorlati tapasztalatairól, javaslatairól.

1.1. Az érintett alapvető jogok és alkotmányos elvek

- A nemzetiségek a magyar politikai közösségen belül, állami védelmet és támogatást élvező kulturális és politikai közösségek. [Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) XXIX. cikk (1) bekezdés első mondat: „A Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők.”];
- A nemzetiségi anyanyelvhasználathoz és a nemzetiségi anyanyelvű neveléshez- oktatáshoz való jog. [Alaptörvény XXIX. cikk (1) bekezdés harmadik mondat: „A Magyarországon élő nemzetiségeknek joguk van az anyanyelvhasználathoz (...) és az anyanyelvű oktatáshoz.”];

- A nemzetiségi közösségek önkormányzashoz való joga. [Alaptörvény XXIX. cikk (2) bekezdés: „*A Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.*”].
- Az oktatáshoz való jog. [Alaptörvény XI. cikk bekezdés]; „*Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes, mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.*”

1.2. Az alkalmazott jogszabályok

- Alaptörvény;
- Ajbt.;
- A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (Njtv.);
- A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (Nkt.);
- A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény végrehajtásáról szóló 229/2012. (VIII. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet);
- A nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet.

II. A megállapított tényállás

2.1. A NEB albizottsága ülésén elhangzottak összefoglalása

A NEB albizottsága 2021. november 3-án¹ önálló napirendi pontként vitatta meg az országos és a helyi nemzetiségi önkormányzatok által fenntartott köznevelési intézményekkel kötött köznevelési megállapodásokról szóló, az EMMI Köznevelési Intézményirányítási és Finanszírozási Főosztály vezetője által adott **tájékoztatót**. A NEB albizottságának jegyzőkönyve alapján fontosnak tartjuk, hogy a témához kapcsolódva röviden összefoglaljuk az ott elhangzottakat.

Az EMMI illetékes **főosztályvezetőjének tájékoztatása** szerint a köznevelési szerződés az Nkt. alapján – az oktatásért felelős miniszter nevében – köthető megállapodás, amelynek célja, hogy a nemzetiségi önkormányzatok által fenntartott köznevelési intézmények részt vehessenek a köznevelési közszolgálati feladatok ellátásában. A Korm. rendelet értelmében a köznevelési szerződés érvényességi ideje legfeljebb öt év, tehát maximum ötéves időtartamra köthető.

A főosztályvezető tájékoztatása szerint a nemzetiségi önkormányzatokkal kötött köznevelési szerződések 2021. december 31-i lejáta előtt **a miniszter úr nevében az EMMI Köznevelésért Felelős Államtitkársága a köznevelési szerződések megkötését a következő ötéves időtartamra vonatkozóan is tervezte**. A forrással kapcsolatban elmondta, hogy a köznevelési szerződések tekintetében évek óta 4 milliárd forintos közös kerettel gazdálkodtak, melynek nagy része a nemzetiségi önkormányzatokkal kötött köznevelési szerződések finanszírozását biztosította.

A főosztályvezető tájékoztatása szerint **a szaktárca a nemzetiségi önkormányzatokkal kötendő köznevelési szerződések támogatásainak növelésére tett javaslatot a Kormánynak**. A gazdasági kabinet elfogadta a javaslatot, azzal a feltétellel, hogy az EMMI-nek a Pénzügyminisztériummal utóegyeztetést kellett lefolytatnia az összeg mértékére, illetve nagyságára vonatkozóan. Tekintettel arra, hogy jelentős összegről volt szó, a Pénzügyminisztérium azt kérte az EMMI-től, hogy ebből valamennyit a szaktárca is vállaljon át. Az erre vonatkozó egyeztetések a testület ülésének napján, 2021. november 2. napján még folyamatban voltak.

A főosztályvezető azt is elmondta, hogy **azért nem tudták időben megkötni a köznevelési szerződéseket, mert még nem született döntés a forrásokra vonatkozóan**. Álláspontja szerint, ha elindították volna az új köznevelési szerződések megkötését korábban, akkor azokat csak a korábbi ötéves időtartamra szóló köznevelési szerződések tartalma szerint, változatlan feltételekkel és pénzüsszegekkel lehetett volna megkötni.

A tájékoztatót követően **a jelenlévő nemzetiségi szószólók számos problémát és észrevételt fogalmaztak meg**:

- Az egyik legsúlyosabb problémaként azonosították azt az **átmeneti időszakot, amely a régi támogatási szerződések lejáta és az újak aláírása között mutatkozik. Így az országos nemzetiségi önkormányzatok fenntartásában lévő intézmények működésére a lejárt és a még meg nem kötött szerződések közötti több hónapos, esetenként féléves időközben már nincs elegendő forrás**. Ennek oka, hogy a fenntartó országos nemzetiségi önkormányzatoknak minden év december 31-éig fel kell használniuk a rendelkezésükre álló pénzüsszegeket. A januári támogatásrészüket megkapják ugyan, az viszont nem elegendő arra, hogy a pénzügyi nehézségekkel küszködő iskolák forráshiányát saját költségvetésükből megfelelően kiegészítsék.

¹ <https://www.parlament.hu/documents/static/biz41/bizjkw41/NEB/A493/2111031.pdf>

Ezért az új köznevelési szerződések hatálybalépéséig néhány országos nemzetiségi önkormányzat arra is rákényszerülhet, hogy banki kölcsönből biztosítsa az átmeneti időszak hiányzó forrását.

- Az egyik szószóló véleménye szerint **határozottabban kellene a nemzetiségi közösségeknek feltárni és megfogalmazni azokat a problémákat, amelyek a finanszírozás különböző aspektusaiból fakadnak.**
- Egy olyan javaslat is megfogalmazódott, mely szerint **az új szerződések megkötéséig az öt évre kötött szerződések a lejáraton túl automatikusan meghosszabbodhatnak,** így biztosítva lenne az átmeneti finanszírozás az első negyedévre. Ezáltal működőképes maradna az intézmény, az új köznevelési szerződések megkötésekor pedig az első negyedévre vonatkozó különbözetet kellene csak plusz forrásként biztosítani.
- Az egyik nemzetiségi szószóló véleménye szerint érthető, hogy az egyik napról a másikra nagyobb összeget nem lehet a köznevelési szerződésekre fordítani; erre tekintettel talán **korábban kellett volna a javasolt magasabb forrást hozzárendelni a kerethez, hogy a folyamatosság biztosítva legyen.**
- Az ülésen azt a problémát is jelezték, hogy időközben megváltoztak az országos nemzetiségi önkormányzatok feladatai, amelyek a finanszírozást is érintették, többek között **átkerültek a nevelési-oktatási intézmények épületei az országos nemzetiségi önkormányzatok tulajdonába.** Ez **pluszköltségeket ró az országos nemzetiségi önkormányzatokra, az pedig tényszerű, hogy az évekkel korábban megkötött megállapodásokban ezek a kiadási tételek nem szerepeltek,** fontos kérdés ezért, hogy ezek az összegek hogyan és mennyiben lesznek biztosítva.
- Rámutattak arra a nehézségre is, hogy a köznevelési szerződések bizonyos szempontból rugalmatlanok, mivel öt évre fixen és előre rögzítetten meghatározzák a finanszírozási feltételeket, illetve összegeket. Fontos lenne **egy olyan rugalmas kompenzációs tényezőt beépíteni ezekbe az öt évre kötendő szerződésekbe, amely biztosítaná a menet közben jelentkező többletforrásokat, és így kezelhetővé válna az infláció és egyéb plusz kiadások követése.**
- Az is súlyos probléma, hogy **a tanulólétszám változó, demográfiai mély- és csúcspontok alakulnak ki, a szerződések pedig az engedélyezett tanulói létszámra kerültek megkötésre.** A finanszírozás során egy olyan rendszert kellene kialakítani, amely képes reagálni a létszámmal összefüggő problémákra, illetve azokra a változásokra is, amelyek a munkatársak bérének az emelésével függnek össze.
- Gondot okoz az is, hogy az **előírt törvényi kötelezettségek a kincstári gyakorlattal nincsenek összhangban.** A Magyar Államkincstár ugyanis fenntartónként és nem intézményenként számolja össze a gyermekeket és ehhez kapcsolódva határozza meg az előírt személyzet – például a pedagógusok – létszámát, nincs azonban tekintettel arra, hogy az óvodai csoportok, iskolai osztályok különböző településeken találhatóak.
- A jelzett **4 milliárd forintos keret nincs megbontva, közösen tartalmazza a nemzetiségi, egyházi, alapítványi fenntartású köznevelési intézmények támogatását.** Ez ellentétes azzal a törekvéssel, hogy **minden nemzetiségi forrás áttekinthetően, külön keretekben jelenjen meg.** Célszerű lenne a keretet megbontani, és tisztán látni, hogy abból mennyit fordítanak a nemzetiségi területre.

A felvetett problémákra a NEB albizottsági ülésen a főosztályvezető a következő tájékoztatást adta:

- **A 4 milliárd forintos keret megosztásával kapcsolatos nehézségeket ismerik.** Évekkel ezelőtt külön volt a nemzetiségi, az önkormányzati és az egyházi fenntartókra vonatkozó fejezeti kezelésű előirányzat. A Pénzügyminisztérium a tervezések keretében folyamatosan a racionalizálásra törekedett, és most már nagyon sok olyan fejezeti

kezelésű előirányzat van, amelyek – bár az elmúlt években különállóan kezelték – összevonásra kerültek.

A keretek tervezésénél minden alkalommal szóba került a nemzetiségi közösségek képviselőinek javaslata, azaz, hogy szeretnék a nemzetiségi önkormányzatok keretét külön kezelteni, egyelőre azonban a Pénzügyminisztérium ezt a javaslatot nem támogatta.

- A köznevelési szerződésben valóban az engedélyezett tanulói létszám szerepel. Ebből a keretből azonban nemcsak a nemzetiségi önkormányzatok kapnak forrást, hanem ahogy említette, minden más nem állami fenntartó, egyházi és civil szervezet is, náluk szintén jelentkeznek létszámváltozások, létszámnövekedések. **Ezt a keretet egyben kell kezelniük, és ami az egyik kereten felszabadul, azt a másik kereten biztosítaniuk kell.** Az elszámolási különbözeteknél pedig arra törekszenek, hogy ha létszámnövekedés volt, akkor azt, ha nem is a tárgyévi keret terhére, de a következő évre megpróbálják biztosítani. Mindenképpen arra törekszenek, hogy a **támogatást minden finanszírozott gyermek után megkapják.**
- Felmerült az a probléma is, hogy **a minimálbér emelését nem követi a köznevelési szerződés, amely lényegében öt évre van maximálva.** A főosztályvezető tájékoztatása szerint a minimálbér-növekedést nem a köznevelési szerződés, hanem az átlagbéralapú támogatás követte. Az átlagbéralapú támogatás, valamint a működési támogatás is rendelkezésére állt a nemzetiség önkormányzatoknak. Ezt a két támogatási jogcímet a költségvetési törvény kezelte, minden inflációkövető, és minden minimálbér- és garantált bérminimum növekményt ebben kezelte a Pénzügyminisztérium. Ez az, ami a Magyar Államkincstáron keresztüli keretlehívással történt.
- **A többletforrás igényekkel kapcsolatban már év eleje óta folyamatosan egyeztetett a Köznevelésért Felelős Államtitkárság, és meg is keresték erre vonatkozóan az érintett önkormányzatokat.** Az igények beérkeztek, ezek figyelembevételével készült el az előterjesztésük, amelyben elég jelentős nagyságú növekményt terjesztettek a Kormány elé. Amennyiben ez elfogadásra kerül, akkor a következő ötéves ciklusra egy jelentősen megnövelt összeget kaphatnak a nemzetiségi önkormányzatok.

A fentiek szerinti, 2021. november 3-i NEB albizottsági ülést a NEB elnöke zárta, hangsúlyozva, hogy az összes intézményfenntartó nemzetiségi önkormányzat nevében bízik abban, hogy **lesz előzetes egyeztetés az országos nemzetiségi önkormányzatok elnökeivel, illetve az intézményfenntartókkal.** Azt is kiemelten kérte kezelni, hogy **a köznevelési megállapodások megkötésének időbeli elhúzódása ne akadályozza az iskolák működését, a rugalmas munkavégzést.** Az elnök hangsúlyozta, ha lehetséges, akkor a feladatot kellene finanszírozni és nem tanulólétszámokat, a pedagógusnak ugyanis akkor is tanítaniuk kell, ha egy adott évben épp csökken a tanulólétszám.

2.2. Az EMMI Köznevelésért Felelős Államtitkárságának válasza

A vizsgálatunk megindítását követően, 2022 tavaszán megküldött írásbeli megkeresésünkben a köznevelésért felelős államtitkárnak feltett kérdéseinkre érkezett válaszokat az alábbiakban összevonva mutatjuk be.

Elsőként rákérdeztünk arra, hogy **a hazai nemzetiségi közösségek önkormányzatai által fenntartott intézmények tekintetében 2017-ben hány köznevelési szerződést kötött a szaktárca,** és ezek mely nemzetiségi közösség, mely intézményeinek támogatására vonatkoztak. Emellett arról is tájékozódunk, hogy **mikorra várható az újabb köznevelési szerződések megkötése, pontosan hány fenntartóval, mely nemzetiségi közösséget érintően, mely intézményekre és milyen időtartamra vonatkoznak majd a megállapodások.**

Az államtitkár tájékoztatása szerint a köznevelési szerződés az oktatásért felelős miniszter által köthető, kiegészítő támogatási forma. A köznevelési szerződések módosítására a támogatott kérelme után a jogszabályok által előírt feltételek mellett, a köznevelési szerződések finanszírozását biztosító, a mindenkorai költségvetési törvény által meghatározott előirányzat keretén belül, az oktatásért felelős miniszter, vagy az általa delegált döntéshozó jóváhagyását követően van lehetőség.

Az államtitkár jelzése szerint 2022. első negyedévében a következő öt évre a köznevelési szerződések megkötése, valamint a 2022. évi támogatási összeg folyósítása megtörtént.

Az államtitkár két táblázatban, részleteiben is bemutatta a korábbi, 2017-2021. év közötti, valamint az új, 2022-2026. év közötti köznevelési szerződések lényegi tartalmát. A jelentésben a minisztérium által megküldött adatokat tekintjük kiindulópontnak és ezekkel számolunk.

Az országos önkormányzatokkal folytatott megbeszéléseken azonban az derült ki, hogy néhány esetben különbségek vannak a szaktárca és az országos nemzetiségi önkormányzatok által megadott a 2017. évi támogatási összegek között. Ezek az eltérések vélhetően technikai jellegű okkal magyarázhatóak, és a megállapításaink szempontjából nem relevánsak.

A 2017. évben országos nemzetiségi önkormányzatokkal megkötött köznevelési szerződések

2017-2021. évi köznevelési szerződések			
Nemzetiségi önkormányzat megnevezése	Támogatott intézmények	Szerződés időtartama	Támogatás összege 2017. évben
Szerb Országos Önkormányzat	Nikola Tesla Szerb Tanítási Nyelvű Óvoda, Általános Iskola, Gimnázium és Kollégium (Budapest); Battonyai Két Tanítási Nyelvű Szerb Általános Iskola és Óvoda;	2017.01.01.- 2021.12.31.	250 537 500 Ft
Országos Szlovén Önkormányzat	Apátistvánfalvi Kéttannyelvű Általános Iskola és Óvoda; Kossics József Kétnyelvű Általános Iskola és Óvoda (Felsőszölnök);	2017.01.01.- 2021.12.31.	82 215 000 Ft
Magyarországi Románok Országos Önkormányzata	Bihar Román Nemzetiségi Kéttannyelvű Általános Iskola és óvoda (Körösszakál); Magdu Lucian Román Általános Iskola és Óvoda (Battonya); Eleki Román Általános Iskola; Kétegyházi Román Nemzetiségi Általános Iskola és Óvoda; Románvárosi Óvoda (Gyula);	2017.01.01.- 2021.12.31.	221 677 748 Ft
Országos Szlovák Önkormányzat	Szlovák Tanítási Nyelvű Óvoda, Általános Iskola,	2017.09.01.- 2021.12.31.	132 331 833 Ft

	Gimnázium és Kollégium (Budapest); Magyar-Szlovák Két Tanítási Nyelvű Nemzetiségi Általános Iskola és Kollégium (Sátoraljaújhely);		
--	---	--	--

A 2022. évben országos nemzetiségi önkormányzatokkal megkötött köznevelési szerződések:

2022-2026. évi köznevelési szerződések				
Nemzetiségi önkormányzat megnevezése	Támogatott intézmények	Szerződés időtartama	Támogatás összege 2022. évben	Támogatás összege 2023-2026. években Ft/év
Szerb Országos Önkormányzat	Nikola Tesla Szerb Tanítási Nyelvű Óvoda, Általános Iskola, Gimnázium, Kollégium és Könyvtár (Budapest); Battonyai Két Tanítási Nyelvű Szerb Általános Iskola és Óvoda;	2022.01.01.- 2026.12.31.	421 000 000 Ft	468 000 000 Ft
Országos Szlovén Önkormányzat	Apátistvánfalvi Kéttannyelvű Általános Iskola és Óvoda; Kossics József Kétnyelvű Általános Iskola és Óvoda (Felsőszölnök);	2022.01.01.- 2026.12.31.	98 000 000 Ft	108 000 000 Ft
Magyarországi Románok Országos Önkormányzata	Bihar Román Nemzetiségi Kéttannyelvű Általános Iskola és Óvoda (Körösszakál); Magdu Lucian Román Általános Iskola és Óvoda (Battonya); Eleki Román Általános Iskola; Kétegyházi Román Nemzetiségi Általános Iskola és Óvoda; Románvárosi Óvoda (Gyula);	2022.01.01.- 2026.12.31.	275 000 000 Ft	305 000 000 Ft
Országos Szlovák Önkormányzat	Szlovák Tanítási Nyelvű Óvoda, Általános Iskola,	2022.01.01.- 2026.12.31.	234 000 000 Ft	259 000 000 Ft

	Gimnázium és Kollégium (Budapest); Magyar-Szlovák Két Tanítási Nyelvű Nemzetiségi Általános Iskola és Kollégium (Sátoraljaújhely); Szlovák Gimnázium, Általános Iskola, Óvoda és Kollégium (Békéscsaba);			
Országos Horvát Önkormányzat	Hercegszántói Horvát Tanítási Nyelvű Óvoda, Általános Iskola és Kollégium; Miroslav Krleža Horvát Óvoda, Általános Iskola, Gimnázium és Kollégium (Pécs); Mate Meráic Miloradié Horvát Óvoda és Általános Iskola (Szombathely);	2022.01.01.- 2026.12.31.	121 000 000 Ft	133 000 000 Ft

Megkeresésünkben arra is rákérdeztünk, hogy a **szerződést kötő felek**, a szaktárca és az országos nemzetiségi önkormányzatok **tartottak-e közös egyeztetést**, ha igen, **hogyan értékelték az elmúlt öt év köznevelési szerződéseinek a tartalmát, megvalósulását, a plusz állami források összegét, felhasználását**. Tájékoztatást kértünk arról is, hogy a köznevelési szerződések alapján biztosított **pénzeszközök felhasználását hogyan ellenőrizték, illetve hogyan korrigálták az éves összeget az inflációra és az esetleges plusz kiadásokra figyelemmel**.

Az államtitkár írásbeli válasza szerint a 2017-2021. évekre vonatkozó köznevelési szerződések tartalmát, megvalósulását a nemzetiségi önkormányzatok és az EMMI közösen nem értékelték. Az eddigi gyakorlat szerint az érintett nemzetiségi önkormányzatok egyénileg fordultak, illetve fordulnak az EMMI-hez az igényeikkel, észrevételeikkel, tehát egyedi egyeztetés, értékelés folyt csak a köznevelési szerződésekkel kapcsolatban.

A köznevelési szerződés pénzügyi ellenőrzése minden költségvetési évet követően, a jogszabályoknak és pénzügyi szabályzatoknak megfelelően, szakmai és pénzügyi szempontból megtörtént. Az évek alatt bekövetkezett inflációra tekintettel a köznevelési szerződések módosítására nem kerül sor, azonban az államtitkár felhívta arra a figyelmet, hogy az országos nemzetiségi önkormányzatoknak a köznevelési szerződések keretében folyósított támogatása 2017. és 2023. év között átlagosan 63 százalékkal növekedett/növekszik.

Rákérdeztünk arra is, hogy az öt év tapasztalatait elemezve **az országos nemzetiségi önkormányzatok milyen észrevételeket, javaslatokat tettek a 2022. évi, új köznevelési szerződések megkötésével, esetleges bővítésével kapcsolatban**.

Az államtitkár tájékoztatása szerint az érintett nemzetiségi önkormányzatok a támogatási összeg növelésére tettek javaslatot. Az EMMI a Kormányhoz fordult a köznevelési szerződéseket finanszírozó előirányzat növelése céljából, melyet a Kormány két lépésben

(2022-2023. évek bontásban) jóvá is hagyott. Ezen forrásbiztosítás a 2022-2026. évi köznevelési szerződések éves támogatási összegeinek 130 százalékos növelését tette lehetővé.

A nemzetiségi önkormányzatok által megfogalmazott támogatási igényeket ez 70-100 százalék mértékben fedi le. Mindez azt erősíti, hogy a Kormány továbbra is elkötelezett a nemzetiségi nevelés-oktatás kiemelt támogatásában.

Tájékoztatást kértünk arról is, hogy **az egyenlő finanszírozás elvének érvényesülése érdekében** – az egyházi fenntartású köznevelési intézmények támogatásához hasonlóan – a nemzetiségi önkormányzati fenntartású intézmények esetében miként lehetne biztosítani, hogy az öt éves köznevelési szerződések keretében **az egyes évekre előirányzott összegeket minden év végén világítsák át és szükség szerint egészítsék ki** – például infláció esetén, új feladatok vagy előre nem látható plusz kiadások ellentételezéseként – **új forrásokkal**.

Az államtitkár tájékoztatása szerint **az egyenlő finanszírozás elvének érvényesülése érdekében a nemzetiségi önkormányzatok, a bevett egyházakhoz hasonlóan, megkapják az átlagbér alapú, valamint a működési támogatást**. Fontosnak tartotta kiemelni, hogy az átlagbér alapú finanszírozás keretében a nemzetiségi önkormányzatok esetében alkalmazott, finanszírozott pedagógus létszám kedvezőbb, mint az egyházi fenntartóké. Véleménye szerint a kérdésben felvetett inflációkövető támogatást, valamint annak éves felülvizsgálatát abban az esetben lehetne biztosítani, ha a köznevelési szerződésekre fordítható keretösszeg szintén inflációkövető lenne.

A köznevelésért felelős államtitkár hangsúlyozta, álláspontja szerint mind a Kormány, mind az EMMI kiemelt ügyként kezeli az országos nemzetiségi önkormányzatok finanszírozását.

III. A vizsgálat megállapításai

3.1. A hatáskör tekintetében

Az Alaptörvény 30. cikk (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el, eljárását bárki kezdeményezheti. Az Alaptörvény 30. cikk (2) bekezdése rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosa az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez.

Az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek feladat- és hatáskörét az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint a hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszasság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésére figyelemmel az érintett minisztériumok közigazgatási szervnek (központi kormányzati igazgatási szervnek) minősülnek.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint a lefolytatott vizsgálatról jelentés készül.

Az Ajbt. 3. § (2) bekezdés d) pontja szerint az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese figyelemmel kíséri a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülését, és közreműködik az alapvető jogok biztosának vizsgálatában. Az Ajbt. 41. § (5) azt is rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosa a kiadmányozási jogot a Szervezeti és Működési Szabályzatban a helyettesekre átruházhatja.

Mindezek alapján az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese a jelentést közösen készítette el.

3.2. Az alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa és a biztoshelyettesek egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során alapjogi érveket sorakoztatnak fel, autonóm, objektív és neutrális módon járnak el.

Eljárásuk során következetesen, zsinórmértékként támaszkodnak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos korábbi elvi megállapításaira is, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazzák az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi teszteket.

Magyarország Alaptörvényének alapjogokkal kapcsolatos megfogalmazása nagyrészt megegyezik a korábbi Alkotmányban foglaltakkal, amennyiben az alapjogi követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes lenne a korábbi Alkotmány szövegével. A normaszövegben előfordul részben eltérő fogalmazásmód, kiegészítés, kihagyás, de mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott Alkotmánybíróság ellenkezően nem nyilatkozik – álláspontunk szerint – vélelmezendő, hogy az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybírósági megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így az alapvető jogok biztosának és a nemzetiségi biztoshelyettesnek is figyelemmel kell lennie.²

Ennek megfelelően **az ombudsmani gyakorlatban továbbra is hivatkozási pontot jelent az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybírósági esetjog.**

² Vö. 22/2012. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [41] és 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32]-[34].

3.2.1. A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország **független, demokratikus jogállam**. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a **jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság**. Ahogyan arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tekintettel erre a kialakított alkotmánybíróági gyakorlat relevánsnak tekintendő.

Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy **a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára**.

Egy demokratikus jogállamban szükség van a joganyag és a jogi eljárások stabilitására, a változásokra való felkészüléshez megfelelő idő biztosítására, az egyértelműsége, a követhetősége és érthetősége ahhoz, hogy a természetes és jogi személyek életviszonyaikat, működésüket, magatartásukat a jog által előírtakhoz tudják igazítani, az elvárt kötelezettségeiknek eleget tudjanak tenni.

A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

Kizárólag a formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet. **A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének mind a szabályozás szintjén, mind a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában érvényesülnie kell.**

3.2.2. Az oktatáshoz való jog

Az Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdései alapján **minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez**, Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, **az ingyenes és kötelező alapfokú**, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával **biztosítja**.

Az Alaptörvény a személyiség kibontakoztatásának, a tájékozott és felelős polgárrá válásnak az egyik alapvető feltételeként valamennyi magyar állampolgár jogát elismeri a műveltség megszerzésére törekvéshez.

Az Alkotmánybíróság a 18/1994. (III. 31.) AB határozatában kifejtette, hogy az **állampolgárok tanuláshoz való jogát az állam intézményfenntartói kötelezettsége alapozza meg**, amelynek keretében az államnak mindenki számára – hátrányos megkülönböztetés nélkül – biztosítania kell e jog gyakorlását lehetővé tevő szervezeti és jogszabályi feltételeket.

Az Alkotmánybíróság a 3046/2013. (II. 28.) AB határozatában kiemelte, hogy az oktatáshoz való jog, valamint az államot terhelő intézményvédelmi kötelezettség tartalmával már több határozatában foglalkozott, az ezekben kifejtett álláspontját pedig az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdésével összefüggésben is fenntartja. Hangsúlyozta, hogy a mindenkori törvényhozó és végrehajtó hatalom alkotmányos joga és egyben kötelessége az oktatási rendszer működtetésének folyamatos figyelemmel kísérése, a felmerülő hibák kijavítása, a hiányosságok pótlása, a működési zavarok elhárítása, az ellehetetlenülés megakadályozása.

3.2.3. A nemzetiségek alapvető jogai

A nemzetiségek alapvető jogait az Alaptörvény XXIX. cikke határozza meg.

Az Alaptörvény XXIX. cikk (1) bekezdése alapján a **Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők. Minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad vállalásához és megőrzéséhez. A Magyarországon élő nemzetiségeknek joguk van az anyanyelvhasználathoz, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználathoz, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz.**

Az Alaptörvény XXIX. cikk (2) bekezdése értelmében a **nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.**

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a Magyarországon élő nemzetiségek államalkotói minőségéből következik jogaik törvényi szintű szabályozásának kiemelt fontossága.³

Ezzel is összhangban az Alkotmánybíróság a 12/2004. (IV. 7.) AB határozatában korábbi döntéseire hivatkozva hangsúlyozta: „Az állam kötelessége az alapvető jogok 'tisztelőben tartására és védelmére' a szubjektív alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. Ennek érdekében a jogalkotó köteles olyan szabályozást alkotni, amely a lehető legnagyobb mértékben biztosítja az alapjogok érvényesülését”.⁴

Amint arra az Alkotmánybíróság már a 48/1998. (XI. 23.) AB határozatában is rámutatott: „Az Alkotmány egyes esetekben nevesíti az intézményvédelmi kötelességeket, másutt nem, előfordul az is, hogy éppen az alanyi jogi oldal marad háttérben; a megfogalmazás és a hangsúlybeli különbségek nem változtatnak azon, hogy az alapjogok egyaránt tartalmazzák a szubjektív jogokat és az objektív, ennél szélesebb állami kötelességeket is”.⁵

Az Alkotmánybíróság fentiekben ismertetett gyakorlatával összhangban megállapítható, hogy az Alaptörvényben nevesített, a nemzetiséghez tartozó személyeket és közösségeiket megillető alapjogok biztosítása, megfelelő intézményrendszer létrehozása mellett, azok gyakorlását és védelmét garantáló jogszabályok megalkotásával valósulhat meg.

Az Njtv.-t a jogalkotó kifejezetten az Alaptörvénynek a magyarországi nemzetiségek ügye iránt kinyilvánított felelősségvállalására figyelemmel alkotta meg. Az Njtv. célja, hogy a nemzetiségek sajátos, az Alaptörvényben alapvető szabadságjogokként általánosságban megfogalmazott egyéni és közösségi jogait részletezze, és széles körben biztosítsa.

A Magyarországon élő nemzetiségek anyanyelvű oktatáshoz való jogáról és oktatási önrendelkezéséről az Njtv. részletesen rendelkezik. **Az Njtv. külön is rögzíti a nemzetiségi nevelés-oktatás különböző formáit és azt, hogy a fenntartó számára mikor kötelező, illetve mikor lehetséges a nemzetiségi nevelés-oktatás megszervezése és fenntartása.**

A nemzetiségi önkormányzatok fontos szerepet töltenek be a nemzetiségi oktatási öngazgatás területén. A nemzetiségi önkormányzatok létrehozásához való jog tartalmával az Alkotmánybíróság több alkalommal is foglalkozott. Működésének kezdeti időszakában elvi érveléssel mondta ki, hogy a nemzetiségi önkormányzatok létrehozása szükséges előfeltétele annak, hogy a nemzetiségek államalkotó tényezői szerepüket betölthessék.⁶

Az Alkotmánybíróság korábbi és az Alaptörvény hatálybalépését követően kialakított gyakorlata értelmében a nemzetiségi önkormányzatokra vonatkozó szabályok megalkotásánál a törvényhozó széles döntési jogosultsággal rendelkezik, ennek a döntési szabadságnak a korlátait az Alaptörvény rendelkezései, így különösen az alapjogokra vonatkozó szabályok határozzák meg.⁷

³ 35/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992. 205.

⁴ 12/2004. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2004. 225.

⁵ 48/1998. (XI. 23.) AB határozat, ABH 1998. 341.

⁶ 35/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992. 205.

⁷ 45/2005. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2005. 570. és 41/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [52].

A nemzetiségi oktatási öngazgatás területén **kiemelt jelentősége van annak, hogy a helyi és országos nemzetiségi önkormányzatok köznevelési intézményt, illetve szakképző intézményt alapíthatnak, tarthatnak fenn és azok fenntartói jogát átvehetik.**

3.3. Az ügy érdeme tekintetében

3.3.1. A nemzetiségi önkormányzatok által fenntartott intézmények működésének, finanszírozásának jogszabályi háttere

A nemzetiségi nevelés-oktatás napjainkban egyre jelentősebbé vált a hazánkban élő nemzetiségek anyanyelvének tényleges fennmaradása, gyakorlati használata és ehhez kapcsolódva a nemzetiségi identitás megőrzése szempontjából. **A nyelvi asszimilációs folyamatok megakadályozásában, a kulturális autonómia megerősítésében a magas színvonalú nemzetiségi nevelés-oktatás kiemelkedő jelentőségű.** Az elmúlt évtizedekben egyre több óvodát és általános iskolát működtet helyi vagy országos nemzetiségi önkormányzat, amely tapasztalataink szerint garanciát jelent a jó minőségű nevelés-oktatás biztosításához. **A nemzetiségi önkormányzati fenntartású intézményrendszer létrehozása és működtetése, az intézményfenntartói jogok erősítése a hazai nemzetiségi szakpolitika stratégiai jelentőségű célja** és a kulturális autonómia megvalósításának egyik legfontosabb kritériuma.

A közös jelentésünkben vizsgált kérdéskörhöz kapcsolódva fontos a nemzetiségi nevelés-oktatás megszervezésével, valamint a köznevelési intézmények fenntartói jogának nemzetiségi önkormányzatok részére történő átadásával, illetve a nemzetiségi önkormányzatok által fenntartott köznevelési intézmények finanszírozásával kapcsolatos **jogszabályi háttér áttekintése.** Vizsgálatunk során csak az országos nemzetiségi önkormányzatok fenntartásában működő intézmények finanszírozásával, ehhez kapcsolódva a szaktárca és az országos nemzetiségi önkormányzatok között létrejövő köznevelési szerződésekkel foglalkozunk, ezért a jogszabályi háttér bemutatásakor is erre helyezük a hangsúlyt.

Az Nkt. és a Njtv. rendelkezései közösen rögzítik az irányadó szabályozást.

Az Nkt. 74. § (1) bekezdése szerint **az állam gondoskodik** – az óvodai nevelés, a nemzetiséghez tartozók óvodai nevelése, a többi gyermekkel együtt nevelhető, sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelése kivételével – **a köznevelési alapeladatok ellátásáról.**

Az Nkt. 4. § 14a. pontja határozza meg – részletesen felsorolva – hogy mi tartozik a köznevelési alapeladatok közé.⁸

⁸ Nvt. 4a. § 14a. köznevelési alapeladat: a köznevelési intézmény alapító okiratában, szakmai alapidokumentumában meghatározott olyan köznevelési feladat, amely: a) óvodai nevelés, b) nemzetiséghez tartozók óvodai nevelése, c) általános iskolai nevelés-oktatás, d) nemzetiséghez tartozók általános iskolai nevelés-oktatása, e) kollégiumi ellátás, f) nemzetiségi kollégiumi ellátás, g) gimnáziumi nevelés-oktatás, h) szakgimnáziumi nevelés-oktatás, i) szakiskolai nevelés-oktatás, j) készségfejlesztő iskolai nevelés-oktatás, k) nemzetiséghez tartozók gimnáziumi nevelése-oktatása, l) nemzetiséghez tartozók szakgimnáziumi nevelése-oktatása, m) kiegészítő nemzetiségi nyelvoktatás, n) felnőttoktatás, o) alapfokú művészetoktatás, p) fejlesztő nevelés-oktatás, q) pedagógiai szakszolgálati feladat, r) a többi gyermekkel, tanulóval együtt nevelhető, oktatható sajátos nevelési igényű gyermekek, tanulók óvodai nevelése és iskolai nevelése-oktatása, s) azoknak a sajátos nevelési igényű gyermekeknek, tanulóknak az óvodai nevelése, iskolai nevelése-oktatása, kollégiumi ellátása, akik az e célra létrehozott gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai nevelési-oktatási intézményben, óvodai csoportban, iskolai osztályban, kollégiumi csoportban eredményesebben foglalkoztathatóak, t) a gyermekgyógyútlókban, egészségügyi intézményekben rehabilitációs intézményekben tartós gyógykezelés alatt álló gyermekek tankötelezettségének teljesítéséhez szükséges oktatás, u) pedagógiai-szakmai szolgáltatás, v) utazó gyógypedagógusi, utazó konduktori hálózat működtetése, w) nemzetiségi alapfokú művészetoktatás, x) kiegészítő nemzetiségi óvodai nevelés lehet.

Az Nkt. 2. § (3)-(4) bekezdései értelmében köznevelési intézményt az állam, valamint az Nkt. keretei között **a nemzetiségi önkormányzat**, az egyházi jogi személy, a vallási egyesület vagy más személy vagy szervezet **alapíthat és tarthat fenn, ha a tevékenység folytatásának jogát – jogszabályban foglaltak szerint – megszerezte.** Óvodát települési önkormányzat is alapíthat és fenntarthat.

Az Nkt. 31. § (2) bekezdés e) pontja szerint, ha a nevelési-oktatási intézményt a 2. § (3) bekezdés b) pontjában meghatározott személy tartja fenn: **a nevelési-oktatási intézmény** – a fenntartó, óvoda esetében a települési önkormányzattal, más köznevelési intézmény esetében az oktatásért felelős miniszterrel kötött írásbeli szerződés (köznevelési szerződés) alapján – **részt vehet az e törvényben meghatározott köznevelési közszolgálati feladatok megvalósításában.**

Az Njtv. 22. § (5) bekezdése értelmében a településen **meg kell szervezni és fenn kell tartani a nemzetiségi óvodai nevelést, továbbá a nemzetiségi iskolai nevelés-oktatást**, ha ezt **ugyanahhoz a nemzetiséghez tartozó legalább nyolc (gyermek) tanuló törvényes képviselője a fenntartótól kérte**, és az óvodai csoport, iskolai osztály a nemzeti köznevelésről szóló törvény rendelkezései alapján megszervezhető. A fenntartó kevesebb jelentkező esetén is indíthat nemzetiségi osztályt, csoportot.

Njtv. 25. § (1) bekezdése rögzíti, hogy állami, önkormányzati feladatot ellátó intézmény esetében **az országos nemzetiségi önkormányzat kezdeményezésére át kell adni az országos nemzetiségi önkormányzat részére annak az országos vagy térségi beiskolázású köznevelési intézménynek a fenntartói jogát, amely alapító okirata alapján nemzetiségi feladatot lát el, és a gyermekek, tanulók legalább hetvenöt százaléka részt vesz a nemzetiségi óvodai nevelésben, iskolai nevelésben-oktatásban, illetve kollégiumi ellátásban részesül.** A kezdeményezéshez csatolni kell az érintett intézmény óvodaszékének, iskolaszékének, ennek hiányában szülői szervezetének (közösségének) és diákönkormányzatának, továbbá az adott nemzetiség érintett települési és területi nemzetiségi önkormányzatának a véleményét.

A köznevelési intézmény fenntartói jogának átadásáról az Nkt. 83. § (2) bekezdés a) pontja alapján a fenntartó dönt, aki a tankerületi központ által fenntartott általános iskolai nevelési-oktatási feladatot ellátó köznevelési intézmény esetében az oktatásért felelős miniszter. A döntést az oktatásért felelős miniszter az Nkt. 84. § (7) bekezdés a) pontja értelmében legkésőbb a fenntartói jog átadásának tervezett végrehajtási éve májusának utolsó munkanapjáig hozhatja meg.

Az Nkt. 74. § (2) bekezdése rögzíti, hogy a köznevelési feladatokat az állam intézmény alapításával és fenntartásával, továbbá az egyházi köznevelési intézmény, a **nemzetiségi önkormányzat fenntartásában álló** vagy a magán köznevelési **intézmény útján látja el, a fenntartóval az állam köznevelési szerződést köthet.** Az Nktv. 74. § (7) bekezdése szerint a nemzetiségi önkormányzat a nemzetiség által lakott településen a nemzetiséghez tartozók óvodai nevelésére és iskolai nevelés-oktatására létrehozott intézmény fenntartói jogát átveheti a települési önkormányzattól, az államtól.

A Korm. rendelet 29/A. § (1) bekezdése szerint **a köznevelési szerződés tartalmazza:**

- a) a köznevelési alapeladatokat,
- b) a felvehető, ellátandó gyermekek, tanulók számát,
- c) az óvodai nevelési feladatokban, a tankötelezettség teljesítésével és az iskolai neveléssel-oktatással, a pedagógiai szakszolgálatok ellátásával összefüggő feladatokban való részvételt,
- d) a fenntartó által a feladatellátáshoz igénybe vehető forrásokat, azokat a szolgáltatásokat, amelyek a megállapodás alapján a gyermekek, tanulók, szülők részére térítésmentessé válnak, továbbá amelyeket térítési díjért vehetnek igénybe,
- e) pedagógiai-szakmai szolgáltatás esetén az állami közfeladat-ellátásban történő részvétel keretében ingyenesen nyújtott szolgáltatásokat és az ellátási körzetet.

A Korm. rendelet 29/A. § (2) bekezdése szerint **a köznevelési szerződés érvényességi ideje legfeljebb öt év.** A köznevelési szerződésre egyebekben a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény megbízásra vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni.

A finanszírozással összefüggésben az Njtv. szakaszai, illetve az adott év központi költségvetéséről szóló törvény nyújt eligazítást.

Az Njtv. 22. § (2) bekezdése egyértelműen rögzíti, hogy **az állam a magyarországi nemzetiségek anyanyelvét közösség-összetartó tényezőként ismeri el.** Az állam tekintet nélkül arra, hogy a köznevelési intézménynek ki a fenntartója, támogatja a nemzetiségek által használt nyelv alkalmazását a nemzetiségi köznevelésben. **A nemzetiségi köznevelés többletköltségét – jogszabályban meghatározott módon – az állam viseli.**

Az Njtv. 26. § (1)-(2) bekezdései értelmében **az országos nemzetiségi önkormányzatok esetében a nemzetiségi óvodai nevelés, iskolai, kollégiumi nevelés-oktatás, valamint a helyi nemzetiségi önkormányzatok esetében a nemzetiségi iskolai, kollégiumi nevelés-oktatás finanszírozása a nevelési-oktatási feladatot ellátó egyházi jogi személyekre vonatkozó szabályokkal azonosan történik.** Az (1) bekezdés szerinti finanszírozás során **a központi költségvetés a nemzetiségi önkormányzatok köznevelési feladatainak ellátásához költségvetési hozzájárulást biztosít, továbbá kiegészítő támogatásokat nyújt.**

A Magyarország 2022. évi központi költségvetéséről szóló 2021. évi XC. törvény 8. melléklete határozza meg a nemzetiségi önkormányzatok köznevelési feladatai után járó támogatásokat.

A köznevelési szerződések támogatásának forrása 2022. évben a Magyarország 2022. évi központi költségvetéséről szóló 2021. évi XC. törvény 1. mellékletének, XX. Emberi Erőforrások Minisztériuma fejezetében, a 20. cím, 4. alcím, 4. pontjában **a Köznevelés speciális feladatainak támogatása jogcímcsoport** alatt található.

3.3.2. Az országos nemzetiségi önkormányzatok által fenntartott köznevelési intézmények, illetve a kapcsolódó köznevelési szerződések alapján nyújtott támogatások összehasonlító adatai

A Köznevelési Információs Rendszer (a továbbiakban: KIR) 2021 októberi köznevelési statisztika adatai szerint **95 székhelyen** (136 feladatellátási helyen) **folyt országos vagy települési nemzetiségi önkormányzat fenntartásában működő köznevelési intézményben nemzetiségi nevelés vagy nemzetiségi nevelés-oktatás.** Ugyanezen adatbázis szerint az **országos nemzetiségi önkormányzatok 25 székhelyen** (48 feladatellátási helyen) **működtetnek fenntartóként köznevelési intézményt.**⁹

A KIR statisztikai adatait áttekintve megállapítható, hogy abból néhány országos nemzetiségi önkormányzat által fenntartott köznevelési intézmény hiányzott, ilyenek például: a Bolgár Országos Önkormányzat által fenntartott Bolgár Nyelvoktató Nemzetiségi Iskola (3 feladatellátási hely), a Lengyel Országos Önkormányzat által fenntartott Lengyel Nyelvoktató Nemzetiségi Iskola (11 feladatellátási hely), valamint a Magyarországi Görögök Országos Önkormányzata által fenntartott Manolisz Glezosz 12 évfolyamos Kiegészítő Görög Nyelvoktató Iskola (15 feladatellátási hely).

A rendelkezésünkre álló adatok alapján összeállított táblázat szerint az országos nemzetiségi önkormányzatok 28 székhelyen (85 feladatellátási helyen)¹⁰ **működtetnek fenntartóként köznevelési intézményt.** (Az adatok egyébként tanítási évenként változhatnak, az eltérő igényeknek, a változó körülményeknek és a tényleges működési engedélyeknek megfelelően.)

⁹ https://dari.oktatas.hu/kozerdeku_index

¹⁰ A feladatellátási hely megnevezés a köznevelési intézmény székhelyét és a telephelyét is magában foglalja.

**Országos nemzetiségi önkormányzatok által fenntartott köznevelési intézmények,
valamint a köznevelési szerződések alapján nyújtott támogatási összegek**

Fenntartó	Intézmény neve, település (2021. évi adatok)	Köznevelési szerződés támogatási összeg 2017-2021	Köznevelési szerződés támogatási összeg 2022	Köznevelési szerződés támogatási összeg 2023-2026.
I. Magyarországi Németek Országos Önkormányzata	Koch Valéria Gimnázium, Általános Iskola, Óvoda, Kollégium és Pedagógiai Intézet, Pécs (4 feladatellátási hely)	nem kötöttek köznevelési szerződést az intézményre vonatkozóan	nem kötöttek köznevelési szerződést az intézményre vonatkozóan	nem kötöttek köznevelési szerződést az intézményre vonatkozóan
	Friedrich Schiller Gimnázium és Kollégium, Pilisvörösvár	nem kötöttek köznevelési szerződést az intézményre vonatkozóan	nem kötöttek köznevelési szerződést az intézményre vonatkozóan	nem kötöttek köznevelési szerződést az intézményre vonatkozóan
	Német Nemzetiségi Gimnázium és Kollégium, Budapest (2 feladatellátási hely)	nem kötöttek köznevelési szerződést az intézményre vonatkozóan	nem kötöttek köznevelési szerződést az intézményre vonatkozóan	nem kötöttek köznevelési szerződést az intézményre vonatkozóan
II. Országos Szlovák Önkormányzat	Szlovák Általános Iskola, Óvoda és Kollégium, Szarvas	nem kötöttek köznevelési szerződést az intézményre vonatkozóan	nem kötöttek köznevelési szerződést az intézményre vonatkozóan	nem kötöttek köznevelési szerződést az intézményre vonatkozóan
	Szlovák Két Tanítási Nyelvű Általános Iskola és Óvoda, Tótkomlós (2 feladatellátási hely)	nem kötöttek köznevelési szerződést az intézményre vonatkozóan	nem kötöttek köznevelési szerződést az intézményre vonatkozóan	nem kötöttek köznevelési szerződést az intézményre vonatkozóan
	Szlovák Gimnázium, Általános Iskola,			

	Óvoda és Kollégium, Békéscsaba	2018 szeptember 1- jével a 2017- ben megkötött köznevelési szerződés erre az intézményre is kiterjedt	234 000 000 Ft	259 000 000 Ft
	Magyar-Szlovák Két Tanítási Nyelvű Nemzetiségi Általános Iskola és Kollégium, Sátoraljaújhely	132 331 833 Ft		
	Szlovák Tanítási Nyelvű Óvoda, Általános Iskola, Gimnázium és Kollégium, Budapest			
III. Országos Horvát Önkormányzat	Hercegszántói Horvát Tanítási Nyelvű Óvoda, Általános Iskola és Kollégium, Hercegszántó (4 feladatellátási hely)	nem kötöttek köznevelési szerződést az intézményre vonatkozóan	121 000 000 Ft	133 000 000 Ft
	Miroslav Krleža Horvát Óvoda, Általános Iskola, Gimnázium és Kollégium, Pécs (2 feladatellátási hely)	nem kötöttek köznevelési szerződést az intézményre vonatkozóan		
	Mate Meršić Miloradić Horvát Óvoda és Általános Iskola, Szombathely	nem kötöttek köznevelési szerződést az intézményre vonatkozóan		
IV. Szerb Országos Önkormányzat	Battonyai Két Tanítási Nyelvű Szerb Általános Iskola és Óvoda, Battonya	250 537 500 Ft	421 000 000 Ft	468 000 000 Ft
	Nikola Tesla Szerb Tanítási Nyelvű Óvoda, Általános Iskola, Gimnázium, Kollégium és Könyvtár			

	Budapest (10 feladatellátási hely)			
V. Országos Szlovén Önkormányzat	Kossics József Kétnyelvű Általános Iskola és Óvoda, Felsőszölnök (3 feladatellátási hely)	82 215 000 Ft	98 000 000 Ft	108 000 000 Ft
	Apátistvánfalvi Kéttannyelvű Általános Iskola és Óvoda, Apátistvánfalva (2 feladatellátási hely)			
VI. Magyarországi Románok Országos Önkormányzata	Magdu Lucian Román Általános Iskola és Óvoda, Battonya	221 677 748 Ft	275 000 000 Ft	305 000 000 Ft
	Eleki Román Általános Iskola, Elek			
	Kétegyházi Román Nemzetiségi Általános Iskola és Óvoda, Kétegyháza (4 feladatellátási hely)			
	Bihar Román Nemzetiségi Kéttannyelvű Általános Iskola és Óvoda, Körösszakál (6 feladatellátási hely)			
	Románvárosi Óvoda, Gyula			
	Nicolae Bălcescu Román Gimnázium, Általános Iskola és Kollégium, Gyula	nem kötöttek köznevelési szerződést az intézményre vonatkozóan	nem kötöttek köznevelési szerződést az intézményre vonatkozóan	nem kötöttek köznevelési szerződést az intézményre vonatkozóan
VII. Országos Roma Önkormányzat	Tiszapüspöki Általános Iskola, Tiszapüspöki	nem kötöttek köznevelési szerződést az intézményre vonatkozóan	nem kötöttek köznevelési szerződést az intézményre vonatkozóan	nem kötöttek köznevelési szerződést az intézményre vonatkozóan
	Teleki József Általános Iskola és Szakképző Iskola, Szirák	nem kötöttek köznevelési szerződést az	nem kötöttek köznevelési szerződést az	nem kötöttek köznevelési szerződést az

		intézményre vonatkozóan	intézményre vonatkozóan	intézményre vonatkozóan
VIII. Magyarországi Görögök Országos Önkormányzata	Nikosz Beloiannisz Általános Iskola és Kiegészítő Nemzetiségi Óvoda, Beloianisz (3 feladatellátási hely)	nem kötöttek köznevelési szerződést az intézményre vonatkozóan	nem kötöttek köznevelési szerződést az intézményre vonatkozóan	nem kötöttek köznevelési szerződést az intézményre vonatkozóan
	Manolisz Glezosz 12 Évfolyamos Kiegészítő Görög Nyelvoktató Iskola (Kiegészítő nemzetiségi nevelés- oktatás) (15 feladatellátási hely)	nem kötöttek köznevelési szerződést az intézményre vonatkozóan	nem kötöttek köznevelési szerződést az intézményre vonatkozóan	nem kötöttek köznevelési szerződést az intézményre vonatkozóan
IX. Bolgár Országos Önkormányzat	Bolgár Kétnyelvű Nemzetiségi Óvoda	nem kötöttek köznevelési szerződést az intézményre vonatkozóan	nem kötöttek köznevelési szerződést az intézményre vonatkozóan	nem kötöttek köznevelési szerződést az intézményre vonatkozóan
	Bolgár Nyelvoktató Nemzetiségi Iskola (Kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatás, 3 feladatellátási hely)	nem kötöttek köznevelési szerződést az intézményre vonatkozóan	nem kötöttek köznevelési szerződést az intézményre vonatkozóan	nem kötöttek köznevelési szerződést az intézményre vonatkozóan
X. Országos Lengyel Önkormányzat	Lengyel Nyelvoktató Nemzetiségi Iskola (Kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatás, 11 feladatellátási hely)	nem kötöttek köznevelési szerződést az intézményre vonatkozóan	nem kötöttek köznevelési szerződést az intézményre vonatkozóan	nem kötöttek köznevelési szerződést az intézményre vonatkozóan

Ahogy a hatályos szabályozás rögzíti, a köznevelési alapfeladatok ellátásáról az állam gondoskodik az óvodai nevelés, a nemzetiséghez tartozók óvodai nevelése, a többi gyermekkel együtt nevelhető, sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelése kivételével.

A jogszabály szerint az állam a köznevelési feladatokat – intézmények alapítása és fenntartása mellett – egyházi köznevelési intézmény, nemzetiségi önkormányzat fenntartásában álló vagy magán köznevelési intézmény útján is elláthatja.

Amikor **az országos nemzetiségi önkormányzatok** a nemzetiségi köznevelési intézmények fenntartását **átveszik, akkor az állam köznevelési közszolgálati feladatát is átvállalják, a köznevelési alapfeladatok megvalósításában való részvétellel.**

Az Nkt. 4. § 14a. pontja **egyértelműen a köznevelési alapfeladatok közé sorolja** a nemzetiséghez tartozók óvodai nevelését, általános iskolai nevelését-oktatását, a nemzetiségi kollégiumi ellátást, a nemzetiséghez tartozók gimnáziumi nevelését-oktatását, szakgimnáziumi nevelését-oktatását, a kiegészítő nemzetiségi nyelvoktatást, a nemzetiségi alapfokú művészetoktatást, valamint a kiegészítő nemzetiségi óvodai nevelést. Mindezek alapján megállapítható, hogy **az állam a fenti táblázatban felsorolt valamennyi nemzetiségi köznevelési intézmény tekintetében köthetne köznevelési szerződést a fenntartó országos önkormányzattal.**

2017-ben az oktatásért felelős tárcával 4 országos önkormányzat 11 fenntartásában álló köznevelési intézményre vonatkozóan kötött köznevelési szerződést. 2022-ben már 5 országos önkormányzat 15 fenntartásában működő köznevelési intézmény kapott plusz támogatást a köznevelési szerződés megkötése alapján.

A fenti táblázatot áttekintve megállapítható, hogy továbbra is vannak olyan országos nemzetiségi önkormányzatok, amelyekkel az állam a köznevelési alapfeladatok ellátása, azaz a köznevelési közszolgálati feladatok megvalósításában való részvétel érdekében **még nem vagy nem minden intézménye tekintetében kötött köznevelési szerződést.**

A bővítésnek azonban még lehetnek akadályai. **Az eddigi gyakorlat szerint az adott időszakra – jelen esetben a 2022 és 2026 közötti időszakra – szóló köznevelési szerződések megkötését követően az állam új országos nemzetiségi önkormányzattal már nem köt köznevelési szerződést, sőt új intézményre is csak úgy terjeszthető ki a már megkötött köznevelési szerződés, hogy az érintett országos nemzetiségi önkormányzat előre rögzített támogatási összege változatlan marad.**

Az öt év kétségtelenül **jelentős biztonságot nyújt** azoknak a fenntartóknak, akikkel 2022-ben megkötötték a köznevelési szerződéseket. Igény és szükség szerint azonban **lehetőséget, a plusz költségek finanszírozásához pedig többlet forrást kellene biztosítani** ahhoz, hogy az állam **újabb, köznevelési közszolgálati feladatot átvállaló országos nemzetiségi önkormányzattal** ez idő alatt is köthessen **köznevelési szerződést.**

Emellett az is fontos lenne, hogy a már megkötött szerződések kiterjeszthetők legyen újabb intézményekre is, plusz források egyidejű biztosításával.

A rendelkezésünkre álló információk szerint a köznevelési szerződések támogatása nélkül egyes országos nemzetiségi önkormányzatok fenntartásában működő iskolák **működésképtelenné váltak volna, illetve válnának.**

A 2020 óta a mindennapi életet is meghatározó **világjárvány, valamint a 2022 februárja óta zajló háború okozta gazdasági recesszió és energiaválság előre nem látható finanszírozási nehézségeket okoz már 2022 utolsó hónapjaiban, és okoz az elkövetkező években is. A rugalmas, nyitott megközelítés ezért elkerülhetetlen a nemzetiségi oktatás-nevelés finanszírozása területén is, hiszen az országos önkormányzatok fenntartásában működő köznevelési intézmények működőképessége az államnak, a fenntartóknak és minden köznevelési intézmény tanulójának, illetve a szülőknek is kiemelt, közös érdeke.**

3.3.3. A köznevelési szerződések megkötése elhúzódásának lehetséges következményei

Ahogy azt már eddig is hangsúlyoztuk, az állam és a fenntartók, az országos nemzetiségi önkormányzatok között létrejött köznevelési szerződések a köznevelési közszolgálati feladatok, a nemzetiségi nevelés-oktatás színvonalas megszervezése, ellátása szempontjából létfontosságúak.

A vizsgálat kezdetén azzal a jogi ténnyel szembesültünk, hogy a 2017. évben megkötött köznevelési szerződések 2021. december 31. lejártak, ezért átmenetileg – figyelemmel arra, hogy csak 2022 márciusában kötötték meg az új szerződéseket – felmerült az oktatáshoz való jogok és a nemzetiségi jogok érvényesülésének közvetlen veszélye.

Időközben azonban a visszásságot az oktatásért felelős minisztérium a saját hatáskörében eljárva elhárította: a 2022-2026. év közötti köznevelési megállapodások megkötése megtörtént az érintett fenntartókkal. **Erre figyelemmel a konkrét eljárással kapcsolatban alapvető jogot sértő visszásságot nem állapítottunk meg.**

Fontos azonban hangsúlyoznunk, hogy a helyzet kialakulása és annak kezelési módja felvetette a jogbiztonság elvének sérelmét. A finanszírozási rendszer anomáliáival és az új szerződések megkötésének késedelméből adódó problémákra a nemzetiségi közösségek képviselői egyedi és testületi formában is felhívták az érintett minisztériumok figyelmét. Ennek ellenére az érdemi intézkedésre csak megkésve, illetve egyes rész kérdésekkel kapcsolatban egyáltalán nem került sor. A szerződés tartalmának kialakítása – különösen pedig a keretösszeg

megállapítása – során az egyeztetési folyamat csekély mértékben volt nyomon követhető és csak részben volt következetes.

A hasonló jellegű nehézségek megelőzése érdekében szükségesnek tartjuk a felmerült problémák átgondolását, rendszerezését és összegzését, és ezekhez kapcsolódva intézkedések kezdeményezését. A feltárt problémák ellenére is **hangsúlyozni kívánjuk azonban, amit a rendelkezésünkre álló adatok is alátámasztanak, hogy a Kormány elkötelezett a nemzetiségi nevelés-oktatás támogatásában**, és kiemelt ügyként kezeli az országos nemzetiségi önkormányzatok finanszírozását, a fenntartásukban működő köznevelési intézmények támogatását.

Közös jelentésünkkel azt kívánjuk elősegíteni, hogy a köznevelési szerződések támogatásai minél több fenntartóhoz és intézményhez jussanak el, ezzel is garanciát nyújtva a magas színvonalú nemzetiségi nevelésre-oktatáshoz. A finanszírozással összefüggésben alábbiakban megfogalmazásra kerülő javaslataink érinthetik az Állami Számvevőszék közpénzügyekkel kapcsolatos ellenőrzési tevékenységét, jelentésünkben azonban a hangsúly a nemzetiségi önkormányzatok fenntartásában működő intézmények szakmai tartalmára, a lehető legeredményesebb feladatellátásra helyeződik.

Vizsgálatunkkal összefüggésben említést kell tennünk az **Állami Számvevőszék 2019. áprilisi elemzéséről**, amely a 2014. és a 2016. év közötti időszakot érintve, az országos nemzetiségi önkormányzatok fenntartásában levő intézmények ellenőrzési tapasztalatait összegezte. Az elemzésben a fenntartói feladatellátás mellett az intézmények működésének és gazdálkodásának értékelését végezték el.

Az ellenőrzések alapján a fenntartók csupán 46 százalékánál állapították meg a szabályszerű irányítószervi jogkörgyakorlást, továbbá egyetlen olyan ellenőrzött intézmény sem volt, amelynél a szabályozottság, a pénzügyi és vagyongazdálkodás együttesen szabályszerű lett volna.¹¹

A felmerült problémák kiküszöbölése és megelőzése minden érintett országos nemzetiségi önkormányzatnak és köznevelési intézménynek kiemelt feladata. Akkor várható el ugyanis a költségvetési források szükség szerinti folyamatos növelése, ha a közpénzek szabályszerű felhasználása, az intézmények működésének átláthatósága, a szabályszerű fenntartói kontroll egyértelműen és ténylegesen garantált. Ehhez egyebek mellett a köznevelési szerződésekkel kapcsolatos, jogszabályoknak megfelelő és hézagmentes jogalkalmazói gyakorlatra is szükség van, a finanszírozó állam és a közfeladatot ellátó nemzetiségi önkormányzat és intézmény részéről egyaránt.

3.3.4. A köznevelési szerződések tartalmával, megkötésével kapcsolatos szakmai egyeztetések szükségessége

A köznevelésért felelős államtitkár tájékoztatása szerint az újabb köznevelési szerződések megkötése előtt **a 2017-2021. évekre vonatkozó tapasztalatokat, az esetleges problémákat, változtatási javaslatokat** az oktatásért felelős minisztérium képviselői, illetve az országos nemzetiségi önkormányzatok **közösen nem értékelték.**

Az eddigi gyakorlat szerint a köznevelési szerződésekkel kapcsolatban kizárólag egyedi egyeztetésekre került sor, az országos nemzetiségi önkormányzatok az igényeikkel, észrevételeikkel kapcsolatban egyénileg fordultak a minisztériumhoz, és a támogatási összegek növelésére tettek javaslatot. **Nem világos a rendelkezésre álló információk szerint, hogy a köznevelési támogatások iránti egyedi igények előzetes kialakításakor a fenntartó önkormányzatoknak milyen szempontokat kellett, illetve kell figyelembe venniük.**

¹¹

https://www.aszhirportal.hu/storage/files/files/elemezsek/2019/20190417_nemzetisegi_onkormanyzati_intezmenyek.pdf?ctid=1271

Fontos megemlíteni, bár erre az államtitkári válaszlevél nem tér ki, hogy az Országgyűlés Magyarországi nemzetiségek bizottsága Köznevelési, kulturális és egyházügyi albizottsága 2021. november 3-án foglalkozott a lejáró köznevelési megállapodások újrakötésének nehézségeivel, menetével, a témával kapcsolatban a szaktarca fősztályvezetője adott tájékoztatást a NEB albizottságának. **Az ott elhangzott problémákat azonban a szerződések lejártáig rendelkezésre álló két hónapban már nem, vagy csak részben lehetett orvosolni.**

Mindezekre figyelemmel az egyéni konzultációk mellett a tizenhárom nemzetiségi közösség képviselőinek, a nemzetiségi szószólóknak, valamint a fenntartó országos nemzetiségi önkormányzatok elnökeinek, az oktatási és gazdasági szakértőiknek, az Országos Nemzetiségi Tanács tagjainak – igény szerint – **több alkalommal is biztosítani kellene közös egyeztetési lehetőséget is.** A 2021-es tapasztalatok szerint az oktatásért felelős szaktarcának is **korábban kellene kezdenie a tárgyalásokat a Pénzügyminisztériummal** a javasolt magasabb összegű források hozzárendeléséről.

A fenti tapasztalatok alapján **szorosabb szakmai együttműködést, a problémák világos és egyértelmű meghatározását, az egyéni szükségletek és igények egyeztetéséhez pedig áttekinthető szempontrendszert** lenne szükséges kialakítani.

Mindezekre figyelemmel gyakoribb és korábbi időpontban elkezdett egyeztetést javaslunk az érintett feleknek. Szükséges lenne a 2017-2022. év között fennálló köznevelési szerződések megvalósulásának, finanszírozásának tapasztalatait mielőbb kiértékelni és megvitatni, a 2022-től érvényes új szerződési feltételekre, változásokra, azok megkötésének körülményeire is kitérve.

A 2027-ben esedékes köznevelési szerződések megkötése előtt **a szakmai egyeztetéseket már jóval korábban – akár már két évvel előtte – meg kellene kezdeni.**

A szakmai konzultáció keretében át kellene tekinteni a köznevelési szerződések megkötésének háttérét, az igényeket, kitérve az egyes nemzetiségi közösség előtt álló lehetőségekre, szükségletekre.

3.3.5. Az ötévenkénti szerződések megkötése között az átmeneti időszak finanszírozásának folyamatos biztosítása

Súlyos problémaként jelezték a nemzetiségi képviselő és a nemzetiségi szószólók az átmeneti időszak – amikor a régi támogatási szerződések már lejártak, az újak azonban még nem kerültek aláírásra – finanszírozásának a megoldatlanságát, illetve **a megkötés hiányából adódó bizonytalanságot.** A fenntartó országos nemzetiségi önkormányzatoknak ez idő alatt is biztosítaniuk kell a köznevelési intézmények zavartalan és színvonalas működését. Az országos nemzetiségi önkormányzatok ugyan megkapják az átmeneti időszakban is a működésükhöz szükséges támogatásrészt, ez azonban nem elegendő arra, hogy az iskolák forráshiányát a saját költségvetésükből finanszírozzák.

Ez a finanszírozási probléma egyébként a köznevelési szerződések megkötését követően is nehézséget okoz a fenntartók számára, mert általában csak március végén érkezik meg számlájukra az éves támogatás. **A fenntartó önkormányzatoknak a köznevelési intézmények folyamatos működését ebben az átmeneti időszakban is biztosítaniuk kell, akár áthidaló hitel felvételével is.** Ez akkor okoz különösen súlyos problémát, ha egy országos nemzetiségi önkormányzat az adott évben, egyébként más okból, de gazdálkodási nehézségekkel küzd.

3.3.6. A köznevelési szerződésben biztosított támogatások éves emelésének, rugalmas átalakításának garانتálása

A köznevelési szerződések támogatásának forrásaként¹² a 2022. évi előirányzatban működési kiadásként 5.622,2 millió forint szerepel. Ebből az államtitkár által megküldött adatokat összegezve 2022-ben a megkötött köznevelési szerződések alapján 1.149 millió forintot, tehát az előirányzat megközelítőleg 20 százalékát fordítják az országos nemzetiségi önkormányzatok fenntartásában működő köznevelési intézményekre. Ehhez kapcsolódva fontos megemlíteni azt a problémát, mely szerint a jelzett 5.622,2 millió forintos keret nincs megbontva, közösen tartalmazza a nemzetiségi, egyházi és önkormányzati fenntartású köznevelési intézmények támogatását. A nemzetiségek képviselőinek véleménye szerint **ez a megoldás ellentétes azzal a törekvésükkel, hogy minden hazai nemzetiségi közösséget érintő forrás áttekinthetően és világosan, külön keretekben jelenjen meg.**

Az EMMI által rendelkezésünkre bocsájtott adatok szerint 2017-ben 687 millió forintot kaptak az országos nemzetiségi önkormányzatok köznevelési szerződések alapján a köznevelési intézmények fenntartására, 2022-ben már 462 millió forinttal több pénzösszeg került az országos nemzetiségi önkormányzatokhoz e célból. Megközelítőleg **70 százalékkal emelték az ilyen formában biztosított forrásokat, tény azonban, hogy a támogatandó intézmények száma is növekedett.**

Az országos nemzetiségi önkormányzatok többször is kifogásolták, hogy az ötéves lefutású köznevelési szerződések léte ugyan **hosszú távon biztonságot nyújtanak, bizonyos szempontból azonban rugalmatlanok, mivel öt évre előre rögzítetten, fixen határozzák meg a finanszírozási feltételek, évenként azonos összegek biztosításával.**

Fontos és a 2022-ben bekövetkezett gazdasági és energiaválság miatt még inkább ésszerű lenne – az ismert körülmények következő évekre előre felmérhetetlen gazdasági hatásaira is figyelemmel – **az előbbiekben vázolt merev finanszírozási rendszer átalakítását átgondolni.**

Ilyen irányú kísérletnek tekinthető az oktatásért felelős minisztérium lépése, melynek értelmében az EMMI adatai szerint 2022-höz képest 2023-ban 124 millióval többet fordítanak az intézmények fenntartására, tehát körülbelül 10 százalékkal növelik a támogatás összegét.

Sajnos azonban ez az összeg a jelenlegi jogi keretek és főként gyakorlat szerint 2023 és 2026 között, négy éven keresztül változatlan maradna. Ez az országos nemzetiségi önkormányzatok jelzésére is figyelemmel, **súlyos nehézségeket eredményezhet.** Ezért ki kellene dolgozni egy olyan rugalmas kompenzációs rendszert, amely akár évenkénti elszámolás alapján, de biztosítaná az infláció és egyéb plusz kiadások követését és fedezését. Az oktatásért felelős tárca köznevelésért felelős államtitkárának véleménye szerint **az inflációkövető támogatás,** valamint az éves rendszeres felülvizsgálat csak abban az esetben volna lehetséges, ha a köznevelési szerződésekre fordítható keretösszeg szintén inflációkövető lenne.

A NEB albizottsági ülésén a nemzetiségi szószólók további problémaként jelezték, hogy a köznevelési szerződések támogatási összegét az engedélyezett tanulói létszámhoz kapcsolódva határozták meg. A változó tanulói létszám az elszámoláskor többször is problémát okozott számukra. Az országos nemzetiségi önkormányzat szakértői azonban az egyeztetések során már azt jelezték, hogy **2022-ben végül megszűnt ez a gazdálkodási nehézség.** A köznevelési szerződések támogatását ugyanis **keretösszegeként nyújtják, amely fontos előrelépés,** mert nagyobb biztonságot és rugalmasságot nyújt a fenntartó országos nemzetiségi önkormányzatok számára.

¹² Magyarország 2022. évi központi költségvetéséről szóló 2021. évi XC. törvény 1. melléklete, XX. Emberi Erőforrások Minisztériuma fejezete, 20. cím, 4. alcím, 4. pontja a Köznevelés speciális feladatainak támogatása jogcímcsoport

3.4. Összegzés

Az elmúlt évtizedekben egyre több óvodát és általános iskolát működtet helyi vagy országos nemzetiségi önkormányzat, az így fenntartott köznevelési intézmények – tapasztalataink szerint a magas színvonalú nemzetiségi nevelés-oktatás biztosításával – a hazai nemzetiségi közösségek nyelvi asszimilációs folyamatainak a megállításában, valamint a kulturális autonómia megerősítésében kiemelkedően fontos szerepet vállalnak. A rendelkezésünkre álló adatok alapján az országos nemzetiségi önkormányzatok 28 székhelyen (összesen 85 feladatellátási helyen) működtetnek fenntartóként köznevelési intézményt.

Az állam a magyarországi nemzetiségek anyanyelvét közösség-összetartó tényezőként ismeri el. A hatályos jogi szabályozás szerint **a nemzetiségi köznevelés többletköltségét – jogszabályban meghatározott módon – az állam viseli.** Az országos nemzetiségi önkormányzatok esetében a nemzetiségi óvodai nevelés, iskolai, kollégiumi nevelés-oktatás, valamint a helyi nemzetiségi önkormányzatok esetében a nemzetiségi iskolai, kollégiumi nevelés-oktatás finanszírozása a nevelési-oktatási feladatot ellátó egyházi jogi személyekre vonatkozó szabályokkal azonosan történik.

A köznevelési szerződések támogatása a mindenkori költségvetési törvényben a „Köznevelés speciális feladatainak támogatása” jogcímcsoport alatt található pénzforrásból történik.

Közös jelentésünkben az országos nemzetiségi önkormányzatok fenntartásában működő intézmények finanszírozásával, kiemelten **a szaktárca és az országos nemzetiségi önkormányzatok között létrejövő köznevelési szerződésekkel foglalkozunk.** A köznevelési alapfeladatok ellátásáról az állam gondoskodik. Amikor **az országos nemzetiségi önkormányzatok a nemzetiségi köznevelési intézmények fenntartását átveszik, akkor az állam köznevelési közszolgálati feladatát is átvállalják, a köznevelési alapfeladatok megvalósításában való részvétellel.**

Erre figyelemmel kerülhetett sor az oktatásért felelős minisztérium és egyes országos önkormányzatok között köznevelési szerződés megkötésére. 2017-ben az oktatásért felelős tárcával 4 országos önkormányzat fenntartásában álló összesen 11 köznevelési intézményre vonatkozóan kötött köznevelési szerződést. 2022-ben már 5 országos önkormányzat fenntartásában működő összesen 15 köznevelési intézmény kapott plusz támogatást a köznevelési szerződés megkötése alapján.

Problémaként jelezték az országos nemzetiségi önkormányzatok, hogy **a fenntartásukban működő intézmények tekintetében gazdálkodási és működtetési nehézségeket okozott az öt évre kötött, 2021. december 31-én lejárt köznevelési szerződések újbóli megkötésének hiánya.** 2022 március elején, a vizsgálatunk megindításakor a köznevelési szerződések még nem voltak megkötve.

Időközben, 2022 második negyedévére megtörtént **a 2022-2026. év közötti köznevelési megállapodások megkötése, erre figyelemmel az ügyben alapvető jogot sértő konkrét visszásságot nem állapítottunk meg.** A finanszírozási nehézségek azonban átmenetileg **fennálltak,** a 2017. évben megkötött köznevelési szerződések ugyanis 2021. december 31. lejártak, és csak néhány hónappal később kötötték meg az új szerződéseket.

Mindezekre figyelemmel erre az időszakra vonatkozóan **felmerült az oktatáshoz való jog és a nemzetiségi jogok érvényesülésének közvetlen veszélye,** melyet az oktatásért felelős minisztérium a saját hatáskörében eljárva hártott el.

A helyzet kialakulása és annak kezelési módja ugyanakkor felvetette a jogbiztonság elvének sérelmét. A hasonló jellegű nehézségek megelőzése érdekében, elsősorban prevenciós céllal, **fontosnak és szükségesnek tartjuk a felmerült problémák átgondolását, rendszerezését és összegzését, és ezekhez kapcsolódva intézkedések kezdeményezését.**

Közös jelentésünkkel azt szeretnénk elősegíteni, hogy a köznevelési szerződések támogatásai minél több fenntartóhoz és intézményhez jussanak el, ezzel is **garanciákat nyújtva a magas színvonalú nemzetiségi nevelés-oktatás megteremtésére és fenntartására.**

A köznevelésért felelős államtitkár tájékoztatása szerint az újabb köznevelési szerződések megkötése előtt a 2017-2021. évekre vonatkozó tapasztalatokat, az esetleges problémákat, változtatási javaslatokat az oktatásért felelős minisztérium képviselői, illetve az országos nemzetiségi önkormányzatok közösen nem értékelték. Az eddigi gyakorlat szerint a köznevelési szerződésekkel kapcsolatban csak egyedi egyeztetésekre került sor.

Mindezek alapján **szorosabb szakmai együttműködést, a problémák világos és egyértelmű meghatározását**, az egyéni szükségletek és igények egyeztetéséhez pedig áttekinthető szempontrendszer szükséges kialakítani, **gyakoribb és korábbi időpontban elkezdett egyeztetést biztosítva az érintett feleknek**. Erre figyelemmel szükségesnek tartjuk a 2017. és 2022. között fennálló köznevelési szerződések megvalósulásának, finanszírozásának tapasztalatait mielőbb kiértékelni és megvitatni, a 2022-től érvényes új szerződési feltételekre, változásokra, azok megkötésének körülményeire is kitérve. A 2027-ben esedékes köznevelési szerződések megkötése előtt pedig szükséges és érdemes is a szakmai egyeztetéseket már jóval korábban elkezdni.

Súlyos problémaként jelezték az érintett nemzetiségi közösségek képviselői **az átmeneti időszak** – amikor a régi támogatási szerződések már lejártak, az újak azonban még nincsenek aláírva – **finanszírozásának a megoldatlanságát**. Ez a típusú finanszírozási probléma egyébként a köznevelési szerződések megkötését követően is felmerül, a fenntartók számára ugyanis nehézséget jelent, hogy az éves támogatás általában csak március végén érkezik meg számlájukra. A fenntartó országos nemzetiségi önkormányzatoknak ez idő alatt is biztosítaniuk kell a köznevelési intézmények zavartalan és színvonalas működését, és ehhez az államnak, akár a szabályozás módosításával is segítséget kell nyújtania.

Gondot jelent az is, hogy az eddigi gyakorlat szerint a köznevelési szerződések megkötését követően **öt évig az állam új országos nemzetiségi önkormányzattal nem köt köznevelési szerződést**, sőt a már megkötött köznevelési szerződést is csak úgy terjesztette ki egy-egy újabb intézményre, hogy az érintett országos nemzetiségi önkormányzat előre rögzített támogatási összege változatlan maradt. Álláspontunk szerint azonban lehetőséget, a plusz költségek finanszírozásához pedig **többletforrást kellene biztosítani** ahhoz, hogy az állam **ez idő alatt is köthessen** újabb országos nemzetiségi önkormányzatokkal köznevelési szerződést. Emellett az is fontos, hogy a **már megkötött szerződések kiterjeszthetők** legyenek újabb intézményekre, ehhez is plusz forrást biztosítva.

Az országos nemzetiségi önkormányzatok azt is kifogásolták, hogy **a köznevelési szerződések bizonyos szempontból rugalmatlanok**, mivel öt évre előre rögzítetten, fixen határozzák meg a finanszírozási feltételek, évenként azonos összegek biztosításával. Fontos és észszerű lenne ezt a rendszert átalakítani – különös tekintettel a 2022-ben bekövetkezett gazdasági és energiaválságra. Az EMMI adatai szerint 2022-höz képest 2023-ban 124 millióval többet fordítanak az intézmények fenntartására, azonban ez az összeg a jelenlegi tervek szerint 2023 és 2026 között, **négy éven keresztül változatlan maradna**.

Az országos önkormányzatok jelzésére is figyelemmel, súlyos nehézségeket eredményezhet az előbbieken jelzett körülmény. Ezért **egy olyan rugalmas kompenzációs rendszert kidolgozása látszik szükségesnek, amely akár évenkénti elszámolás alapján, de biztosítaná az infláció és egyéb plusz kiadások követését és fedezését**. A köznevelési szerződések más típusú rugalmatlanságára is rámutattak a nemzetiségi közösségek képviselői, ezek azonban részben már megoldódtak, a javasolt közös konzultációk, egyeztetések keretében pedig minden aktuális kérdés és probléma áttekinthető és megvitatható.

Végezetül hangsúlyozni kívánjuk, hogy **a jogbiztonság követelményének érvényesítését a köznevelési szerződések előkészítése, megkötése és az öt éves végrehajtási folyamat során is garantálni szükséges**, kiemelten az átláthatóság, a tervezhetőség és nemzetiségi köznevelési intézmények folyamatos és megfelelő finanszírozásának biztosításával.

IV. Intézkedések

A közös jelentésünkben jelzett alapjogi visszasság veszélyének, illetve a feltárt problémáknak a jövőbeni megelőzése érdekében:

1. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján **felkérjük köznevelésért felelős belügyminisztert**, hogy kezdeményezzen – a Pénzügyminisztérium és a Miniszterelnökség bevonásával – olyan szakmai egyeztetést, ahol a nemzetiségi képviselő, a nemzetiségi szószólók és a nemzetiségi önkormányzatok elnökei részvételével lehetőség nyílik a köznevelési szerződésekkel kapcsolatos – jelentésünkben külön is nevesített – szakmai tapasztalatokat, problémákat, finanszírozási, elszámolási, bővítési nehézségeket áttekinteni, és javaslatokat kidolgozni a fennálló és az újonnan felmerülő kihívások (különösen az inflációkövetés, új szerződések kötése, illetve meglévők bővítése) mielőbbi megoldása érdekében.
2. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján **felkérjük a köznevelésért felelős belügyminisztert**, hogy a következő öt éves szerződés megkötése előtt szervezzen – a Pénzügyminisztérium és a Miniszterelnökség bevonásával – olyan egyeztetéseket, ahol az érintett nemzetiségi képviselők számára rögzítik a következő köznevelési szerződések megkötése előtti szakmai egyeztetések kereteit, menetét és időbeli ütemezését, valamint az egyedi finanszírozási igények meghatározására vonatkozó szakmai elvárásokat, szempontokat és az értékelési keretrendszert.
3. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján **felkérjük a pénzügyminisztert**, hogy fontolja meg – a köznevelésért felelős Belügyminisztérium, valamint a Miniszterelnökség bevonásával – az 1. pontban jelzett egyeztetéseken felmerülő szakmai kérdések, problémák minden érintett fél számára megnyugtató és konfliktusmentes rendezése, kiemelten a nemzetiségi jogok minél teljesebb érvényesítése érdekében a köznevelési szerződések megkötésére vonatkozó szakmai gyakorlat átalakítását.
4. Az Ajbt. 37. §-a alapján **felkérjük a pénzügyminisztert**, hogy fontolja meg – a köznevelésért felelős Belügyminisztérium, valamint a Miniszterelnökség bevonásával – az 1. pontban jelzett egyeztetéseken felmerülő szakmai kérdések, problémák minden érintett fél számára megnyugtató és konfliktusmentes rendezése, kiemelten a nemzetiségi jogok minél teljesebb érvényesítése érdekében az inflációkövető finanszírozás biztosítását, a köznevelési szerződésekkel kapcsolatos szabályozás módosítását.

Budapest, 2022. elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos

Dr. Szalayné Dr. Sándor Erzsébet