



## Kryzys węgierskiego systemu oświaty i jego konsekwencje dla konkurencyjności gospodarki

Veronika Jóźwiak

Przyjęcie w lipcu br. ustawy pozbawiającej nauczycieli specjalnego statusu w przepisach węgierskiego prawa pracy było odpowiedzią władz na trwające od ponad półtora roku protesty przeciwko niskim wynagrodzeniom i innym systemowym problemom oświaty. Brak ich rozwiązania będzie źródłem kolejnych napięć, wpływając na dalsze obniżanie jakości węgierskiej edukacji, zwiększenie nierówności społecznych, niedobór wykwalifikowanej siły roboczej i utrudnienie poprawy konkurencyjności gospodarki. Problemy oświaty otwierają też kolejne spory z instytucjami UE i oddalają perspektywę dostępu Węgier do środków z funduszu odbudowy.

**Status nauczycieli.** Nowa ustawa o statusie prawnym zatrudnionych w oświacie, która wejdzie w życie 1 stycznia 2024 r., znacząco pogorszy ich warunki pracy, ograniczy ochronę interesów zbiorowych i niezależność wykonywania zawodu nauczyciela. Ustawa m.in. określa na 60 dni długość okresu wypowiedzenia umowy przez pracodawcę i w związku z tym obniża kwotę maksymalnej odprawy (dotychczas okres ten wynosił od 60 dni do 8 miesięcy, w zależności od długości trwania stosunku pracy). Stanowi również, że w przypadku zawieszenia zajęć (np. ze względu na strajk czy obywatelskie nieposłuszeństwo pracowników) władze mogą nakazać przeniesienie nauczycieli i uczniów do innej placówki, co pozbawia te formy protestu ich podstawowej funkcji wywierania presji na pracodawcy ([rząd już w 2011 r. znacznie ograniczył prawo do strajku](#)). Podnosi też maksymalną liczbę nadgodzin oraz rozszerza zakres odpowiedzialności dyscyplinarnej i kar z obniżeniem wynagrodzenia. Znacząco ogranicza ponadto kompetencje szkolnej kadry pedagogicznej – według ustawy ma ona prawo jedynie do opiniowania programów nauczania i wychowawczego, które zatwierdza rządowy organ prowadzący szkołę, będący jednocześnie pracodawcą nauczycieli.

Wprowadzenie nowych regulacji oznacza wyłączenie nauczycieli spod regulacji ustawy z 1992 r. o pracownikach placówek usług publicznych i wynikających z niej gwarancji,

m.in. utrudniających zwolnienie. Choć projekt rozporządzenia wykonawczego przewiduje nową tabelę wynagrodzeń umożliwiającą podwyżki, pozostawia w gestii pracodawcy ustalenie ich wysokości w ramach szerokich widełek, bez podania jasnych kryteriów przyznawania wyższych stawek.

Wskutek zmian i napięć między władzami a środowiskiem nauczycieli ok. 5 tys. z nich zapowiedziało, że nie podpisze nowej umowy o pracę, a tyle samo odeszło z zawodu w minionym roku szkolnym. Od lat liczba początkujących nauczycieli (w roku szkolnym 2022/2023 niecałe 2 tys.) nie wystarczy nawet do zastąpienia odchodzących na emeryturę (ok. 3–4 tys. rocznie), tym bardziej że młodzi pedagodzy często pracują w zawodzie zaledwie kilka lat. W efekcie, według szacunków związków zawodowych, w systemie brakuje ok. 16 tys. nauczycieli.

Komisja Europejska (KE) tuż po przyjęciu ustawy rozpoczęła badanie jej zgodności z normami UE. Ponieważ podwyżki dla nauczycieli stanowią część węgierskiego krajowego planu odbudowy – tym samym są wśród warunków [dostępu kraju do środków z unijnego funduszu odbudowy](#) – KE może badać zgodność regulacji z wymogami wspólnotowymi w celu ochrony budżetu UE. Wstępne uwagi KE dotyczyły m.in. braku rzetelnych konsultacji społecznych i nieuwzględnienia przez ustawodawcę uwag związków zawodowych. Według Komisji system podwyżek pozbawiony obiektywnych kryteriów

przyznawania oraz możliwość arbitralnego przeniesienia nauczycieli do innych szkół naraża ich na nadużycia i dyskryminację ze strony pracodawcy, a w konsekwencji może naruszać prawo uczniów do równego dostępu do edukacji.

**Problemy systemu oświaty.** Kryzys jest kulminacją problemów pogłębionych polityką rządów Fideszu. Po 2010 r. nastąpiła radykalna centralizacja oświaty. Z instytucjonalnego punktu widzenia oznaczało to przejście od samorządów prowadzenia i zarządzania szkołami przez państwowy urząd, a pod względem metodyki i treści nauczania – wyeliminowanie możliwości elastycznego podejścia w efekcie przyjęcia nowej podstawy programowej w 2013 r. (i upaństwowienia rynku podręczników). Deklarowanym celem władz było przyswajanie przez uczniów przede wszystkim wiedzy formalnej, możliwej do szybkiego wykorzystania na rynku pracy, zamiast rozwijania szerokich kompetencji. Na nowe priorytety wskazywało też obniżenie obowiązku szkolnego do 16. roku życia, skrócenie kształcenia w szkołach zawodowych oraz zmniejszenie liczby miejsc w szkołach średnich kończących się maturą.

Jednocześnie finansowanie oświaty zmniejszyło się w ostatniej dekadzie o 15% (z 5,5% do 4,7% PKB) i dalej spada. Odczuli to nauczyciele, którzy dostali podwyżki ostatnio w 2013 r., a wyżej wykwalifikowanym wprowadzony wówczas system oceny pracy obniżył pensję (za to znacznie zwiększył obowiązki administracyjne wszystkich pedagogów). W efekcie wynagrodzenia nauczycieli w stosunku do średniej pensji pracowników z wyższym wykształceniem są na Węgrzech najniższe w UE (61% – dane OECD z 2020 r.). O dalekim miejscu oświaty w hierarchii świadczy też fakt, że od 2010 r. na Węgrzech nie ma odrębnego resortu edukacji. Z początku ta dziedzina podlegała sekretarzowi stanu w Ministerstwie Zasobów Ludzkich, a od 2022 r. (wraz ze służbą zdrowia) – ministrowi spraw wewnętrznych, byłemu policjantowi Sándorowi Pintérowi.

Traktowanie oświaty jak problemu z zakresu porządku publicznego było konsekwencją serii protestów nauczycieli rozpoczętych na początku 2022 r. Domagali się oni podwyżek i ogólnej poprawy jakości edukacji. Wśród palących problemów wymieniali m.in. niezapłacone nadgodziny, nadmiar biurokracji, złej jakości państwowe podręczniki, przeładowaną podstawę programową, a także zrujnowane uznanie społeczne dla ich pracy. Spadek prestiżu zawodu jest efektem nagonki w mediach kontrolowanych przez rząd w reakcji na protesty, w które od jesieni włączyli się także uczniowie. Demonstracje koncentrowały się w Budapeszcie – próbę zorganizowania strajku generalnego nauczycieli zniweczyły zarówno regulacje prawne, jak i obawa przed zwolnieniami po takich przypadkach w stolicy.

**Wpływ na sytuację społeczno-gospodarczą i konkurencyjność gospodarki Węgier.** Zmiany systemowe i nagromadzenie problemów doprowadziły po 2010 r. do pogorszenia się umiejętności i poziomu wiedzy węgierskich uczniów we wszystkich obszarach międzynarodowych badań PISA (jeśli porównać V4, uczniowie z Polski i Czech mieli

według ostatniego pomiaru z 2018 r. wyróżniające się wyniki, natomiast Słowacy gorzej wypadli od Węgrów w rozumieniu czytanego tekstu i nauk przyrodniczych). Analizy OECD wskazują również na przepaść między wynikami węgierskich dzieci w zależności od ich warunków społeczno-ekonomicznych. Najświeższe rodzime pomiary kompetencji wskazują z kolei na drastyczny spadek rozumienia czytanego tekstu i umiejętności cyfrowych – 40% 14-letnich dzieci na Węgrzech nie posiada podstawowych kompetencji potrzebnych m.in. do samodzielnej nauki.

Przeprowadzone przez rządy Fideszu reformy systemu oświaty poskutkowały rosnącą centralizacją i zmniejszeniem finansowania. Doprowadziły do coraz gorszej jakości edukacji, spadku wiedzy i umiejętności uczniów oraz wzrostu nierówności szans edukacyjnych. Próba konfrontacyjnego rozwiązania problemów, polegająca na dyscyplinowaniu nauczycieli poprzez pogorszenie ich warunków pracy, pogłębi kryzys. Napięcia z tym związane nie zagrażają władzy ze względu na brak solidarności społeczeństwa z nauczycielami, spowodowany m.in. przekazem medialnym. Ustawa o statusie prawnym nauczycieli może być jednak kolejnym źródłem sporów Węgier z instytucjami UE, jeszcze bardziej oddalających otrzymanie środków z funduszu odbudowy.

Kształtując politykę oświatową, węgierski rząd dąży do utrudnienia awansu społecznego za pomocą edukacji i utrwalenia obecnej struktury społecznej. Potwierdzeniem tego jest m.in. fakt, że od 2015 r. odsetek osób z wyższym wykształceniem w wieku 25–34 lat utrzymuje się na poziomie ok. 30–31%, przy malejącym dostępie do szkolnictwa wyższego uczniów spoza najbogatszych regionów. Brak starań o zwiększenie liczby studiujących może z jednej strony wynikać z błędnego założenia, że jak najszybsze trafienie młodych na rynek pracy rozwiąże problem [braku siły roboczej](#). Z drugiej strony badania wskazują na dużą korelację między poparciem dla Fideszu w poszczególnych miejscowościach a wykształceniem na poziomie najwyżej podstawowym.

Sprzeczny z trendem unijnym i celami państw rozwiniętych wzrost liczby młodych z wykształceniem jedynie podstawowym (w przedziale wiekowym 18–24 lat 12% na poziomie ogólnokrajowym, a w niektórych regionach Węgier w granicach 20%) wpływa negatywnie na podaż na rynku pracy. Pracodawcy potrzebują bowiem wykwalifikowanej siły roboczej, również w sektorach, w których Węgrom najbardziej zależy na nowych inwestycjach, np. w elektromobilności. Już teraz m.in. w tej branży, także na stanowiskach wymagających kwalifikacji, jest zatrudnionych ok. 100 tys. imigrantów zarobkowych (głównie z Filipin, Wietnamu i Indonezji), a zapotrzebowanie na nich wzrośnie w najbliższych latach o kolejne 200–300 tys. Utrzymywanie obecnego stanu systemu edukacji w połączeniu z problemami demograficznymi pogłębi problemy na rynku pracy. Tym samym brak zmian w oświacie przyczyni się do osłabienia konkurencyjności społeczno-gospodarczej Węgier.