

## 3. A KÖZOKTATÁS FINANSZÍROZÁSA

A vizsgált időszakban a közoktatás finanszírozási rendszerében alapvető változás nem történt. A kiadások egészen 2002 végéig – a pedagógusbérek egyszeri, nagymértékű megemeléséig – viszonylag alacsony szinten maradtak. Az ágazati oktatáspolitikai prioritások változásai kisebb mértékben módosították a szakmailag és politikailag preferált feladatok körét: a korábinál differenciáltabb támogatási formák (új kiegészítő normatívák és központi céltámogatások) jelentek meg. Az állami garanciavállalás erősítésének szándéka ellenére az állam és a fenntartók közötti felelősségmegosztás rendszere lényegében változatlan maradt.

### 3.1. A közoktatási kiadások alakulása

Nemzetgazdasági szinten a közoktatási kiadások alakulását több, egymással szorosan összefüggő mutatóval célszerű vizsgálni. Ezek közös jellemzője, hogy csak idősorba illesztve alkalmasak tendenciák vizsgálatára. Nemzetközi összehasonlításban a leggyakrabban használt mutató a közoktatási kiadásoknak a nemzeti össztermékhez (GDP) viszonyított aránya. A rövid távú folyamatok elemzése során fontos információkat adhat az ágazati kiadások összegének és reálértékének vizsgálata, valamint a fajlagos ráfordítások mutatóinak elemzése. Általában is igaz, de az 1998–2002 közötti folyamatok értékelése során különösen lényeges, hogy a közoktatási kiadások, illetve az ágazat abszolút és relatív helyzetének alakulását nem szabad elválasztani a nemzetgazdaság állapotának elemzésétől. Ebben az időszakban ugyanis több mint egy évtizedes visszaesést, stagnálást követően véget ért a költségvetési restriktív időszak, a gazdaság dinamikus növekedési pályára állt.

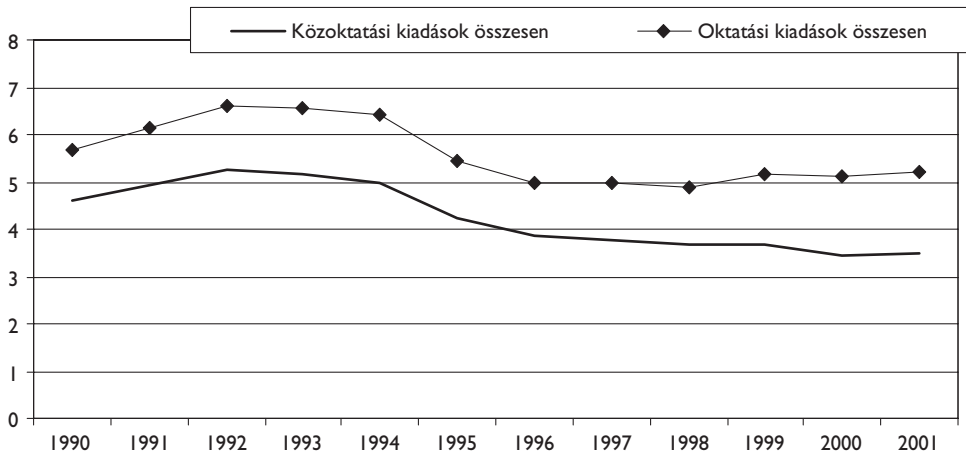
#### 3.1.1. A közoktatás GDP-ből való részesedése

A közoktatás GDP-ből való részesedésének alakulását egy adott időszakban a gazdasági növekedés mértéke és a közoktatási kiadások alakulásának együttes hatásai határozzák meg. A nemzetgazdaságot 1998 és 2001 között gyors növekedés jellemezte: a GDP a fejlett országok átlagát jelentősen meghaladó mértékben 3,7–5,2%-os intervallumban emelkedett. Az összes oktatási kiadás (a felsőfokú oktatással és a háztartások, illetve a gazdálkodó szervezetek kiadásaival együtt) GDP-hez viszonyított aránya 1999–2001 között 5,5-

5,6% körül alakult, ezen belül a költségvetés oktatási kiadásainak az aránya 5,1-5,2% között volt.<sup>1</sup> Az egyes képzési szintek között ebben a rövid időszakban jelentős átrendezés történt: a felsőoktatás részesedése 1998-hoz viszonyítva emelkedett (szoros összefüggésben a felsőoktatásban tanulók számának növekedésével), ezzel szemben a közoktatás részesedése (óvoda, alap- és középfokú oktatás) csökkent, 2001-ben csupán 3,5% volt (lásd 3.1. ábra és Függelék 3.1. táblázat).

### 3.1. ábra

A nemzeti össztermékből (GDP) az oktatás egészére, illetve a közoktatásra fordított költségvetési kiadások alakulása, 1990–2001 (%)



Forrás: OM Statisztikai tájékoztató, Oktatási évkönyv 2001/2002

Az ágazat helyzetének az elemzése során nem szabad figyelmen kívül hagyni a „nagy ellátó rendszereknek” azt a szinte törvényszerű sajátosságát, hogy pozíciójuk változása és a gazdasági növekedés alakulása között fáziseltérés mutatható ki. A 3.1. ábra ezt jól tükrözi: a közoktatás relatív pozíciója látszólag 1990 és 1993 között volt a legkedvezőbb, a költségvetési közoktatási kiadások aránya 1992-ben például meghaladta a GDP 5,2 %-át. Erre az időszakra azonban a bruttó hazai termék zuhanásszerű visszaesése volt a jellemző. Magyarország tehát gazdasági teljesítményének a csökkenése miatt került azon országok közé, amelyekben különösen magas volt a GDP közoktatásra fordított hányada. Azaz nem az ágazat pozíciói javultak, hanem csupán az történt, hogy ez kevésbé romlott, mint az ország általános gazdasági helyzete.

A kilencvenes évtized végén és az évtized fordulóját követően a fentiekkel éppen ellentétes folyamat figyelhető meg. Az ágazat költségvetési helyzete abszolút értelemben javult, miközben relatív pozíciója (a kiadások GDP-hez viszonyított aránya) romlott. A gazdaság 1998 után ugyanis hosszú idő után első alkalommal magas növekedési ütemet produkált, ugyanakkor az oktatás – a többi nagy ellátó rendszerhez hasonlóan – nem lehetett ennek azonnali nyertese, mivel ez a növekedés közvetlen motorjait, az érdekeltiséget és a beruházási lehetőségeket korlátozta volna.

<sup>1</sup> E mutató tekintetében az eltérő számítási módszerek miatt a KSH és az Oktatási Minisztérium adatai nem egyeznek meg.

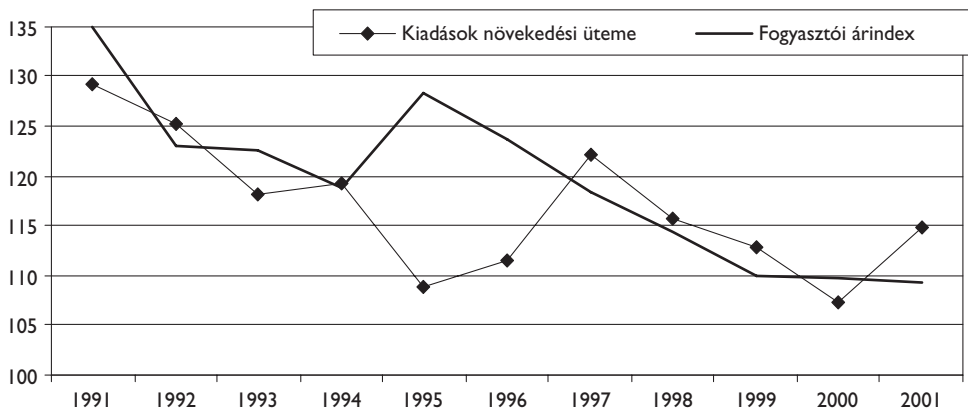
A GDP-arányos költségvetési kiadásokat érdemes képzési szintek szerint is vizsgálni. A óvodai ellátásra fordított hányad – a demográfiai okokból bekövetkezett létszámcsökkenéssel összefüggésben – 1997-től egy évet kivéve folyamatosan csökkent. Az alap- és a középfokú oktatás együttes adata hasonló tendenciát mutat (lásd *Függelék 3.1. táblázat*). Mivel a közoktatásban a kiadásokon belül 70% körüli arányt tesznek ki a személyi juttatások és az azokhoz kapcsolódó munkaadói befizetések, az ágazatnak a GDP-ből való részesedése alakulását alapvetően meghatározzák a pedagógus-béremelésről hozott döntések. Amennyiben a nominális béremelés mértéke meghaladja a GDP nominális növekedését, akkor emelkedik az ágazat részesedése a GDP-ből, ellenkező esetben szinte biztos, hogy csökken.

### 3.1.2. A költségvetés közoktatási kiadásainak alakulása

A költségvetés 2001-ben csaknem 771 milliárd forintot fordított oktatásra, amiből a közoktatás 516 milliárd forinttal részesült. Egy évvel korábban e két adat 673, illetve 449 milliárd volt (lásd *Függelék 3.2. táblázat*). A kiadások növekedésének mértéke a kilencvenes évtized második felében általában magasabb volt az infláció mértékénél (azaz reálértékben is növekedés történt), 2000-ben azonban az infláció nagyobb mértékű volt, mint a kiadások növekedése. Az 1999. és 2001. év között a közoktatásban a költségvetési kiadások növekedésének mértéke nominális értékben csaknem 23%, reálértéken azonban csak 4% volt (lásd 3.2. ábra és *Függelék 3.3. táblázat*).

#### 3.2. ábra

A közoktatás (óvoda, alap- és középfokú oktatás) folyó kiadásainak növekedési üteme és a fogyasztói árindex alakulása, 1991–2001 (előző év = 100%)



Forrás: OM Statisztikai tájékoztató, Oktatási évkönyv 2001/2002; Oktatási adatok 2002/2003, KSH

Az oktatási kiadások a költségvetés összes kiadásának évek óta körülbelül 10-11%-át teszik ki. Ez az arány a kilencvenes évtized végétől kismértékben emelkedett (lásd *Függelék 3.1. táblázat*). A jelentős nagyságrendű 2002. évi pedagógus-béremelkedés miatt a közeljövőben az arány nagyobb mértékű növekedése várható.

A költségvetés közoktatási kiadásainak döntő hányada – mint a finanszírozás rendszeréről szóló következő alfejezetben látni fogjuk – az önkormányzatok költségveté-

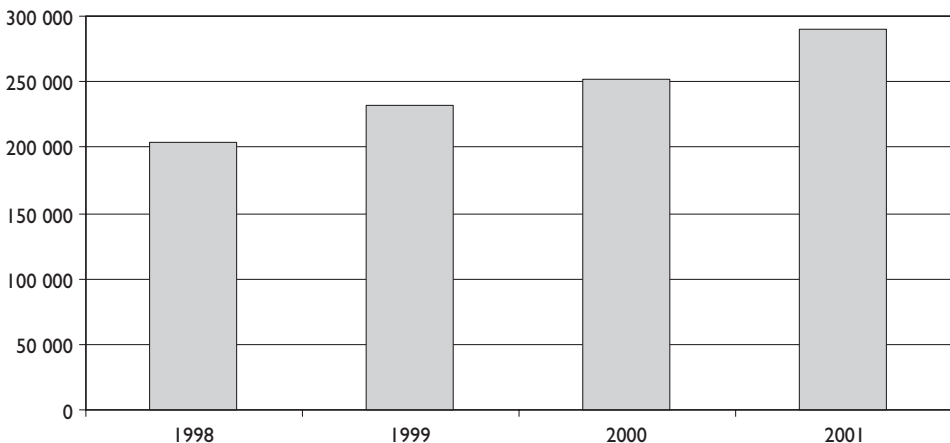
sében jelenik meg. Abból a 409,9 milliárd forintból például, amelyet a költségvetés a 2001. évben az alap- és középfokú oktatás intézményeinek a finanszírozására fordított, több mint 392 milliárd forint az önkormányzatok költségvetéséből származott (lásd Függelék 3.4. táblázat).

### 3.1.3. Az egy tanulóra jutó kiadások

Az egy tanulóra jutó kiadások, azaz a fajlagos mutatók vizsgálata általában akkor kerül előtérbe, amikor a figyelem a költséghatékonyság kérdésére terelődik. Ez a mutató adhat választ például arra kérdésre, vajon „olcsón vagy drágán” működik-e az oktatási rendszer. Nemzetközi összehasonlításban indikátorként használt fajlagos mutatószám az egy főre jutó GDP összehasonlítása az egy tanulóra jutó kiadásokkal. A 2001. évben Magyarország az alap- és középfokú oktatásban egy tanulóra 290 ezer forintot költött, ami 19,9%-a volt az egy főre jutó GDP-nek. Ez valamelyest alacsonyabb volt, mint 1998-ban, ami azt mutatja, hogy a vizsgált időszakban az egy főre jutó GDP gyorsabban nőtt, mint az egy tanulóra jutó költségvetési kiadások. A 2001-ben egy tanulóra költött 290 ezer forint 15%-kal magasabb volt, mint egy évvel korábban, és 42%-kal magasabb, mint 1998-ban (lásd 3.3. ábra és Függelék 3.5. táblázat). Az a tény, hogy az egy tanulóra jutó kiadások nagysága nagyobb mértékben növekedett, mint az összes közoktatási kiadás (ez 1998 és 2001 között 39% volt), egyik jele lehet a közoktatás költségvetési hatékonysága romlásának (erről bővebben lásd még *e fejezet befejező részében*). Érdemes megemlíteni, hogy az egy tanulóra jutó kiadás az egy főre jutó GDP arányában az óvodai nevelés esetében Magyarországon valamelyes magasabb, mint az OECD-országokban (21%, illetve 18%). Az alsó tagozat (ISCED 1) esetében nincs különbség, viszont a felső tagozatos (ISCED 2) és a középfokú oktatás mutatóiban már jelentősebb eltérés figyelhető meg: az előbbinél e mutató 18%, illetve 23%, míg az utóbbinál 24%, illetve 28% (*Education at a Glance, 2002*).

#### 3.3. ábra

*Az egy tanulóra jutó költségvetési kiadások alakulása az alap- és középfokú oktatásban, 1998–2001 (Ft)*



*Forrás:* Balogh Miklós számításai

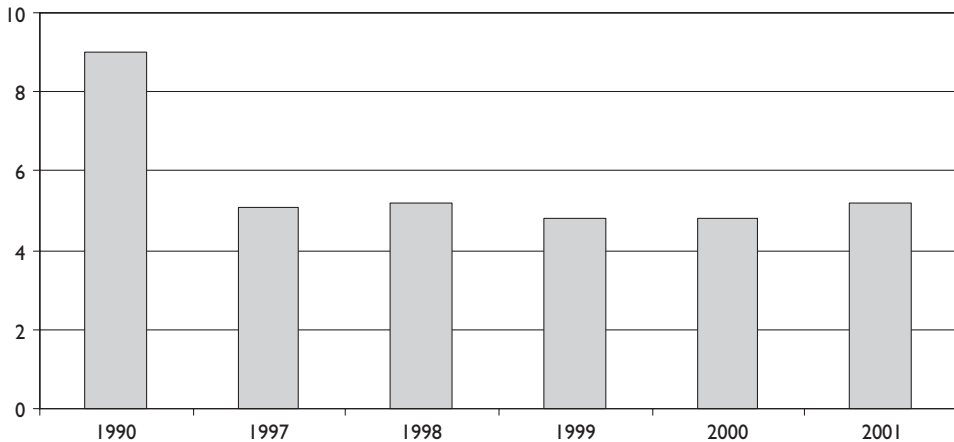
*Megjegyzés:* A 2001. év adata becsült összeg.

### 3.1.4. A kiadások szerkezete

A közoktatási kiadások elemzése során figyelmet kell fordítani ezek szerkezetének alakulására is, vagyis arra, hogy a forrásokat milyen arányban fordítják bérekre, a dologi feltételek biztosítására, illetve beruházásokra. Az ágazati kiadások szerkezetében a vizsgált időszakban lényeges változás nem következett be, két tartós tendencia azonban feltétlenül említést érdemel. Az egyik a személyi és a dologi kiadások arányára vonatkozik: 1997 után az utóbbi növekedése elmaradt az előbbié mögött, aminek az volt az egyik oka, hogy a személyi juttatások központi bérintézkedések nyomán történő növekedése részben a dologi kiadások terhére történt (lásd *Függelék 3.6. táblázat*). Ami a közoktatási kiadásokon belül a beruházások arányát illeti, a kilencvenes évek folyamán ezek folyamatosan alacsonyak maradtak: az óvodai nevelést, az alap- és a középfokú oktatást együttesen tekintve arányuk 5% körül mozgott (lásd *3.4. ábra* és *Függelék 3.7. táblázat*).

#### 3.4. ábra

*A beruházási kiadások átlagos aránya a közoktatásban (óvodai nevelés, alap- és középfokú oktatás), 1990 és 2001 között (%)*



*Forrás: OM adatközlése*

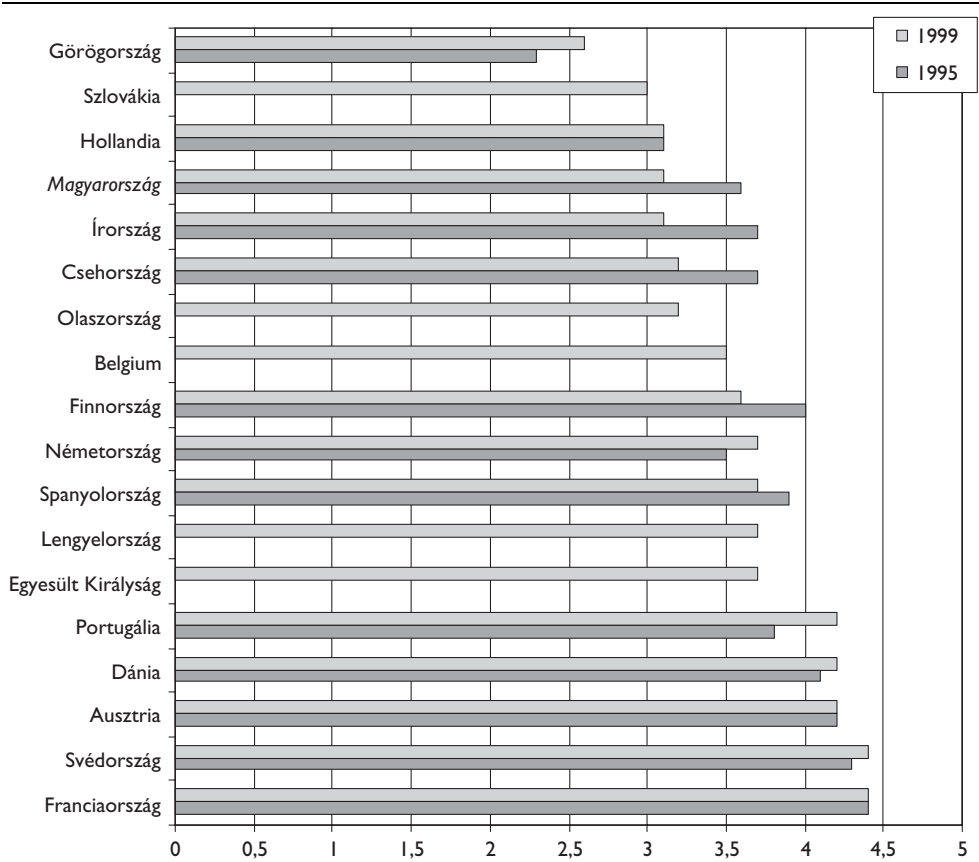
### 3.1.5. A kiadások alakulása nemzetközi összehasonlításban

Nemzetközi összehasonlításban a nemzeti össztermékből közoktatásra fordított kiadások aránya a kilencvenes évtized végén rendkívül alacsony volt. 1999-ben (azaz abban az utolsó évben, amelyről összehasonlítható adatok állnak rendelkezésre) Magyarország a nemzeti össztermékének mindössze 3,1%-át fordította alap- és középfokú oktatásra (beleértve ebbe a nem felsőfokú posztsekunder oktatást), aminél alacsonyabb értéket mindössze négy OECD-országban lehetett megfigyelni. Ez az arány több mint 16%-kal kisebb, mint 1995-ben volt, ami rendkívüli mértékű csökkenést jelent. Ebben az időszakban az OECD-országok vagy az Európai Unió tagállamainak többségében változatlan maradt vagy növekedett a közoktatásra fordított kiadások aránya, és azok között is, ahol csök-

kentést lehetett megfigyelni, mindössze egyetlen olyan volt, ahol ennek mértéke nagyobb volt, mint Magyarországon (lásd 3.5. ábra és Függelék 3.8. táblázat).

### 3.5. ábra

*Az alap- és középfokú oktatásra fordított kiadások a nemzeti össztermék (GDP) arányában az Európai Unió országáiban és néhány csatlakozó országban,\* 1995 és 1999 (%)*



*Forrás:* Education at a Glance, 2002

*Megjegyzések:* Az alap- és középfokú oktatás adatai itt nem foglalják magukba az iskola előtti nevelést, de tartalmazzák a nem felsőfokú posztsekunder oktatást. A kiadások a magán- és közösségi kiadásokat egyaránt tartalmazzák.

\* Az egyes országok által alkalmazott számítási módszerek között lehetnek kisebb eltérések (lásd az eredeti OECD-forrást).

Mivel a nemzeti össztermékből közoktatásra fordított kiadások, mint láttuk, 1999 után is tovább csökkentek, összehasonlító adatok nélkül is kijelenthetjük: nemzetközi összehasonlításban a közoktatási kiadások aránya Magyarországon 1999 után is nagy valószínűséggel jóval a nemzetközi átlag alatt maradt. Közismert, hogy a közoktatási kiadásokon belül a legnagyobb tételt a tanári bérek alkotják. Ezért arra lehet számítani, hogy a közoktatásnak a nemzeti össztermékből való részesedése a jelentős tanári béremelés hatására 2002-től kezdve nagyértékben emelkedik, ami az ország pozícióját nemzetközi összehasonlításban javítani fogja.

## 3.2. A finanszírozás rendszere

### 3.2.1. A rendszer alapvető jellemzői

A magyar közoktatás pénzügyi szabályozásának alapelvei egyrészt az 1990-ben elfogadott önkormányzati törvényből, másrészt az 1993. évi közoktatási törvényből, illetve különösen ennek az 1996. évi módosítása során megfogalmazott ágazati-szakmai követelményekből vezethetők le. Az önkormányzati törvény több mint egy évtizede írja elő az önkormányzat számára kötelező feladataként az alap- és a középfokú oktatás feltételeinek megteremtését. Az állam a szektorsemlegesség elvét követve, az iskolafenntartóknak nyújtott tanulólétszám alapú, normatív támogatással járul hozzá a közoktatás működéséhez, lehetőséget teremtve a nem önkormányzati fenntartók szerepvállalására is (lásd a *keretes írást*).

#### *A magyar közoktatás-finanszírozási rendszer jellemzői*

1. A közoktatás rendszerének működéséhez szükséges pénzügyi fedezetet döntően az állami költségvetés és a fenntartó saját forrásokból származó hozzájárulása biztosítja, amelyet a tanuló által igénybe vett szolgáltatás díja és egyéb saját intézményi bevételek egészíthetnek ki. A közoktatás feladatainak ellátását szolgáló állami költségvetési hozzájárulás összegét az éves költségvetési törvényben határozzák meg.

2. A közoktatás támogatását célzó állami támogatásnak két formája van: normatív és céltámogatások. A normatív támogatások alanyi jogon megilletik a közoktatási feladatot ellátó önkormányzatokat, a céltámogatások pályázatok útján nyerhetők el. A normatív támogatások általában létszámfüggők, vagyis az oktatott tanulók száma alapján illetik meg a fenntartókat. Ezek mellett az önkormányzatok egyéb forrásokat, így például a más feladatok alapján számított állami támogatásokat vagy a személyi jövedelemadó nekik visszajuttatott hányadát is felhasználhatják a közoktatás finanszírozására. A normatív támogatások döntő részét az önkormányzatok felhasználási kötöttség nélkül kapják. Az intézmények és a központi költségvetés között közvetlen pénzügyi kapcsolat nincs. A fenntartó önkormányzatok közoktatásra fordított kiadásai jelentősen meghaladják a központi költségvetéstől kapott ágazati támogatások összegét. A központi támogatások az önkormányzatok ágazati ráfordításának 50–70%-át fedezik.

3. Az iskolafenntartók intézményeik költségvetését szabadon állapíthatják meg azzal a megkötéssel, hogy a költségvetésnek biztosítani kell a törvényekben meghatározott feladatellátást. A feladat akkor tekinthető ellátottnak, ha az intézménynek rendelkezésre áll a minimális órakeret teljesítéséhez a pénzügyi fedezet, és biztosítani tudja a tanulóknak azokat a szolgáltatásokat, amelyek igénybevételére ingyenesen jogosultak.

4. Az önkormányzatok az általuk jóváhagyott éves költségvetésben szabályozzák az intézmények kiadási színvonalát. Előirányzatként meghatározzák azok bevételeit és a fenntartói támogatás összegét. Amennyiben az intézmény az éves

gazdálkodási szabályokat betartotta, de bevételei nem fedezik kiadásait, a fenntartónak pótelőirányzatot kell biztosítania a feltétlenül szükséges kifizetésekhez.

5. A nem állami, nem helyi önkormányzati intézményfenntartók részére megállapított normatív költségvetési hozzájárulás összege – a *szektorsemlegesség* elve alapján – nem lehet kevesebb, mint a helyi önkormányzat részére ugyanazon jogcímen megállapított normatív támogatás. Az egyházi iskolafenntartók emellett az állammal kötött megállapodás alapján kiegészítő támogatásra is jogosultak. Más, nem önkormányzati fenntartók is jogosultak a normatív mellett kiegészítő támogatásra akkor, ha a közfeladat ellátására a helyi önkormányzattal megállapodást kötnek.

6. A szakképzés területén jelentős önálló forrást alkot a gazdasági szervezetek által fizetett *szakképzési hozzájárulás*, amelyet e szervezetek részben közvetlenül használnak fel az általuk szerveztet gyakorlati képzés finanszírozására, részben az országos Munkaerő-piaci Alapba fizetnek be, amelyből a képző intézmények pályázati úton juthatnak támogatáshoz.

### 3.2.2. A finanszírozási rendszer működése az ezredfordulón

A közoktatással kapcsolatos állami preferenciák kifejezésének egyik legfontosabb eszköze az egyes közoktatási feladatokhoz kapcsolódó normatív támogatás összegének meghatározása az éves állami költségvetésről szóló törvényekben. A normatív támogatások egy része olyan jól ismert alapfeladatokhoz kapcsolódik, mint amilyen az óvodai ellátás, az általános iskolai vagy a gimnáziumi és a szakközépiskolai oktatás. E feladatok normatívái évről évre jelentős mértékben emelkednek (lásd *Függelék 3.9. táblázat*), ez azonban a tanulói létszám csökkenése miatt nem feltétlenül jelent minden egyes önkormányzat számára hasonló arányú bevételemelkedést. Országos szinten ugyanakkor a normatívák növekedésének a mértéke megegyezhet az önkormányzatoknak juttatott összes normatív támogatás emelkedésének a mértékével. Így például 2000 és 2001 között az óvodai, illetve az alap- és középfokú oktatás normatívái 14%-kal emelkedtek, és csaknem ilyen arányban (12,6%) nőtt az önkormányzatoknak biztosított teljes normatív állami támogatás összege is: 2000-ben ez 250 milliárd forint, 2001-ben pedig csaknem 282 milliárd forint volt (lásd *Függelék 3.10. táblázat*).

Az 1990-es évek második felében a közoktatás finanszírozásában erősödött az állami szerepvállalás növelésére irányuló szándék. A közoktatási törvény 1999. évi módosítása – megerősítve az 1996. évi módosításban korábban megfogalmazódott ún. „80%-os garanciát” – úgy rendelkezett, hogy a helyi önkormányzatok részére biztosított mindenkor éves normatív költségvetési hozzájárulások összege (az országos átlag szintjén) nem lehet kevesebb, mint a tárgyévet megelőző második évben az önkormányzatok által a közoktatásra fordított (felhalmozási és tőke jellegű kiadások nélküli) kiadások 90%-a.<sup>2</sup> A normatívák rendszerén keresztül az állam az ellátás megszervezésének módját is befolyásolni igyekezett: bizonyos jogcímenek a hozzájárulás igénybevételének feltételévé vált az, hogy a fenntartó az ellátást az állam által előírt módon szervezze meg. Az állami

<sup>2</sup> 1999. évi LXVIII. törvény 65. § (4) bekezdés.



szerepvállalás erősítésének szándéka a gyakorlatban azonban ellentmondásos módon valósult meg. A 90%-os garanciáról elfogadott szabályozás például mindössze egy költségvetési évre vonatkozott: a kétéves költségvetést tartalmazó 2001-es költségvetési törvény<sup>3</sup> elfogadásával a közoktatási törvénynek ezt a pontját törölték.

Az állam növekvő szerepét jelzi a központosított és kötött felhasználású támogatások jelentős növekedése a közoktatási törvény 1996-os módosítását követően. Ezek közül az OM költségvetésében jelennek meg a közoktatást szolgáló központi feladatok finanszírozását szolgáló pénzeszközök, a kötött felhasználású normatív támogatásokat pedig a Belügyminisztérium költségvetésében tervezik. Az előbbiek közé tartozott például a 2001. évben az értékelési és minőségbiztosítási programok támogatása, és az utóbbiak közé a pedagógusok továbbképzésére vagy a tanulók tankönyvvásárlására biztosított források (lásd *Függelék 3.11. táblázat*). Említésre méltó, hogy 1999 után ezek a források valamelyes csökkentek (lásd *Függelék 3.12. táblázat*).

Érdeemes hangsúlyozni, hogy az önkormányzati bevételeknek csupán kis hányada (2001-ben 15,3%-a) származik a különböző normatív állami támogatásokból (lásd *Függelék 3.13. táblázat*), amiknek a közoktatási normatív támogatások egyik meghatározó hányadát alkotják. A kilencvenes évek végének folyamatai jól mutatták, hogy a normatívák emelkedése és a közoktatási kiadások növekedése között nincs közvetlen kapcsolat. Amennyiben a normatívák olyan kedvezően változnak, hogy az azokból származó bevételek meghaladják az intézményi kiadások feltétlenül szükséges növekedését, akkor az önkormányzatok gyakran csökkentik a fenntartói támogatásban az egyéb bevételeikből származó összeget. Az önkormányzati kiegészítés tehát sajátos „puffer”-ként is működik: ennek viselkedését az önkormányzati bevételek egészének az alakulása és ennek függvényében az önkormányzatok általános gazdasági helyzete határozza meg.

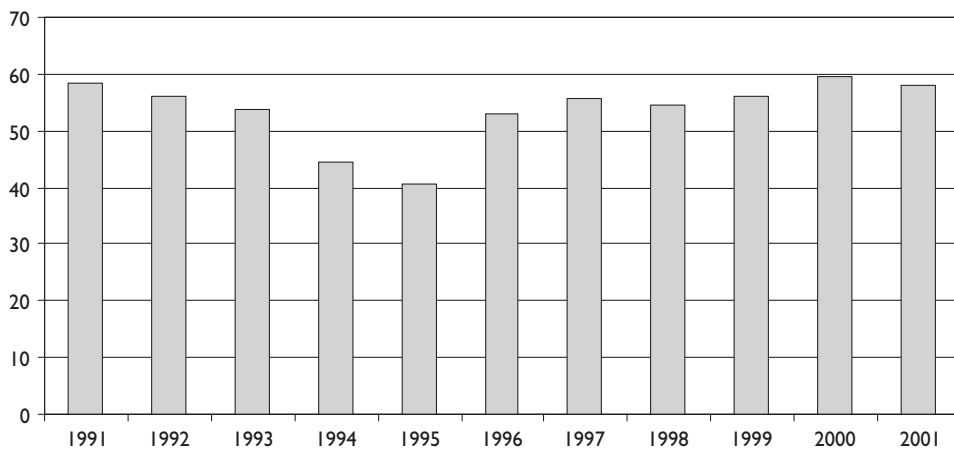
Azt, hogy a normatívák emelkedése és az ágazati pozíciók változása között nincs közvetlen összefüggés, jól mutatja a közoktatási kiadások reálértékének a 2000-es költségvetési évben megfigyelhető – korábban már jelzett – csökkenése. Ebben az évben a normatívák közül az általános iskolai 25,3%-kal, a középfokú (9–12 évfolyam) pedig 16,6%-kal emelkedett (lásd *Függelék 3.9. táblázat*), ugyanakkor az ágazat meghatározó kiemelt előirányzatai közül a személyi juttatások csak 8,2%-kal, a dologi kiadások pedig 9,8%-kal nőttek. A normatívák emelkedése valójában csak az állam és a fenntartók közötti költségmegosztási arányokat módosította: emelkedett a normatívából származó hányad, az önkormányzati kiegészítés mértéke pedig csökkent.

Az önkormányzatok közoktatási kiadásainak az összes állami támogatás 2001-ben 58,2%-át fedezte, szemben az 1998-as 54,4%-kal (lásd 3.6. ábra és *Függelék 3.12. táblázat*). A 2001. évben a közoktatási célú központi költségvetési támogatások a kiadások kisebb hányadát fedezték, mint az előző évben, aminek okai a normatív finanszírozás sajátosságaival, a béremelés alakulásával és az intézményszerkezet jellemzőivel függenek össze. A tanulólétszám folyamatos csökkenése miatt a jelentős 2001. évi bruttó keresetemelkedés (20,2%) fedezetét a normatív jogcímen kifizetett hozzájárulások növekedési üteme nem fedezte, azaz „forráskivonó” hatás érvényesült. Azokban az években, amikor jelentős béremelés történt, még inkább nyilvánvalóvá vált az alacsony csoportlétszámú iskolák magas fajlagos ráfordítása, illetve az, hogy esetükben a mutató emelkedésének mértéke meghaladta az országos átlagot.

<sup>3</sup> 2000. évi CXXXIII. törvény a Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetéséről.

## 3.6. ábra

A közoktatás állami normatív támogatásának aránya az összes önkormányzati közoktatási kiadáson belül, 1991–2001 (%)



Forrás: A költségvetés végrehajtásáról szóló törvények (Limbacher László számításai)

Az ágazati normatívák jelentős emelkedése 1998 és 2000 között azt az érzetet keltette, hogy megerősödtek a fenntartóknak nyújtott állami garanciák, emiatt ebben az időszakban a normatíva szerepe valóságos funkciójához képest túlértékelődött. A kétéves költségvetés elfogadásának időszakában, 2001-ben azonban ismét nyilvánvalóvá vált, hogy a helyi önkormányzatok központi költségvetésből származó forrásainak növekményét alapvetően nem az ágazati garanciák, hanem az államháztartás egészében érvényesülő költségvetési kondíciók határozzák meg. A vizsgált időszakban is jellemző tehát az összefüggés: amennyiben az önkormányzatok általános gazdasági helyzete nem javul, akkor az oktatási ágazat helyzete sem javulhat a központi ágazati célú támogatások növekedésével arányos mértékben (Halász, 2002c). Ennek az összefüggésnek a hatására a 2002. szeptemberi 50%-os közalkalmazotti béremelést követően, a 2003-as költségvetési évben is számítani lehet. A jelentős költségemelkedést a központi költségvetés ugyanis 2003-ban deklaráltnak nem a normatívák növelésén keresztül kívánja fedezni. A normatív támogatások és hozzájárulások emiatt az előző évekhez képest jelentősen elmaradnak a tényleges önkormányzati ráfordításoktól, és az intézmények helyzetét a fenntartó önkormányzatok anyagi lehetőségei várhatóan a korábbiaknál is erősebben fogják befolyásolni.

Az oktatási intézmények igen sokféle forrásból tehetnek szert saját bevételekre. A szakmai képzést is folytató középiskolák például jelentős bevételekhez juthatnak a pályázati úton elosztott decentralizált szakképzési támogatásokból. Egy 2001/2002-ben iskolai mintán végzett adatgyűjtés (*Iskolai szintű adatfelvétel, 2001/2002*) során 18 lehetséges bevételi forrást említettek meg alap- és középfokú iskolák igazgatóinak, rákérdezve arra, vajon ezek a vizsgálatot megelőző három évben előfordultak-e az általuk vezetett intézményekben, és ha igen, ezekből iskolájuk mekkora bevételre tett szert. A 2001. évre vonatkozóan a legnagyobb arányban a megyei közalapítványoktól elnyert összegeket (58%), a bérbeadást (44%) és az étkezési hozzájárulást (28%) említették. Iskolai alapítványi befizetésekről a megkérdezett intézményvezetők 19%-a tett említést (lásd *Függelék 3.14. táblázat*).

E finanszírozási környezetben érdemes külön vizsgálni a nem önkormányzati intézményfenntartóknak, ezen belül az egyházaknak nyújtott állami támogatás működését is. Az állam és a történelmi egyházak közötti megállapodások alapján az egyházi fenntartók – a szektorsemlegesség elvének megfelelően – jogosultak a normatív hozzájárulásra, ugyanakkor a központi költségvetésből kiegészítő hozzájárulás jogcímen megkapják azt az összeget is, amellyel az önkormányzatok országos átlagban a normatív állami támogatást kiegészítik. Elsősorban ez a magyarázata annak, hogy a nem állami, nem önkormányzati szektornak nyújtott normatív állami támogatás emelkedése az elmúlt években meghaladta az önkormányzatoknak nyújtott normatív támogatás növekedésének a mértékét. Miközben az utóbbi – mint korábban láttuk – 2000-ról 2001-re csupán kb. 14%-kal nőtt, addig az előbbi ugyanebben az időszakban 33%-os emelkedést mutatott (lásd *Függelék 3.15. táblázat*).

A szakképzés finanszírozásában a vizsgált időszakban jelentős változást eredményezett a gazdálkodó szervezetek által befizetett szakképzési hozzájárulásból származó összegnek (a gazdálkodó szervezet által elszámolt bérköltség 1,5%-a) a gazdasági növekedés hatására elindult nagymértékű emelkedése, valamint a hozzájárulásról és a képzési rendszer fejlesztéséről szóló új törvény elfogadása 2001-ben.<sup>4</sup> Ez a törvény a szakképzési hozzájárulásból befolyt pénzek feletti ellenőrzést új döntéshozó testületek kezébe helyezte (erről lásd a *közoktatás irányításáról* szóló 2. fejezetet), továbbá megnyitotta ennek a forrásnak a felhasználását a felsőoktatás előtt.

### 3.3. A finanszírozás és a közoktatás helyi folyamatai

#### 3.3.1. A finanszírozást meghatározó helyi folyamatok

Az oktatási kiadások aránya az összes önkormányzati kiadáson belül a vizsgált időszakban alig változott. A 2001. évben az önkormányzatok összes folyó kiadásuknak csaknem egynegyedét fordították oktatásra, fejlesztési kiadásaiknak pedig 1,8%-át (lásd *Függelék 3.16. táblázat*), ami valamelyest kisebb, mint a kilencvenes évtized közepén. Az önkormányzatok az éves költségvetések elkészítése során mindenképp azt számítják ki, hogy a normatívából származó bevételeken kívül milyen összegű támogatást kell biztosítaniuk az intézményeik számára. A legfontosabb kérdés a számukra az, hogy az állami támogatásból származó bevételeket mennyivel kell kiegészíteni az intézmények működőképességének megőrzése, a feladatok ellátása érdekében. Érdemes hangsúlyozni, hogy e tekintetben a megyei és a kistéleplési (általában szegényebb) önkormányzatok helyzete sok hasonlóságot mutat. Mivel a megyei önkormányzatnak nincs adókivetési joga, saját bevételeit éppúgy nem tudja növelni, mint a szegényebb kistéleplések, azaz hozzájuk hasonlóan erősen függ az állami normatív támogatás alakulásától. A normatívák jelentős emelését szorgalmazó feladatorientált finanszírozási megoldás első megközelítésben igen kedvezőnek tűnik a megyei önkormányzatok számára. A gyakorlat azonban azt igazolja, hogy a közoktatási és az önkormányzati törvényben meghatározott szabályozás a települési önkormányzatoknak olyan „ellenjártékra” ad lehetőséget, amely már közép-

<sup>4</sup> 2001. évi LI. törvény (életbelépésével hatályát veszítette a szakképzési hozzájárulást korábban szabályozó 1996. évi LXXVII. törvény).

távon is hátrányos lehet a megyei fenntartók számára. Azok a kiterjedt középfokú intézményfenntartói feladatokat ellátó városi önkormányzatok ugyanis, amelyeknek az újraelosztás során romlik a helyzete, a gazdasági lehetőségeik számbavételét követően gyakran úgy döntenek, hogy élnek a megyének történő intézményátadás lehetőségével.

A finanszírozási rendszer sajátosságai következtében az önkormányzatok szintjén a tanulólétszám és a tanulócsoporthoz számának változása az a két alapvető feladatmutató, amely a bevételeket és a kiadásokat a leginkább meghatározza. Az állam és az önkormányzatok viszonyában a tanulólétszám az alapvető feladatmutató, mert a normatívák létszámalapúak. A fenntartó és az intézmény finanszírozási kapcsolatában viszont a tanulócsoporthoz szám a meghatározó. Az iskolai oktatásban a tanulócsoporthoz az alapvető szervezeti egység, ennek számából közvetlenül levezethetők az intézményi kiadásokat közvetlenül determináló intézményi mutatók, azaz a tantárgyfelosztásban szereplő óraszám és a pedagóguslétszám. A közoktatáshoz közvetlenül kapcsolódó önkormányzati bevételek alakulása tehát a tanulólétszámtól, valamint annak a képzési szintek és intézménytípusok közötti megoszlásától függ, míg a kiadásokat (fenntartói támogatás) az intézmények száma és a tanulócsoporthoz szám határozza meg.

Az elmúlt években az egyes oktatási szinteken demográfiai és az intézményrendszer átalakulásával kapcsolatos okok miatt a bevételeket és a kiadásokat döntően befolyásoló folyamatok eltérő tendenciájúak. Az óvodákban a gyermeklétszám a 2001/2002-es tanévben az 1995/1996-oshoz viszonyítva közel 15%-kal csökkent, miközben az óvodai csoportszám mérséklődése csupán 3%-os volt. Az általános iskolák nappali tagozatainak tanulólétszám 4,4%-os csökkenését az osztályok számának 2,5%-os mérséklődése kísérte. A középfokú tanintézetekben más tendenciák figyelhetők meg, bár finanszírozási tartalmuk – önkormányzati megközelítésben – nem különbözik lényegesen az óvodaitól és az általános iskolaitól. A fenti időszakban a gimnáziumok nappali tagozatán a tanulólétszám 11%-kal, az osztályok száma 17%-kal emelkedett. A szakközépiskolai változások (nappali tagozat) a gimnáziumihoz hasonlóak, a tanulólétszám 14,5%-kal, az osztályok száma pedig közel 22%-kal bővült (lásd a *tanulói továbbhaladásról szóló 4. fejezetet*). E folyamatok mindkét képzési szinten kedvezőtlenek voltak az önkormányzatok számára: az alapfokú oktatásban azért, mert a tanulók száma kisebb mértékben csökkent, mint a tanulócsoporthoz száma, a középfokú oktatásban azért, mert a tanulócsoporthoz számának növekedése nagyobb mértékű volt, mint a tanulólétszámé.

Az iskolafenntartók számára különösen kedvezőtlenül alakultak a szakképzésben végbement folyamatok, ami e területen felvetheti a törvényi szabályozás korrekciójának igényét is. Az intézményrendszer belső átalakulási folyamata ebben a képzési formában koordinálatlan, ellenőrizetlen módon zajlik, miközben a költségek itt különösen magasak. A megyei fejlesztési tervek és a megyei közalapítványok kevésbé befolyásolják e folyamatokat, az átalakulás itt alapvetően spontán, illetve az intézményvezetők által irányított. A döntően térségi-körzeti feladatokat is ellátó intézmények finanszírozási rendszere differenciálatlan, fenntartásukban a települési önkormányzatok ma is jelentős szerepet vállalnak. A települési önkormányzatok azonban nem vagy csak formálisan működnek együtt az intézményi funkciók középtávú hatásainak vizsgálatában és a kapacitások összehangolásában. A megyei jogú városok kivételével egyre több településen válik finanszírozhatatlanná az intézmények működése, amelyeket emiatt átadnak a megyei önkormányzatoknak. Tovább nehezíti a helyzetet, hogy a szakképzés finanszírozásában a költségvetés továbbra is meghatározó szerepet játszik, a gazdálkodó szféra felelősségvállalása korlátozott maradt.

Az 1998–2002 közötti kormányzati ciklusban kiemelt politikai prioritás volt a kistérségi településen élők esélyegyenlőségének erősítése. Ezt szolgálta az ilyen településen működő iskolák és a kollégiumok normatíváinak jelentős emelése és a kisebb falvak számára hozzáférhető kiegészítő hozzájárulások növelése, illetve differenciálása. Megnőtt a támogatások mértéke közötti különbség attól függően, hogy 1100 fő alatti, 1100–3000 fő közötti vagy 3000–3800 fő közötti lakosságú településekről volt-e szó, továbbá attól függően, hogy az adott település a nemzeti-kisebbségi oktatásról is gondoskodott-e. Mindezek figyelembevételével a nagyobb lélekszámú településektől a kisebbek felé haladva kétszeresére növekedhetett az iskolafenntartó által egy tanuló után kapott hozzájárulás összege, de ezen belül is az egyes település nagyság szerinti támogatás kétszeresét kaphatták a nemzeti kisebbségi oktatásban részt vevő tanulók után. Ez a megoldás lehetővé tette, hogy az 1100 fő lakosságú alatti települések az ellátott tanulók után nemzeti-kisebbségi oktatás esetén 96 000 Ft/fő, anélkül 48 000 Ft/fő kiegészítő normatív támogatáshoz jussanak. A központi költségvetés által biztosított állami hozzájárulás összege ezáltal közelebb került a tényleges ráfordításokhoz. A vizsgált időszakban az iskolaotthonos oktatás jogcímén is szélesedett a költségvetés által elismert feladatok köre. Az első–negyedik évfolyamokon az ilyen módon szervezett oktatásban a napközis foglalkozáshoz járó normatív támogatás 20%-kal megnövelt összegét vehették igénybe a fenntartók.

### 3.3.2. Helyi finanszírozási stratégiák

A települési önkormányzatok fenntartói viselkedését az önkormányzati és a közoktatási törvényekben biztosított döntési lehetőségek mellett – amint arra már utaltunk – a normatívából származó bevételeknek és az intézmények támogatási igényének az összevetése határozza meg. E viselkedés természetesen eltérő attól függően, hogy kötelező vagy önként vállalt feladatok ellátásáról van szó. Az intézményeket legerősebben a tanulólétszám megőrzésére való törekvés befolyásolja. Számos város középfokú intézményhálózatának átalakulásában kimutatható az a folyamat, hogy az iskolák „előre menekülve” megkísérelnek alkalmazkodni a környezet és a jogszabályok változásaihoz, a fenntartók tudomásul veszik az intézményvezetők kezdeményezéseit, és jóváhagyják a belső szerkezetváltási kísérleteket, ugyanakkor szinte évenként megvizsgálják azoknak az önkormányzati költségvetésre gyakorolt hatását. Ritkán ugyan, de előfordul, hogy a nagyobb önkormányzatok a központi szabályozás által meghatározott mozgástérben esetenként helyi szabályozórendszer kialakítására is töreksenek (lásd a *keretes írást*).

A vizsgált időszak egyik fontos és kedvező folyamata az oktatásirányítói feladatok ellátó önkormányzati köztisztviselői kör stabilizálódása (erről lásd még a *közoktatás irányításáról szóló 2. fejezetet*). Ezzel párhuzamosan – főleg a városokban – javult a döntéselőkészítés és végrehajtás színvonala: egyértelműen kimutatható a középtávú hatással bíró szabályozórendszerek kialakítására való törekvés. Több városban hoztak létre megalapozott szakmai tartalmú helyi finanszírozási rendszereket. Ugyanakkor az önkormányzatok nem kis hányada továbbra is csak korlátozottan képes, illetve hajlandó középtávon is garanciákat vállalni az általa fenntartott intézményrendszer működtetésére, finanszírozására. E viselkedésnek kedvez a gyakran változó jogi környezet: például az intézményi pedagógiai programok és a helyi tantervek kialakításával, valamint az intézményi profilok ennek megfelelő meghatározásával az önkormányzatok az iskolák és a szülők felé ugyan tartós „kötelezettségvállalási nyilatkozatokat” tettek, a törvényi háttér gyors változása következtében ezt szinte rögtön felül is kellett vizsgálniuk.

*Az önkormányzati finanszírozási viselkedés típusai*

1. *A kedvezőtlen anyagi helyzetű önkormányzatok* egy része arra kényszerül, hogy minimalizálja költségeit, aminek egyik eszköze az *intézményrendszer racionalizálása*. A feltétlenül szükséges mértékűre csökkentik az intézmények számát, nem vállalják olyan iskolák fenntartását, amelyek nem tartoznak a kötelező feladatok sorába. Középfokú és speciális iskolákat átadják a megyei önkormányzatnak, figyelve arra, hogy a fenntartói jogról való lemondás ne veszélyeztesse azt, hogy az iskola továbbra is helyben működjön. Együttműködésre törekszenek a nem önkormányzati fenntartókkal – főleg az egyházakkal –, arra számítva, hogy ha sikerül számukra intézményt átadni, akkor annak teljes működési költségét átveszi az állam vagy a nem önkormányzati fenntartó.

2. *A legkedvezőbb helyzetű önkormányzatok* gyakran a helyi igényekből kiinduló, az önkormányzat által elismert feladatok szakmai meghatározásán alapuló intézményi támogatási rendszer kialakítására törekszenek. A törvényi minimumnál óraszámokban, szakmai lehetőségekben kedvezőbb feltételek biztosítását garantálják. A kedvezőbb feltételrendszerhez igyekeznek számon kérhető feladatokat hozzárendelni, és tág teret nyitnak az intézményi specializálódásnak. Számos ebbe a kategóriába tartozó önkormányzat színvonalas helyi finanszírozási rendszert dolgozott ki, amely áttekinthető, kiszámítható és tartós garanciákat is tartalmaz.

3. A harmadik kategóriába azok a *stabil pénzügyi helyzetű önkormányzatok* sorolhatók, amelyek az oktatási ágazat működtetésében „átlagos feltételek” biztosítására törekszenek. Nem csupán a kötelező feladatokat látják el, hanem a középfokú iskolák közül a nagyobb presztízsű gimnáziumok és a kevésbé drága szakképző intézmények fenntartását is vállalják. Minden tekintetben kiegyensúlyozottságra törekedve finanszírozzák az intézmények reális igényeit, a pénzügyi mutatóik az ágazatban általában átlagosak.

A települési szintű finanszírozási szabályozás bevezetése önkorlátozást igényel a fenntartó önkormányzatoktól: ha garantálják az általuk jóváhagyott szabályozási elemek legalább középtávú érvényesítését, akkor lemondanak arról a hatáskörükről, hogy – önkormányzati rendeletekkel vagy határozatokkal – bármikor felülvizsgálhatják az intézményrendszer alapjait. A törvényi előírások instabilitása mellett saját gazdálkodási helyzetük bizonytalansága vagy bizonytalanná válása is okozhatja azt, hogy az önkormányzatok a kulcsfolyamatok szabályozásában nem képesek tartós kötelezettségvállalásra. A helyi finanszírozási átvilágítással foglalkozó szervezetek beszámolóí szerint előfordult olyan eset, amikor egy önkormányzat kidolgoztatott, majd elfogadott egy olyan, példaértékű ágazati szabályozást, amely – kiállva a legszigorúbb szakmai, minőségi követelményeket – sikeresen kapcsolta össze a szakmai és pénzügyi folyamatokat, anélkül hogy restriktív szándékok vezették volna. Egy sikertelen pénzügyi manőver nyomán azonban olyan tartós bevételi forrás tűnt el, amelyre az önkormányzati testület korábban megalapozottan (minimális kockázattal) számított. Ezért hatályon kívül helyezték az ágazat gazdálkodási szabályzatát, és szigorú „kézivezérléses” irányításra tértek át. A folyamatosan forráshiányos, pénzügyi zavarokkal működő önkormányzatok igen gyakran azért nem vállalják fel a települési szintű szabályozás bevezetését, mert úgy vélik, hogy nem képesek egy éven túlmutató, megalapozott döntéseket hozni. Noha az előző évi költség-

vetést kiinduló alapnak tekintő (bázis alapú) finanszírozás továbbra is dominánsnak tekinthető (a kedvezőtlen forráshelyzetű, minimális számú intézményt működtető önkormányzatok szinte kizárólag ezt az elvet követik), a finanszírozási technikák tekintetében megfigyelhető bizonyos előrelépés. A kiterjedt intézményhálózatot működtető városi önkormányzatok növekvő hányada törekszik újszerű, tartalmát tekintve feladatfinanszírozáson alapuló normatív szabályozás bevezetésére (lásd a *keretes írást*).

#### Önkormányzati finanszírozási újítások

A legszínvonalasabb helyi szabályozási modellek az intézményi órakeret szabályozásán alapulnak, és ezt összekapcsolják az intézményi kötött létszámgazdálkodás bevezetésével. Az órakeret mint feladatellátási mutató az éves és a középtávú tervezés alapeleme, amely a szabályozásban egyidejűleg jelent elszámolási egységet és tartós garanciát is. A különböző évfolyamok tanulócsoportjainak száma és órakerete alapján határozzák meg a pedagógusigényt, illetve az adott év központi előírásait követve (közalkalmazotti alapilletmény, bérek) a feladatellátás pénzügyi kereteit. A ténylegesen ellátott és az állam által előírt feladatokat összevetve döntenek arról, hogy egy adott iskolában tartósan engedélyezik-e azt, hogy az általa ellátott feladatok meghaladják a kötelező minimumot. Az intézmények, különösen a jelentős saját bevételekkel rendelkező, néha „üzemszerűen” működő szakképző iskolák ugyanakkor gyakran ellenérdekeltek a helyi normatív szabályozás bevezetésében. Az átlagosnál kedvezőbb költségvetési pozícióik esetenként abból következnek, hogy az önkormányzat nem látja át a gazdálkodásukat, és így nem tudja saját bevételeiket figyelembe venni akkor, amikor a helyi szabályozás rendszerét létrehozza.

A nagyobb települések (városok) esetében gyakoriak a tanulócsoportok létszámát csökkentő szervezeti intézkedések. Ezek gyakran olyan intézmény-összevonások, amelyek a telephelyek (feladatellátási helyek) számát nem érintik, azaz közös igazgatásúvá tesznek több, korábban önálló szervezetként működő intézményt. Mivel a hat és nyolc évfolyamos gimnáziumok elterjedése az általános iskolák jelentős részében a felső tagozatos osztályok létszámcsökkenésével járt együtt, párhuzamos osztályok összevonására pedig kevés lehetőség kínálkozik, több iskola egy szervezetbe csoportosítása esetenként megoldási lehetőséget kínált a tanulócsoportok jobb feltöltésére.

Az önkormányzati viselkedést elemezve érdemes utalni a kiadások jogcímei közötti felosztására is. Korábban láttuk, hogy dologi kiadások növekedési üteme elmarad a személyi juttatásokétól. Ennél fontosabb azonban az, hogy a dologi kiadásokra alapvetően a *gazdálkodási maradék* jellemző. Az iskolafenntartók első helyen a központi bérszabályozás által erősebben kontrollált bérköltségeket fedezik, ezért ezek növekedése nagy valószínűséggel a dologi kiadások csökkenéséhez vezet, hacsak az önkormányzat gazdasági helyzete és az ágazat súlya a helyi politikában lehetővé nem teszi ezek emelését is.

### 3.3.3. A 2002. évi közalkalmazotti béremelés hatása

A 2002. évi országgyűlési választásokat követően került sor a közalkalmazotti illetmények rendkívüli, 50%-os emelésére. Az egyszeri béremelésről szóló parlamenti döntés egyúttal lezárta azt a vitát, amely korábban a pedagógus-életpályamodellről és egy

önálló pedagógus-bértábla bevezetéséről zajlott. Az egységes közalkalmazotti bértábla keretében megvalósított béremelés az ágazatban finanszírozási szempontból is új helyzetet teremtett. E folyamat pénzügytechnikai lebonyolítását tekintve alapvetően eltért egymástól a 2002. év utolsó három hónapjára és a 2003-as költségvetési évre jellemző helyzet. A 2002. év utolsó negyedében az állam a bérnövekményre vonatkozóan lényegében *közvetlen bérfinanszírozást* működtetett: a fenntartók minden egyes közalkalmazott után és minden feladatra (így a túlórákra is) megkapták az illetménytábla garantált mértékének a növekményét. Ennek a nyertesei elsősorban azok az intézményfenntartók voltak, amelyek iskoláiban a feladatellátás kiterjedtsége (engedélyezett órakeret) a törvényi minimumot jelentősen meghaladta.

A közvetlen állami finanszírozás azonban csak átmeneti volt. A 2003-as költségvetésben az állam már nem közvetlen finanszírozással, és – ami talán ennél is fontosabb – nem is a normatívákon keresztül biztosítja az illetményemelés fedezetét, hanem az önkormányzatok általános bevételeit emeli nemzetgazdasági szinten a költségemelkedés mértékével arányosan. Mivel a közalkalmazotti béremelés *országos átlagban* 29-30%-kal növeli az önkormányzatok kiadásait, a költségvetési törvény ennek megfelelően az önkormányzati bevételek hasonló mértékű növekedését biztosítja. Hangsúlyozni kell, hogy ez országos átlag, mert településtípustól, települési feltételektől függően nem minden önkormányzat bevételei nőnek olyan mértékben, amely a kiadásnövekedést fedezni tudná. Az ágazati *kiadások* növekedése lényegesen megváltoztatja a közoktatás költségvetési pozícióit az önkormányzati költségvetési gazdálkodásban. Miközben az ágazat súlya tovább nő a kiadásokon belül, az önkormányzatok mozgástera, „költségvetési szabadságfoka” ezzel párhuzamosan csökken. Az ágazati költségek jelentős növekedése várhatóan a figyelem középpontjába helyezi a közoktatás költséghatékonyságának a kérdését. Előtérbe kerülhet – főleg a nagyvárosi önkormányzatok körében – a helyi feladatellátás átvilágítása, és ennek nyomán valószínűleg több helyen megkísérlik racionalizálni az intézményhálózatot. Első lépésként a középfokú intézmények fenntartási struktúrájában következhet be változás, a megyének átadott intézmények száma minden bizonnyal emelkedni fog.

A közalkalmazotti és a 2003. évi költségvetésről<sup>5</sup> szóló törvény együttes hatása – mint láttuk – a kistélepüléseken, és a megyei önkormányzatok esetében jelentheti a legtöbb gondot amiatt, hogy ezek bevételi lehetőségei korlátozottak (az adókievetési joggal nem rendelkező megyei önkormányzatok elsősorban az illetékbevételek növekedéséből tehetnek szert saját többletforrásra). A nem önkormányzati intézményfenntartók közül azoknak romolhat a pozíciója, amelyek esetében kisebb mértékűek a szülői befizetések és az egyéb saját források.

### 3.4. A finanszírozás költséghatékonysága

#### 3.4.1. Költséghatékonysági problémák a magyar közoktatásban

A magyar közoktatás költséghatékonysági problémáira az elmúlt években több szakértő is felhívta a figyelmet (*Halász, 2001; 2002c; Hermann, 2001a; 2001b; Semjén, 1999*), ennek

<sup>5</sup> 2002. évi LXII. törvény a Magyar Köztársaság 2003. évi költségvetéséről.



ellenére a vizsgált időszakban ez a kérdés nem került az ágazati politika figyelmének középpontjába. A költséghatékonyság romlása sokféle, egymást erősíthető okra vezethető vissza (lásd a *keretes írást*). Fontos hangsúlyozni, hogy hatékonyság kérdése nem redukálható kizárólag a költségvetési vagy pénzügyi hatékonyság kérdésére. Ez utóbbi vizsgálata során ugyanis nem feltétlenül veszik figyelembe azt, hogy adott nagyságú ráfordítás mellett a közoktatás milyen tartalmi eredményeket hoz létre, illetve a szolgáltatások milyen szakmai színvonalat érnek el. Valójában a hatékonyság és a minőség kérdései egymástól nem elszakíthatóak. Az oktatás hatékonyságát szolgáló modern kormányzati politikák általában két pilléren nyugszanak: az egyik a költséghatékonyság (*cost-effectiveness*), a másik pedig a tanulás minőségének és eredményességének javítása (*Where are..., 2000*). Így jelenik ez meg az Európai Unió politikájában is, amely a „lisszaboni folyamat” keretében kiemelt figyelmet szentel a tagállamok oktatási rendszerei értékelése során a hatékonyság problémájának (lásd az *oktatás társadalmi és gazdasági környezetéről* szóló 1. fejezetet). Az e témával foglalkozó közösségi dokumentum (*Investing efficiently..., 2002*) az oktatásba való befektetés hatékonysága javítását célzó intézkedések között hangsúlyozottan tárgyalja az oktatás minőségének a fejlesztését és a minőségbiztosítás kérdéseit. Noha e fejezet kizárólag a költséghatékonyság problémájával foglalkozik, szükséges hangsúlyozni: e kérdés oktatáspolitikai kezelése csak a minőség és eredményesség átfogó dimenziójának a figyelembevételével mellett lehetséges (erről lásd még a *közoktatás minőségéről és eredményességéről* szóló 8. fejezetet). Ugyancsak fontos megemlíteni, hogy a közoktatás rossz pénzügyi hatékonysága nemcsak hazai jelenség, hanem a volt szocialista blokk más országaira is jellemző (*Hidden Challenges..., 2001*).

A nemzetközi összehasonlító elemzések adatai jól mutatják a magyar közoktatási rendszer pénzügyi hatékonysági problémáit. Miközben 1999-ben Magyarország nemzeti össztermékéből az OECD-országokra jellemző aránynak kb. 73%-át fordította alap- és középfokú oktatásra (lásd *Függelék 3.8. táblázat*) az ezeken a képzési szinteken dolgozó pedagógusok jövedelme – ugyanebben az évben és ugyancsak GDP-arányosan – csak 57%-a volt az OECD-országokban dolgozókének.<sup>6</sup> Ekkora eltérést nem lehet azzal magyarázni, hogy Magyarország közoktatási kiadásainak kisebb hányadát fordította bérekre, mint az OECD-országok, hiszen a bérkiadások hányada alig volt alacsonyabb nálunk (75% körül, szemben a 80% körüli

*A közoktatás költségvetési hatékonyságának alakulását befolyásoló tényezők*

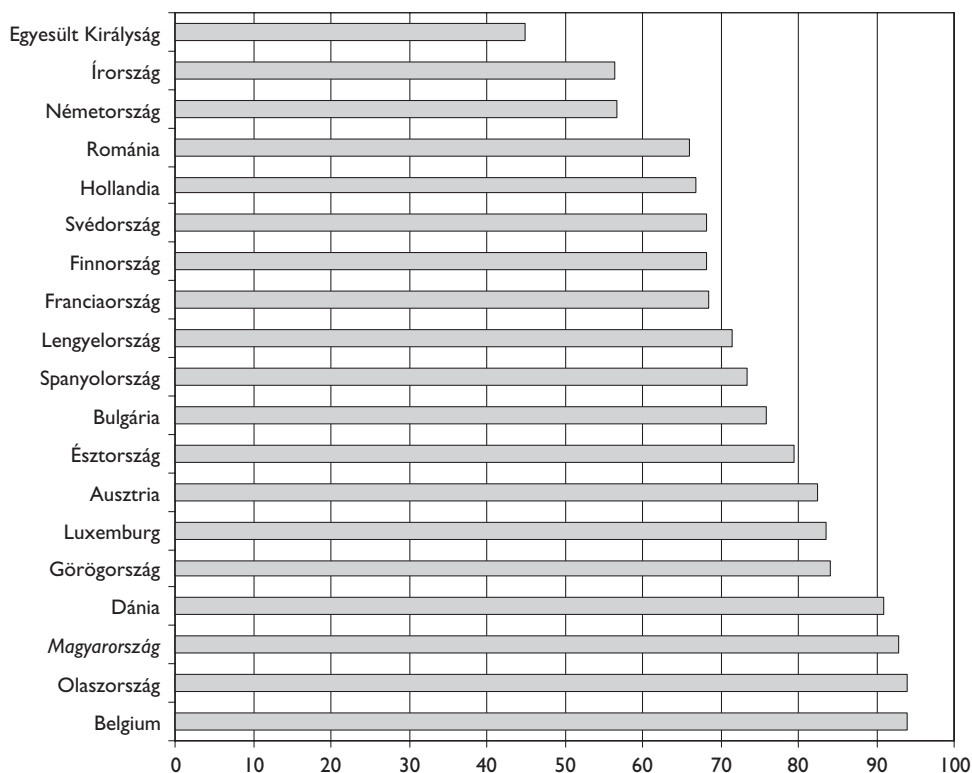
- A közoktatási feladatellátás tartalmának meghatározása;
- a feladatellátásért való felelősség irányítási szintek és szereplők közötti elosztása;
- a költséghatékonyság súlya az ágazati szakpolitikában;
- a mérethatékonyság követelményének érvényesülése, az intézményméret alakulása;
- az iskolaszervezet, a képzési idő alakulása;
- a diák szociális ellátások kiterjedtsége;
- a pedagógusok kötelező óraszámának mértéke, a nem pedagógus alkalmazottak arányának változása;
- az iskolarendszerű gyakorlati szakképzés kiterjedtsége és megszervezésének módja.

<sup>6</sup> Az *Education at a Glance, 2001; 2002* alapján Halász Gábor számítása.

OECD-átlaggal). A magyarázat abban található, hogy ugyanakkora tanulói populáció oktatását Magyarország a többi országhoz képest jóval nagyobb létszámú tanári munkaerő alkalmazásával oldja meg, ezért egy-egy pedagógus bérére értelemszerűen jóval kevesebb forrást tud fordítani. Amíg például az Európai Unió országaiban a kilencvenes évek végén 1000 tanuló oktatásához az alap- és középfokú oktatásban körülbelül 74 teljes munkaidőben foglalkoztatott pedagógust alkalmaztak, addig Magyarországon ugyanennyi tanuló oktatását 93, azaz 26%-kal több pedagógus végezte (lásd 3.7. ábra és Függelék 3.17. táblázat).

### 3.7. ábra

*Az 1000 tanulóra jutó pedagógusok száma az alap- és középfokú oktatásban az Európai Unió országaiban és néhány társult országban, 1999/00*



Forrás: Key Data..., 2002

A költséghatékonyságot különösen nagy mértékben befolyásolja az, ha a csökkenő tanulólétszám időszakában az ágazati politikát a pedagóguslétszám megőrzésének a szándéka vezérli (lásd még a *pedagógusokról* szóló 7. fejezetet). Ez figyelhető meg többek között a pedagógiai szakértelmet igénylő feladatok kiterjesztésében, illetve abban, hogy pedagógusokat vesznek igénybe szociális jellegű feladatok ellátására (Halász, 2002c; Bencze, 2002). A nemzetközi összehasonlításban alacsony pedagógus kötelező óraszámok mellett az ezek terhére elszámolható feladatok kiterjesztése azzal jár, hogy fennmarad a közoktatási rendszer nemzetközi összehasonlításban magas munkaerőigénye.

Mint korábban említettük, a finanszírozás hatékonyságának fontos mutatóját alkotják a fajlagos kiadások. Ezek egyike az *egy tanulóra jutó költségvetési kiadások* nagysága, aminek az alakulását több tényező is befolyásolja. Amikor az intézményrendszert stabilitás jellemzi, e mutató alakulását döntően a pedagógusok béremelésének mértéke és a dologi kiadások növekedését kiváltó inflációs tényezők határozzák meg. Emellett befolyásolja e mutató alakulását az intézményszerkezet, az intézmények és tanulócsoportok számának alakulása és különösen az egy tanulócsoporthoz jutó tanulók száma (amit a helyi döntéshozók gyakran „feltöltöttségként” említenek). A fajlagos költségekre is hatást gyakorló intézményszerkezeti változások az utolsó három tanévben többek között a szakképzésben következtek be. A szakképzési törvény előírásából következően a szakképző 13–15. évfolyamokon emelkedett a tanulócsoporthoz jutó tanulók száma, ezeken az évfolyamokon azonban az egy osztályra jutó tanulólétszám mindössze 14-15 fő. Az intézményfenntartók számára – mint láttuk – a tanulócsoporthoz jutó tanulók számának növekedése feladatbővülésként jelenik meg, az osztályok alacsony „feltöltöttsége” miatt viszont nagyobb mértékben nőttek a támogatási igények, mint a bevételek. A költségvetési hatékonyságot tekintve hasonló következménnyel járt a 6 és 8 évfolyamos gimnáziumok működtetése, mivel ennek következtében csökkent az általános iskolák felső tagozatos osztályainak létszáma, és mérhető hatékonysági problémák alakultak ki. Ugyancsak hasonló hatása van annak, hogy a szakképzésben a gyakorlati képzés megteremtése nagymértékben iskolai feladat maradt: ez a külső finanszírozási forrásként megjelenő szakképzési hozzájárulást teljes mértékben leköti, és a fajlagos kiadásokat jelentősen növeli.

A magyar közoktatás hatékonysági problémái elválaszthatatlanul összefüggenek a településszerkezet sajátosságaiból következő elaprózódott intézményszerkezettel. A feladatellátási felelősségnek az önkormányzati és közoktatási törvényekben meghatározott formája finanszírozási szempontból kevésbé hatékony intézményrendszert eredményez. A 2000 főnél kisebb településeken, amelyek a legalább nyolc évfolyammal működő általános iskolák több mint felét működtetik (lásd *Függelék 2.1. táblázat*) fenntartói döntésekkel a hatékonyság kevésbé befolyásolható. A fajlagos költségek alakulását ilyen településeken szinte teljes mértékben a demográfiai folyamatok és a központi költségvetési döntések határozzák meg, azaz az iskolafenntartók és az iskolák nem képesek rugalmasan alkalmazkodni a demográfiai változásokhoz, és az iskolai kapacitások növekvő kihasználatlansága emeli a fajlagos költségeket (*Hermann, 2001a; 2001b*).

A tanulócsoporthoz jutó „feltöltöttségét” tekintve tovább folytatódott az a pénzügyileg kedvezőtlen folyamat, amely elsősorban demográfiai okokra vezethető vissza. Minden képzési szinten csökkent az egy tanulócsoporthoz jutó tanulólétszám: az 1999/2000-es tanévhez képest a 2001/2002-es tanévben az óvodákban 23,7 főről 22,1 főre, az általános iskolákban 20,3 főről 19,8 főre, a gimnáziumokban 29,7 főről 29,3 főre, a szakközépiskolákban pedig 28,7 főről 26,9 főre (lásd *Függelék 3.18. és 3.19. táblázat*). A kisebb településeken működő óvodákban és az általános iskolákban a fenntartó önkormányzatok döntő része a tanulócsoporthoz jutó „feltöltöttségét” nem tudja szabályozni. A kiterjedt intézményhálózatot működtető városi fenntartók erre képesek, de erőfeszítéseik eredményét korlátozza a 6 és 8 évfolyamos gimnáziumok működtetése. A felső tagozatokon az osztályok összevonhatósága emiatt is korlátozott, ezért az 5–8. évfolyamokon számos intézményben alacsony az osztályok létszáma. A fajlagos költségeket növelő tényezőként jelenik meg az általános iskolákban különösen kiterjedt diákszociális ellátás is.

### 3.4.2. A finanszírozás hatékonyságának területi mutatói

A hatékonyság mérésre leggyakrabban használt mutatót, az egy tanulóra jutó kiadások nagyságát csak hosszú idősoros adatként, az intézményrendszer sajátosságainak ismeretében szabad értelmezni (lásd *Függelék 3.21. táblázat*). Önmagában ennek a mutatószámának a magas értéke jelentheti az ágazat kiemelt nemzetgazdasági támogatását is, de jelezheti az intézményrendszer elaprózódásából következő súlyos hatékonysági problémákat is. Az egy tanulóra jutó kiadásokat nagymértékben meghatározza a tanulócsoporthoz átlagos létszáma és az egy pedagógusra jutó tanulók száma.

Az általános iskolákban 1999/2000 és 2001/2002 között – mint láttuk – csökkent az egy tanulócsoporthoz jutó tanulólétszám. Regionális szinten 2001/2002-ben a mutató értéke Közép-Magyarországon volt a legnagyobb (20,8 fő) és Nyugat-Magyarországon a legalacsonyabb (17,0). Megyénként vizsgálva a legmagasabb értéket Csongrádban és Jász-Nagykun-Szolnok megyében regisztrálhatjuk (21,4 fő), ezzel szemben a legalacsonyabb értéket mutató Vas megyében mindössze 15,4 fő az egy tanulócsoporthoz jutó létszám. Jelentős különbségeket értelemszerűen településnagyság szerint lehet kimutatni (lásd *Függelék 3.18. táblázat*). A régiók közötti különbség az osztályok „feltöltöttségében” a középfokú oktatásban jóval kisebb, mint az általános iskolák esetében (lásd *Függelék 3.19. táblázat*). Az egy tanulóra jutó létszám a legmagasabb értékek a gimnáziumok esetében: Észak-Magyarországon (31), a szakközépiskolákban Dél-Alföldön (27,7) mutatja, míg a legalacsonyabb „feltöltöttségű” régió a gimnáziumoknál Dél-Alföld (27,8), a szakközépiskoláknál némi meglepetésre Közép-Magyarország (25,9). A megyék közötti különbség a legmagasabb és a legalacsonyabb értékek esetén a gimnáziumoknál 23%-os (Borsod-Abaúj-Zemplén 32,4, Békés 25,0), a szakközépiskolák esetében pedig 17,8%-os (Szabolcs-Szatmár-Bereg 28,4, Nógrád 24,1).

Az egy pedagógusra jutó tanulók száma az általános iskolai oktatásban a vizsgált időszakban 10,9-ről 10,5-re csökkent, aminek az az oka, hogy a főállású pedagógusok száma a tanulólétszám visszaesése ellenére emelkedett. A regionális területi különbségek 11%-os intervallumban szóródnak, elsősorban attól függően, hogy egy-egy régióban hogyan alakulnak a demográfiai viszonyok. A mutató értéke Észak-Alföldön a legmagasabb (11,2) és Nyugat-Dunántúlon a legalacsonyabb (9,8). A megyéket tekintve ez az érték a fővárosban a legalacsonyabb (9,1), Jász-Nagykun-Szolnok megyében pedig a legmagasabb (11,7). Hét olyan megye volt az utolsó vizsgált tanévben, amelyben a mutató értéke 10 alatt maradt (lásd *Függelék 3.22. táblázat*). Az általános iskoláinál is kedvezőtlenebbül alakult a mutató értéke a középfokú tanintézetekben: a gimnáziumokban például 14,5-ről 13,3-ra, a szakközépiskolákban pedig 16,1-ről 15,0-ra csökkent. Regionális szinten mindkét mutató értéke Közép-Magyarországon a legalacsonyabb (12,1 és 14,0), a legmagasabb pedig a gimnáziumoknál Észak-Alföldön (15,4), a szakközépiskoláknál a Közép-Dunántúlon (16,8). A megyék közül a gimnáziumi fajlagos mutató értéke Budapesten a legalacsonyabb (11,7), Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében pedig a legmagasabb (18,1). A két szélső érték közötti eltérés mértéke rendkívül erőteljes. A szakközépiskolák esetében a legalacsonyabb értéket Győr-Moson-Sopron megyében (13,2), a legmagasabbat Jász-Nagykun-Szolnok megyében (17,7) mérték (lásd *Függelék 3.23. táblázat*).