

Oktatásfinanszírozás – régi szereplők új szerepben?

A rendszerváltás időszakában a közoktatást érő legnagyobb kihívás a pénzügyi, finanszírozási nehézségekkel függ össze. Államiból döntő mértékben önkormányzativá vált a fenntartói felelősség, új alapokra került az állam és a fenntartók viszonya. A törvényi változások tartós és átmeneti folyamatok kiindulópontjává váltak, folyamatosan módosult az intézményi gazdálkodás tartalma.

Jelen tanulmányban áttekintjük az oktatás finanszírozásával összefüggő változásokat az 1990-es évek első felében, s kísérletet teszünk arra, hogy megvizsgáljuk a közoktatási rendszer szereplőinek reagálását a körülmények módosulására. Mára ugyanis világossá vált, hogy az önkormányzatok és az iskolák helyzetében a korábbi évektől eltérő sajátosságok figyelhetők meg. Befejeződött a szerkezetátalakítás „alulról irányított korszaka”, az önkormányzatok egyre erőteljesebben élnek fenntartói jogosultságaikkal. Ennek oka elsősorban a gazdasági kényszer: a többé-kevésbé spontán módon kialakult intézményi struktúra az önkormányzatok jelenlegi anyagi helyzetében nem tartható fenn. A bekövetkező átalakítások, leépítések várhatóan újra a szakmai és politikai viták középpontjába állítják a közoktatást. Bízunk abban, hogy ha bemutatjuk azt a folyamatot, amely a jelenlegi helyzethez vezetett, és feltárjuk az ellentmondásokat, ez segíthet a megoldások keresésében.

A tanulólétszám, a pedagóguslétszám és a tanulócsoporthoz tartozók számának változása 1986-1993 között

Az 1986-os esztendő kiválasztását az indokolja, hogy ebben az évben volt a legmagasabb az általános iskolai tanulók száma. Azóta – többé-kevésbé egyenletes éves elosztásban – folyamatosan és erőteljesen csökken a létszám, nyolc év alatt 23%-kal. Az általános iskolákban ez a csökkenés azt jelenti, hogy napjainkra több mint kettőszázezerrel, évfolyamonként 25 ezerrel esett vissza a tanulólétszám. (1) Településtípusonként vizsgálva a változásokat, jelentős különbségek figyelhetők meg: a fővárosban 26,5%-kal, a vidéki városokban 13%-kal, a községekben viszont több mint 30%-kal esett vissza a tanulólétszám.

A tanulócsoporthoz tartozók számának vizsgálata előtt célszerű felidézni az ágazat közismert összefüggését: a tanulócsoporthoz tartozók számának változása nem követi szorosan a tanulólétszám változását. Különösen igaz ez az elemzett időszakra, amely alatt a túlszűfolt, 30–36 fős osztályok létszáma csökkent az ideálisnak tekintett kb. 25 főre. Ebből következően a tanulólétszám drasztikus visszaesése mellett országosan alig 3%-kal csökkent a tanulócsoporthoz tartozók száma az elemzett időszakban.

Az ilyen típusú létszám-, illetve tanulócsoporthoz tartozók számának változásában legkisebb mozgástere a községi iskoláknak van. A községekben a tanulócsoporthoz tartozók száma alig követi a tanulólétszám változását: a demográfiai csúcs időszakában 9–12 osztállyal működő községi iskolák visszaálltak a klasszikusnak tekinthető 8 tanulócsoporthoz tartozók számára. Ez már 1989-re megtörtént, ezt követően a községekben lényegében változatlan az osztályok száma.

Szakmailag nem vagy alig magyarázható változás következett be azonban a vidéki városokban. Ameddig a tanulólétszám 13%-kal csökkent, addig a tanulócsoporthoz tartozók száma

9%-kal nőtt. Így az 1986. évi 28,5 fős átlagos osztálylétszám 23-ra csökkent. A fővárosban ezzel szemben közel 13%-kal csökkent a tanulócsoportok száma. Az eltérő tendenciájú változás szakmailag két okra vezethet vissza. Egyrészt arra, hogy a fenti átlagok az iskolák közötti adatokban lényegesen szóródnak, másrészt arra, hogy a vidéki városokban sikeres volt az iskolák érdekérvényesítő tevékenysége. Tanulói érdekre meg szakmai érvekre hivatkozva el tudták fogadtatni az ideálisnak tekinthető csoportlétszámot, és így ebben a településtípusban csökken gyermeklétszám mellett is nőtt a tanulócsoportok száma.

Mivel a pedagógusok számát alapvetően a tanulócsoportok száma határozza meg, ezért nem meglepő a pedagógusok létszámának alakulása. A fővárosban 10%-kal, a községekben 9%-kal csökkent létszámuk, a vidéki városokban viszont 13%-kal emelkedett. Országosan a pedagóguslétszám lényegében az 1986-os szinten maradt.

A vizsgált folyamatok szakmai-pedagógiai értelemben a feltételek javulásaként értelmezhetők. Összefüggésük a finanszírozással azonban már első megközelítésben is magyarázatot ad arra, hogy miért súlyosbodott a fenntartók helyzete. A problémát kérdés formájában is megfogalmazhatjuk: a bekövetkezett változások tükrében finanszírozható-e egyáltalán a kialakult iskolaszervezet; pénzügyileg elfogadható-e az a helyzet, hogy a társadalom a demográfiai csúcs időszakával megegyező nagyságú intézményhálózatot tart fenn? (Lásd az 1. táblázatot!)

Megnevezés		1986	1989	1990	1991	1992	1993
Osztályok	Budapest	7 837	7 623	7 426	7 220	7 076	6 877
	Vidéki városok	19 117	20 993	20 733	20 766	20 900	
	Városok összesen	26 954	28 616	28 159	27 986	27 976	
	Községek	22 259	20 496	20 570	20 550	20 354	
	Mindösszesen	49 213	49 112	48 729	48 497	48 330	47 676
Pedagógusok	Budapest	15 555	14 839	14 609	14 155	13 975	13 986
	Vidéki városok	36 421	40 601	40 560	40 341	40 547	41 240
	Városok összesen	51 976	55 440	55 169	54 496	54 522	55 226
	Községek	37 635	35 162	35 342	34 838	34 395	34 429
	Mindösszesen	89 611	90 602	90 511	89 334	88 917	89 655
Tanulók	Budapest	216 563	195 807	185 810	175 366	167 290	159 205
	Vidék városok	545 807	545 984	519 387	498 768	486 918	476 534
	Városok összesen	762 370	741 791	705 197	674 134	654 208	635 739
	Községek	537 085	441 782	425 459	407 563	389 956	373 677
	Mindösszesen	1 299 455	1 183 573	1 130 656	1 081 213	1 044 164	1 009 416

1. táblázat: Az általános iskolák néhány fontosabb adata

Az elemzett időszak egy pontján (1991-ben) bevezették a normatív finanszírozást, ám az 1. táblázat adataiból látható, hogy a folyamatok ezután is azonos tendenciájúak. A folyamatok pénzügyi hatásai pedig a következők:

1. A oktatás fajlagos költségei az inflációtól függetlenül is növekedtek. Ugyanis e bérérzékeny ágazatban az történt, hogy jelentősen csökkent az egy pedagógusra jutó tanulólétszám (ami a bevételeket határozza meg), miközben a kiadásokat meghatározó tanulócsoportszám alig csökkent.

2. Az adott finanszírozási rendszerben a fenntartói bevételek létszámfüggőek, a kiadásokat pedig a tanulócsoportok száma határozza meg. Már önmagában a létszám és a tanulócsoportok számának csökkenése közötti rés is az önkormányzatok vesztesége. Még ak-

kor is az lenne, ha a normatíva megőrizte volna reálértékét. Azokon a településeken pedig, ahol a tanulólétszám csökkenését a tanulócsoporthoz és a pedagógusok számának növekedése kísérte, erőteljesen nőtt az iskolák – állami hozzájárulás feletti – önkormányzati támogatási igénye. Ezekben a településeken hamar kiderült, hogy az ágazat kiadásai nincsenek közvetlen összefüggésben az önkormányzatok normatívától származó bevételeivel.

3. Az önkormányzatok válaszlehetőségei, mozgásteret a település nagyságától függ. A közepes nagyságú községekben (1500-2500 fős népesség) sem az iskolának, sem az önkormányzatnak nincs valódi döntési lehetősége. Iskolájuk akkor is nyolc tanulócsoporthoz, ha 100, akkor is, ha 200 tanuló jár oda. Az intézményi kiadások, amelyek döntően tanulócsoporthoz tartoznak, rugalmatlanok, bevételeik viszont erőteljesen létszámfüggőek. A vizsgált időszakban a létszámcsökkenés anyagi következményei egyre jobban megterheltek az önkormányzati költségvetéseket. A kistelepüléseken nem szakmai, hanem politikai természetű döntés az intézmény működtetése. A rendkívül magas fajlagos költségek, a gyakran értelmetlen „önállósodás”-ból működtetett intézmények sorsa szakmailag és pénzügyileg végiggondolt, indulatoktól és átpolitizált ideológiai érvektől mentes, higgadt döntést igényelne. A vidéki városok gyakorta irracionálisnak tűnő döntéseire nehéz magyarázatot találni. Ugyanis éppen a városok azok, amelyeknek az intézményi struktúra formálásában a legnagyobb szakmai és pénzügyi mozgásterük van.

Ma már megfogalmazódnak olyan vélemények, hogy a városi önkormányzatok túlbecsülték anyagi lehetőségeiket, gyakorta túlköltek, eladósodtak, amiben szerepet játszik függésük az állami költségvetéstől. Jómagam azonban meghatározóbbnak tartom az egyes intézményi érdekérvényesítést, a folyamat alulról történő irányítását, illetve annak kihasználását, hogy az önkormányzatok egy része nem tudta koncepcionálisan áttekinteni és irányítani az ágazatot. A pedagógusok és egyes szülőcsoportok nyomására az intézmények által ellátott feladat bővült a tanulócsoporthoz számában vagy szakmai kiterjedtségben (bontások, speciális feladatok), az önkormányzatok pedig vagy nem akarták, vagy nem tudták korlátozni az intézmények anyagi következményekkel együttjáró döntéseit.

Az eddig leírtak bizonyítják, hogy még egyazon iskolafokozatban is jelentős eltérések lehetnek a fenntartók és az iskolák reagálási lehetőségei között, illetőleg abban, hogy mekkora, döntési mozgásterük van a demográfiai változások következményeinek kezelésére.

A közoktatási törvény hatása a finanszírozásra

Az 1993-as közoktatási törvénynek a feltételekre és a finanszírozásra gyakorolt hatása minden más tényezőtől függetlenül is emelte az oktatás költségeit. A feltételrendszer javításának tiszteletre méltó szándéka ellentmondásba került a gazdaság, az állami költségvetés lehetőségeivel. Ez az ellentmondás abban csúcspontot ért el, hogy a törvénynek a feltételekre vonatkozó része a kihirdetéstől hatályos, finanszírozási fejezete viszont máig nem került bevezetésre.

A feltételek többé-kevésbé kategorikus előírása önmagában költségnövelő hatásának bizonyult. Csökkent a pedagógusok kötelező óraszám, alacsonyabb létszámhatárokat írtak elő (maximálva az osztálylétszámokat), a nevelési-oktatási intézményekben foglalkoztatott alkalmazotti létszámnormák meghatározása pedig létszám-bővítő hatásának bizonyult. A jelentősen csökkenő tanulólétszám mellett csökkentették az egy tanulócsoporthoz jutó létszámot, és növelték az egy tanulócsoporthoz jutó pedagógus- és egyéb alkalmazotti létszámot.

Ha a törvény megalapozott számításokra épült volna, akkor sem a fenntartókat, sem az intézményeket nem terhelte volna a fajlagos költségek emelkedésének terhe. A törvényi előírások szerint ugyanis az állam 1995-től közvetlenül vagy az önkormányzatok bevonásával teljes egészében fedezte volna a feladatellátáshoz szükséges pedagógusok és egyéb közalkalmazottak törvény szerinti illetményét, pótlékait és ezek járulékait. A jelentősen megemelkedő oktatási költségek fedezetét tehát nem a fenntartónak kellett volna kigazdálkodnia, hanem az állam fizette volna a megemelkedett számlát. Tartalmát tekint-

ve gyökeresen átalakult volna a finanszírozás rendszere: az önkormányzatok (fenntartók) kizárólagos felelőssége helyébe a megosztott felelősség lépett volna.

Közel két éven keresztül, a törvény elfogadásától az 1995-ös gazdálkodási évig, a fenntartói, az intézményi és a munkavállalói érdekek találkozott: be kell vezetni a törvényben megfogalmazott feltételrendszerre vonatkozó előírásokat, hiszen annak költséghatásait legfeljebb egy, az 1994-es költségvetési évben kell viselni. Az intézményvezetők maguk mögött tudva a minisztérium támogatását és felvértezve a törvénnyel, erőteljes nyomást gyakoroltak – főleg a városokban – az önkormányzatokra. Mindvégig törvényi előírásokra hivatkozhattak, amikor nagyon alacsony létszámú osztályokat indítottak, hiszen a törvény 25 fő maximális létszám mellett 20 fős átlaglétszámot fogalmazott meg. Így válik érthetővé az első fejezetben elemzett adatsor: az, hogy a jelentősen csökkenő tanulólétszám hatása alig érezhető a tanulócsoporthoz és a pedagógusok számán.

Hangsúlyozni szeretném, hogy az 1986–1990 közötti folyamat tartalmilag más jelentett, hiszen akkor a valóban túlzott osztálylétszámok csökkentek elfogadható mértékűre. Később az iskolák – saját jól felfogott érdekekben – azzal már nem foglalkoztak, hogy a 18–22 fős osztályokban nem indokolt olyan mértékű csoportbontás, mint a 30–35 fős túlszűrt osztályokban volt.

Az önkormányzatok – bár jól látták a folyamat költségnövelő hatását – súlyosbodó pénzügyi helyzetük miatt abban voltak érdekeltek, hogy az állami szerepvállalás és garanciák erősödjenek. Reagálási lehetőségeiket eleve gyengítették a törvény kategorikus előírásai. Ugyanakkor joggal bízhattak abban, hogy a bekövetkező költségemelkedés csak átmeneti időre terheli őket, addig, ameddig a törvényben megfogalmazott finanszírozási változások életbe nem lépnek. Joggal feltételezhatték azt, amit a törvény előír, és ha el is akarták volna utasítani az iskolák igényeit, azt mégsem mondhatták, hogy a törvényben szereplő finanszírozási garanciák biztosan el fognak maradni. Ebben a tekintetben (sem) voltak egyenrangú partnerei az államnak (adott esetben a költségvetésnek, illetve a törvényhozásnak), hiszen a kötelezettségeket vállalniuk kellett, miközben az állam – amikor eljött volna az ideje – azokat a pénzügyi következményeket is rájuk hárította, amelyeket eredetileg törvényben vállalt magára.

A halasztgatás igazi oka az volt, hogy az 1994-ben kormányra került koalíció pártjai nem érték egyet a közvetlen bérfinanszírozással, ezért az oktatási törvénynek ezt a pontját módosítani kívánták. Elvi kifogásaik voltak: úgy vélték, hogy ez a finanszírozás sérti az önkormányzati iskola koncepcióját. Volt azonban másik, prózaibb oka is a törvénymódosításnak: mind a közoktatási, mind a közalkalmazotti törvény nélkülözötte a költségvetési megalapozottságot. Egyszerűbben fogalmazva: a költségvetés nem tudta fedezni azt a költségnövekedést, amelyet a bér a közoktatásban jelent. Az óvodák vonatkozásában legalább háromszorosára nőtt volna az állami támogatási igény, az általános iskolák esetében 40–50%-kal emelkedett volna, egyedül középfokon (az induló 1995-ös esztendőben) nem növekedett volna a korábban biztosított összeghez képest.

Az állam tehát törvénymódosítással visszalépett, korábban vállalt kötelezettségét semmisnek tekinti. A visszalépésnek sajátos formáját választotta: a normatív szabályozás kiegészítőjeként működteti a bérnövekmény (az alapszorzó változásával összefüggő) döntő részének közvetlen finanszírozását. Ennek hatásaival, várható következményeivel a normatív finanszírozáshoz kapcsolódó fejezetben részletesen foglalkozunk.

Némi szomorúsággal ugyan, de tényszerűen rögzíteni szükséges: mindazok a vívmányok – alacsonyabb osztálylétszámok, óraszámcsökkenés stb. –, amelyek beépültek a közoktatási törvénybe, nincsenek összhangban a gazdaság teljesítőképességével.

A közalkalmazotti törvényben rejlő kényszerek

A közalkalmazotti törvény 1993-tól több lépésben került bevezetésre a közoktatásban. Olyan törvénynek bizonyult, amelyet mindenki várt, és amellyel bevezetését kö-

vetően szinte mindenkit elégedetlen. A pedagógusok mint munkavállalók azért, mert az egyszeri jelentős béremelést követően nem ad garanciát a besorolási illetmények inflációkövető növekedésére. Az önkormányzatok mint fenntartók azért, mert a törvény bevezetésével együtt járó költségemelkedés döntő részét az állami támogatás növekedése nélkül, kötelező jelleggel az iskolák rendelkezésére kellett bocsátaniuk. Az állam azért, mert az előzetes számítások hiányosságai és pontatlansága miatt a törvény bevezetése a vártnál többbe került.

A törvény hatályba lépésének azonban volt egy olyan kedvező következménye, amely eddig az indokoltnál sokkal kisebb figyelmet kapott. A statisztikai adatokat elemezve (lásd a 2. táblázatot) még a finanszírozással hosszabb ideje foglalkozó szakembereket is meglepi az a tény, hogy az elmúlt négy évben reálértékben lényegében nem változott az intézményeknek nyújtott önkormányzati támogatás egy tanulóra vetített összege. Minden gazdálkodási nehézség és állami forráskivonás ellenére az önkormányzatok – éppen a közalkalmazotti törvény miatt – kénytelenek voltak olyan mértékben növelni az intézményeknek nyújtott támogatást, hogy az ellensúlyozta az inflációt.

Ha az egy főre jutó költségvetési támogatások növekedésének mértéke nem marad el jelentősen az inflációs áremelkedésektől, akkor a támogatás reálértéke gyakorlatilag változatlan marad. Más a helyzet akkor, ha az első fejezetben leírt folyamatokat is bevonjuk az elemzésbe:

- mivel csökkent az egy tanulócsoportha jutó tanulólétszám, azért még az egy tanulóra jutó támogatás reálértékének megőrzése mellett is csökkent az egy tanulócsoportha jutó költségvetési támogatás reálértéke;

- mivel csökkent az egy pedagógusra jutó gyermeklétszám is, ezért az egy pedagógusra jutó támogatás reálértéke minden bizonnyal csökkent. Ebből pedig az következik, hogy a pedagógusbérek reálértékének megőrzése nem valósult meg.

Joggal tehető fel a kérdés: kit érdekel a fajlagos költségek változása akkor, ha összességében mégis csökken a bérek és a dologi kiadások reálértéke az iskolákban. Milyen garanciákat adott a közalkalmazotti törvény az intézményeknek és a pedagógusoknak? Ne hamarkodjunk el a választ! Azt ugyanis tudni kell, hogy az önkormányzati bevételek reálértéke az elemzett időszakban általában 20–30%-kal csökkent. Más megfogalmazásban ez azt jelenti, hogy sokkal nagyobb mértékben nőtt az önkormányzat által az oktatási intézményeknek nyújtott támogatás, mint ahogyan az önkormányzati bevételek emelkedtek. Érvényesült tehát az önkormányzati törvény alapelve: az önkormányzat feladatellátási kötelezettsége alól akkor sem tud kitérni, ha forrásai csak korlátozottan emelkednek. Ahonnan a normatíva reálértékének csökkenése révén kivonult az állam, ott törvényekben megfogalmazott felelőssége és kötelezettsége alapján kénytelen volt megjeleníteni az önkormányzat.

A leírt összefüggések azért tűnnek lényegesnek, mert akár „iskolabarátok” voltak az önkormányzatok, akár nem, az intézményi kiadások változását alig tudták befolyásolni. Fel kell azonban figyelniünk egy másik nagyon fontos tényre is: emelkedett a kiadások létszámfüggő hányada. Amennyiben tehát az önkormányzatok megszorító intézkedésekre kényszerülnek, akkor jelentősebb megtakarítást csak létszámcsökkenéssel érhetnek el. Ilyen lehetősége viszont a kis és közepes önkormányzatoknak egyáltalán nincs, hiszen a 8 tanulócsoporthos általános iskolákban 15–18 pedagógus mindenképpen szükséges. Létszámcsökkentésre csak azok a vidéki városi önkormányzatok képesek, amelyek iskolák összevonásával, a tanulócsoporthok létszámának növelésével csökkenteni tudják a pedagógusigényt.

A közalkalmazotti törvény az elmúlt években sajátos garanciák hordozójává vált: megakadályozta azt, hogy az állami forráskivonás következményeit az önkormányzatok közvetlenül érvényesítsék az iskolák felé. Amennyiben ez a törvény nem lett volna, akkor a bérek és más járandóságok reálértéke sokkal nagyobb mértékben csökkent volna. Ugyan-

akkor az a „kigazdálkodási kényszer”, amely önkormányzati és iskolai szinten egyaránt felerősödött, átalakította fenntartó és iskola viszonyát az intézményi gazdálkodásban.

Az állami hozzájárulás változásai

Az állam és a fenntartók finanszírozási kapcsolatának elemzése szinte mindig leegyszerűsödik a normatívával összefüggő közismert megállapítások ismételtetésére: a normatíva nem inflációkövető; iskolafokonként és iskolatípusonként eltérő költséghányad fedezetét biztosítja; évről évre kedvezőtlenebbé teszi az állam és a fenntartók közötti költségmegosztást a fenntartók rovására. A felsoroltak vitathatatlan, statisztikai adatokkal alátámasztható tények. Az önkormányzati költségvetések vizsgálata viszont egyértelműen bizonyítja azt az alig ismertényt is, hogy egyre jelentősebb összeget (és ezzel együtt költséghányad-fedezetet) jelent az, hogy az állam a normatíván felül a béremelések egy részét közvetlenül finanszírozza. Érdemes megvizsgálni ennek okait, és hatását magára a normativitásra elvére.

A béremeléshez kapcsolódó közvetlen állami támogatás mint a bérfinanszírozás sajátos eleme

Az elemzett időszakban egyedül 1993-ban nem volt központi béremelés. Már 1991–1992-ben is érezhető volt az ellentmondás a központilag javasolt béremelési mérték és a kiadásokat teljes egészében nem fedező normatív pénzügyi szabályozás között. Törvényi szabályozás hiányában ugyanis az önkormányzatokat nem lehetett kötelezni minden településen azonos mértékű béremelés végrehajtására. A közalkalmazotti törvény előírta bértáblázat hatályba lépésének évében, 1994-ben 25–30%-os béremelés vált szükségessé az ágazatban. Bár történt kísérlet arra, hogy a teljes bérnövekmény fedezetét az önkormányzatokkal teremtsék elő, végül a kormánynak is engednie kellett: a béremelésből fakadó költségnövekedés jelentős hányadát normatíva feletti összegként adta oda a fenntartóknak.

Ez 1995-ben is folytatódott, így az 1994-es béremelés államilag biztosított fedezetének áthúzó hatásával együtt – egyéb központi állami támogatás jogcímén – az önkormányzatok a normatívából származó bevétel átlag 15%-ának megfelelő pótlólagos támogatást kaptak. Így, bár formailag igaz, hogy a normatíva nem emelkedett, az oktatás költségeihez adott állami hozzájárulás nőtt.

A leírt változások felfoghatók az állami hozzájárulás kétcsatornássá válásaként is. Mert mi történt valójában? A közvetlen bérfinanszírozás gondolatát a kormány elvi és anyagi okokból elvetette. A gyakorlatban azonban az állami hozzájárulás elosztási elve egyre közelebb került a fenntartók bevonásával érvényesülő bérfinanszírozáshoz. Ha a normatíva összegét továbbra sem emelik, viszont az állam fedezi minden évben a béremelés költségeit, akkor a teljes állami hozzájárulás egyre inkább a pedagógusok létszámahoz és a bérhoz kötődik.

Az a tény, hogy együttesen működik a létszámalapú normatív hozzájárulás és a törzstag pedagógusok létszámahoz kötődő bérfeljesztés központi finanszírozása, megváltoztatja magát a normativitást. A normativitás ugyanis azt jelenti, hogy minden fenntartó, amely alanyi jogon állami hozzájárulásra jogosult, azonos összegű normatívát kap. Viszont – különösen a városokban – azonos tanulólétszámhoz eltérő számú törzstag pedagógus tartozik. Azoknál a fenntartóknál, amelyek több feladatot finanszíroznak, több pedagógus van az iskolákban, mivel (óraszámban kifejezve) szélesebb az önkormányzat által elismert feladatok köre, és ennek eredményeképpen nagyobb összegű állami támogatást kapnak. Ezzel az állam éppen azokat az önkormányzatokat támogatja jobban, amelyeknek az intézményeiben az átlagosnál több pedagógus dolgozik. A városok esetében ez a több szolgáltatást kínáló speciális iskolákat jelenti, amelyeknek szakmai vállalkozása túlnő az alapszolgáltatások körén. Az oktatási törvény viszont éppen ezzel ellentétes

szándékú: az állami hozzájárulást, a különböző tanulói és dolgozói létszámnormákat az elképzelt (de pontosan soha meg nem fogalmazott) alapszolgáltatásokhoz köti.

A bérhez kapcsolódó központi finanszírozási elem megjelenését felfoghatnánk úgy is, hogy ez nem más, mint egy új finanszírozási elképzelés bevezetésének előkészítése. Annak elismerése, hogy az összkiadások közel 70%-át jelentő bér változásának állami garانتálása összefügg az ágazati gazdálkodási sajátosságok felismerésével. 1994-ben valóban történtek előkészületek a közvetlen bérfinanszírozás bevezetésére, és a közalkalmazotti törvény hatályba lépésével egyidejűleg megvalósított bérfejlesztés forrásainak részben központi biztosítása összhangban volt ezzel az elképzeléssel. 1995-ben azonban már minden bizonnyal egy költségvetési kényszerpályáról volt szó, amely szintén magában hordozta az átmenetiség jegyeit. A tervezett államháztartási reform – ha egyszer valóban megvalósul – ugyanis az ún. „nagy ellátó rendszerek” közül az elsők között érinti majd az oktatást. Ha pedig ez igaz, akkor majdnem mindegy a normatívát megemelni vagy a bérnövekményt közvetlenül fedezni. Mindenesetre a normatíva további leértékelése azáltal, hogy a másik, állam által elismert elosztási elv immár második éve nagyobb figyelmet kap, akár jelzésértékű lehet.

A normatív finanszírozás ellentmondásainak kiéleződése

Az önkormányzati törvény alapelve a feladatellátási kötelezettségek megfogalmazása, független az ágazathoz kapcsolt állami hozzájárulás mértékétől. A normatíva szerepét éppen ezért sem leértékelni, sem túlértékelni nem szabad. Az oktatási ágazat szempontjából annak van jelentősége, hogy a feladatok módosulásával hogyan fűgnek össze az önkormányzat forrásai. Forráshiánnyal küszködő önkormányzatok esetében önmagában még az ágazati normatíva jelentős emelése sem feltétlenül javítja az oktatási intézmények helyzetét. (Legfeljebb kisebb mértékben rontja.) A normatíva változása vagy változatlan-sága és az iskolák anyagi helyzete között nincs közvetlen összefüggés. Különösen igaz ez a közalkalmazotti törvény elfogadása óta, hiszen az összkiadások közel 70%-át kitevő béreket törvényi előírások alapján járandóságként kell fizetni.

Ha a kötelező feladatok költségigénye nagyobb mértékben nő, mint az önkormányzat forráslehetősége, akkor az önkormányzat hitelfelvétellel átmenetileg még áthidalhatja nehézségeit. Ha azonban a tendencia hosszabb távon is fennáll – és ez történt az előző években –, akkor megkísérli úgy szűkíteni az önkormányzati szolgáltatásokat (beleértve az iskola által ellátottakat is), hogy kötelező feladatának még eleget tegyen. A normatívát és azon keresztül az ágazatra fordított állami támogatás összegét önmagában összehasonlíthatni a tényleges kiadásokkal csak a vállalható feladatok esetében célszerű, illetőleg akkor, amikor jogszabályi változások miatt a fenntartó átértelmezheti a kötelező feladat ellátásában játszott szerepét.

A középfokú intézmények esetében azonban közvetlenül is van jelentősége a normatívának és a tényleges kiadások összehasonlításának. A feladatok más fenntartónak történő átadását vagy az iskolaszervezet átalakítását motiválhatja a közvetlen állami hozzájárulás és a költségek viszonya akkor, ha az önkormányzat tényleges döntési helyzetben van. Ismételen hangsúlyozzuk azonban, hogy a kötelező feladat ellátása során a döntési szabadságfok meglehetősen kicsi. Különösen igaz ez a községi önkormányzatokra.

A normatív szabályozás mint az állami forráskivonás lehetősége és eszköze

A normatív szabályozás első négy esztendeje felfogható úgy is, mint az ágazatból történő állami forráskivonás sajátos formája. Természetesen ez az összefüggés reálértéken igaz. Ennek két oka van. Az első, hogy a normatíva nem inflációkövető, hiszen közismert, hogy az évi 20%-ot tartóan meghaladó árszínvonal-emelkedés mellett a normatívák reálértéke folyamatosan csökken. Ennek egyértelmű következménye az állam és a fenntartók közötti költségmegosztási arányok folyamatos változása, azaz: a normatívából szár-

mazó fenntartói bevételek a tényleges támogatási igény egyre kisebb hányadát fedezik. Ez a tény önmagában nem okozna alapvető gondot akkor, ha az önkormányzati forráslehetőségek növekedése kompenzálná a normatívák leértékelődését. (Ráadásul a különböző iskolafokokban eltérő mértékű a normatívák leértékelődése, illetve a költségnövekedés mértéke. Emiatt az intézményi szerkezetátalakításnak vannak szakmai indokokat nélkülöző, pusztán pénzügyi tényezőkre visszavezethető okai is.) A másik okot az első fejezetben részletesen elemeztük. A normatív támogatás rendszere a tanulólétszámon alapul, és az általános iskolák csökkenő tanulólétszáma még a normatíva reálértékének megőrzése esetén is csökkentette volna az oktatásra jutó állami támogatás összegét. A kiadásokat azonban nem közvetlenül a tanulólétszám, hanem a tanulócsoportok száma határozza meg. Így a csökkenő állami támogatást nem kísérheti a költségek arányos visszafogása.

Az általános iskolák esetében mindkét ok egyidejűleg érvényre jutott. A középfokú tanintézetekben – bár a tanulólétszám főleg az első két évben emelkedett – a költségnövekedés mértéke nagyobb volt, mint az önkormányzati bevételeké. Így a forráskivonást értelmezhetjük az egész közoktatásra.

A fentieket tényekkel egyértelműen alátámaszthatjuk, még abban az esetben is, ha a teljes állami hozzájárulást és nem csak a normatíva változását elemezzük. A tanulólétszámra vonatkozó adatokat már ismertettük, az egy főre jutó költségvetési kiadások és a normatíva alakulását pedig a 2. táblázat mutatja be.

Ha ehhez hozzátesszük, hogy a táblázat által vizsgált időszakban a fogyasztói árindex (infláció) 1990-es bázison 214%-os, tehát 134%-os emelkedést mutat, akkor a leírtak további részletes magyarázatot nem indokolnak. Arra azonban fel kell hívunk a figyelmet, hogy ha a finanszírozás rendszerében megmarad a létszámnormatíva, akkor az a kettős veszteség, amely az előző időszakban az általános iskolák fenntartóit érte, megismétlődhet a középfokú tanintézetek vonatkozásában is. A demográfiai apály elérte a középiskolát, tehát a létszámcsökkenés ott is bekövetkezik. Ráadásul a középfok fajlagos költségigénye nagyobb, mint az általános iskoláké, így ez a folyamat nagyobb nehézségeket okozhat a finanszírozásban, mint az előző négy évben.

Megnevezés	1991		1992		1993	
	Költségvetési kiadás	Normatíva	Költségvetési kiadás	Normatíva	Költségvetési kiadás	Normatíva
Óvodai intézmények	50952	15000	59574	19000	85082	27500
Általános iskolák	50112	30000	63613	36000	77476	41000
Szakmunkásképzés	61079	69000**	79866	76000**	110440	81700**
Gimnázium	62007	44000	73891	51000	88372	62500
Szakközépiskola	74403	54000	88018	63000	103460	66000

* A költségvetési kiadás ebben az összefüggésben a fenntartói támogatás összegét jelenti.

** Iskolai tanműhelyi normatívával együtt.

2. táblázat Az egy főre jutó költségvetési* kiadások és a normatíva alakulása

A normatíva mint a költségvetési hiány átalakítása önkormányzati forráshiánnyá

1991-től a tanácsi pénzügyi-elosztási rendszer helyébe gyökeresen új, önkormányzati finanszírozás lépett. Ennek alapelve – témánk szempontjából kicsit leegyszerűsítve – az, hogy az önkormányzatoknak az őket alanyi jogon megillető bevételekből (állami támo-

gatásokból) meg kell teremteniük kötelező feladataik pénzügyi feltételeit. Mint minden új elosztási elvnek, ennek is vannak nyertesei és vesztesei. Ma már a legtöbb szakember egyetért abban, hogy a jelenlegi önkormányzati finanszírozási rendszer a korábbinál jobb pozícióba hozta a községeket, és az átlagnál is jobb helyzetbe azokat a városokat amelyek kiterjedt intézményhálózatukkal az átlagosnál több középfokú funkciót látnak el.

Az állam ezután nem tett mást, mint amire a gazdasági nehézségek is kényszerítették: keresni kezdte azt a határt, ameddig az önkormányzatok többsége a kiadások növekedésétől elmaradó ütemű bevételnövekedés mellett még képes eleget tenni törvényi feladatainak. Ezzel négy év során a korábban kedvezőbb helyzetű önkormányzatok forrásait is a kötelező feladatok finanszírozásának szintjére vitte le azzal, hogy a magas inflációt kihasználva csökkentette az állami támogatás reálértékét.

Ameddig a jobb helyzetű önkormányzatoknál az állami támogatás leértékelődése „csak” a kedvezőbb pozíció elvesztését jelenti, addig a rosszabb körülmények között indulók esetében tényleges forráshiányhoz vezet. Nem szabad megfélemlenünk arról sem, hogy ez a folyamat nem csupán az oktatásban ment végbe. Az önkormányzatok újabb és újabb kötelező feladatokat kaptak megfelelő források biztosítása nélkül. Így erősödött az a folyamat, amelyet röviden úgy lehetne összegezni, hogy az önkormányzatok forrásai jóval kisebb mértékben emelkedtek, mint kötelező feladataik költségigénye. Ezt az oktatásban is végbement folyamatot foghatjuk úgy fel, mint az állami költségvetés gondjainak továbbhárítását az önkormányzatokra. Végső soron logikus ami történt, hiszen abban a finanszírozási rendszerben, amelyben az önkormányzatok bevételeinek több mint 90%-a az állami költségvetésből származik, nem tartható fenn hosszú távon, hogy az állam jóval szegényebb, mint az önkormányzatok sokasága.

Jóságos állam – gonosz önkormányzatok, avagy ki-kit hoz lépéskényszerbe

Az eddig leírtak azt a valós alaphelyzetet tükrözik, amely – a gazdaság ismert nehézségei miatt – az államot és a fenntartót egyformán nehéz döntések elé állítja. Az esetek többségében nem jó- vagy rosszindulatról van szó, hanem kényszerpályákról, a rossz vagy még rosszabb közötti választás lehetőségéről. Mindezt csak súlyosbították az állam sorozatosan téves szakmai döntései, illetőleg ezek pénzügyi következményeinek az önkormányzatokra terhelése.

Már volt róla szó, hogy az 1993-as közoktatási törvény – elismerésre méltó szándékokat tartalmazva – önmagában is növelte az oktatás fajlagos költségeit. Amikor a „számlát is fizetni kellett volna”, akkor a törvénynek az állami kötelezettségvállalást tartalmazó pontjait hatályon kívül helyezték.

Elfogadták a közalkalmazotti törvényt, aztán rövid időn belül kiderült, hogy a remélt állami garanciák csak korlátozottan adhatók meg.

Késlekedik azoknak a szakmai dokumentumoknak az elfogadása, amelyek nélkül az iskolarendszert felelősséggel nem lenne szabad átszervezni.

Időről-időre kiderül, hogy a törvényi előírások nincsenek összhangban a gazdasági lehetőségekkel. Vissza kellene lépni, bizonyos esetekben takarékosabb megoldásokat keresni, népszerűtlen intézkedéseket vállalni. És miközben az állam nem tette meg ezeket a lépéseket, a fenntartónak – akár tetszik, akár nem – fizetnie kell a számlát. Az önkormányzatoknak kell nemet mondani, iskolát bezárni, szigorító intézkedéseket elrendelni. A helyi önkormányzat szintjén alakulnak ki politikai viharok, rövidebb-hosszabb ideig tartó lakossági elégedetlenségi megmozdulások, pedig az önkormányzatok többsége nem is tehet arról, amire kényszerül.

Igaz ez olyan szakmai kérdésekre is, amelyek csak közvetve pénzügyiek. Az egyik ilyen az alapfeladatok kérdése. Intézmények közötti feladatarányosítás esetén ma nehéz az önkormányzatnak azt megállapítania, hogy mi a kötelező feladat szakmai tartalma. Pedig ennek tisztánlátása nélkül maga a feladatellátási kötelezettség is értelmezhetetlen. Az intézmények,

amikor az alapfeladatok kiterjesztett értelmezését védelmezik, joggal hivatkozhatnak az oktatási törvény egyes pontjaira. A másik a szerkezetváltás. Az alulról kezdeményezett szerkezeti változásokat hiányzó jogszabályok és dokumentumok nélkül nemigen tudták reálisan értékelni a szükségszerűen laikus önkormányzatok. Így alakulhatott ki mára az a helyzet, hogy sok helyen tartalmi garanciák nélkül jöttek létre olyan új profilú iskolák, amelyek néhány év múlva nehezen fogják tudni betartani a szülőknek és tanulóknak tett ígéreteiket.

Kialakultak tehát olyan önkormányzati kényszerpályák, amelyek az állam és az önkormányzatok közötti együttműködéssel elkerülhetőek lettek volna.

Reakciók a gazdálkodási feltételek változására

Az önkormányzati reagálást alapvetően meghatározta az a tény, hogy bevételeik kisebb mértékben emelkedtek, mint az ágazat reális támogatási igénye. Az oktatásra fordított önkormányzati támogatást nagyobb mértékben kellett növelni, mint amilyen mértékben az önkormányzati teljes bevétel emelkedett. Az ágazat kiadásai ugyanis meglehetősen sajátosan, az önkormányzat és az iskolák által alig befolyásolhatóan alakultak. Ez az összefüggés rendkívül lényeges, mert abban az esetben, ha nem következik be szerkezeti változás az intézményrendszerben, akkor az elkövetkező években is meghatározó sajátossága lesz az oktatásnak.

Mi jellemezte a kiadásokat és miért nem befolyásolható a költségnövekedés mértéke valamint a költségszerkezet? Elsősorban azért, mert a jogszabályi változások és az inflációs folyamatok olyan külső adottságként jelentek meg, amelyeket a fenntartó alig, vagy egyáltalán nem tud befolyásolni.

A dolgozói létszám alakulását a kötelező óraszámok mellett a közoktatási törvény létszámnormái határozzák meg, a létszámfüggő kiadásokat pedig döntően a közalkalmazotti törvény. A törvényi előírások bővítették a kötelezően adandó létszámfüggő juttatások körét – 13. havi, jubileumi, átlagkereset stb. –, a közalkalmazotti törvény bértáblázata a bérek színvonalát és növelésének minimálisan kötelező mértékét. Ez egyértelműen az önkormányzatoktól független, külső meghatározónak tekinthető elem.

Formailag az önkormányzat döntési hatáskörébe tartozik az étkezési norma meghatározása, amely jelentős hányadot képvisel a dologi kiadásokon belül. Ezt a döntést a testületek évről évre az infláció kényszerpályáján futva hozzák meg. Tényleges döntési lehetőségük nincs, mivel az élelmiszer-árnövekedés meghaladja a fogyasztói árindex által tükrözött átlagos áremelkedés mértékét.

Ugyancsak központi – illetve részben önkormányzati – hatáskörbe tartozik az energia-hordozók árának meghatározása. Az energiaáraknál hasonló folyamat játszódott le, mint az élelmiszereknél: az átlagost meghaladó mértékben emelkedtek az árak. Tartalmilag mindegy, hogy ez a döntés központi (áram, gáz, olaj) vagy helyi (távfűtés), mert az emelés a fenntartó és az iskola részére adottságként jelenik meg.

Mivel az intézmények döntő többségében a felsorolt három alapvető költségelem az összkiadások 85–90%-át is kiteszi, tényként vehető, hogy – változatlan intézményi szerkezetben – a fenntartók nem tudták érdemben befolyásolni a kiadások növekedését.

A minimálisan szükséges kiadási többlet forrásait az állami hozzájárulás nem biztosította. Az önkormányzatoknak vagy költségvetési átcsoportosításból vagy szabad forrásaikból vagy hitelből kellett fedezni a kiadások növekedését. Ennek következményei az alábbiak:

Az önkormányzatok – mivel akkor is kénytelenek voltak növelni az iskoláknak nyújtott támogatást, ha saját bevételeik nem nőttek – szigorú gazdálkodási feltételek meghatározására kényszerültek. Egyrészt keresték annak a lehetőségét és pénzügyi technikai-tervezési módját, hogy csak a minimálisan szükséges kiadási többletet ismerjék el az iskolák költségvetési támogatásában, másrészt továbbhárították az inflációs következményeket.

Feltétlenül meg kell említeni azt a néhány kivételes önkormányzatot is, amelyek jobb anyagi helyzetéből a pénzügyi szakemberek és a politikusok gyakran téves következteté-

seket vontak le. Van az országban néhány – főleg gazdagabb budapesti kerületi – önkormányzat, amelynek a magas SZJA-ból származó bevétele miatt pénzügyi helyzete jobb az átlagosnál. Ezek az országos alapszorzónál magasabb helyi alapszorzóval tudtak kedvezőbb béreket biztosítani, és nem kényszerültek megszorító intézkedésekre. Ez teljesen természetes akkor, ha az iskolákat valóban önkormányzatiak tekintjük. E néhány önkormányzat helyzetéből azonban nem lehet azt az általános következtetést levonni, hogy az ágazatban még vannak belső tartalékok.

Az önkormányzat gazdálkodási kényszere az iskolákban is hasonló folyamatot indít el. Mivel csak a minimálisan szükséges dologi kiadásokra van pénz, eszközbeszerzésre általában nincs. A korábbi évek jutalomkerete átalakul: egy része (vagy teljes egésze) a 13. havi illetmény forrása. Tartalmában szűkülő vagy alig érvényesülő önálló gazdálkodásról beszélhetünk csupán, hiszen a kiadások döntő részénél nincs mérlegelési lehetősége az intézményvezetőnek.

Az eddigiekből következik, hogy közvetlenebbé válik az önkormányzat és az iskolák pénzügyi kapcsolata. Még az önálló gazdálkodású intézmények és az önkormányzatok között is erősödött, szinte napi jellegűvé, és bizonyos értelemben kézivezérlésűvé válik a kapcsolat. A költségvetési tervezésnél korábban oly sokáig jellemző bázisra épülő gyakorlat helyébe a szinte tételes tervkészítés lépett. Alapkérdéssé vált a minimális költségnövekedés mértékére vonatkozó számítások elkészítése, valamint a lehetséges intézményi megtakarítások bevonása – már a terv szintjén is – a finanszírozási források közé. Az önkormányzat havi és negyedéves pénzügyi jelentések alapján folyamatosan figyelemmel kíséri a kiemelt kiadási tételek alakulását. Az intézményvezető gazdálkodási felelősségét tartalmilag az önkormányzati fenntartási kötelezettség veszi át.

Természetesen az azonosságok, a közös jellemzők mellett a szokásos feladat- és költségvetési alkuk, szerepjátékok továbbra is zajlanak. Mögöttük közös motívumként egyszerre van jelen munkavállalói különérdek, intézményi, pedagógia érdek, tudatos vagy improvizált intézményi, önkormányzati fellépés. Érdekeik érvényesítésére az iskolák különböző taktikákat alkalmaznak.

Az egyik ilyen taktika, hogy a megszűnő feladat helyett gyorsan újat kell találni, és ezt mint pedagógiai, települési érdeket el kell fogadtatni. Már volt róla szó, hogy az elmúlt években nagyobb mértékben lehetett volna csökkenteni a tanulócsoportok és a pedagógusok számát, mint amennyire ez megtörtént. Erre azonban nem mindenütt került sor. Különösen nem a vidéki városokban. Az iskolák alapvető célja ugyanis a pedagóguslétszám megőrzése volt, ez pedig a tanulócsoportok számának változatlansága mellett érhető el. Speciális feladatokat kerestek és találtak, pedagógiai indokokat hangsúlyozva egyre kisebb létszámú osztályokat indítottak, és az egyre alacsonyabb osztálylétszámok mellett is egyre több tantárgyból történt csoportbontás.

A másik taktika a szerkezetváltás. Mára már közismert, hogy az alulról kezdeményezett szerkezeti változások mögött szakmailag alá nem támasztott munkahelymegőrzési szándék munkált. Ez önmagában természetesnek tekinthető dolgozói és intézményi érdekvédelem magatartás. A baj az, hogy olyan visszafordíthatatlannak tűnő folyamatok indultak el, amelyek újabb költségnövekedést indukálnak.

Természetesen az azonosságok, a közös jellemzők mellett a szokásos feladat- és költségvetési alkuk, szerepjátékok továbbra is zajlanak. Mögöttük közös motívumként egyszerre van jelen munkavállalói különérdek, intézményi, pedagógia érdek, tudatos vagy improvizált intézményi, önkormányzati fellépés. Érdekeik érvényesítésére az iskolák különböző taktikákat alkalmaznak.

Harmadik taktika a különböző ígéretekkel fűszerezett tanulócsábítás. Pedagógusok és szakemberek évek óta hangoztatják, hogy kívánatos lenne az intézmények közötti szelekció a szakmai munka színvonala alapján. Az lenne jó, ha a szabad iskolaválasztás során a szülők (és a gyerekek) azt az iskolát választanák, amelyben magasabb színvonalú munka folyik. Sok esetben azonban az intézmények megalapozatlan ígéreteket hangoztattak a beiskolázás során. Pénzügyileg végig nem gondolt, és – ami ennél is lényegesebb – végig sem számolt iskolafejlesztési koncepciók alapján indultak el évfolyamok. Kérdés, hogy a menet közben jelentősen emelkedő költségeket tudja-e majd fizetni a fenntartó. Joggal lehet attól tartani, hogy nem, és ennek súlyos következményei lesznek a túlságosan széles profilúvá vált intézmények egy részében, valamint a speciális képzést ígérő hat- és nyolcosztályos gimnáziumokban.

Mindezen taktikák közös jellemzője, hogy az iskolák saját túlélésük és dolgozói létszámuk megőrzése érdekében többet vállaltak, mint amennyit az önkormányzatok tartósan finanszírozni tudnak majd. Közben egyáltalán nem érvényesül az intézményi együttműködés és szolidaritás, mindenki csak saját érdekének érvényesítését keresi.

És hogyan reagálhat minderre az iskolát fenntartó önkormányzat? Nem véletlen, hogy napjainkban egyre többet hallani, olvasni hangos vitákról, önkormányzatok és iskolák közötti összeütközésekről. Az önkormányzatok egy része költségvetési okokból intézmények bezárására, összevonására kényszerül. Természetesen nem mindegyik. A községi önkormányzatok egyetlen iskolájukat vagy óvodájukat nem zárhatják be, a városok viszont meg fogják tenni, ha nincs más lehetőségük költségvetési gondjaik enyhítésére. Érvényesülni fog az önkormányzati törvénynek egy korábban ritkábban hangsúlyozott alap-tétele is: az önkormányzatok maguk döntenek a kötelező feladat megvalósításának formájáról és szervezeti kereteiről. Az iskolák által nyújtott szolgáltatások szűkítése nem valamiféle iskolaellenességből következik, hanem azokból a folyamatokból, amelyeknek alapvonásait e tanulmányban megkíséreltük elemezni.

Jegyzet

(1) A tanulmány megírása után váltak nyilvánossá az 1994/95-ös tanév végleges adatai, és ezek szerint a csökkenés már több mint háromszázezer.