

## OKTATÁS AZ ÖNKORMÁNYZATI KÖLTSÉGVETÉSBEN

**B**ÁRMILYEN NAGYSZABÁSÚ VÁLTOZÁSOK ZAJLANAK is a politikai és pénzügyi rendszerben, a folyamatos intézményi működés feltételeit minden esetben biztosítani kell. Az oktatás, mint a helyi költségvetés legnagyobb tétele állandó kiadási kényszert jelent az önkormányzati működés során. Ez a cél ugyanakkor olyan nagyobb mozgástérrel kecsgetető helyi akciókkal állt szemben, mint a tulajdoni változások kihasználása, a kommunális szolgáltatások átalakítása. Ezekben a területeken látványosabb sikereket is elérhet egy helyi önkormányzat, mint a lassan változó intézményi szféra működésének megreformálásában.

Itt a megoldandó problémák jellege ugyanis változatlan: a pénzügyi lehetőségeket meghaladó igények rangsorolására van szükség, a napi gazdálkodás során kell az intézményi érdekeltiséget növelni és a megtakarítás lehetőségeit keresni. Ezek az állandó költségvetési feladatok azonban a korábbiakhoz képest változó helyi önkormányzati közegben jelentkeztek. Nem csak a politikai változások, hanem az ezzel járó tulajdoni, költségvetési szabályozási átalakulás, valamint a tágran értelmezett piaci környezet kiépülése is új feltételeket teremtett. A következőkben ezeket a változásokat vizsgáljuk meg.

### Régi problémák, új jelenségek

Az elsődleges kérdés, hogy történt-e valamilyen átrendeződés az önkormányzati feladatokon belül, hogyan alakult az oktatásügy helyzete az újfajta helyi funkciók, viszonyok között. Erre elsősorban az oktatás önkormányzati költségvetésen belüli súlyának alakulása alapján lehet következtetni.

A decentralizált helyi önkormányzati rendszerben szükségképpen felmerült a kiegyenlítés igénye, bár az elaprózott településhálózatot követő közigazgatási rendszer megítélése sem volt egységes. Kérdés azonban az, hogy milyen eszközökkel képes a kiegyenlítési célokhoz a pénzügyi rendszer hozzájárulni.

A költségvetési gazdálkodás gondjaira adott megoldások egyik iránya a hagyományos szolgáltatásszervezési formáktól való elmozdulás. Ennek önkormányzati szinten is meglévő lehetősége a non-profit szervezetek felhasználása, valamint általában a tevékenységek piacosítása, magánszektor felé terelése. Ezek az újfajta szolgáltatásszervezési megoldások azonban azt feltételezik, hogy maga az önkormányzat is tisztán látja az egyes feladatok pénzügyi súlyát és a tervezési, gazdálkodási döntései során viszonylag objektív információk alapján cselekszik.

A tervezés, költségszámítás problémái vezetnek át az államháztartási reform ismételten napirendre kerülő feladataihoz. Az eddigi reformjavaslatokban érvényesülő pénzügytechnikai megoldások az önkormányzati önállóság és az oktatástügy alapfeltételeit kedvezőtlenül érintik. Ezért a tartalmi, működési oldalról közelítő javaslatokat is meg kell fogalmazni.

## Helyi feladatvállalás

Az önkormányzati rendszer létrejötte elsősorban a politikai és az intézményi viszonyokban hozott változást. A helyi költségvetések forrásszerkezete és az önkormányzati feladatok telepítése már a nyolcvanas évek második felében fokozatosan átalakult. Ennek a folyamatnak az eredménye volt a normatív támogatási rendszer bevezetése, a gazdálkodási önállóság feltételeinek bővülése. A közszolgáltatási feladatok decentralizációja a korábbi reformok és törvénymódosítások eredményeképpen lassan, de megtörtént.

Mindezekben a területeken természetesen az önkormányzati tulajdon létrejötte és a megye szerepének csökkentése jelentős változásokat hozott. Mégis ezekkel az újabb lehetőségekkel az önkormányzatok azért tudtak élni, mert a tágabb pénzügyi mozgástér és a szolgáltatásszervezési megoldások kezdeményei már korábban kialakultak. Ez a tanulási folyamat nagyban segítette az önkormányzati átalakulást. Az önkormányzati pénzügyi változások elsődlegesen a központi-helyi költségvetési kapcsolatok *tartalmi* elemeit érintették.

Az államháztartási rendszer *gazdaságon belüli súlya* és ennek részeként az önkormányzati költségvetés aránya nem változott meg jelentősen. Igaz a közszolgáltatások bruttó hazai termékhez viszonyított súlya növekedett, mára eléri a GDP háromnegyedét (lásd I. tábla). Ez azt jelenti, hogy a jóléti és a szolgáltatási feladatok finanszírozása továbbra is jellemzően közösségi forrásokból történik, itt a piaci viszonyok nem érvényesülnek. A közszolgáltatási rendszer a hagyományos állami újraelosztási logikára építve jelentős jövedelem-elvonással képes csak működni.

### I. TÁBLA

*Államháztartási kiadások a bruttó hazai termék (GDP) százalékában, 1990–1994*

	1990	1991	1992	1993	1994
Központi költségvetés	25,7	24,1	31,7	33,1	32,5
Helyi önkormányzatok	12,5	16,1	18,1	18,8	17,8
Társadalombiztosítás	17,3	19,3	19,4	19,3	19,7
Elkülönített alapok	5,8	3,1	5,1	7,0	6,4
Összesen	61,3	62,6	74,3	78,2	76,4

Forrás: Pitti Z.: Gondolatok az önkormányzati gazdálkodásról. In: Péteri (ed), 1994.

Az államháztartás egészén belül az *önkormányzatok részesedése* nemzetközi összehasonlításban is magas (18%). Az önkormányzati feladatokat tekintve tehát a közszolgáltatási rendszer decentralizált, hiszen a helyi szint gazdaságon belüli súlya viszonylag nagy. Ugyanakkor az államháztartáson belül az önkormányzati kiadások csak egynegyednyi súllyal szerepelnek, miközben a központi költségvetés és az elkülönített alapok teszik ki a kiadások felét (a maradék egynegyed a társadalombiztosítás alapjaié). Így a közpénzeken belül viszont már nemzetközi összehasonlításban alacsony a helyi költségvetés részesedése és ez mutatja a központi függőséget.<sup>†</sup>

A magyar önkormányzati rendszer a kelet-európai országok között azonban mégis decentralizáltnak mondható (*ILGPS 1994*). Ez azonban csak akkor derül ki, ha a pénzügyi adatok mögött az elosztási mechanizmusokat és az intézményi-döntési viszonyokat is megvizsgáljuk. Ekkor kiderül, hogy a többi, látszólag erőteljesen decentralizált önkormányzati rendszerben jelen van egy olyan állami-központi döntési szint, amelyik az önkormányzati alapfeladatokat átveszi, vagy ellenőrzés alatt tartja. Például az oktatás esetében a lengyel önkormányzatoknak meghatározott időpontig lehetőségük volt az iskolafenntartási feladatok dekoncentrált állami szerveknek történő átadását mérlegelni, vagy a cseh elaprózott önkormányzati rendszer mellett működik egy olyan járási fél-állami szint, amely a nagyobb költségigényű feladatok, így az oktatás pénzügyeiről is dönt.

Nálunk viszont a klasszikus közszolgáltatási feladatok (oktatás, egészségügy, szociális ellátás, stb.) jelentős része helyi önkormányzati kötelezettség és ez az önkormányzati rendszer finanszírozási szabályait is befolyásolja. Ezek a feladatok ugyanis kevésbé kapcsolhatók a szolgáltatás igénybevevőitől származó bevételekhez, míg a máshol tipikus önkormányzati kommunális feladatok esetében ez inkább megvalósítható. Ezen túlmenően a szolgáltatás biztonsága is megköveteli a nagyobb arányú központi támogatást. Így köti meg a feladatok jellege az önkormányzati forrásképződés rendjét.

Költségvetési kiadási adatok alapján a helyi önkormányzati funkciókban *lassú átrendeződés* figyelhető meg (lásd II. tábla). Természetesen még mindig az oktatás a legnagyobb súlyú helyi kiadási tétel (36,8%), ezt követik az egészségügyi és szociális kiadások (25,8%). Ha azonban a működési és a fejlesztési kiadásokat külön nézzük, akkor az látható, hogy erre a három nagy feladatsoporra kevesebb helyi beruházás jutott. Ez a csökkenés előbb-utóbb a működési kiadásokban is meg fog jelenni.

<sup>†</sup> Egyébként is az államháztartási kiadások belső megoszlása ad pontosabb képet a decentralizáció mértékéről, mivel a magyar költségvetési információs rendszer nem szűri ki teljes mértékben az államháztartási alrendszerek közötti pénzáramlást. Így a nyugati, konszolidált (alrendszerek közötti pénzmozgást nettósító) államháztartási mérlegek alapján számolt GDP-hez viszonyított összes és önkormányzati kiadás részarányánál mindig magasabb lesz a magyar mérlegadatokkal kalkulált részesedés.

## II. TÁBLA

## Önkormányzati folyó és fejlesztési kiadások, 1991, 1994

Ágazat	Folyó kiadások		Fejlesztési kiadások		Összesen	
	1991	1994	1991	1994	1991	1994
Oktatás	41,4	41,8	20,1	16,3	37,9	36,8
Kultúra, sport	5,1	4,6	3,6	2,0	4,9	4,1
Egészségügy, szociális	31,9	28,2	21,4	15,5	30,2	25,8
Igazgatás	7,3	12,3	4,3	15,1	6,8	12,9
Lakás, közlekedés, ipar stb.	9,4	5,2	31,2	14,3	12,9	6,9
Városgazdálkodás	4,4	7,2	5,5	13,9	4,6	8,5
Vízgazdálkodás	0,5	0,7	13,9	22,9	2,7	5,0
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

A kiadási szerkezet változása az igazgatási feladatok részarányának növekedésében jelenik meg. Ez egyrészt a nagyszámú kis önkormányzat összességében magasabb fejlesztési kiadásait mutatja. Másrészt származhat abból is, hogy a feladatok költségvetési elhatárolása nem teljesen pontos és így a nagyobb súlyú igazgatási feladatok részeként kerül számbavételre az egyébként a humán szférában teljesített kiadás.

A településüzemeltetési feladatok látszólag változatlan arányú csoportján belül is lezajlott egy belső átrendeződés. A lakásállomány privatizációja és a közlekedés fokozatos piacosítása ezen két ágazatra jutó önkormányzati fejlesztési kiadások csökkentését eredményezte. Ugyanakkor a céltámogatásokkal is ösztönzött vízgazdálkodási beruházások, valamint az önkormányzatokhoz „privatizált” városüzemeltetés fejlesztési igénye megnőtt. Mindehhez még hozzájárulnak az önkormányzati költségvetésben meg sem jelenő közművállalati, közüzemi ráfordítások, amelyek aránya a gazdasági társasági formák létrejöttével a négy év alatt tovább növekedett.

Így tehát az önkormányzatok számára a napi gazdálkodás terén, a folyó költségvetésben továbbra is a korábbi nagy kiadási tételek a fontosak. A látványosabb, politikai mérlegelést igénylő beruházási döntések viszont a településüzemeltetés terén születnek és ezzel helyben felértékelődnek ezek az önkormányzati feladatok.

Ez az átlagok alapján kirajzolódó kép természetesen változatos *belső megoszlást* takar (lásd III. tábla). Először is az átalakuló megyei szerepkör és a jellemzően városi szintre átadott oktatási intézményhálózat következtében a megyei önkormányzatok működési kiadásai között csak 12%-os az oktatás részesedése. A községek csoportjában általában a településméret növekedésével egyre nagyobb az oktatási kiadások súlya (48–49%). A többféle feladatot ellátó városi önkormányzatokban pedig általában a legnagyobb, bár kissé alacsonyabb (45–46%).

A kiadási összegekkel mért *helyi preferenciákon* túl az önkormányzati vezetők körében végzett felmérések azt jelzik, hogy a kötelező helyi feladatokon kívül más egyéb helyi problémákat tartanak fontosnak a tisztségviselők, képviselők (Horváth & Péteri 1993; Péteri 1994). Így a gazdaság általános problémáinak megoldása (munkaalkalmak teremtése, gazdaság fejlesztése), az ezzel összefüggő nem önkormányzati infrastruktúra (telefon) megteremtése, a környezetvédelem, közbiztonság

feladatai a legfontosabbak. Csak ezt követik az egyértelműen önkormányzati szolgáltatások (általános iskola, körzeti orvos, középiskola, stb.).

### III. TÁBLA

#### *Folyó oktatási kiadások aránya önkormányzat-típusonként, 1992*

Településtípus	Oktatás az összes működési kiadás százalékában	Településtípus	Oktatás az összes működési kiadás százalékában
Községek		Város	
200 fő alatt	4,2	10.000 fő alatt	44,8
200–500 fő	22,9	10.000 fő felett	45,9
500–1.000 fő	45,1	Főváros	31,8
1.000–5.000 fő	48,4	Megyei	
5.000 fő felett	49,0	önkormányzatok	11,8

Forrás: TÁKISZ adatok. Feldolgozta Illés, 1994.

A szűkebb értelemben vett önkormányzati kötelezettségek között szintén nem az oktatási feladatok vannak az első helyen (Péteri 1994). A polgármesterek szerint sorrendben többet kellene költeni a helyi közművekre, útépitésre, kisvállalkozás-fejlesztésre, a gazdálkodók támogatására. Csak ezután következik az alap- és középfokú oktatás, együtt a szociális, lakásépítési feladatokkal. Ez a helyi kiadási értékrend is azt mutatja, hogy az oktatás a napi költségvetési döntéshozatal során csak másodlagos fontosságú.

Az önkormányzati tulajdon létrejötte is jelentősen módosította a helyi állóeszköz-állomány belső arányait. Ez pedig érzékenyen érinti a nagy ingatlanvagyonnal működő oktatási ágazatot is, mivel a helyi vagyongazdálkodásban új célok fogalmazódnak meg. Általában megnőtt a befektetett eszközök részaránya, de ezen belül a tárgyi eszközök súlya egyre csökken és a befektetett pénzügyi eszközöké (részesedéseké) viszont nő.

Ennek oka az állami vállalatok átalakulásával, az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok kialakulásával együttjáró tulajdonforma-váltás. Az önkormányzatok tulajdonosokká válnak ezekben a cégekben és ez a vagyommérleg belső arányait átrendezi. Ma, amikor a mérlegben az ingatlanok és a részesedések egyformán egyharmados súllyal szerepelnek, az épület felújítási feladatok jelentősége mind kisebb lesz.

A költségvetési adatok és az idézett felmérések eredményei alapján tehát összefoglalóan megállapítható, hogy az oktatás helyzete az önkormányzati feladatokon belül módosult. Az elmúlt négy évben a folyó kiadások között változatlanul a legnagyobb tétel, de a fejlesztések túlnyomó többsége a településüzemeltetési feladatokra jutott. Ezzel együtt járt az önkormányzati vagyon belső átrendeződése, ami a hagyományos formák (ingatlanokban megjelenő állóeszközök) súlyának csökkenését okozta, átalakítva ezzel az önkormányzati vagyongazdálkodási politika célrendszerét is. A

helyi kiadási preferenciák szintén azt jelzik, hogy az oktatást jó néhány önkormányzati feladat megelőzi.

## Önállóság és kiegyenlítés

A helyi önkormányzati rendszer létrejöttével közel kétszeresére növekedett a helyhatóságok száma. A korábbi községyesítésekkel közigazgatásilag egymáshoz csatolt települések önállósodtak és megteremtették a maguk önkormányzatát. Így ma a települési önkormányzatok 55%-a ezer főnél kisebb. Az elmúlt időszak településösszevonásainak természetes következménye volt a politikai önállósodás. Ezzel nagyobb esély van a hatékonyan működő önkormányzati rendszer kialakulására, elvileg a helyi igényekhez jobban igazodhat a pénzügyi források felhasználása. A szűkös források mellett ez pedig javítja az elosztási döntések hatékonyságát.

Egyébként európai összehasonlításban a magyar önkormányzati rendszer nem tekinthető túlzottan elaprózottnak (*Európa Tanács 1994*). Igaz, a hasonlóan kisméretű önkormányzatokkal rendelkező országokban kevesebb feladatot látnak el a helyhatóságok, vagy pedig, mint Kelet-Európában, a már említett helyi állami szervezetrendszer biztosítja a koordinációt, az ellátást.

A költségvetési támogatási rendszer is ösztönözte ezt az önállósodási folyamatot. Az intézményi kapacitásokat követő támogatási normatívák abban teszik érdekeltté az önkormányzatokat, hogy saját intézménnyel rendelkezzenek, mivel csak ekkor jogosultak az állami hozzájárulásra. Az oktatásban ehhez még négy éven keresztül hozzájárult az is, hogy a kis iskolával rendelkező önkormányzatok kiegészítő központi támogatásban részesültek. (1995-ben ezt már elsődlegesen társulásra, iskolabuszoztatásra használhatják fel.)

Pénzügyi oldalról ezt a politikai alapú önkormányzati széttagoltságot egyre több támadás éri. Az érvek elsősorban a *méretgazdaságosság* elvére épülnek, tehát arra a gazdasági szabályra hivatkoznak, hogy a nagyobb kibocsátás esetén a fajlagos költségek csökkennek. A gond ezzel az érveléssel csak az, hogy a közszolgáltatások esetében ez a szabály főleg a hálózati infrastruktúrára érvényes.

Magyarországon intézményi szintű költségösszehasonlítás nem készült, az oktatás esetében az önkormányzati fajlagos működési adatok eltérései pedig sajátos ingadozást mutatnak (IV. tábla). Az ezer fő alatti kisméretű iskolával rendelkező településeken valóban nagyobb a fajlagos költség, de ez főleg a kisiskolák dologi kiadásainak (fűtés, épületfenntartás, stb.) különbségeiből következik és a nyolcosztályos iskola kiépüléseiig (500–1 000 fős településekig) fokozatosan nő (19 ezerről 61 ezerre). Az igazán nagy budapesti általános iskolák esetében pedig a fajlagos költségek ismételen növekedni kezdenek. Ezeket a pénzügyi adatokat csak akkor lehetne értelmezni, ha az oktatás színvonalát, az intézmény felszereltségét is mérni tudnánk. A jelenlegi rendszerben az igazán kisméretű önkormányzatok pénzügyi részaránya csekély, tehát a méretgazdaságosságra hivatkozó érvek meglehetősen súlytalanok. A már említett ezer fő alatti önkormányzatok a települési önkormányzatok (megyék és a főváros nélkül számolt) költségvetési kiadásainak mindössze 8%-át teszik ki. Az itt

esetleg bekövetkező „veszteségek” nem jelentősek, és ezeket feltehetően jóval felülmúlja a már említett allokációs hatékonyságból származó nyereség.

## IV. TÁBLA

*Általános iskolai kiadások önkormányzat-típusonként, 1992*

Településtípus	Egy tanulóra jutó működési kiadás (ezer Ft/fő)	Bérkiadások aránya a működésen belül (%)
Községek		
200 fő alatt	19,15	66,6
200–500 fő	57,13	48,8
500–1.000 fő	60,81	49,6
1.000–5.000 fő	49,76	52,3
5.000 fő felett	46,57	51,5
Város		
10.000 fő alatt	45,04	51,7
10.000 fő felett	45,39	51,8
Főváros	54,34	51,2
Összesen	49,68	51,7

Forrás: TÁKISZ adatok. Feldolgozta Illés, 1994.

Az önkormányzati önállóságból adódó előnyök kihasználása mellett a helyi közszolgáltatási rendszer egészét tekintve természetesen szükség van a *kiegyenlítési mechanizmusokra* is. A helyi önkormányzatok közötti különbségek eltérő típusaihoz kell igazodniuk a kiegyenlítés technikáinak is. A magyar közoktatási rendszerben az egyenlő szolgáltatási feltételek megteremtésére kétféle irányú kísérlet történt. Egyrészt a szolgáltatás tartalma, másrészt a pénzügyi-finanszírozási rendszer felől közelítve törekedett a szabályozás a kiegyenlítésre.

Az oktatás, mint *szolgáltatás* feltételeinek előírása részben az intézményi működés kereteinek meghatározását jelentette. Ez azonban nehezen választható el a képzés tartalmának meghatározásától. Az alaptanterv körüli viták azonban jól mutatják, hogy ez a feladat a gyakorlatban nehezen oldható meg és főleg finanszírozási rendszer nem építhető erre a logikára. Az önkormányzati önállósággal nem volt összeegyeztethető a szakmai tartalom ellenőrzésének területi intézményhálózata sem.

Így a helyi önkormányzati körbe tartozó szolgáltatások esetében a *pénzügyi* rendszeren keresztül történő *kiegyenlítés* maradt a reális lehetőség. Ez hallgatólagosan magába foglalja azt a döntést is, hogy a szakmai, szolgáltatásszervezési felelősség a helyi szintre kerül. A kiegyenlítés egyik közvetett pénzügyi szabályozási eszköze az egységes *közalkalmazotti bértarifarendszer* volt. Ez a szabályozási technika végül is működőképesnek bizonyult, bár végrehajtása az önkormányzatok pénzügyi helyzetétől függött.

Így tehát a nivellálást az önkormányzati rendszer egészének *finanszírozási szabályain* keresztül kell megvalósítani. A jelenlegi forrásképződési rend elsődlegesen az

állami támogatásokra és a megosztott források átengedésére épül. Ezen belül a központi költségvetési támogatások meghatározó része az a normatív támogatás, amely a helyi forrásteremtési lehetőségektől függetlenül minden önkormányzatnak egyformán jár és nagyobb részben a már meglévő intézményhálózat működtetéséhez kapcsolódik.

A normatív támogatási rendszer bevezetése nagy előrelépést jelentett a korábbi egyedi forrás-kiegészítő, többlépcsős újraelosztáshoz képest. Ez a támogatási mechanizmus azonban a nivellálás helyett inkább a különbségeket állandósította és figyelmen kívül hagyta az önkormányzati saját forrásokban meglévő eltéréseket.

Az utóbbi négy évben egyébként a meghatározó jelentőségű központi költségvetési támogatásokon belül egy lassú *átrendeződés* zajlott le (lásd V. tábla). A normatív támogatások részaránya csökkent, csakúgy, mint a forrásoldali különbségek mérséklésére szolgáló kiegészítő támogatásoké („önhibás” támogatások, SzJA-kiegészítés). Ezzel szemben viszont az egyedi elosztású központosított előirányzatok és a bértarifarendszer működtetéséhez szükséges központi támogatások súlya növekedett meg jelentősen.

#### V. TÁBLA

##### *Önkormányzati támogatások belső arányai, 1991, 1994*

Támogatások	1991	1994 várható
1. Normatív támogatások	77,9	69,4
– objektív mutató alapján	31,3	31,5
– kapacitásmutató alapján	46,6	37,9
2. Címzett céltámogatás	9,1	10,8
3. Központosított előirányzat	2,9	7,2
4. Kiegészítő támogatás*	2,6	1,3
5. SzJA kiegészítés	3,6	2,1
6. Központi kiegészítő támogatások**	3,9	9,2
Összesen	100,0	100,0

\* Önhibáján kívül hátrányos helyzetű önkormányzatok támogatása 1991-ben; működésképtelenné vált önkormányzatok kiegészítő támogatása 1994-ben.

\*\* Központi intézkedések ellentételezése 1991-ben; bértámogatások 1994-ben.

Forrás: Jelentés a Magyar Köztársaság 1991. évi költségvetésének végrehajtásáról. A Magyar Köztársaság 1995. évi költségvetése

Ez a belső aránymódosulás részben a normatív támogatási rendszer hiányosságait is jelzi. Az egyforma összegű támogatások mellett nem jól működött a finanszírozási rendszer, így az alkalmazott korrekciók is inkább a visszalépés jeleit mutatják a központi egyedi elosztás felé. Ezen a helyzeten az önkormányzati önállósághoz illeszkedő magasabb saját bevételi részesedéssel és a helyi forrásokat normatív módon kiegészítő támogatási gyakorlat kialakításával lehetne változtatni.

Összefoglalva tehát az önkormányzati rendszerrel létrejött politikai, szolgáltatási sokszínűség pénzügyi-gazdasági megítélése nem volt kedvező. A méretgazdaságosságra hivatkozva több támadás is érte a helyi önkormányzati rendszert, bár mint



láthatjuk, ennek a problémának a költségvetési súlya csekély és pénzügyi hátrányai nehezen bizonyíthatók. Az ellátásban szükséges kiegyenlítést az oktatásban szakmai-ellátási oldalról kiindulva nem lehetett megvalósítani. A pénzügyi nivellálás módszerei pedig a bérrendszeren keresztül volt működőképes, illetve az egyedi beavatkozás felé mozdította el a támogatási gyakorlatot.

## Új szolgáltatásszervezési utak

A politikai változások és a piaci környezet létrejötte a közszolgáltatási rendszer belső működési szabályait is átalakították. Ez egyrészt a *többszektori* szolgáltatási rendszer fokozatos kiépülésében jelent meg. A közoktatás esetében a non-profit szervezetek terjedése és ehhez kapcsolódva egy más fajta fogyasztói-megrendelői magatartás érvényesülése hozott minőségi változást.

Másrészt a piaci környezet a helyi önkormányzat *szolgáltatási módszereit* is átalakította. Ekkor ugyanis az ellátási felelősség más, nem önkormányzati, piaci szervezeten keresztül nyújtott szolgáltatásokkal is érvényesíthetővé vált. A szolgáltató és a megbízó, ellátásért felelős szervezet elkülönülhet, ami a helyi döntési, pénzügyi és szolgáltatás-szervezési gyakorlatot is jelentősen átforgalmazza.

Különböző módokon és eltérő mértékben ez a „piacosodási” tendencia más európai országok oktatásfinanszírozási rendszereiben is megjelent (Halász 1993). A jelenség mögött a nyolcvanas évek konzervatív gazdaságpolitikai fordulata áll, amely a közszolgáltatási rendszerben is a piaci ellenőrzési mechanizmusokat kívánta elterjeszteni. Látva a választáson alapuló közszolgáltatási rendszerek kudarcait, a szolgáltatási döntéseket fokozatosan a „fogyasztóhoz” kívánták terelni. Ennek a szolgáltatások pályáztatással történő kötelező „kiszerezésétől” kezdve a tényleges privatizációig (értékesítés és választói kontroll megszüntetése) terjedően különböző technikai vannak.

A magyar *non-profit szektor* terjedése mögött elsősorban a fogyasztói választás szabadságának igénye húzódik meg és kevésbé a pénzügyi racionalitás magyarázta a gyors növekedést. A jellemzően alapítványi formában működő „magániskolák” azon szükségletek kielégítésére jöttek létre, amelyeket az általános, leggyakoribb, nagy tömegű feladatokra szervezett önkormányzati-állami ellátó hálózat nem volt képes kielégíteni. A hasonló szolgáltatási területen működő non-profit szervezetek másik fontos hatása, hogy az önkormányzati intézmények számára hallgatólagos (szakmai) versenyhelyzetet teremtenek.

Ezek az intézmények a szektorsemmiség jegyében állami támogatásban is részesülnek és ez az oktatási ágazatban már 3,8 milliárd forint normatív támogatás (1995. évi költségvetési előirányzat) szétosztását jelenti (szemben az 1991.évi 88 millióval). Az önkormányzati megállapodásra jutott humányszolgáltató szervezeteken kívül az önkormányzatok másféle módon is bekapcsolódnak a non-profit szektor tevékenységébe. Egyrészt az önkormányzatok is nyújtanak támogatásokat ezeknek a szervezeteknek, másrészt forrásbővítési céllal maguk is hoznak létre saját alapítványokat.

Az önkormányzati támogatások egy felmérésünk szerint Budapesten elsősorban az alapítványi szférának jutnak (3,3 millió Ft), a vidéki városokban pedig inkább az egyesületek (3,4 millió Ft) részesednek ezekben. Ezen kívül másféle non-profit szervezet (társadalmi szervezet, egyházi intézmény) is részesül helyi támogatásban, de kisebb mértékben. Az önkormányzatok által létrehozott saját alapítványok, egyesületek alapítói általában intézmények, vagy önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok. Legnagyobb számban a budapesti önkormányzatoknak van non-profit szervezete (átlagosan 10–11), amit a vidéki városok közelítenek meg (7–8 db), míg a falvakban kettő-három található (Péteri 1994).

A piaci alapú szolgáltató szervezeti formák terjedése ma elsősorban a településméltetésben figyelhető meg. A saját bevétellel rendelkező szolgáltatások (pl. szemétszállítás) viszonylag könnyebben szerződésbe adhatók, de az önkormányzati megrendelésre végzett feladatok (pl. parkfenntartás) jelentős részét is nem önkormányzati érdekeltségű szervezet végzi. A szolgáltatói szerepek (a szolgáltatásért felelős és maga a szolgáltató szervezet) kettéválása azonban más területekre is ki fog terjedni. Így az oktatási ágazatban is szerződéses alapon végezhető el bizonyos kiegészítő szolgáltatások. Ezek lehetnek egyszerű épület-fenntartási, takarítási feladatok, de összetettebb tevékenységekre (könyvelés, szakmai szolgáltatások, belső ellenőrzés, stb.) létrejöhetnek ilyen szerződéses megrendelői kapcsolatok.

A non-profit szervezetek térnyerését és a piaci kapcsolatok terjedését nem csak ezen szolgáltatásszervezési formák gyakoriságával, pénzügyi súlyával kell mérni. Ennél sokkal fontosabb a helyi önkormányzati költségvetési, döntéshozatali rendszerben érvényesülő hatásuk. Az önkormányzatnak ugyanis a tervezés, folyó gazdálkodás és a beszámolás során egyre inkább a feladatok teljes költségének számítására kell minden döntést és a működés ösztönzőit is építeni.

A mai költségvetési intézményfinanszírozási rendszerben viszont általában nem ismert az ellátandó feladat teljes költsége. A költségvetésben szerepelnek ugyan az intézmény kiadásai és bevételei, illetve ezek egyes tevékenységek szerinti összesítései, de ez nem elegendő ahhoz, hogy egy önkormányzat által ellátott feladat teljes, közvetlen és közvetetten kapcsolódó, általános költségeit számszerűsíteni lehessen.

Az ilyen költségvetés hiánya vezet azután oda, hogy a költségvetési szektorban nincs hatékonyságmérés, a szervezetek működése pénzügyi szempontból nem minősíthető. Végül soron a költségvetési gazdálkodás merevsége is innen származik, ugyanis objektív mérce hiányában a fennálló, már működő szervezeti rend sem kérdőjelezhető meg. Ez pedig már befolyásolja a feladat ellátását, a szolgáltatás minőségét is.

Ha azonban egy non-profit szervezetnek nyújtandó támogatás, vagy egy szerződéses szolgáltatási kapcsolat mérlegelésére van szükség, akkor az önkormányzatnak valamilyen mélységben el kell végeznie ezeket a feladatokat. Így ezen keresztül kénytelen az ellátási feladatai nagyobb részét kitevő hagyományos szolgáltatási rendszert is elemezni, minősíteni. Pontosabban meghatározott az intézmény kötelezettsége, illetve az ellátandó feladat szervezeti formája is mérlegelhető. Ezzel vala-

mennyire érvényesíthető a teljesítményelv az intézmények működésében, az önkormányzati feladatellátás területén.

Összegezve tehát, a kialakuló piaci közeg a közszolgáltatások területén is éreztette hatását. A többszektörű oktatásfinanszírozási rendszer a választás lehetőségét kínálta fel, ami az állami-önkormányzati intézményhálózat számára sajátos versenyhelyzetet teremtett. Ugyanakkor azonban a rohamosan bővülő non-profit szektor az önkormányzatok és az intézmények számára a pótlólagos forrásbevonás lehetőségét is kínálta. Mindezek a nem hagyományos szolgáltatási formák visszahatnak a helyi költségvetés-tervezési és gazdálkodási gyakorlatra is, mert új fajta döntési helyzeteket idéznek elő, ahol a mérlegelés költségközpontú módszereire van szükség.

## Kincstári koncepció

Az államháztartási reform legújabb terméke a kincstári szervezetrendszer létrehozására vonatkozó javaslat (*Magyar Hírlap 1994*). Ez a pénzügytechnikai javaslat az államháztartás átalakításának legfontosabb célját, az állami szerepvállalás csökkentését sajátos módon egy újabb központosított végrehajtó szervezet kialakításával kívánja megoldani. Ez a javaslat a tágabb szakmai közvéleménytől elzárta fogalmazódott meg és így elsődlegesen szűk költségvetési szempontokra épül.

Ennek az a veszélye, hogy mint minden teljesen kidolgozott koncepció tárgyalásakor már csak a javaslat részleteinek megvitatására, és nem az elképzelés, a megközelítési mód helyességének mérlegelésére lesz alkalom. Ennek elkerülésére az oktatás szempontjából is fontos alapkérdésekhez fűzők néhány megjegyzést.

A javaslat szerint az államháztartás minden egyes részére kiterjedően létre kell hozni egy olyan költségvetési végrehajtással foglalkozó szervezetet, amely biztosítja az utólagos pénzellátást. Ehhez kapcsolódna a teljes intézményi szférában a közbeszerzések átvállalása és a bérszámfejtés központosítása, a kincstári vagyontulajdonosi és kezelői jogainak pénzügyminiszterhez telepítése. Az állami költségvetés esetében alkalmazandó megoldásokat a javaslat fokozatosan, három lépésben kívánja terjeszteni az államháztartás más alrendszerére, így a helyi önkormányzatokra is. Mindez természetesen csak akkor lesz működőképes, ha kiépül a kincstár területi rendszere is, létrejönnek a pénzügyi igazgatóságok és a kincstári információs hivatalok.

A kincstári koncepció legfontosabb érve, hogy ezzel a költségvetési gazdálkodás központi forgóalapigénye jelentősen lecsökkenne. Ez valóban jelentős egyszeri megtakarítást eredményezne, de hosszabb távon valószínűleg növelné a támogatási igényt. A központi és a helyi költségvetési rendszerben ugyanis az elmúlt másfél évtized azt bizonyította, hogy a folyamatos költségvetési visszafogásokat csak a *decentralizált alkalmazkodás* lehetőségeinek kihasználásával tudták az intézmények és az önkormányzatok ellensúlyozni.

Az államháztartás egyes alrendszerének önállóságára építve lehet a költségvetési gazdálkodást is továbbfejleszteni. Az alkalmazkodás az egyedi igényekhez, a közvetlen szakmai-pénzügyi kapcsolatok feltételezik az önkormányzati költségvetés hely-

zetének napi ismeretét. A helyi önkormányzati rendszerben felmerülő gazdálkodási problémák megoldásához más, decentralizált módszerek szükségesek.

A javaslat kiindulási alapja az, hogy a rögzített állami feladatokhoz garantált finanszírozási forrás tartozik, ebből következik a szigorúbb kincstári gazdálkodás követelménye. A rögzített feladatelhatárolásból adódik, hogy a javaslat az intézményeknek azt ígéri, hogy ezután már csak szakmai kérdésekkel kell foglalkozniuk, a pénzügyi-gazdasági tevékenységet „központilag oldjuk meg”.

Egy intézményi vezető, aki az elmúlt öt-tíz évben megtanulta, hogy a szakmai, ellátási javaslatokat, alternatívákat pénzügyi szempontból is mérlegelje és a forrásait is ezekhez igazítva tervezzen, kalkuláljon, most ettől a „tehertől” megszabadul. Valójában azonban a költségek, a rendelkezésre álló források állandó mérlegelésére mindig is szükség van, így tehát a *szakmai és a pénzügyek nem választhatók szét*. A közbeszerzések központosítása, a központi bérszámfejtés bevezetése pedig éppen ebbe az irányba módosítják a rendszert.

A részletesen kidolgozott kincstári koncepció legnagyobb problémája azonban az, hogy az alapkérdésre, az állami feladatvállalás csökkentésére nincsenek módszerei. Még a kincstári szervezet és működés többletköltségeit, költségvetési hatásait sem állítják szembe a várt forgóalap-megtakarítás mértékével. Azt kellene pedig elérni, hogy a *közszektor súlya legyen kisebb*, hiszen a gazdaság szempontjából az államháztartás több, mint kétezer milliárdos kiadása és az ehhez szükséges bevételek előteremtése a megoldandó probléma. Ehhez képest az, hogy a decentralizált intézményi rendszer nagyobb forgóalapigénye milyen folyó költségvetési finanszírozási gondokat okoz, valójában másodlagos kérdés.

A feladatcsökkentés persze nem egyszerű, bár a javaslat készítői szerint egy független munkacsoport erre is képes lenne. Ezt ugyan kétlem, mert itt arról van szó, hogy bizonyos ma még közszolgáltatásként ellátott feladatokat fokozatosan át kellene terelni a piaci, vagy a non-profit szférába. Ezzel együtt párhuzamosan csökkenteni kellene a költségvetési befizetési kötelezettségeket, mivel jövedelem-decentralizáció nélkül a kiadáscsökkentés sem oldható meg. A nem állami-önkormányzati szektor akkor képes hatékonyabban megszervezni ezen szolgáltatásokat, ha van irántuk kereslet. A kiadási és a bevételi oldal csökkentését tehát egyidőben kell elvégezni.

\* \* \* \*

A helyi költségvetési rendszeren belül a közoktatás helyzete és pénzügyei még nem kerültek nyugvópontra. Egyszerre érik az ágazatot különböző irányú hatások. A nagyobb önállósággal rendelkező önkormányzati rendszeren belül kissé csökken ennek az ellátási feladatnak a súlya. A nagyobb helyi autonómia kísérőjelenségeként azonban igény van a kiegyenlítés új formáinak bevezetésére, ami most a bértarifarendszeren keresztül volt megvalósítható. A többszektörű szolgáltatási, finanszírozási rendszerrel az önkormányzatoknak és intézményeiknek együtt kell élniük. Sok vonatkozásban ez számukra kedvező feltételeket biztosít, és a helyi alkalmazkodás új módszereit kínálja. Ugyanakkor azonban mindig jelen van a központosítás más

formája, a költségvetési érvekre épülő, helyi „részletkérdéseket” kezelni kívánó racionalitás.

A közoktatás pénzügyi mechanizmusában tehát az elkövetkező időszak lényeges változásokat hozhat. Az önkormányzati rendszer kialakulásának első négyéves tanulási, kísérletezési időszaka véget ért. A közel háromnegyed részben újraválasztott települési polgármesterek számára a feladatok lassan a fontosságuknak megfelelő helyükre kerülnek. Tudatosan lehet építeni a kialakult piaci környezetre, ami újfajta helyi költségvetési gazdálkodási rendszer kiépülését teszi szükségessé. Mindezekhez a szabályozási közeg változása sok segítséget adhat, de a helyi önkormányzati belső döntési, gazdálkodási viszonyok átalakítására is szükség van. Az oktatás helyzetét az javítja, ha a helyi önkormányzati önállóság és a központi, egységesítő törekvések egyensúlyba kerülnek.

PÉTERI GÁBOR

## IRODALOM

- EURÓPA TANÁCS (1994) *Colloquy on the Size of Municipalities. Efficiency and Citizen Participation*. Budapest, CDLR.
- HALÁSZ G. (ed) (1993) *Az oktatás jövője és az európai kihívás*. Budapest, Educatio Kiadó.
- HORVÁTH M. T. & PÉTERI G. (1993) *Új változatosság*. Budapest, HDU Alapítvány.
- ILLES I. (1994) Az önkormányzatok finanszírozása, gazdálkodásuk hatékonysági kérdései. In: CSEFKÓ F. (ed) *Tér és közigazgatás*. Budapest, MTA RKK és MKI
- ILGPS (1994) *Local Governments in the CEE and the CIS*. Budapest, Institute of Local Governments and Public Services.
- MAGYAR HÍRLAP (1994) Az államháztartási reform kulcsa: hol a kincstárkulcs? (Szeptember 30.)
- PÉTERI G. (1994/a) *Változások az önkormányzati szolgáltatásszervezésben*. Budapest, Politikai Tanulmányok Intézete. (Kézirat)
- PÉTERI G. (ed) (1994/b) *Központi-helyi költségvetési kapcsolatok. Elvek és módszerek*. Budapest, Országgyűlés Önkormányzati Bizottsága – US AID.

