

# NAT – ÖNKORMÁNYZATOK – INTÉZMÉNYEK

**A** KÖZOKTATÁSI TÖRVÉNY 1996. ÉVI ÁTFOGÓ MÓDOSÍTÁSA megteremtette és előírta a Nemzeti alaptanterv (NAT) bevezetésének, a helyi tantervek készítésének lehetőségeit, feltételeit. Ennek a tartalmában, szakmai összefüggéseiben, következményeiben igen jelentős feladatnak a teljesítése szükségessé tette az intézményi, fenntartói és állami tennivalók összehangolását.

A helyi tantervek készítése a NAT-ra alapozva a települések szintjén magában hordoz szakmai és finanszírozási értelemben számos tartós kötelezettségvállalást. A tantervet készítő intézmény részéről azt a garanciát kell felvállalni a szülő (tanuló), a fenntartó felé, hogy az elkészített szakmai program végrehajtására a pedagógusok alkalmasak, eredményeképpen pedig a tanulók felkészültsége egyrészt a NAT követelményeinek, másrészt legalább az országosan átlagosnak tekinthető tudásszintnek megfelel. Az önkormányzati garanciának tartósnak, legalább középtávúnak kell lenni, biztosítékokat adva a program végrehajtási feltételeinek megadására.

A kölcsönösen nyújtható és elvárt garanciák tartalmukban inkább igények, mint konkrét módon számon kérhető és paramétereiben megfogalmazható kölcsönös kötelezettségek. A közoktatásban, annak országos és helyi intézményrendszerében valódi, megalapozott átalakítást a működési sajátosságok miatt csak középtávon lehet elvégezni. A középtávú tervezés, előregondolkodás feltételei azonban a döntéselőkészítés és a döntés időszakában ellentmondásosan alakultak. Rövid idő telt el az átalakulás időszakához viszonyítva, mégis célszerű felvázolni azokat a dilemmákat, lehetőségeket és korlátokat, amelyek az intézményi, önkormányzati mozgásteret és gondolkodást befolyásolták ebben a fontos időszakban.

## Középtávú tervezés a települési önkormányzatok szintjén

A helyi önkormányzat szintjén a keretfeltételek általában a törvényi szabályozás két fontos elemére, a közoktatásra és a pénzügyi forrásokra hatást gyakorló szabályozásra értendők. A helyi tantervek kidolgozását és elfogadását – némileg váratlanul – nem kísérték az oktatásban szinte már megszokottnak tekinthető, közérdeklődésre számot tartó viták. Érdeemesnek tűnik ennek néhány valószínűsíthető okát röviden áttekinteni és értékelni.

A közoktatási törvény módosítását kísérő viták, majd a gazdasági stabilizációs intézkedések (Bokros-csomag) is egyértelművé tették, hogy politikai konszenzus alakult ki az országos intézményrendszer stabilizálása tekintetében. A politika nem vállalta fel még a legszigorúbb restrukturációs időszakban sem a gazdaságilag és szakmailag egyaránt vitatható kistélepülési intézményrendszer átalakítását. A törvényi szabályozás meglehetősen ellentmondásos módon egyidejűleg ösztönzi a települési intézményi társulások létrehozását az oktatásban, s ad külön kiemelt támogatást a fajlagosan igen drágán működtethető kistélepülési iskolák fenntartóinak.

A gazdasági stabilizációs intézkedések legnagyobb vesztesei a közalkalmazottak és a nyugdíjasok voltak. A közoktatásban ez egyidejűleg jelentette a reálkeresetek jelentős visszaesését, valamint néhány városi intézmény bezárását, az álláshelyek stabilitásának némi megrendülését. Röviddel a Bokros-csomag végrehajtását követően a politikai feltételek nem voltak adottak egy olyan típusú átalakításra, amely tartalmát tekintve a költségek minimalizálását jelentette volna. Némi leegyszerűsítéssel fogalmazva: azokban a városokban, ahol 1996-ban pénzügyi nehézségekre visszavezethető szigorítások, átalakítások történtek, egy-két évvel később ezt nem ismételhették meg. Ahol pedig korábban nem történt lényeges visszalépés, azt megőrzendő eredményként fogták fel, különösen a helyi politika szintjén. Ebben az értelemben az iskolák, az intézmények oldaláról akár kedvezőnek is tekinthetők az 1997/98-as évek; a helyi tantervek kidolgozásának és elfogadásának időszakában nem volt reális veszély az 1996-os alaphelyzet kialakulása. Ekkor ugyanis alapvetően finanszírozási okok kényszerítették ki az intézményi szerkezet racionalizálását, abban a meghatározó összefüggésben, hogy keresték a kötelező feladat ellátásának olyan módját, amely lehetővé tette a költségek minimalizálását.

Egyáltalán nem elhanyagolható tényezőnek kell tekinteni a „politika kényszerpályaként” azt aényt, hogy 1998 választási év. Az országos és a helyi politika ebben az időszakban engedékenyebb, feszültségekkel, helyi konfliktusokkal együtt járó döntéseket ritkán vállal fel. A közoktatásban és a humán közszolgáltatások tekintetében különösen igaz, hogy az önkormányzati döntéseknek politikai következményei is vannak, illetve lehetnek. Példák egész sora bizonyítja, hogy a helyi közoktatási döntések ezek közé tartoznak, ezért a hatásvizsgálatoknak nem csupán a lehetséges szakmai és pénzügyi következményekkel kell számolniuk.

Tartalmában és döntési mozgásterében, annak megvalósításában lényegesen eltérő volt az egy-két intézményt működtető községek és a több intézményt fenntartó városok helyzete. A kisebb településeken némi vitát csak az órakeret vagy a jövőhagyást igénylő pedagóguslétszám okozott, komoly tartalmi érdekösszeütközés nem alakult ki. Nem is alakulhatott ki, hiszen a szükségyszerűen laikus önkormányzati testület művelődésirányító szakapparátus hiányában szakmai tekintetben nem tudta megítélni az intézményi törekvéseket. Érdemi vitákra, valódi oktatáspolitikai döntésekre éppen ezért inkább csak a városokban volt példa.

A közoktatás önkormányzati – középtávú időtartamú – tervezése sajátos lehetőség akkor, amikor az önkormányzatoknál a teljes körű középtávú tervezés, előrelátás feltételrendszere még nem alakult ki. Látszólag ez olyan ellentmondás, amely feloldhatatlan: az önkormányzatok középtávon nem tudják megbízhatóan – a szabályozás kiszámíthatatlansága miatt – előre jelezni pénzügyi forrásaik (bevételeik) alakulását. A működési kiadásokon belül meghatározó súlyú közoktatásban viszont csak akkor valósulhat meg új szakmai koncepció, és érhető el az intézményi működés hatékonyságának javítása, ha a tervezés középtávú.

Az ellentmondás lényegében azért oldható fel, mert az önkormányzati törvényből következő feladatellátási kötelezettség egyrészt korlátozza az önkormányzatok döntési szabadságát, másrészt az ágazat működési sajátosságai megteremtik egy olyan tervezés lehetőségét, amely szakmai feladatok ellátásához költségtervet rendel. Másképpen fogalmazva: az alapellátás tekintetében az állam által előírt minimális feladatot a helyi önkormányzatnak el kell látni. A városi önkormányzatok – népeségszámukból következően – ezt a feladatot önállóan és általában több intézmény

működtetésével végzik el. Középtávon sem merülhet fel a feladat elhagyása, döntési lehetőségeik a szervezeti-intézményi keretek átalakítására, az ellátott feladat szakmai tartalmának (mennyiségi kiterjedtsége) meghatározására terjedhetnek csak ki. Abban az esetben, ha a törvényi szabályozás középtávon kiszámítható hatású, akkor az ágazatban elvégezhető a középtávú tervezés, még akkor is, ha a teljes önkormányzati forrásszabályozás ugyanerre az időintervallumra csak jóval nagyobb hibahatárral és kockázattal jelezhető előre.

Mint minden tervezés általában, a közszolgáltatásban is a középtávú tervezés a szakmai és a finanszírozási-pénzügyi feltételek, célkitűzések összehangolásának igényeként fogalmazódik meg. A közoktatási törvény 1996. júniusi módosítása – joggal feltételezve, hogy valóban tartós szabályozási hatású lesz – egyszerre teremtette meg a középtávú tervezés valódi lehetőségét és szükségességét. Különösen igaz lehet ez a megállapítás az oktatás helyi szintű szakmai-tartalmi-működési kereteinek meghatározására. Egyértelműbbé váltak – még ha nem is teljesen – azok a keretfeltételek, amelyek korábban a megalapozott középtávú oktatástervezés lehetőségét kizárták, illetve korlátozták. A törvény ugyanakkor döntési kényszert is hordoz: két éven belül (de lehetőleg minél gyorsabban) a fenntartónak meg kellett határozni azokat a kereteket, amelyek ismeretében az iskolai hatáskörbe tartozó tartalmi döntések megszülethettek. Némi leegyszerűsítéssel élve: új szakmai-tartalmi pályára helyezhették az intézményeket, átalakíthatták az intézményrendszert, újrafogalmazhatták a településen az ellátott feladat szakmai kiterjedtségét (mértékét), meghozhattak minden olyan döntést, amelynek hatásai, következményei tartósan, hosszú évekre meghatározzák a településen a közoktatási feladat ellátásának kereteit.

Az önkormányzati testületeknek – minimálisan középtávú hatású – döntéseket volt célszerű hozniuk konkrétan, illetve keretfeltétel jelleggel. A kistélepülés demográfiai adatai és a jelenlegi intézményhálózat ismeretében meg kell határozni a helyi feladatellátás középtávú szervezeti kereteit. Ez módszereiben ismert, tipikusan költségvetési előszámitási módszerekkel történhet. Mutatószámokként az ágazat közismert – tanulólétszám, tanulócsoporszám, egy osztályra jutó létszám – adatait, mutatóit lehet felhasználni az előrejelzések során. Új, törvényi keretként a létszámhatárok (átlagléttség, maximális létszám) fogalmazódtak meg, mint olyan paraméterek, amelyek az adott helyzetben egyszerre jelenthetnek döntési korlátot (ha az osztálylétszámok tartósan magasabbak voltak a maximálisnál), illetve lehetőséget (ha nagyon alacsony volt az átlagos osztálylétszám). Helyi politikai hatásait is vizsgálni kell a lehetséges döntéseknek, különösen akkor, ha intézmények megszüntetéséről, átalakításáról, összevonásáról is megfogalmazódnak javaslatok. Az ágazat lassan közismertté váló sajátossága: „minél kisebb a gyerek, annál könnyebb fellázítani a szülőt”, és a szülők minden átlagosnál kedvezőbb (vagy annak vélt) feltételt szerzett jognak tekintenek fellépésük során. A politikai következmények mérlegelése az önkormányzati testületek kizárólagos joga és felelőssége. Ezt az egyébként alapigazságot időben a döntéselőkészítők – gyakran szakmabeliek – tudomására kell hozni. A korábbi évek egyik jellemzőjeként ugyanis az ágazatban erősen összemosódtak a döntéselőkészítő, döntéshozó végrehajtó funkciók, különösen azoknak „de facto” értelmezésében. (Iskolarendszer alulról történő átalakításának korszaka.)

A Nemzeti alaptanterv (NAT), a helyi tantervek bevezetésével a törvény által megfogalmazott keretek között újraszabályozhatóvá vált az intézmények által ellátott szakmai feladatok kiterjedtsége, az iskolák önkormányzatok által elismert feladata. Az önkormányzatok számára ebben a tekintetben jelentett alapvetően új helyzetet a törvény hatályba lépése, több tekintetben is. Elsősorban azért, mert óraszámban kifejezhetővé vált az állam által előírt feladatok minimuma, ami addig állandó és folyamatos viták tárgya volt a fenntartók és az intézmények között. Ebből következően az önkormányzati testületek tényleges döntési hatáskörhöz jutottak: meghatározhatták az egyes intézmények szintjén az önkormányzat által elismert feladatot óraszámban kifejezve. Felülvizsgálhatták a korábban ellátott óraszámot; a kezdeményezés lehetősége átkerült az önkormányzati oldalra: az iskoláknak kellett olyan szakmai programot javasolni és indokolni, melynek alapján a minimálisnál nagyobb órakeretet esetleg elismeri a testület.

Új mutatószám válhat meghatározóvá a tervezésben és a szabályozásban: az adott tanulócsoporthoz és struktúrához mellett az intézmény engedélyezett órakerete. Ennek a mutatószámhoz a költségvetési tervezésben még nagyobb lehet a szerepe, mint a tanulócsoporthoz, hiszen az intézményi órakeret még közvetlenebbül határozza meg a pedagóguslétszámot, mint a tanulócsoporthoz. Az intézményi kiadások pedig alapvetően dolgozói létszámfüggőek.

Az órakeret – mint az ellátott feladat intézményi mutatója – nagyon jól tükrözi az egyes intézmények között fennálló különbségeket. Ezeknek a különbségeknek egyszerre van pénzügyi és tartalmi jelentősége. Pénzügyileg, azonos tanulócsoporthoz mellett, az intézményi költségkülönbségek dominánsan következnek az ellátott óraszám eltéréseiből. Tartalmilag szélesebb körű szolgáltatást nyújthat egy intézmény akkor, ha az önkormányzat által elismert óraszám az átlagosnál magasabb. A minisztérium 1995. évi részletes adatfelvételéből kitűnt, hogy a legnagyobb különbségek az intézmények között éppen ebben rejlenek, hiszen az óratervi órákhoz viszonyítva az ellátott óraszámok 110-160 %-os intervallumban mozogtak.

Az önkormányzatok egyszerre valódi szakmai-pénzügyi tartalmú döntési lehetőséget kaptak, hiszen meghatározhatták azokat a keretfeltételeket, amelyekre minimálisan középtávon épül az intézmények tartalmi munkája. Testületi határozatban jelenhet meg a helyi tanterv elkészítésének az önkormányzat által elismert órakerete, mint a kötelező feladat ellátása során a testület által elismert feladat.

Az önkormányzatok elvileg ettől még tovább is mehetek, különösen akkor, ha az általuk elismert órakeret meghaladja a törvényi minimumot. Befolyásolhatják (meghatározhatják?) az egyes intézmények sajátos képzési profilját, irányultságát, módosíthatják a korábbi tagozatok rendszerét. A minimálisat meghaladó órakeretet csak akkor ismerik el, ha az intézmény meggyőzően bizonyítani tudja a szakmai feladat részletes tartalmi indoklásával, annak fontosságát az adott településen. A korábbi összefüggés megfordul: nem az önkormányzat farag le a már korábban megszerzett óraszámából, hanem az intézménynek kell indokolni és elfogadtatni annak fontosságát, jelentőségét, pozitív következményeit. Ez olyan lehetőség az önkormányzatok számára, amelyre eddigi működésük során nem, vagy csak korlátozottan nyílt lehetőségük.

Az iskolák – látszólag – nagy vesztesek lehetnek ebben az új helyzetben, illetve új pozícióba kerülhetnek, amely egy részük esetében kedvezőlenebb lehet, mint a korábbi vagy a jelenlegi. Főleg azok, amelyek korábbi lobbizásuk vagy teljesítmé-



nyük (esetleg a kettő együtt) alapján az átlagosnál lényegesen magasabb órakerettel gazdálkodhatnak.

A törvényből következő lehetőség azonban más oldalról is megközelíthető: végre valódi döntési pozícióba kerülhettek az önkormányzati testületek, felelősséggel élhettek fenntartói jogosítványaikkal. Lefordítható a kötelező feladat szakmai tartalma pénzügyi összefüggésekre: a lehetőségek és az igények figyelembe vételével egyszerre születhet tartalmában várospolitikai és pénzügyi döntés. Nem történik tehát más, mint az, hogy a korábban felborult egyensúly helyreáll, az önkormányzat valóban a település felelős irányítói pozíciójába kerül. Az intézmények felé a helyi tantervek keretfeltételeinek meghatározása ugyanakkor tartós kötelezettségvállalás is az önkormányzatok részéről. A testületi döntés tehát középtávú garanciákat is hordoz, különösen akkor, ha mutatószámként az engedélyezett órakeretet is meghatározzák. Ez a garancia nagyon sokat jelenthet az intézmények számára, hiszen elkerülhető ezáltal, hogy az éves restriktív intézkedések állandó célpontjai legyenek.

A törvényalkotói szándék szerint kiszámíthatóbbá vált az állam és az önkormányzatok között a normatíva által közvetített, közvetlen költségmegosztás. A hatályos törvény felfogható úgy is, mint tervezhető, előrejelezhetőbb garanciális szabály az állami hozzájárulás minimális hányadára vonatkozóan. A törvény valóban előrelépés abban az értelemben, hogy részben összekapcsolódik az ágazati kiadások növekedése az önkormányzatokat megillető normatív támogatás változásának mértékével. Lehet számításokat végezni az önkormányzatok pozíciójának a jelenlegihez viszonyított változásaira, de a középtávú tervezésben az elfogadott szabályozás csak korlátozott információkat nyújt. Ez az alapvető oka annak, hogy igazán megalapozottan az önkormányzatok csak a kiterjedtségében (mennyiségében) új alapokra kerülő feladatellátás minimumáról tudnak dönteni.

## A középtávú ágazati tervezés önkormányzati korlátai

Szélesebb értelemben is igaz, hogy az önkormányzati forrásszabályozás bizonytalanságai, az éves költségvetési döntések meghatározó jellege a középtávú stabilitás helyett, jelentik az ágazati hosszabb időtávú tervezés igazi korlátait. Magát a tervezést nem zárják ki, csupán bizonyos körben korlátozzák az előrelátás jelentőségét.

Ma hiányoznak az önkormányzati forrásszabályozás tartós garanciái. Középtávú – teljeskörű önkormányzati – pénzügyi tervezés hiánya egyrészt a garanciák hiányára, másrészt a magas inflációra vezethető vissza. Az önkormányzatokat alanyi jogon megillető meghatározó források – SZJA hányad, normatívák – funkciója igazából nem tisztázott. A normatívák szerepe hol túlértékelődik, hol pedig leértékelődik a vitákban, bár az teljesen egyértelmű, hogy az intézmények szakmai lehetősége, anyagi helyzete és a normatívák változása között nincs közvetlen összefüggés. Nem is lehet, hiszen a normatíva csak egy az önkormányzatot megillető támogatások között. Önmagában a normatíva változása és az önkormányzatok anyagi lehetőségének alakulása között nincs közvetlen összefüggés. Az adott önkormányzat szintjén a lényeg a forráslehetőségek változása és az ellátott feladatok költségigénye, illetve annak módosulása között van.

Amikor a normatíva funkciójának erősödését vagy gyengülését elemzik, akkor az egy főre jutó fajlagos kiadások országos átlagát szokás összehasonlítani a normatíva

összegével, iskolafokozatonként és iskolatípusonként. Tartalmában valódi döntési orientációs szerepe azonban a normatívának ebben az összefüggésben csak akkor van, ha az önkormányzati testület vállalható feladat ellátásáról határoz. Tipikusan ez a helyzet a középfokú tanintézetek fenntartása esetén, akkor, ha a döntési helyzet nem megyei jogú város – és értelemszerűen nem megyei önkormányzat – esetében merül fel. Ebben az esetben ugyanis az állam és az önkormányzat közötti tartós költségmegosztás garanciái (vagy azok hiánya) a döntés megalapozását megnehezíti vagy lehetetlenné teszi.

A közoktatási törvény elfogadása óta elvileg ismert 1997-től az a minimális költséghányad, amelynek finanszírozására – az országos átlagok alapján – az állam garanciákat vállal. Ez mindenképpen kedvező, de önmagában még nem elégséges információ a döntéshozók számára. Hiányzik ugyanis a számítási lehetőség ahhoz, hogy az önkormányzatot terhelő költséghányad viseléséhez rendelkezésre állnak-e a megfelelő források. Ma középtávon egyetlen önkormányzat sem tud olyan számításokat végezni, amelynek alapján várható forrásait (bevételeinek növekedési ütemét) összehasonlíthatná kötelező és vállalható feladatainak költségigényével. A középtávú intézményhálózat átalakulása során tartós garanciákat ezért nem tud adni egyetlen önkormányzat sem – különösen nem a kisebb városok –, amely a középtávú tervezés komoly korlátait jelenti ebben az iskolafokozatban.

Az alapellátásban a leírt összefüggés – az ellátandó feladat kötelező jellege miatt – kisebb mértékű bizonytalansággként, az állam által előírt minimálisan kötelező feladat feletti szolgáltatások, ellátások engedélyezésénél jelent gondot. Nem közvetlenül a normatíva funkciójának erősödéséhez vagy gyengüléséhez kapcsolódva, hanem az önkormányzati forráslehetőségek egészével összefüggésben. A hosszabb ideje forráshiánnyal küzdő önkormányzatok esetében ez kiszámíthatóan vezet az állam által előírt minimális feladat finanszírozásához.

A közoktatásban a kiadások növekedésének mértékét a bérek (személyi juttatások) emelkedésének mértéke határozza meg, hiszen a személyi juttatások és annak járulékai az ágazati összkidadások 75-80 %-át teszik ki. A béremelkedés mértékét a közalkalmazotti törvényből következően az éves költségvetési törvény határozza meg. A döntés tehát központi, a költségviselés helyi önkormányzati. A központi döntést azonban eddig nem követte a támogatások hasonló mértékű emelése, így a költségmegosztási arányok fokozatosan az önkormányzatok rovására módosultak. Ebben a tekintetben némileg javít a helyzeten a törvényi finanszírozási változás, hiszen legalább a költségmegosztási arányokban nem lehet módosulás. A gondot két tényező okozhatja. Egyrészt az inflációhoz igazodó béremelés esetén (ilyen magas inflációhoz kapcsolódva) változatlan költségarány mellett is jelentősen emelkedik nominálisan az az összeg, amelyet az önkormányzatnak a normatíva feletti egyéb forrásaiból kell finanszíroznia. Másrészt egyszeri bérintézkedés, vagy jelentősen kiugró béremelés egy adott évben átmenetileg a költségvetési arányokat jelentősen torzíthatja, hiszen a normatíva számításának alapjai a két évvel korábbi tényleges kiadások.

A meghatározó költségelem változásának előre jelezhetősége korlátozott, a döntési, egyeztetési mechanizmus kialakulatlan a közalkalmazotti béremelés tekintetében (vö. az 1996-ban történtekkel), így a középtávú pénzügyi tervezés szükségszerűen csak részleges lehet.

## Tervezés és érdekegyeztetés a közoktatásban

A középtávú tervezés olyan szakmai és pénzügyi összehangolási igényt jelent az önkormányzat és az intézmények között, amely hosszabb előkészítést, tartalmában valódi érdekegyeztetést tesz szükségessé. Az érdekek összehangolása, a kölcsönös előnyök és a szükségképpen megkötendő kompromisszumok előfeltétele az önkormányzati testület informáltságának, döntési képességének elősegítése.

Az érdekegyeztetés kikerülhetetlen szereplői önkormányzat esetén a bizottságok, az apparátus, az érintett ágazat formális vagy informális csoportjai, maga a testület. Közoktatási döntések esetében az oktatási bizottság és a hivatali apparátus, az igazgatók munkaközössége vagy csoportja feltétlenül az érdekcsoportok szereplői közé tartoznak.

Az 1990-es éveket a középtávú koncepciók hiánya mellett az éves, rövid távú restriktív döntések kényszere uralta. Az érdekegyeztetést igen gyakran a kijáró típusú lobbizás jellemezte, aminek mindig is komoly hagyományai voltak az ágazatban. Az intézmények részéről minimális volt a tudatos, összehangolt fellépés az egyedi alkuk az intézményrendszer alulról történő átalakulása korszakának tipikus kísérő jelenségei voltak. Az egyes intézmények saját tanuló- és tanulócsoporthoz, ezzel együtt a dolgozó létszám megőrzésének alap gondolatából kiindulva kísérelték meg céljaik elérését.

Az önkormányzati testületeket a döntések meghozatalánál szakmailag igyekeztek arról meggyőzni, hogy a pedagógiai innováció, az átalakulás, a rendszerváltás elengedhetetlen kísérőjelensége. Pénzügyi előreszámítások, hatásvizsgálatok nem, vagy alig készültek. Az intézmények és a bizottság, illetve az iskolák és az önkormányzat között ebben az időszakban a hivatali apparátus az erős bizalmatlanság, nem ritkán a személycserékkel összefüggő ismerethiány miatt nem játszott közvetítő szerepet.

Középtávú átalakítási szándék esetén a reális helyzetértékelés, a demográfiai előrejelzés lehet a kiindulási pont. Az ágazat sajátosságaként nagy az önmozgás abban az értelemben, hogy radikális átalakításra rövid távon nincs esély és lehetőség. Ezért a helyzetértékelésnek már önmagában tartalmaznia kell az adott időszak intézményi képzési irányából következő több éves „kényszerpályát”, amelyet eddig nem lehetett átformálni.

Ezt a helyzetfelmérést a hivatali apparátus – külső szakértők bevonásával – az igazgatókkal együttműködve végezhette el. Az lenne az igazán megnyugtató és a későbbi döntéseket elősegítő, ha kialakulna az igazgatói munkaközösség szakmai és érdekképviselői szerepe. Ez annál inkább szükséges lenne, minél nagyobb az adott település. Ugyanis minden intézmény része az adott település iskolahálózatának, egy olyan rendszernek, amelyben az egyes elemekre vonatkozó döntés közvetlenül vagy közvetetten összefügg a többi működésével.

A ténytudás kedvéért rögzíteni kell a jelenlegi helyzet ellentmondásosságát: az intézményvezetők a városok többségében nem képesek még együttműködésre, nem ismerték fel, érdekeikben mi a közös. Erősebbnek vélik azt, ami elválasztja őket, illetve érdekvédelemük "külön alkus" lehetőségében jobban bíznak.

Ebben a helyzetben a korábrinál elismertebbé váló apparátus döntéshozó szerepe felerősödött. Különösen akkor, ha tevékenységükben megtalálták helyzetük kettősségének ismeretében a megfelelő egyensúlyt. Egyszerre töltenek be ugyanis érdekvédelmi szerepet, mint az ágazatért az apparátuson belül és a testület előtt

fellépő szakértők, és ezzel egyidejűleg közvetítik az intézmények felé a területi elvárásokat. Kényes egyensúlykeresés ez, hiszen ha nem jól ismerik fel helyzetük sajátosságát, akkor a legkevesebb ami történik, az a pozíció veszteségük. Rosszabb esetben az állásuk szűnhet meg az önkormányzat vagy az igazgatók fellépése alapján nyomán.

Az elmúlt két év komoly tanulsága, hogy a valódi érdekegyeztetés elképzelhetetlen a különböző döntési lehetőségek és azok következményeinek kidolgozása nélkül. Az ágazati lobbyra gyakran jellemző olyan „szakmai ködösítés”, amely a szükségyszerűen laikus képviselőket érthetően zavarja. Az önkormányzati oktatási bizottságokban kellene olyan szakmai és pénzügyi összehangolást elvégezni, amelynek eredményeként egyrészt közérthető formában megfogalmazódnának a szakmai célok, lehetőségek és igények, illetve azok következményei, pénzügyi feltételei.

A terület ugyanis, amikor döntéshozó, egyben megrendelő is: az önkormányzati feladatellátási kötelezettség teljesítése érdekében szolgáltatásokat rendel meg, amelyek teljesítését finanszírozza. Speciális megrendelőként a szolgáltatást nyújtóknak egyúttal fenntartója. Ebből következően döntési jogosítványai és lehetőségei igen szélesek. Ezt egyre inkább érzik is az intézmények azóta, amióta erőteljesebben élnek a területek fenntartói jogaikkal.

Azokban a városokban, ahol külső vagy települési szakértők bevonásával valódi középtávú szakmai és pénzügyi tervezés történt, javaslatok fogalmazódtak meg az önkormányzat és az intézmények pénzügyi kapcsolatának új alapokra helyezésére. A korábbiakhoz képest változást az önkormányzat által elismert és finanszírozott órakeret meghatározása, és gyakran ebből kiindulva a kötött létszámgazdálkodáshoz való közeledés jelent a szabályozásban.

## Az intézményi órakeret, mint mutatószám

Pénzügyi és szakmai tartalmát tekintve a középtávú tervezéshez feltétlenül hozzátartozó tartós garanciák leginkább az egyes intézmények órakeretének meghatározásával teremthetők meg. Kettős értelemben felfogott tartós garanciaként: az önkormányzat oldaláról az állam által előírt és az önkormányzat által jóváhagyott feladat viszonyaként, az intézmények szempontjából pedig a szakmai feladatellátás pénzügyi kereteinek meghatározójaként.

A közoktatási törvény módosításának egyik legjelentősebb hatású következményként egyértelműen kiszámítható az állam által előírt minimális feladat évfolyamonkénti, intézményi órakeretként. Egy intézményben a különböző évfolyamok tanulócsoportszáma, órakerete alapján egyértelműen meghatározható a pedagógusigény, az adott év központi előírásai mellett (közalkalmazotti alapilletmény, bérek) az intézményi feladatellátás pénzügyi keretei.

Az elmúlt évek önkormányzati-intézményi vitái tartalmukat tekintve nagyon sokszor abból következtek, hogy nem volt egyértelmű az állam által előírt feladat minimuma. Furcsa módon elsősorban azért, mert a számos törvénymódosító javaslat – amelynek közel két évig szakmai vitái zajlottak – néhány eleme a köztudatban szinte elfogadott törvényként rögzült. Természetesen ennek kezdeményezői az intézmények voltak: a tanórán kívüli órakeret elismertetésénél, a bontások indoklásánál gyakran hivatkoztak a szerintük rövidesen és kikerülhetetlenül bekövetkező változásokra. Ennek elismertetése azért volt viszonylag könnyebb, mert a tanulólét-



szám csökkenése miatt gyakran a korábban jóváhagyott pénzügyi kereten belül maradvá, megszűnő feladat helyébe találtak új funkciókat. A jelenlegi törvény az új órakereteket felmenő rendszerben lépteti hatályba, miközben – átmeneti intézkedésként – szabályozza a tanórai és a tanórán kívüli minimális órakeretet a korábbi nevelési-oktatási tantervek alapján is.

Az önkormányzatoknak – éppen a viszonylag hosszú átfutási idő miatt – először elemezniük kellett a ténylegesen ellátott intézményi feladatokat, összehasonlítani azokat (mint órakereteket) az állam által előírt feladat minimumával. Más megfogalmazásban: a helyi kötelező feladat szakmai kiterjedtségét (mértékét) kellett összehasonlítani a minimális törvényi kötelezettséggel. Ennek elvégzését követően lehetett dönteni arról, hogy tartósan engedélyezi-e egyes intézményeknek azt, hogy az általuk ellátott feladatok kiterjedtsége meghaladja a kötelező minimumot. Az önkormányzat által elismert feladat lehet nagyobb, mint az előírt törvényi minimum, de az ezt engedélyező döntésnek tartós hatású és következményű garanciákat tartalmazónak kell lennie. A hangsúly azért van a tartós garanciákon, mert az oktatás sajátosságai miatt a helyi tantervekre, tagozatokra, intézményi specializálódásokra kiadott önkormányzati hozzájárulások nem, vagy alig vonhatók vissza az adott évfolyamok „kifutásáig”. Ennek időtartama viszont több év. Ebben a tekintetben valóban ritka lehetőséghez jutottak az önkormányzatok: a helyi tantervek jóváhagyásával évekre meghatározhatták az egyes intézmények profilját, valamint a feladatellátás önkormányzat által elismert keretét. Ráadásul az iskoláknak is elemi érdeke elismert feladatainak, pénzügyi óratervi kereteinek garantálása a helyi tantervek kidolgozásának meghatározó keretfeltételeként.

Az országban intézményenként elég nagy a különbség a minimális és az ellátott feladatok között. Ez egyáltalán nem baj – ha összhangban van az önkormányzatok teherbíró képességével –, hiszen kiterjedtebb szakmai feladatok ellátását teszi lehetővé. Egyáltalán nem lehet követelmény, hogy ez minden intézményben egyforma arányú legyen, éppen az intézményi funkciók különbözősége miatt. Elvárható viszont, hogy a különbségek jóváhagyása tudatos döntés eredménye legyen. Az intézmények elismert órakeretének meghatározásából következik a helyi szintű bér-gazdálkodás és létszámtervezés szabályozásának igénye.

A közoktatásban az önállóan gazdálkodó intézmények a bértömeggazdálkodás szabályai szerint bizonyos mértékű mozgástérrel rendelkeztek a létszámgazdálkodásban. Az azonos feladatot ellátó, azonos bértömeggel rendelkező intézmények pedagóguslétszáma 10-15 %-kal eltérhetett a követett létszámgazdálkodási elképzelések különbözőségei miatt. Az iskolák egy része minimális túlora átlaggal, a létszámlehetőségeket maximálisan feltöltve, mások kevesebb létszámmal nagyobb átlagos túlora számmal látták el feladataikat. Nem mindig volt ez tudatos döntés eredménye, nem ritkán a tanulósoportszám változás jellege (főleg a csökkenés) hozott létre tartalmában különböző intézményi létszámgazdálkodást.

A közalkalmazotti törvény az ágazati sajátosságoktól függetlenül, önmagában is növeli a kiadások létszámfüggő jellegét. A közalkalmazotti státuszhoz kötődő járandóságok, adható juttatások és a bértömeggazdálkodás filozófiája nem egyeztethető össze több okból sem. Elsősorban azért nem, mert azonos intézményi feladat ellátása esetén, azonos bértömegből a pedagóguslétszám különbsége nem finanszírozható, a létszámhoz kötődő juttatások viszonylag magas aránya miatt. A közalkalmazotti törvényhez kapcsolódó garanciákat végső soron nem az intézménynek –

bár az intézményvezető a munkáltató –, hanem a fenntartónak kell biztosítania. Az alapilletményen keresztül megvalósuló bérautomatizmus a bértömeggel szemben a létszámot teszi a tervezés alapjává. Közvetlen állami beavatkozás esetén – bérfejlesztés központi forrásokból – a ténylegesen betöltött létszám vált a számítás kiinduló pontjává. Ezért középtávon elkerülhetetlennek tűnik a kötött létszámgazdálkodás gyakorlatának bevezetése. Ezzel párhuzamosan várhatóan – a korábbinál korlátozottabb jelleggel – fennmarad a bértömeggazdálkodás néhány eleme, kissé furcsa és ellentmondásos módon éppen a bérmegettarításhoz kapcsolódó sajátos intézményi és a „kigazdálkodtatáshoz” kötődő önkormányzati érdek találkozása miatt. A kötött létszámgazdálkodás követelménye költségvetési tervezési előírásokból is következik.

Az önkormányzati éves terv kötelező táblái kiegészülnek: a kiadási színvonal és az ahhoz kötődő tervezési alapelemek – saját bevétel, költségvetési támogatás, személyi juttatás, társadalombiztosítási járulék, dologi előirányzatok – mellett szerepeltetni kell az intézmény jóváhagyott (engedélyezett) létszámát. Innen már csak egy lépés az önkormányzat által elismert feladatmutatókhoz kapcsolódó kötött létszámgazdálkodás. Szükség is van erre, mert a létszámgazdálkodás csak középtávon tervezhető igazán. Ennek főleg akkor van komoly jelentősége, ha belátható időn belül csökken a tanulósoportszám és/vagy az intézményi órakeret.

A középtávú létszámtervezésnek önkormányzati és intézményi szinten egyaránt kockázatát jelenti az a tény, hogy az érvényes finanszírozási modell csak akkor garantál stabil költségmegosztást, ha a béremelés mértéke évről-évre egyenletes. Amennyiben a tárgyévben és az azt megelőző évben a korábbinál nagyobb béremelés valósul meg vagy egyszeri bérintézkedésre kerül sor (ami az ágazatban bevált gyakorlatnak tekinthető), akkor a költségmegosztásban az önkormányzatok rovására történik elmozdulás. Számukra csak akkor lehet kedvező a változás, ha lassul az infláció és a bérek ahhoz igazodnak az általános bérrendezés kényszere nélkül. A napjainkban meghirdetett „fókuszált bérrendezés” megvalósulása esetén a gyakorlatban visszaállhat az 1993-1996 közötti helyzet, amikor az állami hozzájárulás lényegében kétszoros volt. Egyrészt működik a normatív támogatás rendszere a törvényben előírt keretek között, másrészt a költségmegosztási arányok elmozdulásának megakadályozására, a normatív támogatás kiegészítőjeként funkcionál a bérpolitikai intézkedések végrehajtásához közvetlenül biztosított állami hozzájárulás. Ebben az esetben – bár formailag nem valósul meg a közvetlen állami bérfinanszírozás – az állami támogatás elosztásának elve mégis közelebb kerül a fenntartók bevonásával érvényesülő bérfinanszírozáshoz. Az önkormányzatok számára ez a megoldás átmenetileg azért kedvező, mert a költségmegosztás során a nagyobb állami költséghányad vállalása ezen a módon biztosítható.

## A Nemzeti Alaptanterv és a helyi tantervek kapcsolata

A NAT, a helyi tantervek bevezetése települési szinten komoly konfliktusok nélkül kezdődött, ami az elmúlt évtizedek átalakítási, illetve reformfolyamataiban némiképpen szokatlannak is tekinthető. Nem témája a tanulmánynak annak előrejelzése, hogy a NAT felülvizsgálatára sor kerül-e vagy nem, és milyen az esetleges felülvizsgálatnak a helyi tantervekre gyakorolt hatása. A részletesebb elemzés szándéka nélkül lényeges viszont azoknak a megoldatlannak tekinthető feladatoknak a

számbavétele, amelyeknek a helyi tantervek bevezetését követően finanszírozási összefüggései is vannak, illetve lehetnek:

- A törvényi előírásoknak megfelelően a megyékben elkészültek a megyei fejlesztési tervek, megkezdte működését az a közalapítvány, amelyhez főleg a kisvárosi önkormányzatok fűztek komoly reményeket. A törvényi szabályozás szerint csak azok az intézmények, illetve fenntartók részesedhetnek a közalapítványi támogatásból, amelyek körzeti, térségi, országos feladatait a megyei fejlesztési terv elismeri, jóváhagyja. A tervek kidolgozását nem kísérték igazán érdemi viták, a felesleges kapacitások leépítésére nem történt ösztönzés, a közalapítványi támogatások általában elaprózottak, tényleges segítséget nem vagy alig jelenthetnek az igazán rászoruló intézmények részére. Demográfiai okok miatt a középfokú tanintézetek létszámcsökkenése a már most jelentős kapacitás kihasználatlanságot tovább növeli, a fajlagos költségek emelkedése nehéz helyzetbe hozhatja a fenntartókat. Különösen igaz ez a szakképzés esetében, ahol megkezdődött az Országos Képzési Jegyzék szerinti szakképzésre történő áttérés.
- Az elkövetkező években a szakmai-tartalmi követelmények változásával egyidejűleg az *eszközállomány* fejlesztése mint elkerülhetetlen igény fogalmazódik meg. Célszerű lenne – az országos számítástechnikai programokhoz hasonlóan – olyan központi pályázatok kiírása, amely a helyi erőforrásokat is bevonva, a költségmegosztás elvét követve megújítja az intézményi taneszközállományt. Nem szabad elfeledkezni arról, hogy az évtized restriktív intézkedései következtében taneszközfejlesztésre alig jutott pénz.
- Változatlanul megválaszolatlan kérdés a tankötelezettségi idő meghosszabbításával összefüggő intézményhálózati-átalakítási problémák egész sora. Alkalmass-e a jelenlegi iskolaszervezet a tankötelezettségi idő kiterjesztését kezelni, a kialakított helyi tantervek, az elfogadott NAT konzisztens-e az iskolában eltöltött idő meghosszabbításával? Erre a kérdéscsoportra a politikanak és a szakmának minél hamarabb megnyugtató választ kellene adnia.
- Szakmailag rendkívül lényeges a pedagógusok továbbképzésének megoldása. Bár születnek elképzelések, amelyek egyaránt vonatkoznak a továbbképzések szervezeti formáira, a pedagógusok és az intézmények érdekeire és kötelezettségeire, a kistelepülések dolgozóinak képzése a helyettesíthetőség gondjai miatt csak elég nehezen oldható meg.

Nem lehet ma még megítélni a helyi tantervek bevezetésének az intézmények átjárhatóságára vonatkozó következményeit. Az elmúlt időszakban – főleg középfokon – olyan képzési struktúra jött létre, amely nehezítette a tanulók iskolaváltogatását. A szülők joggal nehezményezik az átjárhatóság lehetőségének csökkenését, amely bizonyos értelemben a NAT eredeti koncepciójával is ellentétes.

Az eltelt idő rövid annak megítélésére, hogy a fenntartók és az intézmények gazdálkodási kapcsolatában bekövetkezik-e alapvető változás. Kétségtelen tény, hogy a helyi tantervek bevezetésének időszakában nőtt a fenntartói döntés jelentősége és az önkormányzatok – főleg a nagyobb városokban – törekedtek arra, hogy hatásaiban középtávú koncepciókat fogadjanak el.

BALOGH MIKLÓS