

A KÖZOKTATÁS NORMATÍV FINANSZÍROZÁSA

AKÖZOKTATÁSI RENDSZER FINANSZÍROZÁSÁNAK alapelvei az 1990-ben elfogadott önkormányzati törvényből az 1993. évi közoktatási törvényből és annak 1996. évi módosítása során megfogalmazott ágazati-szakmai követelményeiből vezethetők le. Az önkormányzati törvényből következően a közoktatás irányításában a rendkívül erős decentralizáció a meghatározó. Az állam és az önkormányzatok közötti felelősség- és munkamegosztás értelmében a települési és a megyei önkormányzatok kötelező feladata az alap- és a középfokú ellátás feltételrendszerének biztosítása.

A magyar közoktatási rendszer sajátos jellemzője, hogy a feladatok ellátásába és finanszírozásába jelentősebb korlátozások nélkül bekapcsolódhatnak nem önkormányzati intézményfenntartók (egyházak, alapítványok, gazdasági társaságok, magánszemélyek), akik részére az állam a szektorsemlegesség elve alapján normatív támogatást biztosít.

A közoktatási rendszer szereplői közül feladatellátási kötelezettségeket az önkormányzati és a közoktatási törvények csak az önkormányzatok számára fogalmaznak meg. Az intézmények működtetésében, fenntartásában szerepet vállaló szervezeteknek, magánszemélyeknek feladatellátási kötelezettségük nincs, az önkormányzatokkal – esetenként az állammal – kötött megállapodások alapján szerepet vállalhatnak a kötelező önkormányzati feladat ellátásában. Az önkormányzati törvényből következően a közoktatási rendszernek lényeges sajátossága, hogy a szolgáltatás biztosításának kötelezettsége nem jelent intézményfenntartási kötelezettséget.

A nem önkormányzati intézményfenntartókkal szemben az önkormányzatnak feladatellátási kötelezettsége alapján a törvényekben előírt elhelyezési (szolgáltatási) feltételeket kell biztosítani minden, a településen élő alapellátást igénybe venni szándékozó tanuló részére. Önkormányzatiságából következik, egyben annak a feltétele is, hogy kötelező feladatainak eleget tegyen.

A törvény által kötelezően előírt feladatkörben a helyi önkormányzatot cselekvési (megvalósítási) kötelezettség terheli, abban azonban önálló, hogy a törvényi kötelezettségét milyen módon teljesíti. Az önkormányzati önállóság a helyi közszolgáltatás – így a közoktatás – szervezésénél arra is kiterjed, hogy központi célokat meghaladó helyi elképzeléseket is megvalósítson és felvállalja a nem kötelező feladat ellátását, ha azt a helyi igények szükségessége, az önkormányzat pénzügyi helyzete pedig lehetővé teszi.

A települési önkormányzatok számára a kötelező feladat ellátási formájának szabadsága azért nagyon lényeges, mert az elaprózott önkormányzati rendszerben a

differentiálatlan feladattelepítés nagyon eltérő feltételrendszerű önkormányzatok kialakulásához vezetett.

A magyar településszerkezetből következően igen magas azoknak az önkormányzatoknak a száma, amelyekben a közszolgáltatások helyi szervezéséhez a település-méret túlságosan kicsi. A közoktatásban a törvény módot ad arra, hogy az önkormányzat feladatellátási kötelezettségét

- saját intézmény vagy intézmények fenntartásával lássa el,
- más önkormányzatokkal együttműködve teljesítse,
- társulás létrehozásával biztosítsa,
- nem önkormányzati fenntartóval kötött megállapodás alapján valósítsa meg.

A közoktatási feladatok teljesítése során az önkormányzatnak olyan ellátási formát is biztosítania kell, amely az ingyenességet és a világnézeti semlegességet garantálja a tanulók (a szülők) részére.

Az 1990-ben elfogadott önkormányzati törvény a kötelező feladatok meghatározása mellett meghatározta azokat a kereteket is, amelyek a feladatok ellátásához szükséges pénzügyi forrásokat biztosítják az önkormányzat részére. A törvényalkotói szándék szerint az önkormányzatiság csak akkor érvényesülhet a gyakorlatban, ha garanciális jelleggel törvény rögzíti az önkormányzati bevételeket, ezen belül kiemelten az átengedett központi adók és a normatív támogatások szerepét. A törvény akkor még létező szöveges indoklása elvi jelentőségű megállapításként rögzíti, hogy a normatív hozzájárulás különös fontosságú, mert az önkormányzatok gazdasági önállóságának jogi garanciájaként alanyi jogon illet meg minden önkormányzatot. Lényege a törvényi megközelítésnek az, hogy az önkormányzati feladatok költségigényét az állam minden önkormányzatnál egységesnek feltételezi és az egyes feladatokat meghatározott mértékben támogatja. Összességében egy-egy önkormányzat állami támogatása több rész-fejkvóta együtteseként áll össze, amelyeknek mértékéről minden évben a költségvetési törvény keretében az Országgyűlés dönt. A rész-fejkvóták ugyanakkor nem kiadási előirányzatok, a támogatást az önkormányzatok belátása szerint használják fel. Mai szóhasználattal élve, a normatívából származó önkormányzati bevételek az egységes önkormányzati pénzalap olyan bevételei, amelyekhez nem kapcsolódik előírt felhasználási kötöttség. Ezt a felfogást az 1991. évi költségvetési törvény indoklása is megerősíti:

„Az esélyegyenlőség érdekében az önkormányzati források meghatározó részét kell képeznie a mindenkit egyenlő mércével mérő normatív költségvetési hozzájárulásoknak.”
(*Magyar Közlöny 1991. I. szám 69. oldal*)

A szétaprózott önkormányzati struktúrában, amely differentiálatlan feladattelepítéssel párosult, nem bizonyult helyesnek az a feltételezés, amely szerint az önkormányzati feladatok költségigénye minden önkormányzatnál egységes. A magyar települések és ezáltal az önkormányzatok jelentős része apró és kistelepülésből áll, amelyekben az oktatás fajlagos költségei jóval magasabbak, mint az oktatási rendszerét tudatosan formálni képes, nagylétszámú iskolákat működtető városokban.

Az önkormányzati törvényben kialakított – és a közoktatás finanszírozását is meghatározó – elvek közül megalapozottnak és időtállóknak bizonyult a kötelező



feladatok ellátásának normatív támogatással (is) történő elismerése. Döntően ebből következően a közoktatás magyarországi rendszerében határozottan különválnak egymástól egyfelől a központi költségvetés és az iskolafenntartók (döntő részben helyi önkormányzatok) közötti, másfelől a fenntartók és az iskolák közötti pénzügyi kapcsolatok. A központi költségvetés igen ritkán – gyakorlatilag csak kivételként – nyújt közvetlen pénzügyi támogatást az intézményeknek, az állami (általában normatív) támogatásra a fenntartók jogosultak. A tanulmányban csak a központi költségvetés és az iskolafenntartók közötti pénzügyi kapcsolatok elemzésére kerül sor.

A feladatellátásban döntő szerepet vállaló önkormányzatok esetében ez a tény azt is jelenti, hogy a normatív támogatások döntő részét felhasználási kööttség nélkül kapják meg az egységes önkormányzati pénzalaphoz nyújtott állami hozzájárulásként. Ez a tény azonban egyáltalán nem eredményezi az önkormányzati szabadságfok erősödését, mert a fenntartó önkormányzatok közoktatásra fordított kiadásai jelentősen meghaladják a központi költségvetésből kapott ágazati támogatások összegét. A központi normatív támogatásokból kapott önkormányzati bevételek az elmúlt években az ágazati kiadások 50–70 százalékát fedezik, a különböző feltételrendszerű önkormányzatok között jelentős szóródással.

Az ágazati normatívákat minden évben az országgyűlés által jóváhagyott költségvetési törvény (3-as és 8-as számú melléklete) tartalmazza.

A normatív finanszírozás szektorsemlegességének gyakorlata nemzetközi összehasonlításban is egyedülállónak tekinthető. A nem állami, nem helyi önkormányzati intézményfenntartók részére megállapított költségvetési hozzájárulás összege – a szektorsemlegesség elve alapján – nem lehet kevesebb, mint a helyi önkormányzat részére ugyanazon a jogcímen megállapított normatív támogatás. Az egyházi iskolafenntartók közül a négy történelmi egyház az állammal kötött megállapodás alapján kiegészítő támogatásra is jogosult. Más nem önkormányzati fenntartók is jogosultak lehetnek kiegészítő támogatásra önkormányzati forrásokból akkor, ha a közfeladat ellátására a helyi önkormányzattal megállapodást kötnek.

A történelmi egyházak a központi költségvetésből két forrásból jutnak támogatáshoz. Az egyik – az önkormányzatokkal azonos feltételek szerint – a normatív hozzájárulásokból történő részesedés, a másik az úgynevezett kiegészítő támogatás. A közoktatási törvény finanszírozási garanciái (90 százalékos garancia) csökkentik a kiegészítő támogatás arányát és ezáltal az összegét is. A két forrás folyósítására eltérőek a szabályok. A normatív hozzájárulásokat igénylés alapján az intézményekhez juttatja az erre felhatalmazott közigazgatási hivatal. A kormány és a Vatikán között 1997-ben kötött megállapodás eredményeképpen az egyházi intézményeket fenntartók a központi költségvetésből kiegészítésként megkapják továbbá azt az összeget is, amellyel az önkormányzatok országos átlagban a normatívát saját forrásaikból kiegészítik. Ez a támogatás egyházanként kerül felosztásra: szétosztásáról az egyházak, az egyes intézményeik, illetve egyes közoktatási szolgáltatásaik megítélése szerint differenciáltan dönthetnek. Az egyházi intézményekre

vonatkozóan a központi költségvetés így erőteljesebb garanciákat vállalt fel, mint a kötelező feladatot ellátó önkormányzatok esetében, hiszen az országos átlagnak megfelelő kiadási szintre (és nem a két évvel korábbi ráfordítás 90 százalékára) biztosítja a támogatás összegét.

A négy történelmi egyház tehát a közoktatásban vállalt feladatellátás anyagi terheit tekintve kedvezőbb helyzetben van, mint a kötelező feladat egyedüli hordozója, az önkormányzat. Az adott költségvetési évben az állam a központi költségvetésből közvetlenül biztosítja az intézmények működéséhez szükséges támogatást. A közepes és a nagyobb méretű önkormányzatok sajátos módon reagáltak a finanszírozási rendszer 1997-et követően bekövetkezett ezen változására. Érdeklétté váltak abban, hogy már működő intézményeiket átadják az egyházaknak, mert az átadás esetén az adott intézményre vonatkozóan a működés teljes költségét az egyházaikon keresztül az állam finanszírozza.

Az állam a nem önkormányzati fenntartók esetében a normatívához való jogosultságot az ellátott feladatokhoz rendeli, nem pedig a kötelező feladat ellátásának felelősségéhez. Minden olyan fenntartó jogosult a normatív támogatásra, aki vállalja a törvényben előírt követelmények, feltételek teljesítését.

A költségmegosztási garanciák hiánya és a normatíva önkormányzati szabályozó szerepe nem azonos módon érinti a különböző fenntartókat. Azokban az években, amelyekben a normatíva az oktatási kiadások nagyobb hányadát fedezi és „feladat-orientáltabb” megközelítésű, a nem önkormányzati fenntartók pozíciója javul, mert a hazai gyakorlatban az alapítványoknak és a magániskoláknak a saját bevonható forrása nem meghatározó.

Az állam és a fenntartók közötti vitákat folyamatosan érinti a közoktatási normatívák szociális tartalmának erősödése. Önkormányzati szinten a szociális és a közoktatási feladat teljesítésének törvényi kötelezettsége, felelőssége nem válik el egymástól, nem önkormányzati fenntartó esetében azonban a két funkció összekapcsolódása bizonyos normatívákra való jogosultság értelmezését megnehezíti.

Az 1990-es évek közepére az addig intézményfokozatonként és intézménytípusonként lényegében „egyszámos” normatív állami hozzájárulás rendszere gyökeresen átalakult. A közoktatási feladatellátáshoz kapcsolódó állami hozzájárulások jogcímei igen jelentősen kibővültek, a normatív támogatás egyre inkább szabályozórendszerként és az állami újraelosztás egyik eszközeként funkcionál.

Mint minden központi szabályozónak, a normatív közoktatási támogatásoknak is az orientáló jellege tekinthető kiemelten lényegesnek. A közoktatásban ez a funkció elsősorban azt jelenti, hogy az aktuális oktatáspolitikai célokat közvetíti a fenntartók és az intézmények felé. Amennyiben az intézmények ellátják az elvárt konkrét közoktatási funkciót, az állam által preferált és támogatott iskolai feladatot, akkor jogosult fenntartójuk az adott összegű normatív támogatás igénybevételére. A közoktatási törvény gyakori (lényegében háromévenkénti) módosítását a normatívák rendszerének kiegészítése, finomítása kíséri azért, mert az oktatáspolitikai célok változása egyrészt törvénymódosításokon keresztül, másrészt a támo-

gatási rendszer elemének korrekciójával juttatható érvényre a gyakorlatban. A normatívák jogcímeinek bővítése, a differenciáltabb támogatási rendszer kialakulása elválaszthatatlanul összefügg a közoktatási intézményrendszer által ellátott, illetve az attól elvárt szociális, esélykiegyenlítő, lakosságmegtartó funkciók szerepének és fontosságának állami megítélésével.

A normatív támogatás jogcímeinek bővülése azonban nem csupán központi (kormányzati) kezdeményezésű és érdekű szándékokra vezethető vissza. Az intézményfenntartók (döntően az önkormányzatok) és az intézmények (az érdekvédelmi szervezeteken keresztül) nyomást gyakoroltak a döntéshozókra az intézmények által ellátott konkrét funkciók normatívákkal történő elismerésére. A napközis, a bejáró, az étkezési normatívák, valamint a kötött felhasználású normatívák többsége intézményi, fenntartói nyomásra került be a normatívák rendszerébe akkor, amikor azok egybeestek a kormányzati oktatáspolitikai érdekekkel. A fenntartók egy része azonban a normatívák rendszerének kibővítésével olyan sajátos költségcsapdába esett, amelynek hosszú távú következményeit ma még nehéz kiszámítani. Az intézmények ugyanis – az elérhető normatívára hivatkozva – gyorsan beépítik tevékenységükbe vagy fejlesztik a normatívák által államilag elismert és fontosnak ítélt szakmai feladatokat. A normatívák azonban a tényleges ráfordítási igénynek csak egy részét fedezik az adott feladatra vonatkozóan, ezért az önkormányzatnak a korábbinál nagyobb összeggel kell kiegészíteni az intézményeknek nyújtott támogatást. Egyáltalán nem véletlen, hogy a napközis normatívának a rendszerbe történő beépítését követően szinte folyamatosan emelkedik a napközis tanulók aránya. Ráadásul az intézmények egy része egymástól elválaszthatatlanná tette a diákszociális és a közoktatási feladatot, mert az iskolaotthonos osztályok (döntően az 1–3 évfolyamon) működése keretében a két eltérő típusú funkció teljesen összemosódik. A normatívák számának bővülése általában intézményi feladatbővüléssel járt együtt, ami kifejezetten érdekében állt a tanuló- és tanulócsoporthoz tartozó egyre csökkenő szakmai feladatmutatójú iskoláknak.

A szabályozási és az attól elválaszthatatlan orientáló funkciójában a normatívák rendszerének számos belső ellentmondása mutatható ki. Az állam egyszerre támogatja kiegészítő normatívák biztosításával az alacsony tanulólétszámú kistéleplési iskolák fennmaradását és ösztönzi más jogcímen ugyanezen településeket társulások létrehozására és működtetésére. A fogadó intézmények anyagi terheire hivatkozva a bejáró tanulók beiskolázását normatívával ismeri el, miközben a „tanulócsábítás” finanszírozási értelemben az alapellátásban elsősorban a fogadó önkormányzatnak áll érdekében. A közoktatási normatívák rendszerébe egyre nagyobb számban és mértékben épülnek be a szociális ellátás kategóriájába tartozó elemek, még inkább kiterjesztve a közoktatási intézmények egyébként is széles szociális funkcióját.

Amennyiben az állam által normatívával elismert feladatok köre folyamatosan bővül és helyi szinten a közoktatás egyre növekvő hányadát fedezi, annál inkább működik egyre erőteljesebb szabályozóként a normatív támogatás rendszere.

A normatív támogatás rendszerének újraelosztó funkciója is van az önkormányzatok állami támogatásán keresztül. A közoktatási normatívák az önkormányzati bevételeknek összességében ugyan viszonylag kis hányadát alkotják, de minél kisebb lakosság számú az adott önkormányzat, annál inkább felértékelődnek a normatívából származó bevételek. Abban a kormányzati időszakban (1998–2002), amelyben kiemelt politikai prioritás volt a kistéleplésen élők esélyegyenlőségének növelése, a közoktatási normatíván belül erősödött a kisebb falvak számára hozzáférhető kiegészítő hozzájárulások szerepe. Megnőtt a fenntartók által elérhető állami hozzájárulások – egy főre számítva – különbsége a településmérettől függően a kistéleplések javára. Az intézmények és a fenntartók érdekvitaiban pedig egyáltalán nem mindegy az önkormányzatot alanyi jogon megillető állami hozzájárulások jogcímeinek arányváltozása. Amennyiben az oktatási normatívák növekedése nagyobb mértékű mint a más jogcímen bekövetkezőké (megosztott bevételek), akkor függetlenül attól, hogy a normatíva nem feladatfinanszírozási tartalmú, a helyi érdekérvényesítésben kedvezőbbek lehetnek az ágazat pozíciói.

Nem szabad megfeledkezni arról sem, hogy a normatív támogatások mellett az elmúlt közel másfél évtizedben legalább négy olyan év volt, amikor a közoktatási hozzájárulások rendszere kétcsatornássá vált.

A finanszírozási rendszer alapvető ellentmondásai fejeződtek ki abban, hogy a közoktatásban évről évre sor került olyan intézkedések kényszerű bevezetésére, amelyek tartalmukat tekintve az önkormányzati finanszírozási rendszer alapelveit sértették. Az önkormányzatok ugyanis a központi szándékot (általában jelentősebb béremelést, törvényben, jogszabályokban előírt kötelezettségeiket) csak akkor valósították meg, ha a forrásfinanszírozás elveitől eltérően az intézmény-, illetve létszám-finanszírozás megjelent az állami támogatás rendszerén belül, a normatív támogatások kiegészítőjeként. Lényegét tekintve ilyenkor a deklarált elvekkel ellentétben az állami hozzájárulások a létrehozott intézményi kapacitásokhoz igazodtak. A pénzügyi szabályozás így kialakult gyakorlata ellenérdekelte tette az önkormányzatokat az együttműködésben (társulások), a racionális méretű szolgáltatásszervezésben, ellátási formák keresésében.

A gyakorlatban az állami hozzájárulás több alkalommal is kétcsatornássá vált, a normatív támogatások mellett 1993–1996 között folyamatosan megjelent a béremeléshez kapcsolódó támogatás, mint a bérfinanszírozás sajátos eleme. A béremelés egy részét a fenntartók közvetlenül a ténylegesen megvalósított bérfejlesztés alapján kapták meg a normatíván felül. Ennek révén a normatívából származó bevétel kb. 15 százalékának megfelelő pótlólagos támogatást kaptak átlagosan az önkormányzatok. Az okokat kicsit részletesebben vizsgálva bemutatathatók a törvényi szabályozás következetlenségei, az állam és az önkormányzatok közötti költség- és feladatmegosztás elvi tisztázatlansága.

A közvetlen bérfinanszírozás többször megfogalmazott, de soha be nem vezetett elvével összhangban állt az, hogy az állami hozzájárulás elosztásának gyakorlata folyamatosan közelebb került a fenntartók bevonásával érvényesülő bérfinanszí-

rozáshoz. A normatívák összegét nem vagy alig emelték, az állam viszont minden évben fedezte a béremelés költségeit – és a bázisév tárgyévi költséghatását (szintezés) –, így az állami hozzájárulás egyre inkább a pedagóguslétszámhoz és a bérhez kötődött. Hasonló történt 2002-ben az 50 százalékos közalkalmazotti béremelés megvalósítása során, igaz csak három hónapra vonatkozóan.

Nem kerülhető azonban meg a lényeg: a közvetlen bérfinanszírozás elve rendszeridegen volt az önkormányzati finanszírozás rendszerében. Egyáltalán nem forrásfinanszírozási szemléletű ugyanis, hanem olyan intézmény-, illetve feladatfinanszírozás, amely az intézmények által ellátott feladatokhoz kapcsolódik. A finanszírozás normativitásának korábbi felfogását is megváltoztatta a létszámalapú (tanulólétszám) állami hozzájárulás és a kinevezett (akkor törzstagnak hívott) pedagógusok létszámához kötött bérfejlesztés központi finanszírozásának együttes funkcionálása. Azok a fenntartók ugyanis, akik az állam által előírtnál kiterjedtebb feladatot finanszíroztak (több szolgáltatást nyújtottak az intézmények, több volt a bontás stb.) azonos tanulólétszám mellett intézményeikben több pedagógust alkalmaztak, mint más fenntartók. Nagyobb összegű állami támogatást éppen azok az önkormányzatok kaptak tehát, akik a tanulólétszám változásához nem igazították hozzá az intézményi szerkezetet, ahol a fajlagos költségek az indokoltnál jobban emelkedtek, amelyeknek intézményeiben a szolgáltatások tekintetében – helyi döntés alapján – az alapszolgáltatásoktól jóval kiterjedtebb speciális szolgáltatásokat nyújtottak. Ez az alapvető oka annak, hogy a városok egy jelentős részében a tanulólétszám csökkenésével párhuzamosan nem változott a tanulócsoporthoz, a pedagóguslétszám átmenetileg még emelkedett is. Az állami hozzájárulások ugyanis több éven keresztül a létrehozott intézményi kapacitásokhoz igazodtak.

Az 1996-ot követően a normatívák jogcímrendszere *feladatelemekekre* szakadt. Ettől az évtől kezdődően a korábbi, kifejezetten létszámalapú normatív finanszírozás a feladatarányos normatív támogatás rendszerévé alakult át. Az állami hozzájárulás ebben a megközelítésben közvetlenebbül kapcsolódik a feladattartás intézményi tartalmához abban az értelemben, hogy konkrét szakmai tevékenységek után igényelhet a fenntartó bizonyos normatívákat még akkor is, ha annak felhasználási kööttsége (formailag) nem áll fenn. A normatív támogatások között 1997 óta szerepelnek *kötött normatív* támogatások is, amelyre vonatkozóan közvetlen elszámolási és felhasználási kötelezettsége van a fenntartónak. Ezeknek aránya azonban a fenntartók normatívából származó bevételeihez viszonyítva nem jelentős annak ellenére, hogy az intézményi szándékok a kiterjesztés irányába hatnak.

Lényeges változásnak minősíthető viszont az a tény, hogy a formálisan a közoktatási normatív rendszer részeként egyre nagyobb számban és mértékben épülnek be a szociális ellátás kategóriájába tartozó elemek, még inkább kiterjesztve a közoktatási intézmények egyébként is széles szociális funkcióját. A szociális és a közoktatási feladatok kiválása és összemosódása a közoktatási rendszer hatékonysági problémájaként jelenik meg a felszínen akkor, ha az ágazat szakmai mutatószámait nemzetközi összehasonlításban elemezzük.

A tanulólétszám alapú normatív támogatási rendszer átalakítására számos javaslat fogalmazódott meg az elmúlt másfél évtizedben. A közoktatási intézményrendszer teljes körű átvilágítását követően 1995-ben a *pedagógus-álláshely finanszírozás* modelljét dolgozták ki, amelynek lényege egy olyan központi bérfinanszírozás, amely az osztályok átlaglétszámához hozzárendelt álláshelyszámra alapult. Minden kísérletet megghiúsított azonban a kistelepesti intézményhálózat fenntartásának politikai szándéka és az a tény, hogy a feladatfinanszírozási tartalmú szabályozási szándék nem illeszthető az önkormányzati finanszírozás jelenlegi keretei közé.

Az állam, amennyiben a normativitást úgy fogja fel, hogy számára „minden tanuló egyenlő” és tiszteletben tartja az önkormányzati törvényben megfogalmazott feladatellátási forma megvalósításának önállóságára (szabadságára) vonatkozó alapelveket, akkor nem találhat más feladatmutatót, mint a tanulólétszámot. Minden más finanszírozási modellben az állam korlátozná az önkormányzatok közszolgáltatási szervezésében meglévő szabadságfokot és többféle tekintetben is kénytelen lenne uniformizálni az intézményrendszer elemeit. Márpedig az önkormányzatnak, mint önálló hatalmi ágának éppen az egyik lényege az, hogy a közfeladat ellátásában érvényesíti a helyi sajátosságokat, figyelembe veszi a települési érdekeket. Akár a központilag irányított tanulócsoporthoz alapú normativitás érvényesülne, akár a központi bérfinanszírozás, a fenti alapelvek sérülnének, illetve nem valósulhatnának meg.

Az általános iskolákat fenntartó önkormányzatok azonban az elmúlt időszakban a normatív finanszírozás által közvetített legfontosabb összefüggéseként a bevétel = tanulólétszám x normatíva képlet hátrányát emelik.

A létszám alapú normatív finanszírozás nem alkalmazkodik az ágazat gazdasági sajátosságához, fogalmazódik meg az a szakmai vélemény, amely abból indul ki, hogy az állam és a fenntartók között a tanulólétszám, a fenntartók és az intézmények finanszírozási kapcsolatában viszont a tanulócsoporthoz az elismert feladatmutató. Ebben az álláspontban valós kiindulási pont az, hogy az önkormányzati feladatellátási kötelezettség és a tanulólétszám változása között nincs olyan összefüggés, mint amelyet az állami támogatás összegének változásában a normatíva közvetít, illetve mint szabályozó feltételez. Az ágazati kiadások közvetlenül ugyanis nem a tanulólétszámtól függőek. A kiadásokat alapvetően a tanulócsoporthoz száma határozza meg, amelyek sokkal kisebb mértékben változtathatók, mint ahogyan az adott intézményi szerkezetben nem befolyásolható módon, demográfiai okokból a tanulólétszám változik. Ez az összefüggés önkormányzati szinten lehetne kedvező hatású is a tanulólétszám emelkedésének időszakában. Az általános iskolákban azonban az 1990-es évektől a tanulólétszám csökkenése jellemzi. Ezért az önkormányzatok számára tartós tendencia a normatívából származó összbevétel és a kiadások közötti egyértelműen kedvezőtlen összefüggés az alapellátás tekintetében.

Az érvek között szerepel az is, hogy a legnagyobb számban előforduló – tipikusnak tekinthető – általános iskolák 8 osztályosak, évfolyamonként egy tanulócsoporthoz. Ebben az intézményméretben a tanulócsoporthoz szám meglehetősen nagy

intervallumban rugalmatlan a tanulólétszám változására. Az iskola akkor is 8 tanulócsoporthos, ha abban 120, és akkor is, ha 200 gyermek végzi tanulmányait. Az önkormányzat a tanulólétszám csökkenése esetén kisebb bevételhez jut a normatívából, a kiadásokat viszont a tanulócsoporthok – változatlan – száma határozza meg. Általában is igaz, hogy minél kisebb egy intézmény – tanulócsoporthszámban kifejezve –, annál kevésbé befolyásolja a tanulólétszám az intézmény működtetéséhez szükséges önkormányzati támogatás összegét.

Az állam és a fenntartó kapcsolatában felértékelődik egy olyan ágazati mutatószám, amely a normatíva által fedezett költséghányadot meghatározza. Ez a mutatószám az egy tanulócsoporthra jutó tanulólétszám, az osztályok feltöltöttsége. Az előzőekben leírt összefüggések miatt minél jobban feltöltött a tanulócsoporthot annál nagyobb bevételhez jut a fenntartó a normatív támogatáson keresztül. A kiadásokat viszont a létszámváltozásokra csak kismértékben érzékeny tanulócsoporthszám határozza meg. Adott tanulólétszám mellett annak az intézményrendszernek a fenntartása olcsóbb, amelyben az iskolák illetve a tanulócsoporthok száma alacsonyabb. Ezért vált az intézmények számának csökkentése, a tanulócsoporthok magasabb feltöltése a költségek jelentős növekedése időszakában a fenntartók céljává azokon a településeken, ahol van lehetőség az intézményrendszer átalakítására.

A középfokú tanintézetekre azonban a leírtak egyáltalán nem igazak, mert a tanulólétszám emelkedése az osztályok maximális feltöltését tette lehetővé a közepes vagy nagyméretű intézményeket magába foglaló intézményhálózat mellett. A tanulólétszám x normatíva = bevétel összefüggés egészen a 2003-as költségvetési évig kedvező finanszírozási képletként jelent meg a szerkezeti átalakulás eredményeképpen a tanulólétszámát növelni tudó intézményfokozat fenntartóinak.

A közoktatás jelenlegi finanszírozási rendszerében az ágazat pénzügyi pozíciójának változása és a normatívák növekménye között nincs közvetlen kapcsolat. Az oktatási eredmény és a ráfordítás összekapcsolásának hiányát jelzi a normatívák növekedése, a közalkalmazotti béremelés és az önkormányzatok gazdálkodási pozícióinak összefüggése. Amikor jelentősen emelkedik a normatíva kismértékű közalkalmazotti béremelkedés mellett, akkor az csak az állam és a fenntartók közötti költségmegosztási arányt módosítja. A helyi ráfordításokon belül emelkedik a „normatívából származó” hányad, csökken az önkormányzati egyéb bevételekből származó kiegészítés mértéke. Önmagában az ágazati normatívák emelkedése egyáltalán nem biztos, hogy javítja az adott önkormányzat pénzügyi helyzetét. Amikor pedig a közalkalmazotti béremelés mértéke a nagyobb, akkor az önkormányzatnak a törvényben előírt feladatellátási kötelezettségéből kiindulva biztosítania kell az intézmények működését. Emelkedik az önkormányzat „nem normatívából” származó ráfordítása a közoktatás finanszírozásában.

Több mint egy évtized oktatásfinanszírozási összefüggéseit vizsgálva látható, hogy a pedagógus bérek emeléséről hozott törvényi szintű döntés meghatározza az ágazat GDP-ből való részesedésének alakulását. A közoktatásban a személyi juttatások és az azokhoz kapcsolódó munkaadói befizetések aránya 70 százalék körüli. Az

ágazati kiadások növekedési ütemét a béremeléseken keresztül egyértelműen meghatározza az állam. Az intézményfenntartóknak nincs mérlegelési lehetőségük, a normatíva változásától függetlenül teljesíteniük kell a törvényi szabályozással előírt fizetési kötelezettségeket. Amennyiben a nominális béremelés mértéke meghaladja a GDP nominális növekedését, akkor emelkedik az ágazatnak GDP-ből való részesedése, ellenkező esetben biztosan csökken. Kivételt csak az 1990-es évek elején tapasztalt időszakok jelentenek, azok az évek, amikor a GDP csökkent.

A közoktatási normatíváknak a '90-es évek második felében különösen az évtized utolsó éveiben történt jelentősebb emelése az önkormányzatok közötti újraelosztással járt együtt. A települések egy bizonyos csoportjában felértékelődött a normatíva szerepe, erősödött annak feladatfinanszírozási jellege. Az oktatási feladatot ténylegesen ellátókhöz a normatíván keresztül a korábbinál magasabb összeg került. A szegényebb települések előnyösebb, a gazdagabbak (általában városok) a korábbi pozícióikhoz képest kedvezőtlenebb helyzetbe kerültek. A kisebb településeken a normatívából származó bevételek emelkedése nyomán a korábbiakhoz képest nagyobb központi költségvetési támogatás jelent meg. A nagyvárosokban a személyi jövedelemadó visszatérített hányadának csökkenése miatt a normatívából származó bevételnövekedés és az összbevételek változása között nincs közvetlen összefüggés.

A normatív támogatás rendszerének átalakulása szorosan összefügg az állam és a fenntartók közötti költségmegosztási garanciák felfogásával, törvényi szabályozásával.

A normatív finanszírozás bevezetésétől kezdődően állandó viták tárgya az állam és a fenntartók között a normatíva által közvetített *költségmegosztási garanciák* kérdése annak ellenére, hogy a normatíva nem feladatfinanszírozási tartalmú. Nem csak a meghatározó fenntartói kör – önkormányzatok –, hanem a magániskolák közül a nem a történelmi egyházakhoz tartozó fenntartók is folyamatosan igényelték az állam olyan kötelezettségvállalását, amely garanciát jelent a közoktatás közvetlen költségviselői számára. Az állami magatartás következetlensége ezt az álláspontot felerősítette, mert egyrészt a nagyobb béremeléseknél az állami támogatás időről-időre kétcsatornássá vált, másrészt a közvetlen bérfinanszírozás gondolata csak a gazdasági stabilizációs intézkedésekkel (Bokros-csomag) egyidejűleg került le a napirendről.

A költségmegosztási garanciák kétféle módon épültek be – igaz átmenetileg – a közoktatás finanszírozási rendszerébe: némiképpen módosult a finanszírozási rendszer és jogi garanciákat építettek be a közoktatási törvénybe.

Az 1990-es évek második felében kialakult finanszírozási rendszert a feladatorientált normatív finanszírozás felé történő elmozdulásként lehet minősíteni. A létrehozott pénzügyi szabályozás többféle módon – rendkívül szétaprózott, differenciált normatívák megalkotásával, kiegészítő hozzájárulások rendszerén keresztül – a helyi gazdasági háttértől függetlenebbé kívánta tenni az oktatási feladatellátást. Ez a szándék azonban csak korlátozottan valósulhatott meg, mert az önkormány-

zatok általános pénzügyi-gazdálkodási helyzetétől a közoktatás helyi feltételrendszerének alakulását hosszú távon nem lehet függetleníteni.

Az 1990-es évek második felében felerősödött az állami szerepvállalás erősítésének szándéka a finanszírozásban. Az erőteljesen megjelenő önkormányzati-fenntartói igények hatására már az 1996. évi törvénymódosításban is megfogalmazódott a normatívák által közvetített költségmegosztási arány garantálása, amelyet az 1999. évi módosítás mértékében tovább erősített. A normatívák rendszerén keresztül az állam az ellátás megszervezésének módját is befolyásolni igyekezett, bizonyos jogcímenek a hozzájárulás csak akkor vehető igénybe, ha a fenntartó az ellátást az állam által előírt módon szervezi. Ezek a döntések változást jelentenek az állami szerepvállalás felfogásában az önkormányzati törvény elfogadásának időszakához (1990) képest. Az önkormányzati rendszer kialakításának időszakában a törvényalkotás annak a koncepciónak a jegyében született, amely szerint a kötelező feladat hordozóinak (az önkormányzatoknak) a közoktatási feladatok szervezésében és ellátásában teljes a szabadságfoka. A közoktatásban végbement folyamatok ugyanakkor éppen az 1990-es évek második felére tették nyilvánvalóvá, hogy az egymással mellérendelési viszonyban lévő önkormányzatok koordinálatlan döntései következtében a közoktatási rendszer szétzilálódott. Egyáltalán nem véletlen, hogy a „nagy ellátó rendszerek” államháztartási reformjának egyik céljaként éppen a racionálisabb és a jobb minőségű közoktatás elérése fogalmazódott meg.

Az állami garanciavállalás fokozása tehát együtt járt a szakmai és gazdasági elvárások közvetítésének szándékával, a differenciáltabb finanszírozási rendszer kialakításával. A központi állami hozzájárulások rendszere bizonyos mértékben átalakult, lényege leginkább a feladatorientált normatív finanszírozás kifejezéssel határozható meg. A rendszer differenciáltsága révén egyrészt a helyi gazdasági háttértől, az önkormányzatok pénzügyi helyzetétől függetlenebbé kívánja tenni az oktatási feladatellátás finanszírozását, másrészt a hozzájárulások mértékének növelésével és jogcímenek bővülésével közelíteni akar a tényleges feladatellátás költségeihez. A központi költségvetésben a közoktatás céljaira rendelkezésre álló források ezáltal a korábbinál jóval differenciáltabb módon jutottak el az önkormányzatokhoz, nem sértve a normativitás alapelveit. A kötetlen felhasználás elvének érvényesülését némiképpen korlátozta a konkrét feladat ellátásához kötött kiegészítő jellegű normatívák bevezetése.

Az állami szerepvállalás erősítésének szándéka a gyakorlatban azonban ellentmondásos módon valósult meg. A feladatorientált finanszírozási rendszerhez hozzárendelt, a normatívák által közvetített költségmegosztási garancia nagyon rövid ideig funkcionált. A törvény 1999. évi módosításának szövege szerint a helyi önkormányzatok részére biztosított mindenkori éves normatív költségvetési hozzájárulások összege – az országos átlag szintjén – nem lehet kevesebb, mint a tárgyévvel megelőző második évben a helyi önkormányzatok által a közoktatásra fordított felhalmozási és tőke jellegű kiadások nélküli, teljes kiadások 90 százaléka. A törvényalkotói szándék egyértelműen garanciális szándékú volt, és az önkormányzati

finanszírozás rendszerétől némiképpen elvonatkoztatva a korábbinál is „feladatfinanszírozási jellegűbbé” kívánta tenni a költségvetési hozzájárulásokat.

A törvény azonban mindössze egy költségvetési évre vonatkozott, a kétéves költségvetés jóváhagyása során a közoktatási törvénynek a költségmegosztási garanciára vonatkozó pontját törölték. Ismét érvényre jutott – a deklarált oktatáspolitikai célokkal ellentétben – az 1990-es években is megfigyelhető összefüggés: a normatívák adott költségvetési évi változásai és a közoktatási kiadások növekedése között nincs közvetlen kapcsolat. Az ágazatban a kiadások nominális változását döntően a közalkalmazotti törvény illetménynövelő hatása befolyásolja, a kiadások növekedésének fedezetére viszont az állam nem vállalt garanciát. A feladatorientált normatív finanszírozási elképzelésnek éppen az a lényege, hogy a helyi gazdasági háttértől függetlenebbé kívánják tenni az oktatási feladatellátást és finanszírozást, a finanszírozási garanciák megszüntetése ezzel ellentétes hatású.

Ebben a gazdasági környezetben a nem önkormányzati intézményfenntartók közül az egyházaknak nyújtott állami támogatás szerepe és lehetséges felfogása némileg átértékelődik. Az állam és a történelmi egyházak közötti megállapodások alapján az egyházi intézmények fenntartói – a szektorsemlegesség elve alapján – normatív hozzájárulásra jogosultak, valamint a központi költségvetésből kiegészítő hozzájárulás jogcímen megkapják azt az összeget is, amellyel az önkormányzatok országos átlagban a normatívát kiegészítik. Miközben a kötelező feladatot ellátó önkormányzatokra vonatkozó költségmegosztási törvényi garanciát törölték, addig a nem kötelező feladatként intézményműködtetést vállaló egyházak gyakorlatilag az oktatás teljes költségére állami forrásokat vehetnek igénybe. Ez a gyakorlat már a finanszírozás szektorsemlegességének elvét kérdőjelezi meg, illetve a „pozitív diszkrimináció” kifejezéssel minősíthető.

Az állam és az önkormányzatok közötti pénzügyi kapcsolatok szabályozásának változásai csak közvetett módon befolyásolják a helyi finanszírozási gyakorlatot. Mivel az intézmények és a központi költségvetés között közvetlen pénzügyi kapcsolat nincs, az önkormányzatok az éves költségvetési rendeletben határozzák meg az intézmények előirányzatait. A finanszírozás jelenlegi rendszerében önkormányzati szinten felértékelődött a „mit fedez a normatíva” összefüggése, annak ellenére, hogy a önkormányzati finanszírozás rendszere forrás- és nem feladatfinanszírozási tartalmú. Az önkormányzatok döntő többsége az éves költségvetés előkészítése, jóváhagyása során intézményfokozatonként – esetenként intézményenként is – kiszámolja, hogy milyen összeggel kell kiegészíteni az ágazati normatívákból származó bevételeket.

A települési szintű finanszírozási rendszerek kialakításában 1998 után lényeges előrelépés történt a közepes és a nagyobb lakosságszámú városokban. A legalább középtávú hatású helyi finanszírozási rendszer működtetésének azonban egyik korlátja éppen az állam és a fenntartók közötti normatív alapú szabályozás, az ahhoz kapcsolódó garanciák stabilitásának, kiszámíthatóságának hiánya.

BALOGH MIKLÓS