

KI FIZESSE?

AKÖZOKTATÁSI RENDSZERBEN AZ ELMÚLT ÉVTIZEDBEN – különösen az utolsó években – számos lényeges változásnak lehettünk tanúi. Egy lényeges dologban azonban nincs változás: az oktatási intézmények gazdálkodását szinte évről-évre a túlélés napi gondjai jellemzik. A közalkalmazotti és az oktatási törvényt kísérő viták során napjainkban ismétlődően megfogalmazódik a kérdés: ki fizesse és milyen mértékben a közoktatás költségeit. A lehetséges költségviselők jól ismertek: az állam, a közvetlen fenntartók (önkormányzatok, egyházak, alapítványok) és a szülők. A lehetséges költségviselők közötti költségmegosztás elveinek tisztázása és jogszabályi meghatározása azonban már számos, ma még részben megválaszolatlan kérdés vizsgálatát igényli. Első összefüggésként az állam és az iskolafenntartók közötti kapcsolat lehetséges megközelítéseit tekintem át.

Az elemzés során kiinduló feltételként kezelem a jelenlegi önkormányzati törvényt és azt az előrejelzést, amely szerint az önkormányzati iskolák aránya továbbra is meghatározó lesz, a nem önkormányzati iskolák aránya – öt éven belül – nem éri el a 10%-ot. Az önkormányzati törvény, mivel “kétharmados”, megváltoztatásának az ismert politikai okok miatt rövid távon kicsi a valószínűsége.

Első megközelítésben a vizsgált összefüggések közül az állam oldaláról elvi szintű döntést igényel az önkormányzati törvény oktatással összefüggő fejezeteinek értelmezése, a szektorsemlegesség felfogása a finanszírozás gyakorlatában, a hosszútávú garanciák felvállalása és a költségmegosztás elvének értelmezése.

A nem önkormányzati iskolák fenntartói szempontjából eldöntésre váró kérdések közül a legfontosabbak: fenntartóként, alanyi jogon, hosszú távon milyen elvek alapján számíthatnak állami támogatásra; előnybe vagy hátrányba kerülnek-e más fenntartókkal szemben; a költségmegosztási elv alapján milyen arányú lesz várhatóan ez a támogatás (iskolafokozatonként, iskolatípusonként).

Vizsgáljuk meg először azt, hogy a felsorolt kérdésekre milyen lehetséges – esetleg törvényi – válaszokat adhat az állam.

Önkormányzati törvény és szektorsemlegesség

Az önkormányzati törvény értelmében az alapellátás feltételrendszerének megteremtése helyi, a középfokú ellátásé pedig megyei önkormányzati feladat. Más megfogalmazásban ez azt jelenti, hogy az általános iskolai oktatás feltételeinek megteremtése a helyi önkormányzat kötelező feladata. Önkormányzatiságának feltétele

tehát az, hogy az adott településen élő tanköteles gyermekek beiskolázásának feltételeit teremtsen meg. Az önkormányzat önállósága abban nyilvánulhat meg, hogy a feladat teljesítése érdekében döntést hozhat: saját fenntartású intézmény működtetésével, társulás létrehozásával vagy más fenntartóval kötött megállapodás alapján tesz eleget törvényi kötelezettségének. A jogszabály tehát az ellátandó feladat oldaláról közelíti meg az önkormányzat ellátási felelősségét, és a lehetséges fenntartók közül egyedül számukra fogalmazza meg a fenti kötelezettséget.

Ugyanakkor a törvény közvetlen finanszírozási garanciát nem nyújt, bár – sokféle képpen értelmezhetően – megfogalmazza azt, hogy az állam (a központi költségvetés) a kötelező feladatok ellátásának pénzügyi feltételeit megteremti. Témánk szempontjából azonban rendkívül lényeges az alábbi összefüggések tényként történő rögzítése.

- A kötelező feladatok ellátásának pénzügyi feltétele nemcsak az ágazati normatíva.
- Az önkormányzati kötelező feladatok összességét és az önkormányzatokat alanyi jogon megillető bevételek összességét csak együttesen és nem ágazati (egészségügy, oktatás stb.) bontásban lehet értelmezni.
- Soha senki nem állította azt, hogy a normatívák, az országos átlagok alapján, fedezik az adott iskolafokozat tényleges kiadásait.

A leírtakból egyértelműen következik: amikor a költségmegosztásról beszélünk, a normatívából származó bevételek és a tényleges kiadások összefüggésein túl az önkormányzatok ellátási felelőssége és általános pénzügyi helyzete elválaszthatatlanul összefügg.

Csak a fenti összefüggések ismeretében ítélni lehet meg valójában a normatíva szerepe az ágazat finanszírozásában. Önmagában a normatíva változásából nem lehet megapozott következtetéseket levonni az önkormányzati iskolák várható anyagi lehetőségeiről. Meghatározónak az önkormányzat pénzügyi helyzetének változása bizonyulhat, amelynek csak egyik eleme a normatívából származó bevételének módosulása. Amennyiben az önkormányzatoknak alanyi jogon megillető bevételében egyik évről a másikra csökkenés következik be, még az oktatási normatíva reálértékének megőrzése mellett is romolhat az intézmények pénzügyi pozíciója. 1993-ban, ha megvalósul a személyi jövedelemadó újfajta megosztására jelenleg megfogalmazott kormányzati elképzelés, akkor ez a tény közvetlenül fogja befolyásolni az iskolák pénzellátását, a normatíva változásától függetlenül.

Nagyon lényeges – és önkormányzatonként változó – az oktatás fontosságának megítélése, régi kifejezéssel élve, helye a prioritások sorában. Amennyiben az önkormányzati testület tagjai elvi vagy személyes okoktól vezérelve hátrább sorolják az oktatás problémáinak megoldását a helyi fontossági sorrendben, akkor szintén a normatívától teljesen függetlenül romolhatnak az általuk fenntartott intézmények működési feltételei.

Az önkormányzati iskolák fenntartásának, működtetésének a leírtak rendkívül lényeges alapösszefüggései. Ezt azért tartjuk szükségesnek leírni, mert sokan és sok-

szor túlzottan is nagy jelentőséget tulajdonítanak a normatíváknak, illetve annak változásainak. Tudomásul kell venni, hogy a normatíva nem "pántlikázott pénz", az iskola egy az önkormányzatok által fenntartott intézmények között. (Igaz, vannak települések, ahol szinte az egyetlen.) Az oktatási intézmények pénzügyi helyzetének alakulása az adott településen az adott önkormányzat döntésétől függ. Ezt a döntést pedig – a normatíván kívül – számos más, lényeges feltétel is befolyásolja.

Az első alapkérdés, amelyre az államnak választ kell adni, úgy hangzik, hogy a finanszírozásban megkülönbözteti-e egymástól az önkormányzati és a nem önkormányzati (egyházi, alapítványi) iskolákat, illetve fenntartóikat. A kérdés más megfogalmazásban úgy hangzik, hogy alanyi jogon a költségvetési támogatás mértéke fenntartónként megegyezik, vagy eltér. A lehetséges válaszok véleményünk szerint az alábbiak lehetnek.

Az állam az ellátási felelősséget tekinti elsődlegesnek és meghatározónak. Az állam ebben az esetben abból indulna ki, hogy ellátási felelőssége (kötelező feladata) csak egyetlen fenntartónak, az önkormányzatnak van. Az önkormányzati törvény követelményei alapján a feladat ellátásában az önkormányzatoknak nincs mérlegelési lehetősége, azt a feltételektől függetlenül el kell látni, illetve meg kell teremteni a szükséges feltételeket. Minden más fenntartónak van mérlegelési lehetősége: csak akkor hoz létre az adott településen intézményt, ha annak működtetési feltételeit biztosítva látja.

Ebben a megközelítésben a finanszírozási szektorsemlegesség azon felfogása, hogy minden fenntartót alanyi jogon azonos költségvetési támogatás illessen meg, pontosan az önkormányzatokat hozná hátrányos helyzetbe. Nem lehet ugyanis esélyegyenlőségről beszélni akkor, ha az egyik fenntartónak (önkormányzat) nincs, a többi fenntartónak pedig van döntési szabadsága az adott feladat ellátása tekintetében.

Ha tehát az állam az ellátási felelősség törvényben rögzített követelményeiből indul ki, akkor a finanszírozás nem lehet szektorsemleges. Nem kaphat azonos összeget az a fenntartó, amely kötelező feladatként látja el az intézményfenntartást, és az, mely döntési szabadságfokkal rendelkezik.

Szigorúan az önkormányzati törvény "merev megközelítéséből" kiindulva még az is elképzelhető, hogy támogatásban csak az önkormányzatok részesülnek. A településen élő tanulók után az önkormányzat kapná a teljes támogatási összeget és az önkormányzat döntene arról, hogy az ellátási feladat teljesítésében közreműködő más fenntartókat milyen támogatásban részesíti. Elvi szinten ez a megoldás minden jogszabályi követelménynek eleget tenne, sőt a szektorsemlegesség egy sajátos megközelítését jelentené. Az állam minden tanuló után azonos összegű támogatást ad, nem fenntartóra lenne értelmezhető tehát a szektorsemlegesség, és az ellátási felelősség alanya döntene a feladat ellátásának konkrét megvalósításáról.

Ebben az összefüggésben az önkormányzat meghatározó szerepe jutna érvényre, kiteljesítve azt a megközelítést, hogy ő a település "felelős gazdája". A nem önkormányzati iskolák működtetésének alapfeltételévé válna ebben az esetben egy előzetes

és hosszútávú megállapodás az önkormányzattal az ellátási feladat végrehajtásában történő közreműködésről.

Az önkormányzati törvény kevésbé merev megközelítése azt jelenthetné, hogy más összegű támogatásban részesülne alanyi jogon az önkormányzat saját intézményébe járó tanuló után és más (alacsonyabb) összegben az egyházi, illetve az alapítványi iskola fenntartója. Egy komoly dilemmát azonban nehéz feloldani. Az állami költségvetés akkor járna jól, ha így minél nagyobb arányban lennének nem önkormányzati iskolák. Két – azonos tanulólétszámú – település eltérő mértékű támogatásban részesülne akkor, ha az egyikben a nem önkormányzati iskolába járó tanulók aránya magasabb lenne. Az ellátási feladat változatlanul önkormányzati lenne, de a szabályozás "büntetné" azokat a településeket, ahol – jogos szülői kívánásokat figyelembe véve – például egyházi iskolákat hoztak létre. Az önkormányzat sem kapná meg a támogatási különbözetet, így egyéb bevételéből tudna csak kiegészítést adni, ezért hátrányba kerülne más településekkel szemben.

Ezt az ellentmondást nagyon nehéz jogi úton – törvényalkotással – feloldani. Igazságosabbnak az a megoldás tűnne, hogy a település kapja meg a normatíva teljes összegét, de a gond az, hogy az önkormányzat más fenntartóval megállapodás megkötésére nem kötelezhető. Így nincs garancia arra, hogy a támogatás valóban az elvárt célt szolgálja. Az pedig csak hosszú távon jut érvényre (egy új választás során), hogy az önkormányzat döntése az ellátási felelősség megvalósulásán túl mennyiben szolgálta a településen élők érdekeit.

Az állam az adott oktatási intézmény által ellátott feladatokból indul ki. Alapvető elvi megközelítési lehetősége az államnak az is, hogy nem vizsgálja az ellátási felelősség alanyi jogú megközelítését, hanem az adott oktatási intézmény által ellátott feladatból indul ki. Ez azt jelentené, hogy fenntartótól függetlenül az állam a költségvetési támogatás megítélésénél a közoktatás – alapvetően állami – feladatának teljesítését vizsgálja. Így az önkormányzati és a nem önkormányzati intézmények fenntartói azonos elbírálás alá esnének. A szektorsemlegesség, mint finanszírozási alapelv, ez esetben megvalósulhatna: minden azonos feladatot ellátó alanyi jogon azonos támogatás illetne meg.

A gondokat, amelyek ebből a megközelítésből származnának, nem részletezzük, hiszen az előzőekben megfogalmazottak tartalmazzák a másik felfogás lényegét. Összefoglalóan a felvetődő kérdéseket úgy lehetne megfogalmazni, hogy az alapvető egyenlőség ebben az esetben meghatározó egyenlőtlenségeket hozhatna létre fenntartók között. Ezt csak némileg tompítaná annak a ténye, hogy a költségvetési támogatás nem fedezi a tényleges kiadásokat. Ha az állam az ellátási felelősséget a finanszírozásban mint alapelvet nem veszi figyelembe, az újabb gondok forrásává válik akkor, amikor a hármas költségmegosztás szükségessége merül fel.

A szektorsemlegesség elvének érvényesítése a felsoroltakon kívül is számos elméletileg, gyakorlatilag fontos kérdést vet fel. Elsősorban azt, hogy szakmai, pénzügyi feltételekhez köti-e az állam az azonos összegű költségvetési támogatás odaítélését az önkormányzati és a nem önkormányzati fenntartók esetében.

Az "ellátott feladat" típusú megközelítés szakmai követelményeit az állam meghatározhatja. Ebben az esetben a fenntartó akkor jogosult a teljes összegű támogatásra, ha vállalja bizonyos előírt alaptanterv vagy bizonyos követelményszint el-sajátíttatását (amit vizsga ellenőrizne).

Témánk szempontjából a "pénzügyi típusú" megközelítés a fontosabb és a lényegesebb. A szektorsemlegesség – mint költségvetési támogatásból történő részesedési alapelv – kapcsolódhat ahhoz az elváráshoz, amely ma csak az önkormányzatokkal szemben fennálló követelmény.

— Az önkormányzati iskolába az adott településen élő valamennyi tanköteles beiskolázását biztosítani kell igény esetén. Tehát elutasítási joga nincs, minden jelentkezőt fel kell vennie (általános iskola). Nem válogathat a tanulók között.

— Az oktatás ingyenes, elfogadott kifejezéssel élve tandíjmentes.

Az egyenlő feltételek megteremtéséhez a két követelmény egységes érvényesítése feltétlenül hozzátartozik. Nem lehet az egyik oldalon egyenlő mértékű támogatásban részesíteni minden fenntartót, a másik oldalon pedig egyesekkel szemben lazább, másokkal szigorúbb követelményt támasztani. Ennek részleteire később még visszatérünk.

Amennyiben az állam nem érvényesíti a szektorsemlegesség követelményét a gyakorlatban – vagyis kiemelten kezeli az önkormányzatokat –, akkor fontos kérdés, hogy a nem önkormányzati iskolák között tesz-e további különbségeket. Az egyházi és az alapítványi iskolák (és fenntartóik) anyagi helyzetét, bevételek érdekességét, a tandíj mértékét, elterjedtségét, egymáshoz viszonyított pozícióját ez a döntés befolyásolja.

Állami kötelezettségvállalás, hosszútávú finanszírozási garanciák

Ennek a kérdésnek a vizsgálata rámutathat arra is, hogy rövid távon érdekellentét van az állam és a fenntartók között. Különösen súlyosan érinti a garanciák rendezetlensége azokat a fenntartókat, akik új intézmények, intézményhálózat létrehozását megalapozott számításokkal kívánják előkészíteni.

A jelenlegi "egyszámos", iskolafokozatonként, iskolatípusonként eltérő normatívákat az éves költségvetési törvény határozza meg, nem csupán az összegeket, hanem azoknak a fenntartóknak a körét is, akiket alanyi joga illet meg az adott normatíva.

Az állam szempontjából lehet a kötelezettségvállalás kettős értelemben is csak rövidtávú, hosszútávú garanciákat nem tartalmazó. Egyrészt a normatívák konkrét összegére vonatkozóan, másrészt a fenntartók tekintetében. Különösen igaz ez a nem önkormányzati intézményfenntartókra, hiszen az önkormányzat hosszútávú jogosultsága tekintetében nem lehet vita.

Közismert, hogy a normatívák nem kellőképpen differenciáltak, emiatt a költségmegosztás arányai az állam és a fenntartók között iskolafokozattól, iskolatípustól függően jelentősen eltérnek. Az országos átlagokat tekintve a normatíva – a központi

költségvetési támogatás – a tényleges kiadásoknak körülbelül 50%-át fedezi az óvodák, 70–75%-át az általános iskolák esetében. Középfokon a különböző iskola-típusokban jelentős különbségek vannak.

Az évenként meghatározott "egyszámos", szabályozás gyakorlata előnyöket és hátrányokat egyaránt jelent a közoktatásban szerepet vállaló fenntartóknak. A hátrányok egyértelműen megfogalmazhatóak.

— Nincs hosszútávú törvényi biztosíték meghatározott költségviselési arányok állam-fenntartók közötti garantálására.

— A működési kiadásokban jelentős hányadot képviselő közoktatási költségek a mindenkori költségvetési restriktió sajátos célpontjai. Így évről-évre kicsi az esélye annak, hogy a normatívák növekménye a tényleges kiadások növekedéséhez igazodjon.

— Mivel az oktatási intézmények kiadási szerkezete sajátos, magas a bérhányad és az intézmények által nem befolyásolható kiadások hányada, az inflációval szemben az átlagosnál jobban kiszolgáltatottak az iskolák. Az automatizmusok mértéke azonban évről-évre még az infláció ütemétől is elmaradt. Így a normatíva reálértéke folyamatosan leértékelődött.

A követett gyakorlatnak azonban lehet bizonyos előnye is.

— Országos adatok hiányában megalapozott számítások nem állnak rendelkezésre minden iskolatípusnál a tényleges kiadások (fajlagos szinten) és a normatíva összehasonlítására. A beérkező jelzések alapján az egyszámos normatívák korrekciója (egy évvel később) könnyebben elvégezhető, mint egy esetleg sávosan felépített, törvényben leírt számítási módszeren alapuló támogatás esetében.

— Amennyiben az oly gyakran deklarált politikai szándékokat – az oktatás ügye a jövő záloga stb. – a tettek is követnék, akkor a támogatás erőteljesebben lenne növelhető.

— A jelenlegi gyakorlat alapján egyszerűbb azoknak a kivételeknek a megfogalmazása, amelyek rendszerszemlélet alapján felépített, sávos növekedési támogatási modellbe nem illeszthetők. Ilyenek például a kistelepülések iskolái, összevont 1–3 osztállyal működő iskolák.

Az állam szempontjából az éves döntések rendszere egyszerűbb, ehhez közvetlen érdeke fűződik. Különösen igaz ez akkor, ha a költségvetés szempontjából leginkább érintett minisztérium, a PM oldaláról tekintjük. Az ágazati érdekeket képviselő minisztérium érdeke már ettől eltérő, közelebb áll a "jogos" fenntartói igényekhez.

Szektorsemlegesség, garanciák, nem önkormányzati iskolafenntartók

A felekezeti és alapítványi iskolák fenntartóinak elemi érdeke tartósan működő a jelenleginél jóval nagyobb számú intézmény létrehozásának időszakában az, hogy egyértelmű információkkal rendelkezzenek és megalapozott számításokat végezhesenek el. Szükségük lenne azokra az állami garanciákra, amelyek alapján nem évente kerülne megerősítésre, hanem jogszabályi formában rögzítené: a nem önkormányzati iskolák fenntartóinak is alanyi joga jár az állami támogatás.

Ez azonban csak a minimális feltételt jelentheti. Az állam dönthet ugyanis arról, hogy alanyi jogon az önkormányzatokat, az egyházakat, az alapítványokat stb. részesíti hosszú távon és alanyi jogon állami támogatásban. Ez a döntés – a korábbiakban leírtak szerint – azonban kétféle lehet.

— Fogalmazhatnak úgy a jogalkotók, hogy valamennyi fenntartót azonos összegű költségvetési támogatás illet meg azonos feladat ellátása esetén (funkcionális megközelítés).

— Dönthetnek arról is, hogy a jogszabályban előírt kötelező feladat a kiindulópont, és a feladatellátás felelősségét hordozó önkormányzathoz rendelik a támogatási összeget (ellátási kötelezettség oldaláról történő megközelítés).

— Tartalmában a két előző döntési lehetőség bizonyos kombinációja, hogy más összegű támogatás illeti az önkormányzatokat és a nem önkormányzati fenntartókat.

Teljesen természetes, hogy a nem önkormányzati intézmények fenntartóinak az ellátott feladat-típusú, szektorsemleges finanszírozás elfogadtatása áll érdekében. Ebben az esetben ugyanis "versenyhelyzetük" intézményalapításnál nem kedvezőtlenebb, mint más fenntartóknak. Minden ettől eltérő esetben a más fenntartókénál kisebb mértékű támogatás ellensúlyozására vagy tandíjat kénytelenek szedni (anyagi szelektálás a tanulók, illetve a szüleik között), vagy pedig saját forrásaikból kell kiegészítést adni.

Amennyiben az állam bármilyen megközelítés alapján a támogatás mértékében különbséget tesz a fenntartók között, azzal befolyásolja az intézményrendszer kialakulását vagy átalakulását. Ha költségviselőként szerepet kell vállalni a szülőknek, a költségmegosztásban nagyobb hányad jut a fenntartóra, akkor csökkenhet az érdeklődők száma, kevesebb intézmény létrehozását teszi lehetővé a saját források szűkössége. Másképpen és egyszerűbben fogalmazva: egyes intézményfenntartók előnyös vagy hátrányos helyzetbe kerülnek másokkal szemben. Véleményünk szerint – az állam érdekeit és döntési lehetőségeit is figyelembe véve – most csak az alábbi lehetőségek tekinthetők reálisnak.

— minden fenntartó azonos helyzetbe kerül a támogatás megítélésénél;

— az önkormányzat kiemelt pozícióba kerül, az egyházi és az alapítványi fenntartók (nem önkormányzati fenntartók) pozíciója egymással azonos;

— az önkormányzat kiemelt támogatási szintjét csak akkor kaphatják meg a nem önkormányzati fenntartók, ha bizonyos jogszabályi feltételeknek eleget tesznek (NAT, vizsgakövetelmények elfogadása, tandíjmentesség stb.).

Abban az esetben, ha a támogatás minden fenntartót azonos mértékben illet, akkor a költségmegosztás arányának anyagi kérdései válnak lényegessé.

Egyáltalán nem mindegy, hogy a költségvetési támogatás a költségek milyen hányadát fedezi, és a saját források milyen kiterjedtségű és szerkezetű intézményhálózat tartós működtetését teszik lehetővé. Főleg, ha az iskolafokozati támogatási arányok a tényleges kiadásokhoz viszonyítva jelentősen eltérnek. Nem mindegy, hogy olyan intézményeket működtet a fenntartó, amelyeknél a saját forrásigény jelentős, vagy pedig olyanokat, amelyek fenntartása állami támogatásból megoldható.

A nem önkormányzati fenntartók közül főleg az egyházak szempontjából ma annak ismeretére lenne szükség, hogy adottak-e a hosszútávú világos, egyértelmű jogszabályi keretek, amelyek alapján felelősséggel tervezhető jelentős iskolahálózat létrehozása. A tények ismeretében ma azt a választ kell adni, hogy a jövőbeni állami támogatás kulcskérdései tisztázatlanok. Az oktatási törvény remélhetőleg néhány hónapon belül választ adhat a szektorsemlegesség, a hosszútávú garanciák ügyében és más felsorolt döntésre érett kérdésekre is. Szeretnénk hangsúlyozni, hogy ez minden fenntartó fontos érdeke.

A "ki fizesse?" kérdésre az első választ a leírtak alapján megadhatjuk. *Az állam mindenképpen fizet* – költségvetési támogatást nyújt –, de kérdés, hogy milyen elvek alapján, milyen módon valósul meg és milyen mértékű az állami szerepvállalás.

Költségmegosztás – ki fizessen többet?

Minden különösebb jóstehetség nélkül előre jelezhető, hogy a közjövőben erőteljesebbé válnak a költségmegosztással összefüggő viták. A konfliktusoknak várhatóan két, egymástól jól elkülöníthető szintje különböztethető meg: az állam és a fenntartók, az önkormányzatok és a nem önkormányzati fenntartók (főleg az egyházak) érdekösszeütközései. A költségmegosztás jelenlegi gyakorlata ugyanis lehetőséget teremt arra, hogy az állam kötelezettséget írjon elő a fenntartóknak és annak minden anyagi terhét rájuk hárítsa. Jó példa erre a közalkalmazotti törvény elfogadása, illetve annak értelmezése. A közalkalmazotti törvény előírásai – az ágazat szempontjából kedvezően – három éven belül jelentős béremelést, azonnali hatállyal pedig néhány kedvező bér- illetve bérjellegű kifizetést írnak elő. A szakszervezetek, a fenntartók, a pedagógusok joggal hirdették azt, hogy a törvény elfogadása költségvetési garanciákat is jelent annak megvalósítására. A kormány azonban sajátosan értelmezi a törvényt. Annak előírásai természetesen kötelezőek, de a fenntartó és nem az állam a közvetlen költségviselő. Az állam adott, de a számlát mással, a fenntartókkal akarja kifizettetni. Él tehát azzal a lehetőséggel, amelyet az ellátási és a fenntartói felelősség átruházásával a maga számára megteremtett. A költségmegosztásnak így új arányai jöhetnek létre, ráadásul a normatíva és a tényleges kiadások még távolabb kerülhetnek egymástól.

Önkormányzatok és nem önkormányzati iskolák

A meghatározó, elsődlegesnek tekinthető költségmegosztás mellett (állam-fenntartó) az elmúlt évtől kezdődően erőteljesen megjelent egy sajátosnak tekinthető igény is.

A nem önkormányzati fenntartású intézmények közül elsősorban az egyházi iskolák fenntartói jelentek meg azzal az igénnyel, hogy az önkormányzatok nyújtsanak támogatást intézményeik működtetéséhez. Ennek az igénynek az elbírálása a

szakmai kérdések vizsgálata mellett politikai természetű megközelítési lehetőséget is ad: ez utóbbiakkal nem foglalkozunk. Mindenesetre az önkormányzatok és a működési területükön létrejövő nem önkormányzati intézmények kapcsolatát meghatározhatja akár hosszú távon is a támogatási igény megtétele, illetve a megtétel indoklása.

Szakmailag nagyon érdekes kérdéseket vet fel és a költségmegosztást lényegesen befolyásolja, hogy az önkormányzatok az ellátási – kötelező feladat – és a fenntartói felelősség többféleképpen értelmezhető funkcióit miképpen érvényesítik a gyakorlatban. Bár ebben a fejezetben is mindvégig a nem önkormányzati iskola kifejezést használjuk, a felvetődő problémák zöme az egyházi iskolák esetében merül fel.

Az önkormányzat oldaláról a támogatási igény elbírálásánál az alábbi összefüggések a meghatározóak

— Az önkormányzati törvényben rögzített ellátási felelősség (kötelező feladat) értelmezése, annak gyakorlati megvalósítása.

— Mivel a költségmegosztás elve érvényesül, az önkormányzati támogatást értelmezni kell önkormányzati iskola és a településen működő nem önkormányzati iskola esetében is. El kell döntenie az önkormányzatnak, hogy a költségmegosztás elvét az ellátási felelősség–fenntartói felelősség vonatkozásában csak az általa fenntartott intézményekre, vagy pedig – az ellátási felelősséget szélesebb értelemben felfogva és meghatározónak tekintve – a településen működő valamennyi intézményre vonatkoztatja.

— Vizsgálni kell az iskolaszervezet alakulásával összhangban a fajlagos költségek változását, mert ez lényegesen befolyásolhatja – a pénzügyi lehetőségek szűkössége miatt – döntési szabadságát.

A nem önkormányzati iskolák oldaláról ebben a kapcsolatrendszerben különösen lényeges annak ismerete, hogy költségviselőként számíthatnak-e önkormányzati támogatásra, és ha igen, milyen feltételekhez köti azt a testület? A gyakorlatban várhatóan legtöbbször előforduló alapesetek bemutatásával keressük a lehetséges válaszokat a megfogalmazott kérdésekre.

Nem önkormányzati iskola nagyobb településeken, városokban. Nézzük meg ennek problémáit egy példán! Ha egyháziról van szó, a leggyakoribb eset várhatóan a gyakorlatban úgy alakul majd, hogy városban, ahol több iskola működik, az egyház visszaigényli az egyik iskola-épületet az ellátott funkcióval együtt.

Így tehát eggyel csökken az önkormányzati fenntartású iskolák száma. Legyen ez az intézmény mostani példánkban általános iskola, olyan, amelyben a tényleges kiadásoknak – az országos átlagnak megfelelően – 70%-át fedezi a normatívából származó költségvetési támogatás.

Alapítványi iskola esetében az előrejelzés nehezebb abban a tekintetben, hogy új intézményben vagy az önkormányzat által átadottban kezdi működését. Míg a törvényi előírások az egyházak részére a visszaigénylést a városok többségében lehetővé teszik, az alapítványok csak az önkormányzattal történő együttműködés révén juthatnak épülethez. Ez azért lényeges kérdés, mert ma egy 16 tantermes iskola felépítése 150 millió Ft-ot meghaladó összeget igényel.

Az iskola létrehozását követően a fenntartó azzal a kéréssel fordul az önkormányzathoz, hogy azt a támogatást, amelyet a település más intézményeinek átlagosan nyújt (példánkban az összes kiadás 30%-a), bocsássa iskolájának is rendelkezésére. Kérésének indokaként az alábbi érveket hozza fel.

- Az adott településen az egyházi és az alapítványi iskolák is az alapellátási funkciót teljesítik. Az alapellátási felelősség (kötelezettség) az önkormányzaté, és az önkormányzatnak is érdeke annak a támogatása, aki ezt a feladatot átvállalja.
- A kért támogatási összeg – önkormányzati szinten – kiadásként akkor is megjelenne, ha nem működne nem önkormányzati iskola az adott településen.
- Valósuljon meg a településen lakó minden tanuló (rajta keresztül szülő) egyenlősége abban az értelemben, hogy a városi átlagos támogatási összeget az önkormányzat annak az intézménynek utalja át, ahol a gyerek a tankötelezettségét teljesíti. Másképpen megfogalmazva: az önkormányzati támogatás is működjön normatívához hasonlóan és ne csak az önkormányzati iskolákban.
- Az egyházi és az alapítványi iskolát azért hozták létre, mert a településen élő szülők igényelték. Az önkormányzatnak pedig feladata és érdeke a város polgárainak ilyen irányú igényeinek kielégítése is, különösen akkor, ha a lelkiismereti szabadság megvalósulásának feltételeit tartja szem előtt. Ezért az önkormányzat nem utasíthatja vissza a támogatási kérelmet, mert ha azt tenné, diszkriminálna a szülők (és a gyerekek) között.
- Az önkormányzatot alanyi jogon a normatíván felül más bevételek is megilletik, míg az egyházak és az alapítványok forrásai behatároltak.

Az önkormányzati reagálásnak három lehetséges alapesete és indoklása van.

1. A kérelmezők által felsorolt érveket megvizsgálva, azokat elfogadva, az önkormányzat az általa fenntartott iskolákkal megegyező támogatást nyújt a felekezeti és az alapítványi iskola működési költségeinek biztosításához.

Ha a testület nem egyszerűen összetételéből eredő politikai döntést hoz, hanem szakmailag is megvizsgálja azt, akkor érvekkel is alátámasztható álláspontja. Úgy kezeli az egyházi és az alapítványi iskolát, mint olyan intézményt, amelyben a településen élők érdekeinek megfelelően alapellátási feladat ellátása történik. Kiindulópontja tehát az ellátott feladat települési szinten.

Fenntartótól függetlenül annak ad támogatást, aki szerepet vállal az egyébként önkormányzati kötelezettség teljesítésében és szerepvállalásával valós igény kielégítését szolgálja. Szakmailag is megalapozottnak tekinti mindazokat az érveket, amelyeket az egyház vagy az alapítvány kérése teljesítése érdekében felsorolt.

2. Hajlandó az önkormányzat bizonyos támogatást nyújtani, de kevesebbet, mint az önkormányzati fenntartású intézményekben tanulókra jutó átlag alapján számított összeg lenne (példánkban kevesebbet, mint 30%-ot).

Szeretnénk hangsúlyozni, hogy ez a döntés is alátámasztható logikus érvekkel. Ebben az esetben az önkormányzati döntés lehetséges indokai a következők.

— Össze kell hangolni az ellátási és a fenntartói felelősséget. Önkormányzati iskola esetén az ellátási felelősség és a fenntartói felelősség nem válik külön, mert mindkettő önkormányzati szintű. A költségmegosztási elv miatt még kötelező

feladatok ellátása során is szükség van a központi támogatás kiegészítésére. Amennyiben az önkormányzat más fenntartású iskolákban is átvállalja a kiegészítést, akkor nem beszélhetünk tényleges fenntartói felelősségről.

— Ebben a megközelítésben tehát az önkormányzat abból indul ki, hogy hármas költségmegosztásnak kell funkcionálnia, mert csak így biztosítható az állami, önkormányzati és fenntartói kötelezettségvállalás tényleges megvalósulása. Ha csak kettős kötelezettségvállalás lenne, akkor a fenntartói kockázatot lényegében az önkormányzat vállalná át. A fenntartó a költségek növekedését – a létrejött megállapodás alapján – gyakorlatilag átháríthatná az önkormányzatra. Ez különösen a gyermeklétszám csökkenése – a fajlagos költségek emelkedése – időszakában jelentene anyagi értelemben is gondot.

— Ha a nem önkormányzati fenntartók közül bárkivel nem a hármas költségmegosztáson nyugvó megállapodást írná alá az önkormányzat, akkor a szektorsemlegességet települési szinten is csak egyféleképpen lehetne értelmezni. Mégpedig úgy, hogy bármilyen fenntartó (nem önkormányzati), aki iskolát hoz létre, jogosult lenne az önkormányzati iskolákkal azonos mértékű helyi támogatásra. Ez pedig "csak az önkormányzaté a kockázat" típusú helyzetet hozna létre, amelyet nyilvánvalóan nem vállalhat a testület. Arról nem is beszélve, hogy ebben az esetben lényegében az önkormányzat maga válna a nem önkormányzati fenntartású intézmény fenntartójává is.

3. Az önkormányzat nem hajlandó támogatást nyújtani a nem önkormányzati iskola működéséhez

Az első lehetséges válasz értelmezéséhez hasonlóan ezúttal sem politikai indíttatású döntésként, hanem szakmai érvek egy bizonyos megközelítési módjaként vizsgáljuk ezt a lehetőséget.

Az önkormányzat ebben az esetben abból indul ki, hogy az ellátási kötelezettség megvalósításában is teljesen szabad kezet nyújt számára a törvény. Egyértelműen elválasztja egymástól a kötelező feladat ellátásának felelősségét és azt, hogy nem önkormányzati iskolák is működhetnek a településen.

Az önkormányzat érveit az alábbiak szerint csoportosíthatjuk.

— Az önkormányzat saját fenntartású intézményeiben is lehet tud biztosítani minden tanulóknak. Ez az érv különösen igaz lehet akkor, ha a "demográfiai apály" idején jelentősen csökken a tanulólétszám.

— A nem önkormányzati iskola indulása – csökkenő gyermeklétszám mellett – a már működő iskolák fajlagos költségeit megemelheti. Így az önkormányzat (normatívából származó) bevétel kiesése nagyobb lehet, mint az egy iskola megszűnéséhez kapcsolódó kiadás csökkenése.

— A fenntartói felelősséget hasonlóan fogja fel, mint önkormányzati iskola esetében. A költségmegosztás gyakorlata miatt a fenntartói felelősség az intézmény működtetésének teljes kockázatát jelentse. Ha az egyház vagy az alapítvány – az adott állami támogatás ismeretében – vállalta az intézmény létrehozását, akkor a fenntartás felelősségét ne hárítsa át még részben sem az önkormányzatra.

— A nem önkormányzati iskola létrehozása nem kötelező, míg a kötelező feladatok ellátását szolgáló önkormányzati iskola működtetése igen. Így nem lehet összeha-

sonlítani azt az esetet, amikor az önkormányzatnak nincs döntési lehetősége (iskoláját fenn kell tartani) azzal, amikor nem önkormányzati fenntartó (iskola) kéri a támogatást.

— Különösen élesen vetődhet fel a fenti érvelés akkor, ha az önkormányzat nem értett egyet az önkormányzati iskola egyházivá válásával. Leegyszerűsítve az önkormányzat lehetséges álláspontját: senki nem kötelezte az egyházat arra, hogy funkcióval együtt vegye vissza az intézményt. Az önkormányzat ellátási feladatának eddig és ezután is eleget tud tenni saját intézményhálózatával. Az önkormányzat támogatás odaítélésére nem kötelezhető, a fenntartó vállalja annak minden terhét.

— Nem fogadható el az a gyakran hallható vélemény, hogy az önkormányzat tud erre a célra áldozni az őt alanyijogon megillető (normatíván felüli) bevételeiből. Az önkormányzat összes bevétele csak az összes kötelező (és nem kötelező, de feltétlenül ellátandó) feladattal a nem oktatásiakkal is szembeállítva értelmezhető, egy-egy funkció ebből ilyen módon nem emelhető ki. Az, hogy az önkormányzat tud-e felszabadítani erre a célra eszközöket, csak forráshelyzetének teljeskörű ismeretében határozható meg. Az önkormányzat még forráshiány esetén sem szedhet tandíjat, míg az egyházi és az alapítványi iskola jelenleg igen.

Az érvek és az ellenérvek még hosszasan sorolhatóak. Nagyon jó lenne azonban, ha a jelenlegi és a várható viták valóban a szóbajóhető érvek és nem a politikai indíttatású "csak" érvek nem igazán tekinthető álláspontja alapján jutnának települési szinten nyugvóponttra.

Sokkal bonyolultabbak az összefüggések a középfokú tanintézetek esetében, valamint akkor, ha közepes nagyságú településen második iskolaként jön létre például az egyházi általános iskola. Ezeknek az alapeseteknek a további vizsgálata egy másik tanulmány témája lehet majd.

Együttműködés egyházak, alapítványok, önkormányzatok között

A konkrét alapesetek vizsgálatát követően szükségesnek tűnik visszatérni a fejezet bevezető részében megfogalmazott kérdésekre. Az első megvizsgálandó: abban az esetben, ha az önkormányzat támogatást nyújt az egyházi vagy alapítványi intézmény működéséhez, feltételekhez kötheti-e a pénzügyi támogatást? Ezúttal sem politikai, vagy az intézmény belső szakmai ügyeit érintő beleszólásra gondolunk, hanem a törvényből következő ellátási felelősségből indulunk ki.

Véleményünk szerint önkormányzati érdek fűződik bizonyos feltételek, elvárások megfogalmazásához. Ki kell alakítani egy bizonyos munkamegosztást a helyi ellátási funkció minél gazdaságosabb, megalapozott szakmai és társadalmi igényeket figyelembe vevő módon történő megvalósítása érdekében.

Milyen feltételekre, elvárásokra gondolunk?

— Városokban – főleg a nagyobbakban – az önkormányzati iskoláknak beiskolázási körzete van, ahonnan minden jelentkezőt fel kell venni. Tisztázni kell az egyházi, az alapítványi iskola beiskolázási körzetét, amely leggyakrabban és ér-

telemszerűen az egész településre kiterjed. De nem mindegy, hogy más településekről fogadhat-e tanulókat. Ne legyenek illúzióink, a beiskolázás lesz az egyik fő konfliktus a nem önkormányzati és az önkormányzati iskolák között. Az önkormányzatnak mindenkit fel kell vennie az adott körzetből, a többiek válogathatnak. Tanulóösszetétel szempontjából az egyikben megteremthetik az elit iskolává válás feltételeit, a másikban joggal tehetik szóvá a feltételek egyenlőtlenségét.

— A település demográfiai helyzetének ismeretében az egyházi és az alapítványi intézmények tanuló és tanulócsoporthozát, az esetleges tagozatokat, képzési irányokat nemcsak az adott tanévre, hanem lehetőleg néhány évre előre tisztázni kell. Ezt az önkormányzatok saját intézményeikben is megteszik. Ha minden iskolát különbség nélkül a település intézményrendszere szerves részének tekintünk (már pedig annak kell) és figyelembe vesszük az önkormányzat feladatát is, akkor erre az összehangolásra szükség van.

— Különösen fontossá válhatnak a leírtak akkor, ha az oktatási törvény tervezeteiben szereplő módon változik az iskolaszervezet. Az intézmények és az önkormányzat együttműködése feltétlenül szükségessé válik, hiszen egyáltalán nem mindegy, hogy például 12 osztályos, 6 osztályos stb. iskola és milyen létszámmal működik a városban.

Amennyiben az önkormányzat a leírt okokból, vagy a le nem írtakból, de szakmailag megalapozottan köti feltételekhez az önkormányzati támogatás megítélését, akkor ezzel nem lehet nem egyetérteni. Az önkormányzati törvényből következő feladatai ellátásához kapcsolódó elvárásait nem lehet beavatkozásként, netán zsarolásként felfogni. Az együttműködési igény véleményünk szerint kétoldalú: az önkormányzat csak így tud eleget enni – a településen élők érdekeit is figyelembe véve – funkciójának. Más fenntartók pedig nem hagyhatják figyelmen kívül az önkormányzati érdekeket, mert az önkormányzati támogatás az intézményfenntartás feltétele lehet.

A leírtak alapján úgy véljük, hogy van lehetőség a helyi szintű együttműködés kialakulására a költségmegosztás területén is. A *második lehetséges költségviselő tehát az önkormányzat* lehet, de a konkrét támogatás módja és mértéke települési érdekegyeztetés alapján helyileg eltérően alakul.

A szülők mint lehetséges költségviselők

Elvileg és gyakorlatilag is költségviselőként a szülőket vehetjük még számításba, különösen akkor, ha az állami támogatás szűkössége mellett önkormányzati támogatás hiányában erre a fenntartó rákényszerül.

Az egyik lehetséges megközelítés az, hogy megfogalmazzuk a szülő jogosnak tűnő elvárásait. Ennek logikája ugyanis kizárja azt, hogy költségviselőként a szülőkkel is számoljunk. Vizsgáljuk meg az alábbi szülői érveket.

— A gyermek, amikor iskolába jár, a tankötelezettség törvényben megfogalmazott előírásainak tesz eleget. A közoktatási törvény előírásai szerint az általános iskolai

és a középfokú tanintézetekben folytatott tanulás tandíjmentes. A jogszabályok lehetővé teszik, hogy a tankötelezettség követelményeit a gyermek egyházi, alapítványi iskolában teljesítse.

— Azon a településen, amelyen élek és adófizető állampolgár vagyok, ugyanolyan jogaim legyenek, mint bármelyik más polgárnak. Ha tehát gyermekem nem önkormányzati iskolába jár, akkor is részesüljön abban a támogatásban, amelyben az önkormányzati iskolába járó tanulók.

Fogalmazhatjuk úgy is e szülő álláspontjának lényegét, hogy a lekiismereti szabadság megvalósulásának anyagi feltételeként fogja fel azt, hogy az állam és az önkormányzat azonos feltételeket teremtsen számára azokkal a szülőkkel, akiknek gyermeke önkormányzati iskolába jár. Még kategorikusabban megfogalmazva: a szülőt nem érdekli sem a finanszírozás szektorsemlegességének értelmezése, sem az önkormányzat kötelező feladatainak érvényre jutása. Őt egy dolog érdekli: ha dönthet arról, hogy gyermeke egyházi, alapítványi vagy önkormányzati iskolába járjon, döntésének ne legyen anyagi következménye. Állampolgári jogon – tehát ingyenesen – illesse meg az a jog, hogy dönthessen gyermeke nevelésének irányultságáról.

Vannak, akik a leírtak alapján azt az álláspontot képviselik, hogy sem az államnak, sem az önkormányzatoknak nincs joga az önkormányzattal azonos összegű támogatást megtagadni. Sőt van, aki ezt kiterjesztően értelmezi, nem az összegszerű azonosságon van a lényeg, hanem a feltételrendszer azonosságán, ami jelentheti a magasabb fajlagos költségekkel működő intézmények kiadásainak fedezését is.

Véleményünk szerint – bár a fenti gondolatmenet is logikusnak tűnik – a gyakorlat elvként való elfogadása anyagilag finanszírozhatatlan iskolarendszert hozna létre. A fentiek ugyanis igazak lennének bármilyen alapítványi, ideológiai, stb. alapítású intézményre. A fenntartók (létrehozók) minden kockázat nélkül az államra és az önkormányzatra háríthatnák az általuk működtetett intézmény fenntartásának minden terhét. Ez pedig pénzügyi, de talán más szempontok miatt is teljességgel elfogadhatatlan.

A szektorsemleges finanszírozás és az önkormányzat tehervállalásának anyagi korlátai mellett a fenntartói felelősségtől sem szabad elvonatkoztatni. Ha ezt nem vesszük figyelembe, akkor az iskolaalapításoknak (vagy az iskolaalapításnak álcázott tevékenységeknek) nem lesz ésszerű korlátja.

Utalnunk kell arra is, hogy a parlamenthez hasonlóan az önkormányzatok (mint testületek) a képviselői demokrácia intézményei. Az egyházi vagy alapítványi iskola támogatásának megtagadása esetén a választók csak évek múlva, újabb választásokon vonhatják meg emiatt – ha többségi véleményt képviselnek – bizalmukat a testület-től. Akkor viszont ez a téma csak egy lesz a választási küzdelem tényezői közül.

Összességében véleményünk az, hogy nem lenne helyes, ha a szülő pusztán amiatt, hogy gyermeke nem önkormányzati iskolába jár, kényszerűen költségviselővé válna. A szülő anyagi hozzájárulásának kérdését nem feltétlenül a fenntartótól kell függővé tenni, hanem az intézmény által nyújtott szolgáltatások körétől. Anyagi hozzájárulását csak akkor lehessen – jogszabályszerűen – követelni, ha az adott intézmény szolgáltatásainak köre szélesebb annál, mint amire funkciója alapján kötelezhető

lenne. Más kérdés persze, hogy a szülők egy része nem kényszerből, hanem saját kívánságára kívánhat költségviselő lenni: ezt helytelen lenne tiltani.

A nem önkormányzati fenntartó mint költségviselő

Úgy véljük, hogy az eddig leírtakat nem szükséges megismételni. Álláspontunk szerint az állam és az önkormányzatok mellett *a harmadik lehetséges költségviselő maga a fenntartó*. Pontosabban: nem egyszerűen lehetséges költségviselő, hanem költségviselőnek kell lennie!

A fenntartói felelősségnek azt is kell jelentenie, hogy anyagilag is részt vállal az adott intézmény működési feltételeinek megteremtésében. Ha ez nem történne meg, akkor az ellátási felelősséggel felruházott önkormányzatok, illetve iskoláik kerülnének viszonylagos hátrányos helyzetbe.

Különösen fontos ez az egyházi iskolák esetében, mert a különböző felekezeteknek, amikor visszakerik egykori intézményeiket, a fokozatosság anyagi okokból is elemi érdekük. Településenként, iskolatípusonként, iskolafokozatonként számba kell venniük a várható tanulólétszámot, az állami támogatás előrejelezhető arányait, az önkormányzati hozzájárulás esélyeit. Ez a feltétele a megalapozott számítások elvégzésének.

A bevezetőben megfogalmazottak szerint érveket és ellenérveket, vélt és valós érdekeket, érdekviszonyokat kíséreltünk meg feltárni vizsgáldásunk során. Eljutottunk a három lehetséges költségviselőhöz: az államhoz, az önkormányzatokhoz és a nem önkormányzati fenntartókhöz. Igyekeztünk logikus érvekkel kizárni a költségviselésre kötelezettek közül a szülőket. Próbáltunk rávilágítani arra, hogy pluralizálódó iskolarendszerünkben a különböző fenntartású iskolák egymásmellettisége szükségszerű. Az oktatási rendszer valamennyi szereplőjének az általa vállalt (vagy kötelező) feladat ellátása során törekedni kell olyan érdekösszehangolásra, amely csak kölcsönös toleranciát feltételezve valósulhat meg. Abban bízunk, hogy ehhez a célhoz szolgálhattunk érvekkel.

BALOGH MIKLÓS