

MIBE KERÜL?

MENNYIBE KERÜL A KÖZOKTATÁS? Erre a kérdésre sokfajta választ lehet adni. Nyilvánvalóan másként ítéli meg a helyzetet az a szervezet, amelynek a mindig szűkös forrásokat kell biztosítani, és másként az, akinek a rendelkezésre álló költségvetésből gazdálkodnia kell, intézményt működtetni, pedagógust fizetni, szakmai fejlesztésről gondoskodni. Nem tekinthető sajtóságnak, sokkal inkább természetesnek a szülő, a diák, az oktatás közvetlen vagy közvetett résztvevőjének a válasza, aki élvezi a "kedvezményeket", igénybe veszi a szolgáltatást.

Az álláspontok ismertek. Az anyagiak elosztását előterjesztő főhatóságok, szervezetek – a források erős korlátozottsága miatt – a ráfordítások nagy számát igyekeznek bemutatni. A szakmai irányításban érintett szervezetek és szakemberek az ágazatok gondjait ismerve a költségvetési ráfordítások bővítési igényeit próbálják előtérbe helyezni. Az önkormányzatok, intézményfenntartók "felfelé" a lehetetlen helyzetet jelzik, intézményeik felé pedig egy igazságosnak tűnő elosztást és még megfelelőnek tekinthető anyagi, pénzügyi ellátást.

Az iskolában, az oktatásban *mindig kevés a pénz*. Az intézményvezetők arról panaszkodnak, hogy egyre nehezebb a költségvetésből gazdálkodni, a felhasználható pénz sem a szükségleteket, sem az inflációt nem követi, zsugorodik a szakmai ráfordítás kerete, a nagyon is kisakkozott költségvetésből inkább vegetálni lehet, mint gazdálkodni.

A szülők, diákok oldaláról tekintve egyre drágább a korábban ingyenesnek deklarált közoktatás, mind több olyan tétel jelenik meg, amiért fizetni kell, sokszor nem is keveset. Az iskola és a szülő "találkozása" nem ritkán a pénzszerzési szükségletek, akciók alkalmává válik. Egyre inkább köztudott, hogy mi mindenre nem jut pénz az iskolákban.

Eközben olyan vélemények is megfogalmazódnak, hogy van elég pénz az oktatásban, csak rosszul használják fel, nem oda jut ahova kellene, rossz az elosztás rendszere, többlet és hiány egyidejűleg jelentkezik. Önkormányzati képviselők a költségvetési vitában sokszor hivatkoznak arra, hogy egy-egy településen a helyi ráfordítás 70–75%-át is a közoktatásra fordítják, nincs tovább mit követelni. Mi tehát a helyzet, mit mutatnak az adatok, mennyibe kerül a közoktatás, az iskola, a diák?

Ki mit nem tud?

A közoktatás ráfordításairól, költségeinek elemzéséről, a részletes fajlagos költségek szakmai megoszlásáról mostanában nem készült átfogó elemzés. A jelenlegi pénzügyi adatrendszer alkalmatlan a ráfordítások belső arányainak bemutatására, a ta-

nulókra, a tanulócsoportokra jutó fajlagos költségek megállapítására, az inflációt figyelembe vevő költségkövetés (vagy attól való elmaradás) figyelemmel kísérésére. Arra vonatkozóan pedig csak nagyon korlátozottan érvényes adatok álltak rendelkezésünkre, hogy a ráfordításokon belül mekkora a bér, az épületfenntartás, a szakmai költség, a közvetlen és közvetett ráfordítás.

Itt is érvényes a *mi mennyi?* kérdés. Nem elég tisztázni, hogy mennyibe kerül az oktatás, az iskola, a tanuló, hanem azt is tudni kell – vagy legalábbis kellene –, hogy mi és miért kerül annyiba?

A Művelődési és Közoktatási Minisztérium felkérésére egy munkacsoport átfogó vizsgálatot végzett a közoktatási ráfordítások elemzésére mind országos, mind helyi intézményfenntartói szinten.[†] Emellett 1992-re vonatkozóan reprezentatív minta alapján intézményi mélységű költségfelhasználás-elemzést végeztünk a mikrostrukturális adatok megismerése érdekében. A tájékozódás kiterjedt az oktatási ágazat kiadásaira, a költségvetés 1991. évi adataira, egyes települések költség-ráfordításainak elemzésére, és külön vizsgálatot, reprezentatív felmérést készítettünk intézményi körben is.

Az oktatás az állami költségvetésben

Az állami költségvetés nagyrészt az intézményfenntartó önkormányzatok költségvetésében tartalmazza az oktatási ráfordításokat, emellett a központi költségvetési szervek költségvetésében is szerepelnek oktatási tételek. Az elmúlt évek összevetésében az I. tábla informál az állami költségvetés, a tanácsok, önkormányzatok támogatása és az oktatási kiadások felől.

Az oktatási kiadások aránya az állami költségvetésben 1991-ben mintegy 18,8%, 1992-ben pedig 20,6%. Az állami költségvetésből az oktatásra adott állami támogatás a költségvetés 11,5%-a volt 1991-ben, 1992-ben pedig 12,2%. Az összes oktatási kiadás 61%-át fedezi az állami támogatás 1991-ben, 59,3%-át 1992-ben.

Jogosan vetődik fel a kérdés, hogy mindez hogyan, milyen tényleges felhasználással jelentkezik az önkormányzatok, az intézmények szintjén? Ennek megismerésére kezdünk országos reprezentatív felmérésbe.

A vizsgálatban 96 óvodát, 37 általános iskolát, 7 gimnáziumot, 7 fogyatékosokat nevelő intézményt, 4 középiskolai diákotthont, 1 zeneiskola és egy dolgozók általános iskolája adatait dolgoztuk fel. Ez a minta a helyi önkormányzatok által fenntartott intézmények 1,5–3%-át képviseli.

Ezekben az intézményekben 32.600 gyermek és fiatal neveléséről, oktatásáról 5.116 pedagógus és nem pedagógus munkaezrő gondoskodik. A feldolgozásra került

[†] Novák István–Práff Csaba–Szalay Lászlóné–Szép Zsófia: Kísérlet az oktatásfinanszírozás módosított modelljének kialakítására.

óvodák, iskolák együttes költségvetési kiadása 1991-ben 1,7 milliárd forint volt. Az intézmények költségvetési bevételeinek összetétele a forrás oldalról bemutatva azt jelzi, hogy a ráfordítások 80,8%-a a fenntartótól kapott költségvetési támogatás. Intézménytípusonként vizsgálva, a II. táblázat informál a helyzetről.

I. TÁBLA

Oktatási támogatások és kiadások (millió forint)

	1989	1990	1991	1992
Állami költségvetés kiadásai	589.092	642.266	931.696	1.050.742
Tanácsai, önkormányzati összes támogatás	123.315	113.327	189.333	218.161
Oktatási működési kiadás	86.887	116.470	175.389	216.870
Ebből központi támogatás			107.079	128.626

II. TÁBLA

A vizsgált intézmények költségvetési bevételei, az egy tanulóra jutó forrás (Ft)

	Óvoda	Általános iskola	Gimnázium	Diákotthon
Fenntartótól	48.863	40.727	41.889	32.716
Alapítványtól	159	34	271	0
Pénzmaradvány	819	423	1.170	275
Saját bevétel	6.368	3.592	2.528	7.229
Egyéb bevétel	12.119	11.133	16.688	227
Összes forrás	68.328	55.909	62.545	40.447
Központi normatíva	15.000	30.000	44.000	53.000

Az 1991-es évre vonatkozó adatok azt jelzik, hogy a legjelentősebb bevétel a helyi, fenntartói támogatás és a saját valamint egyéb bevétel. Ez utóbbiak azért mutatnak torz képet, mert jelentős részük az étkeztetési hozzájárulásból adódik, vagyis az intézmény ezzel a bevételi forrással csak korlátozottan gazdálkodik. Az utolsó két sor összevetéséből nyilvánvalóvá válik, hogy a központilag kialakított normatívák és a tényleges költségek között semminemű kapcsolat nincs. A fenntartók jelentős költségkiegészítése nélkül az intézmények működésképtelenné válnának. A kevesebb saját forrással rendelkező, vagy arányaiban több óvodát és általános iskolát fenntartó településeken a saját bevételből biztosított költségvetési támogatás közele- sen elvihette a tanulói létszámnormán felüli bevételek igen hányadát.

Intézményi ráfordítások költségelemzése

Vizsgálatunk során intézményenként felmértük a költségfelhasználás 1991. évi adatait intézményi feladatok szerinti bontásban. Szétválasztottuk az állandó és a változó

költségeket, az oktatással összefüggő közvetlen és közvetett ráfordításokat, a bér- és bérjellegű kiadásokat. Külön mértük a pedagógiai feladathoz kapcsolódó pedagógus időráfordítást és ennek bérvonzatát intézménytípusonként, és azon belül a feladatok jellege szerint elkülönítettük az étkeztetéssel, napköziotthoni ellátással kapcsolatos költségeket. Azért kellett ilyen részletezettségű felmérést végezni, mert képet kívántunk kapni arról, hogy egy lezárt költségvetési év adatainak elemzése alapján milyen költségmegoszlással, ráfordítási aránnyal működnek az intézmények, milyen a költségek belső szerkezete, mire mennyi ráfordítás jut?

Arra is kíváncsiak voltunk, hogy lehet-e költségfelhasználásra építő elemzésre alapozva egy nem spekulatív, hanem a ráfordításokat, a szükségleteket és az információs hatásokat jobban figyelembe vevő finanszírozási elképzelést felvázolni. A II. táblázat ugyanis azt jelezte, hogy az eddigi gyakorlat szerint nincs kapcsolat a költségek és a normatív finanszírozás között.

Vizsgálódásunk másik kiinduló pontja az volt, hogy a költségelemzésre építve választ keressünk arra is: lehet-e a tanulólétszám normatív támogatás helyett az oktatás sajátosságait és költségképző elemeit jobban figyelembe vevő normákat kialakítani?

Talán nem utolsó szempont, hogy a vizsgálat adatai némi összehasonlításra nyújthatnak lehetőséget a települések, intézmények között, segítve egy költségelemzési modell elterjedését, az oktatási költségek tervezésének jobb megalapozását.

A ráfordítások legnagyobb részét a bér teszi ki. A bérköltségek az általános iskolákban mutatták a legalacsonyabb összeget 22.398 Ft-tal, míg a fogyatékosokat nevelő bentlakásos intézményeknél ez a költség majdnem ötszörös, 106.291 Ft. A nagyon is jelentős bérjárulékkal együtt az egy tanulóra jutó ráfordítások 70–75%-át teszi ki a bér, a bérjárulék és a bérjellegű költség. A bér és az ahhoz kapcsolódó ráfordítások ilyen aránya mellett jogos tehát az a felvetés, hogy miből gazdálkodnak valójában az intézmények? De úgy is fogalmazhatunk, hogy van-e módjuk gazdálkodni, vagy lényegében kényszergazdálkodást folytatnak? Talán az is érthetővé válik, hogy miért olyan érzékeny az oktatás a bérrrel kapcsolatos minden intézkedésre.

A pedagógusok bérhelyzete

A bemutatott összkép alapján könnyen vélhető, hogy magas bérátlagok alakultak ki a vizsgált intézményekben, emiatt nem jut forrás a szakmai eszközökre, anyagokra, épületkarbantartásra.

A december végi adatok szerint a 20 ezer forintos bruttó bért csak néhány kategóriában érték el a pedagógus besorolású dolgozók. A fiatal, érettségizett pedagógiai asszisztensek bérét csak kétszeresen haladta meg az egyetemi végzettségű, jóval magasabb korátlagú (és ma már ezt is hozzá kell tenni: magasabb százalékban adózó) gimnáziumi tanárok bére.

A ráfordításokon belül az oktatáshoz közvetlenül kapcsolódó és az ahhoz közvetlenül nem kapcsolódó tételek szétválasztása és értelmezése érdekében megbon-



tottuk a felhasznált összegeket szakmai, igazgatási költségre, amelyek együtt a közvetlen költségeket alkotják, továbbá épületfenntartásra és étkeztetési kiadásra, amelyek az előzőkbe nem sorolható részben állandónak tekinthető, részben a szociális ellátás körébe tartozó tételek.

Béren kívüli költségekre alig jut pénz az oktatási intézményekben. A szakmai ráfordítás részét képező taneszköz költségekre a vizsgált általános iskolákban nem egészen 13 ezer forint jut egy tanulócsoporthoz évente, a gimnáziumokban pedig 61.413 Ft. Tanulólétszámra vetítve a taneszköz költséget, ez 570 és 1.970 forintos ráfordítást jelent, vagyis az általános iskoláknál mindössze havi 57 Ft-ot mutat.

Az étkeztetési költség semmiképpen nem oktatási kiadás, akkor sem, ha ezt ésszerű okok miatt az oktatási intézmény nyújtja. Az óvodák és diákotthonok költségvetésük 22,4 illetve 23,6%-át, az általános és a fogyatékos gyermekeket nevelő iskolák költségvetésük 15,7 illetve 15,3%-át fordítják erre. Amikor tehát az oktatás költségstruktúrájáról beszélünk, érdemes ezeket a tételeket elkülöníteni.

Állóeszköz fenntartás, felújítás helyzete

Az állóeszközök fenntartására az általános iskolák osztályonként 32 ezer forintot fordítanak, ami egy tanulóra vetítve éves szinten mindössze 1.421 forintot jelent, vagyis gyerekenként és havonta alig százhusz forintot. De ugyanilyen alacsony a szakmai anyagköltségek ráfordítása, amely az elmúlt években nemcsak értékében, hanem felhasználáson belüli arányában is zsugorodott. Az épületek üzemeltetésére, fenntartására, karbantartására fordított eszközök szintén nem közvetlenül az ellátandó szakmai feladathoz kapcsolódnak. A ráfordítás nem az intézménytípustól, a tanulólétszámtól, még kevésbé a feltöltöttségtől, sokkal inkább az épület nagyságától, korától, állapotától, fűtési, világítási és közműrendszerétől függ. Ezért is fogalmazták meg egyre többen, hogy a központi normatívák érzéketlenek a tényleges ráfordításokra. Az épületráfordítás legkevésbé a tanulók számától függ.

Az épületállomány meglehetősen rossz állapotban van. A vizsgált intézmények vezetői egyre inkább romló helyzetről számoltak be, hiszen az évek során a forráshiány a szakmai ráfordítások mellett a karbantartási pénzek visszafogását is jelentette. A vizsgált óvodákban erre 7,4%-ot, az általános iskolákban 15, a fogyatékos gyerekek iskoláiban 9,1%-ot fordítottak. A diákotthonokra, bentlakásos intézményekre jellemző a magasabb épületfenntartási arány, mely a tágabb funkcióból, a relatíve magasabb alapterületből és a fajlagosan nagyobb üzemeltetési költségből adódik.

Az elmaradt karbantartásokat és a halmozódó felújítási szükségleteket egyaránt jelzi, hogy összesítve az 1991-re ténylegesen benyújtott felújítási szükségleteket és költségvetéseket, a felújítási szükséglet az éves intézményi költségvetések 41%-át jelentették. Ha azt vizsgáljuk, hogy mekkora ez az összeg a fenntartói támogatáshoz viszonyítva, akkor az óvodáknál 38,8, az általános iskoláknál 65,4, az összes vizsgált intézmény vonatkozásában 46,7%-ot kapunk.

Igazság szerint ezt az összeget az állóeszköz-fenntartási ráfordítással lehet legjobban összevetni, ami mindössze 3,2%. Vagyis: ha megduplázódna ez a tétel az intézmények költségvetésében, akkor is több mint 14 évre lenne szükség a tavaly benyújtott felújítások elvégzésére.

A szakképzés ráfordításainak megoszlása

Külön szempontsor alapján vizsgáltuk a szakoktatási intézmények kiadásainak költségmegoszlási arányait. A fejkvóta szerint számított összeg az intézmények költségvetésének körülbelül 75–80%-át teszi ki. A fenntartók által biztosított keret a nagyon eltérő feladat és képzési arány miatt 30 ezertől 80 ezer forintig terjed, de van egy tanulóra számított 120 ezer forintos keret is.

A költségek 45–60%-át a bérjellegű költségek teszik ki, ezt növeli még a számottevő kiadást jelentő tb-járulék. Igazgatási, szervezési és adminisztratív feladatokra, taneszközökre, szociális juttatásra 15–20%-ot költenek.

Épületkarbantartásra, fenntartásra az állandónak tekinthető költségek nagy szóródása mellett a ráfordítások 17,4%-a jut. Az egy négyzetméterre számított fenntartási ráfordítás a vizsgált minta adatai alapján 4.400 Ft. Ezen belül a fűtés 35,3; a karbantartás 28,6; a takarítás 21,9%-os arányt képvisel.

A közoktatás és a szakoktatás a közvélemény és a közgazdaság megítélése szerint a költségvetés egyik nagy fogyasztója. A szakképző intézmények költségvetési kereteinek felhasználásából számított adatok szerint a ráfordítások mintegy 45%-a közvetlenül vagy közvetve különféle járulékok és adók formájában (tb-, munkaadói járulék, munkavállalói- illetve nyugdíjjárulék, SZJA, ÁFA, helyi adók) visszakерül a központi költségvetésbe, önkormányzati költségvetésbe, vagy bekerül a Szolidaritási Alapba és a Társadalombiztosítási Alapba.

Az oktatásfinanszírozás tapasztalatai

Az első tapasztalatsor a normatív finanszírozás rendszerére vonatkozik. A központi normatívák és a tényleges felhasználási költségek között semmilyen kapcsolat nincs. Azok valamilyen spekulatív úton, nagy valószínűség szerint a rendelkezésre álló eszközök leosztásával alkotott számok. A központi normatívák érzéketlenek a tényleges költségekre, nemegyszer fenntartói ellenérdekeltséget keltenek. Ennek is tulajdonítható, hogy szakképző intézményeket, középiskolákat, gyógypedagógiai intézményeket adtak át a helyi önkormányzatok a törvényileg a feladatellátással felruházott megyei, fővárosi önkormányzatoknak.

A normarendszer a közoktatáson belül is több fontos feladatot nem fed le, nem ismer el normatívával. A rendszer egyik legnagyobb hibája, hogy a normaképzés alapjának a tanulólétszámot tekinti. A tényleges költségek viszont igazából változó és állandó költségekre oszlanak. Az *állandó* költségek az intézmények fenntartásával,

karbantartásával, fűtésével, üzemeltetésével kapcsolatosak. Ezek a tételek ugyanúgy nem függenek a tanulólétszámtól, miként az igazgatási költségek többsége sem.

A *változó vagy közvetlen* költségek legnagyobb részt az intézmény bér- és bérjellegű kiadásai, ezek különböző járulékai. Ennek nagysága intézménytípusonkénti eltéréssel alapvetően a pedagógiai feladattól függ. Vagyis az osztályok számától, a tagozatok jellegétől, a tanórán kívüli feladatok, a speciális programok kiterjedtségétől függ, és szinte érzéketlen a tanulók számára. A szakmai beszerzések és anyagok jelentik leginkább azt a tételt, amely a tanulószámtól befolyásolt költség, ennek nagysága azonban igen sajnálatos módon közel elhanyagolható tétel. Itt is meg kell említeni, hogy az étkeztetés nem jelentéktelen költség – mint szociális elem – is oktatási költségként jelenik meg, ugyanakkor nincs rá normatíva.

A legjelentősebb tapasztalat, hogy a közoktatás számottevő forráshiánnyal látja el feladatait. A kiterjedt intézményhálózat 2 milliót meghaladó számú gyerekekről gondoskodik, a 186 ezer pedagógus zömmel állami feladatként látja el tevékenységét. A nagy horderejű feladat ellenére minden tapasztalatunk azt jelzi, hogy a rendszer felélte tartalékait. Miközben javult a pedagógus ellátottság, a képesítettség – és nemcsak a demográfiai tényezők miatt –, csökkent a váltott műszakban oktató iskolák száma, kiszélesedett a nyelvoktatás, a szakmai jellegű ráfordítások visszaszorultak. Nem jut elegendő eszköz a karbantartásra, az épületek és felszerelés, berendezés szintentartására. Nyílik az olló a felújítási szükségletek és a felújítási pénzeszközök között. (1988 és 1990 között a felújítási ráfordítások aránya 4,8%-ról 3,6%-ra csökkent.) Mindezek alapján sajnos természetes, hogy a beruházások visszaszorultak, a szükséges fejlesztések elmaradnak vagy elhúzódnak. A költségvetési támogatás növekedése évek óta nem tudta az inflációs hatásokat ellensúlyozni.

A finanszírozási rendszer lényegét tekintve elosztási technika. Tapasztalataink szerint az oktatás-finanszírozási rendszer változásai érdemben nem változtattak a közoktatás legnagyobb gondján, a forráshiányon. Az elosztási rendszer demokratikusabb lett, az intézményeket érintő döntések és a források is decentralizálódtak. Emellett bizonyos regionális feladatok (szakképzés, fogyatékosok ellátása, pedagógiai szolgáltatások) sok helyen az érdekeltség és a felelősség hiánya miatt háttérbe szorul. Más országok gyakorlatához képest nálunk nem alakult ki az a támogatási vagy kommunális hitelkonstrukciós rendszer, amely segítené és érdekeltté tenné az intézményfenntartókat a felújításban, a hálózat korszerűsítésében, a megelőző karbantartásban.

Nincs kiegyenlítő rendszere a nagyon is eltérő gazdasági körülmények között működő önkormányzatok közötti differenciák megszüntetésének. A közoktatási és a pénzügyi, költségvetési döntéseket nem alapozza meg egy alkalmas információs rendszer. A jelenlegi beszámoló-rendszer pénzügyi logikát követ, így nem tudja tükrözni az oktatás sajátosságait, segíteni az oktatás érdekérvényesítését.

Az önkormányzatok az új elosztási rendszerben is – a szakmai és feladatnormatívák, a pedagógiai szükségletekhez rendelt költségelemzések, az épületműködtetési költségek elemzésének hiánya miatt – részben a ráépítéssel alkalmaz-

zák. Valószínűleg ezzel a módszerrel sikerült biztosítani az intézmények működőképességét. A gond nem a ráépítéses rendszerrel van, hanem azzal, hogy hiányzik az az alap, amire a következő év feladatváltozásait, az inflációt, a kiemelt feladatok támogatását, az automatizmusokat rá lehetne építeni.

Az intézményfenntartó önkormányzatok sok helyen átvették a tanulólétszám szerinti forráselosztásos rendszert, amely igazában helyben sem kedvez a feladatokhoz igazodó támogatás követelményeink.

Lehetséges kiutak és megoldási javaslatok

A legfontosabb feladat a közoktatás anyagi ráfordításainak a szakmai feladatokhoz, szükségletekhez történő permanens igazítása. Természetesnek kellene tartani, hogy a ráfordítások követik a tanulólétszám-változásokat, az ellátandó feladatok bővülését, az inflációs hatásokat, a központilag meghatározott automatizmusokat. Az oktatási koncepcióváltásokat, törvényi szabályozásokat a deklarált célkitűzéseken túl kövesse a hozzárendelt anyagi háttér biztosítása.

A jelenlegi finanszírozási rendszer továbbfejlesztése elengedhetetlennek tűnik. Az új finanszírozási rendszerrel szembeni elvárás, hogy legyen differenciáltabb, jobban kövesse az intézményi sajátosságokból, az ellátandó feladatokból adódó tényleges költségeket, ismerje el teljeskörűen az alapfeladatokat, ne hagyjon ki ellátandó funkciókat, ugyanakkor mutasson finanszírozási stabilitást. Ez utóbbi azt jelenti, hogy legyen kiszámítható, ne változzon évente, kövesse az inflációs és árváltozásokat, ezek épüljenek be a normatívákba.

A finanszírozási rendszer kialakítása során meg kell határozni a közoktatás alapfeladatait intézménytípusonként, a kötelezően és térítésmentesen nyújtandó szolgáltatásokat, az igénybe vehető ellátást. Ugyancsak meg kell határozni az állam, az iskolafenntartó és a szülő költségviselési kötelezettségét.

Az önkormányzati törvény módosításával egyidejűleg az intézményfenntartói jogokat és kötelezettségeket az oktatás érdekeinek jobb figyelembe vételével szükséges meghatározni, hogy csökkenjen a feladatáthárítás az önkormányzatok között, a fenntartói érdekeltség növekedésével együtt pedig bővüljön a helyi eszközök köre.

Az új finanszírozási rendszer az alábbi modell szerint épülhet fel.

— *Az állandó működési kiadások* keretében kapják az intézményfenntartók azokat a költség-támogatásokat, amelyek függetlenek a tanulók számától, az ellátandó pedagógiai alapfeladattól. Tartalma az épületfenntartás, közműköltség, takarítás, üzemeltetés és az igazgatási költségek. Ezek a tételek intézményenként nagy pontossággal meghatározhatók a tapasztalati adatok alapján, az árváltozások évente követhetők, ezáltal mindenkoron biztosítható az intézmények üzemeltetése. Az állami kötelezettségvállalásnak kellene fedeznie ezt a tételt.

— *A változó költségek* vagy közvetlen ráfordítások a pedagógiai alapfeladatokból intézménytípusonkénti differenciáltsággal meghatározhatók, így a pedagógusok alapfeladat bérvonzata, a szakmai eszközök és fogyóeszközök, tanszerek, tanköny-

vek, a szaktermi, műhelytermi berendezések pótlásának és mindezek szükségszerű fejlesztésének költségei. Ezek a normatívák országos átlagokat tükröző költség- és szükségletszámításokra alapozva nem tanulónként, hanem a tényleges ráfordításokat jobban követően tanulócsoportonként biztosítják a költségeket, illetve annak valamilyen (nyilvánosan meghatározott) hányadát. A normatívák a rész-költségekből elemenként képezve stabilabb rendszert alkothatnak, hiszen évente követhetik az ár- és feladatváltozásokat. A változó költségek normái külön képezhetők átlagos és kislétszámú tanulócsoportokra. Az *alpnormatíva* az alapfeladatok keretében a tanítási feladatokat tartalmazza. Emellett az előírt vagy optimális csoportbontások, a felzárkóztatás, a tehetséggondozás, a differenciált munka és a tanórán kívüli tevékenység költségeit foglalja magában. Kiegészítő-normatíva javasolható kéttannyelvű, a nemzetiségi oktatás, a tagozatos osztályok, a művészetoktatás, a fogyatékos gyerekek képzése többletfadataira. A jelentős költségek miatt a fogyatékos gyerekek oktatására és a kéttannyelvű képzésre külön normatíva is képezhető. Ugyanezt az elvet kell alkalmazni a szakképzés költség-normatíváinál is, figyelembe véve a szakirányú eltérések jól számítható differenciáit (melyet jelzett kutatásunkban szintén vizsgáltunk), a tanműhelyi, a gyakorlati képzési költségeket is. A dolgozói és ifjúsági tagozatok az alapfeladatok pedagógiai ráfordításának arányában osztószámmal kaphatják a normatívákat. A változó költségek nem tartalmazzák a diákékeztetés ráfordításait, ugyanakkor figyelembe veszik a tanulók délutáni foglalkoztatásának, felügyeletének pedagógiai feladatait.

— Még a fenti differenciált rendszer mellett is vannak olyan speciális intézmények, amelyek költségeit csak a *közvetlen* (vagy költségarányos) *intézményfinanszírozás* mellett lehet biztosítani. Ilyenek a nemzetiségi iskolák és diákotthonok, a testi és érzékszervi fogyatékosok intézményei, a művészeti, kísérleti és gyakorló iskolák, egyes speciális szakképző intézmények.

— Az új támogatási rendszer tartsa meg az oktatási beruházások *céltámogatási* rendszerét, mert ezek a nagyoösszegű tételek nem épülhetnek be az állandó vagy a változó költségek közé. A nagyoösszegű és mindinkább elmaradó felújítások, intézmény-korszerűsítések szintén kerüljenek a céltámogatási rendszerbe bizonyos költséghányadon belül, vagy kapjanak a fenntartók kamatmentes (alacsony kamatozású) kommunális hitelt. Ezzel érdekeltté válnának az épületállomány megőrzésében, korszerűsítéssel egybekötött bővítésében.

— A szakmai innováció, a tartalmi, módszertani fejlesztések és preferenciák támogatására a szakmai céltámogatási rendszer keretéből lehet biztosítani az *Országos Közoktatásfejlesztési Alap*, az *Okotatáskutatósi Alap*, a *Tanészközfejlesztési Alap*, a regionálisan is létrehozandó és pályázat keretében központi forrásból is feltölthető regionális közoktatásfejlesztési alapok finanszírozását.

Az oktatásfinanszírozás fontos kiinduló pontja a törvényben előírt oktatási kötelezettségek, az alapszolgáltatások ingyenességének állami garanciája, az önkormányzatok, iskolafenntartók érdekeltségének biztosítása. Az állami költségvetés elosztása lehetőség szerint precízen igazodjon az önkormányzatok (és más intézményfenntartók), illetve az iskolák által ellátott feladatrendszerhez.

Többszoros finanszírozással, az államilag biztosított eszközök, a helyi források bevonásával, a nem alapellátás jellegű szolgáltatásokért kapott bevétellel, alapítványi és vállalati támogatásokkal kell biztosítani a mainál kedvezőbb költségvetési helyzetet. Ennek keretében világossá kell tenni, hogy mit vállal az állam az oktatás költségeiből, mit kell ehhez hozzátenniük az iskolafenntartóknak, illetve mi a szülők hozzájárulási terhe, esetleges kötelezettsége. Mindez lehetővé teszi, hogy az oktatás eredményességében érdekelt helyi társadalom, a tudást felhasználó gazdasági, vállalati szféra és a szülők hozzájárulásukkal tovább javítsák a működés feltételeit, igényeikhez megfelelő alapokat is teremtsenek.

A javaslatunk szerinti normatív rendszer kialakítása szélesebbkörű és megalapozottabb tervezőmunkát igényel, mint az eddigi normatíva-készítés. A parlamentnek azonban a tényleges létszámok és az oktatási ráfordítások, a kötelező alapeladatok ismeretében csak arról kell évente döntenie, hogy a költségvetésben a feladatok mekkora hányadát fedezi az állami költségvetéssel, és mekkora hozzájárulást vár a fenntartóktól. Önmagában egy ilyen demokratikus döntési rendszer is javítja a közoktatás költségvetési pozícióit.

További javaslatok

A hatékonyabb oktatás szinte kötelezővé teszi annak az elvnek a maradéktalan érvényesülését, hogy az intézmények saját bevételeikkel szabadon gazdálkodhassanak.

Hasznos lenne annak mérlegelése, hogy az elméleti és gyakorlati oktatáshoz szükséges eszközök, anyagok és szolgáltatások kapjanak ÁFA- és vámmentességet, vagy jelentős kedvezményt, visszaigényelhetőséget.

A kutatást végzők indokoltak látják a közoktatásban résztvevőket érintő szociális juttatások rendszerének teljeskörű áttekintését, korszerűsítését.

Elkerülhetetlennek látszik az oktatási alapeladatok meghatározása mellett a közoktatás szakmai szükségleteit is figyelembe vevő, a működésre és a fenntartásra vonatkozó naturális normák, mérőszámok, műszaki paraméterek, anyag- és eszközellátási ajánlások kidolgozása.

Ugyancsak sürgető nagy feladatnak tekinthető a szakoktatás egyre zsugorodó vállalati képzési hátterének, gyakorlati képzési feltételrendszerének teljeskörű átvilágítása, a rendszer továbbfejlesztésének kidolgozása, ennek keretében a gazdasági szféra érdekeltiségének megteremtése.

Az oktatás finanszírozása az egyik legbonyolultabb költségvetési, tervezési feladat, korántsem egyszerű kérdés. Azokban az országokban is, ahol megfelelő differenciált, költségmegosztásos rendszer alakult ki, évekig dolgoztak a módszerek kialakításán, a számítási metodika élethez, feladathoz igazításán. Minden bizonnyal nálunk is kialakul egy a mainál átgondoltabb, a realitásokat, szükségleteket és a szakmai sajátosságokat érvényesítő finanszírozás.