



## AZ ÓVODAI NEVELÉS INTÉZMÉNYRENDSZERE ÉS FINANSZÍROZÁSA

**T**ANULMÁNYOMBAN AZ ÓVODAI NEVELÉS finanszírozási rendszerét kívánom bemutatni. Az áttekintés 1990-től, azaz a modern értelemben vett önkormányzati intézményrendszer kialakulásától napjainkig mutatja be az intézményrendszer finanszírozási jellemzőit, szabályozási környezetét.

Az óvodai képzés támogatási rendszerének és forrás-struktúrájának ismertetése után az elmúlt időszakban felmerülő problémákat mutatom majd be, különös figyelmet fordítva az egész közoktatási rendszert érintő kedvezőtlen demográfiai folyamatok pénzügyi hatásaira. A finanszírozási feszültségek feltárása után a jellemző fenntartói megoldásokat ismertetem majd, kiemelten kezelve a költséghatékonysággal, a területi egyenlőtlenségekkel és a méretgazdaságossággal összefüggő törekvéseket. Végezetül a pénzügyi összefüggéseket is érintve kitérek majd az óvodai ellátás néhány megoldásra váró általános problémájára is.

Munkám során alapvetően az oktatásstatisztika legfrissebb (2004/2005 tanévi) adataira támaszkodtam, esetenként pedig a nemzetközi összehasonlítás kínálta lehetőségeket is igénybe vettem.<sup>1</sup>

### Szabályozási háttér, költségvetési gazdálkodás

Az iskola előtti (óvodai) nevelés a közoktatás része. Törvényi kereteit a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény és a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény szabályozza. Az önkormányzati törvény 8.§ (4) bekezdése a hatóságok *kötelező feladatai* között határozza meg az óvodai nevelést. A közoktatási törvény 86.§(1) bekezdése pedig rögzíti, hogy milyen „típusú” önkormányzati közösségek (község, város, fővárosi kerület, megyei jogú város) *kötelesek* óvodai ellátást, ehhez megfelelő intézményi, finanszírozási keretet biztosítani.

A fenntartás és a finanszírozás alapelve minden közoktatási feladat esetében azonos, az ellátási kötelezettség, vagyis az ellátórendszer működtetése önkormányzati feladat. A feladat ellátásához az állam a központi költségvetésen keresztül, az önkormányzati finanszírozási rendszer keretei között, jogszabályban rögzített mértékben járul hozzá. Az alapelv érvényesítése azt is jelenti, hogy a feladatellátás – esetünkben az óvodai képzés – finanszírozása szükségképpen többszorosított.

<sup>1</sup> Ezúton mondok köszönetet Polónyi Istvánnak a tanulmány megírásához nyújtott segítségért.

Bár a hivatkozott jogszabályok kijelölik a feladatellátás kereteit, a közszféra más területeihez hasonlóan, a közoktatási feladatoknak, és ezen belül az óvodai nevelés feladatainak egzakt meghatározása hiányzik. Nem egyértelmű a kötelezően el látandó állami (önkormányzati) feladatok köre. Ez a körülmény jelentős bizonytalanságot okoz a kapacitások és a finanszírozás tervezésekor. Ebből a tényből és a két alaptörvény azon megközelítéséből, miszerint az önkormányzatoknak *feladatellátási és nem intézményüzemeltetési* kötelezettséget írnak elő, a fenntartóknak számos lehetőségük van kötelezettségük optimális megszervezésére. A feladatellátás történhet: a) saját intézmény (önkormányzati költségvetési szerv) által; b) társulással (más önkormányzattal teljes körűen, vagy meghatározott feladatra társulva); c) más, nem önkormányzati fenntartó (egyház, alapítvány, vállalkozás) bevonásán alapuló közoktatási megállapodás megkötésével.

A feladatellátás módjáról az önkormányzat képviselőtestülete jogosult dönteni. A legerjedtebb megoldás a saját intézmények, vagyis *önkormányzati költségvetési szervek* által történő feladatellátás.

A költségvetési törvény határozza meg, hogy az állami költségvetésből az önkormányzatokat adott évben milyen típusú és mértékű támogatások illetik meg, és ez a jogszabály szabja meg a támogatások felhasználási rendjét is.<sup>2</sup> A közoktatás finanszírozása szempontjából a költségvetési törvény legfontosabb elemei a következők:

- A helyi önkormányzatoknak nyújtott normatív hozzájárulásokkal kapcsolatos rendelkezések. (*A törvény 3. sz. melléklete*) Ez tartalmazza a normatív támogatások jogcímeit, fajlagos összegeit és a jogosultsági szabályokat.
- A helyi önkormányzatokat megillető adójövedelmekkel kapcsolatos szabályozás, amely a helyhatóságoknak átengedett személyi jövedelemadó-hányadról rendelkezik. (*A törvény 4. sz. melléklete*).
- A helyi önkormányzatok által felhasználható központosított előirányzatok (*A törvény 5. sz. melléklete*).
- A helyi önkormányzatoknak nyújtott normatív kötött felhasználású támogatások (*A törvény 8. sz. melléklete*), *ebben a szövegrészben jelennek meg a* célfeladatokhoz (pl. pedagógus továbbképzés) nyújtott támogatások.

A költségvetési szabályozás ismeretében a helyi önkormányzatoknak *költségvetési rendeletben* kell meghatározniuk egy adott pénzügyi év feladatainak finanszírozási kereteit. A rendeletnek tartalmaznia kell az önkormányzat önállóan és részben önállóan gazdálkodó költségvetési szerveinek (ide tartoznak az óvodák és iskolák) éves támogatását és a részükre előírt bevételeket. A költségvetési rendelet alapján készül az intézmények ún. *elemi költségvetése*, amely már funkcionális bontásban tartalmazza az éves előirányzatokat (kereteket), és a foglalkoztatottak számát.

## Az óvodai képzés mérete, intézmények, létszámok

A 2004/2005-ös tanévben az óvodai nevelésben részesülő gyermekek száma az utóbbi tíz év trendjét követve 326 000 főre csökkent, ugyanakkor a közoktatásban részt-

<sup>2</sup> 2005-ben a 2004 évi CXXXV. törvény.

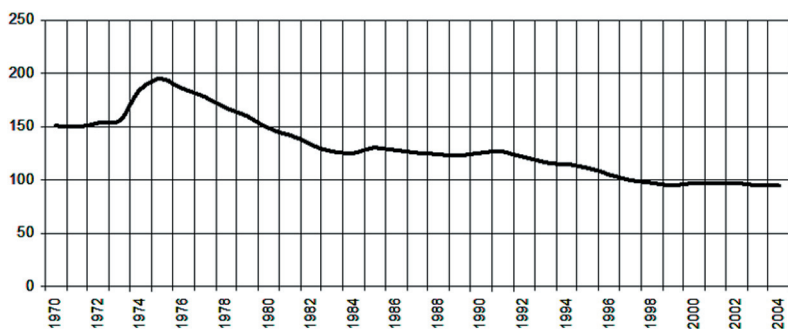


vevő gyermekek között nőtt az óvodába járók részaránya. Igen kedvező a „beiskolázási arány”, a 3–6 éves népesség 92 százaléka részesül intézményes ellátásban.<sup>3</sup>

Az óvodapedagógusok száma 2005-ben 30 704 fő. A létszám 1990 óta folyamatosan – megközelítőleg a gyermeklétszámmal azonos arányban – csökken. Az egy pedagógusra jutó gyermekek száma országos átlagban 10,6 az átlagos óvodai csoportlétszám 22,3. Az önálló óvodák száma (3405) egy tanév alatt 3 százalékkal csökkent, a feladat-ellátási helyek<sup>4</sup> száma 4759, ami 1,2 százalékos csökkenést jelent az előző évekhez képest. Az óvodai csoportok száma 14 640.

A legfrissebb adatok egy olyan 30 éve tartó demográfiai tendenciába illeszkednek, amely a születések számának csökkenésében, és ebből következően a közoktatási rendszer intézményeibe járó gyermekek illetve tanulók létszámának csökkenésében nyilvánul meg.

1. ábra: Az élve születések száma Magyarországon 1970–2004 (ezer fő)



Az óvodás korú gyermekek száma a 80-as évek elején még csaknem félmillió volt, a 90-es években 400 ezer alá esett ez a szám, majd kisebb stagnálás után az ezredfordulóra 350 ezerre csökkent, azóta pedig újabb 25 ezerrel esett vissza. Az óvodákba járók számának 90-es évek közepi stagnálása elsősorban arra vezethető vissza, hogy ebben az időszakban tolodott el az iskolakezdési kor: az iskolakezdés időpontjának „liberalizálása” következtében nőtt az óvodában töltött idő és megnőtt az óvodások átlagéletkora.

Az új önkormányzati rendszer kialakulása óta eltelt 15 évben a gyermek- illetve tanulólétszám csökkenéséből adódó problémával az egész intézményrendszernek szembesülnie kellett. Általános tapasztalat, hogy a kapacitások csökkenése a létszámcsökkenést időben késleltetve és annál lassabb ütemben követi,<sup>5</sup> ugyanakkor a csökkenés eltérő ütemű az intézményrendszer egyes szegmenseiben.

1990 óta az óvodások száma 16,8 százalékkal csökkent, az általános iskolai tanulólétszám viszont csaknem negyedével lett kevesebb. A folyamatnak több szempontból kedvező hatása is van (a gyermekek szempontjából kedvezően változnak

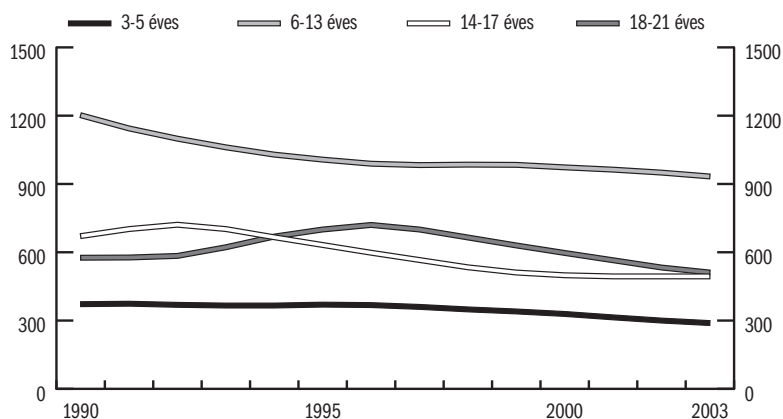
3 Beleértve a 3 évesnél idősebb, bölcsődei gondozásban részesülő gyermekeket és a 6 éves korú iskolásokat is.

4 Feladatellátási hely a KSH *Oktatási Statisztikai Fogalmak* kiadványában foglaltaknak megfelelően.

5 A létszámnövekedés időszakában hasonló eltolódás volt megfigyelhető.

az ellátottsági mutatók, gyakorlatilag megszűnt a kapacitáshiány, a foglalkoztatási feszültségek késleltetve és tompítottan jelentkeznek), ugyanakkor fenntartói oldalon folyamatosan növekvő feszültségekkel járt az intézmények üzemeltetése, a kiépült kapacitások fenntartása, vagy éppen a racionalizálási lépéseket kísérő társadalmi feszültségek levezetése. Az óvodapedagógusok száma az időszak alatt 9,4 százalékkal, a csoportok száma 8,8 százalékkal csökkent. Az óvodai képzés jellemzőit az alábbi táblázat foglalja össze.

2. ábra: Az iskoláskorú korcsoportok létszámának alakulása Magyarországon



Forrás: Polónyi 2004.

1. táblázat: Az óvodai nevelés jellemzői 1990–2005

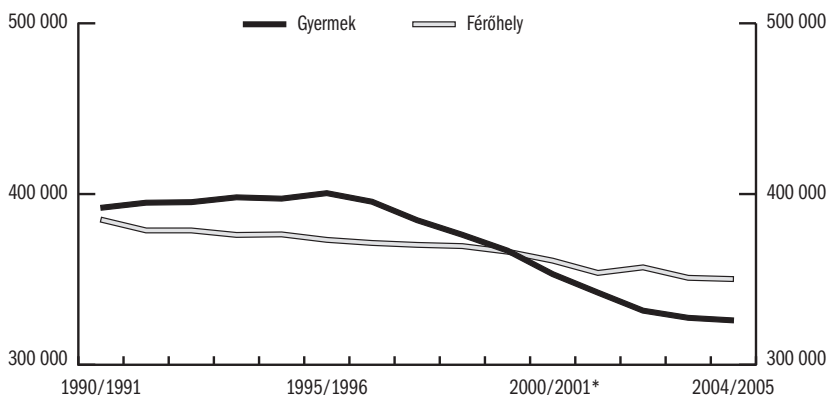
Tanév	Feladat-ellátási helyek (intézmények) száma	Gyermekek száma	Főállású pedagógusok száma	Csoportok száma	Férőhelyek száma
1990/1991	4718	391950	33882	16055	385020
1991/1992	4706	394937	33383	15982	378692
1992/1993	4730	395256	33349	16009	378691
1993/1994	4712	398082	33156	15952	376057
1994/1995	4719	397311	33204	16072	376370
1995/1996	4720	400527	32526	15813	373158
1996/1997	4708	395518	32083	15701	371354
1997/1998	4682	384669	32044	15641	370224
1998/1999	4701	376135	32205	15784	369520
1999/2000	4643	366871	31662	15479	366245
2000/2001	4640	353100	32000	15495	361000
2001/2002	4633	342285	32327	15502	353801
2002/2003	4641	331707	31550	15016	357057
2003/2004	4611	327508	31392	14794	350935
2004/2005	4579	325999	30704	14640	350206
2005/1990	97,1%	83,2%	90,6%	91,2%	91,0%

Forrás: OM Oktatási Évkönyv 2005.



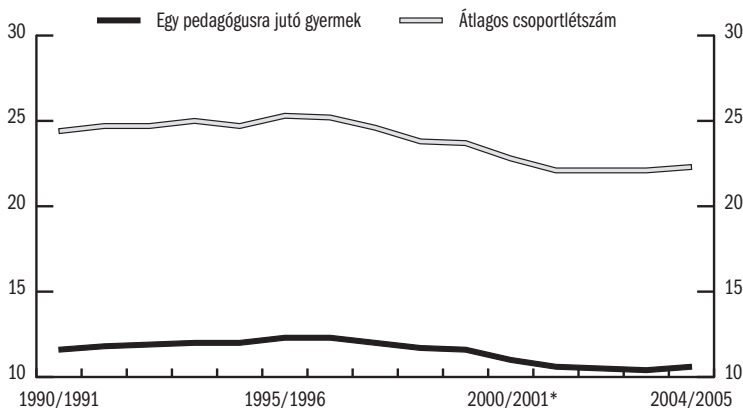
Az ellátottsági mutatók alapján jóllátszik, hogy országos szinten 2000-re megszűnt a férőhelyhiány, regionálisan azonban jelentős különbségek maradtak fenn. A területi különbségek fő jellemzője, hogy a gazdaságilag fejlettebb, jobb módú régiókban a férőhelyek száma nőtt, vagy kevésbé csökkent, mint a fejletlenebb területeken. (Polónyi 2004).

3. ábra: Létszámok és férőhelyek az óvodákban (1990-2005)



Forrás: OM Oktatási Évkönyv 2005.

4. ábra: Fajlagos ellátottsági mutatók



Forrás: OM Oktatási Évkönyv 2005.

Ami az egy pedagógusra jutó gyermekek számát (és másik oldalról a pedagógus ellátottságot) illeti, az EU és az OECD tagállamokkal összehasonlítva a hazai állapotok igen kedvezőek az ellátottak szempontjából, viszont a fenntartók szemszögéből nézve a dolgot ugyanez a helyzet gyenge hatékonyságot jelez.

Bár ebben a tanulmányban nem szólunk részletesen erről, fontos megjegyezni, hogy 1990-ben kezdődött el – és jelenleg is tart – a közoktatási intézményhálózat fenntartói szerkezetének átalakulása. Ennek az a lényege, hogy a korábbi monolit

és gyakorlatilag 100 százalékban állami (tanácsi) fenntartású intézmények helyett plurális fenntartói szerkezet alakult ki. Az önkormányzati intézmények dominanciája megmaradt de mellettük más fenntartók – egyházak, alapítványok, magán-személyek – is megjelentek. Az általuk fenntartott intézmények száma és a szolgáltatásaikat igénybe vevő létszám folyamatosan nő. A 2004/2005-ös tanévben 3098 állami/önkormányzati óvoda mellett 105 intézmény működött egyházi fenntartásban és 202 óvoda egyéb (alapítványi, magán) fenntartóval, vagyis a *nem állami* szektor részaránya csaknem 10 százalék, az ellátott gyermekek száma 15 500 (fele-fele arányban egyházi és egyéb nem állami intézményekben), ami 4,8 százalékos részarányt jelent.

## Az óvodai képzés finanszírozása

Mint hogy a közoktatási szolgáltatásokat az önkormányzatoknak kötelező, a szak törvényben rögzített feltételek szerint ellátott állami feladatként biztosítani, a finanszírozás áttekintésekor a gyermekek 95 százalékát ellátó, az óvodák több mint 90 százalékát fenntartó önkormányzati intézményrendszerrel foglalkozunk, esetenként jelezve a nem állami intézményfinanszírozás sajátosságait. Az óvodák költségeinek fő forrásai a következők: központi (állami) támogatásé közvetlen önkormányzati ráfordításoké; intézményi saját bevételek.

Az *állami támogatás*, (melynek forrása a központi költségvetés) több jogcímen jut el a fenntartóhoz. Legfontosabb része az ún. *normatív támogatási* rendszer, melynek keretében szabad felhasználású és kötött normatívakon keresztül gyermeklétszámmal arányos finanszírozás történik.<sup>6</sup> A költségvetési támogatások részét alkotják az ún. *központosított előirányzatok*, melyek egyes szakmai célokat finanszíroznak, valamint a *címzett támogatások és a céltámogatások*, melyek a fejlesztésekhez nyújtanak forrásokat, ezek felosztása pályázati úton történik. A központi támogatások sajátos – az egész konstrukció kritikáját jelentő – elemei a működésképtelenné váló önkormányzatoknak nyújtott *kiegészítő támogatások* és azok az 1998-tól nyújtott kiegyenlítő támogatások, amelyeket területi alapon nyújtanak az elmaradott térségek részére.

A *közvetlen önkormányzati* források közé tartoznak az ún. *átengedett és megosztott* bevételek (a személyi jövedelemadó meghatározott hányada, a gépjárműadó 50 százaléka, továbbá egyes bírságok – pl. környezetvédelmi bírságok – bevétele stb.), valamint a *saját bevételek* (helyi adók, egyes illetékek, hatósági eljárási díjak, a vagyonértékesítés és a gazdálkodás bevételei).

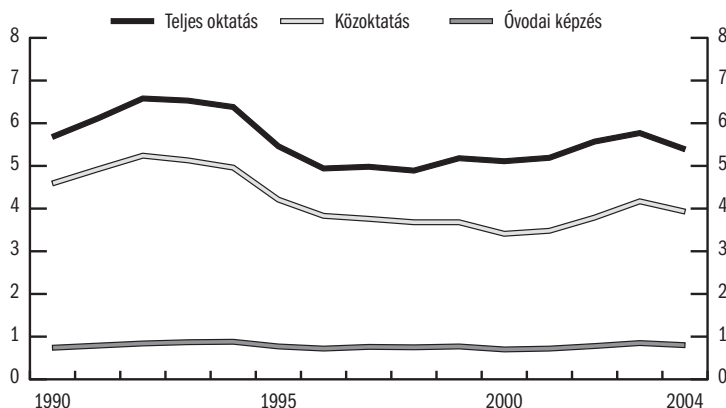
Az *intézményi bevételek* közé tartoznak az ellátottak befizetései és az óvodák által nyújtott szolgáltatásokból (pl. bérbeadás) származó bevételek. Megjegyzendő, hogy az önkormányzati óvodai ellátás finanszírozásában a lakossági befizetéseknek csekély a jelentősége, hisz ezek a költségeknek mindössze 1–2 százalékát fedezik.

<sup>6</sup> Az önkormányzati közoktatás forrásrendszerének szabályozását részletesen tárgyalja *Bencze & Szüdi* 2000.



Ebben a konstrukcióban a központi (állami) finanszírozásnak nincs közvetlen kapcsolata az intézményekkel,<sup>7</sup> vagyis a kormányzat csak áttételesen, a szabályozó-rendszer és a normatív támogatások változtatásával tud hatást gyakorolni a rendszer működésére. Az *állami költségvetés* oktatási ráfordításainak arányait az alábbi diagram szemlélteti.

5. ábra: Az állami költségvetés oktatási ráfordításai a GDP százalékában



Forrás: OM Oktatási Évkönyv 2005.

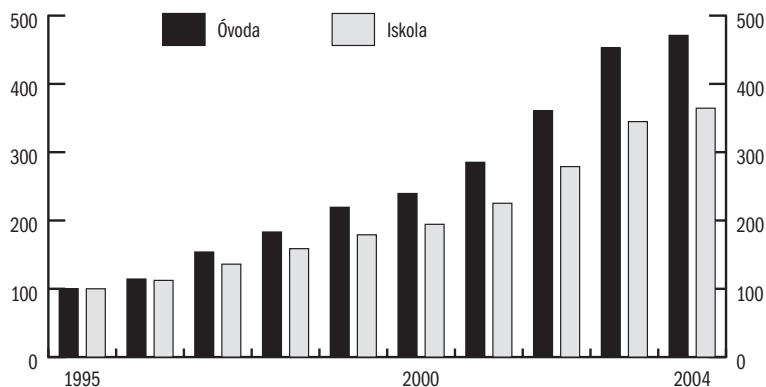
A vizsgált 15 év alatt az óvodai ráfordítások aránya az oktatási kiadásokon belül viszonylag stabil volt, 0,76 százalék körül alakult. A közoktatási és a teljes ráfordítások „ingadozása” ennél jóval jelentősebb volt. Ugyancsak elmondható, hogy az utóbbi tíz évben az óvodák finanszírozása a közoktatáson belül tartósan „megerősödött”, azaz megnőtt az erre a célra fordított költségvetési források aránya. Ez azért is értékelendő, mert ebben az időszakban a teljes közoktatás finanszírozása a GDP 4 százaléka alá esett. Az óvodai képzés (állami) finanszírozási pozíciói tehát nominálisan (és viszonylagosan is) javultak. Ezt támasztják alá a 6. ábrában illesztett fajlagos mutatók is.

A költségvetés egy óvodásra jutó kiadásai 1999-től haladják meg az egy tanulóra jutó kiadásokat (erre korábban nem volt példa, a 90-es évek elején a tanulói ráfordítások még mintegy 20 százalékkal voltak nagyobbak). Ez azt is jelenti, hogy az egy ellátottra jutó támogatás reálértékben is javult, az egy főre jutó GDP arányához viszonyítva a tíz év alatt 19–20 százalékról 23–24 százalékra nőtt ez az érték (*Polónyi 2004*). Más megközelítésben ez egyben azt is jelenti, hogy az óvodai ellátás „drágábbá” vált. (A nemzetközi összehasonlítás is ezt mutatja, Magyarország a fajlagos ráfordításokat tekintve az OECD országok első harmadában helyezkedik el.)<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Kivétel ez alól a kis számú – központi költségvetési szervként működtetett – intézmény. Az óvodák esetében ezek jellemzően igazgatási intézmények, egyetemek, vagy állami vállalatok által fenntartott nem önálló költségvetési szervként működő intézmények.

<sup>8</sup> Az OECD kisgyermekkorai nevelésről szóló országjelentése is kiemeli, hogy az óvodai ráfordítások 0,7 százalékot meghaladó GDP arányos részesedése jelentősen nagyobb az OECD 0,4 százalékos átlagánál, továbbá elismeréssel jegyzi meg, hogy az óvodai képzés fajlagos ráfordításai az iskolai ráfordításokkal azonos szintűek.

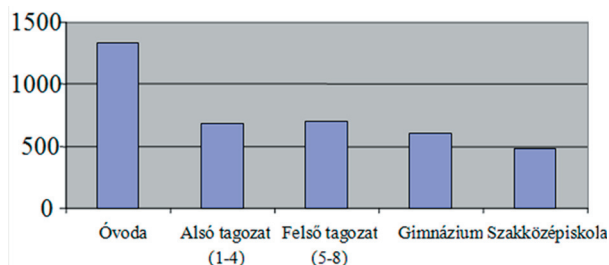
6. ábra: Az egy gyermekre/tanulóra jutó kiadások változása (1990=100)



Forrás: OM Oktatási Évkönyv 2005.

Az óvodai nevelés normatív támogatása a közoktatás más szegmenseit jelentősen meghaladóan emelkedett, a normatíva több mint 13-szorosára nőtt.

7. ábra: A közoktatási alpnormatívák változása (1991 = 100)



Forrás: Éves költségvetési törvények.

Ez a változás ugyanakkor az 1990-es évek elején „beállított” torz finanszírozási arányok helyreállítását jelenti, mert mint ez a 8. ábrából látható, az óvodai ellátás forrásstruktúrája ezáltal közelítette meg a közoktatás egészének finanszírozási arányait. Ez azért fontos fejlemény, mert a növekvő központi támogatás a létszámfogyás időszakában javítja az intézmények „fennmaradási esélyeit”. Az *önkormányzatok* szempontjából az általános ráfordítási adatoknál fontosabb jellemző, hogy az ellátás finanszírozását a központi támogatások, valamint harmadik féltől (lakosság, egyéb intézményi bevétel) származó források milyen mértékben fedezik a költségeket, illetve saját forrásból milyen mértékű hozzájárulás szükséges az intézmények működtetéséhez.

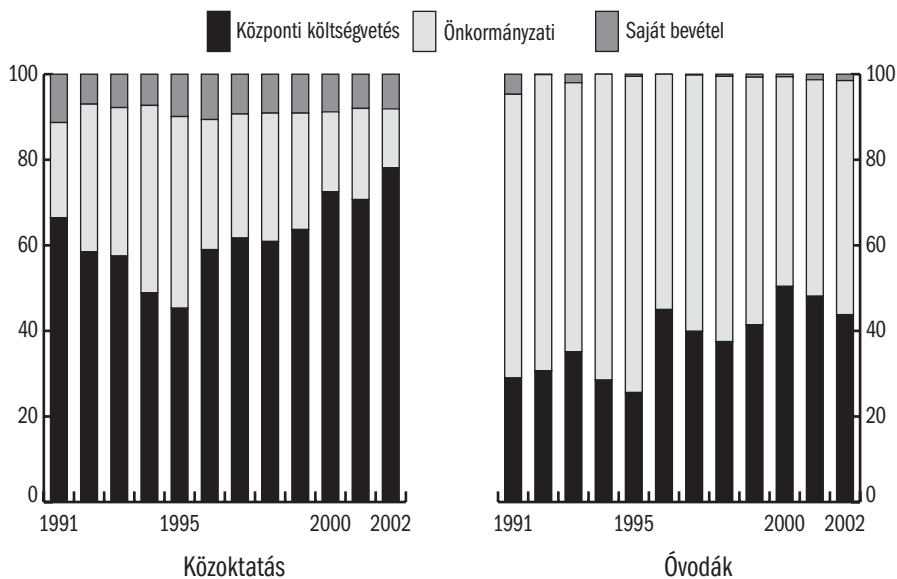
Az óvodai ellátás forrás szerkezetének legfontosabb sajátossága a közoktatás egészéhez képest az, hogy a finanszírozásban a helyi önkormányzatok saját forrásai nagyobb arányt képviselnek a központi támogatásnál, míg az iskoláknál ez fordítva van. A különbség az elmúlt időszakban folyamatosan csökkent, de továbbra is szig-





nifikáns. Addig amíg az óvodai képzés esetében a központi és az önkormányzati források gyakorlatilag lefedik a finanszírozási igényeket, az egyéb hozzájárulások aránya pedig elhanyagolható, a közoktatás egészében a „saját bevételek” részaránya 9 százalék körül ingadozik.

8. ábra: A közoktatás – s ezen belül az óvodai képzés – forrásstruktúrája



Forrás: Polónyi 2004.

A ráfordítások forrásszerkezete mellett a kiadások funkcionális összetételét is célszerű megvizsgálni. A kiadások három fő költségtypust fedeznek, a béreket és járulékokat, a dologi kiadásokat és a felhalmozási/beruházási költségeket. Az önkormányzatok óvodai ráfordításainak 65–70 százaléka bér- és járulékkiadás, a maradék fedezi a rezsit és egyéb dologi kiadásokat, valamint a fejlesztést, beruházást. Az óvodák esetében ez utóbbi mindössze 1–2 százalék körüli, ami magyarázatot ad az intézményhálózat közismerten rossz fizikai állapotára.

2. táblázat: A személyi juttatások aránya az önkormányzati oktatási kiadásokban

Év	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Közoktatás összesen	63,0	65,3	65,0	65,8	68,4	69,9	69,7
Óvoda	64,2	66,2	66,3	67,4	69,4	71,3	71,4

Forrás: OM, Educatio Kht., saját számítások.

## Az óvodák finanszírozási problémái, fenntartói válaszok

Az óvodai képzés finanszírozási problémái nem térnek el lényegesen az önkormányzati közoktatás általános problémáitól, különbségekkel esetenként a problémákra adott válaszok tekintetében találkozhatunk. A főbb kihívások a következők.

- Csökken a gyermeklétszám, és ezzel összefüggésben – a normatív rendszer következményeként – a csökkenő létszámokhoz csökkenő állami támogatás járul, ami nem elegendő a kapacitások fenntartásához.
- A költséghatékonyság alacsony. A nemzetközi összehasonlítások szerint adott létszámú gyermek/tanuló oktatásához a magyar intézményhálózat 20–25 százalékkal több munkaeőt foglalkoztat, és ez jelentősen növeli a fajlagos költségeket.
- Elaprózott az intézményi struktúra, amiből méretgazdaságossági problémák adódnak.
- Jelentősek a területi, regionális egyenlőtlenségek.
- A beruházási/fejlesztési ráfordítások alacsonyak.

A *gyermeklétszám csökkenése* fáziskéséssel, de az utóbbi években gyorsuló ütemben kényszeríti ki a kapacitások racionalizálását. A fenntartók erre általában a csoportok összevonásával a csoportlétszámok növelésével a csoportok/osztályok megszüntetésével válaszolnak és csak végső esetben zárnak be intézményeket. Az intézményhálózat racionalizálásának viszonylag új eszköze a társulás, a közös feladatellátás, ami azért is vált népszerű megoldássá, mert az oktatási kormányzat szabályozási és pénzügyi ösztönzők alkalmazásával is támogatja ezt a megoldást.<sup>9</sup>

3. táblázat: A feladatellátási helyek száma

Év	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2005/1998
Óvoda	4701	4643	4640	4633	4641	4611	4579	4557	96,90%
Általános iskola	3931	3897	3875	3852	3793	3748	3690	3634	92,40%

Forrás: OM.

A *költséghatékonyság problémája* már a létszámcsökkenés előtti időszakban is jellemezte a közoktatást. A gyermeklétszám csökkenése további hatékonyságrontó tényezőként hat. Az ok egyértelmű, a közoktatás (így az óvodai nevelés is) csak kevés és kismértékben alkalmazkodik a gyermekszám csökkenéséhez, és ennek következménye (akárcsak a korábbi időszakban is) a pedagógus túlfoglalkoztatás, a fajlagos működési költségek növekedése, a hatékonyság csökkenése.

Túlfoglalkoztatásra utal az is, hogy a magas nemzetgazdasági ráfordítás ellenére az (óvoda)pedagógusok – GDP arányos – keresete jelentősen elmarad az OECD átlagától. Tekintettel arra, hogy a ráfordítások belső struktúrája hasonló és a magyarországi 70 százalékos bérhányad megfelel az OECD átlagának, az elmaradás elsősorban az alacsony gyermek/pedagógus arányra vezethető vissza (10. ábra).

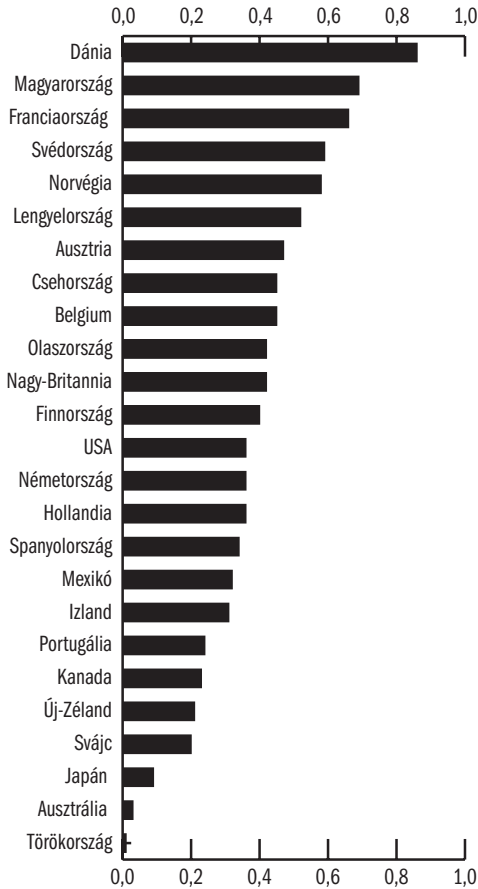
A csökkenő gyermeklétszám időszakában a normatív finanszírozási konstrukció elméletileg a költséghatékonyság javulását eredményezné, de az elmúlt időszakban az ágazati politika és az ehhez kapcsolódó szabályozás a foglalkoztatás megőrzését preferálta (*Imre & Nagy 2003*).<sup>10</sup> A közelmúlt folyamatai azt látszanak igazolni, hogy

<sup>9</sup> A költségvetés céltámogatást biztosít többcélú kistérségi társulások megalakításához és működéséhez. 2005-ben kistérségi társulások megalakítására 6400 millió Ft, társulások normatív támogatására 9000 millió Ft.  
<sup>10</sup> Részletesen lásd: Jelentések a magyar közoktatásról, 2003 (273–307.).



jelenleg nincs koherens kormányzati politika és egységes álláspont a közoktatási intézményhálózat és a finanszírozási rendszer átalakítására vonatkozóan.

9. ábra: Az iskola előtti oktatási támogatások a GDP százalékában (1998)\*



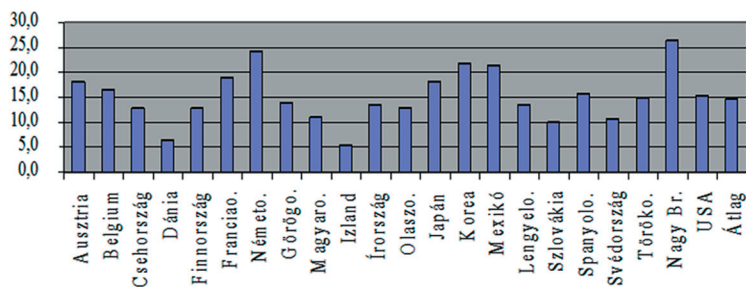
\* 2002-ben a magyar ráfordítás 0,8 százalék.

Forrás: OECD 2000. (Az adatok az iskola előtti ellátásokra vonatkoznak, olyan programokat tartalmaznak melyek 3 éves kortól az iskolaköteles életkor eléréséig a gyermekek érzelmi, szociális és kognitív fejlődését segítik elő. A családi napközik, a játszócsoportok, az otthoni környezetben zajló fejlesztő tevékenységek nem képezik részét az adatoknak.)

A finanszírozás formálásában meghatározó szerepet játszó aktorok törekvései jól kitapinthatók. Az oktatási kormányzat a szaktörvényekben rögzített új „kötelező feladatokkal”, továbbá többlet időkeretek biztosításával igyekszik „lekötni” és a rendszerben tartani a feleslegessé váló létszámot. Az önkormányzati lobbij saját mozgásterének bővítése érdekében évről évre megkísérli a kötelező szakmai és foglalkoztatási előírások lazítását, a kötött normatív támogatások „felszabadítását”. A pénzügyi kormányzat időről időre hatékonyságot javító pénzügyi és szabályozási ösztönzők bevezetésével (vagy szankciókkal) próbálkozik: ezek között említhető

az osztály- és csoportlétszámok növelése, a tanárok kötelező óraszámának emelése, a kiegészítő juttatások folyósítása a hatékonyságot javító önkormányzatok részére.<sup>11</sup>

10. ábra: Az egy pedagógusra jutó gyermekek száma az óvodákban (2002)



Forrás: Education at a Glance 2004.

Szintén jelentős hatékonyságrontó tényezőt jelent az *elaprózott intézményi szerkezet*, melynek fennmaradásában nem annyira a finanszírozás technikája, hanem elsősorban a magyar településszerkezeti sajátosságok és az önkormányzati rendszer jellemzői játszanak szerepet. A kisméretű – elsősorban kistelepüléseken található – intézmények fajlagos költségei magasabbak és az intézménymérettel fordított arányban változnak. Egy, a kisiskolák körében végzett elemzés<sup>12</sup> szerint a fajlagos működési kiadások 20–30 százalékkal is meghaladhatják az intézményi átlagot. A kis intézmények eleve magasabb fenntartási költségeihez csökkenő gyermeklétszám idején kisebb támogatás járul. Az így kialakult helyzetre a fenntartók településmérettől függően eltérően reagálnak. A nagyobb települések (főváros, városok) gyakrabban élnek a csoportösszevonás és az intézmény-megszüntetés módszerével, ezzel szemben a kisebbek (a községek és különösen az 500 fő alatti falvak) akár többletterheket is vállalva megpróbálják megtartani az intézményeiket. Ennek következményeként az utóbbiak hatékonysága tovább romlik, mivel ezekben az intézményekben tovább csökken a csoportok „feltöltöttsége”.

A 4. táblázat adataiból kiolvasható, hogy addig amíg a nagyobb települések esetében csökkent az óvodai feladatellátási helyek (ezek nem feltétlenül önálló intézmények!) száma, addig ez a szám az 500 főnél kevesebb lakosú településeken 1995 után is nőtt. Ennek „ára” a kihasználtsági mutatók jelentős romlása.

Az óvodák közötti *területi, regionális különbségek* az utóbbi években nőttek. Az időközben igen bonyolulttá váló és több mint 40 normatívából álló közoktatási támogatási rendszer – és maga a konstrukció – ez idáig nem bizonyult hatékonynak e probléma megoldása tekintetében. Megjegyzendő, hogy a területi egyenlőtlenségek kialakulása társadalmi és általános (makro)gazdasági okokra vezethető vissza.

<sup>11</sup> A kiérlelt koncepció és stratégia hiányára jó példa a 2005-ben bevezetett 10 ezer forintos kiegészítő támogatás, mely meghatározott osztály- illetve csoportlétszám elérése esetén illetve meg a fenntartót. A 2006. évi költségvetési törvényjavaslatban ez az „öszönző” kiegészítő támogatás már nem szerepel.

<sup>12</sup> Hermann Zoltán: „A falusi kisiskolák és a méretgazdaságossággal összefüggő hatékonyságvesztések”.



Magyarul az óvodai ellátásban megjelenő különbségek lényegében a létező fejlettségbeli különbségek következményei. A probléma az, hogy a szabályozó és finanszírozási rendszer – alapesetben – nem alkalmas a területi különbségek csökkentésére.

4. táblázat: Az óvodai csoportok „feltöltöttségi szintje” és intézmények száma a különböző méretű településeken

Lakosság száma (fő)	Feltöltöttségi szint			Intézmények száma		
	1988	1995	2002	1988	1995	2002
-500	79,0	81,1	69,7	141	234	255
501-1100	92,5	95,8	80,8	686	744	729
1101-3000	97,3	105,1	91,0	925	894	871
3001-7000	100,2	111,6	98,3	517	497	479
7001-10000	99,4	111,5	99,1	227	229	212
10001-	102,1	112,0	98,1	2276	2122	2095
Összesen	95,4	101,1	87,1	4772	4720	4631

Forrás: Országgyűlés: „Jelentés az óvoda- és iskolabezárások okait vizsgáló bizottság munkájáról”.

5. táblázat: Az óvodai ellátottság regionális mutatói

Régió	1990	1999	2001	2002	2003	2004	2005/1990
Intézmények száma							
Közép-Magyarország	954	982	991	995	1 001	996	1,04
Közép-Dunántúl	534	508	504	507	497	496	0,93
Nyugat-Dunántúl	527	540	542	549	542	538	1,02
Dél-Dunántúl	586	578	576	573	571	561	0,96
Észak-Magyarország	686	680	669	671	664	663	0,97
Észak-Alföld	768	714	713	710	710	707	0,92
Dél-Alföld	663	641	638	636	626	618	0,93
Összesen	4 718	4 643	4 633	4 641	4 611	4 579	0,97
Csoportok száma							
Közép-Magyarország	4 037	4 060	4 192	3 974	3 975	3 941	0,98
Közép-Dunántúl	1 883	1 747	1 733	1 675	1 621	1 610	0,86
Nyugat-Dunántúl	1 608	1 534	1 508	1 484	1 440	1 420	0,88
Dél-Dunántúl	1 633	1 547	1 547	1 509	1 477	1 444	0,88
Észak-Magyarország	2 056	1 965	1 948	1 896	1 866	1 869	0,91
Észak-Alföld	2 639	2 474	2 484	2 432	2 424	2 388	0,90
Dél-Alföld	2 199	2 152	2 090	2 046	1 991	1 968	0,89
Összesen	16 055	15 479	15 502	15 016	14 794	14 640	0,91

Forrás: OM Oktatási Évkönyv 2005.

A regionális különbségek csökkentésének leggyakrabban alkalmazott pénzügyi eszköze a központi céltámogatás nyújtása, illetve költségvetési kiegyenlítő mechanizmusok működtetése. A magyar költségvetés is több ilyen példával szolgál, ezek között említhető az ún. „adóerőképesség” figyelembevétele a központosított adóbevételek újraelosztásakor, vagy az, hogy meghatározott fejlesztési források irányított elosztása során előnyben részesítik a halmozottan hátrányos térségeket.

A meglévő közoktatási támogatások között kiegyenlítő funkciót (is) betölt a kistérségi iskolák normatív támogatása azáltal, hogy a költségvetés többlettámogatással kompenzál egy meghatározott fenntartói kört. Szigorúan vett közgazdasági szempontok alapján ugyan nem indokolható egy ilyen közoktatási támogatás, hatását tekintve ugyanakkor ez a megoldás csökkenti a területi egyenlőtlenségből adódó ellátottsági különbségeket.

A *beruházási/fejlesztési források elégtelensége* akut problémája az önkormányzati oktatásnak. Az e célra rendelkezésre álló források az elmúlt 15 évben a meglévő ingatlanállomány állapotának szinten tartására sem voltak elegendők. A címzett támogatások és céltámogatások formájában elosztott erőforrásoknak csak kis hányada fordítható oktatási beruházásokra. Egyéb, kizárólag közoktatási fejlesztéseket szolgáló normatív vagy céltámogatási rendszer jelenleg nem működik. E körben megemlítendő a „Beruházás a 21. századi iskolába” nevű hitelprogram, mely külső források bevonásával teremt fejlesztési lehetőséget. Ugyanakkor ez a pályázati rendszer sem a hiányzó támogatást sem egy, a beruházásokat ösztönző szabályozórendszer kialakítását nem helyettesítheti.

## További feladatok és a forrásbevonás lehetőségei

Befejezésül röviden megemlítünk néhány olyan szakmai feladatot, amelyek megoldásra váró kulcsfontosságú elemei a mai oktatási rendszernek. Ezek a feladatok ugyan nem állnak közvetlen összefüggésben a finanszírozási rendszerrel, de célzott finanszírozási eszközök (hatékony allokációs rendszerek, fókuszált támogatások) alkalmazásával előmozdítható a megoldásuk:<sup>13</sup> a) szociálisan hátrányos helyzetűek, fogyatékosok hozzáférési esélyeinek növelése; b) roma gyermekek esélyegyenlőségének javítása; c) létesítményfejlesztés.

A költségvetési támogatási rendszerben az elmúlt időszakban megjelentek olyan elemek, melyek a fenti feladatok finanszírozását szolgálják (a rászorultsági alapon nyújtott ingyenes óvodai étkezés támogatása, integrációs normatíva), de további innovációk és valós többletforrások szükségesek a megoldáshoz.

A középtávú makrogazdasági előrejelzések és a kormányzat már ismert kiadás-csökkentési terveinek ismeretében a közeljövőben nem várható az óvodai ellátás költségvetési támogatásának növekedése, sőt a gyermeklétszám további csökkenése forráskivonást eredményezhet. Ennek ellenére rendelkezésre állnak olyan lehetőségek, melyekkel stabilizálható az ellátás színvonala és esetenként egyes célfeladatok, kiemelt problémák kezelésére többletforrások is felszabadíthatók.

Lehetőség lenne például a költséghatékonyság növelésére és a belső tartalékok át csoportosítására. Tanulmányomban több helyen rámutattam a mai rendszer hatékonysági tartalékaira, ezek feltárása rövid távon is javítaná a működés feltételeit. A társulásokat támogató központi források igénybevitelével ki lehetne használni az

<sup>13</sup> A feladatok és további ajánlások részletes kifejtését adja az OECD Magyarországi országjelentése a kisgyermekkorú nevelésről gondozásról.



új működési keretek (kistérségi társulás, közös feladatellátás) által kínált lehetőségeket. Szakmai fejlesztési programok, regionális fejlesztések kezdeményezésével uniós forrásokat is fel lehetne használni.

„Magyarország kisgyermekkorai gondozási és nevelési rendszerében sok olyan dolog van, amire az ország joggal lehet büszke... a kisgyermeknevelés szolgáltatásai az OECD országok körében a legátfogóbban támogatott, szabályozott és irányított szolgáltatások köré tartoznak” állapítja meg az OECD magyarországi országjelentése. Megítélésem szerint az előzőekben összefoglalt feladatok megoldása illetve az óvodai nevelés finanszírozási és szabályozási rendszerének korszerűsítése, tovább erősíthetné a hazai óvodai szolgáltatások nemzetközi elismertségét – és még az is lehet, hogy nem is kerülne sokba.

KOTÁN ATTILA

## IRODALOM

- A kisgyermekkorai nevelés és gondozás irányelvei  
OECD Oktatási Igazgatóság 2004.
- A közoktatás tartalmi és szerkezeti változásai  
BKE Szociológiai Műhelytanulmányok
- BENCZE & SZÜDI (2000) *Tervezés és gazdálkodás a közoktatás rendszerében*. Budapest, Főiskolai jegyzet.
- Biztos alapokon – kisgyermekkorai nevelés és oktatás (2002) Budapest, Országos Közoktatási Intézet.
- CZOMA & FALUSSY (1996) A demográfiai görbe és a közoktatás stratégiai lehetőségei. *Társadalmi Szemle*, 51. évf. No. 12.
- CSÁSZÁR ZSUZSA (2004) *A magyar közoktatás és a demográfiai folyamatok összefüggései*. Területi statisztika 4.
- HALÁSZ GÁBOR (1996) Integráció és közoktatás. *Educatio*, 4.
- HERMANN ZOLTÁN (ed) (2000) *Hatékonyasági problémák a közoktatásban*. Budapest, Országos Közoktatási Intézet.
- HOFFMAN RÓZSA (2002) Az iskolaszervezet, mint a közoktatáspolitikai kritikus kérdése. In: KURTÁN, SÁNDOR & VASS (eds) *Magyarország Politikai Évkönyve*. Budapest.
- Jelentés a magyar közoktatásról (2003) Budapest, Országos Közoktatási Intézet.
- Jelentés az óvoda- és iskolabezárások okait vizsgáló bizottság munkájáról (2003) Budapest, OGY Oktatási és Tudományos Bizottság.
- LANNERT JUDIT (1998) Közoktatás a 90-es években. In: KOLOSI TAMÁS (ed) *Társadalmi riport*. Minőség eredményesség hatékonyság (2005) Budapest, Országos Közoktatási Intézet.
- Oktatáspolitikai Üzenet Magyarországnak OECD (2000)
- Önkormányzat és közoktatás 2004. (2005) Budapest, Országos Közoktatási Intézet.
- Önkormányzatok és közoktatás Szekszárd (1992)
- PÉTERI GÁBOR (2005) *Költségek – eredmények – hatékonyság*. Budapest, Országos Közoktatási Intézet.
- POLÓNYI ISTVÁN (2005) *A hazai oktatás gazdasági jellemzői a 20–21. századfordulón*. Budapest, Felsőoktatási Kutató Intézet – Új Mandátum Kiadó.
- Statisztikai Tájékoztató (Oktatási Évkönyv) (2005) Budapest, Oktatási Minisztérium.
- SZÉKELY BEÁTA (ed) (2004) *Önkormányzati oktatáspolitikai és oktatásfinanszírozás*. Budapest.
- VÁGÓ IRÉN (2002) Óvodai intézményrendszer, óvodai nevelés az ezredfordulón. *Új Pedagógiai Szemle*, No. 12.