

AZ EGYHÁZI KÖZOKTATÁS NÉHÁNY OKTATÁSGAZDASÁGI SAJÁTOSÁGA*¹

ARENDSZERVÁLTÁS NYOMÁN AZ OKTATÁSI rendszert érintő egyik legjelentősebb változás az oktatási intézményalapítás szabadságának kialakulása volt. Az 1985. évi oktatási törvény rendszerváltás utáni, 1990. évi módosítását követően, valamint a vallás- és lelkiismereti törvény elfogadása nyomán liberalizálódott a magán – s azon belül az egyházi – oktatási intézmények alapítása. Ezeket követte a közoktatási törvény, amely átfogóan és plurálisan szabályozta az intézményalapítást, s így alakulhatott ki a korábbi nyolc szerzetesrendi gimnázium mellé egy egyre szélesedő egyházi, felekezeti iskolahálózat.

Ebben az írásban² az egyházi, felekezeti³ oktatás néhány oktatásgazdasági sajátosságát foglaljuk össze.

Fenntartói és területi eloszlás

Mielőtt a finanszírozásra térnénk, nézzük meg, hogy az oktatás résztvevőinek mekkora hányadáról is van itt szó. Az általános iskolák esetében 1993 és 2004 között a nem állami, nem önkormányzati intézmények aránya 3,2-ről 8,0 százalékra növekedett, az egyházi fenntartású intézményeké pedig 2,5-ről 5,0 százalékra. Tehát a magán intézményeken belül az egyháziak aránya több mint 60 százalék. Ha a tanulók megoszlását vizsgáljuk, akkor ugyanezen időszak alatt 2,1 százalékról 5,1 százalékra emelkedett a magán intézménybe járók aránya, az egyházi intézmények tanulóinak aránya pedig 1,9 százalékról 4,5 százalékra.⁴

* Az írás része az OTKA keretében folyó kutatásnak (T 049593), amelynek fő célja az oktatáspolitikai széleskörű elemzése. Témavezető Polónyi István.

1 E témában lehetőséget adtunk a vitának. Lásd Papp Kornél tanulmányát a jelen számban. [A szerk.]

2 A téma kidolgozásához igen jelentős segítséget nyújtott Kotán Attila, amiért ezúton mondok köszönetet.

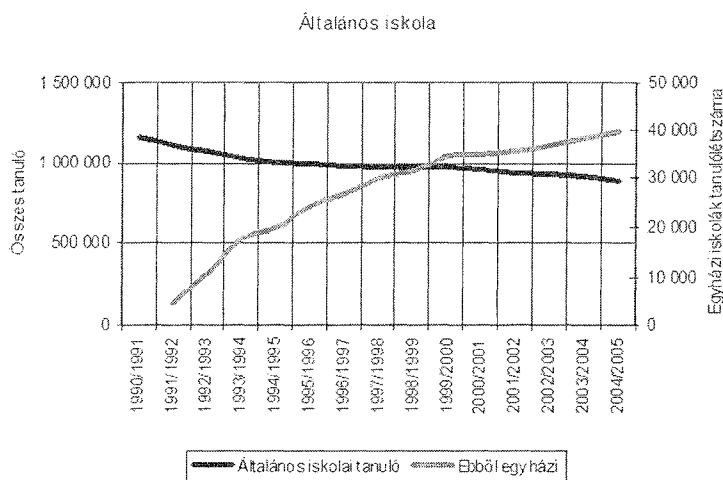
3 Az írásban esetenként egyházi oktatásról esetenként egyházi és felekezeti oktatásról lesz szó. A két kifejezést azonos értelemben használjuk, de hangsúlyozni kell, hogy a helyes megnevezés az egyházi, felekezeti oktatás. (Leegyszerűsítve a felekezet az ugyanazon vallást követők csoportját vagy összességét jelenti, az egyház pedig ezek közül azokat, amelyek megfelelnek bizonyos jogi és szervezeti előírásoknak.)

4 A legalacsonyabb a magán intézmények aránya a fogyatékos gyermekeket oktató, nevelő, ellátó iskolák esetében: nem éri el a 2 százalékot, (s az egyházi, felekezeti fenntartók is mindössze 1 százalékot tesznek ki).

A középiskolai tanulók esetében – különösen a gimnáziumi tanulóknál – jelentősebb a magán oktatás aránya. 2004-ben a szak(munkás)iskolai tanulók több mint 11 százaléka, a szakközépiskolai tanulóknak 14,0 százaléka, a gimnáziumi tanulóknak pedig 21,2 százaléka tanult nem állami, nem önkormányzati iskolában. Az egyházi intézményben tanulók aránya a szakiskolákban 2,3 százalék, a szakközépiskolákban 2,0 százalék a gimnáziumokban pedig 16,5 százalék.

Miközben a demográfiai folyamatok nyomán az összes tanulólétszám a 80-as évek vége óta folyamatosan csökken, az egyházi alapfokú oktatás tanulólétszáma a 2000-es évek legelejének csökkenését leszámítva folyamatosan növekszik. (Lásd az 1. ábrát.)

1. ábra: Az összes és az egyházi általános iskolai tanulók számának alakulása (fő) 1991–2004



Megjegyzés: A 2000 előtti egyházi iskolai létszámok becslést is tartalmaznak. Az adatokért köszönettel tartozunk Kozma-Lukács Judit osztályvezető asszonynak (OM Statisztikai Osztály).

A gimnáziumi oktatásban annyiban más a helyzet, hogy itt a résztvevő összes tanuló száma – ha lassan is, de – növekszik, viszont az egyházi és felekezeti gimnáziumokba járó tanulók létszáma igen intenzíven emelkedik. (Az összes gimnáziumi tanuló az elmúlt tíz évben mintegy húsz százalékkal, az egyházi fenntartású gimnáziumokba járóké pedig közel háromnegyedével nőtt.)

Az egyházi intézmények eltérő szerepet játszanak Budapest és a vidék oktatásában.⁵ Valamennyi iskolatípusban nagyobb a fővárosban a nem állami, nem önkormányzati iskolák, illetve az ide járó tanulók aránya. Budapest oktatásában az egyházi fenntartású iskolák kisebb szerepet játszanak, mint a nem egyházi alternatív fenntartójú iskolák.

⁵ Lásd erről részletesebben Polónyi (2005).

A nem egyházi alternatív iskolában tanulók magasabb arányát egyértelműen magyarázza az, hogy ezen iskolák alapvetően a jobb módú, középosztálybeli rétegek igényeit elégítik ki, s így nyilvánvalóan alapvetően a jobb módú fővárosban talál-
nak keresletre.

Más oldalról az egyházi iskolák fővárosi alacsonyabb arányát a vallásos népesség területi eloszlása is indokolhatja. A 2001-es népszámlálás adatai szerint az önmagukat valamilyen szinten és módon vallásosnak mondó emberek aránya Budapesten több mint 10 százalékkal volt alacsonyabb, mint az ország egészében (a budapestiek közel 13 százalékkal kisebb része vallásos, mint a vidékieké).

Az egyházi iskolák felekezeti megoszlását is érdemes megvizsgálni (lásd az 1. táblázatot).

1. táblázat: Az egyházi iskolák felekezeti megoszlása

2002	Intézmény	%	Tanuló	%	Pedagógus	%
Római katolikus	169	1,60	51 139	2,70	4 825	2,90
Görög katolikus	4	0,04	216	0,01	20	0,00
Evangelikus	29	0,26	8 341	0,43	718	0,43
Református	75	0,70	20 096	1,10	1 838	1,10
Zsidó	2	0,02	601	0,03	93	0,05
Egyéb	6	0,05	2 426	0,10	163	0,10
Összes egyházi	285	2,60	82 819	4,30	7 657	4,60
Összes	10 930	100,00	1 918 148	100,00	166 957	100,00

Forrás: Fodor (2003).

Ha összevetjük az egyházi iskolák tanulóinak felekezetek közötti megoszlását a 2001-es népszámláláson önmagukat vallásosnak mondók felekezeti megoszlásával, azt látjuk, hogy a tanulók felekezeti megoszlása és az önmagukat vallásosnak mondók felekezeti megoszlása igen közel esik egymáshoz. A népszámlálás adataihoz képest az egyházi intézmények tanulói között alacsonyabb a római katolikusok és főként a görög katolikusok aránya, viszont magasabb a reformátusoké, különösen pedig az evangélikusoké és az izraelitáké.

A közoktatás finanszírozása

Az 1990. évi LXV. – az önkormányzatokról szóló – törvény az oktatásellátás felelősségét az önkormányzatokra ruházta, s ehhez átadta a korábban állami tulajdonú közoktatási létesítmények tulajdonjogát. A közoktatási törvény alapján az önkormányzatoknak az oktatási feladatot saját intézmények fenntartásával – vagy más iskolafenntartókkal kötött közoktatási megállapodás keretében – kell ellátniuk, oly módon, hogy a közoktatási törvényben előírt tandíjmentes képzést választóiknak biztosítsák. A törvény értelmében a közoktatás feladatainak ellátásához az állami költségvetés hozzájárul, s az erre szolgáló összeget az éves költségvetési törvényben kell meghatározni. A költségvetési hozzájárulásnak biztosítani kell a

létszámnormák szerinti pedagógus és egyéb közalkalmazotti létszám illetményét, pótlékait és járulékait.

A közoktatás finanszírozása a költségmegosztás elvére épül. A rendszer mind az állam, mind a fenntartók finanszírozási kötelezettségét megköveteli. De a közoktatási feladat ellátása minden tulajdonosi szegmensben (önkormányzati, egyházi, alapítványi stb.) a fenntartó felelőssége. A fenntartói felelősség abban is megjelenik, hogy a fenntartó a feladat ellátásáért felelős, a kapott közoktatási támogatások felhasználásáról – meghatározott keretek között – szabadon dönt. Arról is maga határoz, hogy milyen mértékben járul hozzá saját forrásaiból az intézmények működtetéséhez.

A közoktatási támogatások legfontosabb és legnagyobb része az ún. normatív támogatási rendszeren keresztül elosztott állami (költségvetési) támogatás. A normatív támogatási rendszer több mint 40 normatívából áll. Az állami támogatás 60–70 százaléka ezeken keresztül jut el az iskolafenntartókhoz.⁶ A normatívakon belül az úgynevezett alapnormatívák⁷ jelentősége legnagyobb (a normatív támogatás 80 százalékát ezek adják). A kiegészítő normatívák funkciója egy-egy kiemelt részfeladat elkülönített támogatása (pl. étkezés, tankönyvellátás, a fogyatékkal élők oktatása). A fentiekén túl van néhány további, kisebb jelentőségű állami forrás is. Ilyen a célzott és céltámogatásokból, valamint az elkülönített állami alapoktól kapott támogatás.

A kötelező oktatáshoz szükséges, de ezek után még hiányzó kondíciókat a fenntartó biztosítja. Az önkormányzatoknál e fenntartói rész két fő forrásból áll. Az egyik az önkormányzatokat megillető, átengedett és helyben maradó adóbevételek (pl. a személyi jövedelemadó meghatározott hányada, a gépjármű súlyadó, egyes illetékek). A fenntartói rész másik hányada az önkormányzatok saját bevételei (helyi adók, szolgáltatási bevételek, bérleti díjak stb.) A nem önkormányzati, nem állami iskolafenntartók esetében a normatív támogatás felett még szükséges kondíciókat ugyancsak a fenntartó biztosítja. Ebben a konstrukcióban a közoktatási finanszírozás alkotmányosan előírt szektorsemlegessége valósul meg, mivel a normatívakkal az állami költségvetés nem intézményeket, hanem tanulókat finanszíroz – függetlenül attól, hogy ki tartja fenn az iskolát, ahol tanulnak.

A központi források aránya a kilencvenes évek közepén (1995-ben) volt a legalacsonyabb, amikor a közoktatás költségeinek valamivel több mint 50 százalékát fedezte. Ez a részarány a 2000-es évek elejére közel 80, majd 90 százalékra emelkedett. Ez annak is a következménye, hogy a törvénybe beépült egy garanciális szabály, amely az állam magasabb támogatási arányát biztosította.⁸ Az önkormányzati fenntartói

6 2004-ben az önkormányzatok közoktatási ráfordításai 750 milliárd forint körül alakultak, s ebből 483 milliárd forint a „normatív rész”.

7 Ilyen alap normatíva többek között az „Óvodai nevelés”, az „Iskolai oktatás 1–4 évfolyamokon”, az „Iskolai oktatás 5–8 évfolyamokon” az „Iskolai oktatás a 9–13. évfolyamokon” feladatok normatív hozzájárulása.

8 A közoktatási törvényt 1996-ban úgy módosították, hogy garanciákat igyekeztek beépíteni a központi támogatás szintjére. „A helyi önkormányzatok részére biztosított mindenkor éves normatív költségvetési



támogatás aránya a kilencvenes évek közepén valamivel több mint 40 százalék volt, ami a 2000-es évek elejére 15 százalék alá csökkent. A közoktatási intézmények saját bevétele – amely az államháztartási törvény értelmében a fenntartó hozzájárulásának minősül – nagyjából 8 százalék körül alakult ugyanezen időszak alatt.

Az egyházi iskolák kiegészítő állami támogatása

Az egyházi iskolák finanszírozása lényegében a rendszerváltás óta majd minden kormány oktatáspolitikájának egyik „forró” pontja. Az egyházak, köztük is főleg a legnagyobb, a Magyar Katolikus Egyház – nyilvánvalóan a „lelkekért folytatott harc” zászlaja alatt – jelentős erőfeszítéseket tettek volt oktatási ingatlanjaik visszaigénylésére, valamint állami támogatással történő újak építésére s bennük oktatási intézmények alapítására. És ugyanilyen jelentős erőfeszítéseket tettek azért, hogy intézményeik költségeinek mind nagyobb részét az állami költségvetés biztosítsa. Kezdetben csak azok az egyházi iskolák kaptak a normatív támogatás felett kiegészítő támogatást, amelyekkel az önkormányzatok közoktatási megállapodást kötöttek, majd az Oktatási Minisztérium maga is egyre több egyházi oktatási intézménnyel kötött ilyen megállapodást. Mára lényegében valamennyi egyházi fenntartású közoktatási intézmény részesül kiegészítő támogatásban.

A szektorsemleges finanszírozás alkotmányos elvét az egyházi iskolák kiegészítő állami támogatása sérti. A vatikáni megállapodásban, majd később az egyház-finanszírozási törvény megalkotásakor a felekezetek a katolikus egyház vezetésével hatásosan tudták érdekeiket érvényesíteni.⁹ Elfogadtatták a kormánnyal az egyenlő finanszírozás elvének olyan értelmezését, mely szerint az egyházi iskolák tanulóit a szektorsemlegesen járó normatívakon túl kiegészítő normatíva is megilleti. Ennek a kiegészítő normatívának a létjogosultságát értelmezésük szerint az adja, hogy az önkormányzatok normatívakon felüli ráfordítása végső soron adófizetői – tehát állami – pénz. Egyházi álláspont szerint akkor egyenlő a finanszírozás, ha az önkormányzatok saját ráfordításainak megfelelő kiegészítő támogatást az egyházi intézményekben tanuló gyermekek után a költségvetés fizeti meg. A kiegészítő normatíva bevezetésé-

hozzájárulások összege nem lehet kevesebb, mint a tárgyvet megelőző második évben a helyi önkormányzatok által a közoktatásra fordított teljes kiadások – csökkentve a felhalmozási és tökejellegű kiadások és az intézmények működési célú bevételei, valamint a központosított előirányzatok összegével – nyolcvan százaléka. A normatív hozzájárulások összegének el kell érniük az előző évi normatív hozzájárulások összegét.” (1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról 118 § (4).) Majd 1999-ben a nyolcvan százalékot kilencvenre emelték 2005-ben pedig a szöveg úgy módosult, hogy „A helyi önkormányzatok részére biztosított normatív hozzájárulások és egyéb támogatások együttes összegének el kell érnie az előző évi normatív hozzájárulások és egyéb támogatások együttes összegét.”

⁹ Ennek okainak elemzése túlnyúlik ezen írás keretein, de nyilvánvalóan szerepet játszott benne a Horn kormány (illetve annak vezetőjének) azon – utólag tévesnek bizonyult – hite, hogy ezzel megnyerheti kormányának az egyház támogatását.

vel az egyházi intézmények váltak a közoktatás legbiztonságosabban finanszírozott intézményeivé, miután működésüket teljes egészében a költségvetés fizeti.¹⁰

Az egyházi fenntartású közoktatási intézmények tehát a helyi önkormányzatok normatív hozzájárulásaival és támogatásaival azonos jogcímenek és feltételek mellett állami támogatást kapnak – miközben sem az állami, és önkormányzati, sem a többi nem állami, nem önkormányzati intézmény nem kap ilyet. Ők kénytelenek a saját forrásaikból hozzájárulni intézményeik működéséhez.

Ez a közoktatás finanszírozásának egész jelenlegi rendszerét szétzilálhatja. Miközben az önkormányzatok a gyermeklétszám csökkenése miatt a normatív állami támogatás mellé komoly erőfeszítésekkel tudnak csak kiegészítő támogatást nyújtani iskoláiknak, aközben az egyházi iskolafenntartók a kiegészítő támogatást is a költségvetésből kapják meg. Az alapvető közgazdasági probléma az, hogy miközben az önkormányzati és nem egyházi magánfenntartók saját támogatásukat csak kockázatokkal és gazdasági kényszerekkel tudják előteremteni – ami azért több-kevesebb racionalitásra kényszeríti az iskolafenntartókat –, aközben az egyházak bármikor, bármilyen méretű intézménnyel bejelentkezhetnek teljes állami finanszírozásra.

Mindehhez még az is hozzátartozik, hogy Magyarországon az a – fejlett országok között igen ritka – helyzet, hogy az egyháznak nem kell nyilvánosságra hozni intézményeik gazdálkodásának adatait. Így nem ismert, hogy az egyházak és felekezetek a kapott támogatásokhoz tesznek-e hozzá saját forrásokat.

Érvek a kiegészítő támogatás mellett és ellen

Az egyházak három érve: a szabad iskolaválasztás (lelkiismereti szabadság), a kommunista érában történt vagyonszerzés, valamint a humán szolgáltatás és közszolgáltatás.¹¹ Mindhárom érv vitatható.

Az az érv, miszerint állampolgárként jogom van iskolát választani, ezért az államnak ugyanolyan támogatást kell adni az egyházi iskoláknak, mint az önkormányzatiak-

¹⁰ Ez könnyen belátható. Hiszen ha egy adott időszakban a központi normatívák részaránya (esetleg összege) csökken, akkor az önkormányzati intézmények fenntartói (az ellátási kötelezettség miatt) kénytelenek többet fordítani saját forrásaikból az intézményeikre. De miután a kiegészítő támogatási norma az önkormányzati támogatások átlaga, így az egyházi intézmények ezen a támogatás megnő. Ha a központi normatívák aránya a finanszírozásban megnő ez magával hozhatja az önkormányzati saját ráfordítások csökkenését. Ezáltal a kiegészítő támogatás is csökken, de az első csatornán kapott (szektor-semleges minden tanulótól után járó) támogatás biztosítja az intézmények működését.

Lényegében az egyházak iskoláik teljes működési támogatását megkapják. Nem kényszerülnek arra, hogy saját forrásaikból hozzájáruljanak azok működéséhez. Egyébként ezen saját források jelentős része is állami támogatás (szja 1 százalék, ingatlanmegváltás, egyéb támogatások), ami gyengíti a kiegészítő támogatás jogosultságának alapérvét.

¹¹ Néha felmerül, hogy az egyházi oktatás kiegészítő támogatása az alkotmány (1949. évi XX. Törvény) miatt jár, nevezetesen a 67.§ (2) bekezdése szerint: „a szülőket megilleti az a jog, hogy a gyermeküknek adandó nevelést megválasszák”. Ebből azonban nem következik a kiegészítő támogatás, legfeljebb a többi intézménnyel azonos támogatás.



nak, sántít. Az adófizető ugyanis nem rendelkezik közvetlenül az adójával, hanem a rendelkezési jogot átruházta az Országgyűlésre. Tehát választhat nem állami szolgáltatást, de az nem törvényszerű, hogy ugyanannyiért jár neki, mint az állami. A nem állami szolgáltató külön szolgáltatásait, minőségi mutatóit neki kell megfizetnie.

Ami a vagyontól való megfosztottságot illeti, azt nem örökjáradékkal kellene az államnak kompenzálnia, hanem a vagyon visszaadásával, illetve vagyonatadással, valamint az egyház támogatási rendszerének korszerűsítésével (pl. az adófelajánlás bővítésével stb.)

A humán szolgáltatások állami támogatásához pedig az államnak, mint megrendelőnek kellene meghatároznia az igényelt szolgáltatást, aztán pedig elszámoltatni a szolgáltatót az igényelt támogatással. Azt is hozzá kell tenni, hogy az egyházak közszolgáltatásában alapvetően az oktatás dominál; mind az egészségügyi, mind a szociális ellátás kisebb súlyú. Az oktatáson belül is háttérbe szorulnak az olyan karitatív tevékenységek, mint a különleges ellátást igénylők oktatása. Az egyházi oktatás nyilvánvaló célja a térítés, a felekezeti identitás erősítése. Így azok a közszolgálati területek válnak fontosakká, amelyek ezt a célt szolgálják. A térítés azonban nem állami feladat.

Az egyházi oktatás nem-kormányzati, tehát magán oktatás. Azonban a kiegészítő támogatás miatt kivételezett helyzetben lévő magánoktatás. A nem egyházi magánintézmények nem részesülnek kiegészítő támogatásban. Pedig az egyházak kiegészítő támogatásának törvénybeli indoklása alapján – „az egyházak további támogatásra ... jogosultak, amelynek alapja az állampolgárok azon döntése, ahogyan az adott egyház által fenntartott intézmények közszolgáltatásait igénybe veszik.”¹² – jogosultak lehetnének ők is.

A kiegészítő támogatás kiszámítása

A kiegészítő támogatás alapja a Magyar Köztársaság és az Apostoli Szentszék között 1997-ben aláírt megállapodás. Eszerint „E támogatás kiszámításához – minden évben a költségvetési tervezés keretében az ott szereplő adatok alapján külön a közoktatásra és külön a szociális ellátásra – az önkormányzatok adott ágazati működési kiadásainak és felújítási költségeinek összegét csökkenteni kell az intézményi saját bevétel összegével. Az így kapott támogatandó kiadási összegből határozandó meg a normatív támogatás aránya, s ennek megfelelően kell megállapítani a kiegészítő támogatás összegét. A fentiek szerint számított kiegészítő támogatás összegéből levonható a közoktatásra a központi előirányzatból adott olyan külön támogatás összege, amelyhez pályázat útján az önkormányzati és az egyházi fenntartó, illetve intézményei egyaránt hozzájuthatnak.”¹³

¹² 1997 CXXIV. Tv § 6. § (1).

¹³ A Magyar Köztársaság és az Apostoli Szentszék között a Katolikus Egyház magyarországi közszolgálati és hitéleti tevékenységének finanszírozásáról, valamint néhány vagyoni természetű kérdéstről 1997. június 20-án, Vatikánvárosban aláírt Megállapodás kihirdetéséről szóló 1999. évi LXX. Törvény – a megállapodás Kiegészítő jegyzőkönyve: Kiegészítés a III. fejezethez (1) bekezdés.

Aki egy kicsit is ismeri az államháztartási költségvetés tervezését, az tudja, hogy e meghatározás alapján nem lehet pontosan kiszámítani, mennyi is jár. Nem tisztázottak ugyanis a fedezni kívánt feladatok. A meghatározás arra sem alkalmas, hogy egzakt módon megállapítható legyen „*az önkormányzatok adott ágazati működési kiadásainak és felújítási költségeinek összege*”. A megállapodás óta eltelt időben a kormányok pótolhatták volna ezt a hiányosságot, ha a vatikáni megállapodás alapján az egyház–finanszírozási törvényben, vagy egy hozzá kapcsolódó végrehajtási rendeletben „lefordítják” a szöveget, algoritmizálják a feladatot és minden érintett számára követhető egyértelmű eljárásrendet alakítanak ki az egyházi kiegészítő támogatás kiszámítási módjára. Ez a munka annak ellenére, hogy valamennyire kiszámíthatóvá és transzparenssé tehetné volna a rendszert, máig nem készült el. Pedig számos más körülmény is indokolta volna. Elég, ha az EU csatlakozásra, s annak nyomán megjelent támogatásokra, társfinanszírozásokra gondolunk, amelyek szintén befolyásolhatják a kiegészítő normatíva összegét, vagy legalább is a kiszámításával kapcsolatos vitákat.

A meghatározás pontatlansága a kiegészítő támogatást eltéríti a racionális összegtől. Az egyházi oktatásban részt vevő tanulók közül ugyanis sokkal többen járnak alacsonyabb normatívájú iskolatípusokba, mint az önkormányzati iskolák tanulói. Az egyházi oktatás rendszerében alacsonyabb a gyógypedagógiai képzésbe, a szakiskolába és szakközépiskolába járó tanulók aránya is. Az ilyen önkormányzati fenntartású intézményekbe járó tanulók aránya lényegesen magasabb, ráadásul ezek a képzések általában a fenntartótól is magasabb hozzájárulást kívánnak. Ha a kiegészítő támogatást úgy számolják ki, hogy a magasabb normatívájú tanulókat magasabb arányban tartalmazó önkormányzati oktatás ráfordításainak átlagát vesszük, akkor az egyházi oktatás kedvezőbb helyzetbe kerül, mintha csak a rá jellemző tanulói csoporttal számolnának.

Ugyanez a helyzet a feladatrendszerrel is. Az önkormányzati oktatás összetettebb, több feladatot tartalmaz, ami természetesen növeli a fenntartó önkormányzatok hozzájárulását. Ha ennek alapján számítják ki az egyházi oktatás kiegészítő támogatását, akkor a kevesebb feladatot ellátó egyházi oktatás kedvezőbb kondíciókhoz jut, mintha csak e szűkebb feladatrendszert vennék figyelembe.

Ha a normatíva időbeli alakulását vizsgáljuk, jól látszik két dolog. Az egyik, hogy 2000-ben és 2005-ben is csökkent a támogatás összege. A másik, hogy 2003-ban reálértékben közel kétszeresére ugrott a normatíva.¹⁴

A 2. táblázatban közölt adatok a törvényben rögzített normatívák, mégsem feltétlenül azonosak a ténylegesen megkapott összeggel. Ezek lényegében az éves folyósítás során használt mintegy „előlegezett” normatívák. A tényleges támogatás ugyanis az év végén elkészített elszámolás során alakul ki, amikor már ismertek a tényleges tanulólétszámok, valamint a megelőző évi tényleges önkormányzati rá-

¹⁴ Hozzá kell tenni, hogy valamennyi oktatási normatíva jelentősen növekedett a közalkalmazotti béremelés miatt.



fordítások. A tényleges normatíva ez utóbbi összeg alapján alakul ki. Ez lehet több vagy kevesebb, mint a költségvetési tervben tervezett, aszerint, ahogy az önkormányzatok tényleges ráfordításai alakultak. Az elmúlt években a tényleges összeg több mint 25 százalékkal volt magasabb, mint a tervezett, ráadásul intenzíven növekedett. (Lásd a 2. ábrát.)

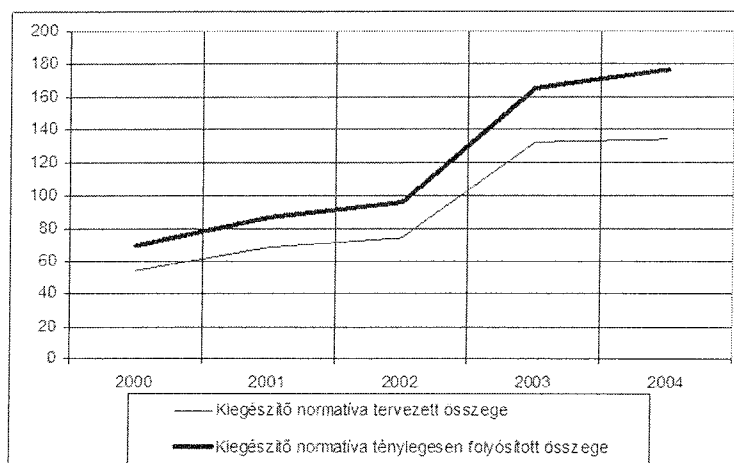
2. táblázat: Egyházak kiegészítő normatívája (eFt/fő)

Év	Egyházi kiegészítő normatíva	Év	Egyházi kiegészítő normatíva
1998	+60%	2002	74,6
1999	65,2	2003	132,8
2000	54,3	2004	133,9
2001	68,1	2005	128,0

Forrás: az adott évi költségvetési törvények.

Az oktatási és a pénzügyi kormányzat a 2004. évi költségvetési tárgyalások során – a támogatás jelentős növekedési üteme miatt – tett először érdemi kísérletet az egyházi közoktatási finanszírozás konstrukciójának megváltoztatására, a rohamosan növekvő finanszírozási kötelezettségek racionalizálására. Ennek a következménye a kiegészítő normatíva 2005-ös csökkenése.¹⁵

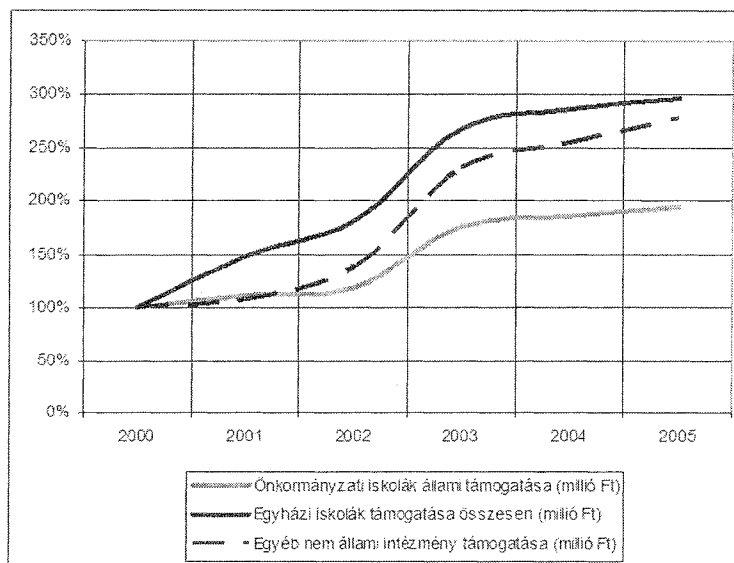
2. ábra: A kiegészítő normatíva tervezett és ténylegesen folyósított összege, 2000–2004



¹⁵ Az egyik – viszonylag gyorsan elvetett – elképzelés az volt, hogy a finanszírozási kötelezettség racionalizálását az egyház-finanszírozási törvény (közvetve a vatikáni megállapodás) vonatkozó részének módosításával szerették volna elérni oly módon, hogy az egyházi kiegészítő támogatás kiszámításánál csak a kötelező közoktatási feladatok ráfordításait vették volna figyelembe.

A másik javaslat az államháztartási ráfordítások osztályozását (az ún. szakfeladat-rendszert) kívánta felülvizsgálni, azzal a céllal, hogy a jelenleg oktatási ráfordításként elszámolt de közgazdasági értelemben nem oktatást finanszírozó kiadásokat kivette volna a rendszerből, csökkentve ezáltal a kiegészítő támogatás számítási alapját és normatíváját. Ennek az elképzelésnek az érvényesítése lett többek között a következménye hogy a tervszinten 2005-re megállapított kiegészítő támogatási normatíva (évek óta először) csökkent. Ez azonban a közkiadások szakfeladat-rendszerének egy alapos átdolgozását igényelné, ami kérdéses, hogy csakugyan megvalósul-e.

3. ábra A különböző fenntartójú oktatás állami támogatásának alakulása a 2000-es bázishoz képest



Adatok forrása: Kotán (2005)

Elszámoltathatóság

Az elmúlt évben vita robbant ki az egyházak és a kormány között. A vita oka az, hogy a kiegészítő normatívát a költségvetési törvény 2005-ben alacsonyabb összegben állapította meg, mint 2004-ben. Ez a változtatás a költségvetési hiány miatt következett be. A csökkentéssel mintegy 500 millió forinttal lehetett a kiadási oldalt mérsékelni. Bár a költségvetési törvényben leírt számnak csak becslés jellege van, hiszen a tényleges összeget az fogja meghatározni, hogy az önkormányzatok mennyit fordítottak az oktatásra.

Az adatok azt mutatják, hogy ezzel a csökkentéssel az egyházi oktatás kondíciói nem romlanak, csak kisebb ütemben javulnak, mint a megelőző években.

Ezzel alighanem az egyházi oldal is tisztában volt. Reagálása magáért beszél.

Más oldalról viszont a kormány oktatás- (és egyház-) politikájára is jellemző, ahogy egy vitatható támogatást csak megcsipkedni mer.

Nagyobb baj, hogy a rendszerváltozást követő tizenöt év alatt az egyházak gazdálkodásának és intézményfenntartásának elszámoltathatósága érinthetetlen tabu maradt. Miközben a közalapítványoknak és a kiemelt közhasznú szervezeteknek kötelező gazdálkodásuk fontosabb adatait nyilvánosságra hozni, ugyanakkor az egyházak számára ez csak lehetőség.¹⁶ 2005-ben mert csupán a kormányzat egy kis

¹⁶ A vonatkozó kormányrendelet (218/2000 13. §) szerint „az egyházi jogi személynek beszámolóját nem kell lététbe helyezni, de azt a számviteli politikájában meghatározott módon közzététeti”. Magyarul nem kell



elmozdulást kezdeményezni,¹⁷ ez azonban a – fejlett világ államaiban elvárt – elszámoltathatósághoz és az átláthatósághoz kevés. Magyarországon az egyházaknak nem kell nyilvánosságra hozniuk intézményeik gazdálkodásának adatait.

Az egyházi és felekezeti oktatás ráfordításairól tehát féloldalas képünk van. Csak azt ismerjük, hogy az állam mennyivel járul hozzá az egyházi és felekezeti oktatáshoz. De azt nem tudni, hogy iskoláik fenntartásához az egyházak és felekezetek valójában mennyivel járulnak hozzá.

Egyáltalán hozzájárulnak-e.

De ennél többről is szó van. A mai Magyarországon nagyon aktuálisak Kennedy közel ötven éve mondott szavai:

„Olyan Amerikában hiszek, ahol az állam és az egyház elválasztása teljes, ahol a katolikus papok nem szabják meg az elnöknek, miként viselkedjen, és a protestáns lelkészek nem mondják meg híveiknek, kire szavazzanak; ahol semmilyen egyház vagy egyházi iskola sem kap támogatást közpénzből vagy politikai preferenciák alapján.

Olyan Amerikában hiszek, amely sem protestáns, sem katolikus, sem zsidó, ahol a köztisztviselők nem kérnek és fogadnak el politikai instrukciókat, jöjjenek azok a pápától, vagy bármely más egyházi forrásból; ahol a vallási testületek nem kívánják közvetlenül vagy közvetetten érvényesíteni akarataikat a lakossággal szemben vagy köztisztviselők nyilvános szereplése révén.”¹⁸

POLÓNYI ISTVÁN

IRODALOM

- FODOR GÁBOR (2003) Mustármag és kovász. Az egyházi iskolák növekvő felelősségéről. *Új Pedagógiai Szemle* No. 12.
- KOTÁNYI ATTILA (2004) Az egyházi oktatás kiegészítő támogatásának kérdései. Kézirat.
- Népszámlálás. 2001. KSH, Budapest.
- Oktatás-statisztikai Évkönyvek Oktatási Minisztérium Budapest, 1994, 1996, 1998, 2002, 2004.
- POLÓNYI ISTVÁN (2002) Az oktatás gazdaságtana. Osiris Kiadó, Budapest.
- POLÓNYI ISTVÁN (2004) Alternatív iskolák finanszírozása. *Educatio* No. 1.
- POLÓNYI ISTVÁN (2005) Budapesti oktatási anizksz. *Educatio* No. 1.
- SZÜDI JÁNOS (2005) Ki mit fizet? *Élet és Irodalom* No. 4.

közzétennie, miközben mind a közalapítványok, mint kiemelkedően közhasznú szervezeteknek kötelező a nyilvánosságra hozatal. Ugyanakkor a közalapítványok kötelesek – a Ptk. 74/G. §-ának (8) bekezdése szerint – az alapítónak évente beszámolni, és gazdálkodásuk fontosabb adatait is nyilvánosságra hozniuk. A közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény 5. §-ának b) pontja szerint a kiemelkedően közhasznú szervezeteknek (például alapítvány, társadalmi szervezet, közhasznú társaság) a létesítő okirat szerinti tevékenységüket, illetve gazdálkodásuk fontosabb adatait a helyi vagy az országos sajtó útján kell nyilvánosságra hozniuk.

¹⁷ 2005-ben a költségvetési törvény előírja, hogy a Kincstár és az OKÉV ellenőrzi a támogatás igénylésének és elszámolásának szabályszerűségét, (s az ellenőrzés tárgyi és személyi feltételeinek biztosításához a törvény forrást is rendel).

¹⁸ John Fitzgerald Kennedy, 1960. szeptember 12. Houston. Az eredeti forrás, ahol az egész beszéd megtalálható: <http://www.americanrhetoric.com/speeches/johnfkennedyhoustonministerialspeech.html> vagy http://www.humanistsofhouston.org/JFK_speech.html (magyarul az idézett részt lásd: http://hu.wikiquote.org/wiki/John_Fitzgerald_Kennedy)