

Fehérvári Anikó

Normatív finanszírozás az oktatásban 2000 és 2009 között¹

A rendszerváltást követően a központosított oktatásirányítást decentralizált irányítás váltotta fel. Az iskolák döntő többsége helyi fenntartásúvá vált, nemcsak az alapfokú, hanem a középfokú oktatásban is. Ettől kezdve a központi oktatásirányítás leginkább a finanszírozás révén tudott beavatkozni az iskolaszervezet alakulásába. A kilencvenes években az oktatási kormányzat csak mérsékelten élt ezzel a lehetőséggel, de az ezredforduló után, különösen az évtized második felében felerősödtek az ilyen jellegű beavatkozások. Amellett, hogy az iskola-rendszer takarékos működtetése mindig is felvetette a beavatkozás igényét, a tanulólétszám fokozatos csökkenése, s az erre csak nagyon lassan, nagy késéssel reagáló fenntartók készítették a kormányzatot a határozottabb beavatkozásra. A tanulmány arra vállalkozik, hogy áttekintse az elmúlt évtized (2000–2009 közötti időszak) legfontosabb normatívaváltozásait.

A rendszerváltás óta kb. harmincezerrel csökkent az általános iskola első osztályába lépők száma, mely csökkenés több mint kétharmada az ezredforduló utáni évtizedre esik. (2000-ben 122.580, 2008/2009-ben már csak 99.956 tanuló lépett az általános iskola első osztályába (OKM, 2008). Összességében a közoktatásban tanulók létszáma közel 400 ezerrel lett kevesebb 1990 óta. Az intézmények számában bekövetkezett változás nem volt ilyen nagymértékű. 2001–2007 között tíz százalékkal csökkent a számuk, míg a tanulóké 14%-kal, (Imre, 2008). Ennek megfelelően az iskolák átlagos tanulólétszáma csökkent, s ez különösen a legkisebb iskolák esetében megdrágította az oktatást: a párhuzamos osztályok megszüntetését követően a szakos ellátottság színvonalának fenntartása csak nagy nehézségek árán történhetett a kis óraszámú tantárgyak esetében, máshol pedig már osztályok összevonására is csak az osztatlan képzés feladásával lehetett volna takarékoskodni. Mindez pedig nem csak pénzügyi kérdéseket vetett fel, hanem szakmaiakat is.

A közoktatási kiadások 2005-től kezdődően fokozatosan csökkentek, 2009-ig a GDP arányában mérve fél százalékkal. A forráselvonás az oktatás különböző szintjeit eltérő módon érintette. Míg a középfokú oktatásban változatlan tanulólétszám mellett is csökkentek az egy diákra jutó kiadások, addig az alapfokú képzésben a tanulólétszám drasztikus fogyásánál kisebb mértékben csökkentek a kiadások (Hermann-Varga, 2011). Vagyis a változások leginkább a középfokú oktatást érintették kedvezőtlenül. Az OECD és az EU országaival

¹ A tanulmány a 7.1.5 elemi projektben készült.

összehasonlítva hazánk (a GDP-hez viszonyítva) az alap- és alsó középfokú képzésre többet, a felső középfokúra viszont kevesebbet költ (OECD, 2010). Ugyanakkor az oktatásban legstabilisabb skandináv országok adatai arra utalnak, hogy az alapfokú és/vagy alsó középfokú oktatás kiemelt finanszírozása szerepet játszhat a tanulók teljesítményében (Györgyi, 2005).

1. TÁBLÁZAT: Az egy tanulóra fordított oktatási költségek az egy főre jutó GDP arányában, 2007

Iskolatípus	EU 19	OECD	Magyarország
Alapfok	19,4	20,1	24,8
Alsó középfok	21,2	22,2	23,0
Felső középfok	25,2	25,7	22,0

Forrás: Education at a Glance 2010.

A közoktatás finanszírozásának az egyik alapeleme az elmúlt húsz évben a központi költségvetési támogatás volt. Az önkormányzatok kiegészíthették, s ki is egészítették az állami támogatást, de nehéz gazdasági helyzetük miatt korlátozott volt erre a lehetőségük, ezért a megszerezhető költségvetési támogatásnak nagy szerepe volt, megszerzésének jogcímei épp ezért orientáltak az iskolákat az oktatási kormányzat elképzeléseihez.

NORMATÍVÁK

Az elmúlt évtized normatíva-változásait nehéz egy táblázatban kezelni, mivel a költségvetés hol külön, hol egyben kezelte az általános iskola alsó és felső tagozatát, illetve hol nyolc, hol tíz osztály volt az általános iskola meghatározása. 2000–2002 között még egységes volt az általános iskola 10. osztályában a finanszírozás, míg 2003-tól az alsó és a felső tagozat bontásra került.

A sajátosságok felsorolása ezzel még nem ért véget. A 2001–2002-es költségvetés abban volt különleges, hogy 2000-ben kétéves költségvetést készített a kormány, így egyszerre adta meg két év irányszámait. Abban is eltért a költségvetés az előző évhez képest, hogy míg 2000-ben a szakiskola 9–10. osztályát külön kezelte, addig 2001–2002 között egységes normatívát állapított meg a középfokú oktatásban, és ez 2009-ig változatlan. 2003 óta tehát öt alap-hozzájárulást igényelhetnek az iskolafenntartók:

- alapfokú oktatás 1–4. osztály,
- alapfokú oktatás 5–8. osztály,
- középfokú oktatás 9–13. osztály,
- szakelméleti képzés,
- szakmai gyakorlati oktatás.

Az alapszabványok változásait az 2. táblázat mutatja.

2. TÁBLÁZAT: A normatív támogatás változása képzési programok szerint, 2001-2009 (forint/fő/év)

	Alapfokú nevelés-oktatás 1-4. osztály	5-8. osztály	Érettségi vizsgára felkészítő oktatás (gimn.,szki)	Szakiskola (9-10. osztály)	Szakelmélet (szi, szki)	Szakmai gyakorlat (szi, szki)
2000	104.000		126.000	115.000	104.300	60.000
2001	120.300		143.700	143.700	120.300	66.000
2002	135.300		161.200	161.200	135.300	74.000
2003	187.000	194.000	240.000	240.000	190.000	102.000
2004	193.000	202.000	248.000	248.000	197.000	106.000
2005	204.000	212.000	262.000	262.000	210.000	112.000
2006	204.000	212.000	262.000	262.000	210.000	112.000
2007	204.000	212.000	262.000	262.000	210.000	112.000
2008*	204.000	212.000	262.000	262.000	210.000	112.000
2009*	204.000	212.000	262.000	262.000	210.000	106.000

*2008-ban és 2009-ben a költségvetési törvény már nem fő/év fajlagos összegeket, hanem teljesítménymutató/év összeget tartalmaz, de a 2007-es teljesítménymutató/év összegével mindkét azonos, így az összehasonlíthatóság miatt a 2007-es fő/év adatokat ismételtük 2008-ban és 2009-ben is.

Az egyre laposodó pénztárca és a demográfiai görbe az oktatásirányítás figyelmét egyre inkább a tanulólétszámok felé terelte. 2001-ben és 2002-ben az alapfokú oktatás támogatását még nem kötötte a törvény létszámfeltételekhez, de 2005-ben már tízezer forint kiegészítő támogatást igényelhetek azok a helyi önkormányzatok, amelyek a közoktatási törvényben meghatározott létszámhatárok 65 (1. évfolyamon), illetve legalább 50 százalékát (2-4. évfolyamon) teljesítették. Tehát a magasabb létszámú osztályokat, iskolákat pozitív diszkriminációban részesítették. 2007-től már egy bonyolultabb számítási rendszert tartalmaz a költségvetés, teljesítménymutató számítása alapján igényelhető a normatíva. A pozitív diszkrimináció megszűnt, ellenben azokat az iskolákat, amelyek a közoktatási törvény szerinti létszámhatárokat nem érik el, normatívamegvonásban részesítik. A teljesítménymutató számításában a tanulólétszámokat és a pedagógusok heti kötelező óraszámát kell figyelembe venni.

az adott évfolyam-csoport tanulólétszáma²

Telj. mut. = $\frac{\text{az adott évfolyam-csoport tanulólétszáma}^2}{\text{az évfolyam-csoportra meghatározott}^3 \text{ csoport átlagléttszáma}}$ * Tanítási együttható

ahol a

Tanítási együttható⁴ = $\frac{\text{az évfolyam-csoport foglalkoztatási időkerete (tanóra)}}{\text{pedagógusok heti kötelező óraszám}}$ * Int. típus-együttható

2 Egész főre kerekítve

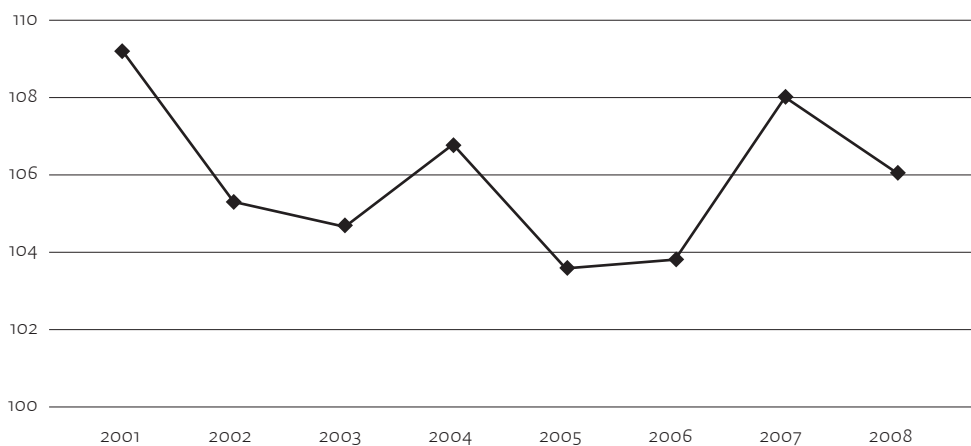
3 A közoktatási törvény alapján

4 A közokt. tv.-ben meghatározottak szerint.

Nemcsak a közoktatásban, hanem a szakképzésben is történtek változások. 2004-től érzékelhető a gyakorlati képzés átalakítása. Azóta az állam úgy próbálja ösztönözni a külső gyakorlati helyek felé való elmozdulást, hogy a felsőbb évfolyamokon az iskolai tanműhelyek számára alacsonyabb normatívát ad az évfolyamonkénti átlagnál. Míg az iskolai tanműhelyi oktatást a gyakorlati képzés első évében még 140%-os normatívával ösztönzi, a képzés végén (utolsó évben vagy félévben, ha törtéves a képzés) is benmaradó diákok után már csak 60%-os normatíva igényelhető. A tanulószerveződéses, azaz egy vállalkozás és a tanuló közötti közvetlen kapcsolatra építő foglalkoztatás ösztönzése is megfigyelhető: az iskola 20%-os gyakorlati oktatási normatívát igényelhet a tanulószerveződéses gyakorlaton lévők kiegészítő iskolai gyakorlati képzésére.

Szintén a szakképzést érintő jelentős változás, hogy 2003-ig még a második szakképesítés megszerzését is finanszírozta az állam, 2004-től azonban már csak az első szakképesítést támogatja.

1. ÁBRA: Fogyasztói árindex (előző év = 100)



Forrás: KSH⁵ havi gyorsjelentése alapján

- 5 A FOGYASZTÓIÁR-INDEX mind az árak összegyűjtésében, mind az árindex összeállításában reprezentatív módszerrel készül. A reprezentánsok kiemelt, a fogyasztásban fontos szerepet betöltő javak, amelyek lehetőség szerint hosszú időn át képviselik a fogyasztás különböző területeit. Számuk jelenleg mintegy 1100.

A rendszeres évi felülvizsgálat következtében, 2000-ben a mobiltelefon és a személyi számítógép, 2001-ben a biztosítás, 2002-ben a kábel-TV előfizetés került be új reprezentánsként a fogyasztói árindex számításába.

A reprezentánsok árait a Központi Statisztikai Hivatal gyűjti. Havonta reprezentánsokként 30–150, összesen pedig százezernél több fogyasztói ár megfigyelésén alapul az árindexszámítás. A gyógyszerek, gyógyászati segédeszközök árfigyelésénél a lakosság által ténylegesen kifizetett összeget, a gyógyszerári árat vesszük számba. A szerencsejátékok esetében a szolgáltatási díjon a sorsjegyekre kifizetett összegek és a felvett nyereségek egyenlegét értjük.

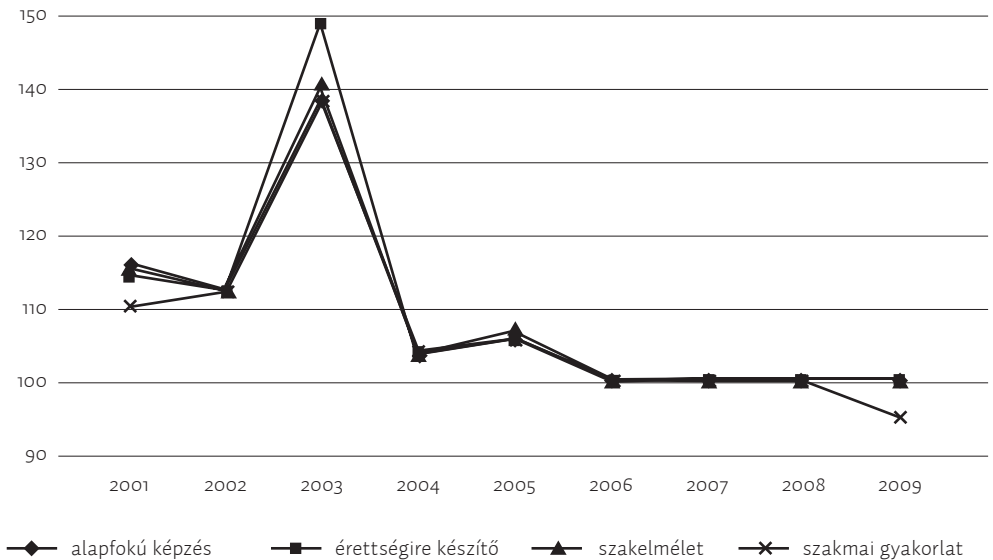
A fogyasztói árindex a reprezentánsok egyedi árindexeinek súlyozott átlaga, bázissúlyozású, 1992-től éven belül változatlan súlyozással készülő indexszám. Súlyváltás évenként történik, 2002-ben a 2000-re vonatkozó lakossági fogyasztás szerkezete alapján kerülnek meghatározásra a súlyok.

2007-től az állam a közoktatás egészére, így a szakképzés elméleti részére is kiterjesztette a teljesítménymutató alapján történő finanszírozást. Az elmúlt évtizedben tehát az állam egységesítette a rendszert, ugyanakkor egyre több feltételhez szabta a normatívát. Jelentősen változott a normatívák felosztása, belső szerkezete, még ha maga az összeg nem sok eltérést mutat is. Vizsgáljuk meg a normatíva változását az inflációs változások tükrében.

A KSH adatai szerint 2000-hez képest évről évre emelkedtek az árak, az inflációs ráta 3 és 9 százalék között mozgott. A legnagyobb emelkedés 2001-ben és 2007-ben volt.

Főbb képzési programok, illetve azok fő elemei szerint nézve azt tapasztaljuk, hogy az előző évi normatívához képest a legnagyobb emelkedés 2003-ban történt (ekkor volt a pedagógusbérek 50%-os emelése). Előtte még a 2001-es évben is nagyobb ugrás figyelhető, de még 2002-ben is 10% fölötti volt a normatíva növekedése. 2004-től kezdve ezzel szemben egyre inkább csökken és laposodik a görbe, az utolsó négy évben már nem volt változás, csak szinten tartás. Sőt, ha a szakképzést nézzük, 2009-ben a szakmai gyakorlat normatívája csökkenést mutat az előző évhez képest. A különböző képzési programok finanszírozását tekintve, a szakképzésben, a gyakorlati képzésben növekedett a legkevésbé a támogatás mértéke. (2. ábra)

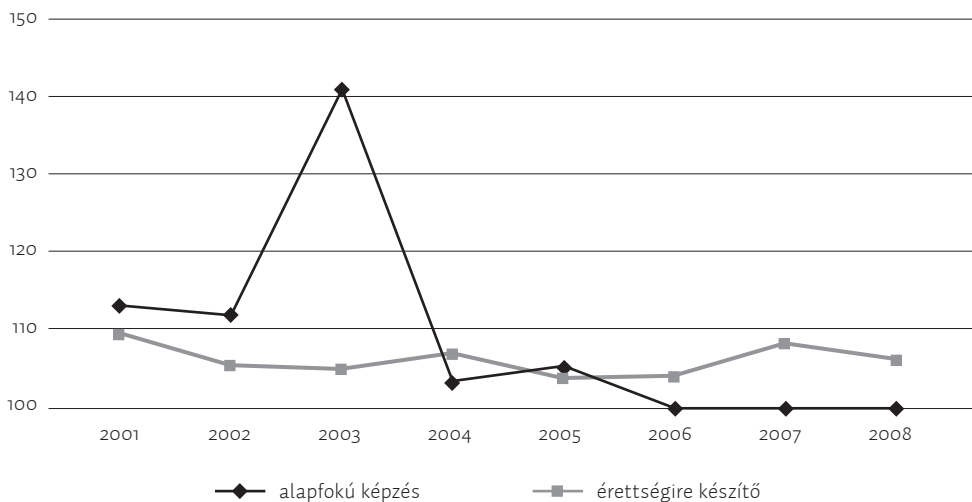
2. ÁBRA: Normatíva változása, 2001–2009 (előző év = 100)



Forrás: az 1. táblázat forrása alapján

A különböző képzési programok normatíváiból képeztünk egy átlagos normatíva indexet, ennek mozgását vetjük össze az inflációs rátával. Míg az évezred elején a fejkvóta jobban emelkedett, mint az infláció, 2004-től azt tapasztaljuk, hogy az infláció a magasabb. 2005-ben történt még egy kiigazítás, amikor a normatíva növekedése megpróbálta legyűrni az inflációs rátát, 2006-tól azonban már kísérlet sem történt az inflációkövetésre. Összességében azonban 2000–2008 között a normatíva átlagos értéke 72 százalékponttal növekedett, míg az infláció csak 50 százalékponttal. Tehát az évezred első három évében történt nagyobb normatívakorrekció úgy tűnik, az évezred végéig kitart.

3. ÁBRA: A normatíva és az infláció változása, 2001–2008 (előző év = 100)

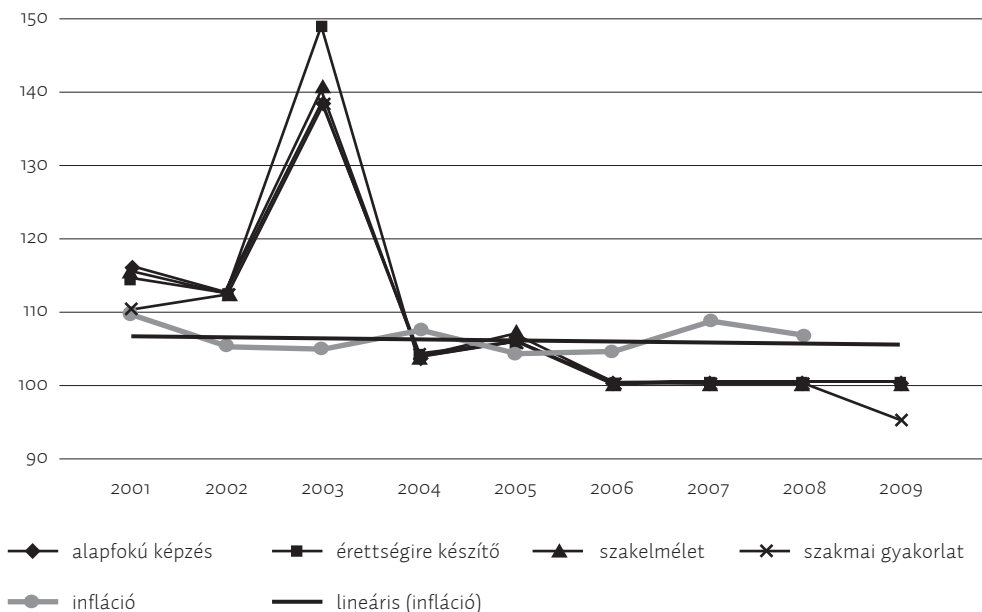


Forrás: az 1. táblázat forrása alapján, KSH

Az inflációs rátától való eltérést mutatja a következő ábra is, de itt már a négyféle normatíva eltéréseit is láthatjuk. Az ábrán az inflációt trendvonalal is szemléltetjük. Jól láthatók a normatívák közötti eltérések. Az érettségire felkészítő képzések finanszírozása jobb, mint a szakmai, különösen a szakmai gyakorlati képzésé.

Összességében megállapíthatjuk, hogy míg az évtized első felében a normatíva értéke az inflációt meghaladó mértékben emelkedett, és annak felhasználását nem kötötték feltételekhez, szankciókhoz (sőt volt olyan időszak, amikor plusztámogatás is igényelhető volt bizonyos feltételek teljesítése esetén), addig az évtized második felétől a normatíva egyre inkább elértéktelenedik az inflációhoz képest, és ezt is csak szigorú feltételekhez kötötten (megfelelő tanulólétszám alapján) kaphatták meg az iskolák.

4. ÁBRA: A normatívák és az infláció változása, 2001–2008 (előző év = 100)



Forrás: az 1. táblázat forrása alapján, KSH

A szakképzési normatíva sajátosságairól, vagyis a gyakorlati oktatással kapcsolatos változásokról, már esett szó. Ezen a területen 2007-ben még egy jelentős változás történt. A közoktatási törvény módosítása⁶ a szakképzés-szervezési társulások létrejöttét preferálta, s csak annak az intézménynek biztosítja a szakképzési hozzájáruláshoz való hozzáférést és a szakképzési pályázatokon való részvételt, ahol a tanulólétszám meghaladja az 1500 főt⁷. A törvénymódosítás előzménye az volt, hogy 1990 után (az önkormányzati törvény révén) igen szétaprózott szakképzési rendszer jött létre, területileg számos párhuzamos képzéssel. A Közoktatási Információs Iroda szerint 2007-ben 844 iskolának volt szakképzést előkészítő (9–10.) vagy szakképzési évfolyama, közülük 150 helyen nem haladta meg a tanulók száma az 50 főt (Mártonfi, 2009). Az állam itt is, ahogy a közoktatási fejkvóta esetében is, eleinte pozitív diszkriminációval próbálta becsalni az iskolákat egy központosított rendszerbe, és 2004-ben HEFOP pályázatok keretében 16 technológiai központ (később: TISZK, azaz Tér-

⁶ 2007. évi LXXXVII. Törvény a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény módosításáról

⁷ A vállalkozások által kötelezően fizetendő szakképzési hozzájárulás egy részét – együttműködési megállapodás alapján – közvetlenül átadhatják a szakképző iskoláknak, finanszírozva ezzel azok fejlesztéseit. A hozzájárulási kötelezettség másik része pályázati úton keresztül kerül az iskolákhoz, amelyek az elnyert összeget szintén fejlesztési célra fordíthatják.

ségi Integrált Szakképző Központ) felállítását támogatta⁸. Egy-egy központ több mint egy milliárd forint támogatást kapott. A központok területi elven szerveződve szakképző iskolák és felsőoktatási intézmények együttműködésével jöttek létre, általában nyolc együttműködő partnerrel. A jól sikerült próbán felbuzdulva történt meg a közoktatási törvény említett módosítása, de többlettámogatást ekkor már nem ígért az állam, viszont szankcióval sújtotta azokat az intézményeket, amelyek kimaradtak a centralizálási folyamatból. Így 2007-től megindult a szakképző intézmények központosítása: összesen 80 TISZK jött létre. A létszámkoncentráció mellett még egy nagyon fontos változás történt: az egyes szakmák indításába, amely korábban a fenntartó és az iskolai vezetés egyeztetése során alakult ki, 2009-től egy külső szervezet, az adott térségben illetékes regionális fejlesztési és képzési bizottság (RFKB) is beleszólt. Az általuk hiányszakmának bizonyuló szakmák után többlet fejkvóta járt, azon szakmák oktatása esetén, amelyben túlképzést jeleztek, pedig csökkent a fejkvóta.

A tiszkesedés a speciális szakiskolákat elkerülte, mivel ezek az iskolák még szankciók (tanulólétszám megkötése) nélkül is igényelhették a hozzájárulásokat, ugyanakkor a törvény a nem önkormányzati szakképző intézményekre is vonatkozott, vagyis az alapítványi és az egyházi intézmények is kénytelenek voltak társulásokba tömörülni. Ezek a társulások nem területi alapon szerveződtek (mert olyan kevés a számuk), így inkább csak formális az együttműködésük és a forrásmegosztásuk is. Esetükben problémás az RFKB működése is, hiszen mi alapján teygenek javaslatot szakmaszerkezetre, ha az érintett intézmények nem területi elven szerveződnek (Mártonfi, 2009).

Az új rendszer működésével kapcsolatban kevés tapasztalat gyűlt össze. Egy 2009-es vizsgálat (Ugrai) elemezte az RFKB-k 2008-as döntéseit, és megállapította, hogy nagyok a különbségek az egyes régiók között. Míg a Dél-Alföldön nincsenek „visszafejlesztendő” szakmák, addig Közép-Magyarországon és Észak-Dunántúlon jelentősek a szerkezeti problémák: bizonyos szakmákban nagy a túlképzés, míg másokban nagy a hiány. Az RFKB-k a pályázati pénzek elosztásában is fontos szerepet töltenek be, 2008-ban összesen 1,15 milliárd forint decentralizációs pályázati forrást osztottak szét, vagyis komoly jogosítványokkal rendelkeztek egy-egy régió szakképzési intézményrendszerében, ugyanakkor sokan kifogásolták legitimitásukat. A kutatók nemcsak az RFKB jogosultságait, hanem a testület felépítését, összetételét és tagjait is bírálják (Ugrai, 2009).

⁸ A központok felállításának lehetősége korlátozott volt, a pályázatkíró csak az előre meghatározott számú pályázatot fogadott be.

KIEGÉSZÍTŐ NORMATÍVÁK – KISTELEPÜLÉSEK, TÁRSULÁSOK

Az előző részből látható, hogy a közoktatásban és a szakképzésben is erős centralizációs törekvések mutatkoztak. Tekintsük át, hogy hogyan változott az elmúlt tíz évben a bejáró tanulók, az intézményi társulások és a kistéleplési támogatások nagysága és szerkezete, amelyek az alpnormatíva változásai mellett szintén jelentősen hozzájárultak az intézményi összevonásokhoz.

Az iskolák a más településről *bejáró tanulók* segítségével is biztosíthatják, stabilizálhatják létszámukat. Egyes esetekben kiegészítő támogatást is igényelhetnek, igényelhetnek a bejárók után. Bejáró az a tanuló, akinek sem lakhelye, sem tartózkodási helye nem azonos az iskola telephelyével. Láthatjuk (4. táblázat), hogy 2005-ben a többi évhez képest, magas volt a bejárók támogatása, majd 2006-tól ismét a 2000-es szintre esett vissza (ami az inflációt figyelembe véve már lényegesen kevesebbet ért). Míg 2004-ig csak az óvodás és általános iskolákba járó tanulók után járt kiegészítő támogatás, addig 2004-től már a középiskolai bejárók után is, ennek összege azonban jóval alacsonyabb volt, mint az alapfokú képzésben. A bejáró tanulók támogatása igen hektikus változásokat is mutat, mivel az óvodás és általános iskolások esetében 2008-ban megszűnt ez a kiegészítő normatíva, a középiskolásoknál viszont két év szünet után 2008-tól ismét megjelent. Valószínű, hogy ez a változás a tiszkesedéssel köthető össze.

Az *intézményfenntartó társulások*, tehát azoknak az önkormányzatoknak a társulásai, amelyek az adott térségben lakók oktatását közösen kívánják megoldani, szintén kiegészítő támogatásra jogosultak. Ez a kiegészítő normatíva a 2000-es években végig jelen volt. 2000-ben, és az azt követő két évben nemcsak községi, hanem városi önkormányzatok is igényelheték, 2003-tól azonban csak akkor, ha az érintett tanuló nem városi lakos. (Fővárosi kerületek közötti társulások esetében tehát nem igényelhető.) Az alábbi táblázatból (4. táblázat) láthatjuk, hogy 2000-hez képest több mint a duplájára emelkedett ez a támogatási forma (bár 2009-ben már csökkenést mutat), azonban 2008-tól, ahogyan az alpnormatíva esetében, úgy a kiegészítő támogatásban is szerepet kapott a létszámmutató. A 2008-ban az újonnan alakult társulások csak akkor igényelheték a kiegészítő támogatást, ha a felső tagozat létszáma elérte a közoktatási törvényben meghatározott átlagléttszám 75%-át (ez évfolyamonként átlagosan 16 tanulót jelent. A régebbi társulások esetében csak az 5. osztályra vonatkozóan határoztak meg létszámkorlátot, ott a törvény szerinti létszám legalább 60%-át kellett elérni ahhoz, hogy a kiegészítő támogatást igényelhesse az iskola. 2009-ben is megmaradt ez a létszámkötés, azzal bővülve, hogy a 2008 előtti társulásoknál felmenő rendszerben, már az 5-6.osztályra egyaránt vonatkozik a létszámkorlát. 2009-ben újabb szigorítás is történt, nem igényelhető a támogatás, ha a társuláson belül több önálló,

ugyanazt a feladatot ellátó intézmény működik (külön OM-kóddal rendelkezők). Vagyis egy társuláson belül csak egy intézmény működhet azonos feladattal, ez pedig óhatatlanul iskola-összevonással jár együtt⁹.

A kistelepülések kiegészítő támogatása 2007-ig növekedést mutat (3. táblázat), habár ez csak megfogalmazás kérdése. 2000-ben, 2001-ben és 2002-ben is egy normatívát határoztak meg, de a lakónépeség alapján különböző számításokat alkalmaztak. A 12.000 forintos normatíva járt a 2.999–3.499 fős településeknek. Ha a település társulás tagja volt, akkor az intézmény székhelyének lakosságát kellett figyelembe venni. Kétszeres volt a normatíva 1.100–2.999 lakos között. Négyeszeres normatíva járt az 1100 lakos alatti települések iskoláinak. Vagyis már ekkor is 46.000 Ft támogatást kaphattak a legkisebb települések.

3. TÁBLÁZAT: Kistelepülések kiegészítő támogatása, 2000–2007 (forint/fő/év)			
év	1100 lakos alatt	1100–2999 lakos	2999–3499 lakos
2000	46.000	24.000	12.000
2001	46.000	24.000	12.000
2002	46.000	24.000	12.000
2003	46.000	24.000	12.000
2004	50.000	25.000	12.500
2005	50.000	25.000	12.500
	1500 lakos alatt		1500–3000 lakos
2006		45.000	25.000
2007		45.000	25.000

2005-ben is ugyanezt a számítási módot tartalmazta a költségvetési törvény. Annyiban volt változás, hogy ha társulásban működött az iskola, akkor az iskola székhelyének lakónépesége helyett, a tanulók lakóhelyét vették figyelembe. Tehát az alapján lehetett a normatívát kettővel vagy négyel szorozni, hogy melyik gyerek mekkora településen lakik. Nem volt feltétel, hogy az iskola 1–8. osztályt működtessen, elegendő volt az 1–4. osztályok fenntartása is.

2006-ban ismét változott a kistelepülések finanszírozása, a háromféle szorzó helyett két normatívát állapítottak meg. 45 ezer Ft-os támogatást kapnak az 1500 fő és az alatti, míg 25 ezer Ft-os támogatást kapnak az 1501–3000 fő közötti lakosságú települések iskolái. Vagyis a 3000–3500 lakos közötti települések elestek a támogatástól. Újabb változást jelentett, hogy 2006-tól ismét az iskola székhelyét kellett figyelembe venni, amennyiben társulásban működő iskola vette igénybe a támogatást.

2008-tól megszűnt ez a támogatási forma. Azóta a kistelepülések iskolái csak a társulásokon keresztül kaphatnak kiegészítő támogatást.

9 Az intézkedés szervezeti összevonást indukál, de nem jár feltétlenül képzési helyek megszűnésével, hiszen egy korábban önálló iskola tagiskolaként továbbra is működhet.

Összegezve a rendszer változásait: 2000–2005 között inkább támogató, pozitívan diszkrimináló, míg 2006 és 2009-ben megszorító, büntető finanszírozási politikai érvényesült a kiegészítő normatívákban is. A kistelepülések támogatása is negatív irányba mozdult el. Ugyan a támogatási összegek nem változtak, de mivel csökkentették a támogatandó települések lakosságszámának nagyságát, így a 3000 lakos feletti települések elestek a támogatástól, 2008-tól pedig meg is szűnt ez a támogatási forma.

4. TÁBLÁZAT: Iskolaszervezetet érintő kiegészítő normatívák, 2000–2009 (forint/fő/év)

	Bejáró gyerekek támogatása (óvoda, általános iskola)	Bejáró gyerekek támogatása (középiskolás)	Intézmény-fenntartó társulás	Kistelepülések támogatása
2000	14.000	–	20.000	12.000
2001	14.000	–	20.000	12.000
2002	14.000	–	20.000	12.000
2003	22.500	–	33.900	12.000
2004	25.000	9.800	36.400	12.500
2005	25.000	15.000	45.000	12.500
2006	15.000	–	45.000	45.000
2007	15.000	–	45.000	45.000
2008	–	18.000	45.000	–
2009	–	18.000	42.800	–

KIEGÉSZÍTŐ NORMATÍVÁK – LÉTSZÁMKORLÁTOK NÉLKÜL

A kiegészítő normatívák között számos olyan létezett, létezik, amely felülírhatja az alapszabályhoz rendelt létszámokat, és engedélyezi a kics csoportos oktatást. Ugyanakkor iskolafenntartó, iskolaigazgató legyen a talpán az, aki az elmúlt évtized változásait nyomon tudta követni. Szinte évről-évre változott a kiegészítő támogatások neve, összege, feltétele, így nagyon nehéz egy táblázatba (4. táblázat) foglalni ezeket a kiegészítő hozzájárulásokat. A szövevényes elnevezések dzsungelében mégis tegyünk egy kísérletet a pénzügyi elosztórendszer megértésére.

Jól tetten érhető az időbeni változások egyik oka, a kormányváltás, hiszen 2000–2003 között más normatívák voltak, míg 2003 után. 2008-tól pedig egy koncepcionális változás is bekövetkezett.

A felzárkóztató oktatás (2001-től *fejlesztő és felzárkóztató oktatás* a neve) az egyik olyan tevékenység, amely után az általános iskolák (2000-ben még 1–10. osztály között, 2001-től már 1–8. osztály között) és a szakiskolák is igényelhetek kiegészítő támogatást. Ez az oktatási forma lehetővé teszi a kis létszámú (legfeljebb 15 fős) képzést azok számára, akiket a nevelési tanácsadó súlyos beilleszkedési, tanulási, magatartási zavar miatt terápiás gondozásba vett, továbbá, akit a nevelési tanácsadó szakvéleménye alapján javasolt.

Szintén a leszakadó rétegek számára adott többletforrást a *hátrányos helyzetű tanulók felzárkóztató oktatására fordítható normatíva*. (2001-, 2002-ben általános iskolai napközis foglalkozás, a hátrányos helyzetű tanulók felkészülését segítő foglalkozások név alatt futott.) Az iskolák azon tanulói után igényelheték, akik gyermekvédelmi támogatásban részesültek, s az igényelt létszámon belül 5% lehet azok aránya, akiknél nem tudják ezt igazolni, de az iskola mégis úgy véli, hogy a tanuló hátrányos helyzetű. A felzárkóztató oktatást legalább heti öt órában kell végezni az iskolának, külön program alapján (a tanulást közvetlenül segítő tantárgyi foglalkozások, tantárgyi korrepetáló, személyiségfejlesztő és tehetséggondozó programok). A maximális létszám – ahogy a felzárkóztató oktatásnál – itt is 15 fő.

2003-tól a felzárkóztató oktatás és a hátrányos helyzetű tanulók felzárkóztató oktatása *különleges helyzetben lévő gyermekek, tanulók támogatására módosult*, de e kategórián belül több csoportot különítettek el. Elemzésünk szempontjából négyet mutatunk be: a *hátrányos helyzetűeket* támogató normatívát, a *felzárkóztató oktatásban résztvevők* normatíváját, amely a hozzájárulás kétszerese lehet, a *képességkibontakoztató felkészítést és az integrációs támogatást*. E két utóbbi újdonság, mindkettő az oktatási minisztérium által kiadott program szerint oktatható. Míg a képességkibontakoztató programért a normatíva kétszeresét, addig az integrációs programban részt vevők a normatíva háromszorosát igényelhetik. További fontos változás az előző évekhez képest, hogy a szakiskolai felzárkóztató oktatás kikerült ebből a kategóriából, átlépett az alapoktatásba, és a középiskolai fejkvóta kétszeresét igényelhetik azok a szakiskolák, amelyek 9–10. évfolyamon felzárkóztató képzést folytatnak. 2008-tól azonban már nem igényelhetik az alapszabvány kétszeresét.

2004-ben is megmaradt a *különleges helyzetben lévő gyermekek, tanulók támogatása* elnevezés és a négy csoport is, de csoporton belül a hangsúlyok átrendeződtek. A képességkibontakoztató felkészítés csak az alapszabványt igényelhetette, míg a hátrányos helyzetű tanulók után kétszeres volt a támogatás mértéke. A másik két csoportnál nem történt változás. 2005-ben ugyanezek a normatívák voltak érvényben. 2006-ban viszont ismét változás történt: az integrációs fejkvóta mértéke továbbra is háromszoros maradt a különleges helyzetben lévő gyermekek normatívájának, de a másik három csoport után egységesen az alapjuttatást lehetett igényelni. 2007-ben a 2006-os normatívaszámítás maradt érvényben.

2008-tól gyökeres változás következett be, gyakorlatilag teljesen eltűnt a különleges helyzetben lévők összes csoportja. Helyette a **sajátos nevelési igényű tanulók támogatásába** került be egyetlen homályos pont: a sajátos nevelési igényűek számára adott hozzájárulás (240.000 Ft) 60%-a jár a megismerő funkció vagy a viselkedés fejlődésének organikus okokra vissza nem vezethetően tartós és súlyos rendellenessége miatt sajátos nevelési igényű tanulók után. Ennek megállapítását szakértői rehabilitációs bizottságra bízta a törvény. 2009-ben is ez a szabályozás maradt érvényben, változás csak annyiban tapasztalható, hogy az SNI-normatíva 239.000 Ft/év/főre csökkent.

Vagyis 2008-tól az állam megszüntette a társadalmi-gazdasági hátrányokkal küzdő, leszakadó rétegek gyermekeinek támogatását.

Nem szóltunk még egy csoportról, a roma tanulók oktatásáról. Ez a réteg jelentős átfedést mutat – normatíva szempontjából – a hátrányos helyzetű tanulókkal, számukra azonban nem minden támogatási forma szűnt meg. 2000-től kezdve él a roma iskolások számára (de más kisebbségek számára is) igényelhető *kisebbségi nevelés kiegészítő hozzájárulás*. Ehhez legalább heti hat órában kell tanórán belül vagy kívül kisebbségi oktatást végezni.

5. TÁBLÁZAT: Iskolaszervezetet érintő kiegészítő normatívák, 2000–2009 (forint/fő/év)

	Felzárkóztató oktatás	Integrációs oktatás	Hátrányos helyzetű tanulók felzárkóztató oktatása	Roma kisebbségi oktatás
2000	26.000	–	15.000	27.500
2001	27.500	–	15.000	29.000
2002	32.000	–	17.000	33.000
2003	34.000	51.000	17.000	44.000
2004	20.000	60.000	20.000	45.000
2005	20.000	60.000	20.000	45.000
2006	20.500	61.500	20.500	45.000
2007	20.500	61.500	20.500	45.000
2008	–	–	–	45.000
2009	–	–	–	43.000

Amíg létezett felzárkóztató oktatás, a hátrányos helyzetű tanulók felzárkóztató oktatása, később pedig a különleges helyzetben lévő gyermekek, tanulók támogatása, addig ezeket és a roma kisebbségi nevelés támogatást egy tanulóra vonatkozóan csak egyszer lehetett igényelni.

Míg 2000-ben még kétféle hozzájárulást lehetett igényelni a kisebbségi nyelvoktatás (2000-ben 41.000 Ft) és nevelés után, addig 2001-től már csak egyféle normatíva létezik, a nem magyar nyelven folyó nevelés és oktatás, valamint a cigány kisebbségi oktatás. A normatíván belül azonban ugyanúgy elkülönül a kisebbségi oktatás és a nyelvoktatás. A kiegészítő hozzájárulás másfélszeresét igényelhetik azok az iskolák, ahol nemzetiségi nyelven vagy nemzetiségi és magyar nyelven (nemzetiségi két tanítási nyelvű oktatás) vagy két tanítási nyelven szervezik meg az oktatást. 2004-től a kiegészítő támogatás 170%-ra emelkedett, és már a nyelvi előkészítő képzésben (NYEK) résztvevők után is igényelhető a hozzájárulás (Ebben az évben vezették be a NYEK-et). 2007-től ismét különvált a kisebbségi oktatás és nevelés a nemzetiségi nyelvű, két tanítási nyelvű oktatás, nyelvi előkészítő oktatástól. Ez utóbbi normatívája 2008-ban 71.500Ft/fő volt, 2009-ben 68.000 Ft-ra csökkent. (A 3. számú táblázat csak a kisebbségi nevelés normatíváit mutatja.)

ÖSSZEGRZÉS

A közoktatási kiadások az előző évtized közepétől folyamatosan csökkentek. Ezen belül a központi költségvetési támogatás is csökkent. Míg az évtized első felében az alapszabványos értéke az inflációt meghaladó mértékben emelkedett, az évtized második felétől egyre inkább elértéktelenedik az inflációhoz képest. Emellett egyre szigorodtak a normatíva felhasználásának feltételei is. A kiegészítő normatívák esetében is ugyanaz a trend érhető tetten, mint az alapszabványosoknál. Míg az évtized első felében inkább támogató, pozitívan diszkrimináló, addig 2006-tól megszorító finanszírozási politika érvényesült. Az évről-évre változó költségvetési támogatási rendszer, az alap- és kiegészítő normatívák és a különböző számítási metódusok kibogozhatatlan dzsungel, komoly kihívás elé állította az iskolafenntartókat, akik – akár a szakmai feladatok háttérbe szorításával is – arra törekedtek, hogy minden évben a lehető leghatékonyabb mértékű támogatáshoz jutassák iskoláikat. Vélhetően az iskolák központosítása más támogatási struktúrát hoz majd. Azonban csak néhány év múlva derül ki, hogy az új rendszer takarékosabb megoldás-e, illetve hozzájárul-e az oktatás színvonalának fenntartásához, javításához.

IRODALOM

- GYÖRGYI ZOLTÁN (2005): *Középfokú iskolák a skandináv országokban*. In A középfokú oktatás nemzetközi körében. Szerkesztette: Imre Anna, Budapest, Országos Közoktatási Intézet, 77–105. p.
- HERMANN ZOLTÁN – VARGA JÚLIA (2011): *A közoktatás finanszírozás*. In Jelentés a közoktatásról 2010. Budapest, OFI.
- IMRE ANNA (2008): *Kistélepi iskolák az iskolarendszerben*. Budapest, OFI, (Munkaanyag).
- MÁRTONFI GYÖRGY (2009): *A középfokú szakképző intézményrendszer átalakulása a 2007. év nyári törvénymódosítás után*. (Kézirat).
- OECD (2010): *Education at a Glance 2010*.
- OKM (2008): *Oktatás-statisztikai évkönyv 2008/2009*. Budapest, OKM.
- UGRAI JÁNOS (2009): *Csúcsszerv, segítőtárs vagy sóhivatal*. In Az együttműködés kényszere. Miskolc, ME BTK Tanárképző Intézet, Magyar Pedagógiai Társaság.