

12 A demográfiai folyamatok hatása a közoktatás költségvetésére

[Lannert Judit]

Az Oktatás és Gyermekesély Kerekasztal több olyan javaslatot is megfogalmazott, amelynek finanszírozásához forrásokra van szükség. A magyar közoktatásban lehetőség van bizonyos mértékű megtakarításokra, amelyekből ez az igény kielégíthető. A közoktatás komoly hatékonysági, eredményességi és méltányossági problémákkal küzd. Több pedagógust foglalkoztat egy tanulóra vetítve, mint az európai országok többsége (az egy pedagógusra jutó tanulók száma az alap- és középfokú oktatásban is alacsonyabb Magyarországon, mint az európai országok átlagában), miközben a PISA-vizsgálatok (2000, 2003, 2006) eredményei alapján a magyar tanulók szövegértési és matematikai készségei alatta maradnak az olyan országokénak is, ahol több tanuló jut egy tanárra.

A hatékonysági problémákat tehát elsősorban az mutatja, hogy az oktatás eredményessége változatlanul mérsékelt, miközben csökken a tanuló/pedagógus arány. Ez azt jelenti, hogy egyre több ráfordítás mellett sem emelkedik az oktatás színvonala, vagyis a rendszer pazarlóan működik. A közoktatási rendszerben, úgy tűnik, vannak költségmegtakarítási lehetőségek, és a következő évek demográfiai folyamatai felszabadíthatnak további forrásokat. Az oktatás legfontosabb hatékonysági problémái között az oktatásirányítási rendszer szétaprózottságát, az oktatásfinanszírozásban érvényesülő „puha költségvetési korlátokat”, a közoktatás mesterségesen magasán tartott létszámgényét, az emberi erőforrással való gazdálkodás rugalmatlanságát, a teljesítménystandardok hiányát és az egész életen át tartó tanulás feltételeit biztosító tanulástámogató rendszerek hiányát említik a szakértők.

A közoktatás hatékonyságát javítani hivatott reformjavaslatok tehát ezekre a területekre irányulhatnak (MEDGYESI, 2006). Az esetlegesen felszabaduló források a jelenlegi finanszírozási mechanizmusok (normatív finanszírozás) változatlansága mellett szükségszerűen a források kivonását jelentik, ezért a megtakarítások közoktatási célú felhasználása külön döntést igényel.

A továbbiakban bemutatjuk, hogy milyen tartalékok vannak a közoktatási rendszerben, és megbecsüljük annak nagyságát. A megtakarítási lehetőségeknek több forrása is akad. Egyrészt megtakarításra ad lehetőséget a gyermeklétszám csökkenése, másrészt a hatékonyságot lehet növelni a fajlagos (egy tanulóra jutó) ráfordításoknak a fejlett országokban tapasztalható szinthez való közelítésével. Végül a finanszírozási mechanizmus változtatása – mint amilyen az új teljesítménymutató bevezetése – is gátat vethet a pazarló gazdálkodás-

nak. Ugyanakkor olyan új szabályozási elemek is megjelentek a rendszerben, amelyek növelik a költségeket, így például a nyelvi előkészítő év bevezetése. A megtakarítási lehetőségek mellett ezek hatását is számba vesszük.¹

■ DIAGNÓZIS

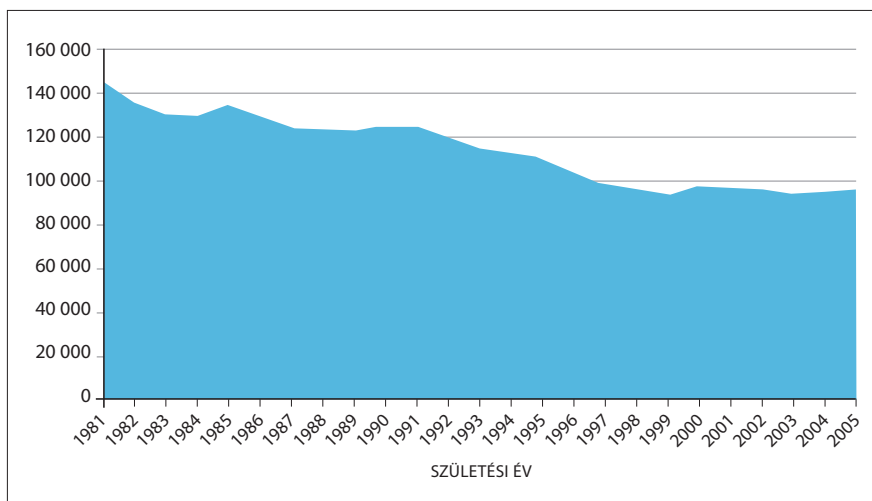
Az elmúlt években Magyarországon folytatódtak a többnyire kedvezőtlen népesedési folyamatok. 2015-ig 2005-höz képest mintegy 10 százalékpontos csökkenés várható az iskoláskorú populációban.

1. *Népesedési folyamatok.* Az elmúlt években Magyarországon folytatódtak a már korábban megkezdődött, többnyire kedvezőtlen népesedési folyamatok. 2015-ig 2005-höz képest mintegy 10 százalékpontos csökkenés várható az iskoláskorú populációban. A halandóság és a halálozások számának csökkenése nem ellensúlyozta a termékenység és ennek következtében a születések számának visszaesését. Az 1990-es éveket az élveszületések alacsony és évről évre csökkenő száma jellemezte. Amíg 1990–1992-ben évente átlagosan 125 ezer gyermek született, addig 1993–1995-ben csak 115 ezer, az évtized második felében pedig 100 ezernél is kevesebb. A mélypont 1999-ben volt, amikor az élveszületések száma nem érte el a 95 ezret (KSH, 2002a). A népmozgalmi események 2000-tól kedvezőbb irányba változtak. A születések száma 1975 óta először meghaladta az előző évit, látványos trendfordulásról azonban nem beszélhetünk, a születések száma inkább stagnálni látszik. Megfigyelhető, hogy a korábbi évek jelentős születésszám-csökkenése részben annak köszönhető, hogy a viszonylag nagyobb létszámú korosztályok a vártnál később szülnék. Az előrejelzések a kilencvenes évek közepére már a születésszám növekedését jósolták, elsősorban a hetvenes évek nagy létszámú korosztályainak szülőképes korba kerülése következtében. Ez azonban későbbi időpontokra tolódik, mivel a születések egy részét az anyák magasabb életkorban pótolják (VUKOVICH, 2002).

A magyarországi népesedési folyamatok nemzetközi összehasonlításban tipikusnak tekinthetők. A teljes népesség lélekszámának csökkenése és a társadalom öregedése más európai országokban is megfigyelhető. Fontos azonban kiemelni, hogy míg a termékenységi arányszámok csökkenése Magyarországhoz hasonlóan mind az Európai Unió jelenlegi tagországaiban, mind a csatlakozó országokban általában jellemző, addig a halandósági adatok ezekben az országokban lényegesen kedvezőbbek, mint hazánkban (VUKOVICH, 2002). A termékenység csökkenése az iskoláskorú gyermekek létszámának alakulását is meghatározza. Az 1974 és 1980 között született nagy létszámú korosztályok már lassan kilépnek a felsőoktatási életkorból is, a következő korosztályok létszáma pedig egyenletesen csökkenő (12.1. ábra). 2005-ben a 11–16 éves korosztályok népessége 120 ezer körül ingadozott, de a legfiatalabb iskolások

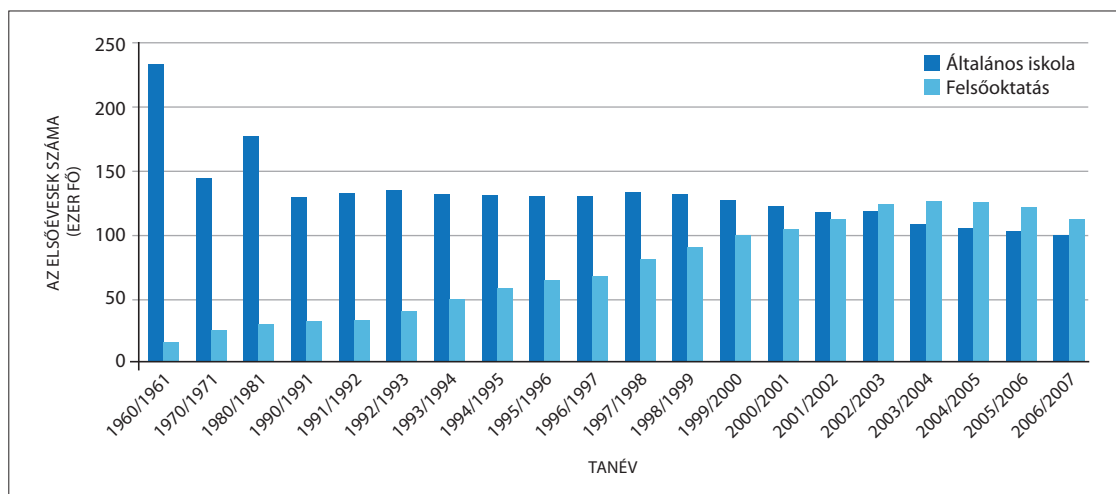
[1] A tanulmány nagyban támaszkodik Hermann Zoltán két háttér tanulmányára, amelyekben a gyermeklétszám csökkenéséből és a szabályozási változásokból fakadó költségvetési hatásokat különböző modellek segítségével mérte fel (HERMANN 2007a, b).

[12.1. ÁBRA]
A 25 éven aluli
korosztályok létszáma
2006. január elsején
[FORRÁS] KSH.



[12.2. ÁBRA]
Elsősévesek
az általános iskolában
és a felsőoktatási
intézményekben,
1960–2006

[FORRÁS] OKM (2007).



korosztályainak létszáma már ennél is alacsonyabb volt. A most iskoláskor alatti korosztályok létszáma a jelenleg iskolás korosztályok létszámát sem éri el a következő fél évtizedben. Az általános iskolába belépő korosztályok létszáma százezernél is kevesebb lesz, így az iskoláskorú népesség további csökkenésére kell számítani.

Még szemléletesebben mutatja a csökkenés mértékét és annak az egész oktatási rendszerre gyakorolt hatását az általános iskolás első osztályosok és a felsőoktatási tanulmányaikat elkezdő hallgatók számának összevetése. Ez utóbbi 2002-től már meghaladja az előbbi kohorsz létszámát (12.2. ábra).

A Népeségstudományi Intézet előrejelzése alapján 2016-ban a 18 évesek vagy fiatalabbak 15 százalékkal lesznek kevesebben, mint 2000-ben. Az óvodás és általános iskolás korosztály 2007-ig tartó csökkenése megállni látszik,

2016-ban a 18 évesek
vagy fiatalabbak 15 százalé-
kal lesznek kevesebben,
mint 2000-ben.

és a továbbiakban stabilizálódás, illetve enyhe növekedés várható. Ugyanakkor a középiskolás korosztály csökkenése egészen 2016-ig folytatódik, és a 2001. évi létszámhoz viszonyítva 25 százalékpontos csökkenés várható (12.3. ábra).

A demográfiai folyamatokat illetően nagyon hasonló tendenciák zajlanak a szomszédos országokban. Az OECD mind a Cseh Köztársaságban, mind Szlovákiában és Lengyelországban a 15–19 évesek 30 százalékos csökkenését prognosztizálja az elkövetkező tíz évben. Ezek a folyamatok mindenképpen erőteljes hatással vannak az iskoláskorú népesség számának alakulására, az oktatás szervezésére, finanszírozására. Nagyon valószínű, hogy azokban az országokban, ahol az elkövetkező tíz évben a fiatal korosztályok számának nagymértékű csökkenése várható, ott az oktatási kiadások is csökkenni fognak. A csökkenő gyermeklétszám ugyanakkor lehetőséget is kínál arra, hogy a részvételi arányok emelkedjenek az oktatás bővítésével, illetve hogy az egy tanulóra jutó ráfordítások növekedjenek. Az OECD változatlan részvételi arányokat és fajlagos mutatókat feltételezve ezen országok számára mintegy 15-20 százalékos költségmegtakarítást prognosztizál (12.4. ábra).

Ahol a fiatal korosztályok nagymértékű csökkenése várható, ott az OECD mintegy 15-20 százalékos költségmegtakarítást prognosztizál.

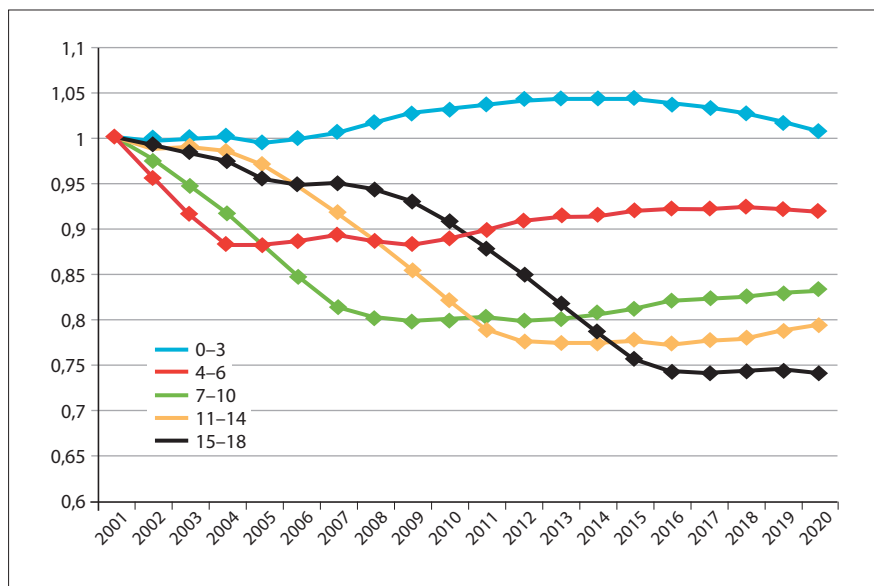
A közoktatásban jelentős ráfordításcsökkenést tenni lehetővé az is, ha tanuló/pedagógus arányt tekintve közelítenénk az európai uniós átlaghoz.

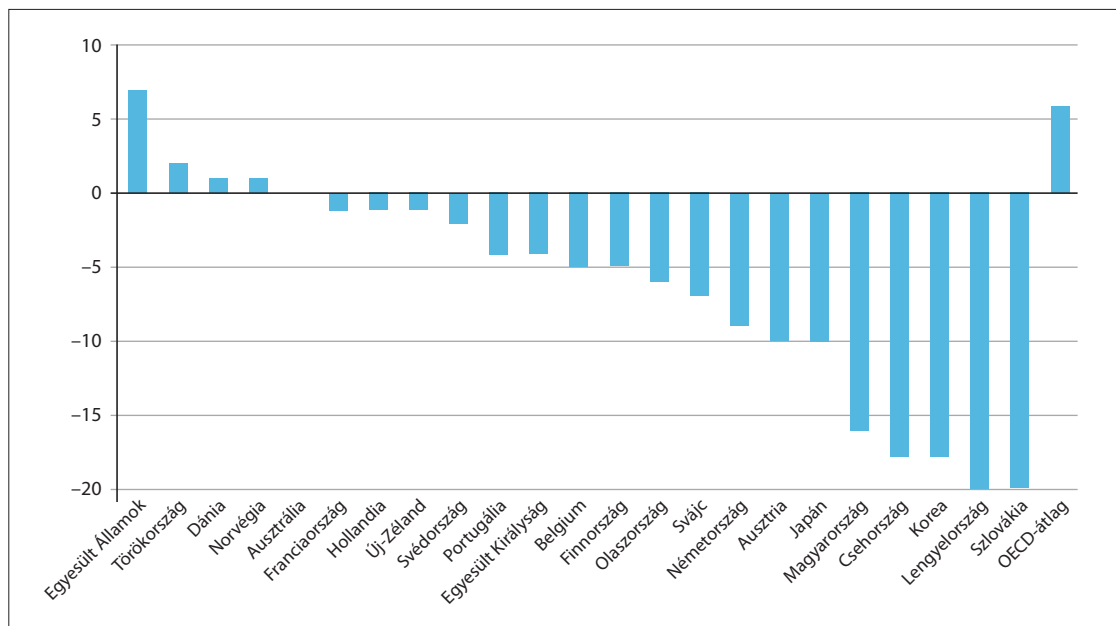
2. A tanuló/pedagógus arány változásából adódó költségmegtakarítási lehetőségek. További pótlólagos források szabadíthatók fel a fajlagos (egy tanulóra jutó) ráfordítások európai átlaghoz való közelítésével. 2004-ben alapfokon az Európai Unió 19 országának átlagában 15 tanuló jutott egy pedagógusra, ezzel szemben Magyarországon csak 10. A középfokon kisebb a különbség, az Európai Unió átlagában 12 tanuló jut egy pedagógusra, nálunk 11 (12.5. ábra).

Tehát ha közelítenénk az európai uniós átlaghoz, kevesebb pedagógusra lenne szükség. 2004-ben 130 749 pedagógus tanított az alap- és középfokú

[12.3. ÁBRA]
A 0–18 éves korosztály létszámának várható alakulása korcsoportonként (2001 = 100)

[FORRÁS] Hablicsek László, KSH Népeségstudományi Intézet.



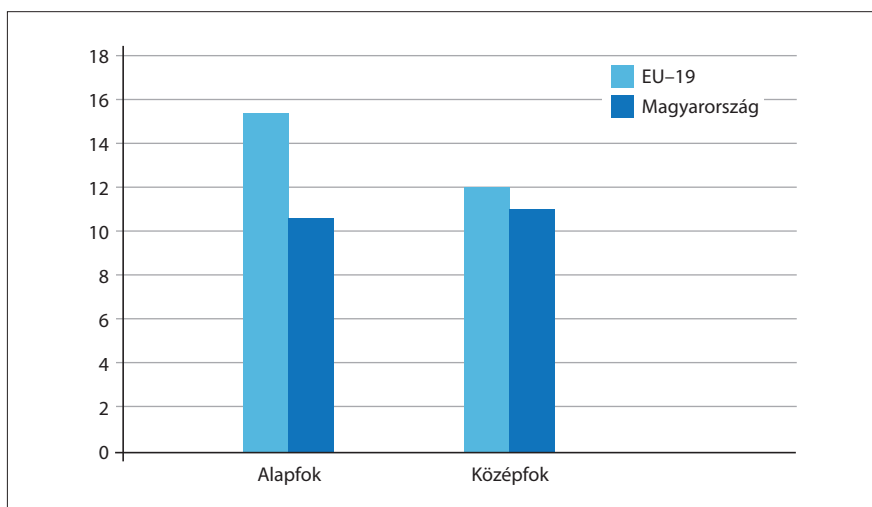


[12.4. ÁBRA]
A demográfiai változás várható hatása az oktatási intézmények összkiadásaira a jelenlegi részvételi arányt és fajlagos ráfordításokat feltételezve, 2005–2015 (2005 = 100)

[FORRÁS] OECD (2006).

[12.5. ÁBRA]
Az egy pedagógusra jutó tanulók száma alap- és középfokon Magyarországon és az EU 19 országában, 2004

[FORRÁS] OECD (2006).



oktatásban (HALÁSZ-LANNERT, 2006). Az említett népesség-előrejelzés adatait felhasználva,² azonos programkínálatot feltételezve 2011-ben 14 százalékkal, 2015-ben 33 százalékkal kevesebb pedagógusra lenne szükség, ha az egy pedagógusra jutó tanulók száma változatlan maradna. Ha a tanuló/pedagógus arányt tekintve, elérnénk a 2004. évi európai uniós átlagot, úgy ennél még nagyobb

²⁾ A 2011-re és 2015-re becsült 7–14 és 15–18 éves korosztály létszámának 97 százalékát szoroztuk az alapfokra és a középfokra vonatkozó fajlagos ráfordításokkal.

[12.1. TÁBLÁZAT]

A PEDAGÓGUSRÁFORDÍTÁS BECSLÉSE VÁLTOZATLAN ÉS VÁLTOZÓ TANULÓ/PEDAGÓGUS ARÁNY ESETÉN, 2011 ÉS 2015

MEGNEVEZÉS	2004	2011	2015	2011/2004	2015/2004
	fő			százalék	
Változatlan fajlagossal (Magyarország, 2004)	130 749	113 071	85 564	86	67
Változó fajlagossal (EU-19, 2004)	130 749	86 978	61 792	65	47

[FORRÁS] OKM és KSH Népszégtudományi Intézet adatai alapján saját számítások.

lenne a megtakarítás, 2011-ben 35 százalékkal, 2015-ben pedig 53 százalékkal kevesebb pedagógusra lenne szükség (12.1. táblázat).

Természetesen az egy pedagógusra jutó tanulók számának csökkenése nem ilyen egyszerű folyamat. Egyrészt a változó programkínálat és a szabályozási változások az EU-átlagnál magasabb egy tanulóra jutó ráfordításokat tehetnek szükségessé, másrészt a magyar közoktatás pazarló működése miatt sem magától értetődő a költségmegtakarítás. Az elmúlt évek azt bizonyították, hogy a csökkenő gyermeklétszámot nem követte a pedagógusok számának csökkenése.

Az elemzések azt mutatják, hogy a tanuló/pedagógus arány csökkenésének legfontosabb okait jórészt a demográfiai változáshoz történő gyenge helyi alkalmazkodástól független folyamatokban kell keresnünk, részben a központi

Az elmúlt évek azt bizonyították, hogy a csökkenő gyermeklétszámot nem követte a pedagógusok számának csökkenése.

BUDAPESTEN UGYANOLYAN ALACSONY A TANULÓ/PEDAGÓGUS ARÁNY, MINT A KISTELEPÜLÉSEKEN

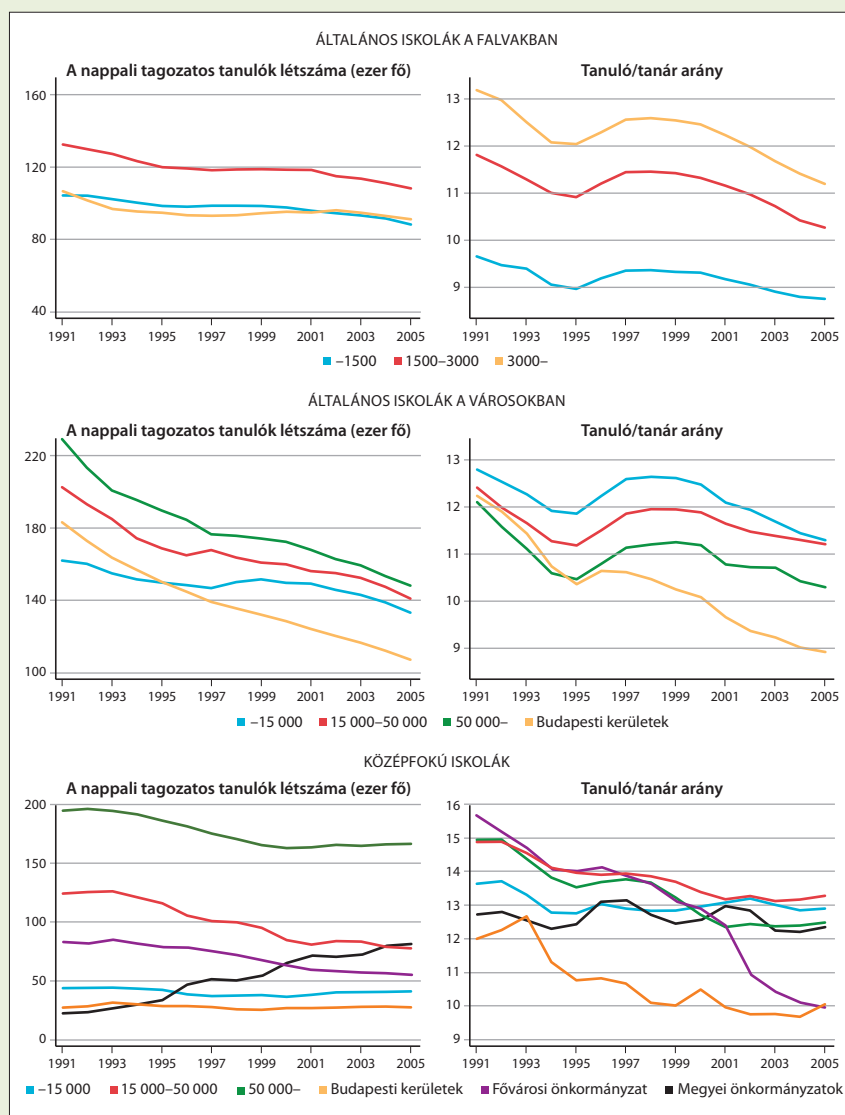
Elterjedt tévhit, hogy a falusi kisiskolák az igazán drága iskolák, mert ott a legkisebb a tanuló/pedagógus arány. Ennek ellentmond, hogy a falvakban annak ellenére sem volt a városoknál nagyobb mértékű a tanuló/pedagógus arány csökkenése, hogy a jellemzően egy iskolát működtető településeken sokkal kisebb az önkormányzatok mozgásterét a csökkenő diáklétszámhoz történő alkalmazkodásban. Mi több, a legkisebb falvakban kevés tanuló jut ugyan egy tanárra, de 2005-ben nem kevesebb, mint a budapesti kerületek általános iskoláiban (12.6. ábra).

Az alacsony tanuló/pedagógus arány esetén – általános iskolákat tekintve – legalább annyira beszélhetünk budapesti, mint kistéleplési problémáról (HERMANN, 2007a). A tanuló/pedagógus arány egyenletesen csökkenő trendje nem feltétlenül homogén folyamat eredménye. 1990 és 2006 között a pedagógusok létszáma csak részben igazodott a diáklétszám alakulásához. Az általános iskolák esetében a kilencvenes évek első felében döntően az osztálylétszámok csökkenése állt a tanuló/pedagógus arány trendjének háttérben, míg a kilencvenes évek végétől kezdve az egy osztályra jutó tanárok számának növekedése (és feltehetően a tényleges tanári óraszámok csökkenése) játszott meghatározó szerepet (HERMANN, 2005). A közép-

[12.6. ÁBRA]
Az óvodások és a nappali tagozatos tanulók létszáma a települési önkormányzati óvodákban és iskolákban, és a tanuló/pedagógus arány alakulása az önkormányzati óvodákban és iskolákban, a fenntartó önkormányzat közigazgatási helyzete szerint, 1991–2005

[FORRÁS]
HERMANN (2007a).
Adatok: a Magyar Államkincstár Győr-Moson-Sopron megyei területi igazgatóságának önkormányzati adatbázisa és a KSH T-STAR adatbázisa.

Megjegyzés
A teljes időszakra vonatkozó adatok, a települések 2005. évi közigazgatási helyzete szerint.
A tanuló/tanár arány számításánál a nappali tagozatos diákok szerepelnek. Az összes önkormányzati óvodára és általános iskolára kiszámított diák/tanár arány a csekély számú megyei önkormányzati fenntartású, illetve 2005-ben a többcélú kistérségi társulási fenntartású óvodát és iskolát is tartalmazza.



fokú oktatásban ugyanakkor az egész időszakra jellemző mind az osztálylétszám csökkenése, mind a tanár/osztály arány növekedése, bár inkább az utóbbi tűnik meghatározónak (uo.). A tanuló/pedagógus arány csökkenése települési szinten *részben* összefügg a gyermeklétszám csökkenésével, *részben* azonban attól független folyamatként ment végbe. Az általános iskolai tanulók számának alakulása pedig megerősíti azt a feltevést, hogy a demográfiai változás nem volt egységes mértékű; a városok és a falvak között is vannak olyan települések, ahol nem vagy alig csökkent a tanulók létszáma (HERMANN, 2007a).

oktatásirányítás és szabályozás térfelén. A szabályozás ugyanis leginkább két módon tudja hatékony erőforrás-felhasználásra szorítani a rendszer szereplőit. Egyrészt a pedagógusok óraszámának és az osztályok létszámának meghatározásával, másrészt a központi támogatások alakításával. Ugyanakkor a szabályozás egyrészt igencsak megengedő (el lehet térni tőle, ha helyben megvan ehhez az erőforrás), másrészt közvetett hatású. Így a szabályozás tág keretet hagy a helyi alkuknak.

Az utóbbi években Magyarországon összességében nem csökkent a támogatási arány. Ez két tényezőnek lehet a következménye: a központi kormányzat reálértékben csökkentette a közalkalmazotti béreket, vagy az egy tanulóra jutó támogatások növelésével ellensúlyozta a gyermeklétszám csökkenésének a helyi önkormányzati költségvetésre gyakorolt hatását. Úgy tűnik, hogy néhány évtől eltekintve, Magyarországon is ez történt az utóbbi másfél évtizedben: időnként inkább a bérek csökkentek, máskor, ahogyan az elmúlt években is, a központi oktatási támogatások fajlagos összegének alakulása ellensúlyozta, legalább részben, a gyermeklétszám csökkenésének hatását. A normatív támogatási rendszer ösztönző hatását tehát gyengíti a támogatások összegének évről évre történő kiigazítása. A tanulók számára épülő normatív finanszírozási rendszer elméletileg erős ösztönző a hatékonyság javítására, de egyfelől a tanárlétszám csökkentésének magas politikai költsége és az önkormányzatok elszámoltatásának hiányosságai, másfelől a központi támogatások évről évre történő, a pedagógustúl foglalkoztatást részben finanszírozó kiigazításai jelentősen gyengítik ezt az ösztönző hatást. Eddig lényegében csak jelentős költségvetési megszorítások által sikerült a tanuló/pedagógus arány csökkenését átmenetileg megállítani, ez azonban feltehetően hosszú távon nem fenntartható és nem is kívánatos megoldás.

A tanulói létszámra épülő normatív finanszírozási rendszer ösztönzi a hatékonyság javítását, de a tanárlétszám csökkentésének politikai költsége és az elszámoltatási hiányosságok, valamint a központi támogatások kiigazításai ez ellen hatnak.

2007 szeptemberétől az oktatási alapszabályok egy feltételezett tanárszükségletre épül.

3. *Közoktatási teljesítménymutató alapján történő finanszírozás.* 2007 szeptemberétől a központi költségvetés az úgynevezett közoktatási teljesítménymutató alapján finanszírozza az oktatási intézményeket. A módszer figyelembe veszi a közoktatási törvénynek az osztály és csoport alakításáról szóló előírásait (átlaglétszám, foglalkoztatási időkeret), a pedagógusok kötelező heti óraszámát, továbbá az egyes intézménytípusok (óvoda, általános iskola, középiskola) társadalmiköltség-igényességét kifejező intézménytípus-együtthatót.

Az új rendszer a 2007–2008-as tanévtől az óvoda első évfolyamán, valamint az iskolai oktatás első, ötödik és kilencedik évfolyamain indul felmenő rendszerben, és ennek megfelelően 2011-re teljesedik ki. 2007 szeptemberétől tehát az oktatási alapszabályok összegét egy olyan formula alapján határozzák meg, ami lényegében egy felételezett tanárszükségletre épül (2007. évi költségvetési törvény 3. számú melléklete). A teljesítménymutató³ ugyan továbbra

[3] Oktatási szintenként és évfolyamonként a tanulói órák, azaz az egy osztályban megtartandó tanórák száma és a pedagógusok kötelező óraszámja alapján meghatározható, hogy eggyel több osztály oktatásához minimálisan mennyivel több tanárra van szükség. Minden szükséges osztály,

Az új teljesítménymutató által sokkal közvetlenebbül kötődik össze a szabályozás és finanszírozás, sokkal nyilvánvalóbb a kormányzati szándék. Hosszú távon a támogatások mértéke továbbra sem rögzített, mert az alapszabvány önkényesen meghatározott összeg.

is a tanulólétszámon alapul, ugyanakkor a pedagógusóraszám- és osztálylétszám-szabályozáshoz van kötve, ezáltal sokkal közvetlenebbül kötődik össze a szabályozás és finanszírozás, sokkal nyilvánvalóbb a kormányzati szándék. Láthatóvá teszi, hogy mekkora osztálylétszámot, óraszámot és pedagógusállományt kíván finanszírozni a központi költségvetés, és a támogatási rendszer további átalakítása nyomán kiszámíthatóbbá teheti az önkormányzatok központi költségvetési támogatását. A teljesítménymutató a sokféle normatívát felváltva hosszú távon is kiszámíthatóvá és tervezhetővé teszi a költségeket, jobban ösztönzi az önkormányzatokat az alkalmazkodásra, egyben központi szinten megtakarításokra is lehetőséget ad (ami nem kerül automatikusan vissza a közoktatásba). Hosszú távon ugyanakkor ez a mutató sem rögzíti a támogatások mértékét, hiszen az alapszabvány továbbra is önkényesen meghatározott összeg.

A támogatási formula változása mellett más – az oktatási költségeket érintő – változások is történtek 2007-ben. A közoktatási törvény már elfogadott módosítása a feladatellátás méretgazdaságosságát szem előtt tartó szervezési (intézményi) kereteinek kialakítása érdekében a pedagógusok heti kötelező óraszámát differenciáltan – 8-10 százalékkal – emelte, a kisiskolákat tagintézményként kötelezően integrálta a 8 vagy 12 évfolyamos iskolákba, a második szakképzés ingyenes igénybevételének lehetőségét pedig szűkítette. A konvergenciaprogramnak megfelelően pedig az alapfokú művészetoktatás finanszírozása és szabályozása szigorodik. A normatív támogatásra való jogosultság feltételévé válik az intézmény minősítése, a normatív támogatás teljesítmény szerint differenciálódik (MAGYAR KÖZTÁRSASÁG KORMÁNYA, 2006, 38. o.). Ezek együttesen – 2007 szeptemberétől történő indítással – a központi költségvetésben 2007-re 7,6 milliárd forint, majd 2008-ra – egész évre – 34,2 milliárd forint megtakarítást hoznak.

Az új támogatási formula bevezetésével 2007-ben a fajlagos támogatás mértéke a legtöbb évfolyam esetében csökkent. E váltás következtében – a napali általános iskolai és középfokú oktatást tekintve – az alaptámogatás éves szinten rövid távon 6,5 százalékkal, több mint 20 milliárd forinttal csökkent. Hosszabb távon várhatóan ennél jelentősebb, 15 százalékos (közel 47 milliárd forint) csökkenés adódik az új formula szerint (HERMANN, 2007a). A csökkenés az általános iskolákat nagyobb mértékben érinti, mint a középfokú oktatást: ha a támogatási formula és a diákok tényleges száma alapján kiszámítjuk

Hosszabb távon várhatóan jelentős, 15 százalékos (közel 47 milliárd forint) csökkenés adódik az új formula szerint.

és ezáltal minden szükséges tanár után meghatározott összegű támogatás jár. Ez egy osztályra egy alapösszeg (2,55 millió forint/év) és egy úgynevezett intézménytípus-együttható szorzata (az utóbbi minden bizonnyal az oktatási szintek között a szükséges végzettség eltéréséből adódó bérkülönbségeket hivatott kifejezni). A szükséges osztályok száma a diákok tényleges száma és egy feltételezett átlagos osztálylétszám alapján számítható ki.

Formálisan: $G_i = O_i(T/O)IA = D_i[1/(D/O)](T/O)IA$, ahol G_i az i -edik önkormányzat által kapott támogatás; O_i az osztályok feltételezett száma az i -edik önkormányzat esetén, ami a diákok tényleges létszáma (D_i) és a feltételezett átlagos osztálylétszám (D/O) hányadosa; T/O a feltételezett tanár/osztály arány (ami a tanulói és a pedagógus-óraszámok aránya); I az intézménytípus-együttható; A pedig a normatíva alapösszege.

[12.2. TÁBLÁZAT]

TANÁRLÉTSZÁM-SZÁMÍTÁSOK

(a 2007. évi őszi támogatási formula szerint, a 2007. évi őszi számítási mód alkalmazásával a közoktatási törvény szerinti átlagos osztálylétszámok, illetve a korábbi pedagógus-óraszámok alapján)

MEGNEVEZÉS	ÓVODA	ÁLTALÁNOS ISKOLA	KÖZÉPFOKÚ OKTATÁS
Feltételezett, 2007. 9–12. hónap			
2007. őszi formula szerint	35 812	65 425	45 175
Kt. szerinti átlagos osztálylétszámmal*	30 509	56 802	43 217
Korábbi pedagógus-órásszámmal	35 812	70 463	49 692
Tény, 2006			
Összesen	30 550	83 606	50 864
Ebből			
• napközi	–	11 811	68
• gyógypedagógus	237	1956	243
• gyakorlati oktatást végző vagy vezető	–	–	4880

*Feltételezve, hogy a teljesítménymutató kiszámítása minden évfolyamon a közoktatási törvény (Kt.) átlagos osztálylétszámait veszi figyelembe (jelenleg csak az oktatási szakaszok kezdő évfolyamain, a többi évfolyamon rendszerint alacsonyabbak az átlagos osztálylétszámok).

Megjegyzés: A feltételezett tanárlétszámok az oktatási szintek évfolyamok szerinti besorolására épül (tehát a kisgimnáziumi 5–8. osztályok is az általános iskolánál szerepelnek), míg a tényadatok a feladatellátási helyek programtípus szerinti besorolására épülnek (a gimnáziumi tanárok a középfokú oktatás adatában szerepelnek).

[FORRÁS] HERMANN (2007a). Adatok: költségvetési törvény, 2007, közoktatási törvény, KIR iskolai adatbázis, 2006.

a feltételezett tanárlétszámot, és ezt összevetjük a tényleges létszám adatokkal, akkor is az általános iskola esetében találunk nagyobb eltérést – még abban az esetben is, ha a napközis tanárokat figyelmen kívül hagyjuk (12.2. táblázat). A középfokú oktatásban, elsősorban a felsőbb évfolyamokon, a magas elismert heti tanulói óraszám miatt tűnik – az alkalmazott formula tükrében – indokoltnak relatíve több pedagógus foglalkoztatása, mint az általános iskolákban. Az óvodai oktatás esetén a bevezetett támogatási formulából hosszabb távon sem következik a támogatás végösszegének számottevő csökkenése.

A támogatások csökkentése elsősorban a pedagógusok kötelező órásmának emelésével függ össze. Ha az új támogatási formulába a közoktatási törvény 2007. évi módosítása előtti pedagógus-óraszámokat helyettesítjük be (12.3. táblázat 4. oszlop), és ezt összevetjük a megemelt pedagógus-óraszám melletti támogatási összegekkel (12.3. táblázat 2. oszlop), valamint a korábbi támogatásokkal (12.3. táblázat 1. oszlop), akkor jól látható, hogy az óraszám emelése nélkül az új formula rövid távon inkább a támogatások csekély mértékű növekedésével járt volna együtt. Az óraszám emelésével viszont csökkent a központi támogatások mértéke.

4. *A szabályozási változások hatása a költségekre.* Eddig a költségek csökkenésére ható tényezőkkel számoltunk, a gyermeklétszám csökkenésével, az egy pedagógusra jutó tanulók számának európai uniós átlaghoz való közelítésével és az új, költségeket csökkentő ösztönzők bevezetésével. A gyermeklétszám csökkenése ugyanakkor nem okoz ugyanolyan mértékű tanulólétszám-csök-

Az óraszám emelése nélkül az új formula rövid távon inkább a támogatások csekély mértékű növekedésével járt volna együtt, e nélkül viszont csökkent a központi támogatások mértéke.

[12.3. TÁBLÁZAT] A KÖZOKTATÁSI ALAPNORMATÍVÁK FAJLAGOS ÉS ÖSSZESÍTETT ÉRTÉKE 2007-BEN
(a 2007-es őszi számítási mód alkalmazásával a közoktatási törvény szerinti átlagos osztálylétszámok, illetve a korábbi pedagógus-óraszámok alapján)

OKTATÁSI SZINT	ÉVFOLYAM	TÁMOGATÁS, 2007							
		(1) 1–8. hónap		(2) 9–12. hónap		(3) 9–12. hónap szerint várhatóan ^d		(4) 9–12. hónap, korábbi pedagógus-óraszámmal számítva	
		tanuló/év (ezer forint)	évi összes (milliárd forint)	tanuló/év (ezer forint)	évi összes (milliárd forint)	tanuló/év (ezer forint)	évi összes (milliárd forint)	tanuló/év (ezer forint)	évi összes (milliárd forint)
Óvoda	1. ^a	199	0,07	172	0,06	172	0,06	173	0,06
	2–3. ^a	199	9,62	203	9,79	172	8,32	203	9,82
	1. ^b	199	0,91	207	0,94	207	0,94	207	0,94
	2–3. ^b	199	54,70	243	66,79	207	56,77	243	66,80
Általános iskola	1.	204	20,11	146	14,37	146	14,37	153	15,05
	2–3.	204	40,21	183	36,07	148	29,20	191	37,73
	4.	204	21,03	222	22,84	169	17,40	232	23,94
	5.	212	23,93	172	19,40	172	19,40	188	21,27
	6.	212	23,73	198	22,12	172	19,23	217	24,26
	7–8.	212	49,21	224	52,09	195	45,30	247	57,42
Középfokú iskolák (szakiskola 9–10. nélkül) ^c	9.	262	24,78	212	20,07	212	20,07	233	22,08
	10.	262	23,40	229	20,41	212	18,95	251	22,45
Szakiskola 9–10 ^c	9.	262	8,81	258	8,68	258	8,68	284	9,55
	10.	262	6,92	258	6,82	258	6,82	284	7,50
Középfokú iskola	11–13.	262	43,77	271	45,22	251	41,99	297	49,66
Szakképző és elméleti	1.	210	16,27	185	14,32	185	14,32	203	15,72
	2–	210	11,95	199	11,33	185	10,52	218	12,43
Összesen (milliárd forint)									
Óvoda			65,29		77,58		66,09		77,62
Általános iskola			178,23		166,89		144,90		179,68
Középfokú iskolák			135,90		126,86		121,36		139,39

^a Legfeljebb napi 8 óra.

^b Több mint napi 8 óra.

^c A teljesítménymutató meghatározásánál a 9. évfolyam esetében a költségvetési törvény a közoktatási törvény átlagos osztálylétszámait veszi figyelembe. A szakiskolák 9–10. évfolyamai esetében (és csak ebben az esetben) ez alacsonyabb, mint a költségvetési törvény mellékletében megadott átlagos osztálylétszám. A számításokban a közoktatási törvény adata szerepel.

^d Feltételezve, hogy a teljesítménymutató kiszámítása minden évfolyamon a közoktatási törvény átlagos osztálylétszámait veszi figyelembe (jelenleg csak az oktatási szakaszok kezdő évfolyamain, a többi évfolyamon rendszerint alacsonyabbak az átlagos osztálylétszámok).

[FORRÁS] HERMANN (2007a). Adatok: költségvetési törvény, 2007, közoktatási törvény, KIR iskolai adatbázis, 2006.

[12.4. TÁBLÁZAT] A KÖLTSÉGEKET CSÖKKENTŐ ÉS NÖVELŐ TÉNYEZŐK

KÖLTSÉGEK CSÖKKENÉSÉRE HATÓ TÉNYEZŐK	KÖLTSÉGEK NÖVEKEDÉSÉRE HATÓ TÉNYEZŐK
Gyermeklétszám-csökkenés	Meghosszabbodó iskoláztatás, óvoda kiterjesztése, idegen nyelvi év kiterjesztése
Fajlagosok OECD mértékéhez való közelítéssel hatékonyságnövekedés	Nem megfelelő önkormányzati finanszírozás, ösztönzés
Intézményi összevonások, társulások (térsgyi integrált szakképző központok) létrejötte	Sajátos nevelési igényű és integrált oktatás bővülő tanári erőforrás-igénye
Pedagógus-óraszám emelése	Közalkalmazotti béremelés
Teljesítménymutató-alapú finanszírozás	Egyházi iskolák kiegészítő támogatásának növekedése

kenést, mivel a szabályozás jelentős mértékben ellensúlyozhatja a költségek csökkenésére ható tényezőket (12.4. táblázat).

Az elemzések azt mutatják, hogy mind a helyi és még inkább a központi irányítás különböző szabályozási eszközökkel, az oktatás kiterjesztésével próbálja a – konfliktusokat is generáló – tanárlétszám-csökkenést ellensúlyozni. A következőkben a költségek növelésére ható szabályozási elemek közül az óvoda és a nyelvi előkészítő (nulladik) tanév tervezett kiterjesztését vesszük figyelembe a tanulólétszám és az ebből fakadó működési költségek becslésénél. Fontos megjegyezni, hogy ez a becslés nem a költségvetés közoktatási kiadásainak teljes összegére vonatkozik, és nem terjed ki minden szabályozási elemre. Amire itt vállalkoztunk, az a költségvetési mozgástér nagyságának feltérképezése az elkövetkező néhány évben a tanulólétszám függvényében, azzal a feltevéssel, hogy a normatív támogatások jelenlegi formája és a szereplők viselkedése változatlan marad.

5. *A diáklétszám alakulásának becslése.* A diáklétszám alakulásának becslésekor a Népeségtudományi Kutatóintézet népesség-előreszámításának adataiból (elérhető KSH NKI honlapján: <http://www.demografia.hu/Tudastar/nepelo.html>) és a jelenlegi oktatási részvételi arányokból indultunk ki.⁴ Egyrészt megbecsültük a tanulólétszám alakulását, amennyiben a részvételi arányok változatlanok maradnak, másrészt kalkuláltunk az óvodai ellátás hároméves kortól való kiterjesztésével és az idegen nyelvi előkészítő évfolyamon tanulók arányának lényeges növekedésével. Az óvodások esetében – a népesség-előreszámítás alapján – már néhány év múlva érzékelhető létszámnövekedésre számíthatunk

[4] A számításokat Hermann Zoltán végezte. Az alapbecslés során változatlan részvételi arányt feltételezve minden évjárat esetében: a 2007. évi adatok alapján kiszámolta, hogy egy-egy korosztály mekkora hányada tanul a közoktatásban az egyes évfolyamokon. Így az egy adott évfolyamon tanulók becsült száma a *t*-edik évben:

$$D_t^j = \sum_k \frac{D_{2007}^{j,k}}{N_{2007}^k} N_t^k, \quad t = 2008, 2009, \dots, 2020; \quad k = 3, 4, \dots, 25;$$

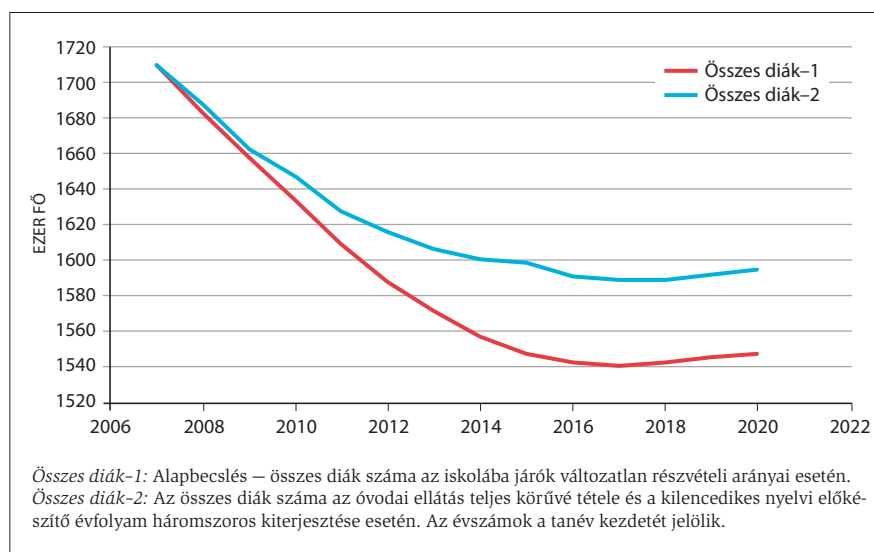
ahol *D* a diákok, *N* a népesség számát, *t* a tanév kezdő évét, *j* az évfolyamot, *k* pedig az életkort jelöli.

A következő tíz évben a közoktatásban tanulók száma jelentősen, közel 170 ezer fővel, csökkenni fog, az óvodai ellátás és a nyelvi előkészítő évfolyamok igen jelentős mértékű kiterjesztése esetén is több mint 120 ezer fővel.

még akkor is, ha az óvodai részvételi arány nem növekszik. Nyelvi előkészítő évfolyamon 2007-ben a kilencedikes diákok 13 százaléka tanult, a gimnazisták körében ez az arány 24 százalék, a szakközépiskolások között 13 százalék volt. A nyelvi előkészítő évfolyam kiterjesztésénél a gimnazisták és szakközépiskolások körében az arányok megkétszereződésével, illetve megháromszorozódásával számolunk (gimnázium: 50 százalékos, illetve 75 százalékos arány); szakközépiskola 30 százalékos, illetve 40 százalékos arány). Összességében arra számíthatunk, hogy a következő tíz évben – az óvodás- és iskoláskorú népesség alakulását követve – a közoktatásban tanulók száma jelentősen csökkenni fog. Ez a csökkenés tíz év alatt megközelítheti a 170 ezer főt, de az óvodai ellátás és a nyelvi előkészítő évfolyamok igen jelentős mértékű kiterjesztése esetén is több mint 120 ezer fővel kisebb lesz a közoktatásban részt vevők száma (12.7 ábra).

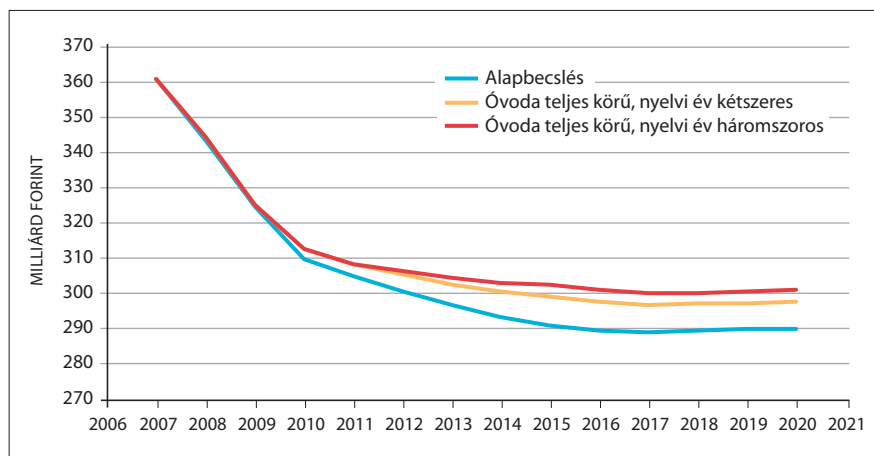
6. A központi költségvetés közoktatási működési kiadásainak becslése. A következő tíz évben a diáklétszám csökkenése és a szigorúbb osztálylétszám-szabályozásnak a támogatási formulában való fokozatos érvényesítése jelentősen csökkenti a központi költségvetés közoktatási kiadásait, amennyiben a támogatási formula változatlan marad (HERMANN, 2007b). A kiadások csökkenése a következő négy-öt évben lesz a legnagyobb mértékű. Egyrészt azért, mert ebben az időszakban jelentkezik az osztálylétszám-szabályozás változásának egyszeri (de időben elnyújtott) hatása. Másrészt, a népesség-előreszámítás adatai alapján a diákok létszáma is ebben az időszakban csökken a legnagyobb mértékben. 2013 után stagnáló, illetve lassan emelkedő létszámra számíthatunk. Az óvodai ellátás és a kilencedikes nyelvi előkészítő évfolyam jelentős kiterjesztése számottevően befolyásolhatja azt, hogy milyen mértékben csök-

[12.7. ÁBRA]
A várható tanulólétszám alap- és középfokon változatlan 2007. évi részvételi arányokkal, illetve az óvodai ellátás és a nyelvi előkészítő évfolyam kiterjesztésével, 2007–2020
[FORRÁS] HERMANN (2007b).



[12.8. ÁBRA]
A költségvetési alap-
hozzájárulás* és a két
tannyelvű oktatás
támogatásának várható
alakulása a közoktatásban
az egyes korosztályokból
járók részarányának
változtatlansága mellett,
illetve az óvodai és
a kilencedikes nyelvi
előkészítő évfolyam
kiterjesztése esetén
tanévenként, 2007–2020
(milliárd forint)

[FORRÁS] HERMANN (2007b).



*Csak az óvodai ellátás és iskolai oktatás támogatása – a napközi, kollégium, művészetoktatás és gyakorlati szakképzés nélkül.

Öt év alatt kb. 60 milliárd
forinttal csökkenhetnek
a kiadások, de az óvodai el-
látás és a kilencedikes nyelvi
előkészítő évfolyam kiterjesz-
tése esetén ez a csökkenés
akár 10-15 milliárddal is
kevesebb lehet.

kennek a központi kiadások. Egyfelől, mindkét változás növeli a közoktatásban részt vevők számát adott óvodás- és iskoláskorú gyermeklétszám mellett (másként fogalmazva nő az óvodában és iskolában eltöltött évek átlaga). Másfelől, a nyelvi előkészítő évfolyam kiterjesztése közvetlenül növeli a két tanítási nyelvű képzéshez kapcsolódó kiegészítő támogatás végösszegét. Összességében öt év alatt hozzávetőlegesen 60 milliárd forinttal csökkenhetnek a kiadások az alapbecslés szerint, de az óvodai ellátás és a kilencedikes nyelvi előkészítő évfolyam jelentős kiterjesztése esetén ez a csökkenés akár 10-15 milliárddal is kevesebb lehet (lásd 12.8. ábra).

A költségeket befolyásoló változások közül jó néhány hatásával nem tudunk számolni. Így a sajátos nevelési igényű (SNI) tanulók számának változása nehezen kalkulálható, mivel az részben a szabályozási változások, részben az elérhető támogatások függvényében is alakul. Hasonlóan nem számoltunk a társulások és térségi integrált szakképző központok (TISZK) költségekre gyakorolt hatásával, mivel a rendelkezésre álló információk még azt sem teszik lehetővé, hogy megítéljük, vajon ezek a költségek csökkenése vagy növelése irányába hatnak-e. Az egyházi oktatás kiegészítő támogatása nőhet a jelenlegi szabályozás mellett, amennyiben a központi támogatások csökkenésével együtt nőnek az átlagos önkormányzati kiadások. 2007-ben a tanulók mintegy 6 százaléka járt egyházi iskolákba, ezért a fajlagos támogatások csökkenéséből származó kiadáscsökkenés 6 százalékkára rúghat az egyházi kiegészítő támogatás növekedése, amely a központi kiadásokba beépülő egyszerű hatásként jelentkezik.

A bemutatott becslések nem tekinthetők a központi költségvetés közoktatási kiadásai előrejelzésének. Egyrészt a létszámváltozás kiadásokra gyakorolt becslése a legutolsó megfigyelt év oktatási részvételi arányaira épül, az óvodai ellátás és nyelvi előkészítő évfolyam kiterjesztésére vonatkozóan

önkényes feltevésekkel éltünk, ráadásul a kiegészítő normatívákat nem vetjük figyelembe a becslés során. Másrészt figyelembe kell venni azt is, hogy a költségvetésre vonatkozó döntések politikai döntések is egyben, és mint ilyenek, nehezen előrejelezhetők. Mindezen hibákkal együtt úgy tűnik azonban, hogy a becslések közel állnak a megtakarítási lehetőségekre vonatkozó alsó becsléshez, hiszen a legtöbb esetben a kiegészítő normatívák kiadásai is várhatóan csökkenni a létszám csökkenésével, a képzés lehetséges kiterjesztésével számolva pedig nagyon nagy arányú (azaz kevéssé valószínű) létszámbővülést feltételeztünk.

Összefoglalva, úgy tűnik, hogy jelentős megtakarítási lehetőségek vannak a rendszerben még akkor is, ha az új – a közoktatás további kiterjesztését támogató – szabályozási elemeket is figyelembe vesszük. Ennek egyik oka, hogy a tanulólétszám az elkövetkező tíz évben jelentősen csökkenni fog, és ezt a hatást az óvoda és a nyelvi év kiterjesztése is csak részben enyhíti. Ennek következtében az elkövetkező öt évben körülbelül 50 milliárd forint megtakarítással számolhatunk. Kérdés, hogy ez az összeg a költségvetési egyenleg javítását szolgálja majd, vagy a közoktatás eredményesebbé tétele érdekében kerül-e felhasználásra.

■ JAVASLATOK

1. A gyermeklétszám csökkenéséből fakadó megtakarítások lehetőséget adnak arra, hogy a tanári munkaerő minőségének javításához középtávon kiszámíthatóan növelni lehessen a béreket.⁵ Ennek az a feltétele, hogy valóban megtakarítás keletkezzen. Ha ez a megtakarítás döntően az önkormányzatoknál jelentkezik, amelyek ezt szabadon használhatják fel, akkor – az eddigi tapasztalatok alapján – feltehetően nem csökkentik a pedagóguslétszámot, akkor viszont kevés esély marad a tanári minőség javítását elősegítő bérnövekedésre.

2. A mérési-értékelési rendszer működtetése stabil, kiszámítható finanszírozást és ugyancsak pótlólagos forrásokat igényel, ami szintén finanszírozható a megtakarításokból.⁶ A 2007. évi költségvetés ugyan majdnem 300 millió forintot szánt erre az oktatási tárca büdzséjében, mégis évről évre bizonytalan e feladat finanszírozása. Amennyiben ez a cél prioritást kap (ahogy a konvergenciaprogram is ezt erősíti), akkor az erre a célra szánt forrásokat kiemelten kell kezelni és ellenőrizni. Így a tárca és az Oktatási Hivatal (volt OKÉV) részéről évről évre tételes elszámolást lehetne kérni erről a területről.

[5] A kötet 10. fejezetében bemutatottuk a tanári béremelésre vonatkozó javaslatunkat.

[6] A mérési-értékelési rendszer működtetésére vonatkozó javaslatunkat a kötet 7. fejezete foglalja össze.

A támogatások fajlagos összege több évre előre kiszámítható és reálértékben rögzített lenne.

3. A központi finanszírozás ösztönző hatását a hatékonyság javítására erősítené, ha a támogatások fajlagos összege több évre előre kiszámítható és reálértékben rögzített lenne. Minél inkább képes a központi kormányzat hihetően elkötelezni magát amellett, hogy a támogatási rendszer évről évre történő változtatásai nem követik a tanuló/pedagógus arány csökkenését (azaz a tartós és folyamatos alkalmazkodás elkerülhetetlen), annál erősebb lesz a támogatási rendszer ösztönző hatása. Ehhez jó kiindulópont lehet az alapnormatíva esetén bevezetett formula, ugyanakkor az alapösszeget célszerű lenne a mindenkori közalkalmazotti (vagy tanári) bértábla szerint átlagosnak vagy tipikusnak tekinthető bérek összegéhez kötni.

Az önkormányzatok működését elemző tanulmányokra, értékelésekre lenne szükség.

4. Az önkormányzatok megfelelő ösztönzéséhez az önkormányzatok működését elemző tanulmányokra, értékelésekre lenne szükség. Célszerű lenne az oktatásirányítás, a tanügyi szabályozás és a különféle egyedi támogatási programok részletes áttekintése abból a szempontból, hogy ezek mely elemei milyen mértékben járultak hozzá a tanuló/pedagógus arány növekedéséhez. A demográfiai változashoz történő helyi alkalmazkodás gyengeségei mellett fel kell tárni a tanuló/pedagógus arány csökkenésének további okait, enélkül ugyanis aligha érhető el tartósan a tanuló/pedagógus arány számottevő csökkentése.

Szakmapolitikai beavatkozások rendszeres értékelése és visszacsatolása kellene.

5. Javasoljuk a szakmapolitikai beavatkozások rendszeres értékelését és visszacsatolását. A ráfordítást növelő pedagógiai programok (például idegen nyelvi előkészítő év) valódi, ár/érték arányt is figyelembe vevő szisztematikus értékelésére van szükség. Javasoljuk, hogy új, fejlesztő beavatkozásokat csak értékelés után lehessen bevezetni.

6. Magyarországra a közeljövőben az eddigieknél még nagyobb összegű fejlesztési pénz fog beáramlani az európai strukturális alapokból. Célszerű lenne az Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) közoktatást érintő részeire vonatkozóan meghatározni, hogy azok majd a fenntarthatóság érdekében milyen működési költségeket igényelnek. Ennek felmérése, tudomásunk szerint, nem történt meg eddig, részben azért, mert ennek jelentőségét az érintett szereplők nem értékelik kellő súllyal. Mind az informatikai fejlesztések, mind az épületfelújítások hosszabb távon a folyó költségeket is növelik, mivel karbantartást, üzemeltetést igényelnek. A mérési-értékelési rendszer is hosszabb távon működő intézményrendszert feltételez, ami szintén tartósan növeli a folyó költségeket. Ha ezekkel a költségekkel nem kalkulálunk, akkor fennáll annak a veszélye, hogy a megtakarított forrásokat nem lehet a közoktatás eredményességére vonatkozó javaslatok finanszírozására fordítani, hanem azok elfolynak az előre nem tervezett működtetési kiadások finanszírozására.

Hivatkozások

- HALÁSZ GÁBOR-LANNERT JUDIT (szerk.) (2006): *Jelentés a magyar közoktatásról, 2006*. Országos Közoktatási Intézet, Budapest.
- HERMANN ZOLTÁN (2005): A demográfiai változás hatása az iskolai ráfordításokra. Megjelent: HERMANN ZOLTÁN (szerk.): *Hatékonysági problémák a közoktatásban*. Országos Közoktatási Intézet, Budapest.
- HERMANN ZOLTÁN (2007a): *Demográfiai változás, pedagógusfoglalkoztatás és közoktatási kiadások*. Kézirat.
- HERMANN ZOLTÁN (2007b): *Becslések a központi költségvetés közoktatási kiadásainak változására vonatkozóan az óvodás- és iskoláskorú népesség változása alapján*. Kézirat.
- KSH (2002a): *Népszámlálás 2001*. 2. Részletes adatok a képviseleti minta alapján. KSH, Budapest.
- KSH (2002b): *Népszámlálás 2001*. 6. Területi adatok. 6.21. Összefoglaló adatok. I. kötet. KSH, Budapest.
- MAGYAR KÖZTÁRSASÁG KORMÁNYA (2006): *Magyarország aktualizált konvergenciaprogramja 2006-2010*. Budapest, december. [http://www2.pm.gov.hu/web/home.nsf/portalarticles/57B7AA5F7E58DCCBC125723700572203/\\$File/KP_2006_december_final_hu.pdf](http://www2.pm.gov.hu/web/home.nsf/portalarticles/57B7AA5F7E58DCCBC125723700572203/$File/KP_2006_december_final_hu.pdf).
- MEDGYESI MÁRTON (2006): Az oktatás társadalmi és gazdasági környezete. Megjelent: HALÁSZ GÁBOR-LANNERT JUDIT (szerk.): *Jelentés a magyar közoktatásról, 2006*. Országos Közoktatási Intézet, Budapest.
- OECD (2007): *Education at a Glance*. OECD, Párizs.
- OKM (2007): *Oktatásstatisztikai évkönyv 2006/2007*.
- VUKOVICH GABRIELLA (2002): Főbb népesedési folyamatok. Megjelent: KOLOSI TAMÁS-TÓTH ISTVÁN JÁNOS-VUKOVICH GYÖRGY (szerk.): *Társadalmi riport, 2002*. Társadalmi Kutatási Intézet Rt., Budapest.