

VARGA JÚLIA

A közoktatás-finanszírozási rendszer hatása az egyenlőségre, 1990–1997

A települési önkormányzatok egyik legfontosabb feladata a közoktatási intézmények fenntartása. Az önkormányzati kiadások 30 százalékát az oktatási kiadások teszik ki, ennek zömét az általános iskolák működtetésére fordítja az önkormányzatok többsége, mivel 90 százalékuk csak általános iskolát, illetve csak általános iskolát és óvodát tart fenn. A tanulmány három kérdésre keresi a választ: 1. Először is azt vizsgálja, hogy milyen egyenlőtlenségek alakultak ki az általános iskolákat fenntartó önkormányzatok között az általános iskolai ráfordításokban, és az egyenlőtlenségek hogyan változtak az 1991 és 1997 közötti időszakban. 2. Majd azt tekinti át, hogy a közoktatás támogatási rendszere enyhítette-e a kiadásokban mutatkozó egyenlőtlenséget ugyanebben az időszakban. Mennyire volt szoros a kapcsolat az önkormányzatok gazdagsága és az oktatási ráfordítások között? 3. Végül, a támogatási rendszer általános iskolai kiadásokra gyakorolt hatását mutatja be, azt, hogy a támogatási rendszer erősítette vagy gyöngítette-e az eltérő vagyoni helyzetű (jövedelemtermelő képességű) önkormányzatok törekvéseit abban, hogy saját, a központi költségvetésen kívüli forrásait az iskoláztatás céljára fordítsák.*

A helyi önkormányzatok a rendszerváltozás kezdete óta meghatározó szerepet töltenek be a közoktatás fenntartásában és finanszírozásában. Az általános iskolai oktatás a helyi önkormányzatok feladatkörébe tartozik, de a központi költségvetés támogatást nyújt az iskolafenntartó önkormányzatoknak iskoláztatás finanszírozásához. A nagyobb önkormányzati autonómia növelheti a ráfordítási egyenlőtlenségeket a települések, illetve a tanulók között. Ez azonban nem szükségszerű, mert megfelelő központi támogatási rendszer ezt a hatást enyhíteni tudja.

Egyenlőség, egyenlősítés

Az oktatási ráfordítások egyenlőségét elemző tanulmányok kétféle értelemben szokták vizsgálni a ráfordítások egyenlőségét. A *kategorikus, avagy kiadási egyenlőséget* célnak tekintő (*categorical equity*) értelmezés az egy tanulóra jutó kiadásban meglévő mindenmű különbséget egyenlőtlenségként fog fel. Az értelmezés abból indul ki, hogy a közoktatás olyan jószág, amelynek fogyasztásához mindenkinek alapvető érdeke fűződik, ezért az egyéneknek egyforma mennyiségben és minőségben kell részesülniük a közoktatásból, függetlenül attól, hogy milyen társadalmi csoporthoz tartoznak, vagy milyen tele-

* A tanulmány a Nyitott Társadalom Alapítvány támogatásával készült.

pülésen laknak. A kategorikus egyenlőség elérését célozzák az iskolák működtetésének feltételeit előíró szabályok, például az egy tanulócsoporthoz tanulóknak számára vagy a tanárok óraszámára vonatkozó normatívák. Ez az értelmezés nem foglalkozik azzal a kérdéssel, hogy a különböző településen lakók, az eltérő szociális helyzetű csoportok kereslete különbözhet a közoktatás iránt; nem veszi figyelembe, hogy hasonló színvonalú szolgáltatások településenként kevesebbe vagy többbe kerülhetnek; és azzal a problémával sem törődik, hogy ugyanazon kiadási szint elérése a különböző iskolafenntartóktól különböző mértékű erőfeszítést követel.

A másik értelmezés az iskolafenntartók *választási egyenlőségére* helyezi a hangsúlyt, abból indul ki, hogy a kiadási különbségek a helyi lakosság és választott képviselőinek eltérő preferenciáiból is származhatnak. Ezért a támogatási rendszernek a *pénzügyi semlegességet* (*fiscal neutrality*) kell megteremtenie, vagyis azt kell elérnie, hogy az iskolafenntartó önkormányzatok – ha szükségesnek látják – képesek legyenek egyforma mennyiségben és minőségben nyújtani az oktatási szolgáltatásokat. Vagyis az egy gyerekre jutó ráfordítások nem függhetnek az önkormányzat gazdagságától vagy jövedelemtermelő képességétől. Az egyenlőség pénzügyi semlegességgé való értelmezése az 1970-es évek elejétől kezdve terjedt el, amikor az Egyesült Államokban bírósági ítéletek marasztalták el számos állam közoktatási támogatási rendszerét, mivel úgy találták, hogy alkotmányos jogot sért, ha a települések gazdagsága befolyásolja az oktatási kiadásokat. Ezt követően került sor olyan támogatási rendszerek kidolgozására, amelyek megfelelhetnek a jövedelemsemlegesség kritériumának.

Ugyancsak pénzügyi semlegességgé értelmezi az egyenlőséget az Európa Tanács a tagországoknak tett ajánlásában. Az alap- és alsó-középfokú oktatásért az EU-tagországok többségében a helyi önkormányzat felelős. Az ajánlás azt tartalmazza, hogy a ki-egyenlítési rendszerek „tegyék lehetővé a helyhatóságok számára, hogy – amennyiben azok erre törekszenek – nagyjából azonos adók kivetése mellett lényegében azonos körű és szintű szolgáltatásokat tudjanak nyújtani” (lásd *Davey-Péteri* [1998]).

A második értelmezés tehát nem tekint minden kiadáskülönbséget egyenlőtlenségnek. Ha az egy tanulóra jutó ráfordítások különbségei abból adódnak, hogy a helyi lakosság különböző szintű szolgáltatásokat részesít előnyben – de a támogatási rendszer egyébként lehetővé tenné azonos szintű szolgáltatások nyújtását az összes településen –, akkor megvalósul az egyenlőség a pénzügyi semlegesség értelmében. A pénzügyi semlegesség vizsgálható „feltétel nélküli”, avagy *ex post* és „feltételhez kötött”, avagy *ex ante* semlegességgé.

A *feltétel nélküli elemzés* esetében nem vizsgáljuk az önkormányzatok eltérő adózási erőfeszítését, a különböző adókulcsokat és a településenként eltérő árakat. A vizsgálat arra irányul, hogy megállapítsuk: van-e összefüggés az egy gyerekre jutó ráfordítások és az önkormányzat gazdagsága között, mennyire szoros ez a kapcsolat, és hogyan változik az idők folyamán. Ha a kapcsolat kimutatható, akkor a támogatási rendszer nem biztosítja a pénzügyi semlegességet. A kapcsolat erősségének változása pedig azt mutatja, hogy a támogatási rendszer közeledett vagy távolodott-e a pénzügyi semlegesség állapotától.

A *feltételhez kötött vizsgálat* figyelembe veszi, hogy ugyanolyan szintű szolgáltatások eltérő adóterhek árán biztosíthatók a különböző településeken, ráadásul eltérőek az iskolafenntartási költségek: például a népsűrűség, az iskoláskorú gyerekek számának és arányának különbözősége miatt. A különböző települések, helyi önkormányzatok adóalapjai is eltérnek egymástól, ezért hasonló adózási erőfeszítéssel – ha azonos adókulccsal vetik ki ugyanazt a fajta helyi adót – eltérő bevételhez jutnak. Ezért a kérdés az, hogy milyen különbségek alakulnak ki az önkormányzatok iskolai ráfordításai között azonos adózási erőfeszítés mellett. A támogatási rendszer akkor tekinthető pénzügyileg semlegesnek, ha az iskolafenntartó önkormányzatok azonos iskolázási célú adózási erőfeszítéssel hasonló egy tanulóra jutó ráfordításra képesek, feltéve, hogy – az adóalapjuktól eltekintve – más különbség nincs közöttük.

A következőkben az általános iskolai ráfordítások egyenlőségét vizsgálom az 1991 és 1997 közötti időszakban. Először a kiadási egyenlőség változását tekintem át kategorikus értelemben, majd azt, hogyan változott a támogatási rendszer a pénzügyi semlegességet tekintve az egyenlőség kritériumának.

Az adatok

A felhasznált adatok a Területi Államháztartási Információs Szolgálat (Tákisz, Győr) adatgyűjtéséből származnak. Az adatállomány tartalmazza az önkormányzatok költségvetési beszámolóiban szereplő önkormányzati mérlegek adatait, a működési költségek és bevételek alakulását feladatonként, a felhalmozási és tőkejellegű kiadásokat ágazati bontásban, az önkormányzatok által fenntartott intézmények főbb természetes mutatóit és ellátottsági adatait, valamint az intézmények létszámadatait. Az adatgyűjtés teljes körű, valamennyi önkormányzat adatait tartalmazza.

A számítások elvégzéséhez a vizsgált önkormányzatok körét valamelyest csökkenteni kellett, egy részük ugyanis extrém vagy egymásnak ellentmondó adatokat közölt. Ezek egy részét korrigáltam, más részükénél nem sikerült kideríteni a hiba okát. Számos 5000 fő alatti település jelentette, hogy 8 vagy 16 iskolát tart fent; a pénzügyi adatoknál forintban, és nem ezer forintban közöltek adatokat (de nem volt kideríthető, hogy forintban vagy 100 forintban közlik-e őket); előfordult, hogy a tanulók számához képest aránytalanul nagy vagy kicsi volt az osztályok száma stb. Azokat az önkormányzatokat, amelyeknél nem volt mód korrekcióra, kihagytam az elemzésből. Ugyancsak kimaradt az elemzésből minden olyan általános iskola, amelyet megyei önkormányzat – illetve a fővárosi önkormányzat – tart fenn, mivel ezekben az esetekben a bevételi források és adózási lehetőségek eltérnek a települési, illetve kerületi lehetőségektől, figyelembevételük tehát torzította volna az elemzést.

1. táblázat

Az általános iskolát fenntartó (ezen belül: a vizsgált) önkormányzatok száma

Megnevezés	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Összes önkormányzat	3060	3118	3155	3167	3168	3168	3170
Iskolafenntartó							
önkormányzat	2221	2272	2278	2276	2289	2277	2225
– községi	1746	1789	1798	1750	1787	1772	1735
– nagyközségi	266	265	245	290	259	257	234
– városi	146	154	171	172	177	183	192
– megyei jogú városi	21	22	22	22	22	22	22
– budapesti kerületi	22	22	22	22	23	23	23
– megyei és fővárosi	20	20	20	20	20	20	20
A vizsgáltba bevont							
önkormányzat	2024	2094	2122	2151	2162	2149	2136
– községi	1571	1634	1663	1647	1682	1666	1666
– nagyközségi	264	263	244	288	258	255	233
– városi	146	153	171	172	177	183	92
– megyei jogú városi	21	22	22	22	22	22	22
– budapesti kerületi	22	22	22	22	23	23	23

Az 1. táblázat az általános iskolát fenntartó önkormányzatok számát tartalmazza településtípusonként, majd a 2. táblázat pedig a Tákisz által számított egy tanulóra jutó átlagos ráfordításokat, továbbá a mintában szereplő önkormányzatok adatainak felhasználásával nyert egy tanulóra jutó átlagos ráfordításokat mutatja be.

A korrekciók után – a megyei és fővárosi fenntartókön kívül – főleg községi iskola-fenntartók kerültek ki az elemzésből. A korrekciók a számított átlagot kevéssé érintették, de értelemszerűen a korrekció nélküli kiadási adatok szórásterjedelme jóval nagyobb, mint a korrigált adatoké.

A tanulmány a helyi önkormányzatok (és nem az iskolák vagy a diákok) közötti egyenlőtlenségeket vizsgálja. Arra keresi a választ, hogy az iskolafenntartó települések között milyen egyenlőtlenségek alakultak ki általános iskoláik finanszírozásában. Ezért a továbbiakban az önkormányzati kiadások egy tanulóra jutó átlagának egyszerű, súlyozatlan átlagát fogjuk használni az elemzéshez. Önkormányzatonként kiszámítottam az egy általános iskolai tanulóra jutó kiadás átlagát – az adott önkormányzat általános iskolai kiadásait osztva az önkormányzat fenntartásában működő általános iskolákban tanulók számával –, majd az így kapott átlagok átlagát vettem. Ez azt jelenti, hogy minden önkormányzat egyenlő súllyal szerepel az átlag meghatározásakor, függetlenül attól, hogy területén hány általános iskolás gyerek tanul. Mivel a különböző önkormányzatok fennhatósága alatt működő iskolákban különböző számú gyerek tanul, ezért az önkormányzatok közötti különbségek a tanulók közötti kiadási egyenlőtlenségekben kisebbek vagy nagyobbak lehetnek attól függően, hogy az átlagosnál többet vagy kevesebbet költő önkormányzatok az átlagosnál több vagy kevesebb gyerek iskoláztatási feladatait látják-e el.

2. táblázat

Az egy általános iskolai tanulóra jutó folyó ráfordítások,* illetve az egy tanulóra jutó ráfordítások átlaga,** 1991–1997
(folyó áron, ezer forint)

Megnevezés	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
A tanulók számával súlyozva							
Tákisz	38,4	49,6	62,1	75,3	84,9	94,9	107,9
Minta	37,4	48,3	60,6	74,8	84,0	93,5	107,5
Súlyozatlanul							
Tákisz	45,9	58,8	80,2	85,9	95,5	106,3	110,2
Minta	41,6	55,4	70,4	84,4	93,7	103,3	107,5

* Az összes iskolafenntartó adatait figyelembe véve (Tákisz).

** A minta alapján az általános iskolai tanulók számával súlyozva és súlyozatlanul.

Mint a 2. táblázatból látjuk, Magyarországon 1991 és 1997 között az önkormányzatok kiadási átlaga mindvégig magasabb volt, mint a tanulók számával súlyozott átlag. A számításokban általában csak az önkormányzatokra számított adatokat közlöm, a kategorikus egyensúly vizsgálatakor összehasonlításként röviden kitérek a tanulók közötti egyenlőségre is.

A közoktatás finanszírozási rendszere Magyarországon

A közoktatásról, így az általános iskolai oktatásról való gondoskodás Magyarországon a helyi önkormányzatok feladata. A feladat-ellátási kötelezettség nem jelent intézményfenntartási kötelezettséget, az önkormányzat eldöntheti, hogy milyen módon gondosko-

dik az oktatási feladat ellátásáról: saját intézményt tart fenn, vagy megegyezik más fenn-tartóval. 1991 óta az önkormányzatok zöme arra törekedett, hogy saját iskolát tartson fenn, az összes önkormányzat több mint háromnegyedében működik általános iskola. A települési önkormányzatok kiadásaiból az oktatási kiadások 30 százalék körül részesednek, az oktatási kiadások zömét általános iskoláik fenntartására fordítják, mivel az általános iskolát működtető önkormányzatok majdnem 90 százalékában oktatási intézményként *csak* általános iskola (továbbá esetenként emellett óvoda) működik.

Az önkormányzatok maguk határozzák meg iskoláik költségvetését. Ebben korlátot jelent számukra, hogy feladatellátásuk kereteit törvények szabályozzák. Ilyen a közalkalmazottak jogállásáról és bérezéséről szóló törvény, amelynek értelmében az alkalmazott pedagógusok bérenek a központi bérskálához kell alkalmazkodniuk. A közoktatási törvény 1996-os módosítása óta újabb korlátot jelent a tanulócsoportok maximális és ajánlott létszámának előírása, a pedagógusok kötelező óraszámának újbóli szabályozása, továbbá az egyes évfolyamokon kötelezően ellátandó órák számának előírása.

Az önkormányzatok tehát saját bevételeikből működtetik iskoláikat. Az önkormányzat bevételeinek legfontosabb forrásai: 1. az átengedett bevételek: a személyi jövedelemadókból származó bevételek önkormányzatoknak átengedett, évről évre változó hányada és a gépjárműadó 50 százaléka, 2. a saját bevételek: intézmények bevételei, illetékek, különböző helyi adók, 3. az önkormányzatok közvetlen központi költségvetési támogatása, amelynek döntő része normatív támogatás. Ezek egy része úgynevezett általános normatíva, amelyet a lakosság száma stb. alapján nyújtanak az önkormányzatoknak, más részük – mint az oktatási normatívák – is feladathoz kötött, de nem kötött felhasználású normatívák, amelyet az önkormányzat saját belátása szerint használhat fel. 1990 és 1997 között átrendeződött az önkormányzati bevételek források szerinti aránya. Az átengedett bevételek aránya évről évre kisebb lett, a megosztott, lakóhelyre utalt személyi jövedelemadó az összes települési önkormányzati bevétel százalékában az 1990-es 23,8 százalék százalékról 1997-re 7,1 százalékra csökkent. Az új helyi adók rendszere 1992-ben lépett életbe Magyarországon. 1992-ben a helyi önkormányzatok 40 százaléka vezetett be valamilyen helyi adót, 1997-re ez az arány már 81 százalékra nőtt, a helyi adóbevételek 1997-re már meghaladták az, önkormányzati bevételek 7 százalékát. A központi költségvetési normatívák kiszámításában egyre szaporodtak a specifikus, szolgáltatási tevékenységekhez kapcsolódó elemek, a feladathoz kötött, egyedi normatívák száma növekedett. Ugyanakkor a normatívák aránya a tényleges költségekhez képest csökkent. A központi költségvetés a bevételi különbségeket egyre nagyobb mértékű központosítással és újraelosztással próbálta enyhíteni. A kiegyenlítő támogatások közé tartozik a területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatás, a működésképtelenné vált helyi önkormányzatok kiegészítő támogatása és a személyijövedelemadó-kiegészítés.

A iskolázási célú központi költségvetési támogatások nagy részét úgynevezett normatív támogatás formájában nyújtja a költségvetés. Ez iskolafokozatonként (illetve évfolyamonként) különböző, tanulónként azonos összegű támogatás: *fejkvóta*. Más önkormányzati normatív támogatásokhoz hasonlóan az oktatási céllal nyújtott normatív támogatást is kötöttségek nélkül kapják az önkormányzatok, vagyis joguk van azt ágazatok vagy feladatok között átcsoportosítani, nem kell iskoláztatási célokra költeniük. A fejkvóta nagyságát minden évben a költségvetés határozza meg. A közoktatási törvény 1996. évi módosítása a fejkvóta nagyságára vonatkozóan garanciális elemet épített a törvénybe, amely szerint a helyi önkormányzatok számára folyósított központi költségvetési támogatás nem lehet kevesebb, mint a tárgyévet megelőző második évben a helyi önkormányzatok által a közoktatásra fordított kiadások 80 százaléka.

A támogatások másik csoportját alkotják a *céltámogatások*, ezek kötött felhasználású támogatások, amelyeket a helyi önkormányzatoknak kötelezően tovább kell adniuk intéz-

ményeiknek. A céltámogatások nem a közoktatás folyamatos működését szolgálják, hanem rendszerint fejlesztési célúak, például a pedagógus-továbbképzés finanszírozására, pedagógiai programok készítése céljából nyújtott támogatások.

A normatív támogatás tehát – azonos tanulólétszám esetén – minden önkormányzat számára azonos összegű támogatást jelent, függetlenül az önkormányzat gazdagságától. Az iskolázási célú normatív támogatás részesedése az önkormányzatok oktatási kiadásaiból 1996-ig évről évre csökkent, majd 1996–1997-ben emelkedni kezdett. A normatív támogatás nagyságát és arányát az önkormányzatok általános iskolai kiadásaiból a 3. és 4. táblázat mutatja be.

3. táblázat

Egy tanulóra jutó normatív támogatás folyó áron és 1991-es áron, 1991–1997
(ezer forint)

Megnevezés	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<i>Folyó áron</i>							
Összes évfolyam	30	36	41	41	41		
1–6. évfolyam						56,7	
7–8. évfolyam						62,1	64,8
9–10. évfolyam						64,8	75,6
<i>1991-es áron</i>							
Összes évfolyam	30	29,3	27,2	22,9	17,9		
1–6. évfolyam						20,0	19,1
7–8. évfolyam						21,9	20,3
9–10. évfolyam						22,8	22,5

Az általános iskolai normatíva reálértéke jelentősen csökkent az 1991–1995 közötti időszakban, 1996-ban valamelyest emelkedett – de nem érte el az 1991-es szintet –, majd 1997-ben ismét csökkent. Ráadásul – demográfiai okokból – az általános iskolai tanulók száma is 14 százalékkal csökkent ugyanebben az időszakban. A gyerekszám csökkenése és a normatíva reálértékének csökkenése együttesen azt jelentette, hogy az önkormányzatok iskolázási célú központi költségvetési támogatása visszaesett.

4. táblázat

A normatív hozzájárulás aránya az egy általános iskolai folyó kiadásból
(százalék)

Év	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Átlag	77,5	69,9	62,7	52,2	46,9	59,4	65,0
Szórás	20,5	18,1	15,9	12,9	11,6	14,5	17,6
Minimum	27,8	26,3	22,8	18,2	16,7	23,0	23,7
Maximum	196,0	158,3	130,7	100,4	95,0	124,4	149,9
5. percentilis	46,5	39,7	35,7	29,8	27,8	35,4	38,8
95. percentilis	109,0	99,4	88,2	72,2	64,9	82,4	93,4
Medián	76,1	70,0	62,9	52,4	47,2	59,5	64,4
Maximum/minimum	7,0	6,0	5,7	5,5	5,7	5,4	6,3
95./5. percentilis	2,3	2,5	2,4	2,4	2,4	2,3	2,4
Esetszám	2024	2094	2126	2170	2182	2169	2154

1995-ben már nem volt egyetlen önkormányzat sem (és 1994-ben is csak egy ilyen volt), amely ne járult volna hozzá saját forrásaiból is iskolái fenntartásához. A települések a támogatások visszafogására vagy kiadásaik visszafogásával, vagy más bevételi forrásaik oktatási célú átcsoportosításával válaszolhatnak. Mint látni fogjuk, mindkét hatás érvényesült. Az önkormányzatok megpróbálták más forrásaikat mozgósítani általános iskolai oktatás céljaira, és általános iskolai kiadásaikból egyre kisebb arányt képviselt az iskoláztatási célú központi költségvetési támogatás. A támogatás arányának korlátozott szóróterjedelme viszont alig változott, a 95. percentiliséhez tartozó önkormányzat kiadásaiból a támogatás aránya az egész vizsgált időszakban 2,4-2,3-szorosa volt az 5. percentiliséhez tartozó önkormányzaténak.

1991-ben még a ráfordítások több mint háromnegyedének a normatív támogatás volt a forrása az átlagos önkormányzatban, 1995-ben pedig a kiadásoknak már kevesebb mint a fele származott ebből a forrásból. 1996-tól kezdve a normatív támogatás aránya ismét növekedni kezdett. Az iskolafenntartó önkormányzatok túlnyomó többsége a normatív hozzájárulásnál jóval többet költ átlagosan egy tanulóra, és nagyon kicsi azoknak az önkormányzatoknak a száma, amelyek a normatívánál kevesebbet szánának erre a célra. Azoknak az önkormányzatok számát és arányát, amelyek a normatívánál kevesebbet költenek egy tanulóra, az 5. táblázat közli.

5. táblázat

A normatív támogatásnál kevesebbet költő önkormányzatok száma és aránya, 1991–1997

Év	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Szám	213	97	29	1	0	12	58
Arány (százalék)	10,5	4,6	1,4	0,0	0,0	0,5	2,7

A normatív támogatás arányának csökkenése nem szükségszerűen növeli a kiadási egyenlőtlenségeket – sem kategorikus értelemben, sem a pénzügyi semlegességet tekintve –, ha az egyéb önkormányzati támogatások és az önkormányzatok egyéb bevételei a kiegyenlítést erősítik. A központi költségvetést a fokozódó centralizációs törekvésekben vélhetően többek között a kiegyenlítés szándéka vezérelte. Azt, hogy az általános iskolai iskolázásban ez a cél mennyire valósult meg, a kiadási egyenlőtlenségek vizsgálata mutathatja meg.

Kiadási egyenlőtlenségek, 1991–1997

Először tekintsük át, hogy az iskolázási célú támogatások ismertett változása mellett miként változott a kategorikus egyenlőség az önkormányzatok iskolai ráfordításaiban! Az egy tanulóra jutó folyó kiadások változását és egyenlőtlenségét vizsgáljuk, amelyet két részre osztunk: az egy tanulóra jutó bérkiadásokra és egy tanulóra jutó béren kívüli egyéb vagy dologi kiadásokra.

Az egy tanulóra jutó kiadások reálértékben 1991 és 1997 között jelentősen csökkentek. 1997-ben reálértékben 32 százalékkal kisebb volt az egy tanulóra jutó ráfordítás, mint 1991-ben. Az egy tanulóra jutó bérkiadások reálértéke kevésbé (14 százalékkal) csökkent, míg az egy tanulóra jutó béren kívüli egyéb kiadások mérséklődése igen jelentős, 37,6 százalékos volt ugyanebben az időszakban, ami azt mutatja, hogy az átlagos önkormányzat visszafogta általános iskolai ráfordításait, és a költségvetési megszorításokhoz elsősorban a dologi kiadások csökkentésével alkalmazkodott.

Az egy tanulóra jutó általános iskolai ráfordítások szóróterjedelme 1996-ig hétszeres

különbségről öt-hatszorosra csökkent, vagyis a maximum és minimum közötti értékek csökkentek, ami annak volt köszönhető, hogy a minimumértékek jobban növekedtek a maximumértékeknél (6. táblázat). A korábban keveset költő önkormányzatok tehát egyre inkább mozgósították egyéb forrásaikat iskolázási célra. A korlátozott szórásterjedelem, a 95. és 5. percentilis közötti arány alig változott, valamivel a két és félszeres különbség alatt maradt, kismértékben hullámzó értékekkel. 1992-től növekedett, 1993-tól csökkent, majd 1997-ben ismét nőtt.

6. táblázat

Az önkormányzatok egy általános iskolai tanulóra jutó átlagos folyó kiadása
(folyó ezer forint)

Megnevezés	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Átlag	41,6	55,5	70,5	84,4	93,7	103,3	107,5
Szórás	12,1	17,2	22,0	26,1	28,5	28,9	32,1
Minimum	15,2	22,7	29,7	40,8	43,1	46,1	43,3
Maximum	107,6	136,5	179,4	224,6	239,3	246,1	269,6
5. percentilis	27,4	36,2	46,4	56,7	63,2	70,1	69,5
95. percentilis	64,4	90,6	114,9	136,3	146,7	158,8	165,9
Medián	39,4	51,1	65,1	78,0	86,6	97,0	100,4
Maximum/minimum	7,0	6,0	6,0	5,5	5,5	5,3	6,2
95./5. percentilis	2,3	2,5	2,5	2,4	2,3	2,3	2,4
Esetszám	2024	2094	2122	2159	2162	2149	2134
Fogyasztói árindex	100	122,7	150,7	178,8	229,16	283,1	334,9

Az egy tanulóra jutó bérkiadások korlátozott szórásterjedelmének változása egyértelműbb tendenciát mutat. Kismértékű, de folyamatos csökkenés jellemzi: a 95. percentilishez tartozó érték 1991-ben két és félszerese volt az 5. percentilishez tartozó értékeknek, ez az arány 1994-re 2,3-szorosra csökkent, és azt követően ezen a szinten maradt (7. táblázat). A szórásterjedelem csökkenésének ebben az esetben is az volt az oka, hogy a kevesebbet költő önkormányzatok jobban növelték ráfordításait. A bérkiadások különbségének mérséklődésében minden bizonnyal szerepet játszott a pedagógusok számára bevezetett kötelező bértábla. Az önkormányzatok értelemszerűen a bértábla bevezetése után is befolyásolhatták az egy tanulóra jutó bérkiadások számának alakulását a rövidebb vagy hosszabb szolgálati idejű, alacsonyabb vagy magasabb végzettségű tanárok alkalmazásával, az osztályok számának, az átlagos osztálylétszámnak befolyásolásával. Az alkalmazkodási lehetőségek azonban a bértábla bevezetését követően kisebbek voltak.

7. táblázat

Az egy általános iskolai tanulóra jutó bérkiadás, folyó áron
(ezer forint)

Megnevezés	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Átlag	23,6	28,1	37,1	45,4	54,7	60,1	67,9
Szórás	6,8	8,3	11,4	13,4	15,6	16,5	19,9
5. percentilis	14,7	18,6	24,3	31,0	37,2	40,6	45,1
95. percentilis	35,6	44,1	58,7	70,5	85,6	91,9	104,9
Medián	21,4	26,4	34,7	42,0	50,9	56,9	63,7
95./5. percentilis	2,5	2,4	2,4	2,3	2,3	2,3	2,3
Esetszám	2024	2094	2122	2151	2162	2149	2136

A béren kívüli egyéb kiadások korlátozott szórásterjedelme nagyobb az egy tanulóra jutó bérkiadások szórásterjedelménél, a 95. percentiliszhez tartozó érték a legtöbb évben megközelítőleg háromszorosa volt az 5. percentiliszhez tartozó értékeknek (8. táblázat). 1991 és 1992 között az arány 2,5-szeres különbségről 3-szoros különbségre növekedett. Ez volt az az időszak, amikor számos kis település újraindította általános iskoláját, ahol az egy tanulócsoporthba beiskolázható gyerekek száma esetenként csekély volt, ami a fix költségek viszonylag nagy aránya (épületfenntartás, fűtés stb.) miatt megnövelte az egy tanulóra jutó dologi kiadásokban mutatkozó különbségeket. 1993-tól kezdődően egészen 1996-ig a dologi kiadások korlátozott szórásterjedelme csökkenni kezdett, és 1996-ra már ismét 2,5-szeres különbség volt a 95. és az 5. percentiliszhez tartozó kiadások között. 1997-ben a különbségek ismét nőni kezdtek. Azt, hogy az önkormányzatok a költségvetési restrikcóra iskoláikban elsősorban a dologi kiadások csökkentésével válaszoltak, az is jelzi, hogy 1995-ben nem változott az egy tanulóra jutó kiadások átlaga folyó áron, 1997-ben pedig folyó áron is csökkentek az átlagos kiadások. Az egy tanulóra jutó dologi kiadás reálértékének csökkenése az 1991–1997 közötti időszakban 37,6 százalék volt. 1996-ig 20 százalékkal csökkent a dologi kiadások reálértéke, a maradék 17,6 százalékos csökkenés egyetlen év alatt, 1997-ben következett be. Ezt azonban legfeljebb kisebb részben magyarázza, hogy ekkor került sor sok, magas költségszinten dolgozó kisiskola bezárására. A 8. táblázatból láthatjuk, hogy az 5. percentiliszhez tartozó érték és a medián is jelentősen csökkent ugyanebben az évben, vagyis az önkormányzatok nagy része visszafogta a dologi kiadásokat.

8. táblázat
Egy általános iskolai tanulóra jutó béren kívüli egyéb kiadás, folyó áron
(ezer forint)

Megnevezés	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Átlag	18,9	27,4	33,2	39,0	38,9	43,1	39,5
Szórás	6,7	11,9	13,3	15,8	16,1	13,5	14,0
5. percentilis	11,9	16,1	20,4	24,2	24,1	27,8	23,3
95. percentilis	30,1	50,0	59,4	68,4	65,5	69,6	66,2
Medián	17,6	24,2	29,8	34,7	34,8	40,0	36,2
95./5. percentilis	2,5	3,1	2,9	2,8	2,7	2,5	2,8
Esetszám	2024	2094	2122	2151	2162	2149	2136

Most nézzük meg közelebbről, hogy hogyan alakultak a *kiadási egyenlőtlenségek* a szélső értékek változásán túl! Ezt három mérőszámmal mértem: a relatív szórással (*CV*), a Gini-együtthatóval és a McLoone-indexszel.

A McLoone-index¹ nem az egész sokaságot, nem a mintában szereplő valamennyi önkormányzatot vizsgálja, csak azokat, ahol az egy tanulóra jutó kiadások kisebbek a mediánnál. Az index azt mutatja meg, hogy mennyivel költenek kevesebbet átlagosan azok az önkormányzatok egy tanulóra, amelyek egy tanulóra jutó ráfordításai a medián alatt vannak, mint költenének akkor, ha valamennyien a medián értékének megfelelő egy tanulóra jutó ráfordításokat érnének el. A McLoone-index vizsgálata hasznos lehet abból a szempontból, hogy a támogatási rendszer mennyire sikeres abban, hogy a középérték-

$$^1 MI = \frac{\sum_{i=1}^j R_i}{\sum_{i=1}^j R_m},$$

ahol R_i az i -edik önkormányzat egy tanulóra jutó ráfordítása, R_m a mediánértékhez tartozó egy tanulóra jutó ráfordítás és j a medián alatti önkormányzatok száma.

nél kevesebbet költő önkormányzatokat felhossa az átlagos szintre. A McLoone-index vizsgálatakor abból indulunk ki, hogy a kategorikus egyenlőséget az egy általános iskolai ráfordításokban nem tartjuk feltétlenül elérendő célnak, hiszen egyes önkormányzatok költhetnek többet is egy tanulóra, mint az átlag, és támogatási rendszernek nem kell célul kitűznie az esetleges extraszolgáltatások visszafogását. A támogatási rendszernek viszont olyannak kell lennie, hogy valamennyi önkormányzat képes legyen az általános iskolai szolgáltatást egy meghatározott minimumszinten nyújtani, és feltesszük, hogy a mediánráfordítás elegendő ennek a szintnek az eléréséhez. Ennek a célnak a megvalósulását mérjük az indexszel. A McLoone-index maximális értéke 1, az index értékének *csökkenése* a medián alatti önkormányzatok közötti egyenlőtlenségének a *növekedését* jelzi.

Az egy gyerekre jutó kiadások relatív szórása az egész vizsgált időszakban elég nagy-nak mondható, az iskolafenntartó önkormányzatokban az egy gyerekre jutó ráfordítások mindvégig átlagosan 30 százalékos körüli értékben tértek el az átlagtól (9. táblázat). Az egy tanulóra jutó összes kiadás relatív szórása 1991-től 1992 között kicsit növekedett, és a kiadási egyenlőtlenségek növekedését mutatja a Gini-együttható is. 1996-ban mindhárom egyenlőtlenségi mutató csökkent, majd 1997-ben ismét nőtt.

9. táblázat

Az egy általános iskolai tanulóra jutó ráfordítások egyenlőtlenségi mutatói

Mutató	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<i>Egy általános iskolai tanulóra jutó összes kiadás</i>							
CV	0,29	0,30	0,31	0,30	0,30	0,27	0,30
Gini	0,15	0,16	0,16	0,16	0,15	0,14	0,16
McLoone	0,84	0,85	0,84	0,85	0,86	0,85	0,86
<i>Egy általános iskolai tanulóra jutó bérkiadás</i>							
CV	0,30	0,29	0,30	0,29	0,28	0,27	0,29
Gini	0,16	0,15	0,16	0,15	0,14	0,14	0,15
McLoone	0,82	0,84	0,84	0,86	0,86	0,85	0,84
<i>Egy általános iskolai tanulóra jutó béren kívüli egyéb kiadás</i>							
CV	0,36	0,43	0,40	0,40	0,41	0,31	0,35
Gini	0,17	0,20	0,19	0,18	0,18	0,16	0,18
McLoone	0,83	0,83	0,83	0,83	0,83	0,84	0,81

A McLoone-index elég nagy egyenlőtlenségeket mutat az egész vizsgált időszakban a medián alatti településekre. Az index értéke akárcsak a többi egyenlőtlenségi mutatóé elég stabil, de 1993 után kismértékű javulás figyelhető meg, de még így is átlagosan 14 százalékkal kellene többet költeniük a medián alatti településeknek egy tanulóra, hogy a mediánértéket elérjék.

Az egy tanulóra jutó bér és az egy tanulóra jutó dologi költségek egyenlőtlenségeit vizsgálva, azt látjuk, hogy a dologi kiadások egyenlőtlenségei jóval nagyobbak a bérkiadások egyenlőtlenségeinél a teljes mintában. A dologi kiadások relatív szórása 1991 és 1992 között jelentősen, 35-ről 43 százalékra emelkedett, majd 1995-ig megmaradt 40-41 százalék közötti értéken. 1996-ban jelentősen csökkent a relatív szórás értéke 41-ről 31 százalékra, majd ismét növekedni kezdett. A Gini-együttható is hasonló változásokat jelez. A McLoone-index viszont azt mutatja, hogy az egy tanulóra jutó bérkiadások tekintetében egyértelműen csökkent az átlag alatti települések egyenlőtlensége 1995-ig. 1996-tól kezdve viszont ismét növekednek az egyenlőtlenségek. Az átlag alatti települések egyenlőtlensége a dologi kiadások tekintetében teljesen változatlan volt 1995-ig, 1997-ben pedig romlott a helyzet. Az eredmények azt mutatják tehát, hogy a támogatási rend-

szer az önkormányzatok kevesebbet költő felének felzárkóztatásában is csak csekély eredményt ért el.

Összehasonlítva a más országokban végzett, hasonló számítások eredményeivel, amelyek szintén az egy tanulóra jutó ráfordítások iskolafenntartó településenkénti vagy iskolakörzetenkénti egyenlőtlenségeit vizsgálták, azt találjuk, hogy a Magyarországon a megszokottnál nagyobbak a települések között kimutatható egyenlőtlenségek. Az Egyesült Államok egyes államaiban eltérő értékeket mértek, de valamennyi államban kisebb relatív szórást mutattak ki a számítások, ott az iskolakörzetek átlagos eltérései az átlagtól 5–20 százalék között mozogtak az 1980-as évek végén (Wyckoff [1992] és McCarty–Brazer [1990]). Ugyanezek a számítások 0,049 és 0,13 közötti Gini-együttható értékeket mutatnak ki. Az 1990-es évek elejére vonatkozó számítások szerint az egy tanulóra jutó kiadások iskolafenntartó önkormányzatok közötti relatív szórása 16 százalék volt Svédországban, 13 százalék Dániában (Sørensen [1997]). A magyarországihoz hasonlóan magas relatív szórást Oroszországban és Norvégiában mértek (uo.). Oroszországban 1991-ben az egy tanulóra jutó kiadások relatív szórása 25, 1995-ben pedig 34 százalék volt (UNICEF [1998]). Norvégiában pedig az 1990-es évek közepén ugyancsak 30 százalékkal tértek el átlagosan az egyes önkormányzatok kiadásai az átlagtól (Sørensen [1997]). A magas relatív szórás kimutatható oka ez utóbbi esetben a településszerkezeti sajátosságokban rejlett. Az alapfokú iskolázás biztosítása ott is a települések feladata, és számos olyan kistélepülés van, amely az alacsony gyerekszám miatt csak nagy egy tanulóra jutó kiadások mellett tudja fenntartani az iskoláit.

Magyarországon az önkormányzatok átlagosan 1,5 általános iskolát működtetnek, az önkormányzatok többsége csak egyet (az iskolák számát vizsgálva, önkormányzatonként a 75. percentilishez tartozó érték mindvégig egy volt). Ezért az önkormányzatok jelentős része csak korlátozottan tud alkalmazkodni az iskolázás iránti kereslet csökkenéséhez, a gyerekszám fogyása ellenére kevésbé tudja csökkenteni az osztályok számát, és ennek következményeként az alkalmazottak számát. A kereslet csökkenése ezért a helyi átlagköltség növekedésével járhat, így az önkormányzatok közötti egy tanulóra jutó kiadaskülönbségek fennmaradnak, vagy nőnek is. A közoktatás termelésében meglévő méretgazdaságosság problémáját elemző vizsgálat azt mutatta be, hogy az általános iskolázásban a fajlagos kiadások ténylegesen összefüggnek az intézményi kapacitások kihasználásával – főként a községi iskolafenntartók esetében (Hermann [1998]).

A következőkben tekintsük át, hogy az egy tanulóra jutó kiadások egyenlőtlenségei milyen tényezőkre vezethetők vissza! Az i -edik önkormányzatban az egy tanulóra jutó általános iskolai kiadások (K_i) felírhatók az egy tanulóra jutó bér (B_i) és egy tanulóra jutó dologi kiadások (D_i) összegeként:

$$K_i = B_i + D_i.$$

Az egy tanulóra jutó bérkiadások az osztályok számának (O_i), az összes alkalmazott számának (ALK_i), az átlagos osztálylétszámnak (OL_i) és az egy alkalmazottra jutó átlagos bérköltségnek függvénye (AB_i), vagyis az egy tanulóra jutó bér felírható a következőképpen:

$$B_i = [(ALK_i/O_i) AB_i]/OL_i$$

Az gyerekre jutó dologi költségek is hasonlóképpen felírhatók az egy osztályra jutó dologi költségek és az osztálylétszám függvényeként:

$$D_i = DO_i/OL_i.$$

Az önkormányzat általános iskolai kiadásaihoz igazíthatja az alkalmazottak számát, bérét, az osztályok számát és az átlagos osztálylétszámot. Ezek a döntések viszont korlá-

tok közé szorítottak. Az alkalmazottak számának változtatásakor figyelembe kell vennie a tanárok számára kötelezően előírt óraszámot és az ellátandó osztályok számát. A bérek meghatározásakor korlátozza az alkalmazkodásban a kötelezően előírt bérskála, de alkalmazkodhat az alacsonyabb szolgálati idejű és végzettségű, és így olcsóbb tanárok alkalmazásával. Az osztálylétszám meghatározásában felülről korlátot jelent az oktatási törvényben kötelezően előírt maximális osztálylétszám.

Az általános iskolák dologi költségeinek túlnyomó része épületfenntartási, fűtési, világítási költség, amely sokkal inkább a működő osztályok számához, mint a tanulók számához kapcsolódik. Ezeknek a kiadásoknak az alakításához az önkormányzat változtathatja az osztályok számát, vagyis – ha az iskoláskorú gyerekek számát az adott településen adottságnak tekintjük – az osztálylétszámot.

Az iskolafenntartó önkormányzatok zöme községi önkormányzat, mely csak egyetlen iskolát tart fenn, mely általában nyolc osztállyal, évfolyamonként egy-egy osztállyal működik. Az iskoláskorú gyerekek csökkenésekor ezért az osztályok számát és így az osztálylétszámot – főként rövid távon – kevéssé tudja befolyásolni. (Hosszú távon megpróbálkozhat más települések gyerekeinek tanításával, és így az osztálylétszám növelésével, de ennek a költségekre gyakorolt hatása nem egyértelmű.² Elvben választhatja azt a megoldást is, hogy lemond a nyolcosztályos iskola működéséről, és feladatellátási kötelezettségének nem saját iskola fenntartásával fog eleget tenni.)

Vizsgáljuk meg, hogy a kiadási egyenlőtlenségek alakulása mennyiben függött az önkormányzatok előbbi döntési változóinak hatásától! Mivel az adatállomány összes alkalmazottra vonatkozó adatai nem bizonyultak megbízhatónak, ezért az alkalmazottak számának egyenlőtlenségeit az összes alkalmazott száma helyett a törzstag pedagógusok számának egyenlőtlenségein keresztül fogjuk vizsgálni. A 10. táblázat ezeknek a változóknak a relatív szórását mutatja be.

10. táblázat

A fajlagos költségek és az egy osztályra jutó tanulók, az egy pedagógusra jutó tanulók és egy osztályra jutó pedagógusok számának relatív szórása, 1991–1997

Év	Egy osztályra jutó bérköltség	Egy osztályra jutó dologi kiadás	Átlagos osztálylétszám	Egy osztályra jutó pedagógusok száma	Egy pedagógusra jutó gyerekek száma
1991	0,28	0,34	0,29	0,52	0,30
1992	0,27	0,38	0,29	0,47	0,28
1993	0,26	0,34	0,29	0,49	0,30
1994	0,23	0,34	0,28	0,48	0,29
1995	0,24	0,35	0,28	0,47	0,28
1996	0,24	0,30	0,28	0,44	0,27
1997	0,25	0,33	0,29	0,48	0,39

Az egy osztályra jutó bérköltségek relatív szórása 1997-ig mindvégig csökkent, és a várakozásnak megfelelően kisebb volt, mint az egy tanulóra jutó bérköltség szórása. Az átlagos osztálylétszám szórása is csökken 1994–1996-ig, ennek mértéke nagyjából megegyezett az egy tanulóra jutó bérköltségek egyenlőtlenségével. Az egy pedagógusra számított bérköltségek relatív szórása 23-24 százalék körüli értéken állandó volt a vizsgált időszakban. Mivel a pedagógusbéreknek határokat szab a közalkalmazotti bértábla, a szórás változására csak abban az esetben számíthatunk volna, ha jelentősebben változott

² Lásd erről *Hermann* [1998] tanulmányát a túlnyúló szolgáltatásokkal kapcsolatban.

volna a foglalkoztatott pedagógusok végzettsége és szolgálati ideje. Nagyobb arányú átrendeződésre – az adatok tanúsága szerint – nem került sor.

A 10. táblázatból látjuk, hogy az egy osztályra jutó pedagógusok számában mutatkozott az eddigieknél jóval nagyobb egyenlőtlenség, az átlagtól való eltérés 44–52 százalék között változott. Ha ezt a mutatót külön-külön megvizsgáltuk azokra az önkormányzatokra, amelyek nyolc osztálynál kevesebb osztályt tartanak fenn, azokra, amelyekben egy nyolcosztályos iskola működött és azokra, amelyekben több iskola is, azt találtuk, hogy e három önkormányzattípusban az egy osztályra jutó pedagógusok száma az egész vizsgált időszakban teljesen állandó volt. Ez minden bizonnyal azért van így, mert iskolaszervezési okokból meghatározott osztályszám mellett nem működtethető az iskola meghatározott tanárnál kevesebb foglalkoztatása esetén. A 8 osztálynál kevesebbet működtető önkormányzatokban 0,9 pedagógus jutott egy osztályra, a 8 osztályt működtetőkhöz 0,6, az ennél több osztályt fenntartó önkormányzatokban pedig 0,5. A relatív szórás változása a háromféle típusú önkormányzat arányának változását mutatja. Az egy tanulóra jutó kiadások viszonylag nagy egyenlőtlenségeit ezért úgy tűnik, hogy részben a településszerkezeti sajátosságok – az, hogy az általános iskolát fenntartó önkormányzatok zöme községi önkormányzat – és az oktatás termelésében meglévő diszkrét termelési egységek megléte is magyarázza. Az egy tanulóra jutó kiadásokat településtípusonként vizsgálva, azt találtuk, hogy az egy tanulóra jutó bérkiadások és az egy tanulóra jutó dologi kiadások is a községi fenntartású iskolákban voltak a legmagasabbak az egész időszakban, miközben ha egy osztályra vetítettük ezeket a költségeket, akkor mindvégig ezekben az önkormányzatokban voltak a legalacsonyabbak a költségek, tehát az egy osztályra jutó bérköltség és az egy osztályra jutó dologi költség is a községi iskolákban volt a legkisebb.

Külön vizsgálatot érdemlő kérdés lehetne, hogy miért mutat az általános iskolai intézményrendszer nagy fokú merevséget, vagyis hogy miért törekszik a községi önkormányzatok zöme arra, hogy fenntartson egy nyolcosztályos általános iskolát. Minden bizonnyal szerepet játszik ebben, hogy a közlekedési kapcsolatok rosszak, az utaztatási költségek magasak, nem beszélve arról a jóléti veszteségről, amely a település lakóit éri azzal, ha kiskisikolás gyerekeiket órákon keresztül kell utaztatniuk az iskolába.³

Mielőtt tovább folytatnánk a települések közötti egyenlőtlenségek vizsgálatát, érdemes egy rövid kitérőben áttekinteni, hogy az ismertett települések közötti egyenlőtlenség mögött mekkora tanulók közötti egyenlőtlenség van, vagyis érdemes megvizsgálni az egyenlőtlenségek változását a kiadások tanulókkal súlyozott értékeivel számolva is. Ezeket az egyenlőtlenségi mutatókat közli a 11. táblázat.

11. táblázat

A tanulók számával súlyozott, egy általános iskolai tanulóra jutó ráfordítások egyenlőtlenségi mutatói

Mutató	1991	1997
CV	0,18	0,22
Gini	0,09	0,11
McLoone	0,86	0,85

³ A hasonló településszerkezetű Norvégiában az oktatási törvény előírja, hogy mekkora a maximális utazási idő, amelyet a különböző életkorú gyerekek az iskolába utazással tölthetnek. Az 1–3. osztályos gyerekek számára előírt elfogadható utazási idő 45 perc, a 4–6. osztályosoknak 60 perc a 7–9. osztályosoknak pedig 75 perc. Az utazási idő a várakozási időt is magában foglalja és „háztól házig” időt jelent. (Lásd erről *Sørensen* [1997].)

Az összes tanuló közötti egyenlőtlenség mértéke kisebb, mint a települések közötti egyenlőtlenségeké, ahogy a relatív szórás nagyságából és a Gini-együttható értékéből látjuk, amit az magyaráz, hogy a többet költő önkormányzatokban több gyerek lakik. Az egyenlőtlenségek változása, növekedése viszont nagyobb volt, ha a tanulók közötti egyenlőtlenségeket vizsgáljuk, mint ha a települések közöttieket. A McLoone-index értéke viszont éppen akkora egyenlőtlenséget jelez, ha a tanulók közti egyenlőtlenségeket vizsgáljuk, mint ha a települések közöttieket. 1991 és 1997 között az index értéke csökkent, vagyis ha csekély mértékben is, de növekedett az egyenlőtlenség medián alatti értékekben is.⁴

Pénzügyi semlegesség, a támogatások hatása az önkormányzati ráfordításokra

Az eddigiekben az önkormányzatok közötti kiadáskülönbségeket kategorikus értelemben vizsgáltuk. Azt láttuk, hogy 1991 és 1997 között az önkormányzatok közötti egyenlőtlenségek kategorikus értelemben magas szinten állandósultak, és kevésbé volt a támogatási rendszernek kiegyenlítő hatása az átlagnál kevesebbet költő települések általános iskolai kiadásaira. Kérdés, hogy a kiadáskülönbségek mennyiben köthetők az egyes önkormányzatok általános iskolázással kapcsolatos eltérő preferenciáihoz, és mennyiben eltérő vagyoni helyzetéhez vagy jövedelemtermelő képességéhez, vagyis a pénzügyi semlegesség tekintetében hogyan változott a finanszírozási rendszer.

Mint korábban áttekintettük, a pénzügyi semlegesség azt jelenti, hogy az önkormányzat oktatási kiadásai nem függnék az önkormányzat gazdagságától. Az önkormányzatok különbözhetnek egymástól iskolázásra vonatkozó preferenciáikban, ezért különbözhetnek az egy tanulóra jutó kiadásokban is. A kiadáskülönbségeknek viszont csak a preferenciák különbségét szabad tükrözniük, nem pedig az önkormányzatok jövedelemtermelő képességének vagy gazdagságának különbségét.

A pénzügyi semlegesség mérésére az oktatási kiadások jövedelemrugalmasságát szokták használni. A támogatási rendszer akkor semleges pénzügyileg, ha konstans elaszticitású logaritmikus függvény esetén az önkormányzat gazdagságának az oktatási kiadásokra gyakorolt hatása nulla. A következő egyenlet esetében tehát, ahol E_i -vel jelöljük az i -edik önkormányzat egy tanulóra jutó kiadásainak értékét és V_i -vel az önkormányzat egy tanulóra jutó gazdagságát, akkor valósul meg a tökéletes pénzügyi semlegesség, ha a b_i becsült paraméter értéke nulla. Minél jobban növekszik a becsült paraméter értéke, annál kevésbé tekinthető pénzügyileg semlegesnek a finanszírozási rendszer, és minél inkább csökken, annál jobban megközelíti ezt az állapotot (Cohn [1990]).

$$\begin{aligned} \ln E_i &= a_i + b_i \ln V_i + e_i \\ E(e_i) &= 0. \end{aligned}$$

Az önkormányzat gazdagságát ideális esetben az önkormányzat teljes adóalapjával kellene mérni. A rendelkezésre álló adatállomány ezt a megoldást nem tette lehetővé, mivel az adóalapokról nem álltak rendelkezésre adatok, csak az adóbevételről. Ezért a gazdagság összehasonlítására az egy tanulóra jutó személyijövedelemadó-bevételt használtam. Az szja-kulcsok valamennyi önkormányzat számára egyformák, nincsenek adózási erőfeszítés-különbségek az önkormányzatok között, ezért az, hogy az adóbevétellel

⁴ Ez a számítás persze csak a tendenciák jelzésére szolgálhat, hiszen a tanulók közötti egyenlőtlenségek ennél nagyobbak is lehetnek, mivel azok az iskolafenntartó települések, melyek több iskolát is fenntartanak, nem biztos, hogy valamennyi iskolában azonos egy gyerekre jutó ráfordítást biztosítanak, mint ahogy azt a számítások feltételezik.

számolunk az adóalap helyett, nem torzítja az eredményeket. Az önkormányzatok gazdagságát egy általános iskolai tanulóra mértem, mivel a vizsgált kérdés az, hogy az önkormányzatok jövedelmüket iskoláztatási vagy bármely más célra költik-e.

A rendelkezésemre álló 1995-ös és 1996-os adatok nem választották külön az önkormányzatok szja-bevételeit és az szja-kiegészítést, vagyis ezek az adatok már részben költségvetési támogatást is tartalmaznak, így nem használhattuk őket az önkormányzat gazdagságának mérésére. Ezért az 1995-ös és 1996-os évekre az 1994-es szja-bevétel logaritmusát használtam a számításokhoz, feltételezve, hogy a települések közötti személyi jövedelmek *arányai* nem változtak jelentősen egy-két év alatt.

A pénzügyi semlegesség mérésére felállított egyenletben tehát az egy tanulóra jutó általános iskolai kiadás logaritmusa volt a függő változó, és az egy tanulóra jutó személyi jövedelemadó logaritmusa a magyarázóváltozó. A 12. táblázat a becült paraméterek értékét mutatja az 1991 és 1997 közötti évekre, a zárójeles értékek a *t*-statisztikákat jelzik.

12. táblázat

Pénzügyi semlegesség: az önkormányzatok gazdagsága és az egy tanulóra jutó kiadások közötti kapcsolat változása, 1991–1997

Megnevezés	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Szja/tanuló	0,037 (7,98)	0,049 (9,46)	0,084 (8,81)	0,084 (9,67)	0,086* (9,84)	0,088* (10,78)	0,071 (8,01)

* 1994-es személyi jövedelemadó felhasználásával.

Mint látjuk, az egy tanulóra jutó gazdagság és az egy tanulóra jutó kiadások között mindvégig szignifikáns pozitív kapcsolat volt. A becült paraméter értéke pedig évről évre növekszik 1991 és 1996 között, vagyis az oktatási támogatási rendszer egyre inkább távolodott a pénzügyi semlegességtől ebben az időszakban, az önkormányzati általános iskolai kiadások egyre inkább függték az önkormányzat egy tanulóra jutó gazdagságától.

Az önkormányzatok közötti egy tanulóra jutó kiadási egyenlőtlenségek tehát 1991 és 1997 között kategorikus értelemben magas szinten állandósultak, miközben a támogatási rendszer egyre inkább távolodott a pénzügyi semlegességtől. A támogatási rendszer tehát sem azt a célt nem tudta elérni, hogy hasonló ráfordításokban részesüljenek a gyerekek függetlenül lakóhelyüktől, sem azt, hogy biztosítsa az önkormányzatok számára a választási esélyegyenlőséget az általános iskolai ráfordításokat illetően, és nagyon kevés eredmény mutatkozott abban is, hogy az átlag alatti ráfordítású települések ráfordításait közelebb hozza az átlagos ráfordításokhoz.

Az önkormányzatok gazdagsága és az iskolai ráfordítások közötti kapcsolat erősségének változását vizsgálva, eddig figyelmen kívül hagytuk, hogy hogyan különböznek egymástól az iskolafenntartó települések iskolai célú adózási erőfeszítéseik tekintetében. Nem arról van-e szó, hogy ahogy csökkent a központi költségvetési normatív támogatások aránya az önkormányzatok egy tanulóra jutó kiadásaiból, a gazdagabb települések jobban növelték iskolázási célú adózási erőfeszítéseiket, mivel magasabb kiadási szintet preferálnak, és így magasabb egy tanulóra jutó ráfordítási szintet tudtak elérni. Mivel sem az önkormányzatok adózási erőfeszítéseiről (a kivetett adókulcsokról), sem a helyi adóalapok értékéről nem rendelkeztem adatokkal, a kérdést kerülő úton, az önkormányzatok gazdagságának és helyi adóbevételeinek az iskolai kiadásokra gyakorolt együttes hatásán keresztül vizsgáltam meg.

Először megmértem az önkormányzat egy tanulóra jutó gazdagsága (az egy tanulóra

13. táblázat

Az önkormányzat gazdagsága* és a helyi jövedelemadó-bevétel logaritmusa közötti kapcsolat

Év	Becsült koefficiens (<i>t</i> -statisztika)
1992	1,149 (36,5)
1993	1,26 (14,6)
1997	1,35 (27,05)

* Személyi jövedelemadó/tanuló hányados logaritmusa.

jutó szja-bevétel) és az egy tanulóra jutó helyi adóbevétel közötti kapcsolatot. A helyi adóbevételek és az önkormányzat gazdagsága között mindhárom vizsgált évben szignifikáns pozitív kapcsolat volt (lásd a 13. táblázatot).

Ezután két csoportra osztottam az önkormányzatokat, azoknak a csoportjára, akik kivetettek helyi adót, és azokéra, akik nem. Majd külön megbecsültem az egy tanulóra mért gazdagság hatását az egy tanulóra jutó kiadásokra mindkét csoportnál. Végül hipotézistesttel megvizsgáltam, hogy a kétféle mintából becsült paraméter nem különbözik-e szignifikánsan egymástól, vagyis azt a feltételezést, hogy a gazdagság egyforma hatással van azoknak az önkormányzatoknak az iskolai kiadásaira is, amelyek kivetettek helyi adót, és azokéra is, amelyek nem. Ezt a hipotézist igazolni lehetett.

Végül az szja-bevétel és helyi adóból származó bevétel együttes hatását vizsgáltam meg az iskolai kiadásokra. Azt néztem, hogy ha az önkormányzatok kivetettek helyi adót, azt iskolázási célra fordítják-e, vagy bármely más célra. A 14. táblázat az együttes becslések paramétereit és *t*-statisztikáit tartalmazza.

14. táblázat

Az adóbevételek hatása az iskolai kiadásokra*

Megnevezés	1992	1993	1997
Személyi jövedelemadó/tanuló logaritmusa	0,049 (8,71)	0,089 (7,48)	0,089 (7,89)
Összes helyi adó/tanuló logaritmusa	-0,004 (-1,37)	-0,009 (-2,77)	-0,016 (-3,7)

* Független változó: az egy tanulóra jutó általános iskolai kiadások logaritmusa.

A személyi jövedelemadó becsült paramétere a várakozásoknak megfelelően pozitív, szignifikáns és növekvő értékű. A helyi jövedelemadóból származó bevétel becsült paramétere szintén növekvő értékű, 1993-ban és 1997-ben szignifikáns, viszont negatív előjelű.

Az eredményeket úgy értelmezhetjük, hogy az önkormányzatok gazdagsága és általános iskolai ráfordításai között egyértelműen pozitív kapcsolat van. A gazdagabb település többet költ iskoláira. Ehhez azonban nem szükséges pótlólagos adózási erőfeszítéseket tennie, valójában két egyformán gazdag település esetén az, amelyiknek helyi adóból származó bevétele magas, kevésbé költ általános iskolai kiadásokra. Úgy tűnik, hogy az önkormányzatok támogatási rendszere inkább visszafogja a gazdagabb településeket abban, hogy saját bevételi forrásaikból tartás fenn iskoláikat.

Vagyis a számítások eredményei arra utalnak, hogy az önkormányzati támogatási rend-

szer nemcsak távolodott a pénzügyi semlegességtől és nem csak magas szinten állandósította a kategorikus kiadáskülönbségeket, hanem emellett a gazdagabb önkormányzatokat nem ösztönözte arra, hogy növeljék adózási erőfeszítéseiket általános iskoláztatási célra.

Az oktatás központi költségvetési támogatási rendszerének rendszerint háromféle hatását szokták megkülönböztetni. Az első lehetőség, hogy a támogatási rendszer hatására a kiadások szintje nem csökken, de csökken a saját források aránya a finanszírozásban, vagyis a támogatási rendszer *helyettesítő* hatású, az önkormányzatok iskolázási célú adózási erőfeszítéseit váltja ki a költségvetési támogatás. A második lehetőség, hogy a támogatási rendszer hatására csökken a kiadások szintje, az önkormányzat visszafogja iskolái finanszírozását, és *csökken* a kiadások szintje. Végül a támogatási rendszer *stimuláló* hatású lehet, ha a kiadások szintje is és a helyi források aránya is növekszik.

A magyar támogatási rendszer biztos, hogy nem volt stimuláló hatású az önkormányzatok általános iskolai kiadásaira. Mint korábban láttuk, az egy gyerekre jutó önkormányzati ráfordítások csökkentek reálértékben, miközben növekedett a normatíván kívüli, önkormányzati egyéb forrásokból származó kiadások aránya. A támogatási rendszer hatása részben visszafogó, részben helyettesítő hatás volt. A nagyobb jövedelemtermelő képességű önkormányzatok esetében elsősorban helyettesítő hatású volt, míg a szegényebb önkormányzatoknál inkább visszafogó hatású. A támogatási rendszer emellett kategorikus értelemben nem növelte az általános iskolai kiadások egyenlőségét, az átlag alatti települések felzárkóztatásában kis és időleges javulást tudott elérni, miközben a rendszer – a központi költségvetési újraelosztás szerepének növekedése mellett – távolodott a pénzügyi semlegességtől.

Következtetések

A közoktatás finanszírozásának központi támogatási rendszere tehát nem volt eredményes sem a kiadási egyenlőtlenségek enyhítésében, sem pedig az önkormányzatok választási esélyének javításában, vagyis a pénzügyi semlegesség megteremtésében. Ehhez a kudarchoz bizonyosan hozzájárult, hogy nem tisztázott, milyen célokat is akar elérni a központi kormányzat akkor, amikor az önkormányzatokat iskoláztatási céllal támogatja. E támogatás a kategorikus egyenlőség elősegítésére nem alkalmas, mivel egyrészt a támogatások szintje alacsony, másrészt a tanulólétszám alapú támogatási rendszer a népesebb önkormányzatoknak kedvez, azoknak, amelyek egynél több nyolcosztályos iskolát tartanak fenn, és így jobban ki tudják használni a méretgazdaságosságból adódó előnyöket. Azok a változtatások, amelyek a normatíva arányának emelésével kívánják elérni az önkormányzati kiadások közötti különbségek javítását, nem veszik figyelembe, hogy milyen következményekkel jár az, hogy az arány emelése csak azon az áron valósítható meg, hogy – az emelés forrásainak megteremtésére – az önkormányzati források további elvonására kerül sor. Ez a megoldás azt jelenti, hogy a központi költségvetés a települések forrásait elvonja, majd olyan módon osztja újra az önkormányzatok között, amely a népesebb településeknek kedvez. Vagyis az emelésből továbbra is azok az önkormányzatok nyernek elsősorban, amelyek nem biztos, hogy rászorulnak a támogatásra, miközben nem ellensúlyozza az egyiskolás települések magasabb fajlagos költségeit.

A jelenlegi támogatási rendszer bizonyosan nem tekinti céljának a pénzügyi semlegesség elérését, mivel az egyáltalán nem veszi tekintetbe az önkormányzatok eltérő gazdagságát és jövedelemtermelő képességét, valamint adózási erőfeszítéseit.

1991-től kezdődően, bármilyen kormány volt is hatalmon, a központi költségvetés egyre inkább centralizálni igyekezett a forrásokat, ezt mutatja az szia-bevétel megosztási

hányadának változtatása a központi költségvetés javára. A centralizáció és a források egyre részletesebb feladatalapú normatívák szerinti visszaosztása azonban az oktatás esetében – mint az eddigiekből láttuk – nem javította, hanem rontotta az önkormányzatok közti egyenlőséget az oktatási ráfordítások tekintetében.

Hivatkozások

- COHN, E. [1990]: *The Economics of Education*. Pergamon Press, Oxford, New York stb. 309. o.
- DAVEY, K.–PÉTERI GÁBOR [1998]: *A helyi önkormányzati pénzügyi rendszer átalakítási lehetőségei*. Pontes Kft., Nagykovácsi.
- HERMANN ZOLTÁN [1998]: *Méretgazdaságosság a helyi közoktatásban Magyarországon*. Fiscal Decentralization Initiative – EDI. The World Bank, Budapest.
- MCCARTY, T. A.–BRAZER, H. E. [1990]: *On Equalizing School Expenditures*. *Economics of Education Review*, Vol. 9. No. 3. 251–264. o.
- SØRENSEN, R. J. [1997]: *Local Government School Priorities in Norway*. *Education Economics*, Vol. 5. No. 1. 63–89. o.
- TSANG, M. C.–LEVIN, H. [1983]: *The Impacts of Intergovernmental Grants on Educational Expenditure*. *Review of Educational Research*, 3. sz. 329–367. o.
- UNICEF [1998]: *Education for all? The MONEE project Regional Monitoring Report*, No. 5. 77. o.
- WYCKOFF, J. H. [1992]: *The intrastate equality of public primary and secondary education resources in the U.S. 1980-1987*. *Economics of Education Review*, Vol. 11. No. 1. 19–31. o.