

A SZAKKÉPZÉS FINANSZÍROZÁSA

KÖLTSÉGVETÉSPOLITIKA – FOGLALKOZTATÁSPOLITIKA – SZAKKÉPZÉSPOLITIKA

A SZAKKÉPZÉS CÉLJA, TÁRSADALMI, GAZDASÁGI HASZNOSSÁGA összefüggésben van a mindenkori gazdasági helyzettel, s ennek függvényében alakul (ill. kell, hogy alakuljon) a szakképzés forrásrendszere, finanszírozása. Az egyén nézőpontjából tekintve a szakképzés, azaz egy adott szakképzettség megszerzése egyrészt az elhelyezkedés, vagyis valamilyen munkakör betöltése, illetve végső soron a megélhetés szempontjából fontos. Másrészt ennek kapcsán az önmegvalósítás, a karrier, a siker, az életpálya alakítása is lényeges motiváló tényező.

A gazdaság érdeke, hogy számára mindig a megfelelő mennyiségű és képzettségű munkaerő álljon rendelkezésre. Ez nem minden esetben jelenti a magasabb képzettség preferenciáját, az igényelt képzettségi struktúra az adott gazdasági helyzet függvénye. A piacgazdaságokban, és különösen a külföldi tőkének kiszolgáltatott országokban ez az igény gyorsan változó és nehezen prognosztizálható. A társadalom egésze szempontjából a szakképzés iránti igény az előző két, egymással nem ritkán ellentétes irányú érdekrendszer egyaránt magában foglalja. Szükség van tehát egy olyan eszközrendszerre, amely az érdekrendszerek mentén stabilizáló funkciókat is ellát. Ezt a szerepet a gazdaságpolitika hivatott betölteni. Szakmai szempontból a szakképzésnek van egy további, nem elhanyagolható funkciója is, mégpedig az adott ország szakképzettségi struktúrájának aktív alakítása. Kétségtelen ugyanis, hogy a korszerű tartalmú képzettség húzó, fejlesztő erővel hat a gazdaság, a termelés technikai, technológiai alakulására. Általában jellemző, hogy gazdasági restriktió, a növekvő munkanélküliség idején a szakmai képzés terén is előtérbe kerülnek a szociális szempontok s ehhez kapcsolódóan az állam szerepének növekedése.

A gazdaságpolitika céljai között a gazdasági növekedés, a stabil árszint, az egyensúlyi fizetési és külkereskedelmi mérleg mellett megtalálható a foglalkoztatási szint növelése is.

A foglalkoztatáspolitikai jelentősége a tömeges munkanélküliség megjelenésének következtében megnövekedett. A foglalkoztatáspolitikai keretein belül történik a munkanélküliség kezelése, illetve az aktív és passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök működtetése. A foglalkoztatáspolitikai két szálon is erősen kapcsolódik a szakképzéshez. Az egyik az iskolai rendszerű szakképzés, amelynek struktúrája adja a pályakezdő fiatalok képzettségi összetételét, s így befolyásolja esélyeiket a munkaerőpiacon. A másik a felnőttek szakmai képzése, továbbképzése, s ennek részeként a munkanélküliek képzése, amely a legjelentősebb aktív eszköz a foglalkoztatáspolitikában.

A fiatalok iskolarendszerű szakképzése mennyiségét tekintve rugalmatlan, hiszen a szakképzéspolitikai egyik célkitűzése, hogy az iskolarendszertől mindenki, (vagy

legalábbis a lehetőségekhez mérten minél többen) valamilyen képzettséggel kerüljön ki. Tény, hogy a fejlett piacgazdaságokban a befejezetlen iskolai végzettségűek, vagy a csak gimnáziumi érettségivel rendelkezők esélyei viszonylag kisebbek a munkaerő-piacon. Magyarországon ez így nem teljesen igaz, hiszen a vegyes, illetve a külföldi érdekeltségű vállalatok munkaerőigényében növekszik a segédmunkások és a betanított munkások iránti igény.

A felnőttképzés már sokkal rugalmasabb rendszert alkot, hiszen közvetlenebbül kapcsolódik a munkaerőpiac igényeihez, s a képzésben résztvevők létszáma egyszerűbben szabályozható. A munkaerő-piaci képzésben résztvevőkről a munkaügyi tanácsok, illetve a munkaügyi központok döntenek, mérlegelve a többi foglalkoztatáspolitikai eszköz hatékonyságát. A munkában állók tovább- illetve átképzéséről a munkáltatók hozzák a döntéseket.

A költségvetéspolitikában az iskolai rendszerű és az iskolarendszeren kívüli szakképzés teljes egészében elkülönül. Az iskolai képzés finanszírozása az oktatáspolitikával, a munkaerő-piaci képzés a foglalkoztatáspolitikával összefüggésben kerül szabályozásra.

Sajnálatos, hogy a költségvetéspolitikai készítői nem tárják fel a gazdaságpolitika, a foglalkoztatáspolitikai és az oktatási-, illetve a szakképzéspolitikai mélyebb, hosszabb távra szóló összefüggéseit, az egyéni, a társadalmi, a gazdasági érdekekkel esetenként ellentétes hatásait. A költségvetéspolitikai e téren gyakorlatilag pénzügypolitikává zsugorodik.

Az iskolarendszeren kívüli képzés tekintetében, a korábbi alapok összevonásával, a Munkaerőpiaci Alap létrehozásával a jövőben az állami költségvetés nem támogatja elkülönítetten a munkanélküliek képzését. Tehát itt sem érvényesül a klasszikus értelemben vett költségvetéspolitikai mint gazdasági stabilizáló eszköz.

A szakképzéspolitikai elsősorban a szakmai képzési folyamatok államilag szervezett, közvetlen és közvetett továbbfejlesztésének alakítási lehetőségeit fogja át. A szakképzéspolitikai céljait az egyes gazdaságok fejlettsége és adott helyzete befolyásolja. A célok az alábbi területekkel kapcsolhatók össze.

- a képzési helyek kínálatának biztosítása – különös tekintettel a szakképzés finanszírozásának törvényekben foglalt szabályozására;
- a szakképzésnek az oktatási rendszer más elemeivel való egyenértékűségét biztosító rendszer működtetése;
- a szakképzés olyan szervezeti rendszerének megteremtése, amely lehetőséget biztosít a résztvevők és érdekeltek közötti kapcsolatok intézményesített együttműködésére;
- a szakképzés előrettekintő és koordinált tervezési lehetőségeinek biztosítása (különös tekintettel a fiatalokra);
- a szakképzés olyan rendszerének a kialakítása, amely a munka-erőpiaci esélyegyenlőség javítását szolgálja.

A szakképzéspolitikai céljainak megvalósításához szükséges eszközök körét tekintve a pénzügyi feltételek mindenkor meghatározó szerepet játszanak. Éppen ezért célszerű áttekinteni, hogy az elmúlt években hogyan alakult a szakképzés finanszírozásának forrásrendszere.

A források:

- Állami normatív hozzájárulás, amelynek nagyságát költségvetési törvény évente határozza meg.
- Az önkormányzatok hozzájárulása egyéb forrásból. (Arról, hogy az intézmények tényleges költségvetése milyen mértékben nagyobb vagy kisebb, mint az állami hozzájárulás mértéke, összesített adatokkal nem rendelkezünk. A tapasztalatok szerint az intézménytípustól, az intézmény tevékenységétől, az önkormányzat anyagi helyzetétől függően igen nagy az intézményi költségvetések, illetve az önkormányzati támogatás szóródása.)
- A szakképzési hozzájárulás. (Ez a forrás több részre bontható. A hozzájárulási kötelezettség teljes mértékét csak becsülni lehet, erre vonatkozó adat nem áll rendelkezésre.)
- Szakképzési Alap. (Az Alapba befolyt pénzekről pontos kimutatás van.)
- Gazdálkodó szervezet által végzett képzés. (A hozzájárulási kötelezettség képzési irányú teljesítésére nem áll rendelkezésre adat, csak becslésre hagyatkozhatunk.)
- Az iskolák közvetlen támogatására is lehetőséget biztosít a törvény. (Adatokkal erről sem rendelkezünk.)

I. TÁBLA

A szakképzés finanszírozási forrásai (millió Ft. kerekítve, ill. megoszlás), 1991–1995

	1991	1992	1993	1994	1995	megoszlás	
						1991	1995
Összes költségvetési kiadás	34 987	43 809	58 720	66 872	80 246	76,9	82,5
- állami normatív hozzájárulás	24 530	29 634	32 621	32 674	32 332	53,9	33,2
- önkormányzati és egyéb ráfordítás	10 457	14 175	26 099	34 198	47 914	23,0	49,3
Szakképzési hozzájárulás	9 366	14 175	11 537	12 792	13 773	20,6	14,2
- Szakképzési Alap	2 077	1 978	2 121	2 257	2 746	4,6	2,8
- vállalati képzés	4 938	5 689	6 080	5 908	5 880	10,9	6,0
- iskoláknak közvetlen támogatás	2 351	2 698	3 336	4 627	5 147	5,2	5,3
FA képzésre fordított része	1 117	2 752	3 679	4 076	3 250	2,5	3,3
Összes képzésre fordított keret	45 470	56 926	73 936	83 740	97 269	100,0	100,0
Adóalap-kedvezmény	2 963	2 560	2 189	1 934	2 352	6,5	2,4

Megjegyzés: mivel a KSH adatai az összes kiadásra vonatkozóan a középiskolát nem bontják gimnáziumra és szakközépiskolára, az adatok a gimnáziumi kiadásokat is tartalmazzák. Az összehasonlíthatóság miatt a normatív és az egyéb kiadások rovata is tartalmazzák a gimnáziumi kiadásokat is.

A források között nem került felsorolásra az intézmények saját bevétele, mivel arra vonatkozóan nem rendelkezünk adatokkal, és éves változásának becslésére sem nyílt lehetőség. Korábbi felmérések alapján a szakképző intézmények saját bevételeinek nagysága igen nagy szóródású, intézménytől függően. Az átlagos bevétel 3–4%-a az intézményi költségvetésnek.

A rendelkezésre álló adatok és a becslések alapján látható, hogy a források súlya szempontjából erőteljes átcsoportosulás következett be.

A források között 1991-ben a legnagyobb arányt az állami normatív hozzájárulás képviselte 53,9%-kal. 1995-re ez az arány 33,2%-ra csökkent. Ennek legfőbb oka az, hogy az egy főre vetített normatív állami hozzájárulás összege 1993-tól 1995-ig nem változott, ugyanakkor az infláció következtében az árak csaknem két és félszeresükre növekedtek. Ennek eredményeként az egyéb források mértéke és súlya megnőtt.

II. TÁBLA

A normatív állami hozzájárulás alakulása (Ft/fő, ill. változás %) 1991–1995

		1991	1992	1993	1994	1995 (terv)	1995/91 index
Óvoda	Ft/fő	15 000	19 000	27 500	27 500	27 500	
	változás (%)	126,7	144,7	100,0	100,0		183,3
Nemz. etn. óvoda (kieg.)	Ft/fő	5 000	5 000	5 500	5 500	5 500	
	változás (%)	100,0	110,0	100,0	100,0		110,0
Általános iskola	Ft/fő	30 000	36 000	41 000	41 000	41 000	
	változás (%)	120,0	113,9	100,0	100,0		136,7
Alapf. művészeti int.	Ft/fő	19 000	21 000	25 100	25 100	25 100	
	változás (%)	110,5	119,5	100,0	100,0		132,1
Fogyatékos tanulók	Ft/fő	56 000	65 000	70 700	70 700	70 700	
	változás (%)	116,1	108,8	100,0	100,0		126,3
Gimnázium	Ft/fő	44 000	51 000	62 500	52 500	62 500	
	változás (%)	115,9	122,65	100,0	100,0		142,1
Szakközépiskola	Ft/fő	54 000	63 000	66 000	66 000	66 000	
	változás (%)	116,7	104,8	100,0	100,0		122,2
Szakmunkásképzés (elm.)	Ft/fő	33 000	39 000	42 100	42 100	42 100	
	változás (%)	118,2	108,0	100,0	100,0		127,6
Szakmunkásképzés (tanm.)	Ft/fő	36 000	37 000	40 600	40 600	40 600	
	változás (%)	102,9	109,7	100,0	100,0		112,8
Nemz. etn. kéttannyelvű (kieg.)	Ft/fő	14 000	15 000	16 500	16 500	16 500	
	változás (%)	107,1	110,0	100,0	100,0		117,9
Diákotthon	millió Ft	53 000	62 000	66 000	66 000	66 000	
	változás (%)	117,0	106,5	100,0	100,0		124,5
Fogyasztói árindex		135,0	123,0	122,5	118,8		241,7

Forrás: A Magyar Köztársaság mindenkorai tárgyévi költségvetési törvényei

Mivel az elmúlt években az egy főre vetített normatív támogatás nem nőtt, az állami hozzájárulás változása lényegében a létszámváltozásokat tükrözi. A középfokú oktatást tekintve legnagyobb mértékben a gimnáziumi állami ráfordítások nőttek, ezt követi a szakközépiskola. A szakmunkásképzésben résztvevők létszáma csökkent, így ott az összes állami támogatás is csökkent. A gyakorlati képzésben viszont az iskolai létszámot illetően az elmúlt években növekedés következett be. Ennek az az oka, hogy a korábban jelentős állami vállalati képzés fokozatosan csökkent illetve sok helyen megszűnt, ugyanakkor az új gazdálkodó szervezetek ezt a funkciót csak igen kis mértékben veszik át. Mindezek következtében az iskolák illetve az önkormányzatok kénytelenek, ha időlegesen is, a gyakorlati képzés működtetését magukra vállalni.

III. TÁBLA

A normatív hozzájárulások összesen (millió Ft., ill. változás %) 1991–1995

		1991	1992	1993	1994	1995 (terv)	1995/91 index
Óvoda	millió Ft	5 662	7 251	10 637	10 727	10 692	
	változás (%)	128,1	146,7	100,8	99,7		188,8
Általános iskola	millió Ft	33 938	38 640	41 952	40 252	39 012	
	változás (%)	113,9	108,6	95,9	96,9		115,0
Alapf. művészeti int.	millió Ft	1 383	1 695	2 248	2 433	2 607	
	változás (%)	122,6	132,6	108,2	107,2		188,5
Fogyatékos tanulók	millió Ft	1 729	2 467	2 852	2 947	3 017	
	változás (%)	142,7	115,8	103,3	102,4		174,5
Gimnázium	millió Ft	5 471	6 634	9 750	9 764	9 803	
	változás (%)	121,3	147,0	100,1	100,4		179,2
Szakközépiskola	millió Ft	10 895	13 523	13 117	13 550	13 511	
	változás (%)	124,1	97,0	103,3	99,7		124,0
Szakmunkásképzés (elm.)	millió Ft	6 877	7 881	7 710	7 214	6 769	
	változás (%)	114,6	97,8	93,6	93,8		98,4
Szakmunkásképzés (tanm.)	millió Ft	1 286	1 596	2 045	2 146	2 249	
	változás (%)	124,1	128,1	104,9	104,8		174,9
Nemz. etn. kéttannyelvű (kieg.)	millió Ft	676	1 203	1 591	1 697	1 719	
	változás (%)	178,0	132,3	106,7	101,3		254,3
Diákotthon	millió Ft	4 556	5 195	5 343	5 208	5 022	
	változás (%)	114,0	102,9	97,5	96,4		110,2
Összesen	millió Ft	72 473	86 085	97 245	95 937	94 401	
	változás (%)	118,8	113,0	98,7	98,4		130,3
Fogyasztói árindex		135,0	123,0	122,5	118,8		241,7

Forrás: A Magyar Köztársaság mindenkori tárgyévi költségvetési törvényei

A szakképzési hozzájárulási kötelezettséget illetően két tendencia érvényesül. Egyrészt folyamatosan csökken a foglalkoztatottnak illetve azoknak a létszáma, akik bér-költsége után a gazdálkodó szervezetek hozzájárulásra kötelezettek. Ugyanakkor az átlagkeresetek relatíve nőnek. E két ellentétes hatás eredményeként a hozzájárulási kötelezettség mértéke összességében növekszik, 1995-ben számításaink szerint elérte a 13,8 milliárd forintot. Ez a forrás súlyarányát tekintve az állami és az önkormányzati források után a harmadik.

A szakképzési hozzájárulási kötelezettségnek a gyakorlati oktatással történő teljesítését illetve annak mértékét csak becsülni lehetett. Itt is két tendencia érvényesül. Az egyik, hogy csökken a gazdálkodó szervezeteknél gyakorlati képzésben résztvevők létszáma, a másik, hogy ugyanakkor növekszik az egy tanulóra jutó képzési költség.

Az iskoláknak közvetlenül átadott keretek, illetve eszközök mennyiségére vonatkozóan nincsenek információink. Ezt az összeget csak becsléssel lehetett megállapítani. A Szakképzési Alap forrását tekintve a gazdálkodó szervezetek befizetéseiből keletkezik. Felhasználható az iskolai rendszerű szakképzésben résztvevő tanulók gyakorlati oktatásának a segítésére, támogatására, illetve költségeihez való hozzájárulásra.

IV. TÁBLA

A Szakképzési Alap és felhasználásának alakulása (millió Ft, kerekítve), 1991–1994

	1991	1992	1993	1994
Bevételek				
Befizetések	2 077	1 978	2 121	2 200
Kamat	0	552	208	100
Kamatmentes kölcsön törlesztés	0	0	0	20
Összesen	2 077	2 530	2 329	2 320
Kiadások				
Visszaigénylés	698	830	915	1 100
Központi pályázat	551	360	564	300
Decentralizált pályázat	690	500	635	500
Kamatmentes kölcsön	300	350	100	50
Egyéb	0	40	85	331
Összesen	2 239	2 080	2 299	2 281

A Foglalkoztatási Alapot lényegében a foglalkoztatáspolitikai aktív eszközeinek a működtetésére hozták létre. Ebből a keretből történik 1991 óta a munkanélküliek képzésének, átképzésének finanszírozása. A képzés köztudottan az egyik leghatékonyabb foglalkoztatáspolitikai eszköz. Ez annak ellenére igaz, hogy a munkaerő-kereslet mindössze 5–6%-a a munkaerő-kínálatnak, tehát a képzettségi struktúra javítása csak csekély mértékben javít a munkaerő-piaci mérlegen.

Az indirekt források közé tartozik még az adóalap-kedvezmény, amelyet a személyi jövedelemadóról és a társasági adóról szóló törvények biztosítanak a szakmunkástanulót gyakorlati képzésben részesítő vállalkozóknak, illetve gazdálkodó szervezeteknek.

A szakképzés finanszírozásával kapcsolatosan jelenleg a következő problémák merülnek fel.

A korábban kialakult struktúrák átalakításánál hiányzik a többi rendszerhez történő igazodás. Az önkormányzati rendszer bevezetésével az irányítás két szintű lett, ami lehetetlenné teszi a területi ill. a megyei szintű döntéseket. Ilyen döntések pedig rendkívül fontosak a középfokú oktatás területén. A szakképzésirányítás és koordináció tipikusan területi feladat, s ennek híján azt a helyi önkormányzati döntések alakítják.

Mindebből fakadóan nem egyértelmű a döntési szintek hierarchiája. Törekvések mutatkoznak a megyei szint visszaállítására ill. a regionális szint bevezetésére, ami köztes szint lehetne a központi és a megyei szint között. Ez mind a területfejlesztést, a foglalkoztatást, mind a munkaerő-piaci gazdálkodást és a képzést érintené. A jelenlegi körülmények között igen gyakran párhuzamos döntések születnek. Például az önkormányzatoknál, a munkaügyi tanácsoknál, vagy központi pályázatokon ugyanannak az oktatási intézménynek a támogatásával vonatkozóan egy időben olyan döntések születhetnek, ahol az egyik fórum sem ismeri a másik fórum döntését.

Kiemelhető ezzel összefüggésben, hogy a döntéseket megalapozó információs rendszer összehangolása sem történt meg. Például egymástól teljesen függetlenül, más-más szervezet gyűjti az oktatási, a munkanélküliségi és a foglalkoztatási statisztikai

kákat. Az is jelentős gondokat okoz, hogy a döntéseket hozó fórumok, testületek összetétele, a résztvevők felkészültsége sem minden esetben megfelelő. Ugyanakkor hiányzik az oktatás, képzés, átképzés, munkaerő-fejlesztés területén a szervezett szakemberképzés is.

Az új struktúrák nem épülnek szervesen a már korábban kiépült rendszerekhez. A munkaerő-piaci képzési rendszer – bár itt még rendszerről nem lehet igazán beszélni – nem veszi kellőképpen figyelembe a meglévő iskolarendszer kapacitását, infrastruktúráját. A funkciókat ezen a területen tehát újra kell gondolni, meg kell találni az iskolák helyét a teljes képzési rendszerben.

A szakképzés jellemzője és problémaforrása ezekben az években az, hogy a közoktatás egyre kevésbé tekinti szerves részének a szakmai képzést, annak ellátását és finanszírozását – egyébként logikusan – a gazdaságra kívánja hárítani. Ugyanakkor a gazdaság nincs abban a helyzetben, hogy a feladatot módszeresen és egészében felvállalja. Az okok igen összetettek. Az alapvető probléma az, hogy hiányzik illetve igen lassan bontakozik ki a gazdasági szféra érdekeltsége a saját munkaerő-szükségletének képzés útján történő megteremtésére illetve pótlására. A szakképzés finanszírozási eszközeinek megválasztásánál figyelembe kell venni, hogy a szakképzés feladatrendszere térben és időben inhomogén, differenciált, s változásait a szakmastruktúra szempontjából elsősorban a gazdaság kell, hogy meghatározza és nem az oktatáspolitikáé. Ez alapvetően három követelményt jelent:

- a fejlesztési források, de lehetőleg a működési források tekintetében is érvényesíteni kell az elosztási rendszerben rejlő ösztönző lehetőségeket;
- az elosztási rendszer döntési mechanizmusába a gazdaság képviselőit – a kamarákat – az eddigieknél intenzívebben kell bekapcsolni;
- a forráselosztás legfőbb döntési szintje a megyei/fővárosi szint kell, hogy legyen, ahol biztosítani kell a különféle döntési fórumok közötti kommunikációt és koordinációt.

Az állami támogatás kérdései

Az állami támogatás mértéke

Az állami támogatás mértékét nem lehet önmagában meghatározni, hiszen az csak hozzájárulás a kiadások egészéhez. Nélkülözhetetlen a többi potenciális forrás mértékének áttekintése is. Mivel ezek a források kiegészítik egymást, célszerű minden alkalommal, amikor a nagy elosztási rendszerekben, illetve az államháztartás alrendszereinek szabályozásában lényeges változás áll be, újra és újra felülvizsgálni a hozzájárulások mértékét. A feladat- és forráselosztás rendszerében egyensúlyra kell törekedni, pontosabban a feladatellátási kötelezettségek mellé forrásokat is kell teremteni, különben a rendszer működésképtelenné válik.

Az állami támogatás jelenleg közvetlenül, iskolatípustól függően, a tényleges kiadásoknak 40–60%-át fedezi. Ugyanakkor az infláció mértéke megközelítheti a 30%-ot. Mindemellett a többi potenciális forrás növekedésére nincs kilátás. A

feladatok ellátása, a működőképesség fenntartás tehát csak a hatékonyság növelésének eszközeivel lehetséges. Ennek elemei lehetnek a racionalitás, a költségkímélő megoldások keresése a szakképzés szervezésében regionális, helyi és intézményi szinten egyaránt. Növeli a hatékonyságot, ha a fejlesztési költség elosztási rendszerében rejlő ösztönző erő a forráselosztásnál kifejezésre jut, ha olyan stratégiai tervezés folyik az egyes döntési szinteken, amely biztosítja a koordinációt is.

Az állami támogatás módja

A szakképzés finanszírozása különböző eljárással történhet. Valamennyi eljárásnak vannak előnyei és hátrányai is.

A bérfinanszírozás

A bérfinanszírozás azt jelenti, hogy a központi költségvetés nem kötetlen felhasználású normatív hozzájárulást biztosít a fenntartóknak, hanem a pedagógus-létszámszükségletet meghatározó legfontosabb paraméterek (tanulólétszám, csoportlétszám, tanórák száma, a pedagógus kötelező óraszám alapján számított pedagóguslétszám) alapján a közalkalmazotti törvény által meghatározott mértékű pedagógusbéret és járulékait fedezi közvetlenül a felhasználó (iskola vagy pedagógus) számára. Ez a támogatási forma nem elviekben kifogásolható. A megvalósítás módját és a módszer követelményeit illetően merülnek fel kérdések. A fontosabbak ezek közül:

- központi, regionális, vagy helyi átutalás történik-e;
- kinek a részére történik az átutalás (fenntartó, intézmény, egyén);
- milyen szervezetek vesznek részt a rendszer működtetésében;
- ha a tényleges létszám eltér a számítottól, konkrétan kiknek (azaz milyen iskolai végzettségű, milyen munkaviszonyú személyeknek) a tényleges bére kerül elismerésre, ez fiktív, vagy tényleges személyeket jelent, vagy átlagról van szó, de akkor minek az átlagáról (iskolai bérátlag, bértáblázat bérátlag, stb.);
- ha konkrét személyekhez kötődik a bértámogatás, mi a helyzet a betegállomány, a helyettesítés, óraadás esetén stb.

Az információk másik olyan meghatározó köre, amely nélkül döntéseket nem lehet hozni, azokat a háttérszámításokat foglalja magában, amelyek az oktatási intézményrendszerre vonatkozó teljes körű felmérés szimulációs számításából nyerhetők. Ezek alapján ugyanis számos több fontos részterület válik világosabbá:

- a jogi szabályozásban megjelenítendő alap-paraméterek (csoportlétszám, kötelező óraszám, stb.) viszonyítása a tényleges helyzethez, azok módosításának realitása, a területi differenciák, és ehhez mérten a módosítások által indukált feszültségek kimutatása, stb.;
- az alapparaméterek által számított létszámgigények forintigénye, összehasonlításban a források lehetőségeivel.

Mindezek alapján részletes szakmai elemzés és alternatív javaslatok szükségesek a megvalósíthatóságra. Az azonban már politikai döntés kérdése, hogy a kormány mekkora feszültséget vállal fel.

Megjegyezzük még, hogy ez a módszer erőteljesen érinti az önkormányzatok autonómiájának kérdését és a forrásfinanszírozás korábban meghirdetett alapelvét is. Előnye viszont, hogy pontosan lehet tudni, hogy az állami támogatás hol és mire kerül felhasználásra.

Álláshely-arányos finanszírozás

Az álláshelyarányos finanszírozás átmenetet jelent a tanulólétszám-arányos normatív és a bérfinanszírozás között. Ebben az esetben a támogatás nem a tanulólétszámmal, hanem a számított pedagóguslétszámmal arányosan kerül meghatározásra. Ennek a megoldásnak az az előnye, hogy az önkormányzati autonómia nem sérül.

Hátránya viszont, hogy a szükséges pénzkeretek meghatározása csak bonyolult szükségleti számítások útján történhet. A tanulólétszám változása ebben a megoldásban csak áttételesen jelenik meg a számítások eredményeiben.

Tanulói normatív támogatás

A normatív támogatás módszere évek óta működik, tehát már ismerjük előnyeit és hátrányait egyaránt. Amennyiben fennmarad e módszer, az olyan regionális ellátó-rendszerek esetében, mint pl. a szakképzés, a központi költségvetés és a helyi szint közé be kell iktatni a megyei szintet. Itt történne a térségi feladatok koordinációja és ennek megfelelően a források differenciált újraelosztása. E módszer pontos kidolgozását el kell végezni, s ennek során olyan kérdéseket kell megválaszolni, mint hogy:

- milyen döntési fórumok kapjanak az újra elosztásban szerepet,
- ezek milyen források elosztása felett döntsenek és milyen szempontok szerint differenciáljanak,
- milyen legyen az elosztás módja (automatikus, pályáztatás, vagy a kettő kombinációja),
- milyen önállóságot hagy ez a módszer a helyi önkormányzatoknak és mennyit az intézményeknek,
- amennyiben a keret kevesebb a szükségesnél, ki egészíti ki, s végül
- milyen ódon történik a kiegészítés (helyi szinten, vagy megyei forrásba történő befizetéssel és újraosztással, egyéb forrásból stb.).

Amennyiben a normatív támogatással szemben megfogalmazódik az igény, hogy fedezze a létszámszükséglet bérköltségeit, akkor hasonló kérdések merülnek fel, mint a bérfinanszírozás esetén, hiszen nem tudjuk mennyi az a minimum, amit a normatívának fedeznie kell.

A normatív módszer legfőbb előnye, hogy biztosítja az önkormányzati önállóságot, és az igazodást a helyi tényleges szükségletekhez. Hátránya, hogy a felhasználási kötelezettség hiányában nincs pontos információ arról, hogy az állami támogatás mire került felhasználásra, amint kevés az ellenőrzési lehetőség is. (Sajnos a pénzügyi szabályozás és információs rendszer sem ad lehetőséget a pénzfelhasználás pontos és kellőképpen részletes nyomon követésére.)

Szükséges ugyanakkor a szakfeladati rendszer teljes felülvizsgálata is, amit az oktatás struktúrájának módosulása (pl. szakmai képzés külön évfolyamokon történő biztosítása) külön is indokol.

Bármely finanszírozási megoldás esetén (az inhomogén jelleg miatt) a szakképzés számára biztosított standard támogatáson felül célszerű külön szakmai normatív hozzájárulást is meghatározni.

Mivel a szakképzésben az egyes szakmák képzési költségei igen eltérőek, szükség van a szakmai normatívák szakirányok szerinti differenciálására.

A költségek közötti eltérés elsősorban a szakmai eszköz- és anyagköltségekben jelentkezik. Ezek alapján lehet meghatározni a differenciálás szempontjait, amelyeknél figyelembe kell venni a képzés típusát és szintjét is, preferálva a korszerű szakképesítést adó képzéseket.

A rendszert rugalmassá, módosíthatóvá kell tenni. Figyelembe kell ugyanis venni, hogy a differenciált támogatás egyik következménye, hogy a magasabb támogatottságú képzések indíttását ösztönzi. A differenciált támogatási rendszernek ezt a tulajdonságát érdemes kihasználni a struktúraváltás és az Országos Képzési Jegyzék szerinti képzések ösztönzése érdekében.

A szakmai normatívák egy tanulóra jutó összegét illetve a differenciálás szempontjait (a változó környezeti feltételek miatt) évente célszerű meghatározni (alapvetően központi hatáskörben), az érintett gazdasági kamarák bevonásával. Eldöntendő kérdés, hogy e támogatási forma elosztási rendszerében milyen szerepet kaphatnak a megyei/fővárosi, illetve a helyi önkormányzati fórumok.

A szakképzéssel kapcsolatos társadalmi, gazdasági igény területi szempontból sem homogén. Ugyanakkor a társadalmi, gazdasági és szakmai elvárások időbeli változása is sokkal dinamikusabb, mint általában a közoktatás egyéb vonatkozásaiban. Ebben elsődlegesen a gazdasági folyamatoknak, illetve ehhez kapcsolódóan egyfelől a munkaerő-piaci kereslet alakulásának, másfelől minőségi szempontból a technikai, technológiai fejlődésnek van meghatározó szerepe. A finanszírozás rendszerében ezért a gazdaság által kívánatosnak tekinthető preferenciákat kell érvényesíteni.

Az intézményfenntartó önkormányzatok sok szempontból eltérő helyzetben vannak. Eltérő a feladatrendszerük, a bevételek lehetősége és mértéke. A normatív állami hozzájárulás a tényleges kiadásoknak csak egy részét fedezi, a hiányzó részt egyéb bevételekből kell biztosítani, amire az önkormányzatok eltérő mértékben képesek. Ezt még külön fokozza, ha az önkormányzat más településen lakó tanulót (ellátottat) is fogad intézményeiben. Az önkormányzati társulás illetve megállapodás ebben az esetben – a társuló felek túl nagy száma miatt – nem jelent megoldást. A szakképző intézmények működtetésének, fenntartásának tényleges igényekhez közelítő finanszírozását végül is csak területi szintű újraelosztással lehet megoldani. Ebben a megközelítésben a területi – megyei, fővárosi – alapok forrását részben a központi költségvetés, részben a szakképzésben érdekelt önkormányzatok biztosíthatják. A finanszírozási kereteknek e része felett tripartit bizottságok rendelkezhetnek, ahol a fenntartók és a munkavállalók mellett a gazdasági érdekek képviselői is befolyást gyakorolnak a keretek elosztására.

Sok kritika éri a normatív támogatási rendszert. A probléma lényege, hogy bár a legegységesebben meghatározható feladatmutató a tanulólétszám, a költségeknek

csak egy része függ meghatározóan ettől. A változó költségek nagy része az alkalmazotti létszámtól illetve a tanulócsoportok számától függ, az állandó költségek mértéke pedig elsősorban az épület nagyságától, a kiegészítő, üzemeltetési helyiségellátottságtól. Az általános tapasztalatok és az eddigi felmérések is azt bizonyítják, hogy azonos tanulólétszámú iskolák között költségigényben jelentős eltérések mutatkoznak. A szakképző intézmények tekintetében a költségigény szóródása még nagyobb. Közrejátszik ebben az, hogy milyen szakirányú és milyen eszköz-, illetve anyagigényes képzést folytat az iskola, és az is, hogy a gyakorlati képzés az iskolában folyik-e. A probléma megoldásából a nézőpontból is a normatív támogatás differenciálása és a területi újraelosztás jelentheti.

A finanszírozás kérdéskörével összefüggésben az is kiemelhető, hogy a közalkalmazotti törvény végrehajtása is maga után von finanszírozással kapcsolatos problémákat. A közalkalmazotti bérek finanszírozási módja, illetve a fedezet biztosítása megoldandó probléma, és minden közalkalmazotti réteget érint. A kérdéskör összefügg a közoktatási törvénnyel, illetve annak módosítási javaslataival is.

A kérdéskomplexum egészét tekintve szintén stratégiai feladat a finanszírozás gazdasági szervezetekre vonatkozó részének új alapokra helyezése. Egyre kevésbé tartható az a 80-as évek végén kialakult felfogás, amely szerint az iskolai gyakorlati képzés költségeit az „adóelvonásként” megélt szakképzési hozzájárulás formájában finanszírozza a gazdaság, s hogy az így iskolába kerülő eszközök valójában általános tárgyi-dologi hozzájárulásként jelennek meg, és lényegében a költségvetési támogatás hiányát pótolják.

Az iskolarendszerben lehetetlen maradéktalanul megoldani a szakképzés feladatait, ezt a szakképzési hozzájárulás felhasználásában is ki kell fejteni. A Szakképzési Alap és a szakképzési hozzájárulási rendszer korszerűsítését új koncepcionális keretek között célszerű megkezdeni és szinkronban végrehajtani a gazdasági önkormányzatiság kialakulásával. Csak ez esetben lehetséges a gazdasági érdekeket a szakképzés mélyebb átalakulási folyamataiban aktív módon megjeleníteni.

Végül azt is ki kell emelni, hogy a szakképzés igen lényeges területe a közelmúltban kialakult munkaerő-piaci képzési rendszer. A munkanélkülivé váltak illetve a munkanélküliséggel veszélyeztetettek képzési, átképzési szükségleteinek kielégítésére létrehozott intézményhálózat, a munkaerőfejlesztő és -képző központok finanszírozása többszatsornás. A képző központok kialakításának fedezetéül a Foglalkoztatási Alap szolgál, míg az alapszintű működés forrása az állami költségvetés. A képző központ költségvetési intézmény, ami annyit jelent, hogy gazdálkodása során az állami intézmények számára előírt pénzügyi, könyvviteli szabályokat kell betartania, miközben a feladatának ellátásához szükséges források jelentős részét versenypiacon kell megszereznie.