

Szent István Egyetem
Gödöllő
Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar

Gazdálkodás- és Szervezéstudományi Doktori Iskola



**A NEVELÉSI – OKTATÁSI FELADATELLÁTÁS
FINANSZÍROZÁSI ASPEKTUSAI ÉS KÖRÜLMÉNYEI
A HELYI ÖNKORMÁNYZATOKNÁL**

DOKTORI (Ph.D.) ÉRTÉKEZÉS

CSISZÁRIK – KOCSIR ÁGNES

GÖDÖLLŐ
2009

A doktori iskola megnevezése: Szent István Egyetem
Gazdálkodás- és Szervezéstudományi Doktori Iskola

A doktori iskola tudományága: Gazdálkodás- és Szervezéstudományok

A doktori iskola vezetője: Dr. Szűcs István
Egyetemi tanár, az MTA doktora, intézetigazgató
Szent István Egyetem, Gödöllő
Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar
Gazdaságelemzési Módszertani Intézet

Témavezető: Dr. habil Borszéki Éva
Egyetemi docens, Szakvezető
Szent István Egyetem, Gödöllő
Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar
Pénzügyi és Számviteli Intézet

.....
Az iskolavezető jóváhagyása

.....
A témavezető jóváhagyása

TARTALOMJEGYZÉK

1. BEVEZETÉS	5
1.1. A KUTATÁS CÉLJAI	7
1.2. A KUTATÁS HIPOTÉZISEI	8
2. SZAKIRODALMI ÁTTEKINTÉS	9
2.1. A ÁLLAMHÁZTARTÁS KÖZGAZDASÁGTANA.....	9
2.2. A KORMÁNYZATI SZEREPEK FUNKCIONÁLIS MEGKÜLÖNBÖZTETÉSE	19
2.3. A KORMÁNYZATI FUNKCIÓK ÚJRAÉRTELMEZÉSE: A FISKÁLIS FÖDERALIZMUS ÉS A PUBLIC CHOICE ELMÉLET NÉZETEI	22
2.4. A MAGYAR ÖNKORMÁNYZATI SZÉKTOR HELYE ÉS SZEREPE HAZAI ÉS NEMZETKÖZI SZINTEN.....	28
2.5. AZ ÖNKORMÁNYZATI GAZDÁLKODÁS SPECIALITÁSAI	34
2.6. AZ ÖNKORMÁNYZATI SZÉKTOR FINANSZÍROZÁSÁT ÉRINTŐ KRITIKÁK A LEHETSÉGES ÁTALAKÍTÁS IRÁNYAI	43
2.7. HUMÁN TŐKE, MINT A GAZDASÁG EGYIK KULCSTÉNYEZŐJE	48
2.8. A MAGYAR KÖZOKTATÁS RENDSZERE	51
3. ANYAG ÉS MÓDSZER	61
4. EREDMÉNYEK	67
4.1. AZ ALAPFOKÚ OKTATÁS FINANSZÍROZÁS HÁTTERE ÉS ÖSSZEFÜGGÉSRENDSZERE AZ ÖNKORMÁNYZATOKNÁL	67
4.1.1. <i>A fenntartott intézményhálózat és relevanciája az oktatásfinanszírozás kapcsán</i>	<i>67</i>
4.1.2. <i>Az oktatás finanszírozásának forrásai az önkormányzatok gyakorlatában</i>	<i>70</i>
4.1.2.1. A bölcsődei nevelés finanszírozása és a finanszírozás összefüggése a helyhatóságoknál	71
4.1.2.2. Az óvodai nevelés finanszírozási szerkezete és a finanszírozás összefüggései	77
4.1.2.3. Az általános iskolai oktatás finanszírozási szerkezete és annak összefüggései.....	83
4.2. AZ ÖNKORMÁNYZATOK HELYI ADÓZÁSI GYAKORLATA ÉS AZ ELADÓSODÁS KAPCSOLATA AZ OKTATÁSFINANSZÍROZÁSSAL.....	89
4.2.1. <i>Az alkalmazott helyi adótípusok a jogállás és a lakosságszám szerint szegmentált mintában.....</i>	<i>89</i>
4.2.2. <i>A helyi adóbevételek felhasználási területei, és a mögöttes összefüggésrendszer</i>	<i>91</i>
4.2.3. <i>A önkormányzati eladósodás jelene és jövője</i>	<i>95</i>
4.3. AZ OKTATÁSI FELADATELLÁTÁST SZOLGÁLÓ INFRASTRUKTURÁLIS HÁTTÉR.....	103
4.4. A HELYI OKTATÁSIRÁNYÍTÁSI ÉS SZERVEZÉSI DÖNTÉSEKBEN SZEREPET JÁTSZÓ TÉNYEZŐK	111
4.5. AZ ALAPFOKÚ OKTATÁS RENDSZERÉNEK ÁTALAKÍTÁSI LEHETŐSÉGEI A JÖVŐBEN.....	121
4.6. AZ ÖNKORMÁNYZATOK NAPI MŰKÖDÉSÉT ÉS AZ ALAPFOKÚ OKTATÁS FINANSZÍROZÁSÁT BEFOLYÁSOLÓ TÉNYEZŐK	129
5. ÚJ ÉS ÚJSZERŰ TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK	135
6. KÖVETKEZTETÉSEK ÉS JAVASLATOK	137
7. ÖSSZEFOGLALÁS	141
8. SUMMARY	143

MELLÉKLETEK 145

M. 1. IRODALOMJEGYZÉK	1
M. 2. KÉRDŐÍV A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK OKTATÁSI – NEVELÉSI FELADATAINAK ELLÁTÁSÁRÓL	8
M. 3. A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK TÍPIZÁLÁSÁT HORVÁTH M.T. ALAPJÁN	12
M. 4. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK KÖTELEZŐEN ÉS ÖNKÉNTESEN NYÚJTOTT KÖZSZOLGÁLTATÁSAI	13
M. 5. A DECENTRALIZÁCIÓ SZEMPONTJÁBÓL FONTOS ÁLLAMHÁZTARTÁSI FUNKCIÓK FŐBB TARTALMA	14
M. 6. AZ ANGOLSZÁSZ ÉS A KONTINENTÁLIS MODELL FŐBB JELLEMZŐI	14
M. 7. A FISKÁLIS DECENTRALIZÁCIÓ MAGYAR MODELLEJE ÉS ANNAK EVOLÚCIÓJA.....	15
(STILIZÁLT TÉRKÉP)	15
M. 8. AZ ÖNKORMÁNYZATOK PÉNZÜGYI KOCKÁZATAINAK MÁTRIXA	16
M. 9. A HELYI ADÓRENDSZERBEN ÉRVÉNYESÍTENDŐ ÁLTALÁNOS ÉS KÜLÖNLEGES ELVEK.....	17
M. 10. KÖZSEKTORRAL SZEMBEN TÁMASZTOTT KRITIKÁK ÉS A MEGOLDÁS MÓDJAI	18
M. 11. KÖZSEKTOR REFORM STRATÉGIÁK ÉS TECHNIKÁK.....	19
M. 12. AZ ÖNKORMÁNYZATOK ÁTALAKÍTÁSÁNAK STILIZÁLT FORGATÓKÖNYVEI	20
M. 13. A HAZAI KÖZOKTATÁS NEMZETKÖZI ÖSSZEHASONLÍTÁSBAN	21
M. 14. AZ KÖZOKTATÁS FINANSZÍROZÁSÁNAK MEGOSZLÁSA A KÜLÖNBÖZŐ SZINTEK KÖZÖTT	24
M. 15. A MINTA ÖSSZETÉTELE FENNTARTÓK SZERINTI BONTÁSBAN A JOGÁLLÁS, A LAKOSSÁGSZÁM ÉS A GYEREKARÁNY ALAPJÁN	25
M. 16. AZ INTÉZMÉNYFENNTARTÓKNAK NYÚJTOTT TÁMOGATÁS FORMÁJA INTÉZMÉNYTÍPUSONKÉNT	27
M. 17. A KÖZÉPFOKÚ OKTATÁS FINANSZÍROZÁSI SZERKEZETE.....	28
M. 18. A MINTÁBAN SZEREPLŐ ÖNKORMÁNYZATOK ÁLTAL ALKALMAZOTT HELYI ADÓNEMEK.....	29
M. 19. A HELYI ADÓBEVÉTELEK FELHASZNÁLÁSI TERÜLETEI	30
M. 20. A TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZATI VAGY TÁRSULÁSOS FORMÁBAN FENNTARTOTT KÖZÉPFOKÚ OKTATÁSI INTÉZMÉNYEK ELHASZNÁLTSÁGA A JOGÁLLÁS ÉS A LAKOSSÁGSZÁM ALAPJÁN	31
M. 21. AZ OKTATÁSIRÁNYÍTÁSI DÖNTÉSEK SORÁN SZEREPET JÁTSZÓ TÉNYEZŐK ÉS AZOK RANGSORA.....	33
M. 22. A NAPI MŰKÖDÉSI GYAKORLATBAN MEGJELENŐ, OKTATÁSSAL ÖSSZEFÜGGŐ PROBLÉMÁS KÉRDÉSEK ÉRTÉKELÉSE	36

KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS..... 39

1. BEVEZETÉS

Hazánkban a rendszerváltás óta állandó vitatéma a helyhatósági rendszer, annak működése és finanszírozása és a lehetséges átalakítás megoldási módjai. A helyi önkormányzatok megalakulásuk óta olyan hangsúlyos és nemzetgazdasági szempontból is stratégiai feladatok ellátóivá váltak, mint – a teljesség igénye nélkül – alapfokú oktatás és egészségügyi ellátás, vagy a szűkebb értelemben vett település-, és a tágabb értelemben vett területfejlesztés, illetve a helyi és a térségi gazdaságfejlesztés. E területek sok szempontból kritikák állandó tárgyát képezik főként hazai szinten, azonban az alapfokú oktatásunk eredményesség nemzetközi szinten is megmérettetik.

Az eddigi tervek és reform elképzelések a gyakorlatban alig valósultak meg, a számos kutatás, akcióterv és számításokkal alátámasztott és kidolgozott programok ellenére. A reformok sikertelensége sok tényezőre vezethető vissza. Az egyik ilyen tényező, hogy az elképzelések sok esetben mellőzték a globális szemléletet az államháztartás vonatkozásában, így nem volt világosan látható, hogy az egyes kieső bevételek milyen más forrásból kerülnek vissza a rendszerbe. A „finanszírozási rendszeren tatóngó lyukak” kiváltották a települési vezetők és az érdekképviselők ellenállását az átalakítás bármilyen formája iránt, melynek eredményeként mára, a rendszerváltás után húsz évvel kialakult az az önkormányzati struktúra, mely számos sebből vérzik, és melyet Ágh Attila szavaival a legtalálékosabban „konfliktus konténerként” lehet jellemezni. Ez a konténer már a rendszerváltáskor kialakított struktúrájánál is majdnem színültig megtelt, de mára már púpozva van a folyamatos feladatátadások miatt. E feladatellátások azonban döntő többségében olyan feladatokat jelentettek, melyeket központi szintről nem lehet megoldani, mivel azok jelentős lakossági ellenállásba ütköznének. Az önkormányzatok által kötelezően ellátandó feladatok többsége ebbe a kategóriába tartozik. Így a feladat maradt, a lakossági ellenállás maradt, a változás mindössze annyi lett, hogy a központi kormányzat helyett a helyi kormányzat kénytelen azt kezelni, sokszor bármi áron is. E felemás helyzet eredményezte azt a szolgáltatási színvonal romlást, eladósodást és kilátástalanságot, ami most a rendszerben szereplő közel 3200 helyhatóság többségét jellemzi.

A magyar önkormányzati rendszer speciálisnak mondható, hiszen a mediterrán és a skandináv modell ötvözeteként egy igen széles helyhatósági kört ruház fel széles feladatkörrel és teszi mindezt az államtól való finanszírozás erőteljes függése mellett. Az évek folyamán az állami finanszírozás részaránya csökkent reál- és nominálértékben egyaránt (melyet számos tanulmány és kutatás bizonyít is), azonban a kieső rész pótlása sok település esetében nem megoldható, hiszen nem rendelkeznek jelentős helyi adóbázissal. A legsúlyosabb gondok elsősorban a kistépüléseknél csapódnak le, ahol a minimális adóerő-képesség tényét még tovább súlyosbítják a munkanélküliség kezelésének, a segélyezésnek és a napi szintű működésnek – beleértve az oktatási rendszert is – a gondjai.

Az önkormányzati feladatellátás évek óta tisztázatlan volta számos probléma forrását jelenti. A folyamatos feladatátadások, melyek törvények, rendeletek formájában foganatosították, teljesen áttekinthetetlenné tették a rendszert, bár az önkormányzati törvény, kötelezően ellátandó feladatként mindössze néhányat nevez meg. A kötelező feladatok egyike az alapfokú oktatás – nevelés ellátása. Kutatásom fő célja, ezen feladatkör hátterének, finanszírozásának és a helyi oktatásirányításban szerepet játszó tényezők prioritásainak kiemelése. Részletesen foglalkozom az óvodai nevelés és az alapfokú oktatás feladat ellátásának pénzügyi és tárgyi feltételrendszerével, valamint a bölcsődei ellátással, mivel az ezen intézmények nyújtotta szolgáltatásokra egyre nagyobb igény mutatkozik nemcsak a nagyobb, hanem a kisebb településeken is a nők munkába állása és a munkahelyek megtartása miatt. Nem kívánok foglalkozni a középfokú oktatással részletesen, mivel az egyrészt nem kötelezően ellátandó

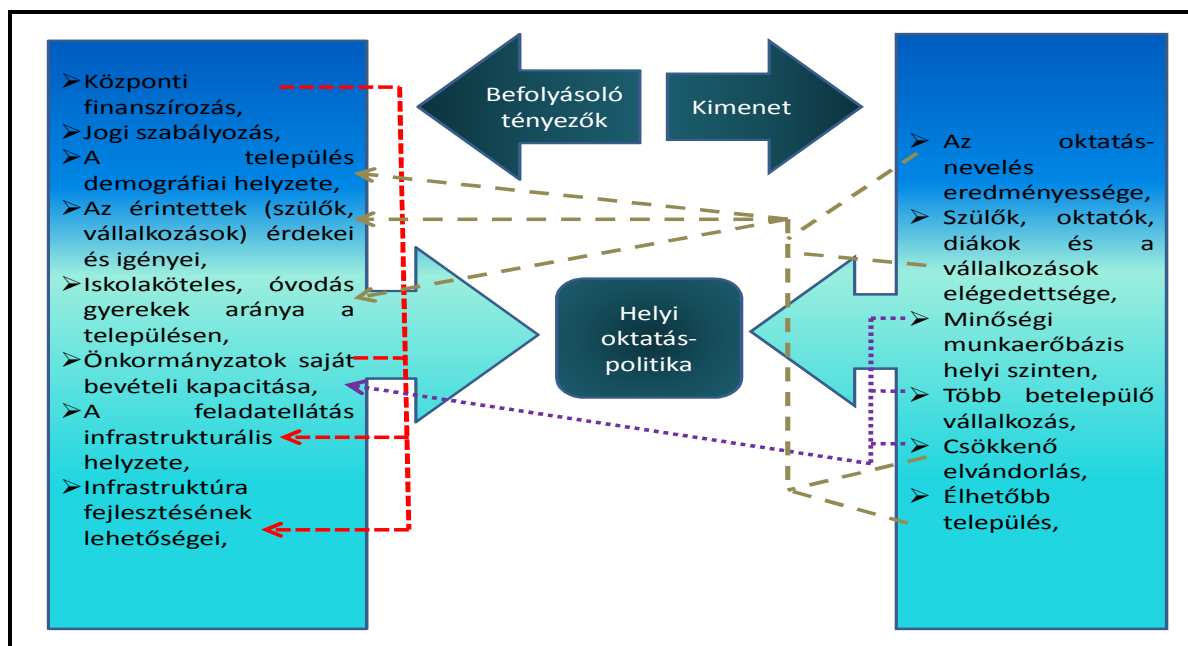
feladat, másrészt pedig itt még mindig jelntős a nem települési önkormányzati fenntartók aránya. Azonban meg kell jegyezni, hogy a megyei finanszírozás visszafogása miatt egyre több települési önkormányzat kényszerül arra, hogy a településén lévő közép fokú oktatási intézményt saját fenntartásba vegye, a lakossági igényeket minél jobban szolgálva.

Véleményem szerint az alap fokú oktatás kulcsfontosságú, stratégiai terület minden település és az ország számára egyaránt. Szilárd alapok nélkül nem működhet jól sem a közép fokú-, sem a felső fokú oktatás. Tökéletesen írni, olvasni és számolni már nem lehet megtanítani egyetlen diákot sem a középiskolában, ennek egyértelmű színtere az alap fok. Sajnos a különféle nemzetközi és hazai vizsgálatok éppen ennek ellenkezőjét igazolják. A diákok teljesítményromlása, sok esetben az alapkészségek hiánya drasztikus méreteket öltött, amin a pedagógusok aránytalan helyzete tovább ront. A mögöttes okok és tényezők feltárása bonyolult és összetett folyamat, melynek egy részletének megismerését tűztem ki célomul.

Ezen tényezők miatt a 2008-ban kirobban pénzügyi válság, mely az egész világot hátrányosan érintette, igen érzékenyen érintette a hazai helyhatóságokat is. Az önkormányzatok többsége mára, az állami finanszírozás csökkenő részaránya miatt jelentős adósságot halmozott fel, melyet fejlesztésre és működésre is egyaránt felhasználtak. A hitelköltségek megugrása miatt néhány helyhatóság komoly finanszírozási problémákkal kell, hogy szembenézzon, esetükben sokszor az egyetlen költségcsökkentő lépésként a szolgáltatási kör vagy a színvonal csökkentése kínálkozott. Első lépésként az önkormányzatok lemondanak a település infrastruktúrájának fejlesztéséről, majd magáról az intézményhálózatról is. A kistelepülések egy részének már nincs saját orvosa, sőt óvodája és iskolája sem, ami tovább súlyosbítja az érintett község vagy kisváros gondjait azzal, hogy elvándorolnak a fiatalok, akik a potenciális adóbázist jelenthetik.

Egyetemi és doktori tanulmányaim során évek óta figyelemmel kísértem a helyhatóságok napi szintű gondjait, melyeknek tanulmányokban, interjúkban és a különféle konferenciákon hangot is adtak a települések vezetői. Mindezekből nyilvánvalóvá vált számomra, hogy a közel húsz éves szektor, akárcsak egy fiatalember úgymond „pályaválasztás” előtt áll. Az önkormányzatok kötelezően ellátandó feladatai közül az oktatást vizsgáltam mélyrehatóan, mert véleményem szerint hazánk számára ez az egyetlen olyan kulcstényező, mellyel felzárkózhatunk az Európai Unió és a globális világ támasztotta versenyben. Sajnálatos módon a nemzetközi felmérések¹ eredményét tekintve megállapítható, hogy hazánk nem teljesít jól. Véleményem szerint a humán erőforrás fejlesztését nem a munkahelyen kell elkezdni, és nem is a felső oktatás az alkalmas színtér erre, hanem az alap fok, mivel megfelelő alapok nélkül a későbbiekben bármifajta fejlesztés könnyen kudarcba fordulhat. Az alap fok megerősítésében a helyhatóságok az elsődleges szereplők, hiszen az általuk képviselt és megvalósított oktatási feladatellátás képes csak az alapok megszilárdítására. Disszertációmban ezen gondolatkört szándékozom körbejárni, kitérni a helyi oktatásirányítás tényezőire, az oktatásfinanszírozás helyi aspektusaira, és az aktuális problémákra az oktatás irányításában. Kutatásom elméleti összefüggérendszerét az alábbi ábra szemléleti.

¹ Ez alatt elsősorban a PISA vizsgálatok eredményeire hivatkozom.



1. ábra
A kutatás elméleti összefüggésrendszere
Forrás: saját szerkesztés

1.1. A kutatás céljai

Kutatásom során a helyi oktatási rendszer kapcsán az oktatási feladatellátás, a helyi adórendszer és adósságállomány, az infrastrukturális háttér és fejlesztés, valamint a rendszerproblémák elemzését végeztem el a település jogállásának, lakosságszámának és az oktatási rendszerben érintett gyereklétszám alapján. A kutatás céljait az alábbiakban foglalom össze:

- C.1. A kérdőíves felmérés alapján fel kívánom tárni **a helyi oktatásirányításban szerepet játszó tényezők prioritásait**, annak összefüggésrendszerét, és az azonos megítélés alá eső tényezők csoportjait. Továbbá célom bemutatni a központi oktatáspolitikai magyar közoktatás rendszer problémáit, illetve azok megítélését a helyhatóságok szemszögéből.
- C.2. Megvizsgálni **az oktatásfinanszírozás forrásainak alakulását** a település jogállásának, lakosságszámának és az óvodás, iskolás korú gyermekek arányában, valamint rámutatni az oktatásfinanszírozás belső összefüggésrendszerére, valamint megvizsgálni az oktatási rendszer infrastrukturális háttérét, és a fejlesztés tervezett forrásait a különböző szegmentumok esetén.
- C.3. Felmérni **a lehetséges és a tervezett kínálatracionalizáló lépéseket** és annak módjait a helyi oktatási rendszerben, valamint megvizsgálni a kínálatracionalizálás összefüggését az egyes települési jellemzőkkel.
- C.4. Bemutatni a helyi önkormányzatok **adózási gyakorlatát**, valamint bemutatni a helyi adóbevételek és a helyi oktatás finanszírozásának kapcsolatát. Feltárni a helyi adóbevételek felhasználásának a legjellemzőbb területeit, az összetartozó célokat és az adóbevételek felhasználásának belső összefüggésrendszerét.
- C.5. **Feltérképezni az önkormányzati szektor eladósodását**, valamint az adósságállomány összetételét és jövőbeli alakulását, összefüggésben a települési jellemzőkkel. Bemutatni az önkormányzati eladósodás tipikus jegyeit az egyes szegmensek viszonylatában, és kimutatni, hogy mennyiben determinálják azt az egyes települési jellemzők.

1.2. A kutatás hipotézisei

A kutatási célok alapján munkám során az alábbi hipotéziseket fogalmaztam meg:

- H.1. A községi önkormányzatok és a kisebb települések, finanszírozási helyzetükből fakadóan nagyobb arányban hasznosítják az állami forrásokat az oktatás finanszírozásában, mivel anyagi erejük és saját bevételi kapacitásuk nem, vagy alig ad módot az állami források kiegészítésére. A nagyobb arányban saját fenntartású intézményekkel rendelkező helyhatóságok többet költenek az egyes oktatási feladatok ellátására, így a növekvő saját fenntartású intézmény arány csökkenő állami finanszírozási arányt eredményez.
- H.2. A települések oktatásfinanszírozási szerkezetét nem befolyásolja a település óvodás vagy iskolaköteles gyermekeinek aránya, jobban befolyásolja azt a lakosságszám, mely egyben a helyi adóerő-bázist is jelenti. A hazai településhálózatban elkülöníthető egy olyan szegmens, mely térségi központ szereppel bír, a lakosságszám tekintetében közepesnek mondható (10001 és 15000 fő között), mely a legtöbb társulások formájában fenntartott intézménnyel rendelkezik és a kistelepülések után a legnagyobb állami finanszírozási arányt mutatja az alapfokú oktatás kapcsán, és ez a településcsoport arányaival kevesebbet is költ oktatásra saját forrásból.
- H.3. A helyi önkormányzatok a finanszírozási problémáik miatt az infrastruktúra fejlesztését döntő többségében idegen forrásból kívánják megvalósítani, és ez a szándék független a helyhatóságok jogállásától és lakosságszámától egyaránt.
- H.4. Az önkormányzatok oktatási feladat-ellátásban is egyértelműen érvényesül a rövid- és a közép távú szemlélet, vagyis a költségvetés általi determináltság és az óvodás korú és az iskolaköteles népesség alakulása dominál, a szülői igények és vélemények, valamint a foglalkoztatottsági jellemzők rovására. A nagyobb, és ezáltal tökeerősebb önkormányzatok az oktatásszervezési döntések kialakítása során erőteljesebben juttatják érvényre a szülők véleményét és igényét, valamint a pedagógusok képzettségét, és ezáltal vállalják a nagyobb áldozatot az oktatásfinanszírozásban.
- H.5. A helyhatóságok megítélése szerint az alapfokú oktatás finanszírozásának elmúlt években történt reformlépései nem javítottak érdemben a finanszírozás helyzetén, ami főként a közoktatási teljesítménymutató megítélésében és a normatívák által fedezett költséghányad arányában nyilvánul meg.

2. SZAKIRODALMI ÁTTEKINTÉS

Napjaink gazdaságai vegyes gazdaságok, ahol a piac és az állam egyaránt jelen van a gazdasági folyamatokban, egyes javakat a magánszektor, más javakat az állam állít elő. Az állam által előállított közjavak iránti szükséglet az évszázadok folyamán egyre nagyobb mértéket öltött, mely mögött (csak a főbb tényezőket említve) a társadalmak bonyolultabbá válása és a szükségleteik növekedése, a gazdaság és a technika fejlődése, a településszerkezet és a piac változása húzódik meg. Ezen javak előállítását az államháztartás alrendszerei végzik, melynek két legfontosabb szereplője hazánkban a központi és a helyi kormányzat.

2.1. A államháztartás közgazdaságtana

Az irányadó közgazdasági elméletek Keynes tanaihoz közelítenek: szükséges egy meghatározott mértékű kormányzati beavatkozás, mely képes enyhíteni még a legsúlyosabb strukturális problémákat is, természetesen a magánszektor dominanciája mellett.

Adam Smith A nemzetek gazdasága (1776) című művében a gazdaságot irányító „láthatatlan kéz” szerepéről és működéséről ír. Az évek múlása során azonban bizonyossá vált, hogy ez a láthatatlan kéz nem képes minden helyzet automatikus kezelésére és megoldására, melyek piaci kudarcok vagy kormányzati kudarcok néven ismertek. A gazdaságban számos piacon számos termék és szolgáltatás előállítása és értékesítése történik. Ezen piacok egy része magától a hatékonyan működik, azonban számos piacon torzulások alakulnak ki, melyek korrigálására csak az állam, annak központi és helyi aktorai képesek. Léteznek azonban olyan esetek, amikor az állam beavatkozása a piac működésébe elkerülhetetlen az optimum elérése érdekében, ezen eseteket nevezi a közgazdaságtan piackudarcoknak. A piac kudarcait számos tényező okozhatja, a közjavak, a monopóliumok és oligopóliumok léte, a külső gazdasági hatások és az aszimmetrikus informáltság. Az állam feladata nem más, mint a korlátozó tényezők számának és hatásának minimalizálása. E feladat ellátása azonban nem szükségszerűen központi kormányzati feladat, így szükséges a helyi szint aktív részvétele is. Az állam szükségességét felvető piaci kudarcokat számos neves szerző vizsgálta.

Stiglitz (2000) és **Szabó (2006)** Barr alapján a piaci kudarcok négy csoportját különbözteti meg, a külső gazdasági hatásokat, az externáliákat, a közjavak és meritorikus javak létezését, a verseny tökéletlenségét, azaz információ korlátait, valamint a természetes monopóliumok létét. **Owen (2003)** értelmezésében a piaci kudarcok szűkebb csoportot jelentenek. Azok lehetnek a közjavak és az externáliák, a természetes monopóliumok és az információs torzulások az eladók és a vevők között. **Friedman és Friedman (1998)** megnevezi még a „kvázi-kudarcok” fogalmát is. E csoportba olyan feladatok tartoznak, melyeket a közszféra lát el technikai vagy egyéb okok miatt, annak ellenére, hogy azokat a piac is el tudná látni. Az előbbiektől eltérő csoportosítást alkalmaz **Milgrom és Roberts (2005)**, kik azt állítják, hogy azokban az esetekben, ahol a piac megbukik, ott más típusú szervezetekre van szükség a magán- és a közszférában egyaránt, hogy enyhítsék a korlátozó tényezők hatásait. A piaci kudarcok között említik a növekvő mérethozadékokat, az externáliák létét, valamint a keresési és koordinációs problémákat.

A probléma azonban ennél jóval sokrétűbb. Az állami beavatkozás során mindig mérlegelni kell azok társadalompolitikai konzekvenciáit, és a beavatkozásainál szem előtt kell tartania a hatékonysági szempontokat is, hiszen az adófizetők pénzével gazdálkodik. A problémára **Owen (2003)** és **Walsh (1995)** is felfigyelt, mivel nem szabad az állam feladatait csupán csak a kudarcok mentén kijelölni. A piaci kudarcok mellett meg kell említeni a kormányzati kudarcokat is, mikor a kormányzat akadályoztatva van a céljai megvalósításában. A szakirodalom megkülönböztet piaci alapkudarcokat és azok tovagyrúzó következményeit. **Kertész (2006)** piaci alapkudarcokként a tranzakciós költségek létét és a nem racionális piaci magatartást jelöli meg. A nem racionális

viselkedést a „homo economicus” elmélet gyakorlati irrelevanciájával magyarázza, mivel az egyének képtelenek érdelemmentesen, teljes információ birtokában cselekedni. A két alapkudarc által okozott piaci kudarcoként értelmezi a közjavak problémáját, az externáliákat valamint az erkölcsi kockázatokat.

A szakirodalom többségében csak a piaci kudarcok tipizálását kezeli prioritásként, azok értelmezésében rejlő kockázatokat és hibákat és elvétve nevezik meg. A piaci kudarcok helytelen értelmezése számos torzulást okoz a piac és a közszféra működésében egyaránt, melyeket **Bailey (1995)** nevesít:

- a nyújtott közszolgáltatások mindegyikét közjósággként definiálják (a gyakorlatban azonban nem minden közszolgáltatás, egy részek a magánjavak kategóriájába tartozik),
- a közjavak és a pozitív externáliák létezésével magyarázza a közszektor az ingyenes nyújtott szolgáltatásait,
- a tranzakciós költségek létét is indokként sorolják fel az ingyenesen nyújtott közszolgáltatások magyarázataként,
- a piaci kudarcok értelmében azért nyújt bizonyos szolgáltatásokat a közszektor, mert a magánszektor igazságtalanul megterhelné és kihasználná a fogyasztókat,
- a piaci kudarcok fogalmának létezése mögé bújlik a kormányzat akkor is, amikor a társadalomra igyekszik ráterhelni a saját preferenciáit,
- a társadalom nem tesz különbséget a közösségi javak és szolgáltatások nyújtása és annak előállítása között, holott előfordul, hogy a magánszektorbeli előállítás sokkal hatékonyabb lenne, mint a közszektor által.

Az emberek a jólétük fenntartásához és növeléséhez javakat használnak és fogyasztanak. Ezen javak egy része egyénileg megszerezhető és fogyasztható, így a magánjavak körébe tartozik, azonban vannak olyan jóságok, melyek egyénileg még a legnagyobb erőfeszítésekkel sem biztosíthatók. A közjavak körébe olyan jóságok tartoznak, melyek fogyasztása „nem versengő, vagyis az egyik személy fogyasztása nem csökkenti az összes többi egyén hasznát” (**Cullis – Jones, 2003, 72.old.**). A közjavak figyelmet érdemelnek azért is, mert ezek nemcsak magyarázzák, hanem alá is támasztják az állam és a kormányzat szükségességét. **Cserne Péter (2005)** érvelése szerint a társadalom azért hozza létre az államot, és így a kormányzatot is, mert önmagában képtelen a közjavak bizonyos típusainak előállítására, megfelelő koordináció és szervezőképesség hiányában, így a probléma megoldására létrehoz egy másik ún. szuper-közjóságot, amely nem más, mint az állam, és melynek feladatává teszi a többi közjóság előállítását. A közjavak és a magánjavak között számos különbség található. A magánjavak iránti igényt az emberek egyénileg érzékelik, és az egyének rivalizálnak a javakért. Ezen javakat a piac teljes mértékben képes előállítani és allokálni. Azonban a magánjavak teljesen más tulajdonságokkal rendelkeznek. Ezen javakat a társadalom tagjai közösen élvezik, és nem szükséges a versengés sem. A legmarkánsabb különbség **Musgrave-Musgrave szerint (1989)** szerint mégis az, hogy a közjóságok haszna nem korlátozódik egyetlen egyénre (mint a magánjavak esetén), hanem a társadalom egy nagyobb csoportja számára hozzáférhető. Éppen ezen tulajdonság kapcsán az egyének nem fognak önkéntesen fizetni az ilyen javak előállítóinak, így az előállítás a magánszférától nem várható el. A termelők és a fogyasztók közötti kapcsolat megszakad az igénybevevők nagy száma miatt. Tehát a közjavak forrásának előteremtésére csak az állam képes a jövedelmek elvonásával, az adóztatás jogának gyakorlásával.

A közjavak sajátosságát **Cullis és Jones (2003)** két síkon ragadja meg:

- az egyik sajátos tulajdonságként a szerzőpáros a közjavak nem versengő fogyasztását jelöli meg,
- másik jellemző tulajdonságként pedig a kizárhatóság hiányát emelik ki, ami az előállítás fedezetének közvetett biztosítása miatt felveti a potyázás lehetőségét.

Olson (1997) a tiszta köz- és tiszta magánjavak közötti átmentet képező kollektív javak két csoportját különböztette meg. Inkluzív kollektív javaknak nevezi azokat a jószágokat, ahol az igénybevevő csoporttagok számának növekedésével együtt nő a javak kínálata is. Az exkluzív kollektív javak csoportjába sorolta azokat a jószágokat, melyek fogyasztásában nincs rivalizálás, de a kizárás mégis lehetséges és ezeket a piac képes előállítani. Ezen javak esetén az elérhető haszon rögzített, azaz minél több a jószág fogyasztója, annál kisebb lesz az egységnyi realizálható hasznosság. A problémával **Buchanan (1965)** is foglalkozott, megalkotva ezzel a klubok elméletét. A klubok olyan javakat állítanak elő, melyek fogyasztói egy bizonyos szintig (a túlszűfolttság eléréséig) nem rivalizálnak. Az adott jószág előállításának költsége egy bizonyos taglétszámgig csökken, ami csökkenti az egy főre jutó tagsági díjat is. Ha a klub létszáma ezt az optimális létszámot átlépi, akkor megjelenik a túlszűfolttság, ami az egy főre jutó haszon csökkenését eredményezi. A klubból való kizárás eszköze lehet maga az ár (a tagdíj), illetve a nyújtott szolgáltatás adagolása (**Vigvári, 2002b**).

Az önkormányzatok maguk is előidézhetik a túlszűfolttságot a saját településükön az általuk folytatott politikával. Ha a helyi kormányzat adópolitikájával (alacsony adókulcsok és kevés alkalmazott adótípus) és fejlesztési politikájával (infrastruktúra, közszolgáltatások minősége és széles spektruma). A növekvő lakosságszám miatt az infrastruktúra túlterhelte válik, csökkentve a hatékonyságot és a realizálható hasznosságot. A település maga is felfogható egyfajta „klub”-ként, ahol a klub optimális méretének meghatározása a helyhatóság feladata. A klubjavak jobb megértéséhez **Lane (1995)** még két gondolattal járult hozzá, azonban kiemelte e gondolatok gyakorlati megvalósíthatóságának nehézségeit:

- a helyhatóságok olyan közjavakat biztosítanak szívesen, melyek nem tartoznak a tiszta közjószágok körébe,
- valamint ezeket optimális méretben kívánják biztosítani.

Egy település által nyújtott minőségi szolgáltatás a túlszűfolttságon túl túlcsoordulási hatást is előidézhet. Ez esetben nemcsak az adott település lakói veszik igénybe az adott szolgáltatást, hanem a környező települések lakói is, mely szintén a színvonal eséséhez vezethet. E hatás figyelhető meg a közoktatás kapcsán is. Azon a település általános iskolája, ahol elismert az általános iskolai oktatás minősége, igen gyors telítődés figyelhető meg. A környező települések tehetősebb rétegei (akik megengedhetik maguknak a gyermek utaztatását) gyermekeiket ebbe az intézménybe járatják, növelve ezzel a tanulók létszámát, az optimális osztálylétszámot, ami a minőség romlásához fog vezetni. Ha az önkormányzat nem tesz semmit az iskola túlszűfolttságának elkerülése, és a túlcsoordulási hatás korlátozása érdekében, akkor az oktatási szolgáltatás színvonala középtávon mindenképpen ki fog egyenlítődni. A túlcsoordulási hatás finanszírozási dilemmákat is eredményez az említett közszolgáltatás kapcsán, hiszen a másik település helyhatóságai nem kapcsolódnak be az intézmény finanszírozásába sem a működés, sem a fejlesztések kapcsán. A klubok meghatározása tehát igen fontos kérdés a helyhatóságok működése kapcsán. Az optimális klubméret és klublétszám meghatározása nemcsak a minőségi szolgáltatás hanem a finanszírozás oldaláról is lényeges döntés. A döntés előkészítésében felhasználható **Hamilton (1975)** modellje, mely szerint az önkormányzat ha szabályozza az építhető ingatlanokat, továbbá ingatlanadót alkalmaz, ami akár „klubtagsági díjként” is értelmezhető, elkerülve ezzel a túlszűfolttságot és a szabályozhatja a klub (település) lakóinak számát.

Az előbbiek, valamint Cullis és Jones által, a közjavakkal kapcsolatosan megfogalmazott két alaptulajdonság alapján látható a közjószágok speciális természete. Mivel ezen jószágok fogyasztásából az egyik oldalon nem lehet (illetve nagyon problémás lenne) kizárni senkit, a másik oldalon pedig nem lehet mindenkit egyformán fizetésre kötelezni, ezért felvetődik a potyázás problémája. A problematikát **Stiglitz (2000)** úgy jellemzi, hogy ha a társadalom tagjai azt érzékelik, hogy egy adott közjószágból akkor is részesülhetnek, ha azért nem fizetnek közvetlenül, akkor nem lesz érdekében fizetni érte, hiszen majd helyette azt mások megteszik. Azonban ha a társadalom

egyre nagyobb rétege követi a fenti gondolatmenetet, akkor lassan elfogy a közjavak finanszírozásának fedezete. A kormányzatoknak mind helyi, mind központi szinten nem marad más választása, mint a forrás adók formájában való elvonása.

A „potyautas-dilemma” megvalósulásának azonban nem a fent leírt eset az egyetlen megvalósulási formája. Potyautasok lehetnek a pozitív externáliák élvezői is, akik egy fizetős szolgáltatás kapcsán kerülnek kedvező helyzetbe. A mások által igénybe vett és megfizetett szolgáltatás ezen potyautasoknak olyan nem szándékolt pozitív hatást idéz elő, mely tiszta jövedelemhez juttatja őket anélkül, hogy ezt kérték vagy finanszírozták volna.

Tanzi (2005) a potyázás dilemmáját a globalizáció szemszögéből vizsgálta. Kimondja, hogy a határok nélküli világ gazdaság két jelentős változást eredményez a közjavak és közszolgáltatások terén. Egyrészt megnöveli a közjavak fogyasztóinak és biztosítóinak döntései szabadságát, így szabad választást enged a közjóságok piaci avagy közszektorbeli előállítása között. Másrészt lehetőséget kínál arra, hogy az adófizetők eltűnjenek a finanszírozási kötelezettség elől az elektronikus kereskedelem igénybevételével, külföldi vásárlások eszközölésével, miközben a közszolgáltatásokat fogyasztják és igénybe veszik. Ezzel a potyázás egy modern kori aspektusára hívja fel a figyelmet.

Clarke egy 1971-es munkájában² a társadalom nagyobb csoportjának magatartását vizsgálta a potyázás kapcsán. Clarke arra kereste a választ, hogy a csoport tagjait hogyan lehetne ösztönözi a közjavak finanszírozására, valamint az adott jószággal kapcsolatos preferenciáik feltárására. Erre Clarke egy speciális adófajtát javasolt, melyet „feltalálójáról” Clarke-adónak neveznek. Az adót több lépésben lehet megvalósítani. Két alternatívát felajánlva meg kell kérdezni a potenciális fogyasztókat, hogy melyiket részesítenék előnyben, majd a legtöbb voksot kapott alternatívát kell megvalósítani, kivételül rá az adót úgy, hogy „annak összege ... egyenlő legyen a két lehetőség értékének ... abszolút különbségével”.

A közjavak mellett szükséges azok ellentéteinek meghatározása is. A közrosszak, vagyis externáliák akkor jönnek létre, amikor a termelés vagy a fogyasztás során nem kívánt előnyök vagy hátrányok lépnek fel, melyeket a külső szereplők élveznek, vagy szenvednek el. **Cullis-Jones (2003, 49. old.)** kiemeli az externáliák legfontosabb jellemzőjét, vagyis azt, hogy azok „az ármechanizmuson kívüliek”, így az okozó nem fizet értük. **Calahan (2001)** az externáliák fogalmát a piaci tranzakció oldaláról ragadja meg, kiemelve a hatást elszenvedő harmadik személy kívülállóságát. Az externális hatás következtében az érintett harmadik fél jóléte csökken, bár ezt senki sem fogja kompenzálni számára, **Mozsár (2000, 102. old.)** szavaival élve „nem kompenzált jóléti változások” formájában öltve testet.

Minden gazdaság tud és számol az externális hatásokkal, azonban e fogalom inkább csak az elméleti közgazdaságtan tárgykörében kerül kifejezésre. A külső hatásokat nagyon nehéz a gyakorlatban számszerűsíteni és mérni, így valójában csak becsülni lehet az értéküket. Így a számbavétel nehézségei miatt a globalizált világ gazdasági szereplői hajlamosak megfedkezni róluk, így ezek kezelése is a kormányzatra hárul. A gazdaság szereplői profitmaximalizáló és önértékkövető képződmények, így a pozitív hatást előidéző gazdasági hatásokat minimalizálják, míg a negatív hatást kifejtő tevékenységeket annál inkább igyekeznek növelni, a minél nagyobb haszon elérése érdekében. **Stiglitz (2000)** a külső hatásokat az alábbiak szerint tipizálja:

- pozitív externáliák, melyek kedvező hatással járnak a harmadik fél számára, és negatív externáliák, melyek károsan érintik a külső személyeket,

² Idézi: Cullis-Jones (2003), 97.-98. oldal

- termelők által és a fogyasztók által előidézett káros hatások – az előbbi esetén az egyik vállalat termelését egy másik vállalat inputjai és outputjai határozzák meg, míg az utóbbi esetben a fogyasztók vannak hasonló hatással egymásra.

Lengyel és Mozsár (2002) az externáliák további csoportjait is megnevezi:

- fogyasztási és termelési externáliák – az első esetben egy fogyasztó, a második esetben pedig egy termelő vállalat gyakorol hatást egy harmadik szereplőre,
- pénzbeli és nem pénzbeli (technológiai) külső hatás – a pénzbeli externália esetén egy vállalat profitjára hatást gyakorol egy másik vállalat inputja és outputja, az utóbbi eset alatt pedig egy korszerűbb technológiát alkalmazó termelő vagy szolgáltató egység környezetre gyakorolt hatását értjük,
- végül megnevezik még a hálózati externáliák csoportját is, mikor is egy konkrét eszköz használatából fakadó hasznosságot befolyásolja a többi, vele kapcsolatban álló fogyasztó is.

A externáliák számos formában jelentkezhetnek a gazdaságban, így sok esetben azok tipizálása is igen nehéz. Néhány hatás közvetlenül érzékelhető a gazdaság szereplői számára, azonban vannak olyan túlcsoportulási hatások, melyek hatása csak rövidebb-hosszabb idő elteltével mutatkozik. Egy olyan külső hatás kezelése, mely a gyakorlatban alig definiálható, nem várható el a központi vagy a helyi kormányzattól. **Döbrente és Vida (2004)** kiemeli munkájában a térbeli externáliák fogalmát. A fogalom azt jelenti hogy egy ország, vagy egy gazdaság két térsége között pozitív vagy negatív kapcsolat lehet. A térbeli externáliákat további két részre osztják, technológiai (tudás elvándorlása két térség között), illetve lehetnek nem technológiai térbeli externális hatások is. **Lengyel és Mozsár (2002)** kiemeli még a lokális externáliák fogalmát is, melyek kezelésében kulcsfontosságúak a helyi önkormányzatok. A helyi önkormányzat működése révén, vagy a fejlesztések megvalósításával maguk is képesek externális hatásokat teremteni, pozitív és negatív értelemben egyaránt. Egy regionális hulladéklerakó külterületen kívüli elhelyezésével a településen lakók döntő többségének kedvez, ugyanakkor hátrányos helyzetbe hozza a környező tanyák, vagy a külterületen élő lakosságát. Ugyaanakkor, ha egy káros anyagokat kibocsátó vállalat tevékenységét helyi rendeletekkel, diszkrecionális eszközökkel szabályozza (és ezeket következetesen be is tartatja), akkor rögtön helyben sort tud keríteni a keletkező negatív hatások enyhítésére. A vállalkozások a telephelyeik létesítésénél kulcsfontosságú tényezőként veszik számításba az adott település vállalkozásbarát tevékenységét, a fejlesztéseket és az infrastruktúrát. Azzal hogy a településre képes csábítani az önkormányzat egy nagyobb üzemet, vállalatot, pozitív externáliát hoz létre, mivel ez a foglalkoztatottság javításán túlmenően a településen működő helyi vállalkozások felvevő piacaként is funkcionálhat. Mindezek alapján elmondható, hogy a mikro szint ugyanolyan fontos szerepet tölthet be az externáliák kezelésében és létrehozásában, mint a makro szint.

A lokális externáliák bemutatása után feltétlenül szót kell ejteni a költségvetési externáliáról is, mely fogalom **Weimer és Vining (1992)** nevéhez fűződik. A helyhatóságok a helyi adórendszerük kialakítása során beépíthetnek különféle adókedvezményeket és támogatásokat, mely differenciálja az egyes települések adópolitikáját. Ezen döntések hatással lesznek a környező településekre is, hiszen a legnagyobb adókedvezményt biztosító település vonzóbbá válik a piac, a vállalkozások számára, negatív hatást gyakorolva a környező helyhatóságok költségvetésére. Az így megindult káros adóverseny feszültségeket gerjeszthet a szomszédos helyhatóságok között, tovább mélyítve a hazánkban igen markáns mértéket öltő településközi differenciákat.

Az externális hatások kezelésének legkézenfekvőbb megoldásaként a szakirodalom azok internalizálását jelöli meg, mely a helyi vagy a központi kormányzat beavatkozása nélkül is végbemehet. Az externális hatás internalizálása során az összes járulékos költséget és hasznat érzékeltetjük a hatás előidézőjével. Ha sikerül az összes hatás elismertetése az okozókkal, akkor ennek eredményeképpen megszűnik az externália, azonban ez is csak elméleti okfejtés, melynek a teljes mértékű megvalósítása gyakorlatilag lehetetlen a valós piaci viszonyok között, azonban

legalább részbeni megvalósítására mindenképpen törekedni kell. Az internalizálás nemcsak központi kormányzati feladat, a helyi önkormányzatok is igen hatékony aktorok lehetnek a külső hatások „elismertetésében”. Az internalizálás eszközei lehetnek adminisztratív jellegűek, de hatékonyak lehetnek bizonyos esetekben az adók és a támogatások is, valamint hasonlóan eredmények megoldás lehet a tulajdonosi jogosítványok időben történő, „preventív” lehatárolása is, melyek alkalmazásáról nemcsak a központi kormányzat, hanem a helyhatóság is dönthet. A helyi önkormányzatok a pozitív külső hatások fontosságát a különféle programjaikban, fejlesztési koncepcióikban ki is fejthetik, melyek nyilvánossá tételével azok termelődését elő is tudják mozdítani.

Tóth (2008) az internalizálás kapcsán két iskolát említ:

- a jóléti közgazdaságtan álláspontját Arthur C. Pigou képviselőjében,
- valamint az intézményi közgazdaságtan nézeteit Ronald H. Coase nevével.

Pigou álláspontja szerint célszerű ún. kiigazító adókat alkalmazni, negatív externáliák esetén megfelelően kiszámított adókkal (melyek egy fajta pénzbüntetésként is felfoghatóak) minimalizálni lehet a járulékos káros hatásokat, valamint a pozitív hatással bíró tevékenységeket szubvenciókkal lehet támogatni. Az adók alkalmazása révén, az állam konkrét beavatkozásával a negatív externáliák részben vagy teljes egészében megszüntethetők.

Az intézményi közgazdaságtan nézetei a Coase-tételben öltönek testet. A tétel értelmében (**Coase, 2005**) az állami szerepvállalás nem szükséges, mivel az érintettek hajlandók és képesek olyan megoldások kidolgozására, mely biztosítja a hatások internalizálását. A tétel érvényességének feltételeként azonban ki kell emelni a tulajdonosi jogosítványok egyértelmű lehatárolását, mely bizonyos esetekben (pl. közös tulajdon esetén) igen összetett feladat. Hasonlóan nehéz a tulajdonosi jogok egyértelmű meghatározása a víz vagy a levegő esetén. Éppen ezért a Coase-tétel a gyakorlatban szinte alig alkalmazható a sok érintett valamint a potyázás miatt (**Tóth, 2008**). A tétel akkor érvényesülhet, ha a felek hajlandók és képesek a tulajdonosi jogok egyértelmű tisztázására, és a tárgyalásos megegyezés nem ütközik semmiféle adminisztratív vagy költségbeli akadályba (**Antal, 2001**). Ha a tulajdon joga egyértelműen tisztázott, akkor innentől kezdve senkinek sincs joga arra, hogy azt a tulajdont akár pozitív, akár negatív irányba változtassa. Ha ez mégis megtörténik, akkor a tulajdonos jogos követelése a változás kompenzálása. **Cserne (2005)** a Coase-tétel fent bemutatott „klasszikus” értelmezése mellett megemlíti még a politikai és a demokratikus Coase-tételt is. A politikai Coase-tétel értelmében a választott politikusok közötti szavazatcserék következtében a közjavak termelése hatékonyra válik a jogalkotók preferenciáihoz viszonyítva, azaz nem lesz jóléti veszteség, sem externális hatás. A demokratikus Coase-tétel pedig abból az érvelésből indul ki, hogy a választott politikusok alapján véve az állampolgárok érdekeit képviselik (nincs szavazatcsere), így a jószágok nem a jogalkotók, és egyben az állampolgárok preferenciáihoz viszonyítva lesznek hatékonyak.

Azokban a helyzetekben, ahol a külső hatás kezelésének feltételei a felek együttműködése alapján nem alakul ki, elkerülhetetlen az állam szerepvállalása. **László (1994, 31. old.)** az állam mozgásterét három pontban határozza meg:

- olyan jogi feltételrendszer kialakítása, melynek segítségével az externális hatás által érintett felek megegyezhetnek egymással,
- a kormányzat szabályozhatja a negatív külső hatás mértékét normák meghatározásával, bírságok kiszabásával,
- a negatív hatás kapcsán kvóták kialakításával, mely engedélyek a hasonló tevékenységet végzők között adhatók-vehetők.

A közjavak, illetve ezek megnyilvánulási formáinak, a közszolgáltatásoknak³ a léte és létjogosultsága a fentebb tárgyalt piaci kudarcokban keresendő. Vannak olyan területek és jóságok, ahol a magánszektor képtelen ellátni az adott feladatot, mivel fogyasztásuk közösen történik, valamint az egyes potenciális fogyasztások kizárása lehetetlen. Mindezek alapján a kormányzat (helyi vagy központi szinten) kénytelen beavatkozni, és közszolgáltatásként magára vállalni az adott feladatot (**Péteri, 2000**). Továbbá a közszolgáltatások zöme, különféle méretgazdaságossági, gazdaságpolitikai kritériumok alapján is a kormányzatok kezébe delegálódnak, melyeket a szolgáltatások nyújtására kötelezettek különféle formákban valósítanak meg. A közszolgáltatások fogalmának számos változatát ismeri a szakirodalom. A fogalom meghatározása történhet az igénybevétel, a finanszírozás, vagy akár a fogyasztók oldaláról. Egy általánosságban elismert definíció **Illés (2000)** megfogalmazása szerint: a közszolgáltatás nem más, mint egy közcélú szolgáltatás, melyet egy nagyobb létszámú közösség tagjai vehetnek igénybe, minden tagra nézve azonos feltételekkel.

Pukli (2002) a közszolgáltatások fogalmát a statisztika tárgyköre szerint ragadja meg, így megkülönböztet üzemi- és intézményi jellegű közszolgáltatásokat.

Közüzeti szolgáltatás	Közüintézményi szolgáltatás
<i>villamos energia termelés, gáz-, csatorna-, vízszolgáltatás, hulladékszállítás és kezelés, távközlés, vasúti szállítás, tömegközlekedés, postai tevékenység,</i>	<i>oktatás, egészségügyi ellátás, kulturális szolgáltatások, sport, szociális ellátó rendszer, általános közigazgatás, honvédelem, külügyek, tűzvédelem, közbiztonság,</i>
– az ellátásuk piaci viszonyok között történik, – a szolgáltatás-ellátás elsődleges mozgatórugója a profit elérése, – az igénybevétel nem személyhez, hanem konkrét lakóhelyhez kötött, – az igénybevétel csak szerződés alapján lehetséges, – díjköteles jóságok, – a fizetett díj és az igénybevett mennyiség arányban áll egymással, – a finanszírozás forrása a fogyasztók nettó jövedelme, – ezen szolgáltatások esetén a potyázás gyakorlatilag kizárt,	– piacosításuk nehézkes, mivel nem létezik olyan ár a piacon, amely megfelelné a kereslet és a kínálat egyensúlyának, – az ellátás az elsődleges szempont, a profit elérése kizárt, – nem kötődik az igénybevevő lakóhelyéhez, hanem annak személyéhez, – az igénybevételre valamilyen jogi státusz jogosít, – közvetlenül nem díjkötelesek, az állam e szolgáltatások fedezetét adók és járulékok formájában vonja el a társadalomtól, – az igénybevétel és a „kvázi-fizetés” nem áll arányban egymással, – a társadalom ezen szolgáltatásokat a mindenkori bruttó jövedelmükből finanszírozzák, – a potyázás nem ritka jelenség,

1. táblázat

A közüzeti és a közüintézményi szolgáltatások összehasonlító táblázata

Forrás: Horváth, F. (2002) és Pukli (2002) alapján saját szerkesztés

Pukli (2002, 26. old.) írásában kiemeli a közszolgáltatások Eurostat⁴ általi meghatározását is. E megfogalmazás szerint akkor beszélhetünk közszolgáltatásról, ha:

- „a közösség minden tagja, vagy a közösség egy-egy adott csoportja egyformán igénybe veheti,
- az igénybevételük általában passzív, és nincs szükség meghatározott megállapodásra, vagy az érintettek aktív részvételére,
- a fogyasztók között nincs verseny a szolgáltatás megszerzéséért,
- az általános közigazgatás, a védelem, a háztartásoknak nyújtott nem-piaci oktatási, egészségügyi és egyéb szolgáltatások tartoznak ebbe a körbe.”

³ A közszolgáltatások csoportosítását a helyi szint szemszögéből az M.3. és az M.4. melléklet tartalmazza.

⁴ Eurostat (1996): European System of Accounts (ESA 95), Eurostat, Luxembourg, idézi Pukli (2002), 26. oldal,

A közszolgáltatások lényegi megfogalmazása a közkiadások oldaláról is megragadható. A makroökonómia irodalma kiemelten kezeli a szektorok közötti jövedelemáramlás magyarázatát. A négysektoros modellben az állam jövedelemáramlását az alábbi ábra szemlélteti. Ha az állami megtakarítást figyelmen kívül hagyjuk⁵, akkor a kormányzati kiadások két formában ölthetnek testet, lehetnek egyrészt olyan termékek és szolgáltatások, melyeket az állam vásárol, illetve közvetlenül maga állít elő, másrészt pedig lehetnek háztartási vagy vállalati transzferek, mikor is az állam közvetetten, de támogatja a gazdasági szereplők áru és szolgáltatás vásárlását.

A közszolgáltatások többségét nagy arányban monopolhelyzetű szervezetek nyújtják (**Mozsár, 2002**), azonban a rendszerváltás óta a közszolgáltató szervezetek ezen helyzete egyre jobban „lazul”, a szolgáltatásszervezés alternatív módjainak megjelenésével. A hatékonysági – gazdaságossági kritériumok egyre inkább megkövetelik minden területen a versenyszféra menedzselési és szervezési módszereinek elsajátítását, mely különféle módszerekben ölthet testet. Mozsár a fenti munkájában a közszolgáltatások demonopolizációjának két formáját különbözteti meg:

- technikai – a helyettesíthetőség növekedését, a méretgazdaságosságot, valamint a piac méretének növekedését foglalja magában, mindezek alapján további három részcsoporthat különböztet meg a technikai demonopolizáció jegyében:
 - a helyettesítés lehetőségeinek bővítését,
 - az egyes alkalmazott technikák helyettesíthetőségét, valamint
 - a piac és a hatékonysági kritériumoknak megfelelő üzemméret összehangolását,
- intézményi – a mesterségesen létrehozott monopolhelyzetek megszüntetését jelenti.

A közszolgáltató vállalatok monopolhelyzetének felszámolását, az alternatív szolgáltatás-szervezési formák bevezetésének magyarázata a közszféra általi ellátás hatékonysági problémáira vezethető vissza. E problémákat **Hamerníková és Maaytová (2000, 367.old.)** az alábbiak szerint csoportosítja:

- „nem megfelelő projektek indítása a közszektorban, amely gyakran annak az eredménye, hogy a politikusok és a bürokráták maximálisan ki akarják használni hatalmukat és szolgáltató funkciójukat,
- nem hatékony allokáció, amelynek alapja a gyenge vagy nem megfelelő kiadás-elemzési módszerek alkalmazása a költségvetésbe való felvétel igazolására,
- nem megfelelő termelési hatékonyság, amely azon a döntésen alapul, hogy a köz- vagy a magánszektor biztosítsa-e a szolgáltatást.”

A közszféra hatékonysági problémáit a szolgáltatásszervezés kapcsán **Yarrow (1986)** az alábbiak szerint csoportosítja:

- a közszolgáltató szervezetek munkájuk végzése során önös érdekeiket követik,
- a társadalom tagjai nem képesek kifejezni elégedetlenségüket az adott közjószág kapcsán, mivel egyetlen eszköz csak a szavazás során történő preferencianyilvánítás,
- a költségvetésnek való megfelelés előbbre való, mint a hatékonysági kritériumok megvalósítása,
- a közszféra alapjában véve kockázatkerülő, ami gyakran a hatékonyabb megoldási módszerek visszautasítását jelenti az esetleges szankciók miatt kudarc esetén.

A hatékonysági és gazdaságossági szempontok érvényre juttatása, valamint a globalizáció megváltoztatja a közszolgáltatásokat nyújtó kormányzatok alapvető álláspontját a közjószágok szolgáltatásával kapcsolatosan és az eddig alkalmazott szolgáltatásszervezési módokat is. **Michalopoulos (2001)** szerint a modern kor változásai a közjavakat szolgáltató kormányzatot az alábbi területeken hatják át:

- megváltozik a kormányzati szintek közötti kapcsolat,

⁵ Az állami megtakarítás pozitív (szufficit) és negatív (deficit) egyaránt lehet.

- változnak a szolgáltatásnyújtás során alkalmazott módszerek, előtérbe kerülnek az alternatív szolgáltatásszervezési módok,
- változik a közpénzügyi menedzsment és a közpolitika,
- megváltozik a közszolgáltatások értékelése is a fogyasztók oldaláról.

Sivák (2005) a kormányzatra gyakorolt globális hatásokkal kapcsolatban kijelenti, hogy a változások jelentősen szűkítik az állam mozgásterét a források terén, miközben kiváló minőséget, alacsony előállítási költséget kell felmutatniuk. **Boyne, Martin és Walker (2004)** szerint a globális változások áthatják és átformálják a kormányzatok szemléletmódját, gondolkodásmódját és stratégiáját a szolgáltatásnyújtás kapcsán.

Jenei (2005, 13.-17.old.) a közszolgáltatások terén a kormányzatot érő hatásokat az alábbiak szerint tipizálja:

- átalakul a közszolgáltatások rendszere az eredményesség, az innováció-képesség és a hatékonyság jegyében, megtörve a közszolgáltató monopóliumok egyeduralmát,
- átalakul a közszolgáltató szervezet is a fent leírtak miatt,
- a lakosság egyre nagyobb bevonása a szolgáltatásszervezésbe,
- az eredményorientáltság középpontba állítása,
- egyre több piaci módszer épül be a rendszerbe a költséghatékonyság megvalósítása és az erőforrás pazarlás felszámolása érdekében.

A fent részletezett problémák miatt a közszolgáltatások szervezésében is egyre nagyobb arányban veszik ki a részüket a magánszféra szereplői, kik hatékonyabb módszereikkel képesek arra, hogy a közjavakkal kapcsolatos finanszírozási és hatékonysági veszteségeket korrigálják. Az alternatív szolgáltatási formák modelljét mutatja az alábbi ábra, mely a szereplők közötti mozgásokat és funkciókat szemlélteti. Azonban nem igényel az alternatív megoldások mindegyike négy szereplőt, esetenként a szolgáltató és a finanszírozó egybe eshet (helyi önkormányzat), így a modell három-szereplőssé válhat. Az International City Management Association 1989-ben⁶ (idézi: **Nemec és Wright /2000, 425. old./**) meghatározta azokat az alternatív helyettesítési lehetőségeket, melyeket a helyi önkormányzatok közszolgáltatásaik szervezésekor igénybe vehetnek. Az ISMA ajánlásai alapján a hét lehetséges módszer:

- „szolgáltatási szerződések,
- franchise-egyezmények,
- támogatási egyezmények,
- utalványok,
- önkéntes személyzet,
- önkiszolgálás,
- szabályozási és adóösztönzők”.

A közép-európai országokban lezajlott rendszerváltások a fenti módszereket tovább finomították. **Bird és Wallich** egy 1993-as munkájában átfogalmazva az ICMA ajánlásait, az alábbi módszereket tartotta életképesnek régiókban:

- szerződéskötés magáncégekkel az adott feladat ellátására,
- szabályozási környezet kialakítása a szolgáltatókra nézve, a fogyasztó szabad választása mellett,
- településközi együttműködések, társulások,
- önkéntes alapon szerveződött lakossági együttműködések,
- utalványok,
- ellátási körzetek kialakítása,

⁶ ICMA (1989): Service Delivery in the '90s: Alternative Approaches for Local Governments, ICMA, Washington D.C., idézi Nemec és Wright (2000, 425.old.).

- az átlagos közszolgáltatási szint feletti többlet biztosítására speciális adóövezetek kialakítása.

Péteri (2000) a hazai aspektusokat figyelembe véve öt alternatív lehetőséget nevez meg:

- közszolgáltatás ellátására szerződés kötése egy magánvállalattal – köztemetők üzemeltetése, hulladékkezelés,
- BOT-szerződés (építés – működtetés – átadás) – beruházások kivitelezése (óvoda-, iskola-, könyvtár, sportcsarnok-építés,
- koncesszióba adás – infrastruktúra-üzemeltetés,
- civil szektor általi szolgáltatásnyújtás – egészségügyi szolgáltatás, oktatási feladatellátás,
- utalványok alkalmazása – a rászorulóknak számára hozzájárulás a jóléti és kommunális szolgáltatások költségeihez.

Az alternatív megoldások alkalmazásának előnyeit és hátrányait közszolgáltatások nyújtásában a fent hivatkozott irodalom foglalja össze. Péteri előnyként értelmezi a megoldások alkalmazása révén megvalósult hatékonyságnövekedést, a versenykövetelmények megvalósulását, a differenciált szolgáltatásnyújtást, az átláthatóság növekedését, valamint a teljesítménymérés közszférában bevált módszereinek átültetését. Azonban kétségkívül hátrányos jellemző, hogy a közszolgáltatások biztonságos nyújtása kevésbé valósítható meg, megnövekedhetnek a költségek, valamint a szakértelem hiánya a szolgáltatásnyújtó harmadik fél részéről.

A fent részletezett megoldások hazánkban az elmúlt bő másfél évtizedben kezdtek szélesebb körben elterjedni. Az öröklött, szocialista alapokon nyugvó szolgáltatásszervezés után merőben új, és radikális változást jelentenek a fent bemutatott alternatív ellátási módok. A rendszerváltást megelőzően a közszolgáltatásokat a teljes mértékben állami tulajdonban lévő vállalatok nyújtották erős politikai kontroll mellett, a hatékonysági szempontok csekély mértékű figyelembe vételével. A rendszerváltás új alapokra helyezte a gazdaság működését, ezzel együtt kialakította a tanácsi rendszer alapjain nyugvó önkormányzati rendszert. A helyhatóságok hatalmas vagyon birtokosai lettek, óriási szolgáltatási felelősséggel felruházva. Az elmúlt évek finanszírozási anomáliái azonban rávilágítottak egy fontos tényre, hogy egyetlen helyhatóság sem képes úgy megfelelő minőségű és hatékonyságú közszolgáltatásokat nyújtani, ha nem vesz igénybe a fent felsoroltakból néhány módszert. A megváltozott gazdasági háttér a fent leírtak alapján színesebbé tette a szolgáltatás nyújtás palettáját, melyet **Péteri (2000)** négy fő területre bontva jellemez.

- a szolgáltatásnyújtás magánkézbe adás a privatizáció révén,
- egyre több magánszervezet vesz részt a közszolgáltatások nyújtásában, a kormányzat felelősségvállalása mellett,
- piaci eszközök alkalmazása használati díjak, illetékek, tarifák alkalmazásával, valamint tenderek kiírásával,
- társadalmi szerveződések részvétele (harmadik szektor) a döntéshozatalban.

Az előző részekben bemutatott közszolgáltatások finanszírozási forrásait összefoglalóan közkiadásoknak nevezzük. A közkiadások fedezetét a klasszikus négysektoros modell alapján az adóbevételek jelentik. A közkiadások nagyságát számos tényező befolyásolja. Első helyen említhetők a demográfiai folyamatok, hiszen minél nagyobb egy település, minél többen lakják, minél több az időskorú vagy iskoláskorú népesség a településen, annál több szolgáltatási egységet igényelnek. A közkiadások nagyságára hatással vannak az adott ország gazdaságában lezajló változások, és ezzel együtt a nemzeti jólét növekedése vagy csökkenése. A sorból nem maradhat ki a technika – technológia változása sem, hiszen a korszerűbb technikák alkalmazása a közszolgáltatások nyújtásában jelentős mértékben visszafoghatja a közkiadások növekedését és nagyságát. Végül, de nem utolsó sorban szót kell még ejteni az alkalmazott szolgáltatásszervezési módokról is, melyek egyes esetekben jelentős mértékben képesek csökkenteni az addigi hatékonysági

veszteséget, és csökkenteni a közkiadások nagyságát. Más esetekben azonban a nem megfelelően megválasztott módszer a költségek jelentős növekedéséhez is vezethet. A fent leírtak alapján **Hamerníková és Maaytová (2000, 361.-366.old.)** összefoglalta azon elméleteket, melyek a közkiadások alakulásával foglalkoznak. A szerzőpáros az alábbi elméleteket emelte ki:

1. Wagner törvénye az állami szerepvállalás növekedéséről,
2. A Peacock – Wiseman eltérítő hatás hipotézis,
3. Wilensky elmélete a jóléti államról,
4. Peltzman elmélete a vagyon- és jövedelemegyenlőségről,
5. A fiskális illúzió álláspontja a közkiadások kapcsán,
6. A Public Choice elmélet,
7. Bürokrácia – elmélet.

A fent bemutatott elméletek több szempontból világítanak rá a közszolgáltatásokat, így a közkiadásokat növelő okokra. Végző soron a fejezet lezárásaként elmondható, hogy a közjavakra vagyis a közszolgáltatásokra nem lenne szükség, ha nem lennének zavarok a piacon. Mivel a piac nem „mindenható”, ezért közjóságokra mindig is szükség volt és lesz, így a kormányzat nem tehet mást, mint az előbb bemutatott elméleti keretek között racionalizálja tevékenységét, kiemelt figyelmet fordítva a közkiadások csökkentésére.

A közszolgáltatásokkal foglalkozó alfejezet lezárásaként szükséges még a fogyasztói oldallal kapcsolatos nézetek bemutatása is, hiszen a közszolgáltatások valós létjogosultságát maga a lakosság képezi. A közszolgáltatásokkal kapcsolatos fogyasztói igények és preferenciák feltérképezése minden kormányzati szint alapvető érdeke, hiszen a nem megfelelő minőségben és mennyiségben nyújtott közszolgáltatások előbb vagy utóbb visszahatnak az azt nyújtó kormányzati szintre is. **Osborne és Gaebler (1994)** kiemeli, hogy a modern kor fogyasztóinak az igényei és a vágyai nem egyformák, mint a XX. század elején, a bürokrácia létrejöttékor, hanem előtérbe helyezik a pontosságot, a gyors elérhetőséget, a minőséget, a széles választékot és az egyéni igények érvényre juttatását. A mai kor közszolgáltatás-fogyasztóját már nem érdekli, hogy az adott közjóságot számára a közsféra, avagy a magánsféra nyújtja, a hangsúly a fenti érdekek és szempontok érvényesítésén van. A közszolgáltatások fogyasztói között azonban nemcsak a lakosság, hanem a vállalati szektor is nagy hangsúlyt kap. **Tanzi és Schuknecht (2005)** a közszolgáltatások és azok fogyasztói közötti kapcsolat erősítésének fontosságát hangsúlyozza, akárcsak **Goodsell (2006)** a vállalati oldalt vizsgálja, és kimondja, hogy a piac nem bánja, sőt egyenesen igényli is az általuk alkalmazott és kipróbált módszerek beépítését a közszolgáltatás nyújtás gyakorlatába.

2.2. A kormányzati szerepek funkcionális megkülönböztetése

Az állami funkciók meghatározásánál a szakirodalom számos csoportosítást alkalmaz. A csoportosítások különböznek aszerint is, hogy azt a jogtudomány, avagy a közgazdaságtudomány alkotja. A jogtudomány értelmezésében **Szilágyi (2005 11.-12.old.)** az állam hat funkció birtokosa. Ez a csoportosítás jóval tágabb értelmezését nyújtja az állami funkcióknak, mint az az alábbi közgazdasági okfejtések mutatják:

- a társadalom és a természet viszonyának szabályozása – egészségügyi, demográfiai folyamatok szabályozása, természeti katasztrófák elleni védelem, környezetvédelem,
- gazdasági funkciók – infrastruktúrafejlesztés, tulajdonviszonyok szabályozása, privatizáció, gazdasági szervezetek szabályozása, gazdasági tevékenységek befolyásolása,
- politikai-igazgatási funkciók – osztályviszonyok befolyásolása, állami feladat- és szervezetrendszer, szociálpolitikai intézkedések, közbiztonság,
- ideológiai-kulturális funkciók – az uralkodó hatalom legitimációja, oktatás, közművelődés, tudományos élet támogatása,

- külpolitikai funkció – katonaság, diplomácia, nemzetközi katonai tömörülésekben való részvétel,
- nemzetközi funkció – nemzetközi gazdasági-, kulturális-, környezetvédelmi együttműködés.

Adam Smith, aki számos aspektusból vizsgálta az állam és a kormányzat működését, a következő általánosan elfogadott funkciókat nevezte meg (**László, 1994, 25.old.**), „az ország külső védelmének biztosítása, a belső rend védelme, az igazságszolgáltatás működése, bizonyos közintézmények működtetése, amelyeket az egyéneknek nem érne meg fenntartani.”

Samuelson és Nordhaus a kormányzat által ellátandó gazdasági funkciókat négy csoportba sorolja (**Samuelson-Nordhaus, 1995, 995. old.**), melyek „a jogi keretek biztosítása, a makroökonómiai stabilizációs politika meghatározása, az erőforrások eloszlásának a gazdasági hatékonyság fokozását célzó befolyásolása, a jövedelemeloszlást befolyásoló programok kidolgozása.” Mint látható, a fenti megkülönböztetés nagyban hasonlít a Musgrave-féle triáshoz, mely sajátosan ötvöződik a Smith-féle tipológiával.

Musgrave-Musgrave (1989) munkájában a kormányzati funkciók három csoportját emeli ki: az allokációs, az elosztási és a stabilizációs funkciót. Ezen funkciók megkülönböztetése álláspontjuk szerint azért szükséges, mert a költségvetés bevételi és kiadási oldalát érintő intézkedések a gazdaságot számtalan módon érinthetik, más-más célt szolgálva. Ezen funkciók az információs asszimetriákra, az externáliák létezésére és a piacgazdaság tökéletlenségére és a közjavak iránti igényre vezethetők vissza. **Anderson (1989)** a piaci kudarcok alapján meghatározta a kormányzat funkcióit. E funkciók túlmutatnak a Musgrave-Musgrave féle csoportosításra, mivel nemcsak a funkciókat, hanem az azokat előidéző piaci kudarcokat is beépíti a csoportosításba:

- a gazdaság infrastruktúrájának kiépítése, biztosítása,
- gazdasági stabilizáció,
- létminimum biztosítása a társadalom tagjai számára,
- a verseny előmozdítása és fenntartása,
- természeti erőforrások védelme,
- közjavak előállítása,
- társadalmi konfliktusok kezelése.

László (1994) a fenti szerzőktől eltérő csoportosítást alkalmaz az állami funkciók meghatározásában (**László, 1994, 26. old.**), melyek az „önfenntartó funkció, a társadalom, gazdaság működése jogi kereteinek biztosítása, az allokációs funkció, a redisztribúciós funkció, valamint a stabilizációs funkció.”

Végzetül még **Barr** meglehetősen „találó” csoportosítását érdemes megemlíteni (idézi: **Berend, 2003**) az állam funkciói kapcsán. Barr két alapvető szerepét nevezi meg a jóléti államnak:

- „Robin Hood funkció” – mely nem más, mint a redisztribúciós szerep, mellyel a gazdagabb rétegektől elvont jövedelmet átcsoportosítja a kevésbé tehetős csoportokhoz (Berend féle elnevezéssel élve: Rózsa Sándor funkció),
- „Malacpersely” funkció – mely nem más, mint a jövedelmek átcsoportosítása az életciklus alapján, vagyis az állam az aktív korban megszerzett jövedelmet, mintegy „előtakarékosági forma” ideiglenesen elvonja, tartalékolja az inaktív kor várható kifizetéseire.

A továbbiakban a „klasszikusnak” számító Musgrave-Musgrave féle csoportosítást kívánom áttekinteni.

A./ Az allokációs funkció

A javak bizonyos csoportjának optimális elosztása nem várható el a piactól. Ezen javak esetében az állam vállalja, hogy azokat elérhetővé teszi az adott ország állampolgárainak szélesebb köre számára. Ez esetben az allokáció piacot pótló jelleget ölt. Az állam fenti funkciója megvalósulhat úgy is, hogy beavatkozik a piac működésével, azaz módosítja az ott jelentkező erőforrás- és jövedelmi allokációt. Az allokáció központi és helyi szinten bír kiemelt jelentőséggel, azonban a feladatok elosztása kapcsán azonban a helyi szint dominál (**Oates, 1968**). Ezt támasztja alá a magán- és a közjavak közötti alapvető különbség is: a magánjavak esetében a vásárlók tulajdonszerzés iránti igénye irányít, addig a közjavak esetén az javak előállítója és azok fogyasztója között az ilyesfajta kapcsolat gyakorlatilag kizárt. Így szükséges, hogy a javak előállítója, a kormányzat pontosan ismerje a szükségleteket, ami sokkal könnyebb és hatékonyabb, ha minél közelebb helyezkedik el az igénybevevőkhöz. A fogyasztóhoz a fent felsorolt szolgáltatások esetében a helyi önkormányzat áll, aki ismeri a lakosság igényeit és szükségleteit többek között az oktatási- és egészségügyi, vagy a közlekedési szolgáltatások iránt.

Lényeges és kényes kérdés azonban az optimális arány megtalálása a funkció kapcsán a központi és a helyi szint között, mely országoként jelentős eltéréseket mutat. A fenti arány gyakorlatilag a centralizáció és a decentralizáció mértékét mutatja. A magyar önkormányzati rendszer jellemzője az igen széles (sőt gyakran átláthatatlan) feladat- és hatáskör, melyet az ágazati és más jogszabályok rónak a helyhatóságokra, mely bizonyítja, hogy a helyhatóságok elsődleges funkciója az allokáció. Azonban az így delegált feladatok között vannak olyanok, melyek megfelelő finanszírozás hiányában helyi szinten nem, vagy csak igen nagy áldozatok árán és gazdaságtalanul végezhetők, így ilyen esetekben a decentralizáció fogalma kérdésessé válik.

B./ A javak újraelosztásának feladata

A gazdaság spontán működése során gyakran adódnak olyan helyzetek, melyekben a gazdaság egyes szereplői igazságtalan vagy méltánytalan előnyre tesznek szert. Az államnak így vállalnia kell a jövedelem- és vagyoneelosztás korrigálását annak érdekében, hogy a piac által hátrányosabb helyzetbe hozott szereplők is előnyösebb helyzetbe kerüljenek. Az elosztás problémáját azonban igen nehéz kezelni, így nem véletlenül kerül szinte rendszeresen a költségvetési viták középpontjába. Mindenfajta újraelosztás hatékonysági költséggel jár, azonban ez nem cáfolhatja meg az effajta politikák indokoltságát. A viták során azonban nem szabad elfelejtkezni két alapelvről (**Musgrave-Musgrave, 1989**), vagyis hogy az elosztást a lehető legalacsonyabb hatékonysági költséggel kell elvégezni, és ki kell egyensúlyozni az egymással ellentmondó méltányossági és hatékonysági elvárásokat. A jövedelmek spontán elosztása az egyes szereplők termelési tényezőkkel való ellátottságától függ. A tényezők által meghatározott jövedelemelosztás azonban számos esetben eltér a társadalom által igazságosnak minősítettől, ami felveti a kiigazítás szükségességét. További lényeges kérdés annak meghatározása, hogy mi a „társadalmilag igazságosnak minősített” szint. Az egyes egyének és csoportok hasznossági szintjei lényegesen különböznek, melyeket az egyének a realizált jövedelmeikből származtatnak. A társadalom szegényebb és gazdagabb csoportjai eltérő hasznosságot tulajdonítanak a javaknak és eltérő elosztási módszereket tartanak „igazságosnak”. A viták nagy része e módszerek körül zajlik: a szegényebb rétegek kapcsán jelöljenek meg egy elfogadhatónak tartott szintet, avagy a gazdagabb rétegeknél állapítsanak meg egy plafont (mely a mai viszonyok között szinte elképzelhetetlen).

A redisztribúciós szerepkör döntően az oktatási, egészségügyi, szociális és a társadalombiztosítás intézményrendszerében ölt testet. Továbbá lényeges megemlíteni a funkció két lényeges dimenzióját is (**Vigvári, 2004**):

- generációkon belüli (vertikális) elosztás: ilyenkor a jövedelmi, területi, foglalkozási stb. ismérvek szerint történik a jövedelmek újraelosztása,

- generációk közötti (horizontális) elosztás: az egyén élete során megtermelt jövedelmek újraelosztása a kötelező társadalombiztosítás révén.

A redisztribúció forrását olyan gazdaságpolitikai eszközök jelentik, melyek képesek a jövedelemfüggő elvonásra. Hazánkban e szerepkör ellátására (többek között) a társasági adó, a személyi jövedelemadó, a bérek után fizetendő járulékok hivatottak. E forrásokból finanszírozzák a különféle segélyeket, melyek a hátrányos helyzetben lévő szereplők vagyoni és jövedelmi helyzetén kívánnak javítani, illetve e források nyújtanak fedezetet az egyes települések közötti különbségek mérséklésére is. A helyi szint szerepe a funkció kapcsán kérdéses. A fiskális föderalizmus állítása szerint nem célszerű a redisztribúciót a helyi szint hatáskörébe adni az így kialakuló káros hatások elkerülése végett (adóverseny, elvándorlás). A helyi szint teljes mellőzése azonban nem célszerű, mivel a helyhatóságok eltérő vagyoni és pénzügyi helyzete fiskális feszültségek forrása lehet (*Oates, 1968*), így indokoltá válik a helyi szint bevonása a redisztribúcióba.

C./ A gazdaság stabilizációja

A gazdaság működése nem mentes az ingadozásoktól, az egyensúlytalansági állapotoktól. A stabilizációs funkció keretén belül az állam igyekszik előmozdítani a magas szintű foglalkoztatást és a megfelelő gazdasági növekedést megfelelő szintű árstabilitás biztosítása mellett. E funkció az előző két funkció egyenlegezése. A stabilizáció eszköze a fiskális politika, mely az összkeresletre gyakorolt hatással kívánja elérni a kitűzött célkitűzéseit. A stabilizáció sikerességét számos tényező befolyásolja: a gazdaság szereplőinek reagálási ideje, a szereplők várakozásai, az informáltság és magának a piacnak a jellege. E funkció egyértelmű felelőse a központi kormányzat, a fiskális és monetáris politikai eszközök átengedésének kockázatossága miatt. Ezen eszközök helyi szintre adása jelentős instabilitási veszélyt hordoz, ami veszélyeztetné az előbb tárgyalt két funkció gyakorlati megvalósulását is.

D./ Szabályozás

Egyetlen modern gazdaság sem képzelhető el szabályok, a gazdaság működését meghatározó keretfeltételek nélkül. A szabályozási funkció kapcsán számos nézet ütközik: sokan ezt az előző három tétel közé sorolják, míg más nézetek kiemelik ennek önálló tárgyalását. A szabályok születhetnek helyi és központi szinten egyaránt, a helyi szint mozgásterének központi behatárolása mellett. A jogi keretek kialakításával a kormányzat megszabja a vállalatok és a saját maga működési szabályait. A játékszabályok kialakítása kiemelt fontosságú a mai fejlett gazdaságokban, mivel gyakorolják a legnagyobb hatást a gazdasági szereplők magatartására (*Samuelson-Nordhaus, 1995*).

2.3. A kormányzati funkciók újraértelmezése: a fiskális föderalizmus és a Public Choice elmélet nézetei

Az állami szintek feladatainak és forrásainak meghatározásával foglalkozó „föderalizmus-elméletek” nem újkeletű nézetek. A „piacmegőrző” föderalizmus elveinek megfelelően a helyi szint szereplői közfeladataik ellátásában egymástól teljesen elhatárolódva cselekedtek. Ezen irányzatot követte a 20. században a „versengő föderalizmus”, mely az adóbevételek meghatározásnak és sikeresebb beszedésének elveit fektette le. A most tárgyalásra kerülő fiskális föderalizmus kialakulása az 1950-es évek tájkára tehető, nevesebb képviselői között olyan nevek szerepelnek P. A. Samuelsontól kezdve, mint Ch. M. Tiebout, W. E. Oates, J. M. Buchanan a klubok elméletével, valamint B. W. Hamilton az ingatlanadó modelljével⁷. A fiskális föderalizmus, más néven pénzügyi

⁷ A felsorolás csak a téma szempontjából tárgyalt legfontosabb gondolkodókat nevezi meg a teljesség igénye nélkül.

decentralizáció **Horváth M. Tamás (2002, 54.old.)** nem jelent mást, mint hogy a „feladatellátási felelősség köre minden szinten egyértelműen meghatározott ... az elvet a pénzügyi támogatási és szabályozási rendszer a legmesszebbmenőkig igyekszik érvényre juttatni ... valójában minden szintnek ... megvan a maga felelősségi köre.”

A központi kormányzat számos módon képes hatást gyakorolni az alsóbb szintekre. **Stiglitz (2000)** meghatározása szerint a felsőbb szint:

- szabályozza az alsóbb szinteket, behatárolva ezzel mozgásterüket a jogszabályok (Magyarországon a rendeletek) alkotása terén,
- ösztönzi a helyhatóságokat az általa célhoz kötött vagy szabadon felhasználható támogatások folyósításával,
- meghatározza a közpénzek felhasználásának aspektusait,
- dönt egyes adóbevételek megosztásáról.

Nemec és Wright (1997)⁸ szerint a fiskális föderalizmus tárgykörébe az alábbi területek tartoznak:

- szintek közötti transzferek vizsgálata (a központi költségvetéstől kapott összegű, nem pántlikázott juttatások),
- helyi adók kérdése (a típusok és a mértékek deklarálása),
- kiegyenlítő mechanizmusok elemzése (a helyi közösségek közötti különbségek ellentételezése).

A jóléti közgazdaságtan alaptételei alapján elmondható, hogy ha nem lennének közjavak és piaci kudarcok, akkor a gazdaság mindig Pareto-hatékony állapotban működne. Az életben azonban ez nem teljesül, vannak javak, melyek előállítása nem várható el a magánszférától. A fiskális föderalizmus arra keresi a választ, hogy ezen közjavakat a központ és a helyi szint milyen formában és milyen arányban ossza meg egymás között, centralizálja vagy decentralizálja az ellátandó feladatokat a forrásokkal együtt.

A centralizáció melletti legfontosabb érvekként a szakirodalom az alábbiakat sorolja fel (**Szalai, 2002**):

- túlcsoordulási hatás, melynek értelmében a helyhatóságok nincsenek tekintettel a döntéseikkel más önkormányzatnak okozott negatív vagy pozitív mellékhatásokra – az alsóbb szintű kormányzatok a közjavak előállítása során nem tudják teljes mértékben kizárni a másik településen lakókat az igénybevevők köréből, akik nem járulnak hozzá az adott közjószág finanszírozásához (éppen ezért preferenciáikat sem nyilvánítják ki az adott kérdésben /**Buchanan, 1965**/),
- méretgazdaságosság, avagy a közszolgáltatások olcsóbb, hatékonyabb előállítása nagyobb méretben, mely kiiktatja az egymással párhuzamos, kihasználatlan kapacitásokat.

A fenti felsorolás még kiegészíthető az alábbi két problémával is:

- túlszűfolttság problémája, amikor is adott közszolgáltatást igénybevevők köre olyan mértékben megnövekszik a térség, a környezet pozitív megítélése miatt, hogy annak mértéke már lényegében a közszolgáltatás minőségének romlásához vezet – e probléma egyik lehetséges megoldási módját vázolja fel Hamilton az ingatlanadó modelljében (1975),
- Tiebout-hipotézis – „lábbal szavazás”, a gazdaság szereplői azon települést választják lakóhelyként, mely a preferenciáiknak megfelelő szolgáltatásokat képes nyújtani (ha túl sok szereplő preferenciája fog megegyezni, akkor ez a folyamat ismét a túlszűfolttság problémájához vezet).

⁸ Idézi: Horváth M.T. (2002, 55.old.)

A feladatok túlzott központosítása a gazdasági szereplők többségében negatív érzéseket ébresztenek, az elmúlt időszakok tapasztalatai alapján, azonban mégsem lehet teljes mértékben mellőzni a feladatellátás e formáját. A honvédelem, vagy akár az jogszabályalkotás teljesen elképzelhetetlen decentralizált formában. A decentralizáció mellett és ellen számos érv sorolható fel, melyet az alábbi táblázat foglal össze.

A decentralizáció elleni érvek	A decentralizáció melletti érvek
– elégtelen helyi erőforrások egy gazdasági válsághelyzet kezelésére, – a helyi kormányzatok döntéseikkel mélyíthetik a gazdasági ciklusok okozta nehézségeket, – a helyi szint elvonja a pénzügyi eszközöket a központ kezéből, – a helyi szint növelheti az államháztartás deficitjét, – veszélybe kerülhet a központ által kitűzött nemzetgazdasági célok megvalósulása, – többletkeresletükkel negatívan befolyásolhatják a fizetési mérleg alakulását,	– hatékonyabb lehet a monetáris politika, ha a központi kormány kisebb súllyal bír, – kisebb ciklusokat képesek az önkormányzatok is tompítani, – csökkenhet az államháztartás mérete, – egy gazdasági sokkot a helyhatóságok sokkal inkább „személyre szabottan” képesek kezelni, – a közjavak előállítása és az externáliák kezelése sokkal hatékonyabb az alsóbb szinteken, – a kormányzat által előállított „átlagjószág” helyett az emberek sokkal inkább „személyre szabott” közjavakat kapnak a helyhatóság előállításában,

2. táblázat

A decentralizáció melletti és elleni érvek
Forrás: Szalai (2002) alapján saját szerkesztés

A decentralizáció szükségességét, hasznát és az okozott károkat számos szerző és számos irányzat tárgyalja a közjavak és a közszolgáltatások kapcsán. A decentralizált feladatellátás csak akkor képes megvalósulni, ha bizonyos feltételek teljesülnek. A decentralizáció feltételeit **Bird (1995)** foglalja össze az alábbi táblázatban:

Átláthatóság	Finanszírozás a megfelelő szinten	Elszámoltathatóság
a döntések összes körülménye ismert az érdekeltek számára, akiknek érdemi beleszólási lehetőségük is van	a döntések ott születnek, ahol azok következményeit finanszírozzák is	a döntések nem hatnak ki más területekre, nincs „spillover” hatás

3. táblázat

A decentralizáció feltételrendszere
Forrás: Bird (1995)

A nagy világgazdasági válság, valamint a két világháború okozta megrázkódtatások után, az 1970-80-as években jelentősen megváltozott a centralizáció és a decentralizáció aránya és mértéke a világ számos országában. Az állam általi jövedelem elvonás mértéke – az időszakra jellemző 30-40%-os mértékről – csökkent (**Vigávi, 2005a**), az adóztatás joga megosztásra került az alsóbb szintű kormányzati egységekkel, a közszolgáltatásokat szintén decentralizálták, illetve piacosították, az állami vállalatok egy részét privatizálták. Ezen folyamatok mind a decentralizáció irányában hatottak, csökkentve ezzel a központ méretét és felelősségét.

Ezen folyamatok a közszektor teljesítményét jellemző „három E”⁹ (**Vigvári, 2002b**) fogalmának érvényesítése jegyében mentek végbe. A decentralizáció tehát segíti a kormányzatot abban, hogy a lehető legkisebb költséggel állítsa elő a szükséges közjavakat, úgy hogy az még a jólétet is képes legyen növelni.

A decentralizáció lényegét és szükségességét a legmarkánsabban **Oates** foglalta össze egy **1968**-ban megjelent munkájában:

1. a stabilizáció csakis a központi kormányzat feladata lehet,
2. a redistribúciót szintén a központra kell bízni,

⁹ Gazdaságosság (economy), hatékonyság (efficiency), eredményesség (effectiveness).

3. az allokáció az egyetlen olyan funkció, melynek bizonyos része az alsóbb szintekhez telepíthető, mert itt lesz eredményesebb a közjavak előállítása és az externáliák kezelése, azok mélyrehatóbb ismerete miatt.

„Egy község esetén – melynek fogyasztása lakóhely szerint meghatározott, s melynek költségei egy adott körzetben a központi kormányzat és az adott helyi önkormányzat számára is egyformák – a helyi önkormányzat mindig hatékonyabban, de legalább ugyanolyan hatékonyan tudja a Pareto-hatékony mennyiséget szolgáltatni saját illetékességi területén, mint a központi kormányzat, amely valamennyi területen tetszőleges, de egységes mennyiséget kínál.” (*Oates, 1972, 35. oldal, idézi: Cullis-Jones, 2003, 465. oldal*). Oates decentralizáció tételének értelmében így minden település olyan mennyiséget és minőséget állít elő egy adott községből, melyet az adott település lakossága igényel, a lehető legkisebb jóléti veszteséget okozva. Oates elméletével egyértelműen a decentralizáció mellett érvel az allokáció kapcsán, mivel a központ által egységesen előállított község nem képes minden helyhatóságnál teljes mértékben megfelelni az ott élők preferenciáinak.

Musgrave az államháztartásnak három funkcióját nevezi meg (allokáció, redisztribúció valamint a stabilizáció), azonban e felsorolás még nem teljes, ezért kiegészítendő a szabályozási, vagy regulációs funkcióval is. A szakirodalomban széles körben elfogadott nézet szerint a helyhatóságokra elsősorban az allokációs funkció megvalósításában lehet számítani, mivel a közszolgáltatások jelentős részét helyben az önkormányzatok nyújtják, valamint jelentős mértékű területi externáliákat is kezelnek, azonban nem hagyható figyelmen kívül az a tény sem, hogy az önkormányzatok együttműködése nélkül nem beszélhetünk hatékony stabilizációról, sőt a regulációs funkció teljes mértékű megvalósulásáról sem. Az államháztartási funkciók érvényesülését – a decentralizáció szempontjából – *Horváth M. (2008, 133. old.)* foglalja össze *Dafflon (2006)* alapján. Álláspontjuk alapján elmondható, hogy a helyi szint feladata főként az allokációs funkcióban (a közjavak méretgazdaságosságának biztosításában, a tranzakciós költségek csökkentésében) ölt testet. Mindemellett lényeges a regulációs funkció is, mely az árak (szolgáltatási díjak), a piacra lépés feltételeinek szabályozásában, valamint a fogyasztóvédelemben ölt testet. Horváth M. Dafflon alapján az olyan funkciókat, melyek helyi szintre való delegálása sértené az egyenlőség elvét, inkább a központi szinthez csoportosít. Így nem várható el egy önkormányzattól sem, hogy egymaga gondoskodjon a potyautas-probléma megoldásáról, vagy akár a deficitfinanszírozásról, de ugyanúgy elképzelhetetlen az is, hogy a minimum szolgáltatási szint alulról kerüljön meghatározásra¹⁰.

A Hamilton és Buchanan arra keresi a választ, hogy mekkora legyen a klubok optimális mérete, és hogy a klubok milyen közjavak előállítására vállalkozzanak. Azonban nem szabad megfeledkezni arról sem, hogy a közjavaknak léteznek olyan preferenciái is, melyek a számukra optimális klub kiválasztásában segítenek. *Samuelson 1954*-ben megjelent munkájában azt állítja, hogy az emberek nem képesek teljes mértékben feltárni az egyes községekre vonatkozó preferenciáikat. Tiebout ezen állítással nem értett egyet, így még ugyanabban az évben, válaszul kidolgozta saját hipotézisét, miszerint az emberek helyi szinten képesek arra, hogy kifejezzék preferenciáikat, mivel oda tudnak költözni, ahol a lehető legjobban kielégítik az elvárásaikat. Ha a Tiebout-hipotézist és az Oates-teorémát összekapcsoljuk, akkor látható, hogy a „lábbal szavazás” növeli azt a jóléti nyereséget, mely a decentralizációból származhat.

Ezen modell is (mint számos más) bizonyos kérdések kapcsán kételyeknek adhat okot (*Cullis-Jones, 2003*):

1. egy klub összes jellemzőjének ismerete a gyakorlatban lehetetlen,
2. a lakóhelyváltás a gyakorlatban egyáltalán nem költségmentes,

¹⁰ A csoportosító táblát részletesen az M.5. melléklet tartalmazza.

3. a költözés externáliákat okozhat,
4. a méretgazdaságosság követelménye nem teljesülhet, mivel az emberek preferenciái igen jelentős mértékben különbözhetnek, melyeket csak több kisebb helyi közösség lenne képes kielégíteni,
5. a hasznok túlcsordulása nem zárható ki, ami szükségessé teszi a központ beavatkozását,
6. a változó preferenciák miatt állandó a változtatási kényszer akár a település, akár az egyén részéről.

A fenti kételyek alapján összefoglalhatóak a modellel kapcsolatos kritikák is (**Szalai, 2002**):

1. „laboratóriumföderalizmus” – a lakossági preferenciák változásának függvényében a helyhatóságok is kénytelenek folyamatosan alkalmazkodni, fejleszteni, azonban itt is felmerül a „potyázás” problematikája,
2. Walsh egy 1992-es munkájában megemlíti a szintek közötti verseny jelentőségét is, abban az esetben ha az adott közszolgáltatást ugyanazon a településen több szint is előállíthatja,
3. az erőforrás áramlás szabadságának korlátozása, mivel azok oda áramlanak, ahol ugyanazért az adóegységért cserébe jobb és több közjóságot kapnak,
4. a mobilitás externáliákat okozó hatása,
5. negatív hatású verseny előidézése az egyes kormányzatok között az erőforrások megszerzése érdekében.

A fenti felsorolás mellé még szükséges megemlíteni a modell azon hiányosságát, hogy nem veszi figyelembe, hogy a mobilitás a tehetősebb rétegeknél jóval magasabb, mint az alacsonyabb jövedelemmel rendelkezőknél, ezért is célszerű a redisztribúciót a felsőbb szintek segítségével végrehajtani. Ha egy térség csak a szegényebb rétegek által preferált területté válik, akkor az a problémát a továbbgörgetve évek múltán képtelenné válik az alapszolgáltatások előállítására központi beavatkozás nélkül. A fiskális föderalizmus képviselői egyértelműen a decentralizáció mellett teszik le a voksukat a közjavak előállítása kapcsán. Bizonyítják, hogy az olyan feladatoknál, mint az oktatás vagy akár a kommunális szolgáltatások az államhatalom helyi képviselői sokkal inkább képesek felmérni a lakosok preferenciáit, és ennek függvényében a politikájukat kialakítani. **Helm és Smith (1987)** szerint a helyhatóságok több információt birtokolhatnak mint egy, a közfeladat ellátására hivatott országos szerv. Ezért azt mondják, hogy nemcsak az allokáció, hanem a redisztribúció területén is sokkal sikeresebbek lehetnek, mint a központ. Ezen megállapításuk szöges ellentétben áll az Oates által, és a fiskális föderalizmus által leszögezetekkel.

A racionális döntések elméletén belül két irányzatot különböztet meg a szakirodalom, az egyik ág a társadalmi döntések elmélete (social choice theory), a másik vonulat pedig a közösségi döntések elmélete (public choice theory). **Buchanan (1983)** az elmélet két vetületét vizsgálta „A közösségi választás nézőpontja” című elemzésében, a közgazdaságtan tudományára jellemző katallaktikus felfogás, a másik pedig az egyénre vonatkozó „homo economicus” jellemzés. Buchanan is kiemeli, hogy az egyén nem más, mint egy önös érdekét követő, haszonmaximalizáló lény, ez alól nem jelentenek kivételt a kormányzás szerepével bíró politikusok sem.

Társadalmi döntések elmélete (Social Choice Theory)	Közösségi döntések elmélete (Public Choice Theory)
- az egyéni preferenciák aggregálásával a társadalmi hasznossági függvény felállítása, - meghatározza a közjóságok előállításakor és elosztásakor követendő szabályokat, - neves képviselője: Kenneth Arrow (lehetetlenségi tétel)	- a politikai színtér vizsgálata – választók és választottak, - kimondják, hogy a politikai és a bürokrácia önmagában nem vezet jólét-maximalizáláshoz, - az irányzat neves képviselői: James Buchanan és Gordon Tullock,

4. táblázat

A racionális döntések elméletének két ága

Forrás: saját szerkesztés

A közösségi döntések iskolája a jóléti közgazdaságtan által lefektetett alapvetésekből indul ki. Az irányzat magán hordozza a közgazdaságtan és a politikatudomány jegyeit egyaránt, így egy haszonmaximalizáló politikus és választó szemszögéből vizsgálja az államháztartás működését. Demokratikus társadalmakban, ahol a politika legitimitása a többségi szavazás elvén alapul, elvárhatnánk, hogy a politikusok és a helyi képviselők olyan programokra szavazzanak, mely tetszik a választók többségének. A gyakorlat azonban nem ezt támasztja alá. A képviselők az esetek nagy részében, nem az őket választó többség, hanem inkább kisebbséget jelentő gazdasági csoportok érdekében döntenek (**LeRoy Miller-Shannon, 1986**).

A közösségi döntések elmélete élesen ellenezte a fiskális föderalizmus azon alaptételét, miszerint a kormányzat célja az adófizetők jólétének maximalizálása. Ezért szükséges, hogy az adófizetők, a közjavak fogyasztói szavazzanak, befolyásolva ezzel a kormányzat őket érintő tevékenységét. **Downs 1957**-ben dolgozta ki a „racionális szavazó hipotézisét”, melyben az egyéni érdekeket vette górcső alá egy szavazáson való részvétel során. Downs feltételezte, hogy minden szavazó polgár azért szavaz, mert attól jólétének növekedését várja. Tehát azt becsüli fel, hogy mennyivel fog a saját egyéni haszna növekedni, ha részt vesz a szavazási procedúrában, és az általa kívánatosnak tartott opció győz. A gyakorlat alapján azonban igen könnyen belátható, hogy egy-egy választó voksa igen minimális hatást gyakorol a szavazás kimenetelére. Az is belátható, hogy az egyének nem fognak sem anyagi, sem időbeli áldozatokat hozni azért, hogy teljes körűen informáltak legyenek, ami maga után vonja a lehetőségek torz tudomásulvételét. Downs hipotézise így elvezet a fiskális illúziók létrehozásához. **Buchanan (1977)** még megjegyzi a kérdéskör kapcsán, hogy a többségi szavazással elért eredmény nem vezet automatikusan a Pareto-optimumhoz, vagyis nem érvényesül minden szavazó egyértelmű érdeke, de mivel az egyhangú szavazás költséges lenne, az emberek megelégednek az így elért nem Pareto-optimális megoldással. **Tullock (1959)** a gondolatmenetet továbbfűzve megállapította, hogy az emberek a többségi szavazás miatt képesek túlzott kiadással járó közprogramokat is elfogadtatni, melynek finanszírozását a magasabb jövedelmű „kisebbségre” hárítják a progresszív adóztatás révén. **Shaw (1993)** a választók közkiadásokkal kapcsolatos érdektelenségét további érveléssel támasztja alá, mivel az egyének közvetlenül nem fognak fizetni az adott szolgáltatásért (csak közvetve adók formájában), ezért nem is áll érdekükben az információszerzés és az ellenőrzés az adott szolgáltatás kapcsán. Magánjavak esetén az érdekeltség sokkal kézzel foghatóbb, mivel a jószágért közvetlenül vagyunk kénytelenek fizetni.

A Downs nevével fémjelzett „racionális szavazó hipotézis” rámutat arra, hogy a választópolgárok hiányos és torz információk birtokában döntenek egy-egy kérdésben, hibásan érzékelve azok fiskális hatásait. **Csontos (1995)** a fiskális illúziók négy formáját különbözteti meg¹¹:

1. az adórendszer bonyolultsági foka – minél többféle adó formájában szedi be a kormányzat a finanszírozáshoz szükséges bevételt, annál torzítottabban érzékelik az egyének a valós terheket,
2. az adórendszer jövedelemrugalmassága – ha az adóbevételek az átlagos jövedelmezőség növekedése miatt, az adókulcsok emelése nélkül növekednek, akkor ezt a választópolgár nem érzékeli, így nem is emeli fel a szavát ellene – ezen érvek miatt részesítik a politikusok az effajta célokat szolgáló adórendszereket alkalmazni,
3. az államadóssággal kapcsolatos tévhitek – a szavazók csak az adók emelése okozta pillanatnyi terhek érzékelik, az adóssággal kapcsolatos terhekkal (helytelenül) nem törődnek,
4. A „légyapírhatás” létezése.

A „légyapírhatás” fogalmát Oates írta le, lényege, hogy „a pénz ahová kerül, ott ragad”, vagyis a helyhatóságoknak címzett pénzeket a helyi szint fogja elkölteni. A hatás a helyhatóságok szempontjából úgy értékelhető, hogy ha egy helyi kormányzattámogatást kap a központtól, akkor

¹¹ Oates (1988): On the Nature and Measurement of Fiscal Illusion – A Survey alapján.

azt a lakosok az adóár csökkenéseként, nem pedig jövedelemnövekedésként érzékelik. A lakosság sokkal kisebb mértékben áll ellen egy közprogram okozta kiadásnövekedéssel szemben, ha az központi forrásból (melynek fedezete a központi szint által az állampolgároktól beszedett adó) történik, mintsem valamely, saját jövedelmüket érintő tételből. Azonban nem szabad elfelejtenünk arról a tényről sem, hogy ha a központi támogatások csökkennek, akkor a helyhatóság nem képes teljes mértékben elvonni a helyi közösségtől a szükséges forrást. E tény magyarázza a magyar helyhatósági rendszer egyre nagyobb eladósodását, mely az elmúlt évek során egyre hangsúlyosabbá vált.

A „légypapírhatás” értelmezésére számos magyarázat született (*Stiglitz, 2000*):

1. az alapszolgáltatások határarával nincsenek tisztában az egyének,
2. a politikusok, a rájuk ruházott döntési jogosítványuknál fogva nem törődnek az esetleges pótlólagos források visszajuttatásával,
3. a politikusoknak mérlegelniük kell, hogy a központtól érkező pótlólagos forrás célja a feladat valódi kiszolgálása, avagy a helyi források kiegészítése (ha ez utóbbi valósul meg, akkor azt kötelességük visszavonni).

A „légypapírhatás” további értelmezését vázolja fel *Cullis-Jones (2003) King*¹², valamint *Romer és Rosenthal*¹³ alapján:

- King egy 1984-ben született munkájában Niskanen-modellt használja a hatás leírására – értelmezésében a hatás a költségvetést készítő bürokraták többletinformációinak birtoklásából fakad,
- Romer és Rosenthal egy korábbi munkájukban (1980) dolgozták ki a hatás magyarázatára az ún. „önbeálló modelljüket”, melynek értelmében a költségvetés választópolgárok általi elutasítása esetén az visszaáll az eredetileg tervezett alapszintre.

2.4. A magyar önkormányzati szektor helye és szerepe hazai és nemzetközi szinten

Az államháztartás felépítése és az alrendszerek száma országonként más és más képet mutat. Az adott ország államberendezkedése, történelmi öröksége, a hagyományok alapvetően meghatározzák azt, hogy az adott ország hogyan és milyen módon építi fel az államháztartás rendszerét. Az önkormányzati alrendszer azonban minden országban különös jelentőséggel bír – ez a szint a felelős a közjavak többségének előállításáért, azonban a közfeladatellátás finanszírozási specialitásai igen sokféle formát öltenek. Aszerint, hogy a „klasszikus” állami funkciók hogyan és milyen formában jelentkeznek, és kerülnek finanszírozásra helyi szinten, két alapmodellt különböztetünk meg, az angolszász és a kontinentális modellt. A kontinentális modellen belül létezik a mediterrán és a skandináv modell, de kialakult ezek kevert változata is, a germán és a magyar modell formájában¹⁴.

A modellek közötti különbségtétel alapja az önkormányzatok mérete, és az egy önkormányzatra jutó lakosságszámban keresendő. Mindkét alapmodellnek meg vannak a maga jellegzetességei, így egyértelműen nem állítható, hogy az jó, avagy rossz. A modellek sikerének a titka az önkormányzatokra ruházott feladatok számában, és azok finanszírozásában keresendő. Az önkormányzatok optimális mérete egy általánosan elfogadott szakirodalmi meghatározás szerint akkor optimális, ha a közszolgáltatások határhaszna megegyezik az előállítás határköltségével (MU

¹² King, D. (1984): *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-level Government*, Allen & Unwin, London,

¹³ Romer, T. – Rosenthal, H. (1980): *An Institutional Theory of the Effect of Intergovernmental Grants*, *National Tax Journal*, 33, vol. 4.,

¹⁴ A modelleket az M.6. melléklet részletezi.

= MC). Az optimális méret meghatározására **Keating (1995)** tesz kísérletet, az optimális méret meghatározásának négy komponensét megkülönböztetve:

- gazdasági hatékonyság (az az optimális méret nagyság, mely mellett az önkormányzat a helyi közszolgáltatásokat minimális költségvonzat mellett állítja elő),
- demokrácia (a működés feletti lakossági kontroll),
- elosztás (a közszolgáltatások igénybevételének, és a helyi adóterheknek az igazságos elosztása),
- fejlesztés (helyi gazdaság fejlesztése, növekedésének előmozdítása, serkentése).

A fenti modellekhez képest a rendszerváltáskor kialakított magyar modell számos sajátos vonást hordoz magán, mivel egy ún. „vegyes modellként” egyaránt átvette az északi és a déli modell néhány jellemző tulajdonságát. A magyar önkormányzati modell sokak véleménye szerint a két alapmodellből a negatív tulajdonságokat szívta magába, mivel egy azonos feladat és hatáskörrel rendelkező, igen elaprózott helyhatósági rendszer jött létre erőteljes központi függés és laza állami kontroll mellett. Az önkormányzatokról szóló törvény megszületésével a településeket a központi kormányzat olyan döntési jogosítványokkal ruházta fel, melynek birtokában dönthettek a feladatok ellátásnak módja (egyedül vagy társulva) és finanszírozási forrásai felett. A tanácsrendszer centralizált szervezete, a járások működésekor szerzett negatív élmények miatt a megadott lehetőség függvényében a helyhatóságok inkább döntöttek az autonóm feladatellátás, mint az együttműködés¹⁵ mellett. Az önkormányzati rendszer létrejöttével finanszírozási modellváltás is történt, a tanácsrendszer kiadáorientált modelljének helyébe a forrásorientált szabályozás került, mely alapjaiban változtatta meg a finanszírozás szerkezetét.

A magyar modell kialakításakor a döntéshozók öt lényegi fogalmat tartottak szem előtt, melyet **Pitti (2008a)** „1990. évi ideáknak” nevez. Az öt fogalom:

- Önszerveződés – mely az önkormányzatok önálló működését biztosító keretek kialakítását és az önkormányzatok autonómiáját jelenti,
- Önrendelkezés – önszabályozás – az önkormányzati törvény és egyéb jogszabályok keretei közötti rendeletalkotás szabadsága,
- Önffinanszírozás – a saját bevételi érdekelttség megteremtésének a lehetősége,
- Önmegvalósítás – a helyi lakosság igényeihez és szükségleteihez mért településpolitika, valamint az
- Önellenőrzés – a gazdálkodás törvényszerűsége és a hatékonyság jegyében.

Az önkormányzatok rendelkezésre álló forrásait az állami finanszírozáson túl a település gazdasági bázisa (vállalkozások száma, súlya, foglalkoztatottság), a gazdasági szabályozás valamint a helyhatóság saját bevételi kapacitása is befolyásolja (**Pitti, 2008b**), ami nemhogy csökkenti, hanem tovább mélyíti az egyes települések közötti szakadékok¹⁶.

Az önkormányzatok gazdálkodási rendszerének alapjait az állami tulajdon szektoronkénti lebontása jelentette. Az állam kezében lévő vagyon jelentős hányada a magánszektor kezébe került, a másik, szintén igen jelentős rész pedig az éppen megalakulóban lévő helyhatóságok kezébe került. Az önálló gazdálkodáshoz szükséges jogi alapokat a önkormányzati törvényen kívül további jogszabályok is garantálták. A gazdálkodáshoz szükséges jogszabályi háttér az alábbi fontosabb törvények jelentik¹⁷:

- 1990. évi LXV. tv. a helyi önkormányzatokról,
- 1990. évi C. tv. a helyi adókról,

¹⁵ Megjegyzendő, hogy ez az álláspont napjainkra is csak csekély mértékben változott, és főleg a finanszírozás problémái indukálják.

¹⁶ A magyar önkormányzati rendszer „felnőtté válását” az M.7. melléklet szemlélteti.

¹⁷ A felsorolt jogszabályok zömét a jogalkotó a jogszabály kihirdetése óta többször is módosította.

- 1991. évi XXIV. tv. a fővárosi és a fővárosi kerületi önkormányzatokról,
- 1991. évi LIV. tv. az önhibájukon kívül hátrányos helyzetbe került önkormányzatok kiegészítő állami támogatásáról,
- 1991. évi LXXXII. tv. a gépjárműadókról,
- 1992. évi XXXVIII. tv. az államháztartásról,
- 1992. évi LXXXIX. tv. a helyi önkormányzatok címzett és céltámogatásairól,
- 1996. évi XXI. tv. a területfejlesztésről,
- 1996. évi XXV. tv. az önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról,
- 2003. évi XCII. tv. az adózás rendjéről,
- 2006. évi CXXXIII. tv. a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok közötti forrásmegosztásról,

Általános költségvetési célok	Szabályozórendszeri célok a helyi önkormányzati költségvetés	
	kiadási oldalán	bevételi oldalán
A helyi érdekeltég megteremtése.	Ösztönzés a hatékony és takarékos feladatellátásra	Saját forrás növelési érdekeltég
Szolgáltatási minimum, biztonságos feladatellátás garantálása az eltérő típusú önkormányzatok számára.	Hozzájárulás az eltérő feladatokhoz és a különböző fajlagos költségek miatt.	Támogatás a forráslehetőségek különbségeinek kiegyenlítésére.
Területi kiegyenlítés az azonos típusú önkormányzatok között.	Támogatás a fajlagos költségekben meglévő különbségek közelítésére.	Támogatás a bevételi kapacitások kiegyenlítésére.

5. táblázat

A helyi önkormányzati szabályozórendszer céljai

Forrás: Lóránt (2005, 342.old.)

A rendszerváltáskor kialakított új gazdálkodási rendszer az alábbi megvalósítandó célokat tűzte ki:

- az önkormányzatok önfinanszírozó képességének növelése, az alapján önfinanszírozásra épülő rendszer megteremtése,
- tegye érdekeltté a lakosságot az igénybevett közszolgáltatások finanszírozásában,
- kalkulálható és kiszámítható állami finanszírozás megalapozása,
- érdekeltté váljanak az önkormányzatok a költségtakarékos működésben,
- aknázzák ki a helyhatóságok a helyben kínáló erőforrásokat, a helyi adózásban rejlő lehetőségeket.

Az új rendszer az önkormányzati törvényen keresztül garanciákat is beépített a helyhatósági gazdálkodásba. A lényegesebb garanciális elemek **Kara (2002, 75.old.)** alapján:

- újabb kötelező feladat csak törvénnyel állapítható meg¹⁸, a szükséges forrás egyidejű biztosításával,
- a kötelezően ellátandó és önkéntesen ellátandó feladatok finanszírozása ugyanabból a költségvetésből biztosítandó, azonban kötelező feladat nem szorulhat háttérbe valamely választott feladat finanszírozása miatt,
- minden önkormányzatot alanyi jogon illet meg a normatív állami finanszírozás, melyek egy része szabadon felhasználható,
- a beruházások és felújítások finanszírozására címzett és céltámogatást igényelhetnek az önkormányzatok, mely nem jár automatikusan,
- szabadon dönthetnek valamely helyi adó bevezetése mellett, dönthetnek annak mértékéről, a mentességekről és a kedvezményeikről a törvény adta lehetőségek között,
- az önkormányzatok, amennyiben működésük finanszírozása veszélybe kerül, támogatásért folyamodhatnak (ÖNHIKI),

¹⁸ A jogalkotó a későbbiekben e pontnak megfelelően adott a rendszernek további feladatokat a közoktatási, szociális, egészségügyi, stb. törvények keretén belül.

A Világbank (**World Bank, 1988**) az önkormányzatok gazdasági alapjait a következőképpen definiálta:

- használati díjak – olyan közszolgáltatások esetében, melyek fogyasztása közvetlenül mérhető (ivóvíz-, csatorna-, gáz-, távhő szolgáltatások),
- helyi adók – olyan közszolgáltatások finanszírozhatók e formában, melyek fogyasztása közvetlenül nem mérhető, vagy olyan közszolgáltatások esetén, melyek díjának megfizettetése negatív externáliákat eredményezne,
- kormányzati transzferek (normatív támogatások, átengedett bevételek) – olyan közszolgáltatások esetében, melyek igénybevétele nem korlátozható a településen élőkre, e finanszírozási forma jellemző a középszintű szolgáltatásokra (középiskola, egészségügyi szakellátás vagy kórházi ellátás)
- kölcsönforrások – beruházások finanszírozásához, így a beruházással kapcsolatos terhek több generáció között, időben elhúzódva jelentkeznek.

A kormányzati transzferek funkcióit **Vigvári (2006, 52.old.)** az alábbiakban foglalja össze:

1. „Az alsóbb kormányzati szintek adó- és díjbevételeinek kiegészítése.
2. A felsőbb kormányzati szintről kötelezően delegált közfeladatok részbeni, vagy teljes finanszírozásához történő hozzájárulás.
3. Konkrét feladat ellátásra, vagy az ellátás módjára (pl. társulások feladatellátására) történő ösztönzés.
4. Az alsóbb szintű kormányzatok eltérő gazdasági fejlettségéből, demográfiai és egyéb jellemzőinek különbségeiből adódó *fiskális kapacitásbeli* különbségek mérséklése.
5. Az alsóbb szintű kormányzatok által nyújtható szolgáltatási minimumok biztosítása.
6. Az alsóbb szintű kormányzatok feletti indirekt kontroll biztosítása.”

Az állami források nagy részét képezik a normatívák, melyek valamely feladatmutató alapján juttatnak forrásokat az önkormányzati rendszernek. A forrásorientált rendszer kialakítása során a normatív támogatások kapcsán két modell állt szemben egymással (**Varga, 2004b**):

- „intézményi modell” – a támogatás konkrét feladatokhoz kötődik, és csak az adott cél teljesítésére használható („pántlikázás”),
- „önkormányzati modell” – a normatívák alanyi jogon járnak, felhasználásra vonatkozó megkötés nélkül kerülnek a helyi szintre, így a saját bevételekkel együtt megteremtik az autonóm gazdálkodás feltételeit.

A rendszer indulásakor, a helyhatások függetlenedési folyamatában az intézményi modell megvalósítása elképzelhetetlen volt, nem igényelték az olyan támogatási modellt, mely által a központi szint továbbra is kontrollálhatja és szabályozhatja a gazdálkodást, így 1990-ben az „önkormányzati modell” nyert létjogosultságot. Ezen támogatási formák azonban nem képesek (és nem is hivatottak) a feladat teljes költségét fedezni, annak mindössze kétharmadát, más vélemények szerint csupán a 60%-át, vagy csak a felét fedezik. A 100%-os fedezet hiánya a központi költségvetés oldaláról értelmezendő, mivel a normatív támogatások zöme alanyi jogon, feladatmutatók alapján, felhasználási kötöttség nélkül került az önkormányzatok rendszerébe, ezért a központnak nincs kontrollja afelett, hogy a pénz valójában mire fordítódik, és nincs semmiféle a feladat ellátására sem (**László, 1994**). További probléma a rendszerrel a normatívák – már szinte kezelhetetlen – száma, az 1990-es években megalkotott normatív támogatások száma (14 db) mára több mint a tizenötszörösére duzzadt, ami végképp kezelhetetlenné és átláthatatlanná teszi a rendszert.

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
A működési támogatási jogcímek száma (db)	35	42	45	48	54	58	77	86	91	73	89	88	120	137	162	134	158	151
Az állami finanszírozás súlya a tárgyévi bevételekben (%)	48,5	42,8	43,1	38,8	37,5	33,2	28,5	29,0	29,1	25,1	25,6	26,8	28,8	27,8	29,3	26,7	25,7	25,3
A beruházási jogcímek száma (db)	1	3	3	5	5	6	6	9	18	7	10	10	12	13	14	15	19	14

6. táblázat

A helyi önkormányzatok állami finanszírozásának néhány jellemzője

Forrás: Vigvári (2009, 33.old.)

A magyar önkormányzati rendszernek számos kockázatos területét lehet megkülönböztetni, melyekre az Állami Számvevőszék ellenőrzései fel is hívják a figyelmet (**Kovács, 2008, 24.old.**). A számvevőszéki ellenőrzési program az alábbi területeket emeli ki:

- a költségvetési és pénzügyi egyensúly biztosítása a költségvetés készítése és teljesítése során,
- az uniós források eredményes lehívása,
- az e-közigazgatás feltételeinek megteremtése,
- nyilvánosság biztosítása a működéssel és a gazdálkodással kapcsolatban,
- a belső ellenőrzés feltételeinek megteremtése,
- a korábbi számvevőszéki ellenőrzések javaslatinak felhasználása.

Vigvári (2003b) az önkormányzatok működésében az alábbi kockázati területeket nevesíti:

- a feladatellátás kockázata a minőség és az önként vállalat feladatellátás tekintetében,
- a pénzügyi helyzet kockázata a likviditás biztosítása, a hitelképesség megtartása és az eladósodás kapcsán,
- vagyongazdálkodási kockázatok (vagyonfelélés, pótlás, fejlesztés elmaradása, „presztízs-beruházások”, működési hiány vagyoneladással való előteremtése),
- település-fejlesztési kockázatok (a helyi igényeknek nem megfelelő, anyagilag megalapozatlan helyi fejlesztések).

Hegedűs és Tönkő (2007) Polackova (1998) alapján az önkormányzatok működése, finanszírozása és a kötelezettségvállalása kapcsán felépítette az önkormányzatok kockázati mátrixát, melynek négy cellája eltérő kockázati szinteket, eltérő kockázatú feladatokat takar. A kockázati területeket azok közvetlensége és feltételelessége, valamint a megjelentetés formája alapján ragadták meg¹⁹.

A fenti, valamint a gazdálkodásban és a finanszírozásban rejlő további veszélyforrások valóban reforméretté tették a rendszert. Az önkormányzati reform azonban nem képzelhető el az intézményi struktúra (oktatás, egészségügy, stb.) átalakítása nélkül, mint arra számos szakértő felhívta már a figyelmet (**Pitti, 2008b, Bujdosó, 2008**). A továbbiakban a rendszert érő kritikák főbb forrásainak bemutatása előtt, az alfejezetet a szektor SWOT analízisével zárom.

¹⁹ A kockázati mátrixot az M.8. melléklet szemlélteti.

Strengths (S) = Erősségek	Opportunities (O) = Lehetőségek
– a szektor nem eladósodott, – világos szabályozás (hitelfelvételi korlát, csődtörvény), amely eddig is fegyelmezte a szektor szereplőinek többségét, – az önkormányzatok erős fiskális és piaci nyomás közepette „szocializálódtak”, bizonyos fokú „immunitás” kialakult.	– a szabályozás továbbfejlesztése szerves folyamat lehet, – az EU csatlakozással a forrásbevonás olyan motivációja teremthető meg, amely az elaprózottság felszámolása irányába mutat, – a megfelelő intézmények létrehozásához szükséges szakmai tudás megvan, – megfelelő preferenciákkal (adókedvezmény, szolgáltatásra való jogosultság) növelni lehet az önkormányzatok által használható lakossági, esetleg vállalati megtakarításokat.
Weaknesses (W) = Gyengeségek	Treats (T) = Veszélyek
– a központi forrásszabályozás kiszámíthatatlansága és a normativitás erős csökkenése (ld. ÖNHIKI) a szektor hitelképességét csökkentő tényező, – a szektor elaprózottsága nem teszi lehetővé a forrásbevonás költségeinek optimalizálását (pl. kötvénykibocsátás méret gazdaságossága) – a szférában szinte ismeretlen a rating.	– a magántőke-bevonás elégtelen szintje nettó befizető pozíciót eredményezhet az EU közös költségvetéssel szemben, – az átgondolatlan önkormányzati hitelfelvétel további vagyronvesztéseket eredményezhet (másodlagos biztosítékok érvényesítése) – az ország kockázati besorolásának romlása drágíthatja az önkormányzatok hitelfelvételét. – Az EU-s finanszírozások utólagossága miatt növekedni fog az önkormányzatok likviditási kockázata.

7. táblázat

A magyar önkormányzati szektor SWOT-analízise

Forrás: Vigvári (2003b, 97.old.)

Mindezek után – **Vigvári (2008a, 80.-81.old.)** alapján – a rendszer jellemzéseként célszerű bemutatni a rendszert találóan jellemző fogalmakat:

- az önkormányzati rendszer, mint „konfliktus konténer²⁰”, ami már a megalakuláskor be lett kódolva a rendszerbe azzal, hogy nem tett különbséget a jogalkotó a különböző önkormányzatok között, valamint azzal, hogy egyértelműen nem lettek különválasztva a kötelező és az önként vállalat feladatok²¹,
- a megyei önkormányzatok mintegy „pártlistán választott GAMESZ²²”-ként funkcionálnak, valódi funkciók és források nélkül,
- a rendszerben számos „nagyhercegség” működik a megyei jogú városok képében, melyek képtelenek komolyabb, térségeket átfogó feladatok végzésére,
- így az önkormányzati rendszer nem más, mint „egy előkelő bálteremben gúzsba kötve táncoló párok²³” képe.

²⁰ Ágh Attila szavait idézve.

²¹ A rendszer konfliktus konténer szerepét Vigvári (2009) az alábbiakban nevezi meg:

- mivel a rendszerváltáskori feladattelepítés döntően „konfliktus decentralizáció” volt, ezért az állami szerepvállalás valójában csak átalakult, de nem tűnt el a rendszerből, továbbá az új rendszerrel szemben támasztott követelmények irreálisak voltak, így azok megvalósítása az adott rendszerben kivitelezhetetlen volt,
- a rendszerváltás utáni mezőgazdasági-, élelmiszeripari foglalkoztatási válság kezelése is az új, meglehetősen tapasztalatlan rendszerre hárult, valamint
- a kötelezően ellátandó önkormányzati feladatok mellé rendelt állami finanszírozás elégtelen volt, és reálértékében is folyamatos csökkenést mutatott.

²² Pitti Zoltán kifejezése

²³ Báger Gusztáv jellemzése.

2.5. Az önkormányzati gazdálkodás specialitásai

Az önkormányzatok vagyongazdásának alapjai nem a rendszerváltás körülményeiben, hanem a múlt század elejének történeteiben keresendők, azonban valójában a közvagyon léte egyidős a helyi közösségek létrejöttével. A közösségek létfenntartásukhoz mindig is területet igényeltek, valamint szigorúan meghatározott határvonalakat a biztonságuk érdekében. A magyar helyhatósági vagyongazdálkodás a múlt századtól kezdődően négy szakaszra osztható (**Pitti – Varga, 1995, 54.old.):**

- a települések alapvető tulajdonosi jogosítványait az 1886. évi XXII. tc.-ben fekteti le, így a községek ingó és ingatlan vagyontárgyak tulajdonosai lehetnek, valamint vagyoni jogaik és kötelezettségeik lehetnek,
- a II. világháború a vagyontárgyak állagát jelentősen lerontotta, de a világháború után a vagyontárgyak jogi szabályozása a régi gyakorlatot követve tovább erősítette a helyi közösségek tulajdonosi jogosítványait,
- a harmadik szakasz, az államosítás gyökeresen új helyzetet teremtett, a tulajdon közössé tételével, a vagyon centralizálásával,
- a negyedik, és egyben máig az utolsó szakasz az Alkotmány elfogadásával és az önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény elfogadásával kezdődött, mely visszaadta a tulajdont a helyhatóságok kezébe, és felruházta azokat a tulajdont illető jogok gyakorlásával és kötelezettségek teljesítésével.

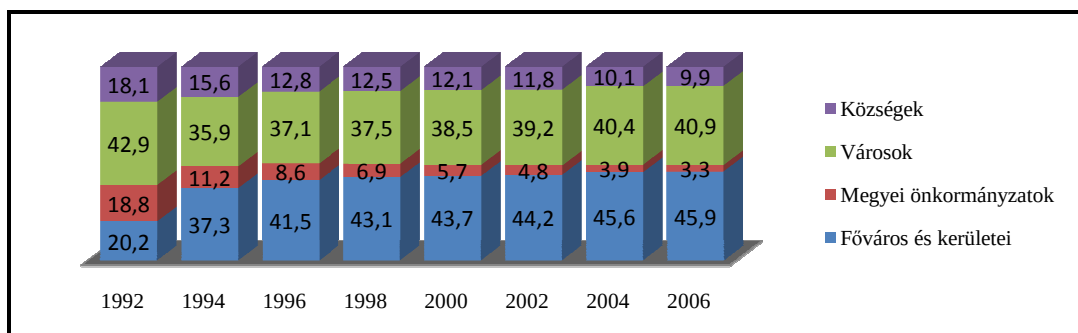
Pitti (2008b) a rendszerváltással kezdődő (fent a negyedik) további négy állomásra bontja:

- az önkormányzati törvény megszületése, mellyel az alapfeladatok ellátáshoz szükséges vagyontárgyak a helyhatóságok kezébe kerültek,
- a Vagyonátadó Bizottságok működésének megkezdése, így konkrétan meghatározásra kerültek az átadott vagyontárgyak,
- az állami vállalatok vállalkozásokká alakítása, valamint a belterületi földek megváltása, és végül
- a napjainkban végrehajtott beruházások révén a vagyon gyarapítása.

Az önkormányzatok vagyon állományának változásában rejlő problémák után kiemelendő a vagyon térségek és településtípusok szerinti differenciálódása, amely nagymértékben utal a közszolgáltatás nyújtás minőségére is. A különbségek hátterében húzódó okokat **Pitti (2008b, 47.old.)** foglalja össze:

- „az egyik befolyásoló körülmény a gazdaság öröklött területi koncentrációja, melynek következtében csak ott változott tulajdonrészé a belterületi föld, ahol voltak átalakulásra kötelezett állami vállalatok,
- a másik befolyásoló körülmény a kereslet és a kínálat alakulása, melynek következtében csak ott volt számottevő értéke a belterületi földnek, ahol volt kiépült infrastruktúra, illetve közszolgáltató intézmények.

A vagyon területi differenciálódása az egyes települések elhelyezkedése, infrastrukturális ellátottsága, gazdasági és társadalmi potenciálja alapján ment végbe. Mindezek alapján elmondható, hogy a legnagyobb vagyonértékkel a főváros, valamint a városok rendelkeznek és a vagyon töredékével rendelkeznek csak a községek. Ez a differenciálódás az önkormányzati rendszer működésének a legnagyobb problémáját okozza és igazolja is egyben, a községek, ahol a magyar népesség közel egyharmada él, napjainkban a vagyon alig 10%-át birtokolják. További probléma a községek tekintetében, a vagyonuk folyamatos fogyatkozása, ami a működés finanszírozása miatti vagyonvesztést szemlélteti.



2. ábra
Az önkormányzati vagyon megoszlása a településtípusok között
Forrás: Pitti (2008b, 48.old.) alapján saját szerkesztés

Az önkormányzati vagyonnal kapcsolatos másik dilemma az ingatlanvagyon használati foka és a felújítás igénye, melyet az alábbi táblázat szemléltet. A táblázat adatai az önkormányzati ingatlanok folyamatos állagromlásáról tesznek tanúbizonyságot, mely a vizsgált tíz év alatt 6 – 15% között mozogtak. A legnagyobb mértékű állagromlást a kereskedelmi, szolgáltató valamint igazgatási épületek szenvedték el, ami a szolgáltatásnyújtás minőségét erőteljesen rontja. Az oktatási és az egészségügyi intézmények átlagosan 10%-ot veszítettek állagukból, így az ingatlanvagyon felújítandó része közel 60%-ot tesz ki. Ez az óriási elhasználódás, mely évek óta csak kumulálódik (mindössze 1996 és 2000 között csökkent némiképp) felveti a forrás kérdését, hiszen az a szektor, ahol egyre nagyobbak a finanszírozási anomáliák, nemcsak a fejlesztés vagy beruházás, hanem a működés terén is, ahol egyre nagyobb az eladósodás hogyan lesz képes ezt az óriási felújításra váró ingatlantömeget újra megfelelő szintre hozni.

Az **Állami Számvevőszék a 0043-as számú jelentésében** már kiemelte, hogy az önkormányzatok sok esetben már felélték a forgalomképes vagyonuk egy részét, amit a vagyonstruktúra alakulása is szemléltet. Mivel privatizációs bevételekre a továbbiakban nemigen lehet számítani a szektor, továbbá a központi költségvetés sem biztosít forrást az elhasználódott eszközök pótlására illetve felújítására, így a kérdés továbbra is nyitva marad. A központilag biztosított, „pántlikázott” források (főként a címzett- és céltámogatások) csak szerény mértékben képesek javítani a helyzeten a célok és címek behatároltsága, valamint a források igényekhez mért szerény mértéke miatt.

		1996	2000	2003	2006
lakóépületek	felújítást nem igénylők (%)	34,2	37,0	24,8	27,8
	felújítandók (%)	57,3	54,2	62,1	58,6
	nem felújíthatók (%)	8,6	8,8	13,1	13,6
kereskedelmi, szolgáltató és igazgatási épületek	felújítást nem igénylők (%)	53,9	54,5	38,8	39,3
	felújítandók (%)	42,2	42,8	58,7	58,5
	nem felújíthatók (%)	3,4	2,7	2,5	2,2
oktatási épületek	felújítást nem igénylők (%)	49,8	50,9	38,3	39,5
	felújítandók (%)	48,0	47,3	60,1	58,8
	nem felújíthatók (%)	2,2	1,8	1,7	1,6
szociális és egészségügyi épületek	felújítást nem igénylők (%)	54,5	56,2	42,7	45,1
	felújítandók (%)	43,6	42,1	55,6	54,4
	nem felújíthatók (%)	2,0	1,7	1,7	1,5

8. táblázat
Az önkormányzatok tulajdonában lévő ingatlanok műszaki állapotuk szerint, 1996 – 2006 között
Forrás: KSH (2007) alapján saját szerkesztés

Az előző fejezet bizonyítja az önkormányzati működés egyik legsommásabb kritikáját, vagyis hogy a szektorban évtizedes kielégítetlen beruházási igények halmozódtak fel. A folyó finanszírozás elégtelen volta miatt ezen igények kielégítése önerőből aligha képzelhető el, így a fejlesztések,

beruházások finanszírozásánál szinte egyedüli szóba jöhető forrásnak az ún. „off-budget”²⁴ tételek minősülnek, a kötvénykibocsátással és a hitelfelvétellel együtt.

A magyar önkormányzatok hitelfelvételének jellemzői **Kopányi – Vigvári (2003, 1078.-1079.old.)** alapján a következőképpen foglalhatók össze:

- a kilencvenes évek közepéig nem volt jelentős a hitelfelvétel a szektorban, így a Bokros – csomag önkormányzati eladósodásra vonatkozó korlátozása sem volt mérvadó,
- a politikai ciklikusság a hitelfelvételben is tükröződik (a választott testületek a ciklus első két évében inkább felhalmoznak, majd a választás előtt fejlesztenek és beruháznak),
- hitelek helyett inkább privatizációs bevételekkel teremtettek finanszírozási forrást,
- a rövid lejáratú hitelek átmeneti forráshiányt pótlására, bérbeadásból származó, ÁFA és működési bevételek megelőlegezésére szolgáltak,
- a hosszú lejáratú hitelek közműfejlesztést, energiatakarékos működést, közműhálózat fejlesztést, hulladékkezelést, valamint egészségügyi és iskolafejlesztéseket finanszíroztak.

Az önkormányzatok számára elérhető tőke- és pénzügyi eszközök között a továbbiakban a banki hitelek és az önkormányzati kötvények jellemzőit mutatom be. Ezen eszközök olyan lehetőségek a magyar helyhatóságok kezében, melyek segíthetnek elindulni a nagyobb pénzügyi autonómia irányába, felváltva ezzel a közvetlen állami elosztás szerepét (**Varga, 2004b**). Az egyre nagyobb fejlesztési, beruházási szükséglet még inkább hangsúlyozza e lehetőségek szerepét. Azonban nem szabad elfelejtkeznünk az eszközök kockázatairól sem, melyek csak megfelelő előkészítéssel, körültekintő szakmai koordinációval csökkenthetők. A helyhatósági finanszírozás két oldalról kapcsolódhat a tőkepiachoz: a folyó működés hiányának fedezése, valamint a tervezett fejlesztések finanszírozása kapcsán. **Musgrave (1959)** arany szabálya szerint azonban a folyó működés hiányát csak nagyon indokolt esetben, eseti jelleggel finanszírozhatja a tőkepiac. Ezen arany szabály érvényesítése a magyar gyakorlatban különösen indokolt, hiszen évről évre a helyhatóságok egy része fizetési problémái miatt állami segítségre szorul. Emellett szinte alig akad olyan település, mely ne szorulna időről – időre a folyó működést finanszírozó likviditási hitelre. A felvett hitelek és a kibocsátott kötvények az önkormányzatok kötelezettségét, tartozását megtestesítő eszközök. A hitelt felvevő hatóság tehát egy jelenbeli összegért cserébe egy későbbi többlétszolgáltatást (kamatot) ígér a hitel nyújtójának, akik lehetnek bankok, vállalatok, külföld illetve a lakosság. Az önkormányzatok többsége (főleg a kisebb települések, községek) a két lehetőség közül a bankhitel részesíti előnyben annak egyszerűbb igénylése miatt. A kötvénykibocsátás nagyobb adminisztrációs terhet (kibocsátás megszervezése, lebonyolítása) jelent, és komolyabb pénzügyi szakértelmet kíván a pénzügyi vezetéstől, mint egy bankhitel felvétele. Továbbá számos helyhatóság nincs tisztában a kötvény pénzforgalmi és kamatteher előnyével. Ezen okok miatt a hazai önkormányzati kötvénypiac jelentősége ma még csekély²⁵. Azonban a kistépülések továbbra is elesnek e lehetőségtől méretgazdaságossági indokok miatt. Azonban a kötvénykibocsátásnak vannak olyan előnyei, melyekkel a bankhitel nem tud vetekedni, mint a visszahívhatóság, egy jobb pénzügyi lehetőség kínálkozása esetén, az összeg azonnali rendelkezésre állása, a feltételek rugalmasabb alakítása, az alacsonyabb kamatköltség, a jövőbeni terhek egyenletesebb eloszlása, és még folytathatnánk a sort. Az önkormányzati hitelállomány a rendszerváltást követően az éves költségvetés alig 1%-a körül mozgott (**Keményné, 2005**), majd alig tizenöt év elteltével ez az arány már meghaladta az 5%-ot is. A 3200 önkormányzat több mint felénél alacsony a hitelállomány, így a nagyobb, városi önkormányzatokat jellemzi elsősorban az idegen forrás bevonás. A kisebb önkormányzatok hitelfelvétele többnyire likviditási célú, és a nagyobb, anyagilag erősebb

²⁴ Költségvetésen kívüli források.

²⁵ Az önkormányzati kötvénypiac napjainkban egyre jobban növekszik – míg 2005-ben alig 5 milliárd Ft, addig 2006-ban 22 milliárd Ft, és 2007-ben több mint 50 milliárd forint értékben bocsátottak ki a helyhatóságok önkormányzati kötvényeket. A kibocsátott kötvények nagy része a tervezett beruházások finanszírozása mellett az uniós pályázatokhoz szükséges önerőt hivatott biztosítani, de nagy részük az adósság átütemezését, átváltását szolgálja (mely alapján nem nő a szektor eladósodása, de tovább hosszabbítja az adósság jelenlétét a szektor pénzügyi szerkezetében).

önkormányzatok vesznek fel beruházási hiteleket. A hitelképesség fontos kérdés hazánkban, mivel az állam nem vállal garanciát az önkormányzatok hitelei után, sőt nem is jegyzi ellen azokat, biztosítva ezzel a teljes helyhatósági autonómiát (**Bernáth – Jókay – Szmecsa, 1999**). Az önkormányzati hitelfelvételnek pedig csak a korrigált saját bevétel szab határt, mely számos önkormányzatnál valódi korlát, sőt kizáró tényező is egyben. A beruházások finanszírozásánál az önkormányzatok két alapszempontot követhetnek (**Kopányi – Vígvári, 2003**):

- Pay-as-you-go (folyó finanszírozás): ez esetben a tervezett fejlesztéseket a folyó bevételek finanszírozzák, ami óriási terhet ró az aktuális költségvetésre. A beruházások – mivel hosszú távúak – azonban nem csak egy generáció igényeit szolgálják (oktatási, egészségügyi beruházások), ezért igazságtalanok az egyszerre jelentkező terhek. Ezen indok miatt alakult ki a másik modell, mely a
- Pay-as-you-use (külső forrásbevonás): mely a banki eszközök alkalmazására épít, elosztva a terheket projekt hasznait élvező generációk között.

A továbbiakban önkormányzati adósságállomány alatt a bankhitelek és az önkormányzati kötvények összességét értem. A következő táblázat az egyes alternatívák előnyeit és hátrányait foglalja össze.

Általános jellemzők	
Előnyök	Hátrányok
– Egyenletesebb tehereloszlás (mint folyó finanszírozás esetén), – Hamarabb tud fejleszteni, mint ha a saját forrás megfelelő nagyságára várna, – Több, korszerűbb fejlesztés valósítható meg, – A központi költségvetés tehermentesítése, – Az így megvalósult beruházások révén javul a térség versenyképessége, vonzereje, mely jótékony hatással van a helyhatóságok saját bevételi kapacitására,	– Pótlólagos költségek (díjak, kamatköltség, stb.), – Jelentős kockázati faktor (csődvészély, adósságsapda), – Hosszú időre behatárolja az önkormányzat mozgásterét, gátat szabva az esetleges további fejlesztéseknek, – A makroökonómiai tényezők esetleges változásának negatív hatása.
Speciális tulajdonságok	
Előnyök	Hátrányok
Hitel: – Stabil és kiszámítható forrás, – Egyszerűbb igénylés, kevesebb adminisztráció, – Kevesebb szakértelmet igényel, – Rövidebb idő alatt megszerezhető forrás, – A folyamatba kevesebb szereplő kapcsolódik be (önkormányzat és a bank) Kötvény: – Nem szükséges a közbeszerzési eljárás, – Visszahívható, – Az összeg azonnal rendelkezésre áll, – Rugalmasabb feltételrendszer alakítható ki, – Nagyobb szabadság a felhasználásban, – A helyi lakosság bevonása a fejlesztésekbe, – Mivel általában bankok vásárolják meg a kibocsátott kötvényeket, így ez a sikerességet garantálja.	Hitel: – Magas banki szolgáltatási díjak, költségek (rendelkezésre tartási jutalék, folyósítási díj, stb), – A hitelkereslet növelésével, változatlan hitelkínálat mellett, emeli a piaci kamatlábat, emelve ezzel a vállalkozások tőkeköltségét, – A felhasználás kötöttsége, és a felhasználás időközönkénti ellenőrzése, – A közbeszerzési eljárás kötelező. Kötvény: – Nagyobb adminisztrációs terhelés, – A lebonyolítása komolyabb szakértelmet igényel, – A kibocsátási akció sikeressége előre nem garantált, – Több szereplő munkáját, igényét kell összehangolni (önkormányzat, pénzügyi közvetítő, potenciális befektetők),

9. táblázat

Az önkormányzat által felvehető hosszú lejáratú hitelek és a kibocsátható kötvények előnyei és hátrányai
Forrás: saját szerkesztés

Az eddigi évek elhalasztott felújítási munkálatai, a felhalmozódott beruházási igények (ahogyan azt az előbbi fejezet is igazolja), a kedvező befektetői környezet megteremtése az elmúlt években egyre hangsúlyosabban jelentkeztek. A helyhatóságok hitelfelvételi / kötvény-kibocsátási magatartása az utóbbi években jelentősen módosult. Döntési szabadságuk növekedett (bankválasztás, adósságot keletkeztető kötelezettség vállalás felső határa a korrigált saját bevétel), miközben a kínálati oldal is jelentős mértékben átalakult.

Azonban meg kell jegyezni, hogy az eszközök alkalmazása számos kockázatot rejt magában. Az alábbi felsorolás a lehetséges problémák okait sorolja fel **Vígvári (2003a)** alapján:

- A hitelt felvevő / kötvényt kibocsátó Képviselő-testület a kölcsönforrást azonnal felhasználja, míg a visszafizetése a következő testületre vár, ami sok esetben meggondolatlan hitelfelvételt eredményez,
- A nem megfelelő tervezés (kapkodás, szakmai inkompetencia, átgondolatlan projekttervek) miatt a megvalósítandó projekt kidolgozatlan,
- A pénzügyi intézetek túlzott hitelkínálata nagyobb mértékű eladósodáshoz vezethet.

Az egyes országok viszonyulása az eladósodáshoz jelentősen különbségeket mutat. Mivel a hitel egy olyan önkormányzati bevétel, melyet visszafizetési kötelezettség terhel, ezért nagyon fontos annak megfelelő szabályozása. A hiteleknek (legyen szó akár bankhitelről, akár kötvénykibocsátásról) van egy kétségtelen előnye, mégpedig hogy megosztja az adósságszolgálat terheit az egyes generációk között, azonban számos kockázattal is jár. A kockázathoz való viszonyulás alapján jelentősen különbözik az egyes országok szabályozási gyakorlata. **Vigvári (2003b, 92.-93.old.)** a hitelkockázat kezelésének módszereit négy csoportba sorolja:

- Szabályozott adósságrendezés,
- Állami garanciát nyújtó intézmények,
- Pénzügyi szolgáltató piac speciális szereplői,
- Magántőke.

A helyhatóságok minden országban a kockázatos ügyfelek közé tartoznak, így gyakran szigorú feltételek mellett jutnak hitelhez a magánszférából. A magas forrásköltség sok esetben eltántorítja a helyhatóságokat a hitelfelvételtől, mivel az aránytalan terheket róna rájuk. E kérdéskör régóta vitatéma a szektort vizsgáló szakemberek körében. Általánosságban háromféle megoldási javaslat elfogadott a probléma kezelésére, és a kockázat csökkentésére, melyeket az alábbi táblázat szemléltet.

	A kormány hitelt közvetít az önkormányzatoknak	Részleges Hitelgarancia	Részleges Kockázati Garancia
Kockázat megosztás	minden kockázatot a központi költségvetés visel	a kormányzati szektor a részleges garancia mértékéig viseli a kockázatot	a kormányzati szektor a saját döntéseivel kapcsolatos kockázatot viseli, de a teljes üzleti kockázat a hitelezőé
Hatása a közszektor adósságára	névértékben növeli	csak a garantált rész mértékéig növeli	nem jelent feltételes kötelezettségvállalást sem
Lejárat	a szokásos bankhitelek vagy kötvények lejáratára szerint	hosszabb lejárat is elképzelhető	a lejárat megnövelhető a beruházás hasznos időtartamának határáig, akár 20-25 évig is.

10. táblázat

Finanszírozási alternatívák a kockázat megosztása alapján

Forrás: Kopányi – Vigvári (2003, 1083.old.)

Az önkormányzatok pénzügyi önállóságának meghatározására alapvetően két modell szolgál **(Kopányi – Vigvári, 2003)**:

1. Szabad piaci megoldás, ahol a helyi kormányzatok úgy viselkednek, mint a gazdaság bármely szereplője, ami a Tiebout – hipotézis gyakorlati megvalósulását jelenti.
2. Megkülönböztető szabályozás, ahol a hitelfelvétel engedélyhez kötött.

Az adózás fogalmát két különböző síkon szemléli a kormányzat és a társadalom. Míg a társadalom nézőpontjából az adók nem jelentenek mást, mint forráselvonást a fogyasztásra szánt jövedelemből, addig a kormányzat számára – legyen szó akár helyi, akár központi kormányzatról – egy nagyon fontos bevételi forrást képviselnek, melyből lehetővé válik a közszolgáltatások finanszírozása. Mivel az adózás során a kormányzat a magánszekortól von el forrásokat, ezért alapvető kritérium

az adórendszerrel szemben (ahogy erre **Mikesell /1991/** is rámutat), hogy azt a lehető legkisebb gazdasági és társadalmi áldozat árán tegye.

A központi és a helyi kormányzatok kapcsolatának jellemzésére több modellt ír le a szakirodalom (**Pitti, 1992 és Kampler, 1993** alapján):

- Szigorúan szabályozott rendszer – ahol az önkormányzatok bevétele teljes egészében a központi kormányzattól származik, szigorú felhasználási kötöttség mellett.
- Szolidáris rendszer – az önkormányzatok által beszedett adót központosítják, majd újraosztják.
- Önálló modell – az önkormányzatok a rendszerben teljes mértékben önállóak az adóztatásban, és a központi adók is részben vagy teljes egészében visszaosztásra kerülnek.
- Vegyes rendszer – a legfontosabb adók a központi kormányzathoz kerülnek, majd innen kerülnek visszaosztásra (átengedett vagy megosztott bevételek), valamint működik a helyi adórendszer is. Hazánk adórendszere is ebbe a kategóriába tartozik.

Az adórendszer kialakítása során követendő elvek meghatározásával már régóta foglalkozik a szakirodalom. Az alapelvek a gyakorlatban azonban teljes mértékben sohasem tudnak maradéktalanul érvényesülni az alábbi problémák miatt (**Vigvári, 2002b**):

- mivel az állam többféle funkciót lát el, és ezek más és más elvek érvényesülését részesítik előnyben, így a különféle adózási elvek értelmében a különböző jövedelemmel rendelkező adóalanyokat megkülönböztetve kellene adóztatni,
- az alapelvek érvényesülésnek mérhetősége kérdéses,
- az adózás optimális szintjének megítélése is nézőpont kérdése, mivel a különböző jövedelemmel rendelkező csoportok eltérően értelmezik az adózás okozta terheket,
- a kormányzat az adózást politikai eszközként használhatja, ami az adórendszert destabilizálhatja.

Adam Smith négy alapelvet határoz meg az adózás kapcsán (**Cullis – Jones, 2003**), az igazságosságot, a biztonságot, az alkalmasságot és a gazdaságosságot. A XIX. századi német gondolkodók újabb szempontok beépítését javasolták az adórendszerbe (**Hőgye, 2000**). Kihangsúlyozták az adók közkiadásokat finanszírozó jellegét, az etikai – szociálpolitikai, gazdaságpolitikai valamint adóigazgatási szempontjait. A modern közgazdaságtan azonban új kritériumokat hangoztat az adórendszer kapcsán. **Stiglitz (2000)** a jó adórendszer öt tulajdonságát emeli ki. Álláspontja szerint a jó adórendszer legyen gazdaságilag hatékony, egyszerűen adminisztrálható, rugalmas, viseljen politikai felelősséget és legyen igazságos.

Az eddig bemutatott, adórendszerrel szembeni kritériumok a teljes adórendszerre értelmezendők. **Sandford (1984)** a fentiek alapján meghatározta a helyi adózással szemben támasztott elvárásokat az alábbiak szerint:

- az adóalap széles legyen,
- az adóigazgatás hatékony és gazdaságos legyen,
- az adóbevételek elégségesek és megbízhatóan kalkulálhatók legyenek,
- az adóteher viselői a helyi lakosok legyenek,
- járuljon hozzá az elszámoltathatósághoz az önkormányzatok szintjén,
- az adórendszer legyen igazságos és átlátható.

Musgrave²⁶ (1989) a helyi adózásra vonatkozó alapelveket a következők szerint definiálja:

- a mobil adóalapokat központi, míg az immobil adóalapokat pedig helyi szinten indokolt adóztatni,

²⁶ Idézi Vigvári (2002a)

- a progresszív személyi jövedelemadók kivetése ott optimális, ahol azt a legcélszerűbb adóztatni,
- azt a progresszív adót, ami a redisztribúciót szolgálja, a központi szinten kell kivetni,
- a helyi adókat ne befolyásolják a gazdaság ingadozásai,
- a stabilizációs célt szolgáló adók szintén központi adók legyenek,
- a szétszórt erőforrások adóztatása szintén központi szinten történjen,
- haszonelvű adókat minden szinten alkalmazhatják a kormányzatok.

Vigvári (2002b) a helyi adózás sajátosságainak figyelembevételével, a fentiek alapján öt alapelvet nevesít:

- a törvényi felhatalmazás és a politikai felelősség elve,
- méltányosság (ezen belül a haszonelv és a fizetőképességi elv,
- a gazdasági hatékonyság, azaz a torzításmentesség elve, és
- a rugalmasság elve

Lados (1995) a helyi adózás kapcsán az elveket és a kritériumokat két csoportba sorolja, közgazdasági és pénzügyi személet szerint. A helyi adózással szemben támasztott közgazdasági szemléletű kritériumként értelmezi a hatékonyságot és az igazságosságot. A közgazdasági szemléletű elvek mellett megnevezi még a pénzügyi szemléletű kritériumokat is, a korlátosságot, az illékonyt, a megbízhatóságot, az elaszticitást valamint az adminisztráció költségeit²⁷.

Az önkormányzati rendszer átalakításával kapcsolatos elképzelések szinte kivétel nélkül a bevételi kapacitás erősítését jelölik ki fő irányvonalként, az alábbi indokok miatt:

- az önkormányzatok a szolgáltatásnyújtási kötelezettségük miatt kiadásait csak igen szerény mértékkel képesek csökkenteni (néhány alkalmazott elbocsátása, egy-egy intézmény összevonása csak minimális költségmegtakarítást jelent sok esetben),
- az államháztartás helyzete miatt (amint azt az elmúlt évek is bizonyítják) a helyhatóságok támogatási forrásainak növelésére nem lehet számítani,
- a gazdaság aktuális helyzete (világgazdasági válság miatti felszámolások, munkahelyek megszűnése) miatt az adóbevételek akár a meglévő adókkal, akár más új adóformák bevezetésével tovább nem növelhetők, csak a lakosság és a vállalkozások aránytalan terhelése mellett, ami politikai problémákat vethet fel,
- egyes támogatási jogcímek megszüntetése vagy azok összegének visszafogása néhány önkormányzatnál komoly finanszírozási problémákat idézhet elő,
- a jelenlegi finanszírozási struktúrában a feladatok kiszervezése sok helyhatóságnál nem megvalósítható megoldás.

Az újonnan megalkotott adórendszer a közterhek viselésébe egyaránt bevonja a településen élő magánszemélyeket és a vállalkozásokat is egyaránt, azonban nem azonos mértékben²⁸. A helyi adóbevételek közel 85%-a az iparüzési adóból származik, ami egyenlőtlené teszi a rendszert²⁹. A magánszemélyeket és a vállalkozásokat terhelő helyi adókat az alábbi táblázat szemlélteti. A helyi adók rendszerének kialakításakor kiemelt prioritás volt, hogy az a helyhatóságok széles körének biztosítson kiszámítható és biztos saját bevételt, valamint hogy biztosítson elegendő fedezetet a közszolgáltatások finanszírozására, így ezen keresztül a közszolgáltatások körének alakítására (**Stollár, 1990**). A bevezetés azonban nem volt mentes a nehézségektől. Az lakosság tömeges munkahely vesztese, az életszínvonal- és jövedelemcsökkenés, a vállalkozások vonzásában megnyilvánuló verseny miatt, az adminisztráció felkészületlensége miatt, valamint politikai kényszerek miatt az önkormányzatok csak nagyon lassan kezdtek élni az adóztatási lehetőséggel.

²⁷ A Lados által meghatározott, helyi adórendszerben érvényesítendő elveket az M.9. melléklet tartalmazza.

²⁸ A helyi adórendszer mellé társul a visszaosztott személyi jövedelemadó is, mely országonként eltérő arányban, de meghatározó szereppel bír (**Belovecz – Vörös, 2004**).

²⁹ Ezt a problémát részletesen a következő fejezet tárgyalja.

A helyi adórendszert számos kritika éri és érte. A helyi adók az önkormányzatok saját bevételei, abból való központi elvonás kizárt. A központi adórendszert nem egészíti ki a helyi adók rendszere, mivel azok alkalmazása nem kötelező, hanem az önkormányzat döntése alapján szabadon alakítható. Azonban a fenti állítás teljes egészében nem valósul meg, mivel a helyi adóbevételei kapacitás (adóerő-képesség) függvényében jutnak az önkormányzatok bizonyos központi támogatásokhoz. Továbbá nem érvényesül az a kritérium sem, hogy a közszolgáltatások igénybevevői helyi adók formájában fizessenek a közvetlenül nem mérhető, de igénybevett szolgáltatás iránt. Hazánkban a vállalkozások azok, melyek a helyi adóbevételek közel 90%-át adják³⁰, ami korántsem arányos a szolgáltatások igénybevételével. További kritika a rendszerrel szemben, hogy annak adminisztrációja is költséges. Legköltségesebb adónem az építményadó, annak ellenére, hogy a helyi adóbevételek elenyésző hányadát adja. A lehetséges adónemek közül a legnagyobb helyi adóbevételt biztosító iparüzési adó adminisztrációja a „legolcsóbb”. Az adminisztrációs költségek további sajátossága, hogy a legkisebb településeken a legdrágább az adóügyintézés, a nagyobb településeken viszont már sokkal kisebb részarányt képviselnek az igazgatási költségek, ami a nagyobb adóalapokra, a nagyobb értéket előállító vállalkozások működésére vezethető vissza. A rendszerbe épített helyi adók értékelését **Lados (1995)** végezte el a fent ismertetett kritériumok alapján. A szerző értékelése alapján a „legpozitívabbnak” minősülő helyi adótípusok az építményadó, a magánszemélyek kommunális adója, valamint a helyi iparüzési adó. Az adók értékelését az alábbi táblázat mutatja.

	Közgazdasági szemléletű értékelés				Pénzügyi szemléletű értékelés					
	Hatékony-ság – költség- vetés mérete	Hatékony-ság – helyi gazdaság torzítása	Igazságság-ság – horizontális	Igazságság-ság – vertikális	Korlátosság	Elaszticitás	Rugalmasság	Illékony-ság	Megbízható-ság	Adminisztrációs költségek
Építményadó lakáscélú ingatlanokra	-	+	-	-	-	-	0	+	0	-
Építményadó nem lakáscélú ingatlanokra – magánszemélyek	-	+	+	0	0	-	0	+	0	-
Építményadó nem lakáscélú ingatlanokra – vállalkozások	-	0	+	0	0	-	0	+	0	-
Kommunális adó – magánszemélyek	-	+	+	0	0	-	0	+	0	-
Kommunális adó – vállalkozások	-	-	+	0	0	-	0	0	-	0
Helyi iparüzési adó	+	-	0	0	0	+	0	0	-	+

11. táblázat

A helyi adók közgazdasági és pénzügyi szemléletű értékelése³¹

Forrás: Lados (1995)

A saját bevételek további növelésének lehetősége, a jelenlegi szabályozási keretek között csak a helyi adók további alkalmazásában rejlik. A helyi adó típusok hatékonyságát azonban lehetne még tovább növelni, melynek lehetőségeit **Deli (2006)** foglalja össze:

- az adókulcsok indexálása, vagyis az inflációhoz való igazítás, mely a helyi adóhatóság részéről körültekintő szervezést és megfelelő szakmai háttérrel igényel,
- a helyi adóbeszedés hatékonyságának növelése, mely színvonalasabb ellenőrzést, adóbehajtást igényel,
- az adóosztályok vagy adócsoporthoz munkatársai képzettségének, szakmai hozzáértésének növelése,
- az ingatlanadók esetében megoldást jelenthet az alapterület helyett a forgalmi érték típusú adóztatás (mivel azok a települések, melyek kiemelkedő színvonalon nyújtanak közszolgáltatásokat, felértékelik a települési ingatlanokat is, vagyis a minőségi közszolgáltatásokhoz nagyobb forrásokat rendelnek),

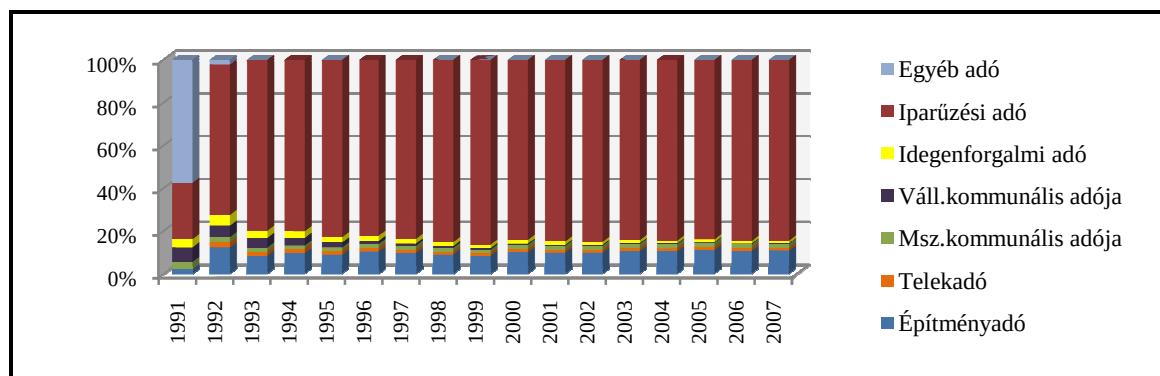
³⁰ Helyi iparüzési adó, a vállalkozások kommunális adója, valamint a vállalkozások által fizetett idegenforgalmi- építmény- és telekadó együtt.

³¹ (+) jelzés = megfelel az adott kritériumnak, (-) = nem felel meg az indikátornak, (0) = semleges az adó az adott szempont szerint.

- fel kell ismerni a vállalkozások jelentőségét, hiszen ennek hiányában a vállalkozások elvándorolhatnak a településről (ami gyakorlatilag a Tiebout-hipotézis gyakorlati megvalósulásának egy formája).

A saját bevételek legjelentősebb hányadát hazánkban is a helyi adóbevételek teszik ki. A helyi adóbevételek aránya az induláskori 15%-ról 2007 végére 55%-ra növekedtek, ami gyakorlatilag függővé tette a helyhatóságokat e bevételi forrástól. Azonban a helyhatóságok nem önszántukból döntöttek és döntenek a helyi adóztatás mellett. Sok esetben a helyi bevételi kapacitás kihasználása, ugyanis a helyi adók bizonyos támogatásokhoz, kedvezményekhez jutás feltételeit jelentik. A helyi adóbevételeken belül meghatározó az iparüzési adó hatása, mely 1992 óta 70% feletti részarányt képvisel. Napjainkban ez arány már meghaladja a 85%-ot is. Ez az az adónem, melyet a helyi adót bevezető önkormányzatok több mint 85%-a kivét, utalva ezzel az adónem központi szerepére. Az iparüzési adót számos támadás érte és éri (**Pitti, 2006**):

- az önkormányzati bevételeken belüli részaránya széles skálán mozog (0 – 35%),
- erősen differenciálja az önkormányzatok működését, így tovább növeli az egyes települések és térségek közötti egyébként sem csekély különbségeket,
- erős területi koncentráció jellemzi (a bevételek 75%-a az önkormányzatok 10%-nál jelentkezik),
- gyakorlatilag nem más, mint egy korrigált forgalmi adó, azaz nem igényelhető vissza,
- a vállalkozások számára adminisztrációs terhet és anyagi vonzatot jelent, továbbá
- az adó adminisztrálása nehéz a helyi adóhatóságok számára is.



3. ábra
Helyi adóbevételek megoszlása 1991 és 2007 között
Forrás: Pénzügyminisztérium alapján saját szerkesztés

A helyi adókon belül másik meghatározó adónem az építményadó, melyet az adóztató helyhatóságok közel 38%-a alkalmaz. Az egyes évek adóbevételein belüli arány 2%-ról napjainkra 11% körüli értékre tornázta fel magát. Míg az iparüzési adó a vállalkozásoktól von el a helyi feladatok ellátására forrásokat, addig az építményadó döntő többségében a lakosságot terheli. A további adófajták aránya a vizsgált években elenyészőnek mondható.

A helyi adók azonban nemcsak településtípusonként, a költségvetés bevételi oldalán keresztül differenciálnak, hanem számos egyéb nem kívánt hatást is előidézhetnek (**Vigvári, 2002a, 147.-148.old.**):

- káros adóverseny – a tőke vagy a szavazatok megszerzése érdekében az önkormányzat alacsony adókulcsot alkalmaz, ami miatt a közszolgáltatások szintje is alul marad,
- az adóteher exportálása – az adóteher közösségen kívüli szereplőkre való terhelése,
- regresszivitás – a gazdag adófizetők megtartása érdekében az önkormányzat a helyi adópolitikája révén igyekszik a szegényebb rétegeket távol tartani a településről,
- költségvetési externália – valamely önkormányzat adópolitikája által kiváltott migráció egy más település számára pozitív hatást eredményez,

- kiutasító adóztatás – melynek révén a káros, nem kívánt tevékenységek távol tarthatók a településtől.

A települések közötti különbséget az adóbevételek differenciálásán keresztül tovább növeli a globalizáció is. A multinacionális vállalatok, pénzintézetek, valamint a turizmus által kitüntetett megyei jogú városok és még néhány nagyváros jelentős szereppel bír a központi fejlesztésekben, valamint a magánszektor által végzett beruházásokban egyaránt (bevásárló központok, egészségügyi és pénzügyi intézmények, felsőoktatás, közlekedés, ipari parkok, stb.), melyek visszaköszönnek a helyi adóbevételek nagyságában és arányában is (**Hegedűs, 2008**).

Vigvári (2006) a fent leírtak alapján vizsgálta a helyi adórendszer lehetséges átalakítási lehetőségeit³², és kiemelte azokat a követelményeket, melyeket az átalakítás során szem előtt kell tartani (**Vigvári, 2006, 50.old.**):

- „A szubnacionális kormányzati szintek fiskális kapacitásának megerősítése, érdekeltség és stabil adóalap megteremtése révén.
- A regionális önkormányzatok saját adóbevételeinek biztosítása. Fontos és nem halogatható kérdés annak az alkotmányellenes helyzetnek a megváltoztatása, amely a megyei önkormányzatok számára nem ad adókivetési lehetőséget.
- Az önkormányzati társulások saját bevételi forrásalapjának megteremtése. Nem cél az önkormányzati jogok társulási szintre vitele. A saját bevételi bázis célszerű megoldása lehet a helyi testületek által megfelelő adóalapra kivetett helyi adóbevétel „felfelé” történő megosztása.
- A vertikális, kormányzati szintek közötti adómegosztás (helyi szint, regionális szint, központi szint) új szabályai feltételeinek megteremtése.
- A helyi adóigazgatás költségeinek szignifikáns csökkentése.
- Semleges hatás az államháztartás egészét tekintve (ne nőjön az adóteher, csak az arányok rendeződjenek át a központi és a helyi költségvetés között).”

A szerző a fent hivatkozott munkájában meghatározta azokat az adópolitikai szempontokat is, melyeket a helyi adórendszer átalakításában feltétlenül érvényesíteni szükséges:

- a helyi adók rendszere oly módon változzon, hogy növekedjen a lakosság által fizetendő adók aránya, ami egyben csökkenti a vállalkozások adóterhelését – ezzel csökkenhet az iparüzési adó jelenlegi dominanciája,
- csökkenjen a kivethető adónemek száma, csak azon adótípusok maradjanak (esetlegesen magasabb adókulcsokkal), melyeket nagyobb gyakorisággal alkalmaznak a helyi önkormányzatok, valamint
- növekedjen a vagyoni típusú adók szerepe a rendszerben.

2.6. Az önkormányzati szektor finanszírozását érintő kritikák a lehetséges átalakítás irányai

Az államháztartási, ezen belül az önkormányzati reform évek óta vitatéma hazánkban. A reform kívánatos irányával számtalan tanulmány foglalkozik, kiemelve a változások szükséges irányait és az azt indokló kritikákat. A kritikák egy része a finanszírozás jelenlegi rendszerét, valamint az önkormányzati struktúrát érinti, azonban számos vitakérdést vet fel a feladattelepítés is. Az átalakítás menetével kapcsolatban azonban a szakértők között sincs egységes álláspont. Egyes vélemények az államháztartási alrendszerek párhuzam, egymással egyidőben történő átalakítását szorgalmazzák, míg más vélemények szerint elsőként az önkormányzati rendszert kell

³² Az átalakítás tervezett lépéseit, és a legfontosabb elképzeléseket és megoldási módokat a disszertáció későbbi részében tárgyalom.

megreformálni, ami majd maga után fogja vonni a többi alrendszer (főként a központi kormányzat) változását is. **Vigvári (2006)** csokorba szedte azokat a legfontosabb érveket, melyek alapján a közpénzügyi rendszer átalakítását a helyhatóságoknál kell kezdeni.

- a rendszerváltáskor megalkotott önkormányzati törvény az idő rövidsége és a tapasztalatok hiánya miatt nem szorgalmazta a hatékony és eredményes feladatellátást,
- az uniós forrásabszorpció érdekében is javítani kell a szektor forrásfelszívó képességét és alkalmasságát,
- mivel a szektor a közpénzügyi rendszer közel egyharmadát teszi ki, ezért az itt megvalósult változások jótékony hatással lesznek a teljes rendszerre is,
- a napjainkban is alkalmazott, intézmények által vezérelt költségvetési tervezés felszámolása főként az önkormányzati rendszerben hozhat jelentős eredményt,
- a rendszer pénzügyi szempontból sokkal innovatívabb a többi alrendszerénél, így e szektor a leginkább alkalmas a változások minél jobb befogadására,
- az információs rendszer rendbetétele a szektorban a legsürgetőbb³³,
- a finanszírozás szerkezetéből, a fiskális politika elhibázott lépéseiből fakadóan az önkormányzati értékesíthető vagyontömeg gyakorlatilag elfogyott, ami miatt jelentős pénzügyi feszültségek halmozódtak fel a rendszerben (felgyorsult az eladósodás³⁴),
- az önkormányzati finanszírozási rendszer átalakítása végre gátat szabna az eddig jól működő rejtett forráskivonási gyakorlatnak, valamint
- a szektor átalakításával egyidőben előrelépés történhetne a regionalizmus irányába is.

Az **SNDP** által még az ezredforduló előtt készített tanulmány (1999) kevesebb mint egy évtized tapasztalatai alapján készített jelentése már feltárta azokat a változtatást igénylő területeket, melyek már akkor is azonnali megoldást kívántak volna, de az ott tett javaslatok többsége még máig sem valósult meg. A tanulmány szerint a szükségesnek tartott lépések mindenképpen kell hogy érintsék a központi és helyi költségvetés kérdéskörét, a helyi bevételi kapacitások erősítésének lehetőségét, valamint az önkormányzati hitelpiac kívánatos változtatásaival. A jelentés az alábbi területekre vonatkoztatva gyűjtötte össze a szükséges lépéseket (**SNDP, 1999**):

1. Intézményi, jogi és szabályozási környezet,
2. Feladatmegosztás,
3. Helyi bevételek,
4. A támogatások rendszere,
5. Helyi stratégiai tervezés és pénzügyi menedzsment,
6. Az önkormányzatok beruházási forrás keresletére és kínálatára vonatkozó szabályozás.

Davey – Horváth M. – Péteri (2000) az önkormányzati reformok kapcsán három stratégiát nevez meg a rendszer közel tíz éves tapasztalatai alapján:

1. Az önkormányzati rendszer átszervezése, a minimális méretek definiálása mellett.
2. A feladatok és hatáskörök újraosztása a meglévő struktúra mellett.
3. A szolgáltatások megfelelő szintű ellátásának ösztönzés, anyagi eszközökkel, az egyes ágazatok átvilágítása és ellenőrzése mellett. E stratégia öt fő irányt jelöl ki:
 - szolgáltatási szttenderdek érvényesítése,
 - az együttműködésre való ösztönzés,
 - a piaci jellegű működési szabályok alkalmazása,
 - a rendszer átláthatóságának biztosítása, valamint

³³ Az állítást jól példázza napjainkban, a disszertáció írásakor, 2009 második félévében, hogy a Magyar Államkincstár által fenntartott „Győri Kötet” internetes oldalon, valamint a szintén internetes elérhetőségű KÖZINFO adatbázisban még mindig a 2005-ös adatok szerepelnek, holott közel három lezárt év van már a hátunk mögött. E tény az rendszer átláthatóságát alapjaiban gyengíti!

³⁴ A szakértő által 2006-ban megfogalmazott érvet a gyakorlat is beigazolta, hiszen 2007 és 2008 folyamán az önkormányzati szektor eladósodása, a kötvénykibocsátásból szerzett adósságállomány eddig nem látott mértéket öltött.

- a finanszírozási rendszer átalakítása.

A szerzők a fent hivatkozott munkájukban javaslatot tesznek a reformok kivitelezésére is, a területi változásokból kiindulva. A szerzők a területi átszervezés alatt az alábbi lépéseket tartják az akkori viszonyoknak megfelelően kivitelezhetőnek:

- a kistélepülések összevonása úgy, hogy legalább 5000 fős egységek jöjjenek létre – mivel ezek a lépések igen radikálisnak minősülnek, és hazánkban jelentős ellenállásba ütközhetnek, ezért kivitelezhetőbb megoldási módnak tartják a
- részleges összevonást, vagyis kistérségek³⁵, körzetek lehatárolását, a települési autonómia megtartása mellett,
- a kötelező együttműködés előmozdítása, valamint a
- régiók és megyék szerepének újragondolása.

A fent leírt szerkezeti változások természetesen maguk után vonják a feladatrendszer áttekintését, változtatását is, azok újratelepítésével valamint újraközpontosításával.

Vigvári (2005b) egységes keretbe foglalta a rendszert érintő kritikákat és a megvalósítás módjait az IDEA munkacsoport szakértői munkái alapján. Sajnálatos módon az elmúlt három év sem volt elegendő arra, hogy a szakértők által megfogalmazott kritikákat orvosolják, így a 2005-ben megfogalmazott hiányosságok többsége még a mai napon is időszerű. Az elmúlt évek „reform elképzelései” általában ad hoc jellegűek voltak és a gyakorlatban megvalósíthatatlanok voltak, így érdemi előrelépés még mindig nem történt³⁶.

Vigvári (2008b) az önkormányzati feladattelepítéssel szembeni kritikákat az alábbiak szerint fogalmazza meg. A kötelező feladatok kapcsán problémát okoz a minimális méret meghatározásának elmaradása az önkormányzati törvényben, ami a központi szint máig is jellemző befolyásának ad jogalapot. További problémát jelentenek az olyan helyi közjavak is, melyeket a helyi és a központi kormányzat egyaránt biztosíthat (közoktatás), ami a felelősség ide-oda tologatását eredményezte. Az választható feladatokat ezzel szemben a teljes szabadság jellemzi, így a helyi önkormányzat minden olyan feladatot magára vállalhat, amit más jogszabály nem delegál más szervhez, de mindenkor figyelemmel kell lenni a kötelező feladatok ellátásának biztonságára. Ez a „liberalizáció” sok esetben az önkormányzatok túlvállalását eredményezte, ami fizetéseképtelenséghez, csődhez is vezethet. Az önkormányzati törvény azonban nem intézményfenntartást, hanem szolgáltatásnyújtási kötelezettséget nevesít, amihez a vagyon is átadásra került. A vagyonátadás azonban további feszültségek forrásává vált, így a térségi szinten szervezendő feladatokhoz szükséges vagyon is az önkormányzatokhoz került, megszüntetve a térségi feladatellátás alapjait. A térségben való gondolkodást maguk a képviselő-testületek is nehezítik, mivel annak tagjai gyakran az adott településen való szolgáltatásnyújtásban érdekeltek, bármi áron.

A szerző további kritikákat is nevesít az előbb említett munkájában:

- a vállalkozó önkormányzati modell alapgondolata az önfinanszírozásra és a Tiebout-i versengő önkormányzati modellre épít, ami a magyar gyakorlatban nem igazolódott be, mivel a helyhatóságok zöme együttműködés és területi kiegyenlítés nélkül életképtelen,
- a központi kormányzat a csökkenő finanszírozásért cserébe inkább „pénzügyi önállóságot” adott, ami az elmúlt években átment a „pénz helyett szabályozás” kategóriába, ami egy erősen recentralizált rendszert eredményezett,
- a személyi jövedelemadó visszaosztása egy rejtett jövedelem elvonási eszköz, a két éves csúsztatás és az adóerőképessegen alapuló számítások miatt,

³⁵ A mai önkormányzati rendszer már rendelkezik kistérségekkel, azonban egyelőre ezek csak tervezési – statisztikai jellegűek.

³⁶ A közszeaktorral szemben támasztott kritikákat és a megoldási módokat az M.10. melléklet tartalmazza.

- a problémás feladatok decentralizálásával a rendszer „konfliktus konténerre” vált,
- a rendszer kiszámíthatatlan, mivel az állami pénzek többsége csak a költségvetés elfogadása után kerül a helyhatásokhoz,
- a pénzintézetek és a helyhatóságok közötti „moral hazard”, ami a likvid hitelezésben ölt testet,
- az információs rendszer elégtelensége, információs asszimetriák miatt a rendszer átláthatatlan.

A rendszer átalakítása során követendő elveket **Vigvári (2006)** foglalja össze. A szerző hat követendő alapelvet nevesít:

1. az átalakítás során stabilitás és kiszámíthatóság biztosítása – az átalakítás legyen konzekvens és következetes, vagyis a kormányzat rendelkezzen stabil célokkal és jövőképpel,
2. szubszidiaritáson alapuló további decentralizáció – bizonyos funkciók átszervezése átlátható módon, az önkormányzati rendszeren belül, konzekvensen valósuljon meg,
3. elszámoltathatóság és transzparencia – az átalakítás eredményei, a költségek és hasznok világosan láthatóak legyenek a rendszerben, hiszen a reform csak így lesz hiteles,
4. nyitottság és rendszerszerűség – az átalakítás egy hosszú folyamat, így a megfontolt, jól strukturált lépések létfontosságúak (a már megvalósult lépések a folyamat későbbi szakaszában ne kerüljenek újra átalakításra),
5. a forráselosztás területi elvű, és nem ágazati elvű megvalósítása (az egyes ágazatok csak a szakmai kritériumok kialakításáért legyenek felelősek),
6. a működési és fejlesztési költségvetés elválasztása – mivel a működési költségvetés során az ún. arany szabályt, a fejlesztési költségvetésben pedig a megfelelő kontrollt kell biztosítani.

Kopányi és Vigvári (2003) a lehetséges átalakításokat tizenkét pontba szedve mutatta be:

1. Tervezhetőség alatt a központi költségvetéstől származó források legalább egy ciklusra történő rögzítését értik.
2. Méretgazdaságosság, mely a saját bevételek mérettel való fordított aránya miatt indokolt (mivel a leginkább rászoruló, kisméretű önkormányzatoknak csak csekély mértékű a saját bevételi kapacitása).
3. Központi kontroll a hitelfelvételben, ami a jelenlegi passzív kontroll átalakítását jelenti (jelenlegi Ötv. szerinti korlát módosítása a futamidő és a cél szerint, hitelbiztosítékok körének újrafogalmazása).
4. Az önkormányzati kötvények vásárlóinak adókedvezménye.
5. Új garanciaintézmények létrehozása, melyek olcsóbbá teszik az önkormányzati hiteleket.
6. Önkormányzati adósságregiszter létrehozása, mely átláthatóbbá, így olcsóbbá teszi a szektor hitelezését.
7. Eredmény szemléletű pénzügyi beszámolórendszer létrehozása, az IFAC standardjainak megfelelően.
8. A tervezési gyakorlat korszerűsítése, áttérés a feladat-, illetve a nullbázisú tervezésre a bázis-, vagy feladatfinanszírozás helyett.
9. A központi beruházási támogatások reformja, melynek eredményeként a támogatások címzettjei az önkormányzatok mellett az önkormányzati feladatot ellátó egyéb szervezetek is lehetnek.
10. A nagyobb önkormányzati önállóságot célzó kincstári finanszírozási reform.
11. A forrásbevonási kapacitás növelése a hitelképesség és a forrásbevonási képesség növelése által.
12. Az átlátható, prudens önkormányzati működés.

Az elmúlt évek szakértői tanulmányait vizsgálva megállapítható, hogy számtalan reformelképzelés és átalakítási irány látott napvilágot, azonban ezeknek nagyon kis százaléka valósult meg, illetve a

tervek töredéke kapott valós létjogosultságot. Vigvári (2005b) munkájában felhívja a figyelmet a reformelképzelések konkrét stratégiát mellőző voltára, valamint megnevezi az önkormányzatok megreformálásának elképzelhető stratégiáit. A fenntartó, minimalizáló, modernizáló és a piacosító stratégiai irány közül az utolsó két változatot tartja megvalósíthatónak az eddig is alkalmazott gyakorlathoz való illeszthetőség miatt. Piacosító elemek a PPP konstrukciók formájában, a modernizáló elemek pedig a tervezési és az értékelési rendszerek egyes elemeiben már megragadhatók³⁷.

Az Önkormányzati Minisztérium³⁸ az addig elkészült szakértői jelentések és tanulmányok, és az eltelt tizenhét év tapasztalatai alapján 2007 februárjában elkészítette hivatalos koncepcióját az önkormányzati rendszer átalakításáról vitairat formájában. A koncepció három területet nevez meg, ahol az átalakítások feltétlenül szükségesek. Az egyik kiemelt területként a szerkezeti átalakítást jelöli meg, középpontban az erős középzsint meghatározásával, valamint a nagyvárosok és a főváros szerepének tisztázásával. További létfontosságú célterületként a működési reformot, valamint a finanszírozás jelenlegi rendszerének átalakítását jelöli meg, mely napjaink eseményei tükrében valóban égető fontosságú. A vitairat a fenti területeket az alábbiakban részletezi (**ÖTM, 2007a, 11.-12.old.**) „a szerkezeti-strukturális átalakítás, a működés-működtetés megújítása, a finanszírozási, gazdálkodási rendszer átalakítása”.

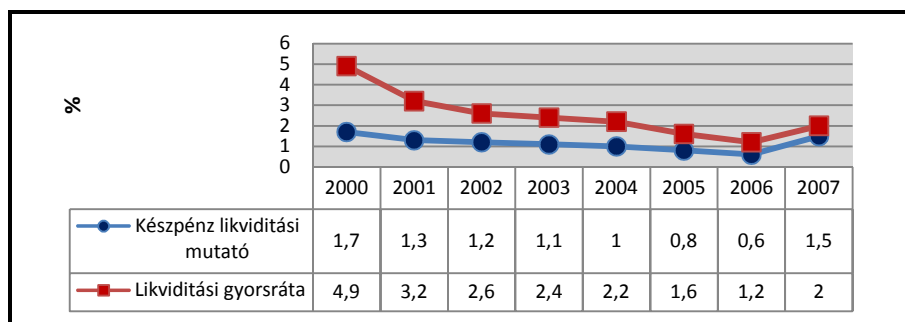
Az elmaradt reformok és az egyre súlyosbodó gondok miatt a szektor átalakítása napjainkban is aktuális – vagyis még aktuálisabb téma. **Vigvári** legfrissebb, önkormányzati szektort vizsgáló munkájában (2009) az önkormányzatok működésében az elmúlt évek felgyorsult eladósának függvényében három kockázati tényezőt nevesít, amelyek tovább nyomatékosítják a reformok szükségességét. A mai önkormányzati rendszer és a felemás szabályozási struktúra az évek óta emlegetett gyengeségei miatt nem képes kezelni a bemutatott, és nagyságában egyre növekvő rendszerkockázatokat. A nevesített kockázati tényezők:

- a forráshiány kockázata, mely alatt a kötelező feladatokhoz rendelt elégtelen állami finanszírozás miatt lép fel,
- a likviditáshiány kockázta, mely akkor lép fel, amikor a bevételek és a kiadások jelentkezésében jelentős az időbeli eltérés, valamint a
- bonitáshiány kockázata, mely alatt a helyhatóság kötelezettségeinek való meg nem felelése értendő.

A fent nevesített kockázati típusok eltérő súllyal jelentkeznek az egyes önkormányzati típusoknál. Míg a községi önkormányzatok számára a forráshiány kockázata jelent állandó veszélyt a nap működési gondok miatt, addig a likviditási kockázat inkább a nagyobb önkormányzatok problémája. Ezen önkormányzati kör az, mely az adósságállomány közel háromnegyedének birtokosa. Sajnálatos módon a szektor adósságállományának – ezen belül is főként a kötvényállománynak – csak töredéke fordítódik beruházásra, nagy része működésre, vagy tartalékolásra fordítódik. E helyzetet szemléltetik a likviditási mutatók is, melyek 2000 óta folyamatosan csökkentek, ám 2007-ben növekedésről tanúskodnak a kötvényállomány tartalékolása, betétként való elhelyezése miatt.

³⁷ A közszeaktor átalakításának technikáit és stratégiáit az M.11. melléklet tartalmazza.

³⁸ A vitairat készítésekor Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium.



4. ábra
Az önkormányzatok likviditási mutatóinak alakulása, 2000 - 2007 között³⁹
Forrás: Vigvári (2009, 17.old.)

A pénzügyi nehézségek elkerülése érdekében Vigvári a fent hivatkozott munkájában számos javaslatot fogalmaz meg, melyek az évekkel ezelőtt is kimondott irányok többségét ölelik fel. A fent megjelölt javaslatok alapján a szerző két lehetséges, és ma is kivitelezhető forgatókönyvet említ. Az első változat a politikai erők megegyezésére épít az Alkotmány és az önkormányzati törvény újrafogalmazásával, a második változat értelmében, és politikai konszenzus hiányában egy önkormányzati minimum megvalósítását szorgalmazza teljes mértékben illeszkedő finanszírozási struktúra mellett⁴⁰.

2.7. Humán tőke, mint a gazdaság egyik kulcstényezője

Az emberi tőke fogalmának megkülönböztetésével már a klasszikus közgazdaságtan is foglalkozott. Először William Petty hangsúlyozta ki a termelni tudó ember fontosságát. Smith fő művében egy „költséges géphez” hasonlította az emberi tőkét, melynek a tanulásra fordított idejét, költségeit beruházásként értelmezte, továbbá vizsgálta az egyes bérkülönbségek okait, az egyes szakmákban tapasztalható túlképzés jelenségét, az oktatás egyéni költségeit, valamint az oktatás iránti keresletnek és a béreknek az összefüggésrendszerét. Smith az állótőke fogalmába sorolta vizsgálatai alapján az emberi tőkét, melyre ugyanazok a megtérülési szabályok vonatkoznak, mint bármely más fizikai formában is megjelenő erőforrásra. A Keynes nevéhez fűződő polgári közgazdaságtani irányzat a humán tőkét statikus adottságként értelmezi. Keynes és követői a munka mellett a technikai haladást emelik ki, azonban elismerik, hogy a szakképzett humán tőke nagyobb jövedelemtermelő képességgel bír, mint a szakképzetlen. Így a szakképzést tőkeként értelmezik, az oktatásba, képzésbe való befektetést pedig beruházásnak a nagyobb termelékenység érdekében.

A világháborút követően az 1960-as évek folyamán a közgazdaságtan figyelme a gazdasági növekedés okainak feltárása felé terelődött. A kor neves kutatói az okok keresése közben kiemelték egy addig kevésbé vizsgált és nevesített tényezőt, az emberi tőkét. Az elméletek az emberi tőkét a fizikai tőkejavakhoz hasonló módon értelmezik, így kimondják, hogy az beruházások eredményeként képződik, és hogy mindenféle oktatással, képzéssel kapcsolatos költség beruházásnak minősül. Mint minden beruházás esetén, a várható hozamok később jelentkeznek egyrészt egyéni szinten (magasabb képzettség miatt járó magasabb bérek), valamint társadalmi szinten, a gazdasági növekedés formájában. Azonban arra a kérdésre, hogy az egyéni megtérüléssel szemben hogyan valósítható meg a társadalmi hatékonyság mérése, nem adnak használható választ.

Schultz szerint a munkaerő gazdaságban betöltött szerepében meghatározó jelentőséggel bír az ember tudása. A tudás hosszú idő alatt képződik, így minden költség, ami menet közben felmerül,

³⁹ Kézpénz likviditási mutató = pénzeszközök / rövid lejáratú kötelezettségek

Likviditási gyorsráta = (követelések + értékpapírok + pénzeszközök) / rövid lejáratú kötelezettségek

⁴⁰ A szektor átalakításának legfrissebb forgatókönyveit az M.12. melléklet tartalmazza.

beruházásként értelmezhető. **Schultz (1983, 60.old.)** az emberi tőke képességeit növelő tevékenységeket öt fő kategóriába sorolta:

- az egészségügyi létesítmények és szolgáltatások, melyek az emberek élettartamát és életképességét befolyásolják,
- a munka közbeni képzés, vagyis a vállalati képzések,
- az intézményi keretek között szervezett alap-, közép- és felsőfokú oktatás,
- a nem vállalati szinten szervezett felnőttképzési programok, valamint
- az egyének és családok vándorlása a munkalehetőségek miatt.

Schultz megállapította azt is, hogy a gazdaság növekedésében az emberi tőke szerepe három okra vezethető vissza:

- egyrészt a dolgozók számának növekedésére, mint mennyiségi tényezőre,
- másrészt az átlag dolgozó iskolában töltött éveinek számára, mint minőségi tényezőre,
- harmadrészt pedig az oktatási költségekre, szintén mint minőségi tényezőre.

Az emberi tőke elméletek további neves képviselői **Harbison és Myers**. Az Elméletek az emberi erőforrás fejlődéséről (1966) című munkájában úgy érvelnek, hogy az emberi erőforrások fejlődésén a tudás, a szakértelem valamint az ennek következtében társadalmi szinten mérhető teljesítmény növekedése értendő. Az emberi erőforrások fejlesztésében azonban nem tulajdonítanak kizárólagos szerepet a közoktatásnak, hanem e célt szolgálják a különféle felnőttképzési intézmények, tanfolyamok, valamint az önkéntességi alapon szerveződő önképző körök is. A szerzőpáros az emberi erőforrások fejlődését a modernizáció legmegbízhatóbb mércéjének tartotta.

Machlup (1982) a tőke differenciálása kapcsán három kategóriát nevez meg:

- a fizikai és anyagi tőke, mely költséges eljárásokkal kialakított gépekben testesül meg,
- az emberi tőke, mely az egyes személyekben, mint képzett és iskolázott szakmunkásokban érvényesül, valamint
- a nem anyagi tőke, vagyis a tudástőke, mely nem testesül meg semmiféle elválasztható tudáshordozóban, melyet egyszerűen a jól képzett munkavállalók birtokolnak.

Machlup kimondja, hogy csak az elválaszthatatlan beruházások számítanak emberi tőkének, míg a gazdaság termelékenységét növelő anyagi eszközök az anyagi tőke kategóriájába tartoznak, és a szintén gazdasági termelékenységet növelő, de nem anyagi eszközök a nem emberi tőke kategóriájába tartoznak. Ha a döntéshozók megfelelően beruháznak az emberi tőkébe, akkor ez által képessé válnak a több és jobb termék vagy szolgáltatás nyújtására, nagyobb bérjövödelem elérésére, racionálisabb fogyasztásra, valamint a nem anyagi jellegű elégedettségérzet elérésére.

Az emberi tőkébe való beruházások hatékonysági és mérhetőségi kérdéseivel foglalkozott Becker is. Az oktatást alapvetően magánberuházásként fogja fel, melynek eredményessége a jövőben elérhető jövedelmek alapján ítéltető meg. Foglalkozott az emberi tőke bér és munkaerőpiaci hatásaival is. Megkülönbözteti az általános és a speciális képzés fogalmát, és kimondja, hogy a munkaadó az általános képzéshez csak abban az esetben járul hozzá, ha annak költségeit nem neki kell viselnie, azonban a speciális képzést, mivel annak hasznát a munkavállalóval együtt élvezik, hajlandó részben vagy egészben támogatni.

Alex (1963) az emberi tőke formáinak tipizálásával foglalkozott. Schultz munkássága nyomán öt kategóriát határozott meg:

1. Felfedező tőke (inventive capital):
Az emberi tőke alapja, melynek szerepe az új tudás felfedezésében, a tudás folyamatos gyarapításában nyilvánul meg.
2. Megújító tőke (innovative capital):

A megszerzett új tudás alapján, az innováció folyamatán keresztül, a tudomány szabályaihoz és kereteihez igazodva a fizikai tőkén és a technológiai újításokon keresztül fejti ki a hatását.

3. Elterjesztő tőke (disseminative capital):

Az új tudás elosztásáért felel, és állandó kapcsolatot tart fenn a gazdasággal a szervezett szakképzések, tanfolyamok és továbbképzések révén.

4. Változtató tőke (transformative capital):

A többi tényezővel összekapcsolódva az előállított javakban és szolgáltatásokban ölt testet, így részt vesz a bruttó hazai termék előállításában is.

5. Támogató tőke (supportive capital):

Közvetlenül nem vesz részt a termelési folyamatban, de közvetett módon segíti annak hatékonyságát. E forma központi intézménye nem a vállalat, hanem a család, ahol újrateermelődik a produktív tőke.

Az elméletek alapján az alábbiakban foglalhatók össze az emberi tőke sajátos vonásai:

- a fizikai tőkénél nagyobb kockázatot és bizonytalanságok hordoz magában a beruházás megtérülésének bizonytalan jellege miatt,
- az emberi tőkeként értelmezhető tudás nem választható el attól akié, így illikvidnek minősül,
- élettartama a tulajdonos egyén élettartamával egyenlő az elválaszthatatlanság miatt,
- az emberekbe történő befektetéssel szerezhető meg,
- mindig két részből áll: az öröklött és a megszerzett képességekből,
- információs asszimetria jellemzi, mivel az egyén tökéletlen információk birtokában hoz döntést a beruházás kapcán (nem ismeri a várható élettartamát, keresetét és a gazdasági folyamatok várható alakulását),
- az emberi tőke nem látható,
- számos belső és külső hatással bír:
 - belső hatások: iskolázottság, munkahelyi továbbképzés, munkatapasztalatok, az egészségi állapot, és a felhasznált információk – melyek nyomán növekszik az egyén magánhaszna,
 - külső hatások, vagy tovaggyűrűződő hatások, melyek következtében a magasabb szakértelemmel bíró emberi tőke környezetében pozitív hatás alakul ki a gazdasági növekedésre nézve.
- az állam beavatkozása több területen is elkerülhetetlen az externális hatások miatt (**Polónyi, 2002**):
 - az oktatás következtében a demokratikus intézmények hatékonyabban működtethetők,
 - az embereknek megnő a technikai újításokhoz való alkalmazkodóképessége,
 - alacsonyabbak lesznek a szociális, munkanélküliség miatti, valamint az egészségügyi kiadások,
 - alacsonyabb lesz a bűnözés, amely csökkenti a bűnüldözési és a büntetés-végrehajtási rendszer költségeit,
 - kevesebb tökéletlenség a tőkepiacon,
 - közösségileg előállított közszolgáltatások mennyisége növekszik.

Az emberi tőke elméletek mellett hasonló fontossággal bírnak a szűrőelméletek is, mely az 1970-es évek folyamán alakult ki. A szűrő-, vagy kiválasztás elméletek tagadják az emberi tőke elméletek azon alaptételeit, miszerint az oktatás, az iskolázottság emelkedő szintje növeli a munkavégző képességet, és ezzel hozzájárul a gazdaság növekedéséhez is. Tagadják azt az emberi tőke elmélet által általánosságban elfogadott tételt, miszerint a tanulás és a szakképzési folyamatban való részvétel beruházásnak minősül. Mindezen állítások ellenére azonban van közös pontja a két elméletnek, mindketten egyetértenek azzal, hogy a magasabb iskolai végzettséggel rendelkezők nagyobb jövedelemre tehetnek szert a munkaerőpiacon (tehát az egyén célja a

jövedelemmaximalizálás), de az alátámasztás módja merőben más. A szűrőelméletek azt mondják, hogy az egyén azért vesz részt az oktatásban, hogy azzal a jobb képességeit bizonyítsa, így nem a megszerezhető képességek motiválják őket. Az elmélet alapfeltételei az alábbiak szerint foglalhatók össze (**Polónyi, 2002**): az oktatás nem járul hozzá az egyének jobb gazdasági szerepléséhez, mert nem növeli termelékenységüket, így ehelyett a képzésben való részvétel bír információs értékkel elsősorban a munkaadók felé. Mindkét elmélet az egyén szempontjából hasonló magatartást vált ki, viszont a társadalom szempontjából a következmények mások. Ha az oktatás csak a szűrő szerepét látja el, akkor azt nem szükséges közpénzekből finanszírozni, azonban ha az beruházásként értelmezhető, akkor az állam szerepvállalása elkerülhetetlen. Az elmélet legelső változatát Spence dolgozta ki, majd Arrow (**Polónyi, 2002**) és Stiglitz fejlesztette tovább. Kiemelik, hogy az oktatási rendszer kettős szűrést végez, egyiket a felvételnél, másikat pedig az oktatás folyamatában, mellyel a legfontosabb információt közvetítik a potenciális munkaadók felé. Így az oktatás nem gyakorol hatást a gazdaságra, csupán belépőt ad a bizonyítvány által. Az elmélet megkülönbözteti az erős és a gyenge szűrés fogalmát – a gyenge szűrés a munkába álláskor működik, az erős szűrés viszont később is, munka közben is érvényesül.

Az emberi tőkéhez kapcsolható elméletekhez tartoznak a **Rubinson és Fuller (1999)** munkája nyomán kialakult szociológiai eredetű elméletek. Az általuk megfogalmazott státuszkonfliktus elmélet feltételezi, hogy rövid távon merev munkakínálat, valamint a munkahelystruktúra. E viszonyok közt versenyeznek a potenciális munkavállalók a magasabb keresetet biztosító, magasabb presztízsű állásokért. Az elmélet szerint az oktatás fő feladata, hogy felvértesse a potenciális munkavállalót az álláskereséshez. Így az egyének versengenek abban a tekintetben, hogy magasabb iskolázottságot érjenek el, ami oktatási expanziós spirált eredményez. A szociológiai eredetű elméletek másik csoportját a társadalmi osztályok újratermelésének az elmélete képezi. Az elmélet azt mondja ki, hogy az oktatás során elsajátítható ismertek célja nem elsősorban a munkavégzés, hanem bizonyos társadalmi csoporthoz való tartozás, vagyis a társadalmi osztályok újratermelése. Így az oktatás a szocializáció egyik sajátos formájává, és egyben a szelekció eszközévé válik. Minél inkább erre helyezi a hangsúlyt az oktatás, annál inkább gyengül annak a gazdasági növekedésre gyakorolt hatása.

2.8. A magyar közoktatás rendszere

A közoktatás rendszerének és működésének átfogó szabályozása az oktatáspolitikai keretén belül történik. Az oktatáspolitikai fogalma kétféle képpen értelmezhető. Felfogható egyrészt szféraként, ahol minden oktatással kapcsolatos érdek és követelmény megjelenik („politics”), másrészt értelmezhető egy speciális szakpolitikaként, cselekvési tervként is egyaránt („policy”). Az oktatáspolitikai lehetőségei végesek, ugyanúgy mint minden más szakpolitikának. A legjelentősebb korlát a finanszírozási oldalon jelentkezik a központi és a helyi szint gyakorlatában egyaránt⁴¹. A központi oktatáspolitikai deklarált céljai sokfélék és sokszínűek lehetnek. Így cél lehet (a teljesség igénye nélkül) az eredményesség, a minőség, a méltányosság, a stabilitás, az átláthatóság, az adaptivitás, a társadalmi kohézió és a versenyképesség egyaránt.

A hazai közoktatást számos kritika éri finanszírozási és hatékonysági oldalról egyaránt. E kritikák alaptalansága vagy jogossága a nemzetközi statisztikákban számos tekintetben megragadható⁴². A hazai közoktatás súlya a GDP arányában az alapfokú oktatás tekintetében meghaladja az OECD

⁴¹ A disszertáció „Eredmények” fejezetében nem kívánok foglalkozni a központi oktatáspolitikai megítélésével és elemzésével, mivel a kutatás elsődleges célja a közoktatás három szereplője közül (központi kormányzat, helyi önkormányzat, intézmények) a helyhatóságok oktatásirányítási tevékenységének az elemzése és a bemutatása.

⁴² A hazai közoktatással kapcsolatos nemzetközi összehasonlításokat a OECD által készített, Education at a Glance 2003-as és a 2007-es kiadványa alapján végeztem el. A fent leírtakat megalapozó táblázatokat az M.13. melléklet tartalmazza.

országok átlagát, a középfokú oktatás esetében pedig rendre alulmarad az átlaghoz képest. A teljes oktatási kiadások azonban az OECD országok átlagai alatt maradtak minden vizsgált év tekintetében. További problémák forrását jelentik a hatékonysági kérdések. Hazánkban minden vizsgált évben átlag alatt maradt minden szinten az átlagos osztálylétszám és a diák-tanár arány is, ami a hazai közoktatást olyannyira jellemző költséghatékonysági problémáinak egyik okát képezi.

A magyar alapfokú oktatásban a gyermekek zöme önkormányzatok által fenntartott, elaprózott, finanszírozási és hatékonysági problémákkal küzdő intézményekben tanul. Ezen iskolák, vagyis a kisiskolák számos szakmai vita tárgyát képezik, főként ezen intézményi kör finanszírozási, hatékonysági problémái miatt. A kisiskolákkal kapcsolatos jelenségek nem minősülnek újkeletű dolognak, és nem vezethetők vissza az ezredforduló utáni finanszírozási nehézségekre. A rendszerváltáskor kialakult önkormányzati rendszer számos lehetőséggel és feladattal találta szemben magát. Az autonómia iránti igény a községek részéről maga után vonta a társadalmi nyomást az oktatás területén, miszerint rendelkezzen minden település saját oktatási intézményhálózattal, mintegy kompenzálva a járások kialakításakor és az intézmények centralizálásakor elszenvedett csorbát. Így a már korábban (a nyolcvanas években) is működő közös feladatellátás a kilencvenes évekre szinte teljesen felbomlott, annak ellenére hogy a finanszírozás problémái már akkor is megjelentek. A kialakulatlan finanszírozási rendszer, a növekvő fenntartói hányad ellenére szinte minden falu iskolaalapításba, és kiemelt jelentőségű fejlesztésekbe kezdett. E folyamat azt eredményezte, hogy a települések több mint kétharmada próbálkozott oktatási, illetve nevelési intézmény fenntartásával. A kisiskolák történelmében igazi vízválasztót 1995 jelentett, amikor is – részben a gazdasági szerkezetátalakítás, részben az államháztartás reformja miatt – az iskolaalapítási láz gyakorlatilag elmúlt, és egyre élesebbé váltak a finanszírozás és a gazdálkodás problémái, így újra felvetődött a közös feladatellátás igénye (amelyet a települések csak a legvégső esetben fogadtak el). Az együttműködés igényét a központi kormányzat is látta és ki is mondta, azonban az általa fenntartott finanszírozási rendszer éppen az ellenkezőjét sugallta a kiegészítő támogatások révén. A finanszírozási rendszer ellentmondásai miatt a települések szinte alig mutattak hajlandóságot a közös feladatellátásra, mely hozzáállás csak az utóbbi években változott meg a kiegészítő források, a napi működés egyre nehezedő terhei miatt.

A kisiskolák működésével kapcsolatban azonban számos tévhit fogalmazódott meg az államháztartás finanszírozási problémái kapcsán. A *Sulinova Kht által 2006-ban* készített szakértői jelentés a kisiskolák kapcsán összefoglalja azokat a tévhiteket, melyek a gyakorlatban egyáltalán nem igazolódnak be. A kritikák egyike szerint a kisiskolák finanszírozása mérhetetlenül megterheli a költségvetést, így az országot is. A jelentés szerint azonban az intézmények összevonása sem képes jelentős megtakarítást elérni a kiegészítendő támogatások miatt. További alaptalan kritika a kisiskolai oktatás, nevelés gyenge minősége, ami azért nem teljesen igaz, mert éppen ezen intézménytípus lehet képes arra, hogy ismerve az ott tanuló gyermekek háttérét, leküzdje a hozott hátrányokat és megfelelően fejlessze a tanulókat. Sajnálatos módon azonban igaz a kisiskolákkal kapcsolatban, hogy az intézmények ezen csoportjánál csapódnak le leginkább az oktatási rendszer legjellemzőbb problémái, melyeket az alábbi táblázat személtet.

Hatékonyági problémák	Eredményességi és méltányossági problémák
– a szükségesnél jóval nagyobb, mesterségesen fenntartott létszámgigény, – az emberi erőforrás gazdálkodás rugalmatlansága a közoktatásban (teljesítménymérés, javadalmazás, ösztönzés, képzés, stb.), – egységes értékelési rendszer hiánya (tanulói teljesítménymérés, intézményértékelés, stb.), – a finanszírozási rendszer hibái (normatíva-orientáltság, stabilitást biztosító garanciák hiánya, fiskális korlátok puhasága), – szétaprózott irányítási rendszer, – a racionális kínálattervezés hiánya, – szabályozási problémák, – a fejlesztési rendszer hiányosságai,	– a társadalmi hátrányok okozta hiányosságok mérséklésére való képtelenség, – gyermekek háttérét figyelembe nem vevő, homogén osztályokra való törekvés, – a csökkenő gyermeklétszám ellenére a felesleges kapacitás leépítésére való képtelenség, – az elitosztályok és problémás gyerekek gyűjtőhelyei közötti ellentmondás, – a külső intézményértékelés és a tanuló teljesítménymérés hiányosságai, – a tanulók és az erőforrások sok esetben hátrányos szelekciója.

12. táblázat

A közoktatás problémás területei

Forrás: Sulinova (2006) alapján saját szerkesztés

Azonban a jelentésben megfogalmazott alaptalannak mondott kritikák némelyike a gyakorlatban mégsem bizonyul alaptalannak, ezeket főként a 2000-ben végzett PISA vizsgálat eredményei cáfolják. A vizsgálat eredményei alapján egyértelműen látszik a kisiskolák és a városi intézmények diákjai közötti markáns különbség (**Fodor, 2004**), melyet az alábbi táblázat szemléltet. A finanszírozás terén jelzett másik, alaptalannak nevezett kritika, mely szerint a kisiskolák összevonása nem jelent érdemi megtakarítást, amely csak részben fogadható el, viszont ha hozzátesszük a hatékonyságvesztés tényét is, akkor már más kép rajzolódik ki.

Település típus	Magyarország			OECD-országok átlaga		
	Olvasás	Mate-matika	Természet-tudomány	Olvasás	Mate-matika	Természet-tudomány
Falu, kevesebb mint 3000 lakossal	359	365	371	481	482	480
Város, több mint 1 millió lakossal	484	490	494	510	510	514
Különbség	125	125	118	29	28	34

13. táblázat

A 15 éves diákok átlagos teljesítménye településtípusonként Magyarországon és az OECD-országokban (2000)

Forrás: Mayer – Szira (2008) a PISA 2000 adatbázisra hivatkozva

A kisiskolákat leggyakrabban mégsem a hatékonysági és az eredményességi problémák miatt, hanem a finanszírozás miatt támadják. A bírálók azonban gyakran figyelmen kívül hagyják ezen intézménytípus súlyát a magyar közoktatási rendszerben. A finanszírozási oldalról érkező kritikák többek között:

- a minimális fenntartói mozgástér,
- magas fajlagos egy tanulóra jutó költségszint,
- csökkenő tanulólétszám a falvak és kistépülések lassú elnéptelenedése miatt, valamint a
- fenntartó önkormányzat csekély ráhatási képessége a folyamatokra.

A magas fajlagos költségek magyarázatát az **Országos Közoktatási Intézet által 2004-ben** készített tanulmány az alábbiakkal magyarázza:

- átlag alatti osztálylétszám,
- alacsony tanár-diák arány,
- magas egy tanulóra vetített fajlagos állandó költségszint.

A kisiskolák problémája már régóta ismert, ezt az *Állami Számvevőszék* egy 2002-ben készített jelentése is prezentálja. A jelentés rávilágít a finanszírozási és a hatékonysági problémákon túl a minőségben rejlő buktatókra is. A szakos tanárok által leadott órák száma ezen intézmények esetén a legalacsonyabb, ami az ott tanuló diákok továbbtanulási lehetőségeit és a teljesítményüket nagymértékben befolyásolja. A minőségbeli különbségeket növeli továbbá az a tény is, miszerint a gazdagabb települések önkormányzatai, melyek magasabb jövedelmű lakossággal rendelkeznek, nagyobb egy főre jutó ráfordításszintet képesek biztosítani, ezt *Varga (2000)* és *Hermann (2005)* munkája is alátámasztja. Mindezek a tények nem igazolják a Sulinova Kht – időben jóval később – 2006-os jelentésében megfogalmazottakat.

A vizsgált iskolák település-típusonként		Szakosan oktatott órák aránya százalékban		
Száma	Típusa	1998/1999	1999/2000	2000/2001
4	Fővárosi kerület	100,0	100,0	100,0
25	Város	82,1	83,1	89,3
19	Község ezer fő felett	85,4	85,5	85,7
5	Község ezer fő alatt	79,3	79,5	80,8
53	Összesen:	84,3	84,9	89,2

14. táblázat

A szakos nevelők által leadott órák arányának alakulása

Forrás: Állami Számvevőszék (2002, 39.old.)

A fent részletezett problémák és fenntartások a kisiskolák kapcsán valóságosak és relevánsak, azonban nem szabad elfelejtenünk a kisiskolák dominanciájáról a feladatellátás kapcsán. Ha ezen intézményeket összevonnák vagy megszüntetnék valamilyen szintű kiadáscsökkentést elérnének ugyan az önkormányzatok, azonban e megtakarítás nem lenne túlzottan számottevő és releváns, főleg ha az egyéb, nem számszerűsíthető tényezők hatását is figyelembe vennénk (gyorsabb elnéptelenedés, a gyermekek és a szülők megterhelése az utazás miatt, a településhez való kötődés megszűnése). Egy azonban biztos, a kisiskolák és a fenntartóik valós megoldásokért kiáltanak, melyre a közeljövőben, a jelen gazdasági helyzetben nincs reális esély, így a kisiskolák megpróbálnak tovább „vegetálni” az érdemi reformokra várva.

Az oktatási rendszer problémáit, benne a kisiskolák napi gondjait *Varga (2007)* foglalja össze:

- az egy tanulóra jutó oktatási ráfordítások az önkormányzatok gazdagságával szoros kapcsolatban állnak, ezért kézenfekvő tény, hogy a gazdagabb települések átlagosan többet költenek egy-egy tanuló oktatására,
- a falvakban az önkormányzat jövedelme és az egy tanulóra jutó kiadások között nincs erős összefüggés, mivel a legszegényebb falvakban koncentrálódik a hátrányos helyzetű tanulók zöme, így éppen ott a legkisebbek a ráfordítások, ahol szükség lenne azok nagyobb arányára,
- a rendszer nem garantálja a pénzügyi semlegességet, így az egyes helyhatóságok oktatási ráfordításai nagymértékben eltérnek,
- a több iskolát működtető önkormányzatok esetén jelentős kiadáskülönbségek adódhatnak az iskolák között, az eltérő kihasználtság és az eltérő megítélés miatt,
- jelentős a települések közötti szóródás,
- a hátrányos helyzet csökkentését célzó támogatások nem ellentételezik a jövedelemkülönbségeket.

A közoktatás finanszírozása az országok többségében központi és helyi forrásokból történik, azonban a források megoszlása országonként változik⁴³. A hazai közoktatás finanszírozása évek óta vitatéma, egyrészt azért, mert az állami finanszírozás teljes költségházyadhoz viszonyított

⁴³ Az oktatásfinanszírozás forrásait az M.14. melléklet szemlélteti.

résaránya csökken, ami mögött hatékonysági problémák is meghúzódnak. Az elmúlt években jelentős csökkenés volt látható a gyermeklétszámban, amit nem követett egyenes arányban az intézmények és a pedagógusok számának a csökkenése. A finanszírozás decentralizálását indokolja az a tény, hogy az önkormányzatok képesek csak felmérni és érvényesíteni a helyi közösség érdekeit, így egyedül e szektor képes a források jobb allokálására. A helyi szektor bekapcsolása melletti másik érv a finanszírozás hatékonyságának előmozdítása. Ha minden kiadást a központi kormányzat finanszírozná, akkor nem teremtődne meg az a bevételi érdekelttség, amely a hatékony erőforrás felhasználáshoz szükséges. A teljes önkormányzati finanszírozás sem megfelelő módszer, mivel ezzel a tőkeerős, és a kevésbé tőkeerős települések között óriási különbségek alakulnának ki. Ezek alapján kimondható, hogy a teljesen centralizált, illetve a teljesen decentralizált rendszer sem tekinthető optimális megoldásnak, így a feladat nem más, mint az optimális központi – helyi finanszírozási arány megtalálása. Tehát a közoktatás finanszírozásának nem az a baja, hogy abba bekapcsolódik a helyi szektor is, hanem az, hogy ezt növekvő mértékben kell hogy tegye azt, és ez további differenciálódáshoz vezet.

Varga (1998) a gyakorlatban alkalmazott közoktatási rendszerek három csoportját nevezi meg:

1. Minimális ellátásra vonatkozó elképzelés, ahol az állam minden gyermek számára garantáljon egy minimális oktatási szintet, aminek a forrását a központi adóbevételek jelentik. Ez a rendszer a fejkvótarendszer.
2. Egyenlő hozzáférés elve, ahol az állam minden tanulóra nézve ugyanolyan oktatást kíván biztosítani. Az önkormányzatok ebben a rendszerben maguk állítják össze a közoktatási intézmények költségvetését, amihez az állam arányosan hozzájárul.
3. Egyenlő teljes ellátás elve, ahol az iskolákat teljes egészében központi költségvetési forrásból finanszírozza az egyenlőség jegyében. A gyakorlat azonban az alapfeltételezést nem igazolta be a gyakorlatban, sőt annál több probléma forrásává vált a fenntartók és a finanszírozók között.

Mitró (2002) a közoktatás finanszírozásának az alábbi alternatíváit különbözteti meg a hazai viszonyokra vetítve:

1. Tanulócsoport alapú finanszírozás,
2. Közvetlen bérfinanszírozás,
3. Feladatorientált normatívák nagyobb arányú alkalmazása.

A hazai oktatásfinanszírozási gyakorlat igen sokszínű. Az önkormányzatok számos jogcímen sokféle költségvetési forrás címzettjei. A források döntő többsége az ellátott létszámhoz kapcsolódik. A fenntartó önkormányzatok alap és kiegészítő normatívák formájában kapják a forrásokat, javarészt felhasználási kötöttség nélkül. E normatívák azonban nem fedezik és nem is hivatottak fedezni teljes egészében a kiadásokat, ami miatt a finanszírozás kiegészítést igényel a helyhatóságok saját forrásából.

Általános költségvetési célok	Célok a helyi önkormányzatok költségvetésében	
	Kiadási oldal	Bevételi oldal
Helyi érdekelttség megteremtése	Ösztönzés a hatékony és takarékos feladatellátásra	Érdekelttség a saját forrás növelésében
Szolgáltatási minimum, biztonságos feladatellátás garantálása az eltérő típusú önkormányzatok számára	Az eltérő feladatokhoz történő és a különböző fajlagos költségekhez való hozzájárulás	Támogatás a saját bevételi lehetőségek különbségeinek a kiegyenlítésére
Területi kiegyenlítés az azonos típusú önkormányzatok között	Támogatás a fajlagos költségekben meglévő különbségek közelítésére	Támogatás a saját forrásteremtési képesség különbségeinek a kiegyenlítésére

15. táblázat

A helyi önkormányzati szabályozórendszer céljai
Forrás: OKI (2004, 43.old.)

A finanszírozás rendszerében 2007-ben újfajta gyakorlat jelent meg. A rendszerben megjelent a közoktatási teljesítménymutató számításának kötelezettsége, mely alapjaiban megváltoztatta a finanszírozás rendszerét, mivel az központi költségvetés által adható támogatás mértéke a tanulói, tanári óraszámhoz és osztálylétszámhoz lett kötve. Az új rendszer jellemzőit **Varga (2007)** foglalja össze:

- az új rendszer világossá teszi, hogy mekkora osztálylétszámot, óraszámot és pedagógusállományt érdemes finanszírozni,
- kiszámíthatóbbá válik az önkormányzatok központi költségvetési támogatása,
- egyetlen önkormányzati jellemzőtől, a tanulólétszámtól teszi függővé a támogatás nagyságát,
- a jövedelemtermelő képesség és az ezáltal létrejövő igen jelentős különbségek továbbra sem számítanak a rendszerben.

A finanszírozási rendszer tárgyalásakor nem szabad elfelejtkeznünk a kínálati oldal tervezésében rejlő lehetőségekről, illetve a tervezés és a finanszírozás kapcsolatáról. Az OKI 2004-es tanulmánya részletesen elemzi a kínálattervezés elveit és lehetőségeit. A kiadványban foglalt szakértői vélemény alapján a kínálattervezés nem más, mint egy „olyan helyi ügy, melyben a települések, megyék választott képviselői döntenek ... az intézmények által kezdeményezett változásokra válaszul, ritkább esetben saját stratégiájuk alapján” (**OKI, 2004, 33.old.**). A kiadvány kiemeli, hogy kínálattervezésről a szó szoros értelmében csak a középfokú oktatás esetében lehet beszélni, az alapfokú oktatás esetében ez inkább kínálat-racionalizálás formájában van jelen, és intézménybezárás vagy intézmény-összevonás formájában valósul meg.

A második világháborút követően, az 1950-es évektől egyre inkább előtérbe került az erőforrások hatékony felhasználása iránti igény. Az oktatástervezés fontossága ebben az időben került előtérbe, azonban teljesen más indokok és okok miatt, mint napjainkban. Míg a világháborút követően a szakképzett munkaerő iránti igény kielégítése miatt volt szükség a tervezésre, addig napjainkban a finanszírozási dilemmák miatt foglalkoznak az államigazgatás különféle szintjei a tervezéssel. Az oktatás tervezés fontossága a feladat finanszírozási súlyával⁴⁴, az erőforrások optimális elosztásának szükségességével indokolható, ugyanis a rendszer igen magas költségigénye miatt a pazarló finanszírozási szerkezet egyaránt rontja az államháztartás finanszírozási képességét, valamint hatékonysági problémákhoz is vezet az oktatás bármely szintjén. Az oktatás tervezésére számos módszer alkalmazható, melyet főként makroszinten értelmezhetők.

Polónyi (2002) az oktatás tervezési módszerek három csoportját nevezi meg az oktatási rendszer kitűzött célja alapján (egyéni-, társadalmi- vagy a gazdaság igényeinek kielégítése a cél):

- kulturális-, vagy munkaerő-szükségleten alapuló tervezés,
- az egyéni igényeken, illetve a társadalom jövőbeni szükségletein alapuló tervezés, valamint a
- bemenet-, rendszer- vagy kimenetorientált oktatástervezés.

Az oktatástervezés módszere aszerint különbözik, hogy a becslést az alapfokú oktatásra, vagy a szakképzésre készítjük. Az alapfokú oktatás tervezése, ahol nem történik meg a szakma oktatása, alapvetően a demográfiai adatok alapján történik. Mivel az alapfokú oktatás elsősorban társadalmi haszonnal jár, ezért annak tervezése csak a szükséges infrastruktúra biztosítása miatt szükséges. A közép- illetve felsőfokú oktatási szint, vagy a szakképzés felé haladva azonban már szükségessé válik a tervezés. E szintek finanszírozása már nem várható el teljes egészében a társadalomtól, mivel a társadalmi haszon mellett igen jelentőssé válik az így szerezhető egyéni haszon is. Továbbá a szakképzés struktúrája nem lehet független a gazdaság igényeitől, így a felmerülő gazdasági szükségletek minél hatékonyabb kielégítése céljából előtérbe kerül a tervezés fontossága.

⁴⁴ Az oktatás kiadásai a GDP közel 5%-át teszik ki.

Tinbergen (1968) elmélete is a fenti csoportosításhoz kapcsolható, az alapfokú és a gimnáziumi oktatást az általános oktatáshoz, míg a közép- illetve a felsőfokú szakképzést speciális területként értelmezi, melynek célja nem más, mint a gazdaság igényeinek a legszélesebb körű kielégítése. E csoportosítás kapcsán alapvetően két módszert javasol a tervezésre:

- az alapfokú oktatás tervezésénél a GNI egy főre jutó részével arányos tervezést,
- míg az iskolai keretek között folyó szakképzés esetén az ágazatokra lebontott munkaerő szükségleten alapuló tervezést tekint megfelelőnek.

Tinbergen irányokat is megjelöl, melyeket az oktatásirányítás munkaerőhiány vagy felesleg esetén alkalmazhat. Véleménye szerint az oktatásirányításnak lehetősége van ilyen esetekben új intézmények alapítására, illetve a felesleges intézmények bezárására, a felvehető diákok számának meghatározására, valamint az oktatandó tananyag és a tantervek módosítására. Az előbbi eszközöket Tinbergen közvetlen eszközöknek nevezi. Azonban más (egyéb) módokat is megnevez, melyek az oktatási rendszert képesek a kívánt irányba terelni. A közmunkaprogramok kidolgozása, az ágazati bérek növelése vagy csökkentése, a bevándorlási politika olyan tényezők, melyek – bár közvetetten – képesek hatást gyakorolni az oktatás-képzés rendszerére.

Harbison (1968) szintén foglalkozott oktatástervezési kérdésekkel. Véleménye szerint az emberi erőforrás fejlesztése minden társadalom alapvető célkitűzése kell legyen. Hangsúlyozza az emberi erőforrás fejlesztésének fontosságát, és kimondja, hogy enélkül egyetlen társadalom és gazdaság sem fejlődhet, tehát szerepe rendkívül lényeges a gazdaság növekedésében. A fejlesztésben hat lényegi elemet emel ki:

- a munkaerő-szükséglet kiszámítása,
- a közoktatás fejlesztésének tervezése,
- a munkahelyi oktatás tervezés,
- megfelelő ösztönzők kialakítása,
- az egészségügy fejlesztése, valamint a
- megfelelő infrastruktúra kialakítása az emberi erőforrás tervezésére.

A rendszerváltás teljesen más alapokra helyezte az oktatástervezés addig érvényben lévő gyakorlatát. A kilencvenes években, az oktatási törvény 1993-as megalkotásával a központi kormányzat dominanciája csökkent, mivel az oktatásirányítás meghatározó szereplőjévé vált az önkormányzati szektor is. E folyamat nem jelentette az állam visszavonulását, mindössze szerepátrendeződés történt. A hosszú időtávra készített tervezés a gazdaság gyors váltásai miatt szükségtelenné vált, és napvilágra kerültek a magyar oktatási – képzési rendszer hiányosságai. Az oktatási expanzió miatt az oktatási rendszer outputja jóval meghaladja azt a szintet, amit a gazdaság igényel. Az oktatási rendszer a túlzott kibocsátáson túl finanszírozási problémákkal is küzd, a növekvő költségek és a csökkenő gyermeklétszám miatt. E körülmények között látható, hogy az oktatástervezés és az oktatáspolitikai teljesen más szemléletmódot igényel, mint az addig érvényben lévő gyakorlat.

Polónyi és Tímár (2001) az oktatási rendszer problémái miatt az alábbi megoldandó feladatokat nevezi meg:

- az oktatás módszertanának megújítása és a pedagógus képzés átalakítása⁴⁵,
- a struktúra korszerűsítése, új módszertan bevezetése a hatékonyság és az eredményesség jegyében,
- a szakképzés outputjának összhangba hozása a munkapiac keresleti oldalával,
- az oktatók megfelelő létszámának érvényesítése és a pedagóguskeresetek rendezése.

⁴⁵ Napjainkban a pedagógus szakokra a leggyengébb tanulók is felvételt nyerhetnek, mivel a belépéshez elegendő a minimális pontszám elérése, ami súlyos hatékonysági problémák forrását jelenti a közeljövőben.

Az 1993-ban megalkotott közoktatási törvény a közoktatás rendszerét szinte teljes mértékben a helyi önkormányzatokhoz delegálta. A törvény rendelkezései értelmében:

- megszűnt a közoktatás területi irányítása,
- az oktatási feladatellátás kötelezettségét az újonnan alakult és tapasztalatlan helyhatóságokhoz delegálta, ami „időzített bombaként” számos feszültség forrását jelentette,
- az önkormányzatokat egyenlőnek tekintve minden helyhatóságnak ugyanazt a feladatot szánta a törvény (alapfokú oktatás, óvodai nevelés), függetlenül azok anyagi erejétől,
- nyitva hagyta az iskola és az önkormányzat közötti felelősség megosztás kérdését.

A közoktatási törvény így szinte kódolta a feszültségeket a rendszerben, amit a gyermeklétszám csökkenése tovább mélyít. Az önkormányzatok ellátási felelőssége vitathatatlan, azonban eszközeik a feladat minél minőségibb ellátása érdekében egyre fogyatkoznak. A finanszírozási és hatékonysági problémák egyedüli megoldásának az intézmények összevonása vagy bezárása kínálkozik. Az oktatástervezési lehetőségeik döntő többségében a finanszírozási és a demográfiai jellemzőik alapján determináltak, így érdemi lehetősége az önkormányzati szektornak az oktatás átalakítására nincs. Kétségtelen előnyük azonban az, hogy a szakképzés irányításában hatékonyabban tudnak cselekedni, mint a központi kormányzat, mivel jobban ismerik a munkaadói oldal igényeit a saját településükön. Az oktatáspolitikai kapcsán meg kell említeni még a központi, valamint a helyi oktatásirányítás elképzelései közötti eltéréseket. A legnagyobb problémát az jelenti, hogy az önkormányzati szektor, mely felelős a közoktatási feladat ellátásáért jelentős finanszírozási problémákkal küzd. Így még ha lennének is érdemik ötletei a közoktatás problémáinak felszámolására, anyagi erőforrások hiányában képtelenek azokat megvalósítani. Továbbá a központi kezdeményezések is másképp valósulnak meg a helyi önkormányzatoknál a fenti problémák miatt, ami sokszor ellentétes eredményeket hoz a várttal szemben. Ezért célszerű, ha a központi kormányzat inkább a minőségpolitika kapcsán hoz intézkedéseket, amelyeket következetesen alkalmaz is. Mindezek alapján a központi oktatásirányítás feladatai **(Sulinova, 2006, 47.old.)**:

- működési és eredményességi standardok rögzítése,
- az oktatásfinanszírozási rendszer hatékony működtetése,
- hatékony ellenőrzési rendszer fenntartása,
- megbízható oktatási és pénzügyi információs rendszer kidolgozása,
- megbízható tanulói teljesítménymérési rendszer működtetése,
- az oktatási intézmények minőségbiztosítása,
- az oktatói kapacitás fejlesztését szolgáló továbbképzési rendszer megalkotása,
- stratégiai irányítási feladatok, valamint az
- elemzés és visszacsatolás.

Tény, hogy az önkormányzati szereplők jobban ismerik a saját közösségük igényeit és lehetőségeit, amire a központi oktatáspolitikai nem képes. Így a központi ajánlásokat és irányokat a saját lehetőségeik értelmezésében átalakítják és formálják, így kialakítják saját stratégiájukat az oktatás kapcsán. Azonban nem szabad elfelejteni, hogy a helyhatóságok hajlamosak olyan ideálokat hangoztatni, miszerint az oktatás képes arra, hogy megújítson egy közösséget, életben tartson egy települést. Kétségtelen ezen állítás igazságtartalma, azonban ennek korlátlan érvényesítése nem lehetséges egyrészt a megfelelő anyagi, másrészt a megfelelő emberi erőforrások hiánya miatt. Az is vitathatatlan, hogy ha egy önkormányzat kiengedi a kezéből az oktatási feladatellátást, akkor a település előregedése és lassú elnéptelenedése elkerülhetetlen. A folyamatot tovább nehezíti az iskolák közötti verseny is, ami gyakran egyenlő a település fennmaradásáért való küzdelemmel.

Mindezek figyelembevételével lehetséges egy megfelelő, minden igényt figyelembe vevő oktatáspolitikai kialakítása. Mint látható, az önkormányzati stratégia kialakítása nem lehet független a helyi igényektől és lehetőségektől, valamint a központi kormányzat döntéseitől. E

tényezőcsoportok közül bármelyik figyelmen kívül hagyása az önkormányzati feladatellátás bukását eredményezheti.

Az állam szabályozó szerepe	Az önkormányzat szabályozó szerepe
– Közvetlen szabályozás: ▫ minimális órakeretek meghatározása, ▫ kötelező óraszám, valamint a kötelező óraszámra tartozó tevékenységek körének a meghatározása, ▫ az intézménymérethez mérten a nem pedagógus munkakörben foglalkoztatottak számának meghatározása, ▫ a pedagógusok munkaköri köteletségének meghatározása, – Közvetett szabályozás: – támogatási eszközökbe kódolt szabályozási célok, – finanszírozásba épített rejtett irányítók,	– a törvények rögzítette követelmények megvalósítása, – az anyagi lehetőségeihez mérten plusz órakeretek elismerése, – az órakeretek intézményi teljesítmény szerinti differenciálása, – a kötelező óraszám terhére elszámolható egyéb tevékenységek körének kiterjesztése, – részmunkaidős foglalkoztatás, – körzeti feladatokat ellátó pedagógusok foglalkoztatása,

16. táblázat

Az állam és az önkormányzatok mozgástere az oktatásirányításban

Forrás: OKI (2004) alapján saját szerkesztés

Az oktatáspolitikai kapcsán célszerű néhány szót szólni azon „rendszerbetegségekről”, melyek kezelése állandó kihívást jelent az oktatáspolitikai és annak végrehajtói számára (**Varga, 2007** alapján):

- a jövedelemtermelő képességtől függő oktatási kiadások rendkívül diverzifikálttá teszik a rendszert,
- a célzott támogatások nem fejtik ki a kívánt hatást, így a hátrányos helyzetű tanulók oktatására továbbra sem jut elegendő pénz,
- a finanszírozási – működtetési gondok megoldására az önkéntes társulásokat tekintik alkalmas egységeknek, azonban ezen társulások által fenntartott intézmények továbbra is képtelenek a hátrányos helyzetű tanulók problémáinak kezelésére,
- a pedagógus foglalkoztatás problémái (részmunkaidős képzés elutasítása, alacsony motiváltság, alacsony képzettség),
- a pedagógus bérrendszer ellentmondásai, a relatív keresetek versenyszférától való elszakadása, a minőségi munka díjazására való képtelenség,
- az iskolai eredményesség és az erőforrások elosztásának kapcsolata (az összehasonlító vizsgálatok alapján alulteljesítő iskolák magukra maradása).

3. ANYAG ÉS MÓDSZER

Értekezésem gyakorlati alapját az egyetemi tanulmányaim befejezését követően az oktatásirányításban szerzett tapasztalatom jelentette, melyet Dabas Város Polgármesteri Hivatalának oktatási referenseként szereztem. Munkám során volt szerencsém megismerni az oktatásirányítás működését a napi gyakorlatban, az önkormányzatok napi szintű döntési problémáit és a finanszírozás anomáliáit. A kutatás elméleti háttérét a doktori képzésem alatt, valamint az azt követően végzett kutatásaim képezték, melyeket konferenciákon és folyóiratcikkekben rendszeresen publikáltam. Ezek a vizsgálatok elsősorban szekunder kutatások voltak, primer kutatások főként kistérségi szinten végeztem a helyhatóságok válaszadási hajlandósága miatt. Ezek a kutatások képezték az alapot, melyet kvalitatív adatgyűjtéssel, interjúkkal erősítettem meg. Számos települési vezetővel, polgármesterrel és jegyzővel és oktatási referenssel és oktatási irodavezetővel készítettem mélyinterjúkat a jelen kutatás kezdeti fázisában. Ezen interjúk során kapott információk segítettek a kvantitatív adatgyűjtés módszertanának kidolgozásában és a kérdőív megalkotásában, és megerősítették hipotéziseimet. Az interjúk kötetlen beszélgetések formájában zajlottak le, hiszen így jobban megismerhettem azokat a valódi problémákat, melyek egy helyhatóságnál a napi működés során jelentkeznek. Interjúkat készítettem a kutatás kezdetekor, a kérdőív megalkotása előtt, valamint a záró fázisban, az eredmények kiértékelése után, a levont konzekvenciák helyességének ellenőrzésére.

A disszertáció második részét képező szakirodalmi feldolgozást a rendszeres kutatás módszerével végeztem. Ennek során áttekintettem az alap és az aktuális szakirodalmat, melyek a finanszírozással és az alapfokú oktatással kapcsolatos helyzetkép megalkotásában segítettek. Ezt követően feldolgoztam a szektorral foglalkozó klasszikus közgazdasági műveket, melyek a működés elméleti keretét jelentik⁴⁶. A szakirodalmi feldolgozásnál főként a téma közgazdasági háttérének bemutatására törekedtem, az elméleti megalapozás érdekében. Ezt követően kerül sor a kutatás eredményeinek ismertetésére. A kutatás során alapvető célként fogalmaztam meg egy olyan minta megalkotását a szektor jellemzésére alkalmas mennyiségű kérdőív segítségével, mely megfelelően képes reprezentálni az alapsokaságnak tekintett önkormányzati szektor helyzetét.

Kvantitatív kutatásomat az az országos megkérdezés jelentette, melyet 2009. tavaszán végeztem. A kutatás egy saját szerkesztésű, előtesztelt sztetenderdizált kérdőív segítségével történt, írásos megkérdezés alapján. A kérdőív nem tartalmaz nyitott kérdéseket, ahol a válaszadó a saját szavaival válaszolhat, a minta diverzifikáltsága miatt. A kérdőív így csak zárt kérdéseket tartalmaz, ahol a válaszadók a kutató által meghatározott válaszok közül választhatnak a jobb értékelhetőség érdekében. A kérdőívvel az oktatási feladatellátás helyi vetületét kívántam elemezni és bemutatni, így az „eredmények” részben bemutatásra kerülő kutatási eredmények a helyi szereplők véleményét tükrözik. A helyi szint véleménye számtalan szubjektív elemet hordoz, ami miatt esetenként ellentmondás tapasztalható a központi oktatáspolitikai és finanszírozási helyi, illetve központi megítélése között. A kérdőívben szereplő kérdések szerkesztésénél ügyeltem arra, hogy kizárólag az értekezés témakörénél maradjak, továbbá ügyeltem arra, hogy ne kerüljenek bele olyan kérdések, melyek csökkentenék, vagy megghiúsítanák a helyi szereplők válaszadási szándékát, és arra, hogy azok ne sértsék a válaszadók gazdasági érdekeit. A kérdőívben szereplő kérdések kialakítása az alábbi mérési szinteket alkalmaztam (*Kérégyártóné – Mundruczó – Sugár, 2001*):

- nominális skála – mint a legegyszerűbb mérési forma, amely alkalmas arra, hogy azonosítson bizonyos objektumon belüli osztályokat. Kérdéseim zöme ehhez a mérési szinthez tartozik, mivel a téma jellegéből adódóan számomra sok hasznos információt szolgáltatnak,

⁴⁶ A „Szakirodalmi áttekintés” részben a szektor elméleti és közgazdasági összefüggéseinek bemutatására a fejezet első, míg az aktuális problémák taglalására a fejezet második részében kerül sor.

- intervallumskála – mint kvantitatív skála képes arra, hogy értelmezze a skála két végpontja közötti távolságot és különbséget, valamint
- arányskála – mint a legmagasabb rendű mérési forma, mely rendelkezik az összes mérési szint előnyös tulajdonságaival, mindemellett képes teljesíteni az additivitás követelményét, és képes értelmezni a skála nullpontját is.

A kérdőívben szereplő kérdéseket alapvetően négy csoportra bontottam⁴⁷. A negyedik csoporthoz még egy ötödik kérdéskör is társult, melynek célja az önkormányzat jogállásának, lakosságszámának és az óvodás, iskolás korú gyerekek arányának a felmérése volt. Az első csoportba tartozó kérdések a nevelési-oktatási feladatellátásra vonatkoznak. Ebben a kérdéskörben mértem fel a települési önkormányzat által fenntartott intézményhálózatot, az egyéb (nem önkormányzati) fenntartóknak nyújtott támogatás formáját, az oktatási feladat pénzügyi-finanszírozási forrásainak megoszlását, az oktatási infrastruktúra állapotát és a felújítás lehetséges forrását, az oktatásirányításban szerepet játszó tényezők prioritásait, valamint a jövőbeli kínálatracionalizálási szándékot és annak módját. A második rész a finanszírozásra, ezen belül is a helyi adózásra vonatkoznak. Ebben a részben az alkalmazott és a bevezetendő helyi adónemekre kérdeztem rá, valamint azok felhasználási területeire, abból a célból, hogy felmérjem az oktatás helyi adóbevételeiből való finanszírozásának relevanciáját. A harmadik rész szintén az önkormányzati finanszírozás vizsgálja, ezen belül a napjainkban egyre súlyosabb problémát jelentő eladósodást. Itt a már meglévő adósságállományt, ennek megoszlását vizsgáltam, valamint a helyhatóságok jövőbeli idegen forrás bevonási szándékát és annak időbeli bekövetkezését. A negyedik kérdéskör valójában egy állításlista, mely a gazdálkodással, az oktatási rendszer működésével kapcsolatos állításokat tartalmaz.

A kérdőív kitöltésénél a válaszadók számára teljes anonimitást biztosítottam, hogy ezzel is elősegítsem az őszinte válaszadást és a jobb válaszadási hajlandóságot. A válaszadóknak saját magukra nézve csak a jogállásukat, lakosságszámukat és a település óvodás-iskolás korú gyermekeinek arányát kellett megadnia, mivel ezek a vizsgálatoknál elengedhetetlen jellemzők.

A kutatási mintavétel során kvóta szerinti tudatos mintavételt alkalmaztam, mely során a kiválasztás nem véletlenszerű, de a minta mégis tartja az alapsokaság bizonyos ismérvek szerinti megoszlását és a reprezentativitást. A kvóta szerinti mintavétel jellemzője, hogy a kérdezőnek két vagy három szempont szerint kell tartania a kvótát (*Kerékgyártóné – Mundruczó – Sugár, 2001*). Esetemben e két jellemző a település jogállása és a lakosságszám volt. Ez a két jellemző az alapsokaság vonatkozásában egyértelműen elérhető. Nem tartottam indokoltnak a harmadik jellemző – gyerekarány – beépítését a kvóták közé, hiszen az óvodás, iskolás gyerekek száma és aránya a települések kapcsán teljes bizonyossággal nem elérhető.

⁴⁷ A kérdőívet az M.2. melléklet tartalmazza.

Jogállás	Lakosságszám ⁴⁸	Óvodás, iskolás gyerekek aránya
– község⁴⁹, – város, – megyei jogú város	– 500 fő alatt⁵⁰, – 501 és 1000 fő között, – 1001 és 5000 fő között, – 5001 és 10000 fő között, – 10001 és 15000 fő között, – 150001 fő felett	– 10% alatt, – 11 és 20% között, – 21 és 30% között

17. táblázat

A települések csoportosítása a kutatás során

Forrás: saját kutatás, 2009

Alapsokaságnak a több mint 3150 települési önkormányzatot tekintetem, így a kutatást 315 helyhatóságra terveztem. A tervezés során figyelembe vettem az önkormányzatok válaszadási hajlandóságát, valamint kalkuláltam a hibás, vagy nem értékelhető kérdőívekkel is. A minta kialakításánál arra törekedtem, hogy az a jogállás és a lakosságszám tekintetében reprezentativitást biztosítson. A kutatásba nem kívántam bevonni sem a fővárosi, sem a kerületi önkormányzatokat, mivel azok a fenntartott intézmények nagy száma miatt jelentősen torzították volna a kapott eredményeket. A vizsgálat során az alapsokaságból nem tekintetem relevánsnak az 500 fő alatti településeket, mivel ezen települések többségében nem működik már nevelési-oktatási intézmény, így végső soron a mintában csak az 500 fő feletti települési önkormányzatok szerepelnek. A minta összetételét az alábbi táblázat szemlélteti:

	Községek				Városok				Megyei jogú városok			
	Alap-sokaság		Minta-összetétel		Alap-sokaság		Minta-összetétel		Alap-sokaság		Minta-összetétel	
	db	%	db	%	db	%	db	%	db	%	db	%
501-1000 fő	680	37,14	69	35,38	-	-	-	-	-	-	-	-
1001-5000 fő	1103	60,24	119	61,03	55	20,07	11	19,64	-	-	-	-
5001-10000 fő	46	2,51	6	3,08	101	36,86	22	39,29	-	-	-	-
10000-150000 fő	2	0,11	1	0,51	50	18,25	11	19,64	-	-	-	-
15000 fő felett	-	-	-	-	68	24,82	12	21,43	23	100,00	5	100,00
Összesen	1831	100,00	195	100,00	274	100,00	56	100,00	23	100,00	5	100,00

18. táblázat

A minta összetétele és az alapsokaság

Forrás: saját kutatás, 2009

A minta kialakításánál törekedtem arra, hogy a válaszadók a fenntartott intézmények legszélesebb spektrumával rendelkezzenek. A minta összetételét az egyes fenntartók és intézmények %-os megoszlása alapján az alábbi táblázat szemlélteti⁵¹.

⁴⁸ *Köszegfalvi és Loydl* községekre vonatkozó csoportosítása alapján, kiegészítve a lista utolsó három népességszám szerinti kategóriával.

⁴⁹ A nagyközségek külön megjelenítését nem tartottam indokoltnak, azok kis száma miatt, így a nagyközségek is a „község” kategóriában szerepelnek.

⁵⁰ A végleges mintában a módszertan későbbi részében részletezett okok miatt nem szerepelnek.

⁵¹ A minta részletezését a jogállás, a lakosságszám és a gyerekarány alapján az M.15. melléklet tartalmazza.

	Bölcsőde	Óvoda	Általános iskola	Szakiskola	Szakközép iskola	Gimnázium
Települési önkormányzat	14,06	53,91	47,27	8,59	9,38	9,38
Intézményfenntartó társulás	2,34	40,23	41,41	1,17	1,17	1,17
Kistérségi társulás	1,56	4,69	4,69	-	0,39	0,39
Megyei önkormányzat	-	1,95	2,73	4,69	7,81	6,64
Központi költségvetési szerv	-	-	0,78	0,78	0,78	-
Egyház, felekezet	-	5,86	7,42	1,17	1,17	3,91
Alapítvány, egyesület	0,78	4,69	4,69	3,13	2,34	1,17
Természetes személy	-	0,39	-	0,39	-	-
Egyéb	1,17	1,17	1,17	0,39	0,78	0,39

19. táblázat

A minta összetétele a fenntartott intézmények megoszlása szerint (m.e. %)

Forrás: saját kutatás, 2009, N = 256 (mérési szint: arányskála)

A kutatást két fázisban hajtottam végre, melyet megelőzött egy nulladiknak mondható fázis. A kutatás folyamatát az alábbiakban ismertetem.

- F0. fázis
- Ebben a fázisban interjúkat készítettem települési vezetőkkel és hivatali tisztviselőkkel, abból a célból, hogy kialakítsam és véglegesítsem a kutatás fő vizsgálati területeit és céljait.
 - Az interjúkon elhangzottak alapján elkészítettem a kérdőívet, és meghatároztam a négy fő kérdéskört.
 - A kérdőívet eljuttattam a Magyar Önkormányzatok Szövetségéhez, akik egy ajánlólevél kiadásával hozzájárultak a kutatás sikerességéhez.
 - Próbakérdezést hajtottam végre 15 helyhatóságnál, akikkel egyeztettem a kérdőív kitöltésénél tapasztaltakat.
- F1. fázis
- A véglegesített kérdőíveket e-mail formában eljuttattam minden települési önkormányzathoz (első körös kiküldés), a helyhatóságok válaszadási hajlandóságát ismerve. A kérdőív kiküldése során az Önkormányzati Minisztérium önkormányzati adatbázisát használtam fel. Az 500 fő alatti kistélepek egy része (kb. 100 önkormányzat) a kiküldést követő három napon belül szintén e-mail formájában visszajelzett, hogy településükön semmiféle nevelési-oktatási intézmény nem működik, így a kérdőív kitöltése számukra nem releváns. Az első körös kiküldésre 98 darab kitöltött és értékelhető kérdőív érkezett vissza.
 - A második körös kiküldés során kiválasztottam a települési önkormányzatok közül azokat, melyeknél
 - a lakosságszám 500 fő felett van,
 - saját fenntartásban vagy intézményfenntartó, illetve kistérségi társulás formájában rendelkeznek nevelési-oktatási intézménnyel, valamint
 - még nem töltötték ki a kérdőívet.
 A kérdőíveket szintén e-mail formájában, névre szólóan juttattam el a kiválasztott települések jegyzői részére. Ebben a szakaszban összesen 158 darab értékelhető kérdőív érkezett vissza, így a mintában szereplő önkormányzatok száma 256 db lett.
- F2. fázis
- Célzott interjúkat folytattam települési vezetőkkel, polgármesterekkel és jegyzőkkel, az oktatásirányításban kompetens szakemberekkel, referensekkel és iroda- és osztályvezetőkkel, valamint pénzügyi vezetőkkel a kutatás eredményei helyességének az igazolására.
 - Ezt követte a kérdőívek kódolása és az adatok tisztítása, mely munka

során az SPSS (Statistical Package for Social Sciences) 14.0 és az Microsoft Office Excel 2007 programokat alkalmaztam.

- c. A kutatás záró fázisát a kapott adatok értékelése jelentette. Az értékelést a disszertáció „Eredmények” című fejezete tartalmazza.

A kvalitatív kutatás keretén belül, a kapott eredmények ismeretében, a kutatás záró fázisában a mélyinterjúk készítésekor olyan kérdésekre kerestem választ, melyekre a kérdőívben nem került sor. Mivel a kérdőívben csak zárt kérdések szerepeltek, így a válaszadóknak nem volt alkalmuk kifejezni a személyes véleményüket az helyi oktatási feladatellátás kapcsán. Az interjúk 1-2 órát vettek igénybe, és olyan kérdéseket világítottak meg, melyek a helyi oktatásirányítás körülményeinek jobb megértéséhez járultak hozzá. Kérdéseim az alábbi témaköröket ölelték fel:

- melyek a nevelési-oktatási rendszer fenntartásának legkritikusabb pontjai és melyek a szűk keresztmetszetek⁵²,
- hogyan látják az alapfokú oktatás jövőjét, és miben látják a kiutat a problémák orvoslásában,
- az alapfokú oktatás problémáinak felszámolásában kit tekintenek központi szereplőnek, honnan kell kiindulnia a lehetséges átalakításnak⁵³,
- történt-e a közelmúltban kínálatracionalizáló lépés, és az milyen formában valósult meg⁵⁴,
- ha már megtörtént a kínálatracionalizáló lépés, akkor az arányaiban mekkora költségvetési megtakarítás eredményezett a helyi gazdálkodásban⁵⁵,
- az oktatási feladat finanszírozásában mekkora az állami finanszírozás részaránya, milyen annak tendenciája⁵⁶,
- a helyi adóbevételek felhasználásában miért sorolják vagy nem sorolják előre az oktatási területet,
- ha rendelkezik az önkormányzat adóssággal, akkor annak felvételére miért került sor⁵⁷.

A kutatás során használt kérdőívben olyan adatokra igyekeztem rákérdezni, melyekre egyértelmű válasz adható. Elsődleges szempont volt számomra, hogy olyan adatok birtokába jussak, melyek más primer kutatásokból és egyéb adatokból nem elérhetők, és melyek ábrákkal és táblázatokkal jól prezentálhatók. További célkitűzésem volt, hogy a kapott válaszok birtokában ki tudjam mutatni a belső összefüggéseket, melyek az oktatási feladatellátásban igen dominánsak.

A kvantitatív kutatás során az adatok elemzésénél a leíró statisztikák közül az alábbiakat számoltam a minta jellemzése kapcsán (*Hajdu – Hunyadi – Vita, 2001*):

- átlag – a minta középértékének a meghatározására,
- szórás – a megfigyelt sokaság egyedei különbözőségének, az átlagtól való eltérésnek a bemutatására,
- relatív szórás vagy szóródási együttható – a szórás relatív nagyságának a mérésére, mivel képes kiszűrni az értékek nagyságrendjét, így jobban képes kifejezni az egyes egyedek különbözőségét.

⁵² E kérdés kapcsán az önkormányzatok egyértelműen a finanszírozás jelenlegi módját jelölték meg.

⁵³ Erre a kérdésre egyértelmű válaszként a megkérdezettek a központ szerepét emelték ki, de hangsúlyozták, hogy ez nem mellőzheti a települések teljes körű bevonását a folyamatba.

⁵⁴ A kisebb települések (501 és 5000 fő között) már végrehajtottak kínálatracionalizáló lépést az intézmények összevonásával, bezárásával, vagy társulási formában való fenntartással.

⁵⁵ Átlagban a válaszadók az elért megtakarítás mértékét 1-5% körülire becsülték.

⁵⁶ A válasz erre a kérdésre egyértelműen csökkenő volt.

⁵⁷ Az adósságállománnyal rendelkezők a kérdésre az anyagi helyzet és a gazdálkodás nehézségeit, az elégtelen saját bevételi kapacitást, a kötelezően ellátandó feladatok finanszírozási terheit és az elégtelen állami finanszírozást adták válaszként.

A leíró statisztikákon túl az alábbi statisztikai vizsgálatokat végeztem még el a minta elemzésekor (**Kovács, 2004**):

- keresztábra elemzés – bizonyos változó-párok közötti kapcsolat és hatás igazolására,
- klaszteranalízis – az előre nem besorolt, de egymáshoz közel álló változók csoportokba sorolására,
- faktoranalízis – a változók komplex kapcsolatrendszerének elemzésére, közvetlenül nem mérhető, kevés számú tulajdonság mentén, faktorcsoportok képzésével,
- variancia-analízis – a minőségi és a mennyiségi ismérvek alapján képzett részsokaságok átlagainak egyezőségének bizonyítására, valamint
- khi-négyzet próba – a függetlenségi vagy függőségi hipotézisek igazolására.

4. EREDMÉNYEK

Az egyetemi tanulmányaim befejezését követően folyamatosan nyomon követtem a helyhatóságok aktuális helyzetének alakulását, különös tekintettel az oktatás irányítására és finanszírozására. Vizsgáltam a hazai oktatás irányadó mutatóit nemzetközi szinten, valamint részletesen vizsgáltam más országok önkormányzati rendszerét, és a bennük rejlő előnyös és hátrányos tulajdonságokat. E fejezetben nem ezek a vizsgálatok és konzekvenciák kerülnek ismertetésre, hanem azon kutatás eredményei, melyet 2009 tavaszán végeztem 256 helyhatóság bevonásával. A vizsgálatokat az egyes kérdések kapcsán több dimenzióban végeztem, a jogállás, a lakosság vagy az óvodás, iskolás korú gyerekek arányában, a kérdés tartalmától függően. Disszertációm ezen fejezete a vizsgálat eredményeit hivatott bemutatni.

4.1. Az alapfokú oktatás finanszírozás háttere és összefüggésrendszere az önkormányzatoknál

Az oktatás helyi szinten történő finanszírozása, akárcsak maguk az önkormányzatok, nagyon színes képet mutatnak. Összességében elmondható, hogy az állami finanszírozás dominanciája mellett a helyi adóbevételek és az egyéb források is meghatározó súllyal bírnak. A sokat kritizált önkormányzati finanszírozás problémái az alapfokú oktatás esetén is megmutatkoznak, mivel annak költségéhez már nem elegendőek a saját vagy a központi források, amit hitelforrásokkal egészítenek ki. Ennek oka az évek óta reálértékben csökkenő normatív támogatásokban keresendő. Az alfejezet célja bemutatni az alapfokú oktatás finanszírozási rendszerét három szempont szerint szegmentálva (jogállás, lakosságszám és a gyerekarány). A középfokú oktatási intézményt fenntartó önkormányzatok alacsony száma miatt a disszertáció ezen alfejezetében a szakiskolákat, szakközépiskolákat és a gimnáziumokat részletekbe menően nem jellemzem, mivel azok aránya a mintában még a 10%-ot sem éri el.

4.1.1. A fenntartott intézményhálózat és relevanciája az oktatásfinanszírozás kapcsán

Az oktatás finanszírozás módjainak és hátterének tárgyalása előtt szükségesnek tartom néhány szóban a disszertáció előző részéhez képest jellemezni a mintát. A minta, akárcsak a magyar önkormányzati rendszer, számos szempontból különleges. E különlegesség és különféleség visszatükrözése számomra a kutatás során elsődleges szempont volt. Esetemben a fenntartott intézményszám érdemel említést. A válaszadó önkormányzatok a fenntartott intézmények tekintetében jelentősen differenciáltak, amit a szórások és a relatív szórások teljes mértékben prezentálnak is. A legnagyobb szórás és relatív szórás a települési önkormányzatok által fenntartott intézmények kapcsán látható, melynek oka, hogy a mintában nagy arányban szerepeltek az olyan önkormányzatok, ahol már nem működik saját fenntartásban bölcsőde, óvoda vagy általános iskola, vagy nem is működött ilyen intézmény (ez a középfokú oktatás intézményeire értendő).

	Bölcsőde		Óvoda		Általános		Szakiskola		Szakközép-		Gimnázium	
	$\bar{x}$	σ	$\bar{x}$	σ	$\bar{x}$	σ	$\bar{x}$	σ	$\bar{x}$	σ	$\bar{x}$	σ
	N = 50		N = 252		N = 239		N = 38		N = 45		N = 47	
települési önkormányzat	1,12	1,91	1,01	2,71	0,85	2,19	1,18	2,31	1,20	2,65	0,72	1,19
intézményfenntartó társulás	0,12	0,33	0,46	0,70	0,51	0,70	0,08	0,27	0,07	0,25	0,06	0,25
kistérségi társulás	0,08	0,27	0,09	0,51	0,07	0,31	-	-	0,02	0,15	0,02	0,15
megyei önkormányzat	-	-	0,02	0,18	0,04	0,25	0,37	0,59	0,60	0,84	0,36	0,49
központi költség-vetési szerv	-	-	-	-	0,01	0,09	0,05	0,23	0,04	0,21	-	-
egyház, felekezet	-	-	0,08	0,37	0,12	0,47	0,08	0,27	0,07	0,25	0,30	0,72
alapítvány, egyesület	0,06	0,31	0,07	0,39	0,06	0,27	0,37	1,05	0,29	0,99	0,15	0,66
természetes személy	-	-	0,00	0,06	-	-	0,03	0,16	-	-	-	-
egyéb	0,08	0,34	0,02	0,19	0,02	0,16	0,03	0,16	0,04	0,21	0,02	0,15

20. táblázat

A mintában szereplő önkormányzatok illetékességi területén működő intézmények átlaga és szórása fenntartók és intézmények szerinti bontásban⁵⁸, N = 256

Forrás: saját kutatás, 2009 (mérési szint: arányskála)

A kiugróan magas szórások és alacsony átlagok magyarázatára fontosnak tartom a teljes mintára nézve a válaszadók településén működő intézmények számának és arányának bemutatását, melyet a fenti táblázat szemléltet. A táblázat az intézményszámon túl megmutatja azon önkormányzatok darabszámát és arányát a teljes mintához, ahol az adott típusú és fenntartású intézmény működik. A táblázat világosan szemlélteti azt a tendenciát, ami a magyar alapfokú oktatási rendszerben az elmúlt évek finanszírozási problémái miatt akarva – akaratlanul, de elkezdődött, vagyis a társulások formában fenntartott intézmények számát. Az óvodák esetében a települési önkormányzatok még törekednek azok fenntartására, helyben hagyva az intézményt, de az általános iskolai oktatás tekintetében már egyértelműen kevesebb intézményt tartanak saját fenntartásban. Továbbá az is látható, hogy egyre nagyobb arányú az egyéb, elsősorban civil szereplők és az egyházak részvétele a közoktatásban.

	Bölcsőde		Óvoda		Általános		Szakiskola		Szakközép-		Gimnázium	
	db	%	db	%	db	%	db	%	db	%	db	%
települési önkormányzat	36	14,06	138	53,91	121	47,27	22	8,59	24	9,38	24	9,38
intézményfenntartó társulás	6	2,34	103	40,23	106	41,41	3	1,17	3	1,17	3	1,17
kistérségi társulás	4	1,56	12	4,69	12	4,69	-	-	1	0,39	1	0,39
megyei önkormányzat	-	-	5	1,95	7	2,73	12	4,69	20	7,81	17	6,64
központi költség-vetési szerv	-	-	-	-	2	0,78	2	0,78	2	0,78	-	-
egyház, felekezet	-	-	15	5,86	19	7,42	3	1,17	3	1,17	10	3,91
alapítvány, egyesület	2	0,78	12	4,69	12	4,69	8	3,13	6	2,34	3	1,17
természetes személy	-	-	1	0,39	-	-	1	0,39	-	-	-	-
egyéb	3	1,17	3	1,17	3	1,17	1	0,39	2	0,78	1	0,39

21. táblázat

A mintában szereplő önkormányzatok illetékességi területén működő intézmények száma és aránya (szűrés nélkül), N = 256

Forrás: saját kutatás, 2009 (mérési szint: arányskála)

A nem saját fenntartású intézményhálózat nem jelenti azt, hogy a település mentesül annak bármilyen nemű finanszírozásától. A helyhatóságok ugyanis pénzbeli támogatást nyújthatnak az egyéb fenntartóknak, vagy ingyenesen átadhatják a feladatellátást szolgáló intézményt, de nem ritka a pénzbeli támogatás és az ingyenes intézményátadás együttes megjelenése sem. Az önkormányzatok a településen működő egyéb bölcsőde fenntartóknak csak pénzbeli támogatást nyújtanak. A mélyinterjúk során kiderült, hogy ez csak az intézményfenntartó társulások és a

⁵⁸ A táblázat a helyhatóságokat a fenntartott intézménytípus szerint szűrve tartalmazza, tehát az egyes intézmények kapcsán nem szerepelnek benne azok a válaszadók, ahol az adott intézménytípus semmilyen formában sem működik.

kistérségi társulások esetén jelent rendszeres támogatást⁵⁹, a más egyéb fenntartók esetén ez csak eseti jelleggel történik. A támogatás ezen módja minden intézménytípusra jellemző⁶⁰.

	Nem önkormányzati fenntartású intézmények száma a mintában	Pénzbeli támogatás		Ingyenes intézmény-átadás		Pénzbeli támogatás és ingyenes intézményátadás együtt	
		minta %-ban	fenntartott intézmények %-ban	minta %-ban	fenntartott intézmények %-ban	minta %-ban	fenntartott intézmények %-ban
más települési önkormányzat	0						
intézményfenntartó társulás	103	68,66	89,32	0,75	0,97	7,46	9,71
kistérségi társulás	12	5,97	66,67			2,99	33,33
megyei önkormányzat	5	0,75	20,00				
központi költségvetési szerv	0						
egyház, felekezet	15	7,46	66,67	1,49	13,33	2,24	20,00
alapítvány, egyesület	12	6,72	75,00	0,75	8,33	1,49	16,67
természetes személy	1	0,75	100,00				
egyéb	3	2,24	100,00				

22. táblázat

A nem saját fenntartású óvodáknak nyújtott támogatás formája, N = 134

Forrás: saját kutatás, 2009 (mérési szint: nominális skála)

Az óvoda és általános iskola fenntartóknak juttatott támogatás zöme pénzben történik, ahogy azt a fenti és a lenti táblázat is mutatja. A társulási formában történő feladatellátást a helyhatóságok rendszeresen pénzben támogatják, de itt nem ritka a vagyontáradás sem. A társulási formában történő intézményfenntartás az egyetlen az önkormányzati gyakorlatban, ahol a pénzbeli támogatás az intézményhálózat közel 100%-át lefedi. A pénzbeli támogatás és az ingyenes intézményadás jellemző még az egyházak illetve a civil szervezetek által fenntartott intézményekre is. A pénzbeli támogatás lefedettsége még itt is magas, azonban a 100%-ot nem éri el (80-90% körül mozog). A természetes személyek, egyéb szervezetek által fenntartott intézmények is kizárólag anyagi támogatást kapnak a települési önkormányzattól, de ezen intézmények, alacsony számuk ellenére nem relevánsak a vizsgálat szempontjából. További érdekes tendencia, hogy a helyhatóságok a megyei, vagy a központi költségvetési fenntartású intézményeket nem, vagy csak kis mértékben, és főként pénzben támogatják. Ez alól egyetlen kivételt képez az a három választó önkormányzat, melyek ingyenesen átadták általános iskolájukat a megyének. A támogatás formája mellett a két táblázatból kiolvasható a közoktatásban az önkormányzaton kívül szerepet játszó két szegmens, a társulások és a civil szféra⁶¹, melyek képesek arra, hogy az önkormányzati költségvetést, hacsak minimálisan is tehermentesítve, hozzájáruljanak a magyar közoktatás napi szintű problémáinak megoldásához, hatékonysági veszteségeinek a felszámolásához.

⁵⁹ A disszertáció további részében a társulási formában fenntartott intézményeket és az önkormányzati fenntartású intézményeket együtt fogom vizsgálni, a rendszeresen, az oktatási feladatellátáshoz nyújtott támogatás miatt.

⁶⁰ A továbbiakban csak az alapfokú oktatás támogatásának módját részletezem. A középfokú oktatási intézményeknek nyújtott támogatások formáját az M.16. mellékelt tartalmazza.

⁶¹ Értem ez alatt az egyházakat, alapítványokat és egyesületeket.

	Nem önkormányzati fenntartású intézmények száma a mintában	Pénzbeli támogatás		Ingyenes intézmény-átadás		Pénzbeli támogatás és ingyenes intézményátadás együtt	
		minta %-ban	fenntartott intézmények %-ban	minta %-ban	fenntartott intézmények %-ban	minta %-ban	fenntartott intézmények %-ban
más települési önkormányzat	0						
intézményfenntartó társulás	106	66,42	85,85	0,73	0,94	9,49	12,26
kistérségi társulás	12	5,11	58,33			3,65	41,67
megyei önkormányzat	7	1,46	28,57	2,19	42,86		
központi költségvetési szerv	2						
egyház, felekezet	19	10,95	78,95	1,46	10,53	1,46	10,53
alapítvány, egyesület	12	5,84	66,67	0,73	8,33	2,19	25,00
természetes személy	0						
egyéb	3	2,19	100,00				

23. táblázat

A nem saját fenntartású általános iskoláknak nyújtott támogatás formája, N = 137

Forrás: saját kutatás, 2009 (mérési szint: nominális skála)

4.1.2. Az oktatás finanszírozásának forrásai az önkormányzatok gyakorlatában

Hazánkban a közoktatás finanszírozás több csatornán keresztül történik. A finanszírozási forrásokat két csoportra lehet bontani, a legnagyobb részt – általánosságban – az állami, míg a kisebb részt a saját, önkormányzati források teszik ki. Az állami finanszírozás által fedezett költséghányad, ami 40-70% körül alakul (ÁSZ, 2008) főként aszerint változik, hogy mennyit képes egy helyhatóság költeni egy gyermekre, vagyis milyen az adott település saját bevételi kapacitása, és hogy milyen formában történik a feladat ellátása (saját intézmény vagy társulás). A továbbiakban ezt szeretném részletesen bemutatni. A kutatás során a válaszadókat arra kértem, hogy osszanak fel 100%-ot az egyes oktatási intézmények finanszírozása kapcsán az állami finanszírozás, saját bevételek (hitelfelvétel, kötvénykibocsátás, helyi adóbevétel) valamint az egyéb források között⁶². A kérdéskör komplex vizsgálatához a leíró statisztikákon túl, a keresztábra elemzés segítségével és Khi-négyzet próbákkal megvizsgáltam az állami finanszírozás összefüggését a jogállással, a település lakosságszámával valamint az óvodás, iskolás gyerekek arányával.

	Bölcsőde		Óvoda		Általános iskola		Szakiskola		Szakközép-iskola		Gimnázium	
	N = 46		N = 250		N = 234		N = 25		N = 26		N = 27	
	$\bar{x}$	σ	$\bar{x}$	σ	$\bar{x}$	σ	$\bar{x}$	σ	$\bar{x}$	σ	$\bar{x}$	σ
Állami finanszírozás	63,72	16,63	62,29	16,60	60,89	15,26	69,16	13,07	71,69	13,58	74,26	15,36
Saját bevétel - hitel	2,30	7,88	2,28	8,51	2,35	8,26	1,80	4,97	1,73	4,89	1,11	3,20
Saját bevétel - kötvény	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Saját bevétel - helyi adó	21,61	20,45	17,58	19,36	18,76	19,57	10,48	10,33	13,12	11,04	15,93	15,60
Egyéb	12,37	16,58	17,60	18,89	17,88	18,88	18,56	17,54	13,46	15,25	8,59	11,30

24. táblázat

Az oktatásfinanszírozás forrásainak átlaga és szórása intézménytípusonként⁶³, N = 256

Forrás: saját kutatás, 2009 (mérési szint: arányskála)

A fenti táblázat alapján meghúzható a két oktatási szint közötti éles határvonal⁶⁴. Míg az alapfokú oktatásban (bölcsőde, óvoda és általános iskola) az állami finanszírozás minden esetben 65% alatti, addig a középfokú oktatás esetén (szakiskola, szakközép iskola és gimnázium) az állami finanszírozás esetenként a 70%-ot is meghaladja. Az adatokból az is egyértelműen látható, hogy a

⁶² Az egyéb források alatt értem a különféle támogatásokat, intézményi saját bevételeket, adományokat.

⁶³ A táblázatban csak azok a válaszadók szerepelnek, ahol ténylegesen működik az adott nevelési – oktatási intézmény. N = azon önkormányzatok száma, ahol legalább egy adott intézménytípus működik.

⁶⁴ A középfokú oktatás finanszírozási szerkezetét az M.17. melléklet részletezi.

kötvénykibocsátásból származó bevételeket egyáltalán nem használják oktatásfinanszírozásra az önkormányzatok, ami nem is meglepő abból a szempontból, hogy a kötvénykibocsátás bevételeit – volumenéből adódóan – fejlesztési célokra használják. Az önkormányzati finanszírozás nehézségei is nyilvánvalóak, mivel átlagosan az oktatási kiadások közel 2,5%-át fedezik hitelből az önkormányzatok az alapfokú oktatásban. A hitellel történő finanszírozásnál is éles határvonal húzódik az alap- és a középfokú oktatás kapcsán, mivel az utóbbi esetén a hitelfinanszírozás részaránya 1,8% vagy az alatti. A finanszírozási struktúra jóval változatosabb képet mutat, ha megvizsgáljuk annak alakulását jogállás, a lakosságszám vagy az intézményhálózat viszonylatában⁶⁵.

A mintában szereplő települések az oktatásfinanszírozás kapcsán alapvetően három csoportba sorolhatók az állami finanszírozás felhasználási aránya és hasznosítása kapcsán. Az így alkotott csoportok az alábbiak:

- a települések egyik csoportját képező helyhatóságok gazdasági erejük miatt képesek arra, hogy az alapfokú oktatási feladatellátás költségeit saját erőből kiegészítsék – ezek a települések a „gazdagabb” települések, akik nagyobb egy diákra jutó ráfordítást képesek biztosítani,
- a települések második csoportjánál a település gazdasági ereje ugyan lehetővé tenné a központi források kiegészítését, de nem teszik azt annak ellenére, hogy a lehetőségeik adottak a feladat költségigényének kiegészítésére, ami maga után vonja az állami finanszírozás nagyobb arányát,
- a települések harmadik csoportjába azok a települések tartoznak, melyeknek a szándéka lehet a nagyobb kiegészítés, azonban ezt anyagi erejük, gazdasági potenciáljuk nem teszi lehetővé, ami ismételten nagyobb arányú állami forráshasznosítást eredményez – tehát a csoport a kisebb lakosságszámmal bíró településeket (elsősorban a községeket) foglalja magában.

A fentiekén túl nem szabad figyelmen kívül hagyni azt a tényt sem, hogy a bölcsődei és az óvodai nevelés, valamint az alapfokú oktatás költségigénye eltérő. Ez alapvetően az egy pedagógusra, az egy csoportra vagy osztályteremre jutó gyerekek számában, illetve az egy intézményre vagy feladatellátási helyre jutó gyermekek számában ragadható meg leginkább. Ezek a különbségek egyaránt megmutatkoznak a jogállás szerint képzett csoportok, valamint a regionális összehasonlítás során is.

4.1.2.1. A bölcsődei nevelés finanszírozása és a finanszírozás összefüggése a helyhatóságoknál

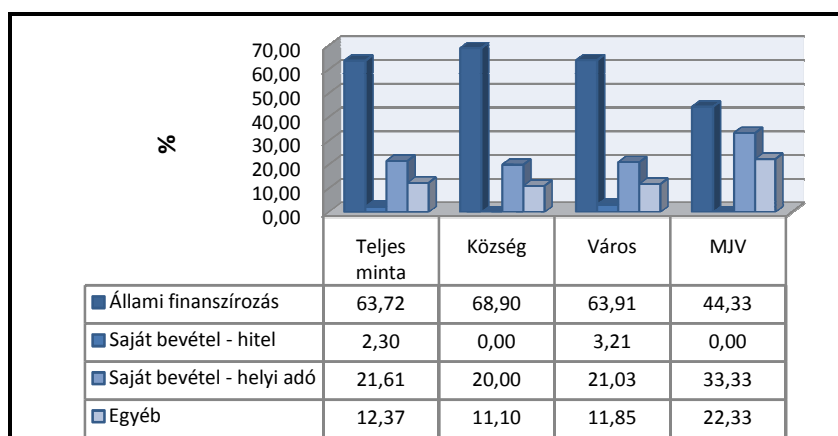
Az alapfokú nevelési-oktatási intézmények közül a bölcsődék azok, melyek a legmagasabb állami finanszírozási aránnyal dicsekednek. A mintában szereplő települések mindössze 14%-a rendelkezik saját fenntartású bölcsődével, ami a feladat anyagi terheire és a változó igényekre vezethető vissza. Az intézmények számában azonban hamarosan ugrás várható, mivel ellátási kötelezettség terheli a 10000 főnél nagyobb településeket, amit a GYED időtartamának rövidülése fog kikényszeríteni. Ez azonban saját erőből nem fog menni az önkormányzatoknak, tehát a pályázati források a cél tekintetében való növelése elkerülhetetlen. Az interjúk során kiderült, hogy a települési vezetők szemében ez az a terület, melyet szívesebben adnak más fenntartók (civil szervezetek, természetes személyek, gazdasági társaságok). A bölcsődei ellátás finanszírozási szerkezetét⁶⁶ vizsgálva

⁶⁵ Az alfejezet további pontjaiban megállapításaim mindig azon minta alapján fejttem ki, melyeknél az adott intézmény saját fenntartásban, intézményfenntartó- vagy kistérségi társulási formában ellátásra kerül. Így minta alatt mindig az adott intézmény fenntartóira szűrt mintát értem.

⁶⁶ Finanszírozási szerkezet alatt a továbbiakban az állami-, a hitel-, a helyi adó és az egyéb finanszírozás megoszlását értem.

megállapítható, hogy az állami finanszírozás relatív szórása a saját vagy társulások formában fenntartott bölcsődékkel⁶⁷ rendelkező helyhatóságokra szűrt minta tekintetében⁶⁸ erős változékonyságot mutat (26%), ami a települések eltérő finanszírozási szerkezetére vezethető vissza. A további három finanszírozási forrás relatív szórása még ennél is magasabb, ami szélsőséges ingadozást fejez ki.

A bölcsődei ellátás jól elkülöníthető struktúrákat vázol fel a jogállás alapján is, melyet az alábbi ábra szemléltet. A községek, sok esetben saját bevételi kapacitásuk szegényes volta miatt az átlagot jóval meghaladó mértékben hasznosítják az állami forrásokat a finanszírozásban. Az állami finanszírozás mértéke azonban e településcsoporton belül is szélsőségesen ingadozik, amit a relatív szórás mértéke (31%) is kifejez (*Szűcs, 2004*⁶⁹). A szegmens települései kapcsán kiemelendő, hogy esetükben az állami finanszírozás magasabb értéke ellenére az sohasem éri el a 100%-ot, tehát kiegészítést mindig igényel a feladat. A finanszírozási források között a következő legnagyobb tételt a helyi adókból történő kiegészítés jelenti, amely maximálisan 60%, és – hitelfinanszírozás híján – a sorban a legkisebb hányadot az egyéb bevételek jelentik, melyek legmagasabb értéke is előző értéke kétharmadát teszi ki. Ezek a források rendre alul maradnak az átlagtól. A községek finanszírozási szerkezetéről több következtetés is levonható. Egyrészt a községek, saját bevételi kapacitásuk, helyi adóháztól miatt jóval kevesebb saját bevétellel rendelkeznek, így hitelt is csak szükséges esetben vesznek fel. Másrészt az egyéb bevételeik sem érik a „tehetősebb” városok szintjét, ami a lakosság és a vállalkozások anyagi helyzetére vezethető vissza.



5. ábra

A bölcsődék finanszírozási szerkezete jogállás szerint, N = 46 (m.e. %)

Forrás: saját kutatás, 2009 (mérés szint: arányskála)

A városok – a szűrt minta tekintetében – magasabb számukból kifolyólag a források tekintetében nagyjából azonos szerkezetet mutatnak a mintaátlaggal. Az ábra alapján megállapítható, hogy a legnagyobb arányban bölcsődékkel a városi önkormányzatok rendelkeznek, ahol a lakossági igények és a feladat ellátására elkülöníthető szabad forrás is magasabb. Esetükben az állami finanszírozás aránya kissé a mintaátlag felett van, városonként változó aránnyal, a relatív szórás értékével kifejezve erős változékonysággal (23%). A városok esetében megfigyelhető, hogy az állami finanszírozás hiányzó részét egyrészt hitelfelvétellel pótolják, melynek maximális mértéke a

⁶⁷ Más fenntartásban működő bölcsődék nem szerepelnek a mintában, mivel számukra az önkormányzat csak eseti jellegű anyagi támogatást nyújt, és a feladatellátáshoz igényelhető állami támogatás címzettje nem az önkormányzat.

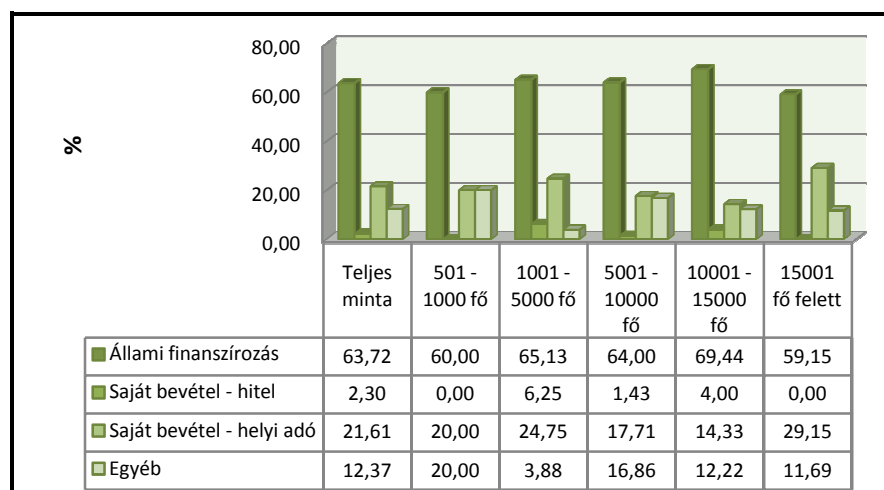
⁶⁸ A bölcsődei ellátásban az állami finanszírozás részaránya 20-100% között mozog.

⁶⁹ Szűcs (2004) a szóródási együttható, vagy más néven relatív szórás mértékét az alábbiak szerint minősíti:

- 0-10%: állandóság, homogenitás,
- 10-20%: közepes változékonyság,
- 20-30%: erős változékonyság,
- 30% felett: szélsőséges ingadozás.

szűrt minta tekintetében 50%. A városok több helyi adóbevételt is szánnak a feladatra a községekhez mérve, és magasabb az egyéb bevételek aránya is. E három forrás szélsőséges ingadozását a relatív szórás mértéke is kifejezi, mely eléri a 200%-ot is. A helyi adó és az egyéb forrás maximális értéke is a községek felett található, az első esetben 80%, míg az utóbbi esetén 51%.

A megyei jogú városok képezik a harmadik szegmenset. A válaszadó önkormányzatok 60%-a rendelkezik e településtípus tekintetében saját vagy társulások formájában fenntartott bölcsődével. A megyei jogú városok sajátos helyzetüknél fogva, mely a gazdaság, a finanszírozás és az ellátás területén is egyértelműen megmutatkozik, az állami finanszírozás kapcsán alul, míg a többi forrás tekintetében (a hitelbevételeken kívül) felül teljesítenek. A településcsoport – az alacsony mintaelemszám miatt is – homogén csoportot alkot a normatívák kapcsán a szóródási együttható mértéke alapján (9%). Ez az érték a legkisebb a mintában. A megyei jogú városok, ahogy azt az ábra is mutatja, az ellátás költségigényének több mint felét saját erőből és egyéb bevételekből teremtik elő, a hitelfelvétel mellőzése mellett. Esetükben a maximális érték sohasem haladja meg az 50%-ot. A teljes költségigény közel egyharmadát helyi adókból fedezik, ami egyedülálló nemcsak a jogállás, hanem a további szempontok szerint is. A helyi adókból történő kiegészítés tekintetében a csoport homogénebb az előző két csoportnál, mivel a kategórián belül itt a legkisebb a szóródási együttható, ami önmagában még mindig szélsőséges ingadozást mutat (87%). A megyei jogú városok abban is különböznek a községektől és a városoktól, hogy a helyi adók maximális aránya mindig 55% alatt marad, a magas hányad ellenére. Az intézményi saját bevételek is meghaladják az átlagértéket, azonban itt látható a legnagyobb ingadozás a másik két településcsoporthoz mérten.



6. ábra

A bölcsődék finanszírozási szerkezete a lakosságszám alapján, N = 46 (m.e. %)

Forrás: saját kutatás, 2009 (mérési szint: arányskala)

A források arányosítását lakosságszám alapján is elvégeztem. A legalacsonyabb létszámkategóriában egyetlen település szerepel, így annak jellemzésére nem térek ki. A következő, az 1001 és 5000 fős lélekszámú települések a községek egy részét jelenti. A finanszírozási szerkezetük mégis eltér az előző ábrán látottaktól. E településcsoportot mind a négy finanszírozási forrás tekintetében szélsőséges ingadozás jellemzi a szóródási együttható értékei alapján. Az állami finanszírozás, ahogy az a községekre jellemző volt, a maximális értéket tekintve nem éri el sohasem a 100%-ot, az egyéb bevételek pedig mindig 10% körül mozognak. A csoportot az átlagot meghaladó értékek jellemzik (a hitelfinanszírozás kapcsán kiugróan magas) az egyéb bevételek kivételével.

A következő csoportba tartozó települések, ahol a lakosság száma 5001 és 10000 fő között van és melyek a bölcsődét fenntartó települési önkormányzatok közel egyharmadát teszik ki, az állami

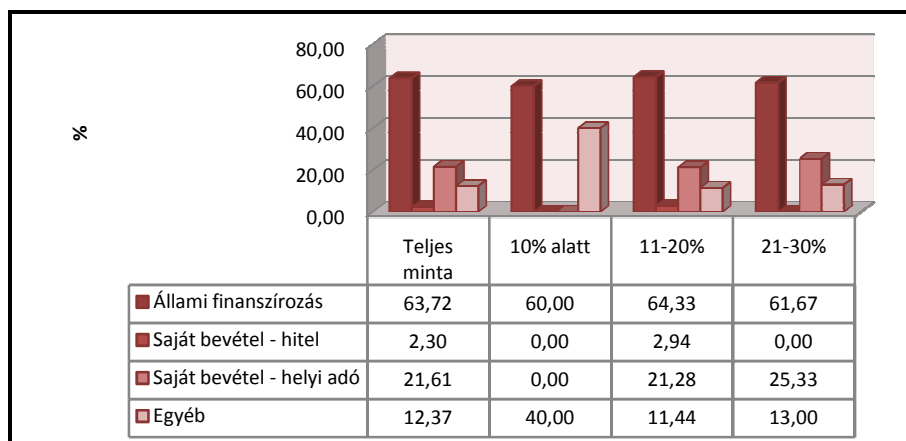
finanszírozás tekintetében átlag közeli és homogénebbek, de a szóródási együttható értéke alapján (28%) még mindig erős változékonysággal jellemezhetők. E csoportba tartozik a bölcsődét fenntartó községek másik része és a kisvárosok egy része. A hitelből való finanszírozás itt jóval az átlag alatt található, amit az egyéb bevételek pótolnak. A három utóbbi érték mind a szórás mind a szóródási együttható tekintetében a települések különbözőségét támasztja alá.

A 10001 és 15000 fős települések egy különleges szegmenset képeznek a mintában, ami nagyközségekből és a városok zöméből tevődik össze, bár a finanszírozási szerkezet tekintetében inkább a községekhez hasonló képet mutatnak. A csoport a bölcsődét fenntartó települések tekintetében a minta egynegyedét teszi ki. Esetükben az állami finanszírozás a legmagasabb, 6% ponttal, közel 70%-os értékkel az átlag felett van. A maximális érték sohasem éri el a 100%-ot (80%). A normatívák tekintetében ez a csoport mondható a leghomogénebbnek, ami 12% relatív szórás tekintetében közepes változékonyságot jelent. Átlag feletti a hitelek aránya is, közel másfél százalékponttal az átlagos érték felett, de a maximális érték tekintetében a többi csoport alatt. Azonban a hitelfinanszírozás nagyon változó a csoport tekintetében, amit a szórás és a relatív szórás nagysága igazol. A helyi adóbevételek szerepe átlag alatti, az egyéb források pedig átlag közeli értéken szerepelnek. Ebbe a kategóriába tartozó települések a teljes költség azon részét, ami az állami finanszírozás által nem fedezett, nagyjából egyenlő arányban osztják meg az intézmény és a helyi társadalom, valamint az önkormányzat között⁷⁰. A települések ebbe a kategóriába tartozó csoportja mindig egy külön részt fog képviselni a finanszírozási szerkezete tekintetében az össze alapfokú oktatási-nevelési intézmény viszonylatában.

A következő csoport a legnagyobb lélekszámú településeket foglalja magába, mely a megyei jogú városok mellett a nagyobb városokat tömöríti. A csoport értékei a megyei jogú városok értékéhez csak annyiban hasonlítanak, hogy esetükben sincs szó hitelfinanszírozásról. Az állami finanszírozás aránya átlag alatti, de a megyei jogú városok értékeit messze meghaladja, és a csoportot alkotó települések is igen változatos mértékben alkalmazzák a forrást, amit a relatív szórás vissza is tükröz a maga 27%-os értékével. Ez az érték közel azonos az 5000 fő feletti települések értékével. Ezen települések nagyságuknál, saját bevételi kapacitásuknál fogva többet tudnak hozzátenni a nevelési feladat költségeihez, amit a helyi adók közel 30%-os értéke szemléltet, ami majdnem azonos a megyei jogú városok értékével.

A lakosságszám szerinti szegmentálás érdekessége összefoglalóan az, hogy azok a településcsoportok, melyek az átlagon felül hasznosítják az állami forrásokat, mind rendelkeznek hitelforrással is a bölcsődei nevelés költségének fedezésében. Ennek oka az elégtelen helyi adóbevételek és az egyéb bevételek alacsony volta. Míg a második lakosságcsoport esetén az elégtelen intézményi bevételek, addig a harmadik csoportnál a helyi adóvételek elmaradása tette szükségessé a banki források igénybevételét. A negyedik, tízezer fő feletti települések pedig körzetközponti jellegükből fakadóan több társulási formában fenntartott intézménnyel rendelkeznek, ahol a költségek minimalizálására törekszenek az érintett települések. Ez egyben az állami finanszírozás hatékonyabb felhasználását is jelentheti.

⁷⁰ Ez utóbbi hitelbevételekkel együtt számítva a költségek közel 20%-át fedezi.



7. ábra

A bölcsődék finanszírozási szerkezete az óvodás- iskolás korú gyerekek aránya alapján, N = 46 (m.e. %)

Forrás: saját kutatás, 2009 (mérési szint: arányskála)

A bölcsődei ellátás finanszírozási szerkezete nemcsak a jogállás és a lakosságszám érdemel említést, hanem gyerekarány szempontjából is. Jellemzően azokon a településeken célszerű oktatási-nevelési intézményt fenntartani, ahol a gyermekek aránya 10% feletti, az intézmény hatékony kihasználása miatt. A mintában egyetlen olyan település szerepel, ahol az érték 10% alatti, és mégis működik bölcsőde, ami nem saját fenntartású, hanem intézmény fenntartó társulás formájában működik, így nemcsak települési igényeket elégít ki, hanem szélesebb körben szolgálja a lakosság érdekeit.

A válaszadó önkormányzatok többsége 11-20% közötti gyerekaránnyal bír, így a szűkített mintában súlyukat tekintve ők a legnagyobbak. Ez a településcsoport az, mely finanszírozási szerkezetét tekintve a 10000 fő feletti lakossággal bíró csoporthoz hasonlít. Az állami finanszírozás aránya a gyerekarányt tekintve átlag feletti, közel 65%, amely a relatív szórást (26%) tekintve erősen változékonynak mondható, van ahol a költségek teljes hányadát fedezi is. Több hitellel és kevesebb egyéb bevétellel rendelkeznek, ami az ellátottak számára vezethető vissza.

A legmagasabb gyerekaránnyal rendelkező települések a városi önkormányzatok finanszírozási szerkezetéhez hasonlítanak, annyi kivétellel, hogy nincs szükségük hitelforrásokra, mivel a több ellátott miatt több intézményi vagy egyéb bevételre számíthatnak. Az állami finanszírozás arányaiban magasabb, sohasem fedezi a teljes költséghányadot, és erőteljesen változékonynak mondható (relatív szórás: 29%). Az egyéb és a helyi adóbevételek nagysága miatt nem szükséges a hitelfinanszírozás.

A fentiek alapján elmondható, hogy a bölcsődei ellátás nagyon változatos képet mutat a finanszírozási források tekintetében. Mindhárom jellemző alapján képzett csoportok élesen elváltnak egymástól, hasonlóság teljes egészében egyetlen csoport között sem mutatható ki. A finanszírozási szerkezet, és a benne szereplő források aránya és az egyes források relatív szórása hűen tükrözi azt a képet, amit a magyar települési önkormányzatok mutatnak, a sokszínűséget és a különbözőséget.

Továbbá megállapítható, hogy az állami finanszírozás az egyetlen tényező, amely – hacsak kis mértékben is – valamilyen szintű homogenitást mutat az egyes változók alapján. Ezért megvizsgáltam az állami finanszírozás összefüggését a fenti csoportosítási jellemzőkkel. Az összefüggés megállapításához keresztábla elemzést alkalmaztam, melyből megkaptam a Pearson-féle Khi-négyzet értéket (p), valamint a korrigált sztenderdizált reziduumok értékét (AdjR). A korrigált sztenderdizált reziduumok a belső összefüggésekre mutatnak rá, értékük akkor értelmezhető, ha az 2,0 értéknél nagyobbak. Az elemzés elvégzéséhez a kérdőív hármaskérdése arányskálájának egyik részét, az állami finanszírozásra vonatkozó részt nominális skálává alakítottam át, hogy elvégezhető legyen statisztikailag a művelet, és alkalmazható legyen a

keresztábra elemzés. Ha a Pearson-féle Khi-négyzet együtttható értéke 0,05 alatt van, akkor „a függetlenség hipotézisét minden valószínűségi szint mellett elvethetjük” (Kovács, 2004, 22.old.).

	Khi-négyzet érték
állami finanszírozás és a lakosság száma	p = 0,202
állami finanszírozás és a település jogállása	p = 0,005
állami finanszírozás és az óvodás, iskolás gyerekek aránya	p = 0,644

25. táblázat

A Pearson-féle Khi-négyzet együtttható értékei a bölcsődék állami finanszírozása kapcsán, a település jogállása, a lakosságszám valamint a gyerekarány függvényében, N = 46
 Forrás: saját kutatás, 2009 (mérési szint: nominális skála)

A fenti táblázat értékei mutatják, hogy a bölcsődék állami finanszírozása mindössze a jogállással hozható összefüggésbe, a lakosság, valamint a gyerekarány tekintetében statisztikailag kimutatható szignifikáns összefüggés nincs, így a függetlenség hipotézise e két tényező értékeiben elfogadható.

Az állami finanszírozás aránya	Községek 21,7%	Városok 71,7%	Megyei j. városok 6,5%
11 – 20% között	0,0% AdjR = -0,5	3,0% AdjR = 0,6	0,0% AdjR = -0,3
31 – 40% között	10,0% AdjR = 1,0	0,0% AdjR = -2,3	33,3% AdjR = 2,5
41 – 50% között	20,0% AdjR = 0,0	15,2% AdjR = -1,2	66,7% AdjR = 2,1
51 – 60% között	30,0% AdjR = 0,7	21,2% AdjR = -0,1	0,0% AdjR = -0,9
61 – 70% között	0,0% AdjR = -2,2	39,4% AdjR = 2,7	0,0% AdjR = -1,1
71 – 80% között	0,0% AdjR = -1,2	15,2% AdjR = 1,5	0,0% AdjR = -0,6
81 – 90% között	30,0% AdjR = 3,4	0,0% AdjR = -2,9	0,0% AdjR = -0,5
91 – 100% között	10,0% AdjR = 0,5	6,1% AdjR = -0,2	0,0% AdjR = -0,5

26. táblázat

A bölcsődék állami finanszírozási aránya és a település jogállása közötti kapcsolat
 Forrás: saját kutatás, 2009 (keresztábra elemzés, Khi-négyzet érték = 0,005 < 0,05, % = oszlopszázalék a jogállás arányában, AdjR = korrigált sztenderdizált reziduumok, mérési szint: nominális skála, N = 46)

Kutatásom egyik fő célja az volt, hogy megvizsgáljam, mennyiben determinálja az egyes oktatási szintek finanszírozását a jogállás, a lakosságszám vagy a gyerekarány. A Khi-négyzet értékekből látható, hogy a bölcsődék esetén egyetlen olyan változó van – ez a jogállás – ami összefüggést mutat a finanszírozás legnagyobb részét kitevő állami finanszírozással.

A keresztábra elemzésből kiderül, hogy a községek – melyek a szűrt minta egyötödét teszik ki – között azok vannak többségben, ahol a bölcsődei ellátásban az állami finanszírozás 81-90% között mozog. Ez a csoport, mely a községek szegmensének közel egyharmadát teszi ki, jóval az elvár érték felett teljesített. A községek esetén a bölcsődéknél felhasznált állami finanszírozásra legkevésbé jellemző a 61-70%-os érték.

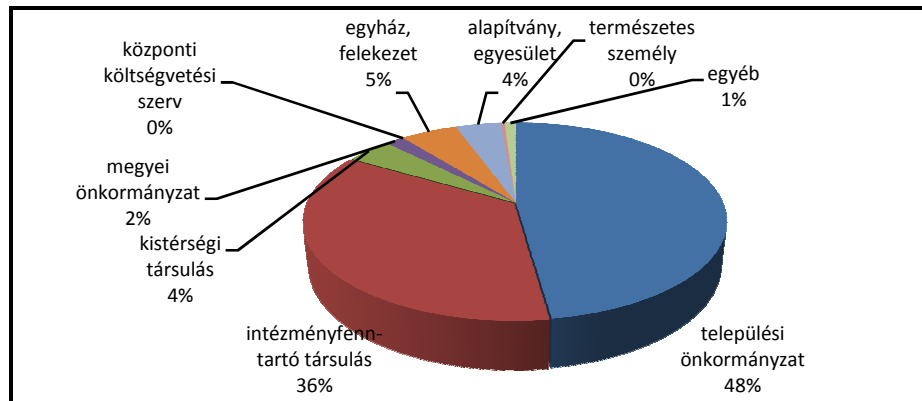
A városok jelentik a szűrt minta közel háromnegyedét. Esetükben az előzőekben leírtak ellenkezője a jellemző. A városok többsége, közel 40%-uk az állami forrásokat 61-70% körül hasznosítja a bölcsődei ellátás finanszírozása során, szemben a községeknél tapasztaltakkal, ez a csoport az, mely az elvárt érték felett teljesít a korrigált sztenderdizált reziduumok értéke alapján. A városok szegmensére a 81-90%-os szint éppúgy nem jellemző, 31-40%-os arány, hiszen ez a két kategória szerepel jóval az elvár érték alatt.

A megyei jogú városok a keresztábra elemzés alapján is egy teljesen különböző szegmenset képeznek. Esetükben a 31-40%-os finanszírozási arány szerepel az elvár érték felett, de elvár érték

feletti a következő, 41-50%-os kategória is. E két kategóriába az összes megyei jogú város egyértelműen besorolható.

4.1.2.2. Az óvodai nevelés finanszírozási szerkezete és a finanszírozás összefüggései

Az óvodai nevelés a fenntartás szempontjából prioritást élvező terület, mivel a válaszadó helyhatóságok 98%-a rendelkezik legalább egy saját, vagy társulási formában fenntartott intézménnyel. Az óvodák számának fenntartók szerinti megoszlását mutatja az alábbi ábra.



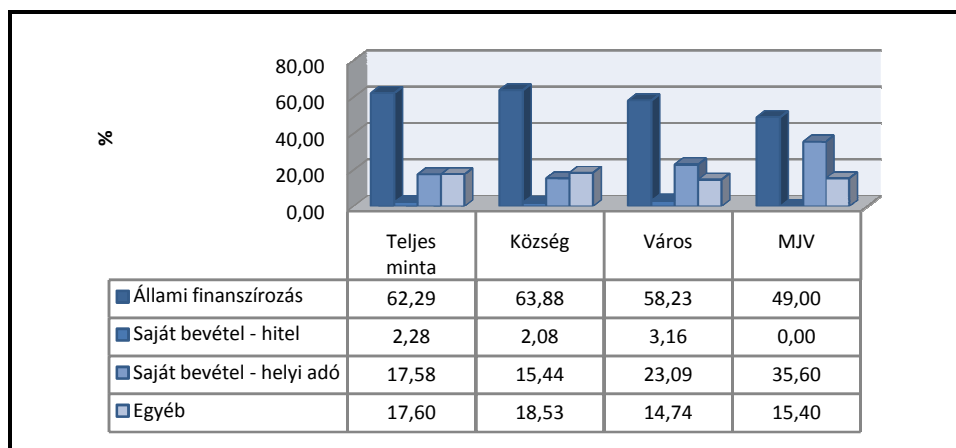
8. ábra

A mintában szereplő településen működő óvodák fenntartók szerinti megoszlása, N = 256

Forrás: saját kutatás, 2009

Az óvodai nevelés finanszírozási szerkezetét – a bölcsődei ellátáshoz hasonlóan – szűrt minta alapján végeztem el. Csak azokat a válaszadó önkormányzatokat vontam be az elemzésbe, ahol legalább egy, saját vagy társulási formában fenntartott óvoda működik a településen. A szűrt mintába így a válaszadók 98%-a, vagyis 250 település került be. A magas arány az óvodai nevelés prioritását mutatja. Az interjúk során kiderült, hogy az önkormányzatok törekszenek arra, hogy a település saját óvodával rendelkezzen, még akkor is, ha annak költségigénye magasabb, jelentős hatást gyakorolva a költségvetésre. Indokként a települési vezetők a gyermekek és a szülők aránytalan megterhelésének elkerülését hozták fel, mivel a kisgyermekek utaztatása, egyrészt anyagilag megterheli a családot (autófenntartás), másrészt megterheli a gyermeket és a szülőt is (korán kelés, oda – visszautazás).

Az óvodai nevelésben az állami finanszírozás hasonló, de kicsit kisebb értéket képvisel, mint ami a bölcsődei ellátás esetén tapasztalható volt. A hitelfinanszírozás ezen feladat esetén is elkerülhetetlen, ám részaránya elhanyagolható, mindössze 2,3%. Az óvodai nevelés finanszírozásának további érdekessége, hogy a teljes minta átlagát tekintve a helyi adókból és az egyéb bevételekből történő kiegészítés részaránya közel azonos. Hasonló jelenség az oktatás az oktatási szintek közül csak az általános iskolák esetén tapasztalható.



9. ábra

Az óvodák finanszírozási szerkezete jogállás szerint, N = 250 (m.e. %)

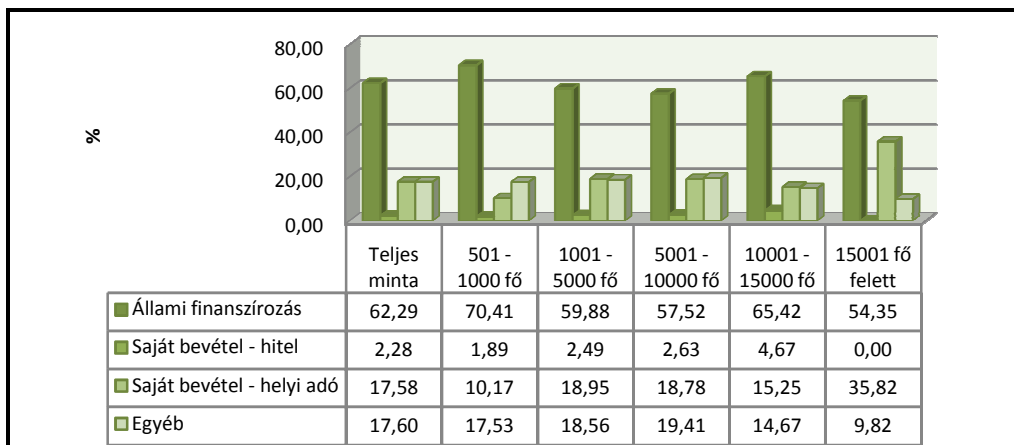
Forrás: saját kutatás, 2009 (mérési szint: arányskála)

Az óvodai nevelés forrásszerkezete a jogállás függvényében, a közel azonos képet mutat, mint ami a bölcsődei nevelésnél látható volt. A finanszírozási források közül az állami forrás az, amely tekintetében a minta erős változékonyságot mutat, mindhárom településtípus esetén azonos mértékkel (26%). A további három forrás szélsőségesen ingadozik a településcsoportokon belül. A községek (melyek a szűrt minta 75%-át teszik ki) ezen feladat tekintetében azok, ahol az állami finanszírozás részaránya az átlagot több, mint másfél százalékponttal meghaladja, csökkentve ezzel a hozzáadandó saját erő mértékét. A községek között nem ritka jelenség, hogy a feladatot teljes egészében e forrásból finanszírozzák. Az óvodai nevelés finanszírozásánál már megjelennek a hitelek is, arányuk szintén átlag közeli, maximális értékét tekintve pedig akár 70% is lehet, ami bizonyos községek finanszírozási gondjait – elégtelen saját bevételi kapacitását és működési célú eladósodását – mutatja. A községek bevételi kapacitásában megmutatkozó különbségeket mutatja a hitelfinanszírozás relatív szórásának nagysága is, mely több százszoros! A helyi adókból történő kiegészítés közel két százalékponttal a mintaátlag alatt van, ami a települések alacsony adóerő-képességének tudható be. A forrás típus maximális értéke a legjobb anyagi helyzetű településnél is csak 60% maximálisan. A hiányzó forrást az egyéb bevételek jelentik, melyet átlag felettiek, kiegészítve ezzel a helyi adók jelentette forrást. A forrástípus elérheti a községek esetén a 100%-ot is, ami még szélsőséesebbé teszi a finanszírozási képet.

A városok az állami finanszírozás arányának tekintetében a mintaátlag alatt teljesítenek, szemben a bölcsődei ellátásnál tapasztaltakkal. Mintaátlag alatti érték tapasztalható még az egyéb források tekintetében is. Ez nagyobb saját erőből történő kiegészítést is jelent egyben, amit kisebb hányadban hitelekkel, nagyobb részt pedig több helyi adóbevételekből pótolnak. A városok tekintetében az állami finanszírozás soha sem fedezi a feladatot teljes egészében (80%). A hitelbevételek aránya maximálisan 31%, ami egybevetve a mintaátlag feletti aránnyal az jelenti, hogy több olyan város is van, mely használ hitelforrást a kötelezettsége teljesítéséhez. A csoport további jellegzetessége, hogy a helyi adók aránya a maximális értéket tekintve esetenként 70% is lehet, ami meghaladja a községek és a megyei jogú városok értékét is, amit a relatív szórás értéke is igazol. A több helyi adóbevételek az óvodai ellátás finanszírozása kapcsán azt jelenti, hogy az önkormányzat a civil lakosságot kisebb mértékben vonja be az ellátás finanszírozásába, vagyis az egyéb bevételek aránya e településtípus esetén a legalacsonyabb.

A megyei jogú városok ismét teljesen különböző képet mutatnak. Nincs szükségük hitelforrásokra, mivel esetükben a legmagasabb a helyi adóforrások aránya. Az állami finanszírozás hasznosítása a feladat tekintetében a legalacsonyabb az átlagot (49%), és a maximális értéket (70%) tekintve egyaránt, de magasabb, mint a bölcsődei ellátásnál, ami a nagyobb intézményszámmal, így magasabb ellátott számmal magyarázható. Több ellátott és több intézmény nagyobb költséget is

jelent, így szükségessé válik az állami források hatékonyabb hasznosítása. A megyei jogú városok emellett több olyan óvodával is rendelkeznek, melyek társulások formájában működnek. Az állami finanszírozáson túl mintátlag alatti az egyéb források aránya is, amit – a hitelforrások híján – helyi adóforintokkal pótolnak, ami átlag felettivé teszi a kategóriát közel megduplázva annak arányát. A helyi adóbevételek aránya a három csoporton belül itt a legmagasabb, de maximális értékét tekintve a legalacsonyabb érték itt tapasztalható. Ez az ellentmondás a mintában szereplő települések viszonylagos hasonlóságára vezethető vissza, amit a relatív szórás is alátámaszt⁷¹. A maximális érték alapján az egyéb bevételek aránya is itt a legalacsonyabb (50%).



10. ábra

Az óvodák finanszírozási szerkezete a lakosságszám szerint, N = 250 (m.e. %)

Forrás: saját kutatás, 2009 (mérési szint: arányskala)

A lakosságszám szerinti elemzés alapján az óvodafinanszírozásban két átlag feletti csoport különíthető el, mely nem egyezik meg a bölcsődei ellátásnál látottakkal. Az állami finanszírozás tekintetében átlag felett a legkisebb települések (501 és 1000 fő között), valamint a körzetközpontok (10001 és 15000 fő) teljesítenek. A kistépülések (melyek a szűrt minta 26,4%-át teszik ki) tekintetében a jobb központi forráskihasználás oka a helyi adóbevételek hiányában és a kisebb saját fenntartású intézmény számban keresendő (az intézmények kevesebb, mint 40%-át működteti a települési önkormányzat, 57% társulási formában működik). Ahogy azt az ábra is szemléletesen, ezen településcsoport az, mely a központi forrásokat a legjobban kihasználja, amit a mintátlagtól való 8,12 százalékpontos eltérés is igazol. Az állami finanszírozás magas aránya miatt a feladatellátás kevesebb helyi adóforintot (a mintátlagtól e forrástípus 7,41 százalékponttal tér el) és kevesebb hitelforrást használ. Az állami források tekintetében ez a szegmens közepesen erős változékonyságot mutat, mivel relatív szórása 20%. A csoport tekintetében nem ritka jelenség, hogy a forrástípus az ellátás költségeit teljes egészében lefedi⁷².

A lakosságszám szerint képezett következő két finanszírozási csoport jellemzője a mintátlag alatti állami finanszírozási arány és az átlag feletti hitel, helyi adó és egyéb forrás arány. A két csoport a forrásszerkezetet tekintve közel azonos képet mutat, értékeik között csak néhány tized százalékos eltérés tapasztalható. A minta 51%-át kitevő 1001 és 5000 fő közötti települések állami finanszírozásának aránya több, mint 10 százalékponttal kisebb, mint az előző csoport esetén, de az átlagot 2,41 százalékponttal múlja alul, a relatív szórása (28%) alapján pedig a csoport szélsőséges ingadozást mutat. Az ide tartozó településeken az óvodák alig több, mint a fele saját fenntartású (55%). A csoportban vannak olyan települések, melyeknél a feladatot teljes egészében ezen forrás, avagy az egyéb forrás fedezi. A szűrt mintában kisebb hányadot képviselő, 5001 és 10000 fős

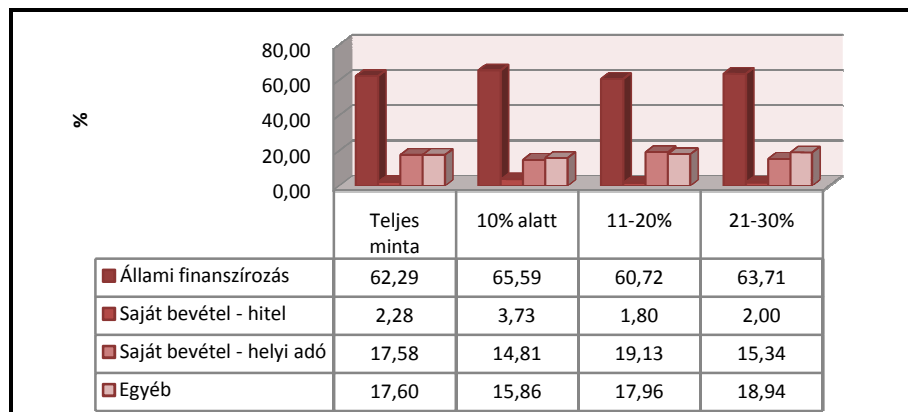
⁷¹ A három településcsoport között a relatív szórás a helyi adóbevételek tekintetében a megyei jogú városoknál a legalacsonyabb, azonban a szóródási együttható értéke még így is szélsőséges ingadozást igazol (65%).

⁷² A további három finanszírozási forrás a feladatot maximálisan 50%-ban fedezi, ennél magasabb érték a mintában nem szerepelt.

települések még kisebb állami finanszírozási hányaddal működnek, ettől kisebb értékkel csak a legmagasabb lélekszámú települések bírnak. Itt sem ritka jelenség a 100%-os maximális érték. A relatív szórás tekintetében, mely 30% a minta nagyon erős változékonyságot mutat. E településcsoport a maximális értékeket tekintve teljesen azonos képet mutat a városokkal, a forrásszerkezet azonban kisebb-nagyobb mértékben eltér. A csoportba tartozó településeken működő óvodák 71%-a saját fenntartású, és mindössze 25%-uk az, mely társulások formájában működik, ami indokolja a nagyobb saját forrás arányt, mivel a települési vezetők a saját fenntartású intézményeik számára hajlandóbbak nagyobb arányú forrást biztosítani.

A negyedik szegmens a lakosságszám szerinti csoportosításban a 10001 és 15000 fő közötti lakosságszámmal bíró településeket tömöríti, melyek az eddigi csökkenő tendenciájú állami finanszírozási arányt megtörve a második legnagyobb értéket mutatja. E településcsoport – körzetközponti jellegéből fakadóan az intézményei kétharmadát társulások formájában, míg a maradék egyharmadot saját fenntartás alatt működteti. Ez már önmagában felveti az igényt a központi források hatékonyabb kihasználására. A finanszírozási szerkezet az átlagtól való eltérés tendenciái alapján ugyanolyan képet fest, mint a bölcsődék esetén. Az állami finanszírozásban és a hitelfinanszírozásban az átlagot felül, míg a helyi adókban és az egyéb források tekintetében az átlagot alul teljesíti.

A legmagasabb lélekszámmal bíró településeken az intézmények 88%-a saját fenntartású. Ezek a települések azok, melyek a legkisebb állami finanszírozási aránnyal képesek az óvodáikat működtetni. Értékük a mintaátlagot 7,94 százalékponttal múlja alul, ami jóval magasabb, mint a bölcsődei ellátás esetén. A szegmens a relatív szórás tekintetében (27%) erősen változékonny. Az állami finanszírozás kiegészítésére továbbra sincs szükségük hitelre, mivel azt helyi adóbevételekkel teljes mértékben pótolni képesek. A helyi adóbevételek az átlagot 18,24 százalékponttal teljesítik felül, ami lehetővé teszi az egyéb források minimalizálását is.



11. ábra

Az óvodák finanszírozási szerkezete a gyerekarány szerint, N = 250 (m.e. %)

Forrás: saját kutatás, 2009 (mérési szint: arányskala)

Az óvodai nevelés finanszírozási szerkezetét a gyerekarány függvényében vizsgálva megállapítható, hogy az értékek kevésbé szélsőségesen ingadoznak. Nincsenek olyan kiugróan magas vagy alacsony forrásarányok, mint az tapasztalható volt a jogállás, vagy a lakosságszám arányában. Ez azt jelenti, hogy a települések oktatásfinanszírozási döntéseire nincs hatással a gyerekarány, azt jobban befolyásolja a helyi adóbázist jelentő, ingatlannal rendelkező, foglalkoztatott természetes személyek vagy a szintén ingatlannal rendelkező és működő gazdasági társaságok száma. Ez a tendencia már a bölcsődei ellátás esetén is tapasztalható volt.

Az óvodai nevelés finanszírozási szerkezetében a 10% alatti gyermekaránnyal rendelkező települések esetében az állami finanszírozás magasabb, mint a mintaátlag, szemben a bölcsődei

ellátásnál tapasztaltakkal. A csoportba tartozó településeken működő óvodák mindössze 38%-a működik önkormányzati fenntartás alatt. A szegmens relatív szórása 26%, ami szintén erős változékonyságot jelez. Helyi adóbevételi kapacitásuk és egyéb bevételeik átlag alattiak, ami szükségessé teszi a nagyobb arányú hitelfinanszírozást. A hitelfinanszírozásnál a legnagyobb maximális érték is ezen szegmens esetén tapasztalható, ami 70%. A további két forrás maximálisan 60%.

Szintén magasabb állami finanszírozással bír a legnagyobb gyermekarányú rendelkező csoport, ahol a saját fenntartású intézmények aránya alig több, mint 50% (51,4%). A magasabb központi forrásarány kiváltja a hitelforrásokat és a helyi adóbevételek egy részét, azonban az egyéb forrásokból több szükségeltetik a feladat teljesítéséhez. A relatív szórás ennél a szegmensnél a legmagasabb az állami finanszírozás tekintetében (32%), ami szélsőséges ingadozást jelez. E csoportnál a hitelfinanszírozás a költségek felét is fedezheti esetenként, de az egyéb források tekintetében itt a legkisebb a maximális érték, ami 53%.

A középső szegmens ami tréfásan a „61-es csoport” nevet is viselhetné, mivel a minta településeinek 61%-a tartozik ide, itt található a legtöbb saját fenntartású intézmény, ami szintén 61%, és az állami finanszírozás aránya is 61%, ami egyben a legkisebb arányt képviseli. Az állami finanszírozás szóródási együtthatója 25%, ami a leghomogénebb szegmenset jelenti, ami még mindig szélsőséges ingadozást jelez. Ezen túl mintátlag alatti a hitelarány is, a legkisebb maximális értékkel (31%). A helyi adóbevételek aránya átlag feletti, az eltérés azonban nem mondható kifejezetten nagynak (másfél százalékpont). Az állami finanszírozás mindhárom szegmensnél elérheti maximálisan a 100%-ot.

Az óvodai nevelés finanszírozási szerkezetét a három szempont szerint megvizsgálva, ugyanaz mondható el, mint ami a bölcsődei ellátás esetén is látható volt. Az egymástól különböző finanszírozási szerkezetek a magyar önkormányzati rendszer heterogenitását és sokszínűségét tükrözik vissza. A finanszírozási szerkezet áttekintése után megvizsgáltam a települések állami finanszírozásának összefüggését az egyes csoportosítási jellemzőkkel, melyhez az eddig alkalmazott arányskálát nominálissá alakítottam. A függetlenség hipotézisét a Pearson-féle Khi-négyzet értékek alapján fogadtam el vagy vettem el.

	Khi-négyzet érték
<i>állami finanszírozás és a lakosság száma</i>	<i>$p = 0,037$</i>
<i>állami finanszírozás és a település jogállása</i>	<i>$p = 0,179$</i>
<i>állami finanszírozás és az óvodás, iskolás gyerekek aránya</i>	<i>$p = 0,047$</i>

27. táblázat

A Pearson-féle Khi-négyzet együttható értékei az óvodák állami finanszírozása kapcsán, a település jogállása, a lakosságszám valamint a gyerekarány függvényében, $N = 250$

Forrás: saját kutatás, 2009 (mérési szint: nominális skála)

A Pearson-féle khi-négyzet értékek alapján egy esetben fogadható el a függetlenség hipotézise, mégpedig a jogállás kapcsán, ahol a $p = 0,179$. A másik két vizsgált jellemző vonatkozásában szignifikáns összefüggés mutatkozik az állami finanszírozás és a lakosság valamint a gyerekarány között.

Az óvodai nevelés esetén az állami finanszírozás részaránya és a település lakosságszáma között a Khi-négyzet érték alapján egyértelmű összefüggés létezik, mivel értéke $p = 0,037$. A két legnagyobb lélekszámú szegmens, az alacsony mintaelemszám miatt nem jellemezhető a korrigált sztenderdizált reziduumok értéke alapján, azonban a első három kategóriában egyértelműen kimutathatók a belső összefüggések. A legkisebb lélekszámmal rendelkező települések az ellátást a legnagyobb arányban finanszírozzák állami forrásokból, melynek átlagos értéke 70%. A keresztábla elemzés alapján elmondható, hogy ezek a települések a 90-100%-os forráscsoportban szerepeltek az átlagos érték felett, ami a források legnagyobb arányú felhasználására utal. A csoport 31-40%-os, vagy pedig a 41-50%-os kategóriában teljesített az elvárt érték alatt, vagyis ez a legkevésbé jellemző, ami

alátámasztja a fenti elemzésben leírtakat. Az 1001 és 5000 fő közötti települések a minta felét teszik ki, átlagosan 60% körüli állami finanszírozási aránnyal. Róluk elmondható, hogy esetükben inkább az ellenkező a jellemző, mint az előző csoportnál, hiszen a 31-40%-os, illetve a 41-50%-os csoportban szerepelnek nagyobb arányban. E két kategóriába tartozó települések a szegmens egyharmadát fedik le. A közepes méretű települések, melyek lélekszáma 5001 és 10000 fő között van, a 11-20%-os kategóriában szerepeltek az elvárt értéknél nagyobb arányban.

Az állami finanszírozás aránya	501 – 1000 fő 26,8%	1001 – 5000 fő 50,8%	5001 – 10000 fő 11,0%	10001 – 15000 fő 4,7%	15000 fő felett 6,7%
1 – 10% között	0,0% AdjR = -0,6	0,8% AdjR = 1,0	0,0% AdjR = -0,4	0,0% AdjR = -0,2	0,0% AdjR = -0,3
11 – 20% között	0,0% AdjR = -0,6	0,0% AdjR = -1,0	3,6% AdjR = 2,8	0,0% AdjR = -0,2	0,0% AdjR = -0,3
21 – 30% között	1,5% AdjR = -0,1	0,8% AdjR = -1,0	3,6% AdjR = 0,9	0,0% AdjR = -0,4	5,9% AdjR = 1,5
31 – 40% között	0,0% AdjR = -2,9	12,4% AdjR = 2,4	7,1% AdjR = -0,2	0,0% AdjR = -1,1	17,6% AdjR = 1,5
41 – 50% között	7,4% AdjR = -2,4	21,7% AdjR = 2,3	17,9% AdjR = 0,2	0,0% AdjR = -1,6	23,5% AdjR = 0,8
51 – 60% között	26,5% AdjR = 0,4	22,5% AdjR = -0,9	28,6% AdjR = 0,5	41,7% AdjR = 1,4	17,6% AdjR = -0,7
61 – 70% között	27,9% AdjR = 0,9	21,7% AdjR = -0,9	25,0% AdjR = 0,1	25,0% AdjR = 0,1	23,5% AdjR = 0,0
71 – 80% között	22,1% AdjR = 1,8	11,6% AdjR = -1,7	10,7% AdjR = -0,7	33,3% AdjR = 1,8	11,8% AdjR = -0,4
81 – 90% között	4,4% AdjR = 0,0	6,2% AdjR = 1,5	0,0% AdjR = -1,2	0,0% AdjR = -0,8	0,0% AdjR = -0,9
91 – 100% között	10,3% AdjR = 2,8	2,3% AdjR = -1,6	3,6% AdjR = -0,2	0,0% AdjR = -0,8	0,0% AdjR = -0,9

28. táblázat

Az óvodák állami finanszírozási aránya és a település lakosság száma közötti kapcsolat

Forrás: saját kutatás, 2009 (keresztábra elemzés, Khi-négyzet érték = 0,037 < 0,05, % = oszlopszázalék a lakosság szám arányában, AdjR = korrigált sztenderdizált reziduumok, mérési szint: nominális skála, N = 250)

Az óvodai nevelés és a településen élő óvodás, iskolás korú gyermekek aránya között szintén létezik összefüggés a Khi-négyzet érték alapján ($p = 0,047$), melyet az alábbi táblázat szemléltet.

Az állami finanszírozás aránya	10% alatt 24%	11-20% között 62,2%	21-30% között, 13,8%
0%	0,0% AdjR = -0,6	0,6% AdjR = 0,8	0,0% AdjR = -0,4
1 – 10% között	0,0% AdjR = -0,6	0,6% AdjR = 0,8	0,0% AdjR = -0,4
21 – 30% között	1,6% AdjR = 0,0	0,6% AdjR = -1,5	5,7% AdjR = 2,1
31 – 40% között	6,6% AdjR = -0,6	8,9% AdjR = 0,4	8,6% AdjR = 0,1
41 – 50% között	14,8% AdjR = -0,4	15,2% AdjR = -0,7	25,7% AdjR = 1,6
51 – 60% között	24,6% AdjR = 0,0	28,5% AdjR = 1,7	8,6% AdjR = -2,4
61 – 70% között	23,0% AdjR = -0,2	25,9% AdjR = 0,9	17,1% AdjR = -1,0
71 – 80% között	18,0% AdjR = 0,7	13,9% AdjR = -0,8	17,1% AdjR = 0,3
81 – 90% között	1,6% AdjR = -1,2	5,1% AdjR = 0,7	5,7% AdjR = 0,4
91 – 100% között	9,8% AdjR = 2,4	0,6% AdjR = -3,7	11,4% AdjR = 2,2

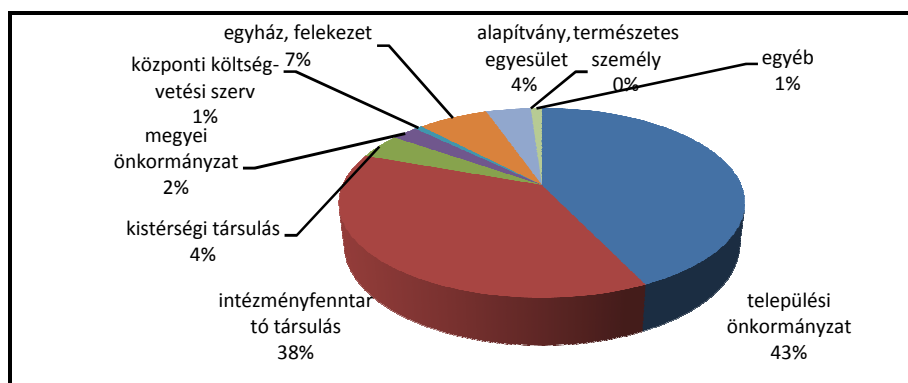
29. táblázat

Az óvodák állami finanszírozási aránya és a településen élő óvodás, iskolás korú gyerekek aránya közötti kapcsolat
 Forrás: saját kutatás, 2009 (keresztábla elemzés, Khi-négyzet érték = 0,047 < 0,05, % = oszlopszázalék a lakosság szám arányában, AdjR = korrigált sztenderdizált reziduumok, mérési szint: nominális skála, N = 250)

Azon települések között, ahol a gyerekarány 10% alatt van, azok szerepeltek az elvárnál nagyobb arányban, ahol az állami finanszírozás részaránya 91-100% között. A következő szegmens esetén, ahol a gyerekarány 11-20% között van, a helyzet fordított, vagyis az előbb említett kategória a legkevésbé jellemző. A legnagyobb gyerekaránnyal rendelkező települések által alkotott szegmens esetén két elvart érték felett teljesítő kategória létezik, az egyik a 91-100% közötti kategória, valamint azok a települések ahol az állami finanszírozás mindössze 21-30% között mozog. Erre a szegmensre a legkevésbé jellemző az 51-60%-os arány, mivel itt tapasztalható az elvart érték alatti arány.

4.1.2.3. Az általános iskolai oktatás finanszírozási szerkezete és annak összefüggései

Az általános iskolai oktatás az óvodai neveléshez hasonlóan kulcsfontosságú terület az önkormányzatok értékrendszerében, de ez esetben a társulások formájában való fenntartás már nagyobb arányú. Emellett az alapfokú oktatás kínálati oldala is sokszínűbb, mivel a fenntartói oldalon nagyobb arányban képviseltetik magukat a civil szerveződések és az egyházak, valamint a megyei önkormányzatok és megjelennek a központi szervezetek is.

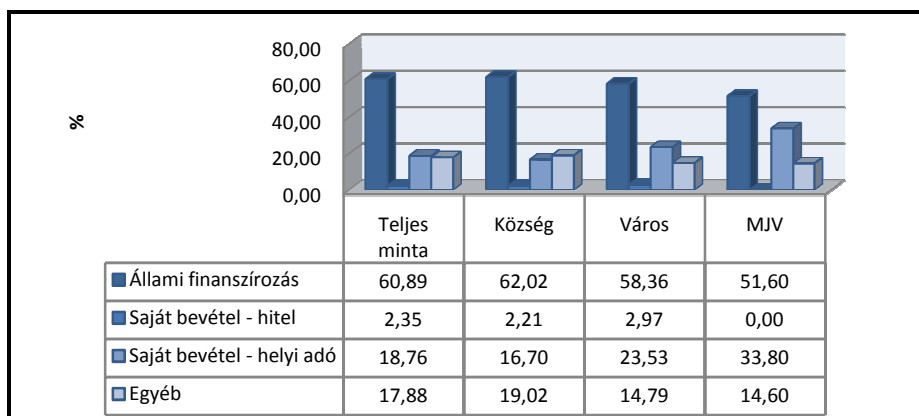


12. ábra

A mintában szereplő településen működő általános iskolák fenntartók szerinti megoszlása, N = 256

Forrás: saját kutatás, 2009

Az alapfokú oktatás elemzését is – hasonlóan a bölcsődei és az óvodai nevelés elemzésénél – az általános iskolát saját maga, vagy társulások formájában fenntartó helyhatóságokra szűrt minta alapján végeztem el. A szűrt mintába ez alapján 234 önkormányzat került be. Az interjúk során kiderült, hogy a települési vezetők, akárcsak az óvodák esetén anyagi erejükig ragaszkodnak az általános iskola helyben tartásához. Ha minden évfolyamot nem is, de legalább az alsó évfolyamokat igyekeznek a településen működtetni, hogy ezzel is tehermentesítsék a szülőket és a gyermekeket. Az alapfokú oktatást azonban stratégiai területként tartják számon, mivel itt az oktatás minősége a későbbi tanulmányok szempontjából meghatározó.



13. ábra

Az általános iskolák finanszírozási szerkezete jogállás szerint, N = 234 (m.e. %)

Forrás: saját kutatás, 2009 (mérési szint: arányskála)

Az alapfokú oktatás finanszírozási szerkezete tendenciáit tekintve közel azonos a bölcsődék és az óvodák esetén tapasztaltakkal, azonban az állami finanszírozás átlagos értéke itt a legkisebb. Míg bölcsődék esetén az állami források átlagosan 64%-ban, az óvodák esetén pedig 62%-ban fedezik a költségeket, addig ez az arány az általános iskolák esetén már 61% alatti. Az alapfokú oktatás állami finanszírozása tekintetében a relatív szórás 25%, ami a minta erős változékonyságára utal, azonban ez az érték a legalacsonyabb a másik két szint értékéhez képest⁷³.

Átlag feletti értéket, akárcsak az óvodák esetén csak a községek mutatnak. Ez a szegmens teszi ki a szűrt minta közel háromnegyedét. Az állami finanszírozás értékének átlaga alig haladja meg az átlagos értéket (1,13 százalékpont), ami a legkisebb az eddig vizsgált oktatási szintek viszonylatában⁷⁴. Az állami finanszírozás aránya a szegmens esetén 62%, ami felveti a nagyobb kiegészítés szükségességét. A mintában szerepelnek olyan községek is, ahol e forrás részaránya a 100%-ot is elérheti. A hiányzó forrásokat a községek nagyjából másfél részét egyéb bevételekből teremtik elő, melyek szintén átlag feletti. Átlagos érték alatt a hitelbevételek és a helyi adóforrások vannak, akárcsak az óvodai ellátás esetén, tendenciákat tekintve is hasonló mértékben. A hitelbevételek maximális értéke 60%, ami kisebb, mint az óvodai ellátás esetén tapasztalttal, és egyben a legmagasabb a jogállás szerint képzett csoportokon belül. A terület fontosságát mutatja, hogy a községek költségvetésük összeállításánál nagyobb arányú saját adóbevételekkel is hajlandók támogatni az alapfokú oktatást, mivel a maximális érték itt a legmagasabb a bölcsődék és az óvodák értékéhez képest.

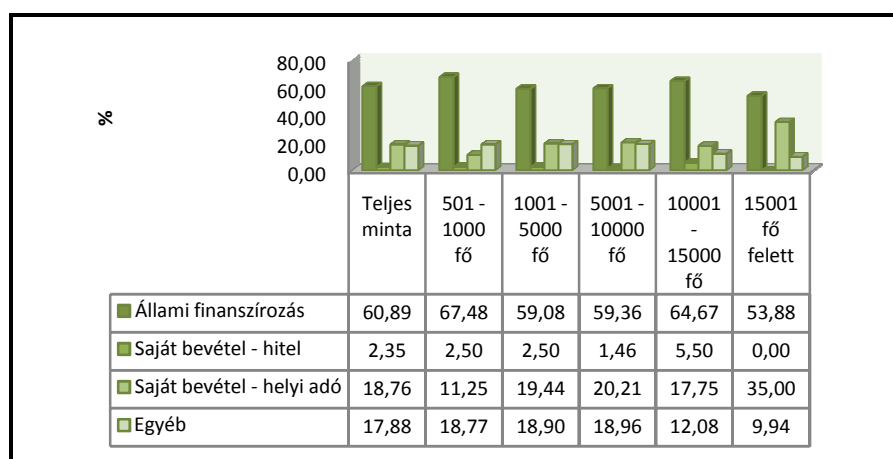
A városi rangban lévő települések is az óvodai ellátással közel azonos képet mutatnak, és mindegyikük rendelkezik legalább egy saját vagy társulások formájában fenntartott intézménnyel. Az átlagnál kisebb mértékben hasznosítják az állami forrást, és kevesebb egyéb forrást igényelnek a feladat teljesítéséhez. E hiányzó részt nagyobb arányú hitelforrással és helyi adóbevételekkel egészítik

⁷³ A bölcsődék esetén a relatív szórás 26%, az óvodák esetén pedig 27%, ami erősen változékonnyal utal.

⁷⁴ Az óvodák esetén is több, mint másfél százalékpontos az eltérés.

ki. Az állami finanszírozás azonban itt jobban közelít az átlaghoz, mivel az eltérés mindössze 2,5 százalékpont, szemben az óvodák 4,1 százalékpontos eltéréssel, ami utal egyrészt az alapfokú oktatás nagyjából egységes költségigényére, másrészt a források hatékonyabb felhasználásának kényszerére. A központi forrás mértéke sohasem éri el esetükben a 100%-ot, de a hitelforrások akár 35%-ot is kitehetnek.

A megyei jogú városok mindegyike több saját fenntartású és társulások formájában fenntartott általános iskolával rendelkezik. Az állami finanszírozás részaránya ismételtelen itt a legalacsonyabb a községekhez és a városokhoz képest. A megyei jogú városokról elmondható, hogy az állami finanszírozást az alapfokú oktatás esetében hasznosítják a legnagyobb mértékben, mivel itt a kiadások közel 52%-át fedezik belőle. Az állami finanszírozás relatív szórása 13%, ami közepes változékonyságra utal, ami a legjobb érték a másik két településtípus viszonylatában. Ez a megyei jogú városok egységességére enged következtetni. További említésre méltó különbség, hogy a forrás aránya maximálisan 62%, vagyis nem fedezi egyetlen esetben sem a költségeket teljes mértékben. A szegmens ezen esetben sem használ hitelforrásokat, mivel azt helyi adóbevételekből teljes mértékben pótolni képes. E forrás teszi ki a összköltség egyharmadát, messze átlag felettivé téve a csoportot⁷⁵. A nagyarányú helyi adóbevétel megfelelő adóbázis mellett lehetővé teszi a hitelforrások kihagyása mellett az egyéb bevételek minimalizálását is, így ezek aránya még a 15%-ot sem éri el.



14. ábra

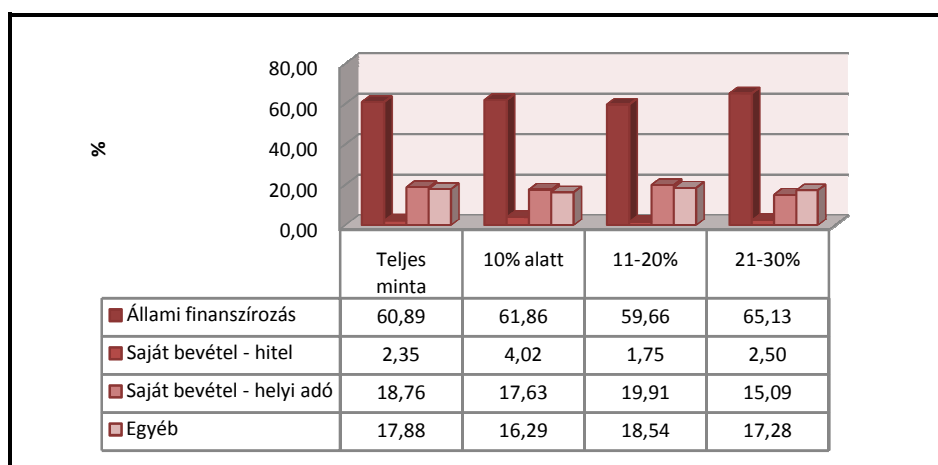
Az általános iskolák finanszírozási szerkezete a lakosságszám szerinti csoportosításban, N = 234 (m.e. %)
 Forrás: saját kutatás, 2009 (mérési szint: arányskála)

A lakosságszám szerinti szegmentálásnál a finanszírozási helyzetkép az óvodai ellátással azonos képet mutat. Az állami finanszírozás átlagos értékét két csoport múlja felül, mely az ezer fő alatti és a tízezer fő feletti településeket foglalja magában. A legalacsonyabb lakosságszámmal bíró csoport teszi ki a minta 28%-át. Esetükben az központi költségvetéstől származó források aránya a legmagasabb, és egyben átlag feletti is, mivel azt 6,6 százalékponttal múlja felül. Ez az érték kisebb, mint az óvodai ellátás esetén, ahol az eltérés 8,2 százalékpontos volt. A szegmens relatív szórása 22%, ami majdnem azonos az óvodai ellátásnál tapasztalttal (21%), ami még mindig erős változékonyságot sejtet. A hitelforrások felhasználása itt is szükségessé válik a helyi adóbevételek kisebb mértéke miatt, ami kis mértékben felülmúlja az átlagot. Mindemellett több egyéb forrást is bevonnak a helyhatóságok az oktatás finanszírozásába. E három forrás nagyobb arányú igénybevétele azért szükséges, mert a települések adóforrásainak szűkössége nem ad lehetőséget a nagyobb arányú adóbevétel átcsoportosítására.

⁷⁵ A helyi adóbevételek aránya a megyei jogú városoknál az átlagos értéknek majdnem a duplája!

Szintén átlag feletti értékkel bír a 10001 és 15000 fő közötti lakosságszámú településcsoport, az előzőekben ismertetett okok miatt. Körzetközponti jellegéből fakadóan itt is az intézmények többsége társulásos formában működik. Az állami források hasznosítása átlag feletti, de kisebb mértékű, mint az óvodai ellátásnál, 16%-os szóródási együtthatóval. Maximális értéke 75%, ami más források egyértelmű igényét jelzi. Az állami források a feladatot mindössze 64,67%-ban fedezik, és az egyéb bevételek is jóval átlag alattiak (a második legkisebb érték a csoportok között), ezért szükségessé válik a nagyobb arányú hitelforrással való kiegészítés, ami az átlag majdnem két és félszerese, ami „dobogós helyre” helyezi a csoportot. Átlag alattiak a helyi adóbevételek is, mely szintén alulmúlja a három kisebb lélekszámú település értékét.

A legmagasabb lélekszámmal bíró csoport az, mely legalacsonyabb állami forrás aránnyal és egyéb bevételi aránnyal rendelkezik. További jellemzője a hitelbevételek hiánya és a helyi adók magas volta. Ez a csoport a megyei jogú városokkal mutat rokonságot. Azonban itt az állami forrás felhasználási aránya kissé magasabb, és az egyéb bevételek aránya pedig a legalacsonyabb, mivel az az összköltség 10%-át sem fedezi. Ez a szegmens arányaiban a legtöbb helyi adóbevételt teszi hozzá az állami forrásokhoz, tehát elmondható róla, hogy a saját források tekintetében a legbőkezűbb.



15. ábra

Az általános iskolák finanszírozási szerkezete a gyermekarány szerinti csoportosításban, N = 234 (m.e. %)
 Forrás: saját kutatás, 2009 (mérési szint: arányskala)

A gyerekarány szerinti csoportosításnál átlag feletti értéket az állami forráskihasználásban a legkisebb és a legnagyobb gyerekaránnyal rendelkező települések mutatnak. Esetükben nem ritka annak 100%-os felhasználása sem. Meglepő módon a legjobb forráskihasználást az állami finanszírozás terén a legnagyobb gyerekaránnyal rendelkező települések csoportja mutatja, bár ők teszik ki a minta legkisebb hányadát. Itt ez a forrás az összes kiadás 65%-át fedezi, mely messze átlag feletti. A relatív szórás ez esetben 29%, mely szélsőséges ingadozást prezentál. Átlag feletti értékkel bír még a hitelforrás aránya is, mely a kiadásokból 2,5%-kal veszi ki a részét. Ez az arány megegyezik az 5000 fő alatti települések értékével. Átlagos érték alattiak a helyi adók és az egyéb bevételek is. Míg az egyéb bevételeknél az eltérés mindössze 0,6 százalékpont, addig a helyi adóknál ez 3,7 százalékpont, amit az állami források fedeznek (az eltérés ott 4,24 százalékpont). Ezen szegmens értékei némi hasonlóságot mutatnak a községeknél tapasztalt arányokkal.

A 10% gyermekarányal sem rendelkező települések, melyek aránya 21% a szűrt mintán belül, szintén törekszenek a jobb központi forrás kihasználásra. Mivel a helyi adóbevételek és az egyéb források is átlag alattiak (egy – másfél százalékponttal), ezért a kiadásokat nagyobb részben fedezik hitelforrásokkal, mely a gyermekarány szerinti csoportosítás esetén a legnagyobb értéket mutatja, 1,7 százalékponttal felülmúlva az átlagot.

A minta 65%-át jelentő középső szegmens arányait tekintve közel azonos az óvodai ellátásnál tapasztalttal. Ez esetben is itt a legkisebb az állami forrásfelhasználás, amelynek maximális értéke sohasem éri el a 100%-ot, valamint legkisebb a hitelforrások aránya is, amit több helyi adóbevétellel

és egyéb forrással pótolnak. Erre a szegmensre jellemző inkább abszolút értékben az átlag körüliség, vagyis nincsenek sem kiugróan magas, sem kiugróan alacsony értékek az átlaghoz képest.

Az eredmények alapján elmondható, hogy az alapfokú oktatás esetén az átlagtól való eltérés nem ölt akkora mértéket, mint az óvodai ellátás esetén tapasztalható volt. További egyedi jelenség, hogy ezen oktatási feladat esetén a helyhatóságok nagyobb hatékonysággal használják az állami forrásokat, így sokkal kiegyenlítettebbé válik a minta, mint az előző feladatok esetén. Az előző fejezetekhez hasonló módon, az alapfokú oktatás esetén is megvizsgáltam, hogy mennyiben függ össze az állami finanszírozás aránya az egyes csoportosítási szempontokkal. A Khi-négyzet értékek alapján látható, hogy ez esetben egyetlen csoportosítási szempont (lakosság) létezik, mely kapcsán a függetlenség hipotézise elvethető.

	Khi-négyzet érték
állami finanszírozás és a lakosság száma	$p = 0,003$
állami finanszírozás és a település jogállása	$p = 0,229$
állami finanszírozás és az óvodás, iskolás gyerekek aránya	$p = 0,075$

30. táblázat

A Pearson-féle Khi-négyzet együttható értékei az általános iskolák állami finanszírozása kapcsán, a település jogállása, a lakosságszám valamint a gyerekarány függvényében, $N = 234$

Forrás: saját kutatás, 2009 (mérési szint: nominális skála)

Az általános iskolák állami finanszírozási aránya és a lakosságszám közötti összefüggést mutatja az alábbi kereszttábla. A legnagyobb arányban a kistelepüléseknél találhatók eltérések az elvárt értékhez képest. Az 501 és 1000 fő közötti települések között az elvárt értékhez képest nagyobb arányban szerepelnek azok, ahol az állami finanszírozás 91-100% között alakul, valamint azok a települések, ahol a forrás 51-60% közötti. A legkevésbé jellemző rájuk a 41-50% közötti forrásfelhasználás. Ez a településcsoport az, mely az állami forrást a legnagyobb mértékben használja fel az elégtelen saját bevételi kapacitása miatt. Az elvárt értékhez képest nagyobb értékkel a 10001 és 15000 fő feletti települések bírnak, akik körzetközponti jellegükből fakadóan kénytelenek az állami forrásokat nagyobb arányban hasznosítani. Itt a várthoz képest nagyobb arányt képviselnek azok, ahol az állami források a kiadásokat 61-70%-ban fedezik. A legmagasabb lélekszámú települések esetén, ahol az állami finanszírozás aránya a legalacsonyabb, a 41-50%-os tartományban teljesítettek az elvárt értéken felül.

Az állami finanszírozás aránya	501 – 1000 fő 22,1%	1001 – 5000 fő 53,6%	5001 – 10000 fő 11,9%	10001 – 15000 fő 5,1%	15000 fő felett 7,2%
0%	0,0% AdjR = -0,8	0,8% AdjR = -0,1	3,6% AdjR = 1,7	0,0% AdjR = -0,3	0,0% AdjR = -0,4
21 – 30% között	0,0% AdjR = -0,5	0,8% AdjR = 0,9	0,0% AdjR = -0,4	0,0% AdjR = -0,2	0,0% AdjR = -0,3
31 – 40% között	1,9% AdjR = -1,8	11,1% AdjR = 1,8	10,7% AdjR = 0,5	8,3% AdjR = 0,0	0,0% AdjR = -1,3
41 – 50% között	7,7% AdjR = -2,3	23,0% AdjR = 1,8	10,7% AdjR = -1,2	0,0% AdjR = -1,7	47,1% AdjR = 3,1
51 – 60% között	42,3% AdjR = 2,9	22,2% AdjR = -1,7	28,6% AdjR = 0,2	8,3% AdjR = -1,5	23,5% AdjR = -0,3
61 – 70% között	23,1% AdjR = -1,2	29,4% AdjR = -0,2	28,6% AdjR = -0,1	66,7% AdjR = 2,9	29,4% AdjR = 0,0
71 – 80% között	5,8% AdjR = -0,5	6,3% AdjR = -0,6	14,3% AdjR = 1,5	16,7% AdjR = 1,3	0,0% AdjR = -1,2
81 – 90% között	7,7% AdjR = 1,4	4,8% AdjR = 0,4	0,0% AdjR = -1,2	0,0% AdjR = -0,7	0,0% AdjR = -0,9
91 – 100% között	11,5% AdjR = 3,3	1,6% AdjR = -1,9	3,6% AdjR = -0,1	0,0% AdjR = -0,7	0,0% AdjR = -0,9

31. táblázat

Az általános iskolák állami finanszírozási aránya és a település lakosság száma közötti kapcsolat
 Forrás: saját kutatás, 2009 (keresztábra elemzés, Khi-négyzet érték = 0,003 < 0,05, % = oszlopszázalék a lakosság szám arányában, AdjR = korrigált sztenderdizált reziduumok, mérési szint: nominális skála, N = 234)

A három alapfokú oktatási szint kapcsán összességében elmondható, hogy a három alapfokú oktatási szintnél, a három csoportosítási szempont alapján képezett harminchárom szegmensből mindösszesen egyetlen egy olyan található, amely viszonylag homogénnek mondható az állami finanszírozás részarányát illetően. Ez a megyei jogú városok szegmense a bölcsődei ellátás kapcsán, ahol a relatív szórás 9% volt. Ezenkívül még öt olyan szegmens található, melynek relatív szórása közepes változékonyságot mutat⁷⁶. Az összes többi szegmens esetén a relatív szórás 20% feletti az állami finanszírozás kapcsán, ami ezen jellemző tekintetében is igazolja az önkormányzatok nagyfokú változékonyságát és különbözőségét. Ez az eredmény teljes mértékben alátámasztja azt a megállapítást, mely szerint a magyar önkormányzati rendszer annyiféle képet képes festeni, ahány helyhatóság van.

Az adatok alapján megállapítható, hogy a legnagyobb eltérés a finanszírozási szerkezetben a lakosság szám és a jogállás alapján tapasztalható, a gyerekarány függvényében a minta sokkal inkább kiegyenlítettebb. Ez az eltérő adóbevételi kapacitásra vezethető vissza. A városok és a nagyobb lélekszámmal bíró települések több vállalkozásnak adnak otthont, ami helyi adóbevételi bázist és munkahelyeket jelent, ami megnöveli a helyi adóbevételek értékét. Ezek a települések nagyobb saját erőből történő kiegészítésre képesek, szemben a községekkel vagy a kisebb településekkel. A lakosság szám szerinti csoportosításnál mindig kiválik a sorból a 10001 és 15000 fő közötti lélekszámmal bíró csoport, melyek az addigi csökkenő állami finanszírozást megtörve átlag feletti központi forrás aránnyal és hitelaránnyal, valamint átlag alatti helyi adóbevétellel és egyéb forrással finanszírozzák az oktatási – nevelési feladatot. Ezen települések azok, amelyek a legtöbb társulások formában fenntartott intézmény birtokosai, és nagyságuknál fogva fel vannak ruházva a körzetközponti feladatok ellátásával. Ez azt jelenti, hogy intézményeikbe nemcsak a saját településükről, hanem a környező falvakból, községekből is érkeznek gyermekek. Ez már önmagában megköveteli az állami források hatékonyabb kihasználását.

⁷⁶ Bölcsődei ellátás esetén a lakosság szám alapján képezett 10001 – 15000 fős csoport (12%), óvodai ellátás esetén is ugyanez a csoport (16%), az általános iskolai oktatásnál a megyei jogú városok szegmense (13%), a 10001 – 15000 fős szegmens (16%), valamint a 15000 fő feletti csoportja (13%).

Azon települések esetén, ahol egyáltalán nincs, vagy nem elegendő a plusz forrás a feladat kiegészítésére, sok esetben a kínálatracionalizáló lépésekben keresik a megoldást⁷⁷, ami sok esetben a társulások formájában történő feladatellátást, vagy végső esetben intézménybezárást jelent.

Jogállás alapján a legjobb állami forrásfelhasználást minden esetben a községek mutattak. Ezt azért teszik, mert így kevesebb helyi adóforintra van szükségük a feladat teljesítéséhez, ami fordítva is igaz. A megyei jogú városok, nagyságuknál, saját erejükénél fogva sohasem kényszerülnek arra, hogy hitelforrásokat vegyenek igénybe az oktatási feladataik ellátására, mivel ezt a helyi adóbevételek bőven pótolják. A fentiek alapján további érdekesség, hogy azok a települések, melyek több saját fenntartású intézménnyel rendelkeznek, bőkezűbbek a saját forrásokat illetően. Ez a jelenség főként a lakosság szerinti szegmentálásnál érhető tetten az 1001 és 1000 fő közötti, valamint a 15000 fő feletti települések esetén. Ezzel igazolásra kerültek a H.1. és H.2. hipotéziseim.

4.2. Az önkormányzatok helyi adózási gyakorlata és az eladósodás kapcsolata az oktatásfinanszírozással

Az önkormányzatok alapfokú oktatási feladatának finanszírozása – ahogy a fentiek is mutatják – nem független a helyi adóbevételektől, valamint a hitelbevételektől. Az alapfokú oktatás kiadásainak egy részét főként a községek és a városok, valamint a 15000 fő alatti települések finanszírozzák kölcsönforrásokból. A helyi adóbevételek pedig szinte minden szegmensnél dominánsak, sok esetben még az egyéb bevételeket is meghaladják. Az alfejezet célja, hogy bemutassa a mintában szereplő önkormányzatok helyi adózási gyakorlatát, valamint képet adjon az eladósodás jelenlegi és a jövőbeli helyzetéről. E két téma bővebb kifejtéséhez nominális-, arány- és intervallum skálákat használtam.

4.2.1. Az alkalmazott helyi adótípusok a jogállás és a lakosságszám szerint szegmentált mintában

Az egyes oktatási szintek finanszírozási struktúrájának vizsgálata után szerettem volna összevetni azt a települések finanszírozásának sajátosságaival. Ehhez a saját bevételeket vettem alapul, ezen belül is a legnagyobb csoportot jelentő helyi adókat és a manapság egyre nagyobb szereppel bíró hitelbevételeket vizsgáltam meg. A helyi adóbevételek a települések nagy részének meghatározó jelentőséggel bírnak a bölcsődei, az óvodai nevelés, valamint az általános iskolai oktatás finanszírozásában. A vizsgálat során nem szándékoztam olyan adatokat ismételtlen megkérni az önkormányzatoktól, melyek beszámolók és kimutatások formájában egyébként is elérhetők, és amelyek által lehetővé vált volna egyes önkormányzatok azonosítása, sértve ezzel azok anonimitását.

A helyi adózás kapcsán a leggyakrabban alkalmazott adónemekre és azok felhasználási módjára voltam kíváncsi. Az alapfokú oktatás finanszírozási szerkezete után kijelenthető, hogy említést érdemlő eltérések csak a lakosságszám és a jogállás alapján mutathatóak ki, a gyerekarány függvényében az eltérés csak kismértékű. Ezért a helyi adózás elemzését két dimenzióban, a lakosság és a jogállás függvényében végeztem el. Az óvodás, iskolás korú gyermekek aránya nem befolyásolja sem a helyi adózást, sem az eladósodást, ezért ezt a csoportosítási jellemzőt figyelmen kívül hagytam. A teljes mintában szereplő települések által alkalmazott helyi adónemek megoszlását és arányát az alábbi táblázat szemlélteti⁷⁸:

⁷⁷ A kínálatracionalizáló lépésekkel a disszertáció további részében részletesen foglalkozom.

⁷⁸ A minta jogállás és lakosságszám alapján szegmentálását és az alkalmazott helyi adónemeket az M.18. melléklet tartalmazza.

Rangsor		db	%
1	Iparüzési adó nettó árbevétel szerint	240	93,75
2	Magánszemélyek kommunális adója	190	74,22
3	Iparüzési adó napi átalány szerint	143	55,86
4	Építményadó nem lakás céljára szolgáló építményre	97	37,89
5	Vállalkozások kommunális adója	91	35,55
6	Idegenforgalmi adó	87	33,98
7	Telekadó	58	22,66
8	Építményadó lakás céljára szolgáló építményre	49	19,14

32. táblázat

Az adott helyi adótípust alkalmazó önkormányzatok száma és aránya a teljes minta tekintetében, N = 256
 Forrás: saját kutatás, 2009. (db = az adott adótípust alkalmazó önkormányzatok száma, % = mintaszázalék, mérési szint: nominális skála)

A leggyakrabban alkalmazott adónem a minta esetében is az iparüzési adó, akárcsak országos szinten. Ezt az adónemet csaknem minden önkormányzat alkalmazza a mintában. A mintát jogállás szerint szegmentálva megállapítható, hogy az adónemet minden város és megyei jogú alkalmazza. A községek esetén is magas az adónemet alkalmazó települések aránya, de az nem éri el a 100%-ot (92%). Ennek oka, hogy a városok és a megyei jogú városok mindegyike rendelkezik olyan vállalkozói réteggel, melyek érdemi adófizetőknek minősülnek, viszont a községek egy részénél ez a réteg minimális, míg más esetekben teljes mértékben hiányzik. A lakosságszám alapján történő szegmentálás alapján elmondható, hogy az ezer fő alatti települések esetén a legkisebb az alkalmazók aránya, ez 90%. A következő, 1001 és 5000 fő közötti szegmensnél az arány már magasabb, de ez esetben sem éri el a 100%-ot (93%). A többi szegmenseket alkotó települések mindegyike alkalmazza az iparüzési adót, melynek oka a vállalkozói réteg kiterjedtségében rejlik. Az adónem egyértelmű elsődlegessége minden szegmens esetén megfigyelhető.

A következő leggyakrabban alkalmazott adófajta a magánszemélyek által fizetendő kommunális adó, amelyet a minta településeinek 75%-a alkalmaz. A községek esetén az alkalmazás aránya 77%, a városoknak mindössze a 67%-a alkalmazza, a megyei jogú városok esetén az alkalmazási arány pedig csak 40%, így esetükben az csak a „harmadik helyezést” kapja. Ez összefügg azzal, hogy a városok nagyobb arányban alkalmazzák az építményadót. A lakosságszám alapján képzett csoportok esetén megállapítható, hogy azt a legnagyobb arányban (88%) a 15001 fő feletti települések alkalmazzák. A körzetközponti jelleggel bíró, 10001 és 15000 fő közötti települések szintén magas arányban (83%) vetik ki a magánszemélyekre az adótípust. A két legkisebb lélekszámú csoport esetén is a második „legkedveltebb” adónemet jelenti a magánszemélyek által fizetendő kommunális adó, amit a magas alkalmazási arány is bizonyít (80, illetve 76%). A 5001 és 10000 fős települések viszont nem preferálják az előzőekben tapasztalt mértékben az adónemet, amit az alkalmazás aránya is bizonyít (61%).

A harmadik helyre a napi átalány alapján fizetett iparüzési adó kerül, amit a települések 55%-a alkalmaz. A megyei jogú városok mindegyike alkalmazza, azaz az adónem ugyanolyan fontossággal bír, mint a nettó árbevétel szerint számított párja. A városok 69%-a alkalmazza, így esetükben ez a második leggyakoribb adófajta. Alkalmazása a községek esetén a legkevésbé jellemző (51%), a hiányzó adóalap miatt. A lakosságszám alapján képzett csoportok esetén a legutolsó szegmens esetén a legnagyobb az adónem kedveltsége, mivel az ebbe a csoportba tartozó települések 82%-a alkalmazza. Szintén fontos bevételi forrást jelent a körzetközponti településeknél is, mivel azok 75%-a él a törvény adta lehetőségével a kivetést illetően. Mindkét csoport esetén ez az adónem a harmadik legfontosabb az alkalmazott helyi adótípusok között. Az 5001 és 10000 fős településeknél a második legfontosabb adónemet jelenti. A két legkisebb településkategória esetén az alkalmazás alapján az adónem szintén a harmadik helyet foglalja el, de alkalmazási aránya korántsem olyan magas, mint az előző szegmensek esetén (59 és 47%).

Szintén kedvelt adónem az építményadó is, melyet a nem lakás céljára szolgáló építményekre vetnek ki. Fontossága főként a megyei jogú városok és a legmagasabb lélekszámú települések esetén figyelhető meg. A vállalkozások kommunális adóját a települések 35%-a alkalmazza. A legnagyobb arány (67%) a körzetközponti települések esetén figyelhető meg (10001 és 15000 fő között). Az idegenforgalmi adó alkalmazása kiemelt jelentőséggel bír a megyei jogú városok esetén, mivel azok teljes köre alkalmazza, valamint a legnagyobb lélekszámú települések esetén. A legkevésbé alkalmazott adónemek egyike a telekadó, másika a lakás céljára szolgáló építményekre kivetett építményadó, a kettős adóztatás tilalma miatt.

4.2.2. A helyi adóbevételek felhasználási területei, és a mögöttes összefüggésrendszer

A következőkben a helyi adóbevételek felhasználási lehetőségeit mértem fel. Arra kértem az önkormányzatokat, hogy a megadott felhasználási lehetőségeket minősítsék egy egytől ötig terjedő skálán azok fontossága alapján⁷⁹, melynek eredményét az alábbi táblázat szemlélteti⁸⁰:

Rangsor		Átlag	Relatív szórás
1	Felújítások, beruházások finanszírozása	3,43	48,45
1	Pályázati önrész fedezése	3,43	51,48
2	Településüzemeltetés finanszírozása	3,39	44,85
3	Oktatási - nevelési feladatellátás finanszírozása	3,32	46,80
4	Kultúra és a sport finanszírozása	2,28	57,90
5	Hiteltörlesztés	2,10	83,09
6	Egészségügyi ellátás finanszírozása	2,07	63,01
7	Gazdasági tevékenység finanszírozása	1,75	72,81

33. táblázat

A helyi adóbevételek felhasználási területei, N = 256

Forrás: saját kutatás, 2009. (rangsor = rangsor az átlag alapján, mérési szint: intervallumskála)

A települések nagyon változatos képet mutatnak a helyi adóbevételek felhasználását illetően, amit a relatív szórás magas értékei is bizonyítanak. Minden felhasználási terület esetén a minta szélsőséges ingadozást mutat, mivel a relatív szórások minden esetben 30% feletti. A továbbiakban a relatív szórások elemzésére a fentiek miatt nem térek ki.

A községek a helyi adóbevételeiket javarészt pályázati önrész fedezésére használják, a mintaátlagot meghaladó mértékben. Kiemelt cél esetükben a településüzemeltetés finanszírozása is, melynek átlagértéke közel azonos az előző céllal, és ami szintén a mintaátlag feletti. Esetükben a felújítások és beruházások finanszírozása mindössze a harmadik helyen szerepel az átlag alapján, de még mindig a mintaátlag felett van. Az oktatási és nevelési feladatok finanszírozása csak ezután következik 3,41-es átlaggal. E cél fontossága a mintaátlag feletti, tehát nagyobb arányban használják a községek a helyi adóbevételeiket e feladat finanszírozására, mint a minta teljes egésze. További lényegi különbség, hogy a feladatnak e településcsoport tulajdonítja a legnagyobb jelentőséget, amit az városok és a megyei jogú városokhoz képest mutatott legmagasabb arány szemléltet. A községek a helyi adóbevételeiket a legkevésbé használják a gazdasági tevékenység illetve az egészségügyi ellátás finanszírozására.

A városokra is egyértelműen a önrészfedezés és a beruházás finanszírozás a leginkább jellemző, azonban mindkét feladat mintaátlag alatti értékkel bír a szegmens tekintetében. Az oktatási nevelési feladatok ellátása a harmadik helyre sorolódik az átlag alapján (3,09), azonban ennek értéke is bőven a mintaátlag alatt van. A szegmensre – akárcsak a községek esetén – a gazdasági tevékenység illetve az egészségügyi ellátás helyi adóbevételekből történő finanszírozására a legkevésbé jellemző.

⁷⁹ Ahol 1 = legkevésbé használja az adott feladat finanszírozására, 5 = leginkább az adott feladat finanszírozására használja.

⁸⁰ A jogállás és a lakosság szám alapján szegmentált települések rangsorát az M.19. melléklet tartalmazza.

A megyei jogú városok a helyi adóbevételeiket leginkább a településüzemeltetés finanszírozására fordítják. E feladat átlagos értéke azonban nem éri el a mintaátlagot. Esetükben a második legfontosabb területet az oktatás-nevelés finanszírozása, azonban a mintaátlaghoz képest az érték itt is alacsonyabb, sőt a másik két szegmens viszonylatában a legalacsonyabb. A megyei jogú városok esetén a legkevésbé jellemző célnak a hiteltörlesztés, valamint a pályázati önrész finanszírozása bizonyul, szemben az utóbbi elsőbbségével a teljes mintában.

A legkisebb lakosságszámmal bíró településeken a pályázás létfeltétel. E szempontból érthető, hogy a helyi adóbevételeiket leginkább az önrész fedezésére kívánják fordítani, messze a mintaátlag feletti, és a további szegmensek között is a legmagasabb értékkel. Az oktatás-nevelés finanszírozása – akárcsak a megyei jogú városok esetén – e szegmensnél is kiemelt felhasználási terület, 3,45-ös átlaggal a minta értéke felett, és messze a legmagasabb értékkel a további szegmensek között. Ez az érték a községeknél tapasztalt aránnyal közel azonos. Esetükben csak e két cél után következnek a felújítások és a beruházások, valamint a településüzemeltetés finanszírozása, a mintaátlaggal közel azonos értékkel. A szegmens is az egészségügyi ellátás finanszírozását helyezi a sor végére a hiteltörlesztés mellett.

Az 1001 és 5000 fő közötti települések a helyi adóbevételek felhasználása kapcsán a felújítások és beruházások, a településüzemeltetés finanszírozását, valamint a pályázati önrész fedezését tekintik elsődlegesnek és fontosabbnak, mint a minta egésze. A településüzemeltetés ezen szegmens esetén kapta a legnagyobb értéket. Az oktatás finanszírozása csak ezután következik, azonban annak fontossága még mindig meghaladja a minta egészének véleményét. E szegmens is ugyanazokat a területeket tartja a legkevésbé fontosnak, mint a községek szegmense.

Az 5001 és 10000 fő közötti települések véleménye közel azonos az előző csoporttal, a „dobogós” területek ugyanazok, de a sorrend más. Első helyen az önrészfedezés szerepel, második helyre a beruházás finanszírozás, harmadik helyre pedig a településüzemeltetés kerül. Mindhárom esetben az érték a mintaátlag alatt van. Egyértelműen a negyedik helyre helyezi a szegmens az oktatást, amely szintén az átlagos érték alatti. A legkevésbé fontos területek az előző szegmennel megegyeznek.

A körzetközpontok leginkább a fejlesztéseiket finanszírozzák a helyi adóbevételekből. A terület fontossága a mintaátlag tekintetében is kiemelt (3,92), de a többi szegmens tekintetében is a legmagasabb, és a településüzemeltetés is átlag feletti értékkel bír. A harmadik hely az oktatás, azonban a szegmens kissé alább értékeli annak fontosságát a teljes mintához képest. A legkevésbé fontos területek esetükben a gazdasági tevékenység finanszírozása, valamint a hiteltörlesztés.

A legnagyobb lélekszámmal bíró szegmens az, mely nem az település működtetésével kapcsolatos célokat sorolja az első helyre, hanem esetükben az oktatás a legfontosabb, de ennek értéke mindezek ellenére a legalacsonyabb az összes szegmenshez és a mintaátlaghoz képest is. Fontosnak tartják a településüzemeltetést is, és ez a szegmens az egyedüli tekintetben is, hogy itt kerül egyedül a dobogóra a kultúra és a sport finanszírozása, szintén átlag alatti értékkel. A legkevésbé fontos tényezők jelen esetben is az előzőekkel megegyezők.

A továbbiakban megvizsgáltam a helyi adóbevételek felhasználási területeinek összetartozását a válaszadók megítélése szerint, faktoranalízis segítségével. Ahhoz, hogy a végleges faktorstruktúrát kialakítsam, két próbát folytattam le, így egy két- és egy háromfaktoros mátrixot kaptam. A felhasználási területek alacsony száma miatt több faktorból álló modellt nem készítettem. A faktorstruktúrát az alábbi táblázat szemlélteti.

Rotált faktor mátrix (1)			Rotált faktor mátrix (2)			
KMO érték:0,84 Összvariancia értéke: 58,723%	Működés, infrastruk- túra	Feladat- ellátás	KMO érték:0,84 Összvariancia értéke: 68,58%	Működés, infrastruk- túra	Feladat- ellátás	Működés finanszí- rozása
Felújítások, beruházások finanszírozása	0,881		Felújítások, beruházások finanszírozása	0,823		
Pályázati önrész fedezése	0,781		Pályázati önrész fedezése	0,789		
Településüzemeltetés finanszírozása	0,610		Hiteltörlesztés	0,642		
Hiteltörlesztés	0,572		Kultúra és a sport finanszírozása		0,840	
Kultúra és a sport finanszírozása		0,852	Oktatási - nevelési feladatellátás finanszírozása		0,793	
Oktatási - nevelési feladatellátás finanszírozása		0,771	Egészségügyi ellátás finanszírozása		0,607	
Egészségügyi ellátás finanszírozása		0,659	Gazdasági tevékenység finanszírozása			0,892
Gazdasági tevékenység finanszírozása		0,443	Településüzemeltetés finanszírozása			0,539

34. táblázat

Az helyi adóbevételek felhasználásának faktorstruktúrái, N = 256
 Forrás: saját kutatás, 2009 (Factor Analysis, mérési szint: intervallumskála)

A faktorstruktúrák vizsgálatánál látható, hogy vannak olyan hármasképek, melyek mindkét próba esetén együtt maradtak, ezek:

- a felújítások, beruházások finanszírozása, a pályázati önrész fedezése, valamint a hiteltörlesztés,
- a kultúra és sport-, az oktatás-nevelés-, valamint az egészségügyi ellátás finanszírozása.

Végül a faktorstruktúrának a háromfaktoros modellt tekintem, mivel itt válik külön a legegyszerűbben a működés, a feladatellátás és a finanszírozás. A faktorok az alábbiak szerint határozhatók meg:

- A működés zavartalanságának és az infrastruktúra fejlesztésének tényezői. Ebben a faktorban szerepelnek a felújítások és a beruházások finanszírozása, a pályázati önrész biztosítása, valamint a hiteltörlesztés.
- Az ellátandó feladatok csoportja, melybe a kultúra, a sport, az oktatás-nevelés, valamint az egészségügyi ellátás finanszírozása tartozik.
- A működés finanszírozásának faktora, melybe a gazdasági tevékenység és a településüzemeltetés finanszírozása tartozik.

A faktoranalízis után varianciaanalízissel megvizsgáltam, hogy a jogállás, valamint a lakosságszám alapján képzett csoportok esetén van-e szignifikáns különbség az adott szempont szerint képzett (legalább két) szegmensek között. A kapott eredményeket az alábbi táblázatok tartalmazzák.

	F	Sig.	Total, N=256	Községek, N = 193	Városok, N = 58	M.j.Váro- sok, N = 5
Oktatási - nevelési feladatellátás finanszírozása	1,52	0,221	3,32	3,41	3,09	2,60
Kultúra és a sport finanszírozása	0,34	0,711	2,28	2,24	2,40	2,40
Egészségügyi ellátás finanszírozása	0,09	0,911	2,07	2,06	2,14	2,00
Gazdasági tevékenység finanszírozása	0,11	0,898	1,75	1,75	1,72	2,00
Településüzemeltetés finanszírozása	3,34	0,037	3,39	3,53	2,97	3,00
Felújítások, beruházások finanszírozása	1,64	0,197	3,43	3,52	3,17	2,60
Hiteltörlesztés	1,47	0,232	2,10	2,06	2,31	1,00
Pályázati önrész fedezése	2,61	0,046	3,43	3,54	3,19	2,00

35. táblázat

A helyi adókból finanszírozott feladatok, és azok összefüggése a jogállás szerint képezett csoportok esetén, N = 256

Forrás: saját kutatás, 2009 (One-way Anova, mérési szint: intervallumskála)

A mintában szereplő településeket jogállás alapján csoportosítva megállapítható, hogy a helyi adók felhasználását illetően szignifikáns különbséget csak a településüzemeltetés finanszírozása és a pályázati önrész fedezése kapcsán mutattak az önkormányzatok. A településüzemeltetés helyi adókból történő finanszírozása jóval elterjedtebb a községek esetén, mivel átlag feletti értéket mutatnak, a városok és a megyei jogú városok pedig a mintaátlag alatt teljesítettek, vagyis a mintaátlaghoz képest kisebb arányban használják helyi adóbevételeiket e feladat finanszírozására. A másik terület, a pályázati önrész helyi adóbevételekből való finanszírozása. E terület kapcsán ismét a községek azok, akik nagyobb arányban fordítják helyi adóbevételeiket e célra, míg a városok és a megyei jogú városok kevésbé, mivel értékeik az átlagon aluliak. A két szignifikáns különbséget mutató terület érdekessége, hogy mindkettő a mintában „dobogós”, vagyis az első három legfontosabb felhasználási terület egyike.

	F	Sig.	Total, N = 256	501-1000 fő, N = 69	1001-5000 fő, N = 130	5001-10000 fő, N = 28	10001-15000 fő, N = 12	15001 fő felett, N = 17
Oktatási - nevelési feladatellátás	1,33	0,260	3,32	3,45	3,42	2,96	3,17	2,71
Kultúra és a sport finanszírozása	0,17	0,954	2,28	2,20	2,29	2,39	2,42	2,18
Egészségügyi ellátás finanszírozása	1,40	0,235	2,07	1,87	2,25	1,86	2,25	1,82
Gazdasági tevékenység finanszírozása	0,78	0,537	1,75	1,97	1,70	1,57	1,58	1,65
Településüzemeltetés finanszírozása	1,55	0,188	3,39	3,39	3,55	3,14	3,42	2,65
Felújítások, beruházások finanszírozása	3,70	0,006	3,43	3,43	3,59	3,25	3,92	2,06
Hiteltörlesztés	2,01	0,043	2,10	1,71	2,31	2,39	2,17	1,53
Pályázati önrész fedezése	3,89	0,004	3,43	3,65	3,52	3,57	3,17	1,88

36. táblázat

A helyi adókból finanszírozott feladatok, és azok összefüggése a lakosságszám szerint képezett csoportok esetén, N = 256

Forrás: saját kutatás, 2009 (One-way Anova, mérési szint: intervallumskála)

A mintát lakosságszám szerint szegmentálva három tényező mutat a varianciaanalízis értékei alapján szignifikáns különbséget. A felújítások és beruházások helyi adóbevételekből történő finanszírozása esetén a mintaátlaggal pontosan azonos képet a legkisebb települések mutatnak. Megállapítható, hogy az 1001 és 5000 fő közötti, valamint a 10001 és 15000 fő közötti lélekszámú települések a mintaátlaghoz képest jobban használják e célra a helyi adóforintjaikat. A legnépesebb települések mutatják a legnagyobb eltérést az átlaghoz képest, ami esetükben más területek fontosságát sugallja. Az 5001 és 10000 fő közötti települések esetén is ugyanez mondható el, de itt nem olyan szembetűnő az átlagtól való eltérés.

A másik említést érdemlő tényező a hiteltörlesztés. A helyi adóbevételeket az átlaghoz képest kisebb arányban fordítják hiteltörlesztésre a legnagyobb és a legkisebb települések. Míg az első esetben a hitelállomány is magasabb, azonban a hiteltörlesztés fedezetét a beruházások általában

kitermelik, addig a kisebb településekre a kisebb hitelállománnyal arányos törlesztés a jellemző. A mintaátlaghoz képest nagyobb arányban használják a helyi adóbevételeket hiteltörlesztésre az 1001 és 15000 fő közötti települések. A hiteltörlesztés tekintetében összességében elmondható, hogy az nem bír a teljes minta és az összes terület viszonylatában kiemelt jelentőséggel.

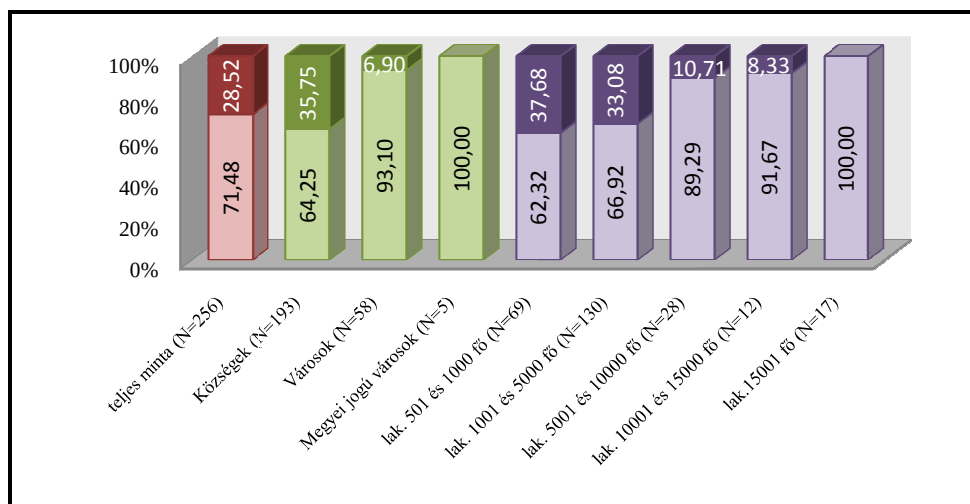
A harmadik terület, ahol szignifikáns különbség mutatható ki a csoportok között a pályázáshoz szükséges önrész helyi adókból történő fedezése. Az átlaghoz viszonyított nagyobb arányt az első három településkategória mutat, tehát esetükben a leginkább jellemző, hogy a szükséges önerőt a helyi adóbevételek jelentik. Ezen településkategóriák esetén a helyi adóbevételek alacsonyabbak a megfelelő adóbázis híján, így érthető a terület elsőbbsége. A 10000 fő feletti települések a mintaátlaghoz képest kisebb jelentőséget tulajdonítanak a területnek.

A három, statisztikailag igazolható, szignifikáns különbséget mutató felhasználási cél érdekessége, hogy az elsőnek és az utolsónak említett terület a teljes minta tekintetében a leginkább megcélzottak között van, míg a hiteltörlesztés, mint a helyi adóbevételek felhasználási területe a legkevésbé választottak között szerepel.

4.2.3. A önkormányzati eladósodás jelene és jövője

A helyi adózás elemzése után, mint az oktatásfinanszírozás másik lehetséges forrásaként a hitelfelvétel is számbavehető. Ezért áttekintettem az önkormányzatok jelenlegi eladósodását és annak várható alakulását. A működési és a beruházási célra felvett hitelek, illetve a kibocsátott kötvények átlagos értékei más és más képet festenek a jogállás és a lakosságszám alapján képzett szegmensek körében. A gyerekarány ez esetben sem mérvado tényező, hiszen az eladósodást nem, vagy csak kis mértékben befolyásolja, így ez esetben is két szempont mentén végeztem el az elemzést, a lakosság és a gyerekarány függvényében. Az adósságállomány összetevői tekintetében a relatív szórások alapján elmondható, hogy a minta szélsőségesen ingadozik, ezért a továbbiakban – akárcsak az előző alfejezet esetén – nem foglalkozom.

Napjainkban a híradások egyre gyakrabban számolnak be a gazdasági szereplők aggasztó mértéket öltő eladósodásáról és adósságállományáról, melynek a 2008-ban robbant pénzügyi válság kissé gátat szabott. Az önkormányzatok sem maradtak érintetlenül, mivel a működési és a finanszírozási nehézségeik miatt egyre nagyobb arányban kényszerültek hitelfelvételre. A hitelfelvételen belül egyre nagyobb arányú a működési hitelfelvétel, mely számos kockázatot hordoz magában. A legfontosabb, hogy a működésre felhasznált hitelállománynak nem termelődik ki a visszafizetés fedezete, szemben a beruházásra fordított állomány egy részével, és ez a további eladósodás veszélyét vetíti előre. Kutatásom egyik célja volt az is, hogy felmérjem az önkormányzatok eladósodását és annak jövőbeli alakulását, mint a működés és az oktatásfinanszírozás egyik – még kis súllyal bíró – forrását. A mintában szereplő önkormányzatok eladósodottságát a 16. ábra szemlélteti.



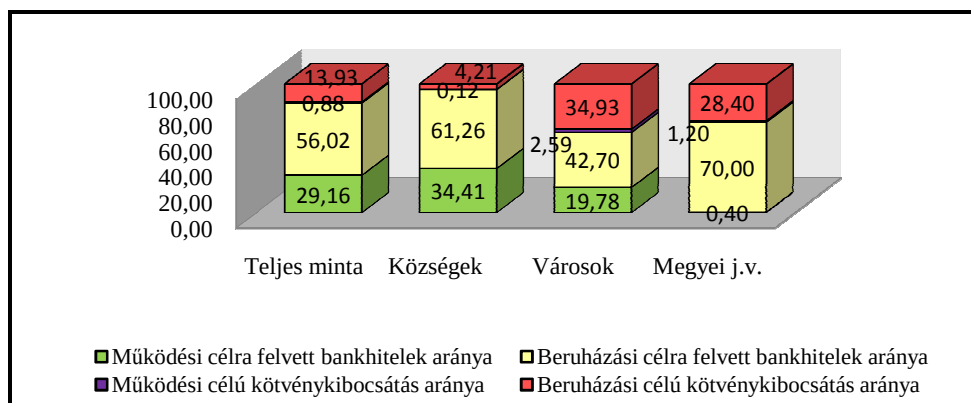
16. ábra

Az adóssággal rendelkező önkormányzatok megoszlása a teljes minta tekintetében, valamint a jogállás, és a lakosságszám alapján szegmentálva (m.e. %)

Forrás: saját kutatás, 2009 (világos színek = rendelkezik adóssággal, sötét színek = nem rendelkezik adóssággal, mérési szint: nominális skála)

Megállapítható, hogy napjainkban a települések egyre nagyobb hányada kénytelen külső forrást igénybe venni ahhoz, hogy napi szintű működését és fennmaradását fedezni tudja. A mintában szereplő önkormányzatok 71%-a már most is rendelkezik valamiféle külső forrással, mely többségében bankhitel. A mintát jogállás szerint szegmentálva megállapítható, hogy a községek azok, melyek a legkisebb arányban rendelkeznek hitelforrásokkal. Ennek oka egyrészt az, hogy a községek egy része nem felel meg a hitelnyújtási kritériumoknak, így nem jut, vagy csak kedvezőtlen feltételek mellett jut hitelhez. Másrészt nem rendelkeznek stabil és megfelelő bevételi forrásokkal, amelyek biztosítanák a hitel visszafizetés fedezetét. Emiatt hitelfelvételi szándékuk is korlátozott. A városok esetén az adóssággal rendelkezők aránya már majdnem eléri a 100%-ot (93%), a megyei jogú városok között pedig nincs olyan, amelyik ne rendelkezne valamiféle külső forrással.

A mintát lakosságszám szerint szegmentálva megállapítható, hogy a két legkisebb létszámkategória esetén a kép közel azonos a községeknél tapasztaltakkal. Megállapítható, hogy ahogy nő a település nagysága, úgy növekszik a hitelfelvételi kedv is, ami sok esetben inkább kényszernek mondható. A következő két kategóriában (5001 és 15000 fő között) az adóssággal rendelkező önkormányzatok aránya 90% körül alakul (akárcsak a városok esetén). A 15001 fő feletti településeknél, a megyei jogú városokkal megegyező módon minden helyhatóság bír valamiféle hitelforrással. A továbbiakban az egyes szegmensek adósságállományának összetételét mutatom be.



17. ábra

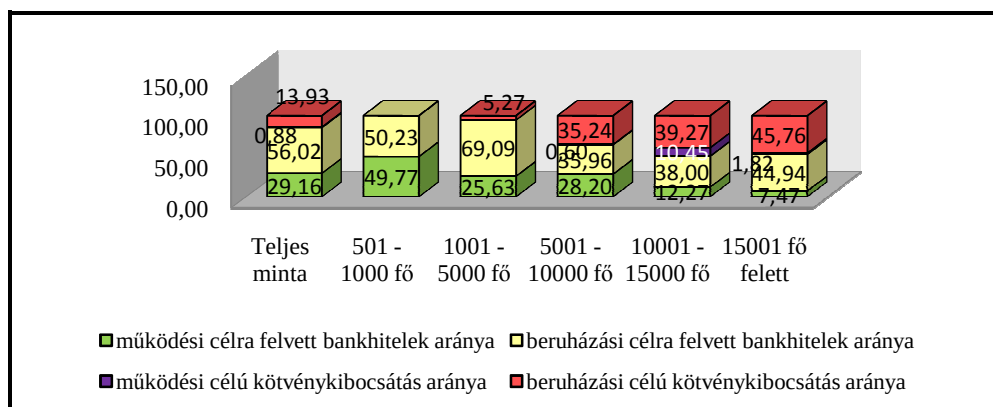
A működési és a beruházási célra felvett bankhitelek és a kibocsátott kötvények átlagos aránya a teljes minta tekintetében, és a jogállás szerint szegmentálva (m.e. %)

Forrás: saját kutatás, 2009 (mérési szint: arányskála)

A mintában szereplő településekről elmondható, hogy adósságállományuk nagy része bankhitel formájában testesül meg (85%). A bankhitelek között napjainkra nagyarányú működési hitelállomány halmozódott fel, mely a minta teljes hitelállományának közel 30%-át jelenti. A kötvénykibocsátással történő külső forrás szerzés a minta önkormányzatai esetén még nem elterjedt, az összes adósság alig 15%-ára rúg, melyet döntő hányadban csak beruházásokra használnak. A községek adósságállományának csaknem teljes egésze bankhitelben testesül meg. Esetükben a legmagasabb a működési hitelállomány aránya, melynek felvételére ismételten a finanszírozási problémák miatt kényszerül az önkormányzat. A működési és a beruházási célú hitelek aránya is mintaátlag feletti a csoport esetén. A községekre, méretüknél, hitelképességüknél, anyagi helyzetüknél fogva nem jellemző a kötvénykibocsátással történő forrasszerzés. A beruházási célú adósságállomány 65%-ot tesz ki az összes adósságállományon belül, ami a másik két szegmens, és a teljes minta viszonylatában is a legalacsonyabb érték.

A városok mutatkoznak a legaktívabbnak a kötvények arányát illetően, mely összességében 38% körül alakul, melyből a működésre fordított hányad minimális. A városoknál már megfigyelhető a működési célú adósságállomány csökkenése, mely összességében 20% körüli értéket tesz ki, szemben a községek 35%-os értékével.

A megyei jogú városok mutatják a legkedvezőbb képet, mivel adósságállományuk csaknem teljes egészében beruházási célokat szolgál. A beruházási célú bankhitelek átlagos aránya 70%, ami a mintaátlagot meghaladja. Ez az érték a jogállás alapján képzett három csoport viszonylatában is a legmagasabb. Ugyanez tapasztalható a kötvényállomány kapcsán is, melynek beruházásra fordítandó része szintén meghaladja a mintaátlagot.



18. ábra

A működési és a beruházási célra felvett bankhitelek és a kibocsátott kötvények átlagos aránya a teljes minta tekintetében, és a lakosságszám szerint szegmentálva (m.e. %)

Forrás: saját kutatás, 2009 (mérési szint: arányskála)

A mintát lakosságszám szerint szegmentálva megállapítható, hogy a legkisebb lakosságszámmal bíró települések egyáltalán nem rendelkeznek kötvénykibocsátásból származó forrásokkal. Esetükben a bankhitelek az adósságállomány 100%-át jelentik. További érdekesség, hogy ez a csoport rendelkezik arányaiban a legnagyobb mértékű működési hitellel, ami közel az adósságállomány felét jelenti, messze a mintaátlagot meghaladva.

Az 1001 és 5000 fős csoport esetén már megjelennek a kötvényforrások is. A működési hitelek aránya a teljes állomány negyedét jelenti mindösszesen, így az adósságállomány nagyobb részéből beruházásokat finanszíroznak. Ez a csoport a községek értékeihez hasonlít, vagyis a tehetősebb községeket foglalja magában.

Az 5001 és 10000 fő közötti települések esetén megfigyelhető, a hirtelen megugró magas kötvénymarány. Működési hitelmarányuk az előző csoporthoz képest viszont magasabb, de még így is a mintaátlag alatti. A működési célú idegen források mintaátlag alattiak, míg a beruházási célú források átlag feletti, ami a szegmens előző csoportokhoz képest mért javuló anyagi helyzetére utal.

A 10001 fő feletti települések jellemzője a tovább csökkenő működési célú, a növekvő beruházási célú adósságállomány, valamint a kötvényforrások növekvő hányada. A szegmens a tehetősebb községeket, nagyközségeket és a kisebb városokat foglalja magában, akik jobb anyagi helyzetnek örvehetnek, mint az előző három szegmens települései. Az adósságállomány összetétele hasonlít a városoknál látottakhoz, de a működési célra fordított forrásállomány alacsonyabb volta miatt, attól kedvezőbb képet fest.

A legnagyobb települések – akárcsak a megyei jogú városok – vannak a legkedvezőbb helyzetben, mivel a működési célú adósságállományuk összességében még a 10%-ot sem éri el. Idegen forrásaik döntő részt beruházásokat finanszíroznak, és a magas kötvényállomány miatt hosszú távra szólnak, csökkentve ezzel a visszafizetés okozta pillanatnyi nehézségeket.

Mindezek alapján megállapítható, hogy **a jogállás és a lakosságszám alapján felfelé haladva, növekszik az adóssággal rendelkező önkormányzatok aránya.** Tehát minél nagyobb egy helyhatóság, minél több lakossal, vállalkozással rendelkezik, úgy növekszik a helyi adóbázisa és egyben a hitelképessége is, a hitelfelvételi „kedvvel” együtt. Tehát a fentiek nem igazolják azt az általánosítást, mely szerint a községek a leginkább eladósodottak. Tény viszont, hogy azok a községek, melyek működési hitelfelvételre kényszerültek, az elégtelen saját bevételi kapacitásuk miatt, a visszafizetés kapcsán nagyobb kockázattal kell szembenéznük, mint a tőkeerősebb, nagyobb egységeknek. A községek és a kisebb települések azok, melyek a legnagyobb működési célú idegen forrásarányal rendelkeznek, ami a jövőbeli finanszírozási nehézségeket már eleve „magában hordozza”. A községek további jellemzője a bankoktól való erőteljes függőség, mivel átlag feletti a hitel, és átlag alatti a kötvényállományuk (ahol – hacsak minimális mértékben is – de képesek lennének a feltételek befolyásolására). A városokról elmondható, hogy aktívabbak a beruházások terén, amit a beruházási célú források állománya is igazol. Ugyanez mondható el az 5001 és 15000 fő közötti településekről is. Jobb anyagi helyzetük miatt kötvényeket is kibocsáthatnak, így esetükben szembetűnően megugrik a kötvényállomány, amely a mintaátlagot is meghaladja. A legnagyobb települések és a megyei jogú városok alig kényszerülnek arra, hogy működésükhöz idegen forrásokat vonjanak be, ami az oktatási szintek finanszírozásában is megmutatkozott. Esetükben az idegen források teljes egészében beruházásokat finanszíroznak.

Az adósságállomány vizsgálata után varianciaanalízist alkalmaztam azért hogy megállapíthassam, hogy a jogállás, valamint a lakosságszám alapján szegmentált minta esetén, legalább két csoport között van-e szignifikáns különbség az működési és a beruházási célú adósság aránya és formája között. A kapott eredményeket az alábbi táblázatok mutatják.

	F	Sig.	Total, N=256	Községek, N = 193	Városok, N = 58	M.j.Váro- sok, N = 5
Működési célra felvett bankhitelek aránya	1,24	0,291	20,85	22,11	18,41	0,40
Beruházási célra felvett bankhitelek aránya	1,29	0,278	40,05	39,37	39,76	70,00
Működési célú kötvénykibocsátás aránya	3,49	0,032	0,63	0,08	2,41	1,20
Beruházási célú kötvénykibocsátás aránya	38,04	0,000	9,96	2,70	32,52	28,40

37. táblázat

A működési és a beruházási célra felvett adósság arányának összefüggése a jogállás szerint képezett csoportok esetén, N = 256
Forrás: saját kutatás, 2009 (One-way Anova, mérési szint: arányskála)

A táblázat szignifikáns különbséget a jogállás alapján képzett csoportoknál a kötvényállomány aránya esetén mutat. Megállapítható, hogy a működési céllal kibocsátott kötvények átlagos értékéhez képest a községek azok, melyek jóval a mintaátlag alatt teljesítettek, tehát rájuk a forrásbevonás e formája a legkevésbé jellemző. E forrástípus kapcsán a városok azok, melyek a leginkább felülmúlták az átlagot, tehát a működési célú kötvényállomány nagysága itt a legmagasabb. Színén átlag feletti értékkel bírnak a megyei jogú városok is, de esetükben az eltérés nem olyan mértékű, mint a városok esetén.

Szignifikáns különbség mutatható ki a jogállás szerint képezett csoportok esetén a beruházási célú kötvényállomány kapcsán is. A kép közel hasonló, mint az előző esetben. A községek minimális értékkel rendelkeznek, így jóval alatta maradnak az átlagnak. A forrástípus a leginkább a városokat és a megyei jogú városokat jellemzi. A szignifikancia erőssége is mutatja, hogy a legegységesebb összefüggés itt mutatható ki. Összességében elmondható, hogy a kötvénykibocsátás – a felhasználási céltól függetlenül – leginkább a városokat jellemzi, ahol egyszerre van jelen a forráshiány és a kibocsátáshoz szükséges megfelelő gazdasági alap.

	F	Sig.	Total, N = 256	501-1000 fő, N = 69	1001- 5000 fő, N = 130	5001- 10000 fő, N = 28	10001- 15000 fő, N = 12	15001 fő feletti, N = 17
Működési célra felvett bankhitelek aránya	3,16	0,015	20,85	31,01	17,16	25,18	11,25	7,47
Beruházási célra felvett bankhitelek	1,81	0,127	40,05	31,30	46,25	32,11	34,83	44,94
Működési célú kötvénykibocsátás aránya	8,28	0,000	0,63	0,00	0,00	0,54	9,58	1,82
Beruházási célú kötvénykibocsátás aránya	27,91	0,000	9,96	0,00	3,53	31,46	36,00	45,76

38. táblázat

A működési és a beruházási célra felvett adósság arányának összefüggése a lakosságszám szerint képezett csoportok esetén, N=256
Forrás: saját kutatás, 2009 (One-way Anova, mérési szint: arányskála)

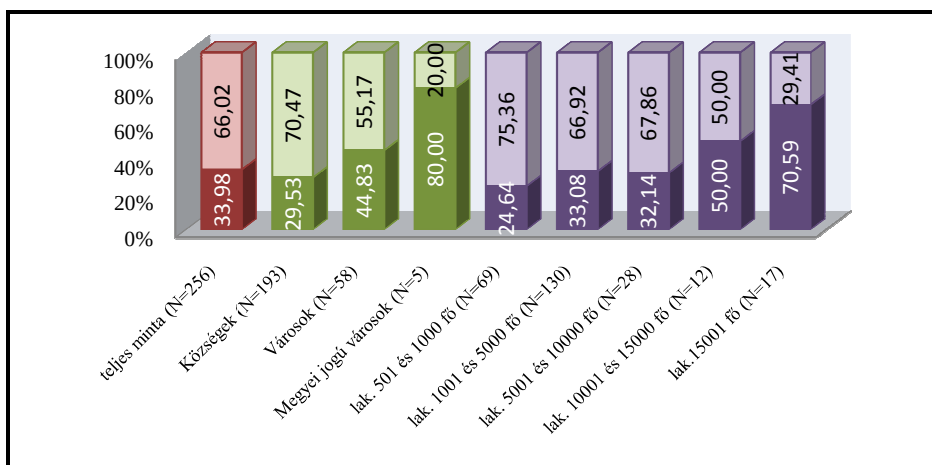
A lakosságszám alapján képzett szegmensek három forrástípusban mutatnak szignifikáns különbséget. A legerősebb szignifikancia itt is a kötvényállomány kapcsán mutatható ki. A működési célú kötvénykibocsátás főként a nagyobb településekre, vagyis a 10001 fő feletti lakossággal bíró településekre jellemző. A legszembetűnőbb eltérés a körzetközponti jelleggel bíró, 10001 és 15000 fő közötti településeknél látható, ahol az érték közel 10%-ot jelent. Továbbá megállapítható, hogy az 5000 fő alatti települések egyike sem rendelkezik működési célú kötvénnyel.

Erős szignifikancia mutatható ki a beruházási célú kötvényállomány esetén is. E forrás leginkább a nagyobb települések jellemzője, vagyis 50001 fő feletti településeknél jellemző. A kisebb települések ez esetben is átlag alatti értékkel bírnak.

A harmadik terület, ahol a csoportok közötti különbség egyértelműen igazolható, a működési célú bankhitelek aránya. A helyzet az előző forráscsoportéhoz képest fordított. A forrástípus a leginkább a legkisebb településekre jellemző, mivel itt a legnagyobb az átlagtól való pozitív eltérés. Szintén átlag feletti értéket mutatnak az 5001 és 10000 fő közötti települések is. Meglepő módon a második szegmens átlag alatti értéket mutat, ami kicsit jobb anyagi helyzetet sejtet a legkisebb

településekhez képest. A nagyobb települések azok, melyekre a legkevésbé jellemző az, hogy bankhitelekkel a működésüket fedeznék.

Az előbbiekben az eladósodás jelenlegi helyzetét mutattam be a minta települései kapcsán. A továbbiakban azt szeretném bemutatni, hogy milyen az önkormányzatok jövőbeli szándéka a külső forrásbevonást illetően. Felmértem a hitelfelvételi szándékot a teljes minta tekintetében, valamint feltérképeztem azt is, hogy a külső forrást mikor, és milyen formában szándékozik igénybe venni az önkormányzat. Az elemzés első részét a teljes minta vonatkozásában végeztem el, a másik részét pedig szűkítve, azokra az önkormányzatokra vetítve, akik szándékoznak külső forrást bevonni a közeljövőben.



19. ábra

Az idegen forrást igénybe venni szándékozó önkormányzatok megoszlása a teljes minta tekintetében, valamint a jogállás, és a lakosságszám alapján szegmentálva (m.e. %)

Forrás: saját kutatás, 2009 (sötét színek = idegen forrás felvételét tervezi a közeljövőben, világos színek = idegen forrás felvételét nem tervezi a közeljövőben, mérési szint: nominális skála)

Az ábra alapján megállapítható, hogy az eladósodási folyamat nem áll meg a helyhatóságok esetén, mivel a mintában szereplő önkormányzatok egyharmada további forrásbevonást tervez. A forrásbevonási szándék a legkisebb, azaz a mintaátlag alatti a községek esetén, akiknek az eladósodása is a mintaátlag alatti volt. E szegmens hitelképessége és saját bevételi kapacitása nem javult (vagy inkább romlott) a közelmúltban, ami miatt forrásbevonási szándékuk sem növekedett. A szegmens jellemzője, hogy csak a legszükségesebb esetekben veszik igénybe a külső forrásokat, és mindaddig tolják a hitelfelvételt, amíg a működésüket más forrásokból finanszírozni tudják. A városok, melyek majdnem teljes egészében rendelkeznek visszafizetendő forrásokkal, sokkal nagyobb arányban szándékoznak további forrásokat bevonni a piacról. Arányuk 45%, mely jócskán felülmúlja a mintaátlagot. A megyei jogú városok – melyek mindegyike rendelkezik már adóssággal – mutatják a legnagyobb hajlandóságot a további forrásbevonásra.

A két legkisebb lakosságszámmal bíró csoport közös jellemzője, hogy a legkevésbé aktívak az adósságállomány további növelése kapcsán. Az ebbe a csoportba tartozó önkormányzatok alig egyharmada jelezte, hogy élni kíván a forrásbevonás lehetőségével, annak ellenére, hogy a lakosságszám alapján szegmentált mintában, a meglévő adósságállomány kapcsán ez a két szegmens mutatta a legkedvezőbb képet (mintaátlag alatti eladósodás). Az 5001 és 10000 fős települések szintén átlag alatti forrásbevonási szándékot mutatnak, de esetükben már a meglévő adósságállomány nagyon magas (közel 90%). A következő szegmens adósságállománya közel azonos az előző csoporttal, viszont az ebbe a csoportba tartozó települések esetén már határozott külső forrásbevonási szándék tapasztalható. A legnagyobb települések azok, melyek forrásbevonási szándéka a legnagyobb (több, mint 70%), messze a mintaátlag feletti annak ellenére, hogy kivétel nélkül csak olyan településekből áll, amelyek már rendelkeznek adóssággal.

A forrásbevonás formája és ideje nagyon színes képet fest. Összességében elmondható, hogy a mintában szereplő önkormányzatok 34%-a tervezi a forrásbevonást, ami szám szerint 87 db önkormányzatot jelent. A továbbiakban a megállapításaimat eszerint a szűkített minta szerint teszem meg.

		Bankhitel			Kötvény		
		egy éven belül	egy-öt éven belül	öt éven túl	egy éven belül	egy-öt éven belül	öt éven túl
Teljes minta	N = 87	59,77	22,99	13,79	5,75	2,30	1,15
ebből a jogállás alapján:							
Községek	N = 57	63,16	24,56	10,53	1,75	1,75	
Városok	N = 26	53,85	19,23	19,23	11,54	3,85	3,85
Megyei jogú városok	N = 4	50,00	25,00	25,00	25,00		
ebből a lakosságszám alapján:							
501 és 1000 fő között	N = 17	88,24	11,76				
1001 és 5000 fő között	N = 43	48,84	30,23	18,60	4,65	2,33	
5001 és 10000 fő között	N = 9	66,67	11,11		11,11	11,11	
10001 és 15000 fő között	N = 6	83,33		16,67			
15001 fő felett	N = 12	41,67	33,33	25,00	16,67		8,33

39. táblázat

A hitelt felvenni szándékozók megoszlása a hitelfelvétel tervezett időpontja alapján, a jogállás és a lakosságszám szerint szegmentálva, N = 87

Forrás: saját kutatás, 2009 (mérési szint: nominális skála)

A táblázatból világosan látszik, hogy az önkormányzatokra a rövid távú szemlélet jellemző, mivel közel 65%-uk az egy éven belüli forrásbevonásban gondolkodik, és alig 15% azoknak az önkormányzatoknak az aránya, akik a jövőre nézve is tudnak tervezni. A községek továbbra sem tervezik a kötvénykibocsátást, továbbra is a bankhitelek jelentik számukra a külső forrásbevonás szinte egyedüli lehetőségét. A forrást bevonni szándékozó községek mindössze 3,5%-a tervez kötvénykibocsátást. A községek további jellemzője, hogy rájuk a legkevésbé jellemző a hosszú távú szemlélet. A városok is főként bankhitelt kívánnak felvenni, és annak döntő hányadát is egy éven belül, azonban esetükben már az egy éven belüli kötvénykibocsátás is jelentős. Több város tervez egy és öt éven túl is forrásbevonást. A megyei jogú városok azok, melyek a leghamarabb kívánnak hozzájutni a külső forráshoz. Döntő részben egy éven belüli bankhitelt terveznek, de jelentős az egy és öt éven belüli, valamint az öt éven túli bankhitelfelvétel is.

A legkisebb településekről elmondható, hogy szinte képtelenek előre tervezni, ami nem a saját hibájuk miatt róható fel. Ez a réteg az, mely a leginkább megsínyli a finanszírozási rendszer és a jogszabályi környezet változásait, és a legjobban itt csapódnak le a jelenlegi szabályozás ellentmondásai. A szegmens döntő hányadban bankhitel felvételt tervez egy éven belül, esetükben a kötvénykibocsátás szóba sem jöhet. A következő szegmens legfontosabb jellemzője, hogy esetükben a legkisebb az egy éven belül forrást bevonni szándékozók aránya, amely a mintaátlagot sem haladja meg. A kötvénykibocsátás lehetősége már megjelenik náluk, azonban az még nem jelentős mértékű. Az 5001 fő feletti településeknél is a bankhitel a jellemző forrás, annak döntő részét egy éven belül kívánják felvenni. A kötvénykibocsátás egyre nagyobb arányban jelent lehetőséget az ebbe a kategóriába tartozó településeknek. A körzetközponti települések esetén ismét nem jellemző a kötvényfinanszírozás. Jellemzőjük, hogy a legkisebb településekkel közel azonos arányt mutat az egy éven belüli bankhitelt felvenni szándékozók aránya. A legnagyobb települések azok, melyek a legaktívabbnak mutatkoznak a kötvénykibocsátást illetően, közel 25%-uk tervezi ezt (azonban döntő hányadban egy éven belül szeretnének forráshoz jutni). Esetükben a legkevésbé kívánnak élni az egy éven belüli bankhitel felvétel lehetőségével. További fontos jellemzőjük, hogy képesek hosszabb távra is tervezni a forrásbevonást illetően. A továbbiakban megvizsgáltam, hogy

ennyiben függ össze a forrásbevonás módja és ideje a lakosságszámmal, valamint a jogállással. Az összefüggés létének igazolását a Khi-négyzet értékek alapján végeztem el, mely értékeket az alábbi táblázat szemléltet.

Khi-négyzet értékek			
		Lakosságszám	Jogállás
Bankhitel	Egy éven belül	0,026	0,667
	1-5 éven belül	0,221	0,862
	5 éven túl	0,177	0,454
Kötvénykibocsátás	Egy éven belül	0,329	0,049
	1-5 éven belül	0,415	0,800
	5 éven túl	0,176	0,305

40. táblázat

A Pearson-féle Khi-négyzet együttható értékei a forrásbevonás időpontja és a település jogállása és lakosságszáma alapján, N=87
Forrás: saját kutatás, 2009 (mérési szint: nominális skála)

Összefüggés csak az egy éven belüli forrásbevonás esetén mutatható ki, bankhitel esetén a lakosságszám, valamint kötvénykibocsátás esetén a jogállás kapcsán, amit az alábbi kereszt táblák szemléltetnek.

Bankhitel felvételét tervezi, egy éven belül		501-1000 fő 19,54%	1001- 5000 fő 49,43%	5001- 10000 fő 10,34%	10001- 15000 fő 6,90%	15000 fő felett 13,79%
„NEM”	sorszázalék a lépést tervezők arányában	5,71	62,86	8,57	2,86	20,00
	oszlopszázalék a lakosságszám arányában	11,76	51,16	33,33	16,67	58,33
	AdjR érték	-2,67	2,06	-0,45	-1,22	1,38
„IGEN”	sorszázalék a lépést tervezők arányában	28,85	40,38	11,54	9,62	9,62
	oszlopszázalék a lakosságszám arányában	88,24	48,84	66,67	83,33	41,67
	AdjR érték	2,67	-2,06	0,45	1,22	-1,38

41. táblázat

Az egy éven belüli bankhitel felvétel és a lakosságszám közötti kapcsolat
Forrás: saját kutatás, 2009 (kereszt tábla elemzés, Khi-négyzet érték = 0,026 < 0,05, AdjR = korrigált sztenderdizált reziduumok, mérési szint: nominális skála, N = 87)

A Khi-négyzet érték az egy éven belül felveendő bankhitel, valamint a lakosságszám összefüggésében 0,026, azaz az összefüggés léte statisztikailag igazolt. A korrigált sztenderdizált reziduumok értéke alapján elmondható, hogy az elvárt érték felett azok az 501 és 1000 fő közötti települések vannak, akik egy éven belül bankhitelt szándékoznak felvenni. A következő kategóriába tartozó települések között viszont kevesebben vannak, vagyis az elvárt érték alatt teljesítettek azok, akik a forrást felvenni szándékozzák.

A másik szignifikáns összefüggést mutató forráscsoport az egy éven belül kibocsátandó kötvényeket jelenti, amit az alábbi táblázat szemléltet. A forrástípus és a jogállás közötti az összefüggés a Khi-négyzet érték alapján igazolt (0,049). A korrigált sztenderdizált reziduumok értéke alapján a községeknél mutatható ki eltérés az elvárt értékhez képest. E forrástípus tekintetében kevesebben vannak azok a községek, melyek élni kívánnak a forrásbevonás e formájával, és többen vannak azok, akik nem szándékoznak egy éven belül kötvényt kibocsátani.

Kötvénykibocsátást tervez, egy éven belül		község 65,52%	város 29,89%	megyei j.város 4,61%
„NEM”	sorszázalék a lépést tervezők arányában	68,29	28,05	3,66
	oszlószázalék a jogállás függvényében	98,25	88,46	75,00
	AdjR érték	2,21	-1,52	-1,69
„IGEN”	sorszázalék a lépést tervezők arányában	20,00	60,00	20,00
	oszlószázalék a jogállás függvényében	1,75	11,54	25,00
	AdjR érték	-2,21	1,52	1,69

42. táblázat

Az egy éven belüli kötvénykibocsátás és a jogállás közötti kapcsolat

Forrás: saját kutatás, 2009 (keresztábla elemzés, Khi-négyzet érték = 0,049 < 0,05, AdjR = korrigált sztenderdizált reziduumok, mérési szint: nominális skála, N = 87)

4.3. Az oktatási feladatellátást szolgáló infrastrukturális háttér

Az alapfokú oktatás infrastrukturális háttérét is sok kritika éri, az intézmények elhasználtsága, vagy néhol használhatatlansága miatt. Az alfejezet célja, hogy bemutassa azt a tárgyi feltételrendszert, ahol az alapfokú nevelési – oktatási intézmények feladataikat végzik, és képet adjon az infrastruktúra felújításának forrásairól. A vizsgálatokat minden esetben – ahogy a finanszírozás vizsgálatánál is tettem – szűrt minták alapján végeztem el. Az egyes intézménytípusok esetén a mintákba ismételtelen csak azokat a válaszadó településeket vontam be, ahol legalább egy, saját vagy társulási formában fenntartott intézmény működik. Azoknál a településeknél, ahol több intézményt is fenntartanak az adott feladat ellátásra egy átlagos érték megadását kértem az elhasználtság tekintetében nominális skálán megjelölve. A bővítés és a fejlesztés forrásait szintén egy nominális skála segítségével mértem fel. Az önkormányzatok az intézményhálózat korszerűsítésénél az alábbi lehetőségek közül választhattak:

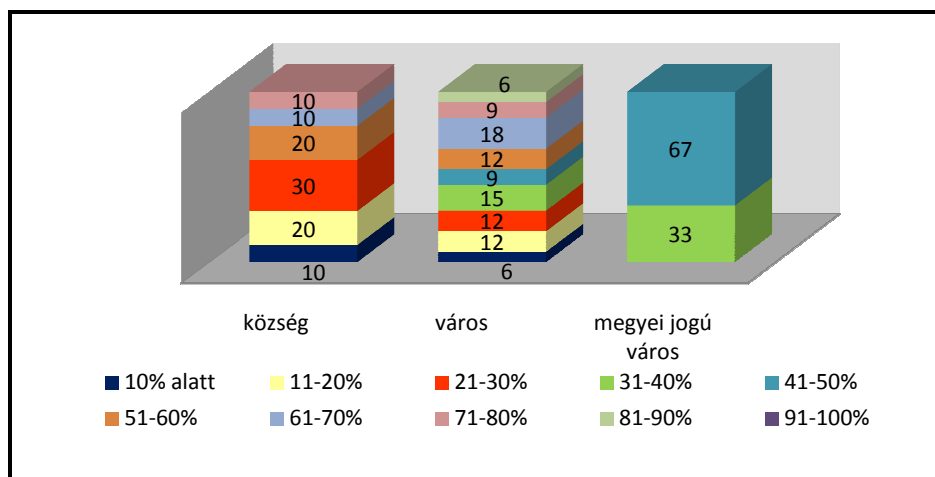
Felújítás		Bővítés	
Nem tervezi	Tervezi az alábbi források valamelyikéből	Nem tervezi	Tervezi az alábbi források valamelyikéből
	– saját bevételből, – hitelből, – központi forrásból, – uniós támogatásból, – egyéb forrásból,		– saját bevételből, – hitelből, – központi forrásból, – uniós támogatásból, – egyéb forrásból,

43. táblázat

Az intézményhálózat felújításának, bővítésének forrásai

Forrás: saját szerkesztés

A továbbiakban az alapfokú oktatás infrastruktúrájának az elemzését mutatom be két dimenzió mentén, melyből egyik a jogállás, a másik pedig a lakosságszám, mivel a gyermekarány alapján jelentős eltérések, akárcsak a finanszírozás esetén nem tapasztalhatók. A középfokú oktatás infrastruktúrájának állapotát az M.20. melléklet tartalmazza. Az infrastruktúra állagának bemutatását a fejlesztés és a bővítés forrásainak párhuzamos bemutatása mellett végzem el.



20. ábra

A bölcsődék elhasználtsága a jogállás alapján szegmentálva, N = 46

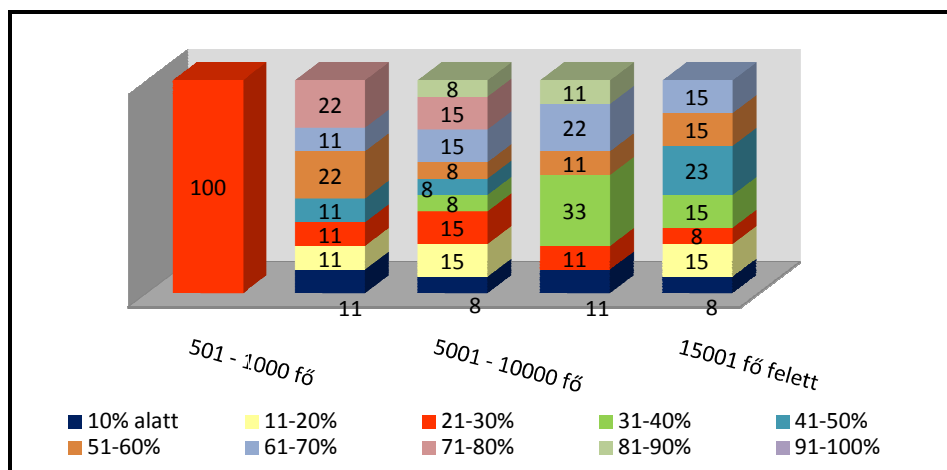
Forrás: saját kutatás, 2009 (mérési szint: nominális skála)

A bölcsődei ellátás esetén elmondható, hogy a legtöbb 50% feletti elhasználtságú intézménnyel a városok rendelkeznek. Ez abból a szempontból érthető, hogy itt van a legtöbb bölcsőde, és ebből kifolyólag itt a legmagasabb az ellátottak száma is. A városi bölcsődék 75%-a van a helyi önkormányzat kezében. A városok az intézmények felújításánál főként az uniós támogatások adta lehetőségekkel kívánnak élni, és csaknem ugyanilyen arányban jelölték meg forrásként a központi támogatásokat. Továbbá a városok azok, melyek megelőzve a községeket és a megyei jogú városokat, a legtöbb esetben jelölték meg a saját bevételeket, sok esetben a szükséges saját erő biztosítása érdekében⁸¹. A felújítás forrásai között a legkisebb arányban a hitelek szerepeltek, ezt mindössze két válaszadó jelölte meg. További érdekesség, hogy a városok között van a legtöbb olyan helyhatóság, amely nem tervez semmi féle felújítási munkálatot az intézmények elhasználtsága ellenére. Az intézmények bővítésének igénye is itt merül fel a legtöbb esetben, a növekvő igények miatt, melyet elsősorban uniós és központi forrásból szándékoznak megvalósítani, melyet a szükséges mértékig saját bevételekkel egészítenek ki. Hitelből egyetlen város sem kíván bölcsőde bővíteni.

A községek esetén, a kisebb intézményszám miatt főként azok az intézmények dominálnak, melyek elhasználtsága 21-30% közötti. A községi bölcsődék, ahogy azt az ábra is mutatja némelyest jobb állapotban vannak a városokhoz viszonyítva, mivel ezek az intézmények fiatalabbak, és az ellátottak kisebb száma miatt az igénybevételük is kevésbé intenzív. A községek által fenntartott bölcsődék 70%-ban a helyi önkormányzat kezében vannak, ami miatt az állagmegóvásukra is szívesebben költenek. A községek, a városokhoz hasonlóan felújítás forrásai között első helyen az uniós, majd ezt követően a központi forrásokat jelölték meg. Mindössze egyetlen olyan községi önkormányzat volt, mely nem szándékozik semmiféle felújítási munkát megvalósítani, mivel az általa fenntartott bölcsőde olyannyira új, hogy elhasználtsága 10% alatti. Bővítést jóval kisebb arányban terveznek, mint a városok. A bővítés forrásai között változatlanul az uniós támogatás dominál. A községek jellegzetessége, hogy sem felújítást, sem bővítést nem szándékoznak hitelből megvalósítani.

A megyei jogú városok, a mintában való alacsony részvétel miatt a bölcsődei elhasználtság szempontjából nagyon kedvező képet mutatnak, mivel minden intézményük 50% alatti elhasználtsággal bír. A felújítás forrásai között a központi források mellett a saját bevételeket, valamint a hitelforrásokat jelölték meg, bővítést pedig uniós forrásból kívánnak megvalósítani.

⁸¹ Ezt a kérdőív kitöltésekor az önkormányzatok sok esetben ki is emelték megjegyzés formájában.



21. ábra

A bölcsődék elhasználtsága a lakosságszám alapján szegmentálva, N = 46

Forrás: saját kutatás, 2009 (mérési szint: nominális skála)

A bölcsődék elhasználtságát a lakosságszám alapján vizsgálva elmondható, hogy első ránézésre a legkisebb lélekszámmal bíró csoport tűnik a legegységesebbnek, mivel itt az intézmények egyöntetűen 21-30% körüli használati fokkal bírnak. Azonban az „egyöntetűség oka az, hogy ebbe a szegmensbe tartozó településeken mindösszesen két bölcsőde működik. Ezeket a bölcsődéket intézményfenntartó társulások tartják fenn, így azok a térség több települése számára kínálják a szolgáltatásukat. Ez a csoport a bővítés és a felújítás forrása tekintetében egységes, sem központi forrásból, sem saját bevételből nem kíván fejleszteni, mivel egyedüli forrásként az Európai Unió kínálta lehetőségeket jelölték meg.

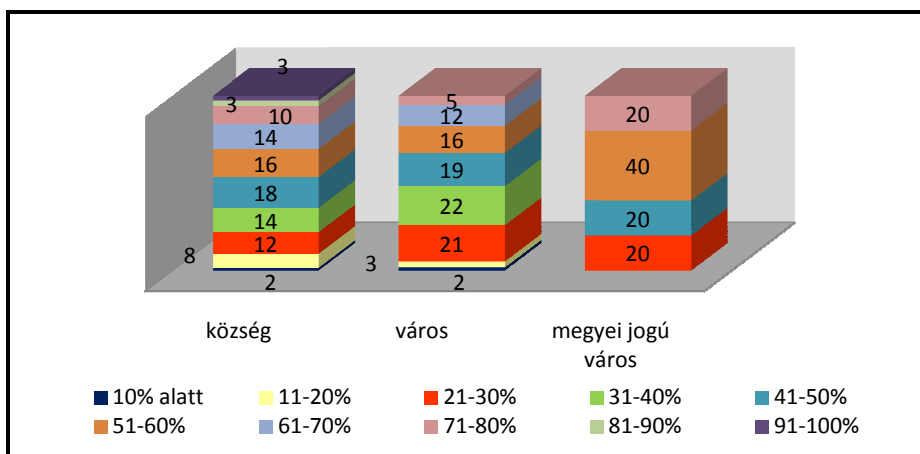
A következő szegmensek már jóval színesebb képet mutatnak. Az 1001 és 5000 fő közötti lakosságszámmal bíró települések jellemzője, hogy itt már az intézmények több, mint 85%-a saját fenntartású, azaz főként a település lakosságát hivatott szolgálni. Mivel saját fenntartásúak, így azok fejlesztése és karbantartása is az önkormányzati költségvetés keretén belül kell, hogy történjen. Erre a településcsoportra még nem jellemzőek a nagyarányú helyi adóbevételek, így a fejlesztések sok esetben elmaradnak vagy halasztódnak. A szegmensben nem ritka a 70% feletti elhasználtsággal bíró intézmény sem. Az ebbe a csoportba tartozó települések semmiféle bővítést sem terveznek, felújítani is csak központi vagy uniós forrásból szándékoznak, amelyet a szükséges mértékig saját bevételekkel egészítenek ki. A szegmensben is egyetlen olyan település szerepel, mely nem szándékozik sem felújítani, sem bővíteni, mivel az intézménye olyannyira új, hogy annak elhasználtsága még a 10%-ot sem haladja meg.

Az 5001 és 10000 fő közötti lakossággal rendelkező települések is változatos képet mutatnak a bölcsődék elhasználtságáról. Ez a szegmens birtokolja a legtöbb intézményt a 15000 fő feletti települések mellett. Az intézmények nagy többsége jelen esetben is önkormányzati fenntartású. Itt már olyan intézmény is van, mely csaknem teljes mértékben elhasznált (81-90%-os elhasználtság). A szegmensben csak egy olyan helyhatóság szerepel, amelynek a bölcsődéje 10% alatti elhasználtsággal bír, ennek ellenére a szegmens 36%-a nem tervez semmiféle felújítási munkát sem. Az uniós források dominanciája itt is megfigyelhető mindkét területen, de a központi források már nem játszanak meghatározó szerepet. Vannak helyhatóságok, melyek saját erőből, hitelből vagy egyéb forrásból kívánnak fejleszteni, azonban arányuk nem jelentős. Bővíteni viszont egyetlen válaszadó sem szeretne hitelből.

Azok a települések, melyek lakossága 10001 és 15000 fő között van, többségében saját fenntartású bölcsődével rendelkeznek. Az intézmények döntően 40% alatti elhasználtságúak, de akad 90%-osan elhasznált bölcsőde is. Az ebbe a szegmensbe tartozó településeknél nem szerepel az első helyen az

uniós forrás, itt inkább a központi kormányzat kínálta lehetőségek dominálnak, ami igaz a felújításra és a bővítésre egyaránt. Saját bevételből csak egyetlen önkormányzat kíván bővíteni. Ezen esetben is egy olyan önkormányzat van, ahol az intézmény olyannyira új, hogy nem igényel semmiféle felújítási munkát. Azon önkormányzatok viszont, melyeknek az intézménye már 10% feletti elhasználtóságú a közelebbi vagy távolabbi jövőben már számolnak a felújítás igényével. A felújítási vagy bővítési célú hitelfelvétel egyáltalán nem jellemző a szegmensre.

A 15000 fő feletti településeknél az elhasználtóság maximális mértéke 70% alatti. Ez a szegmens a legnagyobb intézményfenntartó az 5001 és 10000 fő lakossággal rendelkező szegmens mellett. Viszonylag jó állapotban lévő intézményekkel rendelkeznek, mivel az itt működő intézmények 70%-a még fele arányban sincs elhasználva. Azok a helyhatóságok, ahol az elhasználtóság nem éri el a 20%-ot, nem terveznek felújítási munkákat. Arányaiban a felújításokra jóval nagyobb arányban szándékoznak saját forrásokat mozgósítani, mint az eddig ismertett bármelyik szegmens, ami a saját bevételi kapacitásukra vezethető vissza. Több válaszadó jelölte meg a felújítás forrásaként ezt a formát, mint tették azt az uniós, vagy akár a központi támogatások esetében. A szegmens további érdekessége, hogy felújításhoz elsősorban saját erőt kíván felhasználni, azonban a bővítésnél már az uniós források dominálnak a központi források és a saját bevételek mellett. E két forráson kívül nem jelöltek meg más bővítés céljára.



22. ábra

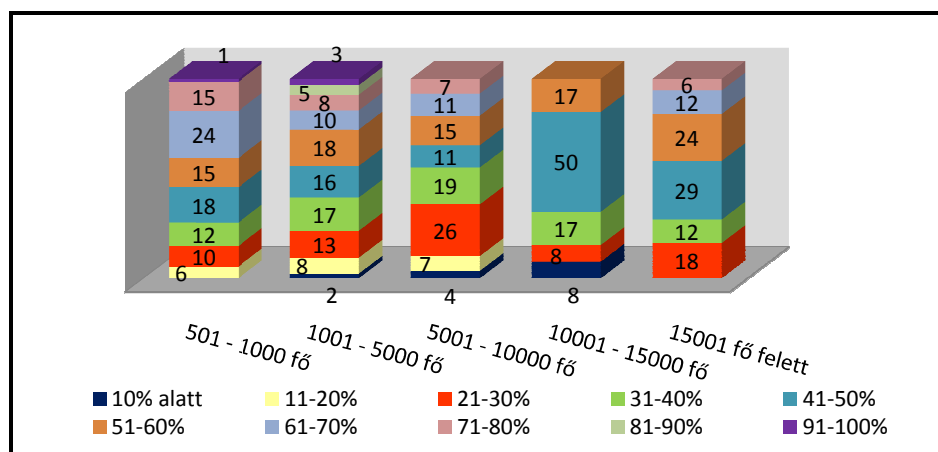
Az óvodák elhasználtósága a jogállás alapján szegmentálva, N = 250
 Forrás: saját kutatás, 2009 (mérési szint: nominális skála)

Az óvodák elhasználtóságát illetően a községek azok, melyek a legszívesebb képet mutatják. Ez a csoport a legnagyobb óvodafenntartó, mivel náluk található meg az óvodák 75%-a. Az intézmények közel fele – fele arányban vannak a települési önkormányzatok és a társulások kezében. Az intézmények között olyanok is találhatók, melyek már szinte teljes mértékben használhatatlanok (91-100%-os elhasználtóság). Az intézmények 10%-a 20%-os elhasználtóság alatti, mely az intézményszám mellett viszonylag jó értéknek mondható. A községi önkormányzatok az intézményhálózat fejlesztése alatt az uniós támogatásból történő felújítást értik elsősorban. Ezt a forrást a minta közel fele megjelölte. Az uniós források mellett ezen esetben is a központi források szerepelnek a második helyen, amit a saját vagy társulásos formában fenntartott óvodával rendelkező önkormányzatok 45%-a jelölt meg válaszként. A felújítások finanszírozásához a válaszadók negyede saját bevételt is hozzá kíván rendelni. Az önkormányzatok hatoda nem tervez semmiféle felújítási munkát, aminek két oka van. Az helyhatóságok egy csoportja jó állapotban lévő intézményekkel bír, ahol az elhasználtóság 20% alatti, itt nem szükséges a felújítás. A másik csoport, mely a skála másik végén helyezkedik el, vagyis az intézményeik 80% feletti elhasználtósággal bírnak (ez a községi intézmények 6%-át jelenti), azért nem terveznek felújítást, mert az intézmény maga már alkalmatlan a feladat ellátására, amit vagy kiváltanak vagy bezárnak a közeljövőben. A községek további jellemzője, hogy itt terveznek a legnagyobb arányban

óvodabővítést főként uniós és központi forrásokra támaszkodva, saját bevétellel kiegészítve⁸². A hitelforrások használata nem jellemző a szegmensre, felújítások esetén mindössze 12, bővítés esetén pedig 6 önkormányzat jelölte meg lehetséges forrásként.

A városi óvodahálózatban nem található olyan óvoda, mely 80% feletti elhasználttsággal bír, és az intézmények többségének elhasználttsága is 50% alatti. Az új óvodák aránya is kisebb a szegmensben, ez mindössze 5%, ami a fele a községeknél látott értéknek. Felújítási munkálatokat ezek az intézmények sem terveznek. A felújítási források között ez esetben is első helyen az uniós forrás áll, amit a központi források követnek. A városok anyagi erejüknél fogva nagyobb arányban szándékoznak saját bevételekből felújítani (közel 30%), ami egyben a hitelforrások még kisebb arányú felhasználását is jelenti. Bővítést a városok kisebb aránya tervez, ami a szegmens tekintetében még a 15%-ot sem éri el. A bővítés forrásai között ez esetben is az uniós támogatás áll az első helyen, amit a saját bevételek követnek a sorban. A központi forrásból való kínálatbővítés olyannyira nem jellemző a szegmensre, mint a hitelforrásból való fejlesztés.

A megyei jogú városok intézményhálózata az igénybevétel intenzitása miatt többségében 50% feletti elhasználttságú. Az intézményhálózat átlagosan 20 és 80% között elhasznált óvodákból áll, ami indokolja a fejlesztés szükségességét. A szegmensbe tartozó települések az uniós és a központi támogatásokra egyaránt építenek, amit hasonló arányban szándékoznak saját és hitelforrásokkal kiegészíteni. Bővíteni az önkormányzatok kisebb hányada szándékozik, azonban annak egyértelmű forrásaként az uniós támogatásokat jelölték meg.



23. ábra

Az óvodák elhasználttsága a lakosságszám alapján szegmentálva, N = 250

Forrás: saját kutatás, 2009 (mérési szint: nominális skála)

Az óvodák elhasználttságát a lakosságszám alapján vizsgálva megállapítható, hogy a legkisebb lakosságszámmal rendelkező szegmensek mutatják a legváltozatosabb képet. A legkisebb települések, ahová a községek egy része tartozik, nagyobb arányú elhasznált intézménnyel bírnak. Olyan intézményük is van, mely szinte teljes mértékben elhasznált már. Ez a szegmens alig gondolkodik az intézményhálózat bővítésében, mivel arra nincs sem pénz, sem igény és az intézményhálózat 55%-a sem saját fenntartás alatt működik. Felújítani és bővíteni főként uniós és központi forrásból szándékoznak⁸³ a központi források dominanciája mellett, (ami új jelenség) – akárcsak a községeknél -, amit a szükséges mértékig saját bevételekkel pótolnak. A szegmens további érdekessége, hogy a kisebb felújításokat csak saját és egyéb bevételből kívánják megvalósítani. A szegmens egy része nem tervez semmilyen felújítást. Érdekeség, hogy nemcsak

⁸² Az óvodabővítéshez az önkormányzatok alig 5%-a kíván saját bevételekkel hozzájárulni, szemben a felújításnál tapasztalt 25%-os aránnyal.

⁸³ A felújítás forrásaként a válaszadók több mint fele jelölte meg ezt a két forrást.

azok a fenntartók mondanak le a felújításról, ahol az intézmény elhasználtsága 20% alatti, hanem azok is, ahol ez a 30%-ot is eléri. Nem kívánják felújítani a 90% felett elhasznált intézményeket sem. A kérdőívek feldolgozása során igyekeztem a megjegyzéseket is figyelembe venni. Több, ebbe a szegmensbe tartozó helyhatóság is jelezte, hogy nincs anyagi erejük a fejlesztések finanszírozására, ezért csak akkor hajtanak végre valamilyen munkálatot, ha az már égető szükségességű, vagy arra valamilyen formában támogatást nyernek. A hitelből való bővítés egyáltalán nem jellemző a szegmensre, és felújítani is csak egyetlen válaszadó kíván hitelből.

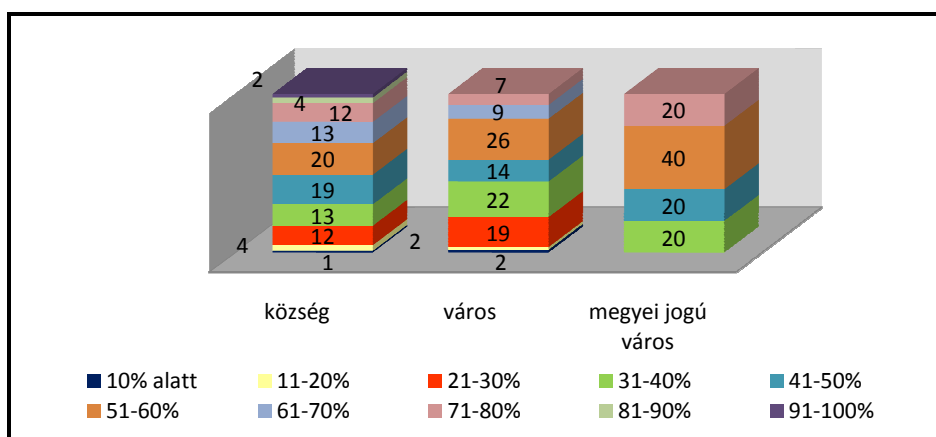
A következő szegmens, amely a minta több, mint felét teszi ki, nagyon hasonló képet mutat a legkisebb lakosságsszámmal bíró csoporttal. A saját fenntartású óvodák aránya tekintetében fordított a helyzet, mint az előző szegmensnél, mivel 55% a saját fenntartású intézmények aránya. Intézményeik között a legújabb és a legrégebb intézmények egyaránt megtalálhatóak. Az elhasználtság szempontjából azonban árnyalatnyi különbség van javukra az előző csoporthoz képest. Arányaiban itt van a legtöbb olyan válaszadó, mely nem szándékozik semmiféle felújítási munkálatot véghezvinni, ez a szegmens 18%-át teszi ki. Ide a 20% alatti – ahol még nem szükséges –, és a 80% feletti elhasználtságú intézmények tartoznak – ahol már nem érdemes –. A felújítási munkálatok fő forrását ez esetben is az uniós (46%) és a központi támogatások (41%) jelentik. Az önkormányzatok arányaiban kevesebb saját bevételt és több hitelbevételt szándékoznak óvoda felújításra fordítani. A hitelfelvételi hajlandóság ennél a szegmensnél már érezhetően magasabb, mint az előző csoport esetén, mivel nemcsak felújítani, hanem bővíteni is szándékoznak banki forrásokból. Az előző csoporthoz képest a bővítési szándék is határozottabb esetükben.

Az 5001 és 10000 fő közötti települések csoportja az óvodák több mint 70%-át maga tartja fenn. Az intézményeik elhasználtsága a városokéhoz hasonló. Ebbe a csoportba a nagyközségeken túl a kisebb városok is beletartoznak. Intézményeik elhasználtsága az előző csoporthoz képest kedvezőbb képet mutat, egyrészt a maximális használati fok tekintetében, ami 80%, másrészt pedig összességében, mivel a jobb állagú intézmények aránya 50% feletti. Az önkormányzatok 14%-a jelezte, hogy nem kíván a közeljövőben semmit sem fejleszteni az intézményhálózatán, ami túlmutat a 20% alatti elhasználtságú intézmények arányán. A felújítás forrásának egyértelműen az uniós forrásokat tekintik (54%), és jóval kisebb arányuk kíván igénybe venni központi forrást. Hitelforrásokat és a saját bevételeket egyenlő arányban választották az önkormányzatok, ami alul marad az előző két forrás értékéhez képest. Bővítés e szegmensre kisebb arányban jellemző, ezt döntően uniós forrásból tervezik. A központi forrásból való bővítés az, ami legkevésbé jellemző. A csoportra összességében az uniós források dominanciája jellemző, ami mellett jóval kisebb arányban szerepelnek a központi források, szemben az előző két szegmenssel, ahol ez a két forrás közel azonos arányban szerepelt.

A 10000 fő feletti lakosságú települések mutatják a legkedvezőbb képet az óvodák elhasználtsága tekintetében, függetlenül attól, hogy az intézmények kétharmada társulások fenntartás alatt működik. Ide tartozik a kisvárosok többsége, valamint egy nagyközség. A szegmens számos különleges tulajdonsággal bír, egyrészt azért, mert a maximális elhasználtság esetükben 60%, másrészt az intézményhálózat fele 41-50%-os elhasználtsággal bír, harmadrészt pedig azért, mert itt a legkedvezőbb az intézményhálózat állaga. Ennek ellenére nincs olyan válaszadó, aki nem tervezne valamilyen fejlesztést. A szegmens további megkülönböztető jegye, hogy a tervezett felújításokat főként központi forrásból kívánják megvalósítani (a minta közel 60%-a ezt a forrást jelölte meg), az uniós források pedig a fejlesztés szempontjából másodlagosak (25%). Hitelből egyáltalán nem kívánnak felújítani, azonban a bővítésnél főként ez a forrás dominál, megelőzve a központi és az uniós forrásokat, melyek egyenlő arányban szerepelnek.

A legnagyobb lélekszámmal bíró településeken működő óvodák állaga szintén jónak mondható. Az intézmények közel 90%-ban saját fenntartás alatt működnek. 20% alatti és 80% feletti

elhasználtságú intézménnyel nem rendelkeznek, ennek ellenére akad olyan önkormányzat, mely nem tervez felújítási munkát. A fejlesztési források döntően uniós források (45% feletti arányban), amit a központi és a saját források követnek (35%). A hitelből történő felújítás esetükben sem jellemző. Bővíteni szinte kizárólag uniós forrásból kívánnak, a szükséges saját erővel kiegészítve.

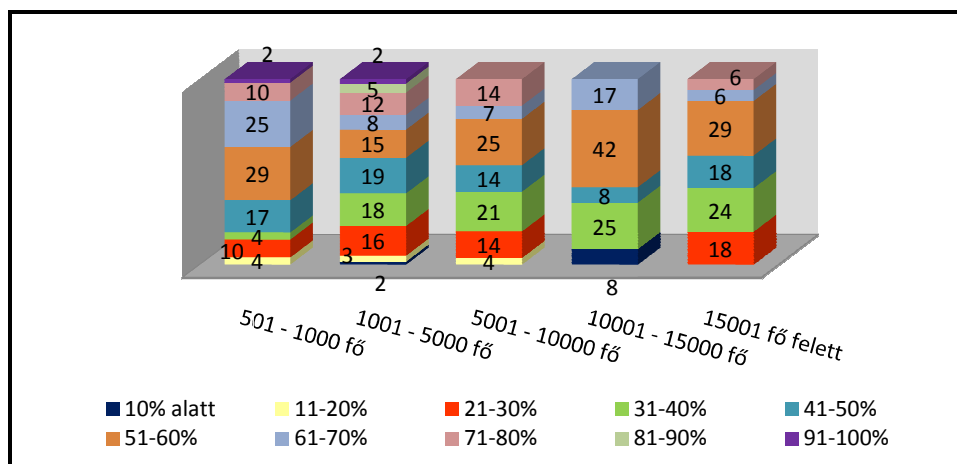


24. ábra
Az általános iskolák elhasználtsága a jogállás alapján szegmentálva, N = 234
Forrás: saját kutatás, 2009 (mérési szint: nominális skála)

Az általános iskolák elhasználtsága nagyjából azonos képet mutat az óvodáknál tapasztaltakkal. A legváltozatosabb képet a községek mutatják ismét, ahol a legnagyobb arányban fordulnak elő a szinte teljesen elhasznált iskolák. A legjobb és a legrosszabb állaggal bíró intézményeik aránya nagyjából azonos. Az iskolák kisebb aránya van saját kezelésben (40%), mint az óvodák esetén, ami az intézmények állagában is megmutatkozik (51%-uk 50% feletti elhasználtságú). Az önkormányzatok 15%-a nem tervez felújítást, mely túlmutat a 20% alatti és 80% feletti használati fokkal bíró intézmények arányán, aminek oka ez esetben is a pénz és az igények hiánya. Fejlesztést egyértelműen uniós forrásokra alapoznak (45%), amit a központi források követnek (37%). A saját bevételek is meghatározóak, a hitelforrások pedig nagyon kis szereppel bírnak. Bővíteni az önkormányzatok 20%-a szándékozik, amit főként uniós forrásokkal finanszíroznának. A központi források aránya kisebb hangsúlyt kap ez esetben. Bővítést legkisebb arányban saját bevételből és hitelből képzelnek el.

A városok intézményeinek állaga jónak mondható, annak maximális elhasználtsága – akárcsak az óvodák esetén – 80%. Az általános iskolák többsége a 20-80%-os sávban helyezkedik el. Az intézmények 60%-a saját fenntartású, ami miatt az állaguk is jobbnak mondható a folyamatos fejlesztés miatt. A szegmensnek mindösszesen két olyan intézménye van, melynek az elhasználtsága 20% alatti, itt nem is terveznek semmiféle fejlesztést. A községekhez hasonlóan bővíteni főként uniós támogatásból szándékoznak (55%), és jóval kisebb arányban (38%) központi forrásokat használnának e célra. A sorban a saját bevételek majd az egyéb bevételek következnek, így a legkevésbé a hitelfinanszírozás jellemző a szegmensre. Bővíteni ez a csoport szándékozik a legnagyobb arányban, főként uniós támogatásból (25%), és legkevésbé központi forrásból (3,5%). A hitelfinanszírozás itt sem jellemző.

A megyei jogú városok mindegyike rendelkezik legalább egy saját fenntartású általános iskolával, és 40%-uk esetében még intézményfenntartó társulások formájában fenntartott intézmény is működik. Az intézmények a 30-80%-os elhasználtsággal bírnak. A szegmensben nincs olyan önkormányzat, mely nem tervezne felújítást, bővíteni viszont egyetlen esetben sem szándékoznak. Az önkormányzatok 80%-a az uniós forrást jelölte meg, amit hasonló arányban egészítenek ki saját bevételekkel és központi forrásokkal. A hitelből való felújítás esetükben sem meghatározó.



25. ábra

Az általános iskolák elhasználtsága a lakosságszám alapján szegmentálva, N = 234
 Forrás: saját kutatás, 2009 (mérési szint: nominális skála)

Jogállás kapcsán a kép szintén hasonló az óvodáknál tapasztaltakkal. Legheterogénebbek az általános iskolák állagát illetően a két legalacsonyabb lélekszámmal bíró szegmens, az intézmények elhasználtsága itt igen széles skálán mozog. A 1000 fő alatti települések intézményeinek mindössze 35%-a van saját fenntartásban. Az intézmények többsége 50% feletti használati fokkal jellemezhető, és nem is található a szegmensben olyan intézmény, melynél az érték 10% alatt lenne. A települések a 30% alatti és a 90% feletti iskolákat nem szándékoznak felújítani. Azon intézmények esetén, ahol felújítás szükséges, azt főként uniós támogatásból (42%) és központi forrásból (35%) kívánják megvalósítani. Ehhez saját bevételeket is mozgósítanak. A hitelfelvétel legkevésbé itt jellemző. Bővítést mindösszesen két önkormányzat tervez, főként uniós támogatásból, amit központi és saját forrásból egészítenek ki.

A következő szegmens birtokolja a legtöbb általános iskolát, intézményei között fele-fele arányban vannak a saját és a társulások formájában fenntartott intézmények. Az elhasználtság nagyon széles skálán mozog, akárcsak az óvodák esetén, többségük azonban jó állaggal bír. Fejlesztést az önkormányzatok 15%-a nem tervez. Ezen önkormányzatok között vannak olyanok is, ahol az elhasználtság 31-40% közötti. Ez a szegmens is az előzőhöz hasonlóan főként az uniós forrásokra alapozza a felújítási munkálatait (47%), és szintén fontos helyet foglalnak el a központi források is (40%). A felújítás költségeihez nagyobb arányban kívánnak saját erővel hozzájárulni, ami a saját intézmények magasabb arányára vezethető vissza. Felújításoknál számítanak az egyéb bevételekre is, így minimalizálják a hitelfelvételt. Bővítést arányaiban többet terveznek, akárcsak az óvodák esetén, amit főként uniós támogatásokkal fedeznének a központi és a saját források mellett. Ennél a szegmensnél már nagyobb hitelfelvételi hajlandóság látható, amit kétharmadrészt felújításra fordítanak.

Az 5001 és 10000 fős lakossággal rendelkező településeken az óvodákkal megegyező arányban vannak a saját fenntartású intézmények. A maximális elhasználtság 80% alatti. Mindössze egy válaszadó volt, aki nem tervezett felújítást, mert esetében az intézmény elhasználtsága 11-20% közötti. Az uniós támogatások dominanciája egyértelmű a fejlesztés forrásai között, amit a központi források követnek. Ennél a szegmensnél tapasztalható a legnagyobb hitelfelvételi kedv. Intézménybővítést szinte csak uniós támogatásokra alapoznak, amit kisebb mértékben hitelfelvétellel egészítenek ki, ami egyedülálló jelenség, mivel a saját bevételeket teljes mértékben mellőzik.

A 10001 fő feletti településeken működő intézmények maximális elhasználtsága 70%, de arányaiban itt van a legtöbb 51-60%-osan elhasznált iskola. Az intézmények fenntartók szerinti megoszlása az óvodákéval megegyezik, és itt sincs egyetlen olyan fenntartó sem, mely ne tervezne

valamiféle fejlesztést. A válaszadók az iskolákat, az óvodákkal ellentétben, főként uniós (58%), valamint központi (50%) forrásból újítanak fel. A szükséges saját erőt a saját bevételek helyett inkább egyéb forrásból szándékoznak biztosítani. A hitelfelvételre a felújításoknál nem gondolnak, mindössze egy önkormányzat van, mely a bővítését e forrásból kívánja fedezni. Ez a szegmens az, mely a legnagyobb arányban tervez iskolabővítést a térségi jellegből fakadóan, ami jóval meghaladja az óvodák szándékolt bővítését. Az óvodabővítést főként hitelből, az általános iskolák bővítését pedig nagyarányban uniós támogatásból kívánják megvalósítani.

A legmagasabb lélekszámú településeken az intézmények többsége saját fenntartású, akárcsak az óvodák esetén. Intézményeik elhasználtsága 20 és 80% közötti, ami a legjobbnak mondható a szegmensek közötti összehasonlítás alapján. Arányában itt van a legkevesebb olyan intézmény, melynek az elhasználtsága 50% feletti (41%). A minimális használati fok 21%, ennek ellenére egy olyan fenntartó akad, amely nem tervez felújítást. Az uniós források dominanciája egyértelmű, mivel az önkormányzatok 60%-a ezt jelölte meg. Az uniós forrásokat a saját bevételek, majd a központi források követik. A hitelfelvétel nem jellemző a szegmensre, mivel azt csak egyetlen önkormányzat jelölte meg, azt is felújításra. Bővítést az önkormányzatok kisebb hányada tervez uniós és saját forrásból.

A fentiek alapján elmondható, hogy az intézményhálózat a községi önkormányzatok és a kisebb lakosságszámmal bíró települések esetén a legelhasználtabb. Ez a réteg az, mely kisebb saját bevételi kapacitással rendelkezik, ami miatt az intézményeik állagmegóvására is kevesebbet tudnak fordítani. Továbbá megállapítható, hogy az infrastruktúra ott az elhasználtabb, ahol több társulási formában fenntartott intézmény található, illetve ahol nagyobb az igénybevétel.

Az Európai Unió kínálta lehetőségekkel szinte minden szegmens élni kíván. Dominanciájuk csak a 10001-15000 fő közötti településeken (térségi központok) fordul meg a központi források javára a bölcsődék és az óvodák felújítása kapcsán. Továbbá az 1000 fő alatti települések az óvoda felújításnál, az 1001-5000 fős települések pedig a bölcsődék felújításánál támaszkodnának inkább a hazai – központi – forrásokra. Bővíteni pedig szinte egyértelműen csak a közösségi pályázati pénzekből szándékoznak a helyhatóságok. A hitelfelvételt az önkormányzatok igyekeznek elkerülni, csak ritkán döntenek mellette, és azt is inkább bővítésre szándékoznak fordítani. A hitelfelvétel inkább a városokra és a nagyobb lakosságszámmal bíró településekre jellemző, ahol annak visszafizetése a több és stabilabb saját bevételből jobban megoldott. Mindez rávilágít az önkormányzatok anyagi erejére. Tudatában vannak, hogy a fejlesztések szükségesek, azonban sok esetben anyagi erejük miatt ezt nem tudják megtenni. Hitelt csak a legszükségesebb esetben vesznek fel, és mivel az oktatási rendszer működtetése egyelőre kicsiny részben is hitelből történik, ezért nem szándékoznak további adósságszolgálatot felvállalni még a fejlesztésben is. Az uniós források szükségessége egyértelmű, az önkormányzatok nélküle nem tudnak sem felújítani, sem bővíteni. Ez felveti a támogatások esetleges átcsoportosításának igényét és a pályázás rendszerének az egyszerűsítését a kormányzat oldaláról, hiszen minden szereplő az oktatás humán és tárgyi feltételrendszerének fejlesztésében kell hogy érdekelt legyen, enélkül hazánk felzárkózása és stabilizálása véleményem szerint lehetetlen. Mindezzel igazoltam a H.3. hipotézisemet.

4.4. A helyi oktatásirányítási és szervezési döntésekben szerepet játszó tényezők

A fentiekben az alapfokú oktatás pénzügyi és tárgyi feltételeiről igyekeztem átfogó képet adni. Nem kívántam foglalkozni az esélyegyenlőség az integráció kérdésével, mivel véleményem szerint ezek inkább szociológiai témájú értekezések témájához illenek, és azokat sok esetben a válaszadók homályosan értelmezik. A prioritások között olyan tényezők megítélésére voltam kíváncsi, melyek számszerűsíthetők vagy objektíven értelmezhetők (pl: demográfiai jellemzők, foglalkoztatás,

intézmények felszereltsége, nevelés eredményessége, infrastruktúra, stb.), illetve melyek a mindennapi interakciók során megismerhetők (pl: szülők véleménye, alternatív feladatellátás lehetőségei, stb.).

Eddig olyan adatokat dolgoztam fel, melyek az önkormányzatok egyes dokumentumaiban, költségvetésiben, beszámolóiban, statisztikáiban fellelhetők. Az oktatásirányítás prioritásait a település oktatási koncepciója kell, hogy tartalmazza. Azonban ez sok helyütt hiányzik, illetve felületes. Az alapfokú oktatás helyzetéről kialakítandó átfogó kép, a finanszírozás, vagy akár az infrastruktúra értékelése nem lehet teljes anélkül, hogy ne vizsgálánánk meg a települések oktatást érintő döntéseinél szerepet játszó tényezőket. A szerepet játszó tényezőket a Sulinova Kht által 2006-ban készített tanulmány alapján válogattam össze (**Sulinova, 2006, 52.old**). A helyi oktatásirányításban szerepet játszó legfontosabb tényezők tekintetében arra kértem az alapfokú nevelési-oktatási intézménnyel rendelkező önkormányzatokat, hogy rangsorolják a tényezőket egy egytől ötig terjedő skálán⁸⁴. Az oktatással kapcsolatos döntésekben szerepet játszó tényezők megítélésének felmérését szintén három dimenzió alapján végeztem el, a település jogállásának, lakosság számának és gyerekarányának függvényében. A prioritásokat az alábbi táblázat mutatja be a teljes minta tekintetében. Az egyes tényezők fontosságának megítélése kapcsán megállapítható, hogy egy eset kivételével mindig 3 felett van a mintaátlag, így elmondható, hogy az egyes tényezőket a válaszadók kicsit túlértékelik, vagyis igyekeznek kisebb – nagyobb hangsúllyal az összes tényezőt figyelembe venni. A relatív szórások tekintetében elmondható – az értékek statisztikai jelentésének figyelembevétele nélkül –, hogy az önkormányzatok véleménye inkább a költségvetéssel, település lakosságával, a humán tényezőkkel valamint az infrastrukturális tényezőkkel kapcsolatban egységesebbek. Ez az „egységesség” a statisztika nyelvére lefordítva erős változékonyságot jelent (a relatív szórás mértékét illetően). A további tényezők kapcsán pedig elmondható, hogy a minta szélsőséges ingadozást mutat.

ssz.		$\bar{x}$	V
1	Az önkormányzati költségvetés várható alakulása, bevételek és kiadások.	4,25	23,76
2	Iskolaköteles népesség várható alakulása az elkövetkezendő hat évben,	4,23	25,53
3	Az oktatás – nevelés eredményessége,	4,14	25,43
4	Demográfiai jellemzők (elvándorlás, betelepülés, várható gyermeklétszám, lakosság iskolázottsága),	4,11	26,44
5	Az oktatási intézmények felszereltsége, eszközellátottsága,	3,95	23,78
6	Szülői elégedettség az oktatás kapcsán,	3,93	23,42
7	A pedagógusok képzettsége, a motiválás lehetőségei,	3,91	27,48
8	Lakossági, szülői igények,	3,86	27,96
9	Település-földrajzi jellemzők, infrastruktúra,	3,32	34,12
10	Foglalkoztatottsági jellemzők,	3,22	33,67
11	Az alternatív feladatellátás lehetőségei, feltételei, körülményei,	3,02	44,05
12	A gyermeküket más iskolába járató szülők véleménye a település oktatásáról,	2,96	43,12

44. táblázat

Az oktatásirányítási döntésekben szerepet játszó tényezők, N = 256⁸⁵

Forrás: saját kutatás, 2009 (mérési szint: intervallumskála)

A táblázat⁸⁶ világosan szemlélteti, hogy a válaszadók az oktatásirányításban a költségvetés várható alakulását tekintik kulcsfontosságúnak, így minden döntést az önkormányzatok ennek a tényezőnek rendelnek alá, ami a finanszírozási források és a fejlesztések tekintetében is egyértelműen megmutatkozik. Az iskolaköteles népesség várható alakulása szintén fontos tényező, így az átlag alapján a második helyen szerepel a teljes minta tekintetében. A költségvetés és az iskolaköteles népesség várható alakulása közötti különbség mindössze 0,02, ami a két tényező szinte azonos megítélését jelenti. Mindezek után a harmadik helyen az oktatás-nevelés eredményessége szerepel a

⁸⁴ Ahol 1 = legkevésbé fontos, 5 = leginkább fontos.

⁸⁵ Ahol: ssz. = rangsor az átlag alapján, $\bar{x}$ = átlag, V = relatív szórás (%),

⁸⁶ A jogállás, lakosság szám, valamint a gyerekarány alapján képzett csoportok oktatáspolitikai prioritásait az M.21. melléklet tartalmazza.

prioritások között, ami abból a szempontból lényeges kérdés, hogy milyen lesz az output, vagy a rendszerből kilépő gyermekek tudása. Bízom benne, ha ennek fontossága már beépül a fenntartók gondolkodásába, akkor – ha kemény erőfeszítések árán is – hazánk képes lesz kilépni abból az „ördögi körből”, melybe az oktatási rendszer rohamos leépülése kényszerítette.

A demográfiai jellemzők is nagy hangsúllyal bírnak, hiszen nem mindegy egy település számára, hogy onnan elvándorolnak-e a fiatalok, akik egyúttal magukkal viszik a helyi adóbázis mellett az iskolás gyermekeiket is, vagy éppen ellenkezőleg, oda települnek, mert ott jobb lehetőségeket vélnek a munkavállalás és az oktatás szempontjából. Az iskolaköteles népesség alakulásától kissé eltérően kezelik az önkormányzatok a demográfiai jellemzőket, holott a két dolog összefügg egymással. Az oktatási intézmények felszereltségét az önkormányzatok többsége szintén fontosnak tartja, így ez a tényező a sorrendben az ötödik helyre került. Ha mindezt az intézmények állagával összevetjük, akkor megállapítható, hogy a fenntartók számára fontos a fejlesztés, csak annak anyagi vonzatát nem mindnyájuk képes biztosítani saját erőből. A sorrendben a következő helyeket az igénybevevők érdekei és a szolgáltatók foglalják el, majd ezt követik a települési jellemzők. Az önkormányzatok az oktatáspolitikájuk alakítása során a legkevésbé foglalkoznak az alternatív feladatellátás lehetőségeivel, ami nagyban tehermentesítené őket a feladat kötelezettségei alól, valamint nem érvényesítik a gyermeküket más iskolába járató szülők véleményét sem, ami fontos jelzője az oktatás minőségének.

A relatív szórások is az önkormányzati rendszer rendkívül változatos képét vetítik le. Azon tényezők esetén, melyeket a válaszadók az első nyolc helyre soroltak, erős változékonyság a jellemző, és az utolsó négy tényező kapcsán pedig a minta már szélsőséges ingadozást mutat. Ezekben a kérdésekben voltak a leginkább bizonytalanok a válaszadók. A prioritások azonban nem mutatnak azonos képet sem a jogállás, sem a gyerekarány, sem a lakosságszám szerint. A különbözőségeket a következő táblázatok szemléltetik.

A községek esetén két tényező az iskolaköteles népesség várható alakulása és a költségvetés helyzete osztozik a dobogó első helyén. E két tényező átlagos értéke kissé a mintaérték alatt van, ami azt jelzi, hogy esetükben más tényezők is nagyobb fontossággal bírnak. A gyerekszám néhány százalékos csökkenése is drasztikus változásokat okozhat esetükben, mivel az sok esetben már a kötelezően előírt szintet sem éri el. A gyereklétszám pár százalékos változása akár az intézmény bezárását is jelentheti. A költségvetés szoros összefüggést mutat az intézményfenntartással, hiszen a költségvetés lehetőségei azok, melyek meghatározzák a kereteket, ameddig az intézmények – akár kevesebb gyermekszám mellett is – működhetnek. Az olyan intézményfenntartók, melyek stabilabb anyagi helyzetnek örvendhetnek, nem kényszerülnek nagyarányú hitelfelvételre, „bőkezűbbek” lehetnek intézményeik irányába. Az oktatás-nevelés eredményessége szintén kulcsfontosságú, de ez esetben is kisebb értékkel bír. A sorban ezt követi a demográfia, majd az intézmények felszereltsége. Az eddig említett tényezők sorrendje azonos azzal, ami a teljes minta tekintetében is látható. A válaszadók a legkevésbé veszik figyelembe az oktatáspolitikájuk kialakítása során az alternatív feladatellátás lehetőségeit (11. hely), valamint kisebb mértékben érvényesítik a gyermeküket más iskolába járató szülők véleményét is (10. hely). A községek álláspontja azonban nem egységes, amit a relatív szórás is alátámaszt, mivel az az esetek többségében erős változékonyságot (első hat tényező), a többi esetben pedig szélsőséges ingadozást mutat.

A városok prioritásai az első négy tényező tekintetében azonosak a mintaátlaggal, de az átlagos értékeik magasabbak, ami az adott tényező nagyobb fontosságára utal. A szülői oldal véleménye és igényeik a városok esetén jobban kifejezésre kerülnek, mint az látható volt a községek esetén, ami a városi lakosok jobb érdekérvényesítő képességét, és nagyobb választási lehetőségét jelzi. A városvezetők ezt a döntések során nagyobb hangsúllyal veszik figyelembe. A városok esetében is a legkevésbé érdekli a település vezetőit, hogy milyen alternatív feladat ellátási lehetőségek

kínálkoznak, illetve hogy mi a gyermeküket más iskolába járató szülők véleménye. A városok véleménye a költségvetés és az iskolaköteles népesség alakulása fontosságának megítélése tekintetében a relatív szórás alapján közepesen változékony, a további tényezők kapcsán pedig erős változékonytságot (3.-7. tényező) vagy szélsőséges ingadozást mutat (8.-10. tényező).

A megyei jogú városok mintájának kis elemszáma miatt az oktatásirányításban szerepet játszó tényezők között nehéz különbséget tenni. Az első helyeken, messze a mintaátlag feletti értékkel (4,6) szerepel a szokásos két tényező, a költségvetés és az iskolaköteles népesség várható alakulása. A második helyre a demográfiai helyzetet sorolják, ami a teljes minta tekintetében a harmadik helyen szerepel. Szintén a második helyre sorolhatók a szegmens átlagai alapján a települési jellemzők, ez a tényező a teljes minta tekintetében a kilencedik, a községek esetén a nyolcadik, a városok esetén pedig a hetedik helyen szerepel. A szülői vélemények és igények is a második helyen osztoznak, ellentétben az eddigi 5-7. hellyel. A megyei jogú városok szintén nagyobb hangsúllyal veszik figyelembe a pedagógusok igényeit és képzettségét is, ami szintén új jelenség. A szegmens esetén elmondható, hogy esetükben is a legkisebb súllyal az alternatív feladatellátás lehetőségei és gyermeküket más iskolába járató szülők véleménye bír a legkisebb súllyal az oktatással kapcsolatos döntésekben. A megyei jogú városok azok, melyek az alacsony mintaelemszám miatt a legegységesebbek. A „dobogós” hét tényező relatív szórása 20% alatti, ami közepes változékonytságot jelez, ami a teljes minta tekintetében is egyedülálló. A további tényezők tekintetében az egységesség már csökken, a következő két szempont tekintetében erős változékonytságot, míg a lista végén szeplő tényezők tekintetében a szegmens már szélsőséges ingadozást mutat.

A gyerekarány szempontjából szegmentálva a településeket megállapítható, hogy esetükben mindig négy tényező bír a legnagyobb fontossággal, ami megegyezik a teljes minta által fontosnak tartottakkal. Azon települések csoportjánál, ahol a gyerekarány még a 10%-ot sem éri el, a költségvetés és az iskolaköteles népesség alakulása a legfontosabb. Mindkét tényező egyforma, 4,33-as átlaggal bír, ami jóval magasabb a másik két csoport értékénél, sőt a mintaátlagnál is. A csoport e két tényező kapcsán viszonylag egységes, relatív szórásuk 20% körüli és a többi csoport értékénél jóval kisebb, de már erős változékonytságot jelez. Fontosság szerint a demográfiai jellemzők, és az oktatás-nevelés eredményessége következik a sorban. A legkevésbé fontos ezen esetben is az alternatív feladatellátás az oktatásszervezésben. A csoport érdekessége, hogy a másik két szegmens, illetve a jogállás szerint képezett csoportok tekintetében itt az átlagosnál jobban érvényesül a gyermeküket más iskolába járató szülők véleménye. A csoport a relatív szórás tekintetében két részre bontható, az első hat helyen szereplő tényezők tekintetében erős változékonytságot, a további tényezők kapcsán pedig szélsőséges ingadozást mutat.

A gyerekarány szerint szegmentált minta tekintetében a legnagyobb csoportot a 11-20% közötti gyerekaránnyal bíró települések alkotják. A tényezők fontossága megegyezik a teljes mintánál tapasztalttal, de az átlagos értékek eltérnek. Az első és a harmadik tényezőt fontosabbnak, a másodikat kevésbé fontosnak tartják a csoportot alkotó települések a teljes mintához képest. Kevésbé fontos tényezőknek az alternatív feladatellátás lehetőségeit és a gyermeküket más iskolába járató szülők véleményét tartják. A csoport a relatív szórás tekintetében szintén két részre bontható, mint az előző esetben, az első hat helyen szereplő tényezők esetén erős változékonytságot, a továbbiakban pedig szélsőséges ingadozást mutat.

A legtöbb gyermekkel rendelkező települések számára legfontosabb tényezők⁸⁷ megegyeznek a teljes mintánál látottakkal, de a sorrendjük nem azonos. Az első és a negyedik tényező helyet cserél, így nem sorolják a legfontosabb három tényező közé a költségvetést, esetükben első helyre a demográfia kerül. Erre példa csak a legkisebb lélekszámú településeken látható. A tényező átlagát

⁸⁷ Jelen esetben legfontosabb tényezők alatt a teljes minta tekintetében az első négy helyre sorolt tényezőt értem.

tekintve megegyezik a mintaátlaggal, de a relatív szórás ez esetben alacsonyabb. A második és a harmadik tényező a teljes mintával megegyező, de értéke alulmarad a mintaátlaghoz képest. A legkevésbé fontos tényezők ezen csoport esetén is a mintával megegyeznek. A szegmens érdekessége, hogy az ötödik helyen szereplő tényező, a szülői elégedettség tekintetében a legegységesebb a települések véleménye, amit a relatív szórás mértéke is igazol (13,68%, ami közepes változékonyságot jelent).

A legkisebb települések esetén érződik a leginkább az a probléma, amit a községek esetén már vázoltam. E településcsoport a leginkább veszélyeztetett az elvándorlás szempontjából, a munkalehetőségek hiánya és a nehezebb életkörülmények miatt. Így első helyre sorolják a demográfiai adottságokat, jóval a mintaátlag feletti értékkel (4,29). A szegmenset alkotó települések e kérdésben viszonylag egységes állásponton vannak, amit a relatív szórás mértéke is igazol, közepes változékonyságot jelezve (19%). E tényező ennyire hangsúlyosan más szegmensnél nem jelentkezik. A demográfiai helyzet átlagos értéke egy tizeddel megelőzi a költségvetési helyzet értékelését, ami így a második helyre kerül. E tényező tekintetében már nem annyira egységes a szegmens, amit a relatív szórás is jelez. A demográfiai adottságokkal szorosan összefügg az iskolaköteles népesség várható alakulása is, ami a harmadik helyen szerepel, azonban értéke a mintaátlag alatt van. Az oktatás-nevelés eredményessége esetükben is fontos, de nem annyira, mint ahogy azt a mintaátlag mutatja. A szülők véleményének és igényeinek figyelembevétele nagyjából azonos a községek megítélésével. A legkevésbé fontosnak esetükben is az alternatív feladatellátás és a gyermeküket más iskolába járató szülők véleménye bizonyult. A szegmens a relatív szórások alapján erősen változékonynak, illetve szélsőségesen ingadozónak bizonyul.

Az 1001 és 5000 fő közötti lakosú települések esetén az oktatás-nevelés eredményessége az, mely a legkiemeltebb jelentőséggel bír. Ez a tényező eddig egy csoportnál sem volt ennyire előkelő helyen. A teljes minta tekintetében a harmadik helyen szerepel 4,14-es átlaggal, ami a jelen esetben 4,31. A következő fontos tényező, akárcsak az előző csoportok esetén a költségvetés alakulása. A csoport nem tartja kiemelt fontosságúnak a demográfiai jellemzőket, de az iskolaköteles népesség alakulása számukra is kiemelt jelentőségű, amit a mintaátlaggal majdnem megegyező érték is bizonyít. A csoport a pedagógusok képzettségét és a motiválási lehetőségeket is fontosnak tartja, amit a mintaátlag feletti érték és a helyezés is igazol. A demográfiai jellemzők az ötödik helyen szerepelnek, szemben az előző csoporttal. A legkevésbé fontos tényezők jelen esetben is ugyanazok. A csoport a relatív szórások tekintetében erős változékonyságot mutat (1.-8. tényező), illetve szélsőségesen ingadozónak mondható.

Azon települések esetén, ahol a lakosság 5000 fő feletti, az iskolaköteles népesség várható alakulása a legfontosabb, ami a mintaátlagot és a községek értékét is megelőzve 4,43-as átlagot mutat. Ezt követi az oktatás-nevelés eredményessége, és esetükben csak a harmadik helyet foglalja el a költségvetés. Ezen tényezők miatt a szegmens oktatáspolitikája egyedülivé válik, hiszen a költségvetés ilyen mértékű „hátrasorolódására” csak a legnagyobb gyerekaránnyal rendelkező települések esetén volt eddig példa. Szintén előkelő helyen szerepel az infrastruktúra állapota is. Ezen tényezők minden esetben a mintaátlag feletti értékkel bírnak. Közepesen fontosak a szülői vélemények és azok elégedettsége, valamint a demográfiai helyzet (5.hely), ami kissé meglepő az iskoláskorú gyermekek számának prioritása mellett. A szegmens az első négy tényező esetében közepes változékonyságot (kivételesen a költségvetés megítélése), a többi esetben pedig erős változékonyságot vagy szélsőséges ingadozást mutat, ami az előző szegmensek ismeretében kedvezőnek minősül. A legkevésbé fontos tényezők változatlanok.

A körzetközponti jelleggel bíró települések (10001 – 15000 fő között) esetén, mivel intézményeinek többségét társulási formában tartják fenn, egyértelmű a költségvetés prioritása. Egyedüli jelenség, hogy e szegmens a költségvetés fontossága tekintetében 4,83-as átlaggal bír, ami már nagyságánál

fogva is egyedülálló. Továbbá ez a csoport az egyetlen, mely egyértelműen homogénnek (állandónak) mondható a költségvetés fontossága tekintetében (relatív szórás: 8,05). Átlagon felüli értékkel bír a második helyen osztozó két szempont is (4,33), ami az eredményesség és az iskolaköteles népesség alakulása, melyek a csoportok közötti összehasonlítás kapcsán is majdnem a legjobb értéknek minősülnek. Az iskolaköteles népesség és a demográfiai jellemzők alakulásának az összefüggése e csoportnál is tetten érhető, mivel ez utóbbi foglalja el a harmadik helyet. A csoport összességében a relatív szórások tekintetében több esetben mutat közepes változékonyságot, de vannak szélsőséges ingadozást mutató tényezők is. A legkevésbé fontos tényezők ez esetben is megegyeznek.

A legmagasabb lélekszámmal bíró településeken is a költségvetés szerepel az első helyen, közel a mintaátlaggal megegyező értékkel. Esetükben a demográfiai jellemzők fontosabbak (második hely), mint az iskolaköteles népesség várható alakulása (harmadik helyezés). A szegmens megkülönböztető jegye, hogy a szülői vélemények és igények náluk fontosabbak, mint az oktatás-nevelés eredményessége. Ez utóbbi e szegmens esetén bír a legkisebb jelentőséggel az átlagok alapján az előző csoportokhoz képest. A szegmens a városokhoz hasonló képet mutat a tényezők fontossági sorrendje alapján. Az első két tényező tekintetében közepesen változékonynak, a többi tényező kapcsán pedig erősen, vagy szélsőségesen ingadozónak mondható. A legkevésbé fontos tényezők itt is ugyanazok.

Összességében elmondható, hogy a különböző szempontok alapján képezett szegmensek között mindösszesen egyetlen olyan található, mely egyértelműen homogénnek mondható. Ez a 10001 és 15000 fő közötti települések esetén a költségvetés egyértelmű prioritása. Továbbá megállapítható, hogy legkevésbé fontos tényezőnek az alternatív feladatellátás lehetősége, valamint a gyermeküket más intézménybe járató szülők véleménye bizonyul. A szegmensek esetén szinte mindig négy tényező az, mely a legnagyobb fontossággal bír, ezek a következők:

- az önkormányzati költségvetés várható alakulása,
- a demográfiai jellemzők alakulása,
- az iskolaköteles népesség várható alakulása, valamint
- az oktatás-nevelés eredményessége.

Továbbá az önkormányzatok fontosnak tartják a szülők igényeit és véleményét is, ezek fontossága azonban szegmensenként változó. Az összehasonlítás alapján az is egyértelmű, hogy a költségvetés nem mindenhol mérvadó. Ez megfigyelhető a legmagasabb gyerekaránnyal bíró települések esetén, valamint a 10000 fős lakosság alatti településeken. Esetükben a demográfiai jellemzők, vagy az iskolaköteles népesség várható alakulása fontosabb.

Mindezek után megvizsgáltam, hogy a fenti csoportosítási jellemzők alapján képezett szegmensek esetén van-e különbség az adott szempont szerint képezett, legalább két szegmens között. Ehhez variancia-analízist alkalmaztam, melynek eredményeit az alábbi táblázatok tartalmazzák.

	F	Sig.	Total, N = 256	Község, N = 193	Város, N = 58	M.j. Város N = 5
Demográfiai jellemzők (elvándorlás, betelepülés, várható gyermeklétszám, lakosság iskolázottsága),	0,31	0,734	4,11	4,09	4,17	4,4
Település-földrajzi jellemzők, infrastruktúra,	1,53	0,218	3,32	3,31	3,29	4,2
Iskolaköteles népesség várható alakulása az elkövetkezendő hat évben,	0,46	0,635	4,23	4,20	4,29	4,6
Szülői elégedettség az oktatás kapcsán,	0,69	0,504	3,93	3,91	3,93	4,4
Lakossági, szülői igények,	0,45	0,637	3,86	3,83	3,93	4,2
A gyermeküket más iskolába járató szülők véleménye a település oktatásáról,	3,85	0,023	2,96	3,08	2,62	2,2
Foglalkoztatottsági jellemzők,	0,79	0,454	3,22	3,20	3,26	3,8
Az oktatás – nevelés eredményessége,	2,45	0,042	4,14	4,04	4,28	3,1
A pedagógusok képzettsége, a motiválás lehetőségei,	0,14	0,874	3,91	3,92	3,84	4
Az oktatási intézmények felszereltsége, eszközellátottsága,	0,39	0,675	3,95	3,97	3,93	3,6
Az alternatív feladatellátás lehetőségei, feltételei, körülményei,	0,76	0,470	3,02	3,07	2,83	3
Az önkormányzati költségvetés várható alakulása, bevételek és kiadások.	1,33	0,266	4,25	4,20	4,41	4,6

45. táblázat

Az oktatásirányításban szerepet játszó tényezők és azok összefüggései a jogállás szerint képezett csoportok esetén, N = 256
 Forrás: saját kutatás, 2009 (One-way Anova, mérési szint: intervallumskála)

A mintát a jogállás szerint szegmentálva megállapítható, hogy az oktatásirányításban szerepet játszó tényezők között a szignifikáns különbséget az alábbi tényezők mutatták. A gyermeküket más iskolába járató szülők véleményét a helyi oktatásirányítási döntések során a községek értékelték az átlag tekintetében jelentősebbnek, míg a városok és a megyei jogú városok átlagon alul értékelték. A másik tényező, mely esetén az eltérés szignifikánsan kimutatható, az az oktatás-nevelés eredményességének a figyelembe vétele. Ez esetben a tényező fontosságát a városok értékelték átlagon felül, míg a községek és a megyei jogú városok pedig egyformán átlagon alul. A két szignifikáns különbséget mutató tényező érdekessége, hogy míg az elsőt a települések a lista legvégére helyezték, a másodikat viszont a legfontosabbak közé sorolták.

A mintát a lakosságszám szerint szegmentálva megállapítható, hogy ez esetben négy tényező mutat szignifikáns különbséget, melyből kettő az előző csoportosítással megegyező. Jelen esetben is a gyermeküket más iskolába járató szülők véleménye az egyik tényező. Itt mindössze egy szegmens volt, mely az átlagon felül értékelt, ez az 1001 és 5000 fő közötti települések csoportja. Az oktatás-nevelés eredményességének a helyi oktatásirányításban való érvényesülését két településcsoport értékelt átlagon alul, a legkisebb és a legnagyobb lakosságszámmal bírók csoportja. A másik három szegmens átlagon felüli értéket tulajdonít ennek az egyébként is fontos tényezőnek. A pedagógusok képzettsége és a motiválása az előző elemzés alapján a „középmezőnybe” tartozó tényező. Jelen esetben három szegmens az, mely az átlagos értéken alul teljesít, az 1000 fő alattiak, a 15001 fő felettiak, valamint a körzetközponti jelleggel bíró 10001 és 15000 fő közöttiek csoportja. Szignifikáns különbség még az oktatási intézmények felszereltségének és eszközellátottságának oktatással kapcsolatos döntésekben való érvényesítése kapcsán mutatható ki. E tényezőt ez esetben is átlag alatt értékelték az előbb felsorolt három csoport.

	F	Sig.	Total, N = 256	501- 1000 fő, N = 69	1001- 5000 fő, N = 130	5001- 10000 fő, N = 28	10001- 15000 fő, N = 12	15001 fő felett, N = 17
Demográfiai jellemzők (elvándorlás, betelepülés, várható gyermeklétszám, lakosság iskolázottsága),	0,98	0,418	4,11	4,29	4,07	3,86	4,00	4,24
Település-földrajzi jellemzők, infrastruktúra,	0,58	0,680	3,32	3,17	3,39	3,29	3,25	3,53
Iskolaköteles népesség várható alakulása az elkövetkezendő hat évben,	0,35	0,841	4,23	4,17	4,22	4,43	4,33	4,12
Szülői elégedettség az oktatás kapcsán,	1,01	0,401	3,93	3,81	4,02	3,96	3,58	3,88
Lakossági, szülői igények,	0,72	0,578	3,86	3,70	3,96	3,79	3,83	3,88
A gyermeküket más iskolába járató szülők véleménye a település oktatásáról,	2,40	0,045	2,96	2,91	3,15	2,61	2,67	2,41
Foglalkoztatottsági jellemzők,	0,33	0,854	3,22	3,12	3,24	3,25	3,33	3,41
Az oktatás – nevelés eredményessége,	2,97	0,020	4,14	3,83	4,31	4,21	4,33	3,82
A pedagógusok képzettsége, a motiválás lehetőségei,	3,07	0,017	3,91	3,58	4,11	3,96	3,75	3,71
Az oktatási intézmények felszereltsége, eszközellátottsága,	2,52	0,041	3,95	3,65	4,05	4,18	3,75	3,59
Az alternatív feladatellátás lehetőségei, feltételei, körülményei,	0,45	0,770	3,02	3,03	3,09	2,86	2,92	2,71
Az önkormányzati költségvetés várható alakulása, bevételek és kiadások.	1,11	0,353	4,25	4,19	4,25	4,18	4,83	4,29

46. táblázat

Az oktatásirányításban szerepet játszó tényezők és azok összefüggései a lakosságszám szerint képezett csoportok esetén, N=256

Forrás: saját kutatás, 2009 (One-way Anova, mérési szint: intervallumskála)

A mintát az előzőekhez hasonlóan a gyerekarányt is szegmentáltam, és variancia-analízis segítségével megvizsgáltam, hogy egyes tényező kapcsán kimutatható-e szignifikáns összefüggés. Ez esetben is két tényezőt találtam. A lakossági szülői igények helyi oktatásirányításban való érvényesülése kapcsán átlagon alul mindössze azok a települések teljesítettek, ahol a gyerekarány 10% alatti. Míg a gyermeküket más iskolába járató szülők véleményét az átlagos értékhez képest kevésbé fontosnak a 11-20%-os, valamint a 21-30%-os gyerekaránnyal rendelkezők csoportja tartotta.

	F	Sig.	Total, N = 256	10% alatt, N = 63	11-20% között, N = 158	21-30% között, N = 35
Demográfiai jellemzők (elvándorlás, betelepülés, várható gyermeklétszám, lakosság iskolázottsága),	0,22	0,801	4,11	4,19	4,08	4,11
Település-földrajzi jellemzők, infrastruktúra,	0,58	0,561	3,32	3,19	3,37	3,37
Iskolaköteles népesség várható alakulása az elkövetkezendő hat évben,	0,60	0,548	4,23	4,33	4,22	4,09
Szülői elégedettség az oktatás kapcsán,	0,50	0,606	3,93	3,83	3,96	3,94
Lakossági, szülői igények,	2,87	0,035	3,86	3,59	3,96	3,89
A gyermeküket más iskolába járató szülők véleménye a település oktatásáról,	2,93	0,041	2,96	3,45	2,64	2,85
Foglalkoztatottsági jellemzők,	0,16	0,856	3,22	3,19	3,22	3,31
Az oktatás – nevelés eredményessége,	0,81	0,448	4,14	4,03	4,20	4,03
A pedagógusok képzettsége, a motiválás lehetőségei,	2,35	0,097	3,91	3,95	3,97	3,54
Az oktatási intézmények felszereltsége, eszközellátottsága,	0,21	0,811	3,95	3,97	3,97	3,86
Az alternatív feladatellátás lehetőségei, feltételei, körülményei,	0,40	0,671	3,02	3,05	3,04	2,83
Az önkormányzati költségvetés várható alakulása, bevételek és kiadások.	1,64	0,195	4,25	4,33	4,28	3,97

47. táblázat

Az oktatásirányításban szerepet játszó tényezők és azok összefüggései a gyerekarány szerint képezett csoportok esetén, N=256

Forrás: saját kutatás, 2009 (One-way Anova, mérési szint: intervallumskála)

A fentiekkel igazoltam a H.4. hipotézisemben foglaltakat. Az oktatásirányításban szerepet játszó tényezők prioritásainak csoportosításához faktoranalízist végeztem. Azt szerettem volna megtudni, hogy a prioritásai hogyan csoportosíthatók és mennyiben függnek össze egymással a önkormányzatoknál. A faktoranalízis során először három, majd négy és végül ötfaktoros struktúrát készítettem, melyet az alábbi táblázat szemléltet.

A faktorstruktúrák elemzésénél megállapítottam, hogy az alábbi tényezők mindig együtt mozognak, vagyis összekapcsolódnak a helyi szintű oktatási döntések kialakítása során. Ezek az alábbiak:

- a. a szülői elégedettség az oktatás kapcsán és a lakossági, szülői igények,
- b. az alternatív feladatellátás lehetőségei és feltételei és az önkormányzati költségvetés várható alakulása,
- c. az oktatási intézmények felszereltsége és eszközellátottsága, valamint a pedagógusok képzettsége és a motiválás lehetőségei,
- d. a foglalkoztatottsági jellemzők és a gyermeküket más iskolába járató szülők véleménye a település oktatásáról,
- e. a demográfiai jellemzők, és az iskolaköteles népesség várható alakulása az elkövetkező hat évben.

Végző faktorstruktúrának az ötfaktoros modellt tekintem, hiszen ott világosan elkülöníthetők és pontosan beazonosíthatók a tényezők. A faktorok ennél a struktúránál az alábbiak szerint alakulnak:

- F1. Az oktatási intézmények lehetőségeit foglalja magában. Ide tartozik az intézmények felszereltsége, eszközellátottsága, itt kap helyet a humán erőforrás is, valamint az oktatás-nevelés eredményessége, melyek egymással kapcsolatba lépve kölcsönösen hatnak egymásra és alakítják egymás értékeit.
- F2. A demográfiai jellemzők csoportja. A demográfiai jellemzők, valamint az iskolaköteles népesség várható alakulása, mint két szorosan összefüggő tényező kap itt helyet, a település-földrajzi jellemzők, adottságok mellett, melyet egymással szintén összefüggnek. Megfelelő települési infrastruktúra hiányában elvándorolnak a lakosok, így esély sincs arra, hogy a település – adóbázis hiányában – fejlődhessen.
- F3. Egyértelműen a települési infrastruktúra csoportja. Itt szerepelnek a foglalkoztatottsági jellemzők, valamint a gyermeküket más iskolába járató szülők véleménye, mely számomra kissé meglepő, mivel ez a tényező inkább az F1-hez vagy az F4-hez tartozik, mert az oktatás-nevelés eredményességével kapcsolatos. Véleményem szerint a szülők két okból vihetik el gyermekeiket más település iskolájába vagy óvodájába. Egyrészt a foglalkoztatás miatt, mert előfordulhat, hogy az adott településen nem kapnak munkát. Ez esetben oda járatják gyermeküket óvodába vagy iskolába, ahol ők maguk is dolgoznak – ez megmagyarázza, miért került egy faktorba a két tényező. A másik eset, amikor nincsenek megelégedve az adott település oktatási színvonalával, és ezért viszik el gyermeküket. Álláspontom szerint „vélemény” ilyenkor alakul ki.
- F4. A szülői vélemények és igények csoportja.
- F5. A finanszírozással kapcsolatos tényezők, a költségvetés, valamint az alternatív feladatellátás, mint költségcsökkentési lehetőség került ebbe a faktorba.

Rotált faktor mátrix (1)				Rotált faktor mátrix (2)					Rotált faktor mátrix (3)					
KMO érték: 0,788 Az összvariancia értéke: 54,087%	szülői vélemény és az oktatás infrastruktúrája	települési infrastruktúra	demográfia és a finanszírozási háttér	KMO érték: 0,788 Az összvariancia értéke: 61,866%	szülői vélemény	finanszírozási háttér és az oktatás infrastruktúrája	települési infrastruktúra	demográfia	KMO érték: 0,788 Az összvariancia értéke: 69,823 %	oktatási infrastruktúra	demográfia és a települési infrastruktúra	települési infrastruktúra	szülői vélemény	finanszírozási háttér
az oktatás - nevelés eredményessége	0,832			szülői elégedettség az oktatás kapcsán	0,796				az oktatási intézmények felszereltsége, eszközellátottsága	0,832				
a pedagógusok képzettsége, a motiválás lehetőségei	0,794			lakossági, szülői igények	0,727				a pedagógusok képzettsége, a motiválás lehetőségei	0,823				
az oktatási intézmények felszereltsége, eszközellátottsága	0,756			az oktatás - nevelés eredményessége	0,683				az oktatás - nevelés eredményessége	0,793				
szülői elégedettség az oktatás kapcsán	0,667			az alternatív feladatellátás lehetőségei, feltételei, körülményei		0,676			demográfiai jellemzők		0,818			
lakossági, szülői igények	0,532			az önkormányzati költségvetés várható alakulása, bevételek, kiadások		0,601			iskolaköteles népesség várható alakulása a következő hat évben		0,714			
település-földrajzi jellemzők, infrastruktúra		0,723		a pedagógusok képzettsége, a motiválás lehetőségei		0,561			település-földrajzi jellemzők, infrastruktúra		0,563			
foglalkoztatottsági jellemzők		0,714		az oktatási intézmények felszereltsége, eszközellátottsága		0,549			foglalkoztatottsági jellemzők			0,828		
a gyermeküket más iskolába járató szülők véleménye a település oktatásáról		0,605		foglalkoztatottsági jellemzők			0,789		a gyermeküket más iskolába járató szülők véleménye a település oktatásáról			0,689		
demográfiai jellemzők			0,766	a gyermeküket más iskolába járató szülők véleménye a település oktatásáról			0,670		lakossági, szülői igények				0,897	
iskolaköteles népesség várható alakulása a következő hat évben			0,660	település-földrajzi jellemzők, infrastruktúra			0,608		szülői elégedettség az oktatás kapcsán				0,608	
az alternatív feladatellátás lehetőségei, feltételei, körülményei			0,520	demográfiai jellemzők				0,793	az alternatív feladatellátás lehetőségei, feltételei, körülményei					0,851
az önkormányzati költségvetés várható alakulása, bevételek, kiadások			0,462	iskolaköteles népesség várható alakulása a következő hat évben				0,698	az önkormányzati költségvetés várható alakulása, bevételek, kiadások					0,444

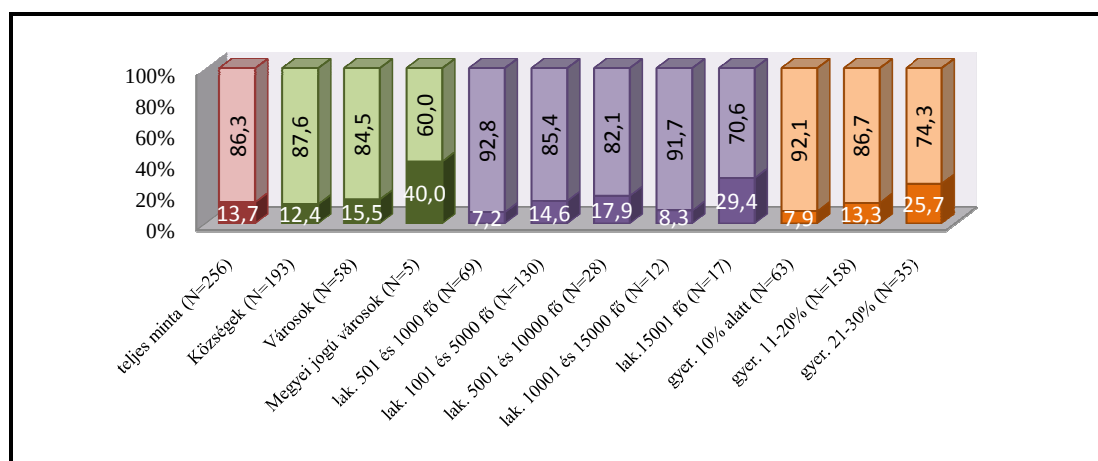
48. táblázat

Az oktatásirányításban szerepet játszó tényezők faktorstruktúrái, N = 256
 Forrás: saját kutatás, 2009 (Factor Analysis, mérési szint: intervallumskála)

4.5. Az alapfokú oktatás rendszerének átalakítási lehetőségei a jövőben

Az alapfokú oktatási rendszert sok esetben kritizálják azért, hogy a nagyon elszórt intézményhálózat miatt képtelen arra, hogy minden tanulót azonos szintű oktatásban, nevelésben részesítsen. A kritikák másik része a finanszírozást és a hatékonyságot érinti. Az elaprózott rendszer fenntartása több forrást emészt fel, aránytalanul megterhelve az önkormányzati költségvetést. A kutatásom egyik céljaként megfogalmaztam annak feltérképezését, hogy milyen az önkormányzatok szándéka a jövőre nézve a nevelési-oktatási intézményeik fenntartását illetően. Felmértem, hogy milyen arányú azoknak az önkormányzatoknak az aránya, akik a közeljövőben valamiféle kínálatracionalizáló lépést terveznek, és felmértem azt is, hogy ezt milyen formában szándékozzák megtenni⁸⁸.

A mintában szereplő önkormányzatok csak egy kicsiny hányada, mindössze 14%-a kíván élni valamely kínálatracionalizáló lépéssel. Ennek oka, hogy az önkormányzatok többsége már a közelmúltban rákényszerült a kínálatracionalizálásra, az anyagi helyzete, az intézmény nyilvánvalóan gazdaságtalan fenntartása, vagy a gyereklétszám drasztikus csökkenése miatt. Ezek a lépések intézménybezárással, közös fenntartásba adással, vagy intézmény átadással valósultak meg, azonban még mindig vannak helyhatóságok, melyek a költségeik csökkentése érdekében terveznek átalakításokat az oktatási rendszerben.



26. ábra

A kínálatracionalizáló lépést tervezők megoszlása a teljes minta tekintetében, valamint a jogállás, a lakosságszám és a gyerekarány alapján szegmentálva (m.e. %)

Forrás: saját kutatás, 2009 (sötét színek = tervez kínálatracionalizáló lépést, világos színek = nem tervez kínálatracionalizáló lépést, mérési szint: nominális skála)

A mintát jogállás szerint szegmentálva megállapítható, hogy legnagyobb arányban azok a települések terveznek kínálatracionalizáló lépést, melyek egynél több intézménnyel rendelkeznek. A válaszadó megyei jogú városok 40%-a gondolkodik ilyen lépésen. A városok és a községek esetében ez az arány jóval alacsonyabb, 16 illetve 12%. Ennek oka, hogy itt már javarészt

⁸⁸ Kínálatracionalizáló lépés alatt az alábbi lehetőségeket értettem az **OKI 2004-es jelentése alapján (33.old.)**:

- egylépéses bezárás, vagyis az intézmény jogutód nélküli megszüntetése,
- kifuttatásos bezárás, amikor az intézmény már új évfolyamot nem indít, de a meglévőket végigviszi,
- beolvasztásos összevonás, amikor az intézmény szervezetenként beolvad egy másik intézménybe,
- összevonás telephellyé alakítással, amikor is az alsó tagozatok maradnak a régi épületekben, de a felsők már összevontan működnek,
- az intézmények szervezetének, vezetésének összevonása,
- közös ellátó szervezetek létrehozása az intézmények kiszolgálására, a régi GAMESZ rendszer mintájára.

megtörténtek azok a lépések, melyek az intézményrendszer és a működés gazdaságosabb működtetését hivatottak szolgálni.

A lakosságszám alapján történő szegmentálás alapján látható, hogy a legkisebb települések azok, melyek a legkevésbé sem szándékoznak változtatni az oktatási intézményeik működésén. Ezen községek alapfokú oktatási-nevelési intézményeinek többsége már nem saját fenntartás alatt működik, hanem társulások formájában tartják fenn. Szintén minimális arányban gondolkodnak efféle lépésen a 10001 és 15000 fő közötti lakosságszámmal bíró települések. Ezek a települések azok, ahol az intézmények szintén többségében társulások formájában működnek. Mivel e két szegmens esetén a lényeges változtatások már megtörténtek, így érthető, hogy nem gondolkodnak nagyobb arányban további racionalizáláson. Az 5001-1000 fő közötti, valamint az 1001-5000 fő közötti lélekszámú települések már nagyobb arányban gondolkodnak valamiféle átalakításon. Az ilyen lépést fontolgatók aránya csaknem duplája az előző két szegmens értékének. E két csoport esetén az intézmények több mint fele saját kézben van, ami felveti a finanszírozási források további szűkülése mellett a „karcsúsítás” igényét az oktatás terén is. A legnagyobb arányban a 15001 fő feletti települések szándékoznak hozzájárulni az oktatási rendszer jelenlegi struktúrájához, ahol a fenntartók közel egyharmada gondolkodik az átalakításban. Ebbe a csoportba a városok és a megyei jogú városok tartoznak, kik a magas intézményszám miatt is rákényszerülnek azok hatékonyabbá tételére.

A gyerekarány szerinti csoportosításnál az első szegmens (10% alatti arány) az, mely a legkisebb arányban tervez a közeljövőben valamiféle kínálatracionalizálást. Ez a szegmens az óvodás, iskolás gyerekek alacsony száma, az elvándorlás és a település „előregedése” miatt az intézményeinek többségét bezárta, vagy más fenntartónak adta át, ami magyarázza az alacsony értéket. A következő csoport, mely a teljes minta több, mint 60%-át teszi ki, közel azonos képet mutat a mintaátlaggal. A legnagyobb gyermekarányal rendelkezők közel 25%-a tervez valamiféle átalakítást a jövőben. Azoknak a településeknek aránya, akik átalakítást terveznek, felülmúlja a városok, de alulmúlja a megyei jogú városok értékét. További érdekesség, hogy az arány közelít a legmagasabb lélekszámú településekhez, de azok értékét nem éri el.

Összességében megállapítható, hogy azok a települések terveznek átalakítást az oktatási-nevelési intézmények jelenlegi struktúrájában, ahol többségében még saját fenntartás alatt működnek az intézmények. Azon települések esetén, ahol a társulási formában fenntartott intézmények, illetve más egyéb fenntartó által üzemeltetett intézmények vannak többségben, kisebb arányban gondolkodnak hasonló lépésen, ami nem zárja ki a további hatékonyságnövelő lépések megtételét. A továbbiakban megvizsgáltam, hogy mennyiben determinálják az átalakítási szándékokat az egyes szegmentálási kritériumok, valamint hogy mennyiben függ össze a kínálatracionalizálási szándék az egyes jellemzőkkel. Az összefüggés megállapításához ez esetben is keresztábra elemzést alkalmaztam, melyből megkaptam a Pearson-féle Khi-négyzet értéket (p), és a korrigált sztenderdizált reziduumok értékét ($AdjR$), melyeket az alábbi táblázatot szemléltetnek.

	Khi-négyzet érték a teljes minta tekintetében, $N = 256$	Khi-négyzet érték a kínálatracionalizáló lépést tervezők tekintetében, $N = 35$
kínálatracionalizáló lépés és a lakosság száma	$p = 0,148$	az alacsony elemszám miatt nem értelmezhető
kínálatracionalizáló lépés és a település jogállása	$p = 0,187$	
kínálatracionalizáló lépés és az óvodás, iskolás gyerekek aránya	$p = 0,048$	

49. táblázat

A Pearson féle Khi-négyzet együttható értékei az kínálatracionalizáló lépés, valamint a település jogállása, a lakosságszám valamint a gyerekarány függvényében, $N = 256$

Forrás: saját kutatás, 2009 (mérési szint: nominális skála)

Az összefüggések vizsgálatát a teljes, valamint a szűkített⁸⁹ mintán is elvégeztem. A szűkített minta alacsony elemszáma miatt a vizsgálat eredménye statisztikailag értelmezhetetlen, amit a táblázatban jeleztem. A teljes minta tekintetében egy jellemző alapján mutatható ki szignifikáns összefüggés, ez a gyerekarány, ahol az együttható értéke $p = 0,048$. A kínálatracionalizáló lépés és a gyerekarány összefüggését az alábbi táblázat szemlélteti:

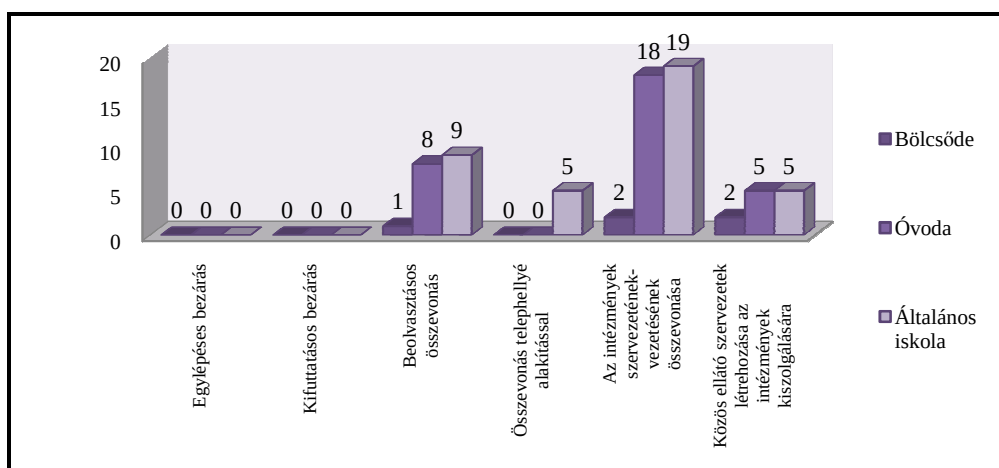
„Tervez-e kínálatracionalizáló lépést a közeljövőben?”		10% alatt 24,6%	11-20% között 61,7%	21-30% között, 13,7%
„IGEN”	sorszázalék a tervezők arányában	14,3%	60,0%	25,7%
	oszlopszázalék a gyerekarány függvényében	7,9%	13,3%	25,7%
	AdjR érték	-1,5	-0,2	2,2
„NEM”	sorszázalék a tervezők arányában	26,2%	62,0%	11,8%
	oszlopszázalék a gyerekarány függvényében	92,1%	86,7%	74,3%
	AdjR érték	1,5	,2	-2,2

50. táblázat

A kínálatracionalizálást tervezők és a településen élő óvodás, iskolás korú gyerekek aránya közötti kapcsolat
 Forrás: saját kutatás, 2009 (keresztábra elemzés, Khi négyzet érték = $0,048 < 0,05$, AdjR = korrigált sztenderdizált reziduumok, mérési szint: nominális skála, N = 256)

A keresztábra alapján elmondható, hogy a teljes minta tekintetében azok a települések mutatnak az elvárt értéktől való eltérést, ahol a gyerekarány 21-30% között van. Azon települések, melyek ilyen lépést terveznek, az elvárt érték felett, míg a nem tervezők az elvárt érték alatt teljesítettek a korrigált sztenderdizált reziduumok értéke alapján.

A fentiek alapján megvizsgáltam a tervezett átalakítási lépések megvalósításának módjait az alapfokú oktatás tekintetében, melyet az alábbi ábra szemléltet. Az ábra alapján megállapítható, hogy a települések egyetlen alapfokú intézmény tekintetében sem kívánnak élni az egylépéses, illetve a kifuttatásos bezárás lehetőségével.



27. ábra

A kínálatracionalizálási lépés megvalósítási módja a településeken, N = 256 (m.e. db)
 Forrás: saját kutatás, 2009 (mérési szint: nominális skála)

A bölcsődékre leginkább a vezetés és a szervezet összevonása, valamint a közös ellátó szervezetek létrehozása a jellemző. A megyei jogú városok nem kívánnak a bölcsődéhez hozzájárulni, így csak a községek és a városok szeretnének élni a lehetőséggel. Míg az előző csoport a közös ellátó szervezetek létrehozását tervezi a feladat kapcsán, a városokra többségében a vezetőség összevonása a jellemző. A bölcsődék tervezett átalakításának módját a lakosság szám arányában vizsgálva elmondható, hogy az 5000 fő alatti települések nem terveznek semmilyen

⁸⁹ Szűkített minta alatt azokat a településeket értem, akik terveznek kínálatracionalizálást.

lépést, annak ellenére hogy a kezelésükben lévő saját intézmények aránya 70%-os. Ugyanez a helyzet a 10001-15000 fős települések esetén, ahol a bölcsődék jelentik az egyetlen olyan intézménytípust az óvodákkal és az általános iskolákkal ellentétben, ahol az intézmények közel hasonló arányban vannak még önkormányzati fenntartás alatt. Míg az 5001-10000 fős települések a bölcsődék kapcsán inkább közös ellátó szervezeteket, addig a 15000 fő feletti települések csoportja inkább a beolvasztást és a szervezet-vezetés összevonását preferálja, ami a településen működő több, azonos célt szolgáló intézmény száma alapján érthető. A gyerekarány tekintetében elmondható, hogy a bölcsődék átalakítását csak a 11-20% közötti aránnyal bíró települések tervezik, itt jelenik meg a fenti ábrán bemutatott átalakítások teljes egésze. A további kutatások során érdemes lenne részletesen feltárni a működés – racionalizálás konkrét indokait.

Az óvodák az előzőekkel ellentétben sokkal színesebb képet mutatnak a kínálatracionalizáló lépések kapcsán, mivel minden szegmens esetén látható legalább egy, költségcsökkentést vagy hatékonyságjavítást szolgáló lépés, melynek oka a magasabb intézményszámban keresendő. A községek és a városok közös jellemzője, hogy nem kívánnak élni az összevonás, telephellyé alakítás lehetőségével az egylépéses és a kifuttatásos bezáráson túl. Mindkét szegmens esetén a szervezet és a vezetőség összevonása a leggyakoribb jelenség. További érdekesség, hogy a kétszer annyi község kíván a maradék három lehetőséggel élni, mint város, ami ismételten a községek szerényebb anyagi helyzetére utal, ami akarva – akaratlanul kikényszeríti a hatékonyság javítás szükségességét. A megyei jogú városok mindössze egy lehetőséget választottak, ez a beolvasztás.

A lakosságszám szerinti csoportosítás alapján elmondható, hogy a legkisebb lélekszámmal bíró településekre inkább a beolvasztásos összevonás a jellemző, ezt jelölték meg a legnagyobb arányban. Még egy további lehetőséget preferálnak, a vezetés összevonását. A következő szegmens, az 1001-5000 fős csoport a beolvasztással, vezetés összevonással és a közös ellátó szervezetek létrehozása által kínált lehetőségekkel kíván élni. A szervezetrendszer összevonása messze a legkedveltebb lehetőség, aránya a csoport által, az óvoda átalakítás kapcsán megjelölt összes lehetőség arányában 75%-os. A következő csoport hasonló arányban a közös ellátó szervezetek létrehozásával kíván élni, és mindössze 25%-os arányban a szervezetrendszer átalakításával. A 10001 és 15000 fő közötti lakosságszámmal bíró településeken mindössze egy esetben tervezik, hogy közös ellátó szervezetet hoznak létre az óvodák kiszolgálására.

A legkisebb gyerekaránnyal rendelkező településeken a helyzet ugyanaz, ami látható volt az 5001-10000 fős szegmensnél, akik főként a vezetés és a szervezetrendszer összevonását tervezik nagyobb arányban. A másik két szegmens esetén is az irányítási rendszer összevonása a legjellemzőbb lépés, mivel azt az adott szegmensbe tartozó települések közel fele jelezte. A következő preferált lépés mindkét csoport esetén a beolvasztás, valamint ezt követi a közös ellátó szervezetek létrehozásának lehetősége. A 11-20%-os gyerekaránnyal bíró települések azonban a megjelölt lehetőségek számát illetően kétszer annyian vannak, akik valamely lépést tervezik, mint a legnagyobb gyerekaránnyal bíró csoport.

Az általános iskolák átalakítása kapcsán elmondható, hogy a községek és a városok az egylépéses és a kifuttatásos bezáráson kívül minden további lehetőséget megjelöltek. Arányait tekintve e két csoport esetén is a vezetés összevonása a „legkedveltebb” módszer. Az átalakítást tervező községek 45%-a a szervezet és a vezetés összevonását tervezi, 30%-uk pedig a beolvasztást választotta. Az összevonás és a közös ellátó szervezetek létrehozásának lehetőségével ugyanolyan arányban (12,5%) kívánnak élni a közeljövőben. A városok 64%-a is a szervezetrendszeren kíván spórolni. Esetükben többen tervezik a közös ellátó szervezetek létrehozását (18%), mint a községek esetén, és mindössze egy-egy esetben gondolkodnak a beolvasztáson és az összevonáson. A megyei jogú városok az előbb említett négy lehetőség közül egyáltalán nem gondolkodnak a közös ellátó szervezetek létrehozásáról, a maradék lehetőségeket pedig egyforma arányban preferálják.

A lakosságszám szerint képzett szegmentumok esetén a legelső csoport teljesen hasonló képet mutat az általános iskolák átalakítása kapcsán, mint ami az óvodák esetén is tapasztalható volt. Ugyanez a helyzet az 5001 és 10000 fős települések esetén is. Míg az első szegmens inkább a beolvasztást, addig a második a közös ellátó szervezetek létrehozását részesíti jelen esetben is előnyben. Az 1001 és 5000 fős szegmens mind a négy lehetőséget megjelölte változó arányban. A „legkedveltebb” módszer ez esetben is a vezetés összevonása. A szegmens nagy hasonlóságot mutat a községeknél látott képpel a módszerek „kedveltsége” szerint. A körzetközponti jelleggel bíró települések, mivel az átalakítások többsége esetükben már megtörtént a társulások formájában való fenntartással, ez esetben is – akárcsak az óvodák esetén – mindössze egy válaszadó tekintetében csak a közös ellátó szervezetek létrehozásával kívánnak élni. A legmagasabb lakosságszámú települések fele a vezetés összevonásával, és negyed-negyed arányban a beolvasztással és az összevonással kívánnak élni.

A gyerekarány tekintetében megállapítható, hogy az általános iskolák átalakítását illetően a települések a maradék négy módszer között bátrabban válogattak. A legelső csoportba tartozó, átalakítást tervező települések 40-40%-ban a beolvasztást és a vezetés összevonást választották, és mindössze 20%-uk jelezte, hogy tervezi az intézmények összevonását. A következő csoport esetén a legkedveltebb módszer a szervezet átalakítás, akárcsak az óvodák esetén. A beolvasztást és a közös ellátó szervezetek létrehozását ugyanannyian választották, de itt már két település az összevonás lehetőségével is kíván élni. A legmagasabb gyerekaránnyal rendelkezők körében is a vezetés összevonása a legnépszerűbb módszer (50%-os aránnyal), majd 20-20%-os aránnyal a beolvasztást és az összevonást preferálják, és a sor legvégére helyezik a közös ellátó szervezetek létrehozása kínálta lehetőségeket.

A továbbiakban megvizsgáltam, hogy mennyiben determinálják az átalakítási szándékokat az egyes szegmentálási kritériumok, valamint hogy mennyiben függ össze a kínálatracionalizálási szándék az egyes jellemzőkkel. Ez esetben is szerettem volna megtudni, hogy van-e valamilyen összefüggés az alapfokú oktatás intézményei és a tervezett átalakítási módok között a jogállás, a lakosságszám valamint a gyerekarány függvényében. Az összefüggés létének igazolásához jelen esetben is a Pearson-féle Khi-négyzet értéketket (p), valamint a korrigált sztenderdizált reziduuumok értékét (AdjR) vettem alapul. A tényezők közötti összefüggést ez esetben is akkor tekintettem létezőnek, mikor a $p < 0,05$ érték teljesül. A Khi-négyzet értékeket az alábbi táblázat mutatja:

	Bölcsőde			Óvoda			Általános iskola		
	jogállás	lakosság	gyerek-arány	jogállás	lakosság	gyerek-arány	jogállás	lakosság	gyerek-arány
Egylépéses bezárás	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Kifuttatásos bezárás	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Beolvasztásos összevonás	0,180	0,007	0,732	0,079	0,191	0,530	0,102	0,279	0,749
Összevonás telephellyé alakítással	*	*	*	*	*	*	0,013	0,029	0,221
Az intézmények szervezetének,	0,032	0,000	0,535	0,730	0,235	0,180	0,149	0,047	0,131
Közös ellátó szervezetek létrehozása	0,645	0,003	0,535	0,626	0,002	0,432	0,626	0,002	0,432

51. táblázat

A Pearson-féle Khi-négyzet együttható értékei az kínálatracionalizáló lépés módja a bölcsődék, az óvodák és az általános iskolák esetén, valamint a települések jogállása, a lakosságszám valamint a gyerekarány függvényében, N = 256

Forrás: saját kutatás, 2009 (mérési szint: nominális skála)

A fenti táblázat alapján megállapítható, hogy a tervezett oktatási kínálat-racionalizálási lépések főként a lakosságszámmal vannak összefüggésben. Továbbá megállapítható, hogy a bölcsődék és az általános iskolák esetén a tervezett lépések, valamint a jogállás és a lakosságszám alapján több esetben mutatható ki összefüggés, mint az óvodák esetén. A gyerekarány egyetlen esetben sem

mutat összefüggést a lehetséges átalakítási módokkal. A fent bemutatott összefüggéseket az alábbi táblázatok szemléltetik részletesen.

<i>Bölcsoede szervezetenek, vezetésének összevonását tervezi</i>		<i>község</i> 75,39%	<i>város</i> 22,66%	<i>megyei j.város</i> 1,95%
„NEM”	sorszázalék a lépést tervezők arányában	75,98	22,05	1,97
	oszlopszázalék a jogállás függvényében	100,00	96,55	100,00
	AdjR érték	2,49	-2,62	0,20
„IGEN”	sorszázalék a lépést tervezők arányában	0,00	100,00	0,00
	oszlopszázalék a jogállás függvényében	0,00	3,45	0,00
	AdjR érték	-2,49	2,62	-0,20

52. táblázat

A bölcsoedek szervezetenek, vezetésének összevonását tervezők és a települések jogállása közötti kapcsolat
 Forrás: saját kutatás, 2009 (keresztábla elemzés, Khi-négyzet érték = 0,032 < 0,05, AdjR = korrigált sztenderdizált reziduumok, mérési szint: nominális skála, N = 256)

A bölcsoedek esetén a jogállás kapcsán egyetlen tervezett lépés mutatott összefüggést, ez a szervezet és a vezetés összevonása, ez esetben a Khi-négyzet érték 0,032, ami alapján az összefüggés statisztikailag is igazolt. A táblázat alapján látható, hogy községek és a városok azok a települések, melyek az elvárt értéktől eltérően teljesítettek a reziduumok értéke alapján. A községek között azok, akik nem terveznek bölcsoedek esetén szervezet, illetve vezetés összevonást az elvárt értékhez képest többen vannak, mint azok, akik ilyen lépést terveznek. A városok esetén az arány fordított, azok, akik nem terveznek vezetés és szervezet átalakítást az elvárt értékhez képest alul, míg a lépést megtenni szándékozők többen vannak.

<i>Bölcsoede beolvasztásos összevonását tervezi</i>		<i>501-1000 fő</i> 26,95%	<i>1001-5000 fő</i> 50,78%	<i>5001-10000 fő</i> 10,94%	<i>10001-15000 fő</i> 4,69%	<i>15000 fő felett</i> 6,64%
<i>Bölcsoede beolvasztásos összevonását tervezi, Khi-négyzet érték = 0,007 < 0,05</i>						
„NEM”	sorszázalék a lépést tervezők arányában	27,06	50,98	10,98	4,71	6,27
	oszlopszázalék a lakosságszám arányában	100,00	100,00	100,00	100,00	94,12
	AdjR érték	0,61	1,02	0,35	0,22	-3,76
„IGEN”	sorszázalék a lépést tervezők arányában	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00
	oszlopszázalék a lakosságszám arányában	0,00	0,00	0,00	0,00	5,88
	AdjR érték	-0,61	-1,02	-0,35	-0,22	3,76
<i>Bölcsoede szervezetenek, vezetésének összevonását tervezi, Khi-négyzet érték = 0,000 < 0,05</i>						
„NEM”	sorszázalék a lépést tervezők arányában	27,17	51,18	11,02	4,72	5,91
	oszlopszázalék a lakosságszám arányában	100,00	100,00	100,00	100,00	88,24
	AdjR érték	0,86	1,44	0,50	0,31	-5,32
„IGEN”	sorszázalék a lépést tervezők arányában	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00
	oszlopszázalék a lakosságszám arányában	0,00	0,00	0,00	0,00	11,76
	AdjR érték	-0,86	-1,44	-0,50	-0,31	5,32
<i>Bölcsoedek esetén a közös ellátó szervezetek létrehozását tervezi, Khi-négyzet érték = 0,003 < 0,05</i>						
„NEM”	sorszázalék a lépést tervezők arányában	27,17	51,18	10,24	4,72	6,69
	oszlopszázalék a lakosságszám arányában	100,00	100,00	92,86	100,00	100,00
	AdjR érték	0,86	1,44	-4,05	0,31	0,38
„IGEN”	sorszázalék a lépést tervezők arányában	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00
	oszlopszázalék a lakosságszám arányában	0,00	0,00	7,14	0,00	0,00
	AdjR érték	-0,86	-1,44	4,05	-0,31	-0,38

53. táblázat

A bölcsoedek tervezett kínálatracionalizálási lépései és a települések lakosságszáma közötti kapcsolat
 Forrás: saját kutatás, 2009 (keresztábla elemzés, , AdjR = korrigált sztenderdizált reziduumok, mérési szint: nominális skála, N = 256)

A lakosságszám alapján a bölcsoedéknél tervezett mindhárom lépésnél tapasztalható összefüggés a Khi-négyzet értékek alapján. A 15000 fő feletti települések esetén két esetben is tapasztalható az elvárt értéktől való eltérés. Azon 15000 fő feletti települések, akik beolvasztásos összevonást, vagy szervezet és vezetés összevonást terveznek, az elvárt értéken felül szerepeltek, míg azok,

akik ezen lépéseket nem szándékoznak megtenni, az elvárt érték alatt teljesítettek a mintában. A közös ellátó szervezetek létrehozását illetően az 5001 és 10000 fő közötti lakosságszámmal rendelkező települések rendelkeznek említésre méltó értékkel. Ezen települések csoportjában azok, akik nem szándékozzák az említett lépést megvalósítani, az elvárt értékhez képest kisebb arányban, míg azok, akik ezt a lépést meg szeretnék tenni az elvárthoz képest nagyobb arányban szerepelnek a válaszadók között.

Óvodák esetén a közös ellátó szervezetek létrehozását tervezi		501-1000 fő 26,95%	1001-5000 fő 50,78%	5001-10000 fő 10,94%	10001-15000 fő 4,69%	15000 fő felett 6,64%
„NEM”	sorszázalék a lépést tervezők arányában	27,49	51,39	9,96	4,38	6,77
	oszlópszázalék a lakosságszám arányában	100,00	99,23	89,29	91,67	100,00
	AdjR érték	1,37	1,39	-3,55	-1,64	0,60
„IGEN”	sorszázalék a lépést tervezők arányában	0,00	20,00	60,00	20,00	0,00
	oszlópszázalék a lakosságszám arányában	0,00	0,77	10,71	8,33	0,00
	AdjR érték	-1,37	-1,39	3,55	1,64	-0,60

54. táblázat

Az óvodák közös ellátó szervezetének létrehozását tervezők és a települések lakosságszáma közötti kapcsolat
 Forrás: saját kutatás, 2009 (keresztábra elemzés, Khi-négyzet érték = 0,002 < 0,05, AdjR = korrigált sztenderdizált reziduumok, mérési szint: nominális skála, N = 256)

Az óvodák esetén mindössze a közös ellátó szervezetek létrehozása és a lakosságszám alapján mutatható ki szignifikáns összefüggés, mivel csak esetben szerepel a Khi-négyzet érték elfogadhatósági szint alatt. Ez esetben is, akárcsak a bölcsődék esetén tervezett ugyanezen lépés esetén az 5001 és 10000 fős települések mutatnak szignifikáns különbséget az elvárt értékhez képest. A szegmensben azon települések aránya, akik ilyen lépést terveznek többen, míg azok, akik nem szándékoznak közös ellátó szervezeteket létrehozni kevesebben vannak.

Általános iskola összevonását (telephellyé alakítását) tervezi		község 75,39%	város 22,66%	megyei j.város 1,95%
„NEM”	sorszázalék a lépést tervezők arányában	75,70	22,71	1,59
	oszlópszázalék a jogállás függvényében	98,45	98,28	80,00
	AdjR érték	0,81	0,14	-2,95
„IGEN”	sorszázalék a lépést tervezők arányában	60,00	20,00	20,00
	oszlópszázalék a jogállás függvényében	1,55	1,72	20,00
	AdjR érték	-0,81	-0,14	2,95

55. táblázat

Az általános iskolák összevonását tervezők és a település jogállása közötti kapcsolat
 Forrás: saját kutatás, 2009 (keresztábra elemzés, Khi-négyzet érték = 0,013 < 0,05, AdjR = korrigált sztenderdizált reziduumok, mérési szint: nominális skála, N = 256)

Az általános iskolák esetén a jogállással a telephellyé alakítással történő összevonás mutat szignifikáns összefüggést. E tényező függvényében a megyei jogú városok szegmense mutat eltérést az elvárt értékhez képest, szemben a bölcsődék szervezetének, vezetésének átalakítását tervező községekkel és városokkal. Mivel a megyei jogú városokban több, adott feladat ellátására hivatott intézmény is van, ezért ésszerűnek tűnik azok összevonása, nagyobb működési egységek létrehozásával, és működtetésével, a felesleges kapacitások jobb kihasználásával. A megyei jogú városok esetén az összevonást tervezők aránya az elvárt értékhez képest magasabb, míg azok aránya, akik e lépést nem tervezik, alacsonyabb értéket mutatnak a korrigált sztenderdizált reziduumok értéke alapján.

		501-1000 fő 26,95%	1001- 5000 fő 50,78%	5001- 10000 fő 10,94%	10001- 15000 fő 4,69%	15000 fő felett 6,64%
Általános iskola összevonását (telephellyé alakítását) tervezi, Khi-négyszet érték = 0,029 < 0,05						
„NEM”	sorszázalék a lépést tervezők arányában	27,49	50,60	11,16	4,78	5,98
	oszlopszázalék a lakosságszám arányában	100,00	97,69	100,00	100,00	88,24
	AdjR érték	1,37	-0,42	0,79	0,50	-3,03
„IGEN”	sorszázalék a lépést tervezők arányában	0,00	60,00	0,00	0,00	40,00
	oszlopszázalék a lakosságszám arányában	0,00	2,31	0,00	0,00	11,76
	AdjR érték	-1,37	0,42	-0,79	-0,50	3,03
Általános iskola szervezetének, vezetésének összevonását tervezi, Khi-négyszet érték = 0,047 < 0,05						
„NEM”	sorszázalék a lépést tervezők arányában	28,27	50,21	10,97	5,06	5,49
	oszlopszázalék a lakosságszám arányában	97,10	91,54	92,86	100,00	76,47
	AdjR érték	1,68	-0,64	0,06	1,00	-2,62
„IGEN”	sorszázalék a lépést tervezők arányában	10,53	57,89	10,53	0,00	21,05
	oszlopszázalék a lakosságszám arányában	2,90	8,46	7,14	0,00	23,53
	AdjR érték	-1,68	0,64	-0,06	-1,00	2,62
Általános iskolák esetén a közös ellátó szervezetek létrehozását tervezi, Khi-négyszet érték = 0,002 < 0,05						
„NEM”	sorszázalék a lépést tervezők arányában	27,49	51,39	9,96	4,38	6,77
	oszlopszázalék a lakosságszám arányában	100,00	99,23	89,29	91,67	100,00
	AdjR érték	1,37	1,39	-3,55	-1,64	0,60
„IGEN”	sorszázalék a lépést tervezők arányában	0,00	20,00	60,00	20,00	0,00
	oszlopszázalék a lakosságszám arányában	0,00	0,77	10,71	8,33	0,00
	AdjR érték	-1,37	-1,39	3,55	1,64	-0,60

56. táblázat

Az általános iskolák tervezett átalakítási módozatai és a település lakosságszáma közötti kapcsolat
 Forrás: saját kutatás, 2009 (keresztábra elemzés, AdjR = korrigált sztenderdizált reziduumok, mérési szint: nominális skála, N = 256)

A mintát lakosságszám szerint szegmentálva megállapítható, hogy bizonyos szegmensek további összefüggést mutatnak egyes átalakító lépésekkel az általános iskolák esetén a Khi-négyszet értékek alapján. A legmagasabb lakosságszámmal bíró szegmens esetén két esetben látható szignifikáns eltérés a korrigált sztenderdizált reziduumok értéke alapján. A 15000 fő feletti települések esetén az általános iskolák összevonását, illetve a szervezet és a vezetés átalakítását tervezők vannak az elvárt értékhez képest nagyobb arányban, míg azok, akik ezeket a lépéseket nem szándékozzák megtenni kevesebben vannak. A közös ellátó szervezetek létrehozását ez esetben is az 5001 és 10000 fős települések tervezik többen az elvárt érték viszonylatában, akárcsak az óvodák és a bölcsődék esetén.

Összességében elmondható, hogy a tervezett átalakítások esetén csak a jogállás és a lakosságszám alapján mutatható ki szignifikáns összefüggés. A mintát jogállás szerint szegmentálva megállapítható, hogy a községek esetén azok, akik a bölcsődék vezetésének, szervezetének összevonását tervezik, az elvárt értékhez képes kisebb arányban szerepelnek a mintában. A városok esetén azok vannak nagyobb arányban, akik ezt a lépést tervezik. E két településcsoport közös jellemzője, hogy nem rendelkeznek olyan kiterjedt intézményhálózattal, mint a megyei jogú városok, így esetükben költségtakarékosság gyanánt e lépés a leginkább kézenfekvő. A megyei jogú városok esetén az általános iskolák összevonását illetően látható eltérés az elvárt értékhez képest. Mivel a megyei jogú városok egy feladat ellátására (ez esetben az alapfokú oktatás ellátására) több intézménnyel is rendelkeznek, így elfogadható az a megállapítás, hogy számukra a nagyobb megtakarítás elérése érdekében ez a megoldás a legmegfelelőbb.

A lakosságszám szerint szegmentált minta esetén mindig két csoport mutat statisztikailag is értelmezhető eredményt, ez a közepes (5001 és 10000 fős) és a legnagyobb (15000 fő feletti) települések csoportja. A fentiek alapján az is elmondható, hogy a beolvasztásra, a telephellyé alakításos összevonásra, a vezetőség és a szervezet átalakítására a nagyobb településeknek (15000 fő felett) van inkább lehetősége, ahogy az látható volt a bölcsődék és az általános iskolák

esetén is. Ennek oka a nagyobb intézményszám, ahol ésszerűnek tűnik a nagyobb egységek létrehozása, ezzel a méretgazdaságosság kínálta előnyök kihasználása. A közepes települések, melyek lakossága 5001 és 10000 fő között van, inkább a közös ellátó szervezetek létrehozását preferálják. Ez nemcsak horizontálisan (bölcsőde és bölcsőde, óvoda és óvoda, vagy általános iskola és általános iskola között), hanem vertikálisan is értendő, vagyis hogy egy ellátó szervezet szolgálja ki a település összes oktatási intézményét.

4.6. Az önkormányzatok napi működését és az alapfokú oktatás finanszírozását befolyásoló tényezők

Kutatásom során célul tűztam ki azt is, hogy megismerjem az önkormányzatok napi szintű működését érintő kérdéseket, azok fontosságát a válaszadók gondolkodásában, és hogy mennyire értenek egyet a válaszadók az állítások tartalmával. A kérdésekben a hazai közoktatással kapcsolatban hangoztatott néhány tényező helyi szintű megítélésére voltam kíváncsi. A kapott eredmények így a helyi szereplők saját, sok esetben igen szubjektív véleményét tükrözik, mely nem esik minden esetben egybe a központi oktatásirányítás szándékaival és véleményével. Ehhez a szokásos alapstatisztikákat alkalmaztam. A vizsgálat alapjául a kérdőív utolsó kérdését jelentő tizennyolc állításból álló lista szolgált, melyben vegyesen szerepeltek a működést érintő különféle állítások⁹⁰. Az önkormányzatok véleményét ez esetben is két szempont alapján értékeltem. Ez esetben viszont – véleményem szerint – nem releváns a lakosságszám, mivel az állítások általánosságban kapcsolódnak a közoktatáshoz, nem tartalmaznak olyan tényezőket, melyeket a lakosságszám determinálna. Az állításokat, a vizsgálatok során alkalmazott rövidítéseket, valamint a válaszadók értékelését az 57. táblázat szemlélteti.

A táblázat alapján megállapítható, hogy a válaszadó önkormányzatok véleménye a leginkább abban a kérdésben egyezett meg, hogy a közoktatási normatívák az oktatási feladatot egyre kevésbé képesek fedezni, ami más statisztikákból is egyértelműen kiolvasható különféle hatékonysági és szervezési kérdések miatt. Az állítás megítélése hasonló volt minden szegmens esetén. A relatív szórás mértéke az állítás kapcsán 20% alatti, ami közepes változékonyságra utal. A városok és a megyei jogú városok a mintaátlaghoz képest nagyobb hangsúlyt tulajdonítottak az állításnak, mivel értékük mintaátlag feletti. E két szegmens, az együttes véleményük alapján a községekhez képest homogénebbnek is bizonyult, amit a 10% alatti relatív szórásuk is igazol. A gyerekarány szerint szegmentált minta esetén a 10% alatti gyerekaránnyal bíró csoport értékelte az állítást mintaátlagon felül, és ez a csoport bizonyult egyben a leghomogénebbnek.

A következő állítás, mellyel az önkormányzatok nagy arányban teljesen egyetértenek az, hogy a finanszírozási és a gazdálkodási nehézségek miatt egyre kevesebb önkéntes feladatot tudnak vállalni, azonban a települések véleménye e kérdés tekintetében már erőteljes változékonyságot mutat. Az állítás kapcsán ismét a községek azok, melyek a leginkább egyetértenek az állítással, és egyben a legegységesebbek a véleményüket illetően. A jogállás szerint szegmentált mintában a megyei jogú városok azok, melyek a legkevésbé értenek egyet az állítással, amit a községeket jóval meghaladó saját bevételi kapacitásuk indokol. A gyerekarány szerint szegmentált mintában a két szélső csoport szintén az átlagon felül ért egyet az állítással, és a véleményük is homogénebb – de még mindig közepesen változékonny –, mint a 11-20%-os aránnyal rendelkező csoport.

⁹⁰ Az állításlistánál használt jelölések: 1 = egyáltalán nem ért egyet az állítással, 5 = teljesen egyetért az állítással.

Rang-sor	Rövidített állítás	Teljes állítás	Átlag	Relatív szórás
1	Normatívák csökkenő aránya a finanszírozásban	A közoktatás számára biztosított központi normatívák csak egyre kisebb részben képesek finanszírozni az adott oktatási feladatot.	4,75	12,78
2	Kevesebb önkéntes feladat a gazdálkodás nehézségei miatt	A gazdálkodás egyre nehezebb feltétel rendszere miatt az önkormányzat egyre kevesebb önkéntes feladat ellátását tudja vállalni.	4,47	21,59
3	Súlyos költséghatékonysági problémák az oktatásban	Az oktatási feladatellátásban egyre súlyosabbak a költség-hatékonysági problémák az önkormányzat gyakorlatában is.	4,02	29,18
4	Teljesítménymutató miatt növekedő önkormányzati hozzájárulás	A 2007-ben bevezetett közoktatási teljesítmény-mutató bevezetése tovább növelte az önkormányzati hozzájárulás szükséges mértékét.	3,86	39,78
5	Közoktatás problémáinak elhanyagolása	A helyhatóságok finanszírozásáról és feladatellátásáról szóló, több éve folyó viták közepette aránytalanul degradálódik a közoktatás problémáinak tárgyalása, mely folyamat a későbbiekben súlyos következményeket sejtet.	3,60	44,44
6	Minőségi oktatás – további eladósodás	A minőségi oktatás csak a helyhatóságok további eladósodásával valósítható meg.	3,53	42,15
7	Egyre nagyobb önkormányzati hozzájárulás az oktatásfinanszírozásban	Az önkormányzat vállalja az oktatás finanszírozás területén jelentkező egyre nagyobb mértékű hozzájárulást, a jövőbeni megtérülés reményében.	3,52	39,30
8	Ad hoc" jogszabályi előírások – felelőtlen döntések	Az ágazatot irányító „ad hoc” jogszabályi előírások további felelőtlen döntéseket eredményeznek az oktatásirányítás területén.	3,45	49,58
9	Önkormányzat csak finanszírozó szereppel bír	Az önkormányzat az oktatási-nevelési feladatok esetén csak a finanszírozó szerepét tölti be, így nincs befolyása az „output” minőségére.	3,43	42,03
10	Kistérségi feladatellátás	A kistérségi feladatellátás lehetőséget teremt a hatékonyabb, minőségibb feladatellátásra.	3,30	36,46
11	Közoktatás minőségi romlása	Az oktatás minőségi romlása hazai jelenség, melynek oka az elmúlt évek elhibázott oktatáspolitikai döntéseiben keresendő.	3,27	47,74
12	Közoktatás kimenetének alkalmatlansága	A közoktatás kimenete a jelenlegi formában nem alkalmas arra, hogy hozzájáruljon hazánk felzárkózásához a Európai Unió többi tagállamához.	3,24	53,07
13	Csökkenő gyereklétszámmal arányos pedagóguslétszám biztosítása	A csökkenő gyermeklétszámmal arányos pedagóguslétszám biztosítása (elbocsátások árán) túl nagy kockázatot jelent a települési vezetők számára.	3,11	48,88
14	Output minőségi romlásának oka	Az output minőségi romlását az ágazat kulcsstényezőinek, a pedagógusoknak az aránytalanul alacsony keresete és eszköztelensége is okozza.	2,92	48,81
15	Túlzott decentralizáció	Az oktatás túlzott decentralizációja jelentősen differenciálta az ágazat eredményességét, melyet a nemzetközi vizsgálatok is igazolnak.	2,63	70,69
16	Megye elgyengítése	A megye elgyengítése miatti intézményátadások tovább csökkentették a települési önkormányzatok esélyeit a kívánt oktatáspolitikai fordulat megvalósításában a források hiánya miatt.	2,48	80,23
17	Teljesítménymutató – egyszerűbbé váló finanszírozási rendszer	A közoktatási teljesítmény-mutató bevezetésével egyszerűbbé vált az oktatás központi finanszírozási rendszerének igénybevétele.	1,99	67,42
18	Középfokú oktatás	A középfokú oktatás fenntartása és finanszírozása egyre nagyobb terheket ró az önkormányzatra, ami felveti a feladat átadásának gondolatát.	1,28	153,42

57. táblázat

A működési problémák, és azok rövidítése, a válaszadók átlagos értékelése⁹¹

Forrás: saját kutatás, 2009

Az önkormányzatok nagyobb hányada kénytelen szembenézni napi működése során az egyre nagyobb mértéket öltő költséghatékonysági problémákkal, azonban véleményük – a relatív szórás nagysága alapján – erőteljes változékonyságot mutat. Érdekes, hogy a megyei jogú városok azok, akik a legmagasabb átlaggal rendelkeznek, vagyis esetükben a legégetőbb a probléma mihamarabbi orvoslása. A városok szegmense az, melyre a legkevésbé jellemző a probléma fontossága. Ebből a szempontból nem véletlen, hogy nagy arányban terveznek kínálatracionalizálási lépéseket. A gyerekarány alapján ismét a 11-20%-os csoport az, mely a legkisebb, és egyben átlag alatti értékkel bír, vagyis esetükben nem jelentkezik akkora hangsúllyal a probléma.

⁹¹ Az egyes szegmensek véleményét az M.22. melléklet tartalmazza.

A 2007-ben bevezetett közoktatási-teljesítmény mutató nem titkolt célja az oktatásfinanszírozás egyszerűsítése mellett a hatékonyságra (pl: racionális osztályméret, körzetesítés) való ösztönzés volt, ami maga után vonja (megfelelő hatékonyságjavító lépések híján) a szükséges saját erő növekedését. A közoktatási-teljesítménymutató kapcsán az önkormányzatok véleménye erőteljesen megoszlik. Azzal az állítással, miszerint a teljesítmény mutató bevezetése miatt növekedett a szükséges önkormányzati hozzájárulás, a válaszadók többsége egyetért, azonban vannak önkormányzatok, ahol ez a probléma nem jelentkezik. A megyei jogú városok esetén a probléma sokadlagos, míg a városok esetén jóval átlag feletti értékkel szerepel, meghaladva a költséghatékonysági problémák értékét is. A városok a községeknél is nagyobb arányban értettek egyet az állítással. Azoknál a településeknél, ahol a gyerekarány 10% alatti a probléma határozottan jelentkezik, míg a legmagasabb gyerekaránnyal bíró települések véleménye alapján nem szükséges a nagy mértékű hozzájárulás. A fenti állítás ellenpárjával, miszerint a teljesítmény mutató bevezetésével egyszerűbbé vált a finanszírozási rendszer az önkormányzatok többsége nem ért egyet, amit az 1,99-es átlagos érték bizonyít. Ez a helyezés nagyjából minden szegmens esetén hasonló.

Helyi szinten a közoktatás problémáinak elhanyagolását a érzékelik, amit a 3,6-os átlagérték is bizonyít. Ez azt jelenti, hogy az önkormányzatok „saját bőrén” érzékelt problémáinak többsége nem kerül kellő mértékben elemzésre és tárgyalásra, mely sok esetben nem a központi szint, hanem inkább a helyi szint hibája, mivel nem használják ki – sok esetben – a véleménynyilvánításra kínálkozó lehetőségeket⁹². A megyei jogú városok adnak ennek az állításnak a legnagyobb hangot a szegmensek között, de a községek többsége is erőteljesen hangoztatja a problémát. Ugyanez mondható a 11%-os gyerekarány feletti értékkel rendelkező településekről is, viszont a 10% alatti értékkel bíró települések csoportja nem rendelkezik ilyen határozott véleménnyel.

Azzal, hogy minőségi oktatást csak további eladósodás mellett lehet megvalósítani, a minta nagy része szintén egyetért, az állítás átlagos értéke (3,53) alapján kimondható. A legerőteljesebb véleménye ezen állítás tekintetében a városoknál látható, akik a magas adósságállományuk mellett jelentős arányban terveznek további forrásbevonást. A megyei jogú városok azok, melyek a legkevésbé értenek egyet az állítással, mivel számukra más források is adtak ahhoz, hogy javítsanak az oktatás minőségén. A gyerekarány alapján alkotott csoportok esetén nem tapasztalhatók jelentős eltérések. Az önkormányzatok a további állításokkal, melyek inkább általánosságban foglalkoznak a közoktatási rendszer problémáival, nem rendelkeznek annyira egységes és határozott véleménnyel, mivel az átlagok minden esetben 3,5 alattiak. A fentiekkel igazoltam a H.5. hipotézisemet.

Kíváncsi voltam arra is, hogy az egyes állítások hogyan függenek össze egymással a válaszadók megítélésében. Ehhez a faktoranalízis módszerét alkalmaztam. A faktoranalízis során több próbát is lefolytattam, így először egy négy-, öt-, majd egy hatfaktoros modellt kaptam eredményül. A faktorstruktúrákat a következő táblázat szemlélteti.

A faktoranalízis során az alábbi állítások maradtak mindhárom próba esetén együtt:

- a. a közoktatás minőségi romlása,
a közoktatás problémáinak elhanyagolása,
a közoktatás kimenetének alkalmatlansága,
az output minőségi romlásának oka, valamint
az ad hoc" jogszabályi előírások – felelőtlen döntések,
- b. a súlyos költséghatékonysági problémák az oktatásban, valamint

⁹² Értem ezalatt a jelen kérdőív kitöltéséhez való hozzáállást, ami más kutatások és felmérések esetén tapasztalható a helyi szint oldaláról.

- a normatívák csökkenő aránya a finanszírozásban,
- c. az önkormányzat csak finanszírozó szereppel bír, valamint a kistérségi feladatellátás,
- d. a csökkenő gyereklétszámmal arányos pedagóguslétszám biztosítása, valamint az egyre nagyobb önkormányzati hozzájárulás az oktatásfinanszírozásban.

A faktorstruktúrák vizsgálata során feltűnt, hogy vannak olyan kijelentések, melyek hol az egyik, hol a másik faktorcsoportban szerepeltek, megbontva ezzel a struktúrákat. Ezek az állítások az alábbiak voltak:

- a megye elgyengítése,
- a teljesítménymutató miatt növekedő önkormányzati hozzájárulás,
- a minőségi oktatás – további eladósodás,
- a teljesítménymutató – egyszerűbbé váló finanszírozási rendszer,
- a túlzott decentralizáció,
- a középfokú oktatás, valamint
- a kevesebb önkéntes feladat a gazdálkodás nehézségei miatt,

Végző faktorstruktúrának a hatfaktoros modellt tekintem, mivel ebben az esetben válnak a leginkább külön az egymással összefüggő tényezők. A faktorok az alábbiak szerint definiálhatók:

- F.1. A közoktatás problémáit foglalja magában. Itt szerepelnek a közoktatás kimenetével kapcsolatos állítások, magának a rendszernek és az outputnak a minőségi romlása, valamint az oly gyakran változó, és gyakran követhetetlen jogszabályi előírásoknak a következményei.
- F.2. Egyértelműen az oktatásfinanszírozáshoz kapcsolódó állítások csoportja, ami magában foglalja a növekvő önkormányzati hozzájárulással kapcsolatos állítást, a gyerekarányos pedagóguslétszám biztosításának nehézségeit. Véleményem szerint a „kakukktojás” ebben a faktorcsoportban az egyik teljesítménymutatóval kapcsolatos állítás, mivel a későbbiekben, az állítás párjának külön szerepeltet a struktúra egy faktort.
- F.3. A működési problémák csoportja. Véleményem szerint a faktorba tartozó utolsó állítás, mely a csökkenő arányú normatívákról szól, inkább az előző csoportba kellene, hogy helyet kapjon, hiszen egyértelműen oktatásfinanszírozási kérdés.
- F.4. A decentralizációval kapcsolatos állításokat magába foglaló faktor. Ide tartozik a középfokú oktatás fenntartásával, a túlzott decentralizációval és a megye elgyengítésével kapcsolatos összes állítás.
- F.5. A teljesítménymutatóval kapcsolatos egyik állítás alkotta faktor, melyhez (tematikailag) hozzátartozna még az „oktatásfinanszírozás” elnevezésű faktorból a teljesítménymutatóval kapcsolatos állítás.
- F.6. A minőségi oktatás biztosításával kapcsolatos állítások faktorcsoportja. A kistérségi feladatellátás adta lehetőségekkel, a minőségi oktatás biztosítása érdekében történő további eladósodást és az önkormányzat irányító szerepével kapcsolatos állítást foglalja magában.

Rotált faktor mátrix (1)					Rotált faktor mátrix (2)						Rotált faktor mátrix (3)						
KMO érték: 0,714 Összvariancia értéke: 45,427%	oktatás problémái	oktatásfinanszírozás	decentralizáció	feladatok és minőségi oktatás	KMO érték: 0,714 Összvariancia értéke: 52,283%	oktatás problémái	oktatásfinanszírozás	működési problémák	decentralizáció	közzoktatási telj. mutató	KMO érték: 0,714 Összvariancia értéke: 58,036%	oktatás problémái	oktatás finanszírozás	működési problémák	decentralizáció	közzoktatási telj. mutató	minőségi oktatás
Közzoktatás minőségi romlása	0,711				Közzoktatás minőségi romlása	0,717					Közzoktatás kimenetének alkalmatlansága	0,693					
Közzoktatás problémáinak elhanyagolása	0,702				Közzoktatás problémáinak elhanyagolása	0,697					Közzoktatás minőségi romlása	0,693					
Közzoktatás kimenetének alkalmatlansága	0,651				Output minőségi romlásának oka	0,647					Közzoktatás problémáinak elhanyagolása	0,683					
Output minőségi romlásának oka	0,642				Közzoktatás kimenetének alkalmatlansága	0,634					Output minőségi romlásának oka	0,652					
Ad hoc" jogszabályi előírások – felelőtlen döntések	0,567				Megye elgyengítése	0,568					Ad hoc" jogszabályi előírások – felelőtlen döntések	0,584					
Megye elgyengítése	0,560				Ad hoc" jogszabályi előírások – felelőtlen döntések	0,561					Egyre nagyobb önkormányzati hozzájárulás az oktatásfinanszírozásban		0,784				
Súlyos költséghatékonysági problémák az oktatásban		0,623			Súlyos költséghatékonysági problémák az oktatásban		0,710				Csökkenő gyereklétszámmal arányos pedagóguslétszám biztosítása		0,528				
Csökkenő gyereklétszámmal arányos pedagóguslétszám biztosítása		0,617			Kevesebb önkéntes feladat a gazdálkodás nehézségei miatt		0,655				Teljesítménymutató miatt növekedő önkormányzati hozzájárulás		0,514				
Egyre nagyobb önkormányzati hozzájárulás az oktatásfinanszírozásban		0,539			Normatívák csökkenő aránya a finanszírozásban		0,553				Kevesebb önkéntes feladat a gazdálkodás nehézségei miatt			0,730			
Normatívák csökkenő aránya a finanszírozásban		0,535			Egyre nagyobb önkormányzati hozzájárulás az oktatásfinanszírozásban			0,775			Súlyos költséghatékonysági problémák az oktatásban			0,624			
Teljesítménymutató miatt növekedő önkormányzati hozzájárulás		0,488			Csökkenő gyereklétszámmal arányos pedagóguslétszám biztosítása			0,487			Normatívák csökkenő aránya a finanszírozásban			0,567			
Minőségi oktatás – további eladósodás		0,474			Kistérségi feladatellátás				0,608		Középfokú oktatás				0,812		
Teljesítménymutató – egyszerűbbé váló finanszírozási rendszer			0,784		Önkormányzat csak finanszírozó szereppel bír				-0,586		Túlzott decentralizáció				0,606		
Túlzott decentralizáció			0,532		Középfokú oktatás				0,552		Megye elgyengítése				0,604		
Önkormányzat csak finanszírozó szereppel bír				-0,656	Teljesítménymutató – egyszerűbbé váló finanszírozási rendszer					0,821	Teljesítménymutató – egyszerűbbé váló finanszírozási rendszer					0,853	
Kistérségi feladatellátás				0,569	Teljesítménymutató miatt növekedő önkormányzati hozzájárulás					0,510	Kistérségi feladatellátás						0,719
Középfokú oktatás				0,543	Túlzott decentralizáció					0,417	Önkormányzat csak finanszírozó szereppel bír						- 0,506
Kevesebb önkéntes feladat a gazdálkodás nehézségei miatt				-0,368	Minőségi oktatás – további eladósodás					0,400	Minőségi oktatás – további eladósodás						0,487

58. táblázat

A működéssel kapcsolatos problémák faktorstruktúrái, N = 256
 Forrás: saját kutatás, 2009 (Factor Analysis, mérési szint: intervallumskála)

5. ÚJ ÉS ÚJSZERŰ TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK

- E.1. Igazoltam, hogy az állami finanszírozás aránya az összes kiadás viszonylatában statisztikailag is összefüggést mutat a településen élők számával, akik a potenciális adóbázist jelentik az önkormányzatok számára. A közoktatási infrastruktúra vizsgálata során megállapítottam, hogy annak jelentős elhasználtsága ellenére az önkormányzati rendszerben nincsenek saját források annak fejlesztésére még akkor sem, ha az adott intézmény az elhasználtság miatt már a működés határán van. Igazoltam, hogy az önkormányzatok oktatási feladatellátását a rövid- és a közép távú szemlélet jellemzi. A költségvetés általi determináltság egyértelmű, és az szinte minden szegmens esetén elsődleges. Az oktatásirányítást befolyásoló másik hangsúlyos témacsoport a demográfiai jellemzőkkel kapcsolatos. A foglalkoztatók igényei, a szülők véleménye, valamint az oktatás humán tényezői csak a nagyobb, és ezáltal stabilabb gazdasági alapokkal bíró önkormányzatok esetén kapnak nagyobb hangsúlyt.
- E.2. A minta jogállás, a lakosságszám, valamint a gyerekarány szerinti szegmentálása alapján igazoltam, hogy a községi önkormányzatok, és a kisebb települések esetében a központi források a többi szegmenshez képest nagyobb arányt képviselnek. Ez a települések három markánsan elkülönülő csoportjára vezethető vissza. Ezen önkormányzatok a saját forrásaikból nem tudnak, vagy nem akarnak (más területek prioritása miatt) hozzájárulni a közoktatás finanszírozásához, ami a központi források nagyobb arányát eredményezi. Továbbá feltártam, hogy az óvodás, és az iskolás korú gyerekek aránya a település lakosságához mérten nem determinálja jelentős mértékben a közoktatás finanszírozási szerkezetét. Azok a szegmensek, melyek nagyobb arányban rendelkeznek saját fenntartású intézményekkel, több saját forrást hajlandóak és tudnak áldozni a közoktatás finanszírozására, azaz az állami finanszírozást jellemzően kiegészítik, szemben a többségében társulások formájában fenntartott intézményekkel rendelkezőkkel. A 10001 és a 15000 fő közötti lakosságszámmal bíró települések több jellemző alapján is különleges sajátosságokat mutattak. Azoknak az intézményeknek a nagy része, amelyek társulások formájában működnek sok hasonlóságot mutatnak a községek jellemzőivel. Ez a szegmens a lakosság magas száma ellenére a legkevesebb saját erőt teszi hozzá a feladatellátáshoz, ami magas állami finanszírozási arányt produkál. Mindez a központi oktatáspolitikának a szétaprózott finanszírozás megállítással kapcsolatos álláspontját támasztja alá.
- E.3. Feltártam, hogy az önkormányzatok a helyi adóbevételeikből nem közvetlenül a kötelezően ellátandó feladatokat finanszírozzák, hanem nagyobb arányban fordítják azt a település üzemeltetésre, a pályázatokhoz szükséges önrész biztosítására, valamint a beruházások és a felújítások finanszírozására. A közoktatás a helyi adóbevételek felhasználását illetően másodlagos.
- E.4. A 2007-ben bevezetett közoktatási teljesítmény-mutató a válaszadó önkormányzatok többségének véleménye szerint nem lehetőséget, hanem inkább nehézséget hozott. E véleményt arra alapozzák, hogy a mutató bevezetésével nemhogy csökkent, hanem tovább növekedett a közoktatási feladat teljesítéséhez szükséges saját erő. Erre nem minden önkormányzat képes, így a helyhatóságok közötti differenciák tovább mélyülhetnek, ami további kínálatracionalizáló lépéseket vetít előre. Az

önkormányzatok egybehangzó véleménye alapján kimondható, hogy a közoktatást finanszírozni hivatott központi normatívák nem képesek, sőt egyre kisebb arányban képesek finanszírozni az adott feladatot, ami bizonyos települések esetén, elégtelen saját erő híján, beláthatatlan következményeket sejtet hosszú, de már közép távon is. A rendszer átalakítás nélkül további negatívumokkal jár a közoktatás kimenetére, ami a közeljövőben további leminősítést eredményez hazai humán erőforrásokat az ország versenytársaival szemben, amit a PISA vizsgálatok eredményei is előrevetítenek.

- E.5. A válaszadó önkormányzatok többségi véleménye alapján elmondható, hogy a helyhatóságok többsége – az előző megállapítás, a szakirodalom és a kutatás egyes eredményei alapján – saját erőből már képtelen arra, hogy emelje a közoktatás minőségét, javítson annak eredményességén, ami behozhatatlan hátrányokat jelent nemcsak a településre, hanem az ország egészére nézve.

6. KÖVETKEZTETÉSEK ÉS JAVASLATOK

A szakirodalmi áttekintés alapján elmondható, hogy a közszektor, és ezen belül a helyi szint gazdaságtanával számos neves közgazdász foglalkozott és foglalkozik ma is, ami a szektor kiemelt szerepének köszönhető a mindennapi életben. Az áttekintés alapján megállapítható, hogy az önkormányzatok gyakorlatában alkalmazott struktúrák és módszerek igen változatosak lehetnek az ország berendezkedése, gazdasági ereje, és az alkalmazott önkormányzati modell alapján is.

Munkám alapvető célkitűzése az volt, hogy rávilágítsak a helyi oktatásirányítási és szervezési döntésekben szerepet játszó domináns tényezőkre, bemutassam a finanszírozás aspektusait, és hogy képet kapjak az önkormányzatok azirányú elképzeléseiről, melyek a jövőbeli kínálatot, a működést és az eladósodást érintik. Kifejezett célom volt, hogy olyan információkat is kapjak a településektől, melyek a gazdálkodást, a napi szintű oktatásirányítást érintik.

A kérdőíves kutatás adatainak feldolgozása során megállapítottam, hogy a települések nagy része – mely főként a kistelepüléseket foglalja magában – a finanszírozás napi nehézségei és a fogyatkozó gyereklétszám miatt egyre inkább rákényszerül arra, hogy intézményeinek saját fenntartásáról lemondjon, azt intézményfenntartó, vagy kistérségi társulás formájában működtesse tovább. Ez a tény már önmagában is jelzésértékű. A fenntartott intézményhálózat kapcsán a mintában is leképződött az az országosan is tapasztalható jelenség, miszerint a bölcsődék, és a bölcsődei férőhelyek száma nem éri el a szükséges mértéket. A községekben szinte alig, a városokban is csak a nagyobb lakosságszámmal rendelkezők esetén található önkormányzati fenntartásban bölcsőde, és ezen a helyzeten érdemben a civil szervezetek sem javítanak.

Az elemzés során megállapítottam, hogy az állami finanszírozás még mindig meghatározó, sőt sok esetben az egyetlen forrását jelenti az oktatással kapcsolatos kiadásoknak. Megállapítottam, hogy a települési ranglétrán felfelé haladva és a lakosságszám növekedésével fokozatosan csökken az állami finanszírozás részaránya, a saját források térnyerése miatt. Mindebből a helyi bevételi kapacitás eltéréseire lehet következtetni. Mindezek azt támasztják alá, hogy az önkormányzati rendszerben óriási különbségek léteznek, melyek felszámolása égető fontosságú, és túllép a központi költségvetés által, a működés megőrzésére nyújtott támogatások keretén. Mindez az önkormányzati finanszírozás gyökeres átalakítását igényelné, melyre eddig – a települési ellenállás és határozott központi és helyi szándék híján – nem kerülhetett sor.

A település lakosságszáma alapján szegmentált mintában, a finanszírozással kapcsolatos vizsgálatok során mindig kiemelkedett egy olyan szegmens, mely megtörve az addigi tendenciákat, jobban hasznosította a központi forrásokat. Ez a települési kör, feladatait tekintve kitűnik a többi helyhatóság közül az ellátási feladataikat tekintve. Mivel nagy arányban rendelkeznek társulások formájában fenntartott intézményekkel, hatékonysági és gazdaságossági szempontok miatt is rákényszerülnek a takarékos gazdálkodásra, ami egyenértékű az állami finanszírozás mind hatékonyabb kihasználásával. E településcsoport anyagi megerősítése képes lenne a kisebb települések érdemi tehermentesítésére.

Megállapítottam továbbá azt is, hogy az oktatási feladatellátáshoz nyújtott állami források felhasználásának aránya a legkevesebé a település jogállásával és az ellátási körbe tartozó gyerekek számával hozható összefüggésbe, ellentétben a lakosságszámmal. Azok a települések, melyek több lakossal, azaz több adófizetésre kötelezett személlyel rendelkeznek, egyenesen

arányosan több adóbevételhez jutnak, ezáltal többet tudnak fordítani saját zsebükből is az oktatás kiadásainak fedezésére. Az összefüggést statisztikailag is igazoltam. Ezért célszerű lenne a normatív támogatások rendszerét olyan irányban átalakítani, mely az eddiginél jobban érvényre juttatja a települések lakosságszámbeli eltéréseit, a település lakosságának jövedelmét, valamint a település gazdaságának helyzetét. A közoktatást finanszírozni hivatott források számításánál figyelembe lehetne venni az olyan mutatókat is, mint az egy főre jutó személyi-jövedelemadó bevétel⁹³, vagy az egy főre jutó gépjárműadó bevétel is, ami egyértelműen kifejezője a lakosság jövedelmi helyzetének. Ezen mutatók alakulása fordította arányban kellene hogy legyen az állami finanszírozás mértékével, elősegítve ezzel a differenciák felszámolását és javítva mindezzel a gazdaságilag kiszolgáltatottabb települések helyzetét.

Az oktatásfinanszírozás fontos forrásait jelentik az állami finanszírozáson túl a helyi adóbevételek, a hitel- valamint az egyéb bevételek. Az egyéb bevételek, melyek közé sorolható az intézmények saját bevétele, a szülők hozzájárulása (hogy csak a legfontosabbakat emeljem ki), nagy hányadot képviselnek, és az állami finanszírozás nagyságával fordított arányban állnak. A helyi adóbevételek kapcsán a mintában szereplő települések által festett kép alapján már elérték a maximumot, mivel azt több adónem bevezetésével már nem tudják növelni. Ezért a dolgozatban csak az alkalmazott adónemeket mutattam be, mivel a bevezetendő adónemek elenyészőek voltak (mindösszesen négy válaszadó tervezte azt). Mindebből arra lehet következtetni, hogy a települések egy részének már nincs több lehetősége, vagy nem szándékozik több helyi adóforintot fordítani a közoktatás finanszírozására.

Az oktatás teljes kiadásának hiányzó fedezetét már csak kölcsönforrásokból képesek előteremteni az önkormányzatok, ami főként a kistépüléseknél ölt nagyobb mértéket. A kölcsönforrások szerkezetének megvizsgálása során világossá vált, hogy annak egyre nagyobb aránya fordítódik a működés fedezésére, mely főként a községek és a kisebb települések esetén ölt aggasztó mértéket. Ez a települési réteg az, mely elégtelen saját bevételi kapacitása miatt kényszerül igénybe venni a hitelfelvétel lehetőségét, ami már önmagában veszélyt hordoz a visszafizetés kockázata miatt.

A kutatás további fontos célkitűzése volt az is, hogy megismerjem a helyhatóságok jövőre vonatkozó kölcsönforrás bevonási szándékát is. Beigazolódt az a feltételezésem, hogy a helyhatóságokra a rövid távú szemlélet a jellemző, vagyis a tervezett forrásaikat döntő többségben egy évben belül kívánják felvenni, és jellemzően bankhitel formájában. A helyi adóbevételi kapacitás felső határának elérése, az eladósodás veszélye miatt elgondolkodtató a magyar közoktatás további sorsa is. Azonban nem szabad megfeledkezni arról a tényről sem, hogy némely helyhatóság számára egyszerűbb útnak bizonyul a kölcsönforrások felvétele, mint az újabb helyi adónem bevezetése. A lakosságra vagy a vállalkozói rétegre kivetett újabb elvonás a lakosság vagy a vállalkozások ellenállásba ütközhet, veszélybe sodorva a település irányítóinak politikai legitimitását. Így sok esetben járhatóbb útnak bizonyul a kölcsönforrások felvétele, ami látszik ugyan a költségvetésben, és képviselő-testületi jóváhagyást igényel, de kevésbé „látható”, mint egy újabb adónem kivetése.

Az önkormányzati rendszert gyakran éri kritika az intézményhálózat oldaláról is. A kutatás során is beigazolódt az a tény, mivel a fenntartott intézmények között nagyon kicsiny arányban szerepeltek azok, melyeknek az elhasznáaltsága nem éri el legalább a harminc százalékot. A vizsgálat során beigazolódt, hogy az önkormányzatok saját erőből képtelenek arra, hogy intézményeiket fejlesszék, felújítsák vagy bővítsék. Ez minden intézménytípusra

⁹³ E kérdés kapcsán azonban átgondolásra lenne érdemes az adónem késleltetett visszajuttatása is a helyhatóságokhoz.

egyaránt érvényes. A válaszadók egyértelműen kinyilvánították az Európai Uniótól származó, és a központi költségvetés által nyújtandó támogatások fontosságát, mivel ezen források nélkül a fejlesztés szinte elképzelhetetlen. Az intézményhálózat fejlesztésében megfigyelhető volt, hogy hitelt az oktatás infrastruktúrájának fejlesztésére nem kívánnak felvenni az önkormányzatok – néhányukat kivéve –, vagyis a hitelfelvétel és a kötvénykibocsátás nem hozható összefüggésbe az intézményrendszer korszerűsítési szándékával. A minta jogállás szerinti szegmentálása során kiderült az is, hogy a községek azok, melyek a legnagyobb arányban vetik el az oktatási infrastruktúra korszerűsítésének lehetőségét, az anyagi források hiánya miatt.

Az oktatásirányítás és szervezés során szinte egybehangzó volt a települések véleménye az önkormányzati költségvetés bevételeinek és kiadásainak meghatározó voltában. Ez minden szegmentum esetén hasonló értékelés alá esett. Szintén fontos tényezőnek tartják a települések a demográfiai helyzet alakulását. Az önkormányzatok oktatáspolitikájuk kialakítása során a legkevésbé veszik figyelembe azt, hogy milyen alternatív feladat ellátási lehetőségek jöhetnek szóba, illetve hogy miért viszik el a szülők a gyermeküket a település oktatási-nevelési intézményeiből. Az alternatív feladatellátás lehetőségeinek elutasítása a rendszerváltáskor elsajátított „rossz beidegződésre” vezethető vissza, miszerint a települések a végsőkéig kitartanak saját autonómiájuk mellett, még akkor is, ha az számos anyagi áldozatot igényel, feláldozva ezzel a hatékonyságot és a minőséget a közoktatásban is.

Mindez arra enged következtetni, hogy a települések mindenféle oktatási döntést a finanszírozásnak rendelnek alá, vagyis megfelelő források – értem ez alatt a központi és a helyi forrásokat egyaránt – hiányában nem képesek semmiféle oktatási fordulatot megvalósítani. A helyi szintű forráshiány miatt az oktatás eredményessége nem képes javulni, amit a további nemzetközi vizsgálatok fel is fognak tárni, és a hazai humán erőforrások minőségét illetően kedvezőtlen képet fognak festeni.

Világossá vált, hogy a helyhatóságok ma már csak kis számban tervezik az átalakítási lépéseket, mivel a közelmúltban a többségük már megtette azokat az intézmények bezárásával, azok társulások formájában történő működtetésével. A további tervezett lépések leginkább preferált módjai a beolvasztás, a telephellyé alakítás, a vezetés és a szervezet összevonása, valamint a közös ellátó szervezetek létrehozása. Ez azt mutatja, hogy a kínálatracionalizálás nagyjából elérte azt a szintet, amit még a települések lakosai még el tudtak fogadni.

A kutatás során, az összefüggések vizsgálatakor nyilvánvalóvá vált, hogy az egyes vizsgált jellemzők, mint az állami finanszírozás aránya, a tervezett kínálatracionalizálás formája vagy a tervezett jövőbeni kölcsönforrás bevonás több esetben mutatott szignifikáns összefüggést a lakossággal, mint bármely más csoportosítási jellemzővel. Mindez arra enged következtetni, hogy a lakosságszám változása érdemi változásokat képes hozni a települése működése kapcsán. Ebből látható, hogy az elvándorlás, a lakosságszám csökkenése egyes települések működőképességét is képes veszélybe sodorni.

Célkitűzésem volt az is, hogy megismerjem az önkormányzatok véleményét az általános, napi működést érintő problémák kapcsán. A válaszadók egyértelműen kinyilvánították egyetértésüket azzal, hogy a központi normatívák már egyre kisebb arányban képesek fedezni az oktatási feladat ellátását, ami más szakirodalmi forrásból⁹⁴ is tükröződik, és mely mögött hatékonysági problémák találhatók, melyeken az önkormányzatok nem szándékoznak változtatni saját legitimitásuk féltése és a konfliktusok elkerülése miatt. Továbbá állást foglaltak az elmúlt időszak egyik legjelentősebb oktatásfinanszírozást érintő változásáról is, a közoktatási teljesítmény-mutató gyakorlati megítéléséről is. A vélemények szinte egybehangzóan azt

⁹⁴ Értem ezalatt az Oktatáskutató Intézet munkatársainak publikációit.

nyilvánították ki, hogy az új módszer nem egyszerűsített a támogatások igénybevételét illetően és nem csökkentette az önkormányzati hozzájárulás mértékét sem, ami pedig a mutató bevezetésének szándékával esik egybe, valamint rákényszeríti a helyhatóságokat a racionalizáló lépésekre.

A kutatás alapján összességében elmondható, hogy a magyar közoktatás számos veszélyforrást hordoz magában, amelyek nem a kedvező jövőbeli változásokat sejtetik. Az állami finanszírozás elégtelensége melletti kicsiny saját bevételi kapacitás bizonyos településeknél, ahol nincs plusz forrás a feladat költségigényének kielégítésére, súlyos következményeket sejtet az alapfokú oktatás minden szintjén, és a működésben is egyaránt. Elmondható, hogy a fent említett települések esetén az egyik legfontosabb közszolgáltatás, a helyi önkormányzatok kötelező feladatai közé sorolt közoktatás komoly válságba került nemcsak hatékonysági, hanem a finanszírozási oldalról is egyaránt. A potenciális veszélyforrások elhárítása önerőből nem várható el a helyhatóságoktól, azok csak külső segítséggel számolhatók fel.

A kutatás gyakorlati eredményeinek hasznosíthatósága – megítélésem szerint – nemcsak az önkormányzatokra korlátozódik.

- Az eredmények egyrészt segíthetik a helyi döntéshozókat abban, hogy oktatáspolitikájuk kialakítása során figyelembe vegyenek más tényezőket, melyeket a szegmensükbe tartozó települések nagyobb hangsúllyal juttatnak érvényre.
- Másrészt segíthetik az helyi szintet a potenciális veszélyforrások azonosításában, melyek az egyes szegmensekre vetítve hatványozottan fenyegetnek.
- Harmadrészt segítheti a döntéshozókat is abban, hogy közelebbről is megismerjék az önkormányzatok véleményét az egyes, közoktatással kapcsolatos kérdésekről.

A kutatást a továbbiakban is folytatni kívánom, azért hogy a helyhatóságok minél szélesebb rétegének véleményét még jobban megismerjem. Továbbgondolásra érdemes a finanszírozás változásának megismerése, az oktatással kapcsolatos döntésekben szerepet játszó tényezők szelésesebb körének megismerése, de az eladósodás körülményeinek további feltérképezése is hasonló fontossággal bírhat.

7. ÖSSZEFOGLALÁS

Napjainkban a híradások szinte állandó témája a gazdasági válság, annak Magyarországra gyakorolt hatásai és negatív következményei. A válság hatásainak feltérképezésekor a lehetséges kitörési utakat is számba kell venni. Kétségtelen hogy hazánk sérülékeny gazdaságát több oldalról is csapás érte ez elmúlt bő egy esztendőben. Vészesen csökkent a gazdasági növekedés mértéke, óriási mértékben csökkent a termelés, és hatalmas mértéket öltött a munkanélküliség, nem beszélve az inflációs kockázatokról. A szélsőségesen ingadozó árfolyam, valamint az oly sokat kritizált monetáris politika szintén nem tett jót a gazdaságnak. Az ország egyes régiói soha nem látott visszaeséssel néztek szembe. A kilábalás módja és ideje azonban bizonytalan. Egy olyan ország, mely nem rendelkezik bőséges természeti erőforrásokkal, melynek gazdasága döntő hányadban a külföldi cégektől, illetve partnerektől függ nem sok lehetőség között válogathat. A kitörés egyik – és talán egyetlen – módja a humán erőforrásokban rejlik. Az emberi erőforrásban rejlő potenciál kihasználásával már számos ország képes volt fellendülni és felvirágoztatni a gazdaságát. Ennek a színtere már nem lehet a felsőoktatás, hiszen az alapkészségek és képességek nem ott fejlődnek ki. Hatékony és eredményes közoktatással nincs esélyünk arra, hogy fellendítsük a gazdaságot.

E feladatban egyértelmű a helyi önkormányzatok szerepe, de nem ők az egyetlen szereplők, akikre a felelősség áthárítható. A központi kormányzat döntései és a központi oktatáspolitikája mindenkor irányadó a települések szempontjából, úgy is mondhatnánk, hogy bizonyos rétegeik csak „sodródhatnak az árral”. Ezért választottam kutatásom témájául is a közoktatás feltérképezését a helyi szint szemszögéből. Oktatóként és szülőként is érdekel, hogy milyen közoktatási rendszerrel fog rendelkezni hazánk a közeljövőben és az mennyire lesz képes kezelni a jövőbeli kihívásokat.

A téma időszerűségéhez nem fér kétség, hiszen az önkormányzati működés problémáit már régóta hangoztatják a szakértők. A működési problémák nem értelmezhetők csak általánosságban, további vizsgálatokat érdemelnek az egyes közszolgáltatások is, főként ha azok az egész ország jövőjét képesek meghatározni.

A dolgozatban az intézményhálózat bemutatása után megvizsgáltam az egyes szintek finanszírozási forrásainak alakulását a jogállás, a lakosságszám és a gyerekarány szerint szegmentálva, ahol egyértelműen látszott az állami források domináns aránya. Fontos eredménynek tartom, hogy sikerült bebizonyítanom, hogy a községek és a kistételek azok, melyek a leginkább érzékenyek mindenféle változásra annak ellenére, hogy a lehetséges megoldási módokat már a gyakorlatban is kipróbálták. Fontosnak tartom, hogy szignifikánsan igazoltam az állami finanszírozás részarányának és az eladósodásnak a lakosságszámmal⁹⁵ való összefüggését. Mindez rávilágít a rendszerben a legsérülékenyebb szegmensre, mely minden apró változást megérez, és saját bőrén tapasztal. A szegmens költségvetéstől való függősége egyértelműen megnyilvánul az oktatásirányítási döntések prioritásai között is, mely a többi csoporthoz képest sokkal nagyobb súllyal bír. A szegmens problémáinak megoldásához nem elegendő a jelenlegi rendszerben lévő kiegyenlítő mechanizmus, mivel az csak az aktuális problémákat képes orvosolni, és azt is csak átmenetileg.

A kutatás során bebizonyítottam azt is, hogy a központi segítség nemcsak a működésben szükséges. Az infrastruktúra elhasználtsága egyértelmű, és az csak központi vagy uniós források segítségével javítható. Ezt az igényt minden helyhatóság minden szegmens tekintetében

⁹⁵ A lakosság számán túl jelentősen dominál a jövedelmi helyzet és a szociális összetétel is – melynek vizsgálatára jelen kutatás keretén belül nem tértem ki.

alátámasztotta. Az elemzés során azonosítottam az oktatásirányítási és szervezési döntésekben szerepet játszó tényezőket és azok összefüggését a válaszadók megítélésében. Megvizsgáltam a helyi adóbevételek felhasználását is, és megállapítottam, hogy abban nem elsőrendű az oktatás finanszírozása. A felvett és a felveendő kölcsönforrások és az oktatási infrastruktúra között sem látható a kapcsolat.

A gazdasági válságot kiváltó subprime-válság nem hagyja érintetlenül az önkormányzati szektort sem. A nagyarányú, és egyre nagyobb mértékű eladósodás miatt az helyhatóságok jövője bizonytalan, és számos veszélyforrással terhelt. További probléma a nagyarányú devizában denominált adósságállomány, ami miatt a szektor árfolyam érzékenysége még nagyobb. Feltártam azt is, hogy a hitelfelvétel nagyarányban a működést szolgálja, a beruházások rovására, ami az oktatási infrastruktúra fejlesztési forrásainál is visszaköszönt. Ez a tény arra is visszavezethető, hogy a települési vezetők az újraválasztás érdekében inkább a „kevésbé látható” módszert, a hitelfelvételt választják, a „látványos” adókiivetés ellenében. A működésre fordított hitelek visszafizetésének fedezete bizonytalan, hiszen több helyi adótűpust nem tudnak és nem is szándékoznak bevezetni az önkormányzatok, melyek nélkül többlet adóbevételekhez sem jutnak.

A hitelfelvételi szándék a jövőben sem apad el, amit a válaszok is bizonyítanak. A bankhitelek dominanciája a jövőben sem változik, ami a szektor egyre nagyobb bankfüggőségét bizonyítja. A bankhitelek kondícióit a pénzintézetek alakítják, így egyre inkább kiszolgáltatottá válik számukra az egyik legnagyobb közszolgáltatói réteg. A kötvénykibocsátás „divatossága” ellenére az önkormányzatok többsége a jövőben sem kíván élni a lehetőséggel a kötvénykibocsátás feltételeinek való meg nem felelősség miatt.

A kérdőív kitöltésével a válaszadók rávilágítottak a rendszerproblémákra is. Egyértelműen állították, hogy nem elegendők a normatívák a feladat ellátására, és hogy annak csak egyre kisebb hányadát képesek fedezni. Ez jelzésértékű a központ felé is a rendszer átalakítását illetően. Továbbá azt is kimondták, hogy a gazdálkodás nehézségei miatt egyre kevesebb önkéntes feladatot képesek vállalni, ami néhány kiemelt fontosságú (de nem kötelezően ellátandó) feladat ellátatlanságát vetíti előre. Ezen feladatok elmaradása miatt egyes települések fiatalabb lakossága elhagyhatja a települést, megpecsételve annak sorsát. A közoktatás hatékonysági problémáit is egyértelműen kimutattam, amit az önkormányzatok többsége hatványozottan megérez.

Összefoglalásképpen elmondható, hogy a kutatásom során sikerült teljesítenem a kitűzött céljaim. Közelebbről megismertem az önkormányzatok oktatásirányításának és a finanszírozásnak a körülményeit, a feladat ellátás nehézségeit. Az alapfokú oktatás jövője, annak alakulása véleményem szerint kulcsfontosságú. Pozitív változás azonban a helyi szemlélet esetleges megváltozása, a központi kinyilvánított akarat hiányában nem elégséges. A problémák orvoslása és felszámolása így nem várható el csak a helyi szinttől, de nem várható el csak a központi kormányzattól sem. A két szint együtt, és egymással szoros kapcsolatban képes arra, hogy javítson a jelenlegi helyzeten az ország jövője érdekében. A kapott eredmények iránymutatásként szolgálhatnak az önkormányzati szektor minden tagjának abban, hogy jobban be tudják azonosítani saját problémáikat is a szegmensük véleménye alapján, ami segíthet abban, hogy el tudják kerülni az egyes buktatókat. Bízom benne, hogy munkám segítségére lehet az egyes önkormányzati érdekképviselőknek is, hogy jobban ki tudják nyilvánítani azokat a problémákat, melyek a szektor nagy részét érintik.

8. SUMMARY

Today the economic crisis, its influence and negative consequences in Hungary feature the media. When the impacts of the recession are taken account of, all opportunities to find some way out of the situation should be taken into consideration. Undoubtedly the Hungarian economy has suffered in many ways in the past year. As a result, economic growth has dramatically slowed down, production has decreased, there is a high rate of unemployment while the rate of inflation and its impact is rather unpredictable. The extreme fluctuation in the rate of the Hungarian domestic currency as well as the often criticised monetary policy have further deteriorated the economic situation. Certain regions have faced unprecedented recession. The means and time of recovery cannot really be anticipated. A country which does not abound in natural resources and whose economy is principally dependent on foreign investors and corporations cannot be very choosy regarding the opportunities. One, and perhaps the only way to get out of this situation can be found in human resources. There have been several other countries which have managed to make their economies recover and boom by undermining the potentials in human resources. However, it is not the tertiary education which is the ideal ground, since the basic skills and abilities are not to be developed there. There is no chance to recover the economy by having efficient and productive public education.

It is apparent that in this endeavour local governments play a key role, however, they are not the only actors who can be made responsible. Considering the situation of various settlements, the decisions made by the central government and the central educational policy are the deciding factors. After all it could be said that certain social strata are just “drifting away with the flood”. That is why I have chosen to do research into public education and its perspectives at a local level. Both as an educator and parent I am concerned about what sort of educational system Hungary will have in the near future and to what extent it will be able to cope with future challenges.

There is absolutely no doubt about the timeliness of the issue, as it is ages since experts have been emphasising the problems arising due to the inefficient operation of local governments. At the same time operational problems may not be interpreted in general terms, further examinations need to be carried out in other public services, especially if they greatly affect the future of the whole country.

In my dissertation after the description of the institutional background, I analyse the changes in financial resources at different levels, segmenting it according to their legal situation, the number of population and the adult-children ratio, in which the dominance of state financing is quite obvious. I regard it as an important result that I have succeeded in proving that villages and small settlements are still the most sensitive to every change despite their having been experienced with all the possible solutions. I consider it relevant that I have managed to prove a significant connection between the ratio of state financing as well as the increase in national debt, and the number of population. All of these shed light into the most vulnerable segment in the system which is sensitive to every minute change and suffers from the consequences. This segment is dependent on the state budget, which becomes obvious when the priorities of educational policy are taken into consideration, which seems to be more important than the other groups. The balancing mechanism in the present system does not seem to be enough to solve the problems in the segment, since it is only able to resolve recent problems temporarily.

During my research I have also managed to prove that central help is needed not exclusively in the operation. It is apparent that the infrastructure has been obsolete, and can only be improved

by support from either the state or the European Union. This has been approved of by every local government regarding every segment..

During the course of the analysis the main factors and their relationships in educational policy have been studied in the perception of the respondents. The use of local tax revenues has also been examined and we came to the conclusion that financing primary education had no priority. No direct connection could be detected between loans already borrowed and loans to be borrowed in the future in relationship with educational infrastructure.

The economic crisis triggered by the subprime crisis has not left the municipal sector untouched, either. Due to the large and growing indebtedness of municipalities, the future of municipalities is both uncertain and loaded with elements of a hazard. A further problem might be the large proportion of foreign currency denominated debt, according to which the exchange rate sensitivity of the sector is even greater. It has also been revealed that the large scale of borrowing of loans is used for operating at the expense of investments and the same is reflected in educational infrastructure development sources as well. However, the cover of repayment of these loans spent on just operation remains uncertain. Several types of local taxes either can not be introduced or simply are not wished to be launched by the municipalities, so no further tax revenues can be collected.

The plans for borrowing money is not wane in the future, according to the given answers. The dominance of bank loans will not change, proving the sector's growing dependence on the banking system. The conditions of the loans provided by the banks are stipulated by the financial institutions, so this growing public sector is becoming increasingly more and more vulnerable. Despite the trend of issuing bonds, the majority of municipalities would probably not take the opportunity of this kind in the future, mainly due to the responsibilities set and also the lack of not meeting all the requirements of issuing bonds.

By having answered the questionnaire, the respondents focused on the major problems of the system. It had been clearly stated that the financial norms are not sufficient for fulfilling all tasks and requirements and only a smaller percentage of the tasks and duties can be covered by using them. This is an indication towards the centre for the future transformation of the system. Furthermore, it has been stated that due to management difficulties much fewer voluntary tasks can be undertaken and this would extrapolate certain tasks of major importance left not provided, especially tasks being not compulsory to be provided. As a result of the absence of these tasks the younger generations of certain settlements may leave those settlements and this process may seal the fate of those settlements. We have also detected the efficiency problems in public education and it has been stated that the majority of local governments are exponentially affected by this problem.

In conclusion we can state that our research aims and objectives have been achieved. In particular, our study covered the process and circumstances of education management and its financing, with all the tasks' difficulties. In our view the future of primary education is of key importance. However, just positive changes are not enough but the changing of the local mentality and also a great deal of central backing and support are needed as well. Problem solving can not be just expected neither of the local level nor that of the central government. The two levels together in tight cooperation could overcome the current situation for the country's future benefits and interests. The results provide guidance to all members of the municipalities' sector in order to better identify their own problems of all the segments, in order to avoid certain pitfalls. We are truly confident that our research and study can be of assistance for the local governments' interest representations in the future and can be used for detecting and solving problems concerning major elements of this sector.

MELLÉKLETEK

M. 1. Irodalomjegyzék

1. Állami Számvevőszék (2002): Jelentés az általános iskolai oktatás minőségének javítását szolgáló intézkedések ellenőrzésének tapasztalatairól, Állami Számvevőszék, Budapest,
2. Állami Számvevőszék (2008): Jelentés az OKM ellenőrzéséről, Állami Számvevőszék, Budapest, www.asz.hu, letöltve: 2009.03.19.,
3. Anderson, J. E. (1989): Government and the Economy: What is Fundamental?, in: Samuels, W.D. (ed.): Fundamentals of the Economic Role of Government, Greenwood Press, New York,
4. Antal, D. (2001): A tulajdonjogok problémája és a társadalmi költség, Café Babel, téli szám, http://antaldaniel.hu/tuljogprobl_2001_cb_pdf, letöltve: 2006.09.12.,
5. Belovecz, M. – Vörös, Gy. (2004): Personal income taxation in Slovakia, in Hungary and in France (előadás), International Scientific Conference, Nitra,
6. Berend, T.I. (2003): A jóléti állam: válság és kiutak, Magyar Tudomány, 48. évfolyam., 10. szám, 1273. – 1278. old.,
7. Bailey, S.J. (1995): Public Sector Economics, MacMillan, London,
8. Bernáth K. – Jókay K. – Szmetana Gy. (1999) Önkormányzatok és a tőkepiac. – HVG-ORAC. 117. – 127. oldal
9. Bird, R.M. – Wallich, C. (1993): Fiscal Decentralization and Intergovernmental Relations. In: Transition Economies: Toward a Systematic Framework of Analysis. World Bank Working Papers, no: 1122, The World Bank, Washington D.C.
10. Bird, R.M. (1995): Decentralizing Infrastructure: For Good or for Ill?, in: Estache A. (eds) (1995): Decentralizing Infrastructure: Advantages and Limitations, World Bank Discussion Papers, no: 290., The World Bank, Washington D.C.,
11. Boyne, G. – Martin, S. – Walker, R. (2004): Explicit Reforms, Implicit Theories and Public Service Improvement, Public Management Review, year 2004, vol. 6., issue 2., 189.-210.pp.
12. Buchanan, J.M. (1965): A klubok közgazdasági elmélete, in: Buchanan, J.M. (1992): Piac, állam, alkotmányosság, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest,
13. Buchanan, J.M. (1977): A Pareto-optimalitás érvényessége, in: Buchanan, J.M. (1992): Piac, állam, alkotmányosság, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest,
14. Buchanan, J.M. (1983): A közösségi választás nézőpontja, in: Buchanan, J.M. (1992): Piac, állam, alkotmányosság, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest,
15. Bujdosó, S. (2008): Változások és lehetőségek az önkormányzati gazdálkodásban, in: Buday-Sántha, A. – Hegyi, J. – Rácz, Sz. (szerk): Önkormányzatok gazdálkodása – helyi fejlesztés, Konferenciakiadvány, Pécs,
16. Calahan, G. (2001): What is an Externality? The Free Market, August, 2001, vol. 8., no. 19, http://www.mises.org/freemarket_detail.aspx?control=367, letöltve: 2005.06.18.
17. Coase, R.H. (1969): A társadalmi költség kérdése, in: Harmathy, A. – Sajó, A. (1984): Gazdasági és jogi tanulmányok II., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest,
18. Coase, R.H. (2005): A vállalat, a piac és a jog, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest,
19. Cullis, J. – Jones, P. (2003): Közpénzügyek, közösségi döntések, Aula Kiadó, Budapest,
20. Cserne, P. (2005): Állam és gazdaság – az állam gazdaságtudományi elemzései, in: Takács, P. (szerk) (2005): Államtan. Az állam általános elmélete, II. kötet, www.ajk.elte.hu/HallgatoiInformaciok/TanszekekHirei/AllamEsJogelmelet/Allamtan%20TK/2_Kotet/II_IV_XII%17Bfejezet.pdf, letöltve: 2008.02.11.,

21. Csontos, L. (1995): Fiskális illúziók, döntéelmélet és az államháztartási reformja, Közgazdasági Szemle, XLII. évf., 12. szám, 1118 – 1135. old.,
22. Dafflon, B. (2006): The Assignment of Functions to Decentralized Government: from Theory to Practice, Ahmad and Brosio,
23. Davey, K. – Horváth, M.T. – Péteri, G. (2000): Helyi önállóság és önkormányzati feladatok, Közigazgatás-fejlesztési füzetek 1., „Helyi önkormányzati know-how program, Nagykovács,
24. Downs, A. (1957): An Economic Theory of Democracy, Harper & Row, New York,
25. Döbrenté, K. – Vida, Sz. (2004): A regionális politika és intézményrendszer szerepe Magyarországon, Tér és Társadalom, XVIII. évf, 4. szám, 1.-28. oldal, MTA RKK,
26. Education at a Glance (2003), Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris,
27. Education at a Glance (2007), Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris,
28. Eurostat, Government Financial Statistics,
29. Fodor, M. (2004): A média hatása a békéscsabai 14-18 éves korosztályra, Körös Tanulmányok, 151.-159. old., Békéscsaba,
30. Földes, G. (szerk.) (2004): Adójog, Osiris Kiadó, Budapest,
31. Friedman, M. – Friedman, R. (1998): Választhat sz szabadon, Akadémiai Kiadó, Budapest,
32. Goodsell, C.T. (2006): A New Vision for Public Administration, Public Management Review, year 2006, vol.8.,
33. Hajdu, O. – Hunyadi, L. – Vita, L. (2001): Statisztikai elemzések, Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, Statisztika Tanszék, Budapest,
34. Hamerníková, B. – Maaytová, A. (2000): Közkiadások, in: Nemec, J. – Wright, G. (ed.) (2000): Községi pénzügyek – Elmélet és gyakorlat a közép-európai átmenetben, AULA Kiadó, Budapest,
35. Hamilton, B.W. (1975): Zoning and Property Taxation in a System of Governments, Urban Studies, no. 12.
36. Harbison, F. (1968): Emberi erőforrások és fejlődés, in: Az oktatás tervezése. Tanulmányok, UNESCO – Tankönyvkiadó, Budapest,
37. Harbison, F. – Myers, C.A. (1966): Elméletek az emberi erőforrás fejlődéséről, in: Illés, L.-né (szerk.): Az oktatás gazdaságossága, Tankönyvkiadó, Budapest,
38. Hegedűs, J. – Tönkö, A. (2007): Az önkormányzati gazdasági társaságok szerepe a helyi önkormányzatok vagyongazdálkodásában: Feltételes kötelezettségvállalás („contingent liability”) problémája, in: Vigvári, A. (szerk.): A családi ezüst – tanulmányok az önkormányzati vagyongazdálkodás témaköréből, Közigazgatási Olvasmányok, KSZK ROP 3.3.3. Programigazgatóság, Budapest,
39. Hegedűs, J. (2008): A nagyvárosi kormányzatok és az önkormányzati rendszer, Tér és Társadalom, XXII. évf., 2008/1.szám, 59.-75.old.,
40. Helm, D. – Smith, S. (1987): The Assessment: Decentralization and the Economics of Local Government, Oxford Review of Economic Policy, 3, vol. 2.,
41. Hermann, Z. (2005): Az önkormányzatok közötti kiadási egyenlőtlenségek a közoktatásban, in: Hatékonysági problémák a közoktatásban, Oktatókutató Intézet, Budapest, www.oki.hu, letöltve: 2007.02.11.
42. Horváth, F. (2002): Közzolgáltatások fogyasztása és finanszírozása, in: Hetesi E. (szerk.) (2002): A közzolgáltatások marketingje és menedzsmentje, SZTE Gazdaságtudományi Kar Közleményei, JATEPress, Szeged, <http://www.eco.u-szeged.hu/tudkozlemeny/pdf/2002/Horvath.pdf>, letöltve: 2008.05.11.,

43. Horváth M.T. (2002): Helyi közszolgáltatások szervezése, Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs,
44. Horváth M.T. (2008): Urbanizáció – igazgatás és pénzügyi federalizmus, Tér és Társadalom, XXII. évf., 1.szám, 125.-139. oldal,
45. Hőgye, M. (2000): Az adózás alapelvei, in: Nemec, J. – Wright, G. (ed.) (2000): Községi pénzügyek – Elmélet és gyakorlat a közép-európai átmenetben, AULA Kiadó, Budapest,
46. Illés, M. (2000): A közszolgáltató vállalatok gazdasági szabályozása, AULA Kiadó, Budapest,
47. Jenei, Gy. (2005): Közigazgatás-menedzsment, Századvég Kiadó, Budapest,
48. Kampler, B. (1993): A helyi adók rendszere Németországban, Pénzügyi Szemle, 1993/16. szám, 33.-50. oldal,
49. Kara, P. (2002): Az önkormányzatok gazdálkodási rendszere, in: Kara, P. – Kökényesi, J. (szerk.) (2002): Önkormányzati közigazgatás, Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest,
50. Keating, M. (1995): Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice, In: Judge, D.–Stocker, G. –Wolman, H. (eds.): Theories of Urban Politics, Allen & Unwin, London,
51. Keményné Koncz I. (2005) Hitelképesek-e ma az önkormányzatok? IDEA Szakértői Tanulmányok, <http://www.idea.gov.hu/portal/server.pt> Letöltve: 2006.07.05.
52. Kerékgyártó, Gy.-né – Mundruczó, Gy. – Sugár, A. (2001): Statisztikai módszerek és alkalmazásuk a gazdasági, üzleti elemzésekben, Aula Kiadó, Budapest,
53. Kertész, K. (2006): A piaci és kormányzati tökéletlenségek rendszerezése és gazdaságpolitikai összefüggései, Saját név alatt, Budapest,
54. Koós, B. – Lados, M. (2008): Az önkormányzati méret nagyság és a közszolgáltatások méretgazdaságossági kérdései: európai modellek és hazai tapasztalatok, in: Kovács, K. – Somlyódiné Pfeil, E. (szerk.): Függőben – közszolgáltatás – szervezés a kistelepülések világában, Közigazgatási Olvasmányok, KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest,
55. Kovács, Á. (2008): Az önkormányzati rendszer működése – a pénzügyi ellenőr olvasata, in: Buday-Sántha, A. – Hegyi, J. – Rácz, Sz. (szerk): Önkormányzatok gazdálkodása – helyi fejlesztés, Konferenciakiadvány, Pécs,
56. Kovács, E. (2004): Pénzügyi adatok statisztikai elemzése – egyetemi tankönyv, Tanszék Kft, Budapest,
57. Kopányi M. –Vigvári A. (2003) Az önkormányzati szektor forrásbevonó képességének növelésével kapcsolatos gazdaságpolitikai kérdések. – Pénzügyi Szemle. November. 1070. – 1088. oldal
58. Központi Statisztikai Hivatal (2007): Az önkormányzatok ingatlanvagyon, 2006. december 31., Statisztikai tükrök, 2007 / 80 szám, www.ksh.hu, letöltve: 2007.11.19.,
59. Kőszegfalvi, Gy. – Loydl, T. (1999): Településfejlesztés, Eötvös Lóránd Tudományegyetem, Eötvös Kiadó, Budapest,
60. Kusztné Nyitrai, E. (szerk.) (1998): A helyi önkormányzatok és pénzügyeik, Consulting Önkormányzati Pénzügyi és Befektetési Tanácsadó Rt, Budapest,
61. Lados, M. (1995): Ingatlanvagyon adóztatás az önkormányzati gazdálkodásban, http://www.sze.hu/~lados/RT_013/LM_Inatlanadoztat_1995.pdf, letöltve: 2005.03.24.
62. Lane, J.E. (1995): The Public Sector: Concepts, Models and Approaches, SAGE, London,
63. László, Cs. (1994): Tépett vitorlák – Az államháztartásról közgazdasági és jogi szempontból, Aula kiadó, Budapest,

64. Lengyel, I. – Mozsár, F. (2002): A külső gazdasági hatások (externáliák) térbelisége, *Tér és Társadalom*, XVI. évf, 2. szám, 1.-20. oldal, MTA RKK,
65. LeRoy Miller, R. – Shannon, R. (1986): *The Economics of Macro Issues*, West Publishing Company, St. Paul, MN,
66. Lóránt, Z. (2005): Az államháztartás helyi szintjének gazdálkodásáról a számvevői jelentések tükrében, *Magyar Közigazgatás*, LV. évfolyam, 2005/6 szám,
67. Machlup, F. (1982): Beruházás az emberi erőforrásokba és a produktív tudásba, in: Schmidt, Á. – Kemenes, E. (szerk.): *Változások, váltások és válságok a gazdaságban*, Tanulmányok Varga István emlékezetére, Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest,
68. Mayer, J. – Szira, J. (2008): Befogadás és esélyegyenlőség munkacsoport, Vitaindító In.: *Oktatás és képzés 2010 – Műhelybeszélgetések 2007*, Oktatási és Kulturális Minisztérium, Budapest, http://www.klaszterek.tpf.hu/download.php?doc_name=oktatas_es_kepzes.pdf, letöltve: 2009.09.20.
69. Michalopoulos, N. (2001): Trends of Administrative Reform in Europe: Towards Administrative Convergence? *International Public Management Review*, year 2001, vol.2., 39.-54.pp.
70. Mikesell, J.L. (1991): *Fiscal Administration – Analysis and Application for the Public Sector*, Brooks – Cole Publishing Company, California,
71. Milgrom, P. – Roberts, J. (2005): *Közgazdaságtan, szervezetelmélet és vállalatirányítás*, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest,
72. Mitró, K. (2002): Rezeg a lécs...A szakmai minimum finanszírozása a közoktatásban, Helyi önkormányzati know-how program, Önkormányzati Pénzügyi Tisztviselők Országos Egyesülete – Városkutatás Kft., Budapest,
73. Mozsár, F. (2002): A közszolgáltató szervezetek monopol-helyzete, in: Hetesi E. (szerk) (2002): *A közszolgáltatások marketingje és menedzsmentje*, SZTE Gazdaságtudományi Kar Közleményei, JATEPress, Szeged, <http://www.eco.u-szeged.hu/tudkozlemeny/pdf/2002/Mozsar.pdf>, letöltve: 2008.05.11.,
74. Musgrave, R.A. (1959) *The theory of public finance*. McGraw-Hill, New York.
75. Musgrave, R.A. – Musgrave, P.B. (1989): *Public Finance in Theory and Practice*, Fifth Edition, McGraw-Hill Book Co – Singapore,
76. Nemec, J. – Wright, G. (1997): *Public Finance: Theory and Practice in Central European Transition*, NISPAcee, Bratislava,
77. Oates, W.E. (1968): *The Theory of Public Finance in Federal System*, *Canadian Journal of Economics*, 1.
78. Országos Közoktatási Intézet (2004): *Fenntartható-e a közoktatás? Hatékonysági szempontok érvényesítése a közoktatásban*, Budapest,
79. Osborne, D. – Gaebler, T. (1994): *Új utak a közigazgatásban*, Kossuth Kiadó, Budapest,
80. Owen A.B. (2003): *The Dimension Distribution And Quadrature Test Functions*, *Statistica Sinica* 13 (2003), pp. 1.-17., Stanford University,
81. Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium (2007a): *A helyi önkormányzati rendszer továbbfejlesztésének irányairól*, Vitaanyag, 2007. február, Budapest,
82. Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium (2007b): *Előterjesztés a Kormány-Önkormányzatok Egyeztető Fóruma részére, a KÖEF 2007. december 4.-i ülésére az önkormányzati rendszer továbbfejlesztéséről*, 2007. november, Budapest,
83. Péteri, G. (2000): Alternatív szolgáltatásszervezés, in: Nemec, J. – Wright, G. (ed.) (2000): *Közösségi pénzügyek – Elmélet és gyakorlat a közép-európai átmenetben*, AULA Kiadó, Budapest,

84. Pitti, Z. (1992): A helyi adók az adórendszerben és az önkormányzati gazdálkodásban, Pénzügyi Szemle, 1992/10.-11. szám, 828.-839. old.,
85. Pitti, Z. – Varga, S. (1995): Az önkormányzatok vagyonosodási folyamata, Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest,
86. Pitti, Z. (2006). Gondolatok az iparüzési adó korszerűsítéséről, in: Vigvári, A. (szerk): Decentralizáció, transzparencia, elszámoltathatóság, BM-IDEA, Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest,
87. Pitti, Z. (2008a): Önkormányzati gazdálkodás modernizációja, avagy a dinamikus szintentartás (1991-2007), Önkormányzatok gazdálkodása – helyi fejlesztés c. konferencián elhangzott előadás, 2008.05.06., Pécs,
88. Pitti, Z. (2008b): Önkormányzati gazdálkodás modernizációja, avagy a dinamikus szintentartás, in: Buday-Sántha, A. – Hegyi, J. – Rácz, Sz. (szerk): Önkormányzatok gazdálkodása – helyi fejlesztés, Konferenciakiadvány, Pécs,
89. Polackova, H. (1998): Contingent Government Liabilities: a Hidden Risk for Fiscal Stability, Policy Research Working Paper 1998, The World Bank, Washington D.C.,
90. Polónyi, I. (2002): Az oktatás gazdaságtana, Osiris Kiadó, Budapest,
91. Polónyi, I. – Tímár, J. (2001): Tudásgyár vagy papírgyár, Új Mandátum Kiadó, Budapest,
92. Polónyi, I. – Tímár, J. (2005): Gondolatok az oktatáspolitikáról, Új Pedagógiai szemle, 2005. szeptember, <http://epa.oszk.hu/00000/00035/00095/2005-09-ta-Tobbek-Gondolatok.html>, letöltve: 2006.01.14.,
93. Pukli, P. (2002): A közszolgáltatások kutatásának információs háttere, in: Hetesi E. (szerk) (2002): A közszolgáltatások marketingje és menedzsmentje, SZTE Gazdaságtudományi Kar Közleményei, JATEPress, Szeged, http://www.eco.u-szeged.hu/tudkozlemeny/2002_Pukli.html, letöltve: 2008.05.11.,
94. Robinson, R. – Fuller, B. (1999): Az iskolázottság hatása a nemzetgazdaság növekedésére, in: Halász, G. – Lannert, J. (szerk.): Oktatási rendszerek elmélete, Szöveggyűjtemény, Okker Kiadó, Budapest,
95. Samuelson P.A. (1954): The Pure Theory of Public Expenditure, Review of Economics and Statistics, 36, vol. 4.,
96. Samuelson, P.A. – Nordhaus, W.D. (1995): Közgazdaságtan III. – Alkalmazott közgazdaságtan a mai világban, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest,
97. Sandford, C.T. (1984): Economics of Public Finance, Pergamon Press, London,
98. Schultz, T.W. (1983): Beruházások az emberi tőkébe, Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest,
99. Shaw, J.S. (1993). Public Choice Theory, in: The Concise Encyclopedia of Economics, www.econlib.org/library/CEE.html, letöltve: 2007.05.03.,
100. Sivák, J. (2005): Helyben járás vagy lépésváltás? – Trendek és kényszerek a közigazgatás korszerűsítésében, Magyar Közigazgatás, 55. évf., 1. szám, 1.-15.old.,
101. Smith, A. (1776): The Wealth of Nations, magyarul: A nemzetek gazdasága – E gazdaság természetének és okainak vizsgálata, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest (1992),
102. SNDP – Hungary-Subnational Development Program (1999): A regionális és településközi kormányzati rendszer modernizációja Magyarországon, Gazdaságpolitikai ajánlások,
103. Stiglitz, J.E. (2000): A kormányzati szektor gazdaságtana, KJK Kerszöv, Budapest,
104. Stollár, Gy. (1990): A helyi adóztatás bevezetésének lehetőségei és feltételei a helyi önkormányzatoknál, Magyar Közigazgatás, 12.szám, 1099.-1108. oldal,
105. Sulinova (2005): Tanulás Magyarországon, Sulinova Kht., Budapest,
106. Sulinova (2006): Kistélepülések kisiskolái, Sulinova Kht., Budapest,

107. Szabó, K. (2006): A jóléti államtól az esélyteremtő államig, in: Bara, Z. – Szabó, K. (szerk.): Összehasonlító Közgazdaságtan – Gazdasági rendszerek, országok, intézmények. Bevezetés az összehasonlító gazdaságtanba, Aula Kiadó, Budapest,
108. Szalai Ákos (2002): Fiskális föderalizmus – Áttekintés, Közgazdasági Szemle, XLIX. évfolyam, 2002. május, 424.-440. old.
109. Szilágyi, B. (2005): Vendégjárás – külföldi munkavállalók hazánkban, Figyelő, 2005, 11.szám, 48-50 old.,
110. Szűcs, I. (szerk.) (2004): Alkalmazott statisztika, Agroinform Kiadó, Budapest,
111. Tanzi, V. (2005): The Economic Role of the State in the 21st Century, CATO Journal, vol.25., no.3., 617-638.pp.,
112. Tanzi, V. – Schuknecht, L. (2005): Reforming Public Expenditure in Industrialised Countries – Are there trade-offs?, ECB Working Papers, No. 435.,
113. Tiebout, C.M. (1956): A Pure Theory of Local Expenditures, Journal of Political Economy, 64, vol. 5.
114. Tinbergen, J. (1968): Matematikai becslések az oktatás tervezésében, in: Az oktatás tervezése. Tanulmányok, UNESCO – Tankönyvkiadó, Budapest,
115. Tóth, I.J. (2008): Az externália új dimenziói, Magyar Tudomány, 169. évfolyam, 5. szám, 593.- 602. oldal
116. Tullock, G. (1959): Some Problems of Majority Voting, Journal of Political Economy, 67, vol. 6.,
117. Varga, J. (1998): Oktatás-gazdaságtan, Közgazdasági Szemle Alapítvány, Budapest,
118. Varga, J. (2000): A közoktatás-finanszírozási rendszer hatása az egyenlőségre, Közgazdasági Szemle, XLVII. évf, 4. szám, 531.-548. old., Budapest,
119. Varga, J. (2007): Az iskolaügy intézményrendszere, finanszírozása, Oktatáspolitikai Kerekasztal, <http://oktatas.magyarorszagholnap.hu/images/Vargajulia.doc>, letöltve: 2008. 07.28.,
120. Varga, S. (2004a) Fél évszázad a helyi tanácsi és önkormányzati szabályozásban I. – Pénzügyi Szemle. Május, 480. – 501. oldal,
121. Varga, S. (2004b) Fél évszázad a helyi tanácsi és önkormányzati szabályozásban II. – Pénzügyi Szemle. Június, 631. – 648. oldal
122. Vári, P. – Bánfi, I. – Felvégi, E. – Krolopp, J. – Rózsa, Cs. – Szalay, B. (2001): A PISA 2000 vizsgálatról, Új Pedagógiai szemle, 2001. december, <http://epa.oszk.hu/00000/00035/00055/2001-12-ta-Tobbek-Pisa.html>, letöltve: 2006.03.22.
123. Vigvári, A. (2002a): Az önkormányzati pénzügyek közgazdaságtanának néhány alapkérdése, Pénzügyi Szemle, 2002/2. szám, 138.-151.old.,
124. Vigvári, A. (2002b): Közpénzügyek, önkormányzati pénzügyek, KJK-Kerszöv, Budapest,
125. Vigvári, A. (2003a) Az önkormányzati szektor pénz- és tőkepiaci kapcsolatának szabályozási szükségessége és lehetősége. IDEA Szakértői Tanulmányok, <http://www.b-m.hu/idea/> Letöltve: 2004.09.20.
126. Vigvári, A. (2003b): Az önkormányzati szektor hitelképességének és forrásfelszívó képességének néhány kérdése, Hitelintézeti szemle, II. évfolyam, 4. szám, 91.-112.old.,
127. Vigvári, A. (2004): Pénzügy(rendszer)tan, KJK-Kerszöv, Budapest,
128. Vigvári, A. (2005a): Közpénzügyeink, KJK-Kerszöv, Budapest,
129. Vigvári, A. (2005b): Forrásabszorpció és forrásszabályozás, in: Vigvári, A. – Ágh, A. (szerk.): Félúton: Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről, IDEA – TÖOSZ, Budapest,

130. Vigvári, A. (2006): A leggyengébb láncszem. Magyarország 2015 – a közszeztör korszerősítése megvalósításának egy lehetséges útja, in: Vigvári, A. (szerk.): Vissza az alapokhoz! Tanulmányok a közpénzügyi rendszer reformjáról, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest,
131. Vigvári, A. (2008a): A közszeztör modernizálásának kulcsa: az önkormányzati rendszer átalakítása, in: Buday-Sántha, A. – Hegyi, J. – Rácz, Sz. (szerk.): Önkormányzatok gazdálkodása – helyi fejlesztés, Konferenciakiadvány, Pécs,
132. Vigvári, A. (2008b): Szubszidiaritás nélküli decentralizáció – Néhány adalék az önkormányzati rendszer magyar modelljének korszerősítéséhez, Tér és Társadalom, XXII. évf., 2008/1.szám, 141.-167.old.,
133. Vigvári, A. (2009): Pénzügyi kockázatok az önkormányzati rendszerben, Tanulmány, Állami Számvevőszék Kutató Intézete, [www.asz.hu/ASZ/tanulmanyok.nsf/0/86EC9106F0A0319FC1257552002CA1D6/\\$File/t272.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/tanulmanyok.nsf/0/86EC9106F0A0319FC1257552002CA1D6/$File/t272.pdf), letöltve: 2009.02.02.
134. Walsh, K. (1995): Public Services and Market Mechanism, MacMillian, London,
135. Walsh, C. (1992): Fiscal Federalism: An Overview of Issues and a Discussion of the Relevance to the European Community, Discussion papers (Australian National University. Federalism Research Centre); no. 12.
136. Weimer, D.L. – Vining, A.R. (1992): Policy Analysis: Concepts and Practice, Prentice Hall, Englewood Cliffs,
137. World Bank (1988): World Development Report 1988, The World Bank, Washington D.C.,
138. Yarrow, G. (1986): Privatization in Theory and Practice, Economic Policy, vol.2., pp.324.-377.

M. 2. Kérdőív a helyi önkormányzatok oktatási – nevelési feladatainak ellátásáról

I. rész – Az oktatási-nevelési feladatellátásra vonatkozó kérdések:

1. Kérem, az alábbi táblázatban adja meg a településen működő nevelési-oktatási intézmények darab számát, fenntartóik szerint!

	Bölcsőde	Óvoda	Általános iskola	Szakiskola	Szakközépiskola	Gimnázium
Települési önkormányzat (db)						
Intézményfenntartó társulás (db)						
Kistérségi társulás (db)						
Megyei önkormányzat (db)						
Központi költségvetési szerv (db)						
Egyház, felekezet (db)						
Alapítvány, egyesület (db)						
Természetes személy (db)						
Egyéb (db)						

2. Kérem, jelölje meg az alábbi táblázatban az önkormányzat által, az egyéb fenntartóknak juttatott támogatás formáját, melyben az „A” pénzbeli támogatást, a „B” ingyenes intézményátadást, a „C” pedig az egyéb támogatást jelenti.

	Bölcsőde	Óvoda	Általános iskola	Szakiskola	Szakközépiskola	Gimnázium
Települési önkormányzat						
Intézményfenntartó társulás						
Kistérségi társulás						
Megyei önkormányzat						
Központi költségvetési szerv						
Egyház, felekezet						
Alapítvány, egyesület						
Természetes személy						
Egyéb						

3. Kérem, osszon fel 100%-ot az alábbi táblázatban aszerint, hogy az oktatási-nevelési feladatokat milyen arányban finanszírozza az önkormányzat az alábbi forrásokból (csak azon feladatokat részletezze, melyeket ellát az önkormányzat)!

	Bölcsőde	Óvoda	Általános iskola	Szakiskola	Szakközépiskola	Gimnázium
Állami finanszírozás						
Saját bevétel						
Hitel						
Kötvény						
Helyi adó						
Egyéb						
ÖSSZESEN:	100%	100%	100%	100%	100%	100%

4. Kérem, jelölje X-szel alábbi feladatok ellátására szolgáló vagyon elhasználtságának mértékét! Amennyiben az önkormányzat egy intézménytípusból többet tart fenn, ebben az esetben az átlagos elhasználtságot jelölje meg (csak azokat a feladatokat jelölje, melyeket az önkormányzat illetékességi területén ellátottak, valamint egy intézménytípusnál csak egy értéket jelöljön)!

	10% alatti	11- 20% között	21- 30% között	31- 40% között	41- 50% között	51- 60% között	61- 70% között	71- 80% között	81- 90% között	91% feletti
	E L H A S Z N Á L T Á S Á G M É R T É K E									
Bölcsődei nevelés										
Óvodai nevelés										
Általános iskolai oktatás										
Szakiskolai oktatás										
Szakközépiskolai oktatás										
Gimnáziumi oktatás										

5. Kérem, jelölje meg az alábbi táblázatban az elhasznált vagyontárgy pótlásának / felújításának / bővítésének tervezett forrását! Válaszát kérem jelölje X-szel (csak a működő feladatokat jelölje)!

	Bölcsőde	Óvoda	Általános iskola	Szakiskola	Szakközépiskola	Gimnázium
Nem tervez semmiféle munkálatot						
Felújítás saját bevételből						
Felújítás hitelből						
Felújítás központi forrásból						
Felújítás uniós támogatásból						
Felújítás egyéb forrásból						
Bővítés saját bevételből						
Bővítés hitelből						
Bővítés központi forrásból						
Bővítés uniós támogatásból						
Bővítés egyéb forrásból						

6. Kérem, jelölje meg az 1-től 5-ig terjedő skálán, hogy az alábbi szempontok közül melyik mennyire domináns az önkormányzat oktatásirányítási döntések kialakítása során (1 – legkevésbé fontos, 5 – leginkább fontos, NT – nem tudja a választ).

Demográfiai jellemzők (elvárandóság, betelepülés, várható gyermeklétszám, lakosság iskolázottsága),	1	2	3	4	5	NT
Település-földrajzi jellemzők, infrastruktúra,	1	2	3	4	5	NT
Iskolaköteles népesség várható alakulása az elkövetkezendő hat évben,	1	2	3	4	5	NT
Szülői elégedettség az oktatás kapcsán,	1	2	3	4	5	NT
Lakossági, szülői igények,	1	2	3	4	5	NT
A gyermeküket más iskolába járató szülők véleménye a település oktatásáról,	1	2	3	4	5	NT
Foglalkoztatottsági jellemzők,	1	2	3	4	5	NT
Az oktatás – nevelés eredményessége,	1	2	3	4	5	NT
A pedagógusok képzettsége, a motiválás lehetőségei,	1	2	3	4	5	NT
Az oktatási intézmények felszereltsége, eszközellátottsága,	1	2	3	4	5	NT
Az alternatív feladatellátás lehetőségei, feltételei, körülményei,	1	2	3	4	5	NT
Az önkormányzati költségvetés várható alakulása, bevételek és kiadások.	1	2	3	4	5	NT

7. Tervez-e az önkormányzat valamilyen kínálat-racionalizáló lépést a közeljövőben:

Igen	
Nem	

(Ez esetben kérem, folytassa a kérdőív kitöltését a következő (8-as) kérdéssel!

(Ez esetben kérem térjen át a 9. kérdésre!)

8. Kérem, jelölje meg az alábbi táblázatban, hogy az önkormányzat milyen kínálat-racionalizáló lépést tervez az oktatási intézményei kapcsán. Válaszát kérem, jelölje X-szel!

	Bölcsőde	Óvoda	Általános iskola	Szakiskola	Szakközépiskola	Gimnázium
Egylépes bezárás, vagyis az intézmény jogutód nélküli megszűntetése						
Kifuttatásos bezárás, amikor is az intézmény már új évfolyamot nem indít, de a meglévőket még végigviszi						
Beolvasztásos összevonás, amikor is az intézmény szervezetiileg beleolvad egy másik intézménybe						
Összevonás telephellyé alakítással, amikor is az alsó tagozatok maradnak a régi épületekben, de a felső tagozatok már összevontan működnek						
Az intézmények szervezetének, vezetésének összevonása						
Közös ellátó szervezetek létrehozása az intézmények kiszolgálására, a régi GAMESZ rendszer mintájára						

II. rész – A helyi adózásra vonatkozó kérdések:

9. Alkalmaz-e az önkormányzat valamilyen helyi adó típust? Válaszát kérem, jelölje X-szel!

Igen	
Nem	

(Ez esetben kérem, folytassa a kérdőív kitöltését a következő (10-es) kérdéssel!
(Ez esetben kérem térjen át a 12. kérdésre!)

10. Az önkormányzat jelenleg mely helyi adótípusokat alkalmazza, és mely adótípusokat kívánja bevezetni a közeljövőben? Válaszait kérem, jelölje X-szel (több válasz is adható)!

	Alkalmazott adónemek	Bevezetendő adónemek
Építményadó lakás céljára szolgáló építményre		
Építményadó nem lakás céljára szolgáló építményre		
Telekadó		
Magánszemélyek kommunális adója		
Vállalkozások kommunális adója		
Idegenforgalmi adó		
Iparüzési adó nettó árbevétel szerint		
Iparüzési adó napi átlány szerint		

11. Kérem, jelölje meg az 1-től 5-ig terjedő skálán, hogy mely feladatok finanszírozására használja az önkormányzat a helyi adóbevételeket (1 – legkevésbé sem használja az adott feladat finanszírozására, 5 – leginkább sem használja az adott feladat finanszírozására, NT – nem tudja a választ).

Oktatási – nevelési feladatellátás finanszírozása	1	2	3	4	5	NT
Kultúra és a sport finanszírozása	1	2	3	4	5	NT
Egészségügyi ellátás finanszírozása	1	2	3	4	5	NT
Gazdasági tevékenység finanszírozása	1	2	3	4	5	NT
Településüzemeltetés finanszírozása	1	2	3	4	5	NT
Felújítások, beruházások finanszírozása	1	2	3	4	5	NT
Hiteltörlesztés	1	2	3	4	5	NT
Pályázati önrész fedezése	1	2	3	4	5	NT

III. rész – Az önkormányzat adósságállományára vonatkozó kérdések:

12. Rendelkezik-e az önkormányzat adóssággal (bankhitel, kötvény, stb)? Válaszát kérem jelölje x-szel!

Igen	
Nem	

(Ez esetben kérem, folytassa a kérdőív kitöltését a következő (13-as) kérdéssel!
(Ez esetben kérem térjen át a 14. kérdésre!)

13. Kérem, osszon fel 100%-ot az önkormányzat felhalmozott adósságállományának felhasználási célja szerint!

Bankhitelek	Működés	
	Beruházás	
Kibocsátott kötvények	Működés	
	Beruházás	
ÖSSZESEN:		100 %

14. Tervezi-e az önkormányzat további idegen forrás (hitel) bevonást a közeljövőben?

Igen	
Nem	

(Ez esetben kérem folytassa a kérdőív kitöltését a következő (15-ös) kérdéssel!
(Ez esetben kérem térjen át a 16. kérdésre!)

15. Ha igen, mely típust és mikor? Válaszát kérem jelölje x-szel (több válasz is megjelölhető)!

Bankhitel	Nem	
	Egy éven belül	
	1-5 éven belül	
	5 éven túl	
Kötvény	Nem	
	Egy éven belül	
	1-5 éven belül	
	5 éven túl	

IV. rész – Gazdálkodással, működéssel kapcsolatos állítások:

16. Kérem az alábbi állításoknál jelölje meg véleményét az önkormányzat gazdálkodását, működését illetően 1-től 5-ig terjedő skálán (1– egyáltalán nem ért egyet az állítással, 5 – teljesen egyetért az állítással, NT – nem tudja a választ)!

A. A kistérségi feladatellátás lehetőséget teremt a hatékonyabb, minőségibb feladatellátásra.	1	2	3	4	5	NT
B. A közoktatás számára biztosított központi normatívák csak egyre kisebb részben képesek finanszírozni az adott oktatási feladatot.	1	2	3	4	5	NT
C. A középfokú oktatás fenntartása és finanszírozása egyre nagyobb terheket ró az önkormányzatra, ami felveti a feladat átadásának gondolatát.	1	2	3	4	5	NT
D. Az önkormányzat vállalja az oktatás finanszírozás területén jelentkező egyre nagyobb mértékű hozzájárulást, a jövőbeni megtérülés reményében.	1	2	3	4	5	NT
E. A csökkenő gyermeklétszámmal arányos pedagóguslétszám biztosítása (elbocsátások árán) túl nagy kockázatot jelent a települési vezetők számára.	1	2	3	4	5	NT
F. Az oktatási feladatellátásban egyre súlyosabbak a költség-hatékonysági problémák az önkormányzat gyakorlatában is.	1	2	3	4	5	NT
G. A 2007-ben bevezetett közoktatási teljesítmény-mutató bevezetése tovább növelte az önkormányzati hozzájárulás szükséges mértékét.	1	2	3	4	5	NT
H. A közoktatási teljesítmény-mutató bevezetésével egyszerűbbé vált az oktatás központi finanszírozási rendszerének igénybevétele.	1	2	3	4	5	NT
I. A gazdálkodás egyre nehezebb feltétel rendszere miatt az önkormányzat egyre kevesebb önkéntes feladat ellátását tudja vállalni.	1	2	3	4	5	NT
J. A közoktatás kimenete a jelenlegi formában nem alkalmas arra, hogy hozzájáruljon hazánk felzárkózásához a Európai Unió többi tagállamához.	1	2	3	4	5	NT
K. A helyhatóságok finanszírozásáról és feladatellátásáról szóló, több éve folyó viták közepette aránytalanul degradálódik a közoktatás problémáinak tárgyalása, mely folyamat a későbbiekben súlyos következményeket sejtet.	1	2	3	4	5	NT
L. Az oktatás túlzott decentralizációja jelentősen differenciálta az ágazat eredményességét, melyet a nemzetközi vizsgálatok is igazolnak.	1	2	3	4	5	NT
M. A megye elgyengítése miatti intézményátadások tovább csökkentették a települési önkormányzatok esélyeit a kívánt oktatáspolitikai fordulat megvalósításában a források hiánya miatt.	1	2	3	4	5	NT
N. A minőségi oktatás csak a helyhatóságok további eladósodásával valósítható meg.	1	2	3	4	5	NT
O. Az ágazatot irányító „ad hoc” jogszabályi előírások további felelőtlen döntéseket eredményeznek az oktatásirányítás területén.	1	2	3	4	5	NT
P. Az output minőségi romlását az ágazat kulcstényezőinek, a pedagógusoknak az aránytalanul alacsony keresete és eszköztelensége is okozza.	1	2	3	4	5	NT
Q. Az oktatás minőségi romlása hazai jelenség, melynek oka az elmúlt évek elhibázott oktatáspolitikai döntéseiben keresendő.	1	2	3	4	5	NT
R. Az önkormányzat az oktatási-nevelési feladatok esetén csak a finanszírozó szerepét tölti be, így nincs befolyása az „output” minőségére.	1	2	3	4	5	NT

V. rész – Településre vonatkozó adatok (válaszát kérem jelölje X-szel):

17. A település jogállása:	Község	
	Város	
	Megyei jogú város	
18. A lakosság száma:	500 fő alatt	
	501 – 1000 fő között	
	1001 – 5000 fő között	
	5001 – 10000 fő között	
	10001 – 15000 fő között	
	15001 fő felett	
19. Az óvodás, iskolás gyermekek aránya az összlakosság %-ban:	10% alatt	
	11 – 20 % között	
	21 – 30 % között	
	31 – 40 % között	
	41 – 50 % között	
	51% felett	

M. 3. A közsolgáltatások tipizálását Horváth M.T. alapján

Közüemi szolgáltatások	– közvilágítás, – vezetékes ivóvízhálózat, – szennyvízcsatorna-rendszer, – csapadékvíz-elvezetés, – vezetékes gázellátás, – távhő-, és vezetékes melegvíz-szolgáltatás, – egyéb helyi energiaellátás, – települési közutak, – térségi jelentőségű utak,
Kommunális szolgáltatások	– köztemetők, – települési szilárd-, és folyékony hulladék gyűjtése, – hulladéklerakás és elhelyezés, – szennyvíztisztítás, – közterületek tisztántartása, – közparkok és helyi zöldterületek, – kéményseprés és tüzeléstechnikai szolgáltatások, – városi tömegközlekedés,
Lakásgazdálkodás	– szociális bérlakások fenntartása, – lakástámogatás,
Humán szolgáltatások	– bölcsődei ellátás, – óvodai ellátás, – alapfokú iskoláztatás, – középfokú iskoláztatás, – középiskolai kollégiumi ellátás, – körzeti orvosi rendelés, – járóbeteg szakrendelés, – kórházi ellátás, – idősek különböző ellátásai, – könyvtár, – múzeum, – levéltár,
Helyi rendészeti szolgáltatások	– tűzvédelem (katasztrófavédelem), – polgári védelem, – helyi rendészet (rendőrség, polgárőrség), – közegészségügy,

Forrás: Horváth, M.T. (2002), 47.-48. old.

M. 4. A helyi önkormányzatok kötelezően és önkéntesen nyújtott közzolgáltatásai

Feladat csoport	Feladat részletezése	Minden önkormányzat	Városi önkormányzatok	Megyei önkormányzatok
Közüktatás	óvoda általános iskola középiskola szakképzés fogyatékosok iskolája	K K	K K Ö Ö Ö	K K K
Szociális ellátás	bölcsőde idős emberek otthoni gondozása időszotthonok fogyatékos otthonok speciális szociális ellátások szociális lakások	Ö K K	Ö K K Ö Ö Ö	K
Egészségügyi ellátás	alapellátás kórházi ellátás	K	K Ö	K
Kultúra, szabadidő, sport	könyvtár kulturális központ színház múzeum közparkok szabadidő, sport	Ö Ö Ö Ö Ö Ö	Ö Ö Ö Ö Ö Ö	K K K K
Közművek	egészséges ivóvíz biztosítása csatorna központi fűtés	K K	K K Ö	
Környezet, közegészségügy	temető kommunális hulladék gyűjtése kommunális hulladék kezelése környezetvédelem úttisztítás	K K K Ö Ö	K K K Ö Ö	
Közlekedés	útfenntartás közvilágítás helyi tömegközlekedés	K K	K K Ö	
Városfejlesztés	rendezési terv helyi gazdaságfejlesztés, turizmus területi tervezés	Ö Ö	K Ö	K
Általános igazgatás	nemzetiségi kisebbségek védelme közigazgatási funkciók, engedélyezés tűzoltóság polgárvédelem	K Ö Ö Ö	K Ö Ö K	

Forrás: Koós és Lados (2008, 65.-66.old.)

M. 5. A decentralizáció szempontjából fontos államháztartási funkciók főbb tartalma

	Stabilizáció			Redisztribúció			Allokáció			Reguláció		
	központi	regionális	helyi	központi	regionális	helyi	központi	regionális	helyi	központi	regionális	helyi
Méretgazdaságosság biztosítása								X	X			
Túlcsoordulási hatás korlátozása								X				
Tranzakciós költségek csökkentése									X			
Egyenlő hozzáférés feltételeinek biztosítása				X								
Elérhetőség tartalmának feltöltése				X								
Bevételi szint kiegyenlítése				X								
Minimum szolgáltatási szint meghatározása				X								
Önkormányzati minimum szintjének definiálása				X								
Mobilitás tartalmának kitöltése				X								
Deficit-finanszírozás	X											
Potyautas-probléma kezelése	X											
Versenyszabályozás										X		
Árszabályozás												X
Piacra lépés feltételeinek meghatározása										X		X
Fogyasztóvédelem										X	X	X

Forrás: Horváth M.T. (2008, 133.old.)

M. 6. Az angolszász és a kontinentális modell főbb jellemzői

Angolszász modell	Kontinentális modell				
- világosan lehatárolt és definiált ellátandó feladatkör, - az állam a közszolgáltatások irányítója és finanszírozója is egyben, - az önkormányzati feladatellátás és az igazgatási feladatkör elkülönül egymástól, - a közszolgáltatás nyújtását jellemzően piaci szervezetek végzik, - a redisztribúciót nem tekinti önkormányzati kompetenciának, - az önkormányzati rendszer igen változatos (különböző formák alakulhatnak ki).	- a feladatok nem pontosan definiáltak, keretszabályokban rögzítettek, - az önkormányzatoknak nem egyetlen feladata a közszolgáltatás nyújtás, hanem igazgatási hatáskörökkel is fel vannak ruházva, - kiterjedt intézményhálózattal és vállalati körrel rendelkeznek, - az allokációs funkción túl a redisztribúciót önkormányzati kompetenciaként definiálja, - Európában többféle variánsa létezik:				
	<table> <tr> <td>Kontinentális alapmodellek:</td><td>1. Mediterrán modell 2. Skandináv modell</td></tr> <tr> <td>Kevert megoldások:</td><td>2. Germán modell 3. Magyar modell</td></tr> </table>	Kontinentális alapmodellek:	1. Mediterrán modell 2. Skandináv modell	Kevert megoldások:	2. Germán modell 3. Magyar modell
Kontinentális alapmodellek:	1. Mediterrán modell 2. Skandináv modell				
Kevert megoldások:	2. Germán modell 3. Magyar modell				

Forrás: Kusztosné és társai (1998), Vigvári (2002b) alapján saját szerkesztés

M. 7. A fiskális decentralizáció magyar modellje és annak evolúciója (stilizált térkép)

	<i>Születés (1988 – 1991)</i>	<i>Változások (1995 – 1996)</i>	<i>A deformáció kezdetei az ezredfordulón</i>	<i>A folyamatos bomlás 2002 után</i>
<i>Kötelező feladatok</i>	nem pontosan definiált, növekvő számú,	nem pontosították, számuk nőtt,	áttekinthetetlen,	áttekinthetetlen,
<i>Állami hozzájárulások rendszere</i>	normatív, bruttó finanszírozás, kevés a kötött felhasználási jogcím,	áttérés a nettó finanszírozásra, jogcím számok növekedése,	jogcím számok az eredetinek a két és félszeresénél stabilizálódtak, nőtt a kötött felhasználásúak száma, az adóerőképessegen alapuló allokáció miatt intranszparens,	a jogcímek száma egyharmaddal nőtt, a kötött felhasználásúaké is,
<i>A feladatellátás keretei</i>	fiskális és kvázifiskális, a költségvetési szervek elapróztak,	-	a kvázifiskális keretek szerepe nőtt,	a kvázifiskális keretek szerepe nőtt, megjelenik az államilag támogatott PPP,
<i>A feladatellátás méretgazdaságos keretei</i>	a társulás lehetősége megvan, körjegyzőségek a kezdetektől,	az 1997-es társulási törvény kedvezőbb jogi feltételeket teremtett,	-	a NUTS 4-es szintű önkéntes többszintű társulási szisztéma bevezetése és erős ösztönzése, a megyei szintű társulások diszpreferálása,
<i>Vagyoni helyzet</i>	vagyonátadások a törvény erejénél fogva és külön átadási folyamatok keretében,	vita az önkormányzatokat érintő közművagyon privatizációja kapcsán,	felderősödik a vagyoneladáson alapuló hiányfinanszírozás,	folytatódik az eszközadás és erősödik az eladósodás,
<i>Tőkepiaci kapcsolatok</i>	szabad bankválasztás évente egyszer, szabad hitelfelvétel,	hitelfelvétel korlátozása az Ötv. 88.§ bővítésével,	rugalmasabbá válik a szabad bankválasztás,	a pénzügyi szolgáltatások többsége közbeszerzés hatálya alá kerül,
<i>Költségvetési korlát keménysége</i>	viszonylag puha, nem világos, hogy a szektor kötelezettségeiért helyt áll-e az állam,	az 1995-ös hitelkorlátozás, és az 1996-os önkormányzati csődtörvény keményített a korláton,	az ÖNHIKI szerepe nő, feltételei diszkrecionálisak lesznek, megjelenik a felügyelő miniszter külön kasszája, a korlát puhul,	a ténylegesen inszolvens szereplők száma becslések szerint jelentősen nő, egyes önkormányzatok adósságcsapdában,
<i>Beruházás támogatási rendszer</i>	a címzett támogatások diszkrecionális döntéshez, a céltámogatások pályázáshoz kötve, kisebb ágazati támogatások,	világossá válik a céltámogatási rendszer fenntarthatatlansága, szabályok folyamatos szigorítása, kis ágazati támogatások	a támogatási csatornák számának növekedése,	kísérletek bizonyos támogatások megyékre és fejlesztési régiókra történő decentralizálására, az eredmény nem kielégítő,

Forrás: Vigvári (2008b, 152.old.)

M. 8. Az önkormányzatok pénzügyi kockázatainak mátrixa

	Közvetlen (mindenképpen felmerülő) kötelezettségvállalás	Feltételes (bizonyos valószínűséggel bekövetkező) kötelezettségvállalás
Explicit (szerződésben, törvényben rögzített) kötelezettség	A.: A kötelezettségvállalás kiszámítható elemei, kötelező feladatok finanszírozása: – belföldi és külföldi hitelek, – törvényben rögzített közfeladatok költségvetési kiadásai (pl. egészségügy finanszírozása, közalkalmazottak bérei, jövedelem kiegészítő rendszerek), – elmaradt, kiszámítható eszköz felújítási igény,	C.: Kötelező feladatok biztosítása miatt vállalt kockázatok: – önkormányzati garanciavállalás, – PPP projektek, – önkormányzati vállalatok hitelfelvétele, – minimális szolgáltatási igénybevételére vonatkozó garancia,
Implicit kötelezettség (a kormányzat „morális” kötelezettsége, amelyben garantálja a szerzett jogokat és igyekszik megfelelni a társadalmi elvárásoknak)	B.: A nem kötelező feladatokkal kapcsolatos kötelezettségek, melyek előre láthatók: – közberuházások jövőbeni fenntartási, üzemeltetési költségei, – foglalkoztatottsági elvárásoknak való megfelelés, – helyi TV, újság működtetése,	D.: Politikailag fontos, azonban nem a kötelező feladatokkal összefüggő kötelezettségvállalás: – önkormányzati vállalatok esetleges megsegítése; önkormányzatok kisegítése, – elmaradt beruházások (pl. útépítés), – önkormányzati vállalatok piaci kockázata, – koncessziók kockázata,

Forrás: Hegedűs – Tönkö (2007) alapján saját szerkesztés

M. 9. A helyi adórendszerben érvényesítendő általános és különleges elvek

Általános elvek	– általánosság – az adózási kötelezettség minden szereplőre terjedjen ki, akik bizonyos feltételeknek megfelelnek, – egyenlőség – ne tegyen különbséget bizonyos adózási csoportok között faji, nemi, politikai, vallási, stb. alapon, – verseny- és szektorsemlegesség – bizonyos vállalatok, ágazatok diszpreferálásának tilalma, – arányosság – igazodjon az adókötelezettség a teljesítőképességhez, – törvényesség – adót kivetni csak jogszabályi felhatalmazás alapján lehet, – méltányosság – a horizontális méltányosság jegyében az azonos jövedelmű csoportok egyformán, a vertikális igazságosság jegyében a magasabb jövedelmű csoportok nagyobb adót fizessenek.
Különös elvek	– a helyi adópolitika kapcsolódjon a központi adópolitikához, – a helyi adók a helyben nyújtott közszolgáltatásokat finanszírozzák, – az adó exportálásának kizárhatósága – vagyis az adófizetés elkerülésének tilalma, a potyázás megszüntetése, – helyhez kötöttség – az adótárgy konkrét önkormányzathoz legyen köthető, – adótöbbszörözés tilalma – egy adótárgy csak egy adóval terhelhető, – helyi érdekeltség elve – az adózó érezze, hogy a megfizetett adó konkrétan a település érdeke, – rugalmasság, – elegendő bevétel elve – a fizetett adó fedezze a működés költségeit a támogatásokkal együtt, – ár és jövedelemelaszticitás – tartson lépést az adórendszer az inflációval, – értékarányosság, – gazdasági helyzethez való igazodás – ne függjön az adóbevétel a gazdasági ciklusoktól, – stabil bevétel biztosításának elve, – el nem vonhatóság – az adóbevétel azon közösségé, településé, aki kivetette azt, – nem befolyásolhatja az állami támogatások nagyságát (ez a visszaosztott SZJA tekintetében nem érvényesül), – adminisztratív kezelhetőség, – az adóbázis egyenlő elosztása – azonos helyzetű önkormányzatok egyenlő bevételhez jussanak.

Forrás: Földes (2004) alapján saját szerkesztés

M. 10. Közszektorral szemben támasztott kritikák és a megoldás módjai

KRITIKA	KONCEPCIÓ	MEGVALÓSÍTHATÓSÁG RÖVID TÁVON
Az ösztönzés nem kielégítő, az ellenkezőjébe csapott át (moral hazard). Az ösztönzés hiánya különösen a központi adók megosztásánál jelentkezik.	A tartalékok feltárásában és a saját jövedelem növelésében az érdekeltséget fenn kell tartani. A gépjárműadó kiemelése az adómegosztásból. Az SZJA esetében a képződés arányában egy éves késleltetéssel a központilag szabályozott bevételek meghatározott százalékában, SZJA pótdadóval kiegészítve kerüljön vissza.	Megvalósítható.
Kiszámíthatatlanság.	A forrásszabályozás és a szektor államháztartási kiadásokból való részesedésének rögzítése.	Megvalósítható.
Elaprózottság a normatívákban, nagy igazgatási és adminisztrációs költségek.	A normatívák számának radikális csökkentése.	Megvalósítható.
Többszatornás jelleg, részben a működési és fejlesztési döntések elkülönülésében, részben a fejlesztési forrásokban.	Részben megvalósult az ágazati fejlesztési pénzek decentralizálásával. Az egészségügy tekintetében hosszabb távon lehet előrelépni.	A településfejlesztési és területfejlesztési források koordinációjával.
A fejlesztési támogatások rendszere nem kezeli a jövőbeni finanszírozási igény kérdését.	Az NFT-nél és más terveknel ezekkel kalkulálni kell, az önkormányzati középtávú terv kötelező kelléke legyen az ilyen számítás.	Megvalósítható.
A kötelező feladatokat más logikájú és szakmai és közszolgálati törvények szabályozzák.	Az önkormányzati közalkalmazottak bérének központi finanszírozása.	Lehetséges alternatíva.
A fejlesztés finanszírozás céltámogatási rendszere nem tartható.	Átalakítás szükséges.	Kifutó támogatási forma.
Vagyonfelélésre ösztönöz a rendszer.	A normatívákba az amortizációt be kell építeni.	A jelenlegi pénzügyi helyzetben nem megvalósítható. Helyette lehetséges megoldás bizonyos vagyonarányos felújítási normatíva bevezetése.
A szükségszerűen eltérő feltételek differenciálatlan kezelése.	A települési és területi önkormányzatok központi támogatásának hierarchizált kezelése. Speciális támogatási formák beépítése a rendszerbe.	Megvalósítható.
A normatívák a feladatellátást nem jól tükrözik.	Feladatfinanszírozásra történő áttérés.	Nem megvalósítható. Modellszámítások végzése a korábbi korszerűsítési munkákhoz, a teljesítmény ellenőrzésekhez szükségesek.
A területi egyenlőtlenségek kezelését nem átláthatóan oldja meg.	Gazdasági fejlettségi mutatók alapján megvalósított kiegyenlítés.	Megvalósítható. A modellezésben célszerű figyelmet fordítani a kistérségekre.
Az ÖNHIKI elnyerésében még mindig szerepe van az alkunak.	Működési garanciaalap létrehozása a központi költségvetés forrásaiból. A döntést a minisztériumi szintről decentralizálni szükséges, és az önkormányzati érdekképviselőket bevonni szükséges.	Megvalósítható.

Forrás: Vigvári (2005b)

M. 11. Közszeaktor reform stratégiák és technikák

Stratégiai alapirányok	Alkalmazott reform technikák	Elméleti – tudományos háttér	Példák a megvalósításra
FENNTARTÓ	– az adminisztráció és a szabályszerűségi ellenőrzés erősítése, – dekoncentráció	– Weber bürokrácia elmélete, – szervezés és igazgatástudomány (Taylor, Fayol)	Németország szövetségi és tartományi szint
MINIMALIZÁLÓ	– kiszervezés (outsourcing), – kiszereződés (contracting out), – közszolgáltató vállalatok privatizálása, – teljesítmény ellenőrzés,	– Chicagói iskola (Friedman, Stiegler, Demsetz)	UK, USA, Új-Zéland, Ausztrália,
MODERNIZÁCIÓ – DEREGULÁCIÓ – ÜGYFÉLKÖZPONTÚSÁG	– stratégiai tervezés, – decentralizáció, – HR menedzsment, a közszolgálati jogviszony átalakítása, – eredményorientált költségvetési tervezés (programköltségvetés), – teljesítmény ellenőrzés,	– menedzsmenttudományok, – public administration,	Franciaország, Németország helyi önkormányzati szektora,
PIACOSÍTÁS	– költségvetési intézmények ügynökségekké alakítása, – HR menedzsment, a közszolgálati jogviszony átalakítása, – versenyeztetés, közbeszerzés, – többéves költségvetési tervezés, – devolúció, – a különböző szektorok közötti partnerség, PPP,	– Savas és – Osborne – Gaebler munkája,	UK, USA, Új-Zéland,

Forrás: Vigvári (2005b)

M. 12. Az önkormányzatok átalakításának stilizált forgatókönyvei

	A szerkezeti változásokat célul kitűző forgatókönyv	Az önkormányzati minimum meghatározásán alapuló forgatókönyv
Alkotmányos státusz, közigazgatási beosztás	– a középszint kijelölése és adókivetési jog és/vagy adómegosztásban kulcsszerep, – kötelező társulás intézménye, – önkormányzatok tulajdonosi jogosítványainak módosítása,	– ágazati törvények deregulálása, minimális feladatok rögzítése, – a többcélú kistérségi társulások finomhangolása, – kötelező társulás intézménye konkrét szakpolitikai területen,
Önkormányzati feladat-telepítés	– differenciált feladattelepítés, – állami szint, önkormányzati középszint és a helyi szint közötti feladatmegosztás,	– rugalmas feladat ellátási formák ösztönzése,
Önkormányzati feladatellátás szervezeti keretei	– a költségvetésen kívüli feladatellátás piacának egységesítése, – a közüzemi vállalatok corporate governance szabályainak specifikálása, – árhatósági jogkörből adódó konfliktusok kezelése, – a helyi beruházási döntési mechanizmus szabályozása,	– a közüzemi vállalatok corporate governance szabályainak specifikálása, – árhatósági jogkörből adódó konfliktusok kezelése, – a helyi beruházási döntési mechanizmus szabályozása,
és Forrásszerkezet allokáció	– a központi adók középszinttel történő megosztása – ez a regionális fejlettségbeli kiegyenlítések eszköze, – a települések közötti kiegyenlítés a középszint által, – a helyi adónemek változtatása, vagyoni típusú adók erősítése, – a helyi adók település és társulások közötti horizontális megosztásának intézménye,	– kötött felhasználású állami hozzájárulás a kötelező feladatokhoz, jogcímek számának radikális csökkentése, – a települések adottságait figyelembe vevő kiegyenlítés, – az SZJA megosztás – esetleg kiegyenlítéssel összekötve és a feladatfinanszírozás különválasztása, – helyi adónemek változtatása (vagyoni típusú adók erősítése),
Pénzügyi fegyelem	– információgazdálkodási rendszer korszerűsítése, – az államháztartás központi és helyi szintjének kapcsolatrendszer – forrásszabályozási törvény, – korszerű tervezési módszerek alkalmazása, – kincstári rendszerre történő áttérés, – az adósságrendezési törvény következetesebb alkalmazása, – a működési deficit lehetőségének megszüntetése, – az önkormányzati hitelfelvétel szabályozása, – önkormányzati hitelgarancia intézmény létrehozása, – a pénzügyi ellenőrzés erősítése.	– információgazdálkodási rendszer korszerűsítése, – az államháztartás központi és helyi szintjének kapcsolatrendszer – forrásszabályozási törvény, – korszerű tervezési módszerek alkalmazása, – az adósságrendezési törvény következetesebb alkalmazása, – az önkormányzati hitelfelvétel szabályozása, – önkormányzati hitelgarancia intézmény létrehozása, – a pénzügyi ellenőrzés erősítése.

Forrás: Vigvári (2009, 48.-49..old.)

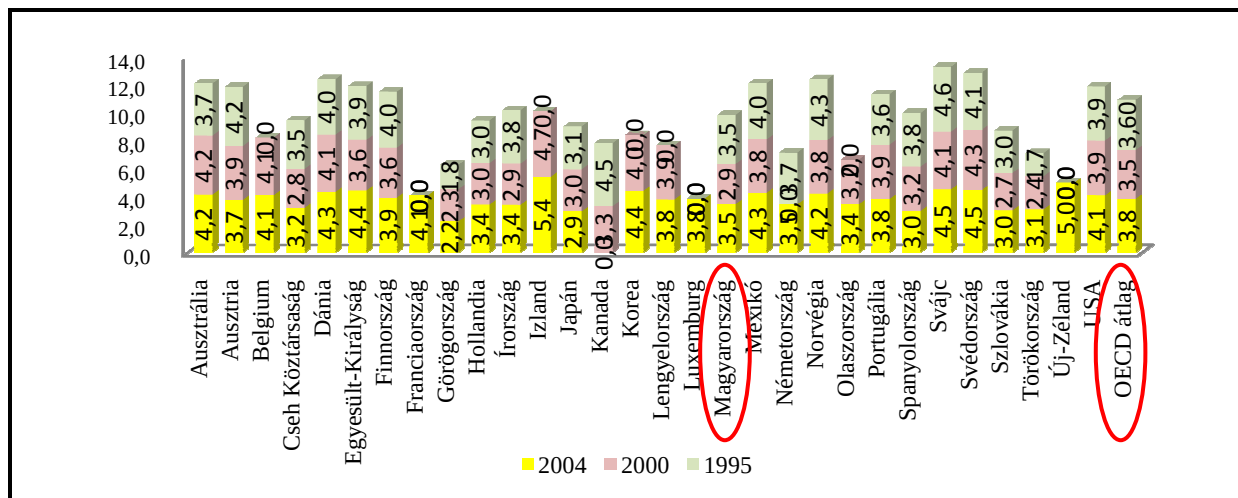
M. 13. A hazai közoktatás nemzetközi összehasonlításban

M. 13. 1. Az egy tanulóra jutó oktatási kiadás az egy főre jutó GDP %-ban (nappali oktatás) az OECD országokban

	óvoda		általános iskola		alsó középfokú oktatás		felső középfokú oktatás		felsőfokú szakképzés	
	2000	2004	2000	2004	2000	2004	2000	2004	2000	2004
Ausztrália	n.a.	n.a.	19	19	26	25	29	29	26	26
Ausztria	19	18	23	23	32	27	29	30	39	n.a.
Belgium	12	15	16	21	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Cseh Köztársaság	18	16	13	14	23	25	24	25	12	11
Dánia	15	16	25	25	25	25	28	29	n.a.	n.a.
Egyesült-Királyság	27	25	16	19	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Finnország	16	14	17	19	27	30	22	22	n.a.	n.a.
Franciaország	16	17	18	18	28	27	33	34	25	14
Görögország	n.a.	n.a.	21	17	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	9	21
Hollandia	14	17	16	19	22	24	21	21	18	20
Írország	10	14	12	15	16	19	16	20	15	14
Izland	n.a.	18	21	25	24	25	23	22	n.a.	n.a.
Japán	13	14	21	23	23	25	25	27	n.a.	n.a.
Kanada	22	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	m	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Korea	13	12	21	22	24	29	29	36	n.a.	n.a.
Lengyelország	24	31	22	24	n.a.	22	19	23	n.a.	24
Luxemburg	n.a.	n.a.	n.a.	21	n.a.	28	n.a.	27	n.a.	n.a.
Magyarország	21	26	18	23	17	21	23	24	26	38
Mexikó	15	18	14	17	14	16	25	25	n.a.	n.a.
Németország	20	18	16	17	21	20	37	35	39	35
Norvégia	36	10	18	20	23	23	25	30	n.a.	n.a.
Olaszország	23	22	24	27	28	28	29	29	n.a.	n.a.
Portugália	13	23	22	24	31	33	33	31	n.a.	n.a.
Spanyolország	17	18	20	19	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Svájc	11	10	22	25	27	26	39	44	24	24
Svédország	13	14	24	24	24	25	25	26	17	11
Szlovákia	15	18	12	14	14	16	22	22	n.a.	n.a.
Törökország	n.a.	n.a.	n.a.	16	m	n.a.	n.a.	25	n.a.	n.a.
Új-Zéland	n.a.	21	n.a.	21	n.a.	21	n.a.	30	n.a.	22
USA	23	20	20	22	n.a.	24	n.a.	26	n.a.	n.a.
OECD átlag	17	18	19	20	23	23	26	28	17	16

Forrás: Education at a Glance 2003, 2007 alapján saját szerkesztés

M. 13. 2. A közoktatási kiadások a GDP%-ban (magán és közösségi forrásból) az OECD tagországokban, 1995 – 2000 – 2004-ben⁹⁶



Forrás: Education at a Glance 2003, 2007 alapján saját szerkesztés

M. 13. 3. Átlagos tanulólétszám osztályonként az OECD tagországokban

		Ausztrália	Ausztria	Belgium	Cseh Köztársaság	Dánia	Egyesült-Királyság	Finnország	Franciaország	Görögország	Hollandia	Írország	Izland	Japán	Kanada	Korea	Lengyelország
Általános iskola	2001	25,0	19,4	n.a.	20,0	19,0	n.a.	n.a.	22,6	17,4	n.a.	24,5	17,3	28,8	n.a.	36,3	21,1
	2005	24,0	20,1	n.a.	20,5	19,5	24,2	n.a.	n.a.	19,7	22,0	n.a.	18,4	28,4	n.a.	32,6	20,4
Alsó középfokú oktatás	2001	23,5	23,6	n.a.	22,0	18,6	n.a.	n.a.	24,2	23,7	n.a.	21,9	17,8	34,5	n.a.	37,7	24,6
	2005	24,9	24,2	n.a.	23,4	19,7	22,1	n.a.	23,7	24,5	n.a.	n.a.	19,7	33,5	n.a.	35,7	24,9
		Luxemburg	Magyarország	Mexikó	Németország	Norvégia	Olaszország	Portugália	Spanyolország	Svájc	Svédország	Szlovákia	Törökország	Új-Zéland	USA	OECD átlag	
Általános iskola	2001	15,8	20,8	20,9	22,4	19,2	18,3	n.a.	20,9	19,8	n.a.	21,3	29,6	n.a.	n.a.	21,9	
	2005	15,8	20,0	19,9	22,0	n.a.	18,3	18,5	20,8	19,4	n.a.	19,8	27,2	n.a.	23,1	21,5	
Alsó középfokú oktatás	2001	19,7	21,4	30,0	24,6	23,1	20,8	n.a.	25,6	18,7	n.a.	23,6	n.a.	n.a.	n.a.	24,0	
	2005	19,5	21,4	29,7	24,7	n.a.	20,9	22,6	24,7	19,1	n.a.	23,0	n.a.	n.a.	24,3	24,1	

Forrás: Education at a Glance 2003, 2007 alapján saját szerkesztés

⁹⁶ Az ábrán 0 értékkel jelzett időszakok esetében a statisztika nem tartalmazott adatot.

M. 13. 4. Az egy nevelőre / oktatóra jutó gyermekek száma az OECD tagországokban

	Óvónő - gondozott arány		Általános iskola		Alsó középfokú oktatás		Felső középfokú oktatás		Felsőfokú szakképzés	
	2001	2005	2001	2005	2001	2005	2001	2005	2001	2005
Ausztrália	n.a.	n.a.	17,0	16,2	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Ausztria	18,1	17,0	14,3	14,1	9,8	10,6	9,9	11,3	9,9	10,7
Belgium	16,7	16,1	13,4	12,8	n.a.	9,4	n.a.	9,9	n.a.	n.a.
Cseh Köztársaság	12,7	13,5	19,4	17,5	14,5	13,5	13,1	12,8	10,0	16,9
Dánia	6,9	6,6	10,0	n.a.	11,1	11,9	13,9	n.a.	n.a.	n.a.
Egyesült-Királyság	22,1	16,3	20,5	20,7	17,3	17,0	12,3	11,8	n.a.	n.a.
Finnország	13,0	12,5	16,1	15,9	10,9	10,0	17,0	18,0	n.a.	n.a.
Franciaország	19,2	19,3	19,5	19,4	13,5	14,2	11,2	10,3	n.a.	n.a.
Görögország	14,5	12,5	12,7	11,1	9,8	7,9	9,7	8,8	n.a.	7,4
Hollandia	n.a.	n.a.	17,2	15,9	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Írország	14,5	13,9	20,3	17,9	15,2	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Izland	5,2	n.a.	12,6	n.a.	n.a.	11,3	10,9	10,8	n.a.	n.a.
Japán	18,5	17,4	20,6	19,4	16,6	15,1	14,0	13,0	n.a.	n.a.
Kanada	11,5	n.a.	18,3	n.a.	18,4	n.a.	17,2	n.a.	n.a.	n.a.
Korea	22,2	20,2	32,1	28,0	21,0	20,8	19,3	16,0	n.a.	n.a.
Lengyelország	12,8	17,9	12,5	11,7	13,1	12,7	16,8	12,9	16,4	11,0
Luxemburg	17,4	n.a.	11,0	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Magyarország	11,4	10,7	11,3	10,6	11,2	10,4	12,5	12,2	9,1	12,8
Mexikó	21,9	28,9	27,0	28,3	n.a.	33,7	23,8	25,8	n.a.	n.a.
Németország	24,6	13,9	19,4	18,8	15,7	15,5	13,7	14,0	15,0	16,3
Norvégia	n.a.	n.a.	11,6	n.a.	9,3	n.a.	9,2	n.a.	n.a.	n.a.
Olaszország	12,8	12,4	10,8	10,6	9,9	10,1	10,4	11,0	n.a.	n.a.
Portugália	16,9	15,4	11,6	10,8	9,9	8,2	8,0	8,0	n.a.	n.a.
Spanyolország	16,0	14,1	14,7	14,3	n.a.	12,5	n.a.	8,1	n.a.	n.a.
Svájc	n.a.	18,3	n.a.	14,6	n.a.	11,7	n.a.	10,5	n.a.	n.a.
Svédország	10,3	11,9	12,4	12,2	12,4	12,0	16,6	14,0	n.a.	18,5
Szlovákia	10,0	13,6	20,7	18,9	14,5	14,1	12,9	14,3	14,1	n.a.
Törökország	15,6	19,7	29,8	25,8	n.a.	n.a.	17,2	16,2	n.a.	n.a.
Új-Zéland	7,6	9,8	19,6	18,1	18,7	16,8	12,8	12,9	12,5	n.a.
USA	14,9	14,5	16,3	14,9	17,0	15,1	14,8	16,0	n.a.	21,5
OECD átlag	14,9	15,3	17,0	16,7	14,5	13,7	13,8	13,0	12,4	14,2

Forrás: Education at a Glance 2003, 2007 alapján saját szerkesztés

M. 14. Az közoktatás finanszírozásának megoszlása a különböző szintek között

	2004								2000							
	A finanszírozás megoszlása az alrendszerek közötti átadások előtt				A finanszírozás megoszlása az alrendszerek közötti átutalások után				A finanszírozás megoszlása az alrendszerek közötti átadások előtt				A finanszírozás megoszlása az alrendszerek közötti átutalások után			
	Központi	Regionális	Helyi	Összesen	Központi	Regionális	Helyi	Összesen	Központi	Regionális	Helyi	Összesen	Központi	Regionális	Helyi	Összesen
Ausztrália	30,4	69,6	x	100,0	21,5	78,5	x	100,0	26,9	73,1	x	100,0	18,9	81,1	x	100,0
Ausztria	72,2	16,7	11,1	100,0	40,0	48,4	11,5	100,0	69,6	8,0	22,3	100,0	33,9	43,2	22,7	100,0
Belgium	16,3	79,3	4,4	100,0	16,3	79,3	4,4	100,0	x	94,4	5,6	100,0	x	94,4	5,6	100,0
Kanada	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	4,1	70,0	25,8	100,0	3,3	9,7	87,1	100,0
Cseh Köztársaság	11,7	32,9	55,3	100,0	11,6	33,0	55,3	100,0	79,7	x	20,3	100,0	79,7	x	20,3	100,0
Dánia	25,7	10,5	63,8	100,0	30,5	12,4	57,1	100,0	31,7	10,4	57,9	100,0	35,7	11,4	52,9	100,0
Finnország	41,7	x	58,3	100,0	8,9	x	91,1	100,0	41,1	x	58,9	100,0	9,1	x	90,9	100,0
Franciaország	74,9	13,3	11,8	100,0	73,1	15,0	11,9	100,0	73,6	12,1	14,2	100,0	73,1	12,7	14,2	100,0
Németország	10,1	72,9	17,1	100,0	8,9	70,3	20,8	100,0	7,6	74,6	17,8	100,0	7,1	71,2	21,7	100,0
Görögország	93,0	4,4	2,5	100,0	86,3	9,5	4,2	100,0	93,0	7,0	x	100,0	82,2	15,3	2,6	100,0
Magyarország	69,6	x	30,4	100,0	18,3	x	81,7	100,0	70,8	x	29,2	100,0	20,2	x	79,8	100,0
Izland	28,1	x	71,9	100,0	28,0	x	72,0	100,0	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Írország	98,0	x	2,0	100,0	82,1	x	17,9	100,0	99,6	x	0,4	100,0	82,4	x	17,6	100,0
Olaszország	80,1	6,0	13,9	100,0	79,6	5,3	15,1	100,0	81,1	4,8	14,0	100,0	81,1	4,2	14,6	100,0
Japán	23,5	58,5	18,0	100,0	0,8	81,3	18,0	100,0	24,9	57,0	18,2	100,0	0,8	81,1	18,2	100,0
Korea	79,1	14,7	6,2	100,0	0,9	26,4	72,7	100,0	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Luxemburg	71,8	x	28,2	100,0	69,7	x	30,3	100,0	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Mexikó	78,4	21,4	0,2	100,0	24,7	75,1	0,2	100,0	82,4	17,4	0,2	100,0	21,6	78,1	0,2	100,0
Hollandia	90,3	x	9,7	100,0	72,2	x	27,8	100,0	93,8	x	6,2	100,0	73,9	x	26,1	100,0
Új-Zéland	100,0	x	x	100,0	100,0	x	x	100,0	100,0	x	x	100,0	100,0	x	x	100,0
Norvégia	26,2	27,4	46,4	100,0	11,8	27,4	60,8	100,0	34,3	x	65,7	100,0	10,6	x	89,4	100,0
Lengyelország	4,1	1,5	94,5	100,0	3,3	1,4	95,3	100,0	5,2	1,2	93,5	100,0	1,4	1,3	97,3	100,0
Portugália	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	94,3	5,7	m	100,0	94,3	5,7	x	100,0
Szlovákia	83,6	x	16,4	100,0	22,9	x	77,2	100,0	100,0	x	x	100,0	100,0	x	x	100,0
Spanyolország	11,5	83,0	5,5	100,0	11,5	83,0	5,5	100,0	16,9	78,1	5,0	100,0	16,9	78,1	5,0	100,0
Svédország	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Svájc	2,8	55,6	41,6	100,0	0,2	57,7	42,0	100,0	3,0	52,2	44,8	100,0	0,4	57,6	41,9	100,0
Törökország	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Egyesült-Királyság	30,9	x	69,1	100,0	26,7	x	73,3	100,0	25,9	x	74,1	100,0	23,9	x	76,1	100,0
USA	9,7	39,1	51,2	100,0	0,5	0,9	98,5	100,0	8,1	51,3	40,6	100,0	0,7	0,8	98,5	100,0
OECD átlag	48,6	23,3	28,1	100,0	32,7	28,2	40,2	100,0	48,8	29,7	25,8	100,0	37,4	29,7	35,5	100,0

Forrás: Education at a Glance 2003, 2007 alapján saját szerkesztés

M. 15. A minta összetétele fenntartók szerinti bontásban a jogállás, a lakosságszám és a gyerekarány alapján

	Bölcsőde	Óvoda	Ált. iskola	Szakiskola	Szakköz.isk.	Gimnázium
A minta összetétele a községek által fenntartott intézmények vonatkozásában, N = 193						
települési önkormányzat	3,63	50,78	41,97	-	-	-
intézményfenntartó társulás	1,04	43,52	44,04	-	-	-
kistérségi társulás	0,52	3,11	3,11	-	-	-
megyei önkormányzat	-	0,52	0,52	1,04	1,04	0,52
központi költség-vetési szerv	-	-	-	-	-	-
egyház, felekezet	-	1,04	1,55	-	-	-
alapítvány, egyesület	-	1,55	2,59	-	-	0,52
természetes személy	-	0,52	-	-	-	-
egyéb	-	0,52	-	-	0,52	0,52
A minta összetétele a városok által fenntartott intézmények vonatkozásában, N = 58						
települési önkormányzat	44,83	60,34	60,34	31,03	34,48	32,76
intézményfenntartó társulás	6,90	31,03	32,76	5,17	5,17	3,45
kistérségi társulás	5,17	10,34	10,34	-	1,72	1,72
megyei önkormányzat	-	1,72	8,62	12,07	29,31	27,59
központi költség-vetési szerv	-	-	-	-	-	-
egyház, felekezet	-	15,52	20,69	1,72	1,72	10,34
alapítvány, egyesület	1,72	6,90	5,17	8,62	6,90	-
természetes személy	-	-	-	1,72	-	-
egyéb	5,17	1,72	1,72	-	-	-
A minta összetétele a megyei jogú városok által fenntartott intézmények vonatkozásában, N = 5						
települési önkormányzat	60,00	100,00	100,00	80,00	80,00	60,00
intézményfenntartó társulás	-	20,00	40,00	-	-	20,00
kistérségi társulás	-	-	-	-	-	-
megyei önkormányzat	-	60,00	20,00	60,00	20,00	-
központi költség-vetési szerv	-	-	40,00	40,00	40,00	-
egyház, felekezet	-	80,00	80,00	40,00	40,00	80,00
alapítvány, egyesület	20,00	100,00	80,00	60,00	40,00	40,00
természetes személy	-	-	-	-	-	-
egyéb	-	20,00	40,00	20,00	20,00	-
A minta összetétele a lakosság vonatkozásában, lakosság = 501 és 1000 fő, N = 69						
települési önkormányzat	-	39,13	21,74	-	-	-
intézményfenntartó társulás	2,90	53,62	50,72	-	-	-
kistérségi társulás	-	2,90	2,90	-	-	-
megyei önkormányzat	-	-	-	-	-	-
központi költség-vetési szerv	-	-	-	-	-	-
egyház, felekezet	-	1,45	1,45	-	-	-
alapítvány, egyesület	-	-	-	-	-	-
természetes személy	-	-	-	-	-	-
egyéb	-	-	-	-	-	-
A minta összetétele a lakosság vonatkozásában, lakosság = 1001 és 5000 fő, N = 130						
települési önkormányzat	5,38	55,38	52,31	0,77	1,54	1,54
intézményfenntartó társulás	-	39,23	41,54	-	-	-
kistérségi társulás	0,77	3,85	3,08	-	-	-
megyei önkormányzat	-	0,77	0,77	1,54	2,31	0,77
központi költség-vetési szerv	-	-	-	-	-	-
egyház, felekezet	-	0,77	1,54	-	-	0,77
alapítvány, egyesület	-	1,54	3,08	0,77	0,77	-
természetes személy	-	0,77	-	-	-	-
egyéb	-	-	-	-	0,77	-
A minta összetétele a lakosság vonatkozásában, lakosság = 5001 és 10000 fő, N = 28						
települési önkormányzat	42,86	71,43	71,43	21,43	17,86	17,86
intézményfenntartó társulás	3,57	17,86	14,29	3,57	3,57	3,57
kistérségi társulás	3,57	7,14	10,71	-	-	-
megyei önkormányzat	-	-	3,57	10,71	28,57	28,57

központi költség-vetési szerv	-	-	-	-	-	-
egyház, felekezet	-	-	3,57	-	-	7,14
alapítvány, egyesület	-	3,57	3,57	7,14	-	-
természetes személy	-	-	-	-	-	-
egyéb	7,14	-	-	-	-	3,57
A minta összetétele a lakosság vonatkozásában, lakosság = 10001 és 15000 fő, N = 12						
települési önkormányzat	58,33	33,33	33,33	41,67	41,67	50,00
intézményfenntartó társulás	8,33	41,67	41,67	8,33	-	8,33
kistérségi társulás	8,33	25,00	25,00	-	8,33	8,33
megyei önkormányzat	-	8,33	8,33	8,33	16,67	8,33
központi költség-vetési szerv	-	-	-	-	-	-
egyház, felekezet	-	16,67	8,33	-	-	8,33
alapítvány, egyesület	-	16,67	8,33	-	-	8,33
természetes személy	-	-	-	-	-	-
egyéb	-	8,33	-	-	-	-
A minta összetétele a lakosság vonatkozásában, lakosság = 15001 fő felett, N = 17						
települési önkormányzat	58,82	88,24	82,35	58,82	70,59	64,71
intézményfenntartó társulás	11,76	29,41	41,18	5,88	11,76	5,88
kistérségi társulás	5,88	-	-	-	-	-
megyei önkormányzat	-	17,65	23,53	35,29	41,18	41,18
központi költség-vetési szerv	-	-	11,76	11,76	11,76	-
egyház, felekezet	-	64,71	82,35	17,65	17,65	35,29
alapítvány, egyesület	11,76	41,18	35,29	29,41	29,41	11,76
természetes személy	-	-	-	5,88	-	-
egyéb	5,88	11,76	17,65	5,88	5,88	-
A minta összetétele a gyerekarány vonatkozásában, gyerekarány = 10% alatt, N = 63						
települési önkormányzat	1,59	38,10	33,33	1,59	1,59	1,59
intézményfenntartó társulás	-	50,79	42,86	-	-	-
kistérségi társulás	-	4,76	4,76	-	-	-
megyei önkormányzat	-	-	-	-	-	-
központi költség-vetési szerv	-	-	-	-	-	-
egyház, felekezet	-	1,59	1,59	-	-	-
alapítvány, egyesület	-	1,59	1,59	-	-	-
természetes személy	-	-	-	-	-	-
egyéb	-	-	-	-	-	-
A minta összetétele a gyerekarány vonatkozásában, gyerekarány = 11-20%, N = 158						
települési önkormányzat	17,72	60,76	52,53	10,76	11,39	10,76
intézményfenntartó társulás	2,53	34,81	40,51	1,90	1,90	1,90
kistérségi társulás	2,53	4,43	4,43	-	0,63	0,63
megyei önkormányzat	-	0,63	2,53	3,80	10,13	8,86
központi költség-vetési szerv	-	-	0,63	0,63	0,63	-
egyház, felekezet	-	5,70	7,59	1,27	0,63	3,80
alapítvány, egyesület	-	4,43	5,06	3,16	1,90	0,63
természetes személy	-	0,63	-	-	-	-
egyéb	1,27	1,90	1,27	0,63	0,63	0,63
A minta összetétele a gyerekarány vonatkozásában, gyerekarány = 21-30%, N = 35						
települési önkormányzat	20,00	51,43	48,57	11,43	14,29	14,29
intézményfenntartó társulás	5,71	45,71	42,86	-	-	-
kistérségi társulás	-	5,71	5,71	-	-	-
megyei önkormányzat	-	11,43	8,57	17,14	11,43	8,57
központi költség-vetési szerv	-	-	2,86	2,86	2,86	-
egyház, felekezet	-	14,29	17,14	2,86	5,71	11,43
alapítvány, egyesület	5,71	11,43	8,57	8,57	8,57	5,71
természetes személy	-	-	-	2,86	-	-
egyéb	2,86	-	2,86	-	2,86	-

Forrás: saját kutatás, 2009 (m.e. % a mintaelemszám /N/ arányában)
(mérési szint: arányskala)

**M. 16. Az intézményfenntartóknak nyújtott támogatás formája
intézménytípusonként**

	Nem önkormányzati fenntartású intézmények száma a mintában	Pénzbeni támogatás		Ingyenes intézmény átadás		Pénzbeli támogatás és ingyenes intézményátadás együtt	
		minta %- ban	fenntartott intézmény ek %-ban	minta %- ban	fenntartott intézmény ek %-ban	minta %- ban	fenntartott intézmény ek %-ban
Bölcsődék, N = 14							
más települési önkormányzat	0						
intézményfenntartó társulás	6	42,86	100,00				
kistérségi társulás	4	28,57	100,00				
megyei önkormányzat	0						
központi költség-vetési szerv	0						
egyház, felekezet	0						
alapítvány, egyesület	2	14,29	100,00				
természetes személy	0						
egyéb	3	14,29	66,67				
Szakiskolák, N = 16							
más települési önkormányzat	0						
intézményfenntartó társulás	3	18,75	100,00				
kistérségi társulás	0						
megyei önkormányzat	12	18,75	25,00	6,25	8,33		
központi költség-vetési szerv	2						
egyház, felekezet	3	18,75	100,00				
alapítvány, egyesület	8	43,75	87,50	6,25	12,50		
természetes személy	1						
egyéb	1	6,25	100,00				
Szakközépiskolák, N = 23							
más települési önkormányzat	0						
intézményfenntartó társulás	3	13,04	100,00				
kistérségi társulás	1					4,35	100,00
megyei önkormányzat	20	30,43	35,00	26,09	30,00		
központi költség-vetési szerv	2						
egyház, felekezet	3	13,04	100,00				
alapítvány, egyesület	6	21,74	83,33			4,35	16,67
természetes személy	0						
egyéb	2	8,70	100,00				
Gimnáziumok, N = 25							
más települési önkormányzat	0						
intézményfenntartó társulás	3	12,00	100,00				
kistérségi társulás	1					4,00	100,00
megyei önkormányzat	17	36,00	52,94	16,00	23,53		
központi költség-vetési szerv	0						
egyház, felekezet	10	28,00	70,00	4,00	10,00	4,00	10,00
alapítvány, egyesület	3	8,00	66,67			4,00	33,33
természetes személy	0						
egyéb	1	4,00	100,00				

Forrás: saját kutatás, 2009 (mérési szint: nominális skála)

M. 17. A középfokú oktatás finanszírozási szerkezete

A szakiskolák finanszírozási szerkezete a jogállás, a lakosság és a gyerekarány szerinti csoportosításban, N = 25												
	Teljes minta	Jogállás			Lakosságszám					Gyerekarány		
		Község	Város	MJV	501 – 1000 fő	1001 - 5000 fő	5001 - 10000 fő	10001 - 15000 fő	15001 fő felett	10% alatt	11-20%	21-30%
Állami finanszírozás	69,16	-	71,29	58,00	-	50,00	68,14	78,17	66,64	82,00	69,80	62,75
Saját bevétel - hitel	1,80	-	2,14	-	-	-	-	7,50	-	-	2,25	-
Saját bevétel - helyi adó	10,48	-	8,71	19,75	-	10,00	4,86	12,67	12,91	18,00	8,85	16,75
Egyéb	18,56	-	17,86	22,25	-	40,00	27,00	1,67	20,45	-	19,10	20,50

A szakközép iskolák finanszírozási szerkezete a jogállás, a lakosság és a gyerekarány szerinti csoportosításban, N = 26												
	Teljes minta	Jogállás			Lakosságszám					Gyerekarány		
		Község	Város	MJV	501 – 1000 fő	1001 - 5000 fő	5001 - 10000 fő	10001 - 15000 fő	15001 fő felett	10% alatt	11-20%	21-30%
Állami finanszírozás	71,69	-	73,45	62,00	-	73,50	74,33	77,83	67,00	82,00	71,60	70,00
Saját bevétel - hitel	1,73	-	2,05	-	-	-	-	7,50	-	-	2,25	-
Saját bevétel - helyi adó	13,12	-	11,50	22,00	-	11,50	9,00	11,67	16,17	18,00	12,50	14,60
Egyéb	13,46	-	13,00	16,00	-	15,00	16,67	3,00	16,83	-	13,65	15,40

A gimnáziumok finanszírozási szerkezete a jogállás, a lakosság és a gyerekarány szerinti csoportosításban, N = 26												
	Teljes minta	Jogállás			Lakosságszám					Gyerekarány		
		Község	Város	MJV	501 – 1000 fő	1001 - 5000 fő	5001 - 10000 fő	10001 - 15000 fő	15001 fő felett	10% alatt	11-20%	21-30%
Állami finanszírozás	74,26	-	76,27	65,40	-	55,00	82,50	81,50	68,00	82,00	75,95	67,33
Saját bevétel - hitel	1,11	-	1,36	-	-	-	-	3,75	-	-	1,50	-
Saját bevétel - helyi adó	15,93	-	14,36	22,80	-	35,00	9,00	9,00	21,27	18,00	14,25	21,17
Egyéb	8,59	-	8,00	11,20	-	10,00	8,50	5,75	10,45	-	8,15	11,50

Forrás: saját kutatás, 2009 (mérési szint: arányskála)

M. 18. A mintában szereplő önkormányzatok által alkalmazott helyi adónemek

M. 18. 1. A minta települései által alkalmazott helyi adónemek a jogállás alapján

	Községek N = 193			Városok N = 58			Megyei jogú városok N = 5		
	db	%	rangsor	db	%	rangsor	db	%	rangsor
Építményadó lakás céljára szolgáló építményre	38	19,69	8	10	17,24	8	1	20,00	4
Építményadó nem lakás céljára szolgáló építményre	63	32,64	5	30	51,72	5	4	80,00	2
Telekadó	44	22,80	7	12	20,69	7	2	40,00	3
Magánszemélyek kommunális adója	149	77,20	2	39	67,24	3	2	40,00	3
Vállalkozások kommunális adója	68	35,23	4	22	37,93	6	1	20,00	4
Idegenforgalmi adó	45	23,32	6	37	63,79	4	5	100,00	1
Iparüzési adó nettó árbevétel szerint	177	91,71	1	58	100,00	1	5	100,00	1
Iparüzési adó napi átalány szerint	98	50,78	3	40	68,97	2	5	100,00	1

Forrás: saját kutatás, 2009, N = 256 (mérési szint: nominális skála)

M. 18. 2. A minta települései által alkalmazott helyi adónemek a lakosságszám alapján

	501 – 1000 fő N = 69			1001 – 5000 fő N = 130			5001 – 10000 fő N = 28			10001 – 15000 fő N = 12			15001 fő felett N = 17		
	db	%	rangsor	db	%	rangsor	db	%	rangsor	db	%	rangsor	db	%	rangsor
Építményadó lakás céljára szolgáló építményre	13	18,84	8	27	20,77	7	2	7,14	8	1	8,33	8	6	35,29	5
Építményadó nem lakás céljára szolgáló építményre	22	31,88	4	44	33,85	5	10	35,71	5	6	50,00	6	15	88,24	2
Telekadó	17	24,64	6	27	20,77	8	5	17,86	7	5	41,67	7	4	23,53	6
Magánszemélyek kommunális adója	55	79,71	2	99	76,15	2	17	60,71	3	10	83,33	2	9	52,94	4
Vállalkozások kommunális adója	21	30,43	5	48	36,92	4	8	28,57	6	8	66,67	4	6	35,29	5
Idegenforgalmi adó	16	23,19	7	38	29,23	6	11	39,29	4	7	58,33	5	15	88,24	2
Iparüzési adó nettó árbevétel szerint	62	89,86	1	121	93,08	1	28	100,00	1	12	100,00	1	17	100,00	1
Iparüzési adó napi átalány szerint	41	59,42	3	61	46,92	3	18	64,29	2	9	75,00	3	14	82,35	3

Forrás: saját kutatás, 2009, N = 256 (mérési szint: nominális skála)

M. 19. A helyi adóbevételek felhasználási területei

M. 19. 1. A helyi adóbevételek felhasználási területei a jogállás alapján

	Községek N = 193			Városok N = 58			Megyei jogú városok N = 5		
	Átlag	Relatív szórás	Rangsor	Átlag	Relatív szórás	Rangsor	Átlag	Relatív szórás	Rangsor
Oktatási - nevelési feladatellátás finanszírozása	3,41	44,23	4	3,09	53,36	3	2,60	79,76	2
Kultúra és a sport finanszírozása	2,24	55,38	5	2,40	64,90	5	2,40	63,19	3
Egészségügyi ellátás finanszírozása	2,06	59,58	7	2,14	72,49	7	2,00	79,06	4
Gazdasági tevékenység finanszírozása	1,75	70,18	8	1,72	82,59	8	2,00	70,71	4
Településüzemeltetés finanszírozása	3,53	41,66	2	2,97	54,32	4	3,00	57,74	1
Felújítások, beruházások finanszírozása	3,52	45,35	3	3,17	57,59	2	2,60	69,87	2
Hiteltörlesztés	2,06	83,64	6	2,31	78,69	6	1,00	122,47	5
Pályázati önrész fedezése	3,54	47,84	1	3,19	60,59	1	2,00	100,00	4

Forrás: saját kutatás, 2009, N = 256 (rangsor = rangsor az átlag alapján, mérési szint: intervallumskála)

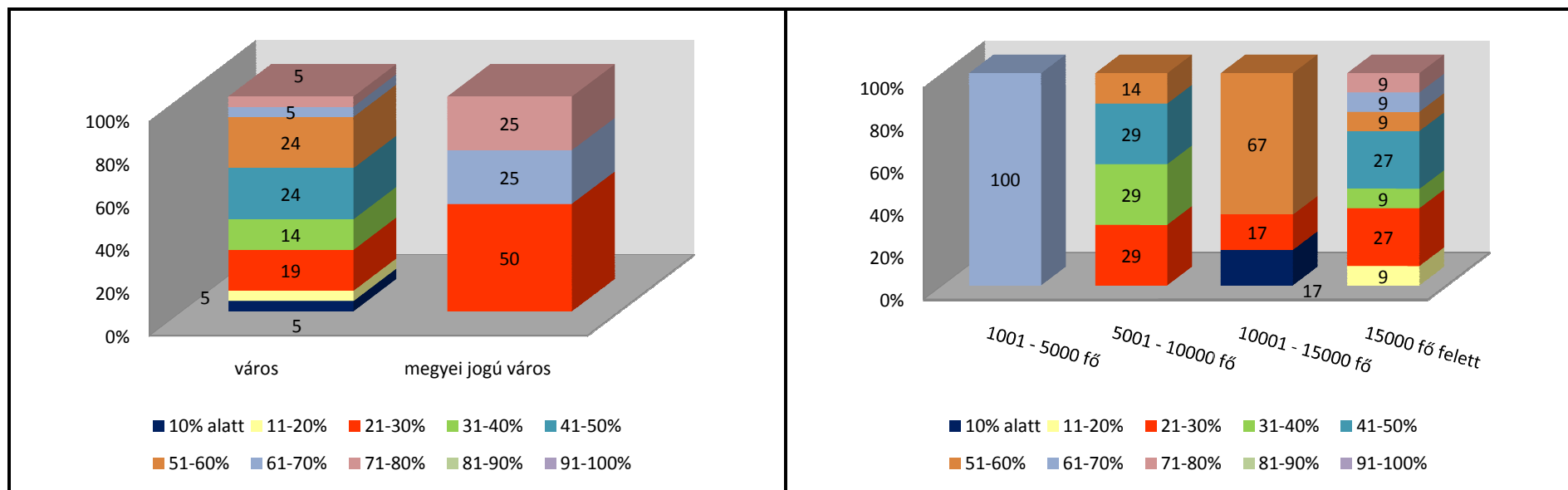
M. 19. 2. A helyi adóbevételek felhasználási területei a lakosságszám alapján

	501 – 1000 fő N = 69			1001 – 5000 fő N = 130			5001 – 10000 fő N = 28			10001 – 15000 fő N = 12			15001 fő felett N = 17		
	Átlag	Relatív szórás	Rang- sor	Átlag	Relatív szórás	Rang- sor	Átlag	Relatív szórás	Rang- sor	Átlag	Relatív szórás	Rang- sor	Átlag	Relatív szórás	Rang- sor
Oktatási - nevelési feladatellátás finanszírozása	3,45	40,56	2	3,42	44,83	4	2,96	60,54	4	3,17	48,24	3	2,71	67,60	1
Kultúra és a sport finanszírozása	2,20	53,13	5	2,29	56,83	6	2,39	66,65	5	2,42	64,73	4	2,18	67,44	3
Egészségügyi ellátás finanszírozása	1,87	60,79	7	2,25	57,63	7	1,86	82,53	6	2,25	54,02	5	1,82	89,35	6
Gazdasági tevékenység finanszírozása	1,97	59,63	6	1,70	76,70	8	1,57	82,02	7	1,58	78,32	7	1,65	88,35	7
Településüzemeltetés finanszírozása	3,39	42,07	4	3,55	42,73	2	3,14	54,57	3	3,42	31,72	2	2,65	66,70	2
Felújítások, beruházások finanszírozása	3,43	45,62	3	3,59	45,02	1	3,25	58,40	2	3,92	31,66	1	2,06	81,40	4
Hiteltörlesztés	1,71	90,31	8	2,31	79,09	5	2,39	76,59	5	2,17	78,31	6	1,53	98,40	8
Pályázati önrész fedezése	3,65	43,76	1	3,52	49,74	3	3,57	53,03	1	3,17	56,86	3	1,88	93,69	5

Forrás: saját kutatás, 2009, N = 256 (rangsor = rangsor az átlag alapján, mérési szint: intervallumskála)

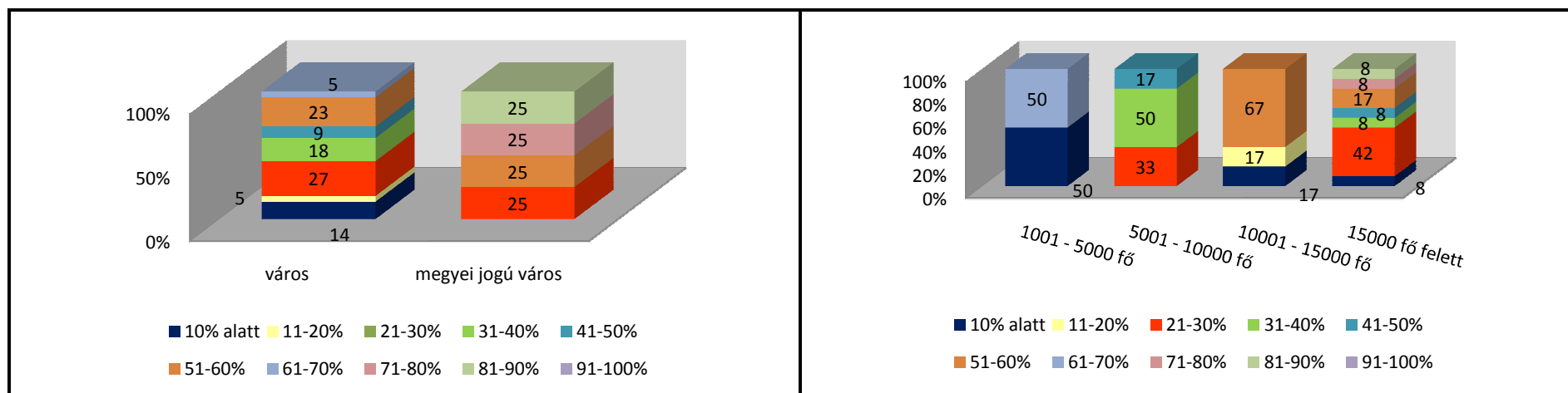
M. 20. A települési önkormányzati vagy társulási formában fenntartott közép fokú oktatási intézmények elhasználtsága a jogállás és a lakosságszám alapján

M. 20. 1. A szakiskolák elhasználtsága

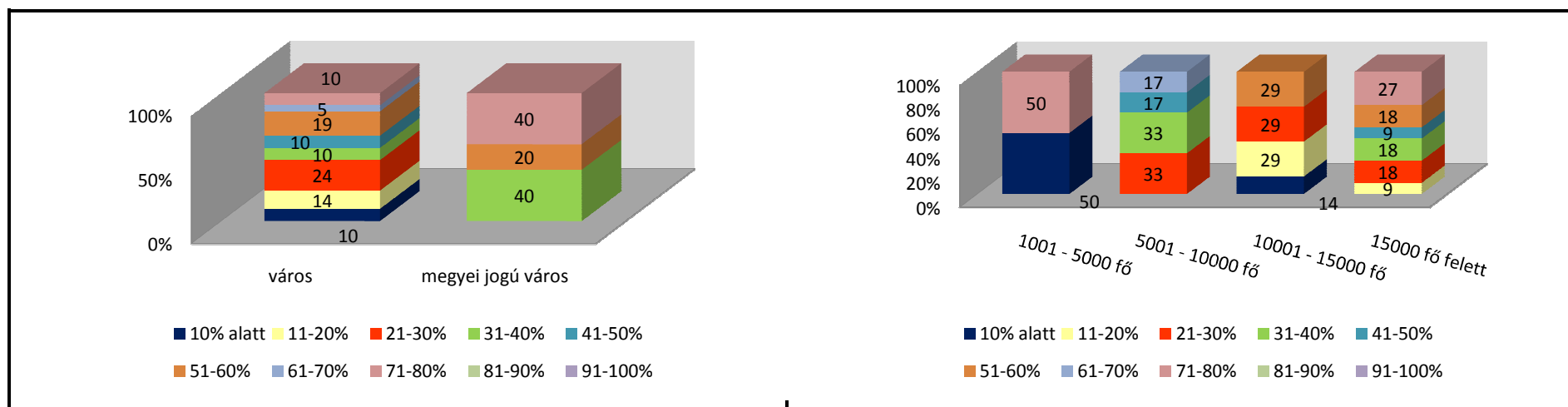


Forrás: saját kutatás, 2009, N = 25 (mérési szint: nominális skála)

M. 20. 2. A szakközépiskolák elhasználtsága



M. 20. 3. A gimnáziumok elhasználtsága



M. 21. Az oktatásirányítási döntések során szerepet játszó tényezők és azok rangsora

M. 21. 1. Az oktatásirányítási döntések során szerepet játszó tényezők rangsora a jogállás alapján

N = 256	Községek			Városok			Megyei j. városok		
	N = 193			N = 58			N = 5		
	$\bar{x}$	V	ssz.	$\bar{x}$	V	ssz.	$\bar{x}$	V	ssz.
Demográfiai jellemzők (elvándorlás, betelepülés, várható gyermeklétszám, lakosság iskolázottsága),	4,01	28,44	3	4,17	20,15	4	4,40	12,45	2
Település-földrajzi jellemzők, infrastruktúra,	3,31	35,77	8	3,29	29,01	7	4,20	19,92	2
Iskolaköteles népesség várható alakulása az elkövetkezendő hat évben,	4,20	27,96	1	4,29	16,90	2	4,60	11,91	1
Szülői elégedettség az oktatás kapcsán,	3,91	23,59	6	3,93	23,76	5	4,40	12,45	2
Lakossági, szülői igények,	3,83	30,12	7	3,93	20,69	5	4,20	19,92	2
A gyermeküket más iskolába járató szülők véleménye a település oktatásáról,	3,08	41,27	10	2,62	46,78	10	2,20	59,27	8
Foglalkoztatottsági jellemzők,	3,20	32,28	9	3,26	38,80	8	3,80	22,02	4
Az oktatás – nevelés eredményessége,	4,04	25,76	2	4,28	21,35	3	3,10	57,33	6
A pedagógusok képzettsége, a motiválás lehetőségei,	3,92	28,26	5	3,84	25,69	6	4,00	17,68	3
Az oktatási intézmények felszereltsége, eszközellátottsága,	3,97	25,18	4	3,93	18,37	5	3,60	24,85	5
Az alternatív feladatellátás lehetőségei, feltételei, körülményei,	3,07	43,25	11	2,83	46,91	9	3,00	47,14	7
Az önkormányzati költségvetés várható alakulása, bevételek és kiadások.	4,20	25,42	1	4,41	18,52	1	4,60	11,91	1

Forrás: saját kutatás, 2009 (mérési szint: intervallumskála)

M. 21. 2. Az oktatásirányítási döntések során szerepet játszó tényezők rangsora a gyerekarány alapján

N = 256	10% alatt			11-20%			21-30%		
	N = 63			N = 158			N = 35		
	$\bar{x}$	V	SSZ.	$\bar{x}$	V	SSZ.	$\bar{x}$	V	SSZ.
Demográfiai jellemzők (elvándorlás, betelepülés, várható gyermeklétszám, lakosság iskolázottsága),	4,19	27,40	2	4,08	26,51	4	4,11	24,85	1
Település-földrajzi jellemzők, infrastruktúra,	3,19	35,09	9	3,37	31,86	7	3,37	42,00	9
Iskolaköteles népesség várható alakulása az elkövetkezendő hat évben,	4,33	21,93	1	4,22	26,55	2	4,09	27,44	2
Szülői elégedettség az oktatás kapcsán,	3,83	26,37	6	3,96	23,98	6	3,94	13,68	5
Lakossági, szülői igények,	3,59	34,92	7	3,96	26,40	6	3,89	20,49	6
A gyermeküket más iskolába járató szülők véleménye a település oktatásáról,	3,45	42,74	8	2,64	44,83	10	2,85	33,14	11
Foglalkoztatottsági jellemzők,	3,19	29,71	10	3,22	36,20	8	3,31	29,06	10
Az oktatás – nevelés eredményessége,	4,03	27,81	3	4,20	24,28	3	4,03	26,58	3
A pedagógusok képzettsége, a motiválás lehetőségei,	3,95	28,89	5	3,97	23,53	5	3,54	40,70	8
Az oktatási intézmények felszereltsége, eszközellátottsága,	3,97	26,76	4	3,97	22,65	5	3,86	23,65	7
Az alternatív feladatellátás lehetőségei, feltételei, körülményei,	3,05	48,39	11	3,04	41,34	9	2,83	48,87	12
Az önkormányzati költségvetés várható alakulása, bevételek és kiadások.	4,33	22,32	1	4,28	24,01	1	3,97	24,80	4

Forrás: saját kutatás, 2009 (mérési szint: intervallumskála)

M. 21. 3. Az oktatásirányítási döntések során szerepet játszó tényezők rangsora a lakosságszám alapján

N = 256	501-1000 fő			1001-5000 fő			5001-10000 fő			10001-15000 fő			15000 fő felett		
	N = 69			N = 130			N = 28			N = 12			N = 17		
	$\bar{x}$	V	ssz.	$\bar{x}$	V	ssz.	$\bar{x}$	V	ssz.	$\bar{x}$	V	ssz.	$\bar{x}$	V	ssz.
Demográfiai jellemzők (elvándorlás, betelepülés, várható gyermeklétszám, lakosság iskolázottsága),	4,29	19,21	1	4,07	29,22	5	3,86	32,88	5	4,00	28,20	3	4,24	19,63	2
Település-földrajzi jellemzők, infrastruktúra,	3,17	39,69	9	3,39	33,14	9	3,29	27,29	7	3,25	19,13	8	3,53	37,64	8
Iskolaköteles népesség várható alakulása az elkövetkezendő hat évben,	4,17	30,18	3	4,22	26,08	3	4,43	14,32	1	4,33	15,03	2	4,12	24,11	3
Szülői elégedettség az oktatás kapcsán,	3,81	25,95	5	3,98	22,14	7	3,96	16,07	4	3,58	30,24	6	3,88	28,63	4
Lakossági, szülői igények,	3,62	32,25	7	3,96	26,74	8	3,79	28,17	6	3,83	18,72	4	3,88	25,57	4
A gyermeküket más iskolába járató szülők véleménye a település oktatásáról,	2,91	41,10	12	3,15	40,74	11	2,61	50,43	10	2,67	46,16	10	2,41	52,98	11
Foglalkoztatottsági jellemzők,	3,12	32,35	10	3,24	32,35	10	3,25	45,58	8	3,33	19,54	7	3,41	35,99	9
Az oktatás – nevelés eredményessége,	3,83	31,04	4	4,31	22,36	1	4,21	17,52	2	4,33	11,36	2	3,82	39,49	5
A pedagógusok képzettsége, a motiválás lehetőségei,	3,58	34,01	8	4,11	24,11	4	3,96	22,23	4	3,75	20,10	5	3,71	34,09	6
Az oktatási intézmények felszereltsége, eszközellátottsága,	3,65	31,48	6	4,05	21,13	6	4,18	16,03	3	3,75	16,58	5	3,59	22,16	7
Az alternatív feladatellátás lehetőségei, feltételei, körülményei,	3,03	44,93	11	3,09	42,70	12	2,86	51,04	9	2,92	27,19	9	2,71	51,88	10
Az önkormányzati költségvetés várható alakulása, bevételek és kiadások.	4,19	25,66	2	4,25	24,55	2	4,18	23,53	3	4,83	8,05	1	4,29	17,97	1

Forrás: saját kutatás, 2009 (mérési szint: intervallumskála)

M. 22. A napi működési gyakorlatban megjelenő, oktatással összefüggő problémás kérdések értékelése

M. 22. 1. Az oktatással összefüggő problémás kérdések értékelése a jogállás szerint szegmentált mintában

Rangsor teljes minta alapján		Teljes minta		Községek			Városok			Megyei j. városok		
		N = 256		N = 193			N = 58			N = 5		
		Átlag	Relatív szórás	Átlag	Relatív szórás	Rangsor	Átlag	Relatív szórás	Rangsor	Átlag	Relatív szórás	Rangsor
1	Normatívák csökkenő aránya a finanszírozásban	4,75	12,78	4,74	13,53	1	4,78	10,41	1	4,80	9,32	1
2	Kevesebb önkéntes feladat a gazdálkodás nehézségei miatt	4,47	21,59	4,53	20,04	2	4,33	26,11	2	4,00	25,00	3
3	Súlyos költséghatékonysági problémák az oktatásban	4,02	29,18	4,08	28,43	3	3,76	32,03	5	4,60	19,44	2
4	Teljesítménymutató miatt növekedő önkormányzati hozzájárulás	3,86	39,78	3,86	40,67	4	3,98	34,08	3	2,40	69,72	9
5	Közüoktatás problémáinak elhanyagolása	3,60	44,44	3,67	41,51	5	3,34	55,88	8	3,80	22,02	3
6	Minőségi oktatás – további eladósodás	3,53	42,15	3,46	43,90	9	3,81	34,57	4	3,00	66,67	6
7	Egyre nagyobb önkormányzati hozzájárulás az oktatásfinanszírozásban	3,52	39,30	3,55	40,55	7	3,40	35,72	7	3,80	28,83	3
8	Ad hoc" jogszabályi előírások – felelőtlen döntések	3,45	49,58	3,51	47,93	8	3,33	52,32	9	2,60	96,54	8
9	Önkormányzat csak finanszírozó szereppel bír	3,43	42,03	3,61	38,54	6	2,90	50,79	11	2,40	47,51	9
10	Kistérségi feladatellátás	3,30	36,46	3,26	36,05	10	3,52	32,93	6	2,60	92,63	8
11	Közüoktatás minőségi romlása	3,27	47,74	3,26	48,16	10	3,34	46,70	8	3,00	52,70	6
12	Közüoktatás kimenetének alkalmatlansága	3,24	53,07	3,46	46,78	9	2,62	72,48	13	2,20	74,69	10
13	Csökkenő gyereklétszámmal arányos pedagóguslétszám biztosítása	3,11	48,88	3,24	47,18	11	2,62	54,82	13	3,60	24,85	4
14	Output minőségi romlásának oka	2,92	48,81	2,94	47,71	12	2,86	52,13	12	2,80	63,89	7
15	Túlzott decentralizáció	2,63	70,69	2,51	75,61	13	2,97	56,84	10	3,20	60,11	5
16	Megye elgyengítése	2,48	80,23	2,41	84,33	14	2,90	61,59	11	0,40	223,61	12
17	Teljesítménymutató – egyszerűbbé váló finanszírozási rendszer	1,99	67,42	2,05	69,87	15	1,81	57,10	15	2,00	50,00	11
18	Középfokú oktatás	1,28	153,42	0,82	203,57	16	2,59	83,23	14	3,60	42,13	4

Forrás: saját kutatás, 2009 (mérési szint: intervallumskála)

M. 22. 2. Az oktatással összefüggő problémás kérdések értékelése a gyerekarány szerint szegmentált mintában

Rangsor teljes minta alapján		Teljes minta		10% alatt			11-20%			21-30%		
		N = 256		N = 63			N = 158			N = 35		
		Átlag	Relatív szórás	Átlag	Relatív szórás	Rangsor	Átlag	Relatív szórás	Rangsor	Átlag	Relatív szórás	Rangsor
1	Normatívák csökkenő aránya a finanszírozásban	4,75	12,78	4,92	5,54	1	4,69	13,59	1	4,71	17,50	1
2	Kevesebb önkéntes feladat a gazdálkodás nehézségei miatt	4,47	21,59	4,63	17,88	2	4,39	23,96	2	4,57	16,17	2
3	Súlyos költséghatékonysági problémák az oktatásban	4,02	29,18	4,37	22,65	3	3,90	31,87	3	3,94	26,77	3
4	Teljesítménymutató miatt növekedő önkormányzati hozzájárulás	3,86	39,78	4,19	32,03	4	3,80	41,16	4	3,51	47,00	6
5	Közoktatás problémáinak elhanyagolása	3,60	44,44	3,30	60,97	12	3,71	39,60	5	3,66	35,06	5
6	Minőségi oktatás – további eladósodás	3,53	42,15	3,51	43,71	7	3,56	41,19	7	3,43	44,90	8
7	Egyre nagyobb önkormányzati hozzájárulás az oktatásfinanszírozásban	3,52	39,30	3,71	38,51	5	3,39	40,51	9	3,77	34,68	4
8	Ad hoc" jogszabályi előírások – felelőtlen döntések	3,45	49,58	3,37	55,80	11	3,57	44,08	6	3,09	64,03	12
9	Önkormányzat csak finanszírozó szereppel bír	3,43	42,03	3,60	43,61	6	3,37	41,24	10	3,37	42,61	9
10	Kistérségi feladatellátás	3,30	36,46	3,46	35,52	9	3,23	36,96	11	3,34	36,24	10
11	Közoktatás minőségi romlása	3,27	47,74	2,94	56,01	13	3,46	43,53	8	3,06	51,99	13
12	Közoktatás kimenetének alkalmatlansága	3,24	53,07	3,49	49,83	8	3,11	57,19	12	3,37	40,11	9
13	Csökkenő gyereklétszámmal arányos pedagóguslétszám biztosítása	3,11	48,88	3,43	40,14	10	2,91	54,64	14	3,46	38,00	7
14	Output minőségi romlásának oka	2,92	48,81	2,81	49,46	14	3,01	45,29	13	2,71	64,17	14
15	Túlzott decentralizáció	2,63	70,69	2,44	77,33	15	2,56	72,54	16	3,23	52,63	11
16	Megye elgyengítése	2,48	80,23	1,87	103,94	17	2,72	71,53	15	2,51	83,75	15
17	Teljesítménymutató – egyszerűbbé váló finanszírozási rendszer	1,99	67,42	2,03	65,54	16	1,96	67,88	17	2,09	70,13	16
18	Középfokú oktatás	1,28	153,42	0,51	282,60	18	1,59	129,67	18	1,26	157,14	17

Forrás: saját kutatás, 2009 (mérési szint: intervallumskála)

KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

Köszönettel tartozom a munkám során nyújtott segítségért, szakmai iránymutatásért, biztatásért témavezetőmnek, Dr. Borszéki Éva Tanárnőnek, aki egyetemi éveim óta szaktudásával és emberségével ezidáig támogatott és példaképemül szolgált.

Köszönöm Dr. Medve András Úrnak a Budapesti Műszaki Főiskola Keleti Károly Gazdasági Kara dékánjának a munkám során nyújtott segítségét és biztatását, valamint kollégáimnak a támogató szavaikat.

Köszönöm a dolgozatom bírálóinak Dr. Kovács Árpád, és Dr. Polónyi István Professzor Uraknak, valamint Dr. Emőkey András Tanár Úrnak az értékes észrevételeket, melyek nagy mértékben hozzájárultak a dolgozat színvonalának emeléséhez és a megállapítások szakszerűségéhez, valamint köszönöm a szigorlati bizottság tagjainak, védések bizottsági tagjainak a munkáját és a hallgatóság részvételét.

Külön köszönet illeti Dr. Fodor Mónika kolléganőmet, barátnőmet, a Budapesti Gazdasági Főiskola adjunktusát, aki a kutatás legnehezebb időszakaiban szakmailag és emberileg is mellettem állt. Köszönettel tartozom Belovecz Máriának, a Szent István Egyetem tanársegédjének, és Dr. Széles Zsuzsannának, a Szent István Egyetem docensének a szigorlat valamint a védések megszervezésében való közreműködésükért.

Köszönöm a válaszadó önkormányzatok vezetőinek, dolgozóinak a kutatás sikerességéhez és eredményességéhez való hozzájárulásukat a kérdőív őszinte kitöltésével, valamint a mélyinterjúk során a velem megosztott véleményüket és gondolataikat. Köszönöm Dr. Gémesi György Úrnak, a Magyar Önkormányzatok Szövetsége Elnökének, Gödöllő Város Polgármesterének az ajánlólevelét, mellyel felhívta a helyhatóságok figyelmét a kérdőív kitöltésével való véleménynyilvánítás fontosságára.

Végül, de nem utolsó sorban köszönöm férjemnek, Csiszárik Szabolcsnak, kisfiamnak, Viktornak és Édesanyámnak azt a rengeteg türelmet, odaadást, lemondást és biztatást, amit a dolgozat megírása közben, és azt megelőzően is nyújtottak.
A Jóisten jutalmazza meg őket mindezért!