



**TÁRKI-TUDOK**  
Tudásmenedzsment és Oktatáskutató  
Központ Zrt.

# **A közoktatás finanszírozásának lehetséges megoldásai**

Lannert Judit

2010. május 31.

## Tartalomjegyzék

1.	Vezetői összefoglaló .....	3
2.	Bevezetés.....	8
3.	A nem állami/önkormányzati oktatás szerkezete .....	9
3.1.	A felekezeti oktatás .....	9
3.2.	Az alapítványi fenntartásban működő intézmények .....	12
4.	A nem állami/önkormányzati oktatás intézményeinek finanszírozása .....	13
4.1.	Az ÁSZ jelentés és a kiegészítő támogatás számítása .....	15
4.2.	Különböző nézőpontok .....	20
4.2.1.	Nézőpontok az Educatio egyházi iskolákkal foglalkozó írásai alapján .....	20
4.2.2.	Vatikáni megállapodás értékelése .....	21
4.3.	Az oktatásfinanszírozás kérdése a helyi tapasztalatok alapján .....	22
4.4.	Fajlagos oktatási kiadások elemzése fenntartók szerint.....	25
4.5.	Nemzetközi példák.....	26
5.	Javaslatok .....	29
6.	Felhasznált irodalom .....	33

## 1. Vezetői összefoglaló

A Társi-Tudok Tudásmenedzsment és Oktatókutató Központ az OKM felkérésére 2010 tavaszán kvalitatív és kvantitatív elemzést végzett a különböző fenntartású közoktatási intézmények finanszírozásának néhány aspektusáról. Ennek során egyaránt sor kerül a nemzetközi példák feldolgozására, a hazai vonatkozó joganyag és a médiában megjelent cikkek áttekintésére, valamint az Országos Kompetenciamérés adatbázisában szereplő finanszírozási adatok feldolgozására és néhány intézményvezető körében is folytattunk interjúkat. A projekt során három tanulmány született, egy a nemzetközi tapasztalatokat foglalja össze, a másik az adatelemzés eredményeit mutatja be, a harmadik esettanulmány pedig az interjúk tapasztalatait foglalja össze.

Megpróbáltuk egy speciális szemszögből, de mégis minél körültekintőbben megközelíteni az oktatás intézmények fenntartó szerinti finanszírozásának kérdését. Az adatelemzés központjában lévő kérdés az volt, hogy milyen összefüggést találunk az intézmények infrastrukturális ellátottsága, szolgáltatásai és kiadásai között, vannak-e alapvető különbségek a finanszírozás módját és nagyságát tekintve az iskolák között fenntartók szerinti bontásban, különös tekintettel az egyházi fenntartású iskolákra. Az adatelemzést kiegészítő mikro kvalitatív kutatás során néhány helyszínen intézményvezetőkkel és fenntartókkal készítettünk interjúkat és az interjúk alapján esettanulmányt. A projektben az oktatásfinanszírozási témák elismert szakemberei vettek részt, az interjúkat és az esettanulmányt is közgazdász-szociológus végzettségű és az oktatási témákban bizonyos tapasztalattal rendelkező munkatársak végezték.

A feladatot nehezített, hogy a jelenlegi elérhető adatbázisok nem tartalmaznak évfolyamokra és szakfeladatokra lebontott kiadásokat az oktatási intézmények teljes körére. Az iskolák finanszírozására vonatkozóan a kompetenciamérés kérdőívében szerepelnek adatok, de ezek csak az intézmény, ill. a telephely egészére vonatkozó kiadásokat jelentik, így nincsen sem szakfeladatos, sem évfolyamok szerinti bontás. A Kincstár önkormányzati adatgyűjtése tartalmazza ugyan a szakfeladat szerinti bontásban a kiadási adatokat önkormányzati intézményenként de

- ez az adatbázis csak az önkormányzati iskolákat fedi le és az egyéb állami iskolákat,
- az oktatási intézmények egy része nem jelenik meg benne külön-külön; ezek feltehetően a nem teljesen önállóan gazdálkodó intézmények, amelyek költségvetése formailag egy másik önkormányzati intézmény (ez valamilyen, a gazdasági adminisztrációt végző, több helyi intézményt lefedő szervezet) része. Kutatásunk során ezért a kompetenciamérés intézményszintű, survey jellegű adatait használtuk.

Az egyik legjelentősebb változás, amit a rendszerváltás hozott a magyar oktatási rendszerrel szemben, az oktatási intézményalapítás szabadságának kialakulása volt. **A rendszerváltás után viszonylag gyorsan kiépült az egyházi intézményhálózat**, s dinamikusan emelkedni kezdett az egyházi intézmények száma és az ezen intézményekben tanulók létszáma is. **2008-ra ez az arány már eléri a 7%-ot (intézmény, tanuló és pedagógus arányt tekintve)**. Ugyanakkor nemzetközi összehasonlításban is viszonylag szerény mérték. **Az egyházi oktatás súlypontja az adatokból láthatóan a középfokra helyeződik, ezen belül is az általánosan képző, továbbtanulásra felkészítő gimnáziumok körére, ahol az összes**

gimnázium 17%-a, az összes gimnáziumban tanító pedagógus 14%-a, s a gimnazista tanulók 12%-a található ebben a szektorban. A szakmai jellegű oktatásban az egyházi iskolák részvétele csekély, a szakközépiskolásoknak csak 4 %-át, a szakiskolásoknak 3%-át teszik ki az itt tanulók.

Az alapítványi iskolák, éppúgy, mint az egyháziak, a 90-es évek elején, a tanulólétszám átmeneti növekedése, majd drámai csökkenése idején indultak. **2008-ban az alapítványi oktatás részaránya a közoktatásban mind a létszámot, mind az intézmények számát tekintve 4-5% körül alakult. Az alapítványi iskolák jelenléte különösen az intézményeket tekintve meghatározó, a szakképző intézmények egyötöde, a szakképzésben tanulók egytizede található itt.** Az alapítványi iskolákra általában jellemző a kisebb méret, de az egy pedagógusra jutó tanulók száma már nem tekinthető alacsonynak, különösen a szakképzés területén.

A magániskolák működését az állami költségvetés és a fenntartó finanszírozza. Az állam a magániskola fenntartója részére az éves költségvetési törvényben megállapított mértékű költségvetési támogatást nyújt, amelynek összege nem lehet kevesebb, mint a helyi önkormányzat részére ugyanazon jogcímen megállapított normatív hozzájárulás. A helyi önkormányzat vagy az állam a költségvetési támogatáshoz kiegészítő anyagi támogatást adhat, ha – a törvényben szabályozott közoktatási megállapodás alapján – állami illetve helyi önkormányzati feladatot látnak el. Az egyházi jogi személy az általa fenntartott nevelési-oktatási intézménybe felvett gyermekek, tanulók után jogosulttá válik a normatív költségvetési hozzájárulásra. Miután a normatív költségvetési hozzájárulások együttes összege országos átlagban az intézmények működéséhez szükséges költségek mintegy hatvan-hetven százalékát fedezi, a hiányzó összeget a fenntartónak kell biztosítania. **Az ún. „vatikáni megállapodás”<sup>1</sup> értelmében az egyházi fenntartású iskolák a kiegészítő támogatást is megkapják.**

Bár a finanszírozásban a két szektor némileg eltér egymástól, a jogi szabályozás együtt kezeli – magániskolákként - az egyházi és az alapítványi fenntartásban működő intézményeket. A szabályozás közös vonása, hogy a magániskolák működésükben autonómiát élveznek, azaz jogilag önálló intézményként működnek, önállóan választhatják meg a fenntartó szervezeti formáját, irányítási formát, de finanszírozásukat és pedagógiai tevékenységüket szabályozza az állam. Amennyiben a magánintézmény és az önkormányzat között közoktatási megállapodás jön létre, (a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX törvény előírásai szerint), akkor a magánintézmények részt vesznek az önkormányzati feladatellátásban, s megkaphatják a normatívát kiegészítő önkormányzati támogatást is, az alapítványi intézmények esetében ilyenformán a gyermekek számára ingyenessé válik a szolgáltatás. Így tehát **a magániskolák a diákok után járó normatívát ugyan megkapják az államtól, de – ellentétben az önkormányzati (és a Vatikánnal kötött szerződésnek köszönhetően az egyházi) iskolákkal – többlettámogatásra csak akkor számíthatnak, ha sikerül a helyi önkormányzattal vagy az oktatási tárccal közoktatási megállapodást kötniük.** Ez pedig nem könnyű, legtöbbször rá vannak utalva a helyi önkormányzat jóindulatára.

---

<sup>1</sup> A Magyar Köztársaság és az Apostoli Szentsek között a Katolikus Egyház magyarországi közszolgálati és hitéleti tevékenységének finanszírozásáról 1997. június 20-án aláírt megállapodás.

Az egyházi iskolák finanszírozása körül különösen néhány éve forrósodott fel a levegő, amikor a kiegészítő normatívát a költségvetési törvény 2005-ben alacsonyabb összegben állapította meg, mint 2004-ben. Az oktatásfinanszírozást vizsgáló 2008-as ÁSZ jelentés pedig azt találta, hogy az egyházi intézmények a jogosnál kevesebbet kaptak a 2004-2005-ös évekre. Az egyházak azóta is küzdenek ezért az összegért, ezért újra Alkotmánybírósághoz fordulnak. Az érintett tárcák viszont vitatják az ÁSZ jelentésben leírtak egy részét. Azt, hogy ez a terület mennyire sokféle értelmezésre ad okot mutatja az is, hogy az egyházi oktatás finanszírozását érintő témában 2008-ban született AB határozathoz is két alkotmánybíró különvéleményt csatolt. **A Vatikáni Megállapodás hatásait vizsgáló Bizottság ajánlásaiban megemlíti, hogy az egyház-finanszírozással kapcsolatos, kormányzati keretek között elkészült elemzések, elgondolások, szakmai-tudományos tanulmányok áttekintésére és megvitatására nem került sor megfelelően előkészített tanácskozások, konferenciák keretében.** Álláspontjuk szerint a sajtóban és a médiában felvetett problémák a felek közötti bizalmatlanságot tükrözték. „**A sokcsatornás, bonyolult, értelmezési nehézségekkel és átutalási anomáliákkal is nehezített állami egyház-finanszírozási szisztéma a kölcsönös függőségek, a permanens alkuk, a nem nyilvános egyezkedések világát minduntalan újratermeli, bizalmatlanságot szül és fékezi a társadalmi kohéziót.**” A kormánynak nagyobb hatáskörrel kell a saját álláspontját képviselnie, aminek egyik követelménye a vallás-egyházi tematikával kapcsolatos kormányzati szakértelem komoly megnövelése, valamint az érintettek bevonása.

**A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy a nem állami szereplők térnyerése egyre erőteljesebb a közoktatás területén, és ezt a folyamatot az állam a szektorsemlegesség talaján állva támogatja.** Amennyiben a nem állami iskolák bizonyos standardokat teljesítenek, és ezt a rendszeres (minden közoktatási intézményt érintő) inspekción (modern tanfelügyelet) is alátámasztja, valamint non-profit módon működnek és nem szednek tandíjat, vagy csak az állam által meghatározott mértékben, akkor az állam a költségeknek akár 80-100 százalékát is állja. Svédországban szülői és tanárcsoportok számára is lehetővé tették, hogy az állami finanszírozással megtámogatva iskolákat alapítsanak. Mindezek mögött az a fontos felismerés áll, hogy a nem állami/civil szféra fontos tudást és értéket közvetít és gyakran olcsóbban és jobban nyújt bizonyos szolgáltatásokat az államnál. Nagyon gyakran ezek azok a szereplők, akik frissebb szemléletükkel olyan területeken is (hátránykompenzálás) is eredményt tudnak elérni, ahol az állam kudarcot vallott.

**A finanszírozási adatokat is tartalmazó országos kompetenciamérés adatbázisát elemezve az eredmények azt mutatják, hogy az egyházi iskolák fajlagos működési kiadásai magasabbak, mint a települési önkormányzati iskoláké. Ugyanakkor, ha a hasonló típusú oktatási programokat és kiegészítő szolgáltatásokat működtető, hasonló alapvető szervezeti keretek között működő iskolákat hasonlítjuk össze, akkor az egyházi iskolák kiadásai hozzávetőlegesen 10%-kal alacsonyabbak.** Az egyházi iskolák tehát összességében többet költenek egy diákra vetítve, mint a települési önkormányzati iskolák, de a hozzájuk hasonlóan költséges önkormányzati iskolákhoz mérten alacsonyabbak a kiadásai. Az egyházi iskolák működése azért költségesebb, mert itt jellemzőbb a középfokú képzés, sokkal több esetben működik az intézményben kollégium is és az iskolák nagyobb arányban gazdálkodnak önállóan és nem részben önállóan, mint a települési önkormányzati iskolák.

Az egyházi és egyéb nem állami fenntartású iskolákban miközben a dologi kiadások szintje magasabbnak tűnik, mint az önkormányzati iskolákban, alacsonyabbak a fajlagos személyi

kiadások. Az alacsonyabb személyi kiadások részben a foglalkoztatottak számával, részben azok összetételével magyarázhatók, de a bérkiadások szintje ezen túl is alacsonyabb. Ez arra utal, hogy az egyházi iskolák a hasonló végzettségű és korú alkalmazottaknak alacsonyabb béreket fizetnek, mint az önkormányzatiak. Úgy tűnik, hogy **a bérek szintje az egyházi és alapítványi iskolákban a legalacsonyabb, ahol a tanárok nem közalkalmazottak.** (Ugyanakkor az alapítványi iskolák mintája a kompetenciamérés adatbázisában nem tekinthető teljesen reprezentatívnak.)

A kiadási különbségek értékelésekor azonban érdemes még egy szempontot figyelembe venni, amiről eddig nem volt szó. **A települési önkormányzati iskolákban átlagosan lényegesen magasabb a hátrányos helyzetű, ill. halmozottan hátrányos helyzetű diákok aránya, mint az egyházi iskolákban; különösen az általános iskolákat tekintve. Amennyiben ezeknek a diákoknak az eredményes oktatása többlet erőforrásokat igényel, ez elvileg részben indokolhatná az önkormányzati iskolák magasabb kiadásokat, de az is lehetséges, hogy a jelenlegi különbségnél nagyobb eltérést is indokolna.** A szükséges többlet-kiadások mértékét nehéz megítélni, hiszen nincsenek olyan magyarországi kutatási eredmények, amelyek alapján megítélhetnénk, hogy mekkora többlet ráfordításokra lenne szükség a hátrányos helyzetű diákok eredményes oktatásához. Ugyanakkor aligha feltételezhetjük, hogy a diákok összetételének ezek a különbségei állnak ténylegesen a fenntartók közötti kiadási különbségek hátterében, hiszen **a hátrányos helyzetű diákok magasabb aránya ma Magyarországon paradox módon nem jár együtt az átlagosnál magasabb, legfeljebb hasonló mértékű iskolai kiadásokkal.**

A kvalitatív vizsgálat során is azt tapasztaltuk, hogy a meglátogatott iskolák közt is az önkormányzati iskola esetében volt a legnagyobb a bér- és bérjellegű költségek kiadáson belüli aránya (81%). Ez is azt támasztja alá, hogy az egyházi iskolák valószínűleg képesek a bérköltségeken felül megtakarítani, hiszen ezekben az iskolákban úgy tűnt, hogy az önkormányzati iskolában megfigyelhetőnél alacsonyabb a pedagógusok bére. Erre utalt a katolikus gimnáziumban, hogy a szerzetestanárok jelenlétét jelentős költségmegtakarításként értékelték, és ezt támasztja alá az evangélikus iskolában a pedagógusok alacsonyabb bérebeállása is. Az interjúk során az egyházi fenntartású iskolák általában arról számoltak be ezen felül, hogy alapvetően az állami normatív támogatásból tartják fenn és működtetik az iskolát, az egyház külön fenntartói kiegészítést a napi működtetésre nem ad, vagy csak elenyésző mértékben.

Mindezek alapján nem állítható az, hogy az egyházi iskolák túlffinanszírozottak lennének, úgy tűnik a hasonló típusú önkormányzati iskolákhoz képest olcsóbbak és az oktatás színvonala is megfelelő. Ugyanakkor egyformán sújt minden fenntartású iskolát az a tény, hogy egyre kevesebb erőforrás jut a közoktatásra, különböző módokon erőteljes forráskivonás tapasztalható. Az is látszik, hogy a nem állami szektor olcsóbban állítja elő azokat a szolgáltatásokat, mint az önkormányzati szektor. Éppen ezért **megfontolandó nálunk is kiterjeszteni és erősíteni a fejlettebb országokban már létező szektorsemleges oktatásfinanszírozási gyakorlatot, ahol a megadott feltételek, standardok mentén és megfelelő szakmai ellenőrzés mellett a nem állami szereplők az állami iskolákkal hasonló feltételekkel tudnak iskolákat alapítani és fenntartani. Ehhez mindenképpen szükséges egyfajta „inspekciós” rendszer (ami nem tévesztendő össze a régi típusú tanfelügyelettel!), ahol el lehet dönteni, hogy az adott szolgáltatást hol (önkormányzati, állami, magán, vagy egyházi iskolában) tudja az állam olcsóbban és jobb színvonalon**

**biztosítani.** Ez helyzetbe hozhatja azokat az elkötelezett tanári csoportokat is, akik a hátránykezelés területén végeznek sziszifuszi munkát.

Ez a fajta modell úgy biztosítja a sokszínű és decentralizált megoldásokat, hogy közben a megfelelő standardok és szakmai felügyelet biztosításával azt is eléri, hogy az oktatáspolitikai célok is megvalósuljanak. A ma újra felbukkanó elképzelés, a pedagógusok központi bérezésének gondolata viszont az oktatásirányítás központosítását is jelentené, ahol központilag dől el, hogy hol hány tanárt lehet alkalmazni és azok milyen bért és pótlékokat vehetnek fel. Ez azt is jelentheti, hogy a pedagógiai program is központilag lesz meghatározva és az alapján határozzák meg a felvehető pedagógus létszámot. Ez a modell a mediterrán országokban létezik, ahol az önkormányzatok feladata pusztán az épület biztosításában és annak karbantartásában, működtetésében merül ki. Ez a finanszírozási modell ugyan hozhat kiszámíthatóságot a rendszerbe, de ott ahol ilyen létezik – pl. Portugália – nem hozza könnyű helyzetbe az intézményvezetőket. Egyrészt ez a rendszer nagyfokú mobilitást igényel a pedagógustól, másrészt nagyfokú bizonytalanságot visz a tantestületi rendszerbe, ahol így sokkal nagyobb lesz a fluktuáció és az intézményvezető nem tud hosszú távú iskolavezetési politikát folytatni. Ez tehát egy másik lehetséges út, de egy ilyen modellben a megfelelő színvonalú alternatív megoldások, amire eddig a magyar közoktatás joggal lehetett büszke, nagy valószínűséggel kevésbé tudnak szárba szökkenni.

## 2. Bevezetés

Az egyik legjelentősebb változás, amit a rendszerváltás hozott a magyar oktatási rendszerrel illetően, az oktatási intézményalapítás szabadságának kialakulása volt. A történelmi hagyományok és az adott társadalmi környezet lehetőségei és igényei alapján. Magyarországon a nem önkormányzati fenntartású intézmények két csoportja alakult ki. Ennek nagyobbik része *egyházi és felekezeti*, kisebbik része *alapítványi és magániskola*. A két csoport jogilag azonos helyzetben van, de elnevezésükben, valamint a létrehozásuk módja és üteme, pedagógiai céljaik, működésük, társadalmi bázisuk és állami támogatottságuk alapján különböznek egymástól (*Jelentés a magyar közoktatásról 2000, OKI*).

Az egyházi és magániskolák *újraindulásának* lehetőségét a nyolcvanas évek végi és a kilencvenes évek eleji szabályozás teremtette meg. Az 1989-ben módosított Alkotmány visszaállította az iskoláztatás szabadságát, és leszögezte azt, hogy a Magyar Köztársaság tiszteletben tartja és támogatja a tanulás és tanítás szabadságát. Az Alkotmánynak megfelelően az országgyűlés 1990-ben módosította az oktatási törvényt, és lehetővé tette, hogy óvodát, alap- és közép fokú iskolát, diákotthont és kollégiumot, valamint alapfokú művészetoktatási intézményt jogi személyek, továbbá természetes személyek létesíthessenek és tarthassanak fenn.

Az egyházi ingatlanok visszajuttatásáról rendelkező 1991-ben elfogadott törvény<sup>2</sup> lehetővé tette az egyházak számára, hogy visszaigényeljék a második világháborút követően államosított ingatlanjaikat, így iskoláikat is. A törvény tíz évben határozta meg az ingatlanok visszaadásának a határidejét. Az önkormányzati tulajdonban lévő iskolák egyházi tulajdonba való átadása elkerülhetetlenül konfliktusokhoz is vezetett, hiszen ilyen esetben nem egyszer működő iskolaszervezetet kellett megszüntetni, illetve átszervezni, ami a szülők, pedagógusok és a tanulók egy részének az érdekeit sérthette. Ugyanakkor az iskola egyházi tulajdonba adása valóságos lakossági igényeket is kifejezett. Közvéleménykutatások eredményei szerint 1990-ben az emberek 82%-a, 1992-ben 69%-a értett egyet azzal, hogy az egyházak szerepe növekedjen az oktatásban (*Jelentés a magyar közoktatásról 1995, OKI*).

Az 1993. évi törvény és annak 1996. évi módosítása kiterjesztette a közoktatási *intézmények alapításának és fenntartásának* jogát, amikor meghatározta, hogy közoktatási intézményt az állam, a helyi önkormányzat, a helyi kisebbségi önkormányzat, az országos kisebbségi önkormányzat, a Magyar Köztársaságban nyilvántartásba vett egyházi jogi személy (a katolikus iskolák esetében az egyházmegye, az egyházközség, illetve a szerzetesrendek) alapíthat és tarthat fenn, ha e tevékenység folytatásának jogát – a jogszabályban foglaltak szerint – megszerezte. Az 1991. évi XXXII. törvény, mely a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről szól, lehetővé tette a pártállam idején jogtalanul és kártalanítás nélkül állami tulajdonba vett azon egyházi ingatlanok visszaadását, melyeket újra oktatási célra kívánnak használni.

A világnézeti különbségekből fakadó konfliktusok a kilencvenes évek közepére visszaszorultak, ennek az időszaknak már nem volt Dabas-Sári esete (*Jelentés a magyar közoktatásról 1997, OKI*). Az 1996-os közoktatási törvénymódosításnak – szemben az 1993-

---

<sup>2</sup> 1991. évi XXXII törvény a volt egyházi tulajdon helyzetének rendezéséről



as törvényalkotás időszakával – már nem volt központi témája világnézeti semlegesség kérdése. Az 1993-as közoktatási törvény előtt megszületett alkotmánybírósági határozat<sup>3</sup> nyomán és az ezt követő törvényi szabályozás hatása alatt az ezzel kapcsolatos viták fokozatosan elültek. A kérdés nem annyira az volt, vajon milyen világnézetű az iskola, mint inkább az, hogy marad-e az iskola és marad-e minden pedagógus. A világi és az egyházi oldal közötti vita, amely a kilencvenes évek első éveiben még középpontban volt, mindössze ez alkalommal vált újra élessé: akkor, amikor 1997 tavaszán az egyházi iskoláknak juttatott kiegészítő támogatás ügyében a kormány, a nagypolitikát az ágazati politika fölé helyezve, egyezséget kötött a katolikus egyházzal. Erre egy olyan alkotmánybírósági határozat után került sor, amely alkotmányellenesnek minősítette azt, ha az egyházi iskolák nem kapnak a normatív állami költségvetési támogatáson felül olyan kiegészítő támogatás, mint amit az önkormányzati iskolák megkapnak saját fenntartójuktól.<sup>4</sup> A 2000-es években az egyházi oktatás kérdése nem kis részben a költségvetési megszorításoknak és a kitörő gazdasági válságnak betudhatóan újra a finanszírozás területén került terítékre (erről lásd később).

A magániskolák *működésükben* autonómiát élveznek, ami azt jelenti, hogy jogilag önálló intézményként az önkormányzati oktatási rendszertől elkülönülten működnek, de működésük finanszírozását és pedagógiai tevékenységüket szabályozza az állam. Ugyanakkor függetlenek az alapításkor, önállóan választhatják meg a fenntartó szervezeti formáját, az irányítási formát, valamint önállóan dolgozhatják ki a pedagógiai programjukat és a helyi tantervüket. Lehetőségük van arra is, hogy partnerként részt vegyenek az állami oktatási feladatok ellátásában. Ha részt vesznek az önkormányzati feladatellátásban, közoktatási megállapodást köthetnek a helyi vagy a megyei önkormányzattal (illetve a miniszterrel, ha az intézmény térségi vagy országos feladatot lát el). Ez a lehetőség viszont, mint látni fogjuk, nem mindig aknázható ki.

### **3. A nem állami/önkormányzati oktatás szerkezete**

#### **3.1. A felekezeti oktatás**

Az ezt lehetővé tevő jogszabály megszületését követően viszonylag gyorsan kiépült az egyházi intézményhálózat, s dinamikusan emelkedni kezdett az egyházi intézmények száma és az ezen intézményekben tanulók létszáma is. Ez az első években (1992 és 1995 között) megkétszereződött, s közel 10 év után az induló létszám a kezdeti több, mint három és félszeresére nőtt (Jelentés a magyar közoktatásról 2006, OKI). A növekedés annál is inkább szembeszökő, mivel a 90-es években újjászerveződött egyházi iskoláknak a tanulólétszám csökkenésének az idején kellett elindulniuk: az általános iskolai tanulólétszám például 1990 és 2004 között 25%-kal 1992 és 2002 között 18%-kal csökkent. Az egyházi intézmények létrejöttét, számuk gyarapodását ugyan valamelyest gátolta a demográfiai csökkenés, de segítették a társadalmi igények, s a kedvező finanszírozás és a közoktatási megállapodás lehetősége is. Az egyházi intézmények iránti érdeklődés tartósnak, sőt – a beiskolázási adatok alapján úgy tűnik, - növekvőnek mutatkozik az új évezredben is: miközben 2001 és 2004 között az általános iskolák száma országosan 4%-kal csökkent, addig az egyházi iskolák által fenntartott iskolák száma az általános iskolák körében 11,5%-kal, a tanulók körében szintén

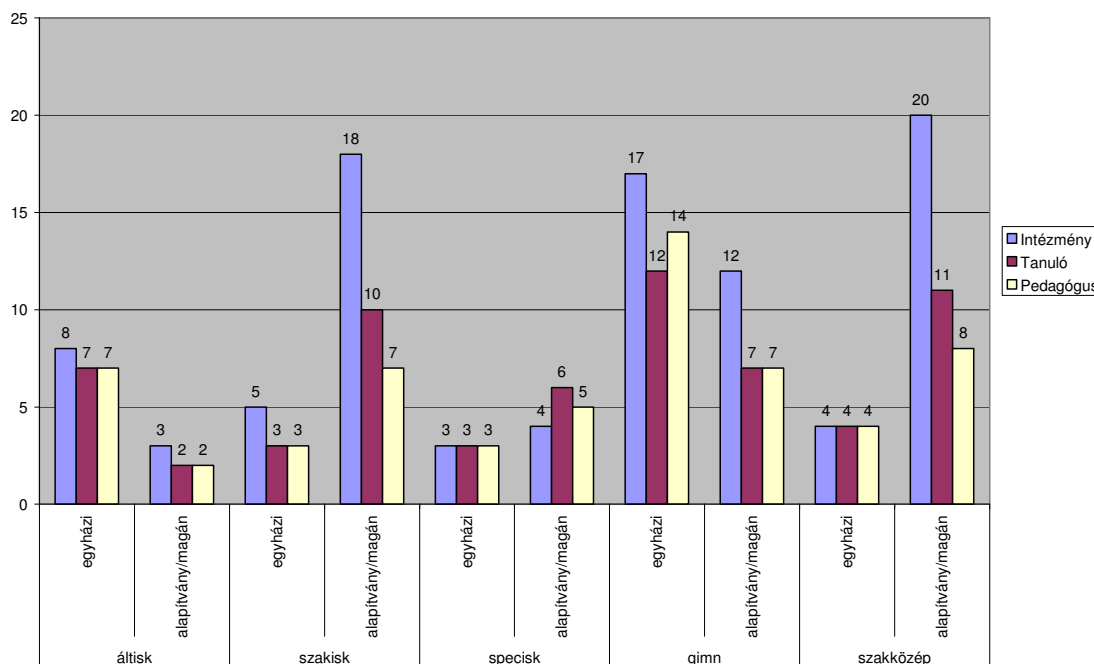
<sup>3</sup> Az Alkotmánybíróság 4/1993. (II.2) sz. határozata

<sup>4</sup> Az Alkotmánybíróság 22/1997. (IV.25) sz. határozata

11%-kal növekedett. A középfokon ugyancsak megfigyelhető volt ilyen a növekedés, ami 10%-s az gimnáziumok és 11%-os a tanulók körében. A szakiskolák esetében ugyan csökkenés tapasztalható az intézményi létszámban, de a tanulók számában szintén megfigyelhető a kismértékű (11%-os) növekedés. 2004-re az *egyházi iskolák részvétele* a közoktatásban továbbra is szerény, átlagosan 5% körüli volt, bár oktatási szintenként ebben jelentős eltérések vannak, 2008-ra viszont ez az arány tovább emelkedett és már eléri a 7%-ot (lásd Függelék). Az egyházi oktatás súlypontja az adatokból láthatóan a középfokon van, ezen belül is az általános képző, továbbtanulásra felkészítő gimnáziumok körében, ahol az összes gimnázium 17%-át, az összes gimnáziumban tanító pedagógus 14%-át adják, s az itt tanuló gimnazisták az összes gimnazisták 12%-át teszik ki. A szakmai jellegű oktatásban az egyházi iskolák részvétele igen csekély, a szakközépiskolásoknak csak 4 %-át, a szakiskolásoknak 3%-át teszik ki (lásd Függelék és 1. ábra). Az egyházi fenntartásban működő intézményhálózat fontos jellemzője, hogy az intézmények jelentős részéhez kollégium is tartozik. (Imre Anna: Az egyházi iskolák jellemzői a statisztikai adatok tükrében. In: Educatio. 3.2005)

## 1. ábra

Az intézmények, tanulók és pedagógusok száma és aránya fenntartók szerint, 2008/2009



Forrás: KIR-STAT

Az egyházi intézmények oktatási szintek szerint számba vett *programszerkezeti* különbsége a gimnáziumok esetében különösen szembeszökő: az egyházi középfokú iskolák nagyobb része gimnázium, ezen belül is esetükben az alsóbb évfolyamokkal is működő 6, 8 évfolyamos programok előfordulása gyakoribb, mint az állami gimnáziumok körében. Azaz intézmények nagyobb része nemcsak felsőfokú továbbtanulásra felkészítő gimnázium, de azon belül is az intézmények fele az ezt a célt kiemelten kezelő 6 vagy 8 évfolyamos programmal működő intézmény. Az intézmények középfokú programkínálatát vizsgálva is

jelentős eltérést mutatnak az adatok: míg az állami szektorban a középfokú iskolák több, mint fele egynél több profillal működik, addig az egyházi iskolák között döntő a tiszta profilú intézmények aránya (Jelentés a magyar közoktatásról, 2006, OKI).

Az egyházi középfokú intézményhálózat *településtípusok* szerinti megoszlását tekintve azt találjuk, hogy az alapítványi iskolák hálózatától eltérően nem figyelhető meg területi koncentrálódás, egyházi középfokú iskolák minden településtípuson megtalálhatóak, jellemzőbben azonban inkább városokban. Az egyházi gimnáziumok csak egyötöde található a fővárosban, az intézmények háromnegyede más városokban van. Az egyházi középiskolákba bekerült *tanulók összetétele* szintén valamivel kedvezőbb képet mutat a középiskolák átlagánál több mutatót vizsgálva is: az egyházi középiskolákban tanulók szüleinek iskolázottsága átlagosan egy évvel haladja meg az átlag esetében megfigyelhető évek számát mind az apák, mind az anyák esetében. A munkanélküliség ugyanakkor csekélyebb körökben, a különbség -1,6% az apák, -2,4 % az anyák esetében. A 8. évfolyamra beiskolázottak év végi bizonyítványa egynegyed osztályzattal (0,24) jobb az átlagnál az egyházi iskolák esetében. Az ezen intézményekben oktató pedagógusok demográfiai összetételüket tekintve szintén kedvezőbb képet mutatnak az állami intézményekre jellemző tendenciáknál. (Imre Anna: Az egyházi iskolák jellemzői a statisztikai adatok tükrében. In: *Educatio*. 3.2005)

Az egyházi oktatási intézmények a tanulói továbbhaladás egyes mutatóiban is karakteresen különböznek az állami fenntartásban működő oktatási intézményektől. Az *évisméltés* tendenciáinak elemzése az egyes középfokú iskolák között arra enged következtetni, hogy az egyházi iskolákban – az alapítványiakhoz hasonlóan – jóval kedvezőbb az évisméltés nélküli továbbhaladási esély mind a három képzési programon. A továbbtanulás iránti érdeklődés igen jelentős a felekezeti iskolákban (Pusztai Gabriella: *Iskola és közösség. Felekezeti iskolák az ezredfordulón*. 2004, Gondolat.). A *felsőfokú bejutást* kicsit differenciáltabban vizsgálva szintén azt találjuk, hogy javult az egyházi iskolák eredményessége a 90-es évek első és második fele között: mindez különösen a legkeresettebb felsőoktatási intézmények (tudományegyetemek, orvosegyetemek, gazdasági és művészeti egyetemek) körében szembeszökő, de kiugrónak mondható a főiskolák körében is. Hasonlóképpen kedvező az egyházi iskolák helyzete, ha egy másik eredményességi mutatót, a felvételizők körében a nyelvvizsgával rendelkezők arányát vizsgáljuk. Ebben a tekintetben azt tapasztaljuk, hogy az egyházi iskolák bizonyulnak a költségvetési intézmények után a legeredményesebbnek. Országosan a felvételizők 43,9%-a rendelkezett nyelvvizsgával 5 év átlagában 2000 és 2004 között átlagosan, az egyházi fenntartású iskolákban ez az arány meghaladja az 50%-ot (50,8%) (Neuwirth Gábor: *A középiskolai munka néhány mutatója*, 2004. OKI).

Az ÁSZ jelentése is elismerően nyilatkozik az egyházi iskolák színvonaláról. „Az egyházi közoktatási intézményekben a vizsgált tanévekben erkölcsi alapú, értékközpontú eredményes nevelési-oktatási munka folyt. Az iskolai oktatás és a pedagógusok eredményességét a kiemelkedően jó tanulmányi átlag, az országos versenyeken elért helyezések, a sikeres érettségi- és nyelvvizsgát tevők, valamint a felsőoktatásban továbbtanulók száma mutatja. Az egyházi közoktatási intézmények tanulói az országos kompetenciaméréseken az átlag felett teljesítettek” – rögzíti a jelentés (ÁSZ jelentés, 2008).

Az egyházi intézmények a kisebb méretűek közé tartoznak, bár az alapítványi iskolák méreténél nagyobbak, ugyanakkor az egy pedagógusra jutó tanulók számát tekintve itt

találhatjuk a legkedvezőbb arányokat (a gyakorló iskolák után). A speciális nevelési igényű tanulók és a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók aránya viszont jóval alacsonyabb, mint az önkormányzati szférában (lásd Függelék):

### **3.2. Az alapítványi fenntartásban működő intézmények**

Az alapítványi iskolák, éppúgy, mint az egyháziak, a 90-es évek elején, a tanulólétszám átmeneti növekedése, majd drámai csökkenése idején indultak, létszámadataik azonban nem tükrözik a demográfiai hullámzást, a beiskolázási adatok minden iskolafokozaton növekedést mutattak a 90-es évek folyamán. Különösen jelentős mértékű az expanzió a szakközépiskolai programokban tanulók létszámában, ami a 90-es évek végén, az ezredfordulón ugrásszerű növekedést mutat. A szektor mai szerkezetét az intézmények és a tanulólétszám alapján vizsgálva azt találjuk, hogy az alapítványi iskolák minden iskolafokozaton jelen vannak, ahol a legszámottevőbb a részvételük, az a középfokú és a felsőfokú oktatás. 2008-ban az alapítványi oktatás részaránya a közoktatásban mind a létszámot, mind az intézmények számát tekintve 4-5% körül alakult (lásd Függelék). Az egyházi iskolákkal ellentétben azonban a középfokú képzés horizontális szerkezetében nem az általános képzés dominál, hanem a szakmai képzést nyújtó intézménytípusok. Az alapítványi iskolák jelenléte különösen az intézményeket tekintve meghatározó, a szakképző intézmények egyötöde, a szakképzésben tanulók egytizede található itt. Az alapítványi iskolákra általában jellemző a kisebb méret, de az egy pedagógusra jutó tanulók száma már nem tekinthető alacsonynak, különösen a szakképzés területén (lásd Függelék). Talán a szakképzés nagyobb arányának is betudható, hogy speciális nevelési igényű tanulók nagyobb arányban találhatók az alapítványi és magániskolákban, ugyanakkor a hátrányos helyzetű tanulókat tekintve alacsonyabb arányt találunk, mint az egyházi iskolák tekintetében (lásd Függelék).

Az egyes középiskola-típusok programszerkezetükben is eltérnek az állami iskoláktól. Az alapítványi gimnáziumok körében valamivel kevesebb a szerkezetváltó évfolyamokkal működő intézmények aránya, mint az államiakban. Az alapítványi szakközépiskolákban pedig éppen a felfelé való terjeszkedés figyelhető meg. A szakközépiskolák között jelentős számban találunk olyan intézményt, amelyek csak, vagy döntően érettségi utáni képzést nyújtanak, s 9. évfolyamon nem iskoláznak be. Képzési profiljukban jelentős a kereskedelmi, vendéglátóipari és idegenforgalmi, valamint a gazdasági marketing és az informatikai képzés (Imre Anna: Az alapítványi iskolák jellemzői a statisztikai adatok tükrében. In: *Educatio*, 1., 2004).

Az intézményhálózat *településtípusok* szerinti megoszlásának vizsgálata jelentős különbséget mutat az egyes szektorok között. Míg az állami középfokú intézmények legnagyobb hányada a nagyvárosokban és a kisebb városokban működik, az alapítványi intézmények nagyobb valószínűséggel találhatóak a fővárosban.

Az alapítványi iskolákban a tanárok megoszlása kedvezőbb mind nemi, mind életkori összetételüket tekintve. Nemek szerinti megoszlásuk kiegyensúlyozottabb képet mutat, mint az állami iskolákban: a gimnáziumokban jóval kevesebb, a szakiskolákban jóval több nő pedagógus tanít, mint az állami intézményekben. Kedvezőbb a tanárok összetétele életkor szempontjából is: egyharmaduk a harmincas korosztályból kerül ki, s többségben vannak a 40 év alattiak, s csak kevés az 50 év feletti tanár. Az iskolák szívesebben foglalkoztatják pedagógusaikat részmunkaidőben, mint főállásban vagy óraadóként (Imre Anna: Az alapítványi iskolák jellemzői a statisztikai adatok tükrében. In: *Educatio*, 1., 2004). Mind az

interjúk, mint a kompetenciamérés adatbázisának elemzése is azt támasztja alá, hogy az alapítványi iskolákban több fiatalabb pedagógust találhatunk, mint az állami, önkormányzati szektorban.

Az alapítványi és magániskolák egyesületének képviselője elmondása szerint a magán oktatási intézményeknek leginkább négy nagy csoportja különböztethető meg. Viszonylag sok magánóvoda létezik, ahol a havi díj nem is alacsony, havi 70ezer Ft is lehet. Ezek az óvodák alapvetően családi vállalkozásokként működnek és eltartják magukat. A másik nagy kör a művészeti iskolák köre, ahol az elmúlt években – mind a kormányzat, mind a szakmai egyesületek nyomására – erőteljes szakmai minősítési folyamat indult be, ami lecsökkentette a művészeti iskolák számát. A harmadik és igen nagy csoportja a nem állami és nem felekezeti iskoláknak a szakképzésben található. Vannak igen nagy és nagyon kicsi méretű intézmények is. A nagyobbakat tipikusan vállalatok tartják fenn, akik a jelenlegi gazdasági válság nyomására kihátrálnának e feladat mögül. A negyedik csoport pedig az olyan, tipikusan lakásokban működő felnőttképzési programok, amelyek elsősorban az olyan modern kompetenciák fejlesztését vállalják fel, amire van piacképes kereslet (biotechnológia, informatika, nyelvképzés, stb.).

#### **4. A nem állami/önkormányzati oktatás<sup>5</sup> intézményeinek finanszírozása**

A közoktatási támogatások legfontosabb és legnagyobb részét az ún. normatív támogatások adják. Ugyanakkor a normatív finanszírozás legnagyobb előnyét, az átláthatóságot jelentősen rontja, hogy a jelenlegi támogatási rendszer több mint 40 normatívból áll. Az állami támogatás 60-70 százaléka ezeken keresztül jut el az iskolafenntartókhoz.<sup>6</sup> A normatívakon belül az ún. alapnormatívák jelentősége a legnagyobb, a normatív támogatások 80 százalékát ezek adják (Polonyi István: Az egyházi közoktatás néhány oktatásgazdasági sajátossága, *Educatio* 2005/3). A kiegészítő normatívák funkciója egy-egy kiemelt részfeladat elkülönített támogatása (p. étkezés, tankönyvellátás, a fogyatékkal élők oktatása). A kötelező oktatáshoz szükséges, de ezek után még hiányzó kondíciókat a fenntartó biztosítja. Az önkormányzatoknál e fenntartói rész két fő forrásból áll. Az egyik az önkormányzatokat megillető, átengedett és helyben maradó adóbevételek (pl. a személyi jövedelemadó meghatározott hányada, a gépjármű súlyadó, egyes illetékek). A fenntartói rész másik hányada az önkormányzatok saját bevételei (helyi adók, szolgáltatási bevételek, bérleti díjak). A nem önkormányzati, nem állami iskolafenntartók esetében a normatív támogatás felett még szükséges kondíciókat ugyancsak a fenntartó biztosítja. Ebben a konstrukcióban a közoktatási finanszírozás alkotmányosan előírt szektorsemlegessége

---

5 Ktv. 79-82. §

6 A 2007 szeptemberétől működő új rendszer szerint a költségvetés az ún. „közoktatási teljesítménymutató” alapján finanszírozza az oktatási intézményeket. A módszer figyelembe veszi a közoktatási törvénynek az osztály és csoport alakításáról szóló elveit, előírásait (átlaglétszám, foglalkoztatási időkeret), a pedagógusok kötelező heti óraszámát, továbbá az egyes intézménytípusok (óvoda, általános iskola, középiskola) társadalmi költségigényességét kifejező intézménytípus együtthatót. Az új rendszer a 2007-2008-as tanévtől az óvoda első évfolyamán, valamint az iskolai oktatás első, ötödik és kilencedik évfolyamain indul, felmenő rendszerben, és ennek megfelelően 2011-re teljeseedik ki. A sokféle normatívát felváltva hosszú távon is kiszámíthatóvá és tervezhetővé teszi a költségeket, jobban ösztönzi az önkormányzatokat az alkalmazkodásra, egyben a központ szintjén megtakarításokra is lehetőséget ad (amely megtakarítás nem feltétlen kerül vissza a közoktatásba automatikusan). Hosszú távon ugyanakkor ez sem rögzíti a támogatások mértékét, hiszen az alapnormatíva változatlanul önkényesen meghatározott összeg.

valósul meg, mivel a normatívakkal az állami költségvetés nem intézményeket, hanem tanulókat finanszíroz – függetlenül attól, hogy ki tartja fenn az iskolát, ahol tanulnak (Polonyi, 2005).

A magániskolák működését az állami költségvetés és a fenntartó *finanszírozza*. Az állam a magániskola fenntartója részére az éves költségvetési törvényben megállapított mértékű költségvetési támogatást nyújt, amelynek összege nem lehet kevesebb, mint a helyi önkormányzat részére ugyanazon jogcímen megállapított normatív hozzájárulás. A helyi önkormányzat vagy az állam a költségvetési támogatáshoz kiegészítő anyagi támogatást adhat, ha – a törvényben szabályozott közoktatási megállapodás alapján – állami illetve helyi önkormányzati feladatot látnak el. Az egyházi jogi személy az általa fenntartott nevelési-oktatási intézménybe felvett gyermekek, tanulók után jogosulttá válik a normatív költségvetési hozzájárulásra. Miután a normatív költségvetési hozzájárulások együttes összege országos átlagban az intézmények működéséhez szükséges költségek mintegy hatvan-hetven százalékát fedezi, a hiányzó összeget a fenntartónak kell biztosítania. Az ún. „vatikáni megállapodás”<sup>7</sup> értelmében az egyházi fenntartású iskolák a kiegészítő támogatást is megkapják. Az egyházi iskolákban tanító *pedagógusok* helyzetét meghatározza, hogy nem közalkalmazottak, de jellemzően a közalkalmazottakra érvényes bértábla szerint sorolják be őket is fizetési kategóriákba (*Jelentés...*, 2000).

Bár a finanszírozásban a két szektor némileg eltér egymástól, a jogi szabályozás együtt kezeli – magániskolákként - az egyházi és az alapítványi fenntartásban működő intézményeket. A szabályozás közös vonása, hogy a magániskolák működésükben autonómiát élveznek, azaz jogilag önálló intézményként működnek, önállóan választhatják meg a fenntartó szervezeti formáját, irányítási formát, de finanszírozásukat és pedagógiai tevékenységüket szabályozza az állam. Amennyiben a magánintézmény és az önkormányzat között közoktatási megállapodás jön létre, (a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX törvény előírásai szerint), akkor a magánintézmények részt vesznek az önkormányzati feladatellátásban, s megkapják a normatívát kiegészítő önkormányzati támogatást is, az alapítványi intézmények esetében ilyenformán a gyermekek számára ingyenessé válik a szolgáltatás. (Ktv. 8. § )

Így tehát a magániskolák a diákok után járó normatívát ugyan megkapják az államtól, de – ellentétben az önkormányzati (és a Vatikánnal kötött szerződésnek köszönhetően az egyházi) iskolákkal – többlétszámú támogatásra csak akkor számíthatnak, ha sikerül a helyi önkormányzattal vagy az oktatási tárccal közoktatási megállapodást kötniük. A kisebb mértékű állami támogatást szokták a tandíj, az alapítványi hozzájárulás vagy bármilyen egyéb címszó alatt a szülőktől beszedett pénzösszeg miatt emlegetni. Az iskolák jelentős része számára az jelenti a legfőbb gondot, hogy megfelelő épületet találjon intézménye számára. Legtöbbször rá vannak utalva a helyi önkormányzat jóindulatára, a vele való jó vagy rossz kapcsolatnak ez az egyik meghatározója. Sok iskola számára csak ideiglenes a „letepedési” hely: gyakori a költözés, ide-oda vándorolnak. Mivel nem szabályozott ez a kérdés, előtérbe kerülnek az esetleges megoldások, gyakran személyes kapcsolatokon, például megfelelő politikai ismeretségeken, múlik a dolog. Azonban még azok az iskolák sem számíthatnak mindig anyagi támogatásra, amelyek közoktatási megállapodást kötöttek az önkormányzattal. Van, ahol ezt külön rögzítik a megállapodásban (tehát hogy a megállapodásnak semmilyen anyagi vonzata sincs), van,

<sup>7</sup> A Magyar Köztársaság és az Apostoli Szentsek között a Katolikus Egyház magyarországi közszolgálati és hitéleti tevékenységének finanszírozásáról 1997. június 20-án aláírt megállapodás.

ahol az önkormányzat egyszerűen „megfelelkezik” e mulasztásáról. (Tomasz Gábor: Oktatási intézmények a magánszférában, Tani-tani, 2009. <http://www.tani-tani.info/084tomasz>).

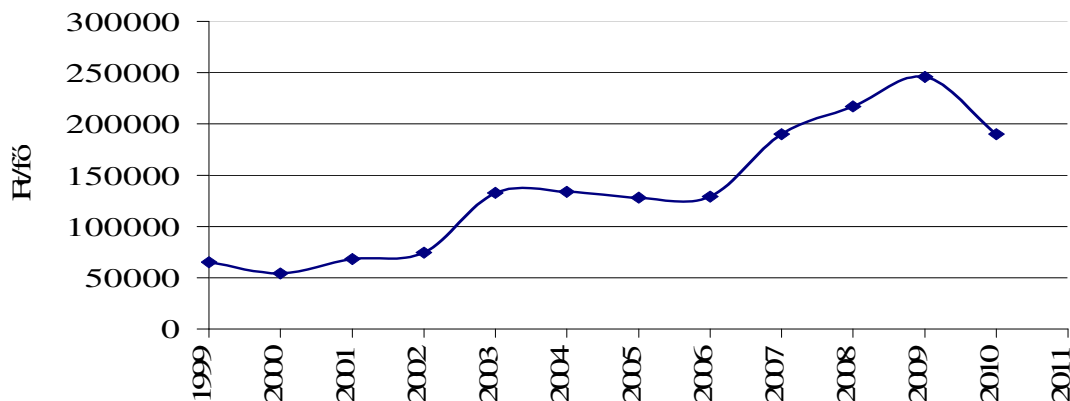
Az alapítványi iskolák számára egyelőre még másfél évig érvényben van egy mintegy 1,5 milliárdos összeg kiegészítő normatívaként, ami egyszeri megállapodás eredménye az AME és az akkori oktatási kormányzat között. Az összeg mértéke nem alapszik kiterjedt számításokon, inkább bázisalapon kalkulálták. A jövőt tekintve mindenképpen rendezni kell a tandíjat nem szedő és a hátrányos helyzetű tanulóakra koncentráló alapítványi képzési formák finanszírozását, az AME ezen a területen szeretne az egyházi iskolákkal azonos kondíciókat elérni a kiegészítő normatíva területén.

#### 4.1. Az ÁSZ jelentés és a kiegészítő támogatás számítása

Az egyházi iskolák körül 2008-ban forrósodott fel a levegő, amikor a kiegészítő normatívát a költségvetési törvény 2005-ben alacsonyabb összegben állapította meg, mint 2004-ben. Az oktatásfinanszírozást vizsgáló ÁSZ jelentés pedig azt találta, hogy az egyházi intézmények a jogosnál kevesebbet kaptak.<sup>8</sup>

2. ábra

#### Egyházi kiegészítőtámogatás 1999-2010



Forrás: Böheim Gábor: Különböző iskolák fenntartási gyakorlata, kézirat, Tárki-Tudok

A 2003-as hirtelen megugrást van aki annak tudja be, hogy az egyházi oktatásban megugrottak a tanulólétszámok, van, aki szerint viszont a 100 napos kormányprogram hatása (közalkalmazotti béremelés). „Az oktatási és a pénzügyi kormányzat a 2004. évi költségvetési tárgyalások során – a támogatás jelentős növekedési üteme miatt – tett először érdemi kísérletet az egyházi közoktatási finanszírozás konstrukciójának megváltoztatására, a rohamosan növekvő finanszírozási kötelezettségek racionalizálására. Ennek a következménye a kiegészítő normatíva 2005-ös csökkenése.” (Polonyi, 2005). Érdemes megjegyezni, hogy az egyházi oktatás finanszírozása mintegy évi 50 milliárd Ft, ami az adóbevételek egy százalékát

<sup>8</sup> Napjainkban is forró még a hangulat, mivel az ÁSZ által kimutatott 2,7 milliárd forintot még nem utalták át az egyházi iskoláknak, az oktatási tárca által ígért, a helyzetet tisztázó kormányrendelet sem készült még el, viszont jelenleg is problémás a kiegészítő támogatás mértékének megállapítása, a tárcák többféle összeggel is előjöttek.

sem teszi ki  
([http://mandiner.blog.hu/2010/03/17/allami\\_penzek\\_az\\_egyhazaknak\\_miert\\_nem\\_a\\_hivek\\_tartjak\\_el](http://mandiner.blog.hu/2010/03/17/allami_penzek_az_egyhazaknak_miert_nem_a_hivek_tartjak_el)).

A kiegészítő támogatás alapja a Magyar Köztársaság és az Apostoli Szentzsék között 1997-ben aláírt megállapodás. Eszerint „E támogatás kiszámításához – minden évben a költségvetési tervezés keretében az ott szereplő adatok alapján külön a közoktatásra és külön a szociális ellátásra – az önkormányzatok adott ágazati működési kiadásainak és felújítási költségeinek összegét csökkenteni kell az intézményi saját bevétel összegével. Az így kapott támogatandó kiadási összegből határozandó meg a normatív támogatás aránya, s ennek megfelelően kell megállapítani a kiegészítő támogatás összegét. A fentiek szerint számított kiegészítő támogatás összegéből levonható a közoktatásra a központi előirányzatból adott olyan külön támogatás összege, amelyhez pályázat útján az önkormányzati és az egyházi fenntartó, illetve intézményei egyaránt hozzájuthatnak.”<sup>9</sup>

Az 1998. január elsejével hatályba lépett, az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről szóló 1997. évi CXXIV. törvény szerint:

**5. § (1)** Az egyházi intézményfenntartók által ellátott nevelési-oktatási, felsőoktatási, kulturális, szociális, egészségügyi, sport, illetve gyermek- és ifjúságvédelmi tevékenységek központi költségvetési finanszírozása az állami és önkormányzati intézményekre vonatkozó általános szabályok alapján, azokkal azonos mértékben történik.

(2) Az egyházi fenntartóknak az (1) bekezdésben említett intézmények után a hasonló feladatot ellátó állami és helyi önkormányzati intézményekkel azonosan járó normatív és egyéb állami hozzájárulásának jogcímeit és fedezetét, illetve arányait az éves költségvetési törvény tartalmazza.

**6. § (1)** Az egyházak további támogatásra (a továbbiakban: kiegészítő támogatás) jogosultak, amelynek alapja a közszolgáltatásokban részesülők azon döntése, ahogyan az adott egyház által fenntartott intézmények közszolgáltatásait igénybe veszik.

(2) Az (1) bekezdés szerinti kiegészítő támogatás meghatározása minden évben a költségvetési tervezéskor ismert adatok alapján történik, az éves költségvetésről szóló törvényben, a közoktatási, illetve a szociális szolgáltatások igénybevételeinek figyelembevételével.

(3) A kiegészítő támogatás összegének számításához az önkormányzatok adott ágazati működési kiadásainak és felújítási költségeinek összegét csökkenteni kell az intézményi saját bevételekkel, továbbá a közoktatásra központosított előirányzatból adott olyan külön támogatással, amelyhez pályázat útján az önkormányzati és egyházi fenntartó, illetve intézményei egyaránt hozzájuthatnak. Az így megállapított összegből határozandó meg a normatív támogatás aránya és a kiegészítő támogatás számított összege.

A gond ezzel az állam képviselői szerint az, hogy túl általános a fogalmazás, azok nem is mindig a legkorszerűbbek, és ez alapján nem lehet pontosan kiszámítani, hogy mennyi is jár. A szakértő szerint a megállapodás óta eltelt időben pótolhatták volna ezt a hiányosságot, ha a vatikáni megállapodás alapján az egyház-finanszírozási törvényben vagy a hozzá kapcsolódó

---

<sup>9</sup> A Magyar Köztársaság és az Apostoli Szentzsék között a Katolikus Egyház magyarországi közszolgálati és hitéleti tevékenységének finanszírozásáról, valamint néhány vagyoni természetű kérdéstről 1997. június 20-án, Vatikánvárosban aláírt Megállapodás kihirdetéséről szóló 1999. évi LXX. Törvény – a megállapodás Kiegészítő jegyzőkönyve: kiegészítés a III. fejezethez (1) bekezdés.



végrehajtási rendeletben „lefordítják” a szöveget, algoritmizálják a feladatot és minden érintett számára követhető egyértelmű eljárásrendet alakítanak ki az egyházi kiegészítő támogatás számítási módjára (Polonyi, 2005). A tárca képviselője szerint is nehezen operacionalizálható ez a szöveg, ráadásul az önkormányzati finanszírozás kevésbé átlátható, és amíg nincsenek világosan definiálva az állami oktatási feladatok, addig nem tudni, mi is kerül a nagy kalapba a számításkor. Ezt tetézi még, hogy nem oktatási feladatok is, mint az étkezés, az oktatási tárca büdzsáját terhelik. Ugyanakkor az ÁSZ jelentés éppen arra jutott, hogy a meglévő jogszabályok és rendeletek kellően eligazítanak e kérdésben.

Az ÁSZ jelentés által kimutatott elmaradás az egyházi kiegészítő támogatásban annak tudható be, hogy a szabályok és fogalmak értelmezése eltér a felek közt. Az oktatási és a pénzügyi tárca számára a költségvetési szervekre vonatkozó általános szabályokat rögzítő 217/1998. (XII. 30.) kormányrendeletnek a költségvetési szervek nem vállalkozási tevékenységéből származó bevételeinek taglalása nem precíz, elsősorban mert a felsorolást megelőzi a „különösen” kitétel, ami rugalmassá teszi a fogalmat.

**57. § (1)** A költségvetési szerv költségvetési támogatási előirányzata csak alaptevékenységre használható fel.

(2) A költségvetési szerv nem vállalkozási tevékenységéből származó bevételei különösen a következők:

Az egyházak – a kiegészítő normatíva csökkenését tapasztalva, amely esetben egyéb jogorvoslati lehetőségük nem is volt - az Alkotmánybírósághoz fordultak, s arra hivatkoztak, hogy több törvénymódosításban is alkotmányos jogsérelmet észleltek, amely szerintük méltatlanul hátrányos helyzetbe hozza az egyházi iskolákat. Így a Köznevelési tv. 118. § (4) is, amely szerint:

„118. § (4) A nem állami, nem helyi önkormányzati intézményfenntartó részére megállapított normatív költségvetési hozzájárulások és egyéb támogatások összege nem lehet kevesebb, mint a helyi önkormányzat részére ugyanazon jogcímen megállapított normatív hozzájárulás. A nem állami, nem helyi önkormányzati intézményfenntartó a normatív költségvetési hozzájárulásra – jogszabályban meghatározottak szerint benyújtott – igénylés alapján válik jogosulttá. Az igénylést az ellátott és – jogszabályban meghatározott nyilvántartások szerint – igazolt feladatok után lehet benyújtani. Az igénylés benyújtásának elmulasztása – kivéve, ha az igazolási kérelmet elfogadják – jogvesztő. Ha a nem állami, nem helyi önkormányzati fenntartású köznevelési intézmény feladatainak az ellátásához az intézményfenntartó normatív költségvetési hozzájárulást vesz igénybe, az adott költségvetési évet követő év március 31-éig köteles a szolgáltatásait igénybe vevő részére közölni a támogatás egy főre jutó összegét, továbbá köteles – a helyben szokásos módon – nyilvánosságra hozni, hogy az adott intézmény feladatainak ellátásához igénybe vett normatív hozzájárulás a teljes intézményi költségvetés hány százalékát fedezi.”

Az Alkotmánybíróság határozata szerint ez a kitétel ütközik a vatikáni megállapodással ezért megállapítja,

„....., hogy a köznevelésről szóló 1993. évi LXXIX. törvény 118. § (4) bekezdése első mondatának az „és egyéb támogatások” szövegrésze a Magyar Köztársaság és az Apostoli

Szentszék között a Katolikus Egyház magyarországi közszolgálati és hitéleti tevékenységének finanszírozásáról, valamint néhány vagyoni kérdéstről 1997.június 20-án Vatikánvárosban aláírt, az 1999.évi LXX. törvénnyel kihirdetett Megállapodás 2. cikkébe és III. fejezetébe, mint nemzetközi szerződésbe ütközik, ezért a határozat közzététele napjával megsemmisíti. A megsemmisítés következtében a 118. § (4) bekezdésének első mondata a következő szöveggel marad hatályban: „A nem állami, nem helyi önkormányzati intézményfenntartó részére megállapított normatív költségvetési hozzájárulások összege nem lehet kevesebb, mint a helyi önkormányzat részére ugyanazon jogcímen megállapított normatív hozzájárulás.”<sup>10</sup>

Ugyanakkor az AB határozathoz két alkotmánybíró is különvéleményt csatolt, ami jól érzékelteti, hogy ezen a területen a jogértelmezés még a szakembereknek is gondot okoz. Dr. Bagyova András különvéleményében azt taglalja, hogy az AB-nek az indítványt (az egyházakét) el kellett volna utasítania, mert nincs hatásköre arra, hogy nemzetközi szerződéseket (vatikáni megállapodás) önállóan, a nemzetközi jogtól függetlenül értelmezzen, most viszont ezt tette. Ezentúl is szerinte a Köot. 118.§ (4) vitatott része nem ellentétes a Vatikáni Megállapodással, hiszen ez utóbbiból nem következik, hogy az egyházi intézményeknek ugyanolyan (jó, vagy kevésbé jó) pénzügyi helyzetben kell lenniük, mint az állam vagy az önkormányzat által fenntartottnak. Miután a Vatikáni Megállapodás csak a katolikus közoktatási intézmények támogatásáról szól, ezért sincs ellentmondás a törvény és a megállapodás közt. Dr. Holló András szintén különvéleményben fejtette ki, hogy álláspontja szerint a Vatikáni Megállapodás, a Köot. és az Egyházi finanszírozási tv. összhangban állnak egymással. A Megállapodással ellentétes jogi helyzetet szerinte az okozza, hogy a hatályos jogi szabályozás nem tartalmazza azokat az eljárási rendelkezéseket, amelyek megfelelő garanciát nyújtanak az egyházi intézményfenntartóknak arra, hogy az állam által a Megállapodásban vállalt állami támogatásokhoz jussanak. A jogalkotó nem rendezte a pénzügyi támogatások megállapításának módját, a viták feloldásának rendjét, az intézményfenntartók igényérvényesítési lehetőségét.

Az Állami Számvevőszék a közoktatási célú humánszolgáltatás finanszírozását és hasznosulását is az egyházi szervezeteknél a 2004/2005. és 2006/2007. tanévekre vonatkozóan vizsgálta. A vizsgálat – országos közoktatási kitekintéssel – alapvetően az ágazati felügyeletet ellátó OKM-re és az ellenőrzésbe vont költségvetési jogcímek előírásait hasznosító egyházi és állami közoktatási intézményekre és fenntartó szervezeteikre terjedt ki. Az ÁSZ feltárta, hogy a 2005-2006-ban az egyházak számára megállapított közoktatási kiegészítő támogatás összege nem felelt meg az egyház-finanszírozási törvény előírásainak, az államháztartás működési rendjéről szóló kormányrendeletben előírtaknak, valamint az éves költségvetési törvények végrehajtásáról szóló törvények indoklásában foglaltaknak. A számvevők álláspontja szerint ez csaknem 2,7 milliárd forint elmaradt állami támogatást jelent. E kérdésben véleménykülönbség maradt fenn az ÁSZ hatályos jogszabályokon alapuló álláspontja és a jogszabályoktól eltérő értelmezést alkalmazó kormányzati álláspont között.

A jelentés mellékletében szereplő levelezést áttekintve jól látszanak az eltérő álláspontok. Az OKM elsősorban azt sérelmezi, hogy míg a korábbi jelentéstervezetben még az ÁSZ szerint is a eltérő álláspontok mögött a számítási tételekre tartalmára vonatkozó pontos,

---

<sup>10</sup> Alkotmánybírósági határozat, 1260/c/2007

egyértelmű szabályozás hiánya húzódott meg, addig a végleges jelentésben viszont az szerepel, hogy „Az ágazati törvény és az egyház-finanszírozási törvény szabályozási szinten megfelelően biztosítják a nem állami és nem helyi önkormányzati (egyházi) fenntartású közoktatási intézmények állami normatív támogatását.”

A tárca szerint viszont továbbra is fennáll a szabályozás szükségessége. Az ÁSZ szerint a tárca úgy véli, hogy a jogszabályi rendelkezés lehetőséget ad a jogszabálytól eltérő értelmezésre. Az alapvető ellentét tehát abban van, hogy az egyik fél úgy ítéli meg, hogy a szabályozás nem megfelelő, a másik szerint viszont a jogszabályok alkalmazása nem volt megfelelő. Utóbbi esetben valóban felmerülhet akár a személyi felelősség kérdése is, míg az előző esetben a gondot pusztán szabályozási kérdésként lehet feltenni. Az a tény, hogy azóta is több változat készült az egyházi kiegészítő támogatásának összegére, mutatja, hogy talán mindkét vélekedésben lehet igazság. A tárca sérelmezte, hogy az ÁSZ nem végzett alaposabb elemzést, ahol figyelembe vették volna az intézményhálózatok eltérő struktúráját, valamint nem számolt az önkormányzatok által az egyházi intézményeknek átadott támogatásokkal, amire pedig az interjúk során fény derült. Az ÁSZ álláspontjának változására azt az indokot hozta, hogy az a belső minőségbiztosítás keretében végzett jogi és szakmai felülvizsgálat eredménye. Az álláspontok azóta sem közeledtek, így az ÁSZ jelentés megállapításainak egy részét az OKM nem fogadja el. Az ebben a témában összeült parlamenti egyeztetés is sikertelennek bizonyult, mint ahogy az a tény, hogy maga az ÁSZ is utólag elismert olyan bevételi elemeket is, amelyeket korábban nem (az intézményi bevételek számításba vétele tűnik a legcsuszamlósabb területnek, ahol a PM álláspontja szerint ez tartalmazza az átvett pénzeszközöket is), arra utal, hogy egyszerre áll fenn a szabályozás, valamint a joggyakorlás nem megfelelő volta. Az egyház-finanszírozás felülvizsgálatát a kormány napirendre vette a 2008. év első félévében. Ugyanakkor az ÁSZ által megítélt hiányzó összeg még most sem jutott el az egyházakig, ezért újra az AB-hez fordultak.

A számvevőszék azt is javasolja a kormánynak, hogy intézkedjen az egyházi kiegészítő támogatás jogszabályoknak megfelelő megállapításáról. Az Állami Számvevőszék jelentése szerint a költségvetési törvényekben meghatározott közoktatási normatívák, azok adott költségvetési évenkénti változása és a közoktatási kiadások alakulása között nem volt közvetlen kapcsolat. Az adott időszakban is jellemző volt, hogy a jogszabályi környezet változott, amely folyamatos alkalmazkodást igényelt a szereplőktől. Megszűnt az informatikai és a minőségfejlesztési normatíva, helyettük pályázati keret áll rendelkezésre. Az adott években a MÁK részéről csak egyszer került sor helyszíni ellenőrzésre, valamint az is szerepel a jelentésben, hogy az Egyházmegyei Katolikus Iskolai Főhatóság (EKIF) gyakorlatában sajátos belső gazdálkodási és elszámolási rendje következtében nem történt meg a normatív támogatás közvetlen átadása a fenntartó intézmények részére. Az intézményeknél hiányoztak a dokumentált kimutatások

Az oktatási tárca egy olyan rendelet megalkotására tett ígéretet, amely segít operacionálizálni az egyházi kiegészítő finanszírozás mechanizmusát, egyben előrebocsátotta, hogy figyelembe veszik a kétféle oktatási intézményrendszer eltérő struktúráját. Sajnálatos módon ez a rendelet azóta sem készült el és egyelőre nem látszanak az erről való kommunikáció jelei sem a partnerekkel.

## 4.2. Különböző nézőpontok

### 4.2.1. Nézőpontok az Educatio egyházi iskolákkal foglalkozó írásai alapján

Az egyházi iskolák finanszírozása mindig is forró pontja az aktuális oktatáspolitikának. Van olyan szakértő, aki szerint az egyházi iskolák kiegészítő állami támogatása a szektorsemleges finanszírozás alkotmányos elvét sérti (Polonyi, 2005). E vélemény szerint a vatikáni megállapodásban, majd később az egyház-finanszírozási törvény<sup>11</sup> megalkotásakor a felekezetek a katolikus egyház vezetésével hatásosan tudták érdekeiket érvényesíteni. Kezdetben csak azok az egyházi iskolák kaptak a normatív támogatás felett kiegészítő támogatást, amelyekkel az önkormányzatok közoktatási megállapodást kötöttek, majd az Oktatási Minisztérium maga is egyre több egyházi oktatási intézménnyel kötött ilyen megállapodást. Mára lényegében valamennyi egyházi fenntartású közoktatási intézmény részesül kiegészítő támogatásban. A kiegészítő normatíva létjogosultságát az egyházak szerint az adja, hogy az önkormányzatok normatívákon felüli ráfordítása végső soron adófizetői – tehát állami – pénz. Akkor egyenlő a finanszírozás tehát, ha az önkormányzatok saját ráfordításainak megfelelő kiegészítő támogatást az egyházi intézményekben tanuló gyermek után a költségvetés fizeti meg. Valójában, a kiegészítő normatíva bevezetésével az egyházi intézmények váltak a közoktatás legbiztonságosabban finanszírozott intézményeivé, miután működésüket teljes egészében a költségvetés fizeti. Ez a szakértői vélemény azt is sérelmezi, hogy az egyházaknak nem kell nyilvánosságra hozniuk intézményeik gazdálkodásának adatait.

Az egyházak érvei a szabad iskolaválasztás (lelkiismereti szabadság), a szocialista érában történt vagyonszerzés, valamint a humán szolgáltatás és közszolgáltatás. Az ellenpárton lévők szerint a szabad iskolaválasztás még nem jelenti azt, hogy egy nem állami intézmény ugyanannyiért jár valakinek, mint az állami. A vagyontól való megfosztottságot nem örökjáradékkal, hanem inkább a vagyon visszaadásával, illetve az egyház támogatási rendszerének korszerűsítésével (pl. adófelajánlás bővítésével). Az SZDSZ javaslata is arra irányult, hogy az egyházat tartsák el a hívők, és ezért az SZJA 1%-ot kellene az államnak kiegészíteni a hívő nyugdíjasok részével, akik nem fizetnek adót. A humán szolgáltatások állami támogatásához pedig az államnak, mint megrendelőnek kellene meghatározni az igényelt szolgáltatást, aztán pedig elszámoltatni a szolgáltatót az igényelt támogatással.

Az egyházi fél az alkotmányos jogokra (tanszabadság, művelődéshez való jog) hivatkozik, amelynek érvényesüléséhez viszont szervezeti és anyagi garanciákra van szükség. Ezen felül hivatkoznak a szabad iskolaválasztás lehetőségének biztosítására a tanulók számára. A szintén az Alkotmányban rögzített gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságára való tekintettel ugyanakkor az állami és az egyházi tanügyigazgatási rendszer nem kapcsolódhat össze (Papp Kornél: Az egyházi közoktatás finanszírozása, Educatio, 2005/3). Éppen ezért nem intézményeket kell finanszírozni, hanem a gyerekeket, tanulókat, Ezáltal közszolgálati tevékenység finanszírozásáról van szó, nem pedig egyház támogatásról.

---

<sup>11</sup> 1997. évi CXXIV. törvény az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről

#### 4.2.2. Vatikáni megállapodás értékelése

2006 során a miniszterelnök felkért egy bizottságot Tamás Pál vezetésével, hogy a Vatikáni Megállapodást és az Egyház-finanszírozási Törvény eredményeit és tapasztalatait értékelje. Miután a bizottság is leszögezi, hogy az iskolafinanszírozás volt az elmúlt években az állam és az egyházak közötti szerződéses kapcsolatoknak a legtöbbet vitatott része, ezért ezt a kérdést külön is megvizsgálták. A Vatikáni Megállapodás szerkezetével az egyházak és vallási közösségek egyetértenek, de nem elégedettek az abban foglaltak teljesülésével. A baloldal és a miniszteriális apparátus szemében a megállapodás felajánlásnak tekinthető a kormányzat részéről és van egy harmadik markáns liberális nézőpont, amely szerint az egyházat a híveknek kellene eltartani és ahhoz kell segítséget nyújtani, hogy ezt szervezett formában megtehessek. A Bizottság véleménye szerint – sem a Vatikáni Megállapodást, sem a többi egyházzal, illetve vallási közösséggel kötött megállapodásokat – nem szükséges és politikai okokból nem is volna bölcs döntés akár felmondani, akár pedig megszüntetni. Ugyanakkor három területen szükségesnek tartja a bizottság, hogy elmozdulás történjen, és erre technikai tárgyalásokat javasolnak a két fél számára. Az egyik ilyen fontos terület az oktatás, ahol a nagyobb létszámokra kiépített iskolák egyre nagyobb versenyben állnak egymással az elérhető tanulólétszám megszerzéséért. Ez a probléma a Vatikáni Megállapodás megkötése pillanatában még kevésbé volt éles, egyrészt mert a nem állami aktorok szerepe még kisebbnek tűnt, másrészt a csökkenő gyerek létszámok okozta probléma sem volt kellőképpen reflektált. Ezért a bizottság szerint az egyházi intézmények normatíváinak megállapításához a feleknek bizonyára új számítási módszerekről kell majd a rögzített versenysemlegességi alapelveknek megfelelően megállapodniuk, valamint szükségessé válhat az állami szerepvállalás részleges redukciója (A Vatikáni Megállapodás eredményeit és hatásait elemző Bizottság jelentése, 2006).

A Bizottság leszögezi azt is, hogy szükséges lenne egy átfogó és hosszú távú egyházpolitikai koncepció és stratégia kidolgozása, amely alapvető lenne az államtól átvállalt közfeladatok teljesítéséhez és közvetve a társadalmi integráció segítéséhez, erősítéséhez. Így hát ez a kérdéskör nem pusztán forrásokról szól, de „a társadalom olyan érdekeit is tematizálja a politikumban, amelyek valóban méltóak arra, hogy az állam egyházpolitikájának (valláspolitikájának) lehessen tekinteni.” A bizottság kiemeli annak jelentőségét, hogy az egyházak a közép-kelet európai régió számára fontos és hiányzó tudásokat és értékeket képesek közvetíteni. Azt is leszögezik, hogy a valláspolitikai instabilitás nem ezen alapelvek hiányából fakad, hanem ezek alacsony fokú politikai és kulturális érvényesítéséből. Ezt segítheti, ha az egyház-finanszírozás terén megszerkesztésre kerülnek annak 2-3 évenként aktualizálandó végrehajtási utasításai.

A képet mindenképpen árnyalja, hogy a társadalom – ahogy azt több adat alátámasztja – meglehetősen szekularizált, s bár a vallással szemben elfogadó, de csak a felnőtt lakosság 12%-a tekinthető valódi értelemben vallásosnak, míg a skála másik végén, ateistának 29%-a vallotta magát. A bizottság hivatkozik olyan felmérésekre is, amelyek azt mutatják, hogy az egyházaknak az emberek a mai magyar társadalomban észlelhető konfliktusok kezelésében meglehetősen szerény szerepet tulajdonítanak, az egyházi intézmények hatósugara pedig még annál is kisebb, ahogyan a társadalomban erről közhitek élnek (A Vatikáni Megállapodás eredményeit és hatásait elemző Bizottság jelentése, 2006).

A bizottság az egyház oktatási tevékenységét tekintve azt missziónak értelmezi és ilyen értelemben az egyházak oktatáspolitikai szerepvállalását a civil társadalom sajátos közép-európai megjelenésének tekinti. A civil jelzővel szemben egyébként mind az egyház, mind az állam elutasító, egyik fél sem tekinti civil szereplőnek az egyházat. A bizottság megállapítása szerint viszont az elmúlt másfél évtized tapasztalatai azt mutatják, hogy az értéktudattal párosult szociális felelősségvállalás teheti igazán sikeressé az egyházat. Kérdés, hogy az egyházi oktatás – amelynek kiépülésében és elkülönülésében a nemzetközi katolikus törekvés erős volt – kiegészíti-e az állami oktatást sokszínűvé téve azt, vagy szeparálódik tőle. A bizottság szerint mindkét mozzanatra vannak utaló jelek. A vallási közösségek oktatási szerepvállalásával való foglalkozás nemcsak a magyarországi, de az európai szakértők számára is új helyzet. Ugyanakkor minél inkább ellenáll az állami oktatásügy a pluralizálódásnak, annál inkább periferezálhatja és radikalizálhatja a vallási közösségeket. A Bizottság ajánlásaiban megemlíti, hogy az egyház-finanszírozással kapcsolatos, kormányzati keretek között elkészült elemzések, elgondolások, szakmai-tudományos tanulmányok áttekintésére és megvitatására nem került sor megfelelően előkészített tanácskozások, konferenciák keretében. A sajtóban és a médiában felvetett problémák a felek közötti bizalmatlanságot tükrözték. A Vatikáni-Magyar Vegyesbizottság pedig az utóbbi években nem működött. A sokcsatornás, bonyolult, értelmezési nehézségekkel és átutalási anomáliákkal is nehezített állami egyház-finanszírozási szisztéma a kölcsönös függőségek, a permanens alkuk, a nem nyilvános egyezkedések világát minduntalan újratermeli, bizalmatlanságot szül és fékezi a társadalmi kohéziót. A kormánynak nagyobb hatásfokkal kell a saját álláspontját képviselnie, aminek egyik követelménye a vallás-egyházi tematikával kapcsolatos kormányzati szakértelem komoly megnövelése, valamint az érintettek bevonása.

A bizottság rövid távon javasolja a Vatikáni-Magyar Vegyesbizottság működtetését, de határozott ügyrenddel és szakértők bevonásával. Az állami egyház-finanszírozás jogcímei szerinti adatait egységes rendbe kellene illeszteni. A vatikáni megállapodásban is említett felülvizsgálatokra munkacsoportot kell megbízni.

Hosszabb távon az egyházak finanszírozását viszont az államtól függetlenné kellene tenni. Az oktatásfinanszírozás területén is számos rövid- és középtávon technikailag kezelendő kérdésre is adnak ma is megszívleendő megoldási javaslatokat (lásd később).

#### **4.3. Az oktatásfinanszírozás kérdése a helyi tapasztalatok alapján<sup>12</sup>**

Az interjúk során az egyházi intézmények vezetői szerint vissza kell helyezni az oktatást a rangjához méltó helyre, ugyanis az alulfinanszírozottság miatt a lepusztultság irányába haladnak, aminek hatása lesz az eszközállományra, az épületekre, és végül, de nem utolsón sorban a humán erőforrásra is. Van, aki úgy véli, hogy mindkét irányban fel kell számolni az egyházi iskolákkal szemben fennálló politikai megkülönböztetést, az iskolák ugyanis nem különböznek attól, hogy különbözőek a fenntartók. Ideológiai alapon nem lehet különbséget tenni, egyenlő megítélés szerint kell támogatni az intézményeket, és csak azért adni többet, ha egy intézmény többletet ad az ország értékéhez. Az egyik megkérdezett intézményvezető szerint az egyházi iskolák ehhez a körhöz tartoznak: *„az egyházi iskolákban egy sajátos értékelvűség mentén 'minőségibb' emberek kerülnek ki, ezt meg lehet mérni. Ezek mérhető*

---

<sup>12</sup> Ez az alfejezet Böheim Gábor esettanulmányára támaszkodik, amit e projekt keretében készített el.

*dolgok. És ha ez így van, akkor ezt valamilyen normatíva rendszerrel, akár feladatfinanszírozással is lehet ösztönözni.”*

Több iskolában is úgy gondolják, hogy hosszú távon nem lehet megélni a „fejkvóta alapú finanszírozásból. A falusi kisiskolák megszűnnek, mert 12 fő után nem lehet a működésre elegendő forráshoz jutni, ugyanakkor a tengely másik oldalán, a főiskolák és egyetemek szintjén óriási a túlkínálat – mondta az egyik önkormányzati gimnázium vezetője. Az egyik egyházi iskola vezetője megerősítette kollégája véleményét, a mostani modellt szerinte is arra ösztönöz, hogy minél nagyobb - akár 44 fős - osztálylétszámmal, ugyanakkor a lehető legolcsóbb és legkisebb tanári karral működjenek az iskolák. Általános vélemény az önkormányzati és egyházi iskolákban egyaránt, hogy ez az oktatás színvonalának csökkenéséhez vezet. Ezt szerintük ki lehetne küszöbölni azáltal, ha nem az iskolák gazdálkodnának a bérekkel, vagyis az állam utalná a tanári fizetéseket egyenesen a pedagógusok számláira. Csupán azt kellene előírni, hogy az egyes iskolákban milyen legyen a tanári kar összetétele.

Több helyen is elhangzott, hogy a teljesítménymutató jobb motivációs eszközt jelentene, mint a fejkvóta-alapú támogatás. Célszerű lenne a feladatfinanszírozás bevezetése, le kell egyszerűsíteni az intézmények mozgásterét, a különböző fakultatív lehetőségek rendszerét – véli az önkormányzati iskola vezetője. Elgondolása szerint területenként legfeljebb egy-két azonos típusú iskolára (6 évfolyamos vagy 8 évfolyamos gimnázium, különböző szakiskolák) lenne szükség, és ezeket az elvégzett feladat alapján kellene finanszírozni. Deklarálni kellene, hogy melyek azok a preferált célok, amelyeket az intézményeknek meg kell valósítaniuk (pl. felzárkóztatás), meg kell határozni, hogy ezek a programok milyen létszámú és tudású humánerőforrást igényelnek, és ezeket kell támogatni. Mindegyik intézmény, aki ettől eltérően többletszolgáltatást nyújt, teremtse elő az ehhez szükséges forrásokat saját maga. Az önkormányzati gimnázium vezetője szerint fontos jelenség, hogy a gyermeklétszám folyamatosan csökken, ezért az állami kiadások is – elméletileg - folyamatosan csökkennek. Ugyanakkor nem működik, hogy az oktatásra ezzel párhuzamosan egyre kevesebbet fordítson a mindenkori kormányzat. Úgy gondolja, hogy *„észérvek mellett növelni kell az oktatásra fordított összeget.”*

Az egyik egyházi intézményvezető hangsúlyozta, hogy a többletforrások rendszere is rosszul működik. Jelenleg annyira alulfinanszírozott az oktatás, hogy amennyiben az intézmények többletforráshoz szeretnének jutni, mert eszközöket kell beszerezniük, akkor minden (uniós) pályázaton részt kell venniük. Az egyháziak szerint *„ebbe azonban bele lehet rokkanni.”* A pályázatok megírása ugyanis rengeteg munkaórába kerül, és ezzel óriási energiát vesznek el az érdemi – oktató - munka elől: egy-egy pályázatnak *„több tíz kilogrammnyi dokumentációja van.”* Elég példaként említeni az informatikai normatívát, ma azért is pályázni kell. Az egyik egyházi intézmény vezetője sérelmezte azt, hogy a közoktatás finanszírozása ebbe az irányba mozdult el: *„Nem soronként kell erre-arra könyöradományokat adni, hanem tisztességes, bérbe beépített alapfizetést kell adni, hogy a legkiválóbb tanítványaink visszajöjjenek tanítani. Mert nem tudom, hogy két év múlva honnan veszünk például egy fizika tanárt.”* Úgy vélekedett, hogy az Uniós pályázatok esetében előremutató lenne, ha az állam, vagy valamilyen központ pályázná, és elosztaná a forrásokat az intézmények között. *„Ehhez világosan meg kell fogalmazni, hogy cserébe mit várnak el.”* Szerinte a pályázatok légköre bizalmatlanságról árulkodik.

Az önkormányzati iskolában az a meglepő vélemény körvonalazódott, hogy a jövő az állami oktatáson kívül van, így például az egyházi iskolákban. *„Ha a magyar társadalom ugyanis polgárosodik és felemelkedik, akkor a magániskolákra is szükség lesz. Magyarországon kicsi a civil társadalom kiterjedtsége, kevés a jól működő alapítványi iskola, mert nagyon csekély az igénybe vehető állami támogatás, és ezt az űrt az egyházi iskolák tölthetik be”* - véli az önkormányzati iskola igazgatója. Az állam ugyanis jelenleg erején felül vállalkozik az oktatásban, ezért előbb-utóbb át kell gondolniuk a jövőt. Mivel az önkormányzatoknak minden településen sokat kell hozzátenniük a normatív támogatásokhoz, a kistelepüléseken racionalizálni kell a kiadásokat, ezért sok intézményt bezártak, és ez a tendencia a következő időszakban is megfigyelhető lesz.

Az alapítványi iskola vezetője szerint súlyos gondot okoz az is, hogy az önkormányzati finanszírozás nem transzparens, gyakran nem adják oda az intézményeknek azt, ami járna, de papíron mégis olyan, mintha ott lenne. *„Ez az egyházi kiegészítő normatíva számolásánál vezet súlyos problémákhoz. Ebből a szempontból a tankerületek rendszere átláthatóbb megoldást jelentene, az oktatást elkülönült forrásokból kellene finanszírozni.”* Az egyházi iskolákban nem értik, hogy miért nem egyenesen hozzájuk utalják az állami támogatásokat, ha a kalkulációt és a gyermeklétszám szerinti igénylést egyszer ők adják le. Az egyik egyházi fenntartású iskola vezetője szerint a szociális (étkezési és tankönyv) támogatásoknál is aránytalanul nagy az iskolák szerepe ahhoz képest, hogy a szociális kérdések nem tartoznak az oktatás ágazatához. Ez jelentős adminisztrációs terhet ró az iskolákra, ami elveszi az energiát a lényegi munka elől, arról nem is beszélve, hogy az intézményeknek kell kiegészítenie a támogatásokat, amennyiben a rendelkezésre álló keret nem bizonyul elegendőnek.

A megkérdezett iskolák szerint az alulfinanszírozottság miatt katasztrofális állapotba kerülhetnek az oktatási intézmények, függetlenül attól, hogy önkormányzati, egyházi vagy alapítványi-e a fenntartó. A megszorítások következtében fennálló forráshiány ugyanis minden iskolát érint. A katolikus és a református gimnázium egyaránt nagy létszámú kollégiumot, internátust működtet, amelyekben kiemelt tehetséggondozás és nevelőmunka zajlik. A katolikus iskolában zenét is oktatnak, a református iskolában ebben az évben indul el a művészetoktatás, ami megmagyarázza, hogy miért magasabb az egy főre jutó ráfordítás, mint az önkormányzati iskolában. Mindemellett utóbbi iskola arra is törekszik, hogy a térség oktatási központjává váljon.

A budapesti alapítványi gimnázium jóval költségesebb alternatív programja szerint oktatja a diákjait. Az iskola csak az állami alap normatívában részesül, amely mindösszesen az intézmény költségvetésének az egyötödét teszi ki. A másik négy (három felekezeti és egy önkormányzati) iskola esetében ez az arány lényegesen magasabb, 80 százalékos érték körül szóródik. Az önkormányzati iskola esetében a legnagyobb a bér- és bérjellegű költségek kiadáson belüli aránya (81%). Ennek a háttérében az állhat, hogy az egyházi iskolák valószínűleg képesek a bérköltségeken felül megtakarítani, hiszen ezekben az iskolákban úgy tűnt, hogy az önkormányzati iskolában megfigyelhetőnél alacsonyabb a pedagógusok bére. Erre utalt a katolikus gimnáziumban, hogy a szerzetestanárok jelenlétét jelentős költségmegtakarításként értékelték, és ezt támasztja alá az evangélikus iskolában a pedagógusok alacsonyabb bérbeállása is. Mindez azt jelenti, hogy ezek az iskolák némileg nagyobb mozgástérrel bírnak, amit igazolnak a magasabb fajlagos költségek is.



#### **4.4. Fajlagos oktatási kiadások elemzése fenntartók szerint<sup>13</sup>**

A projekt keretében Hermann Zoltán az egyházi és önkormányzati iskolák működési kiadásai közötti különbségeket vizsgálta az Országos Kompetenciamérés intézményi kérdőívéből származó kiadási adatok alapján. Az elemzés elsődlegesen az Országos Kompetenciamérés 2006-as, 2007-os és 2008-as intézményi kérdőívének adataira épül, innen származnak az iskolai kiadási adatok, amelyek a megelőző naptári évekre (2005, 2006 és 2007) vonatkoznak. Itt érdemes megemlíteni, hogy a hivatalos oktatásstatisztikai adatgyűjtés iskolai szinten nem gyűjt finanszírozási adatokat. Így azokról az iskolákról rendelkezünk kiadási adatokkal, akik

a kompetenciamérés által megcélzott iskolák körébe tartoznak és válaszoltak az intézményi kérdőív kérdéseire, közöttük a kiadásokra vonatkozó kérdésekre.

A kiadási adatokon túl a többi adat a KIR-STAT iskolai adatbázis 2004/05, 2005/06, 2006/07 és 2007/08 tanévekre vonatkozó állományaiból származik. Az iskolák fenntartójára és településére vonatkozó adatoknál a kompetenciamérés tanévét (azaz a kiadási adat évének végét) vettük figyelembe, pl. a 2008-as mérésből származó 2007-es kiadási adatok esetében a 2007/2008-as állapotot.

Ha a fajlagos kiadások nyers átlagát összehasonlítjuk, akkor megállapíthatjuk, hogy az egyházi iskolák kiadásai meghaladják a települési önkormányzati iskolákét, és elmaradnak a megyei és állami iskolák kiadásaitól, mind a teljes mintát együtt, mind az iskolák két csoportját külön tekintve. Az alapítványi iskolák kiadásai összességében és az általános iskolák esetében magasabbak, mint az egyházi iskoláké, a középfokú iskolák esetében pedig hasonlóak.

Annak érdekében, hogy az egyházi iskolák kiadásait a hozzájuk hasonló iskolák kiadásával hasonlíthassuk össze, lineáris regressziós modelleket becsültünk, amelyekben kontrollváltozóként szerepel az iskolák számos megfigyelt jellemzője. A legfontosabb eredmény, hogy az egyházi iskolák kiadásai, kiszűrve a költségeket befolyásoló iskolai jellemzők hatását, nagyságrendileg 10 %-kal alacsonyabbak, mint a települési önkormányzati iskolák kiadásai.

Úgy tűnik tehát, hogy az átlagos egyházi iskola kevesebb kiadással gazdálkodik, mint a hozzá hasonló méretű és szervezeti felépítésű, hasonló programokat és kiegészítő szolgáltatásokat nyújtó települési önkormányzati iskola.

A többi fenntartót tekintve a kiadások az állami fenntartású iskolák esetében a legmagasabbak; szignifikánsan magasabbak, mint akár az egyházi, akár a települési önkormányzati iskolákban. A megyei önkormányzati iskolák kiadásai is meghaladják az egyházi iskolákét és a települési önkormányzatok iskoláit is, de az utóbbiakhoz mérten az eltérés statisztikailag nem minden esetben szignifikáns. A mintában az alapítványi iskolák kiadásai a legalacsonyabbak, elmaradva mind a települési önkormányzati, mind pedig az egyházi iskolákétól. Ha a hasonló településeken működő iskolákat vetjük össze; azaz csak a kistérségeken, ill. településeken belüli eltéréseket vesszük számításba, az alapítványi iskolák

---

<sup>13</sup> Ez az alfejezet Hermann Zoltán háttér tanulmányára támaszkodik, amit e projekt keretében készített el.

kiadási hátránya a települési önkormányzatiakéhoz mérten még nagyobb; hozzávetőlegesen kétszer akkora, mint az egyházi iskoláké.<sup>14</sup>

Az egyházi és az önkormányzati iskolák fajlagos költségei közötti eltérést az okozza, hogy az egyházi iskolák között több a magasabb költségű iskola, elsősorban a középfokú oktatás<sup>15</sup>, a kollégiumok és az önálló gazdálkodás miatt, amit csak részben ellensúlyoz az, hogy az SNI diákok magasabb aránya az önkormányzati iskolák költségeit növeli az egyházi iskolákhoz mérten.

Az egyházi iskolák egy diákra jutó személyi kiadásai is elmaradnak a települési önkormányzati iskolák kiadásaitól. A foglalkoztatottak számát és a tanárok összetételét rögzítve is kisebbek az egyházi iskolák működési, ill. személyi kiadásai, mint az önkormányzati iskoláké. Egy egyházi iskola jellemzően akkor is kevesebbet költ bérkiadásokra, ha hasonló számú és összetételű tanári kart foglalkoztat, mint egy önkormányzati iskola. Ráadásul ezeknek a változóknak a bevonása a két fenntartói csoport kiadásai közötti eltérésnek csak kis részét; egyharmadát-egynegyedét magyarázza a személyi kiadások esetében, de a működési kiadásokat tekintve is csak az eltérés felét-kétötödét. A fennmaradó eltérés azt jelenti, hogy a foglalkoztatottak hasonló létszáma és összetétele mellett is alacsonyabbak a bérkiadások. Ez arra utal, hogy az egyházi iskolák a hasonló végzettségű és korú alkalmazottaknak alacsonyabb béreket fizetnek, mint az önkormányzatiak. Egy másik lehetséges, bár kevésbé valószínűnek tűnő magyarázat lehet az, ha az egyházi iskolákban dolgozók egy részének bére nem jelenik meg az iskolai kiadásokban.

#### ***4.5. Nemzetközi példák<sup>16</sup>***

##### **Új-Zéland**

Új-Zélandon egyaránt vannak állami, állami rendszerbe integrált és független iskolák. Az állami rendszerbe integrált iskolák zömében korábban magániskolák voltak, amelyeket integráltak az állami rendszerbe. Ez a folyamat a hetvenes években kezdődött, mivel a katolikus iskolák kevésbé tűntek életképesnek. Az államba való ún. integráció bizonyos követelményeket is állított a korábban magániskolák elé. Az iskolaszékben a szülők nagyobb szerepet kapnak, az iskolának az alaptantervet kell oktatnia, de megtarthatja sajátos karakterét a vallásosságot vagy egyéb világnézetet tekintve. Nem utasíthatnak el senkit az iskolából filozófiai vagy vallási alapon és nem kötelezhetik ezeket a tanulókat a világnézeti órák látogatására. Az ilyen iskolák nem szedhetnek tandíjat, de kérhetnek önkéntes hozzájárulást a szülőktől és egyéb szervezetektől. A független iskolák szedhetnek tandíjat és kaphatnak kormányzati támogatást is. Ehhez akkreditáltatni kell magukat, kell, hogy legyen iskolaépületük, tantestületük, felszerelésük és tantervük és a hasonló állami iskolák által nyújtott szolgáltatás szintjét el kell érniük. A független iskolákat háromévente ellenőrzik és a jelentést nyilvánosságra hozzák. Hasonló felügyeleti rendszer működik a másik két

<sup>14</sup> Fontos azonban megjegyezni, hogy a települési önkormányzati és egyházi iskolák esetében látszik csak megfelelőnek a minta reprezentativitása, a másik három fenntartói csoport esetében ezzel kapcsolatban kételyek merülhetnek fel, így a rájuk vonatkozó eredményeket óvatosan, fenntartásokkal kell értelmeznünk.

<sup>15</sup> Elsősorban a képzetesebb tanárok bérköltsége miatt.

<sup>16</sup> A nemzetközi tapasztalatok részletesebben Semjén András háttér tanulmányában olvashatók.

iskolatípus esetén is. Az állami pénzekkel szigorúan el kell számolni. A magániskoláknak nyújtott támogatás 2000-tól maximált.

## Anglia

Angliában és Walesben két típusú iskola létezik, az államilag támogatott és az államilag nem támogatott. Csak ez utóbbiak tekinthetők szigorú értelemben magániskoláknak. Minden más alapítványi jellegű iskola az állami oktatás része. Ezek közül igen sok katolikus és anglikán iskola van. Ezekre az iskolákra ugyanaz a tanterv és szakfelügyeleti rendszer vonatkozik, mint az államiakra. Nem szedhetnek tandíjat, de kérhetnek önkéntes támogatást.

A 2001-es kormányzati Zöld Könyv (Schools Building on Success, 2001, DfEE) és az azáltal kijelölt úton továbbhaladó Fehér Könyv (Schools Achieving Success, DfES, 2001) kiáll az egyházi iskolák (faith schools) és egyéb nem állami irányítású iskolák bővítése, expanziója mellett. A kormányzat előírja az önkormányzatok számára, hogy nagyvonalú kedvezményekkel (pl. ingyenes telek, engedélyek, stb.) aktívan támogassák a nem állami szolgáltatók további expanzióját. Az egyházak a Zöld Könyvben és a Fehér Könyvben is megfogalmazott City Academy programban is fontos szerepet játszhatnak: a program lényege ugyanis az, hogy a magán- vagy az önkéntes (civil/nonprofit) szektorból érkező szponzorok, így többek között egyházi szervezetek illetve egyéb vallási csoportok (faith groups) olyan új iskolákat alapíthassanak, melyek működési költségei teljes mértékben államilag finanszírozottak. A nem állami irányítású oktatási intézményeket támogató nagyvonalú kormányzati kezdeményezés mögött az a megfontolás húzódik meg, hogy „ezek [a fenntartók] sajátos megközelítéseket honosítanak meg az iskolavezetésben és irányításban, valamint radikális lehetőséget biztosítanak a színvonal emelésére a hátrányos helyzetű területeken.” (DfES, 2001). A Fehér Könyv ugyanakkor a működési költségeik tekintetében teljes mértékben államilag finanszírozott egyházi iskolákkal szemben világos, egyértelmű inkluzivitási előírásokat is megfogalmaz.

A kormányzati útmutató az új iskolák létrehozásra vonatkozó döntéseik során elvárja az ún. iskolaszervezési bizottságoktól (School Organisation Committees), hogy a vallási csoportok részéről beadott javaslatokat ugyanolyan komolyan vegyék figyelembe döntéseik kialakítása során, mint az önkormányzatok, helyi oktatási hatóságok által benyújtott javaslatokat, és azokkal azonos módon, azonos szempontok alapján bírálják le. Ugyanakkor az egyházi iskolák létrehozásra vonatkozó döntéseknek figyelemmel kell lenniük a közösség minden csoportjának érdekeire.

A kormány elvárja, hogy azok az egyházi irányítású iskolák, melyek az állami finanszírozású szektorba tartoznak, inkluzívak legyenek, férőhelyeik legalább 20 %-át más vallású/felekezeti, illetve nem hívő (felekezeten kívüli) családokból származó diákoknak tartsák fenn, és készek legyenek együttműködni a nem-felekezeti illetve a más felekezeti háttérű oktatási intézményekkel. (DfES, 2001)

A kormányzat az oktatási sokszínűség előmozdítása érdekében arra is törekszik, hogy a nem állami fenntartású (voluntary aided) iskolák beruházási, fejlesztési kiadásait is mind nagyobb mértékben közpénzekből lehessen finanszírozni. Már a 2001-es Zöld Könyv azt a kormányzati célkitűzést fogalmazta meg a sokszínű oktatás biztosítása érdekében, hogy 15-ről

10 %-ra szállítsák le a nem állami fenntartású (ezen belül az egyházi) iskolák fejlesztési kiadásaihoz, beruházásaihoz a fenntartótól megkövetelt pénzügyi hozzájárulást

## **USA**

A magániskolák szabályozása és finanszírozása államonként különböző, mint ahogy a tantervi követelmények, a pedagógusokkal szemben támasztott követelmények és az értékelési rendszerben való részvétel tekintetében is. A magániskolák nem kapnak támogatást, de néhány iskolakörzetben, mint Cleveland vagy Milwaukee, bevezették kísérleti jelleggel a voucher programot. Korábban csak a szekularizált iskolákra volt ez érvényes, de egyre inkább részei a rendszernek a felekezeti iskolák is. A voucher elsősorban a hátrányos helyzetű gyermekek számára jár, akik így ezt az összeget szabadon felhasználhatják bármely iskolában. Vannak államok, ahol az oktatási intézményeknek adott hozzájárulás adókedvezményben részesül. Az elmúlt évek jelentős változása a charter iskolák megjelenése. A charter iskolákkal az ellátást próbálják diverzifikálni, ezáltal jobban megfelelni a szülői elvárásoknak és iskolaválasztási elképzeléseknek. Cél volt még ezzel az iskolai munka és innováció színvonalának emelése. A charter iskolákat egyének vagy szervezetek alapítják és államilag finanszírozott, de egy meghatározott teljesítményszerződés keretében irányítják, tandíjat nem szedhetnek.

## **Kanada**

Kanadában az 1867 óta létező magániskolák ugyanolyan állami támogatást kapnak, mint a többi állami iskola. A katolikus iskolák Ontarióban szintén az állami iskolákhoz hasonló támogatásban részesülnek. A keleti megyékben viszont a magániskolák nem kapnak állami támogatást, vagy csak egy részük, amennyiben teljesítik a miniszter által felállított tantervi követelményeket és pedagógiai programot. Ezen felül az iskolának részt kell vennie a megyei értékelési rendszerben

## **Hollandia**

A holland alkotmány 23-as cikkelye az oktatás szabadságát biztosítja, ami magába foglalja az iskolalapítás és az oktatás világnézetének szabadságát, és nem szükséges a pedagógiai program előzetes akkreditálása sem. 1917-től egyforma állami támogatás jár a magán és állami iskolák számára. A magániskolák zöme a katolikus vagy protestáns egyházhoz tartozik, de vannak iszlám és hindu iskolák is. A tanulók 65%-a jár ilyen magánintézménybe! A magániskoláknak nyújtott állami támogatás alapján a hasonló állami iskolák költségei adják. A magániskoláknak non-profit intézményeknek kell lenniük és a tandíj szabályozva van a 16 éven aluliak számára. Ugyanakkor önkéntes szülői hozzájárulásban és egyéb forrásokban részesülhetnek. Az iskolák nagyfokú autonómiát élveznek, de teljesíteniük kell a holland oktatási minisztérium által felállított standardokat. Ezek olyan elemeket tartalmaznak, amik az oktatási szolgáltatás minőségét érintik, mint előírt tantárgyak, elért teljesítmény, az országos vizsgák tartalma, a tanítási idő, a pedagógusok végzettsége, a szülők és tanulók jogai az iskola ügyeibe való beleszólásba, tervezési és jelentési kötelezettségei az iskolának. Mindegyik holland iskolát az Oktatási Tanfelügyelet ellenőríz, amely félig független testület. A magániskolák állíthatnak felvételi követelményeket, de fel kell venniük a tanulót, ha nincs más közoktatási intézmény a közelben egy megadott távolságon belül.

## **Belgium**

A belga alkotmány 24-es cikkelye garantálja az oktatás és az iskolaalapítás szabadságát. A magániskolák többségét a Katolikus egyház tartja fenn, de vannak egyéb felekezeti iskolák és nem felekezeti magániskolák. A magániskolák nagy többsége kap állami támogatást. A béreket a kormányzat központilag biztosítja és a működést is támogatják. A pedagógiai programot az iskolák maguk alakíthatják, de ennek meg kell felelnie bizonyos alapkövetelményeknek és engedélyeztetni kell az Oktatási minisztériummal. Rendelkezniük kell a megfelelő taneszközökkel, meg kell felelni adott egészségügyi és biztonsági követelményeknek és rendelkezni kell egy minimum tanulólétszámmal. Ezen felül rendelkezésre kell állniuk, akár csak az állami intézményeknek, a tanfelügyelet számára.

## **Dánia**

Az 1849-es alkotmány alapján tanulási kötelezettség van, de nem iskolalátogatási. Így ennek a követelménynek a szülők eleget tehetnek úgyis, hogy magán vagy állami iskolába rakják a gyerekeiket, de akár otthon is taníttathatják őket (erre azért kevés példa van). A tanulók 12%-a jár magániskolába. Itt a felekezeti iskoláknak nincs akkora súlyuk, mint egyéb európai országokban. Az alapoktatásban nagyobb fokú szabadsága van a magániskoláknak a pedagógiai tartalommal illetően, viszont a felsőközépfokon jóval több a megszorítás. A gimnáziumoknak vagy egyetemi előkészítőknél meg kell felelni a minisztérium és a tanfelügyelet által felállított elvárásoknak. A magániskolák költségeinek mintegy 80-85%-át állja az állam. A tanulóra eső juttatások változnak az iskola mérete és a tanulók életkora szerint. Ezt a támogatást egy összegben kapják, de a tanároknak ugyanakkora bért kell fizetniük, mint az önkormányzati iskolákban. A tandíj mértéke korlátozva van.

## **Franciaország**

A francia alkotmány is biztosítja az oktatás szabadságát. A tanulók 15-20%-a tanul magániskolákban, amelynek zöme katolikus iskola. A magániskolák három kategóriája létezik: szerződés nélküliek, egyszerű szerződésesek és azok, akik ún. contrat d'association-nal rendelkeznek. A nem szerződéses iskoláknak is meg kell felelniük bizonyos standardoknak az oktatás színvonalát tekintve. Egyszerű szerződéses iskolák csak az alapfokon és a speciális oktatásban vannak. Itt vannak tantervi követelmények is és a tantestületet is el kell fogadtatni az arra illetékes állami testülettel. Ezek az iskolák nem diszkriminálhatnak, és kiterjedtebb tanfelügyelet vonatkozik rájuk, valamint pénzügyi és adminisztratív audit alá is esnek. A béreket itt az állam fizeti és az önkormányzat is hozzájárulhat a működési költségekhez. A contrat d'association még több kötelezettséggel jár. A tanárokat a tankerületi hatóság nevezi ki az iskolával konzultálva és azok határozott idejű közalkalmazotti státuszba kerülnek. Nem szedhetnek tandíjat, a helyi önkormányzatnak hozzá kell járulnia a működési költségekhez. A középfokú oktatásban esetén ez a közoktatásban tanulók átlagos költségének 105%-át teszi ki.

## **5. Javaslatok**

Alapvető jellegzetessége a magyar oktatásfinanszírozási rendszernek, hogy

1. Nem intézményeket, hanem fenntartókat finanszíroz, ami összefügg a normatív intézményfinanszírozás hazai hiányával. Ez is okozza, hogy intézményi szinten nagyon eltérő forrásellátottság lehet akár a magas állami támogatás ellenére.
2. Nem támasztanak érvényesíthető és számon kérhető, a diákok összetételét és az intézményi felvételi politikát illető követelményeket az állami finanszírozási jogosultság megszerzéséhez, illetve ami van, az alól nagyon egyszerűen ki lehet bújni;
3. Az intézményeknek nem kell választaniuk abban a kérdésben, hogy autonómiájuk egy részét feladják-e a szélesebb körű kormányzati finanszírozásért cserébe, mert az szinte az ölükbe pottyan;
4. Nem szektor-semleges a finanszírozás, az egyházi iskolákra más szabályok vonatkoznak, mint az egyéb nem államiakra.

Éppen ezért mind hosszú és rövid távon vannak teendők. A **hosszú távú teendők** az oktatásfinanszírozás szektor-semleges módjának megteremtése, ami nyitást jelent a nem állami, nem felekezeti fenntartók felé. Nem fenntartót, hanem intézményt kell finanszírozni, de ehhez rögzíteni és ellenőrizni kell az állami oktatási közszolgáltatás standardjait.

Ezzel együtt szükséges az egyház és állam viszonyát hosszútávon stabilizálni. Ehhez kellene egy átgondolt egyházpolitikai stratégia kimunkálása az érintettekkel közösen. Meg kell teremteni az államtól független finanszírozását az egyháznak, mert ez teremtheti meg azt a bizalmat, amely szükséges a folyamatos és érdemi kommunikációhoz. Egyaránt fontos, hogy a társadalom egyre inkább elismerje az egyházak értékteremtő tevékenységét, ugyanakkor az egyházak szolgáltatása és adatkezelése a közfeladatok terén szektorsemleges módon a többi szereplővel azonos elbírálás alá kell, hogy essen. Ez viszont átvezet ahhoz a problémához, hogy az önkormányzati finanszírozás nem átlátható, nincsenek jól elkülönítve az oktatási költségek, így azok nyomon követése és az eredményekkel való összevetése is szinte lehetetlen. Amíg nem transzparens az állami szféra és nincsen meghatározva az állami alapszolgáltatások köre és standardja, addig nehezen lehet kibővíteni a szektorsemleges finanszírozási modellt a közoktatás területén. Ugyanígy nehezen ellenőrizhető az adófizetők pénzének felhasználása a szektorokban, mert nincs igazán viszonyítási pont, nincsenek megfelelő adatbázisok és megfelelő intézmények az adatok elemzésére és a közszolgáltatás minőségének ellenőrzésére.

Az állam oktatási feladatainak meghatározása lehetőséget teremt arra, hogy nyilvánvaló legyen, mi az az alapsomag, amihez minden iskolának nevezett intézmény állami finanszírozást kap. Ugyanakkor a nemzetközi példák is arra mutatnak, hogy ezt nem csupán input szabályozással kontrollálják, de nagyon erős folyamatellenőrzés is van az ún. modern tanfelügyeleteken (nem a régi értelemben) keresztül. Szükséges egy átlátható és kiszámítható visszacsatolási rendszer és szakmai ellenőrzés. A közpénzek elosztásánál a közoktatásban nem az iskola tulajdonformája a lényeg, hanem, hogy az adott közfeladatot ki teljesíti a legszínvonalasabban. Ha ezt adott esetben egy nem állami iskola teszi, akkor azt kell támogatni. Ennek megítéléséhez viszont meg kell teremteni a visszacsatolást biztosító intézményi feltételeket.

Amennyiben sikerülne az oktatásfinanszírozást elvi alapokra helyezni, úgy sokkal kisebb mértékben áll fenn annak a veszélye, amit ma nap, mint nap tapasztalunk, hogy a költségvetési megszorítások miatt egyik napról a másikra újabb és újabb kreatív ötletekkel

próbálnak forrást kivonni a rendszerből. Ez nem pusztán az oktatási intézmények finanszírozási alapját rengeti meg, de a kiszámíthatatlanság miatt nem is serkent átgondolt, hosszú távú, akár megtakarítást is jelentő helyi oktatáspolitikák kialakítására.

Jól tudjuk, hogy a magyar közoktatási rendszer pazarló, miközben az egyes iskolák a túlélésért küzdenek. De az is látszik, hogy a hatékonyságveszteség leginkább az önkormányzati iskolákra igaz, ezen a területen kell igazán rendet rakni. A nem állami szféra összességében jól teljesít, mind a hatékonyságot, mind az eredményeket tekintve. Sajnálatos módon a problémát mindig az okozza, hogy kevés a szétsztható pénz, de éppen ezért nem annyira az egyszeri és ötletszerű megszorításokra van szükség, hanem a valódi pazarlások megszüntetésére, ez utóbbi pedig az önkormányzati szférában sokkal nagyobb arányban van jelen.

Jól illusztrálja ezt a problémát, hogy az esélyegyenlőséget biztosító kiegészítő normatívák az önkormányzati iskolákban nem igazán töltik be funkciójukat. De ez nem annyira a magán és egyházi oktatás finanszírozásának kérdése, mint az állami és önkormányzati finanszírozás hatékonyságának a kérdése. A hátrányos helyzetűek felzárkóztatására biztosítani kell az erőforrásokat, de nem az egyházi és alapítványi intézmények rovására.

**Rövidtávon** az egyház-finanszírozás kérdésében meg szívlelendők a Vatikáni megállapodás hatását vizsgáló Bizottság javaslati:

- az egyes szakfeladatok támogatását előre rögzített kulcsok alapján évente kell kiszámolni
- intézménytípusonként rögzíteni kellene a normatíva és kiegészítő támogatás mértékét, amelyet évente csupán valorizálni kellene.
- Az OKM és a MÁK adatait kellene minden tárcának használnia
- a vatikáni szerződés intézményfinanszírozásról szól, ezért a teljes támogatás az intézmény közvetlenül kapja meg az államtól
- Ha továbbra is a fenntartó kapja a támogatást, akkor ellenőrizhetően és dokumentálhatóan csak működési támogatásra fordíthatja.
- Ha a támogatást továbbra is a fenntartó kapja, legyen kötelező azt két napon belül az intézménynek továbbutalnia. Lehetővé kell tenni ennek állami ellenőrzését.
- Egységessé és dokumentálhatóan egyenlővé kell tenni a két fenntartó finanszírozás és eszközfelhasználásának ellenőrzési módját, pl. az önkormányzati iskoláknak is kötelező legyen kifüggeszteni a támogatottsági mutatókat.
- A támogatással ne a fenntartó, hanem az intézmény számoljon el.

Ezen felül van még néhány olyan terület, ahol rövidtávon is lehetne eredményt elérni.

A kiegészítő normatívát az alapítványi iskolák részére is lehetővé kell tenni, amennyiben nem kér tandíjat (úgy, ahogy az egyházi iskolák, hiszen ez az elitképzésben, a másik pedig éppen a hátránykezelésben tud segíteni). Az önkormányzatok sajnos nem igazán partnerek abban, hogy a területükön színvonalas szolgáltatás létezzon nem önkormányzati tulajdonban, főleg ha ez önkormányzati forrásokat von el.

Adott területen akár meg is lehet versenyeztetni az oktatási intézményeket az adott feladatellátásra, és aki a legjobban teljesíti, az kapja a finanszírozást. Természetesen ez sem működik standardok és folyamatkontroll nélkül.

Az adatbázisok nem igazán vannak összekapcsolva. Az uniós fejlesztési pénzek felhasználásáról semmit sem lehet tudni fenntartói megoszlásban, holott több kilométer papírt kell termelni ezen programok adminisztrációja során. Nem sikerült a különböző adatgazdák között megteremteni az információcserét és az összekapcsolható, lehívható adatbázisok lehetőségét. Az OKM, PM és az NFÜ által gondozott oktatási intézményekre vonatkozó adatokat együttesen kell kezelni. Ezt mindenképpen segítené, ha az új Humán tárcánál lenne egy olyan közgazdasági elemző osztály, amelynek feladata lenne az ilyen jellegű adatok gyűjtése, rendszerezése és elemzése.

Kérdés az is, hogy a normatív támogatással milyen formában kell elszámolniuk a fenntartóknak, ott megjelenik-e valamilyen kiadási adat. Megoldást jelenthetne, ha a KIRSTAT-ban lenne egy kiadási modul, hiszen azt kitölteni kötelező, az adatokat pedig ellenőrzi a minisztérium. Ez az adatgyűjtés OSAP adatgyűjtés, az iskolák is komolyan veszik, és mindenkire kiterjed, nem csak az önkormányzati iskolákra. Ugyanakkor az évfolyamok szerinti bontás nem értelmezhető, és a szakfeladatos bontás is részben az, hiszen egy iskolában nemigen lehet azt megmondani, hogy mennyit költenek az egyik vagy másik évfolyamra, vagy a napközire és a tanításra, ill.pl. a gimnáziumi és szakközépiskolai képzésre, mert a tanárok egy része különböző évfolyamokon és programokban is tanít, a villanyszámlát és az egyéb karbantartási költségét meg végképp nehéz szétosztani.

Hosszú távon az iskolák finanszírozásában – ha megfelel az elvárásoknak – semelyik fenntartói típus sem kerülhet előnybe. De addig is, amíg a jelen helyzetben fennáll az egyenlőtlen helyzet, az egyházi fenntartású iskolák a magániskoláknál kedvezőbb helyzetét sok újszülött egyház is kihasználja. Rövidtávon az egyház alapítás kritériumainak megszigorítása gátat vethet annak, hogy néhányan kihasználva ezt a helyzetet a zavarosban halásszanak.



## 6. Felhasznált irodalom

- A Vatikáni Megállapodás eredményeit és hatásait elemző Bizottság jelentése, 2006  
ÁSZ jelentés. Jelentés az Oktatási és Kulturális Minisztérium fejezetnél a közoktatási feladatok finanszírozására fordított pénzeszközök hasznosulásának ellenőrzéséről, Állami Számvevőszék, 2008 május
- Böheim Gábor: Különböző iskolák fenntartási gyakorlata, kézirat, 2010, Tárki-Tudok
- Hermann Zoltán: Eltérőek-e az egyházi és nem egyházi iskolák fajlagos kiadásai, kézirat, 2010, Tárki-Tudok
- Imre Anna: Az alapítványi iskolák jellemzői a statisztikai adatok tükrében. In: *Educatio*, 1., (2004)..
- Imre Anna: Az egyházi iskolák jellemzői a statisztikai adatok tükrében. In: *Educatio*. 3.2005
- Jelentés a magyar közoktatásról 1995, OKI
- Jelentés a magyar közoktatásról 1997, OKI
- Jelentés a magyar közoktatásról 2000, OKI
- Jelentés a magyar közoktatásról 2006, OKI
- Neuwirth Gábor: A középiskolai munka néhány mutatója, 2004. OKI
- Papp Kornél: Az egyházi közoktatás finanszírozása, *Educatio*, 2005/3
- Polonyi István: Az egyházi közoktatás néhány oktatásgazdasági sajátossága, *Educatio* 2005/3
- Pusztai Gabriella: Iskola és közösség. Felekezeti iskolák az ezredfordulón. 2004, Gondolat
- Semjén András: Az egyházi fenntartású közoktatási intézmények finanszírozása. Hazai rendszer és nemzetközi kitekintés, kézirat, 2010, Tárki-Tudok
- Tomasz Gábor: Oktatási intézmények a magánszférában, *Tani-tani*, 2009. <http://www.tani-tani.info/084tomasz>
- [http://mandiner.blog.hu/2010/03/17/allami\\_penzek\\_az\\_egyhaziaknak\\_miert\\_nem\\_a\\_hivek\\_tartjak\\_el](http://mandiner.blog.hu/2010/03/17/allami_penzek_az_egyhaziaknak_miert_nem_a_hivek_tartjak_el)