

Az Országgyűlés elé beterjesztett 2017. évi költségvetési javaslat oktatással kapcsolatos részeinek elemzése kiemelten az befogadó jelleg alakulása szempontjából



1. Költségvetés és társadalmi befogadás az oktatásban

A magyar oktatási rendszer legnagyobb problémája – sok szakértő egybehangzó véleménye alapján – az esélyegyenlőtlenség kirívóan magas-, a méltányosság alacsony szintje, az, hogy a rendszer számos pontján nem tud kellően befogadóvá válni. Az oktatáspolitikai időről időre felismerve a feladat súlyát tartalmatlan deklarációkat tesz közzé a megoldásokkal kapcsolatban, vagy súlytalan, elenyésző hatású intézkedésekkel kelti annak a látszatát, hogy valami történik ezen a szakmai területen. Az esélyegyenlőtlenségek csökkentése, illetve az oktatási rendszer befogadó jellegének növekedése természetesen legelőször tényleges, hiteles politikai akaratot igényelne, ennek megléte esetén szakmailag jól alátámasztott, hatékony cselekvést ígérő koncepciókat, és nem utolsó sorban anyagi forrásokat. Amikor költségvetési törvény készül, megvizsgálható, hogy a javaslat teremt-e feltételeket ahhoz, hogy a feladat tekintetében előbbre lépjen az ország.

2016-ban, a 2017-es költségvetési törvény vitájának idején hiányzik a politikai akarat, és hiányoznak a reményt keltő elképzelések is az oktatási rendszer befogadóbbá tételével, az egész esélyegyenlőtlenséggel kapcsolatos problémahalmaz kezelésével kapcsolatban. Amire szükség lenne:

- Az iskolázás kötelező korhatárának visszaemlése 18 évre.
- A szakiskolai (őstől szakközépiskolai) képzés általános tartalmának megerősítése, a közismereti tantárgyak óraszámainak növelése.
- A szakképzés konkrét szakismereteket súlykoló jellegének alapvető átalakítása, az egész életen át tartó tanulásra való felkészítés prioritásának biztosítása.
- Az iskolarendszer szegregációs működésével szembeni hatékony fellépés, legalább a törvények előírásainak betartatása.
- Szegregációs monitoring-rendszer felállítása.
- Hiteles, és valódi eredményeket ígérő kirekesztés-ellenes (antiszegregációs) politika meghirdetése és végrehajtása.
- Az oktatás fejlesztése új programokkal, horizontális hálózatok kialakításával, az antidiszkriminatív pedagógia jó gyakorlatainak elterjesztésével.
- A legalább 10 évfolyamos egységes, általános képzést megvalósító iskolarendszer kialakításával kapcsolatos munkálatok elkezdése, a komprehenzív iskolarendszer

kialakításának szakmai előkészítése, az iskolarendszer átalakításával összefüggésben társadalmi egyeztetési folyamatok megkezdése.

Összességében kijelenthető, hogy a 2017. évi költségvetési terv nem alapozza meg a felsorolt feladatok végrehajtását. Ez azonban egyáltalán nem meglepő, hiszen a jelenlegi kormányzat ilyen, és ezekhez hasonló, az esélyegyenlőtlenségeket csökkentő, és a nevelés, oktatás rendszere inkluzív jellegét erősítő feladatokat nem tűzött maga elé, sőt, az esetek nagy részében a progresszív folyamatokkal szemben álló intézkedéseket hoz (lásd például a szakközépiskolai – szakgimnáziumi – képzésben a közismereti óraszámok brutális mértékű csökkentését). A költségvetés tervezete alapján alátámasztható az az állítás, hogy a 2017. évi költségvetés a nevelés, az oktatás számos területén vagy általánosan rosszabb kondíciókat biztosít a megelőző évekhez viszonyítva, vagy lényegében a stagnálás lesz jellemző e terület központi költségvetésbeli támogatását illetően. Ez várhatóan azt jelenti, hogy a nevelés, az oktatás rendszere minőségének javítására, az eredményesség, a hatékonyság és a méltányosság fokozására nem jutnak források az elkövetkező pénzügyi évben sem, vagyis az esélyegyenlőtlenségek csökkentésére, a befogadó jelleg (inklúzió) fokozására sem. E problémát csak tetézi, hogy az oktatás 2017. évi tervezett költségvetése számos bizonytalanságtól terhelt, illetve a tervszerűség, a meggondoltság hiánya valószínűsíthető annak számos pontján.

2. Az oktatás egészére vonatkozó változások

A 2017. évi költségvetés 2016. április végén ismertté vált tervezete általában az oktatás feladataira (köz- és felsőoktatás együtt) többet szán, mint amennyi a 2016. évre elfogadott költségvetési törvényben szerepel. A támogatás (a kiadások és a bevételek közti különbség) növekedése a 2016-ra elfogadott törvényben szereplő értékhez képest 82,6 Mrd Ft, 6,4%.

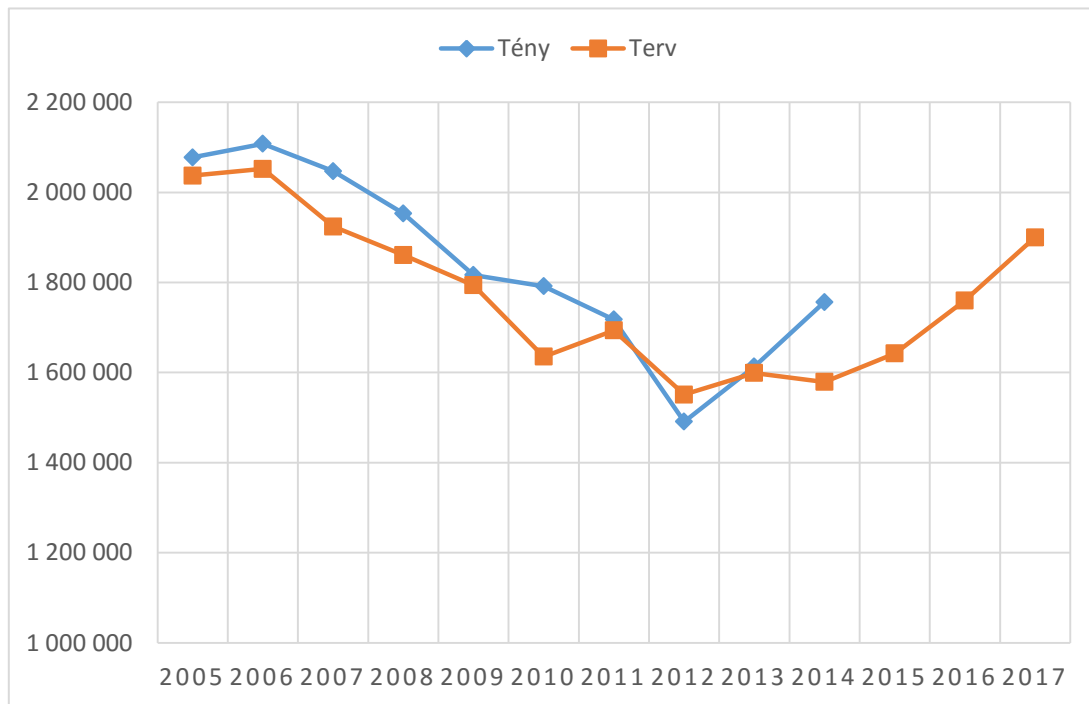
A változás tehát látszólag jelentős. Az összehasonlításnak ez az eredménye azonban nem tartalmazza még azokat a 2016 májusában már ismert, hamarosan az Országgyűlés elé kerülő költségvetési törvénymódosításban szereplő összegeket, amelyek megnövelik a 2016. évi tervezett költségeket. A Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK) feladataira 91,5 Mrd Ft-ot, a szakképzési centrumok (SZC) költségeire 14,753 Mrd Ft-ot, a felsőoktatásra pedig 6,57 Mrd Ft-ot kíván a kormány átcsoportosítani. Ez a döntés a 2016. évi tervszámot megnöveli az oktatás területén mintegy 113 Mrd Ft-tal. Ha ezt a növekményt hozzáadjuk a 2016. évi tervhez, akkor máris láthatóvá válik, hogy 2016-ról 2017-re valójában nem növekszik az oktatás finanszírozásának mértéke, sőt, egy kb. 30 Mrd Ft mértékű csökkenés következik be.

Az oktatási költségek tervezett és hosszabb távú változásával kapcsolatban nyújt információkat az 1. ábra. A tervadatok összehasonlítható (2017-es) áron számolva 2015 és 2017 között dinamikus emelkedést mutatnak, azonban még mindig elmaradnak a 2005 és 2007 között jellemző adatoktól. A tényleges költés adatai egyelőre nem ismertek 2015-re vonatkozóan, ám 2014-ig is csak a 2012-es legmélyebb szint előtti tényleges kiadások szintjét sikerült „visszahozni”. Módszertani okokból azonban a költségvetési tervek, de még a költségvetések teljesítésének tényszámai sem kellően eligazítóak azzal kapcsolatban, hogy az oktatásra fordított költségek valójában hogyan alakulnak. A KSH oktatási költségeknek GDP-hez viszonyított arányával kapcsolatos adatait e szempontból megbízhatóbbnak tekinthetjük. A KSH azonban egyelőre 2014. évi adatot sem közölt, így a tendenciákat csak 2013-ig tudjuk jelezni. Ezt tartalmazza a 2. ábra.

A 2. ábra szerint 2003 óta lényegében folyamatos az oktatási költségek GDP-hez viszonyított arányának csökkenése. A 2014-től ez az érték várhatóan nőni fog, hiszen a pedagógusok béremelésének költségeire valóban plusz forrásokat biztosított a költségvetés. Az emelkedés az 1. ábra tervadatain is látható.

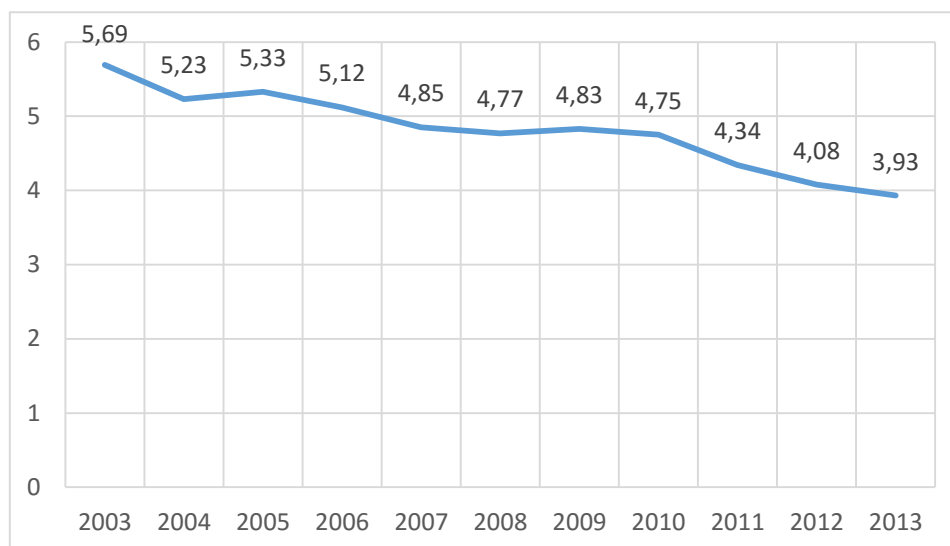
Ha az oktatásra fordított költségek GDP-hez viszonyított arányát vizsgáljuk, érdemes egy nemzetközi összehasonlítást is elvégezni. Az EUROSTAT adatai szerint 2013-ban a 3. ábrán bemutatott módon alakultak az Európai Unióban a GDP arányos oktatási kiadások. (A magyar GDP-hez viszonyított oktatási költségarány némileg eltér a KSH és az EUROSTAT esetében, ennek oka az eltérő számítási módszertan.)

1. ábra: Az oktatásra az állami költségvetésről szóló törvényekben elfogadott, valamint a költségvetések végrehajtásáról szóló beszámolóknak bemutatott költségek (nem konszolidált, államháztartási kiadások) alakulása millió Ft-ban 2005 és 2017 között, 2017. évi árakon számolva



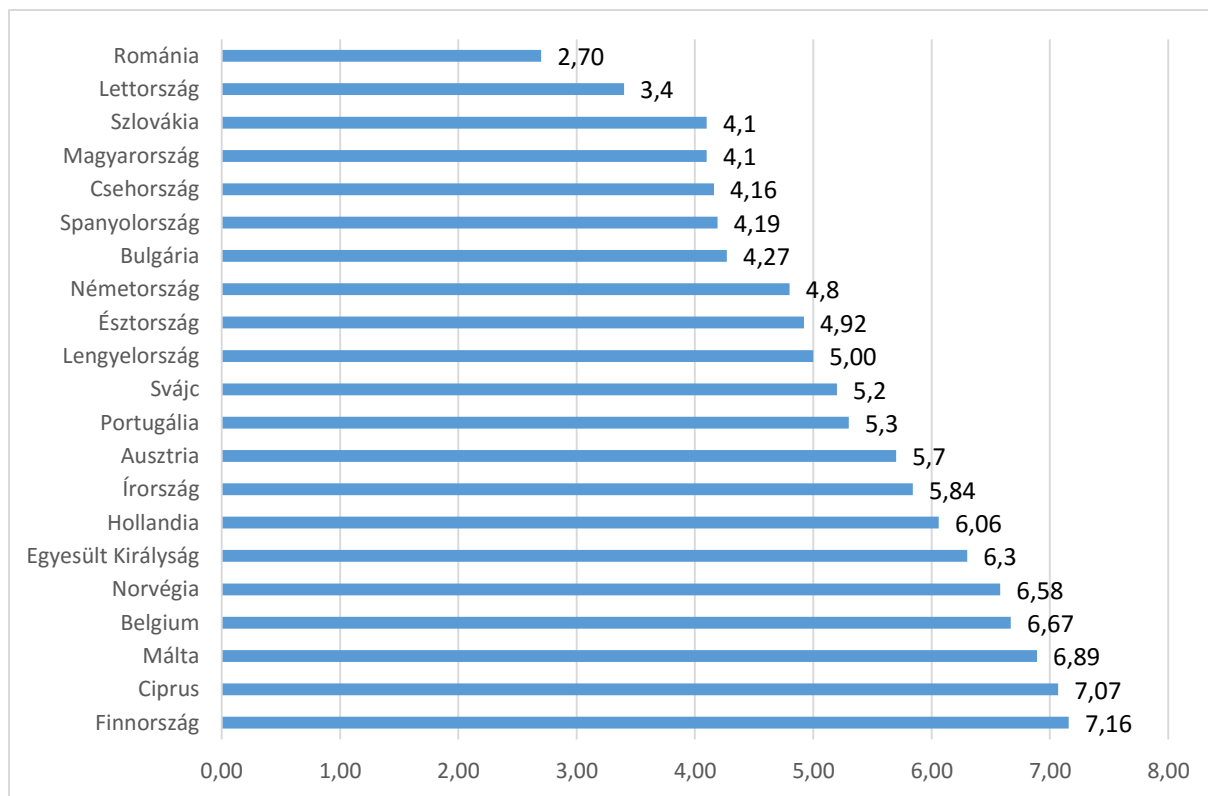
(Források: 2005-2014 költségvetési beszámolók, 2015. és 2016. évi költségvetési törvények, a 2017. évi költségvetési terv, KSH fogyasztói árindex adatok)

2. ábra: Oktatási kiadások a GDP százalékában 2003 és 2013 között



(Forrás: KSH - http://www.ksh.hu/thm/2/indi2_2_2.html)

3. ábra: Az európai országok oktatási költségvetési kiadásai a GDP százalékában 2013-ban



(Forrás: Eurostat - [educ_uoe_fine06])

A költségvetési törvények, a beszámolók nem könnyítik meg a kiadások alakulásának hiteles elemzését, a hitelesebbnek tekinthető KSH és EUROSTAT adatok viszont nem kellően frissek. Indokolt ezért a költségvetési törvényekben, a 2017. évre szóló költségvetési tervben szereplő konkrét feladatokra tervezett kiadások összevetése. Ezt a közoktatásra és a felsőoktatásra vonatkozó, központi költségvetési adatokon végezzük el.

3. Változások a közoktatás finanszírozásában

Vizsgáljuk meg külön a közoktatás támogatását! A tényleges adatok a tervezettekhez képest 2010 óta többnyire lényeges mértékben eltérnek, ezért a tervszámok alapján trendeket vizsgálni igencsak kockázatos. Mindez azt jelenti, hogy szakmailag megbízható következtetésekre jutni a várható idei és jövő évi tényleges folyamatokkal kapcsolatban szinte lehetetlen.

A közoktatás költségei reálértékének nagysága 2005 óta, együtt az általában az oktatásra fordított kiadások változásával (ld. 1-2. ábrák) csökkenő tendenciájú. 2012-ben a tényleges kiadások nem érték el a 2005. évi érték kétharmadát sem. Ehhez képest hozhat növekedést a 2016. és 2017. évi gazdálkodás, azonban meg kell vizsgálni részletesebben is a 2017. évi terveknek a 2016. évi, a bejelentett módosításokkal növelt tervezett összegekhez viszonyított alakulását. Milyen területeken, milyen jellegű változások prognosztizálhatók 2017-re a 2016. évre tervezett folyamatokhoz képest? Érdemi oktatásfejlesztésre kívánja-e a kormány fordítani a számokból kimutatható növekedést?

A már 2016-ra átalakított fenntartói rendszer – a szakképzési intézményeknek a nemzetgazdasági tárca fenntartásába kerülése – igényeinek kielégítésére jelentős összegeket tartalmaz a tervezet a szakképzési centrumok támogatására, ilyen költség a 2016. évi költségvetésben nem szerepelt.

Ugyanakkor kimutatható, hogy összességében a közoktatásra a szakképzési centrumokon és a KLIK-en (még nem ismert utódszervezetén) keresztül biztosított költségek elégtelenek lesznek a feladatok ellátásához.

A közoktatás szakképző intézményei 2016-tól állnak a Nemzetgazdasági Minisztérium (NGM) fenntartása alatt. A kapkodó döntéseket, a tervszerűség hiányát jellemzi, hogy a 2016. évi költségvetési törvényben még nem szerepelt a szakképzési centrumok támogatása, miközben már 2015-ben is szükség volt 67,5 Mrd Ft átcsoportosítására a szakképzési feladatokkal összefüggésben. A szakképző intézményekre fordított kiadások nyilván a KLIK költségvetésében szerepeltek 2015-ben, és 2016-ban is. 2015-ben az elfogadott költségvetési törvény 544,7 milliárd forint kiadást tervezett a KLIK-re, amely előirányzat az év végére 31,3 milliárd forinttal nőtt, valamint év közben a már említett 67,5 milliárd forintot is átcsoportosították a Nemzetgazdasági Minisztérium irányítása alá kerülő szakképzési centrumokra. Összesen tehát 643,5 milliárd forintot terveztek kiadásként a közoktatásra. 2016-ban is kevésnek bizonyult már év elején a költségvetési törvényben szereplő kiadás. Ismerhetőek már a tervek, hogy tudniillik a KLIK feladataira 91,5 Mrd Ft-ot, a SZC-okra 14,753 Mrd Ft-ot kíván a kormány átcsoportosítani. Az 1. táblázatban összegyűjtöttük azokat az adatokat, amelyek a szakképzési centrumok (SZC) és a KLIK kiadásait tartalmazzák 2015-ben, 2016-ban és 2017-ben. A 2015-ös adatoknál a tényleges átcsoportosításokat vehettük figyelembe, 2016-ban a májusig ismertté vált, várható átcsoportosításokat.

1. táblázat: A 2015. és 2016. évi költségvetési törvényekben, évközi átcsoportosításokban, továbbá a 2017. évi költségvetési javaslatban szereplő, a szakképzési centrumokra és a Klebelsberg Intézményfenntartó Központra fordítandó kiadások

| Feladat | Kiadás (milliárd Ft) | | |
|-------------------------------|--|---|---------------------------|
| | 2015 (törvény és évközi átcsoportosítás) | 2016 (törvény és várható évközi átcsoportosítás) | 2017 (törvényjavaslat) |
| SZC törvény, törvényjavaslat | | | 136,8 |
| SZC évközi átcsoportosítás | 67,5 | 14,8 | |
| KLIK törvény, törvényjavaslat | 544,7 | 549,3 | 538,7 |
| KLIK évközi átcsoportosítás | 31,3 | 91,5 | |
| Összesen: | 643,5 | 655,6 | 675,5 |

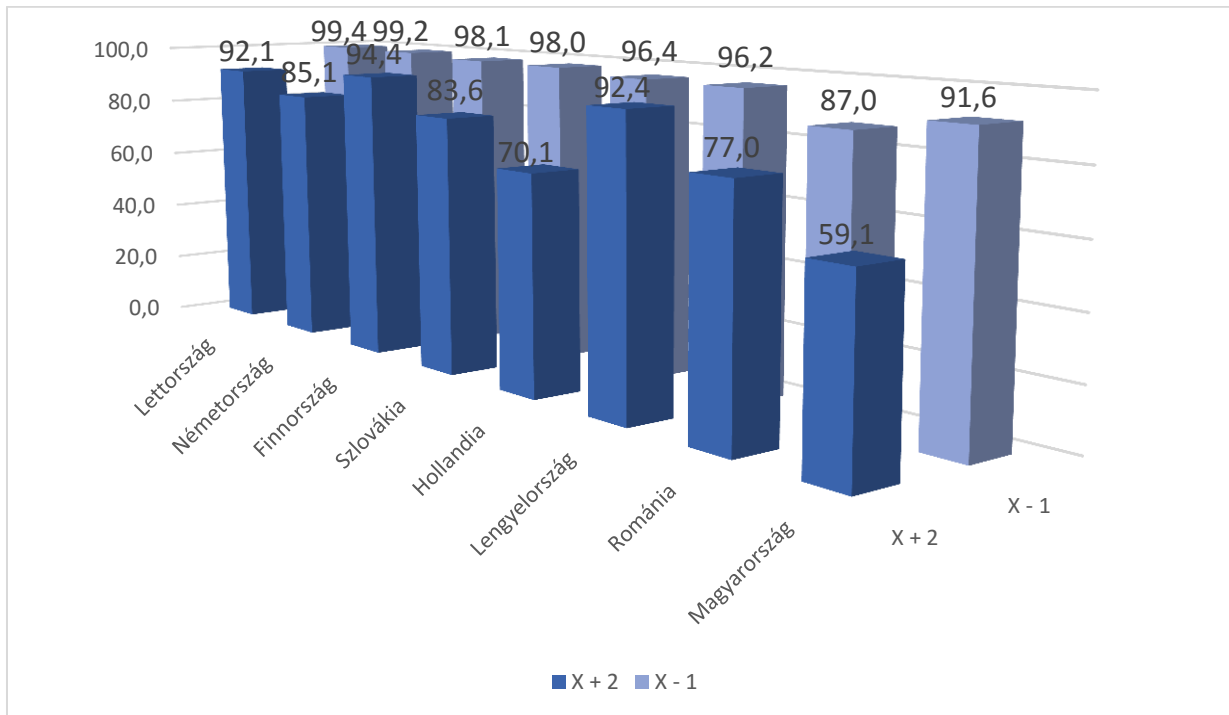
Az 1. táblázat adataiból látszik, hogy a közoktatás feladatainak ellátását szolgáló, a KLIK és a SZC-ok számára tervezett támogatások összege lényegében nem emelkedik. A 2017. évi költségvetési javaslatban szereplő összeg 3,04%-kal magasabb a 2016. évre tervezettnél, ebből a növekedésből még a nagyon sokszor beharangozott, korábban pontosan eltervezett 3,5%-os pedagógus béremelés is nehezen hajtható végre, ha figyelembe vesszük a nem pedagógus munkakörben foglalkoztatottak számára beígért bérnövekedést is. A közoktatás tartalmi, színvonalbeli fejlesztése sem lehetséges természetesen ebből a növekményből. Ráadásul a KLIK költségvetésében nyilván benne lesz a szervezet átalakításának költsége is, vagyis 2017-ben az oktatás költségei várhatóan nem lesznek fedezhetőek átcsoportosítások nélkül, ha az Országgyűlés a jelenlegi oktatásfinanszírozási terveket fogadja el. A közoktatási feladatok KLIK-en és SZC-okon keresztül történő finanszírozásával kapcsolatos változás tehát csak annyi, hogy a 2015-ben és 2016-ban egyaránt alultervezett támogatás, valamint a mindkét évben szükségessé vált költségvetés módosítás tényeit figyelembe véve a 2017. évi költségvetés tervezete már magába foglalja azokat az összegeket, amelyeket a közoktatás feladataira a kormány a megelőző két évben csak év közben csoportosított át. Vagyis a 2017. évi költségvetési tervezetben már realisztikusabb számok szerepelnek a KLIK, valamint a SZC-ok támogatásával kapcsolatban, de mint láttuk, az előirányzat alig magasabb, mint az elmúlt két év módosított előirányzata, vagyis a fejlesztésre nincsenek tervezve összegek, illetve a már bejelentett, költségigényes feladatok ellátása is kétséges a tervezett költségekből.

Természetesen probléma, hogy a jövő évi költségvetés tervezetében egyáltalán jelen van a KLIK, miközben számos kormányzati bejelentésben szerepelt már, hogy a közoktatási fenntartás szervezete lényegesen átalakul. Elhangzott az alapjavaslat is, mintegy hatvan új központ áll fel az egyetlen KLIK helyett. Nem foglalkozunk e helyen e kérdés tartalmi részleteivel, csak költségvetési szempontból vizsgáljuk. A feladatok természete ugyanaz marad, és egyáltalán nem valószínű, hogy a KLIK szakemberállománya az átalakulás következtében létszámában változna (inkább a növelés lenne egyébként is indokolt). Vagyis az várható, hogy a KLIK utódszervezetének költségei nem változnak a jelenlegihez képest. Viszont az átalakításnak lehetnek költségei, amelyek mértékére vonatkozóan még akkor is nehéz lenne becslést adni, ha ismernénk a leendő döntés részleteit. Felmerül tehát, hogy a 2017. évi költségvetés tervezetében szereplő KLIK támogatás egy része az új szervezet kialakításának költségeit szolgálja, tehát az oktatás minősége, fejlesztése szempontjából nem hasznosul.

Mindezek alapján kijelenthető, hogy a közoktatás közvetlen, a SZC-ok és a KLIK által finanszírozott feladataival kapcsolatos kiadásokat biztosító összegeknek a minimális mértékű növekedése a feltétlenül ellátandó plusz feladatok (pedagógusok-, nem pedagógus munkakörben dolgozók bérnövekedése, egy új közoktatási fenntartó szervezet létrehozásával kapcsolatos feladatok) ellátására sem lesz elég, ezért az oktatás minőségét szolgáló fejlesztések szóba sem kerülhetnek, de még a pedagógusok tiltakozásai során felvetődött, azonnali megoldásokat igénylő feladatok megoldása sem lehetséges jelentős átcsoportosítások nélkül. A Civil Közoktatási Platform szakértőinek számításai szerint a sürgető feladatok megoldásához mintegy 90 Mrd Ft plusz támogatás biztosítására lenne szükség.

Az oktatásra fordítandó költségek alakulása igen nagy valószínűséggel kihat az oktatás teljesítményére. E tekintetben riasztó adatok váltak ismertté az EUROSTAT jóvoltából. Egy oktatási rendszer hatása nagymértékben függ attól, hogy mennyi ideig tudja a rendszer az iskolák falai között tartani a fiatalokat. A hosszabb idejű iskolázás jobb lehetőségeket jelent a fejlődésre, arra, hogy a fiatal felkészültebben kerüljön szembe végzésekor is, és majd a későbbiekben is a munkaerő piac kihívásaival.

4. ábra: Néhány európai országban az iskolázás kötelező korhatáránál (X) egy évvel fiatalabbak ($X - 1$) és két évvel idősebbek ($X + 2$) közül iskolában tanulók aránya (%) a megfelelő korú teljes populáció létszámához képest, 2014-ben. Magyarország $X + 2$ (vagyis 18) éves korosztályra vonatkozó adata az adatbázisban szereplő összes európai ország adata között a legkisebb



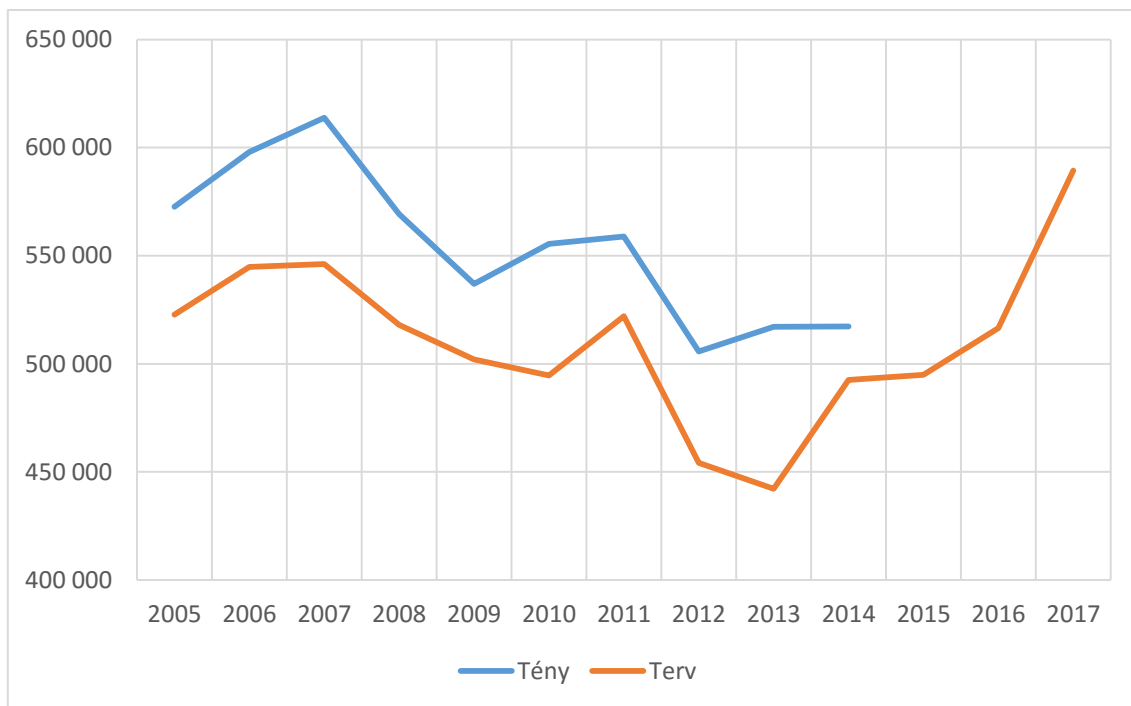
(Forrás: Eurostat - [educ_uoe_enra09])

A 4. ábrán csak néhány európai ország adatait ábrázoltuk. Magyarország $X + 2$ évesekre (ténylegesen a 18 évesekre) vonatkozó adata azonban az összes, az eredetileg az adatbázisban szereplő ország adatánál rosszabb, sereghajtók vagyunk.

4. Változások a felsőoktatás finanszírozásában

A felsőoktatás támogatása 2017-ben a terv szerint mintegy 264 Mrd Ft lesz, szemben a 2016. évre a költségvetési törvényben tervezett 220 Mrd Ft-tal. A növekedés 44 Mrd Ft, 20%-os. Értékeléséhez tudni kell, hogy a felsőoktatás támogatása – figyelembe véve az inflációt is – 2005 és 2015 között folyamatosan csökkent, a 2015. évi támogatás (terv) nem éri el azonos áron számolva a 2003. évnek a 60%-át sem. Ehhez képest javul a helyzet 2016-ban és 2017-ben, természetesen akkor, ha a költségvetésekben szereplő támogatásokat a felsőoktatás valóban megkapja. Ha 2017-ben teljesül a terv, akkor a felsőoktatás még mindig a 2011-ben érvényesülő támogatási szint alatt marad. Vagyis arról van csak szó, hogy a korábban a felsőoktatástól elvont támogatás egy részének visszapótlása történik. Az 5. ábra szemlélteti a változásokat.

5. ábra: A felsőoktatás költségvetési támogatásának alakulása 2005 és 2017 között 2017-es árakon, 2015-ben, 2016-ban a költségvetési törvényben, 2017-ben a költségvetésre vonatkozó javaslatban szereplő adatokkal



(Források: 2005-2014 költségvetési beszámolók, 2015. és 2016. évi költségvetési törvények, a 2017. évi költségvetési terv, KSH fogyasztói árindex adatok)

A felsőoktatás költségvetési támogatásának sajátossága, hogy egy meglehetősen nagy tétele, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem (NKE) támogatása nem az Emberi Erőforrások Minisztériumának (EMMI) feladatai között szerepel, vagyis nem a többi felsőoktatási intézmény támogatásával együtt, hanem különállóan, a Miniszterelnökség feladatai finanszírozásán belül. A NKE 2016. évi támogatása a Ludovika Campus költségeivel együtt 2016-ban megközelíti a 17 Mrd Ft-ot (16 860 millió Ft), míg a 2017-es tervben szereplő érték már meghaladja (17 378 millió Ft). A növekedés tehát 3,1%-os.

Az EMMI-nél van tervezve a felsőoktatás támogatásának zöme. Itt jelentős emelkedés várható. A 2016-os kb. 153 Mrd Ft-ról az összeg 2017-ben (a terv szerint) 204 Mrd Ft-ra nő. A növekedés tehát egyharmados. Az összkép lényegesen árnyaltabb lesz, ha figyelembe vesszük, hogy ebből a növekedésből

- 2,7 Mrd Ft az oktatók béremelésének 2017. évre eső része,
- 5,5 Mrd Ft a Stipendium Hungaricum, külföldi diákokat támogató ösztöndíjprogram költségeinek a külügytől az EMMI-hez kerülése, valamint további 8 Mrd Ft a bővülésére,
- 17,5 Mrd a Testnevelési Egyetem új kampuszára, 12,3 Mrd a Pécsi Egyetem kapacitás-fejlesztésére van tervezve.

Sajnos úgy tűnik a 2017-es költségvetésbe elfelejtették beépíteni a 2016-os felsőoktatási 15%-os béremelést, a fenti 2,7 Mrd Ft azt nem fedezi, kb. 5 Mrd Ft-ra lenne szükség.

Még egy érdekessége van az adatoknak: a kormány azt várja, hogy a felsőoktatási intézmények mintegy 40 Mrd Ft-tal nagyobb bevételt érjenek el 2017-ben, mint amekkora összeget 2016-ra tartalmaz a költségvetésről szóló törvény (283-ról 323 Mrd Ft-ra növekedett a tervezett összeg, ez mintegy 14%-os növekedés). Az EMMI feladatai közt szereplő „Egyetemek, főiskolák támogatása” esetén tehát a támogatás 50 Mrd Ft-os növekedése úgy áll elő, hogy a kiadások nőnek 90 Mrd Ft-tal,

a bevételek pedig 40 Mrd Ft-tal. Érdekes, hogy az EMMI feladataitól elkülönülten szereplő NKE esetében a bevételek terve a 3,1 Mrd Ft-ról 2,8 Mrd Ft-ra csökken 2016-ról 2017-re, vagyis a kormány a hozzá közel álló, általa kiemelt egyetemet nem kényszeríti rá bevételeinek erőit meghaladó növelésére, míg a többi felsőoktatási intézmény esetében pontosan ezt teszi.

Összefoglalóan megállapítható, hogy bár a 2017. évi költségvetési tervben az oktatásra fordított kiadások növekedése szerepel a 2016-ra elfogadott költségvetési törvényhez képest, a konkrét kiadások vizsgálata, valamint a 2016-ra várható költségvetési törvény módosításának számításba vétele alapján kijelenthető, hogy különösen a közoktatás esetében (a felsőoktatás helyzete valamivel jobb) nem jutnak források az oktatási folyamatok érdemi fejlesztésére. Ez egyben azt is jelenti, hogy változások az oktatási esélyegyenlőtlenség csökkentésével, az oktatás méltányosságának növekedésével összefüggésben sem várhatók, tehát a 2017. évi költségvetés nem teremt feltételeket az oktatás társadalmi befogadást (inklúziót) elősegítő hatásának növekedésére.

Készítették: Pedagógusok Demokratikus Szakszervezete – Oktatói Hálózat – Civil Közoktatási Platform
– Romaversitas