

Az önkormányzatok napi működését és az alapfokú oktatás finanszírozását befolyásoló tényezők egy országos kvantitatív kutatás eredményei alapján

Csiszárik-Kocsir Ágnes

adjunktus, Óbudai Egyetem,
kocsir.agnes@kgk.uni-obuda.hu

Abstract: A magyar közoktatás rendszere, akárcsak az önkormányzatok működése és finanszírozása évek óta vitatéma hazánkban. Napjainkban e két terület jelenti a szakértők zömének szemében azt a két hangsúlyos és „utolsókat rúgó” szegmenést a magyar valóságnak, melynek átalakítása nem tűr halasztást. Köztudott, hogy a helyi önkormányzatok a közoktatás legdominánsabb aktorai, az intézmények közel 95%-át birtokolva. Ezen szektor kezében vannak a oktatási rendszer azon intézményei, melyek az alapkészségek és képességek átadásáért felelnek. Ezért elvárás irányukba, hogy munkájukat jól végezzék, hiszen a további szintek csak szilárd alapokra építve képesek csak eredményt felmutatni. Azonban nem szabad elfelejteni arról a tényről, hogy a feladat ellátásáért felelős helyhatóságok mára már elérték működőképességük határát, tehát további anyagi áldozatokra nem képesek már önerőből, így nem is képesek a közoktatás minőségén külső segítség nélkül javítani. A tanulmány célja, hogy megismertesse a helyhatóságok véleményével a Tisztelt Olvasót, hogy megismerhetővé váljanak a napi szintű oktatásirányítás kapcsán felmerülő problémák, melyek nagy mértékben determinálják a kimetet is.

Kulcsszavak: oktatás, önkormányzat, finanszírozás, normatívák, közoktatási teljesítmény mutató.

A kutatás előzményei, és az alkalmazott módszerek

Kvantitatív kutatásomat az az országos megkérdezés jelentette, melyet 2009. tavaszán végeztem. A kutatás egy saját szerkesztésű, előtesztelt sztenderdizált kérdőív segítségével történt, írásos megkérdezés alapján. A kérdőívvel az oktatási feladatellátás helyi vetületét kívántam elemezni és bemutatni, így a bemutatásra kerülő kutatási eredmények a helyi szereplők véleményét tükrözik.

A kérdőív kitöltésénél a válaszadók számára teljes anonimitást biztosítottam, hogy ezzel is elősegítsem az őszinte válaszadást és a jobb válaszadási hajlandóságot. A

Csiszárik-Kocsir Á.

Az önkormányzatok napi működését és az alapfokú oktatás finanszírozását befolyásoló tényezők ...

válaszadóknak saját magukra nézve csak a jogállásukat, lakosság számukat és a település óvodás-iskolás korú gyermekeinek arányát kellett megadnia, mivel ezek a vizsgálatoknál elengedhetetlen jellemzők. A kutatási mintavétel során kvóta szerinti tudatos mintavételt alkalmaztam, mely során a kiválasztás nem véletlenszerű, de a minta mégis tartja az alapsokaság bizonyos ismérvek szerinti megoszlását és a reprezentativitást. Kutatásom során célul tűztem ki azt is, hogy megismerjem az önkormányzatok napi szintű működését érintő kérdéseket, azok fontosságát a válaszadók gondolkodásában, és hogy mennyire értenek egyet a válaszadók az állítások tartalmával. A kérdésekben a hazai közoktatással kapcsolatban hangoztatott néhány tényező helyi szintű megítélésére voltam kíváncsi. A kapott eredmények így a helyi szereplők saját, sok esetben igen szubjektív véleményét tükrözik, mely nem esik minden esetben egybe a központi oktatásirányítás szándékaival és véleményével. Ehhez a szokásos alapstatisztikákat alkalmaztam. A vizsgálat alapjául a kérdőív utolsó kérdését jelentő tizennyolc állításból álló lista szolgált, melyben egyesek szerepeltek a működést érintő különféle állítások¹. A tanulmányban ezen eredmények ismertetésére kerül sor.

Az alábbi táblázat alapján megállapítható, hogy a válaszadó önkormányzatok véleménye a leginkább abban a kérdésben egyezett meg, hogy a közoktatási normatívák az oktatási feladatot egyre kevésbé képesek fedezni, ami más statisztikákból is egyértelműen kiolvasható különféle hatékonysági és szervezési kérdések miatt. Az állítás megítélése hasonló volt minden szegmens esetén. A relatív szórás mértéke az állítás kapcsán 20% alatti, ami közepes változékonyságra utal. A városok és a megyei jogú városok a mintaátlaghoz képest nagyobb hangsúlyt tulajdonítottak az állításnak, mivel értékük mintaátlag feletti. E két szegmens, az együttes véleményük alapján a községekhez képest homogénebbnek is bizonyult, amit a 10% alatti relatív szórásuk is igazol. A gyerekarány szerint szegmentált minta esetén a 10% alatti gyerekaránnyal bíró csoport értékelte az állítást mintaátlagon felül, és ez a csoport bizonyult egyben a leghomogénebbnek.

A következő állítás, mellyel az önkormányzatok nagy arányban teljesen egyetértenek az, hogy a finanszírozási és a gazdálkodási nehézségek miatt egyre kevesebb önkéntes feladatot tudnak vállalni, azonban a települések véleménye e kérdés tekintetében már erőteljes változékonyságot mutat. Az állítás kapcsán ismét a községek azok, melyek a leginkább egyetértenek az állítással, és egyben a legegységesebbek a véleményüket illetően. A jogállás szerint szegmentált mintában a megyei jogú városok azok, melyek a legkevésbé értenek egyet az állítással, amit a községeket jóval meghaladó saját bevételi kapacitásuk indokol. A gyerekarány szerint szegmentált mintában a két szélső csoport szintén az átlagon felül ért egyet az állítással, és a véleményük is homogénebb – de még mindig közepesen változékonny –, mint a 11-20%-os aránnyal rendelkező csoport.

¹ Az állításlistánál használt jelölések: 1 = egyáltalán nem ért egyet az állítással, 5 = teljesen egyetért az állítással.

Rang-sor	Rövidített állítás	Teljes állítás	Átlag	Relatív szórás
1	Normatívák csökkenő aránya a finanszírozásban	A közoktatás számára biztosított központi normatívák csak egyre kisebb részben képesek finanszírozni az adott oktatási feladatot.	4,75	12,78
2	Kevesebb önkéntes feladat a gazdálkodás nehézségei miatt	A gazdálkodás egyre nehezebb feltétel rendszere miatt az önkormányzat egyre kevesebb önkéntes feladat ellátását tudja vállalni.	4,47	21,59
3	Súlyos költséghatékonysági problémák az oktatásban	Az oktatási feladatellátásban egyre súlyosabbak a költséghatékonysági problémák az önkormányzat gyakorlatában is.	4,02	29,18
4	Teljesítménymutató miatt növekedő önkormányzati hozzájárulás	A 2007-ben bevezetett közoktatási teljesítmény-mutató bevezetése tovább növelte az önkormányzati hozzájárulás szükséges mértékét.	3,86	39,78
5	Közoktatás problémáinak elhanyagolása	A helyhatóságok finanszírozásáról és feladatellátásáról szóló, több éve folyó viták közepette aránytalanul degradálódik a közoktatás problémáinak tárgyalása, mely folyamat a későbbiekben súlyos következményeket sejtet.	3,60	44,44
6	Minőségi oktatás – további eladósodás	A minőségi oktatás csak a helyhatóságok további eladósodásával valósítható meg.	3,53	42,15
7	Egyre nagyobb önkormányzati hozzájárulás az oktatásfinanszírozásban	Az önkormányzat vállalja az oktatás finanszírozás területén jelentkező egyre nagyobb mértékű hozzájárulást, a jövőbeni megtérülés reményében.	3,52	39,30
8	Ad hoc" jogszabályi előírások – felelőtlen döntések	Az ágazatot irányító „ad hoc” jogszabályi előírások további felelőtlen döntéseket eredményeznek az oktatásirányítás területén.	3,45	49,58
9	Önkormányzat csak finanszírozó szereppel bír	Az önkormányzat az oktatási-nevelési feladatok esetén csak a finanszírozó szerepet tölti be, így nincs befolyása az „output” minőségére.	3,43	42,03
10	Kistérségi feladatellátás	A kistérségi feladatellátás lehetőséget teremt a hatékonyabb, minőségibb feladatellátásra.	3,30	36,46
11	Közoktatás minőségi romlása	Az oktatás minőségi romlása hazai jelenség, melynek oka az elmúlt évek elhibázott oktatáspolitikai döntéseiben keresendő.	3,27	47,74
12	Közoktatás kimenetének alkalmatlansága	A közoktatás kimenete a jelenlegi formában nem alkalmas arra, hogy hozzájáruljon hazánk felzárkózásához a Európai Unió többi tagállamához.	3,24	53,07
13	Csökkenő gyermeklétszámmal arányos pedagóguslétszám biztosítása	A csökkenő gyermeklétszámmal arányos pedagóguslétszám biztosítása (elbocsátások árán) túl nagy kockázatot jelent a települési vezetők számára.	3,11	48,88
14	Output minőségi romlásának oka	Az output minőségi romlását az ágazat kulcstényezőinek, a pedagógusoknak az aránytalanul alacsony keresete és eszköztelensége is okozza.	2,92	48,81
15	Túlzott decentralizáció	Az oktatás túlzott decentralizációja jelentősen differenciálta az ágazat eredményességét, melyet a nemzetközi vizsgálatok is igazolnak.	2,63	70,69
16	Megye elgyengítése	A megye elgyengítése miatti intézményátadások tovább csökkentették a települési önkormányzatok esélyeit a kívánt oktatáspolitikai fordulat megvalósításában a források hiánya miatt.	2,48	80,23

Csiszárík-Kocsir Á.

Az önkormányzatok napi működését és az alapfokú oktatás finanszírozását befolyásoló tényezők ...

17	Teljesítménymutató – egyszerűbbé váló finanszírozási rendszer	A közoktatási teljesítmény-mutató bevezetésével egyszerűbbé vált az oktatás központi finanszírozási rendszerének igénybevétele.	1,99	67,42
18	Középfokú oktatás	A középfokú oktatás fenntartása és finanszírozása egyre nagyobb terheket ró az önkormányzatra, ami felveti a feladat átadásának gondolatát.	1,28	153,42

1. táblázat

A működési problémák, és azok rövidítése, a válaszadók átlagos értékelése

Forrás: saját kutatás, 2009

Az önkormányzatok nagyobb hányada kénytelen szembenézni napi működése során az egyre nagyobb mértéket öltő költséghatékonysági problémákkal, azonban véleményük – a relatív szórás nagysága alapján – erőteljes változékonyságot mutat. Érdekes, hogy a megyei jogú városok azok, akik a legmagasabb átlaggal rendelkeznek, vagyis esetükben a legégetőbb a probléma mihamarabbi orvoslása. A városok szegmense az, melyre a legkevésbé jellemző a probléma fontossága. Ebből a szempontból nem véletlen, hogy nagy arányban terveznek kínálatracionálizálási lépéseket. A gyerekarány alapján ismét a 11-20%-os csoport az, mely a legkisebb, és egyben átlag alatti értékkel bír, vagyis esetükben nem jelentkezik akkora hangsúly a probléma.

A 2007-ben bevezetett közoktatási-teljesítmény mutató nem titkolt célja az oktatásfinanszírozás egyszerűsítése mellett a hatékonyságra (pl: racionális osztályméret, körzetesítés) való ösztönzés volt, ami maga után vonja (megfelelő hatékonyságjavító lépések híján) a szükséges saját erő növekedését. A közoktatási-teljesítménymutató kapcsán az önkormányzatok véleménye erőteljesen megoszlik. Azzal az állítással, miszerint a teljesítmény mutató bevezetése miatt növekedett a szükséges önkormányzati hozzájárulás, a válaszadók többsége egyetért, azonban vannak önkormányzatok, ahol ez a probléma nem jelentkezik. A megyei jogú városok esetén a probléma sokadlagos, míg a városok esetén jóval átlag feletti értékkel szerepel, meghaladva a költséghatékonysági problémák értékét is. A városok a községeknél is nagyobb arányban értettek egyet az állítással. Azoknál a településeknél, ahol a gyerekarány 10% alatti a probléma határozottan jelentkezik, míg a legmagasabb gyerekaránnyal bíró települések véleménye alapján nem szükséges a nagy mértékű hozzájárulás. A fenti állítás ellenpárjával, miszerint a teljesítmény mutató bevezetésével egyszerűbbé vált a finanszírozási rendszer az önkormányzatok többsége nem ért egyet, amit az 1,99-es átlagos érték bizonyít. Ez a helyezés nagyjából minden szegmens esetén hasonló.

Helyi szinten a közoktatás problémáinak elhanyagolását a érzékelik, amit a 3,6-os átlagérték is bizonyít. Ez azt jelenti, hogy az önkormányzatok „saját bőrén” érzékelt problémáinak többsége nem kerül kellő mértékben elemzésre és tárgyalásra, mely sok esetben nem a központi szint, hanem inkább a helyi szint hibája, mivel nem használják ki – sok esetben – a véleménynyilvánításra

kínálkozó lehetőségeket². A megyei jogú városok adnak ennek az állításnak a legnagyobb hangot a szegmensek között, de a községek többsége is erőteljesen hangoztatja a problémát. Ugyanez mondható a 11%-os gyerekarány feletti értékkel rendelkező településekről is, viszont a 10% alatti értékkel bíró települések csoportja nem rendelkezik ilyen határozott véleménnyel.

Azzal, hogy minőségi oktatást csak további eladósodás mellett lehet megvalósítani, a minta nagy része szintén egyetért, az állítás átlagos értéke (3,53) alapján kimondható. A legerőteljesebb véleménye ezen állítás tekintetében a városoknál látható, akik a magas adósságállományuk mellett jelentős arányban terveznek további forrásbevonást. A megyei jogú városok azok, melyek a legkevésbé értenek egyet az állítással, mivel számukra más források is adtak ahhoz, hogy javítsanak az oktatás minőségén. A gyerekarány alapján alkotott csoportok esetén nem tapasztalhatók jelentős eltérések. Az önkormányzatok a további állításokkal, melyek inkább általánosságban foglalkoznak a közoktatási rendszer problémáival, nem rendelkeznek annyira egységes és határozott véleménnyel, mivel az átlagok minden esetben 3,5 alattiak.

Kíváncsi voltam arra is, hogy az egyes állítások hogyan függenek össze egymással a válaszadók megítélésében. Ehhez a faktoranalízis módszerét alkalmaztam. A faktoranalízis során több próbát is lefolytattam, így először egy négy-, öt-, majd egy hatfaktoros modellt kaptam eredményül. A faktorstruktúrákat a következő táblázat szemlélteti.

A faktoranalízis során az alábbi állítások maradtak mindhárom próba esetén együtt:

- a. a közoktatás minőségi romlása,
a közoktatás problémáinak elhanyagolása,
a közoktatás kimenetének alkalmatlansága,
az output minőségi romlásának oka, valamint
az ad hoc" jogszabályi előírások – felelőtlen döntések,
- b. a súlyos költséghatékonysági problémák az oktatásban, valamint
a normatívák csökkenő aránya a finanszírozásban,
- c. az önkormányzat csak finanszírozó szereppel bír, valamint
a kistérségi feladatellátás,
- d. a csökkenő gyereklétszámmal arányos pedagóguslétszám biztosítása,
valamint
az egyre nagyobb önkormányzati hozzájárulás az
oktatásfinanszírozásban.

A faktorstruktúrák vizsgálata során feltűnt, hogy vannak olyan kijelentések, melyek hol az egyik, hol a másik faktorcsoportban szerepeltek, megbontva ezzel a struktúrákat. Ezek az állítások az alábbiak voltak:

² Érttem ezalatt a jelen kérdőív kitöltéséhez való hozzáállást, ami más kutatások és felmérések esetén tapasztalható a helyi szint oldaláról.

Csiszárik-Kocsir Á.

Az önkormányzatok napi működését és az alapfokú oktatás finanszírozását befolyásoló tényezők ...

- a megye elgyengítése,
- a teljesítménymutató miatt növekedő önkormányzati hozzájárulás,
- a minőségi oktatás – további eladósodás,
- a teljesítménymutató – egyszerűbbé váló finanszírozási rendszer,
- a túlzott decentralizáció,
- a középfokú oktatás, valamint
- a kevesebb önkéntes feladat a gazdálkodás nehézségei miatt,

Végső faktorstruktúrának a hatfaktoros modellt tekintem, mivel ebben az esetben válnak a leginkább külön az egymással összefüggő tényezők. A faktorok az alábbiak szerint definiálhatók:

- F.1. A közoktatás problémáit foglalja magában. Itt szerepelnek a közoktatás kimenetével kapcsolatos állítások, magának a rendszernek és az outputnak a minőségi romlása, valamint az oly gyakran változó, és gyakran követhetetlen jogszabályi előírásoknak a következményei.
- F.2. Egyértelműen az oktatásfinanszírozáshoz kapcsolódó állítások csoportja, ami magában foglalja a növekvő önkormányzati hozzájárulással kapcsolatos állítást, a gyerekarányos pedagóguslétszám biztosításának nehézségeit. Véleményem szerint a „kakukktojás” ebben a faktorcsoportban az egyik teljesítménymutatóval kapcsolatos állítás, mivel a későbbiekben, az állítás párjának külön szerepeltet a struktúra egy faktort.
- F.3. A működési problémák csoportja. Véleményem szerint a faktorba tartozó utolsó állítás, mely a csökkenő arányú normatívákról szól, inkább az előző csoportba kellene, hogy helyet kapjon, hiszen egyértelműen oktatásfinanszírozási kérdés.
- F.4. A decentralizációval kapcsolatos állításokat magába foglaló faktor. Ide tartozik a középfokú oktatás fenntartásával, a túlzott decentralizációval és a megye elgyengítésével kapcsolatos összes állítás.
- F.5. A teljesítménymutatóval kapcsolatos egyik állítás alkotta faktor, melyhez (tematikailag) hozzátartozna még az „oktatásfinanszírozás” elnevezésű faktorból a teljesítménymutatóval kapcsolatos állítás.
- F.6. A minőségi oktatás biztosításával kapcsolatos állítások faktorcsoportja. A kistérségi feladatellátás adta lehetőségekkel, a minőségi oktatás biztosítása érdekében történő további eladósodást és az önkormányzat irányító szerepével kapcsolatos állítást foglalja magában.

Rotált faktor mátrix (1)				
KMO érték: 0,714 Összvariancia értéke: 45,427%	oktatás problémái	oktatásfinans zírozás	decentral- izáció	önkéntes feladatok és minőségi oktatás
Közoktatás minőségi romlása	0,711			
Közoktatás problémáinak elhanyagolása	0,702			
Közoktatás kimenetének alkalmatlansága	0,651			
Output minőségi romlásának oka	0,642			
Ad hoc" jogszabályi előírások – felelőtlen döntések	0,567			
Megye elgyengítése	0,560			
Súlyos költséghatékonysági problémák az oktatásban		0,623		
Csökkenő gyereklétszámmal arányos pedagóguslétszám biztosítása		0,617		
Egyre nagyobb önkormányzati hozzájárulás az oktatásfinanszírozásban		0,539		
Normatívák csökkenő aránya a finanszírozásban		0,535		
Teljesítménymutató miatt növekedő önkormányzati hozzájárulás		0,488		
Minőségi oktatás – további eladósodás		0,474		
Teljesítménymutató – egyszerűbbé váló finanszírozási rendszer			0,784	
Túlzott decentralizáció			0,532	
Önkormányzat csak finanszírozó szereppel bír				-0,656
Kistérségi feladatellátás				0,569
Középfokú oktatás				0,543
Kevesebb önkéntes feladat a gazdálkodás nehézségei miatt				-0,368

Rotált faktor mátrix (2)					
KMO érték: 0,714 Összvariancia értéke: 52,283%	oktatás problémái	oktatásfinans zírozás	működési problémák	decentrali- záció	közoktatási telj. mutató
Közoktatás minőségi romlása	0,717				
Közoktatás problémáinak elhanyagolása	0,697				
Output minőségi romlásának oka	0,647				
Közoktatás kimenetének alkalmatlansága	0,634				
Megye elgyengítése	0,568				
Ad hoc" jogszabályi előírások – felelőtlen döntések	0,561				
Súlyos költséghatékonysági problémák az oktatásban		0,710			
Kevesebb önkéntes feladat a gazdálkodás nehézségei miatt		0,655			
Normatívák csökkenő aránya a		0,553			

Csiszárik-Kocsir Á.

Az önkormányzatok napi működését és az alapfokú oktatás finanszírozását befolyásoló tényezők ...

finanszírozásban					
Egyre nagyobb önkormányzati hozzájárulás az oktatásfinanszírozásban			0,775		
Csökkenő gyereklétszámmal arányos pedagóguslétszám biztosítása			0,487		
Kistérségi feladatellátás				0,608	
Önkormányzat csak finanszírozó szereppel bír				-0,586	
Középfokú oktatás				0,552	
Teljesítménymutató – egyszerűbbé váló finanszírozási rendszer					0,821
Teljesítménymutató miatt növekedő önkormányzati hozzájárulás					0,510
Túlzott decentralizáció					0,417
Minőségi oktatás – további eladósodás					0,400

Rotált faktor mátrix (3)						
KMO érték: 0,714 Összvariancia értéke: 58,036 %	oktatás problémái	oktatás finanszírozás	működési problémák	decentralizáció	közoktatási telj. mutató	minőségi oktatás
Közoktatás kimenetének alkalmatlansága	0,693					
Közoktatás minőségi romlása	0,693					
Közoktatás problémáinak elhanyagolása	0,683					
Output minőségi romlásának oka	0,652					
Ad hoc" jogszabályi előírások – felelőtlen döntések	0,584					
Egyre nagyobb önkormányzati hozzájárulás az oktatásfinanszírozásban		0,784				
Csökkenő gyereklétszámmal arányos pedagóguslétszám biztosítása		0,528				
Teljesítménymutató miatt növekedő önkormányzati hozzájárulás		0,514				
Kevesebb önkéntes feladat a gazdálkodás nehézségei miatt			0,730			
Súlyos költséghatékonysági problémák az oktatásban			0,624			
Normatívák csökkenő aránya a finanszírozásban			0,567			
Középfokú oktatás				0,812		
Túlzott decentralizáció				0,606		
Megye elgyengítése				0,604		
Teljesítménymutató – egyszerűbbé váló finanszírozási rendszer					0,853	
Kistérségi feladatellátás						0,719
Önkormányzat csak finanszírozó szereppel bír						-
Minőségi oktatás – további eladósodás						0,506
						0,487

2. táblázat

A működéssel kapcsolatos problémák faktorstruktúrái, N = 256

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