

Az általános iskolák közötti finanszírozási egyenlőtlenségek

A magyar közoktatást jellemző finanszírozási egyenlőtlenségekről egyetlen részletesebb empirikus elemzés készült: Varga Júlia (2000) az iskolafenntartó önkormányzatok szintjén vizsgálta a fajlagos általános iskolai kiadások egyenlőtlenségét és összefüggését a helyi jövedelemadó-alap nagyságával. Mivel elképzelhető, hogy a több iskolát működtető településeken belül is számottevőek az egyes iskolákra fordított fajlagos kiadások eltérései, érdemes ennek mértékét külön is megvizsgálni.

A fajlagos kiadások egyenlőtlenségének elemzése kimondva vagy kimondatlanul arra a feltételezésre épül, hogy a magasabb összegű ráfordítások jobb minőségű iskolát jeleznek, tehát a finanszírozási egyenlőtlenségek mögött végső soron minőségi különbségek húzódnak meg. Ha azt feltételeznénk, hogy nincs összefüggés a ráfordítások és a minőség között, vagy legalább a ráfordítások és a jobb minőség elérésének lehetősége között, akkor méltányossági szempontból érdektelen volna a finanszírozási egyenlőtlenségek vizsgálata. Ennek a feltételezett összefüggésnek az érvényesülését azonban két tényező is befolyásolhatja: az iskolák nem hatékonyan használják fel az erőforrásokat, illetve az adott minőség elérésének átlagköltsége eltérő az iskolák között. (1) Az első probléma kevesebb veszélyt rejt a méltányossági kérdéseket vizsgáló elemzés számára, hiszen a többlet-ráfordítások, ha tényleges felhasználásuk nem is hatékony (vagy nem mindenhol egyformán hatékony), lehetőséget nyújtanak az oktatás minőségének javítására. Ezzel szemben a költség-különbségek figyelmen kívül hagyása jelentősen befolyásolhatja azt, hogy a finanszírozási különbségeket mennyiben értelmezhetjük méltányossági problémaként. A méretgazdaságosság miatt egy kicsi iskolában magasabb összegű ráfordításokat igényel ugyanannak a minőségnek a biztosítása, mint egy nagyobbban. A költségeket a tanulók jellemzői is befolyásolják: ha az egyik iskolában magasabb például a fogyatékos diákok aránya, akkor egy adott eredményességi szint elérése több erőforrást igényel. Ráadásul az iskolák olyan kiegészítő szolgáltatásokat is nyújtanak, amelyek nem kapcsolódnak szorosan az oktatáshoz, de költségeik megjelennek az iskolák kiadásaiban: ilyen például az étkezés vagy a napközis ellátás. De különbségek lehetnek a képzési programok fajlagos költségei között is (gimnáziumi, illetve szakképzés).

Elemzésünk kiindulópontja a költség-különbségektől megtisztított fajlagos iskolai kiadások becslése. (Adataink forrása az OKI Kutatási Központ 2001–2002-es önkormányzati adatfelvétele, az OM iskola-statisztikája és a TÁKISZ önkormányzati adatbázisa.) Első lépésben lineáris regressziós egyenletekkel megbecsültük a költség-különbségeket befolyásoló tényezők hatását a fajlagos működési kiadásokra, külön az általános és a középiskolákra. (2, 3) Ezután minden iskolára kiszámítottuk a tényleges fajlagos kiadások és a becsült fajlagos kiadások százalékos arányát. Ezt az arányt tekintjük a költség-különbségektől megtisztított fajlagos iskolai kiadások becslésének. Ez azt mutatja, hogy a fennálló egyedi költség-tényezők alapján várható fajlagos kiadások arányában mennyivel költ kevesebbet vagy többet az adott iskola. A költség-különbségektől megtisztított

fajlagos iskolai kiadások becslt értékét a továbbiakban az egyszerűség kedvéért becslt fajlagos kiadásoknak nevezzük.

Ha összehasonlítjuk a tényleges és a becslt fajlagos kiadások egyenlőtlenségét egy egyszerű mutatószám, a relatív szórás (4) alapján, akkor azt látjuk, hogy a becslt kiadások megoszlása kevésbé egyenlőtlen. (1. táblázat) Ez arra utal, hogy ha nem szűrjük ki a költség-különbségeket, akkor felülbecsljük a kiadások különbségeit.

Elemzésünk egyik legfontosabb kérdése az, hogy milyen mértékűek a településeken belüli finanszírozási különbségek a települések közötti eltérésekhez mérten. A településeken belüli és települések közötti szóródást összevetve azt látjuk, hogy a több iskolát fenntartó önkormányzatok (5) körében 45 százalékra becsülhetjük a településeken belüli szóródás arányát. (1. táblázat) Eszerint igen jelentős mértékűre tehető a településen belüli különbségek. Érdeemes megjegyezni, hogy a tényleges fajlagos kiadások még nagyobb, településen belüli különbségeket mutatnak, a költség-különbségek kiszűrése nélkül tehát minden bizonnyal felülbecsülnénk a településeken belüli különbségek relatív súlyát.

A településeken belüli különbségek mértéke önmagában is különös jelentőséget ad annak a kérdésnek, hogy milyen települési jellemzők határozzák meg ezeket a különbségeket. Az első elemzések alapján sajnos, részben bizonyára a több iskolát fenntartó önkormányzatok alacsony minta-elemszáma miatt, nem sokat mondhatunk erről. Úgy tűnik, az egy főre eső jövedelem növeli a településen belüli iskolák közötti kiadási különbségeket. Az értelmezés kézenfekvő: a magasabb önkormányzati személyijövedelemadó-bevétel nagyobb teret enged az iskolák közötti differenciálásra, mint a feszített költségvetési helyzet, ami a minimumhoz közeli szintre korlátozza a kiadásokat. Ugyanakkor nem szignifikáns az összefüggés a hátrányos helyzetű tanulók átlagos arányával, (6) a felzárkóztató célú programok költségvetési prioritásával (7) és az iskolák finanszírozását jellemző költségvetési módszerrel. (8)

Méltányossági szempontból különösen fontos kérdés, hogy a hátrányos helyzetű diákok aránya összefügg-e a becslt fajlagos kiadásokkal, és ha igen, milyen irányú a kapcsolat. Előzetesen két, ellentétes irányú hatást feltételezhetünk. Egyfelől valószínű, hogy az iskolai hátrányok és az önkormányzatok költségvetési helyzete között pozitív kapcsolat van, amennyiben az alacsonyabb társadalmi státuszú családok nagyobb aránya alacsonyabb helyi adóalappal jár együtt. Másfelől elképzelhető egyfajta kiegyenlítés: a felzárkóztató célú programok rendszerint többlet-kiadásokkal járnak, amelyeket részben többlet-jövedelmekből (többlet-támogatásokból és pályázati forrásokból) finanszírozhatnak az iskolafenntartók. Az első összefüggés léte eléggé valószínű, az igazi kérdés az, hogy vajon az oktatás-finanszírozás működő gyakorlata mennyiben képes kompenzálni az iskolai hátrányokat.

A teljes iskola-mintát tekintve a hátrányos helyzetű diákok arányának nincs szignifikáns hatása a becslt fajlagos kiadásokra (2. táblázat), és ugyanezt az eredményt adja a

A településeken belüli különbségek mértéke önmagában is különös jelentőséget ad annak a kérdésnek, hogy milyen települési jellemzők határozzák meg ezeket a különbségeket. Az első elemzések alapján sajnos, részben bizonyára a több iskolát fenntartó önkormányzatok alacsony minta-elemszáma miatt, nem sokat mondhatunk erről. Úgy tűnik, az egy főre eső jövedelem növeli a településen belüli iskolák közötti kiadási különbségeket. Az értelmezés kézenfekvő: a magasabb önkormányzati személyijövedelemadó-bevétel nagyobb teret enged az iskolák közötti differenciálásra, mint a feszített költségvetési helyzet, ami a minimumhoz közeli szintre korlátozza a kiadásokat.

csak egy iskolát, illetve a több iskolát fenntartó települések csoportjaira külön elvégzett egyszerű becslés is. Érdemes megjegyezni, hogy a fent leírt két összefüggés közül az el- sőt igyekeztünk kontrollálni a becslésben: a magyarázó változók között a helyi adóalap mutatójaként szerepel az egy lakosra eső jövedelem. Hatása az iskolai kiadásokra pozí- tív. Ezzel együtt azt látjuk, hogy a hátrányos helyzetű diákok magasabb aránya nem jár együtt magasabb kiadásokkal.

Ugyanakkor a több iskolát fenntartó települések esetében nemcsak a jövedelemmel és a településmérettel kontrollálhatjuk a települések iskolai kiadásokat is meghatározó hely- zetét, hanem települési „dummy” változókkal is. Így lényegében azt becsüljük meg, hogy van-e összefüggés a hátrányos helyzetű diákok aránya és a becsült fajlagos kiadás között

Egy egyszerű skálán mértük azt, hogy mennyiben élvez prioritást a felzárkóztatás a válaszadók szerint és ezt a mutatót vizsgáljuk néhány települési jellemző függvényében. Eszerint a felzár- kóztatás prioritását erősíti a hátrányos helyzetű diákok ma- gasabb aránya a településen, ugyanakkor negatív az össze- függés a településmérettel és – a teljes mintát tekintve – az átlag- jövedelemmel is. A hátrányos helyzetű diákok magasabb ará- nya tehát erősíti a felzárkózta- tás önkormányzati célként törté- nő megjelenését, az elemzésbe bevont tényezők azonban ös- szességében viszonylag csekély magyarázó erővel bírnak.

A helyi oktatáspolitikai preferenciák alakulásában feltehetően meghatározó szerepe van az önkormányzatok egyedi sajátosságainak.

a településeken belül. Az így elvégzett becslés azt mutatja, hogy a hátrányos helyzetű diákok jelenléte és a kiadások között pozitív összefüggés van, bár nem tűnik túlságosan szorosnak, csak 10 százalékos szinten szig- nifikáns. (2. táblázat) Vajon minek tulajdo- nítható ez a pozitív összefüggés? A több is- kolát fenntartó önkormányzatok a települé- sen működő iskolák között finanszírozási eszközökkel igyekeznek kompenzálni a hát- rányokat? Vagy arról van szó, hogy a hátrá- nyokkal küzdő iskolák kevésbé népszerűek a szülők körében, így nagyobb mértékben sújt- ja őket a csökkenő gyermeklétszám, ugyan- akkor az iskolai kapacitások nem igazodnak a csökkenő gyermeklétszámhoz és végső so- ron ennek a rugalmatlan alkalmazkodásnak a következménye a fajlagos kiadások emelke- dése? Ez az elemzés nem adhat egyértelmű választ arra a kérdésre, hogy tudatosan ki- egyenlítő helyi oktatáspolitikai döntések kö- vetkezményeivel vagy az iskolai hátrányok- hoz kapcsolódó nagyobb hatékonyság-vesz- teségekkel állunk-e szemben – feltehetően mindkét hatás érvényesül valamilyen mér- tékben. Ugyanakkor a deklarált önkormány- zati prioritások alapján megvizsgálhatjuk az első hipotézist.

A több iskolát fenntartó önkormányzatok csoportját két alcsoportra bontottuk: azokra, amelyek a költségvetési prioritások között jelölték meg a felzárkóztató jellegű progra- mok támogatását és azokra, ahol ez nem szerepelt a kiválasztott prioritások között. Az utóbbi csoportra nézve nem találunk szignifikáns összefüggést az iskolai hátrányok és a becsült fajlagos kiadás között. (2. táblázat) Ezzel szemben a felzárkóztatást prioritásnak tekintő önkormányzatok csoportjára nézve szignifikáns, az összes több iskolát fenntartó önkormányzatra becsülnél sokkal szorosabb pozitív kapcsolatot találunk. (2. táblázat) Ez arra utal, hogy az önkormányzatok egy része valamelyest kiegyenlítő jellegű gyakor- latot követhet az iskolák közötti források elosztásánál. (9) Hogy a veszélyeztetett és év- ismétlő diákokat nagyobb arányban oktató iskolák többlet-támogatása valójában mit ér, azt csak annak alapján ítélnetnénk meg, hogy átlagosan mennyivel nagyobb ráfordítást igényel a hátrányokkal küzdő tanulók ugyanolyan eredményes oktatása, mint a többi di-

aké. Az erre vonatkozó becslések hiánya, a hátrányos helyzet indikátorainak valószínűsíthető mérési hibája, illetve a becslést modell egyszerűsége és esetlegessége miatt nem tudjuk értékelni a feltételezett hatás erősségét, a pozitív kapcsolat léte azonban önmagában figyelemre méltó. Valószínűnek tűnik, hogy az iskolafenntartó önkormányzatok egy része a helyi költségvetési források elosztásánál kiegyenlítő célokat is követ.

Ha ez így van, érdemes megvizsgálnunk, hogy milyen települési jellemzőkkel függ össze az, hogy az önkormányzatok költségvetési prioritásnak tekintik-e a felzárkóztató célú programokat. Egy egyszerű skálán mértük azt, hogy mennyiben élvez prioritást a felzárkóztatás a válaszadók szerint (10) és ezt a mutatót vizsgáljuk néhány települési jellemző függvényében. (3. táblázat) Eszerint a felzárkóztatás prioritását erősíti a hátrányos helyzetű diákok magasabb aránya a településen, ugyanakkor negatív az összefüggés a településmérettel és – a teljes mintát tekintve – az átlagjövedelemmel is. A hátrányos helyzetű diákok magasabb aránya tehát erősíti a felzárkóztatás önkormányzati célként történő megjelenését, az elemzésbe bevont tényezők azonban összességében viszonylag csekély magyarázó erővel bírnak. A helyi oktatáspolitikai preferenciák alakulásában feltehetően meghatározó szerepe van az önkormányzatok egyedi sajátosságainak.

Elemzésünk legfontosabb eredményei a következők: az általános iskolák körében jelentős mértékűek a településeken belüli finanszírozási különbségek; úgy tűnik, a több iskolát fenntartó önkormányzatok egy részét tekintve a kiegyenlítési célok deklarált prioritása a hátrányos helyzetű diákokat nagyobb arányban oktató iskolák többlet-támogatásában is érvényre jut.

Jegyzet

(1) Hanushek és Taylor (1990) empirikus eredményei szerint a fajlagos kiadások és az iskola szűkebb értelemben vett (a diákok összetételének hatásától megtisztított) minősége között statisztikailag nem túlságosan szoros az összefüggés.

(2) A becslésnél a következő költség-tényezőket vettük figyelembe (a diákok aránya minden esetben az összes nappali tanuló számára vetítve értendő): iskolaméret (nappali tanulók száma, inverz, lineáris és négyzetes formában); ÁMK működik-e az intézményben; óvodások aránya; középiskolások aránya; felnőttoktatásban részt vevők aránya; gyógypedagógiai képzésben részt vevők aránya; integráltan oktatott fogyatékosok aránya; alapfokú művészeti- és zeneoktatásban részt vevők aránya; kollégisták aránya; beszédjavító program működik-e; nevelési tanácsadó működik-e; önálló gazdálkodású-e az intézmény; napközisek aránya; tanulószobások aránya; iskolaotthonos tanulók aránya; iskolában érkezők aránya. Ezek mellett a regressziós becslésben kontrollváltozóként szerepelt a településen élők átlagjövedelme is, ezt azonban a becsléstől működési kiadások kiszámításánál nem vettük figyelembe (ott helyett az egy főre eső jövedelem egész mintára számított átlaga szerepelt). A költség-különbségek becsléséről és ennek módszertani problémáiról lásd: Duncombe – Yinger (1999).

(3) Az elemzésben általános iskolának tekintettük azokat az iskolákat, ahol a diákok (beleértve a középiskolásokat, az óvodásokat és a felnőttképzésben tanulókat is) legalább fele nappali általános iskolás tanuló.

(4) A relatív szórás a szórás és az átlag hányadosa.

(5) Több iskolát fenntartó települések alatt az egyszerűség kedvéért azokat az önkormányzatokat értjük, melyek egynél több általános iskoláról szolgáltattak nem hibás kiadási adatokat. (A kérdőív minden önkormányzatot az általa fenntartott összes iskola adatainak megadására kérte.)

(6) A diákok hátrányos helyzetét két, az OM iskolastatisztikában szereplő változóval mértük: a veszélyeztetett diákok és az évisméltók aránya. Az elemzésben a két változó nem külön, hanem egyetlen mutatóként szerepel, amelyet a változók első főkomponensként számítottunk ki.

(7) A válaszadók 12 tényező közül jelölték meg azt a hármat, amelyre az önkormányzat véleményük szerint a legnagyobb hangsúlyt fekteti. A 12 válaszlehetőség közül 4 vonatkozott felzárkóztató jellegű programokra. Itt azokat az önkormányzatokat tekintjük a felzárkóztatásnak prioritást adónak, ahol a három megjelölt tényező közül legalább egy felzárkóztató jellegű.

(8) A válaszadónak öt kategória közül kellett kiválasztania a legjellemzőbbet: a diákok számát követő, az álláshelyek számát követő, egyedi alkukra épülő, az előző évi kiadásokra épülő iskola-finanszírozás, illetve egyéb. A regressziós becslésben a referencia-kategória az egyéb válasz.

(9) Érdemes megjegyezni, hogy becslési eljárásunk a költségvetési prioritásokra vonatkozó válaszok érvényességén keresztül is megkérdőjelezhető. Elképzelhető, hogy az önkormányzati válaszadók részben éppen a fajlagos kiadások létező különbségei alapján ítélték meg az önkormányzatokat jellemző prioritásokat. Azaz, mivel

ismerik a fajlagos kiadások különbségeit, ezeket akkor is oktatáspolitikai prioritások eredményeként értelmezhetik, ha valójában esetleg a fent említett hatékonyság-vesztések következményei.

(10) A válaszadók a megadott listából legfeljebb három költségvetési prioritást élvező elemet jelöltek meg, fontossági sorrendben. Ez alapján egy olyan mutatót képeztünk, melynek értéke a felzárkóztatáshoz kapcsolódó kiválasztott elemek száma + 1, ha nem mind a három, de a legelső kiválasztott elem a felzárkóztatáshoz kapcsolódik.

Irodalom

Ladd, H. F. – Chalk, R. – Hansen, J. S. (1999, szerk.): *Equity and adequacy in education finance*. National Academy Press, Washington. Duncombe, W. D. – Yinger, J. M. (1999): *Performance standards and educational cost indexes: you can't have one without the other*.

Hanushek, E. A. – Taylor, L. L. (1990): Alternative assessments of the performance of schools: measurement of state variations in achievement. *Journal of Human Resources*, XXV. 2. 179–201.

Varga J. (2000): A közoktatás-finanszírozási rendszer hatása az egyenlőségre, 1990–1997. *Közgazdasági Szemle*, XLVII. 531–548.

Melléklet

	általános iskolát fenntartó önkormányzatok	csak 1 általános iskolát fenntartó önkormányzatok	több általános iskolát fenntartó önkormányzatok
iskolák száma a mintában	635	201	434
települések száma a mintában	276	201	75
relatív szórás, fajlagos kiadás	0,357	0,372	0,319
relatív szórás, becsült fajlagos kiadás	0,256	0,265	0,216
a települések közötti variancia aránya, fajlagos kiadás	0,779	-	0,330
a települések közötti variancia aránya, becsült fajlagos kiadás	0,864	-	0,551

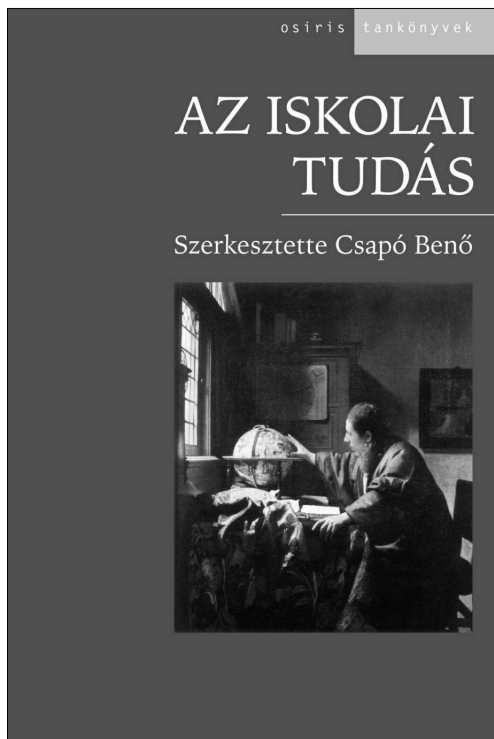
1. táblázat. A tényleges és a becsült fajlagos kiadások relatív szórása és a települések közötti és településen belüli különbségek relatív nagysága általános és középiskolákban

	teljes minta	több iskolát fenntartó önkormányzatok	felzárkóztatás nem költségv. prioritás	felzárkóztatás költségv. prioritás
hátrány	-0,837	2,722*	-4,447	4,333***
	-0,516	1,915	-1,050	3,510
településméret (ln)	0,520	-	-	-
	0,485			
jövedelem	0,065***	-	-	-
	3,727			
Budapest dummy	5,067	-	-	-
	0,799			
konstans	55,143***	74,294***	124,833***	115,446***
	8,039	138,971	227,850	258,270
önkormányzat dummy-k együttes F-próbája	-	2,240***	43,490***	31,020***
N	633	432	79	285
R2	0,172	0,560	0,686	0,532

2. táblázat. Az iskolai hátrányok hatása a becsült fajlagos általános iskolai kiadásokra. (***: 1%-os szinten szignifikáns, **: 5%-os szinten szignifikáns, *: 10%-os szinten szignifikáns, dőlt betűs sorok: t-értékek)

	teljes minta együttható	több iskolát fenntartó önkormányzatok együttható
településméret (ln)	-0,111** -2,080	-0,232* -1,790
jövedelem	-0,002*** -3,540	0,000 0,420
Budapest dummy	0,534 0,840	-0,631 -1,200
hátrány	0,223*** 2,750	0,930*** 3,360
konstans	3,520*** 8,400	3,241*** 2,710
N	241,000	71,000
R2	0,129	0,199
kiigazított R2	0,114	0,151

3. táblázat. Az iskolai hátrányok hatása a felzárkóztató célú programok prioritására (***: 1%-os szinten szignifikáns, **: 5%-os szinten szignifikáns, *: 10%-os szinten szignifikáns, dőlt betűs sorok: t-értékek)



Az Osiris Kiadó könyveiből