

KALMÁR ERIKA ANNA¹

**Költségvetési források és települési önkormányzatok
az óvodák fenntartásában
A finanszírozás kérdései egy nyugat-dunántúli kisváros óvodájában**

A települési önkormányzatok feladatellátási köre és a kapcsolódó jogszabályok az elmúlt években folyamatosan változtak és változnak. A jogszabályi változásokhoz kapcsolódóan átalakultak a finanszírozási szabályok. A finanszírozási szabályok módosulása kihatással van a települési önkormányzatok feladatkörében lévő óvodák működésre és működtetésére. Kutatásom során vizsgáltam a jogszabályi környezet módosulását, az állami finanszírozás alakulását. Továbbá megvizsgáltam, hogy egy nyugat-dunántúli kisvárosban hogyan alakult az önkormányzati fenntartású óvoda finanszírozása, hogyan alakultak az állami normatívák és feladatellátáshoz kapcsolódó központi források, illetve a helyi önkormányzat – mint fenntartó – kiegészítő hozzájárulása az intézmény fenntartható működéséhez. Vizsgálati módszerem a dokumentum elemzés.

1. Bevezetés

Az elmúlt években az óvodai nevelés és iskolai oktatás területén, valamint az oktatási, nevelési intézmények fenntartói körét szabályzó jogszabályi környezetben jelentős változások történtek és történnek. Az óvodák és iskolák foglalkoztatotti köréhez tartozó pedagógusok részére bevezették az életpályamodellt, amely meghatározó mértékben átalakította minősítési és jövedelmi struktúrájukat. Az iskolák fenntartása és működtetése átkerült a Klebelsberg Központ-hoz, az óvodai nevelés feladatellátása a települési önkormányzatoknál maradt. Az óvodák többségét fenntartó települési önkormányzatok finanszírozási szerkezete nagyfokú mértékben átalakult, a normatív finanszírozási forma feladatfinanszírozássá változott. Mindez erőteljes hatással bír az óvodák és iskolák működésére és működtetésére.

Tanulmányomban foglalkozom – a teljesség igénye nélkül – az óvodai nevelés rendszerét szabályozó jogszabályokkal, az óvodai nevelés finanszírozására kiható szabályozási környezettel. Röviden kitérek az óvodák fenntartói körére, az állami, költségvetési források elosztására. Elemzem a költségvetési törvény szerkezetének változását, kiemelve az óvodai neveléshez kapcsolódó fejezeteket. Bemutatom a települési önkormányzat által fenntartott

¹ PhD hallgató, Soproni Egyetem Széchenyi István Doktori Iskola; kalmar.e@kabelnet.hu

óvoda központi költségvetési forrásait. Majd végül, egy Győr-Moson-Sopron megyei kisváros óvodája működtetésének költségvetési számaikat tekintem át.

2. Óvodafenntartók, szabályozási háttér

A 2011. évi CLXXXIX. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény 13. § (1) alapján a települési önkormányzatoknak feladata az óvodai ellátás biztosítása. A helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok között került megjelölésre az óvodai ellátás. A 2011. évi CXC. a nemzeti köznevelésről szóló törvény 4. §-a alapfeladatként határozza meg az óvodai nevelést. A törvény 8. § (1) szerint:

„az óvoda a gyermek hároméves korától a tankötelezettség kezdetéig nevelő intézmény. Az óvoda felveheti azt a gyermeket is, aki a harmadik életévét a felvételtől számított fél éven belül betölti, feltéve, hogy minden, a településen, fővárosi kerületben, vagy ha a felvételi körzet több településen található, az érintett településeken lakóhellyel, ennek hiányában tartózkodási hellyel rendelkező hároméves és annál idősebb gyermek óvodai felvételi kérelme teljesíthető”².

Ugyanezen törvény 74. § (2) szakasza kimondja: *„a köznevelési feladatokat az állam intézmény alapításával és fenntartásával, továbbá az egyházi köznevelési intézmény, a nemzetiségi önkormányzat fenntartásában álló vagy a magán köznevelési intézmény útján látja el, a fenntartóval az állam köznevelési szerződést köthet. Az óvodai nevelésről, a nemzetiséghez tartozók óvodai neveléséről, a többi gyermekkel, tanulóval együtt nevelhető, oktatható sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai neveléséről a települési önkormányzat vagy társulása intézmény alapítása és fenntartása vagy köznevelési szerződés révén gondoskodik”³.*

A fent idézett jogszabályok alapján kimondható, hogy az állam az óvodai nevelés feladat megszervezését a települési önkormányzatok kötelező feladatai közé sorolja. A feladatot elláthatja saját alapítású óvoda, társulás útján szervezett óvoda működtetésével vagy egyházi, nemzetiségi, magán alapítású óvodával kötött megállapodás alapján. A feladatellátás módjáról a képviselőtestület jogosult döntést hozni.

² 2011. évi CXC. törvény a nemzeti köznevelésről http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=139880.329881 [2017. március 26.]

³ 2011. évi CXC. törvény a nemzeti köznevelésről http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=139880.329881 [2017. március 26.]

Az óvodák fenntartók szerint, 2015/2016. tanév							
Megnevezés	Központi költségvetési szerv	Települési önkormányzat	Fővárosi önkormányzat	Egyház, felekezet	Alapítvány, természetes személy	Egyéb	Összesen
Óvoda / db	96	3 834	2	321	179	132	4 564

1. táblázat. Óvodák fenntartók szerinti megoszlása 2015/2016. tanév

Forrás: KSH adatok alapján, saját szerkesztés

Mint azt az 1. számú táblázat mutatja, az óvodák 84%-a települési önkormányzat fenntartásában működik. Tehát a kötelező óvodai ellátás feladatát a települési önkormányzatok többsége saját üzemeltetésű intézményekben látja el.

A köznevelési törvény 21. § (1) kimondja: „*a köznevelési intézmény jogi személy, amely – a tankerületi központ, valamint az állami felsőoktatási intézmény által fenntartott intézmény kivételével – a fenntartójától elkülönült, önálló költségvetéssel rendelkezik*”⁴.

Az óvodák tehát nemcsak nevelési intézmények, hanem egyben költségvetési egységek is. A helyi, települési önkormányzat besorolásától függően lehetnek önállóan működő vagy önállóan gazdálkodó és önállóan működő (ebben az esetben saját gazdálkodási szervezettel rendelkező) költségvetési szervek. Az óvodák többsége nem gazdálkodik önállóan, nem rendelkezik gazdasági vezetővel, de önállóan működik (Tárnokiné, 2016). Azaz önkormányzati fenntartású óvodák költségvetését a fenntartó települési önkormányzat készíti el és hagyja jóvá minden év február 15-éig. Az óvodák költségvetése nem vonható össze másik intézmény költségvetésével.

A települési önkormányzatok feladataik ellátásaihoz – így az óvodai nevelés feladathoz is – az állami költségvetésből támogatást kapnak. Azt, hogy az adott évben milyen mértékű és milyen támogatást kapnak az önkormányzatok, a gazdálkodási évre vonatkozó költségvetési törvényben kerül meghatározásra. A támogatások felhasználásának rendjét szintén a költségvetési törvény szabályozza.

A helyi önkormányzatok finanszírozása a rendszerváltást követően, 2012-ig a forráselosztás elvén alapult. Az önkormányzatok a feladataik ellátásához egyrészt állami támogatást kaptak, másrészt saját maguk teremtették elő a feladatellátáshoz kapcsolódó forrásokat. A központi költségvetési kapcsolatokról származó bevételeik közül a normatív állami hozzájárulások és támogatások jelentették a legnagyobb részesedést, amelyek a települések lakosságszámával, egyes korcsoportokkal, intézményi ellátottakkal arányosan kerültek meghatározásra. E támogatásokhoz, központi forrásokhoz alanyi jogon jutottak hozzá

⁴ 2011. évi CXCV. törvény a nemzeti köznevelésről http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=139880.329881 [2017. március 26.]

az önkormányzatok, felhasználási kötöttség nélkül jártak, felhasználásukat központilag konkrétan nem határozták meg. A forráselosztó finanszírozási rendszerrel kevésbé tudtak érvényesülni a gazdálkodást, feladatellátást befolyásoló egyedi körülmények (Bekényi szerk., 2014).

A forráselosztás elvén alapuló – köznyelven normatív finanszírozási rendszer – nem bizonyult hatékonynak, a települési sajátosságokat (pl. földrajzi, gazdasági adottságok) nem vette figyelembe. Így szükségessé vált az állami, költségvetési települési önkormányzatok feladatellátását támogató rendszer átalakítása.

Az Alaptörvény 34. cikke alapján: *„a helyi önkormányzat és az állami szervek a közösségi célok elérése érdekében együttműködnek. A helyi önkormányzat részére kötelező feladat- és hatáskört törvény állapíthat meg. A helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult.”*⁵.

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény 11. § (2) és (3) szakaszaiban ez olvasható:

„(2) Törvény a kötelező feladat- és hatáskör megállapításánál differenciálni köteles, figyelembe véve a feladat- és hatáskör jellegét, a helyi önkormányzatok eltérő adottságait, különösen

a) a gazdasági teljesítőképességet;

b) a lakosság számát;

c) a közigazgatási terület nagyságát.

*(3) Jogszabály a hatáskör telepítésével egyidejűleg meghatározza a feladat- és hatásköre ellátáshoz szükséges minimális szakmai, személyi, tárgyi és gazdasági feltételeket”*⁶.

Az elosztási rendszer a 2013. költségvetési évtől kezdődően átalakult. A normatív finanszírozást felváltotta a feladatfinanszírozás rendszere.

A központi költségvetés a települési önkormányzatok kötelező feladatainak ellátásához nyújt támogatást, de emellett az állam által kiemelten kezelt, önként vállalt feladatok ellátásához is biztosítható állami támogatás. A feladatfinanszírozási rendszer keretében a központi költségvetés a költségvetési törvényben meghatározott módon, felhasználási kötöttséggel, a jogszabályokban meghatározott közszolgáltatási szintnek megfelelő feladatalapú támogatást biztosít (Bekényi szerk., 2014). Tehát a központi forrás az ellátandó

⁵ Alaptörvény http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=140968.322953 [2017. március 26.]

⁶ 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=139876.329300 [2017. március 26.]

feladathoz került hozzárendelésre, más irányú felhasználása szabálytalan, az visszafizetési kötelezettséget von maga után.

A központi támogatási rendszer, forrásszerkezet átalakításával a vonatkozó évi költségvetési törvények szerkezete, felépítése is megváltozott, így az óvodai neveléshez kapcsolódó támogatások elérhetősége, megjelenése módosult.

A 2012-es költségvetési évig meghatározó forrás, óvodai nevelés támogatás rendszer elérhetősége a költségvetési törvény szerkezete szerint az alábbiak szerint alakult:

- Törvény 3. sz. melléklete: a helyi önkormányzatoknak nyújtott normatív hozzájárulásokkal kapcsolatos rendelkezések. Ez tartalmazta a normatív támogatások jogcímeit, összegeit, jogosultsági szabályokat.
- Törvény 4. sz. melléklete: a települési önkormányzatok jövedelem differenciálódásának mérséklésével kapcsolatos rendelkezés, az adóerő-képesség figyelembevételére vonatkozó szabályokat tartalmazta.
- Törvény 5. sz. melléklete: a törvény által biztosított, a helyi önkormányzatok által felhasználható központosított előirányzatokat tartalmazta.
- Törvény 8. sz. melléklete: a települési önkormányzatoknak nyújtott normatív, kötött felhasználású támogatásokat tartalmazta. Például itt találhattuk meg a pedagógiai szakszolgálatokhoz, pedagógus-továbbképzésekhez kapcsolódó támogatásokat.

A naprakész információk érdekében tanulmányomban a 2013. évi költségvetési törvény szerkezete helyett relevánsabbnak ítélem meg a 2017. évre vonatkozó költségvetési törvény bemutatását, amely szintén tükrözi a költségvetési támogatási rendszer átalakítását, szerkezetének módosulását.

Az óvodákhoz kapcsolódó támogatásokat a következők szerint találjuk meg a 2016. évi. CX. törvény mellékleteiben:

- Törvény 2. sz. melléklete a helyi önkormányzatok működéséhez és ágazati feladatainak ellátásához kapcsolódó támogatásokat tartalmazza. Például itt találjuk az önkormányzatok köznevelési feladatainak támogatását, óvodaműködtetési támogatást.
- Törvény 3. sz. melléklete a helyi önkormányzatok kiegészítő támogatásait tartalmazza, például itt találhatjuk meg a települések által fenntartott intézmények, így az óvodák felújításához, kapacitásbővítéséhez kapcsolódó, pályázat útján elnyerhető forrás összegét.

- Törvény 5. sz. melléklete tartalmazza az uniós keret-előirányzatokat, például a Terület- és település fejlesztési program előirányzatát.
- Törvény 6. sz. melléklete tartalmazza a közalkalmazotti fizetési osztályok garantált illetményeit és a kapcsolódó szorzókat.

3. Óvodák finanszírozása a költségvetési törvények alapján

Tanulmányom 2. fejezetében bemutattam az önkormányzati feladatok ellátásához kapcsolódó állami támogatás módjának változását, a költségvetési törvény szerkezetének átalakulását. Ebben a fejezetben az óvodai nevelés állami támogatása mértékének költségvetési törvény szerinti alakulását ismertetem (vizsgált időszak: 2010–2017. évek), kiemelten a normatív finanszírozás számadatait, párhuzamba állítva a feladatfinanszírozás számadataival.

3.1. Normatív finanszírozás

A vizsgálat tárgyát képező évek közül a 2010., 2011. és 2012. évek – amelyekben a normatív finanszírozás szisztéma került alkalmazásra – költségvetési törvényének 3. melléklet 15. Közoktatási alappontja tartalmazta az óvodákhoz kapcsolódó normatív finanszírozás összegeit. A hozzájárulás a települési önkormányzat által fenntartott óvodában az óvodai nevelésben részesülő gyermekek után járt. A költségvetési törvény tartalmazta a gyermeklétszám kiszámításának módját: kiinduló adata az aktuális költségvetési évben kezdődő nevelési év közoktatási statisztikai nyitó létszámadata, tehát a költségvetési év szeptember 1-jén óvodai nevelésben részesülő kisgyermek létszáma, amelyet korrigálni kellett a folyó év december 31-éig első alkalommal óvodai nevelésbe felvételt nyert gyermekek számával. Ebből következik, hogy a gyermekek után lehívható állami támogatás időarányosan számítandó volt, adott költségvetési évben időarányosan 4 hónap, majd a következő költségvetési évben 8 hónap.

A fajlagos összeg alakulását az 2. táblázat mutatja, és kiolvasható, hogy a vizsgált években összege nem változott.

Fajlagos összeg: forint/teljesítmény-mutató/év	
Év	Összeg
2010	2 350 000
2011	2 350 000
2012	2 350 000

2. táblázat. Fajlagos összeg alakulása a költségvetési törvények alapján

Forrás: Költségvetési törvények alapján saját szerkesztés

A fajlagos összegből került kiszámításra az az összeg, amelyet a települési önkormányzatok az állami költségvetéstől megigényelhetnek a Teljesítménymutató alapján.

A Teljesítmény mutató számítása 2010-2012. években: $T_m = (T/O) \times T_{eh}$, ahol

- T_m : teljesítmény mutató
- T : adott nevelési évekre szervezett csoport létszáma egész főre kerekítve
- O : óvodai nevelési évek átlagos csoport létszáma
- T_{eh} : tanítási együttható.

A T_{eh} -mutató értéke szintén képlet alapján határozható meg (3. táblázat):

Intézmény	Évfolyam-csoportok (nyitva tartás)	Gyermekek heti foglalkoztatási időkere	Csoport átlag létszám	Közoktatási tv. Szerinti pedagógus heti kötelező óraszám	Intézmény- típus együttható	Tanítási együttható (T_{eh})	
1	2	3	4	5	6	$7 = 3/5 \cdot 6$	
Óvoda	1-3. nevelési év	maximum napi 8 óra	51	20	32	0,85	1,35
		napi 8 órát meghaladja	61	20	32	0,85	1,62

3. táblázat. Teh-mutató számítása

Forrás: Költségvetési törvények alapján saját szerkesztés

A fentiek alapján látható, hogy a finanszírozás összege a vizsgált 3 évben nem változott, és a leosztást befolyásoló tanítási együttható értéke sem. Tehát a kapott normatíva összege az ellátott gyermeklétszám függvényében változhatott. Ha gyermeklétszám emelkedett, a folyósított támogatás is emelkedett, ha csökkent, a folyósított támogatás is csökkent. A települési önkormányzatok a normatíva lehívását – illetve költségvetésükbe történő beállítását – előző évi statisztikai adatokból becsült gyermeklétszám alapján végezték, majd utólagosan a valós, ellátott gyermeklétszám alapján korrigálták az éves beszámoló készítésekor.

3.2. Feladatfinanszírozás

A feladatfinanszírozás bevezetése a 2013-as költségvetési évet érintette először. A feladatfinanszírozási metódus szerint a kereseteket meghatározó jogszabályok alapján elismert átlagbér alapú támogatást biztosít a központi költségvetés az óvodát fenntartó települési önkormányzat részére az általa foglalkoztatott óvodapedagógusok és az óvodapedagógusok

nevelőmunkáját közvetlenül segítők béréhez és az ehhez kapcsolódó szociális hozzájárulási adóhoz. A támogatás a települési önkormányzatot az általa fenntartott óvodaintézményekben foglalkoztatott, a Nemzeti köznevelési törvény nevelésszervezési paramétereit szerint számított pedagógus-, valamint segítői létszám után illeti meg.

A feladatfinanszírozási módszertannál is alkalmazzák a gyermeklétszám meghatározásánál a nevelési évek szerinti megosztást, azaz tárgy költségvetési évre 4 hónap (szeptember-december) és tárgy plusz egy év költségvetési évre 8 hónap (január-augusztus). Azonban a feladatfinanszírozásnál a lehívás módszertana a települési önkormányzatok egyes köznevelési feladatainak támogatása jogcíménél lényegesen módosult a korábban alkalmazott számítási mód: az óvodai nevelésben részesülő gyermekek száma alapján számítják ki az ellátásukhoz szükséges óvodapedagógusok és nevelő munkájukat segítők létszámát, amely létszám az állami támogatás lehívásának alapját képezi. Érdekes, hogy az óvodaműködtetés támogatás jogcíménél maradt az ellátott gyermekszámra történő lehívás lehetősége, és nem került kombinálásra a számított óvodapedagógusok és a munkájukat segítők létszámával.

A települési önkormányzatok részére az óvodai nevelés feladat ellátásához nyújtandó támogatást a vonatkozó évi költségvetési törvények (2013–2017. évek) 2. melléklet II. A települési önkormányzatok egyes köznevelési feladatainak ellátása fejezet 1. és 2. pontja alapján vizsgáltam.

Az 1. Óvodapedagógusok, óvodapedagógusok nevelő munkáját közvetlenül segítők bértámogatása összegeit négy soron találjuk:

- Előirányzat
- Óvodapedagógusok átlagbéreinek és közterheinek elismert összege
- Óvodapedagógusok átlagbéreinek és közterheinek elismert pótlólagos összege a következő nevelési évre
- Óvodapedagógusok nevelőmunkáját közvetlenül segítők átlagbéreinek és közterheinek elismert összege.

Óvodapedagógusok, és óvodapedagógusok nevelő munkáját közvetlenül segítők bértámogatása					
Év	2013	2014	2015	2016	2017
Előirányzat millió Ft/év					
Előirányzat millió Ft/év	111 228,80	138 596,10	139 830,00	148 539,80	152 623,90
Növekmény az előző évhez millió Ft/év		27 367,30	1 233,90	8 709,80	4 084,10
Óvodapedagógusok átlagbérének és közterheinek elismert összege					
Összeg millió Ft/számított létszám / év	2 832 000	4 012 000	4 152 000	4 308 000	4 469 900
Növekmény az előző évhez millió Ft/év		1 180 000	140 000	156 000	161 900
Óvodapedagógusok átlagbérének és közterheinek elismert pótlólagos összege					
Összeg Ft/számított létszám / 3 hónap		34400	35000	35000	38200
Növekmény az előző évhez Ft			600	0	3200
Óvodapedagógusok nevelőmunkáját közvetlenül segítők átlagbérének és közterheinek elismert összege					
Összeg Ft/számított létszám / hónap		1 800 000	1 800 000	1 800 000	1 800 000

4. táblázat Óvodapedagógusok és az óvodapedagógusok nevelő munkáját közvetlenül segítők bértámogatása 2013–2017. évek

Forrás: Költségvetési törvények alapján saját szerkesztés

A 4. táblázatból látható, hogy az előirányzat mértéke, az óvodapedagógusok átlagbérének és közterheinek elismert összege, az óvodapedagógusok átlagbérének és közterheinek elismert pótlólagos összege évről évre növekedett. Kiugró mértékű növekedést a 2014. évben tapasztalhatunk 2013. évhez viszonyítva az előirányzat és az óvodapedagógusok átlagbérének és közterheinek elismert összege elnevezésű költségvetési források soroknál. A nagymértékű emelkedés – ami 24,6%, illetve 41,6% – indoka a pedagógusok jövedelmi rendszerének átalakítása és a kapcsolódó életpályamodell bevezetése.

Óvodaműködtetési támogatás					
Év	2013	2014	2015	2016	2017
Előirányzat millió Ft/év	16 743,20	16 721,30	20 293,20	22 893,20	22 893,20
Növekmény az előző évhez millió Ft/év		-21,9	3 571,90	2 600,00	0
Fajlagos összeg Ft/fő/év	54 000	56 000	70 000	70 000	80 000
Növekmény az előző évhez Ft		2 000	14 000	0	10 000

5. táblázat Óvodaműködtetési támogatás, 2013–2017. évek

Forrás: Költségvetési törvények alapján saját szerkesztés

Az óvodaműködtetési támogatás a települési önkormányzatot a nem a közvetlen szakmai feladatellátásban dolgozók béréhez, az óvodai nevelést biztosító, jogszabályban foglalt eszközök és felszerelések beszerzéséhez, valamint a feladatellátásra szolgáló épület és annak infrastruktúrája folyamatos működtetéséhez, karbantartásához szükséges kiadásokhoz kapcsolódóan illeti meg az általa fenntartott óvodában nevelt gyermeklétszám alapján.

A 5. táblázat szerint az előirányzat mértéke a 2013. évről a 2017. évre 6.150 millió Ft összeggel emelkedett, fajlagos összege egy gyermekre vetítve 26.000 Ft-tal.

A két finanszírozási módszertan elemzéséből látható, hogy mind a költségvetési támogatások formája, mind az elosztás és lehívás lehetősége teljes mértékben átalakult.

A normatív finanszírozás fajlagos összege, évente az óvodai nevelésre fordítani szánt központi költségvetési összeg a vizsgált időszakban nem változott, költségvetési évről költségvetési évre ugyanazon összeg került a költségvetési törvénybe.

A feladatfinanszírozás vizsgált időszakában láthattuk, hogy az előirányzat költségvetési évről költségvetési évre folyamatosan emelkedett, a kormányzat emelte az óvodai nevelésre elkülönített állami támogatás összegét.

4. Az óvodai nevelés költségvetési adatai Fertőszentmiklóson

A települési önkormányzatok feladataik ellátásakor, intézményeik fenntartásánál nemcsak az állami támogatásokból, központi költségvetési forrásokból, de saját bevételeikből, részükre átengedett bevételekből, befolyt adókból, intézményeik bevételeiből gazdálkodnak. Az, hogy

egy települési önkormányzat mely mértékben képes kiegészíteni a költségvetési forrásokat, jelentős hatással bír, bírhat egy intézmény működésére, például műszaki színvonala, felszereltsége tekintetében. Ezért fontosnak tartottam megvizsgálni azt is, hogy a központi források és egy konkrét települési önkormányzat óvodafenntartásra vonatkozó költségvetési adatai hogyan alakultak.

A kiválasztott település és a települési önkormányzat által működtetett óvoda számadatai nem reprezentálják a Magyarországon működő óvodák finanszírozási problémáit. Kutatásom célja nem is a problémák teljeskörű feltárása volt, hanem a települési önkormányzatok feladatellátásához tartozó óvoda központi költségvetésen keresztül történő finanszírozásának bemutatása, és annak feltárása, hogy a központi költségvetési források milyen módon és mértékben egészülnek ki a helyi forrásokkal. Megítélésem szerint erre a kiválasztott intézmény költségvetése és beszámolóinak elemzése alkalmas.

A települési önkormányzat költségvetése, az óvoda költségvetése és beszámolóai adatai alapján elemeztem, hogy a település területén működő, települési önkormányzat által fenntartott óvoda vonatkozásában - mint intézményére kapott - költségvetési forrás mértéke, hogy viszonyul a települési önkormányzat által biztosított forrásokhoz. (Vizsgált időszak 2010-2015. évek, a kutatás készítésekor még nem állt rendelkezésre a 2016. év elfogadott beszámolója.)

Vizsgálatomhoz Fertőszentmiklóson található Bezerédj Amália Óvodát választottam. Az óvoda a Benedek Elek Pedagógiai Kar bázisóvodája. Az óvoda két tagóvodából épül fel. Az egyik tagóvodában 4 óvodai csoport, a másikban 3 óvodai csoport kapott helyet.

Fertőszentmiklós település Győr-Moson-Sopron megyében található, Soprontól 25 km-re, az ausztriai határátelőtől 15 km-re. A település lakosság száma közel 4000 fő, városi rangot 2008. július 1-én kapott. Területén több ipari multinacionális cég gyáregysége található, így iparűzésiadó-bevétele jelentős, ami nagy nagymértékben segíti gazdálkodását, intézményeinek fenntartását, pályázati önrészek biztosítását.

Fertőszentmiklósi Óvoda bevételei és kiadása ezer Ft/év						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Intézményi működési bevételek	5 171	5 404	7 545	7 569	8 689	9 204
Támogatás értékű működési bevételek	3 592	4 536				
Alapítványi bevétel		571				
Intézmény bevételei összesen	8 763	10 511	7 545	7 569	8 689	9 204
Normatív támogatások	32 214	31 078	36 715			
Feladatellátáshoz kapcsolódó támogatások				56 458	68 179	77 771
Kereset kiegészítő támogatás	2 683	1 140	2 425	1 695	1 345	1 403
Központi támogatás összesen	34 897	32 218	38 672	58 153	69 524	79 174
BEVÉTEL	43 660	42 729	46 217	65 722	78 213	88 378
Személyi kiadások	53 977	54 548	49 726	52 815	59 548	64 792
Dologi kiadások	19 011	20 434	29 686	23 435	21 106	22 497
Egyéb folyó kiadások	2 175	2 396	818	518	1 454	1 423
KIADÁS	75 163	77 378	80 230	76 768	81 838	88 712
EGYENLEG	-31 502	-34 648	-34 012	-11 046	-3 625	-334

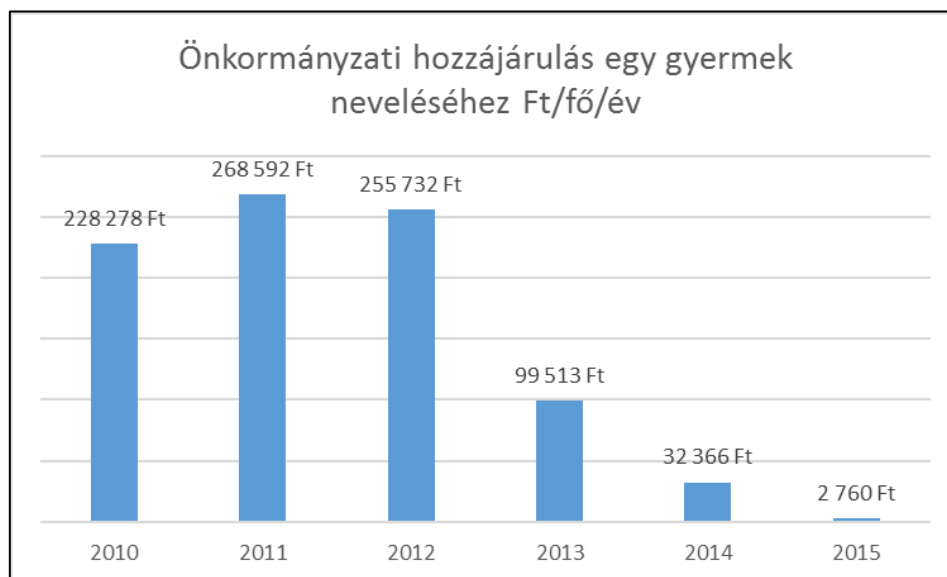
6. táblázat Fertőszentmiklósi óvoda bevételei és kiadásai 2010–2015. évek

Forrás: Fertőszentmiklós költségvetési és óvoda beszámolója alapján saját szerkesztés

Az óvoda bevételeit és kiadásait a 2010–2015. évek időszakban a 6. táblázatban mutatom be. A táblázatban 2012-ig az óvodai neveléshez állam által biztosított forrás a finanszírozási módszernek megfelelően Normatív támogatások soron, 2013. évtől Feladatellátáshoz kapcsolódó támogatások soron látható. A normatív támogatást és a feladatellátáshoz kapott támogatást egymáshoz viszonyítva megfigyelhető, hogy a 2012. évről a 2013. évre a támogatás mértéke 19.743 ezer Ft-tal emelkedett, ami 53,77%-os mértékű emelkedést jelent, és a további években is folyamatosan növekedett, 20,76% illetve 14,06%-kal.

A 6. táblázatból látható, hogy a bevételek és kiadások egyenlege minden évben negatív, tehát az intézmény saját bevételei és a központi támogatások nem fedezték az intézmény kiadásait, szükségessé vált az óvoda zavartalan és megfelelő színvonalú működtetése érdekében a települési önkormányzat által nyújtott forráskiegészítés. A 6. táblázat Egyenleg sorát elemezve megfigyelhető, hogy az önkormányzat által nyújtandó kiegészítés folyamatosan

csökken az évek előrehaladtával, sőt a 2013. évben, amikor a finanszírozási forma átalakult, a szükséges támogatáskiegészítés az előző évhez viszonyítva egyharmad mértékre redukálódott. Az önkormányzat által az óvoda működéséhez biztosított támogatás összegét egy ódába járó gyermekre vetítve is megvizsgáltam. Ezt mutatom be a *1. ábrán*.



1. ábra Önkormányzati hozzájárulás egy gyermek neveléséhez Fertőszentmiklóson 2010–2015. évek

Forrás: Fertőszentmiklós költségvetési és óvoda beszámolói alapján saját szerkesztés

Az *1. ábra* jól szemlélteti, hogy a települési önkormányzat egy gyermek neveléséhez biztosított hozzájárulás mértéke a vizsgált hat évben századnyi részre zsugorodott.

A fertőszentmiklói óvoda tekintetében egyértelműen megállapítható, hogy a finanszírozási metódus változásának következtében a központi költségvetés által nyújtott támogatások növekedése a települési önkormányzat által biztosított óvodai nevelés feladat ellátását nagyobb mértékben fedezik, a települési önkormányzat hozzájárulásának szükségességét nagymértékben csökkentette.

A települési önkormányzat óvoda működtetéséhez történő hozzájárulás mértékének csökkentése az önkormányzat költségvetésében forrásfelszabadulást eredményezett. A felszabadult forrásokat az önkormányzat – a képviselőtestület döntése értelmében – továbbra is az óvodára kívánta fordítani. Az óvodai nevelés feladatkörébe nemcsak a nevelés szakmai oldal szerinti biztosítása tartozik bele, de a nevelés helyszíneinek, az óvodák épületeinek, játszótereinek megfelelő műszaki színvonalának biztosítása is. Az önkormányzat pályázati lehetőségeket keresett, a felszabadult forrásokat önrészként ajánlotta fel. A 2013. évtől kezdődően az épületek műszaki színvonalának emelése, az energia hatékonyabb működtetése

érdekében három pályázatott nyújtott be. A pályázatok közül kettő BM rendelet szerinti pályázat (hazai forrás), illetve egy európai uniós forrás kihasználását lehetővé tevő pályázat. A pályázat összértéke 92.222 ezer Ft, amely elnyerése következtében megvalósulhat az óvoda külső hőszigetelése, nyílászáróinak és fűtésrendszerének cseréje. Energiafelhasználását napelemek fogják biztosítani.

5. Összegzés

Tanulmányomban kitekintettem az óvodai nevelést szabályozó jogszabályi háttérre, bemutattam az önkormányzati rendszer finanszírozási változását. Mindezek tükrében a költségvetési törvények alapján ismertettem az óvodai nevelésre fordított központi költségvetési forrásokat és egy települési önkormányzat által fenntartott óvoda működését finansiális oldalról.

Az elemzésekből kitűnik, hogy az óvodai feladatellátásra a központi költségvetés évről évre magasabb mértékű forrást biztosít. A finanszírozási metódus változása az óvodai nevelésre fordítható központi források emelkedését és célzott felhasználását eredményezte, ezzel párhuzamosan a vizsgált települési önkormányzatnál az önkormányzati hozzájárulás mértékének csökkentését eredményezte.

A vizsgált település adóerőképessége, iparűzésiadó-bevétele a városban működő multinacionális cégek adófizetése következtében kiemelkedően magas, így a központi források önkormányzati forrásokkal történő kiegészítése, az intézmények színvonalas, minőségi működtetése érdekében nem okozott és okoz problémát. Azonban a települési önkormányzatok intézményeik fenntartásához pénzügyi tekintetben jelenleg is – és várhatóan a jövőben is – különböző mértékben képesek hozzájárulni. A finansiális kérdések pedig jelentős mértékben meghatározó szereppel bírnak. Így elengedhetetlenül fontos a jövőre nézve, hogy a költségvetés által biztosított források folyamatos emelése mellett kiegyenlített mértékben kerüljenek elosztásra az intézményeket, így óvodákat fenntartó települési önkormányzatok irányába.

BIBLIOGRÁFIA

- Alaptörvény http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=140968.322953 [2017. március 26.]
2009. évi CXXX. törvény Magyarország 2010. évi költségvetéséről <https://mkogy.jogtar.hu/?page=show&docid=a0900130.TV> [2017. április 2.]
2011. évi CLXXXVIII. törvény Magyarország 2012. évi költségvetéséről http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=139871.209315 [2017. április 1.]
2011. évi CXC. törvény a nemzeti köznevelésről http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=139880.329881 [2017. március 26.]
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=139876.329300 [2017. március 26.]
2012. évi CCIV. törvény Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről <https://mkogy.jogtar.hu/?page=show&docid=a1200204.TV> [2017. április 18.]
2013. évi CCXXX. törvény Magyarország 2014. évi költségvetéséről https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=a1300230.tv [2017. április 18.]
2014. évi C. törvény Magyarország 2015. évi költségvetéséről http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=173417.314086 [2017. április 4.]
2015. évi C. törvény Magyarország 2016. évi költségvetéséről http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=176535.323599 [2017. április 4.]
2016. évi CX. törvény Magyarország 2017. évi költségvetéséről http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=196082.323548 [2017. április 1.]
- Bekényi, Gy. szerk. (2014). *Nagy önkormányzati kézikönyv*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó.
- IRATTÁR, Fertőszentmiklós, Fertőszentmiklós Város KGR K11 rendszer alapján *Óvoda adatai 2010. 2011. 2012. 2013. 2014. 2015. évek*
- Központi Statisztikai Hivatal Oktatás <http://www.ksh.hu/oktatas> [2017. április 1.]
- Tárnokiné, (2016). Zsebre menő kérdések 2017-es aktualitások az intézményi gazdálkodásban. *Óvodai vezetési ismeretek*, 91. kiegészítő kötet pp. 1–39.

KALMÁR, ERIKA ANNA
BUDGETARY RESOURCES AND LOCAL GOVERNMENTS REGARDING KINDERGARTEN
MAINTENANCE
FINANCIAL QUESTIONS IN A SMALL-TOWN KINDERGARTEN IN THE WESTERN
TRANSDANUBIAN REGION

The scope of tasks and the related legislation of local governments have changed in the recent years. Financing rules related to legislative changes have been modified. The modifications of the financing rules have an impact on the maintenance and the operation of kindergartens operated by local governments. During my researches, I examined the changes in the legislation environment and state funds. I also examined how the financing of a kindergarten maintained by the local government in a small town in the Western Transdanubian region has changed, how the block grants and state funds regarding exercising functions have altered, and how supplementary subsidies of the local government – as maintainer – have contributed to the sustainable maintenance of the institutions. Research methodology: document analysis.