

ÁROP 3.A.1/A-2008

Kiskunlacháza Nagyközség Önkormányzata



Stratégiai tervezés és éves költségvetés összekapcsolása

Eljárásrend a stratégiai tervezésre és annak éves költségvetéssel való összekapcsolására a közoktatási intézmények hatékonyság- és erőforrás vizsgálatán keresztül bemutatott feladatarányos finanszírozás (FELFIN) módszerével

Dr. Csonka Ernő Ügyvédi Iroda
2010

POLGÁRMESTERI HIVATALOK SZERVEZETFEJLESZTÉSE

ÁROP 1.A.2.

ELMÉLETI BEVEZETÉS

Kiskunlacháza Nagyközség Önkormányzata Polgármesteri Hivatalának vezetőivel való egyeztetések, a személyes interjúk alapján a hivatal stratégiai céljainak meghatározásakor kettős, de valójában egymással szorosan összefüggő célrendszert állapítottunk meg.

Egyrészt Kiskunlacházán is általános igényként fogalmazódott meg - a konkrét programmal kapcsolatban is - a hivatal stratégiai céljainak meghatározásakor a költségvetési döntési folyamatok megalapozottságának javítása, a hivatal szakmai munkája minőségének és a gazdasági feltételek elemzési képességének javítása, a távlati gondolkodás képességének erősítése, ezáltal pedig az önkormányzat által nyújtott közszolgáltatások minőségének javítása. Összefoglalóan tehát egyértelmű, de általános prioritásként fogalmazódott meg a stratégiai szemlélet erősítésének igénye.

Másrészt megállapítható, hogy konkrét és elemi igényként jelenik meg a teljes önkormányzati szférában a költségvetési gazdálkodás eredményességének javítása. A folyamatos, a települési önkormányzatokat sokszor hatványozottan érintő (államháztartási) költségvetési megszorítások közt szorító szükség alakul ki a hagyományos, bázis/normatív finanszírozási modelleken és elveken túl új költségvetés-tervezési technikák kidolgozására. Általános, Kiskunlacházán is érvényes tapasztalat, hogy a forráshiányos önkormányzati rendszer egyre inkább rákényszerül, hogy új költségvetés tervezési és végrehajtási technikákkal, alternatív, de a hatályos jogszabályi előírásoknak mindenben megfelelő stratégiai tervezéssel próbálja átalakítani intézményfinanszírozási rendszerét.

Azaz megállapítható, hogy valamennyi stratégiai cél és terv valamilyen módon kapcsolódik az önkormányzatok gazdálkodási szükségszerűségeihez. Szükségképpen összefüggés és kapcsolat van a célok kijelölése, a tervek elkészítése és a (gazdasági) tervezés folyamata között. Célunk, hogy a kiskunlacházi helyzetértékelést követően egyértelmű javaslatot tehesünk a stratégiai céloknak megfelelő koncepcionális terv elkészítésére. A konkrét önkormányzat gyakorlatát megismerve úgy látjuk, hogy mindezt a pénzügyi-gazdasági tervezési folyamatok átgondolásával, az intézményi finanszírozási modell átalakításával is szolgáljuk.

Legelőször is fontosnak tartjuk néhány, az önkormányzati programozás és gazdálkodás alapvető szempontjait érintő kérdés tisztázását. Azaz vizsgáljuk meg, hogy **milyen kérdésekkel szembesül Kiskunlacháza Nagyközség Önkormányzata**, illetve polgármesteri hivatala, ha az önkormányzat és intézményei működésének stratégiai tervezését, illetve az éves költségvetés készítését, valamint ezek kapcsolatait vizsgálja felül?

Tágabb értelemben, és elvi szinten a költségvetés nem más, mint felsőkorlátos pénzmennyiség olyan allokálása, amely az elosztó szándéka szerinti legnagyobb hasznot hozza. Egy adott önkormányzat számára végső soron ez azt jelenti, hogy:

- hogyan ossza el a különféle ágazatok között a rendelkezésre álló költségvetést,
- hogyan ossza el az adott ágazat különböző szakágazatai között a rendelkezésre álló modult, ezen belül
- hogyan ossza el az adott szolgáltatás rendelkezésére álló részköltségvetést az ellátó hálózat egyes egységei között.

A vezérelv az a hipotézis, hogy akármilyen pénzalap áll is rendelkezésre, azt úgy kell elosztani, hogy az ún. „szükségnyhítés” összességében maximális legyen. Nyilván az elosztó (döntéshozó) akkor gondolkozik racionálisan, ha mind makro-, mind mikro szinten igaz, ha először a legsúlyosabb gondokon enyhít, majd azután áldoz a kevésbé problematikusabbakra. A véges pénzeszközeivel úgy kell bánnia, hogy annak utolsó egységét is a legnagyobb eredményességgel hasznosítsa. Ezt a gondolatmenetet kell szem előtt tartani:

- egyszerűbb modell- esetet tekintve akkor, ha egy adott szolgáltatás ellátó egységei között osztja el az erőforrást,
- bonyolultabb modell esetén, ha adott ágazat különböző alágazatai között osztja el az erőforrást.

Mindkét elosztási szituációban látni kell, hogy valahonnan egy „utolsó pénzegység” elvételére kerül sor, azért, hogy máshol ugyanez a pénzegység az ottani forrásokat megjelölve hasznosuljon, és így ez funkcionáljon „utolsó egységnyi” pénzforrásként. Ebben a szituációban valóban azt a dilemmát kell megoldani, hogy az így átcsoportosítandó egységnyi pénzforrás

- kisebb mennyiségű szükséglet-kielégítési eredménytől fossza meg a vesztes alágazatot, ellátó egységet,
- mint amennyi többlet-hasznot, azaz szükséglet-kiegészítési többletet hoz az átcsoportosított pénzforrásban részesülő ágazatnak, ellátó egységnek.

Ha tehát a döntéshozó - a költségvetést készítő - ilyen logika mentén értékeli szakmai alapon minden forintját, akkor forrásállománya elvileg a maximális hasznot hozza.

A tervezés és a gazdálkodás konkrét folyamatát

- az adott ágazat szakmai jellemzői,
- a költségvetési szférára vonatkozó általános, valamint
- a helyi önkormányzatokra érvényes különös szabályok határozzák meg.

Lényeges - és ágazat-specifikusan hangsúlyos - kérdés az intézmények bevételi- kiadási struktúrájának áttekintése, ezen belül külön részletezése

- a bevételi oldalon térítési díjak képzése szabályozásának,
- a kiadási oldalon pedig a személyi juttatás és a létszám kérdésköreinek áttekintése.

Az intézmények működtetése nem más, mint egy olyan optimum-számítás, ahol a célfüggvény a szakmai feladatok lehetőség szerinti legjobb ellátása, a peremfeltételek és korlátok pedig a rendelkezésre álló kapacitás.

A fentiek alapján célszerű, ha egy intézmény tisztában van

- visszamenőlegesen a tényadatok alapján,
 - előretekintve pedig a tervadatok birtokában
- a legfontosabb üzemgazdasági jellemzőkkel, a kapacitás kihasználtsággal.

A zavarokat a finanszírozásban az okozza, ha nincs összhangban a feladat és annak ellátási követelményrendszere a hozzá kapcsolható forrásokkal. Ez adódhat egyszerűbb esetben a rossz helyi tervezésből, hibás központi elosztási rendszerekből, de kezelhetetlenné válhat akkor is, ha az összforrási lehetőség és az összkiadási szükséglet között nagyságrendi különbségek vannak.

Azt mindenképpen le kell szögezni, hogy ma Magyarországon az önkormányzatok alulfinanszírozottak, az intézmények finanszírozását biztosítani hivatott normatívákból nem, vagy nem megfelelően tudják ellátni a törvényben előírt feladataikat sem.

Mindezek alapján tehát világosan látszik, hogy a **jelenlegi költségvetés-tervezési rendszer Kiskunlacházán sem felel meg** mindenben a kívánt elvárásoknak, ezért **nem annak módosítását javasoljuk, hanem a hagyományos, bázis alapú tervezéshez képest egy teljesen új modellt, a feladatfinanszírozási szemléletű programozás bevezetésére teszünk javaslatot.**

A Kiskunlacháza Nagyközség Önkormányzata Polgármesteri Hivatalának illetékes vezető munkatársaival tartott, 2009. december 15-i egyeztetésen közösen rögzítésre került, hogy az ÁROP program tematikáját, időbeli és pénzügyi ütemezését, illetve ezen alternatív finanszírozási modell sajátosságait is figyelembe a leoptimalisabban **az általános iskolák költségvetésének tervezésén modellezhető** és mutatható be a feladatfinanszírozás, mint új szemléletű költségvetési technika működése.

A következőkben először általánosan szeretnénk bemutatni az említett, „FELFIN” betűszóval rövidített eljárásrend lényegét, majd ezt követően a kiskunlacházi általános iskolák 2009. évi költségvetési adatain elemezve kívánjuk szemléltetni ennek gyakorlati alkalmazását.

FELEDATFINANSZÍROZÁSI PILOT PROJEKT AZ ÁROP 1.A.2. PÁLYÁZATON BELÜL

A feladatfinanszírozás, mint hatékony költségvetési tervezési technika a **költségvetési gazdálkodás eredményességének javítása** elnevezésű ÁROP-program pont részterületéhez, az új **költségvetés tervezési és végrehajtási technikák alkalmazásához** kapcsolódik.

Úgynevezett szoftverrel támogatott szolgáltatásként a modell - álláspontunk szerint - eleget tesz a pályázati mindazon elvárásainak, melyek a következő indikátorokkal kerültek meghatározásra:

- Javul a döntési folyamatok megalapozottsága, átlátható információáramlás biztosítja a döntési folyamat szereplőinek tájékozottságát, a döntésekről a partnerek tájékoztatása gyors és érthető. Megvalósul a civil szervezetek minél teljesebb körű bevonása a döntéshozataltól a megvalósításig.
- Növekszik a hivatalok szakmai munkájának a minősége korszerű informatikai folyamatmogatások alkalmazásával.
- Javul a gazdasági feltételek elemzésének képessége, korszerű költségvetési technikák támogatják a tervek összeállítását és az elfogadott költségvetés végrehajtását.
- Erősödik a távlati gondolkodás képessége, a stratégiai szemlélet beépül a meghatározó döntési folyamatokba. Nő a prioritások képzsének megalapozottsága.
- Javul az önkormányzat által nyújtott közszolgáltatások minősége részint azért, hogy jó gazdaként felügyeli az intézményeit, részint pedig a nyújtott közszolgáltatások minőségét mérő standardizált technikák alkalmazásával.

Az eljárásrend működésének megértéséhez tisztázni szükséges azokat az alapvető kérdéseket, melyek szükségszerűen vetődnek fel a stratégiai tervezés és a költségvetés-tervezés alapelveinek meghatározásakor. Azaz, milyen kérdésekre várnak választ az önkormányzati döntéshozók, a döntés-előkészítők, a szolgáltatást igénybevevők és általában az állampolgárok?

- Egyértelműen meghatározhatók-e azok a pontok, ahol a ráfordítás a fenntartó mérlegelésétől függ?
- Elkészíthetők-e néhány perc alatt egy intézmény működtetésének különböző változatai, kimutatva az egyes változatok erőforrásigényét, aktuális költségeit?
- A fenntartó a finanszírozáson keresztül rá tudja-e bírni az intézményeket az erőforrások (létszám, eszközök, energia stb.) ésszerű felhasználására?
- Átfordíthatók-e egyszerűen erőforrásokra és költségekre a fenntartó által fontosnak tartott és preferált feladatok?
- Egyes stratégiai döntések előre, több ciklusra történő hatás- és költségelemzése megvalósítható-e?
- Adható-e objektív és viszonylag pontos becslés a költségvetés végösszegére, ha ismerjük az intézmény feladatait, az aktuális bértáblázatot, valamint a fogyasztói árakat?
- Választ kaphatunk-e arra a kényes kérdésre, hogy a feladat ellátásához mennyi munkaerő kell?
- Ösztönözhető-e az intézményvezető arra, hogy kollektíva szakképzettségben, életkorban a megfelelő összetételű legyen?

A konkrét kérdések mellett nyilván szeretnék tudni, hogy ésszerű-e, takarékos-e az erőforrás felhasználása. A fenntartó ennél pontosabban szeretné ismerni a döntése előtt annak tartalmát, ezért további kérdések megválaszolására tart igényt. Mindenképpen szeretnék tudni, hogy mennyi az a minimum, amit feltétlenül és szükségképpen rá kell fordítani egy intézmény működtetésére. Felvetődnek a tipikus önkormányzati (fenntartói) kérdések: Hol tudok beleszólni a működésbe? Mennyibe kerül bizonyos dolgok megváltoztatása (csoportbontások, gyermek és ifjúságvédelem, könyvtáros, szabadidő szervező, stb. alkalmazása)? Mekkora humán erőforrás kell az adott feladat elvégzéséhez? Valószínű, hogy nemcsak a döntéshozókat foglalkoztatja, hanem annál tágabb körben is érdekes kérdés, hogy az intézmények által igényelt, és a benyújtott költségvetések végösszege mennyire objektív, mennyire professzionális a költségvetés tervezése?

Milyen hiányosságai vannak az eddig alkalmazott intézményfinanszírozási modellnek?

Felsorolásszerűen az alábbi hibáit definiálhatjuk a Kiskunlacháza Nagyközség Önkormányzata által az eddigiekben alkalmazott finanszírozási modellnek:

Nehezen követhetők nyomon a feladatváltozások hatásai; a döntéshozók előtt nem tárja fel kellő mértékben az erőforrás-szerkezetet, nem biztosítja az azonos típusú intézmények finanszírozása esélyegyenlőségét; nehezen mutatja ki a helyi jogszabályalkotás hatásait; nehezen tárja fel az alacsony hatékonyságú folyamatokat, mert alig tartalmaz a folyamatokhoz jól illeszkedő hatékonysági mutatókat; és végül, de nem utolsónak sorban tovább nyílik a „finanszírozási olló” az évek elteltével. További negatívum, hogy az intézményi „siker” titka a jó érdekérvényesítés, ami abból adódik, hogy általában nincs átfogó helyi finanszírozási rendszer, aminek következménye, hogy az intézményhálózaton belüli az egyik helyen kapacitáshiány lesz, a másikon pedig kapacitásfelesleg lép fel.

Egy jó finanszírozási rendszer ehhez képest az alábbi alapértékekkel bír:

- Rendszerszemléletű, azaz részletesen feltárja a feladatokat, és azokat össze is rendeli az erőforrással, de úgy, hogy közben biztosítja az intézményi autonómiát,
- egzakt hatékonysági mutatókkal és indikátorokkal dolgozik,
- informatikai támogatással készül,
- biztosítja az esélyegyenlőséget (az intézmények között is!), az összehasonlíthatóságot, az áttekinthetőséget, elszámoltathatóságot, és visszajelzést biztosít a minőségirányításnak.

A fent vázolt problémák átfogó megoldásával lassan egy évtizede foglalkozunk intézményvezetői, települési önkormányzati és megyei irányítási szinten is. A probléma sokszínűsége ellenére vannak ismétlődő és mindenütt előforduló konkrét részletek.

Ilyenek:

- a jól definiált, koherens adategyüttes
- a szabványos és kontrollált információgyűjtés
- egységes információfeldolgozás
- egységes elveken nyugvó közoktatási finanszírozási rendszer
- értékelő, elemző rendszer.

Ezekből a komponensekből többéves fejlesztőmunka eredményeként sikerült összeállítani egy feladatokat értékelő és folyamatirányító rendszert.

Az ilyen rendszertől elvárjuk, hogy:

- megfelelő részletességgel tárja fel a közoktatási feladatokat
- a törvények, a fenntartói törekvések, hajlandóságok alapján a feladatokhoz erőforrásokat rendeljen;
- értelmezni tudja a fenntartó által megkövetelt hatékonyságot; a megvalósítást támogassa oly módon, hogy az innovációhoz szolgáltatson paramétereket, vonatkoztatási pontokat;
- képezhetőek legyenek az intézmények, a fenntartói oktatási rendszerek összehasonlítására alkalmas mutatók;
- a gyors értékelésre álljon rendelkezésre néhány integrált mutató, amely mögött azonban ott van a teljes „fedélzeti műszerfal”;
- a feladatváltozásnak vagy a törvényi háttér változásának a költségvetésre gyakorolt hatását azonnal számolni lehessen;
- a finanszírozáson keresztül alkalmas legyen a közoktatás folyamatszabályozására;
- támogassa a stratégiai tervezést;
- megbízható adatokat szolgáltatson a minőség biztosításához, a folyamatok minőségértékeléséhez;
- a pedagógiai célkitűzés és tervezés szerves egységbe kerüljön a pénzügyi tervezéssel;
- számítógépes háttér biztosítsa a feladattervezéshez szükséges számolásokat;
- a tervezés legyen nullbázisú;
- a finanszírozás szempontjából valósítson meg valódi esélyegyenlőséget;
- a decentralizált irányítási filozófia és a deregulációs környezet a finanszírozásban is jelenjen meg (intézményi autonómia, hatáskörök stb.), természetesen az ezzel járó felelősséggel.

A gyakorlat megmutatta, hogy a feladatfinanszírozási rendszer mindezt teljesíti.

Újdonsága:

- a bevezetés jelentős innovációs tevékenységet kíván;
- a helyi tapasztalatok megszerzéséhez idő kell;
- az alkalmazásához szemléletváltásra van szükség;
- pontos, egységes, kontrollált adatgyűjtést, adatszolgáltatást feltételez.

A feladatfinanszírozás, mint a költségvetés tervezése új eljárásrendjének rövid bemutatása

A feladatfinanszírozási terv a konkrét feladatból kiindulva, a hatályos jogszabályokat figyelembe véve határozza meg azt a minimális (optimális) költséget, amellyel az adott önkormányzati feladat elvégezhető. Azt mutatja ki, hogy meghatározott - kötelezően ellátandó, vagy önként vállalt - települési tevékenység ellátása - a rendelkezésre álló infrastruktúra sajátosságaira is figyelemmel - ténylegesen mennyibe kerül az önkormányzat számára. Ehhez első lépésként auditálja a feladat ellátásához rendelkezésre álló konkrét intézmény jelenlegi állapotát, definiálva annak az adott tevékenység ellátásához szükséges fenntartási költségeit. A feladatok számbavétele, valamint a ráfordítások meghatározása nyolc EXCEL táblázatban történik - jelen esetben oktatási intézményre vetítve, hiszen, mint korábban jeleztük a kiskunlacházi önkormányzati vezetéssel való egyeztetések alapján arra a következtetésre jutottunk, hogy azon keresztül modellezzük a program működését.

- 1./ Oktatási feladatok, létszámok, óraszámok, bérek.
- 2./ Iskolai dolgozók létszáma, megoszlása.
- 3./ Órakedvezmények, pótlékok, szociális és egyéb juttatások.
- 4./ Energiafelhasználás (gáz, olaj, szén).
- 5./ A villamos energia felhasználása.
- 6./ A vízfogyasztás
- 7./ A személyszállítás
- 8./ A működési költségek.

Ezeket a táblázatokat adatgyűjtő táblázatok segítségével az intézmények (vezetői) töltik ki, amit a szolgáltató/fenntartó a helyszínen, az intézményvezetővel és a kitöltésben részt vevő munkatársaival ellenőriz.

Valamennyi táblázat jellemző felépítése olyan, hogy a feladat nagyságát figyelembe véve, normák alapján határozza meg a költségeket. A normák bizonyos esetekben a törvényekből, más esetekben a szabvány ajánlásaiból, illetve tapasztalati tényekből nyerhetők.

A feladatfinanszírozási rendszer a feladatfinanszírozási programokon kívül egyéb segédprogramokat is tartalmaz:

- *Bérprogramok, (nyilvántart, súlyozott óradíjat számol, stb.)*
- *Segéd tábla a bérprogramhoz,*
- *Segéd táblák a költségvetés tervezéséhez (vizsgadíjak, felmentés, közlekedési költségtérítés, stb....)*
- *OKJ-s program,*
- *Elemi költségvetést készít azonnal a feladatfinanszírozási programból,*
- *Normatíva számítása,*
- *Intézménytípusonkénti összesítés,*
- *Települési szintű összesítés, modellezés.*

A feladatfinanszírozási rendszer eddig kidolgozott ágazati elemei:

- Köznevelési ágazat:
 - o Óvoda
 - o Általános Iskola
 - o Középfelsőiskola, kollégium, OKJ
 - o Gyógynevelés
 - o Művészeti Iskola

- *Pedagógiai Szakszolgálat*
- Diák- és felnőtt étkeztetés
- Szociális ágazat
- Gyermekvédelmi ágazat
- Kulturális ágazat
- Konyhák

A feladatfinanszírozási elvek alkalmazása a fenntartónak a feladatok szintjén teljes betekintést biztosít az intézményei feladatellátásába és az egyes feladatokhoz szükséges erőforrás-felhasználásra. Így a fenntartó felügyeleti jogainak gyakorlásához hatáson támogatást kap. Másfelől egyértelműen megjelennek azok a pontok is, ahol a feladatellátáshoz felhasználható személyi, tárgyi és anyagi erőforrás a fenntartó mérlegelésétől, döntésétől függ. A paraméterek rögzítése után az intézményeknek lehetőségük lesz középtávú működési stratégiát kidolgozni és a szerint cselekedni. Így az intézmények működésében a stabilitás biztosítható, amely az optimális intézményi működési körülmények előfeltétele.

A feladatfinanszírozás egy olyan rugalmas, a mindenkori feladatokhoz igazodó finanszírozási rendszer, amely a törvényi előírások betartása mellett a finanszírozáson keresztül oldja meg a nevelési-oktatási rendszer folyamatszabályozását. A szabályozás a fenntartói hierarchia szintjén történik.

A fenntartó biztosítja és tiszteletben tartja az intézményi autonómiát; az intézmények belső életének megszervezéséhez, szakmai munkájához, működéséhez az önrendelkezési jogot. A feladatfinanszírozás a működés peremfeltételeit rögzíti. A rendszer demokratikus, mert mind a fenntartó, mind az intézmények a szabályozási paramétereket pontosan ismerik, azt konszenzussal állapították meg. A fenntartó a partnerek számára ellenőrizhető módon minden intézményt a feladatához mérten azonos mértékben lát el erőforrásokkal. Így biztosítja az intézményei - és ezen belül az intézményekben levő ellátottak számára - az esélyegyenlőséget. A fenntartó nem uniformizál, hisz minden intézménynél annak tényleges feladatából indul ki.

A feladatok sokrétűek, a feladatfinanszírozási rendszer szervesen illeszkedik az állami normatív támogatás rendszeréhez, és konkrétá teszi a törvényekben egyértelműen nem szabályozott feltételeket.

Fenti paraméterekre figyelemmel a program az ÁROP pályázat *Döntési mechanizmusok korszerűsítése* elnevezésű 1-es számú alkomponensének is megfelel. Eleget tesz például az alábbi elvárásoknak is:

- g) az önkormányzati intézmények felügyeletének átalakítása, a döntési jogosultságok átstrukturálása;
- h) az önkormányzat által felügyelt intézményekkel való rendszeres információáramlás folyamatának korszerűsítése, illetve az intézményektől érkező visszacsatolás beépítése a hivatal működésébe;
- i) a közintézmények költséghatékonyabb és/vagy eredményesebb működésére irányuló szervezet átalakítási programok kidolgozása;

Mint jeleztük, a kiskunlacházi önkormányzat vezetésével folytatott interjúk alapján a projekt keretében a közoktatási intézményeket, s ezek közül is az általános iskolát vizsgáltuk és világítottuk át - bemutatva az eljárásrend működését.

A program során a döntések előkészítésében részt vevő hivatali munkatársaknak, illetve a fenntartó, az önkormányzat képviselőinek adtunk részletesebb tájékoztatást a finanszírozást érintő törvényi változásokról, a normatíva csökkenéséről. Rámutatunk azokra a feladatokra, amelyet az önkormányzat a kötelező feladatain túl önként vállal, kimutatva ezek költségeit. Javaslatot teszünk az intézmény(ek) hatékonyabb működtetésére, bemutatjuk az általunk kidolgozott, már 10-12 éve jól működő feladatfinanszírozási rendszert, amelyet már több száz intézmény költségvetésének előkészítésekor sikerrel alkalmaztunk.

A projektben érintett intézmények a következők: az Általános Iskolai Intézmény, valamint a településen az étkeztetési feladatot ellátó konyha.

A feladatfinanszírozás alkalmazásakor az alábbi jogszabályi háttérre építünk:

- többször módosított 1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról (a továbbiakban: **ÁHT.**),
- 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról (**Ötv.**),
- többször módosított 1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról (a továbbiakban: **KT.**),
- többször módosított 1993. évi LXXVI. törvény a szakképzésről (a továbbiakban: **SZT.**),
- többször módosított 1992. évi XXXIII. törvény a közalkalmazottak jogállásáról (a továbbiakban: **KJT.**),
- többször módosított 1992. évi XXII. törvény a munka törvénykönyvéről (a továbbiakban: **MT.**),
- többször módosított 1993. évi XCIII. törvény a munkavédelemről (a továbbiakban: **MV.**),
- többször módosított 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (a továbbiakban: **GYVT.**),
- többször módosított 2001. évi XXXVII. törvény a tankönyvpiac rendjéről (a továbbiakban: **TR.**),
- többször módosított 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról (**Szoc.t.**),
- Az aktuális költségvetési törvény (2009. CXXX. Törvény a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetéséről)
- 1997. évi CXL. Törvény a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről
- 2008. évi CV. Törvény a költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról
- többször módosított 138/1992.(X. 8) Kormányrendelet a közalkalmazottakról szóló 1992. évi XXII. törvény végrehajtásáról a közoktatási intézményekben (a továbbiakban: **KORM.R.**)
- többször módosított 11/1994.(VI. 8) MKM rendelet a nevelési-oktatási intézmények működéséről (a továbbiakban: **MKM.R.**)
- többször módosított 27/1998.(VI. 10.) MKM rendelet az alapfokú művészetoktatás követelményei és tantervi programjának bevezetéséről és kiadásáról (a továbbiakban: **OKM.R.**)
- 16/2009. (IV. 2.) OKM rendelet az alapfokú művészetoktatási intézmények támogatása igénylésének, döntési rendszerének, folyósításának, elszámolásának és ellenőrzésének részletes szabályairól
- 243/2003. (XII. 17.) Korm. rendelet a Nemzeti Alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról
- 20/1997.(II. 13.) Korm. rendelet a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény végrehajtásáról
- 292/2009.(XII. 19.) Korm. rendelet az államháztartás működési rendjéről
- 30/1996. BM. rendelet a tűzvédelmi szabályzat készítéséről
- 14/1994. MKM rendelet a képzési kötelezettségről és a pedagógiai szakszolgálatokról

- 26/1997. MKM. rendelet a két tanítási nyelvű iskolai oktatás irányelveinek kiadásáról
- 26/1997. NM. rendelet az iskolai-egészségügyi ellátásról
- 32/1997. MKM rendelet a Nemzeti, etnikai kisebbség óvodai nevelésének irányelve és a Nemzeti, etnikai kisebbség iskolai oktatásának irányelve kiadásáról
- 28/2000. OM rendelet a kerettantervek kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról
- 3/2002. OM rendelet a közoktatási minőségbiztosításról és minőségfejlesztésről
- 17/2004. OM rendelet a kerettantervek kiadásának és jóváhagyásának rendjéről, valamint egyes oktatási jogszabályok módosításáról
- 23/2004. OM rendelet a tankönyvvé nyilvánítás, a tankönyvtámogatás, valamint az iskolai tankönyvellátás rendjéről
- 2/2005. OM rendelet a Sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelésének irányelve és a Sajátos nevelési igényű tanulók iskolai oktatásának irányelve kiadásáról
- 18/2006. OM rendelet a szakmai és informatikai fejlesztési feladatok támogatásának igénylési rendjéről
- Az 1/2000. (I.7.) SZCSM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről

Az elméleti háttér után tekintsük át az auditálandó tevékenységet.

1.) Jogszabályi változások

A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény módosításáról rendelkező 2006. évi LXXI. törvény az oktató - nevelő intézmények életében jelentős változásokat hozott, többek között érintette a beosztott pedagógusok kötelező óraszámát.

A változások 2007. szeptember 1-jén léptek hatályba, így a 2007/2008-as tanév megtervezésénél, a tantárgyfelosztás elfogadásánál, az óraszámok kialakításánál és a pedagógusok létszámának megállapításánál a törvényi előírásoknak megfelelően kellett eljárni. Nyilvánvaló a kormányzati szándék, miszerint az önkormányzatok megszorításával kívánják a központi költségvetés hiányát konszolidálni. Ezt leginkább úgy tudják elérni, hogy a központi finanszírozás mérséklésével az önkormányzatokat arra szorítják, hogy a személyi jellegű kiadások csökkentését érijék el az ágazatban. A 2007 szeptemberétől alkalmazott csoportfinanszírozásnak elnevezett modell egy olyan képlet alapján történik, ami a gyereklétszámot veszi figyelembe. A közoktatási ágazatban a szükséges változtatások csak szorgalmi időszakon kívül hajthatók végre. Ezért a 2009/2010. tanév megkezdése előtt végleges és hosszútávra kiható döntést kell hozni.

A beosztott pedagógusok kötelező órászáma megemelkedett: a tanítók kötelező órászáma 1 órával, a tanároké (általános iskolában, középiskolában, szakiskolában, alapfokú művészetoktatási intézményben) 2 órával, a gyógypedagógusoké 2 órával, stb. Az óraszámok fent említett módon való megemelkedése, a központi finanszírozás változása, arra kényszeríti a fenntartókat, hogy átgondolják eddigi finanszírozási rendszerüket, finanszírozási szokásaikat és a személyi kiadások tekintetében megszorításokat alkalmazzanak.

A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény módosításáról rendelkező 2007. évi LXXXVII. törvény előírta a sajátos nevelési igényű tanulók felülvizsgálatát. Így lényeges változás áll be a sajátos nevelési igényű tanulók ügyében. Az volt a cél, hogy ezek a gyerekek valóban az állapotuknak, helyzetüknek megfelelő foglalkozást, oktatást kapják, ezért a törvenymódosítás szigorítja ezeknek a tanulóknak a vizsgálatát, a besorolási feltételeiket, és konkrétan meghatározza az ellátásukban közreműködő szervezetek feladatait is. Az óvodák, iskolák, kollégiumok szerepe például nőni fog: a módosítás szerint elsősorban ezen intézmények felelnek azért, hogy a náluk lévő sajátos nevelési igényű gyerekeknek megszervezzék a megfelelő foglalkozásokat. A vizsgálat eredményeképpen a gyermekeket több csoportba osztotta: SNI A-s, SNI B-s (sajátos nevelési igényű) illetve BTM-es (beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő) tanulók.

A törvénymódosítás lényege röviden a fenntartó szempontjából:

- Az SNI-s gyerekek ellátására kiemelt normatívát kap a fenntartó, hiszen ezeket a gyerekeket a Kt. 3. számú melléklete „Osztály, csoport létszámhatárok, a tanórai és tanórán kívüli foglalkozások szervezésének rendje” cím II. rész, „Az osztályok, csoportok szervezése” alcím 3. pontja értelmében a csoportalakításnál kettőnek, illetve háromnak kell venni a fogyatékoságuk mértéke alapján. Ez eddig is így volt, ebben nincs változás.
- A felülvizsgálat során több gyermeket azonban (túlnyomó részüket) továbbküldték a Nevelési Tanácsadóknak, további vizsgálatra, mivel őket kivette a Szakértői és Rehabilitációs Bizottság az SNI-s körből, és a Nevelési Tanácsadó állapította meg a beilleszkedési, tanulási, és magatartási nehézséggel küzdő gyermekek fejlesztéséhez szükséges óraszámot, valamint besorolta őket BTM-es gyermeknek. Ez azonban azt jelenti, hogy ezekre a gyerekekre nem kap a fenntartó kiegészítő normatívát, azonban a Köznevelési törvény szerint a csoportalakításnál 2-nek kell számítani őket, valamint gondoskodni kell az egyéni fejlesztésükről. Ezzel a törvénymódosítással jelentős többletterhet rónak a fenntartó önkormányzatokra, miközben a feladatnő a normatív támogatás drasztikusan csökken - ebben az évben már januártól.

2.) A normatíva és finanszírozás

A 2007. évi költségvetési tv. 3. számú melléklete alapján megváltozott a 2007/2008. tanévtől a normatív állami támogatás rendszere. A teljesítménymutató számítása a Köznevelési törvény 3. számú mellékletében az óvodai csoportokra, az iskolai évfolyamcsoportokra meghatározott átlagléttszámok, az óvodai nevelési, az iskolai tanítási és egyéb foglalkozási időkeretek, a pedagógusok heti kötelező óraszám figyelembevételével történik.

A 2006/2007. tanévben még tanulólétszám alapján határozták meg a normatívát, az új rendszer alapján a teljesítménymutató szerinti finanszírozással. Felmenő rendszerben 4 év alatt érik el teljesen ezt a számítási módot. (A 2007/2008. tanévben 1. és 5. évfolyamon, azt követő tanévben 1-2. és 5-6. évfolyamon, stb.) A teljesítménymutató alapján egy adott csoportra számolják ki a normatívát, amely mértéke attól függ, hogy mennyire van feltöltve a csoport, valamint a tanítási együtthatótól, ami egy, a törvényben megadott szám.

Nézzünk egy példát:

2006/2007. tanévben egy 1. osztályos tanulóra 204 000 Ft normatívát adtak,
21 főre: $21 \cdot 204\,000 = 4\,284\,000$ (Ft) volt az állami támogatás.

2007/2008. tanévben, amennyiben az 1. osztályban 21 tanuló van, akkor az alábbi képlet szerint határozzák meg a normatívát:

21 főre: $21 \cdot 2\,550\,000 \cdot 1,2 = 3\,060\,000$ (Ft) az állami támogatás.

Jól látható, hogy egyetlen 21 fős csoport esetén **1 224 000 Ft-tal csökken** az állami normatív támogatás.

Említettem, hogy ezzel a számítási modellel a csoport tanulói létszámának megemelésével növelni lehet az egy csoportra jutó normatívát.

Ha egy osztályban nem 21, hanem 29 tanuló van, akkor

29 főre: $21 \cdot 2\,550\,000 \cdot 1,2 = 4\,226\,000$ (Ft) a normatíva, amely összeg már megközelíti a „régit”, tanulólétszám alapján biztosított normatíva 21 fős csoportra jutó összegét.

Az új teljesítménymutató alapján számított normatíváknál az egy 1. osztályos tanulóra jutó normatíva 145 700 Ft, az eddigi 204 000 Ft helyett.

Így kiszámítható, hogy 29-30 fős csoportok indítása esetén nem csökken az egy osztályra jutó állami támogatás.

Ebből jól látható, hogy a normatíva csökkenését úgy tudja a fenntartó „mérésélni”, ha a csoportok létszámát megemeli, vagyis feladatfinanszírozási szemlélettel „megemeli a finanszírozási csoportlétszámot”.

A 2010-es esztendő még az előzőeken felül még nagyobb megpróbáltatások elé állítja az önkormányzatokat. Felrúgva az oktatási törvény előírásait, miszerint a megkezdett tanévben nem lehet jelentős változtatásokat tenni, az állami normatív támogatás drasztikus csökkentése figyelmen kívül hagyja a megkezdett tanévet, hiszen 2010. január 1-től brutálisan csökken a normatíva. Egy 8-10 ezer fős település esetén átlagosan 35-40 millió forinttal. További kb. 5 %-kal emeli a dologi kiadásokat az ÁFA emelkedése, az infláció, valamint a rehabilitációs hozzájárulás több mint 5-szörösére történő emelése. A rehabilitációs hozzájárulás az általános iskola dologi kiadását közel 2 millió forinttal emeli meg (függetlenül attól, hogy az intézmény költségvetésében kerül megtervezésre, vagy a Hivatal költségvetésében).

3.) A feladatfinanszírozás

A közoktatási intézmények kiadásának több mint 80 %-a a bér és járulékok összege. Ezért a vizsgálódás fő iránya ez kell, hogy legyen. A bértömeget az alkalmazottak létszáma és az átlagos bérszínvonal teszi ki.

A bérnyilvántartás alapján a Kiskunlacháza általános iskolájában a bértábla alapján meghatározott bérektől jelentős eltérés tapasztalható, hiszen a garantált bérbé beszámítható illetménykiegészítés havonta, közel fél millió forint, ami éves szinten, járulékaival együtt 7 millió Ft.

A bértömegekre való másik jelentős hatást az alkalmazottak létszáma adja. Vajon az alkalmazottak létszáma és az elvégzendő feladatok nagysága arányban áll-e? Ennek vizsgálata több oldalról lehetséges. Két jelentős módszert nézzünk meg!

Az egyik lehetőség:

Vizsgáljuk meg minden dolgozó munkakörét, elemezzük, hogy a munkaidejük feladattal fedett-e? Valószínűleg ilyen módon minden alkalmazott valamilyen feladatot lát el, bérét munka fedi. Más kérdés az, hogy a feladatok ellátása egyébként milyen hatékony. Hagyományosan a humán erőforráshoz rendelünk (keresünk) feladatot. A fenntartó és az intézmények alku formájában határozzák meg a szükséges létszámot. Az elemi költségvetések az így kialakult alku alapján készülnek, és a fenntartó jóváhagyja azokat.

A másik lehetőség:

Számba vesszük az összes ellátandó közoktatási feladatot; világosan feltüntetve, hogy melyik kötelező, és melyiket vállalja a fenntartó. Megállapítjuk természetes egységekben a feladatokhoz szükséges erőforrásokat. Ennek egységes elvek alapján kell történni.

A vonatkozó jogszabályok (KT, KJT, Munka Törvénykönyv, stb.) által előírt feladat-ellátási normákat pontosan és naprakészen ismerni szükséges, és egyértelművé kell tenni a fenntartó által elvárt, biztosított feladat-ellátási természetes mutatókat, normákat.

Ezekből le lehet vezetni a szükséges humán erőforrást, struktúrát. Ennek ismeretében ki lehet számolni a szükséges bértömeget. A feladat-ellátási normákat legalább középtávra kell megadni, és helyi döntéssel legalizálni. A feladatváltozást a rendszernek rugalmasan követnie kell. Az ilyen elvek szerint szervezett közoktatás - finanszírozás a fenntartó által

megkövetelt hatékonyságot hosszú távon biztosítja. A fenntartó rendszerszinten szabályozza (ilyen hatékony eszközökkel) a feladatellátás nagyságát, minőségi paramétereit, és ezzel együtt a költségvetéseket is, az egyedi alkuk helyett. Az intézmények belső életébe a fenntartó közvetlenül nem szól bele, de fenntartói jogait érvényesíti. Vagyis biztosítja az intézmények autonómiáját (amit a törvény egyébként garantál).

Ez a feladatfinanszírozás lényege.

A feladatfinanszírozási rendszer bevezetése új szemléletet feltételez mind a fenntartó, mind az intézményvezetők részéről. Ez a szemléletváltás nem egyszerű, tanulni és szokni kell.

Az egyik legfontosabb eltérés, - és most csak a személyi kiadásokat és járulékaikat emelnénk ki - hogy az eddig megszokott finanszírozási rendszer alkalmazásakor általában meghatározták a csoportokra számított óraszámokat, a státuszokat, azok bérét és járulékait. Az így megállapított személyi kiadásokat biztosította a fenntartó az intézményei számára. Ha csökkent a feladat pl. a gyerekek száma, akkor több csoport indításával, vagy több feladat felvállalásával tudta biztosítani a megfelelő óraszámot az intézmény vezetője a meglévő pedagógusoknak. A fenntartó, amikor megnézte a tantárgyfelosztást, jól láthatta, hogy minden dolgozó neve mellett a megfelelő számú óra áll. Nem vizsgálta azonban a csoportok feltöltöttségét. Egy példán szeretnénk bemutatni, hogy ez mennyire fontos: ha pl. 54 tanuló számára az egyik esetben 2 osztályt, míg a másikban 3 osztályt alakít ki az igazgató. Az állami normatív támogatás mindkét esetben ugyanannyi, mégis a második esetben a fenntartó kiadása 1/3-ad résszel megemelkedik. Ez egyetlen évfolyamon éves szinten kb. 3 millió Ft többletet jelent. Amennyiben mind a nyolc évfolyamon hasonló a helyzet ez csupán egy intézmény esetén évente kb. 24-28 millió Ft többletkiadást eredményez.

Ezt a csoportfinanszírozási szemléletet váltja fel az állami normatív támogatás rendszerét is követő feladatfinanszírozási rendszer. A fenntartó a heti órakeretet határozza meg és ezen belül az intézmény vezetője dönti el, hogy törvényes kereteken belül hogyan használja fel azt. Így a fenntartó nem szól bele, hogy milyen szakköröket, vagy egyéb foglalkozásokat szerveznek az intézményben, vagy mely órákat bontják és melyeket tartják kiscsoportos, vagy esetleg egyéni felkészítés formájában. Amennyiben a képviselő-testület következetesen a feladatfinanszírozási paraméterek mentén biztosítja intézményeinek a forrást és nem tér el azoktól, akkor a csoportalakítások, a választható foglalkozások, a tehetséggondozás (szakkör), és felzárkóztatás (korrepetálás) kialakítása az intézmény vezetőjének a felelőssége. Amennyiben túllépi a megadott órakeretet, azt számon lehet kérni tőle. Ha tapasztalják az intézményvezetők, hogy csak abban az esetben tér el a fenntartó a rendszer paramétereitől, ha objektív körülmények indokolják azt, a felelős vezetők minden esetben sokkal megfontoltabban döntenek majd.

A két különböző szemléletű megközelítést szembeállítottuk a vizsgálat során. Ennek eredményeiről a csatolt grafikonok a tendenciákat jól mutatják. Ezekből a legfontosabbak a következők:

Az összehasonlítást 3 változatban mutatjuk be, ahol az általános iskolában

I-es változatban 1-4 évfolyamon: 23 fős, 5-8. évfolyamon: 25 fős,

II.-es változatban 1-4 évfolyamon: 24 fős, 5-8. évfolyamon: 28 fős,

III.-es változatban 1-4 évfolyamon: 26 fős, 5-8. évfolyamon: 30 fős

a finanszírozási csoportlétszám - a KT maximális csoportszámként 26-ot, illetve 30-at enged meg, ezeket a finanszírozási létszámokat, illetve az így kapott főbb mutatókat vetettük össze a jelenlegi állapottal.

A modell egyik legnagyobb erőssége a „felhasználóbarátsága” a viszonylagos egyszerűsége, a működtető szempontjából. Ezen szempont elsődlegessége nagyon lényeges az alábbiak miatt:

- A potenciális felhasználók (önkormányzatok fenntartók testületei és gazdasági apparátusai) szakmai múltja, képzettsége munkahelyi kultúrája lassan változó adottság, és jellemzően nem éri el a termékfejlesztők által elképzelt „ideális felhasználói” tudásszintet, ez hátráltatja a bevezetést és mindennapi használatot
- Számos tapasztalat mutatja, hogy az egyszerű, áttekinthető, könnyen kezelhető megoldások a fenti környezetben működőképesebbek az egyébként „sokat tudó” de éppen ezért bonyolult és csak komolyabb „betanítás” után üzemeltethető megoldások (nem véletlen hogy a versenyszférában elterjedt - készen kapható - szakértői rendszereket kevés helyen alkalmazzák).

A modell nem „vegytisztá” feladatfinanszírozási konstrukció, hanem a „*feladatarányos finanszírozás*” elvéből kiinduló, de alapjában költségkontroll modell, ami a gazdálkodási folyamatokat nem a feladatok meghatározásához és az ahhoz rendelt eredmény alapján (ez egyébként jelentősen bonyolultabb rendszert eredményezne), hanem a meghatározott feladatokhoz rendelhető költségek alakulása szerint ellenőrzi. Ez a különbségtétel azért fontos, mert láthatóbbá teszi a potenciális fejlesztési irányokat, egyúttal kijelöli a modellalkalmazási korlátait is. Monitoring szempontból tehát elsősorban költségkontrollról beszélhetünk (ami a legkézenfekvőbb megoldás a jellemzően költségvetési támogatásból gazdálkodó önkormányzati intézmények esetén), ugyanakkor az alkalmazásban eredményelemek is megjelennek.

Egy ilyen modellnél kulcselem a (fajlagos) költségmutatók normák meghatározása, hiszen az egyes feladatcsoportokhoz rendelt (egyszer eldöntött és a továbbiakban változatlanak tekintett) normák a továbbiakban fix determináló tényezők. A rendelkezésre bocsátott információk alapján ez a momentum (tehát a fajlagos normák meghatározása) jelenleg az alábbi eszközzel történik

- A jog- és egyéb szabályzatokból „kiolvasható” normák összegyűjtése;
- A megrendelő historikus adatainak felhasználásával az adott feladat múltbeli ráfordításai történő normázás;
- A megrendelő „vállalt” ráfordításainak rögzítése (jellemzően önként vállalt feladatoknál);

Az így kialakuló költségkontroll modell az adott felhasználónál működőképes, az elvárásokat teljesítő eredményeket ad ugyani inputadatként konszenzusos (részben determinált részben vállalt) normák kerülnek a rendszerbe ezáltal a valóságosan létező makrokeretekhez bizonyosan igazodó éves ráfordításigény tervezhető meg és év közben jól meghatározott keretek között tartható közben az előzetes tervektől való -bármilyen irányú - eltérés.

Korlátja ennek a megoldásnak, hogy

- külső kontroll híján csak nehezen ítélné meg a fajlagos költségek (normák) és a feladatellátás valós költségeinek összhangja;
- A jogszabályokból „levezethető” fajlagos mutatók normák nem egzaktak; esetenként nehezen határozhatók meg, más esetben - az eredeti céltól eltérően nem a valóságos (és szükséges) költségnormát tartalmazzák, a makroköltségvetés fiskális szempontjai szerint meghatározott, a feladatra jutó ösztámogatás fajlagos részét adják meg (akkor is, ha a felhasználó önkormányzat úgy hivatkozik a normára, mint a feladathoz tartozó költségre);

Mindez az adott önkormányzatnál nem zavaró (saját kereten belül van) és egyáltalán nem rontja az alkalmazhatóságot, ezzel együtt lehetőséget teremt a konstrukció bővítésére továbbfejlesztésére.

4.) Megállapítások, javaslatok:

a.) Általános Iskola:

Az intézmény általános jellemzői:

Kiskunlacházán az Általános Iskola meglehetősen összetett, hiszen a négy telephelyen működő általános iskolai képzés mellett, megtalálható a szegregáltan oktató-nevelő iskola, amely a sajátos nevelési igényű tanulókat látja el, valamint a Pedagógiai Szakszolgálat. E két utóbbi a települési önkormányzat önként felvállalt feladata a kötelező általános iskolai oktatás-nevelés mellett.

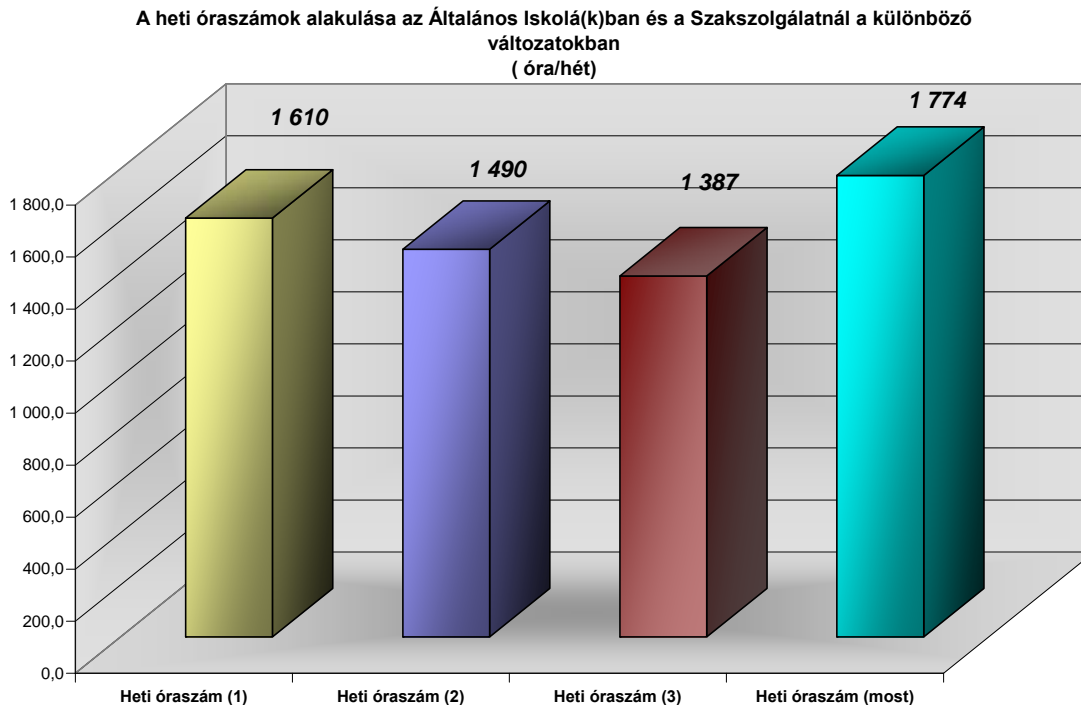
Észrevételeink:

- *Az általános iskola 1-4 évfolyamán az átlagos osztálylétszám az egyik telephelyen: 22, a másikon 18, amelyek a finanszírozást tekintve nagyon alacsonyak. Az integrált SNI-s tanulók általában 15%-ban még az integrált oktatásban is jelen vannak, azonban más pest megyei iskolák 25-28 fős osztályokkal működnek.*
- *Az Áporkán működő általános iskola szintén rontja a hatékonysági mutatókat, hiszen 111 gyermekkel működik 8 évfolyamos általános iskola, ahol az átlagos osztálylétszám 14 fő. Az egyeztetés alkalmával azonban az iskola megbízott igazgatója és gazdasági dolgozója elmondása alapján ez a településnek nem veszteséges, mivel önköltségszámítás alapján a normatívákon felüli kiadást Áporka Önkormányzata átutalja Kiskunlacháza Önkormányzatának.*
- *Kiskunlacházán a három telephelyet vizsgálva, az átlagos osztálylétszám: 23 fő. Ez nagyon-nagyon alacsony. Meglepő, hogy az önkormányzat még ilyen jó anyagi helyzetben van, hiszen általában már évek óta működési hiteleket kellett felvenni a fenntartóknak, illetve a kötvénykibocsátást választották a fejlesztések önerejéhez, annak érdekében, hogy kötelező feladataikat el tudják látni. (Kivéve egy-két olyan önkormányzatot, ahol jelentős az iparüzési adó bevétel, mint pl. Százhalombattán vagy Tiszaújvárosban. Ennek ellenére ott az általános iskolákban az átlagos osztálylétszám 25, vagy a feletti.)*
- *A település a kötelező feladatán felül Pedagógiai Szakszolgálatot is fenntart, amit a törvény megenged, és ebben a formában normatívát is kap a feladat ellátására a fenntartó. Azonban ez megyei feladat, ezt csak azért említjük, mert ezzel a feladatellátással jelentős **többletterhet** vállal magára az önkormányzat, közel **10 millió forintot**.*
- *A sajátos nevelési igényű tanulók szegregált oktatása szintén megyei feladat, amit a kötelező feladatok ellátásán felül vállal a település. Ez az önként vállalt feladat szintén **8-10 millió forint többletkiadást eredményez**.*
- *A 2009-es költségvetésben **8 millió Ft étkezési támogatás** szerepelt a személyi juttatások között, amelyet a 2010. évre jelenleg nem terveztünk, mert az iskola vezetése jelezte, hogy a koncepcióban ez így szerepel.*

A következőkben vizsgáljunk meg néhány fontos mutatót a már jelzett 3 változatban, illetve összevetve a 2009. évi tényadatokkal:

1. Heti ellátott órák száma:

Az egyeztetés alkalmával az ápokai iskola heti órakeretét nem kaptuk meg pontosan, így minimális eltérés adódhat a jelenleg számított és a ténylegesen ellátott órák között. A jelenleg modellezett órakeretet úgy építettük be, hogy a 12 engedélyezett pedagógus óraszámával számoltunk Ápokán.

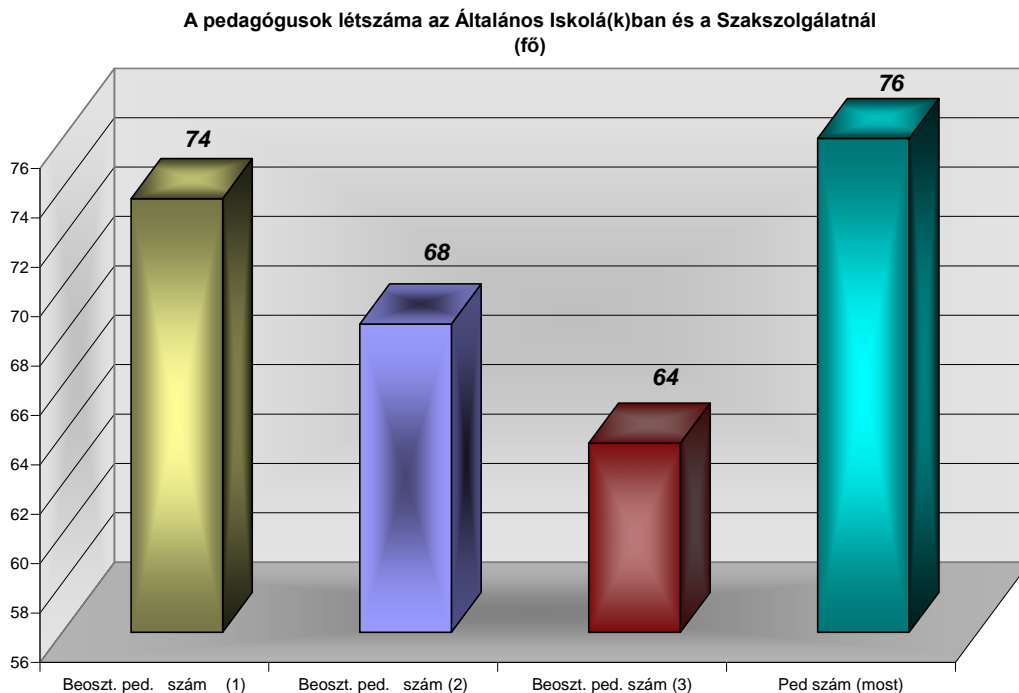


A grafikonok jól szemléltetik, hogy az (1) változat (sárga) grafikon által szemléltetett 23-as, illetve 25-ös finanszírozási létszámmal meghatározott órakerethez képest is jóval több órát lát el az intézmény.

Ebből adódik a túlórák magas száma, hiszen az elmúlt évben **túlóra, helyettesítés jogcímén közel 20 millió Ft-ot fizettek ki**. A kéthavi tanítási időkeret túlóra elszámolásából adódóan az utolsó két hónapra eső túlórák elszámolása már a 2010. évi költségvetési évben történik.

Amennyiben a fenntartó kénytelen a jövőben megszorításokat alkalmazni, akkor először az ellátott órák csökkentésének lehetőségeit kellene megvizsgálni, ami a túlórák csökkentését jelentené. Így a dolgozók kevesebb bért kapnak, de senki sem válik munkanélkülivé.

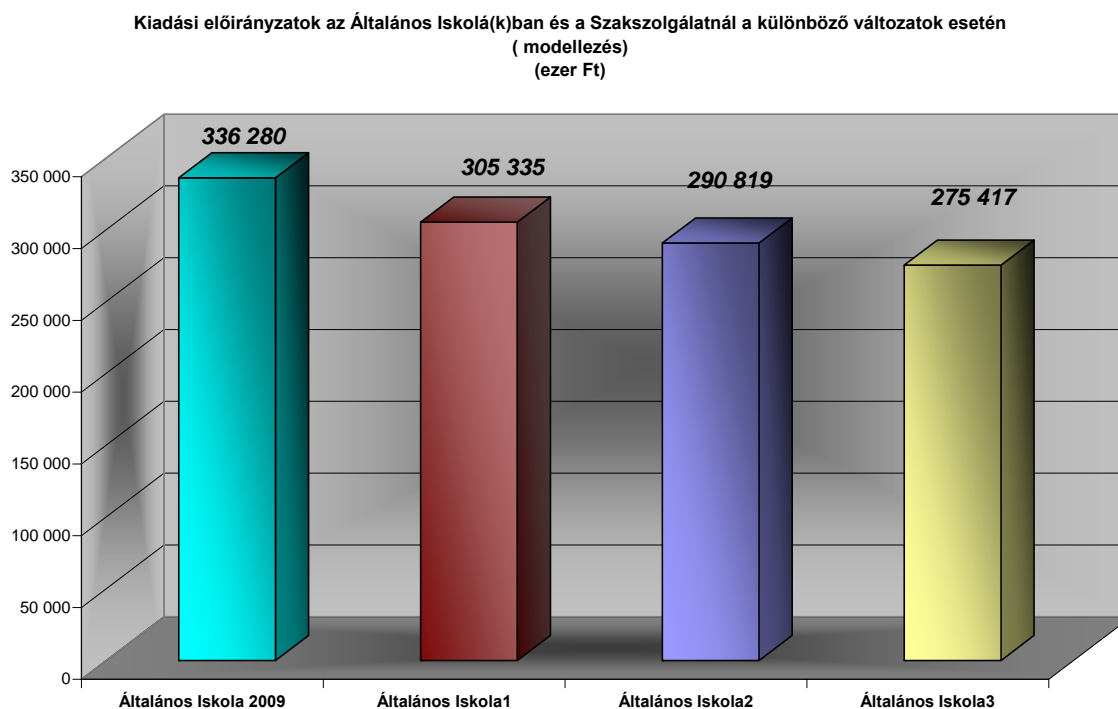
2. Az engedélyezett pedagógus álláshelyek száma:



Jelenleg az engedélyezett pedagógus álláshelyek száma 76, amelyből 2,5 álláshely betöltetlen. Ez nem jelenti azt, hogy ezen üres álláshelyekre tervezett feladat ellátatlan, hiszen ezeket túlórában, helyettesítéssel elvégzik. Szintén a diagramok 1. oszlopa mutatja be, hogy a modellezés legalacsonyabb finanszírozási létszámával meghatározott pedagógus létszám 74 lenne, ami arra a következtetésre utal, hogy a **2,5 üres pedagógus álláshely megszüntethető.**

A modellezett másik két változat megvalósítása esetén javasoljuk a további vizsgálatok elvégzését, hiszen ne feledjük, a 4-5 telephelyen megvalósuló feladatellátás azért bonyolítja a helyzetet és részletesebb felmérést igényel. Mi jelen modellezésünkben nem vizsgáltuk külön a telephelyek feladatellátását részleteiben.

3. A következő ábra a kiadásokat modellezi a különböző változatok esetén:



A 2009-es költségvetési évben az intézmény kiadási előirányzata 336 millió forint körüli érték. Még a legenyhébb változat esetén is **közel 31 millió Ft-tal kevesebbet** modelleztünk.

Ez abból adódik, hogy nincs annyi túlóra, az engedélyezett pedagógus álláshelyek száma is 2-vel kevesebb. Nem terveztük az étkezési támogatást és egyéb juttatásokat sem. Nem szerepel a modellben az un. 13. havi illetmény sem, ami tavaly még különböző változatokban és értékekben benne volt a költségvetésben. Megszűnt a tételes egészségügyi hozzájárulás, valamint csökkentek a járulékok. A szigorúbb változat esetén már 45 millió Ft, míg a legszigorúbb esetben, amely már közelít a törvényi minimumhoz, a számított érték kb. 60 millió Ft-tal kevesebb. Azonban még ebben a változatban is szerepelnek a település önként vállalt feladatai, valamint a bérek is jelenlegi bérszínvonalon lettek megtervezve, amely tartalmazza a 7 millió Ft munkáltatói döntésen alapuló kereset-kiegészítést.

**4. Az egyik fontos hatékonysági mutató az egy ekvivalens tanulóra jutó költség:
Ekvivalens tanulói létszám**

Az **egy tanulóra vetített** mutatóknál maga a képzési szabály jelentős torzulásokat okozhat. Amennyiben e mutatót az intézmények összehasonlítására használjuk, igazságtalanul járhatunk el. Ez a tény egy egyszerű példán jól érzékeltethető.

Tekintsünk két olyan iskolát, ahová ugyanannyi - 400 - tanuló jár, és hasonló feltételek mellett folyik az oktatás. Az egyikben 30 pedagógus, a másikban 40 dolgozik. A tanuló/pedagógus (t/p) arány az egyikben $400/30=13,3$, míg a másikban $400/40=10$. Az eltérés oka az, hogy a második iskolában napközis foglalkozás is van, amelyen 250 fő vesz részt. Tehát a több pedagógus több feladatot is lát el. Ezt a t/p aránynál figyelembe kell venni!

Megtehetjük ezt úgy, hogy a feladathoz igazodó ügynevezett **ekvivalens tanulói létszámot** határozunk meg. Ennek megállapítása általában vitás kérdés. A feladatcentrikus nézetből adódóan az ekvivalens tanulói létszámot a következő módon határozhatjuk meg.

Az említett példában a napközis foglalkozás óraszámja legyen 15, a tanulók délelőtti óraszámja pedig 30. Az óraszámok arányában súlyozzuk a napközis gyermekek létszámát!

$$T_{\text{ekv}} = (15/30) * 250 = 125$$

Ez lesz a napközis tanulók ekvivalens létszáma.

Ezzel az iskola ekvivalens tanulói létszáma:

$$t_{\text{ekv}} = 400 + 125 = 525 \text{ fő}$$

A t/p arány ezek után:

$$t/p = 525/40 = 13,1$$

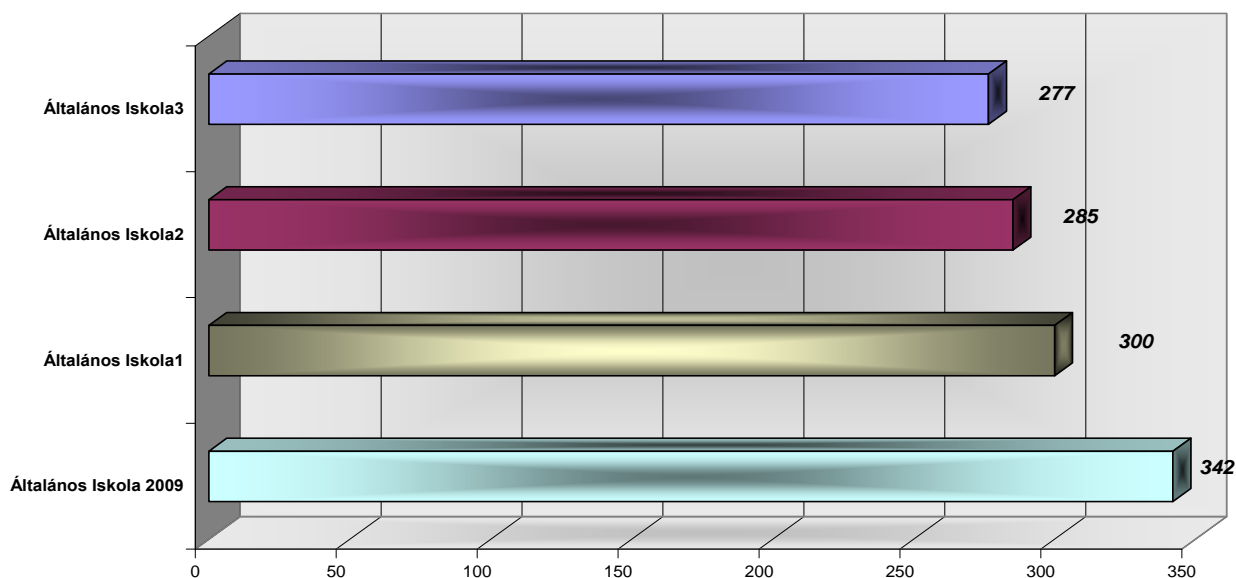
Ugyanígy számolható a tanműhelyi tanulók, a kollégisták, a tanszobai tanulók stb. ekvivalens létszáma.

A teljes iskolai ekvivalens tanulói létszám ezen ekvivalens tanulói **létszámok összege**.

A fenti megfontolásból adódik, hogy az ekvivalens tanulószámmal képzett fajlagos mutatók, - mint például az egy ekvivalens tanulóra jutó költség - már alkalmas a különböző feladatot ellátó iskolák összehasonlítására is.

*Az iskolában a tanulói létszám 851, azonban a fent pontosított számítással az ekvivalens tanulói létszám: 983. Amennyiben csak a tényleges tanulói létszámmal számolnánk, ezek a fajlagos mutatók sokkal rosszabb értéket mutatnának, hiszen a 2009. évi költségvetéssel számolva az **egy tanulóra jutó költség 395 ezer Ft lenne.***

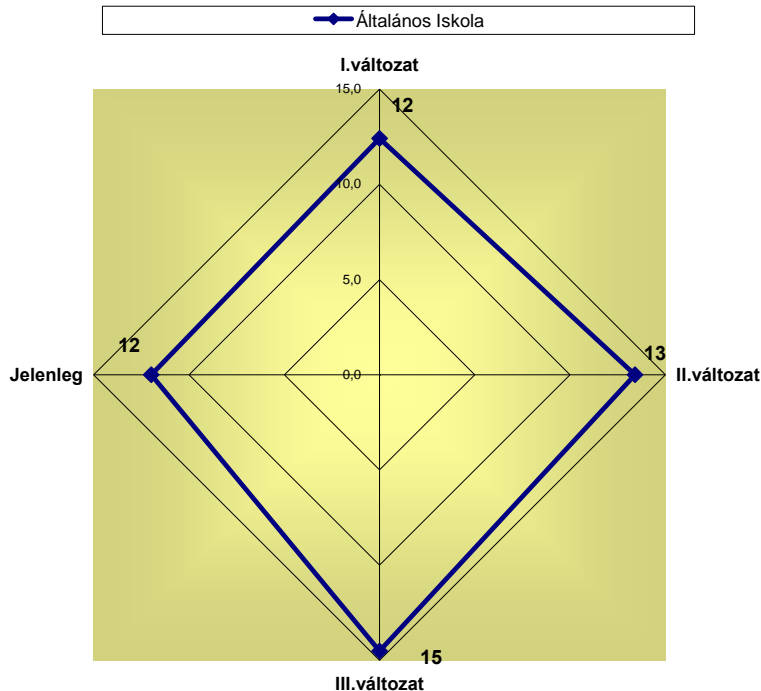
Egy ekv. tanulóra jutó költség a különböző változatokban
(e Ft / fő)



A fenti grafikonok az egy ekvivalens tanulóra jutó költséget mutatják be a különböző változatokban. Leolvasható a grafikonról, hogy a 2009-es költségvetési adatokkal számolva az egy ekvivalens tanulóra jutó költség 342 ezer Ft és még a legszigorúbb változatban is 277 ezer Ft. Még ez az érték is magasnak mondható, hiszen más pest megyei általános iskolákban 210-220 ezer Ft.

5. Most nézzünk meg még egy jellemző hatékonysági mutató, az egy pedagógusra jutó tanulók számát:

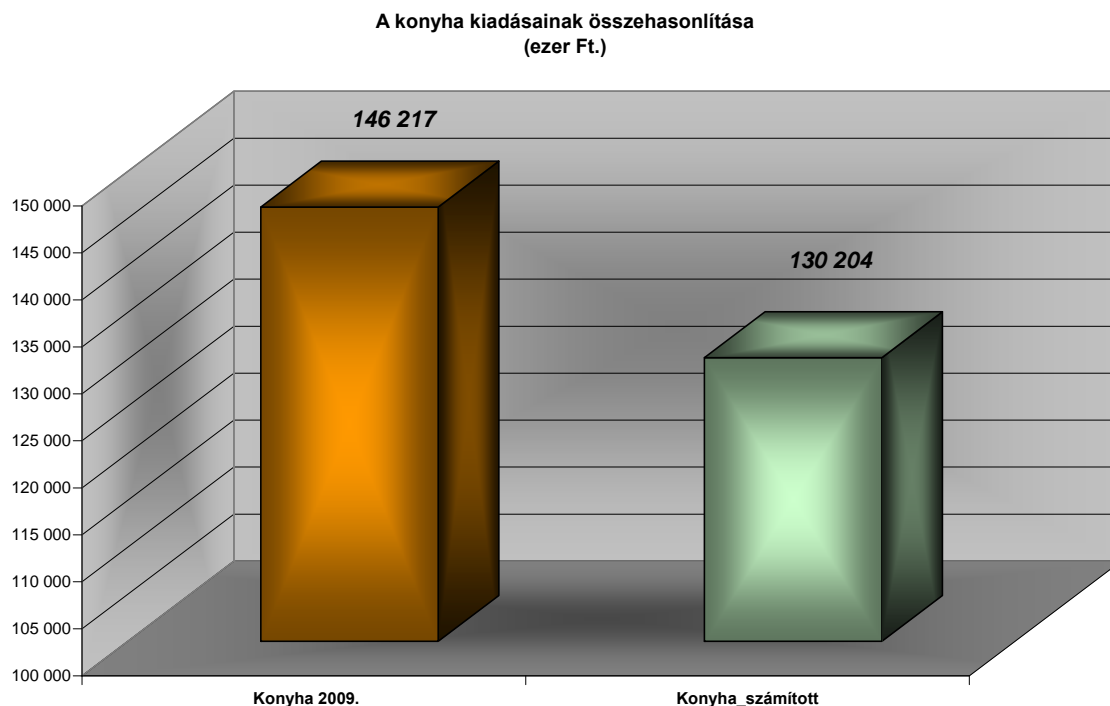
Az egy pedagógusra jutó tanuló/gyermeklétszám a különböző változatokban



Jelenleg az egy pedagógus álláshelyre jutó tanulói létszám 12. A legenyhébb változat szerint is 12,5 lenne (1. változat). A kissé szigorúbb 2-es változat létszámaival számolva 13,5 gyermek jutna egy pedagógusra, és a legszigorúbb változat alapján közel 15 a t/p arány. Általában a jó hatékonysággal működő általános iskolákban 14-15 a t/p arány és a szakirodalmak is azt írják, amit a gyakorlat is igazol, hogy ha ez az arány 12-13, ott még az önkormányzatnak nincs anyagi gondja, és 0 12 alatti érték már finanszírozhatatlan.

b.) Konyha:

A településen az étkeztetési feladatot egy központi konyha látja el. A konyhán az intézményi adatszolgáltatás alapján kb. 1000-1200 adagot főznek. Az engedélyezett álláshelyek száma: 21,75 . Ebből 2 fő gépkocsivezető. A szakácsnők és főzőnők tényleges létszáma megfelel a számított értéknek. Jól látható, hogy ezen a feladaton már megtörtént a racionalizálás, hiszen itt látható, hogy nincs a rendszerben létszámfelesleg, és a további megszorítások veszélybe sodornák a feladat megfelelő ellátását.



A fenti ábrán a 2009. évi módosított költségvetési előirányzatot hasonlítottuk össze az általunk 2010-re számított költségvetési előirányzattal. A 16 millió forintos eltérés a 13. havi bér elmaradásából, a járulékok csökkentéséből, a tavalyi évre tervezett felmentés és végkielégítés (3 M Ft), a túltervezett nyersanyagköltségből adódik.

A dologi kiadások:

Kiskunlacházán a dologi kiadások - a közüzemi díjak nélkül - általában a többi közepesen finanszírozott hasonló pest megyei település színvonalán vannak.

Az iskolában a dologi kiadások egy tanulóra vetített összege 40 ezer Ft. Ez a fajlagos mutató más hasonló iskolákban 35-40 ezer Ft/fő körüli érték, azonban az itt tapasztalt felső határ indokolható az intézmény tagoltságával. Bizonyára alacsonyabb értéken lenne ez a mutató, ha egy nagy intézményben működne az iskola.

ÖSSZEGRZÉS

Az ÁROP pályázat ezen komponense, a költségvetési gazdálkodás eredményességének javítása, s azon belül az új költségvetés tervezési és végrehajtási technikák alkalmazása című intézkedés arra ad lehetőséget, hogy felvillantssa egy, a hagyományostól eltérő, de álláspontunk szerint sokkal hatékonyabb intézményfinanszírozási modell - konkrét intézményekben való - alkalmazásának lehetőségét.

Célunk mindezzel az volt, hogy egy ún. „pilot projekt” keretében, gyorsjelentés jelleggel felhívjuk a település vezetőinek, a hivatalban dolgozó szakembereknek és a képviselőknek a figyelmét arra, hogy a reálértéken folyamatosan csökkenő állami normatíva mellett is milyen ésszerűsítési, hatékonysági, megtakarítási lehetőségek állnak (még) rendelkezésükre akkor, ha ezen új szemléletű eljárásrenddel, a feladatfinanszírozás módszerével auditálják az intézményeiket, noha nem az egész intézményhálózatot vettük górcső alá, hanem csak egy konkrét intézményen, az általános iskolán keresztül mutattuk be a működését.

Itt szeretnénk megjegyezni, hogy a rendszer még pontosabban és hitelesebben tanúsítja a valós finanszírozási szükségleteket, ha nem csak egyszeri auditálásra veszik igénybe a szolgáltatást, hanem folyamatszabályozásként alkalmazva minden nagyobb változás, fenntartói beavatkozási pont esetén (pl. beiratkozást követően, vagy jogszabályi módosulás miatt) modellezni szeretnénk a várható költségeket vagy a lehetséges megtakarításokat.

Budapest, 2010. január