

RÁC LÍVIA

A szerbiai oktatási rendszer finanszírozása és néhány kisebbségi vonatkozása*

„A mai versenyképes globális gazdaságban, a minőséges oktatás az egyik legértékesebb dolog, amit a társadalom és az egyén birtokolhat.”

Angel Gurría, OECD főtitkára

Egy jól működő oktatási rendszer eredménye a szakképzett, értékes munkaerő, amely kulcsfontosságú tényezője egy állam fejlődésének. Emiatt az oktatási tevékenységre, annak finanszírozására minden államnak kellő figyelmet kell szentelnie. Az oktatási rendszer az, amely egy ország humán tőkéjét adja, s ezzel együtt hozzájárul az állam képzettségi szintjéhez, meghatározza annak fejlődési potenciálját.

* A tanulmány a Szülőföld Alap támogatásával az MTA Kisebbségkutató Intézet *Pozíciók a változásban* c. kutatási programjában készült. Felhasznált források: Az oktatási és nevelési rendszer alapjairól szóló törvény www.mps.sr.gov.yu; A középiskolai törvény. www.mps.sr.gov.yu; A felsőoktatási törvény www.mps.sr.gov.yu; A Szerb Köztársaság 2007-es évi költségvetésének törvénye www.parlament.sr.gov.yu; Szerbia 2006-os statisztikai évkönyve www.statserb.sr.gov.yu; Szerbia 2007-es statisztikai évkönyve www.statserb.sr.gov.yu; Oktatási és Sport Minisztérium www.mps.sr.gov.yu; Vajdaság Autonóm Tartomány Művelődési és Oktatási Titkársága www.psok.org.yu; Köztársasági Statisztikai Hivatal www.statserb.sr.gov.yu; Vajdaság Autonóm Tartomány Végrehajtó Tanácsa www.vojvodina.sr.gov.yu; Branimir Štrukelj: A költségvetés diktálja a tempót. *O&R, Education and Development Journal*, 2005. március; OECD: *Reviews of National Policies for Education, South Eastern Europe*, 2003; MTA Regionális Kutatások Központja: *A Kárpát-medence régiói 7. – Vajdaság*, Dialóg Campus Kiadó, Pécs–Budapest, 2007; Regionális Tudományi Társaság: *Kistérségek életeréje – Délvidéki fejlesztési lehetőségek*, Regionális Tudományi Társaság, Szabadka, 2006.

A tanulmány a vajdasági oktatási rendszer finanszírozását hivatott feltekinteni. Az első rész az oktatási rendszerre vonatkozik, valamint a szerbiai állami költségvetésre vonatkozó jogi szabályzatok alapján mutatja be a vizsgált témakört, külön kitérve a közoktatási és a felsőoktatási rendszerek pénzületi mechanizmusára. A második részben egy esettanulmányon keresztül mutatjuk be, hogyan is valósul meg a gyakorlatban a közoktatási rendszerek finanszírozása. A zárórész összehasonlítja az esettanulmány során kapott adatokat a jogi rendszer nyújtotta előírásokkal.

1. Jogi áttekintés

Szerbiában az oktatási rendszer általános iskolákból, középiskolákból és felsőfokú tanintézményekből áll. Az országban, s ezzel együtt Vajdaságban is, az oktatási intézmények nagy többsége állami tulajdonban van. Alapfokú és középfokú magániskola nagyon ritkaságnak számít, viszont a magántulajdonú felsőoktatási intézmények száma évről évre nő.

Az oktatási intézmények túlnyomó része állami nyelvű (szerb), vagy kétnyelvű.

Jelenleg a tanügyet három szerbiai törvény szabályozza, ezek pedig az oktatási és nevelési rendszer alapjairól szóló törvény, a középiskolai törvény és a felsőoktatási törvény. A tanulmány következő fejezeteiben az előbb említett törvényekben foglalt finanszírozásra vonatkozó cikkeket emeljük ki, emellett meg kell említeni még egy törvényt, melynek a határozataira szintén hivatkozni fogunk, ez pedig a Szerb Köztársaság 2007-es évi költségvetésének törvénye.

Mielőtt a felsorolt törvényekre térnénk, el kell mondani, hogy Vajdaság Autonóm Tartomány Végrehajtó Tanácsa az a szerv, amely a tartomány oktatásával kapcsolatos legfontosabb, tanuló létszámot stb. érintő döntéseket hozza, illetve a Tartományi Oktatási és Művelődési Titkárság feladatkörébe tartozik az oktatáspolitikai tartományi szintű megvalósítása, követése. (ld. *Függelék*)

1.a. A közoktatási rendszerek finanszírozási rendszere

Az oktatási és nevelési rendszer alapjairól szóló törvény 2003. május 25-én lépett életbe, a törvény módosított változata 2004. június 5. óta van hatályban. E törvény 141. paragrafusa értelmében a szerb állam, autonóm tartomány vagy helyi önkormányzatok által alapított általános-

és középiskolák tevékenységének finanszírozásához szükséges eszközöket a szerb állami költségvetés és az önkormányzatok költségvetése biztosítja. Emellett minden intézmény saját bevételt is megvalósíthat adományok, támogatások, szülői segítség, tandíj, egyéb szerződések révén, amennyiben ezek nincsenek ellentétben a törvénnyel.

A 142. paragrafus meghatározza, milyen célra használható az állami költségvetésből származó forrás. Eszerint, Szerbia a költségvetéséből eszközt biztosít:

- a) az általános- és középiskolákban alkalmazott személyek fizetésére és kiegészítő juttatásaira, a munkáltatóra eső szociális járulékok, a beralap adó, végkielégítés és segélyek fedezésére,
- b) az intézmények fejlesztési programjaira és projektjeire, továbbá az állam részt vállal befektetések területén, az alkalmazottak szakmai továbbképzésében, a diákok köztársasági és nemzetközi szintű versenyen való részvételében a meghatározott eszközök arányában, figyelembe véve a miniszter programjait és feltételeit,
- c) az egyedi iskolák munkájára, valamint olyan iskolák tevékenységére, amelyek az állam számára külön értékkel rendelkeznek.

Az oktatási intézményekben dolgozók bérének és kiegészítő juttatásainak elszámolása és meghatározása ugyanazon előírások szerint történik, mint ami az állami szerveknél és hivataloknál dolgozók bérére vonatkozik, azaz minden feladatkör és végzettségi szinthez tartozik bizonyos koeficiens, amellyel megszorozzák a fizetési elszámolási alapot, és így kapják meg a dolgozó bérét, amelyre kiegészítőként jön a kiegészítő fizetés, mely a munkaévek számától függ.

Az önkormányzatok, községek költségvetéséből származó eszközök a törvény határozata szerint a következőkre használhatók fel:

- a) dolgozók szakmai továbbképzésére,
- b) dolgozók utazására (munkahely és otthon között)
- c) az általános iskola diákjainak utazására, amennyiben több, mint négy kilométer távolságra laknak az iskolától, és lakhelyükön négy kilométeres körzetben nincs másik iskola, a fejlődési rendelkezéssel küzdő diákok utazására pedig mindenképpen, függetlenül a lakhely és iskola távolságától
- d) diákok köztársasági versenyre történő utazására
- e) épületek kiépítésére és fenntartására
- f) az iskola berendezésére, felszerelésére,
- g) egyéb ráfordításokra, kivéve azokat, amelyeket állami költségvetésből finanszíroznak,
- h) valamint a diákok védelmére és biztonságára.

A vizsgált törvény e két finanszírozási forráson kívül lehetővé teszi saját bevételi források használatát is, azaz kimondja, hogy minden általános- és középiskolai intézménynek lehetősége van a meghatározott pedagógiai standardtól magasabb minőségű szolgáltatást nyújtani, felhasználva a diákok szüleinek hozzájárulását, helyi közösségek és más önkormányzati szerv, továbbá adományozók, szponzorok támogatását, vagy akár bővített tevékenységéből eredő bevételek segítségével. Ezek az önerőből szerzett bevételek felhasználhatók az oktatás minőségének javítására, úgy mint új helyiség, felszerelés, oktatási eszközök beszerzése, vagy régiék felújítása, illetve olyan programok megvalósítására, amelyek nem tartoznak az intézmény tevékenységi körébe, továbbá felhasználható a diákok étkeztetésére és segítésére.

Összefoglalva elmondhatjuk, hogy a közoktatási rendszert szabályozó törvény értelmében az intézmények finanszírozása állami, önkormányzati és saját bevételek bevonásával történhet. Az állami költségvetés a tanügyi dolgozók bérét biztosítja, diákok rangos versenyen való részvételéhez, tanárok továbbképzéséhez járul hozzá, valamint meghatározott mértékig befektetési és egyéb fejlesztési projektek pénzelésében is részt vállal.

A községi költségvetés az egyéb költségek fedezését teszi lehetővé, úgy mint dolgozók és egyes diákok utaztatása, épületek kiépítése, karbantartása, tanításhoz szükséges anyagok beszerzése, és minden más egyéb költség.

A saját forrás származhat az intézmény saját bővített tevékenységéből (inkább szakközépiskolákra jellemző) továbbá különféle természetes és jogi személyek által nyújtott egyszeri vagy rendszeres támogatásból. A saját források felosztásának célja az oktatás minőségének javítása kell, hogy legyen.

1.b. A felsőoktatási rendszerek finanszírozási rendszere

A felsőoktatási rendszert szabályozó törvény a Felsőoktatási törvény, mely 2005.08.30-án lépett hatályba, s ezzel érvényét veszítette a Főiskolai törvény és az Egyetemi törvény.

Szerbiában a felsőoktatási rendszer minőségével megbízott szerv a Felsőoktatási nemzeti tanács, melynek feladata nyomonkövetni a felsőoktatási rendszer fejlődését, összhangba hozni azt a nemzetközi standardokkal, előírásokkal, előterjeszti a minisztériumnak a felsőoktatási

politikát, véleményezi az íratkozási előírásokat, meghatározza a felsőoktatási intézmények munkáját érintő standardokat, stb.

Az akkreditációs folyamatokkal valamint a felsőoktatási intézmények munkájának minőségével megbízott szerv az Akkreditációs és minőségellenőrző bizottság.

A Felsőoktatási törvény 57. paragrafusa meghatározza, mely források állhatnak rendelkezésre egy felsőoktatási intézménynek. A források a következők lehetnek:

- a) alapító által biztosított eszközök,
- b) tandíj,
- c) adomány, ajándék,
- d) tudományos-kutatói, művészeti és szakmunka pénzelésére szánt eszközök,
- e) oktatás, kutató munka és konzultációs szolgáltatások megvalósítását támogató projektumok,
- f) komerciális és egyéb szolgáltatásokból eredő bevételek,
- g) alapítói jogokból és harmadik személlyel kötött szerződésből eredő eszközök,
- h) és egyéb törvénnyel összhangban lévő források.

A felsorolt eszközökkel a felsőoktatási intézmények saját maguk rendelkeznek.

Az Oktatási Minisztérium előzetes véleménye alapján az önálló felsőoktatási intézmény, melynek alapítója a Szerb Köztársaság, szerződést köt a Kormánnyal, amely által az akkreditált, elfogadott felsőoktatási program végrehajtásához szükséges eszközökhöz jut.

Az egy évi tevékenységhez szükséges eszközöket az évi munkaterv alapján biztosítják az intézményeknek. Az egyetem kereteibe tartozó felsőoktatási intézmény az alapító által biztosított eszközökkel a maga nevében, de az egyetem számlájára rendelkezik. A rendelkezésre bocsátott eszközök célszerű és nem utolsó sorban gazdaságos használatáért az intézmény igazgatósági szerve felel. A felsőoktatási intézmények munkájának normatíváit a Kormány határozza meg, a Felsőoktatási nemzeti tanács kezdeményezése alapján. Az alapítók által biztosított források felhasználását szintén jogszabály rendezi.¹

¹ A törvény előírja, hogy az előbb említett forrásból származó eszközök a következőkre használhatók fel: a) anyagi költségek valamint befektetési és évi karbantartási költségek fedezésére; b) alkalmazottak bérének kifizetésére a törvénnyel és kollektív szerződéssel összhangban; c) berendezések vásárlására; d) könyvtár bővítésére új könyvek vásárlásával; e) tudományos-kutatói, illetve művészeti

Az alapítók által biztosított eszközök melletti másik jelentős finanszírozási forrás a saját bevétel. Ebbe a kategóriába mindazon bevételek tartoznak, amelyek nem az állami költségvetésből származnak, úgy mint: tandíjak, harmadik személynek nyújtott szolgáltatások díja, ajándék, adomány, támogatás, és egyéb saját bevételek.

Az a felsőoktatási intézmény, vagy egység, amely jogi személyként működik, önállóan rendelkezik a saját bevételi forrásaival a törvénnyel és a saját maga által hozott alapidokumentummal összhangban. Amennyiben a felsőoktatási egység nem rendelkezik jogi személyi státusszal, a saját forrásból eredő bevételeivel olyan módon rendelkezhet, ahogyan az annak az intézménynek az alapidokumentumában van meghatározva, amely intézménynek a keretébe az illető egység tartozik.

Azok a felsőoktatási intézmények, amelyek valamely egyetem keretébe tartoznak, a saját forrásból befolyt összeg bizonyos részét elkülönítik az egyetemi szinten esedékes közös feladatok finanszírozása céljából. Az elkülönítés mértéke az egyetemi tanács döntésétől függ. E döntés egy évre szól, és figyelembe veszi a tervezett tevékenységek számát, valamint költségeit.

A felsőoktatási intézmények saját forrásának egyik formája a tandíj. Ennek meghatározására is kitér a Felsőoktatási törvény. Nem szabályozza pontosan a tandíjak kötelező nagyságát, egyedül azt írja elő, hogy minden felsőoktatási intézmény a felvételi pályázati kiírás előtt köteles meghatározni a következő évre vonatkozó tandíjat. A tandíj nagyságát a felsőoktatási intézmény alapidokumentumában határozzák meg. Az összegnek fedeznie kell egy tanév tanulási költségeit, ami annyit jelent, hogy fedeznie kell a rendes szolgáltatások díját. Hogy mik tartoznak a rendes szolgáltatás fogalom alá, szintén nem a törvény fogalmazza meg, hanem az egyetem feladata erről döntést hozni.

Ezzel kielemeztük a Közoktatási és Felsőoktatási törvényben foglalt azon paragrafusok tartalmát, melyek az oktatási rendszer finanszírozására

munka végzésére, amennyiben e tevékenységek növelik az oktatás minőségét; f) alkalmazottak tudományos és szakmai továbbképzésének finanszírozására; g) tudományos-oktatói és művészeti-oktatói utánpótlás fejlődésének támogatására; h) átlagon felüli diákokkal való munka finanszírozására, i) nemzetközi együttműködésre, j) információ forrás és információs rendszer pénzelésére; k) kiadási tevékenységekre; l) diákparlament munkájának támogatására valamint a diákok oktatáson kívüli tevékenységének támogatására; m) hátrányos helyzetű diákok számára berendezések és megfelelő feltételek biztosítására; n) egyéb célokra, melyek összhangban vannak a törvénnyel.

vonatkoznak. Amint láttuk, egyik törvény sem határozza meg pontosan, mennyi eszközt kell elkülöníteni az állami és önkormányzati költségvetésből az egyes oktatási intézmények részére, és egyik törvény sem tartalmaz paragrafusokat a kisebbség nyelvén is tanító intézmények finanszírozását illetően, vagyis Szerbiában, és Vajdaságban, nincs külön szorzója a két tannyelvű iskoláknak.

2. Az oktatási rendszer finanszírozásának adatai

Mielőtt rátérnénk az esettanulmány eredményeire, vizsgáljuk meg Szerbia állam költségvetését, illetve vizsgáljuk meg a Szerb Köztársaság 2006-os évi költségvetési törvényében foglalt határozatokat is, valamint számszerű adatokkal tekintjük át a szerbiai oktatási rendszer finanszírozásának alakulását.

A Szerb Köztársaság 2007-es költségvetési törvénye értelmében Vajdaság AT költségvetése Szerbia költségvetésének minimum 7%-a kell hogy legyen. Vajdaság területén az oktatási rendszerben alkalmazott dolgozók fizetésére az állami költségvetésből 2006-ban 14.707.851.000 dinárt jutott, míg 2007-ben ez az összeg 18.809.692.125 dinárt tesz ki.

A költségvetési törvény az állami alkalmazottak fizetéséről szóló törvény alapján meghatározza a folyó évben alkalmazandó fizetési elszámolási alapot.

Az állami alkalmazottak fizetéséről szóló törvény értelmében minden állami szférában dolgozó munkás bére alapfizetésből és fizetési pótlékból áll. Az alapfizetést megkapjuk, ha a fizetési elszámolási alapra rászorozzuk a meghatározott koeficienseket. A fizetési elszámolási alap egységes az össz alkalmazottra, nagyságát a költségvetési törvényben határozzák meg egy évre előre. A koeficiensek előre meg vannak határozva 13 fizetési csoportra. Minden alkalmazott besorolható a 13 fizetési csoport egyikébe végzettség és betöltött pozíció alapján. A fizetési pótlék a munkaévek számának függvényében alakul. A hatályban lévő törvény értelmében minden munkaév után az alapfizetés 0.4%-a jár pótlékként.

Minden ország fontos mutatója, vajon a GDP hány százalékát fordítják oktatásra.

Az OECD adatai szerint az Európai Unió átlagosan a GDP 5,5%-át fordítja oktatásra. 2005-ös adatok szerint,² az OECD államok közül legtöbbet Korea fordít erre a célra (GDP 8,3%-a). Korea mellett szintén sokat törődik az oktatásüggyel Szlovénia (GDP 6,1%-a) és Finnország (GDP 5,8%-a) is. Szerbia sajnos nagyon lemarad az említett országoktól az oktatásügy tekintetében.

Dr. Zoran Lončar, szerbiai oktatásügyi miniszter elmondása szerint³ az OECD államokban az oktatásügy részesedése a GDP-ből átlagban 5%. A nem OECD államoknak tanácsos lenne megnövelniük az oktatási rendszerbe való befektetésüket, célszerű lenne, ha a GDP oktatásra szánt aránya 3,5%-nál több lenne. Szerbia, a maga kevesebb, mint 3%-ával messze lemarad az OECD államoktól.

Az OECD egyik publikációjából vett adatok szerint⁴ Szerbia 1998-ban a GDP 3,8%-át, míg 2000-ben mindössze 2,3%-át fordította az oktatásra. Szerbia 2006-os statisztikai évkönyvéből vett adatok alapján kiszámolható hogy 2002 és 2006 között, Szerbia a GDP hány százalékát fordítja oktatásügyre.

1. táblázat: GDP oktatásra fordított részaránya Szerbiában⁵

	2002	2003	2004	2005	2006
GDP ⁶	1 020 116,5	1 045 570,4	1 133 650,6	1 204 065,3	1 272 665,1
GDP okta- tásra fordí- tott része ⁷	32 053,6	31 925,4	32 436,2	31 953,8	31 027,2
Százalékban	3,1%	3,0%	2,9%	2,6%	2,4%

A táblázatban közölt adatokat alátámasztja Lončar oktatásügyi miniszter nyilatkozata. Szerbia valóban nagyon elmarad az OECD államok által a GDP oktatásügyre fordított részarányától, ami hosszabb távon kikezdheti az ország szakképzett munkaerő potenciálját.

² Branimir Štrukelj: A költségvetés diktálja a tempót, O&R, Education and Development Journal 1. sz., 2005. március

³ <http://www.mps.sr.gov.yu/code/navigate.php?Id=434#3107> (2007.november)

⁴ OECD: *Reviews of National Policies for Education*, South Eastern Europe, 2003., 349.

⁵ Szerbia 2006-os statisztikai évkönyvének adatai alapján a szerző számításai

⁶ Milliárd dinárban kifejezve, 2002-es év állandó áraival

⁷ Milliárd dinárban kifejezve, 2002-es év állandó áraival

Érdemes lenne talán még átnézni, hogyan alakul Vajdaság községeinek kiadási szerkezete, a kiadások hány százaléka vonatkozik az oktatásügyre. Vajdasági szinten 2007. január 1-től 2007.június 30-ig a községek alapoktatásra költségvetési kiadásai 8,2%-át költötték, míg a középiskolai oktatásra kiadásai mindössze 3,86%-át.

A továbbiakban vizsgáljuk meg a vajdasági községek oktatási kiadásainak szerkezetét.

2. táblázat: A vajdasági községek oktatási ráfordításának szerkezete⁸

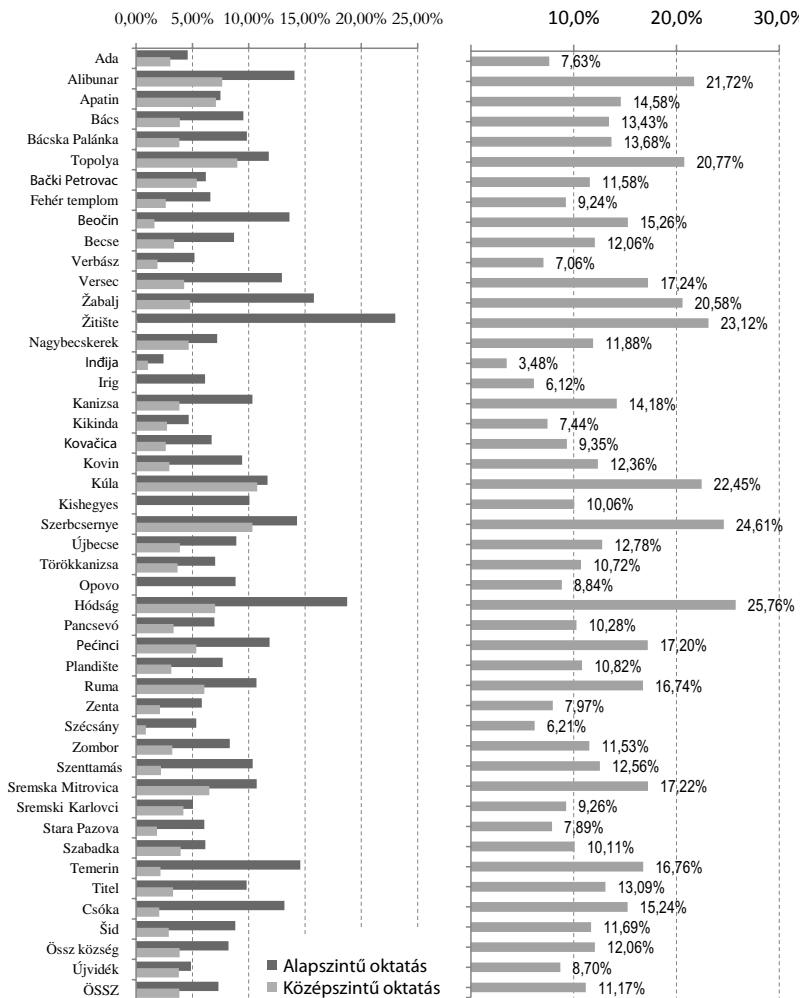
No.	Ráfordítások	Oktatás	
		Alapszintű oktatás	Középszintű oktatás
1.	Dolgozók bérével kapcsolatos ráfordítások	11,44%	8,67%
2.	Áru és szolgáltatás használata	73,05%	76,77%
	Állandó költségek	37,41%	28,62%
	Utazási költségek	6,10%	10,74%
	Szerződéses szolgáltatások költsége	11,44%	17,53%
	Specializált szolgáltatások költsége	1,45%	3,01%
	Idényjellegű javítás és karbantartás	6,44%	5,67%
	Anyagok költsége	10,20%	11,20%
3.	Szubvenciók	0,21%	
4.	Adományok és egyéb átutalások	5,90%	3,03%
5.	Költségvetés szociális védelmének díja	2,57%	7,12%
6.	Egyéb ráfordítások	0,16%	0,08%
7.	Állóeszközzel kapcsolatos kiadások	6,66%	4,32%
	Összesen	100,00%	100,00%

Az adatokból kitűnik, hogy az önkormányzati költségvetés feladata az oktatási intézmények anyagi és egyéb jellegű ráfordításainak finanszírozása. A dolgozók béreire kis százalékban költenek, ugyanis a iskolarendszer alkalmazottai fizetésüket az államtól kapják, a már előbbieken leírt módon.

Vajdaságot 44 község és egy város alkotja (Újvidék). Érdemes áttekinteni, mennyire egységes a községek oktatásra fordított kiadásainak százalékos megoszlása. A 1. ábra az össz oktatásra fordított kiadás mértékét és a kiadások alap- és középfokú oktatásra fordított részarányát taglalja.

⁸ www.vojvodina.sr.gov.yu adatai alapján összeállította a szerző (2007. november)

1. ábra: Vajdaság községeinek oktatásra fordított kiadásai százalékos megoszlásban, külön az alap- és középszintű oktatásra fordított kiadások részarányával⁹



⁹ www.vojvodina.sr.gov.yu adatai alapján összeállította a szerző (2007. november)

A grafikonról kitűnik, hogy az önkormányzatok oktatásra fordított kiadásai önkormányzatonként igen változóak, és az össz oktatásra 5–25% között mozog a kiadások nagysága. A nagy ingadozásnak több oka is van. Egyik, hogy az iskolák száma községenként eltérő, másik ok az önkormányzatok különböző gazdasági szintjében rejlik.

Az is látható, hogy az általános iskolai oktatásra minden községben nagyobb arányban fordítanak, aminek szintén az az oka, hogy általában több az általános iskolák száma egy községen belül, mint a középiskoláké.

3. Az általános iskolák finanszírozási mechanizmusa egy általános iskola példáján

Az előző fejezetekben bemutattuk az oktatási rendszerre illetve annak finanszírozására vonatkozó jogi szabályzatokat, valamint számszerűsítettük az ország valamint a községek oktatásra fordított kiadásait. A tanulmány egy esettanulmányt is segítségül hív a pontosabb kép bemutatása érdekében. Először bemutatjuk a vizsgált iskola esetében használt pénzelési forrásokat, utána feltárjuk a finanszírozási folyamat menetét, majd végül a vizsgálat alapjául választott iskola adatai kerülnek elemzésre.

Topolya községben 8 általános iskola működik és egy alapfokú zeneiskola. Ebből 3 iskolában csak magyar nyelvű oktatás folyik, míg a többi iskolákban kétnyelvű az oktatás. A középiskolák száma 3, és mindhárom középiskolában kétnyelvű, azaz szerb és magyar oktatás is folyik. Topolya azon ritka községek egyike (Topolyán kívül talán még Pancsován létezik ilyen intézmény), ahol mindezen iskolák pénzügyi dolgaival egy külön intézmény foglalkozik, az úgy nevezett *Társult Iskola*. A topolyai *Társult Iskola*, mint iskola van nyilvántartva, finanszírozása ugyanúgy történik, mint más iskolák esetében, azzal a különbséggel, hogy oktatással nem foglalkoznak, csakis könyvelési, elszámolási, pénzügyi-tervezési folyamatokkal. Saját elmondásuk szerint az állami szervek elégedettek a Társult Iskolák munkájával, és hasznosnak találják tevékenységüket, hisz koordinálják községi szinten az iskolák finanszírozási tevékenységeit. A későbbiekben erre részletesen is kitérünk.

A vizsgálat tárgyát Topolya község egyik kétnyelvű általános iskolája képezte (az igazgató kérésére az iskola nevét nem közölhetjük). Mivel a pénzügyi folyamatok tervezésével és lebonyolításával a Társult iskola

foglalkozik, így a beszélgetést a Társult iskola egyik munkatársával folytattuk le.¹⁰

A beszélgetés során kikristályosodott, hogy minden iskola finanszírozása, függetlenül attól, általános vagy középiskoláról van-e szó, több forrásból történik, mégpedig:

- a) állami költségvetés,
- b) községi költségvetés,
- c) helyi közösségek támogatása,
- d) donációk,
- e) saját bevételi forrás,
- f) és végül, de nem utolsó sorban pályázatok.

A beszélgetés során elsőként említett forrás az *állami költségvetés* volt. Ennek az lehet az oka, hogy ez az egyetlen forrás, amely viszonylag biztos és rendszeres. Az oktatási intézmények kiadásából az állami költségvetés mindenekelőtt a dolgozók fizetését illetve a munkáltatóra eső fizetési járulékokat finanszírozza, emellett az épületek és berendezések javítására és karbantartására is juttat némi összeget. 2007. január 1-jéig minden iskola önmagának számolta el a fizetést, és osztotta szét a dolgozóknak az állami költségvetésből e célra kapott összeget. Így az igazgatónak például lehetősége volt pénzből megjutalmazni a kimagasló teljesítményt nyújtó tanárokat. 2007. január 1-je óta azonban a fizetések elszámolását és kifizetését centralizálták, ami abban nyilvánul meg, hogy az iskola-rendszer minden egyes dolgozójának név szerint számolják el a fizetését Belgrádban, és az így elszámolt név szerinti fizetéseket utalják az iskoláknak, akik ezt továbbítják a dolgozók folyószámláira. A központosítás célja a nagyobb felügyelet, hisz így az iskolák havonta kötelesek beszámolni az államnak az elvégzett munkaórák számáról. A fizetés áll az alapfizetésből és kiegészítő fizetésből. Az alapfizetés a fizetés elszámolási alap és a feladatkör koeficiensének szorzata. A fizetés elszámolási alap egységes az egész országban. Minden feladatkörnek megvan a maga koeficiens, ami általában 3–4 havonta változik. Értéke nyomon követhető a Hivatalos lapban. Az így meghatározott alapfizetés mellé kiegészítő fizetés is tartozik, amely a munkaévek számától függ. Minden iskola köteles havonta leadni a Minisztériumnak a dolgozók havi munkaóráinak számát (havonta változhat túlórák, szabadságok, stb függvényében), és ez alapján határozzák meg állami szinten minden egyes dolgozó havi bérét.

¹⁰ Segítőkézségét ezúttal is köszönjük.

A következő finanszírozási forrás a *községi költségvetés*. Az iskolák működési költségeiket a községtől kapott pénzből fedezik. Működési költségek közé sorolható az iskolák szinte minden egyéb kiadása a dolgozók béréen kívül, azaz: dolgozók utazási költsége (otthon és munkahely között), évfordulós és egyéb dolgozói jutalmak, energia költség, kommunikációs költség, biztosítási költség, kommunális költség, üzleti utak költsége, szerződéses szolgáltatások költsége (számítógépes szolgáltatás, szemináriumok, képzések, ügyvédi szolgáltatás, diákok versenyének költsége, reprezentációs költség), egészségügyi szolgáltatások költsége, épületek karbantartása és javítása, anyagköltségek, úgy mint irodaanyag, dolgozók továbbképzésére készült anyagok, szakirodalom, kréta, oktatás során használt anyagok, higiénia fenntartását szolgáló anyagok, és hasonlók.

Ha figyelmesen végigolvastuk a listát, észrevehettük, hogy az épületek karbantartása itt is, és az állam által finanszírozott tételeknél is megjelent. Ez nem tévedés. Karbantartási és javítási célokra igényelhető az állami költségvetéstől bizonyos összeg, de az esetek nagy többségében szükség van ennek az összegnek a községi költségvetésből történő kibővítésére is.

Láthattuk, hogy a karbantartáson és dolgozók bérein kívül minden más kiadást a községi költségvetésből kell fedezniük az oktatási rendszer intézményeinek.

Hogy a községtől igényelt összeg mennyire elegendő a szükségletek kielégítésére, az részben attól függ, hogy a község költségvetése hány százalékban teljesült (általában 96–97% körül szokott mozogni), és nem utolsó sorban attól, milyen gazdag községről van szó. A topolyai iskolák szerencsésnek mondhatják magukat, hisz a községtől igényelt összegeket szinte minden esetben kifizetik számukra. Viszont a szomszédos községben már problémákkal küzdenek az intézmények. A község szegény, az iskolák nagy adósságot halmoztak fel az áramszolgáltatónál, s megoldás nem igen mutatkozik. Ezért is tették első helyre a források felsorolásánál az állami költségvetést, hisz időben rendszeres, és teljes. A községi forrásoknál probléma jelentkezhet, de ez községenként változik.

Az állami és községi költségvetési források mellett az iskolákat a *helyi közösségek* is támogatják. A helyi közösségek évi pénzügyi terve a helyi közösséghez tartozó iskola vagy iskolák támogatását is tartalmazza, de sok esetben ez az összeg kicsi, nem túl jelentős finanszírozási forrásként jelenik meg.

A helyi közösségek támogatása mellett *más támogatók* is megjelenhetnek kisebb-nagyobb összeggel. Ezekre a donátorokra az iskolák terveik

összeállításakor nem igazán számíthatnak, ugyanis esetenként felbukkan egy-egy támogató, de állandó jelleggel és jelentős összeggel nem jellemzőek. Az általunk vizsgált iskola egyik évben koszorút küldött egy volt dolgozójuk temetésére. Az elhunyt tanárnő lányának annyira jól esett, hogy az iskola is megemlékezett az édesanyjáról, hogy hálából egy nagyobb összeget adományozott az iskolának. Olyan eset is előfordult már, hogy az utód és rokonok nélküli nyugdíjas tanár minden vagyonát a volt munkahelyére hagyta, így az iskola örökölt egy házat. A topolyai iskolák közül páran igyekeznek nemzetközi partnerkapcsolatot kialakítani más általános iskolákkal, ezzel kölcsönösen támogatva egymást.

A sok idegen forrás mellett minden iskola rendelkezhet *saját bevételi forrással* is. Az általános iskolákra Topolya községben ez nem jellemző, a középiskolákra már inkább. Egyik iskola egy adományozótól kapott földet, amit kiad megmunkálásra, és ebből némi bevételhez jut.

Az adományokra ajándékadót kell fizetni. Ez megnehezíti a tárgyi jellegű adományt kapó intézmény dolgát, ugyanis jelen esetben az iskola kapott egy földterületet, ami után köteles kifizetni az ajándékadót, holott péneszköze a kapott adományból nem biztos, hogy származik. Az iskolák másik nagy problémája az ÁFA elszámolása.

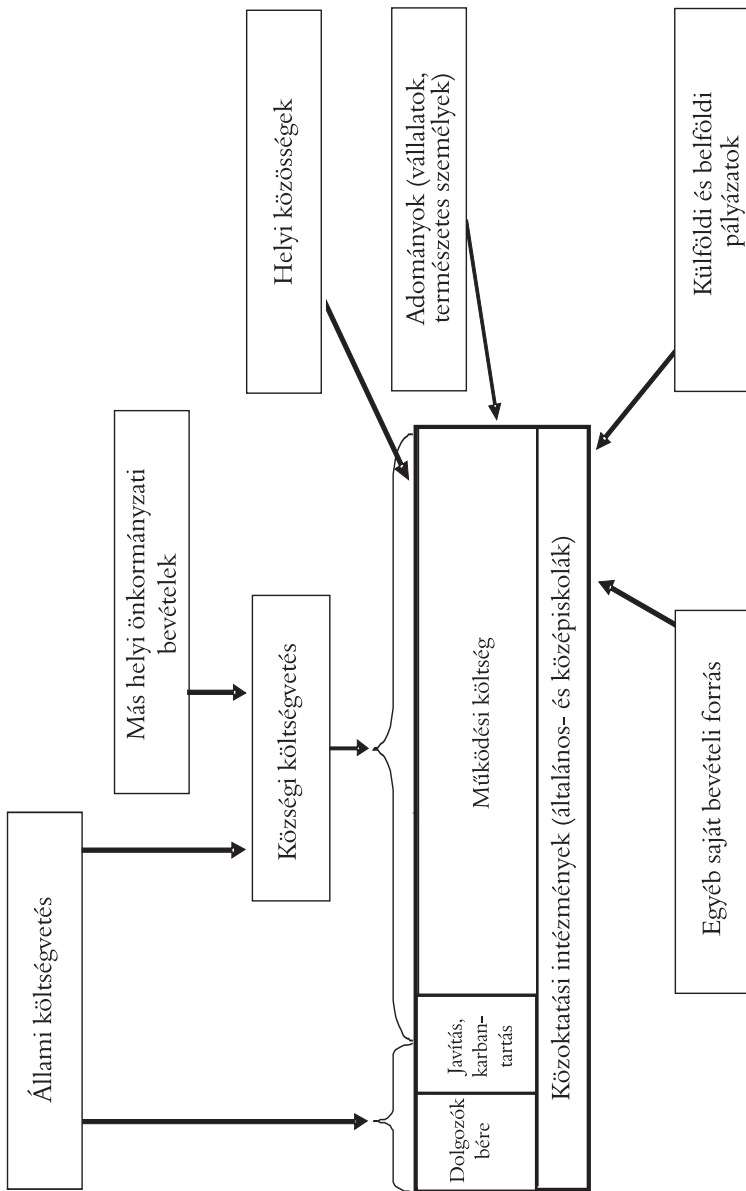
A mezőgazdasági iskola saját gazdasággal rendelkezik, ahol állattenyésztés folyik, s ebből saját bevételt valósítanak meg. Ugyanez érvényes a szakmunkásképző iskolára is, amelynek keretein belül fodrász szalon és egyéb műhely működik.

Egyes iskolák sportcsarnokkal rendelkeznek, amelyet az iskolaórák után bérbe adnak sportegyesületeknek. Itt is problémák merültek fel akörül, hogyan fizetessék meg a bérleti díjat, hogy az iskolának is haszna legyen belőle. Sokféle változattal próbálkoztak, végül legelőképesebbnek az a megoldás mutatkozott, hogy a sportegyesületek a helyi közösségekkel számolnak el, a helyi közösség pedig a sportcsarnok fenntartását támogatja.

Elmondható, hogy a saját bevételi források nem jelentős arányban vesznek részt az iskolák bevételi szerkezetében, s amennyiben vannak is, minden iskolának külön „stratégiát” kell kidolgoznia a bevételek nyugodt elszámolása érdekében.

A pályázat, mint bevételi forrás csak utolsóként lett megemlítve, ami tükrözi az ország zártságát a külföld nyújtotta lehetőségek irányába. Topolya községben egy általános iskola büszkélkedhet azzal, hogy sikeresen vett részt pályázaton, és nyert bizonyos összeget. Mindössze egyik középiskoláról mondható el, hogy rendszeresen követi a belföldi és külföldi pályázati lehetőségeket, és sikeres pályázataival már jelentős bevételi forráshoz jutott.

2. ábra: Szerbia közoktatási rendszerének finanszírozási rendszere



Mindezen felsorolt források mellett minden iskola rendelkezik egy folyószámlával, amelyre a diákok szülei a vásárolt könyvek árát, az uzsonna, a kirándulások, és egyéb tevékenységek árát fizetik be.

A következő kérdés, hogyan történik az előbb említett források tervezése, milyen korlátok között mozoghat a pénzügyi tervet készítő személy?

A finanszírozási folyamat egyik kulcsszereplője az *Észak-bácskai körzet Zombori Iskolaigazgatósága*, mely az Oktatási Minisztériumhoz tartozik. Minden év júniusában a Zombori Iskolaigazgatóság kérésére, az iskolák kötelesek elkészíteni pénzügyi terveiket a következő évre. Topolyán ezt a feladatot a község iskolái részére a Társult Iskola végzi el, míg más községekben maguk az iskolák. A minisztérium által előre elkészített formanyomtatvány kitöltéséből áll a pénzügyi terv összeállítása. Először alap adatokat kell közölni az iskoláról, úgy mint diákok, tanárok száma, tanárok megoszlása feladatkörök szerint, stb. A fizetéseket az itt meghatározott feladatkörök koeficiensei alapján számolják el a következő lépésben. Minden iskola háttérinformációként adatokat kap a várható infláció nagyságáról, valamint arról, hogy a következő évben hány százalékkal növekedhetnek a fizetések. A fizetések nagyságáról szindikátusi meg egyezés létezik.¹¹

A fizetések havonkénti leosztása mellett, össze kell állítani a kiadások tervezett nagyságát részletező pénzügyi tervet is. Ebben részletesen fel kell tüntetni, mekkora értéket terveznek bérek formájában kifizetni, mekkora a jubiláris jutalmak várható nagysága, utazási költségekre, egészségügyi szolgáltatásokra, egyéb szolgáltatásokra, oktatásra, oktatási anyagokra, egyéb szükséges szolgáltatásokra és anyagokra szánt potenciális kiadások mértéke. Amellett hogy fel kell tüntetni az összeget, azt is meg kell határozni, hogy az egyes tételek finanszírozása milyen forrásból fog történni. Választási lehetőség:

- a) *költségvetésből származó bevétel,*
- b) *saját bevétel,*
- c) *külföldről származó adomány,*
- d) *nemzetközi szervezetek adománya,*
- e) *hatalom egyéb szintjétől érkező támogatás,*

¹¹ Megjegyezném, hogy a tanulmány írásának idején, azaz 2007. novemberében tanári strájkok vannak folyamatban, a fizetéssel való elégedetlenség miatt. A 2008-as évre 15%-os fizetésemelést követelnek. Az állam mindössze 6%-ot hajlandó növelni a fizetéseken. A tárgyalások folyamatban vannak.

- f) nem-állami szervezetek és egyének adománya,
- g) nem-pénzügyi jellegű vagyon eladásából származó bevétel,
- h) hazai adósok törlesztése,
- i) külföldi adósok törlesztése,
- j) nyújtott hitel kamatjából eredő bevétel és pénzügyi vagyon eladásából eredő bevétel.

A vizsgált községben a pénzügyi tervek mindegyike csak az aláhúzott finanszírozási forrást tervezte, mint bevételt. Ennek az az oka, hogy az egyéb adományok nem tervezhetőek előre. Amennyiben év során az iskola részesül valamilyen adományban, akkor legtöbbször nem jelentős összegről van szó. A kiadásokat az előző évek kiadásai alapján tervezzik, figyelembe véve az infláció várható nagyságát, valamint a lehetséges növelések előírt határértékeit.

A Zombori Iskolaigazgatóság átveszi e gondosan kitöltött pénzügyi terveket, majd az iskola területe, tanulók száma alapján jóváhagyja őket. A fizetéseket az előírt koeficiensok és fizetési alapok alapján ellenőrzik, valamint áttekintik az iskolák Munkahelyi rendszerezés szabályzatát, és csak azoknak a dolgozóknak a fizetéseit ismerik el, akik olyan munkahelyet töltenek be, amely a Szabályzatban is szerepel. Az iskola emellett alkalmazhat plussz dolgozókat (például kertész, virágos, portás, egyéb), de ezek fizetésének fedezetét saját bevételeiből kell megoldania. Döntését egyezteteti a Kincstári Igazgatósággal, és meghatározzák az egyes iskolákra jutó részt, majd minden hónap végén az elvégzett munkaórák alapján elszámolják minden dolgozó fizetését, és utalják az összeget az állami költségvetésből a dolgozók folyószámláira.

Ha az oktatási intézmény a következő évben nagy forrásokat igénylő javítást tervez (központifűtés, nyílászárók, stb), esetleg új állóeszköz vásárlását fontolgatja, kérvényezheti ezek állami költségvetésből történő finanszírozását. Ezeket a kérvényeket a Tartományi művelődési és oktatásügyi titkárságnak kell eljuttatni, külön megjelölve minden kérvény prioritását. Tartományi szinten döntenek el, melyik iskolának mennyi eszköz jut a kért javításokra, vásárlásra. Az elkészített pénzügyi tervet nemcsak a Zombori Iskolaigazgatóságnak kell elküldeni, hanem egyúttal a Tartományi művelődési és oktatásügyi titkárságnak és a községi vezetőségnek is.

A község képviselőtestülete mérlegeli az átvett pénzügyi terveket, és amennyiben úgy érzi, egyes tételek kifizetésével gond lesz, jelenti az iskoláknak, azaz Topolyán a Társult iskolának. Tavaly például az volt az önkormányzat kitétele, hogy a tervezett össz kiadások maximum 6%-kal léphetik túl az előző évi össz kiadásokat. Topolyán harmonikusan együttműködik az önkormányzat a Társult iskolával, így nincs is különösebb vita a pénzügyi terveket illetően. Amint a községi képviselőtestület elfogadja az átnyújtott terveket, kezdetét veszi a finanszírozás.

A Társult Iskola a községnek havonta átadja igényét az eszközök átutalására. A dolgozók munkahely és otthonuk közötti utazásának kifizetése előszámla alapján történik. Ez a legproblémásabb tétel, ugyanis egyesek készpénzben, míg mások hónapos jegy formájában igénylik az utazási támogatást. E két tétel külön szerepel.

Mivel a község iskoláinak könyvvitelét és elszámolását egy intézmény, a Társult Iskola végzi el, és például egyik iskolánál szükség jelentkezik némi pénzeszközre, míg másik iskolánál felesleg van, lehetőség nyílik a községi költségvetésből érkező utazási költségek fedezésére szánt összegek átcsoportosítására az iskolák között. A községi költségvetésből finanszírozott többi kiadás fedezete tervszerűen történik. Amennyiben megесik, hogy év végén a községi költségvetésből marad pénzösszeg, azt az iskolák fűtőolaj vásárlására fordítják. Az árak és igények változása miatt szükséges év közben a pénzügyi terv újramérlegelése. Általában évente 3–4 alkalommal alakítják át az előző évben összeállított terv tartalmát.

Érdekes megfigyelni, hogy az esettanulmány során gyűjtött információk egyike sem tartalmaz kisebbségre vonatkozó elszámolási rendszert. Azaz függetlenül attól, hogy az iskolában csak állami nyelvű, két nyelvű, csak kisebbségi nyelvű oktatás folyik-e, minden iskola egyformán részesül a költségvetési eszközökből.

A 3. táblázatban közölt adatokból kitűnik az alkalmazottak bérének költsége, ez az összes kiadás 51%-át teszi ki. A másik jelentősen kiugró költség 31%-kal az épületek karbantartásának költsége. A többi költségek viszonylag alacsony arányban szerepel a költségek szerkezetében.

Tovább vizsgálva az adatokat, az is szembetűnik, hogy az össz kiadások mintegy 92%-át az állami költségvetésből fedezik. Ez érthető is, mivel láttuk az előzőekben, hogy az alkalmazottak bérét és a karbantartási költségek egy részét finanszírozza az állami költségvetés, míg a többi kiadásra főként önkormányzati forrást vonnak be. Ehhez hozzájön a tény, hogy az összköltség legnagyobb része a fizetésekre illetve karbantartásra vonatkozik.

3. táblázat: A vizsgált iskola tervezett költségének szerkezete a 2008-as évre

<i>Költségek szerkezete</i>	<i>Százalékos megoszlás</i>	<i>Finanszírozási forrás</i>
Dolgozók bére	51,15%	állami költségvetés
Munkáltatóra eső szociális járulékok	9,15%	állami költségvetés
Utazási hónaposjegyek	0,37%	községi költségvetés
Utazási költség térítése készpénzben	0,19%	községi költségvetés
Jutalmak	0,46%	községi költségvetés
Állandó költségek	4,10%	községi költségvetés
Pénzforgalom és banki szolgáltatás költsége	0,20%	községi költségvetés
Energia költség	3,50%	községi költségvetés
Kommunális költségek	0,21%	községi költségvetés
Kommunikációs költségek	0,12%	községi költségvetés
Biztosítási költség	0,07%	községi költségvetés
Üzleti utak utazási költsége	0,33%	községi költségvetés
Szerződéses szolgáltatások költsége	0,29%	községi költségvetés
Számítógépes szolgáltatás	0,05%	községi költségvetés
Dolgozók továbbképzése	0,07%	községi költségvetés
Informálási szolgáltatás	0,03%	községi költségvetés
Vendégfogadás	0,06%	községi költségvetés
Reprezentáció	0,08%	községi költségvetés
Egészségügyi szolgáltatás	0,03%	községi költségvetés
Épület karbantartása	31,65%	állami költségvetés
Berendezések karbantartása	0,85%	községi költségvetés
Anyagok	0,15%	községi költségvetés
Adminisztrációs anyagok	1,28%	községi költségvetés
Dolgozók továbbképzésének anyaga	0,14%	községi költségvetés
Oktatási anyag (kréta, stb)	0,12%	községi költségvetés
Vendégfogadásra szánt anyagok	0,68%	községi költségvetés
Egyéb anyagok	0,32%	községi költségvetés
Egyéb anyagok	0,02%	községi költségvetés

Zárszó helyett

A 2006-os PISA teszt eredményeként, mely az oktatási rendszer minőségét, azaz a diákok tudását méri, Szerbia mindössze a 41. a rangsorban. Ez figyelmeztető tény, szükséges lenne az oktatási rendszer fejlesztése, hogy minőségi tudást adjon, és ezzel együtt minőségi munkakerő potenciált Szerbiának. Az oktatási rendszer milyensége többek között a tantervek tartalmától, a tanárok szakképzettségétől, az iskola felszereltségétől függ. Mindez viszont elképzelhetetlen az oktatási rendszer megfelelő finanszírozása nélkül.

A törvényi előírások nem térnek ki részletesen arra, hány százalékkal, milyen értékben kell az oktatási rendszerre fordítani. A törvényekben az sem található meg, függ-e a kiadásokra szánt források nagysága az iskolák nagyságától, esetleg tanulók számától. Mindössze az iskolai rendszer alkalmazottainak fizetése van meghatározva koeficiensok segítségével, de ezek a koeficiensok a végzettségtől és betöltött pozíciótól függnek, és nem veszik figyelembe a diákok számát.

Az esettanulmány során végzett beszélgetésekben elhangzott, hogy az átadott pénzügyi tervet az illetékes iskolaigazgatóságnak jóvá kell hagyania, ezt pedig különböző kritériumok figyelembe vételével teszik, úgy mint tanulók száma, iskolák területe négyzetméterben. De pontos információt ezekről az adatokról nem tudtak mondani, jogi szabályozást pedig sajnos nem találok erre vonatkozólag, ami megerősítette volna ezt a kijelentést.

Láttuk, hogy a finanszírozási mechanizmusban az állami pénztárból jut az alkalmazottak fizetésére, szociális juttatásaira, valamint bizonyos szintű állóeszköz- és befektetés támogatásra. A többi kiadást főként önkormányzati költségvetésből fedezik az iskolák. Sajnálatos tény, hogy az önkormányzatok gazdasági szintje igen eltérő, így az iskolák második jelentős bevételi forrása községenként nagyon változó lehet, ami kihat az iskolák ellátottságára, felszerelésére, fejlődési lehetőségeire.

Vajdaság multietnikus közösség, az oktatás igény szerint több nyelven folyik. Elvárható lenne, hogy az az iskola, amelyben több nyelvű oktatás folyik, más szorzóval rendelkezzen a források elosztásánál, mint az egynyelvű iskolák. Ez azonban nincs így Vajdaságban.

Az OECD államok oktatásra fordított átlagától sokban eltér Szerbia, amire oda kellene figyelni, és lehetőség szerint felzárkózni, befektetni az oktatási rendszer minőségének javításába, hogy az elkövetkező években Szerbia is a Pisa felmérés során elkészült ranglista élén szerepeljen.

FÜGGELÉK

Vajdaság Autonóm Tartomány Végrehajtó Tanácsa az alábbi oktatással kapcsolatos döntési jogkörökkel rendelkezik:

- megállapítja a középiskolákba felvehető tanulók létszámát;
- javaslatot tesz azon tartományi székhelyű középiskolák iskolaszéki tagjainak egy részére, amelyekről a kormány megállapítja, hogy a köztársaságra nézve külön érdekekkel bíró vagy különleges iskolák;
- jóváhagyja az általános iskolai hálózatról a helyi önkormányzati egység képviselő-testülete által meghozott aktust;
- kinevezi az iskoláskor előtti intézmény, az általános és a középiskola ideiglenes szervét, ha az igazgatási szerv elnökét és tagjait az igazgatási szerv előzőleg kinevezett tagjai megbízásának leletéig nem a helyi önkormányzati egység nevezi ki;
- kinevezi a főiskola igazgatóját;
- megállapítja a főiskolákra felvehető hallgatók számát;
- megállapítja az egyetemi karokra felvehető hallgatók számát;
- megállapítja a távolsági közlekedésben utazó tanulók és egyetemi hallgatók szállítási költségtérítésének feltételeit;
- kinevezi és felmenti a tanulói és egyetemi életszínvonal intézményi igazgatóbizottsági és felügyelő bizottsági tagjait;
- kinevezi és felmenti a tanulói és egyetemi életszínvonal intézményeinek igazgatóit;

valamint kinevezi a főiskola igazgatási szervébe az alapítókat képviselő tagokat.

A Tartományi Oktatási és Művelődési Titkárság feladatkörei:

- részt vesz az oktatási rendszerrel kapcsolatos előírások, oktatási politika végrehajtásában,
- követi az iskoláskor előtti, általános iskola, középiskolai, felsőoktatási viszonyok változását, és amennyiben szükségét érzi, megoldási javaslatokat indítványoz,
- részt vesz az oktatási rendszert szabályozó előírások előkészítésében
- egy új oktatási intézmény munkájának kezdetekor részt vesz annak meghatározásában, teljesültek-e az előírt feltételek
- véleményezi a meghozandó általános- és középiskolai tanterveket

- meghozza a nemzeti kisebbségek nyelvének tanítási programját és jóváhagyja ezen nyelvek oktatására szánt tankönyveket
- az oktatásügyi miniszterrel összhangban meghozza a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos egyes tantárgyak tantervét, jóváhagyja ezek oktatására szánt tankönyveket és tanítási eszközöket, valamint meghatározza a nemzeti kisebbségek nyelvén történő oktatás feltételeit
- hozzájárulását adja: a nemzeti kisebbségek nyelvén történő oktatás megvalósításához kevesebb mint 15 diák esetén az általános- és középiskolákban, az idegennyelv megváltoztatásához, az igazgató választás határozatához az általános és középiskolák esetében, a középiskolák tevékenységi körének bővítéséhez, a középiskolák tevékenységének székhelyén kívüli végzéséhez.