

Semjén András

Decentralizált közoktatási rendszerek finanszírozási tapasztalatai

Atkinson et al, 2005 Európára és az OECD országokra vonatkozó áttekintésükben rávilágítanak arra, hogy az egyes *oktatásfinanszírozási modellek* azonosítása, meghatározása során egyidejűleg *több különböző szempontot* kell figyelembe venni.

Az egyik szempont értelemszerűen azt vizsgálja, alapvetően *melyik közigazgatási szintről származik* eredendően *a közoktatás* (az iskolák) *költségvetési támogatása* (az oktatás közösségi finanszírozása). Ennek alapján három fő modellt különböztetnek meg: az alapvetően *központi*, a *regionális*, illetve a *helyi* finanszírozású modellt. Mivel az egyes kormányzati szintek között is történnek (oktatáshoz kapcsolódó) pénzmozgások, átutalások, e három alapmodellen belül természetesen számos almodell különíthető el.

Atkinsonék vizsgálata szerint az (adatok alapján valamelyik csoportba besorolható) OECD országok mintegy felében a központi finanszírozású modell a meghatározó, és a másik fele pedig megoszlik a regionális, illetve a helyi finanszírozású modell között. A regionális finanszírozás túlsúlya a központi állami finanszírozás teljes hiányával járhat együtt (Belgium). Az OECD országok némelyikében az oktatási közfinanszírozás teljes egészében a központi kormányzattól származik, amelyik közvetlenül juttatja el ezeket a forrásokat az iskolákba. Bár ez a megoldás elvben az iskolai autonómia magas szintjével is összeegyeztethetőnek tűnik, egyes tapasztalatok (pl. Új Zéland) arra utalnak, hogy ez az eredeti törekvéssel akár ellentétesen is nagyon erősen centralizált rendszert eredményezhet.

A széleskörű decentralizációval általában összekapcsolt észak-európai országokban jellemzően a helyhatóságoktól származik a közoktatás finanszírozásának túlnyomó része. Az USA-ban ezzel szemben a regionális kormányzati szint szerepe a meghatározó a források eredetét illetően; a helyhatóságok azonban saját forrásaikra (helyi adók, stb.), illetve központi támogatásokra is számíthatnak. A központi kormányzat finanszírozási szerepe az önkormányzatok által meglehetősen szabadon elkölthető általános központi támogatás (block grant) mellett elsősorban a speciális célokat szolgáló címkézett támogatásokra korlátozódik.

A források tényleges eredetétől függetlenül az oktatási *erőforrás-allokáció* feladata hárulhat a központi, illetve a helyi (önkormányzati) szintre is, illetve – Európában igen gyakran ez a helyzet – lehet a két szint megosztott felelőssége is. Az *önkormányzatok pénzügyi autonómiájának szintje* szerint tehát ugyancsak *három modellt* különböztethetünk meg: az önkormányzat pénzügyi autonómiájától a helyi-központi felelősség-megosztáson át a legkevésbé autonóm megoldást kínáló modellig (melyben a helyi szint autonómiája nem vonatkozik az egyes célokra szánt támogatások nagyságának meghatározására, csak azok belső felhasználására: autonomy in the use of allocations). Elképzelhető olyan megoldás is, melyben a helyi szint nem játszik szerepet az egyes intézményeknek szánt támogatások nagyságának meghatározásban, csak a támogatások rendeltetési helyükre történő eljuttatásában.

Atkinson és szerzőtársai szerint a *helyi pénzügyi autonómia* leginkább az *Egyesült Királyságra* és az *észak-európai országokra* jellemző. Ezekben az országokban a közoktatási költségvetés nagyságának meghatározása és az oktatási kiadások belső allokációja feletti döntések nagyrészt önkormányzati hatáskörben vannak. A helyi pénzügyi autonómia tartalmában azonban még ezen országok körében is nem jelentéktelen különbségek figyelhetők meg: az önkormányzat tényleges pénzügyi autonómiája az Egyesült Királyságban jóval gyengébb, mint az északi országokban. Az *Egyesült Királyságban* ugyanis a költségvetési források iskolákhoz való hozzárendelése során az önkormányzatoknak tekintettel kell lenniük a *központi kormányzat által megszabott* (pl. a finanszírozási formulát érintő) *követelményekre*. A központi kormányzat emellett szabályozza a döntéshozatali jogkörök helyi önkormányzatok és iskoláik/intézményeik közti megosztását is. Ezzel szemben az észak-európai modellben az önkormányzatok jóval nagyobb szabadsággal rendelkeznek mind a támogatások intézmények közötti elosztása, mind pedig a döntési jogkörök intézményekbe történő delegálása tekintetében.

Az Atkinson et al. 2005 által alkalmazott felosztással nagyjából összhangban lévő Eurydice, 2000 arra is rávilágít, hogy a központi, illetve helyi szint közti finanszírozási feladatmegosztás változásai milyen fő trendeket követtek Európában az 1970 és 1998 közötti mintegy három évtizedben. Az alábbi 1. táblázatban Eurydice, 2000 alapján három fő finanszírozási modelltypust különböztetünk meg a központi kormányzat és a közbülső/alacsonyabb szintű kormányzati szint közötti felösségmegosztás alapján. A táblázatban kurzívval szedtük az 1970 - 1998 közti időszakban a modellbe vagy modellaltípusba történő besorolásuk alapján csoportot váltó országokat. Az egyes országok a táblázat felső és alsó sorában megfigyelhető elhelyezkedésének eltéréseit, helyváltoztatásait közelebbről szemügyre véve jól látható, hogy a besorolások viszonylag nagyfokú stabilitása ellenére is határozott elmozdulás volt megfigyelhető egyfelől a központi felelősségtől a megosztott felelősségvállalás irányába, másfelől pedig a megosztott felelősségvállalástól a helyi felelősség erősödése felé.

1. táblázat

Az oktatás közfinanszírozásáért* való felelősség kormányzati szintek szerint

	Felső szintű hatóság felelőssége		Felelősség megosztása a felső és a közbülső/alacsonyabb szintek között			Közbülső/alacsonyabb szint felelőssége
	1. modell		2. modell			3. modell
	Központi/szövetségi kormányzat	Nemzetiségi autonóm kormányzat (communities)	Központi kormányzat (létszám; egyes esetekben működési kiadások is) és területi alapú hatóságok/önkormányzatok költségvetési támogatása és saját bevételei (egyéb kiadások)	Tartományok, ill. nemzetiségi autonóm kormányzatok (létszám) és területi alapú hatóságok/önkormányzatok költségvetési támogatása és saját bevételei (egyéb kiadások)	Központi/szövetségi kormányzat és központi visszatérítésben részesülő területi alapú hatóságok/önkormányzatok	Területi alapú hatóságok/önkormányzatok saját forrásai és egy kiegészítő támogatás
1970	<i>Belgium</i> <i>Spanyolo. (k),</i> <i>Franciao. (k),</i> Írország, Luxemburg (k), Ausztria (AHS), Portugália (k), <i>Izland,</i> Liechtenstein (k)		Görögo., <i>Spanyolo. (á),</i> Franicao. (á), Olaszo., Luxemburg (á), Portugália (á), <i>Svédó.,</i> Liechtenstein (á)	Néméto.	<i>Dánia.,</i> <i>Finno.,</i> <i>Hollandia, Norvégia</i>	Ausztria (á, HS, PS) Egyesült Királyság
1998	Írország, Luxemburg (k), Ausztria (AHS), Portugália (2. és 3. sz.), Izland, Liechtenstein	<i>Belgium,</i> <i>Spanyolo. (k)</i>	Görögo., <i>Franciao.,</i> Olaszo., Luxemburg (á), <i>Hollandia,</i> Portugália (1. sz.), Liechtenstein (á)	Néméto., <i>Spanyolo. (á),</i>		Ausztria (á, HS, PS), Egyesült Királyság, <i>Dánia.,</i> <i>Finno.,</i> <i>Svédó.,</i> <i>Izland,</i> <i>Norvégia</i>

*/ Közoktatási erőforrásallokáció mértéke, speciális és kiegészítő támogatások nélkül

(á): általános (elemi) iskola; (k): alsó középfok

Ausztria:

AHS = Allgemeinbildende höhere Schulen (általánosan képző középfok); HS = Hauptschulen;

PS = Polytechnische Schulen (szakközépfok), alsó középfok).

Eurydice, 2000, 2. kötet 174. o. alapján

Atkinson et al., 2005 rámutat arra is, hogy a költségvetési támogatások **intézmények közti elosztását** illetően is többféle megoldást figyelhetünk meg: az egyes országokban választott megoldás **rugalmassága vagy kötöttsége** értelemszerűen nagyban befolyásolja a helyi pénzügyi autonómia tényleges szintjét, illetve értékét. Az erőforrások intézmények közti allokációja során az önkormányzatok (a) támaszkodhatnak egy **egységes közös szabályra** (matematikai képletre, formulára) akár csupán bizonyos erőforrások (pl. bérek), akár az erőforrások többsége esetén; (b) megoldhatják az allokáció feladatát **ad hoc** módon, bármiféle rögzített szabály használata nélkül; és (c) **önkormányzatonként eltérő szabályokat** is alkalmazhatnak. A különféle megoldások előnyei és hátrányai meglehetősen nyilvánvalóak: a szabályok valamiféle méltányosságot, kiszámíthatóságot visznek a rendszerbe, az ad hoc döntések viszont jobban alkalmazkodhatnak az egyedi intézményi körülményekhez. Egyes országok az oktatás szintjétől, vagy az elosztandó erőforrások fajtájától függően eltérő modelleket alkalmazhatnak. Azokban az országokban, melyekre széleskörű decentralizáció volt jellemző, az önkormányzatok általában viszonylag szabadabbak az intézmények közötti allokációban. Ez a viszonylagos szabadság ugyan nem zárja ki, hogy rögzített elosztási szabályokat alkalmazzanak az allokáció során (ilyen szabályok alkalmazása akár központi előírás is lehet számukra), azonban e szabályok nem kell, hogy egységesek legyenek, hanem bizonyos mértékig helyi oktatáspolitikai preferenciákat fejezhetnek ki.

Az oktatásfinanszírozási rendszerre, modellre nemcsak az egységes központi intézményfinanszírozási szabály, a helyi szabályok, vagy éppen a szabályok teljes hiánya lesz nagy befolyással, de az is alapvető fontosságú, milyen indikátorokon alapul(nak) a szabály(ok), ha van(nak). Egyes országokban ahz önkormányzatok kisszámú egyértelmű alapvető mutatóra (mint pl. a súlyozott vagy súlyozatlan tanulói létszámra) alapozzák a finanszírozási szabályt; más országokban a mutatók szélesebb körére támaszkodnak az erőforrásallokáció meghatározása során. A szabályban szereplő mutatók köre akár helyhatóságokként is eltérhet. Az indikátorok szélesebb körének használata nyilván nagyobb lehetőséget ad a területi fejlettségi különbségek, a hátrányos szocio-ökonómiai helyzetek figyelembe vételére a finanszírozásban, ennyiben tehát érzékenyebb és igazságosabb módszer lehet. Ugyanakkor ennek ára is van: minél változatosabb a képletben szereplő mutatók köre, annál inkább veszélybe kerül, illetve sérül a finanszírozás egyszerűsége és átláthatósága.

Az Eurydice, 2000-ből kölcsönzött alábbi 2. táblázat jól összefoglalja azokat az előnyöket és hátrányokat, melyek az erőforrás-allokáció egységes szabályozásával (pl. egyfajta képlet szerinti, magyar terminológiával élve normatív intézményfinanszírozás előírásával), vagy az erőforrás-allokáció túlzott szabadságával, önkényességével, illetve a felelőségek, döntési hatáskörök kormányzati szintek közötti mozgásával társíthatók.

2. táblázat

A támogatások nagyságának meghatározására használatos különféle módszerek előnyei és hátrányai

A TÁMOGATÁS MEGHATÁROZÁSÁRA HASZNÁLT SZÁMÍTÁSI MÓDSZER				
		ELŐNYEI	HÁTRÁNYAI	
A TANULÓK LÉTSZÁMÁRA	VONATKOZÓ/ÉPÜLŐ MATEMATIKAI KÉPLET VAGY TÁMOGATÁS-SZÁMÍTÁSI TÁBLÁZAT	A HELYI ÖNKORMÁNYZATOKRA	<ul style="list-style-type: none"> a rendszer átláthatósága az iskolai támogatás-szükséglet jó közleltő becslése a közkiadások jó előrejelezhetősége bizonyos körülmények esetén az iskolák közti verseny erősödése: minőségjavulás lehetősége 	<ul style="list-style-type: none"> az iskolák közti verseny esetén a tanulók megszerzésére irányuló intézményi törekvés (tanuló-vadászat) bizonyos körülmények között kedvezőtlen következményekkel járhat
		AZ ISKOLÁKRA	<ul style="list-style-type: none"> az általános támogatási szükségleteket nagyjából fedező támogatások a rendszer átláthatósága 	<ul style="list-style-type: none"> a tanulólétszámok esetleges ingadozásához kapcsolódó kockázatok miatt a támogatás előrejelzése majdnem lehetetlen a finanszírozási válaszok nem felelnek meg az egyedi támogatási szükségleteknek
AZ OSZTÁLYOK SZÁMÁRA	VONATKOZÓ/ÉPÜLŐ MATEMATIKAI KÉPLET VAGY TÁMOGATÁS-SZÁMÍTÁSI TÁBLÁZAT	A HELYI ÖNKORMÁNYZATOKRA	<ul style="list-style-type: none"> a rendszer átláthatósága az iskolai támogatás-szükséglet jó közleltő becslése 	<ul style="list-style-type: none"> szigorú jogi szabályozás hiányában az iskolák – helytelenül – az osztályok számának indokolatlan növelésére törekedhetnek
		AZ ISKOLÁKRA	<ul style="list-style-type: none"> az általános támogatási szükségleteket nagyjából fedező támogatások a rendszer átláthatósága 	<ul style="list-style-type: none"> a finanszírozási válaszok nem felelnek meg az egyedi támogatási szükségleteknek
AZ ELŐZŐ ÉVI FINANSZÍROZÁSI HELYZETRE	VONATKOZÓ/ÉPÜLŐ MATEMATIKAI KÉPLET VAGY TÁMOGATÁS-SZÁMÍTÁSI TÁBLÁZAT	A HELYI ÖNKORMÁNYZATOKRA	<ul style="list-style-type: none"> a kiadások nagyon pontosan előrejelezhetőek a rendszer alapvetően átlátható 	<ul style="list-style-type: none"> az iskolák nincsenek ösztönözve szolgáltatási színvonaluk javítására
		AZ ISKOLÁKRA	<ul style="list-style-type: none"> a támogatási bevételek nagyon pontosan előrejelezhetőek 	<ul style="list-style-type: none"> akadályozza a jól fejlődő iskolák növekedését és előnyös a visszafejlődő iskolák számára a támogatások nem mindig fedezik a szükségleteket
A TÁMOGATÁSI ÖSSZEG SZABADON TÖRTÉNŐ MEGHATÁROZÁSA	VONATKOZÓ/ÉPÜLŐ MATEMATIKAI KÉPLET VAGY TÁMOGATÁS-SZÁMÍTÁSI TÁBLÁZAT	A HELYI ÖNKORMÁNYZATOKRA	<ul style="list-style-type: none"> a szükségletek megfelelően kielégíthetőek 	<ul style="list-style-type: none"> az átláthatóság hiánya egyes iskolák előnyben részesítése indokolatlan és helytelen lehet
		AZ ISKOLÁKRA	<ul style="list-style-type: none"> az egyes iskolák sajátos szükségletei megfelelően kielégíthetőek 	<ul style="list-style-type: none"> nem minden iskola jut hozzá azokhoz az erőforrásokhoz, melyekre egy ésszerű rendszerben jogosult lenne
A FELELŐSSÉG ÁTRUHÁZÁSA – A DÖNTÉSHOZATALI SZINT				
		ELŐNYEI	HÁTRÁNYAI	
CENTRALIZÁCIÓ		<ul style="list-style-type: none"> átláthatóság: minden iskola azonos módon van kezelve 	<ul style="list-style-type: none"> bizonyos egyéni körülményeket nehéz figyelembe venni 	
DECENTRALIZÁCIÓ		<ul style="list-style-type: none"> az egyes iskolák sajátos szükségleteit figyelembe lehet venni az iskolák döntéshozatlhoz való közelsége miatt 	<ul style="list-style-type: none"> az iskolák eltérő kezelésének növekvő valószínűsége országos szinten az objektíve hasonló körülményekre adott finanszírozási válaszok nem mindig azonosak 	

Eurydice, 2000, 2. kötet, 228. o. alapján

Jelentős különbségek vannak az egyes országok között az iskolák, *közoktatási intézmények pénzügyi, gazdálkodási és munkaerő-gazdálkodási autonómiája* tekintetében is. Az iskolák a

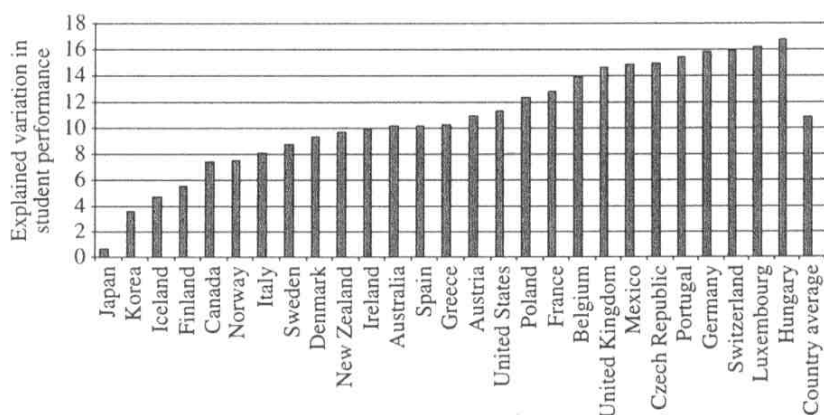
legtöbb országban viszonylagos autonómiával rendelkeznek működési költségeik belső szerkezete és személyzeti döntéseik tekintetében, a tőkekiadások meghatározása/elosztása azonban általában centralizáltabban, nem intézményi szinten történik. Számos országban központi adminisztratív előírások vonatkoznak a tanárok alkalmazási feltételeire és bérrendszerére is, és előfordul a bérek központi finanszírozása is. Egyes centralizált rendszerekben maguk az intézményeket érintő személyzeti döntések is centralizáltak lehetnek, sőt, olyan megoldással is találkozhatunk, ahol az intézmények gazdálkodási önállósága szélsőségesen korlátozott, és a finanszírozó maga dönthet a főbb beszerzésekről.

A centralizált és decentralizált oktatási rendszer illetve finanszírozási rendszer közti oktatáspolitikai választás során nyilvánvalóan tekintettel kell lenni azokra a trade-offokra, átváltásokra, melyekre a 2. táblázat is felhívja a figyelmet. A decentralizálás nyilvánvalóan magában hordozza a helyi problémákhoz való jobb igazodás lehetőségeit, ugyanakkor hatására megnövekedhetnek az oktatás helyi különbségei, kiszélesedhet az oktatási rendszer által előállított szélső teljesítményszintek közötti szakadék, nőhet a jól és a rosszul teljesítők közötti távolság. Épp ezért számos decentralizált, azaz a helyi szint jelentős önállóságát feltételező oktatási rendszerben komoly egyensúlyozás indult be: a decentralizálással párhuzamosan bizonyos egységesítő, centralizációs törekvések is mind nagyobb szerepet kaptak. Az Egyesült Királyságban ilyen, a decentralizációt kiegyensúlyozni hivatott, azzal párhuzamos centralizálás volt a nemzeti tanterv bevezetése, vagy a helyi finanszírozási képletek központi szabályozása, korlátozása.

Különösen problematikus lehet társadalom- és oktatáspolitikai szempontból, ha decentralizáció hatására fellépő nagyobb mértékű szóródás az oktatási kimenetekben, azaz a teljesítménykülönbségek, egyenlőtlenségek növekedése nem lesz független a meglévő társadalmi különbségektől, hanem egyfelől tükrözi, másfelől erősíti is azokat.

1. ábra

A tanulói teljesítmények kapcsolata a szülők foglalkozási státuszával: a foglalkozási státusz alapján számított nemzetközi szocio-ökonomiai index által magyarázott szóródás a 2000-es PISA eredményekben



forrás: Hansen – Vignoles, 2005, 17. o.

Az 1. ábra arra utal, hogy nem állítható, hogy egyértelmű kapcsolat lenne az oktatási rendszer centralizáltságának szintje (vagy a finanszírozás centralizált illetve decentralizált volta) és a családi háttér iskolai teljesítményekben játszott szerepe között. Míg a decentralizált oktatási rendszerek egyik szokásos példajaként felhozott észak-európai országok mindegyikében meglehetősen alacsony, vagy legalábbis mérsékelt a családi háttér szerepe a tanulói teljesítmények magyarázatában, addig az oktatási decentralizáció másik szokásos példajaként szolgáló Egyesült Királyságban viszonylag erős ez a magyarázó szerep. Másfelől az 1. táblázat értelmében pl. Izland vagy Írország a centralizált finanszírozású modellbe sorolható, és ezekben az országokban a családi háttér magyarázó szerepe a teljesítményekben viszonylag alacsony; ugyanakkor az ugyanebbe a csoportba sorolható Portugália (vagy kisebb mértékben a szintén ide tartozó Belgium) esetében ez a magyarázó szerep viszonylag erőteljes. Mint az meglehetősen közismert, Kertesi és Kézdi nagy port felvert tanulmányukban (Kertesi-Kézdi, 2005a és 2005b) amellyel érvelnek meglehetősen meggyőzően, hogy a magyar rendszer jól közelíthető egy utalványmodellel, azaz egy, a brit modellre emlékeztető, decentralizációra, szabad iskolaválasztásra és intézmények közti versenyre épülő modellel. Nem tudjuk, milyen mértékben okolható ez a körülmény azért, hogy a családi háttér teljesítmény-magyarázó ereje Magyarországon a legerősebb az ábrán vizsgált országok közül.

Oktatáspolitikai és oktatásfinanszírozás az Egyesült Királyságban

Annak ellenére, hogy az Egyesült Királyság a **decentralizált oktatási és oktatásfinanszírozási rendszer** egyik tipikus példája, az angol oktatáspolitikai elemzők jelentős része az utóbbi két évtized oktatáspolitikai folyamataiban a decentralizált modellben felerősödő centralizációs törekvéseket (is) hangsúlyozza. Nem is alap nélkül: már említettük a decentralizációt ellensúlyozni hivatott olyan **központi kontrollt** erősítő intézkedéseket, mint a nemzeti tanterv

bevezetése, vagy a helyi iskolafinanszírozási képletek központi szabályozása, korlátozása a nyolcvanas években. A centralizációra, vagy az elszámoltathatóság növelésére irányuló kétségtelen törekvések azonban nem egy bürokratikus irányítási és finanszírozási környezetben jelentek meg, hanem egy korszerű, a verseny hatékonysági és minőségi hozadékaira építő neoliberális, majd New Labour-ös környezetben próbáltak érvényesülni.

Az állami iskolákat Angliában a XX. század elejétől kezdődően többfunkciós helyi önkormányzatok tartották fenn. Az 1950-es évek óta az önkormányzatok, illetve azok oktatásért felelős részlegei (local education authorities, LEAs) finanszírozásában egy ún. szabad felhasználású központi költségvetési támogatás (block grant) játszotta a legnagyobb szerepet. Ez a központi eredetű költségvetési támogatás az önkormányzatok helyi szolgáltatásokra fordított kiadásainak mintegy $\frac{3}{4}$ -ét finanszírozta, illetve finanszírozza. A brit oktatási rendszer tradicionálisan elitista és igen szelektív volt, a szelekció ráadásul hagyományosan rendkívül korán (11 éves korban) történt. Az 1960-as években a „képesség” (és/vagy családi háttér) szerint szétválogatott oktatástól fokozatos elmozdulás történt a komprehenzív, képesség szerint nem elkülönített oktatás irányába, és a szelektív középiskolai rendszert az 1970-es években felváltotta a mai komprehenzív rendszer. Mindazonáltal, a képesség szerinti elkülönítés osztályok között számos brit iskolában továbbra is fennmaradt (Hansen és Vignoles, 2005), és az önkormányzati autonómia jegyében kezdetben nem is minden önkormányzat tette iskoláit valóban komprehenzívvé (Levačić, 2005).

Az alacsony oktatási színvonal termelékenységre és versenyképességre gyakorolt negatív hatásai miatt az oktatás helyi közjósággként való korábban szokásos brit felfogásával szemben fokozatosan felerősödött az oktatás nemzeti szintű közjósággként való felfogása, ami – más, elsődlegesen politikai természetű megfontolásokkal együtt - ahhoz vezetett, hogy az 1980-as években a központi kormányzat növelni igyekezett az oktatás felett gyakorolt ellenőrzését.

LMS: helyi kvázi-piacokra épülő oktatásirányítási és finanszírozási rendszer

Az 1988. évi Education Reform Act (oktatási reform-törvény) által bevezetett angol helyi iskolairányítási modell (LMS - local management of schools) valójában egy speciális - három fő sarkalatos ponton nyugvó - kvázi-piaci oktatásfinanszírozási rendszer. Ez a három pont fő pillér a beiskolázás szabadsága (szabad iskolaválasztás), a tanulói alapon történő normatív intézményfinanszírozás és az önkormányzati iskolák kilépési lehetősége, az ún. opting out.

- **szabad iskolaválasztás**

A szülők a törvény értelmében korlátozás nélkül bármelyik állami vagy egyházi iskolába beadhatják gyermeküket. (A magániskolák bekapcsolását az új finanszírozási rendszerbe a törvény nem tette lehetővé, ugyanis ez, az oktatási magánsektor relatív fejlettsége miatt egy csapásra mintegy 6 %-kal emelte volna meg az új finanszírozási modell bevezetésének költségeit.) A beiskolázási körzetek eltörlése, a szabad iskolaválasztás természetesen a városokban jóval inkább képes valódi választási lehetőséget kínálni a fogyasztóknak, mint a kisebb településeken. A körzetek eltörlése miatt valahogy biztosítani kellett, hogy a szolgáltatók ne térhessenek ki a szolgáltatás nyújtása elől - ezt a célt szolgálta az az előírás, miszerint az iskolák fizikai kapacitásuk határáig kötelesek felvenni a jelentkezőket. Korábban a helyi önkormányzatoknak jogában állt az iskolák felvehető tanulólétszámát az 1979/80-as beiskolázási adatok alapján meghatározott ún. standard létszámnál akár 20 %-kal is alacsonyabb szinten maximálni. Az iskolákra rákényszerített létszámmaximumok eltörlése és az iskola ún. fizikai kapacitáskorlátjáig terjedő felvételi kötelezettség bevezetése nagyban erősítette a szülők fogyasztói helyzetét a piacon. (A kapacitáskihasználás helyi szabályozásának eltörlése azon az állásponton alapult, miszerint a piac működését szimuláló finanszírozási rendszerbe épített teljesítménykényszer és a szabad beiskolázás együtt lényegesen jobb hatásfokkal lesznek képesek biztosítani a hatékonyságot, mint a beiskolázás és kapacitáskihasználás korábbi önkormányzati szabályozása.) A törvény a fogyasztók jobb informálása, a választási lehetőség tényleges biztosítása érdekében azt is előírta, hogy az iskolák - a minőségbiztosítás céljait szolgáló - külső vizsgákon elért eredményeit nyilvánosságra kell hozni (iskolai teljesítményrangsorok, ún. League Tables formájában).

- **tanulói alapú intézményfinanszírozás képlet szerint (student based formula funding)**

A törvény értelmében minden helyhatóság teljes oktatási költségvetésének túlnyomó részét köteles egy helyben kialakított, de meghatározott központi szabályoknak eleget tevő, a tanulói létszámtól függő, központilag is jóváhagyott normatív helyi finanszírozási képletnek megfelelően szétosztani az egyes oktatási intézmények között, melyek azután azzal maguk szabadon, önállóan gazdálkodnak. A finanszírozási képlet rendszer tekintetbe veheti a kis iskolák speciálisan magasabb költség-fajlagosait. Bizonyos kiadásokat (helyi oktatásigazgatás költségei, tanfelügyelők és szaktanácsadók működésének költségei, közlekedési költségtérítések az iskolába járóknak) nem a normatíván keresztül kell finanszírozni; e költségelemek nagyságának meghatározása és finanszírozása központilag történik. Vannak a decentralizálható költségek köréből törvényileg kizárt, továbbra is közvetlenül a helyhatóság által finanszírozandó költségelemek, ún. kötelező kivételek (pl. tökeköltségek, adósságok kamatai, egyes központi kormányzati támogatások által finanszírozott tételek, pl. a munka közbeni tanulás támogatása, stb.). Vannak emellett olyan költségelemek is (pl. iskolai étkeztetés, tanácsadás diákoknak, speciális egységek, nem intézményhez tartozó tanárok finanszírozása, egyéni felzárkóztatás költségei, épületkarbantartási költségek, bérpolitikai tartalékok végkielégítésekre, helyi céltámogatások) is, melyek finanszírozása kivehető, kizárható a formulából, amennyiben a helyhatóság úgy kívánja (Maclure, 1989). A helyhatóság által a formulából kivehető költségelemek arányát, sőt még a nem a tanulói létszámhoz kapcsolatos elosztható oktatási támogatások arányát erős (sőt, fokozatosan erősödő) korlátok szabályozzák. A rendszer hatására az egyes oktatási intézmények erősen érdekeltté válnak tanulólétszámuk fenntartásában, illetve növelésében.

- **kilépési lehetőség: opting out**

Azok az intézmények, melyek elégedetlenek a helyhatóság oktatásirányításával és/vagy iskolafinanszírozási rendszerével, a törvény értelmében megfelelő szavazási procedúra alapján (melyben az iskolában tanuló gyerekek szüleinek kell a végső döntést meghozniuk) kiléphettek az önkormányzat "fennhatósága" alól. Ebben az esetben persze a kilépő iskola tanulólétszámától, stb. függő mértékben csökken az önkormányzat által a központi költségvetéstől kapott oktatási célú költségvetési támogatás is. A kilépés, az ún. opting out tulajdonképpen a hirschmani "exit" (vö. Hirschman, 1970) kollektív megvalósításának tekinthető, hiszen ebben az esetben a "fogyasztók" közösen hagyják el a régi rendszert. Az opting out a kilépéssel (s az azzal járó támogatáscsökkenéssel) való fenyegetés által hatékonyan lehet képes befolyásolni a helyi szolgáltatási politikát. Az az iskola, amely él ezzel a lehetőséggel, átalakul ún. központi fenntartású iskolává (grant maintained school); finanszírozása alapvetően továbbra is tanulóarányos módon fog történni (ám immár közvetlenül a központi oktatási költségvetésből). A kilépés hatására egy tanulóra magasabb normatíva fog jutni, mint amit a helyhatóság folyósítana, mivel az iskolát a központi költségvetés "kárpótolni" fogja az önkormányzat által szervezett, az iskola számára „elvesző” helyi szolgáltatásokért, lehetővé téve az intézmény számára e szolgáltatások pénzért a piacon történő megvásárlását (az önkormányzat által fenntartott intézménytől, vagy mástól).

Összefoglalva: az LMS rendszerben a szabad szülői iskolaválasztás joga (bár bizonyos korlátok között) biztosítva van, az oktatási célú költségvetési pénzek nagy része pedig egy, a nálunk megszokott fejkvótánál némileg bonyolultabb, normatív támogatási képlet szerint követi a tanulókat (formula funding). Az oktatási intézményeket ez a finanszírozási modell

közvetlenül érdekeltté teszi a tanulólétszám bővítésében. A létszám bővítésének útja a kereslethez való intézményi alkalmazkodás és a szolgáltatási színvonal a verseny hatására bekövetkező javulása, összhangban a közszolgáltatásokra vonatkozó híres thatcheri „értéket a pénzért” (value for money) jelszóval. A rendszer tehát a versenyre épít, azaz a piacot kívánja szimulálni. Mindazonáltal, mivel költségvetési (takarékosági) megfontolásokból a rendszer nem terjed ki a magániskolákra, továbbá mivel a verseny több körülmény hatására magán a közszektoron belül is csak meglehetősen korlátozottan érvényesülhet¹, így nem valódi piacról, inkább csak szimulált kvázipiacról beszélhetünk. Az nagyrészt az elemzők ízlésétől és ideológiai háttérétől, prekoncepciójától függ, hogy nyolcvanas években a konzervatívok által beindított, a New Labour kurzus alatt is folytatódó folyamatot az oktatás kommodifikációjának (közszolgáltatásból egyszerű árucikké történő "degradálásának"), piacosításnak (vö. Bash, 1989) vagy mérsékeltebben, megfontoltabban kvázipiacosításnak (vö. Glennester, 1992), esetleg éppen a közszolgáltatási privatizáció nemzetközi trendjébe (vö. James, 1987 vagy Barr, 1987) simuló divatos elmozdulásnak tekintik. A különböző szemléletű megközelítések más-más szempontból, de egyaránt jogosnak tűnnek; ezek együttesen írhatják le a folyamat lényegét.

Az 1988-as reform hatására a korábbi helyzethez képest mindenestre a verseny, a piaci elemek jelentős előretörését figyelhettük meg. A finanszírozás és irányítás korlátok közt megvalósított decentralizációjától sokan komoly hatékonysági nyereségeket reméltek (hiszen a magán- és állami iskolák eredményességének és költséghatékonyságának összehasonlításával foglalkozó szerteágazó irodalom mind a fejlett, mind a fejlődő országokra bizonyította, hogy a helyi, iskolai szintű irányítás képes az inputok hatékonyabb kombinálására, a tanulmányi eredményesség javítására, vö. Semjén, 1991). Mások (pl. Barr, 1987, Glennester, 1993) azonban a folyamat hátulütőire, veszélyeire is figyelmeztetnek: Barr, 1987 szerint pl. az oktatási piac csak megfelelő állami felügyelet mellett lehet hatékony; a szülők gyenge informáltsága a relatív minőségről, továbbá az oktatás egyszerűsége, megismételhetetlensége miatt a piac önmagától szerinte nem jut el a társadalmi hatékonyság állapotába; Glennester, 1993 pedig rávilágít a szabad beiskolázású modellekben fellépő szelekciós verseny (ún. S-verseny) negatív társadalmi és hatékonysági következményeire is.

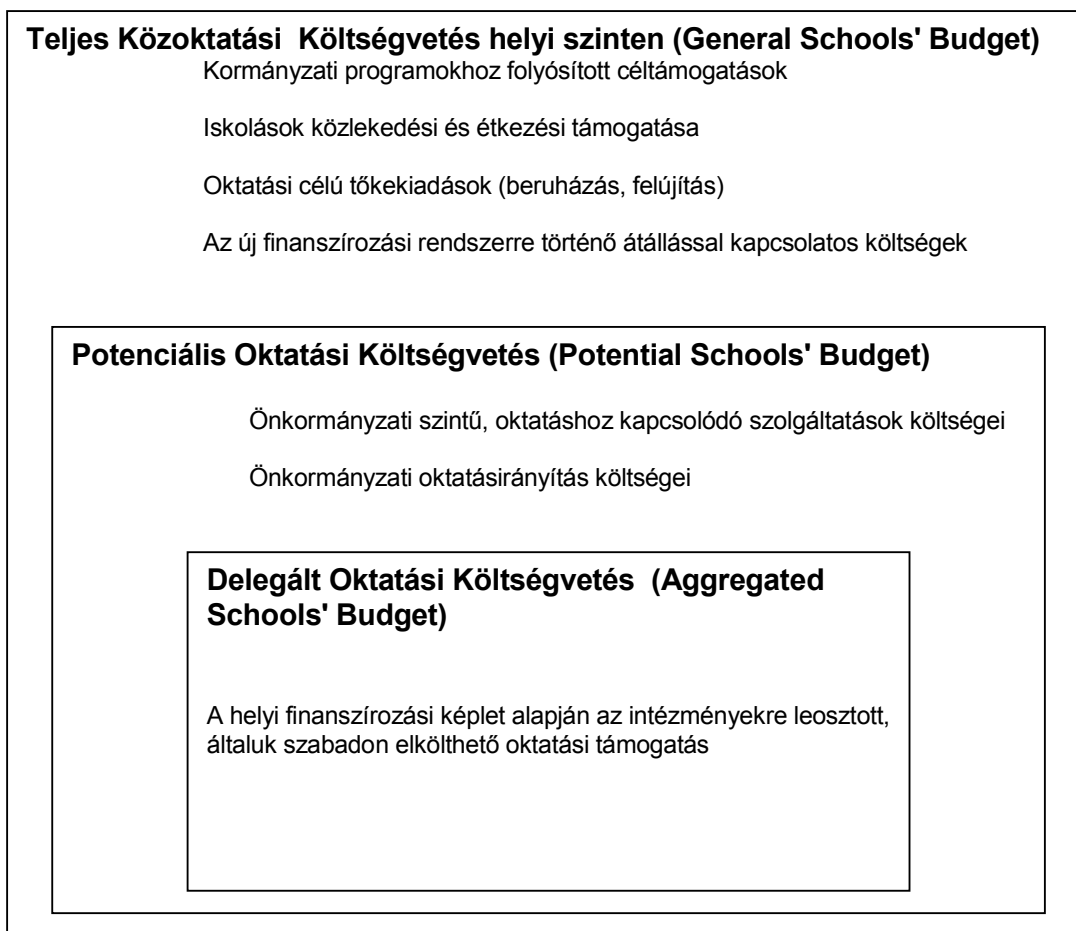
A 2. ábra jól mutatja, hogy az intézményi szintre delegált oktatási költségvetés hol helyezkedik az oktatási kiadásokon belül, illetve azt, hogy az egyes költségvetési/döntési szintekről milyen tételek levonásával juthatunk el az alacsonyabb szintre. Levonva az oktatási költségvetés összes helyi szinten releváns államháztartási kiadását tartalmazó (helyi szintre vonatkozó) teljes közoktatási költségvetésből (TKK/GSB) a nagy és egyenlőtlen kiadási tételeket (elsősorban is a tőkekiadásokat), megkapjuk az alapvetően már **önkormányzati döntési** kompetenciába tartozó oktatási **működési/fenntartási kiadásokat** tartalmazó ún. helyi **potenciális oktatási költségvetést** (POK/PSB). Ennek 1993. áprilisáig legalább 80, 1993. áprilisa után pedig már legalább 85 százalékát kellett a reform-törvény értelmében az önkormányzatoknak az egyes intézményekhez delegálnia az új helyi finanszírozási formula segítségével; az intézményi döntési kompetenciába delegált rész a delegált oktatási költségvetés, a DOK (DSB). Ezen az intézményekhez delegált költségvetésen belül - Angliában és Walesben - minisztériumi előírás szerint kezdetben legalább minimum 75 százalékot (1993-tól pedig már minimum 80 százalékot) kell kitennie a tanulói alapú

¹ A piacra való belépés lehetőségét az önkormányzatok pénzügyi helyzete erősen korlátozza; az önkormányzatok inkább iskolabezárásokban érdekeltek, mint oktatási kínálatuk bővítésében; az intézményi gazdálkodás szabadsága kormányzati szabályok (pl. a tanári bértarifa-rendszer) hatásra korlátozott, az érdemi szülői választási lehetőségek is korlátozottak, nem kis részben az új közös nemzeti tanterv bevezetése miatt stb.

finanszírozásnak, azaz az ún. súlyozott tanulólétszám ("age-weighted pupil units", AWPU) alapján juttatott támogatásoknak, azaz a szűkebb értelemben vett fejkvótának.

2. ábra

Az angol helyi oktatásfinanszírozási rendszer: a decentralizáció (a döntési jogkörök delegálásának) szintjei



Az LMS modell helyi finanszírozási képleteinek összetevői a kilencvenes évek elején (a helyi finanszírozási formulákban szereplő tényezők)

Létszám (életkor szerint súlyozott tanulói létszám) alapján járó támogatás

Mind az életkor szerinti súlyozáshoz használt súlyok, mind az egy tanulóra jutó átlagos támogatás tekintetében jelentős eltérések tapasztalhatók az egyes helyi oktatási hatóságok között. Egy 1990/91-re vonatkozó empirikus vizsgálat (Bullock és Thomas, 1993a) azt mutatta, hogy az egyes kohorszokra meghatározott átlagos fejkvóta-értékek (cash value of AWP) az 1990/91-es tanévben 71 helyi oktatási hatóság átlagában sajátosan alakulnak; 3 és 8 éves kor között csökkennek (984-ről 800 £-ra), majd növekedésnek indulnak; 15 éves kor után (amikor az átlag már 1475 £-ot ér el) értékük jelentősen megugrik, és a hátralévő korévekre rendre 1800 £ feletti AWP átlagértékeket találhatunk. Tíz kiválasztott oktatási hatóság adatainak részletesebb elemzése (Bullock és Thomas, 1993a) is arra utal, hogy a fajlagos tanulói alapú támogatás a korévek függvényében először csökkenő, majd növekvő alakulása, illetve a legalacsonyabb és a legmagasabb korévenkénti támogatás egymáshoz viszonyított kb. 1:2-es aránya jellemzőnek mondható (bár helyenként akár csaknem 1:3-as arányt is tapasztalhatunk). A fejkvóták egyes oktatási hatóságok közötti közvetlen összehasonlításával azonban nem árt óvatosnak lenni, hiszen az értékelésnél arra is tekintettel kell lenni, hogy az adott helyen a decentralizált oktatási költségvetés (az intézményi szintre delegált oktatási költségvetés, a DOK) milyen részét osztják el a korrigált létszám alapján. Az mindenesetre megállapítható, hogy a szóródás meglehetősen nagy. Több önkormányzat tapasztalatainak elemzése (Bullock és Thomas, 1993a, illetve Thomas, 1993) szerint az adatok arra mutatnak, hogy a korévekhez tartozó összegek nem önkényesen lettek megállapítva, hanem a helyi kurrikulumok erőforrásigényét tükrözik

Helyiségek (alapterület m², több épületben történő elhelyezés, stb.) után kapott támogatás

Ez a támogatási elem az egyes iskolák elhelyezéséből, az épületek jellegéből eredő, a pedagógiai munkától függetlenül felmerülő fenntartási költség-szint-különbségeket van hivatva fedezni. Pl. ennek a támogatási elemnek a keretében érvényesíthető a képletben egyes drágább fűtési rendszerek, vagy a nagy belmagasságú régi épületek többlet-energiaigényéből fakadó magasabb támogatásigényessége. Az ilyen extra fenntartási költségek támogatása átalánytámogatás formájában is elképzelhető, ez a megoldás azonban elsősorban a kisebb iskoláknak kedvez.

Átalánytámogatás

Az átalánytámogatás igen elterjedt eszköz a méretkülönbségekből adódó fajlagos költségeltérések kezelésére. Az egyes iskolákban az iskola méretétől függetlenül felmerülnek bizonyos fix rezsiköltségek, adminisztratív, ill. a helyi (iskolai) tantervvel kapcsolatos fejlesztési kiadások. A fix rezsiköltségek miatt a kisebb iskolák relatíve kedvezőtlenebb helyzetbe kerülhetnének, ha a finanszírozás kizárólagosan létszámfüggő módon történne. E probléma egyik lehetséges kezelési módja, ha minden iskola kap egy, az oda járó tanulók számától nem függő, fix összegű ún. átalánytámogatást is. Az átalánytámogatások másik

deklarált fő célja a fix rezusiköltségek hatásának ellensúlyozása mellett, hogy a kisebb iskolákban is mód nyíljon a helyi igényekre refelktáló tantervfejlesztő munkára. Az iskolák méretétől függetlenül adott átalánytámogatások e cél megvalósíthatóságát is elősegítik. Az átalánytámogatások nagysága az egyes oktatási hatóságokon belül iskolatípusonként eltérő is lehet. Egyes önkormányzatok három-négy, alkalmasint igen eltérő átalánytámogatást is használnak a különböző korcsoportokkal foglalkozó iskolatípusokra, bár szinte mindenütt több iskolatípus van, mint ahány átalánytámogatás-nagyságot használnak. Van olyan helyi oktatási hatóság is (pl. Norfolk), ahol tízelemű skálán a tanulók korösszetételétől függ az átalány nagysága. 66 önkormányzati oktatási hatóság (LEA) adatait elemezve Thomas és Bullock, 1992a úgy találta, hogy az oktatási hatóságok csaknem felében (32 LEA) a DOK több, mint 5 %-át allokálják ezen a módon, fix átalánytámogatások segítségével. Volt olyan vizsgált helyhatóság is, melyben az átalánytámogatások súlya a DOK 13 %-át is meghaladta. Ugyanakkor 22 vizsgált oktatási hatóság esetében elhanyagolható volt e támogatási elemnek a jelentősége: ezekben az átalánytámogatások súlya a DOK 1 %-át sem érte el. Tehát e támogatási forma használatában is nagyok a helyi eltérések.

Kis intézmények pótléka ("csúszó" skála szerinti kiegészítések)

Ez a támogatási elem is a színvonal védelmét szolgálja a kis iskolákban - amennyiben ilyen pótlékok egyáltalán szerepelnek a helyi képletben. (Vannak helyhatóságok, melyekben beérik az átalánytámogatással, ill. az átlag feletti bérek védelmével, és nem alkalmaznak további pótlékokat.) Azt, hogy milyen mérethatár alatt számít egy iskola kicsinek ("küszöbérték"), helyi szinten, iskolatípustól függően állapítják meg. A legegyszerűbb esetben a küszöbértéket el nem érő tanulói létszámú iskolák a küszöbérték és a tényleges létszám közti különbség erejéig minden "hiányzó" tanuló után egy bizonyos kiegészítő támogatást kapnak.

Képletszerűen a kiegészítő támogatás az alábbi módon kerül meghatározásra:

$$KT = (MK - \ddot{O}L) \cdot X, \text{ ha } MK > \ddot{O}L, \text{ és } 0 \text{ egyébként;}$$

ahol KT a kiegészítő támogatás, MK a méretküszöb, $\ddot{O}L$ az összlétszám, X pedig az egy (a normál méret eléréséhez) "hiányzó" tanuló után járó fajlagos támogatás.

Egyes esetekben a kiegészítő támogatás a fenti képlet szerint alakul, de csak egy bizonyos felső korlát eléréséig, azután a kiegészítő támogatás már nem nő. Ez tulajdonképpen. azzal egyenértékű, mintha - ahogy a létszám a méretküszöb alá csökken - egy bizonyos létszámig még lineáris, e létszám alatt pedig már csak degresszív fajlagos támogatást adnának a küszöb eléréséhez "hiányzó" tanulók után. Egyes oktatási hatóságokban a fajlagos pótlék nagysága korcsoportonként is különböző - egy ilyen megoldás természetesen azt igényli, hogy korcsoportonként adjuk meg a méretküszöbököt is.

Átlag feletti bérek védelme

Bár látszólag az átlagnál magasabb korösszetételű vagy képzetesebb tantestületek magasabb finanszírozási költségeinek elismerését teszi lehetővé ez a támogatási forma, valójában - amennyiben szerepeltetik a képletben - elsősorban mégis a kis iskolák védelmét szolgálja ez is. Az igazgatón és a helyettesén kívül legfeljebb egy alacsony szinten meghatározott, rögzített tanári létszámot foglalkoztató iskolákban ugyanis a tanári fizetések átlag feletti részét

(illetve annak bizonyos százalékát) kiegészítő támogatásként tartalmazhatja a formula. (Pl. a gateshead-i LEA-ban alkalmazott helyi képlet két tanár alkalmazása esetén az egész fizetési különbséget, 3 tanár esetén pedig a különbség 90 százalékát téríti vissza; majd ahogy a tanárlétszám egy-egy további fővel nő, a többletköltségek visszatérített százaléka úgy csökken 10 százalékos lépésekben. Kilenc tanár esetén ilyen módon már csak a bérkülönbség 30 százaléka térítendő vissza. Tíz tanár esetén, vagy e fölött aztán teljesen eltűnik a visszatérítés. Az egyes önkormányzatok mind a visszatérítésre jogosító maximális tanárlétszám, mind a skálában alkalmazott degresszió vonatkozásában jelentős különbségeket mutatnak. (Thomas és Bullock, 1992a) Vannak esetek, ahol a bérvédő faktor alkalmazása az alacsony tanulószámmal, nem pedig az alacsony tanári létszámmal kötődik. Van olyan oktatási hatóság is, ahol a bérrögzítés "kétirányú" utcaként működik: az átlagtól való fordított irányú eltérés (bérelmaradás) esetén ugyanis többlettámogatás helyett támogatáscsökkentést (pl. a béreltérés 25 százalékának erejéig) alkalmaznak.

Hátrányos társadalmi csoportok külön támogatása, illetve speciális oktatást igénylő tanulók támogatása

Ez eredendően két teljesen különálló szempont lenne, de a minisztérium által kiadott útmutató nem kellően világos fogalmazása ahhoz vezetett, hogy a legtöbb önkormányzatban meglehetősen önkényesen tesznek különbséget e két kategória között (Thomas és Bullock, 1992b), illetve az igény mértékét mindkét esetben alapvetően ugyanazzal a kritériummal, az ingyenes iskolai étkeztetést igénybe vevők, illetve az erre igényjogosultak számával mérik (Bullock és Thomas, 1993b; Thomas, 1993). Ennél jóval ritkábban, elsősorban kiegészítő információként alkalmazzák a ruhaszegélyben részesülők számát, illetve a helyi munkanélküliségi felvétel adatait, valamint az etnikai kisebbségek létszámát. Bár helyhatósági szinten a két tényező alapján finanszírozott oktatási támogatások együttes aránya Thomas és Bullock, 1992b adatai szerint csupán a DOK mintegy 2 és 8 % között mozgott az általuk vizsgált LEA-kban, iskolai szinten a hátránycsökkentő támogatások súlya jóval jelentősebb is lehet; Bullock és Thomas, 1993b 15 % feletti arányra is hoz példát.

Egyéb tényezők

Ez - a számos LEA esetében a képletben nem is szereplő lehetőség pl. olyan egyéb költségekre nyújthat fedezetet, mint iskolai üdülések, táborozások, stb.

Teljesítménymutatók és indikátorok előtérbe kerülése a brit oktatáspolitikában és szakképzés-politikában

Az 1980-as évek Nagy-Britanniában több területen is a kvázipiaci reformok évtizede volt: az oktatásügyben a kvázipiac alkalmazása a helyi iskolairányítási rendszer (LMS, local management of schools) bevezetésének köszönhetően az 1988-as oktatási reformtörvény hatására a korábbi szórványos kísérletekhez képest nagy teret nyert. Ez a rendszer amellelt, hogy teljesen szabadabbá, a szülők választásától függővé tette a beiskolázást, kötelezően előírta az oktatásirányítás helyi önkormányzati szintjének, az ún. LEA-knak a képlet szerinti, vagy a Magyarországon meghonosodott kifejezéssel élve normatív iskolafinanszírozási rendszerre való áttérést. Mivel pedig a normatívan finanszírozott támogatások döntő részének tanulói

alapú finanszírozásának (azaz minimum 75-80 százalékban az iskolai tanulólétszámtól függőnek) kellett lennie a törvény értelmében, ez a rendszer a tanulókat magához vonzani képes iskoláknak kedvezett, kihasználva az intézményke közti verseny pozitív hatásait a kínálatra és a képzés színvonalára.

Az 1997-ben hatalomra kerülő munkáspárti Blair-kormány ugyan alapjaiban továbbra is érvényben hagyta a közoktatásban a kvázipiacot és az LMS-t, de több fontos finanszírozási, oktatásirányítási és oktatáspolitikai változást vezetett be. 1998-ban megszüntették az 1988-as reform egyik új elemeként kialakított központi fenntartású iskola (grant maintained school) intézményét, és ezeknek az iskoláknak ekkor választaniuk kellett: vagy visszatérhettek az önkormányzati fenntartású iskolák közé, vagy pedig a privatizáció útjára lépve a költségvetés által támogatott alapítványi iskolává (Foundation School) alakulhattak. A képzés közvetlen központi kormányzati finanszírozása azonban az alapítványi iskolák esetében is megszűnt, de foglalkoztatási, stb. kérdésekben az ilyen iskolák önállósága mégis jelentős maradt az önkormányzati iskolákhoz képest.

Az új munkáspárti oktatáspolitikai mindinkább az iskolai és a tanári teljesítményeket, a kiválóságot állította a középpontba. A New Labour az iskolai teljesítmények javításához a piac imitálása, szimulálása mellett bizonyos oktatási „tervcélok”, feladatmutatók, indikátorok mind szélesebb körű rendszerét is fel kívánta használni. A társadalmi integráció segítése, a szociális szakadék csökkentése és a leszakadók védelme idővel mind fontosabb szerepet kapott a munkáspárti oktatáspolitikában és gyermekvédelmi politikában egyaránt.

A munkáspárti oktatáspolitikai által bevezetett nemzeti oktatási célkitűzések, „tervcélok” (National Learning Targets) a nemzeti oktatáspolitikai mutatórendszer kialakításával (az ezáltal megcélzott nagyobb elszámoltathatóságon keresztül) egyfelől a kormányzati szektor eredményességének, hatékonyságának javítására törekvő, az Értéket a pénzért! - Value for Money jelszóval jellemezhető thatcheri, majori politika szerves folytatásának voltak tekinthetők. Másfelől azonban az új oktatáspolitikai mutatószámok és tervcélok, célkitűzések messze túllépett a korábbi neoliberális eszméken: a közpolitika a teljesítménymutatókra épülő közszolgáltatási menedzsment irányába történő elmozdulása alapján két átfogó társadalompolitikai cél megvalósulását kívánta elősegíteni, az inkluzív társadalom kialakítását (azaz a társadalmi integráció elősegítését) és a gazdasági versenyképesség javítását (Fazekas et al., 2007).

Az oktatási teljesítménymutatók és teljesítménycélok új rendszere korántsem volt egy egyetlen ágazatra korlátozódó elszigetelt törekvés a brit kormányzati politikában. A Blair-kormány a kormányzati szolgáltatások javítása érdekében teljesítménymutatók egész sorának megfigyelését tette kötelezővé a közösségi szektorban általában, és előírta a kormányzat számára a főbb teljesítménymutatók elérendő szintjeit is. A kormányzati szektoron belül az egyes szolgáltatók (kórházak, iskolák, stb.) számára gyakran fontos egzisztenciális (finanszírozási vagy akár túlélési, fennmaradási) következménye lett az előírt teljesítménymutatók esetleges nem teljesítésének. A közszolgáltatások színvonalára irányuló kormányzati figyelem érezhető megnövekedése egyfelől a közszolgáltatási mutatók jelentékeny javulásával járt együtt, másfelől ez a helyzet olyan, korábban inkább csak a tervgazdaságok gyakorlatából ismert jelenségek feltűnéséhez is vezetett, mint a tervalkura emlékeztető mutatószám-alku, illetve a kormányzati törekvések „megúszását” célzó stratégiai viselkedés különféle típusai a kormányzati szektor intézményeiben.

Nem válaszolható meg azonban egykönnyen az a kérdés, hogy a munkáspárti kormányzás során a közszolgáltatások (így pl. a közoktatás) teljesítményének javulására utaló indikátorok értékeit milyen mértékig tulajdoníthatjuk a teljesítménycélok kormányzati rendszerének, illetve mennyiben vezethetők ezek a kedvező mutatók más változásokra, például a közcélokra fordított kiadások jelentős bővülésére vissza. Arra a kérdésre sem adható egyszerű és egyértelmű válasz, hogy a statisztikákban tükröződő teljesítményjavulás mennyiben tekinthető valóságosnak. És az is erősen kérdéses, mennyire sikerült a brit kormányzati gyakorlatnak mentesnek maradnia a teljesítménymutatókra vonatkozó „kormányzati célok és kormányzati terror” (targets and terror, Hood, 2006) közismert diszfunkcióitól.

Hood, 2006 meglehetősen kritikus értékelése három fontos dologra is rámutat a fenti kérdésekkel kapcsolatban. Egyfelől arra – és legalább ez meglehetősen megnyugtató - hogy a közszolgáltatási teljesítmények statisztikákban tükröződő javulása teljes egészében semmiképpen sem tulajdonítható a közösségi kiadások a Blair-kormány alatt egyébként kétségkívül megfigyelhető gyors felfutásának. Egyfelől azért valószínűsíthető ez, mert olyan közszolgáltatások terén is jelentős teljesítményjavulást mutatnak az adatok, melyek esetében a kormányzati kiadások növekedése nem is volt különösebben jelentős, másfelől pedig azért, mert a statisztikák által jelzett teljesítményjavulás jóval jelentősebb volt az Egyesült Királyság azon részén (azaz Anglián) belül, ahol a kormányzati célkitűzésekre, és az ezek esetleges nem-teljesítése esetére beígért büntetésekre épülő ún. „target and terror” rezsím viszonylag akadálytalanul érvényesülhetett.

Hoodm, 2006 ugyanakkor arra is rávilágít, hogy a kormányzati statisztikákban szereplő teljesítményadatok távolról sem problémamentesek. Az általa idézett közvéleménykutatási eredmények egyfelől azt mutatják, hogy meglehetősen általános megítélés szerint a kormányzati teljesítménymutatókra vonatkozó statisztikák megbízhatósága alacsony, és hogy a válaszadók óriási többsége szerint a kormányzat célzatosan állítja be az adatokat. Hood arra is rámutat, hogy különböző parlamenti bizottsági, illetve számvevőszéki jelentések, valamint a közigazgatásban dolgozó tisztviselők véleménye egyaránt azt támasztják alá, hogy a kormányzati szektor teljesítménymutatóira vonatkozó központi (terv-)célok manipulálásának a szovjet típusú rendszerekben megfigyelhető, a közgazdasági irodalomból (pl. Brown et al., 1984; Bain et al., 1987 és Kornai, 1993) jól ismert főbb alosztai, úgymint az ún. racsni-hatás, a küszöb-hatás, illetve a kibocsátás eltorzulása és a jelentett eredmények manipulálása (a mutatószám teljesítése az érdemi cél tényleges megvalósítása helyett) mind-mind gyakran előfordulnak a brit gyakorlatban is.

Hood, 2006 arra a meglehetősen ijesztő jelenségre is rámutat, hogy a közösségi szektorra vonatkozó, a Pénzügyminisztérium által megállapított fő célkitűzésekhez már eleve a teljesítmény-mutatószámok egész sora kapcsolódott, majd azután az egyes minisztériumok ezeknél is jóval részletesebb „kulcsfontosságú teljesítménymutatókat” (key performance indicators) dolgoztak ki a kormányzati szolgáltatásokat nyújtó általuk felügyelt intézményi körre. Az angliai Egészségügyi Minisztériumra vonatkozó 10 magas szintű teljesítmény-cél 2004-ben pl. a közösségi szektorba tartozó egészségügyi szolgáltató intézmények működésére vonatkozó 300 alacsonyabb szintű célmutatóra lett lefordítva. Az Oktatási Minisztériumra (DfES) vonatkozó hat magas szintű célkitűzés ugyanakkor összesen 90, az ország mind a 24 ezer állami iskolájára vonatkozó „teljesítmény-követelményre” lett lebontva.

3. táblázat

A teljesítményekre vonatkozó kormányzati célok kijátszásának (target gaming) négy fajtája

		A szolgáltatás biztosításában megnyilvánuló kormányzati teljesítmény	
		Megváltozik	változatlan marad
Teljesítményadatok	kreatívan értelmezve vagy tendenciózusan tálalva	(1) Példa: A célok teljesítésére a szolgáltató más területek rovására erőforrásokat csoportosít át Eredmény: Az adatok a cél teljesülését mutatják, de ez a szolgáltatás felhasználók közötti újraelosztása árán következik be	(2) Példa: Gyors kampány a célok egy (kítűzött) időpontra történő teljesítésére Eredmény: Az adatok a célok teljesülését mutatják, miközben hosszabb idő átlagában a tényleges teljesítmény nem javul
	manipulálva, elhallgatva, nem szolgáltatva	(3) Példa: A célkitűzés suttymóban történő ejtése/elhagyása a teljesítmény esése vagy gyengesége esetén Eredmény: A célkitűzés elérésnek kudarcát mutató adatok eltűnnek	(4) Példa: A publikált eredmények kisebb vagy nagyobb részben manipuláltak, nem valóságosak Eredmény: Az adatok a célkitűzés teljesülését mutatják, miközben a tényleges teljesítmény nem javul

Hood, 2006 nyomán

Hood, 2006 azt is bemutatja, hogy egy általa és Kelman által kormányzati tisztviselők körében végzett empirikus vizsgálat tapasztalatai szerint a teljesítménycélok kijátszására irányuló stratégiai viselkedés (ennek egyes típusait lásd 3. táblázat) (1) típusát, amikor a teljesítménymutató „lejelentett” javulása valójában pusztán a szolgáltatási teljesítmény a felhasználók különböző csoportjai közötti újraelosztása következtében jön létre, a megkérdezettek az esetek egy részében elfogadhatónak, más esetekben viszont elfogadhatatlannak tartották. A stratégiai viselkedés (2) típusát, azaz a jelentett teljesítmények olyan átmeneti javulását, ami a valóságos tartós teljesítmények bármilyen javulása nélkül következett be, a megkérdezettek általában közönséges csalásként értékelték. A teljesítményadatok manipulálását, meghamisítását, azaz (4) típusú stratégiai viselkedést ugyancsak csalásnak tartották a válaszadók. Ezzel szemben a (3) típusú stratégiai viselkedést (amikor is a kellemetlen teljesítményadatok csupán csendben „eltűnnek” a kormányzati statisztikából a nehezen teljesíthető célkitűzések észrevétlen ejtése következtében) a válaszolók többsége ezzel szemben gyakorlatilag teljesen természetesnek, a bürokráciában szokásos mindennapos gyakorlatnak tartotta. Az egyik, 30 éve a kormányzati bürokráciában szolgáló interjúalany szerint ezalatt a három évtized alatt a tipikus kormányzati gyakorlat a (4) kategóriába tartozó közönséges csalásról fokozatosan áttevődött a többé-kevésbé legálisnak tekinthető trükközésre, a közszolgáltatási teljesítményekre vonatkozó célkitűzések egyfajta kreatív értelmezésére, azaz valahova az (1) és (2) kategória közti határra.

Hivatkozások

ATKINSON, M., LAMONT, E., GULLIVER, C., WHITE, R. and KINDER, K. [2005]. *School Funding: a Review of Existing Models in European and OECD Countries* (LGA Research Report 3/05). Slough: NFER.

BARR, N. [1987]: *The Economics of the Welfare State*, Weidenfeld and Nicholson, London

BULLOCK, A. - THOMAS; H. [1993a]: Public-Led Funding and Local Management Formulae, in: Smith és Busher (szerk.), *Managing Schools in an Uncertain Environment: Resources, Marketing and Power*, Sheffield Papers in Educational Management, Sheffield Hallam University

EURYDICE [2000]: *Key topics in education in Europe, Volume 2: Financing and Management of Resources in Compulsory Education – Trends in national policies.*

GLENNESTER, H. [1993]: *The Economics of Education: Changing Fortunes*, in Nicholas Barr and David Whynes (eds.) *Current Issues in The Economics of Welfare*, The Macmillan Press: Hong Kong.

HIRSCHMAN, A. O. [1970]: *Exit, Voice and Loyalty*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.

JAMES, E. [1987]: *The Political Economy of Private Education in Developed and Developing Countries*, The World Bank, Education and Training Series Discussion Paper, 61 o.

KERTESI G. — KÉZDI G. [2005a]: Általános iskolai szegregáció, I. rész (Okok és következmények), *Közgazdasági Szemle*, LII. évf., április, 317 - 355. o.

KERTESI G. — KÉZDI G. [2005b]: Általános iskolai szegregáció, II. rész (Az általános iskolai szegregálódás folyamata Magyarországon és az iskolai teljesítménykülönbségek) *Közgazdasági Szemle*, LII. évf., május 462 - 479. o.

MACLURE, S. [1989]: *Education Re-formed: A Guide to the education Reform Act*, London: Hodder and Stoughton.

LEVAČIĆ, R. [2005]: *Decentralizing and centralizing: the tensions between school autonomy and central government education policy initiatives in England 1988-2004* Background paper for presentation of English system of decentralized school finance. Education Finance and Decentralization, World Bank Conference, Washington, Jan. 13-14

SEMJÉN A. [1991a]: *Magánoktatás: perspektívák és problémák*, *Esély*, 91.3., 72-77 o.

THOMAS, H [1993]: *Resourcing Change*, in: Smith és Busher (szerk.), *Managing Schools in an Uncertain Environment: Resources, Marketing and Power*, Sheffield Papers in Educational Management, Sheffield Hallam University

THOMAS, H. és BULLOCK, A. [1992a]: *Schools Size and Local Management Funding Formulae*, *Educational Management and Administration*, Vol. 20, No.1

THOMAS, H. és BULLOCK, A. [1992b]: Local Management Funding Formulae and LEA Discretion, in: Simkins, Ellison & Garrett (szerk.), Implementing Educational Reform. The Early Lessons, BEMAS – Longman

BASH, L.[1989]: Education Goes to Market, in: Bash, L. és Coulby, D.: The Education Reform Act, London, Cassel, 1989, pp. 19-30

[63] SEMJÉN A. [1993] Oktatásfinanszírozás: az európai út. Egy modell változásai. In: Halász G. (szerk.) Az oktatás jövője és az európai kihívás, Budapest, 1993, Educatio, 165-180

[64] LEVAČIĆ, R. [1990]: Formula Funding for Schools and Colleges in: Levačić, R. (ed.): Financial Management in Education, Philadelphia, Open University Press , 1990

[65] FAZEKAS M., REHBERG, J., SANDERSON, O., TERWITTE, J. és WEBER, M. (2007): Performance Management in England's Education Sector, The Hertie School Policy Institute, 2007, Berlin, kézirat, 8 o.

[66] HOOD, C. [2006]: Gaming in Targetworld: The Targets Approach to Managing British Public Services, Public Administration Review 66 (4), 515–521, 2006

[67] BAIN, J., KEREN, M., MILLER, J. és THORNTON, J [1987]: The Ratchet, Tautness and Managerial Behaviour in Soviet-Type Economies. European Economic Review 31 : 1173 – 1201., 1987

[68] BROWN, P., MILLER, J . és THORNTON, J.[1984]: The Ratchet Effect and the Coordination of Production in the Absence of Rent Extraction. *Economica* 61 (241): 93 – 114, 1994

[69] KORNAI J. [1993] A szocialista rendszer (Kritikai politikai gazdaságtan). *Heti Világgazdaság* Kiadói Rt., Budapest, 1993, 670 o.