

Becslések a központi költségvetés közoktatási kiadásainak változására vonatkozóan
az óvodás- és iskoláskorú népesség változása alapján

az Oktatási Kerekasztal számára készült háttér tanulmány

Hermann Zoltán
hermann@econ.core.hu
MTA Közgazdaságtudományi Intézet
2008. március

A tanulmány célja, hogy becsléseket adjon a központi költségvetés közoktatási kiadásainak az iskoláskorú népesség csökkenése alapján várható változására vonatkozóan. Fontos kiemelni, hogy a becslések *nem* a költségvetés közoktatási kiadásainak teljes összegére vonatkoznak, hiszen ezek számos olyan elemet is tartalmaznak, amely – a gyereklétszám alakulásától nagyrészt függetlenül – feltehetően változni fog a következő években, de jelenleg nem kiszámítható, hogy milyen mértékben (a tanulmány utolsó részében megemlítünk néhány ilyen elemet). Tehát nem a teljes közoktatási kiadás alakulását, hanem csak a gyereklétszám alakulásával közvetlenül összefüggő változásokat igyekszünk megbecsülni. Azt is meg kell jegyezni, hogy ezek a becslések *nem* tekinthetők előrejelzésnek. Egyfelől, a számítások jórészt a szereplők változatlan viselkedését feltételezik, mivel ma nem lehet megmondani, hogy hogyan változnak majd pl. a beiskolázási döntések (azaz folytatódik-e a középiskolai expanzió, visszaszorul vagy teret nyer-e a középfokú szakképzés), ill. az iskolai kínálat. Másfelől, a központi oktatáspolitikai döntései sem jelezhetők előre évekre, ideértve a központi támogatások mértékét és elosztásának módját. Az itt közölt becslések tehát egy olyan helyzetre vonatkoznak, ami aligha írja le a jövőbeli körülményeket: az iskoláskorú gyerekek létszámának változása *hatására* mennyivel változnának a költségvetés közoktatási kiadásai, *amennyiben* fennmaradna a normatív támogatások jelenlegi formája és összege és a szereplők viselkedése is változatlan volna. Végző soron ezek a becslések a közoktatás számára elvileg várhatóan rendelkezésre álló költségvetési mozgástér nagyságára vonatkoznak. A tanulmányban nem számolunk az inflációval és a központi támogatások (esetleges) inflációt követő emelésével. A számítások során az iskola fenntartójától függetlenül az összes diákot figyelembe vesszük, kivéve a felnőttoktatásban tanulókat.

A diáklétszám alakulásának becslése

A diáklétszám alakulásának becslésekor a Népeségtudományi Kutatóintézet népesség-előreszámításának adataiból (KSH NKI, 2008) és a jelenlegi oktatási részvételi arányokból indultunk ki. Az alapbecslés során változatlan részvételi arányt feltételezünk minden évjárat esetében: a 2007-es adatok alapján kiszámoltuk, hogy egy-egy korosztály mekkora hányada tanul a közoktatásban az egyes évfolyamokon. Így az egy adott évfolyamon tanulók becsült száma a t. évben:

$$(1) \quad D_t^j = \sum_k \frac{D_{2007}^{j,k}}{N_{2007}^k} N_t^k \quad t=2008,2009\dots2020, \quad k=3,4\dots25$$

ahol D a diákok, N a népesség számát, a t alsó index az évet (a tanév kezdő évét), j az évfolyamot, k pedig az életkort jelöli. A számítás során a felnőttoktatásban részt vevőket nem vesszük figyelembe.

Az óvodai ellátást egyetlen évfolyamnak tekintettük a diákok számának becslésekor (a vegyes csoportok nagy száma miatt nem tudunk tényleges évfolyamokat megkülönböztetni). A költségvetési kiadások kiszámításakor ugyanakkor szükséges az évfolyamok szerinti bontás, ezért feltételezzük, hogy a 3 évesek az 1., a 4 évesek a 2., míg minden 5 éves vagy ennél idősebb gyermek a 3. nevelési évben vesz részt az óvodában. Erre a feltevésre azért van szükség, mert a rendelkezésre álló statisztikai adatok nem tartalmazzák ugyan az óvodások nevelési évek szerinti megoszlását¹, ugyanakkor a 2007-ben bevezetett új alap-normatíva számítási rendszerben a megemelt átlagos csoportlétszámok bevezetése felmenő rendszerű, azaz évfolyamonként eltérő az egy diákra eső támogatás összege.

A változatlan részvételi arányok feltevésére alapuló alapbecslés mellett megvizsgáljuk azt is, hogyan alakulna a diákok létszáma, ha az óvodai ellátás 3 éves kortól kezdve gyakorlatilag teljes körű lenne (és ezen túl megmaradna a 6-7 évesek között a jelenlegi óvodáztatási arány), illetve ha a kilencedikes nyelvi előkészítő évfolyamokon tanulók aránya lényegesen növekedne. Nyelvi előkészítő évfolyamon 2007-ben a kilencedikes diákok 13%-a tanult, a gimnazisták körében ez az arány 24%, a szakközépiskolások között 13% volt. A nyelvi előkészítő évfolyam kiterjesztésénél a gimnazisták és szakközépiskolások körében az arányok megkétszereződésével, ill. megháromszorozódásával számolunk (gimnázium: 50%-os, ill. 75%-os arány, szakközépiskola: 30%-os, ill. 40%-os arány).

¹ A KIR iskolastatisztikai adatbázisban szerepel ugyan az, hogy hány gyerek jár kis-, középső- és nagycsoportba, de az óvodások több, mint fele vegyes csoportba jár.

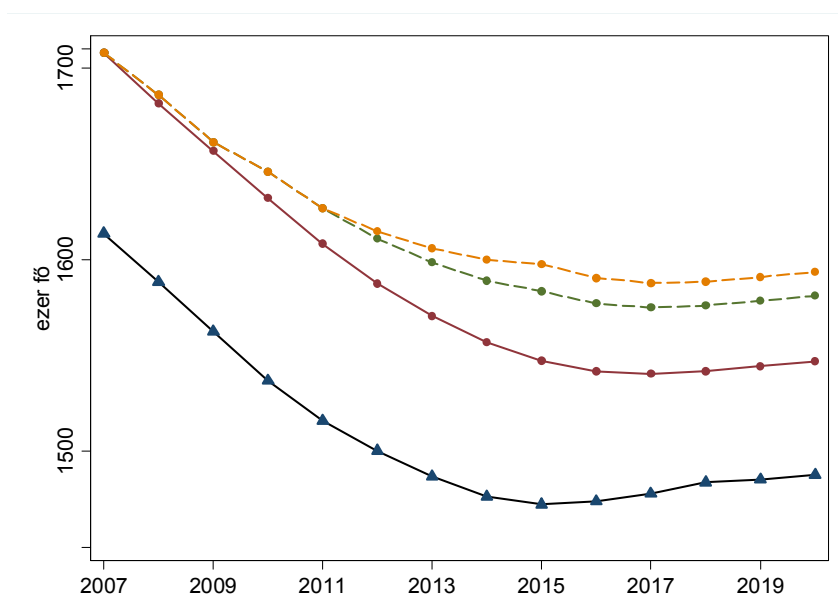
Mind az óvodai ellátás, mind a nyelvi előkészítő évfolyamok kiterjesztése esetében azt feltételezzük, hogy ez 2008-tól kezdődően négy év alatt egyenletesen megy végbe. Érdeemes megjegyezni, hogy a nyelvi előkészítő évfolyam kiterjesztése csak négy éves késéssel növeli a diákok számát, hiszen kilencedikben a diákok zöme mindenképpen iskolába jár, de ha nyelvi előkészítő évfolyamon tanult, akkor a tizenkettedik évfolyam után még egy évet az iskolában tölt. Fontos kiemelni azt is, hogy az óvodai ellátás kiterjesztése esetében egyértelműen felső becslésről van szó², tehát a létszám ebből fakadó növekedése valójában minden bizonnyal alacsonyabb lenne, mint a becsült évi 18-20 főnyi. A nyelvi előkészítő évfolyamok esetében nem bizonyos ugyan, hogy felső becslést adunk, de a részvételi arány háromszorosra növelése (azaz az ötéves középiskolai képzés kiterjesztése a középiskolások kb. 60 százalékára, ill. egy-egy évfolyam több mint 40%-ára) az átlagos képzési idő olyan nagymértékű meghosszabbítását jelenti, hogy rövid távon nehezen elképzelhető ennél nagyobb mértékű létszámbővítéssel járó változás a középfokú oktatás szerkezetében.

A diákok számának becsült alakulását az 1-2. ábra és a Függelék 1. táblázat mutatja be. Összességében arra számíthatunk, hogy a következő tíz évben, az óvodás- és iskoláskorú népesség alakulását követve, a közoktatásban tanulók száma jelentősen csökkeni fog. Ez a csökkenés tíz év alatt megközelítheti a 170 ezer főt, de az óvodai ellátás és a nyelvi előkészítő évfolyamok igen jelentős mértékű kiterjesztése esetén is több mint 120 ezer főnyi (1. ábra, F1. táblázat).

Ugyanakkor a diákok száma oktatási szintenként eltérő mértékben változik (2. ábra, F1. táblázat). Az óvodások esetében – a népesség-előreszámítás alapján – már néhány év múlva érzékelhető létszámnövekedésre számíthatunk, még akkor is, ha az óvodai részvételi arányok nem növekednek. Az általános iskolai oktatás esetében a következő öt évben közel 10 százalékos lehet a diákok számának csökkenése, ezt követően azonban csekély mértékű növekedés várható. A legnagyobb létszámcsökkenés ebben az időszakban a középfokú oktatást sújtja majd: ha az iskoláztatás hossza nem növekszik tíz év alatt 20 százalék feletti lehet a létszámcsökkenés, de még a nyelvi előkészítő évfolyam jelentős kiterjesztése esetén is várhatóan legalább 15 százalékkal csökken a diákok száma. Összességében tehát, míg a kilencvenes években és a kétezres évek elején az általános iskolai oktatásban volt a legnagyobb mértékű a létszámcsökkenés (Hermann, 2007), a következő években a középfokú oktatás esetében számíthatunk a diákok számának drámai mértékű visszaesésére.

² Egyrészt feltehetően vannak olyan szülők, akik akkor is az otthoni nevelést választják 3-4 éves korban, ha nincsenek férőhelykorlátok. Másrészt valószínű, hogy az óvodák bővítése esetén is maradnak területi különbségek az ellátásban, azaz lesznek olyan települések, ahol hosszabb-rövideb ideig szűkös a férőhelyek száma. Végül, elképzelhető, hogy ha 3 éves kortól kezdve mindenki járhat óvodába, akkor csökken a 6-7 évesen óvodába járók száma (feltéve, hogy a most 6-7 évesen óvodába járók egy része nem 3 vagy 4 éves korban kezdte az óvodát).

Végül, fontos megjegyezni, hogy a fenti számítások nem tekinthetők pontos előrejelzésnek. Egyfelől, az iskoláskorú népesség számának előreszámítása is részben a termékenység alakulására vonatkozó feltevésekre épül, másfelől adott népesség mellett a diákok száma függ az átlagos képzési idő hosszától, amit az oktatási programok időtartama mellett a középfokú szakképzésben való részvétel, a lemorzsolódás, az évismétlés és az évvesztéssel járó programtípusok közötti váltás gyakorisága is befolyásol, ezeknek a tényezőknek a változása pedig aligha jelezhető előre³.



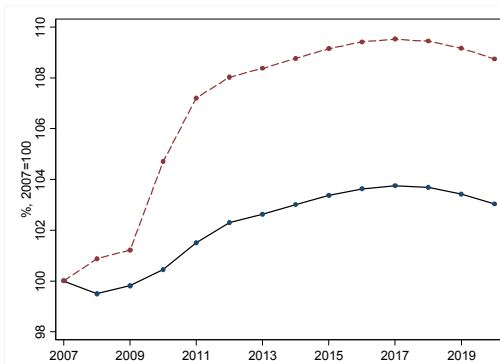
1. ábra A 3-17 éves népesség és a diákok számának várható alakulása a közoktatásban az egyes korosztályokból iskolába járók részarányának változatlansága mellett, illetve az óvodai és a kilencedikes nyelvi előkészítő évfolyam kiterjesztése esetén, 2007-2020, ezer fő

▲: 3-17 éves népesség

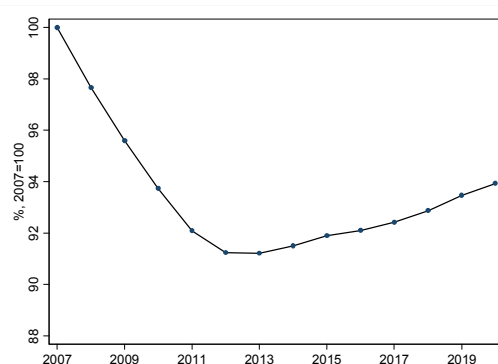
●: diákok a közoktatásban, felnőttoktatás nélkül (óvoda, általános iskola, középfok)

---: diákok száma az óvodai ellátás és a kilencedikes nyelvi előkészítő évfolyam kiterjesztése esetén

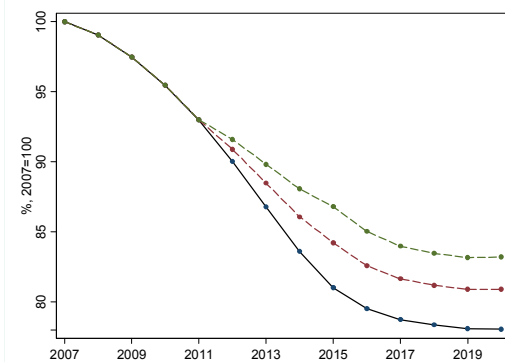
³ A középfokú szakképzésben való részvételi arány és az itt eltöltött időerősen függhet például a munkaerőpiac jellemzői, illetve a felsőfokú továbbtanulási arányok alakulásától is.



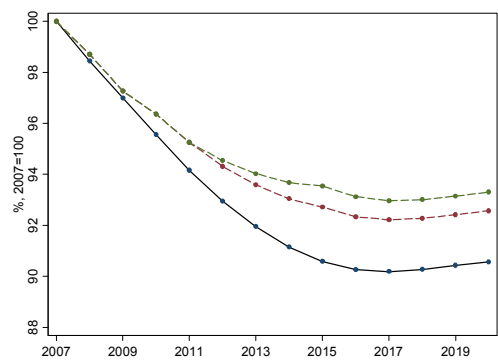
Óvoda



Általános iskola



Középfokú oktatás



Közoktatás összesen

2. ábra A diákok számának várható alakulása a közoktatásban az egyes korosztályokból iskolába járók részarányának változatlansága mellett, illetve az óvodai és a kilencedikes nyelvi előkészítő évfolyam kiterjesztése esetén, oktatási szintenként, 2007-2020, % (2007=100)

— : diákok száma az iskolába járók változatlan részarányai esetén

- - - : diákok száma az óvodai ellátás és a kilencedikes nyelvi előkészítő évfolyam kiterjesztése esetén

A központi költségvetés közoktatási működési kiadásai a diáklétszám alakulásával összefüggő változásának becslése

Amikor a központi költségvetésből közoktatási támogatásra elköltött összeg várható változását vizsgáljuk a gyereklétszám alakulásával összefüggésben, akkor a következő években valójában két hatást vizsgálunk. Egyfelől, a gyereklétszám csökkenésével – ha minden más tényező változatlan – csökken a létszámalapú támogatások összege. Másfelől, 2007 szeptemberétől az oktatási alapnormatívák összegét egy olyan új formula alapján határozzák meg, amely lényegében egy felételezett átlagos tanár-szükségletre épül. A támogatások végösszege az erre a formulára való átállítás eredményeként csökken, mivel a formula figyelembe veszi a pedagógusok óraszámának emelését és a Közoktatási Törvényben rögzített átlagos

osztálylétszám növelését. Ennek az átállásnak a hatása azonban több évre elnyújtva jelentkezik, mivel a megemelt átlagos osztálylétszám felmenő rendszerben jelenik meg a támogatási formulában⁴. Így a költségvetési alap-hozzájárulás végösszege 2007 és 2010 között a támogatás során figyelembe vett átlagos osztálylétszám emelésének hatására is csökken.

Az alábbi számítások során csak az óvodai ellátás és iskolai oktatás támogatására vonatkoznak, a napközi, kollégium, művészetoktatás és gyakorlati szakképzés nélkül, kiegészítve a két tanítási nyelvű középfokú képzés támogatásával. Ennek oka, egyrészt az, hogy a költségvetési alap-hozzájárulásnak ezek az elemei jelentik a központi költségvetési kiadások meghatározó tételét, ugyanakkor ezek azok az elemek, amelyek a leginkább közvetlenül követik a gyereklétszám változását, tehát ebben az esetben becsülhetjük meg a legkisebb bizonytalansággal a kiadások várható alakulását. A harmadik fejezetben röviden kitérünk néhány további támogatás végösszegének lehetséges változására is. A két tanítási nyelvű középfokú képzés támogatását azért vizsgáljuk külön, mivel e képzési forma esetleges kiterjesztését feltételezve nem hagyhatjuk figyelmen kívül ezt a költségelemet⁵.

A számítások során abból indultunk ki, hogy a 2007-ben bevezetett új támogatási formula esetében – a korábbi támogatási rendszerhez hasonlóan – fejkvóta típusú támogatásról van szó, azaz továbbra is egyetlen önkormányzati jellemzőtől: a diákok számától függ a támogatás elosztása. Így, a rögzített paraméterek (Költségvetési Tv. 2007., 2008. 3. melléklet) alapján kiszámítható az egy diák után járó támogatási összeg (Hermann, 2007):

$$(2) \quad G_i = O_i * (T/O) * I * A = D_i * 1/(D/O) * (T/O) * I * A$$

ahol G_i az i -edik önkormányzat által kapott támogatás; O_i az osztályok feltételezett száma az i -edik önkormányzat esetén, ami a diákok tényleges létszáma (D_i) és a feltételezett átlagos osztálylétszám (D/O) hányadosa; T/O a feltételezett tanár-osztály arány (ami a tanulói és a pedagógus-óraszámok aránya); I az intézménytípus-együttható; A pedig a normatíva alapösszege. Ebben a képletben a diákok tényleges számát egy évfolyamonként konstans taggal ($1/(D/O) * (T/O) * I * A$) megszorozva kapjuk a támogatás aktuális összegét.

⁴ Azaz a támogatások meghatározása nem feltételezi, hogy az iskolák, ill. iskolafenntartók minden évfolyamon összevonják a működő osztályokat, csak azt, hogy a képzésbe belépők osztályait már átlagosan magasabb létszámmal indítják.

⁵ Itt a nem nemzetiségi két tanítási nyelvű képzést és a nyelvi előkészítő évfolyamon történő oktatást vesszük figyelembe. Feltételezzük, hogy a nyelvi előkészítő évfolyamok bővítése nyomán az ebben a képzésben résztvevő diákok ugyanilyen osztályokban tanulnak a 13. évfolyam végéig. Amennyiben ez a feltevés nem teljesül minden diák esetében, ezáltal *alulbecsüljük* a lehetséges megtakarítások összegét.

A diákok létszámára vonatkozó, az előző fejezetben bemutatott számítások eredményei és a Költségvetési Törvény szerinti egy diákra jutó támogatások alapján kiszámítottuk, hogy hogyan alakulna a központi költségvetés közoktatási kiadásainak ez az eleme, ha a támogatási rendszer egyetlen eleme sem változna⁶. A számítások eredményeit a 3. ábra és a Függelék 2-3. táblázatai mutatják be.

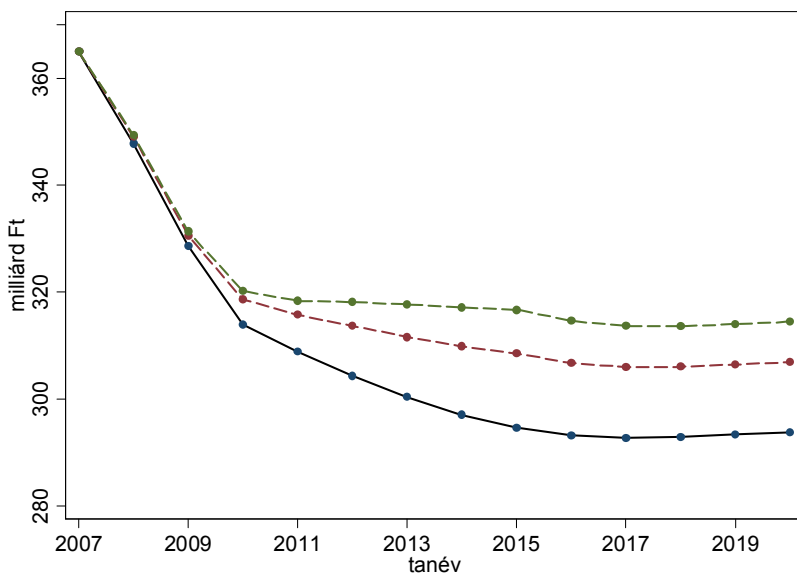
A számítások azt mutatják, hogy a következő tíz évben a diáklétszám csökkenése és a szigorúbb osztálylétszám-szabályozás a támogatási formulában való fokozatos érvényesítése jelentős csökkenti a központi költségvetés közoktatási kiadásait (amennyiben a támogatási formula változatlan marad).

A 3. ábrán jól látható, hogy a kiadások csökkenése a következő négy-öt évben a legnagyobb mértékű. Ennek két oka van. Egyrészt ebben az időszakban jelentkezik az osztálylétszám-szabályozás változásának egyszeri (de időben elnyújtott) hatása. Másrészt, a népesség-előreszámítás adatai alapján a diákok létszáma is ebben az időszakban csökken a legnagyobb mértékben, 2013 után – ha a becslések helyesek – stagnáló, ill. lassan emelkedő létszámra számíthatunk (1. ábra).

Azt is megállapíthatjuk, hogy az óvodai ellátás és a kilencedikes nyelvi előkészítő évfolyam jelentős kiterjesztése számottevően befolyásolhatja azt, hogy milyen mértékben csökkennek a központi kiadások. Egyfelől, mindkét változás növeli a diákok létszámát adott iskoláskorú gyereklétszám mellett (másként fogalmazva nő az átlagos diák óvodában és iskolában eltöltött éveinek száma). Másfelől, a nyelvi előkészítő évfolyam kiterjesztése közvetlenül növeli a két tanítási nyelvű képzéshez kapcsolódó kiegészítő támogatás végösszegét.

Összességében öt év alatt hozzávetőlegesen 60 milliárd forinttal csökkenhetnek a kiadások az alapbecslés szerint, de az óvodai ellátás és a kilencedikes nyelvi előkészítő évfolyam jelentős kiterjesztése esetén ez a csökkenés akár 10-15 milliárddal is kevesebb lehet.

⁶ Az előző fejezet feltevésein túl a diákok szakképző és nem szakképző évfolyamok közötti megoszlását és az óvodában a félnapos óvodai ellátásban részesülők arányát állandónak feltételezzük és a 2007/2008-as arányokkal becsüljük. Eszerint az óvodások egynegyede kap legfeljebb 8 órás óvodai ellátást. Kivételt jelent a 13. évfolyam, ahol ezt az arányt módosítjuk a nyelvi előkészítő évfolyamról érkező diákok számával (utóbbiak gimnázium és szakközépiskola közötti megoszlását a 2007/2008-as szinten rögzítve).



3. ábra A költségvetési alap-hozzájárulás* és a kéttannyelvű oktatás támogatásának várható alakulása a közoktatásban az egyes korosztályokból iskolába járók részarányának változatlansága mellett, illetve az óvodai és a kilencedikes nyelvi előkészítő évfolyam kiterjesztése esetén tanévenként, 2007-2020, milliárd Ft

Az évszámok a tanév kezdetét jelölik.

* Csak az óvodai ellátás és iskolai oktatás támogatása, a napközi, kollégium, művészetoktatás és gyakorlati szakképzés nélkül.

— : diákok száma az iskolába járók változatlan részarányai esetén

- - - : diákok száma az óvodai ellátás és a kilencedikes nyelvi előkészítő évfolyam kiterjesztése esetén

A központi költségvetés kiadásai és a diáklétszám alakulása: a kiadásokat befolyásoló további tényezők

Az előző fejezet számításai megpróbálták azt a nagyságrendet érzékeltetni, amivel a központi költségvetés közoktatási kiadásai változhatnak a demográfiai változások nyomán. Ezekből a számításokból azonban hiányzik számos olyan elem, amely befolyásolja a kiadások alakulását, de sokkal nehezebben megbecsülhető. Az alábbiakban röviden számba vesszük ezek közül a legfontosabbakat.

Az egyik ilyen elem az egyházi iskolák támogatásával függ össze. Mivel az egyházi iskolafenntartók nem csak a normatív támogatásokat kapják meg, hanem az átlagos önkormányzati kiadások szintjére egészíti ki ezeket a támogatásokat a központi költségvetés, a központi támogatások – az új támogatási formula bevezetése, ill. a tanári óraszám és az osztálylétszám emelése eredményeként bekövetkező – csökkentése nyomán növekedhet az egyházi oktatás kiegészítő támogatása. Ez a növekedés annál nagyobb mértékű, minél kevésbé csökkennek az

átlagos önkormányzati oktatási kiadások. Ha az utóbbiak ugyanolyan mértékben csökkennek, mint a központi támogatások, akkor az egyházi kiegészítő támogatás nem nő. Ha az önkormányzati kiadások egyáltalán nem csökkennek, akkor az egyházi kiegészítő támogatás éppen annyival nő, mint amennyivel csökkent az egyházi iskolák normatív támogatása, azaz a teljes egyházi támogatás változatlan marad. Az előző fejezetben a támogatások végösszegének kiszámításakor minden diákot figyelembe vettünk, az iskolafenntartótól függetlenül. A számítások tehát *felülbecsülik* a kiadások csökkenését, mivel nem tartalmazzák az egyházi kiegészítő támogatás növekedését. Mekkora lehet ez a növekedés? 2007-ben az összes diák 6%-a járt egyházi iskolába vagy óvodába. Tehát a fajlagos támogatások csökkenéséből származó kiadáscsökkenés 6%-ára rúghat az egyházi kiegészítő támogatás növekedése – feltéve, hogy a fajlagos önkormányzati oktatási kiadások *nem* csökkennek a támogatások csökkenése nyomán. Ha a fajlagos támogatások csökkenése összességében pl. 40 milliárd Ft-tal járul hozzá a támogatások végösszegének csökkenéséhez, akkor az egyházi kiegészítő támogatás növekedése legfeljebb 2,5 milliárd Ft. Fontos megjegyezni, hogy a fajlagos támogatások csökkenésével járó egyszeri hatásról van szó, ami beépül a központi kiadások szintjébe, de a diákok létszámának változásával már nem változik. Pontosabban: akkor változik, ha nő az egyházi iskolákban tanulók száma és részaránya. 2000 óta csekély növekedés figyelhető meg az egyházi oktatás részarányát tekintve, de ez alapján a további az egyházi iskolák részesedésének alakulása nem jelezhető előre.

Az előző fejezetben nem vettünk figyelembe számos olyan központi támogatást, amely szintén a diákok számát követi, de nem az összlétszámot, hanem a meghatározott ellátásban/képzésben résztvevő, vagy más szempontból különleges helyzetű diákok számát. Ha a diákok összlétszáma csökken, akkor elképzelhető, hogy csökken a napközis, tanulószobás, kollégista, alapfokú művészetoktatásban résztvevő, kedvezményesen vagy ingyenesen étkező, tankönyvtámogatásban részesülő vagy éppen a bejáró diákok száma is – feltéve, hogy a diákok hasonló arányban esnek ezekbe a kategóriákba, mint korábban. Az utóbbi feltevés azonban korántsem magától értetődő. Egyfelől, ha bizonyos szolgáltatások esetében korlátozott a kínálat (lehet ilyen pl. a kollégium, napközi), akkor lehetséges, hogy a gyereklétszám csökkenésével felszabaduló helyeket mások foglalják el, akik különben nem jutottak volna hozzá a szolgáltatáshoz. Másfelől, az is lehetséges, hogy a diákok összetétele változik; nő a hátrányos helyzetű diákok aránya, és így évről évre nő a szociális jellegű szolgáltatásokra, támogatásokra jogosultak aránya a diákok között. Ráadásul elképzelhetőek olyan oktatáspolitikai változások is, amelyek jelentősen befolyásolják az ezen támogatásokhoz kapcsolódó szolgáltatások kiterjedtségét. Összességében tehát, ha minden változatlan maradna, akkor ezeknek a támogatásoknak a figyelmen kívül hagyásával *alulbecsülnénk* a központi kiadások csökkenését, valójában azonban azt is nehéz lenne előre jelezni, hogy milyen irányban fog változni ezeknek a támogatásoknak a végösszege.

Hasonló a helyzet a gyakorlati szakképzést, illetve a kistérségi társulások oktatási többlettámogatásait tekintve. A diáklétszám csökkenése arányosan csökkentheti a szakképzésben tanulók számát is, a gyakorlati képzés jelenleg is zajló átalakítása; a TISZK-ek létrehozása és az iskolai tanműhelyek feltételezett visszaszorulása olyan mértékű változásokkal jár (vagy járhat) ezen a területen, ami nehezen megjósolhatóvá teszi a kapcsolódó központi kiadások alakulását. A kistérségi társulások esetében nem látható, hogy mennyivel bővül, ill. bővül-e az ezekben résztvevő települések köre, és az ezzel járó támogatás-növekedés meghaladja-e azt a támogatás-csökkenést, ami a jelenlegi társulások iskoláiban tanuló diákok létszámának csökkenéséből adódhat.

Végül, úgy tűnik, hogy az SNI diákok részaránya az utóbbi másfél évtizedben jelentősen nőtt. Ez a növekedés azonban nem volt egyenletes és elképzelhető, hogy a támogatások összege és elosztásának módja is befolyásolta. Nem tudjuk tehát előre jelezni, hogy hogyan fog változni az SNI diákok száma az elkövetkező években; még az sem egyértelmű, hogy az SNI diákok arányának növekedése és a gyereklétszám csökkenése eredőjeként nőni vagy csökkenni fog-e az SNI diákok száma. Így az SNI diákok után járó támogatások végösszegének változását sem tudjuk megbecsülni.

Következtetések

A tanulmányban a diáklétszám csökkenésével összefüggő lehetséges központi költségvetési megtakarítás mértékére vonatkozó becsléseket mutattunk be. A legfontosabb következtetések két pontban foglalhatók össze.

A következő évtizedben az iskoláskorú népesség számottevő további csökkenése várható. Mivel középfokon elképzelhető a képzés időtartamának évekkel történő meghosszabbítása, a diáklétszám alakulása várhatóan követi az iskoláskorú népesség számának változását. Ugyanakkor, az utóbbi másfél évtizeddel szemben, amikor ez az általános iskolában jelentett súlyos problémát, a következő évtizedben a létszámcsökkenés egyre inkább a középfokú oktatásban jelentkezik majd.

A létszámcsökkenés jelentős megtakarítási lehetőséget jelent a központi költségvetésben, amennyiben az egy diákra eső támogatások összege (azaz normatív támogatási rendszer paraméterei) reálértékben változatlanok maradnak. Ez a megtakarítási lehetőség a következő években a legnagyobb, mivel ekkor a létszámcsökkenés hatásához hozzáadódik a támogatások 2007-es csökkentésének hatása (a csökkentett támogatások részben felmenő rendszerű érvényesítése miatt)⁷. Később a megtakarítási lehetőségek növekedési üteme lelassul, részben

⁷ Itt érdemes megjegyezni, hogy a becslések nem mutatják meg a 2007-es támogatás-csökkentés teljes hatását, mivel annak egy része már a 2007-es költségvetési évben (ill. a 2007/08-as tanévben) jelentkezett az előző évhez mérten, ebben a tanulmányban azonban 2008-as költségvetési évet (ill. a

azért, mert a fajlagos támogatások – kiinduló feltevésünk szerint – ekkor már nem csökkennek, részben pedig azért, mert – a népesség-előreszámítás adatai szerint – a gyereklétszám csökkenése is várhatóan lelassul.

Ugyanakkor fontos hangsúlyozni, hogy a tanulmányban közölt becslések semmiképp sem tekinthetők a központi költségvetés közoktatási kiadásaira vonatkozó előrejelzésnek, legalább három okból.

Egyfelől, a létszámváltozás kiadásokra gyakorolt becslése pontatlan lehet. A becslés a legutolsó megfigyelt év oktatási részvételi arányaira épül, az óvodai ellátás és nyelvi előkészítő évfolyam kiterjesztésére vonatkozóan önkényes feltevésekkel éltünk, ráadásul a kiegészítő normatívákat nem vettük figyelembe a becslés során. Mindezen hibákkal együtt úgy tűnik azonban, hogy a becslések közel állnak a megtakarítási lehetőségekre vonatkozó alsó becsléshez, hiszen a legtöbb esetben a kiegészítő normatívák kiadásai is várhatóan csökkennek a létszám csökkenésével, a képzés lehetséges kiterjesztésével számolva pedig nagyon nagyarányú (azaz nehezen elképzelhető) létszámbővülést feltételeztünk.

Másodszor, a becslések ára a feltevésre épülnek, hogy az egy diákra eső támogatások mértéke változatlan marad (reálértékben; az inflációval a tanulmányban nem számolunk). Ezt azonban semmi sem garantálja, hiszen egy évről évre meghozott politikai döntésről van szó.

Végül, ha a vizsgált támogatások fajlagos összege változatlan marad és a becslések pontosak, a költségvetés közoktatási kiadásainak végösszege akkor is az itt közölt becslésektől eltérő mértékben változhat egyik évről a másikra. A költségvetési kiadások alap-hozzájáruláson túli részének, ill. végösszegének meghatározása az éves költségvetési döntés (azaz egy politikai döntés) része, és mint ilyen, nem jelezhető előre. Ez igaz a létszámcsökkenésből adódóan az alap-hozzájárulásokban esetlegesen realizált megtakarítások esetében is; adott esetben ezek elkölthetők közoktatási célokra, de fordíthatók más állami kiadásokra, vagy éppen a költségvetési bevételek csökkentésére is.

Hivatkozások:

Hermann Z. (2007): A tanulói létszámcsökkenés várható hatása a költségvetésre: Demográfiai változás, pedagógus-foglalkoztatás és közoktatási kiadások, az Oktatási Kerekasztal számára készült háttér tanulmány

KSH NKI (2008): KSH népesség-előreszámítás,
<http://www.demografia.hu/Tudastar/nepelo.html>, letöltés: 2008. március 10.

PM (2008): Pénzügyminisztérium: Közoktatási normatívák 2008-03-10

2007/08-as tanévet tekintjük kiindulópontnak; a lehetséges megtakarítások mértékét ehhez az évhez viszonyítva mutatjuk be.

Függelék

tanév	3-17 éves népesség	3-18 éves népesség	Összes diák (a)	Összes diák (b)	Összes diák (c)	Óvodás diák (a)	Óvodás diák (b)	Általános iskolás diák (a)	Középfokon tanuló diák (a)	Középfokon tanuló diák (b)	Középfokon tanuló diák (c)
2007	1613,7	1737,6	1708,1	1708,1	1708,1	324,3	324,3	836,0	547,7	547,7	547,7
2008	1588,5	1711,6	1681,6	1686,0	1686,0	322,7	327,2	816,4	542,5	542,5	542,5
2009	1562,6	1688,8	1656,8	1661,4	1661,4	323,7	328,3	799,2	533,9	533,9	533,9
2010	1536,8	1662,6	1632,2	1646,0	1646,0	325,8	339,6	783,6	522,8	522,8	522,8
2011	1516,0	1636,7	1608,4	1626,9	1626,9	329,2	347,7	769,8	509,3	509,3	509,3
2012	1500,2	1616,2	1587,6	1611,0	1614,8	331,8	350,4	762,8	493,1	497,9	501,7
2013	1486,9	1600,7	1570,6	1598,5	1606,0	332,9	351,5	762,5	475,3	484,6	492,0
2014	1476,3	1587,7	1556,9	1589,2	1600,1	334,1	352,8	764,9	457,8	471,4	482,4
2015	1472,2	1577,5	1547,3	1583,6	1597,7	335,3	354,0	768,2	443,8	461,3	475,4
2016	1473,9	1573,4	1541,7	1577,1	1590,5	336,1	354,9	769,9	435,6	452,3	465,7
2017	1477,9	1575,0	1540,3	1575,0	1587,8	336,5	355,3	772,6	431,2	447,2	460,0
2018	1483,9	1578,8	1541,9	1576,1	1588,5	336,3	355,0	776,4	429,2	444,7	457,1
2019	1485,3	1584,6	1544,6	1578,6	1591,0	335,5	354,1	781,4	427,7	443,1	455,5
2020	1487,7	1585,7	1547,0	1581,1	1593,7	334,2	352,7	785,2	427,5	443,2	455,7

F1. táblázat A diákok számának várható alakulása a közoktatásban az egyes korosztályokból iskolába járók részarányának változatlansága mellett, illetve az óvodai és a kilencedikes nyelvi előkészítő évfolyam kiterjesztése esetén, oktatási szintenként, 2007-2020, ezer fő

Az évszámok a tanév kezdetét jelölik.

a: alapbecslés: diákok száma az iskolába járók változatlan részarányai esetén

b: diákok száma az óvodai ellátás teljes körűvé tétele és a kilencedikes nyelvi előkészítő évfolyam kétszeres kiterjesztése esetén

c: diákok száma az óvodai ellátás teljes körűvé tétele és a kilencedikes nyelvi előkészítő évfolyam háromszoros kiterjesztése esetén

	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21
ALAP-HOZZÁJÁRULÁS														
alapbecslés (a)														
Összes támogatás	360,8	343,7	324,6	309,9	305,0	300,6	296,8	293,6	291,2	289,8	289,4	289,6	290,1	290,4
óvoda	73,2	69,8	64,1	64,5	65,2	65,7	65,9	66,2	66,4	66,6	66,7	66,6	66,5	66,2
általános iskola	162,5	152,4	142,6	131,6	129,1	127,7	127,5	127,9	128,5	128,7	129,1	129,7	130,6	131,3
középfok - általános képzés	98,6	95,8	92,5	88,7	86,1	83,2	80,0	76,9	74,6	73,6	73,3	73,3	73,1	73,1
középfok - szakképzés, elméleti	26,5	25,6	25,3	25,0	24,6	24,0	23,3	22,5	21,7	20,9	20,3	20,0	19,9	19,9
Becslés (b)														
Összes támogatás	360,8	344,6	325,5	312,7	308,7	305,5	302,8	300,7	299,4	297,7	297,1	297,2	297,6	298,0
óvoda	73,2	70,7	65,0	67,3	68,9	69,4	69,6	69,9	70,1	70,3	70,4	70,3	70,2	69,9
általános iskola	162,5	152,4	142,6	131,6	129,1	127,7	127,5	127,9	128,5	128,7	129,1	129,7	130,6	131,3
középfok - általános képzés	98,6	95,8	92,5	88,7	86,1	84,4	82,3	80,4	79,0	77,8	77,3	77,1	77,0	77,0
középfok - szakképzés, elméleti	26,5	25,6	25,3	25,0	24,6	24,0	23,3	22,5	21,7	20,9	20,3	20,0	19,9	19,9
Becslés (c)														
Összes támogatás	360,8	344,6	325,5	312,7	308,7	306,5	304,7	303,4	302,9	301,1	300,3	300,3	300,7	301,2
óvoda	73,2	70,7	65,0	67,3	68,9	69,4	69,6	69,9	70,1	70,3	70,4	70,3	70,2	69,9
általános iskola	162,5	152,4	142,6	131,6	129,1	127,7	127,5	127,9	128,5	128,7	129,1	129,7	130,6	131,3
középfok - általános képzés	98,6	95,8	92,5	88,7	86,1	85,3	84,2	83,1	82,6	81,2	80,5	80,3	80,1	80,1
középfok - szakképzés, elméleti	26,5	25,6	25,3	25,0	24,6	24,0	23,3	22,5	21,7	20,9	20,3	20,0	19,9	19,9
KÉTTANNYELVŰ OKTATÁS ÉS NYELVI ELŐKÉSZÍTŐ ÉVFOLYAM														
alapbecslés (a)	4,2	4,1	4,1	4,0	3,9	3,7	3,6	3,5	3,4	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3
Becslés (b)	4,2	4,5	5,1	6,0	7,1	8,2	8,8	9,1	9,2	9,0	8,9	8,8	8,8	8,8
Becslés (c)	4,2	4,8	5,9	7,5	9,7	11,7	13,0	13,7	13,8	13,5	13,4	13,3	13,3	13,3

F2. táblázat A költségvetési alap-hozzájárulás* és a kéttannyelvű oktatás támogatásának várható alakulása a közoktatásban az egyes korosztályokból iskolába járók részarányának változatlanlansága mellett, illetve az óvodai és a kilencedikes nyelvi előkészítő évfolyam kiterjesztése esetén tanévenként, oktatási szintenként, 2007-2020, milliárd Ft

* Csak az óvodai ellátás és iskolai oktatás támogatása, a napközi, kollégium, művészetoktatás és gyakorlati szakképzés nélkül

a: alapbecslés: diákok száma az iskolába járók változatlan részarányai esetén

b: diákok száma az óvodai ellátás teljes körűvé tétele és a kilencedikes nyelvi előkészítő évfolyam kétszeres kiterjesztése esetén

c: diákok száma az óvodai ellátás teljes körűvé tétele és a kilencedikes nyelvi előkészítő évfolyam háromszoros kiterjesztése esetén

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ALAP-HOZZÁJÁRULÁS														
alapbecslés (a)														
Összes támogatás		355,1	337,3	319,7	308,3	303,5	299,3	295,7	292,8	290,8	289,7	289,4	289,7	290,2
óvoda		72,1	67,9	64,3	64,8	65,4	65,8	66,0	66,3	66,5	66,6	66,7	66,6	66,4
általános iskola		159,2	149,1	138,9	130,8	128,6	127,7	127,7	128,1	128,5	128,8	129,3	130,0	130,8
középfok - általános képzés		97,7	94,7	91,2	87,8	85,1	82,1	79,0	76,2	74,3	73,5	73,3	73,2	73,1
középfok - szakképzés, elméleti		26,2	25,5	25,2	24,9	24,4	23,8	23,1	22,3	21,5	20,7	20,2	20,0	19,9
Becslés (b)														
Összes támogatás		355,4	338,2	321,2	311,3	307,6	304,6	302,1	300,3	298,8	297,5	297,1	297,3	297,8
óvoda		72,4	68,8	65,8	67,8	69,1	69,5	69,7	70,0	70,2	70,3	70,4	70,3	70,1
általános iskola		159,2	149,1	138,9	130,8	128,6	127,7	127,7	128,1	128,5	128,8	129,3	130,0	130,8
középfok - általános képzés		97,7	94,7	91,2	87,8	85,5	83,7	81,7	79,9	78,6	77,6	77,2	77,1	77,0
középfok - szakképzés, elméleti		26,2	25,5	25,2	24,9	24,4	23,8	23,1	22,3	21,5	20,7	20,2	20,0	19,9
Becslés (c)														
Összes támogatás		355,4	338,2	321,2	311,3	307,9	305,9	304,3	303,3	302,3	300,8	300,3	300,4	300,9
óvoda		72,4	68,8	65,8	67,8	69,1	69,5	69,7	70,0	70,2	70,3	70,4	70,3	70,1
általános iskola		159,2	149,1	138,9	130,8	128,6	127,7	127,7	128,1	128,5	128,8	129,3	130,0	130,8
középfok - általános képzés		97,7	94,7	91,2	87,8	85,8	85,0	83,8	82,9	82,1	80,9	80,4	80,2	80,1
középfok - szakképzés, elméleti		26,2	25,5	25,2	24,9	24,4	23,8	23,1	22,3	21,5	20,7	20,2	20,0	19,9
KÉTTANNYELVŰ OKTATÁS ÉS NYELVI ELŐKÉSZÍTŐ ÉVFOLYAM														
alapbecslés (a)		4,2	4,1	4,0	3,9	3,8	3,7	3,5	3,4	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3
Becslés (b)		4,3	4,7	5,4	6,3	7,4	8,4	8,9	9,1	9,1	8,9	8,9	8,8	8,8
Becslés (c)		4,4	5,1	6,4	8,3	10,4	12,1	13,2	13,7	13,7	13,5	13,3	13,3	13,3

F3. táblázat A költségvetési alap-hozzájárulás* és a kéttannyelvű oktatás támogatásának várható alakulása a közoktatásban az egyes korosztályokból iskolába járók részarányának változatlanlansága mellett, illetve az óvodai és a kilencedikes nyelvi előkészítő évfolyam kiterjesztése esetén költségvetési évenként, oktatási szintenként, 2007-2020, milliárd Ft

* Csak az óvodai ellátás és iskolai oktatás támogatása, a napközi, kollégium, művészetoktatás és gyakorlati szakképzés nélkül

a: alapbecslés: diákok száma az iskolába járók változatlan részarányai esetén

b: diákok száma az óvodai ellátás teljes körűvé tétele és a kilencedikes nyelvi előkészítő évfolyam kétszeres kiterjesztése esetén

c: diákok száma az óvodai ellátás teljes körűvé tétele és a kilencedikes nyelvi előkészítő évfolyam háromszoros kiterjesztése esetén