

Kistérségi társulások a közoktatásban

Kutatásom témája a kistérségi társulások kialakulása, szerepe és jelentősége a közoktatásban. Eddigi munkám során számos település és közoktatási intézmény nehézségeit látva került érdeklődési körömbbe a kistérségi társulások problematikája. Alábbi írásomban a kistérségi társulások kialakulását, jogi szabályozását és költségvetési támogatását, valamint a közoktatási társulások lehetőségeit, előnyeit ismertetem, s bemutatok egy sikeres, az országban az egyik legnagyobb, legkiterjedtebb közoktatási társulást.

Bevezető

Néhány száz lakosú apró falvak, kisvárosok, de fővárosi kerületek önkormányzatai is olyan megoldatlan feladatokkal, fogyasztói elvárásokkal és jogszabályi kötelezettségekkel találják szembe magukat, aminek egyedül nagyon nehezen vagy egyáltalán nem tudnak megfelelni. Nem tudják biztosítani a rászoruló gyermekek különleges gondozását, ellátását, nincs minden intézményben logopédus, fejlesztőpedagógus, gyógypedagógus. Sok fogyatékossgal élő, sajátos nevelési igényű vagy egyéb okból kezelésre szoruló gyermek ellátatlan marad a települési önkormányzat és/vagy a szülők hátrányos helyzete, anyagi korlátai miatt.

A kisebb önkormányzatokban nem dolgozik közoktatási szakember, az óvodáknak, iskoláknak nem tudnak sem szakmai, sem törvényességi segítséget nyújtani. A pedagógusoknak távolabbi településekre kell utazniuk, ha szakmai fejlődésük érdekében továbbképzéseken, konferenciákon szeretnének részt venni, vagy egyszerűen csak tájékozódni szeretnének szakterületükön.

Mindezeknek eredményeképpen ma Magyarországon nem kevés azoknak a közoktatási intézményeknek a száma, melyek nem a hatályos jogszabályoknak megfelelően működnek. S erről nem mindig a fenntartó önkormányzat tehet. Rákényszeríti őket szűk költségvetésük s a lehetőségeiket figyelembe nem vevő, körülményeiket nem ismerő jogszabályalkotók.

Az eddig megalakult közoktatási kistérségi társulások működése igazolja létjogosultságukat. A kistérségi társulások célja, hogy úgy szervezzék meg a közoktatással összefüggő körzeti jellegű szolgáltatásokat, hogy a közoktatási közfeladatok ellátása során a szakmaiság és gazdaságosság biztosítása mellett a szolgáltatást a gyerekekhez, pedagógusokhoz, a nevelési-oktatási intézményekhez és azok fenntartóihoz optimális közelségbe vigyék.

Történeti előzmények

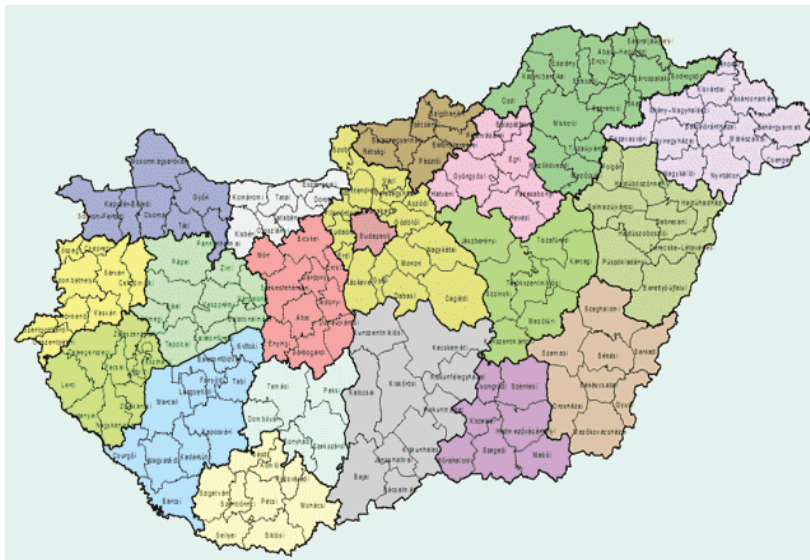
A statisztikai kistérségek kialakulása

A rendszerváltást követően minden település – mérettől függetlenül – jogosult lett saját képviselőtestület és polgármester választására, azaz minden egyes település önálló önkormányzattá vált. Az önkormányzatok alkotmányos jogként kapták meg a lehetőséget saját közigazgatásuk, fejlesztésük, helyi társadalmuk megszervezésére. Hozzá is fogtak településük fejlesztéséhez, de mára már eljutottak működőképességük határára. Az állandó forráshiánytól szenvedő falvak és városok alacsony hatékonysággal és drágán működnek. (Hogy jó ötlet volt-e az addig 1600 tanács helyett kétszer annyi önkormányzatot létrehozni, nem ennek a kutatásnak feladata eldönteni.)

Az önkormányzati rendszer szétaprózottságának és az európai uniós csatlakozás lehetőségének hatására előtérbe került a kistérségi gondolkodás. A kistérségi társulás nem a rendszerváltás vadonatúj terméke, hagyományait a kiegyezésig követhetjük vissza, hiszen ez a települések és megyék közötti szint – járás néven – a kiegyezéstől egészen 1984-ig, a járásek megszüntetéséig létezett Magyarországon. Az ország számos részén később is megmaradt a korábbi járáson belüli települések közötti kapcsolat, különösen az oktatás területén. (A járásek megszűnése utáni és a társulások kialakulása előtti időszakban sokáig létezett még a valamikori járáshoz tartozó települések általános iskoláinak igazgatói és egyéb szaktanári munkaközössége, akik értékes szakmai segítséget tudtak egymásnak nyújtani.) Bár évszázadokon át a járás töltötte be a megye és a települések közötti területi szint szerepét, ez a területi szint a közigazgatás számára 1984. január 1. napjával megszűnt. A kormány azonban 2012 júniusáig újra létrehozta az ország legkisebb területi közigazgatási egységeit, a járásokat, kialakításuk már folyamatban van.

A kistérségek fogalma a magyar területfejlesztési gyakorlatban viszonylag rövid múltra tekinthet vissza, hiszen mindössze 1994. január elsején lépett hatályba a Központi Statisztikai Hivatal kistérségi besorolása, mely a magyarországi településeket 138 statisztikai kistérségbe osztotta be. A besorolás elsősorban a statisztikai adatgyűjtési szempontokat tükrözte, bár természetesen számot vetett a földrajzi, közigazgatási és gazdasági-társadalmi szempontokkal is. A statisztikai szempontok mellett azonban nem kevésbé jelentősek voltak az egyéb szempontok, melyek közül legjelentősebb az egyes településeknek a különféle támogatások elnyerésére irányuló törekvése volt. A települések természetesen azokba a kistérségekbe szerettek volna kerülni, ahol a legnagyobb eséllyel juthattak a különféle támogatásokhoz, s ezt a törekvésüket természetesen kellő intenzitással támasztották alá a különféle történelmi, gazdasági és egyéb szempontokkal. Így a kialakított kistérségi besorolást már három év múlva módosították és 150 statisztikai kistérséget alakítottak ki. Az így létrehozott rendszer 2003-ig változatlan formában létezett, majd annak módosítását követően, a 244/2003. (XII. 18.) Korm. rendelet alapján 168-ra növekedett a kistérségek száma. Budapest főváros – az addigi szabályozás megtartásával – egy kistérségnek számít, valamint Debrecen is egy önálló kistérség lett (*Zsugyel*, 2007).

A 2004. évi CVII. törvény alapján 2006. október 1. és 2007. március 30. között zajlott le a kistérségek következő felülvizsgálata, amelynek eredményeként a települési önkormányzatok kezdeményezésére 174 területfejlesztési-statisztikai kistérség került kialakításra. A kistérségek új rendszerét (1. ábra) a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló – 2007. évi CVII. törvénnyel módosított – 2004. évi CVII. törvény tette közzé, a 2007. szeptember 17-i közzétételt követő 8 napos hatállyal. A felülvizsgálat eredményeként a kistérségek száma hattal nőtt, a régi 168 kistérség közül negyvenben volt változás, kiválások, átsorolások miatt csökkent vagy nőtt a települések



1. ábra. A 174 kistérség a 2007. évi CVII. törvény alapján (Forrás: VÁTI KHT, 2007)

száma. A térséget váltó települések száma összesen 121 volt, közülük az új kistérségekbe összesen 85 település került át s váltott térséget még további 36 település (KSH, 2007).

A statisztikai kistérségek rendszere az ország egész területét átfogó, megyehatárokat át nem lépő rendszer. Egy-egy kistérség települések olyan, földrajzilag is összefüggő együttese, amely a települések közötti valós munka-, lakóhelyi, közlekedési, középfo-kú ellátási (oktatás, egészségügy, kereskedelem) stb. kapcsolaton alapul. A kistérségi rendszerben a települések kapcsolataik révén egy vagy több központi településhez vonzódnak. A rendszerben minden város egyúttal vonzásközpont. Megnevezésük a központi település neve alapján történt (Faluvégi, 2004).

A kistérségek jogi szabályozása

A rendszerváltás során a tanácsokat a helyi önkormányzatok váltották fel. Minden település, még a legkisebbek is, igyekezett saját, önálló önkormányzatát megalakítani, még ha nem is volt meg hozzá minden feltétele. Ennek eredményeképpen az 1.586 tanácsot 3.092 önkormányzat váltotta fel. Az óriási hátránnyal induló, reménytelen helyzetben lévő önkormányzatok számára a társulás intézménye kínált megoldást.

1990 óta az önkormányzatok törvény adta lehetősége, hogy feladataik ellátására társulásokat hozzanak létre. A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1989. évi XXIV. törvény, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény, a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény, valamint az az önkormányzatok társulásairól szóló 1997. évi CXXXV. törvény rendelkezései szerint a társulások lényege nem más, mint az önkormányzatok gazdaságos, célszerű együttműködési formája a törvényileg kötelező vagy önként vállalt feladatok hatékonyabb teljesítésére, melyben közös felelősségvállalással, meghatározott keretek között, saját felismerés alapján vesznek részt az erőforrások közös felhasználása céljából. A feladatellátás szabályait, a szolgáltatások rendjét, formáját, kereteit, a finanszírozási kötelezettségeket együttműködési megállapodásban rögzítik.

A szabad társulás joga a települési önkormányzatokat illeti meg. A társulás létrehozásáról, az ahhoz való csatlakozásról szóló döntés a képviselőtestületek kizárólagos hatásköre, melyhez minősített többségű szavazatarány szükséges.

A társulások vártnál lassúbb terjedésének az lehet az egyik oka, hogy több település – bár küzd a rá nehezedő napi gondokkal – mindmáig nem szabadult meg attól a gyanútól, hogy a nagyobb vagy gesztorságot vállaló településsel alá-fölérendeltségi viszony alakulhat ki az eltérő erőviszonyok miatt, és ez az „alvég-felvég” csata visszaveti az összefogásban rejlő előnyök felismerését. A körzetesítés ütötte sebek, rossz érzések sok helyen mind a mai napig nem hegedtek be, és nagyon nehezen tudják feldolgozni az érintettek. A másik lehetséges ok, hogy a kistelepüléseket erősebben sújtja a forráshiányos költségvetés, és így nem vagy csak nehezen tudják vállalni a társulási tagsággal járó hozzájárulás költségét.

Az önkormányzati törvény elfogadásával a települési önkormányzatok megszerezték önállóságuk minden jogi garanciáját. A társulásokat az önkormányzati törvény 1990-ben lehetőségként ajánlotta, és így ajánlja ma is. A társulást kötelezően elrendelni nem lehet, ez megsértené az önkormányzati autonómiát, de megfelelő pénzügyi (például normatíva, közalapítványi támogatás), gazdasági szabályozással elősegíthető. Ezt a szándékot így fogalmazza meg az önkormányzati törvény 41. § (1) bekezdés utolsó mondata: „a központi költségvetés pénzügyi kedvezményekkel ösztönözheti a társulás létrejöttét, működését...”.

A helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény keretjelleggel rögzíti a helyi önkormányzatok társulásainak alapvető szabályait, tág teret engedve a településeknek. A társult önkormányzatok között nincs függőségi viszony, akár község-község, akár megye-megye kapcsolatról legyen szó. A legjellemzőbb a szomszédos települések közötti szövetség, olyan alapszolgáltatásokra, mint az oktatás, nevelés, szociális gondoskodás. Ezek a kistérségi társulások a legtrikább esetben fedik le az 1994-es statisztikai kistérségeket, azokkal általában köszönő viszonyban sincsenek. Az együttműködés szempontjai inkább a települések közötti átjárhatóság, azaz a megfelelő közlekedés, valamint az önkormányzatok vagy az intézmények közötti jó kapcsolat. Egy-egy térségen belül több önkormányzati társulás is működik, a helyhatóságok maguk dönthetnek arról, hány együttműködésben vesznek részt, s a társulások működési területe sem mindig esik egybe a statisztikai körzet területével.

Költségvetési támogatás

A területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény jelentős összegű költségvetési támogatással párosult. Mivel a jogszabály és a támogatás arra ösztönözte az önkormányzatokat, hogy különböző társulásokat hozzanak létre, ami egyébként problémáik enyhítését szolgálta, bármennyire is igyekeztek megtartani önállóságukat, már a kilencvenes évek vége felé megfigyelhető volt gyakran akár több társuláshoz való csatlakozásuk is, a bővebb fejlesztési forrás reményében.

Az önkormányzatok forrásszabályozása – az éves költségvetési törvényben meghatározott mértékben – alapvetően két módon, az állami támogatásokon és hozzájárulásokon, valamint az átengedett személyi jövedelemadón keresztül történik. E források az államháztartás helyi szintjén a bevételek közel felét jelentik. A központi költségvetési kapcsolatokból származó bevételek döntő többsége az önkormányzatokat alanyi jogon megillető támogatás, valamint a kötelezően ellátandó feladatok forrásául szolgáló hozzájárulás, normatív támogatás. Ezeken kívül jelentősek az egyéb működési, valamint fejlesztési támogatások is, utóbbiak legfőbb forrása a címzett és céltámogatások. Az önkormányzatok megalakulása óta meghatározó a normatív támogatás, amely kezdetben

globális hozzájárulás volt. Ezeket az önkormányzati törvényben meghatározott kötelező feladatokkal összefüggésben igen korán felváltották a feladatokhoz közvetlenebbül kapcsolódó normatívák (Lóránt, 2005).

2005-ben – a társulások megalakításának ösztönzése mellett – megjelent a támogatás új eleme, a már korábban megalakult társulások működésének támogatása. A támogatásból azok az önkormányzatok kaphatnak, melyek feladatmutatókkal mérhető közoktatási, szociális, gyermekjóléti, belső ellenőrzési, könyvtári feladatokat közösen látnak el.

Az állami finanszírozási ösztönzés az elmúlt években segítette a társulási hajlandóságot, mely támogatások a táblázat adatai szerint alakultak.

1. táblázat. A többcélú kistérségi társulások támogatása az adott évek költségvetési törvények alapján (mrdFt)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Kistérségi fejlesztések és kistérségi társulások ösztönzése	9,5	6,4	-	-	-	-	-	-
Többcélú kistérségi társulások normatív működési támogatása	-	9	15,4	19,3	28,1	30,752	29,459	31,048.8

Forrás: Az adott évek költségvetési törvényeiben található adatok alapján saját szerkesztés

Ettől függetlenül azonban – talán a jó példákat látva és az előnyöket felismerve – szemmel láthatóan mind fontosabb lett a településeken a lehetőségek keresése, az összehangolt munka iránti igény megvalósíthatóságának elérése, a kistérségekben élők megtartása, helyben való tanítása, képzése, helyben történő munkához juttatása. Ma már a települések is belátják, hogy a kistélepeleéseken, ahol fogy a gyereklétszám, csak közös feladatvállalással tudják garantálni a minőséget, ami a fiatalok számára versenyképes tudást nyújt. A települések ragaszkodnak iskolájukhoz, de a kis lélekszámú falvak kénytelenek belátni: jobban járnak, ha fenntartani nem képes intézményükkel társulnak egy másik település oktatási intézményéhez. A települések túlterheltek, nem tudnak egyedül fejleszteni, mert minden energiájukat felemészti a hiányzó infrastruktúra kiépítése, az iskolák, kórházak működtetése.

Közoktatási kistérségi társulások

Az 1990-ben született önkormányzati törvény megteremtette a települések önállóságát, amivel együtt járt számos, korábban a városok, körzetközpontok által ellátott feladat átvállalása, helyben történő megoldása. A községek örültek az önállósodásnak, abban a reményben, hogy el tudják látni az igazgatással, irányítással járó feladatokat. Hamarosan bebizonyosodott azonban, hogy az önkormányzatok többsége nem képes az önálló feladatellátásra. A feladatellátás nagy részének a kistélepeleéseken nem voltak és sok esetben ma sincsenek meg a szükséges személyi és tárgyi feltételei. Komoly gondot okozott már a közoktatási intézmények fenntartása is, az oktatáshoz kapcsolódó speciális szakfeladatokról nem is beszélve, melyeknek hiánya már az óvodában és az általános iskola kezdő szakaszában megpecsételheti az amúgy is hátrányos kisgyermek további sorsát, iskolai előrehaladását.

A rendszerváltás után az államigazgatás, a közigazgatás változásai és az oktatási intézmények önállósulási törekvései következtében az irányítás területén bizonytalanság uralkodott. A közoktatási törvény ugyan megfogalmazta a fenntartói irányítás és a szakmai irányítás feladatait és jogilag is rendezte a közoktatási közfeladatok ellátási szintjeit (megmondta, hogy ezen feladatok közül melyik típusú önkormányzatok milyen feladatok ellátására kötelezettek), valójában azonban egy meglehetősen áttekinthetetlen, nehezen kezelhető helyzet alakult ki különösen a kistélepeleéseken, de még a városokban is:

- a nevelő-oktató munka során sokféle, nehezen ellenőrizhető gyakorlat alakult ki;
- az óvoda, az iskola, a pedagógus közvetlen környezetében nem kapta meg a megfelelő segítséget, szakmai támogatást;
- az önkormányzatok és más fenntartók egymástól függetlenül kezdtek különböző – gyakran egymást átfedő – fejlesztésekbe;
- a kistélepülési fenntartók erejüket és anyagi lehetőségeiket meghaladó szakmai feladatokat vállaltak, nem egyszer úgy gondolták, hogy képesek szinte minden közoktatási közfeladat önálló ellátására;
- a községi fenntartók nem rendelkeztek olyan szakembergárdával, amely számukra és az intézmények számára szakmai segítséget és eligazodást tudott volna nyújtani;
- megszűntek a körzetes feladatokat ellátó pedagógiai szakszolgálati intézmények, a gyerekek jelentős része ellátatlan maradt;
- az országos és megyei szakmai szolgáltatás túl messzire került az intézményektől, a pedagógusoktól.

Mindezek – és még egyéb számos ok – miatt a fenntartó és az iskola pedagógusával, tanulóival együtt magára maradt, különösen a kistélepüléseken, de még a városokban is. Ezen nem, illetve alig volt képes segíteni azon megyei önkormányzati rendszer igyekezete sem, amely az önkormányzatok közötti együttműködést szorgalmazta.

Az 1990–1996. közötti időszak egyre inkább felhívta a figyelmet arra, hogy

- az önkormányzatok közül csak igen kevés képes feladatait önállóan megoldani, ellátni – együttműködésre, munkamegosztásra van szükség;
- a szolgáltatást optimális közelségbe kell vinni az igénybe vevőkhöz – az óvodákhoz, iskolákhoz, pedagógusokhoz, gyerekekhez;
- meg kell szüntetni az intézmények és a pedagógusok elszigeteltségét, biztosítani kell számukra a munkájukhoz szükséges naprakész információkat, ezzel is segíteni lehet a pedagógusok szakmai munkájának önállóságát;
- minden szinten biztosítani szükséges a szakmaiságot (*Bognár, 2002*).

Területi egyenlőtlenségek

Számos vizsgálat és statisztikai adat bizonyítja, hogy a mai magyar oktatási rendszerben bizonyos csoportok komoly hátrányokkal indulnak. A hátrányos helyzet fogalma olyan komplex állapotot jelöl, amely több faktor egymásra hatásából, azok összekapcsolódása révén alakul ki. Ezen tényezők egyike az oktatási rendszerben kimutatható települési egyenlőtlenségekből fakad.

A települési egyenlőtlenségek a rendszerváltás előtti Magyarország oktatási rendszerében is jellemzőek voltak, és 1990 után sem szűntek meg; sőt, bizonyos tekintetben a különbségek tovább nőttek. Erre magyarázat lehet, hogy az oktatási intézmények tulajdonosi és finanszírozási rendszerének változásai – a tagadhatatlan előnyök mellett – a kisebb települések esetében gyakran komoly tehertétellel is jártak. Minél kisebb településről van szó, annál magasabbak az oktatás fajlagos költségei, s ráadásul a pénzügyi nehézségek a kistélepüléseken gyakran az oktatásirányítás és feladatellátás szakmai problémáival is párosulnak. Nyilvánvaló, hogy ezek a problémák hatást gyakorolnak a helyi oktatás minőségére és az iskolákban tanuló diákok lehetőségeire (*Imre, 1997*).

Tehát ha abból az elvből indulunk ki, hogy minden gyereknek alanyi jogon meg kell kapnia a választási lehetőséget a saját adottságaihoz igazodó képzésre – azaz annak a lehetőségét, hogy egy differenciált tevékenységrendszerű iskolába járhasson –, akkor ez bizonyos nagyságkövetelményt jelent az iskolára nézve. Ha nincs két párhuzamos osztály, ha tíz tanárral dolgozik az iskola, szemben egy másikkal, ahol történetesen

száz tanár van, az utóbbiban bizonyos értelemben tízszeres a differenciálás lehetősége. A kistelepülések iskolái ezért is hátrányban vannak. Azzal lehetne mindezen segíteni, ha egy adott kistérség iskolái úgy kezelnék magukat, mint egyetlen nagy intézménynek a rendszerlemeit, és ha térségi dimenzióban gondolkodnának önmagukról, illetve a gyerekek lehetőségeiről.

A területi különbségek fokozottan nőnek – ezt évről évre mutatják az OKI elemzései –, és nem egyszerűen azért nőnek, mert falun rosszabbak a lehetőségek, mint városban, hanem legfőképpen azért, mert a kistelepülésen élők között nagyobb arányban vannak szociológiailag is hátrányos helyzetű gyermekek. Az egyenlőtlenségek mind a tárgyi, mind a személyi feltételekben kimutathatóak, valamint a tudásszintben és a továbbtanulási arányokban is tetten érhetőek.

Sajnálatos módon egyre nő a különböző településtípusok iskoláiban nyújtott tanulói teljesítmények közötti különbség, azaz az elmaradottabb térségek, községek iskoláiban a gyerekek hátrányosabb helyzetben vannak, mint a fejlettebb térségek nagyobb városainak iskoláiban. Településszerkezetünk sajátosságai miatt a kisiskolák csak akkor tudják behozni hátrányaikat, ha tár-

sulnak egymással. A tanuló- és tanárlétszám egy bizonyos kritikus nagysága szükséges ugyanis ahhoz, hogy az iskola elég széles választékot tudjon nyújtani a gyerekek érdeklődésének kielégítéséhez, a különféle adottságok képességgé, tehetséggé fejlesztéséhez, általában a differenciáláshoz, továbbá hogy szakszerű ellátást tudjon biztosítani a speciális szükségletekkel rendelkezőknek (Lóránd, 2002).

Az oktatási rendszeren belüli egyenlőtlenség több szempontból is vizsgálható: ilyen szempont a tanulók tanulási teljesítménye; a nevelést, oktatást, tanulást biztosító személyi és tárgyi feltételének megléte és minősége; a nevelés, oktatás módszere; a szolgáltatásokhoz való hozzáférés... A rendelkezésre álló adatok egyértelműen bizonyítják, hogy az elmúlt tizenöt évben növekedtek a településtípusok iskolái közötti különbségek. A kutatások a kistelepülések tanulóinak teljesítménybeli leszakadását mutatják. Oktatási rendszerünk nem könnyíti meg az esélyegyenlőség megvalósulását.

Társulások a közoktatásban

A közoktatási intézmények legnagyobb hányadát a kisebb városok és a községi önkormányzatok tartják fenn. A számosság és a kis méretek miatt különösen nagy figyelem terelődik a települések közötti együttműködés kérdésére. Magyarországon a társulási hajlam igen gyenge, amit a rendelkezésre álló viszonylag kevés adat is jól tükröz.

A településközi együttműködés nemcsak közös intézményfenntartásra jöhet létre, hanem más feladatok megoldására is. Ilyen például az, amikor logopédus közös fog-

A kistelepülések iskolái a rendszerváltás óta az önkormányzati források bizonytalansága miatt fenntartási gondokkal küzdenek. Nem lehet eltekinteni az ország gazdasági helyzetéből, településszerkezetéből származó adottságoktól. De mindez akkor is így volt, amikor nem önkormányzati fenntartásúak voltak az iskolák.

Tehát nem egyszerűen azért kell kistérségi társulás, mert az önkormányzatok a kisebb településen szegényebbek, és nem tudnak elegendő pénzt adni az iskolának; hanem döntően azért kell, mert önmagában az iskolaméret nagyon komoly szelekciós faktor.

lalkoztatására kerül sor, vagy amikor a pedagógusok továbbképzésének együttes megszervezésére vállalkoznak. Nehezebben jönnek létre a közös feladatellátásnak olyan formái, amelyek az intézmények belső szervezeti rendjét is érintik. Ilyen például az, amikor olyan tanárokat, akiknek munkaidejét egy intézmény csak részben tudja kihasználni (vagy akikhez csak igen nagy berráfordítással tudnának hozzájutni), közösen foglalkoztatnak. A helyi szintű kooperációt erősíti a megyei oktatástervezés és a megyei közalapítványi támogatás. A fejlesztési tervekben esetenként megjelennek az alapellátás kistérségei, amelyek működtetése részben megyei támogatásra épül. Van példa a helyi igazgatás szakszerűségének biztosítását célzó kistérségi közoktatási referenci hálózat megyei támogatással való kialakítására is (Lukács, 1999).

A közoktatási törvény és a hozzá kapcsolódó rendeletek lényegében három területen adnak jogosítványokat az intézményfenntartó önkormányzatoknak:

1. Az intézményi működés törvényességi felügyelete. A törvényességi felügyelet a hatályos joganyag igazgatási részeit illetően megfélelőnek mondható. A törvényességi felügyelet szakmai és emberjogi (roma tanulók problémái) dimenziói már sokkal kevésbé tekinthetők rendezettnek.
2. Az intézmények minőségének felügyelete és alakítása (ellenőrzés, értékelés, minőségfejlesztés). Az intézményi minőség felügyeletének és alakításának hatályos joganyag által biztosított eszköztára hallatlanul gazdagnak minősíthető. A pedagógiai programok elfogadása, az igazgatói pályázatok véleményeztetése és az igazgatók kinevezése, az intézményi pályázatok és belső innovációk elfogadása és esetleges ajánlása, a települési szintű kínálattervezés vagy éppen a pedagógiai programba kötelezően beépítendő intézményi minőségbiztosítás mind-mind ennek lehetséges eszközei.
3. Az intézmények finanszírozása. Ez a jogosítvány (egyúttal kötelezettség) lehetőséget ad a helyi oktatáspolitikára és finanszírozás összekapcsolására.

A feladatellátás során az anyagi feltételek jelentenek nehézséget. Az oktatás megszervezése alacsony tanulólétszám esetén szintén problémákat vet fel. Összevont osztályokkal működő iskolákban a pedagógus szerencsés szakpárosítása esetén is nehezen tölthető ki a kötelező óraszám. Sok helyen a szakosan leadott órák aránya ezért rossz, ami visszahat az oktatás színvonalára.

A társulások keretében színvonalasan szervezhető meg a sokoldalú, (esetenként speciális) szakmai hozzáértést igénylő, ám településenként kevés tanulót érintő oktatási feladatok. A kistérségi szolgáltatások megszervezésében koordinatív feladatot kell felvállalniuk a megyei és városi önkormányzatoknak, nagyközségeknek.

A közoktatás hatékony megszervezése szinte minden országban elkerülhetlenné teszi a települések közötti együttműködést. Bizonyos településszerkezet mellett, ami hazánk több régiójára is jellemző, ez különösképpen így van. A települések közötti együttműködés kialakítása és fenntartása a közoktatásban parancsoló szükségszerűség. Enélkül megfelelő minőségű és pénzügyi szempontból fenntartható közoktatás elképzelhetetlen. A kilencvenes évek és a következő évtized Magyarországon ez – többféle okból is – különösképpen így van.

A nyolcvanas évek végén kikerült az alapoktatásból az a generáció, amelynek a létszáma évről-évre még 170 ezer felett volt; a jelenleg születő korosztályok létszáma 100 ezer alatt van. Ez olyan drámai mértékű csökkenést jelent, ami magától értetődő módon intézményi szervezeti alkalmazkodási folyamatokat kell kiváltson. Az igénybe vevők számának több, mint 40 százalékos csökkenése mellett semmilyen intézményi hálózat nem maradhat változatlan. Települések sokasága került abba a helyzetbe, hogy a korábban hatékony módon működni képes intézményeket többé nem tudja önállóan ilyen módon fenntartani. Ezeknek a településeknek elkerülhetlenül keresniük kell az együttműködés lehetőségét (Halász, 2000).

Közismert, hogy Magyarországon az önkormányzatok igen jelentős közoktatással összefüggő jogosítványokkal és felelősséggel rendelkeznek, amelyek érintik az oktatás szakmai-tartalmi vonatkozásait is. Ugyanakkor a közoktatási intézményt fenntartó több, mint 2400 önkormányzat döntő többsége nem rendelkezik megfelelően felkészült szakigazgatási személyzettel. Kielégítő színvonalú helyi közoktatási igazgatás a települések többségénél csak összefogással történhet meg, amire Magyarországon lehetséges konkrét példákat is találni.

A települések közötti együttműködést elkerülhetetlenné tevő okok között kiemelt figyelmet érdemel az egyenlőtlenségek problémája. Az irányítási-fenntartói rendszer elaprózottsága és különösen az erőforrásokban szegényebb kisebb települések csekély képessége arra, hogy a gazdagabbakkal lépést tartsanak a szolgáltatások színvonalának emelésében vagy akár fenntartásában, növekvő egyenlőtlenségekhez vezet a közoktatási szolgáltatásokban. Ezeket számos kutatási eredmény támasztja alá: gondoljunk csak a Monitor kutatások eredményeire, amelyek a városok és falvak között meglévő szakadék növekedését jelzik.

Közoktatási társulási lehetőségek

A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény 2. §-a az ellátandó közszolgáltatások között első helyen említi az oktatást, nevelést. A többcélú kistérségi társulások megalakulásánál ez a szakterület vetette fel a legtöbb problémát. Azokban a régiókban sikerült megalakítani az első társulásokat, ahol már voltak előzményei az együtt gondolkodásnak és az együttműködésnek. Ilyen előzményként beszélhetünk a még mindig működő iskolaszövetségekről vagy a teljes Borsod-Abaúj-Zemplén megyét lefedő KEK-ekről, melyek a jelenlegi kistérségi társulások elődeinek tekinthetők. Az együttműködések, a társulások a közoktatásban 2003-ig csak igen csekély mértékben jöttek létre a közoktatásban. A gyenge együttműködési készség vagy annak teljes hiánya miatt legtöbbször nem az ésszerűség, hanem az ösztönzők vagy a kényszerítő eszközök a meghatározók, aminek következtében a közoktatásban inkább csak intézményfenntartó társulások jöttek létre, a többfunkciós társulás ritka volt. A nehézségeket felismerve ugyanakkor egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy nagy számban vannak olyan közoktatási feladatok, amelyeket társulásban, összefogással hatékonyabban láthatók el, mint például a pedagógiai-szakmai szolgáltatások és a pedagógiai szakszolgálatok nagy része, de ilyen feladat lehet az alapfokú művészetoktatás és a tanügyigazgatási irányítás is.

Az általános tapasztalat az, hogy gyakran még a kisvárosok önkormányzataiban sem dolgozik tanügyigazgatáshoz értő szakember, így az oktatási intézmények szakmai működtetése a jegyzőre hárul. A kistérségi önkormányzatoknál a legritkább esetben találunk olyan szakembert a hivatalokban, aki ért a tanügyigazgatáshoz. Márpedig az oktatás minőségének javításában az irányítás szakmai minősége jelentős tényező. A kistérségek intézményeinek irányításában fontos szerepet játszhat egy hozzáértő tanügyigazgatási referens.

A forráshiány mellett a települések ellehetetlenülése a kedvezőtlen demográfiai helyzetnek köszönhető: egyrészt a tanulólétszám nagymértékű csökkenésének, másrészt a hátrányos helyzetű kistérségeken megjelenő halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek létszámnövekedésének. Ezen kistérségeknél kizárólag a kistérségi együttműködés biztosíthat lehetőséget a megfelelő színvonalú szolgáltatás biztosításához, az esélyegyenlőtlenségek csökkentéséhez.

A kistérségi önkormányzatai rendkívül nehéz helyzetbe kerültek a csökkenő gyereklétszám következtében. Mivel a központi állami támogatás csökken, iskoláik

fenntartása egyre gazdaságtalanabb, szakmai hatékonyságuk romlik, a tanulócsoportok csökkenése a pedagógusok számának csökkenésével jár, aminek következtében a szakos ellátottság egyre nehezebben biztosítható. Ha az érintett önkormányzatok nem lépnek a társulás útjára, előbb-utóbb iskolabezárások sokaságára kerülhet sor.

2004-ben és 2005-ben a kormány pályázatokon keresztül próbálta a kistérségek megalakulását ösztönözni. 2004-ben egy-egy társulás 80–120 millió forintnyi támogatásra pályázhatott, ha vállalta a kistérségi szinten ellátható önkormányzati közszolgáltatási feladatok szakmai fejlesztését. A nagy összegű támogatások reményében sok társulás alakult. A gyerekcipőben járó társulások számára még nem volt egyértelmű a társulásos feladatellátás. Egy 2004-ben született rendelet meghatározta azokat a területeket, amelyek közül a pályázó társulásoknak három szolgáltatást kellett megjelölniük, melyek működtetését három évre vállalják. A társulások többsége egyik fejlesztési célként a szakszolgálati feladatok ellátását jelölték meg, amire jelentős támogatást is kaptak. (Megszervezése egyszerűbbnek tűnt az addig is térségi szinten, mint az intézményfenntartó társulás megszervezése.) Mindez a forráshiányos önkormányzatok számára óriási segítséget jelentett, ami tovább ösztönözte a társulások működését, illetve egyre több társulás megjelenését hozta magával. Az önkormányzatok számára erős motivációt jelentette a bőkezű támogatás. (Mivel nem lehetnek a többcélú kistérségi társulás tagjai sem a fővárosi önkormányzat, sem a kerületi önkormányzatok, így azok nem vehettek részt a pályázatban, ahogyan a megyei önkormányzatok sem, azok ugyanis nem települési önkormányzatok.)

Bár a szakszolgálati ellátás a megyei önkormányzatok feladata, a nagyobb községek, vagy kisebb városok is, általában intézményfenntartó társulás gesztoraként nyújtanak különböző szolgáltatásokat a kisebb települések számára, de a nagyszámú rászoruló gyermek ellátását így sem tudják maximálisan biztosítani. Az elérhető támogatásoknak köszönhetően a többcélú kistérségi társulások is jelentős szerepet vállalnak a meglévő igények szerinti ellátás érdekében, elsősorban a logopédiai ellátás, a gyógypedagógiai tanácsadás, a nevelési tanácsadás, a fejlesztő foglalkozás és a gyógytestnevelés területén. A támogatásoknak köszönhetően ezen szolgáltatások színvonala emelkedik, s a rászoruló gyerekeknek nem kell a megyeközpontba utazniuk, a szolgáltatás jön közelebb.

A másik megyei önkormányzati feladat a pedagógiai szakmai szolgáltatás, aminek társulásban történő ellátására szintén van már példa. A kisiskolák számára a szakos ellátottság biztosításában nagy segítséget nyújthat a pedagógus helyettesítési rendszer kiépítése, a megfelelő színvonalú szakmai munka folytatására az intézményközi szakmai munkaközösségek kialakítása és működése adhat garanciát. Szintén a szakmai munkát támogathatja egy helyi térségi adatbank kialakítása, fejlesztése s a kistérségi mérések bevezetése, mellyel képet kaphatnak a társulás intézményeinek eredményeiről. Együttműködésre van lehetőség a tanulmányi versenyek, kulturális és művészeti programok, sportversenyek szervezésének területén is.

A települési önkormányzatok vállalkozhatnak az intézményi gazdálkodás társulásban történő, közös megszervezésére is, amennyiben természetesen külön-külön intézmény-fenntartók. Tulajdonképpen egy közös GAMESZ vagy GESZ kialakításáról és működtetéséről van szó, ahol szakemberek végzik a társulás – azonos típusú – intézményeinek gazdálkodásával kapcsolatos feladatait, így biztosítva az óvodák, iskolák hatékonyabb és szakszerűbb működtetését.

Az általam vizsgált, önállóan működtetett iskolák önkormányzatai sokszor erejükön felül próbálták intézményeiket fenntartani. Nagy részük a végsőkig ragaszkodik, ragaszkodott iskolája megtartásához, mivel a település létét szorosan összekapcsolja az iskola megmaradásával. Ezeken a településeken az iskolaépület jellemzően felújításra szorul, az iskola felszereltsége hiányos, kis létszámú vagy összevont osztályokkal működnek, a pedagógusok között megdöbbentően sok a szakképesítés nélküli. Ezek az – általában

4–500 vagy még kevesebb lakosú – kistelepülések önkormányzatai az utolsó erejükig ragaszkodtak az önálló iskolához, nem egy esetben azonban az elmúlt években kénytelenek voltak egy másik – általában a szomszédos – településsel társulni. A kis települések önkormányzatainak egy része nem társulási úton oldaná meg szolgáltatási feladatait, és nem is feladatátadással, hanem azt szeretnék, hogy a költségvetésükben kapják meg azt a támogatást, amiből kötelező feladataik ellátását biztosítanák. (Az együttműködési készség alakulását meghatározó motiváció többek között a költségvetési törvényekben biztosított ösztönző támogatás megjelenése, illetve elérhetősége volt.)

A kistelepülések önkormányzatai óvodáik, iskoláik fenntartására, működtetésére fordítják költségvetésük nagy részét, így alig marad más közfeladatok ellátására, településfejlesztésre. (Egy lakosra vetítve a közoktatási kiadásokat, a kistelepüléseken a városok közoktatási kiadásának többszörösét kapjuk.) A kistelepülés iskolái nem tudnak lépést tartani a nagyobb és jobb helyzetben lévő iskolákkal szakképzett pedagógusok és felszereltség terén sem. Nem jut forrás a modern szemléltetőeszközök, számítógépek beszerzésére. A többcélú társulások megjelenésével lehetővé válik a hatékony együttműködés a falvak között, aminek köszönhetően az iskolák nagy részét felszerelték ugyan modern információs és kommunikációs eszközökkel, de azoknak szakszerű kezelését, működtetését meg kellett tanítani a pedagógusoknak. A társulások ebben és más pedagógiai szakmai szolgáltatások (szaktanácsadás, pedagógus továbbképzés, szakmai munkaközösségek, helyettesítési rendszer, versenyek szervezése) biztosításában is nagy szerepet vállalhattak.

Az oktatás-nevelés minősége mellett a kistelepülések oktatásirányításának, tanügyigazgatásának minőségét is érdemes szemügyre vennünk. Ezekben az önkormányzatokban elvétve találunk (ha egyáltalán találunk) olyan szakembert, aki ért a tanügyigazgatáshoz. A társulás által alkalmazott közoktatási referens személyében a kistelepüléseken is megjelenhet a tanügyigazgatási kompetencia, akinek a kapcsolattartás mellett az irányítási feladatokban történő segítségnyújtás is feladata, aki szakértelmével a sokszor laikus önkormányzati képviselők munkáját is segíti.

Mivel a városok, nagyobb települések többsége elszívja a kistelepülésekről az óvodás-, illetve az iskoláskorú gyermekeket, a kisebb intézmények folyamatosan leépülnek. Előbb-utóbb a hátrányos helyzetű gyerekek is kénytelenek a közeli városba átjárni, ahol a nagy létszám miatt nem tudnak velük egyénileg foglalkozni, az intézmény nem tudja az addigi gondoskodást és segítséget biztosítani, amivel tovább növekszik az esélyegyenlőtlenség is. Ezen gondok elkerülésére megfelelő megoldást nyújt a mikrotársulási központként funkcionáló falvak megerősítése, megerősödése.

A társult intézmények nagyobb valószínűséggel tudnak pályázni és nagyobb valószínűséggel nyernek is a pályázatokon. Együtt olyan lehetőségeket tudnak biztosítani (úszásoktatás, nyelvi labor...), amit egyedül, önállóan nem tudnának megoldani. Ezek a települések, iskolák együtt olyan lehetőségekhez jutnak, mint önállóan soha. Iskola-rendszerünk sajátossága még ma is, hogy szinte minden apró településen van közoktatási intézmény, ami egyáltalán nem költséghatékony.

A közoktatást érintő kistérségi társulások zöme intézményfenntartó társulás. A közös intézményfenntartással gazdaságosabban oldható meg az önkormányzatok kötelező feladatellátása, a kistelepülésekre nehezedő – már-már a település működését veszélyeztető – anyagi terhek csökkenthetők, az iskola szakmai színvonala növekedhet, az önkormányzat szolgáltatásai bővíülhetnek. 2006 nyaráig a 168 kistérség közül 154-ben működött közoktatási társulás, ami csaknem 3.000 önkormányzatot érintett.

2007-ben a költségvetési törvénnyel olyan finanszírozási körülmények közé kerültek az önkormányzatok, melyek kényszerhelyzetbe hozták az iskolák fenntartóit. A törvény szerint az önhibáján kívül hátrányos helyzetű (ÖNHIKI-s) települések csak akkor kapják meg a kiegészítő támogatást, ha eleget tesznek a jogszabályban előírt szigorú

előírásoknak. Ha a jogszabályban rögzített évfolyamonkénti átlaglétszámoknak, illetve az évfolyamok maximális létszámának nem felel meg az intézmény, és ha az önkormányzat megtartja önálló iskoláját, nem jut hozzá a kiegészítő támogatáshoz. Azonban ha társul, nemcsak a kiegészítő támogatást kapja meg, de egyéb ösztönző normatívát is igényelhet. Ha tehát a települési önkormányzatok megőrzik függetlenségüket, és önálló intézményfenntartók maradnak, a pénzügyi helyzetük ellehetetlenül. (Felmerülhet bennünk, hogy akkor ezek után hogyan is beszélhetünk „önkéntességről”, ami a társulás alapelve – volt?)

A közoktatási törvény módosításával tovább szorult a hurok az addig önállóan működő kisiskolák, illetve az azokat fenntartó önkormányzatok nyaka körül. A közoktatási törvény 2008. augusztus 31. után nem engedélyezte a nyolc évfolyamnál kevesebb évfolyammal rendelkező általános iskolák további működését. Ezeknek az intézményeknek tagintézménnyé kellett válniuk, ami nem jelentette a település kisiskolájának megszűnését, csupán egy másik – helyben, vagy egy másik településen működő – intézmény intézményegységévé vált, azaz feladatellátási helyként továbbra is a településen működhetett.

Az önkormányzatok többsége a társulás lehetőségét választotta, ezzel a megoldással helyben megtarthatták intézményeiket, de megfeleltek a közoktatási törvényben foglaltaknak is. A társulási formák közül az intézményi társulás jöhetett szóba. (Az intézményi társulás két vagy több önkormányzat között létrejött megállapodás egy vagy több intézmény közös alapítására, fenntartására.) A társulási törvény az alábbi lehetőségeket nyújtja az érintett iskolák fenntartóinak, melyekből a helyi viszonyoknak megfelelően választhatnak:

- Két vagy több önkormányzat megbízási megállapodást köt egymással, az egyik önkormányzat megbízza a másikat kötelező feladatainak ellátásával.
- Két vagy több önkormányzat megállapodást köthet egy intézmény fenntartására. (Ebben az esetben egy közös intézményt hoznak létre a társult önkormányzatok, az intézmény székhelye a gesztor önkormányzat székhelye, mely ellátja az intézményhez kapcsolódó igazgatási feladatok nagy részét. Az intézményvezető megbízása, kinevezése, felmentése, valamint az intézmény költségvetésének elfogadása a társult önkormányzatok képviselő-testületeinek döntési körébe tartozik.)
- Két vagy több önkormányzat köthet megállapodást egy közös intézmény fenntartására, de ebben az esetben az önkormányzatok társulási tanácsot hoznak létre, mely döntéshozó szerv tagjai az önkormányzatok által delegált személyek.
- Két vagy több önkormányzat megállapodást köt egy intézmény közös fenntartására, és a tagok jogi személyiséggel rendelkező társulást hoznak létre.

A fenti jogszabályi lehetőségekkel élve a települési önkormányzatok többféle megoldáshoz folyamodtak. Abban az esetben, amikor az önkormányzatok úgy kötöttek megállapodást, hogy az egyik településen működő 1–8 évfolyamos iskolát tartják fenn közösen, az az önkormányzat látja el a gesztori feladatokat, melynek településén az intézmény székhelye van. A társulás többi tagja iskolabusszal vagy helyközi járással oldja meg a település diákjainak szállítását. Ez a megoldás olyan önkormányzatok körében népszerű, ahol a lakosság száma igen alacsony (500 fő alatti), s már korábban sem működött intézmény, vagy ha volt is, az önkormányzat nem tudta fenntartani.

Vannak olyan önkormányzatok, amelyek úgy kötöttek megállapodást, hogy az egyik településen az 1–4. évfolyam helyben marad tagintézményként, és az 5–8. évfolyamos gyerekek másik településre, az intézmény székhelyére járnak iskolába a korábbi megoldási lehetőségekkel. Természetesen az intézmény székhelyén 1–8. évfolyamos általános iskola működik, s így mindkét településen biztosított az alsóbb évfolyamok helyben történő nevelése-oktatása.

Az önkormányzatok úgy is társultak, hogy a településeken helyben maradtak az 1–8. évfolyamos iskolák, de az egyik tagintézményként működik, míg a másik székhelyintéz-

mény. A pedagógusok foglalkoztatását közösen oldják meg, s a tanulói létszám mindkét intézményben a jogszabályoknak megfelelő.

Előfordul az is, hogy egy községi általános iskola – 1–4. vagy 1–6. évfolyamos tagintézményként – egy városi középiskolával társul, s egységes iskolaként működik tovább.

A kutatásom idején érvényben lévő közoktatási törvény előírásainak megfelelően a helyi önkormányzat a közoktatási intézményét akkor szüntetheti meg, akkor szervezheti át, ha az adott tevékenységről, szolgáltatásról továbbra is megfelelő színvonalon gondoskodik oly módon, hogy annak igénybevétele a gyermeknek, tanulónak, szülőnek ne jelentsen aránytalan terhet. Ennek eldöntéséhez be kell szerezni a fővárosi, megyei önkormányzat – fejlesztési tervre épített – szakvéleményét (közoktatási törvény 88. § [6]). Az önkormányzatnak nem kell megvizsgálnia, hogy fennáll-e az aránytalan terhelés, ha a helyi önkormányzat az általános iskolai feladatellátásról kistérségi társulás által fenntartott iskola igénybevételével gondoskodik és a tanulók szállítása iskolabusszal megoldott. A tagintézménnyé történő átalakítás a költségvetési évhez igazodva is végrehajtható, hiszen az addig önállóan működő intézmény jogutódlással történő megszűnését követően mint feladat-ellátási hely működik tovább, így mivel minden feltétel változatlan marad a tagintézménnyé vált iskolában, az osztályok átszervezésére sincs szükség (közoktatási törvény 133. § [3]).

A tagintézményként való működés lényege, hogy a teljes, 8 évfolyamos intézmény biztosítja az általános iskola nyolc évfolyamának elvégzését. Mivel a tagiskola és a székhely szerinti iskola azonos pedagógiai program szerint működik, a tagiskola utolsó évfolyamának elvégzése után nem jelent gondot a székhely szerinti intézménybe való átlépés. A tagiskolaként történő működéssel az intézmény személyi és tárgyi feltételei javulnak, hiszen a tagintézménynek és a székhelyintézménynek azonos a munkáltatói jogok gyakorlója, az iskola igazgatója, így nem okozhat gondot a helyettesítés megoldása sem a két telephely között.

Sok esetben, ahol csupán az 1–4. évfolyamokkal működtetik az általános iskolát, belátták annak szükségességét, hogy a közeli nagyobb település általános iskolájához csatlakozzanak tagintézményként. Ezzel a megoldással sikerült eleget tenni a szülők elvárásainak is, pedagógiai és gyermeklélektani szempontból is indokoltan, hogy az óvoda és az iskola alsós évfolyamai helyben maradjanak, és lehetőleg csak a felsős tanulóknak kelljen utazniuk iskolabuszokkal.

Amennyiben a társult önkormányzatok különbusszal, azaz iskolabusszal kívánják megoldani a tanulók települések közötti átjárását, 2006 óta a szolgáltatás biztosításához a társulások költségvetési támogatást kaphatnak. A többcélú kistérségi társulások megalakulásának ösztönzéséről és modellkísérletek támogatásáról szóló 36/2005. (III. 1.) Kormányrendelet szerint „az iskolabusz-szolgáltatás, olyan közoktatási feladat ellátását jelenti, melynek keretében a többcélú kistérségi társulás a gyermekek/tanulók, intézmények igényeihez igazodva biztosít szervezett utaztatást. Ez a szolgáltatás a helyi óvodai programban, illetve a helyi pedagógiai programban jóváhagyott közoktatási feladatoknak az ellátását a gyermekek/tanulók elkülönített szállítását biztosítva segíti. A szolgáltatás szervezésekor figyelemmel kell lenni a gyermekekre/tanulókra vonatkozó hatályos egészségügyi és közlekedési jogi szabályozásra, különös tekintettel a megkülönböztető jelzések használatára.”

Amennyiben a gyerekek utaztatását helyközi járással oldják meg, a közoktatási törvény 91. § (9) bekezdése szerint a lakóhely, ennek hiányában a tartózkodási hely szerint illetékes önkormányzat megtéríti a kötelező felvételt biztosító óvodába, illetve iskolába való utazás költségeit, továbbá szükség esetén gondoskodik kísérő személyéről a gyermek, tanuló részére, ha az óvoda, iskola a településen kívül található.

A társulások lehetséges előnyei

A társulás egyesíti az erőforrásokat, hatékonyabb, gazdaságosabb megoldások felé indít el folyamatokat (például: a szakmai, a szak-, valamint a tanügyi szolgáltatások településre helyezése.) Feladatellátásra és nem intézményfenntartásra kötelezi a jogszabály (ezt sokan félreértik) a fenntartókat, és rájuk bízva, hogy kötelező vagy önként vállalt feladataikat milyen módon és formában látják el.

A társulási forma megfelelő minőségű, hatékonyságú feladatellátást biztosít tagjainak, szervezetté válik a szolgáltatás. A társulások keretében színvonalasan szervezhetőek meg a sokoldalú, (esetenként speciális) szakmai hozzáértést igénylő, ám településenként kevés tanuló érintő oktatási feladatok.

Közös erőfeszítéssel a települések hatékonyan hozzá tudnak járulni a pedagógusok szakmai fejlődéséhez.

A társulás vagy az együttműködés mindezekelőtt a létező oktatási infrastruktúra hatékonyabb működtetését, jobb kihasználását, adott esetben egyszerűen a fenntarthatóságát biztosíthatja.

A közös intézményfenntartásra szövetkező önkormányzatok képessé válnak arra, hogy megőrizzék egyébként biztos lépésre ítélt intézményi infrastruktúrájukat, és lehetőségük nyílhat arra, hogy olyan erőforrásokat, amelyeket korábban rossz költségvetési hatékonysággal működő intézményeik többletigényeinek a fedezésére fordítottak, fejlesztési célokra csoportosítsanak át.

A helyi önkormányzatok nagy része nem rendelkezik megfelelően felkészült, az ágazat jogszabályait jól ismerő, tapasztalattal rendelkező köztisztviselővel. A számukra szervezett továbbképzésekkel, rendszeres tájékoztatással növelni lehet az intézményfenntartó önkormányzatok munkájának színvonalát. A tanügyigazgatási feladatok ellátásához szükséges szakmai feltételek hiányoznak a kistélepüléseken. Közös erőfeszítéssel a települések közösen alkalmazni tudnak tanügyigazgatási szakembert.

Az intézményfenntartók vagy az intézmények együtt sokféle forráshoz is könnyebben hozzájutnak, mint egyedül. A társulást támogató politika gyakran eleve a támogatás feltételeként köti ki azt, hogy a pályázók

partneri kapcsolatba lépjenek vagy konzorciumot alkossanak. Szükség lehet azonban erre pusztán amiatt is, mert csak ilyen módon lehetséges előteremteni azt a saját részt, amely gyakran a támogatás feltétele.

Sikeres társulás Borsodban: a KEK

Egyre gyakoribb az is, hogy a települések azért lépnek együttműködésre, hogy közösen létrehozzák azt az irányítási vagy igazgatási kompetenciát, amelynek megteremtésére egyedül nem lennének képesek. Ebben a tekintetben is figyelemre méltó az a ma már sokak által ismert Borsod-Abaúj-Zemplén megyei kezdeményezés, amelynek eredményeképpen kialakult egy olyan kistérségi közoktatásireferens-hálózat, amely szakmai segítséget tud adni az adott térség fenntartóinak közoktatási döntéseik meghozatalában. Ebben az esetben az érintett települések adják össze a közös referens foglalkoztatásának költségét, és valamennyien élvezik az ily módon megnövekedő igazgatási szakértelem előnyeit.



2. ábra. A közoktatási ellátási körzetek központjai Borsod-Abaúj-Zemplén megyében
(Forrás: www.borsod-kozoktatas.hu 2007)

Az önkormányzatoknak 1990 óta törvény adta lehetőségük, hogy feladataik hatékonyabb ellátásához társulásokat hozzanak létre. Az önkormányzatok, az iskolák magukra maradtak problémáikkal, a közoktatásban dolgozók – különösen a „végeken” – információhiányban szenvedtek, az önkormányzatok nagy részénél, az iskolafenntartóknál hiányoztak a hozzáértő szakemberek. A körzeti szolgáltatásokat nyújtó intézmények megszűntek, rászoruló gyerekek tömegei maradtak ki olyan fontos ellátásokból, mint a logopédia, a nevelési tanácsadás, a gyógytestnevelés, a különböző fejlesztő foglalkozások. A problémát felismerve, a megyei önkormányzat kezdeményezésére és a megyei Közoktatási Közalapítvány támogatásával 1997-ben társulásokat hoztak létre, az országban elsőként és eddig egyedülálló módon.

A társulások célja a szakmaiság biztosítása a közoktatás minden területén; a szolgáltatások közelebb vitele az azt igénybevevőkhöz; információk közvetítése, továbbképzések biztosítása a közoktatás minden résztvevőjének; azaz a kistelepülések közoktatási feladatainak minden szempontból hatékonyabb biztosítása. Mivel a megye nagy része aprófalvas, zömmel hátrányos helyzetű településekkel, óriási igény volt az ilyen fajta társulások létrehozására. Mi sem bizonyítja ezt jobban, mint az, hogy az ezredfordulóra szinte a megye minden települése, 95–96 százalékuk belépett valamelyik társulásba.

Az ország legnagyobb, legkiterjedtebb közoktatási társulása lett a szinte teljes megyét lefedő, sokéves előkészítő munkával kialakult 12 közoktatási ellátási körzet (2. ábra). A társulási célokat, az együttműködés formáit sikerült úgy megfogalmazni, hogy az önkormányzatok szinte teljes egészében, önként társultak. A társulási központ szerepkörét egy-egy város vállalta, közöttük Miskolc megyei jogú város is. A társulásban a legkisebb községeknek és a legnagyobb településeknek, a csak egy intézményt működtető önkormányzattól kezdve az 50–60 intézmény fenntartásáról gondoskodó önkormányzatig valamennyi fenntartónak azonos jogai vannak, és kötelezettségeiket is azonos elvek alapján látják el.

- A „borsodi modell” értékei az eddigi tapasztalatok alapján (*Varga-Somogyi, 2007*):
- a szolgáltatások közel kerültek a pedagógusokhoz, gyerekekhez, fenntartókhoz;
 - biztosított az információáramlás;
 - olcsóbb, gazdaságosabb a feladatellátás;
 - optimális szintű szolgáltatások rendszere;
 - hozzáférhetőek az informatikai adatbázisok, pályázatok;
 - inspiráló a szakmai összetartozás érzése – egymás értékeit elismerő munkastílus;
 - törvényi háttér biztonsága, tervezhetőség;
 - pezsgő pedagógiai élet, verseny, fórum, tapasztalatcsere;
 - szak- és szakmai szolgáltatások, oktatásigazgatás – alanyi jogon;
 - közalapítványi támogatás;
 - átgondoltabb fejlesztések, szakszerű oktatásirányítás;
 - szaktanácsadói szolgálat, szinkronban az országos és a regionális törekvésekkel;
 - sikeresebb pályázatok („konzorciumi jelleg”);
 - internetes levelezések, megyei információs rendszer és a körzetek, települések összekapcsolása („AGORA” megyei központ);
 - kapcsolatépítés (a szervezet jellegéből adódó előnyök), olyan helyre juthat el a gyerek, pedagógus, ahová egyébként nem tudna;
 - konferenciák rendezése;
 - teljes körű szakszolgálati ellátás (logopédiai, nevelési tanácsadás, gyógytestnevelés, pályaválasztás);
 - a szakmai szolgálatok friss információkkal, új módszerekkel segítik a munkaközösségekben dolgozó pedagógusok munkáját;
 - ingyenes jogtanácsadás, szakreferensi fogadóóra, szaktanácsadói, munkaközösség-vezetői ügyelet;
 - a körzetek települései alanyi jogon kapnak időszakonként megjelenő információs kiadványokat;
 - a különféle fórumok, felkészítők, ankétok, részvételi díjak biztosítása;
 - magyar, német, angol nyelvű internetes honlap.

A 2004. évi CVII. törvény a többcélú kistérségi társulásról és a központi költségvetési támogatás arra ösztönözte az önkormányzatokat, hogy többcélú kistérségi társulásokat alakítsanak, és ebben a formában lássák el közoktatási feladataikat is, ami a Közoktatási Ellátási Körzetek átalakítását vonta maga után. A tapasztalatok szerint sok helyen – jogutódlással – valóban megszűntek a Közoktatási Ellátási Körzetek, de mivel egy jól kiépített, jól működő rendszerről volt szó, szinte változtatás nélkül, más néven, de ugyanúgy működnek tovább, mint eddig. Mivel a támogatás az adott kistérség határán átnyúló feladatellátásra is igényelhető, az sem okoz gondot, ha a körzet és a társulás területe nem esik egybe.

Minden szülő számára fontos, hogy egy település önkormányzata milyen minőségű nevelést és oktatást képes biztosítani gyermeke számára. Ez döntő a települések népességmegtartó képessége szempontjából is. A közoktatási társulások eddigi eredményei igazolják: az intézmények önálló működtetésével gyakran nehezen megbirkózó kistérségi társulások összefogással, társulás keretében nagyobb sikerrel biztosítják kis polgáraik számára a versenyképes tudás megszerzését, s javíthatnak esélyükön, szerencsésebb helyzetben élő és tanuló kortársaikkal szemben már induláskor meglévő, sokszor „csupán” területi helyzetükből adódó hátrányos helyzetükön.

Irodalomjegyzék

Varga-Somogyi Istvánné (2007): *A kistérségi együttműködés egyik lehetséges módja Borsod-Abaúj-Zemplén megyében*. Előadás: *Kistérségben (egyre jobban) otthon vagyunk!* című országos szakmai konferencia, Nyíregyháza-Sóstó.

Központi Statisztikai Hivatal (2007): *A területfejlesztési-statisztikai kistérségek rendszere*. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest.

Bognár Mária (2002): *Partnerség iskolán innen és túl. Esettanulmány Ózd és térségéből*. Új Pedagógiai Szemle – Országos Közoktatási Intézet, Budapest.

Faluvégi Albert (2004): *A társadalmi-gazdasági jellemzők területi alakulása*. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont, Budapest.

Halász Gábor (2000): Településközi együttműködés a közoktatásban. In: Palotás Zoltán (szerk.): *Önkormányzat és közoktatás 2000*. Tolna Megyei Pedagógiai Intézet, Szekszárd.

Imre Anna (1997): Iskolafenntartó társulások. *Educatio*, 3. sz.

Lóránd Ferenc (2002): *Az iskolai minőség tartalma és a hátrányos helyzetűek szükségletei*. Új Pedagógiai Szemle – Országos Közoktatási Intézet, Budapest.

Lóránt Zoltán (2005): Ismét nincs lényegi változás a finanszírozásban. Előterben a társulások. *ÖN-Kor-Kép*, 1–2. sz. 4–7.

Lukács László (1999): Közoktatási feladatellátás társulásban és együttműködési formában B.-A.-Z. megyében. In: Palotás Zoltán (szerk.): *Önkormányzat és közoktatás 99*. Tolna Megyei Pedagógiai Intézet, Szekszárd.

Zsugyel János (2007): A magyarországi kistérségek jövedelemtermelő és finanszírozó képességének alakulása 1996 és 2003 között. In: *Területi Statisztika 10*. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest.

Reinhardtne Barkoczky Emese