

**Kovács Katalin –
Váradi Monika Mária**

MTA Regionális Kutatások Központja, Térségfejlesztési Kutatások Osztálya

Többcélú kistérségi társulások

Közoktatási hangsúlyokkal

A többcélú kistérségi társulások, azaz a statisztikai kistérségek szintjén egyelőre önkéntes formában szerveződő feladatellátó testületeket valóságos és mély problémák ösztönözték az ezredfordulón, és pedig a hozzáférhető közszolgáltatások finanszírozhatóságának, egyáltalán létének vagy nemlétének egyre nagyobb súllyal felmerülő kérdései.

Anagyon összetett problémakör mögött a rendszerváltozást követően túlon túl szétaprózottá vált önkormányzati kapacitásokat találjuk; a szétaprózottságot jól érzékelteti, hogy az önkormányzatoknak csaknem a fele már 2002-ben is csak pótlólagos központi kormányzati segítséggel volt képes akár önálló, akár társult intézményei működtetésére. Mindeközben az elmúlt években az egyes önkormányzati szolgáltatások iránti igények nagyságrendjében és minőségében is gyökeres és tartósan mutatózó változások következtek be: a legfontosabb a gyermekek számának csökkenése, valamint az idők számanak nagymértékű emelkedése.

A napjainkra kialakult önkormányzati struktúra, a még mindig folyamatosan töredező településhálózat – 1990 és 2001 között 87 új település jött létre szétválással, kiválással, miközben település-összevonásra nem volt példa –, továbbá az ezredfordulón kialakult lépés-kényszer gyökerei egy bő negyedszázaddal korábban meghozott intézkedéshez, és pedig az 1971-ben országgyűlési határozattal megalkotott Országos Település-hálózatfejlesztési Konceptióhoz (OTK) nyúlnak vissza. Az önkormányzatok számának megduplázódását eredményező lépések 1990-ben a korábbi intézményi és igazgatási centralizációra született válaszként értelmezhetők. Ám ennél is lényegesebb, hogy jó néhány központi és az önállóságát hosszabb-rövidebb időre elvesztő „szatellit” település között az együttműködés – még ha korábban lett volna is rá hajlandóság – tartósan sérült. A mindenáron önállóságra való törekvés érthető következménye annak a késő szocializmus éveiben is töretlen település- és területfejlesztési politikának, amelynek kedvezményezettjei a központi települések voltak. (Vági, 1982) E gyakorlat bázisát a közösen működtetett pénzügyi alapok jelentették, amelyek a központi települések intézményeit és fejlesztéseit többnyire a társközségek rovására finanszírozták, hiszen a tanácstestületekben utóbbiak képviselője nem volt megfelelő súlyú, ráadásul ellenérdekeltségek szabdalták soraikat.

Ugyanakkor hozzá kell tennünk, hogy némi – egyes szerzők szerint nem is annyira távoli (Ladányi, 2005) – rokonság áll fenn az 1971-es OTK és a 2004. évi Többcélú Kistérségi Társulási Törvény (TKT) között, és pedig az, hogy a hatékonysági szempontokhoz képest a települési autonómiát mindkettő másodlagosnak tekinti; miközben közjóról, közérdekről beszélnek, kisközösségi jogokat, érdekeket veszélyeztetnek. A legalábbis retorikai rokonságot jól mutatja az alábbi két idézet:

„Annak érdekében, hogy a településhálózat minél hatékonyabban szolgálhassa a termelőerők racionális területi elhelyezkedését, és a lakosság növekvő színvonalú (...) ellátását, a kormány az ország településhálózatának fejlesztési koncepcióját az alábbiakban állapítja meg.” (A Magyar Forradalmi Munkás Párt Kormány 1007/1971 (III.16.) határozata az országos településhálózat fejlesztési koncepcióról)

„Az országgyűlés a települési önkormányzatok többcéltű kistérségi társulásainak (...) intézményesítése, a kistérségek összehangolt fejlesztésének előmozdítása, az önkormányzati közszolgáltatások színvonalának kiegyenlített emelése érdekében az alábbi törvényt alkotja:” (A 2004. évi CVII. Törvény a települési önkormányzatok többcéltű kistérségi társulásairól, 1.)

Jóllehet, a nem központi helyzetű települések pozíciójának megingatása mellett a két intézkedés más szinteken jelölte ki a kedvezményezetteket. Az 1971-es OTK időszakában a járások által képviselt közigazgatási alsó-középszint még a tervutasításos rendszer megkérdőjelezhetetlennek látszó „bástyája” volt; a szóban forgó körzetesítések, mai kifejezéssel szólva, mikrotérségi szinten zajlottak, amikor többek között megtörtént az alsó fokú ellátási központok, a közös tanácsú ellátási körzetek és tanácsai székhelyek kijelölése. 2004-ben az előbb közigazgatási, majd irányítási egységként is megszűnt közigazgatási alsó-középszint újraalkotására tett lépéssorozat részesei lehettünk, bár, különösen aprófalvas közegekben, kétség kívül nem szűnt meg a mikrotérségek jelentősége. Hozzáteszük, egyik intézkedés sem volt különösképpen tekintettel a településszerkezeti sajátosságokra, nagyjából ugyanazt a struktúrát igyekezett felállítani a közepes és nagyméretű települések által uralt Alföldön, mint az aprófalvas övezetekben, ahol tíznél is több kistelepülés „bolyonghatott” egy nagyobbacska, kijelölt „bolygó” körül. A körzetesítések hatása ugyanakkor más volt/lehet az alföldi településeken, mint a rendkívül sérülékeny társadalmú aprófalvakban. (Kovács, 1990)

2004-ben az előbb közigazgatási, majd irányítási egységként is megszűnt közigazgatási alsó-középszint újraalkotására tett lépéssorozat részesei lehettünk, bár, különösen aprófalvas közegekben, kétség kívül nem szűnt meg a mikrotérségek jelentősége. Hozzáteszük, egyik intézkedés sem volt különösképpen tekintettel a településszerkezeti sajátosságokra, nagyjából ugyanazt a struktúrát igyekezett felállítani a közepes és nagy méretű települések által uralt Alföldön, mint az aprófalvas övezetekben, ahol tíznél is több kistelepülés „bolyonghatott” egy nagyobbacska, kijelölt „bolygó” körül.

Önkormányzatok és társulások

A korábbi centralizációra túlzó decentralizációval reagáló, széles jogosítványokkal bíró önkormányzati rendszer hatékonysági és irányítási problémái hamar felszínre kerültek, és a korai reformkísérletek után, 1996-tól egyre erősebb reformszándékok megfogalmazásában és részleges kivitelezésében öltöttek testet. A közigazgatási reformelképzelések egyik markáns szegmense a helyi és a területi szintek viszonya, hatásköre és a finanszírozhatóság kérdései voltak

és maradtak, ám a „kistérségi törvényig” ezek inkább a regionális szint létrehozására, továbbá a regionális, a megyei és a kistérségi szint hatásköri megosztásának, a befolyásolás mértékének szabályozására szorítottak, s többnyire területfejlesztési feladatköröket érintettek.

Az első, önkormányzati jogosítványokat komolyan mérlegre tevő intézkedést a kistérségi törvény jelentette (kísérő rendeleteivel együtt), amennyiben, bár a szerveződést önkéntes alapokra helyezte, mégis szembenézésre készítette az önkormányzatokat. Arra ugyanis, hogy mérleljenek: képesek-e elemi hatékonysági szempontok betartásával működtetni intézményeiket, illetve hogy hajlandóak-e szembenézni azzal, hogy számos közszolgáltatás terén (elsősorban a szociális ellátás körébe tartozó szolgáltatási formákról van szó) tartós kötelezettség-mulasztás vétkébe estek és maradtak. Az állandó forrás- (és szakember-) hiánnyal küzdő kistelepülések zöme ugyanis, kihasználva az átalány-norma-

tíva rendszerét, minden másra előbb fordította a központi költségvetésből kapott összegeket, mint a rendszeres szociális szolgáltatásokra.

Ami igaz a szociális ellátási formákra, vagyis, hogy a kistelepüléseken többnyire hiányoztak, vagy nagyon szűk skálára szorítottak (jellemzően szociális étkeztetés, házi segítségnyújtás), nem, vagy nem egészen igaz a közoktatási szolgáltatásokra. Ellenpéldák ugyan vannak, de ezen a téren, részben az ösztönzők hatására (például bejáró normatíva), végbement egyfajta intézményi koncentráció, vagy legalábbis nem történt széleskörű dekoncentráció a rendszerváltozás után. (Ugyan sok kisiskola indult újra, sokkal több maradt közös üzemeltetésben. A jelenleg létükért küszködő kisiskolák zöme egy, legfeljebb két párhuzamos osztállyal futó nyolcosztályos falusi iskola volt a rendszerváltozás idején, és a gyermekek számának radikális csökkenésével került „bajba” az ezredfordulón.)

Az intézményfenntartó társulás volt az a forma, amely hozott is többletnormatívát, s megfelelő (mikrotérségi) léptékben biztosította az ellátást, méghozzá úgy, hogy a gyerekek iskolába szállításáról viszonylag sok településen gondoskodott a falugondnoki szolgálat vagy az iskolabusz, és csak ha egyik sem állt rendelkezésre, hagyatkoztak (a szolgáltató közlekedési vállalattal szerződve) a menetrendszerű járatra. Ahol az intézményfenntartó társulások 200–300 fős iskolákat tudnak működtetni, ott önkormányzati rendszerünk jó arcát mutatja meg, amennyiben biztosítja a kistelepülések számára a beeszlás jogát a közösen fenntartott intézmény ügymenetébe, beruházási döntéseibe stb. (hiszen a kistelepülés első embere a „megrendelő, aki fizet a szolgáltatásért”, még ha zömmel központi forrásokból is, amelyek az ő számlájára érkeznek, hogy majd a későbbiekben a központi település számláján landoljanak). Igaz, különböző mértékben ugyan, de igenis volt/van társulási hajlandóság a kistelepülési önkormányzatok között; abból, hogy jogkörük széles, még nem következik, hogy helyben kívánának élni azokkal, hogy maguk vállalják a szolgáltatás összes nyűgét. Ugyanakkor a jelenlegi önkormányzati szisztéma, már ha egy önkormányzat nem forráshiányos és – ha másképpen nem, hát osztályösszevonásokkal – biztosítani tudja a közoktatási törvényben szereplő átlaglétszámoknak legalább a felét, nem is zárja ki a kisméretű intézmények fenntartását. Ez véleményünk szerint méltánylandó, mert legalábbis elvben a helyi közösségre bízva az iskola fenntartásának ügyét, ám éppen ez az a pont, amit a „kistérségi törvény” veszélyeztetni látszik.

A kistérségi szint valamiféle helyre-, illetve felállításának igénye, vagyis a települések és a megyék között elhelyezkedő alsó-középszint újraszervezésének szükségessége, továbbá közigazgatási jogosítványokkal való ellátása a megyei jogosítványok megnyirbálása árán, a közigazgatási reformelképzelések kapcsán merült fel még 1999-ben (1052/1999 (V.21. és 1057/2001 (VI.21.) Korm. határozatok), a FIDESZ kormányzása idején. A következő lépést a kormányváltás után zászlót bontó IDEA jelentette: a Programbizottság Kistérségi Munkabizottsága dolgozta ki az első javaslatot a kistérségi szint funkciójáról és közigazgatási rendszerbe történő illeszkedéséről 2002 őszén.

Eszerint a „közigazgatási kistérség (...) a legalapvetőbb gazdasági, ellátási, közszolgáltatási, igazgatási kötelekeket (...) szövi át. A kistérség nem általános közigazgatási szint, hanem tudatosan szervezett, a jog által támogatott keret a (...) térséget átfogó közfeladatok szakszerű, eredményes megoldására, a gazdasági fejlődés segítésére.”

Kézenfekvőnek látszott, hogy ne új szerveződésekre, hanem az ország teljes területét lefedő NUTS IV., vagyis statisztikai kistérségi szintre (1) „telepítsék” a közigazgatás rendszerébe meglehetősen ellentmondásosan illeszkedő, akkor még „komplex”-nek nevezett, kötelező érvényűnek szánt kistérségi társulásokat. Mivel a kötelező társulás bevezetése önkormányzati törvénymódosítást igényelt volna – és bár az ötlet, mint láttuk, a FIDESZ-kormányzat alatt merült fel, mégsem kapott jobboldalról támogatást –, maradt az önkéntes társulás a nagy ellátórendszerekhez tartozó közszolgáltatás-szervezési funkciók (közoktatás, szociális ellátás, egészségügy) kötelezővé tételével, mások szabadon választhatóan hagyásával. A kistérségi szint megerősítésére irányuló törekvéseknek ter-

mészszerűen a területfejlesztési törvényre vonatkozó konzekvenciái is voltak; s a törvény-előkészítés egybeesett a kistérségi szintű statisztikai körülhatárolás felülvizsgálatával is. Tekintettel arra, hogy a területfejlesztési törvény (1996. évi XXI. Tv.) módosítása egyszerű többséget igényelt, elfogadták annak módosítását, amely kötelező módon előírta a területfejlesztési feladatokat ellátó kistérségi tanácsok megalakítását a statisztikai kistérségekben, ezek száma a felülvizsgálat során 150-ről 168-ra emelkedett. (2) A törvény kizárta a települések számára a kettős társulási tagság lehetőségét, és a korábbiakkal ellentétben biztosította az ország teljes lefedettségét.

A különböző típusú, területi alapú társulások az 1990-es évek első felében jelentek meg, meglehetősen változatos szervezeti formákban és célokkal, gyakran külső készítésre, a forrásszerzés lehetőségétől hajtva. Viszonylag sok alapítványként működő térségi szerveződés jött létre egy-egy tájegységben, az ott élők identitásának megerősítése céljából (például a Jászságban, a Zselicben). Az 1996-ban életbe lépő területfejlesztési törvény ezzel szemben önkormányzati kistérségi társulásokról rendelkezett, vagyis szűkítette a területfejlesztésben szerepet kapó társulások tagságának körét, ugyanakkor megalakulásukat nem tette kötelezővé, és nem követelte meg a statisztikai kistérséghez tartozó önkormányzatok teljes körének csatlakozását sem, sőt a kettős tagságot sem zárta ki. Vagyis: bár szigorított abban az értelemben, hogy csak önkormányzatok számára engedett bebocsátást, szabad teret hagyott a természetes vonzáskörzeti kapcsolatok szerinti, illetve érdekezésszerű és -különbözőség mentén történő társulási tagolódásnak. Ezzel éltek is az önkormányzatok. Ösztönző erőt 1996–97-ben a megyei területfejlesztési tanácsok munkájában való részvétel és ezzel a megyei területfejlesztési politika befolyásolásának lehetősége jelentett. (A továbbiakban ennek közvetlen jelentősége csökkent, hiszen már az 1999. évi törvénymódosítás három delegátusra csökkentette a kistérségi társulások képviselői jelenlétét a megyei területfejlesztési tanácsokban.) A civil tagságot is megerősítő, társadalmi szervezatként működő, területi alapon szerveződő társulások gyakran teljes átfedésben maradtak az önkormányzati társulásokkal, mégsem szűntek meg, részben forrásszerző erejük miatt, részben közösségi gyökereik következtében. Ezeket és a hozzájuk hasonló, területi értelemben is szabad formációk létrejöttét támogatta a SAPARD-források fogadását előkészítő tervezési folyamat 1999–2001-ben, amikor 195, ún. „vidékfejlesztési kistérség” alakult meg, mintegy felerészben ugyancsak területi átfedésben a NUTS IV. szinten alakult önkormányzati társulásokkal.

Ebben az „összevisszaságban” teremtett rendet a területfejlesztési törvény 2004. évi módosítása, amely kizárta a kettős tagságot, kötelezővé tette a statisztikai kistérség felölését és a területfejlesztési funkciókat ellátó, felügyelő kistérségi területfejlesztési tanácsok megalakítását. A területfejlesztési funkció kötelező eleme volt a „többcélú” szövetkezésnek is, és itt, egyedül a kötelező funkciók közül, a teljes területi lefedettség alól nem lehetett kibújni. (A párhuzamosságok elkerülése végett a kistérségi területfejlesztési tanácsok többcélú kistérségi tanácsokként folytathatták tevékenységüket, ha sikerült megalakulniuk.)

„A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásainak intézményesítése, a kistérségek összehangolt fejlesztésének előmozdítása, az önkormányzati közszolgáltatások színvonalának kiegyenlített emelése érdekében” (3) a társulások megalakítását ösztönző törvény és kormányrendelet 2004. tavaszán jelent meg. (4) Az igazgatási szintek és hatáskörök megváltoztatására az integrációra irányuló közigazgatási reformtörekvések közül ez az egyetlen, amely a 2003. évben lefolytatott modellkísérletek talaján széleskörű gyakorlati megmértetést élvez. A szóban forgó törvénycsomag kevésbé hangoztatott, ám a hangoztatottal egyformán fontos célja a hatékonysági szempontok érvényesítése, az, hogy támogatásokkal ösztönözze a körzeti szintű feladatellátást és -szervezést a területfejlesztés, továbbá a három legfontosabb közszolgáltatás, a közoktatás, a szociális ellátás, valamint az egészségügy, utóbbin belül a hétközi és hétközi ügyelet vonatkozásában. A ki-

tüntetett tércategória, amelyben a törvény megalkotói gondolkodtak, nevében is benne van a kistérség, és pedig a 2004 januárjától érvényben lévő 168 statisztikai kistérség. Így van ez akkor is, ha a törvénycsomag számos engedményt tesz: amennyiben nem sikerül bekapcsolni a teljes statisztikai kistérséget, a közszolgáltatások közös szervezésére a statisztikai kistérséghez tartozó települések többségének (5), és nem összességének kell társulnia (a területfejlesztési feladat-ellátásra azonban ez a könnyítés nem vonatkozik).

A többcélú kistérségi társulás önkéntesen szerveződik, legalább három éves intervallumra. Ám az önkormányzatok jelenlegi finanszírozási helyzetét figyelembe véve (6) nem meglepő, hogy az ösztönző és igen jelentős támogatások hatására a statisztikai kistérségek túlnyomó többségében már 2005 áprilisára megalakultak a többcélú társulások, a törvénycsomag előírásai tehát országos léptékben érvényesülnek. (7)

Átfogó adatok nem állnak rendelkezésünkre a többcélú kistérségi társulások feladatellátásával kapcsolatban. Kivételt a KSH Debreceni Igazgatóságának egy kiadványa jelent (8), amely a 2005. évi februári állapotokat rögzítette. Ekkor 108 többcélú kistérségi társulás volt jogosult normatívát igényelni, a társulásokhoz kilencmilliárd forint normatív alapon juttatott ösztönző támogatás került, amelynek 40 százalékát tette ki az a 3,6 milliárd forint, amelyet közoktatási intézmények igényelhetek. A felhasznált pénzeszközök 28 százalékát fordították általános működési kiadásokra, a maradék 32 százalékon osztozott a többi közszolgáltatás (szociális ellátás, egészségügy, mozgó könyvtárak), továbbá a belső ellenőrzés és más, önként vállalt feladatok. A közoktatás támogatása tehát arányos a törvényben és a rendeletekben szereplő súlyával. Jóllehet: a 40 százalékos átlagos részesedés mögött, érthetően, nagyarányú területi eltérések mutatkoznak. Azokban az aprófalvas megyékben, ahol az önkormányzatok zömmel korábban is intézményfenntartó társulások keretében működtették iskoláikat, 50 százalék körüli vagy azt meghaladó az ágazat részesedése az igényelhető bejáró normatíváknak köszönhetően (Baranya megye 55, Borsod-Abaúj-Zemplén megye 52, Nógrád megye 56, Somogy megye 51, Tolna megye 47, Zala megye 51 százalék). Az ellenkező végletet a népes településekkel jellemezhető megyék jelentik, ahol 20 százalék körüli vagy az alatt marad a közoktatás többcélú kistérségi forrásokból való támogatottsága (Békés és Jász-Nagykun-Szolnok megye 15, Fejér megye 18, Hajdú-Bihar megye 20, Szabolcs-Szatmár-Bereg és Bács-Kiskun megye 21 százalék).

A többcélú kistérségi társulások alig két esztendő működése ellenére a közelmúltban számos, elsősorban a társulások megalakulásának körülményeit, működésének várható következményeit elemző tanulmány, szakértői összefoglaló látott napvilágot, elsősorban a közigazgatási szaklapokban, illetve a Magyar Közigazgatási Intézet kiadványaiban. Kétségtelen ugyanakkor, hogy ezek az elemzések nem kutatásokon, hanem legjobb esetben is a társulások önértékelésén (*Németh és Kádár*, 2005), illetve az érintettek által tartott konferencia-beszámolókon alapulnak. Szisztematikus vizsgálatokon alapuló, független kutatási eredmények még nem láttak napvilágot. Ráadásul a többcélú társulások megalakulása kapcsán elsősorban a közigazgatási szakemberek hallatták hangjukat, (többek között) az elaprózott iskolaszervezet átalakítása mellett érvelő (*Andor*, 2005), valamint a többcélú társulásokról a kistérségek, aprófalvak és intézményeik elszigetelődése, gettósodása kapcsán megjelent vitaindítónak is tekinthető tanulmányok (*Ladányi és Szelényi* 2005; *Kovács*, 2005), többnyire visszhangtalanok maradtak.

A közigazgatási szaklapokban megjelent szakmai beszámolók, publikációk jelentékeny része a többcélú kistérségi társulások megalakításának jogszabályi, módszertani háttéréről ad áttekintő képet, kitérve a társulások szabályozási, szervezeti, költségvetési, tervezési, beszámolási, adatszolgáltatási stb. kötelezettségeire. (*Bekényi és mtsai.*, 2004; *Deli, Gurbik és Varga*, 2004) A publikációk másik része a közigazgatás korszerűsítésének egyik lépcsőfokaként megjelenő többcélú társulásokról a már működő modellkísérletek tapasztalatai alapján igyekszik számot adni (a teljesség igénye nélkül: *Dudás*, 2004,

Metzinger, 2004; Bekényi, 2004; Hoffmanné, 2004). A hat kistérséget – a bajai, makói, marcali, miskolci, tabi, zalaegerszegi kistérség – érintő modellkísérletek vitathatatlanul differenciált képet adnak az egyes közszolgáltatások szervezésének helyi lehetőségeiről, a többcélú térséggé szerveződés kritikus pontjairól, a közösségi szolgáltatások szervezésének térségenkénti sajátosságairól.

A helyi önkormányzatok többcélú társulásainak átfogó értékelését adja Bekényi, aki tanulmányában nem csupán a társulások kialakítását megalapozó jogszabályi tényezők vizsgálatára helyezi a hangsúlyt, hanem a települések közötti kooperációt akadályozó körülményeknek is figyelmet szentel. (Bekényi, 2005) Saját kutatási tapasztalataink is megerősítik, hogy a többcélú társulások létrehozását, illetve a későbbi működést meghatározó megállapodások megkötését a kistérségi identitás hiánya mellett leginkább az nehezítette, hogy a települések autonómiájuk veszélyeztetéseként élték meg a társulások létrehozását, illetve attól tartottak, hogy a társulás tovább növeli a székhelytelepülések fölényét. A többcélú társulások létrehozását a fentiek mellett a települések között régóta feszülő, lényegében a korábbi körzetesítéssel összefüggő ellentétek gátolták, de a kooperáció ellenében hatott a megalapozott döntések meghozásához szükséges információk hiánya, s számos esetben gondot okozott a közszolgáltatási feladatokhoz kapcsolódó szakmai követelmények teljesítése is. A társulás létrehozását fontolgató települési önkormányzatok nem látták biztosítva a közös feladatellátás finanszírozásának feltételeit, amihez az is hozzájárult, hogy a pénzügyi feltételeket szabályozó kormányrendeletek meglehetősen rövid határidőket szabtak a pályázatok, illetve az igénybejelentések benyújtására.

A többcélú társulások létrehozását, illetve a későbbi működést meghatározó megállapodások megkötését a kistérségi identitás hiánya mellett leginkább az nehezítette, hogy a települések autonómiájuk veszélyeztetéseként élték meg a társulások létrehozását, illetve attól tartottak, hogy a társulás tovább növeli a székhelytelepülések fölényét. A többcélú társulások létrehozását a fentiek mellett a települések között régóta feszülő, lényegében a korábbi körzetesítéssel összefüggő ellentétek gátolták.

Mérlegen a többcélú kistérségi társulások

Közoktatás – a „reform” alfája és ómegája

Ha az egyes települések felől tekintünk a többcélú társulásokra, tapasztalataink szerint a legtöbb kistérség, beleértve a mikrotérségi központokat is, tart a túlzott centralizációtól, a székhelytelepülés befolyásának

aránytalan és ellenőrizhetetlen megerősödésétől, az intézményi koncentrációtól, és ami ezzel egyet jelent, az önkormányzati feladat-ellátás kiüresedésétől – részben joggal, mert a költséghatékony működtetés a nagy méreteknek kedvez. Ráadásul még olyan önkormányzatok is lépéskényszerbe kerülhetnek – ha vannak egyáltalán ilyenek –, amelyek nem forráshiányosak, vállalni tudják és akarják kis létszámú intézményeik működtetésének terhét, mégsem tehetik meg, mert a kistérségi társulásnak garantálnia kell bizonyos létszámlimiteket betartását a közoktatási intézményekben. (Bár ennek szigorúsága számottevően csökkent az egymást követő években.)

A többcélú kistérségi törvény (és a hozzá társuló támogatási rendeletek) a közoktatás megszervezésében kívánja a legnagyobb súllyal érvényesíteni a hatékonysági szempontokat, amennyiben a kistérségi társulás csak akkor részesülhet ösztönző támogatásban, ha garantálja, hogy valamennyi, a társuláshoz tartozó településen működő, önkormányzatok vagy azok intézményi társulásai által fenntartott közoktatási intézmény teljesíti a ren-

deletben foglalt létszámelőírásokat. Az 5/2005. évi Kormányrendeletnek a korábbiánál kevésbé szigorú sarokszámai (9) szerint az osztott, nyolcosztályos iskolában a 2005/2006. tanév szeptemberében legalább 102 gyermeknek kellett tanulnia, amely létszámot 123-ra kell növelnie a 2007/2008. tanévre. Igaz, az alsó tagozatok és az óvodák tekintetében engedékeny a törvény, amennyiben megengedi az osztatlan csoportok/osztályok működtetését is. (10) Felmentést a létszámkritériumok teljesítése alól csak a nemzetiségi és a kisebbségi oktatást folytató iskolák kaphatnak, s menekülési ösvényt jelenthet a városközei kisiskolák számára a „betagolódás”, azaz ha egy városi nagy iskola tagiskolájává válnak. Az immáron harmadik generációt megélt támogatási rendeletek a kis létszámú iskolák további működése elé roppant akadályokat állítanak, az iskolabezárások a szakmai szempontok figyelembevétele nélkül, illetve bizonyos körülmények (például a távolság, a közlekedési lehetőségek, az iskolafenntartásra társult települések száma) nem kellő súlyú mérlegelése mellett következhetnek be. A veszélyeztetés nem más, mint a többcélú társuláson keresztül juttatható, az intézményfenntartó társulásban működő és a létszám-előírásokat teljesítő iskoláknak járó többletnormatívák megvonása, amelyek hiányában az iskolák működésképtelenné válnak. (11) A többcélú társuláson keresztül juttatott többletnormatívák léte vagy megvonása mellett van még egy kevésbé tárgyalt, ám éppen a települések működőképességét veszélyeztető „ösztönző”, éspedig az önhikis támogatások mértékének csoport-, illetve osztálylétszámhoz kötése. Igaz, az átlaglétszámoknak csupán a felét (12) kell teljesíteni, de kis óvodák és iskolák esetében előfordul, hogy ennek biztosítása is nehézségekbe ütközik.

Súlyos problémát jelent azoknak az iskoláknak a fennmaradása, amelyek már jelenleg is több település összefogásával, iskolafenntartó társulásban működnek, de ezzel együtt sem képesek teljesíteni a létszám-kritériumokat, és nincs hová „betagolódniuk”. Kérdés, hogy a közoktatási törvény módosítása (2006. évi LXXI. Tv), amelynek értelmében a nyolcnál kevesebb évfolyammal működő általános iskolák 2008-tól tagiskolaként látják majd el feladataikat, mennyiben képes megnyugtatóan orvosolni ezt a problémát – valószínűsíthető, hogy az intézkedés a városi középiskolákat erősíti –, s a további (kölségvetési) szabályozók, ösztönzők valóban elősegítik-e az alsó tagozatok helyben maradását. (13) Az összevont óvodai csoportokkal ugyanez a helyzet: a kistelepülések többsége nem képes tartósan teljesíteni a létszámkritériumokat, összevonásuk viszont túl nagy csoportokat eredményezne, megnövelné az utaztatási távolságot, ami – kisgyermekről lévén szó – köztudottan nem célszerű. (Az óvodákra vonatkozóan a törvénymódosítás nem rendelkezik.)

A baj nem az, hogy megkérdőjeleződött a kis létszámú iskolák fenntarthatósága, hanem az, hogy manapság be lehet anélkül zárni kisiskolákat, hogy megvizsgálják az ott folyó pedagógiai munka eredményességét és azokat a feltételeket, amelyeket a fogadó intézmény biztosítani tud, vagy éppen nem tud. A szakmai kontroll, szakmai szempontok figyelembe vételének hiánya az oktatási rezsim alapvető ellentmondása. Abban a rendszerben ugyanis, amelyben a kompetencia-mérések eredményeit a szülő, a szélesebb közvélemény sem ismerheti meg (Lannert és Horn, 2006), felmerül a nagyobb, körzeti iskolákban folyó pedagógiai munka ab ovo eredményesebb voltát hangsúlyozó érvek gyenge legitimitásának gyanúja.

A tulajdonképpeni teljesítménymérés hiánya – ami szintén a szakmai kompetenciák kérdéskörébe tartozik –, az elvárt létszámok teljesítésének és a bevételek növelésének kényszere tág teret enged nemtelen, a kliensek, gyakran beteg gyerekek rovására történő játszmáknak önkormányzati vezetők és intézményvezetők között egyaránt. Így folyhat vadászat a sajátos nevelési igényű (sni), „dupla” gyerekek vagy éppen a középsúlyosan fogyatékos, „hármát érő” gyermekek után, versenyezhetnek az önkormányzati vezetők családotthonokért vagy adott korosztályhoz tartozó állami gondozott gyermekek „megszerzéséért”, esetleg utaztathatnak hároméveseket az öt településsel messzebbre lévő faluba, csupán azért, hogy „betartsanak” a szomszédos rivális településnek. Mert a (kis)települési vezetők sem

(mindig) ártatlanok, így fékek és kontroll alkalmazására ebben a körben is szükség van. A méltatlan gyerekvadászat mindazonáltal nem várt/szándékolt következményekkel járhat, nevezetesen az iskolák közötti szegregáció erősödésével. A nagyobb normatív támogatás reményében vállalt sni-s, magatartási zavarokkal küszködő gyerekek arra ösztönzik az „átlagos” vagy jobb képességű gyerekek szüleit, hogy gyermekeiket máshová írassák. Ez még a magasabb támogatás mellett is oda vezethet, hogy a gyereklétszám a kritikus határ alá kerül. Az ilyen iskolákat befogadni, integrálni aztán egyik szomszéd sem akarja. Marad az alternatív megoldás: nem önkormányzati fenntartó után nézni. (14)

Míndez arra figyelmeztet, hogy a különböző oktatási részpolitikák – a hatékonyságra, az „ésszerű” méretekre való törekvés egyfelől, az esélyegyenlőség, az integrált nevelés feltételeinek biztosítása másfelől – kiolthatják, de legalábbis gyengíthetik egymást. Különösen úgy, hogy az oktatási reformtörekvések nem nyúlnak hozzá a szabad iskolaválasztás és -alapítás alapjogához. Tapasztalataink szerint a szülők döntései nem egyszer felülírják a fenntartókét (15), amiért utóbbiakat bünteti, vagy finoman szólva, „ösztönzi” a támogatási rendszer. Az a tény pedig, hogy az alapítványi, egyházi fenntartású iskolák kívül esnek a „reformok” hatókörén, végső esetben menekvést kínál a többcélú kistérség szorító öleléséből.

A szakmai szempontok érvényesülése akkor is veszélybe kerülhet, ha a feltételek kelő kiépítése/megléte nélkül vállalja egy társulás a feladat-ellátást. Ez tipikusan a pedagógia szakszolgáltatásokat érintheti: a kistérségi társulások szinte mindenütt vállalták a logopédiai szolgáltatások kistérségi megszervezését, miközben akut logopédus-hiány van. Az eddig megyei intézmények által biztosított pedagógiai szakszolgáltatások kistérségi szintre helyezése ugyanakkor nem egy esetben azzal fenyeget, hogy a megyei kapacitások – szakemberek, kialakult hálózatok, felhalmozott tapasztalatok, szakértelem – kihasználatlanul háttérbe szorulnak, hosszabb távon szézilálódnak. (16)

Ugyanakkor a pedagógiai szakszolgáltatások vonatkozásában pozitív tapasztalatokról is beszámolhatunk. A többcélú kistérségi társulások közül a legtöbben – bizonyos koordinációs feladat-ellátás mellett – a pedagógiai szakszolgáltatások szervezésére vállalkoztak, éspedig főképpen a logopédiai és gyógy-testnevelési ellátás kistérségi megszervezésével. Azokban az aprófalvas kistérségekben, ahol korábban nem tudták biztosítani eme szolgáltatások elérhetőségét helyben vagy a kistérségi centrumban, a beszámolók szerint jelentős javulás állt be a szolgáltatások elérhetőségében. A magatartási, tanulási zavarokkal jellemezhető gyerekek számának növekedése azonban a kisiskolák problémáival nem küszködő térségekben, például a fővárosi agglomerációban is azt eredményezte, hogy a társulások illetve az oktatási intézmények vezetői a pedagógiai szakszolgálat megszervezését tartották/tartják a legfontosabb feladatnak. Mondhatni, hogy ez a többcélú társulások „sikerágazata”. A szakszolgáltatásokhoz hasonlóan bizonyos, kevés óraszámú tartott tantárgyak esetében a tanárok utaztatása is megoldást jelenthet az oktatás színvonalának emelésére, a szakos ellátás javítására, ha sikerül a megfelelő feltételeket (gépjármű vagy költségtérítés) biztosítani. Ugyancsak jelentősen javították a gyermekek utazási körülményeit a társulások által pályázott iskola- vagy/és közösségi buszok. A szakszolgáltatások és az utazó pedagógus rendszer fejlesztése az a két terület, amelyet az érintett iskolák, óvodák üdvözölnek, s amelyek, a jelek szerint legalábbis, nem okoznak mély konfliktusokat az intézmények és fenntartók között.

A működés zökkenőiről

A többcélú kistérségi társulások a közszolgáltatások és a területfejlesztés koordinált és költséghatékony működtetésére, ösztönzésére jöttek létre. Teendőik tehát elsősorban az önkormányzati feladatellátáshoz kapcsolódnak, miközben működési mechanizmusuk távolról sem oly mértékben kidolgozott, mint az önkormányzatoké. Ez például azt jelenti,

hogy a szakmai és civil egyeztetés színterül szolgáló bizottsági munka ajánlott és nem kötelező eleme a döntés-előkészítésnek. Vagy azt, hogy a társulások mellett kialakított munkaszervezetek ugyan önkormányzati típusú szervezetként működnek, ám nem tisztázott a munkaszervezetben alkalmazottak (rendszerint pályakezdő fiatal diplomások) jogállása (nem közalkalmazottak vagy köztisztviselők), ahogy vezetőjének és munkatársainak szakmai végzettségét illetően sem fogalmazódnak meg elvárások, feltételek.

A társulások létrejötte több vonatkozásban is átalakította a közszolgáltatások, valamint a vidék- és területfejlesztés szereplőinek kapcsolatrendszerét, viszonyait. A megyei és térségi szint között érzékelhető, konfliktusokkal terhes eltolódás mellett említésre méltó a civil szervezetek azon tapasztalata/panasza, hogy a többcélú kistérségi társulások megalakulása óta több tekintetben légüres térbe kerültek. Egyrészt azért, mert a megyei feladatellátás veszélyeztetetté vált, és a megyei önkormányzatok, mindenekelőtt a szociális és gyermekvédelmi ellátások területén, gyakran kötnek feladat-ellátási szerződést civil, non-profit szervezetekkel. Másrészt viszont azért, mert a szabályozás csak a térségi hatókörű civil szervezetek számára biztosít a kistérségi tanácsokban részvételi, megnyilvánulási lehetőséget, azt is csak tanácskozási joggal. Ez azért aggályos, mert a vidéki civil szervezetek többsége, köztük az e szervezetek 30–40 százalékát jelentő közszolgáltatási és településfejlesztési feladatokat föl vállalók is, éppenséggel települési szinten szerveződtek és működnek, és időt vesz igénybe, amíg kistérségi ernyőszervezeteik megalakulhatnak. Ugyanakkor, elsősorban a szociális és gyermekjóléti feladatok vonatkozásában néhol már most is párhuzamos struktúra, illetve verseny van kialakulóban; vannak megyék, ahol a kistérségek már különböznek aszerint, hogy non-profit szervezetek, költségvetési szervek és társulások által fenntartott intézmények biztosítják az ellátást. A szereplők joggal várnak arra, hogy szabályozott és kiszámítható legyen a különböző szolgáltatók helye az ellátásban, s a civilek arra, hogy helyük legyen a nap alatt. Ma mindenki csak az intézményrendszer átmenetiségét érzékeli.

Már többször említettük a kistérségi (jogos) félelmét a székhelytelepülés, a kistérségi központ túlzott megerősödésétől. A székhely-települési akarat elvben, és a gyakorlatban is valóságos túlsúlyra tehet szert akkor, ha a központ lakosság száma közelíti, esetleg meg is haladja a kistérség többi településének népesség számát. Így van ez minden aprófalvas közegeben működő régió- és megyeközpont esetében, de alkalmasint nemcsak ott, aminek oka az, hogy a minősített többségi szavazáshoz nemcsak az egy település = egy szavazat elve alapján kell biztosítani a többséget, hanem a lakosság arány tekintetében is. (Már ahol nem döntött eleve úgy a többség, hogy az egy település = egy szavazat elvét felrúgva lakosság arányos szavazati súlyt vezet be, ami mellett természetesen felsorakoztathatók igaz érvek, még ha azok főképpen a központi településeket kedvezményezik is.)

Nagy veszélyt jelenthet a természetes vonzáskörzeti és megközelíthetőségi viszonyok figyelmen kívül hagyása, amennyiben ott, ahol a TKT – s ez visszalépés az 1971-es OTK-hoz képest – enged „mikrotérségi összefogást”, mint például a szociális ellátások terén, nincs figyelemmel a helyi viszonyokra. (A három- és ötezres létszámlimiteket 10–20 aprófalva sem mindig tudja biztosítani, ha mikrotérségi központjuk maga is kistérségi település.)

Végezetül, de nem utolsó sorban: a civil kontrollnál valamivel tágabb értelemben mérül fel veszélyként a demokratikus kontroll hiánya, hiszen a többcélú kistérségi társulások testületeit nem a szolgáltatásaikat igénybe vevők választják meg (mint az önkormányzatokat), és tapasztalataink szerint a közszolgáltatásokat igénybe vevő állampolgárok jószereivel semmiféle információval nem rendelkeznek arról, hogy milyen módon befolyásolja a közszolgáltatások szervezését, minőségét a társulások megalakulása, működése – így azután nem is tudnak hatást gyakorolni rá.

S hogy a kontroll másik oldaláról is beszéljünk, a szociális és gyermekjóléti területen a módszertani központok, a szociális és gyámhivatalok 2006-ban kezdték meg a társulások keretében biztosított szolgáltatások szakmai felülvizsgálatát. A szakmai és ezzel

együtt pénzügyi monitoring szükségességét, egy átfogó értékelést minden közszolgáltatási területen időszerű elvégezni, s erre időt engedni – ha már a „reform” elindítására és a konszenzus kialakítására nem jutott. Tapasztalataink szerint ugyanis előfordul, hogy egy társulás az általa vállalt feladatokat nem feltétlenül teljesíti, vagy ha igen, csak „lepapírozza” (például visszadatált vagy „fal” ellátási szerződéssel) – magyarul, a többcélú társulásokat is olyan pénzszívási lehetőségnek látja, amellyel bolond, aki nem él, s aztán majd csak lesz valahogy...

Merre billen a mérleg nyelve?

Az elmúlt két-három évben kilenc, első és második körben megalakult többcélú kistérségi társulással kerültünk kapcsolatba, amelyek, egy kivétellel, aprófalvas községben működnek. Az aprófalvas térségek társulásai közül csak ketten tudták, s ők sem aggodalmak, konfliktusok nélkül megvalósítani azt a célt, amely a törvényhozók szeme előtt lebeghetett, hogy tudniillik a munkaszervezetben sikerült koncentrálniuk, ezzel megtartaniuk és/vagy

A méltatlan gyerekvadászat mindazonáltal nem várt/szándékolt következményekkel járhat, nevezetesen az iskolák közötti szegregáció erősödésével; a nagyobb normatív támogatás reményében vállalt sni-s, magatartási zavarokkal küszködő gyerekek arra ösztönzik az „átlagos” vagy jobb képességű gyerekek szüleit, hogy gyermekeiket máshová írassák. Ez még a magasabb támogatás mellett is oda vezethet, hogy a gyereklétszám a kritikus határ alá kerül.

kiegészíteniük az alsó-közép szinten adott pillanatban meglévő kormányzati (dekoncentrált) kapacitásokat. Mindkét társulás „régimotoros” volt a szakmában, egyik valóságos civil alapokról, kisváros-központú környezetben, másik területfejlesztési társulási és közszolgáltatás-fejlesztési alapokról aprófalvakkal övezett középvárosként indult hosszú-hosszú évekkel ezelőtt, s hatékony helyi fejlesztői kapacitásokkal, kipróbált menedzsergárdával dolgozott 2004-ben. Nekik talán sikerült úgy bővíteni a kapacitásokat, hogy egyetlen korábban is ellátott funkció, így a területfejlesztési tevékenység se sérüljön (amely a közszolgáltatási feladatellátás, a munkaszervezetek miatt kialakuló finánciális nyomás és a hiányzó megyei és regionális források miatt majdnem mindenütt háttérbe szorult, sajnálatos módon éppen akkor, amikor a legnagyobb szükség volna rá).

A többcélú kistérségi társulások megalakulása, a jelek szerint, kedvező folyamatokat is elindított. Több helyütt számoltak be a szociális és gyermekjóléti ellátás javulásáról, arról, hogy az eddig majdnem vagy teljesen ellátatlan kistéletpüléseken is megjelentek bizonyos szolgáltatások, illetve bővült a ténylegesen hozzáférhető szociális ellátási formák köre. Főképpen a családsegítés, gyermekjóléti feladatok, valamint a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás vonatkozásában hallottunk kedvező fejleményekről. Nagyon fontos rögzíteniünk, hogy a megfelelő ellátási szintnek minden szakember a mikrotérséget nevezi, s a jövőben is ezt kell erősíteni, úgy, hogy az ellátási körzeteket a tényleges vonzáskörzetekhez, a megközelíthetőség lehetőségeihez igazítva alakítsák ki a társulások. A szakemberek úgy látják, hogy a kistérségi szint megjelenésével esély nyílik arra, hogy a törvény által, mesterségesen szétválasztott, ám összetartozó szociális és gyermekjóléti feladatokat egy helyütt, összehangoltan, integráltan lássák el. A közoktatás vonatkozásában egyelőre – saját kutatási tapasztalataink alapján – a pedagógiai szakszolgáltatások területén látunk pozitív elmozdulást. Azt mondhatjuk tehát, hogy jelenleg kedvező tapasztalatokról azokon a közszolgáltatási területeken számolhatunk be, amelyeken nagyok

voltak a hiányok, illetve ahol az alapellátások, szolgáltatások helyi szinten, egyedül nem, vagy csak igen költségesen biztosíthatók – s ahol nem járt/jár nagy érdeksérelmekkel, településközi konfliktusokkal a térségi, mikrotérségi szint megszervezése. Ahhoz azonban, hogy pozitív tendenciákról beszélhessünk, a működési feltételek tartós és kiszámítható szakmai és finanszírozási szabályozása, az ellátási-szolgáltatási szintek és felelőségek rögzítése szükséges. Idő kell – átszervezésekkel, képzésekkel – ahhoz is, hogy az „ígéretesnek” tekinthető pedagógiai szakszolgálatok, szociális és gyermekvédelmi ellátások területén a megfelelő számban álljanak majd rendelkezésre képzett szakemberek.

Ami már a mérleg másik nyelvét illeti, áttekintésünk bő listáját adta azoknak a veszélyeknek, félelmeknek, ellentmondásoknak, konfliktusoknak, amelyek a többcélú kistérségi társulások közszolgáltatási, területfejlesztési feladatellátásával, működésével – és ha úgy tetszik, helykeresésével járnak. Összefoglalóan három mozzanatra kívánjuk újra felhívni a figyelmet. Az egyik a többcélú kistérségi társulások megalakulását, működését kísérő demokratikus deficit, amely a sietségből, a sodró reformhevületből, valamint a konszenzus keresésének és megteremtésének elmulasztásából fakad, s amely indokolatlanul nagy helyi konfliktusokat és félelmeket is gerjeszthetett, s gerjesztett is, főként az aprófalvas térségekben. A másik az uniformizáló, a térszerkezeti, demográfiai, ellátási struktúrák különbözőségét figyelmen kívül hagyó szemlélet és gyakorlat, amely ott is erőlteti a közszolgáltatások térségi szintű megszervezését, ahol ehhez a feltételek nem megfelelőek, illetve ahol nem jelentkeznek azok a problémák, amelyeket a reformok indokaiként ismerhettünk meg – ez felveti azt a gyanút is, hogy a reformokra fordított pénzeszközök nem feltétlenül ott és úgy hasznosultak, ahogy a törvényalkotók azt elképzelték. S végezetül: itt az idő egy alapos, országos szintű mérlegelésre, a többcélú kistérségi társulások működésének szakmai és pénzügyi vizsgálatára, annak érdekében, hogy a szükséges korrekciók megtehetőek legyenek. A korrekció, a módosítás elkerülhetetlen. Véleményünk szerint a módosításnak a szakmai, minőségi elvárásokhoz, a helyi igényekhez, a kialakult és működőképes kapcsolatrendszerekhez szabott ellátások kialakítását kell eredményeznie, aminek feltétele a szakemberek mellett az érintettek széleskörű bevonása a jelenlegi helyzet értékelésébe és a lehetséges megoldások kidolgozásába. A reform, bármely reform csak akkor lesz úgymond fenntartható, ha nem csak a hatékonyság ígézetében él, hanem képes a méltányosság elvének figyelembe vételére és érvényesítésére is. (17)

Jegyzet

(1) Magyarország uniós csatlakozása szükségessé tette egy olyan terület-beosztási rendszer létrehozását, amely felépítésében, logikájában megfelel az Európai Unió rendszerének, vagyis az EUROSTAT révén létrejött Statisztikai Területi Egységek Nomenklatúrája, azaz a NUTS -rendszer követelményeinek. Az ötszintű hierarchikus osztályozásban a NUTS IV a kistérségi szintnek felel meg.

(2) 244/2003 (XII.18.) Korm. Rend. A jogszabály rendelkezett a kistérségi lehatárolás megváltoztatásának módjáról is, de ezt 2004-ben a kormányrendelet és a területfejlesztési törvény módosítása tovább módosította.

(3) Idézet a 2004. évi CVII. Törvény preambulumból.

(4) Alkotmányossági aggályok miatt paradox módon a 2004. évi CVII. Tv. törvény jóváhagyása bő fél évvel követte az ösztönző támogatásokról szóló rendeletét: (65/2004. (IV. 15.) Korm. rendelet a többcélú kistérségi társulások 2004. évi támogatása mértéké-

nek, igénylésének, döntési rendszerének, folyósításának és elszámolásának részletes feltételeiről.)

(5) A települések legalább 50 százaléka és a lakosság 60 százaléka vagy fordítva.

(6) 2003-ban az önkormányzatok 40 százaléka volt forráshiányos, „ÖNHIKIS”.

(7) A 2005. április 4-én a Belügyminisztériumban megrendezett konferenciáról kiadott tájékoztatás szerint 123 kistérségben alakult többcélú társulás; számuk az év végére 158-ra emelkedett.

(8) Tájékoztató. Többcélú kistérségi társulások az Észak-Alföldön. KSH Debreceni igazgatósága, Debrecen, 2005.

(9) A rendelet minimális osztály- illetve csoportlétszámokat határoz meg, ezek összegzésével születtek a fenti sárokszámok.

(10) Ebben az esetben az osztatlan csoportokra, osztályokra kell teljesíteni a létszám-kritériumokat, ami nagy kedvezmény.

(11) A 2006. évben hatályos költségvetési törvény 25.000 forintról 15.000 forintra csökkenti a bejáró tanulók után járó többletnormatívát, miközben jelentősen megemeli a társulásban működő kistélepülési iskolák bejáró tanulók után járó normatíváját.

(12) 3000 fő alatti települések esetében 50, a fölött 70%. Az etnikai és kisebbségi nevelésben részesülők létszámát ez esetben is figyelmen kívül kell hagyni.

(13) Az érintett nyolc évfolyamnál kevesebb évfolyammal működő iskolák egy nyolc évfolyamos vagy legalább hat évfolyamos gimnázium tagiskolájaként működhetnek tovább. A törvénymódosítás vitáját megnyitó beszédében az oktatási tárca vezetője kijelentette, hogy meg kívánják őrizni a kistélepülések iskoláit, mindenekelőtt az alsó tagozatot, ugyanakkor érvelése szerint a tagiskolai intézmény bevezetése egyéves központi irányítást (a költséghatékonyág szempontja) és a tagiskolák számára szakmai segítséget, magasabb színvonalú szolgáltatást jelent (a kisiskolába és a „magyvárosi” iskolába járó gyerekek közötti esélykülönbségek mérséklésének szempontja).

(14) Egy Zala megyei iskolával esett meg ez, amelyet most, a hírek szerint egy fővárosi székhelyű alapítvány vesz át.

(15) Abban az esetben például, ha egy kisiskola bezárását követően a fenntartók ugyan intézményfenn-

tartói társulásra lépnek más önkormányzatokkal, de a szülők mégsem az ily módon kijelölt iskolákba íratják gyerekeiket.

(16) Az a nyíltan ki nem mondott, de finanszírozási szabályokkal kifejezett szándék, hogy bizonyos megyei szakellátási feladatokat kistérségi szintre delegáljanak, a szociális ellátások területén át nem gondolt lépéseket is eredményezett. Miközben ugyanis a megyei önkormányzatok kötelező feladata a szociális és gyermekjóléti szakszolgálatok biztosítása, addig a kistérségi társulások 2006-ban úgy kaphattak kiegészítő támogatást átlagos szintű ápolást-gondozást nyújtó szociális intézmények működtetésére, hogy ez nem kötelező feladatuk, s így az esélyegyenlőség elvét súlyosan sértve, válogathatnak a jelentkező idősök között. Félő (hasonlóan a pedagógiai szakszolgálatokhoz), hogy a feladatok át nem gondolt/elhamarkodott delegálása a megyei intézményekben főlhalmozódott szakmai kapacitásokat, tapasztalatokat, eredményeket is veszélyezteti – hogy nyugtalanságot és bizonytalanságot, félelmet szül, az most is bizonyos.

(17) A tanulmány alapjául szolgáló empirikus kutatásokat az NKFP (*Az aprófalvak és aprófalusiak esélyegyenlőségéért* című kutatás), valamint az Oktatásért Közalapítvány (*Többcélú kistérségi társulások és oktatás* című kutatás) támogatja.

Irodalom

Andor Mihály (2005): Lépéskényszer. *Iskolakultúra* 3, 57–70.

Bekényi József (2004): A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulási rendszeréhez kapcsolódó főbb jogszabályok és irodalomjegyzék. In Németh Jenő (2004, szerk.): *Kistérségi közigazgatási modellek és fejlődési minták*. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest.

Bekényi József – Barabás Zoltán – Deák László – Pintérné Vígh Ilona – Vass György (2004): A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásának szabályozása, módszertani értelmezések. In *Kistérségek Kézikönyve. Szakértői módszertan és dokumentumtár*. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest.

Deli Erika – Gurnik Ágnes – Varga Sándor (2004): A társulás költségvetése, gazdálkodása, vagyona. *Kistérségek Kézikönyve. Szakértői módszertan és dokumentumtár*. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest.

Dudás Ferenc (2004): A kistérségek a modellkísérletek tükrében. In Németh, 2004

Hoffmanné Német Ildikó (2004): A kisebb népességszámú kistérségi együttműködés sajátosságai a modellkísérletek tükrében. In Németh, 2004

Kovács Katalin (2005): Osztályosodás a magyar településhálózatban. *Kultúra és Közösség*, III. 21–26.

Kovács Katalin (1990): Urbanizáció alulnézetből. In Tóth József (szerk): *Tér-Idő-Társadalom*. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 272–303.

Ladányi János – Szelényi Iván (2005): Az újrakörzetítés társadalmi ára. *Kritika*, 1.

Lannert Judit – Horn Dániel (2006): Műhelytitok. iskolaértékelés és nyilvánosság. *Magyar Narancs*, június 8.

Metzinger Éva (2004): Nagyobb népességszámú kistérségi modellkísérletek tapasztalatainak összegzése. In Németh, 2004

Németh Jenő – Kádár Krisztián (2005): *Kistérségi módszertan*. IDEA-MKI, Forrás: www.bm.hu.

Vági Gábor (1982): *Versengés a fejlesztési forrásokért*. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest.