



Kétségek és kényszerek között, a túlélés járható ösvényeit kereső és útvesztőkben veszteglő kistelepülésekről szól a „Függőben” című tanulmánykötet. A cím egyszerre utal a kormányzati döntéseknek való kiszolgáltatottságra, a településhálózati pozícióból következő függő helyzetre, valamint arra a köztes, befejezetlen állapotra, amely a vizsgált települési kör helyzetét jellemezte a kutatás időszakában, 2006–2007-ben. Amint az alcím jelzi: a tanulmányok fókuszában a közszolgáltatás-szervezés kérdései állnak, kitekintve az európai közigazgatás-szervezési modellekre és a hazai jogalkotás által kínált keretekre, utóbbit szembeesítve a napi gyakorlat próbájával.

Az esetleírásokból és az ezekre nagymértékben támaszkodó tanulmányokból az a közös álláspont bontakozik ki, hogy a kistelepülések által uralt erőterben a települések közötti együttműködéseknek nincs alternatívája, ám nagy kérdés, hogy azok milyen területi (településközi/mikrotérségi vagy kistérségi) szinteken, milyen közszolgáltatásokra kiterjedően s milyen szerveződési elvek alapján jönnek létre. A kötet írásai egyaránt tudósítanak üdvözlendő fejleményekről és komoly feszültségekről. A jó hírek a kistérségi együttműködés meggyökeresedéséről, egyes közszolgáltatások kiterjesztéséről, felhasználókhoz való közelebb viteléről és szakmai bázisuk megerősítéséről tudósítanak (szociális ellátás, pedagógiai szakszolgáltatások). A rossz hírek a költséghatékonysági megfontolások túlsúlyáról, a társadalmi költségek figyelmen kívül hagyásáról, az éves költségvetési diktátumokkal való „kormányzás” okozta feszültségekről, a lépéskényszerben született együttműködések sérülékenységéről, sőt, a közoktatás területén drámai konfliktusokról, súlyos társadalmi következményekről (erősödő szegregációról) szólnak.



REGIONÁLIS FEJLESZTÉS
OPERATÍV PROGRAM

KOVÁCS KATALIN – SOMLYÓDYNÉ PFEIL EDIT (SZERK.) • FÜGGŐBEN



FÜGGŐBEN

KÖZSZOLGÁLTATÁS-SZERVEZÉS
A KISTELEPÜLÉSEK VILÁGÁBAN

SZERKESZTETTE:

KOVÁCS KATALIN – SOMLYÓDYNÉ PFEIL EDIT

FÜGGŐBEN

KÖZSZOLGÁLTATÁS-SZERVEZÉS
A KISTELEPÜLÉSEK VILÁGÁBAN

KÖZIGAZGATÁSI OLVASMÁNYOK

FÜGGŐBEN

KÖZSZOLGÁLTATÁS-SZERVEZÉS
A KISTELEPÜLÉSEK VILÁGÁBAN

SZERKESZTETTE:
KOVÁCS KATALIN – SOMLYÓDYNÉ PFEIL EDIT

A kötet a
MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI INTÉZETBEN
(KORMÁNYZATI SZEMÉLYÜGYI SZOLGÁLTATÓ ÉS KÖZIGAZGATÁSI KÉPZÉSI KÖZPONT – KSZK)
készült, az Európai Unió Strukturális Alapjainak támogatásával,
a Regionális Fejlesztés Operatív Program 3.1.1 keretében,
„A helyi közigazgatás kapacitásépítése képzési programok, tanácsadás és infrastrukturális
fejlesztések révén” című központi programjának,
„Az önkormányzati méretnagyság és a közszolgáltatások méretgazdaságossági kérdései,
különös tekintettel a kisközségi önkormányzatok feladat-ellátási képességére”
című témája eredményeinek összefoglalásaképpen.

Programigazgató:
DR. KÖKÉNYESI JÓZSEF

Szerkesztette:
DR. KOVÁCS KATALIN – SOMLYÓDYNÉ DR. PFEIL EDIT

Szerzők:
BILLUS DANIELA
DR. FINTA ISTVÁN
DR. HAMAR ANNA
KOÓS BÁLINT
DR. KOVÁCS KATALIN
DR. LADOS MIHÁLY
RÁCZ KATALIN
SOMLYÓDYNÉ DR. PFEIL EDIT
DR. VÁRADI MONIKA MÁRIA
DR. VIRÁG TÜNDE

Kutatásszervezők:
KÁDÁR KRISZTIÁN
DR. MOCSÁRI JÓZSEF

Technikai szerkesztő:
BÁLINT TÍMEA

Kiadó:
KSZK ROP 3.1.1. PROGRAMIGAZGATÓSÁG
1054 Budapest, Alkotmány u. 25.
Felelős kiadó:
MENNER ÁKOS

A kézirat lezárásának ideje: 2008. január 31.

© KSzK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, 2008
© Dr. Kovács Katalin – Somlyódyné Dr. Pfeil Edit, 2008

BUDAPEST, 2008

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog fenntartva, beleértve a sokszorosítás, a terjesztés és a fordítás jogát.
A mű a kiadó írásbeli engedélye nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem
dolgozható fel, azokban nem tárolható és nem terjeszthető.

TARTALOMJEGYZÉK

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE	7
BEVEZETŐ TANULMÁNY	
<i>Kovács Katalin, Lados Mihály és Somlyódy Edit: Közszolgáltatás-szervezési kihívások kistéleplési környezetben</i>	9
I. TANULMÁNYOK	
<i>Koós Bálint és Lados Mihály: Az önkormányzati méretnagyság és a közszolgáltatások méretgazdaságossági kérdései: európai modellek és hazai tapasztalatok</i>	45
<i>Somlyódy Edit: Teleplési és körzeti feladatellátás, valamint a közigazgatási középszint problematikája hazai és nemzetközi tapasztalatok alapján</i>	97
<i>Finta István: A hatósági tevékenység ellátásának kérdései helyi és kistérségi szinten</i>	123
<i>Váradi Monika Mária: Kistéleplések és kisiskolák: közoktatási tapasztalatok a kistérségi társulásokban</i>	155
<i>Rác Katalin: Szociális feladatellátás a kistélepléseken és a többcélú kistérségi társulásokban</i>	183
<i>Kovács Katalin: Kényszer szülte és önkéntes együttműködések a kistéleplési önkormányzatok körében</i>	211

II. ESETTANULMÁNYOK

<i>Hamar Anna</i> : Sok dudás egy csárdában: a Ceglédi Többcélú Kistérségi Társulás feladatellátása	235
<i>Somlyódyné Pfeil Edit</i> : A közszolgáltatási háló működtetésének mintái a Pécsi kistérségben	255
<i>Kovács Katalin és Rácz Katalin</i> : Mozgásban: az együttműködések változó mintázatai a Sásdi Többcélú Kistérségi Társulásban	281
<i>Rácz Katalin</i> : Településközi kooperációk és közszolgáltatások a Felső-Tisza vidékén	305
<i>Váradi Monika Mária</i> : Fontolva haladók: többcélú kistérségi társulás és közoktatás a Zalaszentgróti kistérségben	333
<i>Hamar Anna</i> : Együttműködésre kényszerítve. Többcélú feladatellátás egy aprófalvas kistérségben	371
<i>Billus Daniela</i> : Oktatásszervezési történetek egy dunántúli kistérségben	407
<i>Virág Tünde</i> : Láttelek az északi periferiáról: oktatásszervezés az Edelényi kistérségben	425
A KÖTETBEN TALÁLHATÓ TANULMÁNYOK SZERZŐI	445

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung
ÁSZ	Állami Számvevőszék
DATAR	Területrendezési és Regionális Fejlesztési Delegáció
EPCI	Établissements Publics de Coopération Intercommunale
IPR	integrációs pedagógiai rendszer
KEK	közoktatási ellátási körzet
KIOP	Környezetvédelmi és Infrastruktúra Operatív Program
KIR	Közoktatási Információs Rendszer
LEKI	leghátrányosabb helyzetű kistérségek felzárkóztatásának támogatása
LGI	Local Government and Public Service Reform Initiative
MÁK	Magyar Államkincstár
NKFP	Nemzeti Kutatási és Fejlesztési Programok
NUTS	Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques (Nomenclature of Territorial Units for Statistics) (Statisztikai Célú Területi Egységek Nómenklatúrája)
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development (Gazdasági Együtműködési és Fejlesztési Szervezet)
OEP	Országos Egészségbiztosítási Pénztár
OKA	Oktatásért Közalapítvány
OOSZI	Országos Orvosszakértői Intézet
OSI	Open Society Institute
OTK	országos településhálózat-fejlesztési koncepció
ÖNHIKI	önhibájukon kívül hátrányos helyzetben lévő helyi önkormányzatok támogatása
ÖTM	Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium
Ötv.	Önkormányzati törvény

FÜGGŐBEN – KÖZSZOLGÁLTATÁS-SZERVEZÉS A KISTELEPÜLÉSEK VILÁGÁBAN

PPP-konstrukció	Public-Private Partnership konstrukció
SNI	sajátos nevelési igényű gyermek
SZMM	Szociális és Munkaügyi Minisztérium
TÁH	Területi Államháztartási Hivatal
TÁKISZ	Területi Államháztartási és Közigazgatási Szolgálat
TEKI	területi kiegyenlítést szolgáló önkormányzati fejlesztések támogatása
TEUT	települési önkormányzati szilárd burkolatú belterületi közutak burkolatfelújításának támogatása
TKT	többcélú kistérségi társulás

Kovács Katalin, Lados Mihály és Somlyódyné Pfeil Edit

KÖZSZOLGÁLTATÁS-SZERVEZÉSI KIHÍVÁSOK KISTELEPÜLÉSI KÖRNYEZETBEN

Bevezető tanulmány

1. BEVEZETÉS

1.1. A kutatás tárgya és módszerei¹

A „Függőben” c. tanulmánykötet írásai egy 2006–2007-ben lebonyolított, a település-méret – közelebről a kisméretű települési önkormányzatok – és a közszolgáltatások hatékonysági kérdéseit feszegető empirikus vizsgálat bázisán születtek.² A Magyar Közigazgatási Intézet által kiírt pályázatot elnyerő, az MTA Regionális Kutatások Központjának kutatóiból szerveződő csoport kutatási koncepciójának lényege az volt, hogy a kistelepülések feladatellátását nem önmagában, hanem a települési kapcsolatok rendszerében kell vizsgálni. A kutatók arra a kérdésre keresték a választ, hogy vajon melyek azok a közszolgáltatások, amelyek a kistelepülések világában *csak társulásokban biztosíthatók hatékonyan, és a területi szerveződések melyik szintje, a társulások mely típusa nyújt alkalmas keretet a feladatellátásra*. Közgazdászok, jogászok, szociológusok vettek részt a munkában, amely elméleti és adatbázis-alapú elemzéseket, továbbá empirikus vizsgálódásokat egyaránt magában foglalt.

Az empirikus kutatásnak – a kistelepülési problematikából adódóan – elsősorban ezer-, sőt ötszáz fősnél kisebb települések által dominált *aprófalvas kistérségek* adtak teret (nyolc ilyen kistérségben vizsgálódunk), ám részben kontrollterületként, részben a közszolgáltatások elérhetősége szempontjából a kistelepülésekével rokon tanyaproblematika beemelése céljából két vegyes településszerkezetű kistérséget is bevontunk a kutatásba (Derecske-Létavértesi, Ceglédi kistérség). A vizsgált kistérségek között egyetlen tulajdonképpen egypólusú kistérség volt, a Pécsi, éspedig azért, mert Pécs nagyságrenddel a kistérség települései fölé tornyosuló erőközpontot jelent. A többi kilenc kistérség

¹ Az első fejezet Kovács Katalin munkája.

² „Az önkormányzati méretgazdaságossági kérdései, különös tekintettel a kisközségi önkormányzatok feladatellátási képességére” című kutatási projekt. Támogató: NFT I. ROP 3.1.1. Pályázató IH: Magyar Közigazgatási Intézet. Témavezető: Kovács Katalin.

ség megoszlott aszerint, hogy a statisztikai kistérség nevét adó központi település mellett hány és milyen vonzerőt képviselő mikrotérségi központ látott el körzeti funkciókat. Ebben a tekintetben voltak pregnáns többpólusú kistérségek a vizsgálati terepek között (a két nem aprófalvas kistérség, továbbá a Siklói és a Sásdi kistérség) és olyanok – ez jelentette a többséget –, ahol a központi település mellett működő mikrotérségi központok jóval kisebb népességszámmal és lényegesen kisebb térszervező erővel bírtak (ilyen volt az Edelényi, Fehérgyarmati, Zalaszentgróti, Szobi, Marcali kistérség).

Amint e felsorolásból is látszik, választott terepeink megoszlottak a fejlettség-fejletlenség, a központ-periféria dimenziói szerint is. *A periférikus elhelyezkedés és az elaprózott településszerkezet hatásának összekapcsolódását mutatja*, hogy a vizsgált kistérségek közül három (Edelényi, Fehérgyarmati, Sásdi) a leghátrányosabb helyzetű kistérségek szűkebb, 33 kistérséget magába foglaló körébe tartozik.³ A Derecske-Létavérsesi kistérség 42. a leghátrányosabb helyzetű kistérségek rangsorában,⁴ hátrányos helyzetűnek minősült még a Siklói, Zalaszentgróti, Szobi, Marcali kistérség. Kívül esik a hátrányos helyzetűek körén a közép-magyarországi régióhoz tartozó Ceglédi, valamint a regionális centrumot övező Pécsi kistérség.⁵

Ami az empirikus kutatás módszereit illeti, azok között a hatósági feladatok és a közszolgáltatások kistérségi és kistérségen kívüli elérhetőségét vizsgáló, önköltős kérdőívek mellett a kutatócsoport tagjai által közösen összeállított strukturált interjúk, továbbá dokumentumelemzések szerepeltek. Az elnyert pályázati összeg korlátozta az elkészíthető interjúk mennyiségét: kistérségenként 10 interjúban limitáltuk a kötelező interjúk számát, a terepek többségén azonban ennél több beszélgetést rögzítettek a kutatók; az elkészült, kivonatolással dokumentált interjúk száma 165.⁶ Ugyancsak a limitált költségvetés, továbbá az időbeli korlátok miatt a teljes kistérségről csupán egy általános kép felvázolására vállalkozhatott a kutatás, míg a településközi kapcsolatokat, a konkrét feladatellátást a kistérségeken belül két mikrotérségben vizsgálta. Ez két, viszonylag kis méretű statisztikai kistérség esetében (Derecske-Létavérsesi, Szobi) lényegében a teljes kistérség vizsgálatát jelentette, másutt 10–12 mikrotérségből kettőt (Edelényi, Fehérgyarmati kistérség).

Sajnos a feladatellátási helyek megközelíthetőségéről nem kaptunk kellő pontossággal és teljes körűen kiállított kérdőíveket, ezért az empirikus kutatások eredményeit elsősorban a helyszíni kutatások alapján született esettanulmányok jelentik, amelyek közül – terjedelmi korlátok miatt – csak nyolcat közlünk jelen tanulmánykötet második témablokkjában, ám a kimaradó két tanulmány eredményeit is feldolgoztuk az összegző

³ Ez az a kistérségi kör, amely számára komplex, főként európai uniós források felhasználására támaszkodó, felzárkóztató program megvalósítását írta elő a 67/2007. (VI. 28.) sz. OGY határozat. A program címe: Új Magyarország Felzárkóztatási Program (ÚMFP), várható elindulása 2008 tavaszára tehető.

⁴ Összesen 47 kistérség tartozik ebbe a körbe, amely magába foglalja az ÚMFP célterületét jelentő 33 kistérséget.

⁵ 311/2007. (IX. 17.) Kormányrendelet a kedvezményezett kistérségek besorolásáról.

⁶ Korábbi és párhuzamosan folyó kutatások során készített, a tanulmányokban fölhasznált interjúkat is számításba véve, a szerzők 220 interjú tapasztalataira támaszkodtak. Itt köszönjük meg a kutatás valamennyi résztvevője nevében a polgármesterektől, jegyzőktől, közigazgatási hivatalvezetőktől, kistérségi irodavezetőktől és alkalmazottaiktól, mindenkitől, aki idejéből áldozott ránk és bizalommal volt hozzánk, a kapott támogatást. Nélkülük munkánk nem valósulhatott volna meg.

fejezetekben. (Finta, 2007; Komáromi–Varjú, 2007)⁷ Az esettanulmányok többségét – a szerkesztők kérésére – a közoktatási problémakör adott kistérségben való megjelenésére fókuszáltak a szerzők, az esettanulmányok első változataiból ugyanis egyértelműen kiderült, hogy az alapfokú közoktatási intézmények működtetése jelenti a kistéleplési ellátások legproblematisabb szegmensét. Az első témacsoportban közölt szakértői tanulmányok, jellegüktől és témakörüktől függően, többé vagy kevésbé az elkészült tíz esettanulmányra támaszkodnak.

1.2. A kistéleplési problematika tágabb kontextusban

1.2.1. Területi egyenlőtlenségek

A mai Magyarországon *nem beszélhetünk az életkilátások, megélhetési lehetőségek, a szolgáltatásokhoz való hozzáférés viszonylagos egységességéről*. Akit jó sorsa Budapest, Győr vagy Székesfehérvár környéki településen enged lakni, szinte biztosan jobb élethelyzetben él, magának és gyermekeinek kedvezőbb jövőbeli kilátásai vannak, mint a baranyai, somogyi, borsodi aprófalvakban, esetleg valamelyik alföldi mezőváros városközponttól távoli tanyaövezetében élő honfitársának. Különösen nagy mértékű volt az elmúlt évtizedben az északi, északkeleti, délnyugati aprófalvakban élők, közülük is a romák elnyomordása.

Ennek fő oka *a munkahelyek számának drámai mértékű visszaesése és ennek tartós következményei*. Ez sújtja a falvakban és kisvárosokban, sőt egyes vidékeken a közepes nagyságú városokban élőket is, de elsősorban a falusiakat, akik számára mind a helyi, mind a környező vagy távolabbi munkahelyek hozzáférhetősége nagymértékben romlott. Ennek több oka is van, ezek közül itt a munkaerő-piaci kereslet és kínálat változását, valamint a megközelíthetőségi problémákat említjük meg. Előbbi *a képzetlen munkaerő elértéktelenedését* vonta maga után: az őket korábban foglalkoztató ágazatokban (mezőgazdaság, kitermelő-, nehéz- és építőipar) a munkahelyek tömegesen szűntek meg, és az összeszűkülés – az építőipar kivételével – azóta is tart. Utóbbi magától értetődik: *a perifériákon tömegközlekedésről csak a városokat összekötő utak mentén és a vasútvonalak által felfűzött települések esetében beszélhetünk*. Olyan *ráhordó járatok*, amelyek a távolabbi településekről a busz- és vasúti megállóval rendelkező településekre vinnék a munkavállalókat, *nem vagy csak szóróányosan léteznek*, ott, ahol a falugondnoki járatokat erre a célra is alkalmazzák.⁸ A falugondnoki szolgáltatások ilyen alkalmazása azonban ritkán fordul elő. Egyrészt azért, mert a rendszeres „járatként” való működés sokak szerint ellenkezik a falugondnokság eredeti szellemiségével, ami a faluközösség egészének rugalmas kiszolgálását és a közszolgáltatások elérhetőségének biztosítását vállalta, másrészt azért, mert nem mindenütt

⁷ A kötetből kimaradó, egyenként 30–40 oldalas esettanulmányok a Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ honlapján megtekinthetők. www.kszk.gov.hu

⁸ A gerincvonalak fejlesztésének és ráhordó járatokkal való kiegészítésének szükségességét tárgyalja az NLO Tanácsadó és Szolgáltató Kft. egy 2004-ben született tanulmánya.

lehetséges a „munkásjáratok” indításának összeegyeztetése a szabályszerű feladatellátással (a gyermekek óvodába, iskolába szállítása, az étkeztetéssel kapcsolatos igények kielégítése).

Am ahol van tömegközlekedés, ott is jelentősen emelkedtek az ingázás költségei, s ez gátja az alacsony képzettségű munkavállalók munkába állásának. (Kertesi, 2000; Bartus, 2003)⁹ Ugyanakkor a városokba irányuló migráció fokozása mint lehetséges kitérés pont sem prognosztizálható, mert *a központok gazdasági erejének, hozzáadottérték-előállító kapacitásainak növekedésével nem jár együtt munkaerő-felszívó képességük fokozódása*, ugyanis a technológiaintenzív és tudásbázisra építkező termelés térnyerését a termelékenység fokozása és nem a foglalkoztatás bővítése hajtja. A zöldmezős beruházások telepítését pedig „elsősorban a termelési tényezők elérhetősége határozza meg” (Fazekas, 2005; Nemes Nagy–Németh, 2005), ami különösen sújtja a hátrányos helyzetű, periférikus elhelyezkedésű térségeket, mert ami ez ellen mehetne, például az alacsony bérköltségek,¹⁰ nem generálnak elég vonzerőt ahhoz, hogy a hazai és külföldi tulajdonú cégeket a fejlett(ebb) és drágább bérköltségű régiókból ide vonzza.¹¹ *Így várhatóan továbbra is fennmarad, sőt erősödik a nagyon alacsony képzettségű, egyre nehezebben foglalkoztatható munkaerő torlódása a perifériákon.*

A települési szintű szegénység mérésére az MTA Regionális Kutatások Központjában kifejlesztett¹² mutató szerint rendkívüli mértékben kinyílt az olló a fejlett és a fejletlen régiók településeinek „szegénységi kockázata” között. Azoknak a településeknek a száma, ahol a helyi közösségekben domináns társadalmi csoportok a mélyszegénységben élők, megháromszorozódott az észak-magyarországi, észak-alföldi és dél-dunántúli régiókban, miközben a fejlett dunántúli régiókban éppen csak felbukkant ez a kategória, a közép-magyarországi régióban pedig nem is létezik. (Kovács, 2007)

⁹ Kertesi Gábor arra a következtetésre jut, hogy mintegy negyedmillió munkavállalási korú községi lakos számára aránytalanul sokba kerülne az ingázási költségek megfizetése. (Kertesi, 2000:793–794) Bartus kiegészíti, illetve valamelyest korrigálja Kertesi megállapításait egy, az újra elhelyezkedő volt munkanélküliek körében folytatott kérdőíves vizsgálat tanulságai alapján. Kertesi megállapításai tehát így módosulnak: olyan drágák az ingázási költségek a munkavállalók 80%-a számára, hogy nem vállalják az ingázást, csak ha költségtérítésben részesülhetnek. Ha ez a feltétel teljesül, akkor azonban mindkét nem esetében 90%-os az ingázási hajlandóság. Bartus rámutat arra is, hogy fordított összefüggés áll fenn a munkáltatók költségtérítési hajlandósága és a kistérség munkaerőpiacának jellemzői között, mivel a munkanélküliség nagyságával fordítottan arányos a jó munkaerő megtalálásának valószínűsége. (Bartus, 2003)

¹⁰ A magas munkanélküliségű régiókban 20–25%-os bércsökkenés következett be. (Kertesi–Köllő, 2003)

¹¹ Ennek számos oka van, többek között a fejlettebb régiókban realizálódó befektetések magasabb megtérülési rátája, a vállalatközi kapcsolatokban megnyilvánuló és pozitívan visszaható spill over hatás, vagy a magasabb képzettségű munkaerőtől elvárható és ténylegesen teljesülő magasabb termelékenység. (Kertesi–Köllő, 2003)

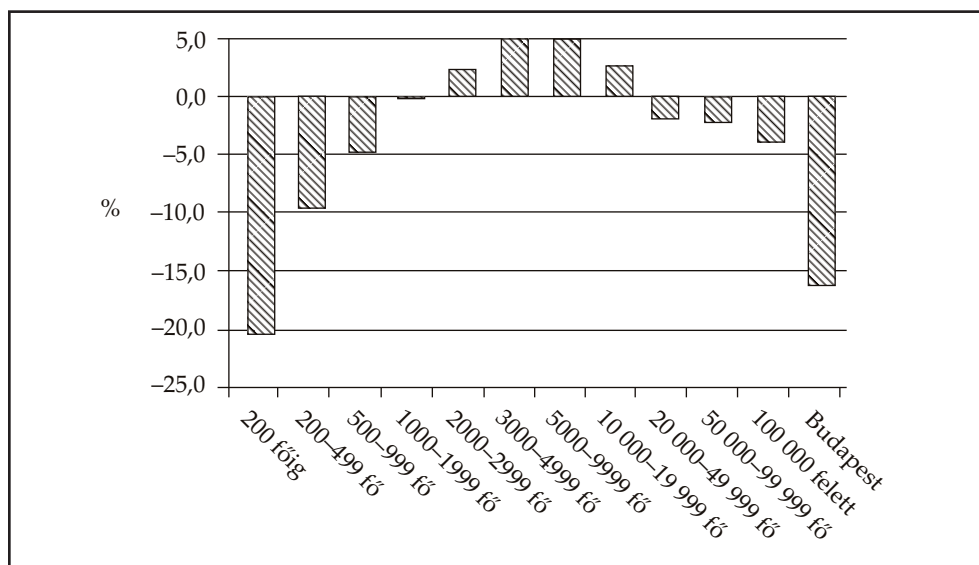
¹² Bihari Zsuzsa és Kovács Katalin 2006–2007-ben alakította ki a szegénységi kockázat indexet komplex szegénységellenes programok célterületi meghatározására.

1.2.2. Települési egyenlőtlenségek, településszerkezeti sajátosságok

Ha a közszférától azt várjuk, hogy a felhasználók helyzete szerinti eltérésekre is reflektálva szervezze meg a közszolgáltatásokat, a demográfiai és migrációs viszonyokat, akkor elsőként az ezekből eredő eltéréseket kell kiemelnünk. Az 1. ábra fordított U görbéje jól érzékelteti, hogy a természetes szaporodás és a vándorlás egyenlegéből adódó tényleges szaporodás a nagyon kicsi és a nagyon nagy településeken negatív, és csupán az öt-tízezer fős községek és kisvárosok középső szegmensében pozitív, elsősorban azért, mert ez a településkategória felülreprezentált a nagyvárosi szuburbiákban.

1. ábra

Tényleges szaporodás Magyarország településeinek népességszám szerinti csoportjaiban 1990–2005, %-ban



Forrás: KSH, T-STAR megfelelő évjáratái, naturális adatok.

Az esettanulmányok is jól érzékeltetik, hogy a közszolgáltatások, azok közül is főképpen a közoktatás megszervezése a két szélső póluson okozza a legtöbb gondot: a nagyon elaprózott kistelepülések, még inkább a szórványtelepülések, a tanyák világában és nagyvárosi környezetben. Az okok természetesen különböznek: a tanyavilágból gyakorlatilag eltűnt a közoktatás; abban a kistérségben, amit tanyás településszerkezete miatt vizsgáltunk, egyetlen tagiskola működött a külterületen, a városhatár közelében. A nagyon apró, ötszáz fősnél kisebb népességszámú községekkel rendelkező vidékeken mindentűt az volt a jellemző, hogy a kisönkormányzatok intézményfenntartó társulások formájában működtették az iskolát, sőt legtöbbször az óvodát is.

Ebben a települési körben kétféle gond merülhet fel: az egyik az lehet, ha a nagyobacska, ezerfős településeken lévő közös iskoláknak is olyan mértékben csökken a tanulólétszáma, hogy *az önkormányzatoknak komoly nehézséget okoz finanszírozásuk*. Ugyanis az ilyen településszerkezetű vidékek intézményei számára 2005 óta létező kedvezmények csak létüket és a többcélú kistérségi társulások létét legitimálják (ha az intézményfenntartó társuláshoz legalább három olyan település tartozik, ahol ötszáznál kevesebb állandó bejelentett lakos él, enyhébbek a létszámhatárok), többlettámogatásra azonban nem jogosítottak már 2005–2007 között sem. Ezeknek az iskoláknak a sorsát gyakorlatilag megpecsételték a 2007–2008-as finanszírozási szabályok, holott nem biztos, hogy rövid távon sikerül jobb megoldást találni az ott tanuló kisiskolások számára, mint a további működtetés, ám nincs, aki finanszírozná a többletköltségeket. Mivel kevés központi iskola van felszerelve „iskolabuszparkkal”, a távolságok túl nagyok lehetnek az iskolakörzet központja és a szélen lévő települések között, különösen, ha egy iskolabusznak többször kell fordulnia. Nem beszélve arról, hogy nem biztos, hogy a központi iskola kapacitásai elegendőek (ez a helyzet például Fehérgyarmaton és Harkányban). A másik jellegzetes problémakört *a magukra hagyott gettóiskolák jelentik*: ebben az esetben az iskola azért kénytelen vállalni a létszám alatti létet, mert a partnerek piacán rossz pozíciókkal rendelkezik, ezért nem tud hová betagozódni. Fennmaradása ugyan megengedett, mert az etnikai oktatást folytató iskoláknak parttalanul alacsony létszámkritériumoknak kell megfelelniük,¹³ többletfinanszírozási igényüket azonban nincs, aki állja.

Végül: *a nagyvárosi szuburb övezetekben jött létre a köz- és üzleti szolgáltatások igénybevételenek egy jellegzetes zavaara*. Az nevezetesen, hogy a kiköltöző, főleg középosztályhoz tartozó városi családok, többségében fiatal kisgyermekesek – mert nekik köszönhető a szuburbiák népességnövekedése és a regionális központok, különösen Budapest népességvesztése –, nem a lakóhelyükön, hanem továbbra is a városban veszik igénybe a szolgáltatásokat. *Nem csak maguk ingáznak, gyermekeiket is ingáztatják, s a közoktatás vonatkozásában hozzátehetjük: minél magasabb társadalmi státusúak, annál biztosabban és annál inkább a városi elitiskolákat veszik célba*. Mintánkban a Pécsi kistérség szolgáltat erre példát, ahol kísérlet történt arra, hogy felmenő rendszerben ugyan, de a nem városi lakhelyű gyerekeket kizárják a pécsi alapfokú közoktatási intézményekből abban az esetben, ha a gyermek városi óvodába vagy iskolába íratása a kistérség valamelyik iskolájában létszám gondokat okozhat. Bár az érintett polgármesterek, elvben legalábbis, elfogadták ezt a megoldást, aggályosnak látjuk gyermekek polgármesteri kérvény és szignó alapján történő szétválogatását azokra, akik tanulhatnak a városban, s így azokra is, akik nem. Tovább bonyolítja a kérdést az olyan települések oktatásszervezése (Kozármisleny szolgáltatott erre példát), amelyeknek új iskolát kellene ahhoz építeniük, hogy el tudják helyezni a jelenleg városban tanuló gyermekeket. Itt is, másutt is felmerült: fizessen-e hozzájárulást a városi iskolák költségeihez egy település, s ha igen, mennyit, a költségek megállapításába való beleszólásnak milyen garanciái mellett, ha egyszer maga is iskolafenntartó?!

¹³ Nyolc gyermek szüleinek nyilatkozata, amelyben kéri a nemzetiségi vagy etnikai oktatás megszervezését, elég egy-egy ilyen osztály indításához. 1993. évi LXXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól.

Manapság sokan – helyiek, közéleti szereplők és kutatók egyaránt – kárhoztatják az érintett szülőket azért, hogy gyermekeiket nem a körzeti iskolába íratják, sőt, 2007 őszén a szociális és munkaügyi tárca vezetője felvetette a szabad iskolaválasztás jogának újragondolását, mondván, ez az iskolai szegregáció fő oka. A mi kutatási eredményeink azt igazolják, hogy a szegregációs folyamat végére, sajnálatos módon, több városi és vidéki közegben pont került, ám ezt a települési környezet gettószodása okozza, vagyis a beavatkozás megfelelő időben történő elmulasztása. *Hatékonyan csak akkor lehet ugyanis a szegregáció ellen tenni, amikor az még csak a kezdetén tart*, elsősorban a pedagógusok továbbképzésével, többszolgáltatásokkal, az együttélést az iskolában és az iskolán kívüli környezetben is segítő programokkal – és nem szankciókkal. Hozzátezzük még: *a városok érdekeltsége* abban, hogy iskoláik teljes kapacitással működjenek, legalább olyan mértékben közrejátszott a városkörnyéki gyermekek „beengedésében”, mint a szülői attitűdök.

A következő fontos szempont, amelyet már érintettünk a regionális egyenlőtlenségekkel foglalkozó alfejezetben, *a munkaerő-piaci kínálat kérdése*. Miközben a települések kicsiny méretei nem jelentenek vonzerót a vállalkozások letelepítéséhez, általában igaz tehát, hogy gyenge a kistélepülések gazdasága, s ezzel adóztatási potenciálja is, a munkahelyek számának csökkenése nem volt fordítottan arányos a települések méretével a rendszerváltozást követő évtizedben. Az 500 főnél kevesebb állandó lakost számláló kistélepüléseken a munkahelyek 2001. évi száma az 1990. évinek majdnem 70%-a volt, miközben a következő kategóriában, az ötszáz és ezerfős települések körében ez az arányszám csak 66%-ot mutatott. A regionális különbségek is nagyok: csak a Dél-Dunántúlon volt fordítottan arányos a településméret és a munkahelyek számának alakulása (itt a rendszerváltozást leginkább az ötszáz fő alatti településkategória sínylette meg), az észak-alföldi régióban éppen fordított volt a helyzet. Az azonban tény, hogy a nyugat- és közép-dunántúli, valamint a közép-magyarországi régiók kistélepülései sokkal kevésbé szenvedték meg a rendszerváltást, mint a ma elmaradott vagy elmaradóban lévő régiókban lévők: a középső és északnyugati országrészben a foglalkoztatási kapacitások leépülése kisebb volt és/vagy gyorsabb regenerációval járt, amit az alábbi táblázat szemléltet.

1. táblázat

Munkahelyek és vállalkozásintenzitás a kistelepülések világában¹⁴

Régiók	A munkahelyek számának változása 2001/1990 (%)*				Ezer főre jutó regisztrált vállalkozás 2005**			
	településkategóriák				településkategóriák			
	500 fő alatt	500– 1000 fő	1000– 3000 fő	3000– 5000 fő	500 fő alatt	500– 1000 fő	1000– 3000 fő	3000– 5000 fő
Dél-Alföld	39	60	60	69	38	41	60	69
Észak-Alföld	60	55	45	57	42	45	86	100
Észak- Magyarország	62	66	54	61	38	60	45	57
Dél-Dunántúl	63	68	86	100	49	67	54	61
Közép- Dunántúl	70	68	84	89	56	73	84	89
Nyugat- Dunántúl	85	72	88	121	68	71	84	93
Közép- Magyarország Bp. nélkül	92	65	84	93	85	77	88	121
Település- kategória-átlag	70	66	69	78	57	61	69	78

Forrás: KSH, *Népszámlálások, ** T-STAR 2005. A táblázat Budapest adatait nem tartalmazza.

A foglalkoztatás mértéke értelemszerűen összefügg a munkahelyek számával és elérhetőségével, valamint a munkaerő képzettségével, azaz foglalkoztathatóságával. Ezekben a kérdésekben működik a fordított arányosság és a területi hátrányok halmozódásának elve: minél kisebb egy település és mentől keletebbre fekszik, annál magasabb arányban lakják képzetlen emberek, s annál magasabb az aktív foglalkoztatott nélküli, csak szociális transferekből vagy/és járadékokból élő háztartások aránya. Csak a szélső példákat megemlítve: az Észak-Alföld 500 főnél kisebb településein a felnőtt lakosság 81,2%-a legfeljebb általános iskolát végzett, s a háztartások 66,2%-ában nem volt aktív kereső 2001-ben. Ezzel szemben a Nyugat-Dunántúlon az ugyanebben a településkategóriában élő felnőtteknek „csak” 70%-a nem rendelkezett közép- vagy felsőfokú végzettséggel, és éppen 20 százalékponttal volt alacsonyabb az aktív keresővel nem rendelkező háztartások aránya: 46%. (Ugyanezek a számpárok a három- és ötezer fős településkategóriában 73,3% és 57,2% a csupán nyolc általános iskolát végzetek, és 50,1%, valamint 35% a foglalkoztatott nélküli háztartások arányának tekintetében a régiók adott sorrendjében.)

¹⁴ Ebben a táblázatban és a következőkben is közöljük a 3000–5000 fős településkategória adatait, főképpen az összehasonlíthatóság és a tendenciák érzékeltetése végett.

A foglalkoztatási feltételek alakulásával egyenes arányban áll a munkanélküliségi ráta, amely egyike azoknak a mutatóknak,¹⁵ amelyekből a települések „szegénységi” kockázata mérő komplex mutató kialakítása történt. Ha regionális összefüggéseket vizsgálunk, a településméret figyelembevétele nélkül, akkor az alábbi táblázatban azt látjuk, a magyar településállományban 14%-ot képvisel azon települések aránya, ahol főképpen szegény (kis jövedelmű, képzetlen, gyakorta munka nélküli stb.) emberek élnek: 442 település sorolható ebbe a kategóriába, ahol majdnem 400 ezer ember él, a Budapest nélküli Magyarország 5%-a.

2. táblázat

A nagyon kedvező társadalmi összetételű településektől a szegénységbe süllyedtekig

Településkategóriák	Települések száma (db)	Állandó népesség (fő)	Települések aránya (%)	Népesség aránya (%)
Nagyon kedvező társadalmi összetételű	426	3 845 940	14	45
Kedvező társadalmi összetételű	690	1 853 150	22	22
Átlagos társadalmi helyzetű	802	1 537 799	26	18
Szegénység által veszélyeztetett	764	838 505	24	10
Szegénységbe süllyedt	442	385 067	14	5

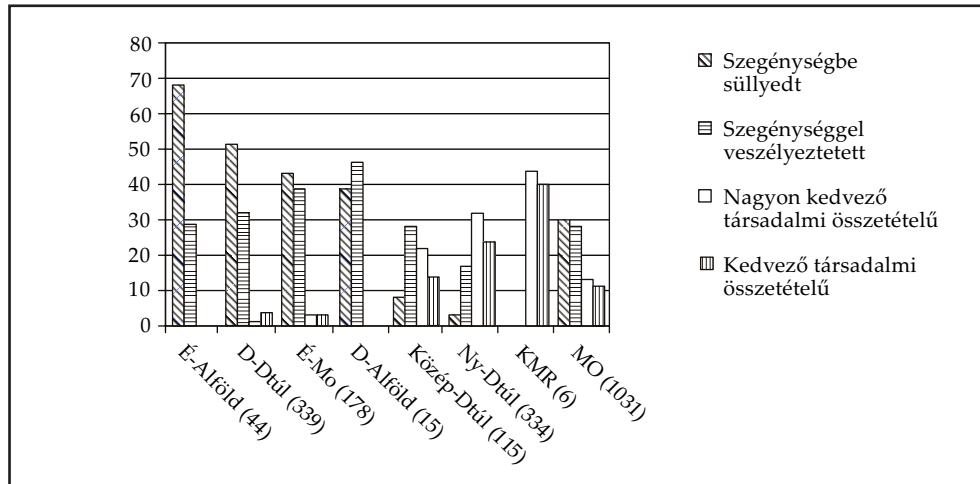
Forrás: Kovács, 2007. A táblázat Budapest adatait nem tartalmazza.

Ha azonban csak az ötszáz fősnél kisebb településeket vizsgáljuk a szegénységi kockázat mértéke szerint, s ezt a regionális megoszlás figyelembevételével tesszük, világosan kirajzolódik, hogy a településméret szempontját felülírja az elhelyezkedés, a földrajzi helyzet szempontja: míg a legszegényebb régióban nincs sem kedvező, sem nagyon kedvező helyzetű kistélepülés, addig ugyanez Közép-Magyarországon az ellenkező végre mondható el. Ezt szemlélteti az alábbi ábra.

¹⁵ 1. A 15 évesnél fiatalabbak a 60 évnél idősebbek arányában 1995–2005. 2. A középfokú végzettségűek aránya a 18 évesnél idősebb népesség körében (inverz) 1990–2001. 3. Regisztrált munkanélküliek a 18–59 évesek arányában 1995–2005. 4. A komfort nélküli lakások aránya a lakásállományban 1990–2001. 5. Az adózók aránya az állandó népességhez viszonyítva (inverz) 1995–2005. 6. Egy állandó lakosra jutó adózott jövedelem (inverz) 1995–2005. A korábban Bihari Zsuzsanna és Kovács Katalin által kidolgozott rendszert Koós Bálint fejlesztette tovább az időbeli „dimenzionálás” igényei szerint.

2. ábra

Az ötszáz főnél kevesebb lakónépességű falvak szegénységi kockázata (2005)

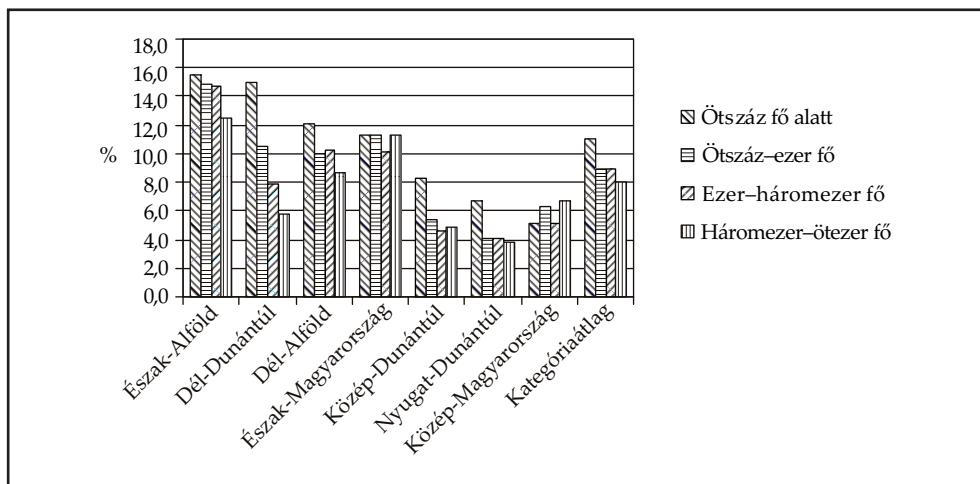


Forrás: saját szerkesztés a Koós Bálint által összeállított adatbázisból.

S hogy mi (többek között) az összefüggés a helyi közösségekben élők szegénysége és az önkormányzatok kiadási struktúrája között, azt a kistelepülések esetében viszonylag könnyű megválaszolni: az összefüggés szorosnak mondható. Ezt a 3. ábra szemlélteti:

3. ábra

A rendszeres szociális segélyezésre kifizetett összegek aránya az önkormányzati kiadásokban régióként a kistelepülések körében (2004)



Forrás: KSH, T-STAR-adatok.

Az ábra megerősíti a korábban bemutatott összefüggéseket: a *segélyezés a legszegényebb régióban, az észak-alföldiben* képviseli a legnagyobb arányt a kiadások körében; az ilyen célra kifizetett összegek közelítik az összes önkormányzati kiadás 16%-át a legkisebb településkategóriában, és nem sokkal alacsonyabb ez az arány a nagyobb falvak esetében sem. Ezzel ellentétben, itt is tiszta és éles az elkülönülés a népességszám szerinti településhierarchia mentén a dél-dunántúli önkormányzatok segélyezési gyakorlatában, illetve annak mértékében: a legnagyobb arányú kifizetés a legkisebb méretű önkormányzatokat jellemzi és fordítva. Viszonylag magas értékekkel, kiegyensúlyozottnak tekinthetők a dél-alföldi és észak-magyarországi arányszámok, míg alacsony értékek mellett hasonlóképpen jellemezhető a három fejlett régió, azzal a különbséggel, hogy a nyugat- és közép-dunántúli régiókban a legkisebb önkormányzati büdzsék kiadási oldalát – saját nagyobb településeikhez képest – viszonylag jelentősen megterheli a rendszeres szociális segélyezés.

Ha végezetül egy egyszerű „van/nincs” típusú kódolás alapján, egy kilencfokozatú skálát használva osztályozzuk az egyes települések közszolgáltatási ellátottságának szintjét úgy, hogy az 1-es értéket a legjobban, a 9-es értéket a legrosszabbul ellátott települések kapják,¹⁶ akkor a településméret döntő jelentőségét mutatják az alábbi táblázatban szereplő adatok.

3. táblázat

**Önkormányzati méretnagyság és a nyújtott közszolgáltatások skálája:
a települések átlagos ellátottsága**

(1 = legjobban, 9 = legrosszabbul ellátott települések)

Régiók	Településkategória			
	500 fő alatt	500–1000 fő	1000–3000 fő	3000–5000 fő
Dél-Alföld	7,5	5,8	4,7	3,1
Dél-Dunántúl	8,0	6,0	4,6	2,0
Észak-Alföld	8,0	5,8	4,6	3,5
Észak-Magyarország	8,0	6,1	4,6	3,1
Közép-Dunántúl	8,1	6,0	4,8	3,1
Közép-Magyarország	7,0	5,9	4,7	3,4
Nyugat-Dunántúl	8,2	5,8	4,9	2,7
Kategóriaátlag	8,1	6,0	4,7	3,1

Forrás: KSH, T-STAR, 2004.

¹⁶ Bihari Zsuzsanna kalkulációja, amelyet egy 2004-ben végzett település- és kistérség-tipológiához végzett el. A képzett mutatót az elkészült tipológiában (lásd Bihari-Kovács, 2006) nem használtuk, erre először itt történik kísérlet.

Az 500 és 1000 fő közötti településkategóriában éppen úgy, mint a következőben, egészen a 3000 fős népességhatárig, *nagymértékű egybeesés tapasztalható a régiók kistelepüléseinek közszolgáltatásokkal való ellátottságában*: a legkisebb településeké egységesen gyenge, s minden magasabb népességű településcsoportban jobb. Bár az 500 főnél kisebb települések csoportjában a dél-alföldi és a közép-magyarországi aprófalvak ellátottsága jobbnak látszik (ne feledjük, itt az alacsonyabb értékek jelzik a közszolgáltatások szélesebb skáláját), ám az esetszámok kicsik ahhoz, hogy releváns különbségekről beszélhesünk. Az első értékelhető regionális eltérést a 3000 és 5000 fő közötti településkategória mutatja, éspedig dél- és nyugat-dunántúli kedvező értékekkel, ami azzal magyarázható, hogy ezekben a régiókban, ebben a településkategóriában már nemcsak kivételképpen találunk ellátási körzettel rendelkező nagyközségeket és kisvárosokat.

S most – a gazdasági, társadalmi, településszerkezeti „környezet” bemutatása után – következzenek a közszolgáltatás-szervezés (kis)települési és/vagy kistérségi/társulási tapasztalataival, továbbá a mérethatékonyság kérdéseivel foglalkozó összegző fejezetek.

2. A TÁRSULÁSI KÉNYSZER ÉS KÉSZTETÉS MEGJELENÉSI FORMÁI: AZ EMPIRIKUS KUTATÁS NÉHÁNY TANULSÁGÁNAK ÖSSZEGZÉSE¹⁷

A kutatás során vizsgált kistérségi társulások a működési tapasztalatok, a közös és eltérő megoldások viszonylag gazdag tárházát adják. A többcélú kistérségi társulási konstrukció – úgy tűnik – különböző kormányzati célok elérésének eszközeként szolgál, kérdéses azonban, hogy milyen területeken vált be, s melyek azok a problémák, amelyek kezelésére alkalmatlannak mutatkozott.

A legelső és legfontosabb állításunk az, hogy *kistelepülési környezetben* a többcélú kistérségi társulások *elsősorban koordinációs, információáramoltatási, szolgáltatói és szolgáltatásszervezési feladatokra* tűnnek alkalmasnak, amelyek magukban foglalják a különböző szintek közötti közvetítést is. A mintába került, általunk vizsgált kistérségek zömének tevékenysége erre szorítkozott. Ha intézményfenntartást vállaltak, azt a szociális ágazaton belül *az idősök bentlakásos otthonainak* esetében tették. Voltak olyan kistérségek, ahol hallani sem akartak róla, másutt komolyan fontolgatták *a közoktatási intézmények kistérségi fenntartásba adását*, ám nem azért, mert meg kívántak szabadulni azoktól, hanem a kistérségi fenntartással járó kedvezmények és a szomszédsági viszonyok megromlása együttes hatásaként kialakuló lépcsőkényszer miatt. Egy-egy közoktatási intézmény kistérségi fenntartás alá utalására sarkallhatja a szereplőket a környező települések intézményfenntartóival *kölsönös engedmények árán történő megegyezésre való képtelenség*. Ám ez az alternatíva – hacsak a fizetéseképtelenség esete nem áll fenn – csupán abban az esetben merül fel, *ha az iskola/óvoda helyben maradhat*, és abban a reményben, *hogy a jelenlegi fenntartó a társulási tanácson keresztül is megőrizheti befolyását*, vagyis alig történik valami. Nem minden alap nélküliek az intézmények működtetése feletti befolyás megőrzésével kapcsolatos remények, hiszen kistelepülési közegben jórészt már csak a befolyásos mikro-

¹⁷ A második fejezetet Kovács Katalin készítette.

társégi központokban működnek iskolák, a társulási tanácsok elnökségei pedig rendszerint a mikrotárségi központok képviselőiből állnak.

Azt, hogy a közsféra milyen területein szolgáltatók a kistérségi társulások, a címükre érkező normatívák határozzák meg. Nem találoztunk olyan társulással, amelyik a tagi bevételek kontójára központilag nem támogatott tevékenységet vállalt volna. A normatívák pedig a közoktatás, a szociális és gyermekvédelmi feladatok, a mozgókönyvtári szolgáltatás és a belső ellenőrzés után járnak; ezenfelül jogosultak a társulások az ún. „általános” normatívára, amelyet rendszerint a munkaszervezet költségeire és a normatívák „kipótlására” fordítanak, ha az adott feladatra érkező normatíva összege nem fedezi a szolgáltatás árát. Igazán ütőképes stáb azonban kevés helyen jött létre, leginkább ott, ahol markáns vidék- és területfejlesztési (civil) szerveződésre épülhetett a többcélú kistérségi társulás munkaszervezete (pl. a Zalaszentgróti kistérségben), vagy ahol a magas népességszám magas „fejkvótaalapot” generál (Pécsi kistérség). Megfelelő számú képzett alkalmazott foglalkoztatására ugyanis nem elegendőek a keretek. Ezért gondot jelenthet az alkalmas irodavezető megtalálása vagy egy rátermett, szakirányú képzettséggel és tapasztalattal rendelkező közoktatási referens alkalmazása. A vizsgált társulások többségében nem volt ilyen, vagy ha mégis, a munkaügyi központ által finanszírozott pályakezdeők ültek ezekben a pozíciókban.

Megjegyezzük, hogy az „általános” feladatokra kapott összegeknek kell fedezniük a területfejlesztés ráfordításait is; ez, tudniillik a „pántlika” elmaradása az egyik oka annak, hogy a területfejlesztési tevékenység egyre inkább háttérbe szorul a kistérségi társulások munkájában, pontosabban szólva, hogy a vizsgált kistérségek közül hatban kimerült a regionális és a nemzeti fejlesztési ügynökségek számára végzett projektgyűjtésben. A forrás „pántlikázásának” hiánya mellett része van ebben az ilyen céllal pályázható megyei és regionális források csökkenésének és átrendezésének (a megyeiek eltűnésének) is. Harmadikként említjük meg a sorban azt a körülményt, hogy a kistérségi tanácsok szinte mindenütt a területfejlesztési tanácsok jogutód nélküli megszűnésével jöttek létre, s bár a feladatok között ott a területfejlesztés is, a tagtelepülések számára elsődleges fontosságú közszolgáltatás-szervezés szükségszerűen szorítja háttérbe a területfejlesztést. Végül a területfejlesztés kistérségi visszaszorulása kapcsán szükségesnek tartjuk a feladat allokálásának újragondolását is: ha ugyanis a regionális és országos pályázati rendszerek jó esetben pályázható, jogosultsági kritériumok garmadájával körülbástyázott jogcímei határozzák meg, hogy mi tehető és mi nem a területfejlesztés vonalán, akkor tényleg nincs sokkal többre szükség kistérségi szinten, mint projektgenerálásra, s egyfajta prioritizált menü összeállítására a közös pályázatok vonatkozásában. Komoly szakmai kritériumoknak megfelelő területefejlesztési terveket és programokat vélhetően magasabb területi szinten indokolt készíteni.

Kutatási tapasztalataink szerint a kistérségi társulások munkaszervezeteinek szolgáltatótevékenysége – ilyen a kibővített munkaszervezetben a normatívák igénylésével kapcsolatos adminisztrációs tevékenység, a belső ellenőrzés, a pályázati információk szolgáltatása, projektek gyűjtése, a közös pályázatok megírása, intézkedési tervek megrendelése stb. – általános elégedettségnek örvend. Ugyancsak kevés panasz van a közoktatási és szociális/gyermekjóléti szolgáltatásszervező tevékenységre, mert ezek legtöbbször újat hoznak a kis-

térségekbe vagy/és terítették a meglévőt azzal, hogy közelebb vitték a felhasználóhoz, a *pedagógiai szakszolgáltatásokat* egészen közel, az iskolák, óvodák szintjére, a *gyakran családgondozással társuló gyermekjóléti szolgáltatásokat* a települések (családok) szintjére.

Ami a szociális ellátásokat illeti: nagyobb településeken, középvárosokban, kistérségi központokban a népességszám alapján differenciált feladatellátási kötelezettség jegyében korábban is szélesebb skálán voltak jelen a szociális és gyermekjóléti ellátások; itt a panasz sem ritka a megnövekedett feladatokhoz képest aránytalanul kicsi kapacitásbővítést illetően. Ám ez csak a központokban hangzott el itt-ott, mert a nem központi funkciójú, népesebb falvak szolgáltatói s főként a szolgáltatások kliensei is nyertek azzal, hogy magasabb színvonalú lett a szolgáltatás a szakmai integráció következtében. (Lásd a Ceglédi kistérségről szóló esettanulmányt.) A szociális és gyermekvédelmi támogatások ugyan sokkal több helyre érnek, mint korábban, de azért maradtak fehér foltok. Ilyen a tanyavilág, ahol a szegénység nagyon gyakran párosul fizikai kiszolgáltatottsággal a központoktól való távolság és az úttalan utak, a hiányzó tanyagondnoki szolgálatok miatt. És ha nem is maradtak fehérek, legfeljebb halványzürkére színeződtek azok a foltok, amelyek a perifériák gettósodó településeit jelölik: ezekben a térségekben a többcélú kistérségi társulások kapacitásait és anyagi erejét sokszorososan felülmúló mértékben volna szükség a családsegítést és gyermekjóléti intézkedéseket is magukba foglaló *komplex szociális támogatások rendszerének kiépítésére*. (Lásd főképpen Virág Tünde tanulmányát e kötetben.)

Ahol a feszültségek összpontosultak, az a *közoktatási intézmények működtetése*. Nem csoda: aprófalvas közegben egy-egy település, sőt egy-egy mikrokörzet még meglévő intézményeinek sorsáról van/volt szó. Különösen heves indulatokat váltott ki az indulás évében a törvényalkotó, amikor az intézmények támogatási kritériumaiban megnyilvánuló „egyéni” prés mellé egyfajta „közösségi” *nyomást rendelt*. A többcélú társulás ugyanis csak úgy alakulhatott meg, ha vállalta az adott létszámkritériumok teljesítését minden tagtelepülésének valamennyi intézményére. Ahol vizsgált kistérségeink közül nem alakult meg a többcélú kistérségi társulás 2004-ben, ott jórészt ez okozta a fiaskót. 2005-ben a feltételek valamelyest könnyebbedtek, a menekülési ösvények (etnikai, nemzetiségi oktatás, alapítványi, egyházi fenntartásba adás) is jobban kirajzolódtak, így a létszámhatárokat nem teljesítők is beléptek, ami által lehetővé vált a kritériumoknak megfelelő intézmények többletnormatívához juttatása, s maguk is részesedhettek a kistérségi társulásokon keresztül áramoltatott többletbevételekből, igaz, nem a közoktatásban, hanem a kistérség által vagy szervezésében végzett egyéb szolgáltatások vonatkozásában. A baj azonban nem múlt el sem azok feje fölül, akik biztosítani tudták az előírt létszámhatárokat, sem azoké fölül, akik nem. A szűkmarkú és feltételekhez kötött finanszírozás minden vizsgált kistérségben kikényszerítette az intézményhálózat átszabását: óvodák, iskolák szűnnek meg vagy válnak tagintézményekké, fenntartói kapcsolatok rendeződnek át, új működési módok jelennek meg. 2007-ben még minden mozgásban volt, a tíz kistérség egyikében sem beszélhettünk valamiféle nyugvópontonról, egy fenntartható rendszer körvonalairól.

Az állandó mozgás és veszélyeztetettség közös vonása mellett szignifikáns különbségek is megmutatkoztak a közoktatás intézményrendszerét átszabó folyamatokban és azok kimenetelében. Az alábbiakban, visszatérve az első fejezetben felvetett szempontokra, néhány olyan dimenziót bontunk ki, amelyek meghatározó, irányadó erővel bírnak az új struktúrák kialakításában, hátráltatják vagy segítik a fenntartható közoktatási hálózat kialakítását.

2.1. Településszerkezeti sajátosságok

Az együttműködés tényleges tartalma egészen más kistérségi közegben, mint a közszolgáltatások önálló biztosítására alkalmas települések körében. A többcélú kistérségi társulások működésének legkedvezőbb közege – a környező kistérségek szempontjából – alighanem az egypólusú, nagyvárosi központtal rendelkező térség, ahol a társulás megfelelő kapacitású, többféle kínálatot nyújtó, egymással versengő szolgáltatók között válogathat. Ez a szerződés-kötési feltételeket éppen úgy meghatározza, mint a szolgáltatások skáláját és minőségét. Nem véletlen, hogy a vizsgált kistérségi társulások közül toronymagasan a legtöbbet nyújtja a pécsi kistérségi társulás, ráadásul úgy, hogy minden szerződő féllel meg tudott egyezni a szolgáltatásokat a felhasználókhoz közelítő decentrumok létrehozásáról is, és minden szolgáltatóval másképpen, más területi szerkezetben! (Lásd a kötetben Somlyódy né Pfeil Edit esettanulmányát.) Lévény szó aprófalvakról, a tét nem a középszintű szolgáltatások vagy a szakigazgatás megszervezése, hanem az alapszolgáltatásoké. Ebből pedig az következik, hogy a szervezés, a koordináció, a szakmai irányítás szintje ugyan kistérségi, ám a kistérségitől a „mikrotérségeknek” nevezett „településközi” szinten át a települési, sőt háztartási szintig húzódhat a szolgáltatások realizálódásának helye, az a hely, ahol a szolgáltató és a kliens találkozik. Aprófalvas vidékeken a mikrotérség-központú szolgáltatásszervezést célszerű megerősíteni, a működés és finanszírozás bázisává tenni, kistérségi vagy megyei szakmai és koordinációs háttérrel.

Vannak olyan kistérségek, ahol a kistérségi szint alatti területi egységek stabilak és rögzültek a kistérségi felépítményben vagy/és önálló területfejlesztési társulásokban. Utóbbira a Fehérgyarmati kistérség szolgáltatója a legmarkánsabb példát, ahol három, ma is működő területfejlesztési társulás fedi le a kistérség területét, vezetőik a TKT tanácsának elnökségi pozícióin osztoznak, előbbire az Edelényi, a Marcali és a Sásdi kistérség hozható fel példaként, de átmeneti alakulatok is vannak (mint pl. a Siklósi kistérség, amely hárompólusú, de nem fedi le a társulások). A szolgáltatások típusától, a szolgáltató központok, valamint vonzáskörzetük nagyságától, intézményi struktúrájától s az elérhetőségi körülményektől függ, hogy hány szolgáltatás szervezése telepíthető egy-egy mikrotérségi központba: a Sásdi kistérségben például a szociális alapszolgáltatások ellátását szervezendő csak két mikrotérségi központ működött valóságos „decentrumként”, a központi település és Mágocs, míg a további három mikrotérségi központ nem kvalifikálhatta magát erre a pozícióra a rendeletekben megszabott létszámkorlátok miatt. Ugyanakkor valamennyi mikrotérségi központban volt iskola.

Egymással átfedésben lévő, egymást keresztbe metsző, a lakossági mozgásokkal nem megegyező szolgáltatásszervezésre minden vizsgált kistérségben találunk példát. Ennek hátterében gyakran magának a kistérségnek a többosztatúsága, alkalmasint a kistérségen kívüli, természetes vonzáskörzeti központok elhelyezkedése is szerepet játszhat, különösen a peremterületeken. Hozzáteesszük: a szakigazgatás és a középszintű feladatellátás más területi szerveződést igényel, és pedig – rurális jellegű, aprófalvas vidékeken – a kistérségi szintnél nagyobb, míg a közszolgáltatások annál kisebbet. (Lásd erről Finta István tanulmányát a kötetben.) A kistérségi „kvázi-közigazgatási” szint tehát ebben a közegben akkor működik jól, ha nem törekszik többre, mint hogy szervezési, adminisztrációs és a szakmai színvonalat erősítő „ernyőt” tartson a településközi, szerves kap-

csolatok fölé. Csak a legalább középvárosi méretű kistérségi központokban várható el, hogy szakigazgatás, illetve középszintű szolgáltatások is megjelenjenek az alapszintűek mellett.

A konfliktusfészeket közelebről szemügyre véve, több esettanulmány (fehérgyarmati, sásdi, zalaszentgróti, marcali, szobi) alapján levonhatjuk a következtetést, hogy ott csomósodnak a konfliktusok, ahol nem egyértelműek a települések közötti alá- és fölérendeltségi viszonyok, ahol tehát versenyhelyzet alakul ki egy-egy intézmény megtartásáért. Alacsony együttműködési kultúra mellett, a tanácsi rendszer ideje alatt vagy még korábban okozott sérelmeket melegen tartó, kompromisszumképtelen szereplők között rendszerint nem jön létre megegyezés. A helyben járás évei után az érintett önkormányzatokat a fizetéképtelenség vagy annak veszélye fenyegeti, végül az intézmények gyors hanyatlása, majd bezárása következik. Ilyen kanyarulatai is voltak a kiscsömörői iskola bezárásához vezető útnak, hasonlók veszélyeztetik a Gödrei mikrotérségi sokszögben működő intézményeket, a Szobi kistérség kisiskoláit és még sokat sok helyütt.

Azt is hozzá kell tennünk: egyesek vesztesége mások számára a túlélést jelentheti, legalább rövid távon, s az ezzel kapcsolatos remények sok helyen okoznak érthetetlenül hosszú helyben járást, kivárást. Ha ugyanis bezár egy 60–80 fős kisiskola, az a szomszédos, létszámhiánnyal küszködőket kiegészítheti, még akkor is, ha a gyermekek megoszlanak a környék iskolái között. Nem egy és nem két esetben találkoztunk a „szomszéd lovának kimúlásában” reménykedő, ilyen értelmű Oktatási Hivatali határozatot váró polgármesterekkel, iskolaigazgatókkal, s láttuk arcukra fagyni a mosolyt, ha történetesen határozatlan idejű működési engedélyt kapott a várakozásaik szerint bezárásra ítéltetett iskola.

2.2. A települési és társadalmi szegénység dimenziója

A fejlettség-fejletlenség, s ezzel kapcsolatosan a szegénység problémaköre nem független a településszerkezeti sajátosságoktól. Amint azt több kutatás is igazolta (Bihari-Kovács, 2006; Kovács, 2007), a nagyvárosi szuburbiákban vagy/és fő közlekedési útvonalak mentén elhelyezkedő kistelepülések, sőt a nyugati határszélhez közel eső aprófalvak helyzete is összehasonlíthatatlanul jobb, mint az északkeleti határszáron fekvőké. A Szobi vagy a Zalászentgróti kistérség iskoláit éppúgy, sőt jobban sújtja a gyermekszám csökkenéséből fakadó létszámhiány, mint a Sásdi, Siklósi, Edelényi vagy Fehérgyarmati kistérségben működőket, ám nem kell megküzdniük a tömeges mélyszegénység másodlagos következményeivel. Olyan vidékeken, ahol a települések sora és a lakosság java része nincstelenségbe süllyedt, ahol a települési, sőt térségi szegregáció utat tört magának, menekülőre fogják a még felszínen lévők, gyermekeiket városi iskolákba viszik, hogy azután sok esetben az egész család felkerelkedjen.

Az aprófalvas perifériák és az ott élők szegénysége, a gettótelepülések és gettóiskolák sorsa riasztó, és az eddigieknél sokkal több odafigyelést kíván. Több tanulmány számol be a létszámhatárok bővületében, komplex hatástanulmányok nélkül megvalósuló iskolabetagolódások vagy/és -bezárások következményeiről, arról, hogy a kistérségi törvény szellemében fogant helyi intézkedéseknek, a megvalósítást szolgáló költségvetési rendeleteknek, a szülők körében kitörő pánikjelenségeknek az integrált nevelést folytató

kisiskolák is áldozatul eshetnek. Jóllehet néhány tanulmány felveti a gyermekeiket városi iskolákba írató szülők felelősségét, nem rajtuk kívánjuk elverni a port, mert a szelektív mobilitás minden példáját társadalmi ténynek tekintjük. Arra hívjuk fel a figyelmet, hogy a szélesebb gazdasági és társadalmi környezet tartós válsága, a munkaerőpiacra eleve gyengén integrált, majd onnan kizárt és azóta is kívül rekedt társadalmi csoportok mélyszegénysége és mikrotérségi dominanciája, az ezen téregységekre irányuló komplex szociálpolitikai intézkedések hiánya,¹⁸ a fejlesztéspolitika tehetetlensége és végezetül a szakpolitikai intézkedések differenciálatlansága együttesen gyorsítják fel a települési és területi szegregációt, amely pedig óhatatlanul gettóiskolákat szül. A gettóiskolák azután partvonalra szorulnak, mert nem találnak partnert, így, ha akarnak sem tudnak integrálódni egyetlen iskolába sem. (Lásd e kötetben Rácz Katalin és Virág Tünde tanulmányait.)

2.3. Hibás víziók, rossz gyakorlatok, és a szálakat mozgató érdekeltségek

A kistérségi törvény megvalósításának egyik legnagyobb hibája, hogy szinte teljes egészében nélkülözi a szakmai ellenőrzést és irányítást. Olyan iskolák kaptak engedélyt a további működésre, amelyek fenntartói (titkon) maguk is az Oktatási Hivatal engedélyének megvonásában reménykedtek, ha másért nem, hát azért, hogy megszabaduljanak az évek óta tartó kálváriától. A településvezetőket egyrésztől nyomják, szorítják a finansziális feltételek, másrésztől megdöbbenően nagy szabadságfokot élveznek. Ennek nevében olyan iskolák között jöhet létre tagiskolai kapcsolat, amelyek egymástól 110 km távolságra vannak közúton, megromlott településvezetői kapcsolatok, személyes érdekek vagy pillanatnyi kedvezmények kényszeríthetnek óvodásokat a negyedik településre buszozni, és folytathatnánk a sort, bár ezek a legkirívóbb esetek. A gyermekekért folyó nemes és nemtelen harc minden formáját megtapasztaltuk, amellyel megint hosszú időre árkot ástak település és település között.

Bár az iskolában folyó pedagógiai munkát mérték, annak eredménye nem volt nyilvános, és nem is volt érdekes az iskolák megítélésében; ennek szerencsére vége szakad 2008-tól a mérési eredmények nyilvánosságra hozatalával. Ennél azonban többre van szükség, és pedig az *Oktatási Hivatal hatáskörének és kapacitásainak kiterjesztésére*, ezáltal a szakmai munka támogatására és figyelemmel kísérésére, az NFT I-ben megkezdődött, *a pedagógiai módszerek megújítására irányuló pályázati lehetőségek kibővítésére*, s nem utolsósorban *biztonságos finanszírozásra*, amely élni enged a párhuzamos osztályok nélkül működő, 100–150 fő körüli tanulói létszámmal rendelkező kisiskolákat is, ha azokban megfelelő szakmai munka folyik, s a demográfiai trendek az osztott nyolcosztályos működést megengedő „gyermekáldást” helyeznek kilátásba vonzáskörzetükben.

¹⁸ Nagyon reméljük, hogy ezek lesznek azok a mikrotérségek, ahol az ÚMFT keretében, TÁMOP finanszírozásból a komplex fejlesztést nyújtó Biztos Kezdet Program „Gyermekházai” megnyithatják kapuiukat.

Végül hozzá kell tennünk: ahogy a szabad iskolaválasztásnak a kapacitáskihasználásban érdekelt városok voltak a haszonélvezői, a normatívák zsugorodásával és a támogatási rendszer megváltoztatásával ők azok, akik most korlátozni szeretnék a vidéki gyerekek bejutását iskoláikba. Főleg azon településekről, amelyek nem hajlandók hozzájárulni a normatíván felüli költségekhez. A „potyautas” magatartás persze nem helyeselhető, de nem is várható el azoktól a településektől, hogy a városi iskolahasználat után is fizessenek, amelyek önállóan vagy társulásban iskolafenntartók, és éppen azért kerül többre iskolájuk fenntartása, mert a korosztályos gyermekek fele, harmada a városi iskolákban tanul. Ebben a kérdésben is az érdekeltségek mozgatják a szálakat.

3. A HELYI KÖZSZOLGÁLTATÁSOK MÉRETHATÉKONYSÁGA¹⁹

A kötetben Koós Bálint és Lados Mihály tanulmánya részletesen foglalkozik az önkormányzatok működésének mérethatékonysági kérdéseivel; jelen fejezet tanulmányuk legfontosabb megállapításait összegzi.

3.1. Önkormányzati modellek és rendszerek

Napjainkra klasszikusan *két modell* mentén szerveződik a fejlett országok közigazgatása és a közszolgáltatások biztosítása. A rendszer *sehol sem statikus*, különböző hatásokra kisebb vagy nagyobb mértékben változik. A II. világháborút követően *az önkormányzati egységek számának csökkenése szinte minden országban megfigyelhető*. A háborút követő négy évtized fejlődése azonban nem mindenhol járt együtt modellváltással.

Az 1950-es évektől fölerősödött urbanizációval járó migrációs veszteségek miatt „természetes módon” elindult az önkormányzati egységek számának csökkenése, Franciaországban és Spanyolországban éppen úgy, mint az Egyesült Királyságban és Svédországban. Míg azonban az első két említett országban az igazgatás rendszere az önkormányzatok számának jelentős csökkenése ellenére sem változott, addig az utóbbi két országban a csökkenés mögött döntően egy modellváltás húzódott meg.

Az egyszerűség kedvéért a két modellt földrajzi elhatárolhatósága miatt „*északi modellnek*”, illetve „*déli modellnek*” nevezzük. (4. táblázat) A két modell között az önkormányzati egységek méretében, vagyis területi kiterjedésében, lakosságának nagyságrendjében mutatkozik alapvető különbség. Az északi modellbe sorolható országokban az átlagos népesség meghaladja a 10 000 főt, a déli modellhez sorolhatóknak nem. Ez abból fakad, hogy az északi modell esetében több település alkot egy közös önkormányzati egységet, míg a déli modellben döntően az „egy település = egy önkormányzat”-ra épülő rendszer működik.

¹⁹ A harmadik fejezetet Lados Mihály írta.

4. táblázat**Az önkormányzatok mérete és feladatai közötti kapcsolat
Nyugat-Európában és Magyarországon**

	Az önkormányzatok mérete	Az önkormányzatok feladatköre	Pénzügyi kapacitás
Északi modell	Nagy	Széles	Megfelelő
Déli modell	Kicsi	Szűk	Megfelelő
Magyarország	Kicsi	Széles	Nem megfelelő

Forrás: Lados Mihály szerkesztése.

Az önkormányzatok mérete alapján még egyik rendszerről sem állítható, hogy jó vagy rossz. Ennek megítélése azon múlik, hogy az önkormányzatiság, az önkormányzati feladatok telepítése, a helyi közszolgáltatások ellátása miképpen valósul meg az egyes rendszerekben. Ebben az összefüggésben *mind az északi, mind a déli modell harmonikusnak tekinthető*, ugyanis az egyes modellekhez tartozó országok önkormányzati törvényei *az ellátandó feladatokat, hatásköröket az önkormányzatok méretéhez, gazdasági erejükhöz, a helyi pénzügyi kapacitásokhoz igazodva határozzák meg*. Így az északi modellben a jelentős saját forrással rendelkező, nagyméretű önkormányzatok a feladatok és helyi közszolgáltatások széles körét látják el, vállalhatják fel. A mérsékelt helyi forrásbázissal rendelkező, átlagosan kisebb településekből álló déli modellben a helyi önkormányzatok lényegesen szűkebb hatás- és feladatkörrel rendelkeznek.

A hazai rendszer igazi ellentmondása nem az önkormányzatok méretéből, hanem abból fakad, hogy egy elaprózott, déli típusú rendszerre egy északi típusú feladattelepítés történt. Ez a vegyes modell azonban hosszú távon nem finanszírozható. Egyrészt a hazai önkormányzatok nemzetközi összehasonlításban átlagosan mérsékelt helyi forráskapacitása, másrészt fajlagosan drágán fenntartható rendszere miatt, amelyet helyi erőforrásokkal és kormányzati támogatásokkal együttesen is képtelenség teljeskörűen lefedni.

**3.2. Közigazgatás és mérthatékonyság Közép- és Kelet-Európában,
valamint Magyarországon**

A tanácsrendszerre történő áttérést követően a volt szocialista országokban már az ötvenes években megindult a közigazgatás koncentrációja, amely a hetvenes évektől felerősödött. Ez a gazdaságban és a közszolgáltatásokban *a mérthatékonyság elvének* térnyerésére, valamint a *központi ellenőrzés, az irányítás egyszerűbbé válására* vezethető vissza.

Az önkormányzati rendszerre történő áttérést követően néhány országban jelentős visszarendeződés következett be. Napjainkban a térségben mindkét modell érvényesül: Csehország, Magyarország, Szlovákia és Ukrajna a jelentősen elaprózott, míg Bulgária, Lengyelország és Litvánia a magasan koncentrált önkormányzati csoportba tartozik. A volt jugoszláv tagköztársaságok egy része – Horvátország, Macedónia és Szlovénia –, valamint Albánia és Románia a két „tiszta modellt” követő csoport között helyezkedik el.

A fejlett demokráciákban a civil társadalom tradíciója természetessé teszi, hogy a nagyméretű önkormányzatokban az egyes érdekcsoportok szervezettebbek, részvételük a közösségi döntési folyamatokban változatosabb, mint a kisméretű önkormányzatoknál. Közép- és Kelet-Európában a civil szféra szerepe egy sokkal kezdetlegesebb fázisban van. A *kis önkormányzatok zártságával és nyitottságával* kapcsolatos megállapítások ebben a térségben sokkal fontosabbak, mint a nyugati demokráciákban. A demokratikus alapok, a politikai kultúra hiánya megnehezíti a civil kontroll érvényesülését, különösen a nagy önkormányzatok esetében. A térségben az utóbbi egy évtizedben végzett kutatások alapján úgy tűnik, hogy a kisméretű önkormányzatok önállóságuk számos előnyét élvezik, ugyanakkor a nagyon kis önkormányzatok működtetése a helyi közszolgáltatások ellátását tekintve nem hatékony.

A helyi közszolgáltatásokat vizsgálva érdemes különválasztani azok fő típusait. (Lados, 2002) A *közműrendszerekhez* kapcsolódó szolgáltatásokat – áramszolgáltatás, vezetékes gázellátás, ivóvízellátás, csatorna- és szennyvíztisztító rendszer, kommunális hulladék gyűjtése és lerakása – nagyobb (gyakran több megyét is átfogó) vagy kisebb (több települést vagy kistérséget magában foglaló) regionális vállalatok biztosítják. E szervezeteket illetően napjainkban inkább a monopolhelyzet kezelése, mintsem az üzemméret optimalizálása a kérdés.

A *humán közszolgáltatások* egy évtizedes működésre visszatekintő vizsgálata azt igazolta, hogy az önkormányzatok nagy többségében működő közszolgáltatások esetében a rendszer *nem a mérethatékonyság irányába, hanem lassan egy „nagyméretű önkormányzatok és szolgáltatók, magasabb fajlagos költségek” modell felé mozdult el.* Ennek egyik oka az önkormányzati szintek közötti erős bérhierarchia, másik oka, hogy a nagyobb önkormányzatoknak erősebb a saját bevételi kapacitása, így a központi transzfereket (normatív támogatások) több saját forrással tudják kiegészíteni.

Koós és Lados e kötetben szereplő tanulmánya a legfrissebb adatok alapján vizsgálta, hogy *a nagyobb lélekszámú településeken a közszolgáltatás nyújtása fajlagosan valóban olcsóbb-e, s ha igen, akkor adott szolgáltatás esetében hol húzódik az „optimális” szint.*

Elemzésük azt igazolta, hogy *az önkormányzati igazgatásban a körjegyzőségek tendenciaszerűen jobb pénzügyi hatékonyságot mutatnak – alacsonyabb fajlagos költségintéssel működnek –, mint a kistelepüléseken működő önálló hivatalok.* Az egy ellátott lakosra számított igazgatási kiadások 2000 fős határ alatt magasán meghaladják az országos átlagot, 4000 fő körüli szint után gyakorlatilag stabilizálódnak, a létszám növekedésével már nem csökken az egy lakosra számított fajlagos költség.

Az *óvodák* esetében az 5–10 000 fős települési körben található intézmények működtek a legalacsonyabb fajlagos ráfordítással, az *általános iskolák* esetében a 10–20 000 fősek. Az *egészségügyi és szociális ellátás* tekintetében az aprófalvak sajátos helyzetben vannak, hiszen a kiadások jelentős része a nagyvárosok és a felsőbb területi szint (megye, főváros) önkormányzatainál jelentkezik, a kistelepülési körben jószerivel intézmények sem működnek. A szociális ellátásban a *bölcsődék* vizsgálhatók méretgazdaságossági szempontból, ám itt fokozottan érvényesül, ami már az oktatás területén is világossá vált: a kiadások alakulására *nem az intézményi adottságok (kihasználtság, intézmény mérete) bírnak meghatározó erővel, hanem a fenntartó anyagi lehetőségei.*

3.3. Integrációs modellek

Az elméleti megközelítések, az európai, közép-kelet-európai és hazai empirikus vizsgálatok egyaránt arra hívják fel a figyelmet, hogy *az igazgatási és helyi közszolgáltatási rendszer kialakításának nem lehet kizárólagos szervezőelve a méretgazdaságosság*. A történeti-politikai hagyományok jelentős mértékben befolyásolják, hogy az adott országban működő modell mennyire harmonikus, megfelel-e a méltányosság, ugyanakkor a költséghatékonyság elvének. Tökéletes rendszer nincs, a fejlett országokban működő – a változó körülményekhez folyamatosan alkalmazkodó – modellek azonban törekednek e harmonia megvalósítására. Az elmúlt másfél évtized hazai tapasztalatai azt mutatják, hogy a modellek kevert alkalmazása sem a méltányosság, sem a költséghatékonyság követelményének nem felel meg. Ezért az eddig alkalmazott eszközöknél – pl. önkéntes társulások lehetősége – határozottabb lépések szükségesek egy jobban és hatékonyabban működő helyi igazgatási és közszolgáltatási rendszer felé történő elmozduláshoz.

Az egyik lehetőség az integráltabb, nagyobb önkormányzati egységekből álló rendszer kialakítása, ami *önkormányzati egységek összevonását* feltételezi. A másik út változatlan önkormányzati rendszer mellett a feladattelepítés átalakítása, az önkormányzatok méretéhez és pénzügyi kapacitásaihoz való igazítása. Ez az *önkormányzatok funkcionális integrációját* igényli. A tényleges történeti hagyományok, a fejletlen helyi politikai kultúra, az önkormányzatok elmúlt másfél évtizedben kialakított finanszírozási rendszere sem teszi lehetővé a gyors, egyik évről a másikra megvalósítható váltást.

A két modell esetében az állami döntések politikai ellenőrzése és befolyásolása különböző intézményeket és eljárásokat követel meg. Az összevonás valószínűleg lassítja a döntési folyamatokat, csökken az önkormányzat reagálási sebessége. Ezt a veszteséget azonban kompenzálhatja a helyi közösség szélesebb társadalmi csoportokat átfogó részvétele a helyi döntésekben.

A funkcionális integráció modellje a feladatok keveredését idézheti elő. A nagyobb méretű önkormányzatok esetében a jogi alkalmasság könnyebben kifejleszhető, illetve a funkciók elosztása egyértelműbb, stabilabb lehet. Az illetékességi körök egyértelmű meghatározásával és a funkciók stabil kiosztásával kisebb lesz az igény a különféle kormányzati szintek közötti együttműködésre. Ez a szolgáltatásszervezési rendszer rugalmasságának csökkenését eredményezheti, viszont fokozza a számonkérhetőséget a rendszer minden szintjén. *Amennyiben továbbra is a kisméretű önkormányzati rendszer marad fenn, akkor nagyobb lesz a nyomás az együttműködés kialakítására.*

4. MÉRETHATÉKONYSÁGI PROBLÉMÁK ÉS RÁSEGÍTŐ MECHANIZMUSOK AZ ÖNKORMÁNYZATI KÖZSZOLGÁLTATÁS-SZERVEZÉSBEN²⁰

4.1. Követelmények és szűk keresztmetszetek az elaprózott önkormányzati rendszerekben

Azokban az országokban, amelyek az önkormányzatok intézményesítése során megőrizték az elemi településekre épülő közigazgatási rendszerüket, az önkormányzati feladatellátás költséghatékonyságának és egységes színvonalának garantálása érdekében különféle közigazgatás-szervezési technikákat, ún. rásegítő mechanizmusokat alkalmaznak. Általában elfogadott, hogy az önkormányzati méretnagyságnak önmagában nincs megkülönböztetett értéke, mind a kisméretű, mind a nagyméretű önkormányzati rendszerekhez kapcsolódnak előnyök és hátrányok, amennyiben a közszolgáltatás-szervezés, a feladattelepítés két különböző technikáját látjuk bennük. (Verebélyi, 1993) *Az életkörülmények kiegyenlítetttségének elve*, melyet a modern jogállamok, különösen az Európai Unió érvényesítendő elvnek tart minden tagállama területén, mind nagyobb jelentőségre tesz szert. Hazánkban ez az elv a közigazgatásban a közszolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférés esélyének megteremtéseként manifesztálódott az utóbbi néhány évben, és a reform keretében összekapcsolódott a hatékonyság követelményével.

A közszolgáltatások kiegyenlített hálózatának biztosítása, a lakosság teljes körű ellátása nem teszi kétségessé az alapkérdés megválaszolását. Eszerint az állam feladata, hogy befolyásolja az önkormányzatok „szabad versenyét” a közjavak egyenletesebb, igazságosabb és hatékonyabb elosztása érdekében. Nyitva marad a kérdés, hogy milyen mértékben és milyen eszközökkel tegye ezt? A kérdés megválaszolásában egy másik közigazgatás-szervezési alapelv van segítségünkre, *a szubszidiaritás elve*, mely amellet, hogy hangsúlyozza a lakossághoz legközelebbi igazgatási egységre történő feladattelepítés elsőbbségét, abszolút módon támogatja a hatékonyság és gazdaságosság követelményének érvényesítését, ha azt a feladat természete és jellege indokolja.

Az utóbbi időben az önkormányzati feladatellátás optimalizálásának igényét, sőt a hosszabb ideje fennálló ellátásszervezési struktúrák felülvizsgálatának szükségességét számos uniós tagállam megfogalmazta a maga számára. Ennek okát elsősorban a fejlett államok társadalmának mind kedvezőtlenebb demográfiai folyamataiban kell keresni, ami, láttuk, nálunk is hasonló kérdéseket vet fel. Az is tagadhatatlan, hogy magukat az önkormányzatokat is két irányból éri nyomás, egyrészt a lakosság igény szintje mindinkább emelkedik vagy/és speciális, „rétegproblémákat” vet fel, másrészt finanszírozási okokból mind több helyhatóság kerül pénzügyi krízishelyzetbe. Tehát az a tény, hogy Magyarországon napirendre került az elaprózott önkormányzati rendszer működtetésének gazdaságosabbá, költségtakarékosabbá tétele, nem minősíthető egyedi jelenségnek,

²⁰ A negyedik fejezet Somlyódy né Pfeil Edit munkája.

hanem egy nemzetközi trendbe illeszkedik, melynek kezdetei visszanyúlnak az 1980-as évekre, amikor a közigazgatás decentralizált menedzselésének problematikája (Horváth M., 2002) megjelent a nyugat-európai országokban.

A magyar jogalkotó akkor, amikor útjára indította a többcélú kistérségi társulások intézményét, két lényeges szemponttal vetett számot. Egyfelől azzal, hogy *a szétaprózott önkormányzati rendszer gazdaságilag fenntarthatatlan*, vagyis olyan ellátásszervezési struktúrára van szükség a jövőben, *amely költséghatékonyan és színvonalasan, sőt egységes színvonalon képes a közszolgáltatások nyújtására*. Azt is vélelmezték, hogy az integrált vagy/és nagyobb egységnek több esélye van a minőségi szakmai munka végzésére és ezzel összefüggésben a kvalifikáltabb munkaerő alkalmazására. Másfelől a kormányzat az önkormányzati rendszer létrejötte óta első ízben ismerte be, hogy a messzemenő autonómiára épülő helyi közigazgatás működésében *csorbát szenved a feladatellátás teljeskörűsége, sőt, hiányoznak azok az ellenőrző és helyettesítő mechanizmusok is, amelyek az önkormányzatok mulasztását orvoslani tudnák*. Való igaz, hogy az önkormányzatiság hangsúlyozott értéke, hogy a helyhatóságok szabadon döntenek arról, hogy mely feladatokat és milyen módon látják el. Viszont a központi kormányzatnak, mint az önkormányzati kettős legitimáció egyik lábát adó tényezőnek az állampolgárok irányában fennáll az a felelőssége, hogy garantálja a kötelező feladatok ellátását, és szükség esetén figyelmeztesse az önkormányzatokat törvényes kötelezettségeik teljesítésére. Vagyis nem háríthatja el a maga felelősséget azzal, hogy az önkormányzati rendszerre bízta a helyi közigazgatás működtetését.

4.2. A közszolgáltatás-szervezés racionalizálásának technikai a nemzetközi gyakorlatban

Országá válogatja, hogy a helyi önkormányzatok feladatellátásának optimalizálására milyen intézményes válaszok születnek. Ha a problematikát közgazdasági megközelítésbe helyezzük, akkor nincs másról szó, mint a közfeladatok hatékony és szakszerű ellátásához szükséges (gazdaságosan kiszolgálható) területnagyság kialakításáról. Ez a cél, még ha tudható is, hogy a hozzá kapcsolódó társadalmi viszonyokról nem fejthető le, meglehetősen erős ellenérzéseket vált ki az érintettekben.

A nemzetközi közigazgatás a II. világháború óta többféle megoldást talált az önkormányzatok funkcionális teljesítőképessége hiányának oldására, melyek közül a legfontosabbak:

- az önkormányzatok egyesülése,
- önkormányzatok társulása,
- differenciált hatáskör-telepítés az önkormányzati népességnagyság-kategóriák szerint,
- térségi szemlélet/város és vonzáskörzete egységben kezelése a települések funkcionális rangsora alapján,
- közvetett közigazgatás – a közszolgáltatások privatizációja.

Az önkormányzatok fúziója a nagyobb méretű alapszint megteremtése érdekében, mint metodika, a területi reformok óta korántsem merült feledésbe. Ma is több olyan állam van (Finnország, Hollandia, Svájc), amely pénzügyi eszközökkel ösztönzi az

önkormányzatok egyesülését a települési szinten jelentkező kapacitásbeli problémák enyhítésére. Ez egy olyan közigazgatási szerkezetalakítási eszköz, mely a tapasztalatok szerint általában a városok és a környező községek viszonylatában sikeres, vagyis községegyesülések az urbánus térségekben valósulnak meg. Ezzel szemben a vidéki térségek kezelésének hivatott módszere az önkormányzatok horizontális együttműködése és a regionális, illetve területi szint megerősítése, amire Franciaország és Olaszország szolgált példákat. Sajnálatos módon, nálunk a politika elutasítja az önkormányzatok egyesülésének eszközét. Ennél nagyobb probléma (Pálné Kovács, 2001), hogy kiürülőben van a középszint, a megyei önkormányzatok egyre kevésbé képesek a kiegyenlített közszolgáltatás-szervezéshez hozzájárulni, miközben a regionális önkormányzat bevezetésére nem mutatkozik reális esély. A kisméretű alapszint hatékonyságának fokozásához elengedhetetlen az erős középszint léte, mely a valós decentralizáció célpontjává válik.

Az önkormányzati méretnagyság növelésének egy másik közvetett eszköze az új község alakítása feltételeinek szigorítása. Ehhez folyamodott Olaszország, ahol az újabb szabályozás szerint az alapszintű önkormányzati egységnek minimum tízezer lakossal kell rendelkeznie, miközben az elmúlt évtizedekben – Európában, Magyarország mellett – ebben az országban növekedett az új önkormányzatok száma.

A differenciált hatáskör-telepítés feltételezi a *szolgáltatási minimum definiálását*, aminek teljesítése minden helyhatóság kötelessége. Ez a közigazgatás-szervezési alapelv azzal vet számot, hogy az önkormányzás, mint funkció, a településméretnek is függvénye, egy bizonyos kompetenciamennyiséget birtokolni szükséges ahhoz, hogy önkormányzatról beszélhessünk. A feladatcsoportoknak a helyhatóságok méretnagyság szerinti kategóriáihoz rendelése egyrészt bizonyos uniformizálást eredményez, másfelől viszont hozzásegít a közszolgáltatások kiegyenlített színvonalú biztosításához. Tekintettel azonban arra, hogy még egy ilyen világos rendszer mellett is előfordulhat, hogy kapacitáshiány okán feladatok ellátatlanok maradnak, nagy *hangsúly helyeződik az ellenőrzési mechanizmusok működtetésére*. Ennek következtében a területi középszint felügyeli a spanyol önkormányzati rendszerben a helyi közszolgáltatás-szervezést, s szükség esetén helyettesítő és kiegészítő felhatalmazással gondoskodik az ellátásról. E korrekciós mechanizmusba az állampolgárokat is bevonták, ugyanis jogot kaptak a kötelező szolgáltatások létrehozásának követelésére. Igényükkel az autonóm közösséghez vagy a központi kormányhoz folyamodhatnak.

A magyar közigazgatás is alkalmazza a differenciált hatáskör-telepítés szabályát, mely ugyan a hatósági ügyintézés területén teljesebben ki, mégis a szociális ágazatban hosszabb ideje alkalmazott módszer a különféle ellátások népességszámhoz rendelése. A gyakorlatból tudjuk, hogy a jogi normák végrehajtása problémákat vet fel, s noha a megyei szociális és gyámhivatalok a szakmai előírások teljesülését a helyi önkormányzatoknál rendszeresen ellenőrzik, a feltárt hiányosságok kezelésének nincsenek meg a jogi mechanizmusai. Az egyébiránt valós helyzetet tükröző érvként felsorakoztatott pénz- és szakemberhiány felmentést tud adni bizonyos törvényi kötelezések teljesítése alól. Mindaddig, amíg Magyarországon az önkormányzatok törvényességi ellenőrzését végző szerv nem kap felhatalmazást helyettesítő felügyeleti intézkedés megtételére, csorbát fog szenvedni a feladatellátás teljességében, bármilyen technikához is folyamodunk a kisméretű önkormányzati struktúra ellensúlyozására. A vonatkozó jogszabály-módosításokat haladéktalanul el kell végezni.

A lakosság gazdaságos és hatékony ellátásának egy további módszere a *város és vonzaskörzetének egységben kezelése*. Ez a területi tervezésen alapuló területpolitikai eszköz arra épít, hogy közszolgáltató intézmények bizonyos koncentrációjának megvalósításához települési súlypontokat jelöl ki. Ebben a szemléletben egyébként megtestesül a Franciaországban és Németországban követett decentralizált koncentráció elve, ami egyik feltétele annak, hogy a városi központrendszerre telepített önkormányzati feladatellátás párhuzamosságait megszüntessék és a pazarló működést kiiktassák. Itt kulcskérdés az intézmények költségvetési fenntarthatósága, valamint azok elérhetőségének biztosítása. Vagyis egyfelől *közlekedésfejlesztéssel optimalizálják a lakosság utazásiidő-ráfordítását*, amit hangsúlyozottan a tömegközlekedési eszközök igénybevétele mellett mérnek, másfelől *össztársadalmi érdek az ellátóközpontok és intézményeik számának minimalizálása*, egyúttal az intézmények racionális és gazdaságos ellátotti létszámának megteremtése a költséghatékonyság érve mentén. Ez a mechanizmus, mely a nálunk kiátkozott központi helyek elméletének továbbfejlesztett szisztémáját valósítja meg, a regionális tervezés léptékében kezeli a közszolgáltatás-szervezést, s abban a térbeli dimenzióban válik áttekinthetővé és kiegyensúlyozottá.

A szétaprózott önkormányzati struktúra kezelésére hagyományos eszközt képvisel az önkormányzatok társulása, horizontális együttműködése, mely intézménynek nemcsak önkéntes, hanem kötelező válfaját is széles körben alkalmazzák Európa országaiban (Ausztria, Németország, Belgium, Hollandia, Spanyolország stb.). Arra azonban fel kell hívni a figyelmet, hogy a kötelező társulásokat a hagyományokkal bíró országokban is egy-egy konkrét feladatra, esetleg körülhatárolt feladatcsoportra létesítik. Arra nem található példa, hogy egy kvázi-önkormányzati szint helyettesítésére átfogó kényszer-társulások jönnének létre. Finnországban is, ahol a középszint hiányát az önkormányzatok kötelezően megalapított társulásainak keretei között pótolják, ágazati szemléletű az intézményesítés, a különféle regionális tanácsok feladat típusokra szerveződnek. Viszont valamennyi önkormányzatot kötelezi a törvény a részvételre. Magyarán az annyi kívánkozik ide, hogy a társulásra kötelezés messzemenő beavatkozást jelent az önkormányzati autonómiába, amely nem hatalmasodhat el. Ez az állami intézkedés akkor fogadható el, ha a helyi önállóságot csak bizonyos területeken és mértékben korlátozza. (Somlyódyné Pfeil, 2003)

A kötelező társulás az alapszintű igazgatási egységek stabilitását is biztosítani tudja, ami a mérethatékonyság és gazdaságosság mellett nem elhanyagolandó kérdése a közigazgatásnak. Hiszen, ha költségvetési évenként csak az igazgatás és közszolgáltatás-szervezés területi szerkezete változik, akkor már szinte lehetetlen hozzárendelni a közlekedés-szervezést, a közlekedési infrastruktúra kiépítéséről nem is beszélve. Nálunk ez a probléma nemcsak a közszolgáltatások igénybe vevőit érinti, hanem gyakran a különféle ellátóintézmények szakembereit is, akiknek helyben vagy mikrotérségi szinten kell végezni feladataikat. Azt külön nehézségként említjük, hogy hazánkban a vasúti és busz-közlekedést bonyolító állami vállalatoknak az önkormányzatok nem tárgyaló partnerei, hanem kiszolgáltató ügyfelei. Tehát az alapszintű közigazgatás működtetésében feltétlenül törekedni kell az állandóság kialakítására. Erre legsürgősebben a körjegyzőségi struktúrában van szükség, mert szakmailag teljesen indokolatlan, hogy a közösen fenntartott polgármesteri hivatalokat önkéntes társulásnak tekintsük. A körjegyzőségek a közigazgatás legelső építőkövei, melyeket az önkormányzati törvény sem sorol a társu-

lás fogalmi körébe. Így a *körjegyzőségek összetételének változását legalább az önkormányzati törvényességi ellenőrzést gyakorló szerv engedélyéhez kellene kötni*, ami az adott helyzet kondícióinak szakmai értékelését feltételezné. E megoldás üdvös lenne, amíg a körjegyzőségben való részvételre kötelezés bevezethetővé válik hazánkban.

4.3. Az államigazgatási hatósági feladattelepítés mérthatékonysági kérdései

A kistérségi közigazgatás bevezetése óta a helyi önkormányzatok működése, illetve a közszolgáltatás-szervezés minősége, eredményessége és költséghatékonysága nem vizsgálható a többcélú kistérségi társulások intézményi kereteinek figyelembevétele nélkül. Legfőképpen azért nem, mert a helyi önkormányzati rendszer finanszírozása során a települési szintről kivont, évről évre növekvő forráshányadot a központi költségvetés a többcélú társulásokhoz transzferálja. A kutatás keretében készült szakértői tanulmányok egyrészt ágazati szemléletben, másrészt a helyi igazgatás hazai és nemzetközi trendjeire figyelemmel dolgozták fel a témát, vizsgálva a szolgáltatásokat nyújtó különféle szervezeteket és a szolgáltatásszervezés sokféle térségi megoldását.

A kistérség, mint kvázi-közigazgatási szint értékelése a hatósági hatáskörök teljesítésében a közszolgáltatás-szervezéshez képest más megközelítést igényel. Mivel államigazgatási típusú tevékenységről van szó, nem érinti az önkormányzatiságot, továbbá a kormánynak messzemenő mozgásteret van a hatáskörök telepítése tekintetében. Noha sem kistérségi államigazgatási, sem önkormányzati feladatok nem léteznek. A körzet-központi és a helyi államigazgatási hatósági tevékenység kérdéskörét az utóbbi időben a kormányzat is napirendjére vette, ugyanis a kialakult helyzet, amelyben az ágazati jogszabályok mintegy két és fél ezer államigazgatási feladat- és hatáskört telepítettek differenciálás nélkül a települési jegyzőre, feltétlenül áttekintést igényel.

Kutatásunk során – elméleti és empirikus elemzésekre hagyatkozva – arra a következtetésre jutottunk, hogy *szükség van az államigazgatási hatósági hatáskörök kistérségi keretek közötti újraszabására, a szakszerű és gazdaságos feladatellátás érdekében azoknak a jelenleginél koncentráltabb telepítésére*. Ugyanakkor arra is utalnunk kell, hogy az utóbbi időben elsikkadt a körjegyzőségek által a valamennyi településen időszakosan helyben biztosított ügyintézés, vagyis eltávolodott a közigazgatás a lakosságtól, anélkül hogy ez minőségjavulást eredményezett volna. Tehát *az ügyfélközelséget helyre kell állítani az ügyintézésben*. Ez az aprófalvakat érzékenyen érinti, hiszen demográfiai szerkezetük, továbbá az ott élők rossz anyagi körülményei folytán az emberek mobilitási lehetősége nagyon korlátozott. Ugyanakkor a hatósági munka színvonalának javítása érdekében egyetértünk azzal, hogy a települési önkormányzati jegyzői hatáskörök közül a speciális szakértelmet igénylőket és az alacsony ügyszámmal jellemezhetőket kistérségi illetékességgel célszerű ellátni, sőt, bizonyos esetekben ki kell venni az önkormányzati hivatalok kompetenciájából.

E gondolkodás lényeges súlypontja a hatósági tevékenység ellátásának szervezeti megoldása, melynek vonatkozásában a hatáskör-telepítésnek legalább négyféle címet lehet. Semmiképpen nem támogatnánk egy olyan javaslatot, amely a többcélú társulás munkaszervezetét ruházná fel hatósági ügyintézési jogkörrel. Hasonlóképpen nem indokolható az államigazgatási szervezetrendszer kistérségi bővítése közigazgatási hivatalok létesítése formájában, hiszen *a dekoncentrált szerveknek nem sajátossága a települési*

szinthez közeli ügyintézés. Másrésztől nehéz lenne szakmai érveket felsorakoztatni amellett, hogy az önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzést kistérségi elaprózottságban kellene megvalósítani. A kistérségi szolgáltató központok létesítésének elképzelése kormányzati szinten vetődött fel, ezek az intézmények együttesen integrálnák a hatósági ügyintézés és a különféle szolgáltató vállalatok ügyfélfogadását. Egy ilyen szervezeti megoldás rendkívül kedvező lenne a kistérségek lakossága szempontjából, hiszen más típusú szolgáltatások hozzáférhetőségét is garantálná számukra. Viszont a nem közzolgáltató vállalatok készségének ismerete nélkül ennek esélye nem ítéhető meg, már csak azért sem, mert az érintett társaságoképpellenkezőleg, ügyfélkapcsolataik regionalizálását hajtották végre az utóbbi években. (Lásd Finta István e kötetbeli tanulmányát.)

Végső érveink a körzetközponti jegyzőre történő hatáskör-telepítés mellett szólnak, ami azt jelenti, hogy a térségi szinten intézendő államigazgatási hatósági ügyek nem csak a kistérségi központ polgármesteri hivatala és jegyzője kompetenciájába kerülnének, hanem valamennyi okmányirodai ranggal bíró önkormányzat hivatalába (jelenleg 255 városról van szó). Noha szakmai körökben terjed a kistérségi jegyző kifejezés annak ellenére, hogy a kistérség nem közigazgatási szint, nem lenne szerencsés, ha kizárólagosan a kistérségi központ szerepét betöltő város hivatalában koncentrálna mindennemű hatósági ügyintézés. Egy ilyen lépés kockázatos voltát jelezte 2007-ben a kiemelt építésügyi hatáskörök koncentrált telepítésére tett kormányzati kísérlet. Tulajdonképpen e kérdés kapcsán is érzékelhetők a többcélú társulások egységes, tehát a kistérségek fejlettségét, településhálózati jellegét figyelmen kívül hagyó bevezetésének következményei. Nyilvánvaló, hogy a vidékies jellegű és egyközpontú kistérségekben a körzetközponti jegyzőre történő feladattelepítés a kistérségi központot fogja érinteni. Ellenben az urbanus, leginkább a megyei város központú kistérségekben a központ nagy népességszáma miatt az okmányirodák ma is túlterheltek, így a kistérség más városába decentralizált ügyintézés az ügyélforgalom kiegyenlítettebb eloszlását tudja biztosítani. Különösképpen helytálló az utóbbi megállapítás a több várost átfogó kistérségekre, melyek az összes kistérség mintegy 45%-át teszik ki. Ugyanezen okkal cáfolható a kistérségi közigazgatási hivatalok létesítésének indokoltsága is.

Az önkormányzatok hatósági feladatainak differenciált telepítése nem végezhető el a teljes feladatkatalógus átvizsgálása nélkül, aminek nem lehet egyetlen szempontja a gazdaságosság és a mérhető hatékonyság. Az adott ügytípussal összefüggésben számos tényező mérlegelendő, mint a szakértelem megléte, az ügy előfordulásának gyakorisága, a technikai-infrastrukturális feltételek, a személyes jelenlét fontossága, sőt, mint empirikus vizsgálatunk igazolta, a hatáskör címzettjének érzelmi tényezői sem hagyhatók figyelmen kívül. (Lásd Finta István e kötetbeli tanulmányát.) Természetesen a (kis)térségi illetékességgel intézendő ügyek megállapítása akkor válik teljessé, ha egyidejűleg települési szinten is növekszik a hivatalok mérete és javul szakember-ellátottságuk. Ehhez egyrészt elő kell írni az ezer fő alatti önkormányzatok számára a körjegyzőségben való részvételt. Erre vonatkozóan célszerű türelmi időt megszabni, és az esetleges mentesítést egyedi kérelemhez és minisztériumi engedélyhez kötni. Továbbá harmadik feltételként rögzíteni kell a képesítési és létszámelőírásokat, ami a polgármesteri hivatal, illetve körjegyzőség működtetésének minimumkövetelményét adná. (Lásd Fürcht, 2000) E szabályozás nem járna az önkormányzatok szervezeti alakítási szabadságának sérelmével, viszont célzott állami képzési és támogatási program indítását feltételezné.

4.4. A közszolgáltatás-szervezés hatályos intézményes kereteinek értékelése

A többcélú kistérségi társulások bevezetése az eredendően megcélzott közigazgatási reformot közszolgáltatási reformmá szelídítette. Ennek lényege, hogy célzott állami támogatásokkal az elaprózott önkormányzati rendszer kistérségi szintű integrációját hozta létre a NUTS 4-es területi egységek határaihoz igazítottan, és előrevetítette a hatékonyan és takarékosan működő közigazgatás képét. Egyértelmű, hogy területi reformról szó nincs, hiszen nem került sor az önkormányzati egységek fúziójára. Valóságos funkcionális reformnak sem tekinthető, mivel annak lényege szerint ki kellett volna terjednie a helyi, a regionális, valamint a központi szint egymáshoz való viszonyának meghatározására. Vagyis: *funkcionális szempontból az összállami működés keretei között a közfeladatok újrafelosztásában, következképpen bizonyos hatáskörök eltolódásában és decentralizációjában kellett volna kifejeződni.* Ráadásul a probléma kezelése történeti távlatban minden funkcionális reformot végrehajtó országban nem is szűken vett közigazgatás-tudományi, hanem alkotmányjogi kérdésként vetődik fel. Miután mindezeket a vonásokat hiába keressük, a szakma a létrejött kistérségi konstrukciót közigazgatás-szervezési egységnek minősíti, amit ily módon meglehetősen nehéz elhelyezni.

A többcélú kistérségi társulások megalapításának számos pozitív hozadéka vehető sorra:

- Térségi gondolkodásra ösztönöz, és kooperációra készítet a közszolgáltatások megszervezése terén.
- Folyamatosan megtörténik kistérségi léptékben az önkormányzati közszolgáltatások típusainak, a szolgáltatási formáknak, a fennálló és hiányzó kapacitásoknak a leltárba vétele, s ennek eredményeként azokon a településeken, amelyeken korábban bizonyos kötelező közszolgáltatási feladatok ellátatlanok voltak, társult formában vagy körzeti jelleggel gondoskodnak a megszervezésükről.
- Egységes keretek között folytatódhatott a statisztikai kistérség határai között a területi tervezési tevékenység területfejlesztési koncepciók és fejlesztési programok, továbbá közoktatási intézkedési tervek elkészítése formájában.
- A rendszerváltás óta első ízben intézményesen összekapcsolódik a közigazgatás-szervezés a területfejlesztés intézményrendszerével (bár nem biztos, hogy ez a legjobban sikerült – a területfejlesztési feladatellátással kapcsolatos aggodalmakat lásd fentebb).

A tagadhatatlanul nemes célok ellenére *néhány, a rendszer hatékonyságát és az ellátások minőségét akadályozó tényező*, egyrészt az önkormányzati szereplőkben föllelhető belső, másrészt a szabályozási környezetet megteremtő külső faktor regisztrálható:

- Az új rendszer belső ellentmondása, hogy *a központilag elrendelt reformot a helyi önkormányzati szereplőknek kell végrehajtaniuk*, így a felelősség felsőbb szintekről történő áthárítása bottom up építkezéssel párosul. Ez azért is problematikus, mert a kistérségek gyakran belső konfliktusoktól terheltek, sokszor több város részvétele mentén megszegtak. Így a helyi közszolgáltatások átfogó hálóját a többcélú társulások szintjén számos térségben nem sikerült megszervezni, illetőleg a hozzáférés esélye csak részlegesen javult. Még mindig sok olyan szociális, gyermekjóléti stb. feladat létezik, amelyeket nem sikerült beemelni a többcélú társulások keretei közé, vagy egyszerűen a szolgáltatások együttes ellátásában érintett önkormányzatok köre feladatonként változik, és legrosszabb esetben nem elegendő a kiegészítő állami támogatások igényléséhez.

- A szociális terület sikerének tekintik *a szociális és gyermekjóléti szolgáltatásokhoz való hozzáférés ugrásszerű javulását* a kistérségi rendszer megszületése óta. Tekintettel azonban arra, hogy a jogalkotó a helyi szereplők együttműködési és szervezési készségére hagyatkozott, látni kell, hogy 2007-ben a gyermekjóléti szolgálatot az összes önkormányzatnak mindössze 23,9%-a, míg a családsegítő szolgálatot 22,5%-uk biztosította közvetlenül a többcélú társulások keretei között. A szintén kötelező alapszolgáltatásként meghatározott házi segítségnyújtás esetében ugyanez az arány mindössze 10%, a közoktatásban pedig ennek fele. A szociális és gyermekjóléti feladatok teljesítése, bár jó esetben a kistérség egész területén, ám továbbra is a mikrotérségeket lefedő intézményi társulásokban történik, a helyhatóságok mintegy 40, illetve 50%-a ily módon teljesíti szolgáltatásait. Ezenközben a munka szakmai színvonala felől aggályos a települések által önállóan fenntartott gyermekjóléti és családsegítő szolgálatok magas száma. Ez arra kell hogy intse a jogalkotót, hogy az ellátások lakosságszámküszöbeinek és finanszírozási szabályainak megállapítása önmagában még nem vezet meggyőző eredményekre. Ugyancsak felmerül – legalábbis a szociális szférában – *a több funkcióra és nem egyetlen feladatra szerveződő mikrotérségi társulások ösztönzésének lehetősége*. Hiszen *a hálózatos együttműködés előnyeinek kihasználása* lehet hosszabb távon a többcélú társulások értelme, *ami javíthatja a szakmai munka tartalmát*, segítheti a munkatársak továbbképzését, valamint a helyettesítési probléma megoldását. (Lásd Rác Katalin e kötetbeli tanulmányát.)
- A fennálló költségvetési kondíciók *nemkívánatos folyamatokat is elindítottak*: több szociális feladat tekintetében az egyébként népességszámuknál fogva szolgáltatásra kötelezett, nagyobb méretű önkormányzatok *örömmel szabadultak meg egyes közszolgáltatásoktól*, átadva azok minden terhet a többcélú társulásoknak. Ugyanakkor tagadhatatlan, hogy a kistérséghez összpontosított finanszírozás *számos esetben megszüntette a nem intézményfenntartó önkormányzatok ún. „potyautas” magatartását*, azt a morálisan elfogadhatatlan, ám nem ritka gyakorlatot, amely az intézmény tényleges bekerülési költsége és az állami támogatások különbözetét az intézményfenntartó társulás székhely-önkormányzatára hárította. Ámbár az is igaz, hogy az intézményi társulások tag-önkormányzatai *gyakran képtelenek a központi település által megszabott hozzájárulásokat megfizetni*, amint hogy a takarékos működtetéshez szükséges *szerkezeti változtatások tekintetében is csekély a ráhatásuk*.
- A gondokat tovább sorolva: a szociális ellátórendszerben változatlanul fennálló hiányok orvoslásában *figyelmet kell szentelni a szakember-ellátottság kérdésének*, mert a kistépülések körében gondot jelent a törvényben rögzített képesítési, alkalmazási feltételek teljesítése. Másfelől, nem tekintjük a problémakezelés adekvát módjának a tárca azon elképzelését, amely immáron nem csak bizonyos alapszolgáltatások, hanem szakosított ellátások esetében is felemelni tervezi azt a népességi küszöböt, amely felett az adott szolgáltatás megszervezése az önkormányzat számára kötelező. Miután a magyar önkormányzati rendszer nem ismeri az ellátási körzet fogalmát, és az érintett szociális feladatok telepítése vonatkozásában nem tisztázott a kistérség és a települési önkormányzatok viszonya, a szándékolt lépés inkább bizonytalanságot kelt a szociális háló működtetésében, semmint erősítené azt.

- A kistérségi közigazgatás törekeny és instabil. A pótfinanszírozás és a közszolgáltatások minőségjavulása között nincs közvetlen kapcsolat. *Nem épült ki a többcélú társulások ellenőrzési rendszere*, miközben a költségvetési ösztönzők lehívásához elegendő a jogszabályi feltételek formális teljesítése, az együttműködési megállapodás megkötése, holott lehetséges, hogy a feladat teljesítésének személyi vagy tárgyi feltételei változatlanok maradnak. *A normaelőírások nem kérik számon, így nem is honorálják sem a hatékonyságot, sem a minőséget.* Ezenkívül a finanszírozás egységes, nincs tekintettel sem a feladatellátás intézményi körülményeire, sem pedig a településszerkezetre. A közszolgáltatások integrált megszervezése gyakorta a külső, állami pénzügyi nyomás hatására következik be, így ha a támogatási feltételek módosulnak, nem garantálható az ellátások változatlan körben és minőségben való fennmaradása. Márpedig *a többcélú társulások támogatási konstrukciója évről évre változik*, kiszámíthatatlanok a támogatási preferenciák, erre nem lehet hosszabb távú gondolkodást vagy kooperációt alapozni. Csak emlékeztetünk rá, hogy a kistérségi reformmal egyidejűleg megcélzott és régóta szükséges önkormányzati finanszírozási reform elmaradt, miközben a centralizáltság növekedett. Az önkormányzatok és társulásaik finanszírozási rendszerét mihamarabb stabilizálni javasoljuk, leginkább törvényi formában, ahogy azt a régi uniós tagállamok többsége elvégezte.
- A többcélú kistérségi társulás intézményének *differenciálatlan bevezetésére került sor*, abban az értelemben, hogy a rurális és urbánus térségek – többek között az aprófalvas perifériák és a budapesti agglomeráció területén lévő kistérségek – számára azonos szabályozórendszer került bevezetésre. Formálisan a városok mint kistérségi központok vannak jelen, azonban egyáltalán nem általános, hogy a városok mint szakértelemmel bíró önkormányzati egységek jelennek meg a struktúrában. Holott a városok apparátusaiban méretüknél fogva is specializált ügyintézőket foglalkoztatnak, akiknek szaktudására támaszkodni lehetne a kistérségi szintű feladatszerzés során. Ehhez képest a kistérségi rendszer fölépítése már egyfajta városellenességet sugall, amikor a támogatási preferenciákat rögzíti. A 2007. évi szabályozók akkor biztosították a legtöbb támogatást, amikor a többcélú kistérségi társulás által fenntartott intézmény gondoskodott a feladatellátásról. Noha a társulás lehet intézmény alapítója, a gyakorlatban e szervezési egységek a központi elvárások megfogalmazásáig értelemszerűen nem rendelkeztek közoktatási, szociális stb. intézményekkel. Intézményeik túlnyomórészt a városi és a mikrotérségi központ szerepet betöltő községi önkormányzatoknak vannak, melyek térségi ellátó funkciót birtokolnak. A finanszírozási előírások viszont arra készítették (vagy kellett volna készítenniük) e településeket, hogy a többcélú társulás fenntartásába adják át intézményüket. *Ez a gondolkodásmód irracionális, mivel következményként a térségi szerepköröket betöltő önkormányzatokat, különösképpen a városokat kiüresíti, megfosztja térszervező erejüktől.* Ezenközben pedig újabb források hozzárendelésével a városi funkciók pótlására egy mesterséges és adott esetben költségesebb kvázi-közigazgatási szintet szimulál a kistérség képében.
- Az iménti gondolatmenetet folytatva, az ellátási szervezeti formák előzetesen kicövekelte központi preferenciái más aggályokat is fölvetnek, mert nyilvánvalóan nem biztosítják a közszolgáltatás-szervezési formák egyenjogúságát. Továbbá fel is mentik a kistérségi szervezeteket az alól, hogy pénzügyi kalkulációt végezzenek arra vonatkozóan, hogy milyen módon a leghatékonyabb és leghatékonyabb ellátni valamely önkor-

mányzati feladatot. A kormányzati ösztönző mechanizmusban előre kódolva van a szolgáltatásszervezés „legjövödelmezőbb” módja, amely független a szakmai minőségtől és a költséghatékonyságtól. Úgy véljük, ha a többcélú kistérségi társulás a közgazdasági kapacitások optimalizálásának alkalmas eszköze, akkor nem egyszerűen a költségek minimalizálására kell törekedni, hanem sokkal inkább arra, hogy *egységnyi ráfordítás mellett a legmagasabb színvonalú közszolgáltatás nyújtását garantáljuk*. Bár ez a cél úgyszintén indukálni fog intézményi racionalizálásokat, ám nem pusztán a gazdaságosság érdekében.

Ez a problematika az alapfokú oktatás működésén jól szemléltethető. A kormányzati politika célja létszámnormatívákon keresztül létrehozni a kiadások csökkentésének értelmében vett optimális, költséghatékony működésre képes intézményhálózatot. Nem vitatjuk a költségvetési pénzekkel való ésszerű gazdálkodás követelményét, azonban álláspontunk szerint – a jelenlegi gyakorlattal ellentétben – az iskolák bezárását, a tagiskolává minősítést *számos tényező mérlegelésének kellene megelőlegeznie*. Csak a legfontosabbakat említve: ilyen a pedagógiai munka minősége mind az „átadó”, mind a potenciálisan „befogadó” iskolá(k)ban, a pedagógiai programok összefésülésének lehetősége, a befogadó iskola kapacitása, infrastrukturális viszonyai, továbbá megközelíthetősége. Vagyis a közoktatás átszervezésének végső céljaként a szolgáltatások színvonalának javítását szükséges megfogalmazni nemcsak hosszabb távon, hanem rövid távon is. Egyszerűen szólva, biztosítani kell azt, hogy *a gyermekek a humán és tárgyi feltételeket tekintve jobb körülmények közé kerüljenek*, lehetőleg rögtön, vagy kevéssel az után, hogy az átszervezés megtörténik. (Lásd Váradai Monika Mária e kötetbeli tanulmányát.) (Azt már csak zárójelben jegyezzük meg, hogy mind helyi, mind össztársadalmi szinten megengedhetetlen, hogy az előző években közpénzből felújított intézményeket bezárjunk, és az enyészetnek engedjük át.)

Ezzel összefüggésben nem vet fel gondot, hogy az oktatásszervezés *egyik szintjét* a kistérségi lépték jelentse, noha az aprófalvas térségekben *a mikrotérségi társulások létszerűbbek, fenntarthatóbbak* és a működésüknek rendszerint keretet adó társulási forma (intézményi társulás) is adekvátnak mondható. A többcélú társulások léte leginkább úgy lenne kiaknázható, ha *a kistérségen belül a tanügyigazgatás, a pedagógiai szakszolgálati és szakmai szolgáltatások megszervezése révén, az utazó pedagógusok rendszerének működtetésével, a pedagógusok képzésének összehangolásával járulna hozzá az egységes színvonalú közoktatás működtetéséhez*. A legalább kistérségi szintű gondolkodás kedvező vonatkoztatási keretét tudja adni *a közép- és hosszú távú tervezésnek, a stratégiai gondolkodásnak*, aminek fontos eszköze a közoktatás-fejlesztési intézkedési tervek alkalmazása. Az intézmények sorsáról természetesen csak a fenntartó önkormányzatok jogosultak dönteni, azonban szerencsés lenne a kistérségi szintű tervezési és egyeztetési folyamat eljárásrendjében kikérni az illetékes szakhatóság (Oktatási Hivatalok) szakvéleményét, elkészíteni a várható döntések hatástanulmányát, továbbá a társadalmi konszenzus kialakítása érdekében bevonni a szülői szervezeteket.

A források elvonásával és átcsoportosításával tehát minőségi oktatást eredményező, a méltányosság szempontját is figyelembe vevő struktúraváltásra lenne szükség. Ugyanis a hatékony oktatási intézményhálózat kialakítására irányuló politika mellékhatásaként felerősödni látszanak a társadalmi szegregációs jelenségek. Ez utóbbi ellensúlyozása érdekében úgyszintén fontos követelmény lenne a pedagógusok képzése, támogatása nemcsak az ágazaton belüli, hanem a szociális szolgáltatásokkal összefüggésben is.

5. ÖSSZEGRZÉS

A tágabb környezeti feltételek bemutatását és az összegzés feladatát magára vállaló fejezet zárásaként az alábbiakban csupán néhány, a korábbiakban jobbára már megfogalmazott megállapítás kiemelésére szorítkozunk.

Első ezek közül *a kistelepülések kapcsolatfüggősége*. Ma már csak kistelepülési hálózatokról, egymással és a városközpontokkal szoros kapcsolatban álló *kistelepülési térről lenne célszerű gondolkodni*, s ebben keresni a közszolgáltatás-szervezés ésszerű megoldásait. Ezzel kapcsolatban a kötet tanulmányainak másik fontos megállapítása az, hogy a *költséghatékonyság elvei mellett eddig is megjelentek és a jövőben is ott kell hogy legyenek más szempontok*. Ezek közül itt a *megközelíthetőség, a minőségi feladatellátás és a méltányosság szempontjait emeljük ki*, amelyek nem vagy nem kellő hangsúllyal kaptak szerepet a kistérségi társulások által ellátott vagy azok közvetítésével szervezett közszolgáltatásokban. Ahol deficit mutatkozik mindhárom vonatkozásban, az a közoktatás-szervezés, ahol az eddigi megközelítések revideálását javasoljuk. Hozzátesszük: több tanulmány is bizonyítja, hogy végső soron a költséghatékonyság elveinek körültekintő számbavétele is elmaradt a „reform-sietségben”. Pedig komoly rombolást végezhetnek a szakmai megalapozás és megvalósíthatósági tanulmányok nélkül gyakorlatba ültetett, íróasztalok madártávlatából született ideák, szóljanak bár a kistérségi szint vagy a nagyméretű iskolák ab ovo hatékonysági fölényének tételezéséről.

A következő, az előzőkkel összefüggő megállapításunk, hogy széles önkormányzati autonómiára épülő decentralizált településrendszer csak *erős térszervező erővel bíró és a vidékük számára szolgáltató központok segítségével tartható fenn*, ezért fontosnak tartjuk a kistérségi központok (városok) *rendszerszerű fejlesztését*. Am ugyanekkora jelentőséget tulajdonítunk a kistelepülések világában, különösen a közszolgáltatás-szervezésben kulcsszerepet játszó *mikrokörzetközponatok megerősítésének, mind szakmai, mind finansziális tekintetben*. Amennyiben a mérthatékonyság felől szemléljük a problémát, a kistérségeken belül működő mikrokörzetek valójában *a hazánkban hiányzó nagy vagy optimális önkormányzati méretnek feleltethetők meg*, amelyek keretében biztosítható a humán közszolgáltató intézmények hatékony és a szakmaiság, a minőség próbáját is kiálló működtetése. Számos esetben nem látszik indokoltnak a finanszírozás kistérségi szinten keresztül történő biztosítása, amely pusztán a transzferállandóságát jelenti a forrásoknak.

Úgy látjuk, hogy a többcélú társulás elsődleges feladata a tagönkormányzatok fejlesztéseinek koordinációja, a közszolgáltatások szakmai és szervezési hátterének biztosítása, *az egyes szolgáltatások sajátosságaihoz idomuló, különböző kiterjedésű téregységekben (mikrotérségekben) szerveződő decentrumok szolgáltatásokkal való ellátása volna*. Ez mindenütt, de különösen a többpólusú kistérségek esetében igényli a *hálózatos jellegű együttműködés kiépítését és a kistérségen belüli kohézió és/vagy együttműködési kultúra fejlesztését*. A kistérségek működésének hatékonyságára a központok és a mikrotérségi szinten szolgáltatók közötti munkamegosztás teremthetne garanciát az alapszintű közszolgáltatások biztosítása tekintetében (horizontális és vertikális együttműködések), s ez a reform soron következő szakaszában *a talapzat, vagyis a településközi kapcsolatok, a mikrotérségek megerősítését igényli*.

S egy záró gondolat: egy működőképes, fogyasztóbarát és ügyfélközeli, továbbá pénzügyileg is fenntartható rendszer kialakítása *csak az önkormányzati feladatellátás és finanszi-*

rozás egész rendszerének átgondolásával történhet a legalább középtávú stabilitás létrehozásának céljával. Ez mindenképpen szemléletváltást igényel, ideértve a társulási formák támogatásának, ezen belül a kistérségi szintű intézményfenntartást indokolatlanul kedvezményező intézkedéseknek a felülvizsgálatát, továbbá a kistérségi központokon keresztül áramoltatott pénzeszközök mibenlétének és arányának újragondolását is.

IRODALOMJEGYZÉK

- Bartus Tamás (2003): Ingázás. In: Fazekas Károly (szerk.) *Munkaerő-piaci Tükör 2003*. Budapest: MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont, Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, 88–101.
- Bihari Zsuzsanna–Kovács Katalin (2006): Lejtők és csúszdák, avagy a foglalkoztatási esélyek térbeli egyenlőtlensége az ezredfordulón. *Tér és Társadalom*, 4:49–66.
- Fazekas Károly (2005): A hazai és külföldi tulajdonú vállalkozások területi koncentrációjának hatása a foglalkoztatás és munkanélküliség területi különbségeire. In: Fazekas Károly (szerk.): *A hely és a fej. Munkapiac és regionalitás Magyarországon*. KTI Könyvek 6. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, 47–74.
- Finta István (2007): *Működési tapasztalatok a Siklósi Többcélú Kistérségi Társulásban*. www.kszk.gov.hu
- Fürcht Pál (2000): A településközi együttműködés egyes kérdései. *Magyar Közigazgatás*, 9:532–538.
- Horváth M. Tamás (2002): *Helyi közszolgáltatások szervezése*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus.
- Kertesi Gábor–Köllő János (2003): Regionális munkanélküliség és bérek az átmenet éveiben. In: Gál Róbert Iván és Szántó Zoltán (szerk.): *Cselekvésemélet és társadalomkutatás. In memoriam Csontos László*. Budapest: Közgazdasági Szemle Alapítvány, 375–407.
- Kertesi Gábor (2000): Ingázás a falusi Magyarországon. *Közigazdasági Szemle*, 775–798.
- Komáromi Mónika–Varjú Tamás (2007): *Három év tapasztalatai a Derecske-Létavérségi kistérségben*. www.kszk.gov.hu
- Kovács Katalin (2007): A leghátrányosabb helyzetű térségek, települések helyzete és fejlesztési lehetőségei. In: Kovács T. (szerk.): *A vidéki Magyarország az EU-csatlakozás után. VII. Falukonferencia*. Pécs: MTA RKK, 36–44.
- Nemes Nagy József–Németh Nándor (2005): Az átmeneti és az új térszerkezet tagoló tényezői. In: Fazekas Károly (szerk.): *A hely és a fej. Munkapiac és regionalitás Magyarországon*. KTI Könyvek 6. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, 75–138.
- NLO Tanácsadó és Szolgáltató Kft. (2004): *Aprófalvas térségek helyközi gerinc-ráhordó típusú közlekedésszervezésének jogi környezete*. Kézirat.
- Pálné Kovács Ilona (2001): *Regionális politika és közigazgatás*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus.
- Somlyódy Edit (2003): *Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus.
- Verebélyi Imre (1993): Kis- vagy nagyméretű alapszintű önkormányzatok. *Magyar Közigazgatás*, 4:193–205.



I.

TANULMÁNYOK



Koós Bálint és Lados Mihály

AZ ÖNKORMÁNYZATI MÉRETNAGYSÁG ÉS A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK MÉRETGAZDASÁGOSSÁGI KÉRDÉSEI: EURÓPAI MODELLEK ÉS HAZAI TAPASZTALATOK

1. A PROBLÉMAFÖLVETÉS TÖRTÉNETI HÁTTERE

A tanácsrendszerről az önkormányzati rendszerre történő váltás egyik legmarkánsabb eleme a helyi közigazgatás átalakulása, modellváltása volt. Az 1949. évi Tanács törvény alapján mintegy 3200 helyi tanács kezdte meg működését 1950-ben. Az 1990-es költségvetési évnél 1607 városi és községi, valamint fővárosi kerületi tanács vágott neki. Az 1990. őszi helyhatósági választások eredményeként 3060 települési önkormányzati terület alakult meg és választott polgármestert, 2007 elején pedig 3175 településen döntöttek az önkormányzat éves költségvetéséről.

A közel 60 évet átívelő számadatok mögött két, gyökeresen eltérő folyamat húzódik meg. A tanácsrendszer, az adott időpontban meglévő településhálózat bázisán hozta létre a helyi közigazgatás rendszerét. A társadalom és gazdaság szinte minden területére kiterjedő centralizációs és koncentrációs folyamat eredményeként a helyi tanácsok száma a felére olvadt az indulást követő évtizedekben. De ugyanez a tendencia volt jellemző a gazdaságban: a trösztök megjelenése az iparban, a mezőgazdasági termelőszövetkezetek, az ÁFÉSZ-ek, a takarékszövetkezetek összevonása. A körzetesítés nem kerülte el a helyi közzolgáltatásokat, pl. az alapfokú oktatás és egészségügyi ellátás rendszerét sem. Ez a folyamat felülről vezérelt volt, azaz nem a települések, intézmények és gazdálkodó szervezetek saját döntésén alapult.

A történet nem sajátosan magyar. Egyfelől beleilleszkedett abba, a világ számos országában lezajló folyamatba, amely a mérethatékonyság elve alapján igyekezett átszervezni igazgatási és közzolgáltatási rendszerét, míg a gazdaság területén a piacgazdaság természetes működésének eredménye a koncentráció. Igaz, a gazdaság esetében ez a mozgás a vállalkezési piramis alapját képező kis- és középvállalkozások környezetében megy végbe, ahol a piac működésének hatására folyamatosan alakulnak és szűnnek meg vállalkozások. Másfelől a jelzett koncentráció a volt szocialista országokra jellemző centrali-

zált társadalmi-gazdasági modell sajátja is. A nagyobb szervezeti egységekbe szervezett igazgatási, szolgáltatási és gazdasági rendszer központi irányítása, ellenőrzése egyszerűbb és közvetlenebb, mint egy szétaprózott, széttagolt rendszeré.

Az önkormányzati váltás az önkormányzati törvényen keresztül az egyes települések közösségei kezébe adta a döntés lehetőségét arra vonatkozóan, hogy egyedül vagy más településekkel társulva képzelik el sorsuk, jövőjük formálását. Az előző évtizedek társ-községi helyzetéből felhalmozódott problémák, sérelmek arra ösztönözték a helyi közösségeket, hogy önállóan induljanak neki az új korszaknak.¹

Míg a települések döntései fokozódó elaprózódáshoz vezetnek Magyarországon, a hazai kutatók, elemzők egy része, valamint a kilencvenes évek elején nagy számban előforduló külföldi – döntően angolszász – önkormányzati tanácsadók jelezték, hogy egy ilyen rendszer működtetése drága, a helyi közszolgáltatások szervezése pedig nem hatékony, nem képes kihasználni a méretgazdaságosságból fakadó előnyöket.

2. MODELLEK ÉS RENDSZEREK

Ahhoz, hogy reálisan értékeljük, ne csak sommásan ítéljük meg a közigazgatás és a helyi közszolgáltatások szervezésében kialakult hazai helyzetet, érdemes megvizsgálni, milyen modellek működnek a világban. A legelső, s talán legfontosabb megállapítás, hogy nem egyféle modell érvényesül, ugyanis napjainkra klasszikusan két modell szerint szerveződnek a fejlett országok. (1. táblázat)

Az is könnyen belátható, hogy a rendszer sehol sem statikus, különböző hatásokra kisebb vagy nagyobb mértékben változik. A II. világháborút követően az önkormányzati egységek számának csökkenése szinte minden országban megfigyelhető, azonban a szóban forgó négy évtized evolúciója nem mindenhol járt együtt modellváltással.

Az 1950-es évektől fölerősödött urbanizáció nyomán kialakult migrációs veszteségek miatt „természetes módon” elindult az önkormányzati egységek számának csökkenése. Ez éppúgy jellemző volt Franciaországban és Spanyolországban, mint az Egyesült Királyságban és Svédországban. Míg azonban az első két ország esetében az igazgatás rendszere az önkormányzatok számának jelentős mértékű csökkenése ellenére sem változott, addig az utóbbi két országban a csökkenés mögött döntően egy modellváltási folyamat húzódott meg.

¹ Bár a köztársasági elnök dönt új önkormányzatok alakulásáról, a folyamat alulról indul, hiszen a helyi közösségek kezdeményezik az önállóvá válást, valamely meglévő önkormányzatról történő leválást.

1. táblázat
A helyi önkormányzatok mérete²

Országok	Helyi önkormányzatok száma (db) ⁽¹⁾	Változás ⁽²⁾		Átlagos népesség (fő) ⁽¹⁾	Transzferek a helyi bevételek %-ában ⁽³⁾
		(db)	(%)		
Egyesült Királyság	484	-1 544	-76	118 400	77
Svédország	286	-1 995	-87	30 040	19
Dánia	275	-1 112	-80	18 760	24
Finnország	455	-87	-16	10 870	31
Norvégia	439	-305	-41	9 000	33
Olaszország	8 100	+319	+4	7 130	38
Spanyolország	8 066	-1 132	-12	4 930	
Magyarország	1 607 ⁽⁴⁾ 3 060 ⁽⁵⁾	-1 661 +125	-50 +4	3 390	67
Görögország	5 922	-37	-1	1 700	58
Franciaország	36 551	-2 051	-5	1 580	26

⁽¹⁾ 1990

⁽²⁾ 1950–1992 (Magyarország: tanácsok 1989/1949; önkormányzatok 2007/1990)

⁽³⁾ 1993

⁽⁴⁾ tanácsok száma 1989-ben

⁽⁵⁾ önkormányzatok száma 1990-ben

Forrás: Council of Europe 1994; Hermann, 1998 alapján Ladoss Mihály szerkesztése.

Az egyszerűség kedvéért nevezzük a két modellt az 1. táblázat földrajzi elhatárolhatósága miatt „északi modellnek”, illetve „déli modellnek”.³ (2. táblázat) A két modell közötti alapvető különbség az önkormányzati egységek mérete, vagyis területi kiterjedése és lakosságának nagyságrendje közötti eltérés. Az északi modellbe sorolható országok esetében az átlagos népesség meghaladja a tízezer főt, a déli modellbe tartozók esetében azonban alatta marad. Ez abból következik, hogy az északi modell esetében több település alkot egy közös önkormányzati egységet (integrált rendszer), míg a déli modellben

² Az eredeti táblázat ABC-sorrendben jelenítette meg az OECD-országokat a táblázatban. Ezt egyrészt átrendeztük az önkormányzati egységek átlagos népességének csökkenő nagysága mentén, másrészt az eredeti táblázatból kiemeltük a földrajzilag karakteresen eltérő elhelyezkedésű országokat. Így még látványosabbá vált az egyes modellek közötti választóvonal.

³ Léteznek más, ettől eltérő megnevezések is a hazai szakirodalomban, pl.: a) nagyméretű önkormányzatokból álló integrált rendszer, b) kisebb méretű településekből szerveződő, nem integrált rendszer. (Horváth, 1996) A két csoportba ugyanúgy sorolhatók be az egyes országok, mint az északi és déli modellbe. Más szerzők angolszász és európai modellel osztják a fejlett országokban kialakult típusokat. Ezen belül az európai típusban megkülönböztetik az angol, a skandináv és a francia modellt. (Aggod-Fekő, 2007)

döntően az „egy település = egy önkormányzat” elvére épülő (nem integrált) rendszer figyelhető meg.

Az államszerveződés típusa – azaz az önálló unitárius állam vagy államszövetség léte – nem változtat ezen a csoportosításon, azonban a föderális rendszerek inkább a *nem integrált* típusú országok csoportjába tartoznak. (Hermann, 1998) *Svájc* tisztán a nem integrált csoportba sorolható. *Németország* és *Ausztria* máig a déli modellhez hasonló jegyeket mutat, mivel az egy önkormányzatra jutó népesség kevesebb mint 5000 fő. Míg azonban Svájcban a több mint háromezer önkormányzat száma mindössze 87-tel (2,5%) csökkent 1950 és 1992 között, addig Ausztriában és Németországban jelentős koncentráció zajlott le. Előbbiben 42, utóbbiban 67%-kal csökkent az önkormányzati egységek száma.

2. táblázat

Az önkormányzatok mérete és feladatai közötti kapcsolat

	Az önkormányzatok mérete	Az önkormányzatok feladatköre	Pénzügyi kapacitás
Északi modell	Nagy	Széles	Megfelelő
Déli modell	Kicsi	Szűk	Megfelelő
Magyarország	Kicsi	Széles	Nem megfelelő

Forrás: Lados Mihály szerkesztése.

Önmagában az önkormányzatok mérete alapján nem állítható egyik rendszerről sem, hogy jó vagy rossz. Ennek megítélése azon múlik, hogy az önkormányzatiság, az önkormányzati feladatok telepítése, a helyi közszolgáltatások ellátása miképpen valósul meg az egyes rendszerekben. Ebben az összefüggésben mind az északi, mind a déli modell harmonikusnak tekinthető. Ennek oka, hogy az egyes modellekhez tartozó országok önkormányzati törvényei az ellátandó feladatokat, hatásköröket az önkormányzatok méretéhez és ehhez igazodóan gazdasági erejükhöz, a helyi pénzügyi kapacitásokhoz igazodva határozzák meg. Így az északi modellben, amelyben a nagyméretű önkormányzatok jelentős mértékű saját (döntésű) forrással rendelkeznek, a feladatok és helyi közszolgáltatások széles körét látják el, vállalhatják önként. Ugyanakkor a mérsékelt helyi forrásbázissal rendelkező, átlagosan kisebb településekből álló déli modellben a helyi önkormányzatok lényegesen szűkebb hatás- és feladatkörrel rendelkeznek.

A hazai rendszer igazi ellentmondása így nem önmagából az önkormányzatok méretéből fakad, hanem abból, hogy egy elaprózott, déli típusú rendszerhez egy északi típusú feladattelepítés kapcsolódott. Ez a fajta vegyes modell azonban hosszú távon pénzügyileg nem fenntartható, és pedig egyrészt a hazai önkormányzatok nemzetközi összehasonlításban mérsékelt helyi forráskapacitása, másrészt fajlagosan drága rendszere miatt, amelyet helyi erőforrásokkal és kormányzati támogatásokkal együttesen is képtelenség teljeskörűen lefedni.

Természetesen az említett modellek működése sem problémamentes. A nagyméretű önkormányzaton belül sok település alkot egy önkormányzati egységet. Itt az egyes települések képvisellete, érdekérvényesítése okozhat gondot. Elég csupán a hazai centralizált tanácsrendszerben a társközségi státusban lévő települések helyzetére, alkupozíciójára utalni. *Az északi modellen belül jelentkező feszültségek részönkormányzati rendszerek alkalmazásával oldhatók (pl. Egyesült Királyság, Svédország).* Ezek az egységek egy-egy településrészen az önkormányzat által némi forrást biztosítva dönthetnek kisebb helyi fejlesztések megvalósításáról, amelyek kifejezetten az adott településrészen élők környezeti feltételeit javítják.

A déli modell problémáját egyes helyi közszolgáltatások hatékony ellátása okozhatja. A méretgazdaságosságból fakadó előnyöket azonban az alapmodell megváltoztatása nélkül is kihasználhatják. Így például *Franciaország* mintegy *negyvenezer helyi önkormányzata* több mint *tízezer önkormányzati társulást* hozott létre különböző helyi közszolgáltatások mérethatékony biztosítására.

3. POLITIKAI AUTONÓMIA VAGY MÉRETHATÉKONYSÁG

A kétféle megközelítés mögött eltérő elméleti alapok húzódnak meg. A déli modell az egyes közösségek politikai autonómiájára, a helyi ügyekben a saját döntés lehetőségére épül. Ezzel szemben az északi modell számára a helyi közszolgáltatások mint legfontosabb önkormányzati feladatok hatékony biztosítása az elsődleges. Mindkét rendszernek vannak előnyei a másikkal szemben.

A kisméretű önkormányzatok alkalmazása melletti érvek alapvetően a *helyi társadalom* eszmeiségére (Jones–Stewart, 1983) és a *közösségi választás* elméletére támaszkodnak. Ezt leggyakrabban az alábbi érvekkel támasztják alá (Swianiewicz, 2002):

– *A kapcsolat a képviselők és a lakosok között sokkal közvetlenebb, a helyi politikusok tevékenysége sokkal felelősségteljesebb, nyilvánosabb, amikor az önkormányzatok kisebb méretűek.*

A kisközösségekben a társadalmi bizalom sokkal inkább a szoros személyes kapcsolatokon alapszik. Ez rendszerint pozitívan hat vissza a helyi választott tisztviselőkre. A közösség méretének növekedésével párhuzamosan csökken a társadalmi bizalom, ami együtt jár a politikai bizalom csökkenésével is. (Denters, 2002)

– *A kisebb önkormányzati egységekben az emberek „a lábukkal szavaznak”. (Tiebout, 1956)*

A klasszikus Tiebout-modell szerint az emberek oda költöznek, ahol a fizetendő helyi adó és az önkormányzat által biztosított helyi szolgáltatások a legjobban megközelítik személyes preferenciáikat. Egy területileg elaprózott önkormányzati rendszerben csökkennek a költözés (migráció) költségei, illetve növekszik annak az esélye, hogy az adott településen megvalósított közpolitikák és a lakosok személyes preferenciái közötti rés szűkül. (Swianiewicz, 2002)

– *Mivel a kisebb közösségek sokkal homogénebbek, mint a nagyobbak, lényegesen könnyebb megvalósítani a helyi elképzeléseket (helyi közpolitikát), mert azok a lakosság nagyobb támogatottságát élvezik.*

Ez az érv végeredményben a Tiebout-modell kevésbé radikális megfogalmazása.

– *A kisebb helyi közösségekben erősebb az emberek készítése a közösségi döntésekben való részvételre.*

Ennek oka, hogy minden egyes szavazatnak lényegesen nagyobb a súlya, mint egy nagyobb méretű önkormányzat esetében. Denters kiváló példája szerint (Denters, 2002) a legkisebb holland önkormányzat esetében egy megválasztott képviselő 111, míg Amszterdamban közel 16 250 lakost képvisel. Ez egyfajta társadalompszichológiai megközelítés, mely szerint a kisebb, homogénebb önkormányzati egységekben sokkal erősebb közösségi érzés és helyi identitás fejlődik ki, mint a nagyobbakban. Ez ugyanakkor erősíti a lakosok helyi ügyek iránti érdeklődését és részvételét a helyi közpolitikában.

– *A kisebb méretű önkormányzatok kevésbé bürokratikusak.*

A nagyobb méretű önkormányzatoknál néhány funkció esetében koordinációs és menedzsmentproblémák ronthatják a méretgazdaságosságból fakadó előnyöket. Az igazgatási funkció jó példa erre az esetre.

– *Az elaprózottabb önkormányzati rendszerben az önkormányzatok közötti verseny segíti a tőkét abban, hogy a számára legtermelékenyebb helyszínt válassza ki.*

– *Az önkormányzat kisebb mérete alkalmasabb a kísérletezés, az innovációk támogatására:*

Ha egy adott régióban sok kisönkormányzat helyezkedik el, a szomszédsági hatás révén könnyebb a tapasztalok, a különböző helyi közpolitikai know-how-k átadása, átvétele.

– *Hamis érv az önkormányzatok méretgazdaságosságának hangsúlyozása a helyi közszolgáltatások ellátása vonatkozásában, mivel az ellátás felelőssége és a megvalósítás jól elválasztható egymástól.*

Igaz, hogy számos közszolgáltatás esetében lényeges az ellátási körzet mérete. Ugyanakkor a közszolgáltatások jelentős hányada kiszervezhető. A szolgáltatást biztosító számára a gazdaságos méret ilyenkor a szolgáltatást végző vállalkozás méretétől függ.

A nagyobb méretű önkormányzatok alkalmazása, a területi konszolidáció mellett szólnak az alábbi érvek (Swianiewicz, 2002):

– *A helyi közszolgáltatások többsége esetében meghatározható azok gazdaságos mérete.*

A szolgáltatás határkölsége azon esetben alacsonyabb, ha a szolgáltatás nagyobb népességre, területre terjed ki.

– *A túlcsoportulási hatások (spill over) miatt a szolgáltatás teljesítése során többletköltségek keletkeznek a kisebb önkormányzatoknál.*

A szolgáltatást igénybe vevők egy része „potyautas”, mert mint adófizető, vagyis mint a helyi közszolgáltatások egyik finanszírozója, más településen él és fizet adót. A túlcsoportulás hatása általában nem védhető ki, mivel a szolgáltatás csökkentése negatív hatásokkal jár a helyi lakosok számára is. Ez az oka annak, hogy a helyi szolgáltatások biztosítását a központi kormányzat is segíti a támogatási rendszeren keresztül. Ugyanakkor a problémát jelentősen oldja a területileg koncentráltabb önkormányzati rendszer. A helyzetet az is befolyásolhatja, hogy milyen a helyi közszolgáltatások finanszírozási szerkezete. A túlcsoportulási hatás ott erősebb, ahol a közszolgáltatások működtetése nagyobb mértékben helyi bevételből történik, mivel jellemzően a nagyobb, integrált önkormányzatok forrásszerkezetében magasabb a saját bevételek aránya.

– *A nagyméretű önkormányzatok több funkciót képesek ellátni, ami növelheti a helyi közösség érdekeltségét és részvételét a helyi közpolitika formálásában.*

Emiatt van az, hogy az észak-európai országokban a helyi önkormányzatok lényegesen több feladatot látnak el, mint az elaprózott önkormányzati rendszerű dél-európai országokban. (Page–Goldsmith, 1987)

– *Az önkormányzatok területi konszolidációja tágabb teret biztosít a plurális helyi társadalmi közeg kialakulására a helyi érdekcsoportok számára.*

Egy nagyobb önkormányzat területén jobban érvényesül a többféle párt jelenléte, a politikai sokszínűség, ami csökkenti a politikai klientúrák kialakulásának veszélyét. A nagyobb önkormányzatok keretei között a különböző kisebbségi csoportok képviselőire nagyobb esély kínálkozik, az előítéletek könnyebben kizárhatók a politikából. (Goldsmith–Rose, 2000)

– *A nagyobb önkormányzatok esetében több lehetőség kínálkozik az erős helyi civil társadalom kialakulására.*

A nagyobb népességű és területi kiterjedésű önkormányzatok esetén valószínűbb, hogy az önkéntes szervezetek sűrűbb hálózata alakul ki, mint az elaprózott önkormányzati rendszerben.

– *A nagyobb önkormányzatok képesek elősegíteni a helyi gazdaság fejlődését.*

A nagyobb méretből fakadóan az önkormányzat képes komplex és koherens település- és várostervezés megvalósítására, valamint költségesebb, a helyi gazdaság fejlődését segítő infrastrukturális beruházások finanszírozására.

– *Annak hangsúlyozása, hogy a helyi önkormányzatoknak a helyi közösségeken kell alapulnia, gyakran idealisztikus.*

E szerint a vélemény szerint az emberek többsége sokkal inkább a jó minőségű és olcsó szolgáltatást értékeli, mint azt, hogy milyen lehetősége van a napi döntésekben való részvételre és a helyi politika formálására.

Valóban igaz, hogy kisebb közösségekben – a kritikus tömeg hiányában – kevésbé fejlődnek ki a különböző érdekcsoportok, és gyengébb a helyi média szerepe is. A fenti listák kritikájaként ugyanakkor megjegyezhető, hogy az elaprózott önkormányzati rendszer elleni érvek gyakran nem önmagával az önkormányzat méretével, sokkal inkább az adott helyi közösségek társadalmi jellemzőivel hozhatók kapcsolatba. (Sharpe, 1995)

4. AZ ÖNKORMÁNYZATOK OPTIMÁLIS MÉRETE

Az északi modell alkalmazása szorosan összefügg az önkormányzatok optimális méretével. A közgazdasági hatékonyság felől megközelítve a témát, ez azt jelenti, hogy *egy önkormányzati egység mérete akkor optimális, amikor a helyi közszolgáltatások igénybevétele során a helyi közösség által élvezett határhaszon megegyezik a helyi közszolgáltatások biztosításának határköltségével.* (Council of Europe, 1995)

Keating (1995) az optimális méret meghatározásának négy dimenzióját különbözteti meg:

1. *gazdasági hatékonyság*: mi az a méret, amely a helyi közszolgáltatásokat a legkisebb fajlagos költséggel képes teljesíteni;

2. *demokrácia*: az önkormányzatok milyen szerkezete mellett biztosítható legjobban a helyi önkormányzat működésének a helyi lakosok általi kontrollja és megfelelő nyilvánossága;
3. *elosztás*: az önkormányzatok milyen szerkezete képes megvalósítani helyi közszolgáltatások igénybevételét és a helyi adóterhek legigazságosabb elosztását;⁴
4. *fejlesztés*: az önkormányzatok milyen szerkezete legalkalmasabb a helyi gazdaság növekedésének támogatására, elősegítésére.

4.1. Az önkormányzatok optimális mérete – elméleti megközelítés

Az önkormányzatok optimális méretének közgazdasági értékelését King (1984) alapján végezzük el. Modellje az alábbi feltételek teljesülése mentén érvényes:

- valamennyi lakosnak hasonló a vásárlói hajlandósága és jövedelme;
- a helyi önkormányzatok között nincsen koordináció;
- a lakosok földrajzilag nem mobilak;
- nem különül el a szolgáltatás felelőse és a szolgáltatás biztosítója;
- a terület földrajzilag homogén;
- az ország népsűrűsége egyenletes.

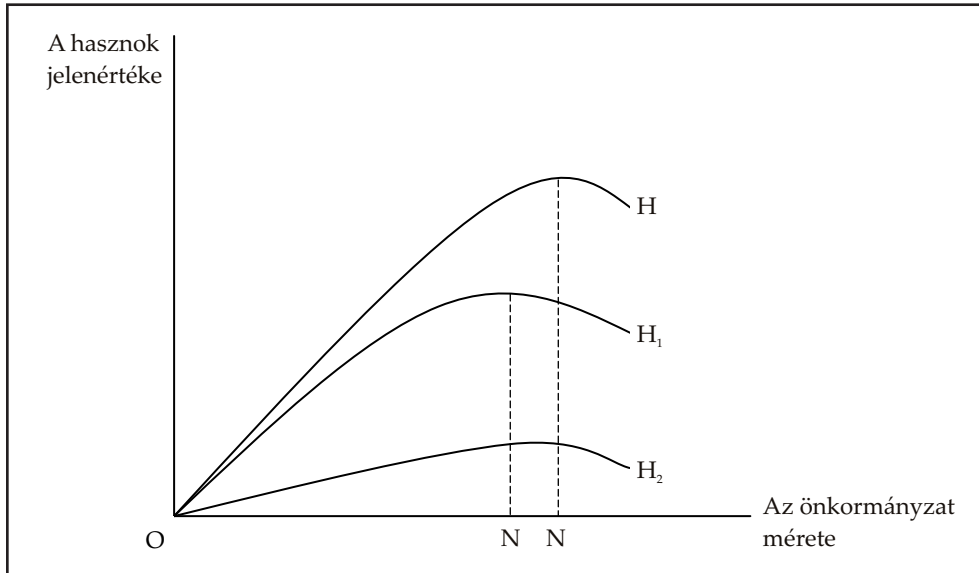
A modell értékelését a költség-haszon elemzés módszerét alkalmazva, az egyes feltételek folyamatos feloldásával végzi el a szerző. Az első lépés az elérhető hasznok jelenértékének és az önkormányzat méretének összevetése. (1. ábra) Az OH_1 görbe képviseli a méretgazdaságból származó hasznokat, ahol az optimális méret az N_1 pontban van. Az OH_2 görbe pedig a külső hatások figyelembevételéből származó hasznok eredőjét⁵ mutatja az optimális szolgáltatási szint esetén. Az OH görbe jeleníti meg a teljes haszongörbét, ahol az N_2 pontban található az önkormányzat optimális mérete.

⁴ *Megjegyzés*: A szerző feltételezi, hogy a helyi közszolgáltatások finanszírozása döntően helyi adóbevételekből történik, ami jellemzően az északi modell sajátossága.

⁵ A hasznokat pozitív és negatív külső hatások (externáliák) egyaránt befolyásolhatják. Pozitív külső hatás például a helyi szolgáltatás ellátásához kapott kormányzati támogatás. Negatív külső hatás például a településre kívülről érkező vagy tranzitközlekedésből származó környezetvédelmi többletköltség (gépjármű-forgalom okozta lég- és zajszennyezés mérsékelése, útfelújítás).

1. ábra

A hasznok jelenértéke és az önkormányzatok mérete

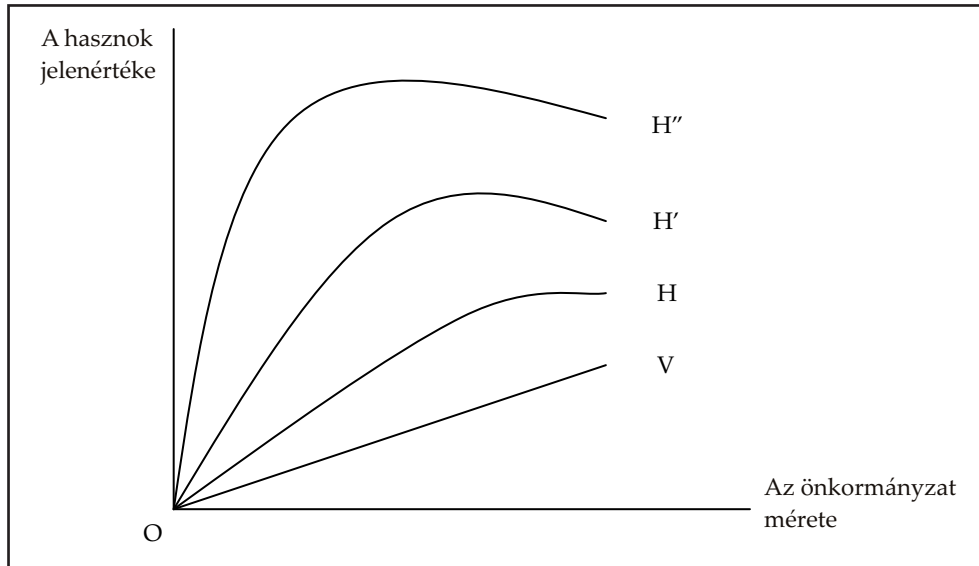


Forrás: Swianiewicz, 2002:12.

Az OH görbe felső pontja (optimális méret a maximális haszon mellett) számos tényezőtől függ, mindenekelőtt a közszolgalatás típusától és a szolgalatás iránti kereslettől. Ha a kereslet növekszik, az optimális méret csökken, mivel ugyanakkora szolgalatás-mennyiséget vélhetően kisebb területen szükséges biztosítani, ezzel párhuzamosan a szolgalatás fajlagos költsége is csökken. Ezt az összefüggést illusztrálja a 2. ábra, ahol az eredeti OH görbe eltolódik az OH' és az OH'' görbékbe, amennyiben az adott közszolgalatás iránti kereslet növekszik.

2. ábra

A helyi közszolgáltatások iránti igény és a különböző lakossági elvárások hatása az optimális önkormányzati méretre



Forrás: Swianiewicz, 2002:13.

A helyzet bonyolultabbá válik, ha az egységes lakossági elvárásokat kivesszük a modell eredeti feltételrendszeréből. Ezt az esetet jeleníti meg a V görbe, mégpedig a korábbiakhoz képest veszteséget mutatva. Ennek mértéke a népesség számának növekedésével egyenes arányban emelkedik. Ennek az az oka, hogy a nagyobb méretű önkormányzatok esetében a lakossági elvárások változatosabbak, ezáltal a lakossági hajlandóság az adott szolgáltatás igénybevételére és az önkormányzat által biztosított szolgáltatási output közötti rés is nagyobb.

Minél több feltételt oldunk fel a modellben, a rendszer annál bonyolultabbá válik:

– A területileg eltérő helyi adókapacitások hatására újraelosztási problémák jelentkezhetnek, ami erőteljesebben érintheti a kisméretű önkormányzatokat, mint a nagyobbakat, amelyek bevételi kapacitása változatosabb. Három következtetés vonható le ebből a helyzetből:

1. az egyes közszolgáltatások színvonala területileg eltérhet (ami különböző politikai okokból elfogadhatatlan);
2. nagy változatosság jellemezheti a helyi adókulcsokat;
3. problémák jelentkezhetnek a támogatások elosztási rendszerében.

Az újraelosztási problémák kezelése érdekében az önkormányzatok optimális mérete ezért gyakran nagyobb, mint az alapmodellben.

– A túlcsoportulás hatásának mérséklése szintén növeli az önkormányzat optimális méretét.

- Az *adminisztrációs költségek* figyelembevétele (pl. az adóigazgatás költségei) szintén olyan tényező, amely az optimális méret növekedéséhez vezet, mivel a nagyobb területre kiterjedő adóigazgatás csökkenti annak fajlagos költségét.
- Amennyiben a *közzolgáltatásokat* nem közvetlenül az önkormányzat, hanem a *piac biztosítja*, az OH görbe sokkal laposabb lesz. Ez nem teljesen egyformán érvényesül a nagyobb és kisebb önkormányzatoknál. Minél kisebb méretű egy önkormányzat, annál több gondot okozhat számára a közzolgáltatási szerződések teljesítésének hatékony ellenőrzése, továbbá gyakrabban kerülhet olyan helyzetbe, amikor a kiszervezendő szolgáltatásra csak monopolhelyzetben lévő szereplővel tud szerződést kötni.

Némi egyszerűsítéssel élve, összefoglalóan azt mondhatjuk, hogy az OH görbe magába foglalja a méretből fakadó hatások elméleti elvárásait a közzolgáltatások teljesítésének fajlagos költségeire vonatkozóan. Ugyanakkor a V görbe a méretből fakadó hatások elméleti elvárásai és a helyi demokratikus folyamatok közötti viszonyt sűríti magába. Az elmélet azt is feltételezi, hogy a közzolgáltatások elosztási és fejlesztési megfontolásai az önkormányzatok optimális méretét szintén a nagyobb méretű egységek felé tolják el.

4.2. Az önkormányzatok optimális mérete – gyakorlati tapasztalatok

A gyakorlati tapasztalatok szerint a közzolgáltatások költségeinek és különösen hasznainak meghatározása számos problémával terhelt. Az is eldöntendő kérdés, hogy az értékelést a szolgáltatások összességére aggregát formában vagy szolgáltatásspecifikusan kívánjuk elvégezni. Néhány szolgáltatás esetében különösen nehéz a kibocsátást mérni, nincsen objektív módszer pl. a külső hatások, az externáliák számbavételére stb. Ha mégis túljutunk ezen a problémán, akkor azzal kell megküzdenünk, hogy a hasznok és a költségek tekintetében a háztartások és a vállalkozások várakozásai egyaránt eltérőek. Éppen ezért, az empirikus vizsgálatok egyszerűsített megközelítésekkel élnek: feltételezve, hogy a szolgáltatások szintjében nincsen különbség, *a közvetlen költségeket méri eltérő méretű önkormányzatok esetében.*

Az önkormányzatok optimális méretére vonatkozó empirikus vizsgálatok általában két kérdéskörre keresnek választ:

1. Mi a kapcsolat az önkormányzat mérete és a helyi demokrácia között? Van-e kapcsolat az önkormányzat mérete és a lakossági elégedettség között, valamint az önkormányzat mérete és a lakosoknak a helyi közügyekbe történő bekapcsolódási képessége és hajlandósága között?
2. Miképpen befolyásolja az önkormányzat mérete a közzolgáltatások biztosításának költségeit és azok fejlesztési kapacitását?

4.2.1. Az önkormányzat mérete és a demokrácia

Verba és Nie (1972) klasszikus – észak-amerikai példákon nyugvó – elemzése szerint a lakosság részvételi hajlandósága a helyi közügyekben pozitív korrelációt mutat a helyi közösség méretével. Nielsen (1982) és Newton (1992) hasonló következtetésre jutott

Dánia és az Egyesült Királyság esetében. Egy másik klasszikus tanulmány (Dahl–Tufté, 1973) azonban éppen ellenkező eredményre jutott. Mouritzen (1989) dániai vizsgálatai szerint a helyi önkormányzat iránti bizalom alacsony a nagy, százezer lakost meghaladó városokban. Elemzése szerint a helyi önkormányzatok optimális mérete a jól működő helyi demokrácia tekintetében valahol 15–20 ezer lakos között helyezkedik el. A korábban bemutatott osztályozási rendszerünk szerint azonban ez a méret az északi modell jellemzője.

Goldsmith és Rose (2000) az Egyesült Királyságot és Norvégiát összehasonlító tanulmányukban arra az eredményre jutottak, hogy mindkét országban a helyi választások során a nagyobb méretű önkormányzatokban több jelöltet állítanak, ami úgy is magyarázható, mint a helyi közösség nagyobb érdeklődése a helyi közügyek iránt. Ez arra vezethető vissza, hogy a nagyobb önkormányzatokban sokkal kiegyensúlyozottabb a képviselők társadalmi összetétele (pl. magasabb a női képviselők aránya). Más oldalról viszont Norvégiában erős választásról választásra növekvő negatív korreláció tapasztalható az önkormányzat mérete és a választási részvétel között. Ugyanez nem tapasztalható az Egyesült Királyságban. Ennek oka valószínűleg a két ország önkormányzatainak nagyságrendje közötti különbségben rejlik. Az Egyesült Királyságban már az ötvenezer lakosú önkormányzat is kicsinek számít, ugyanakkor a társadalmi kapcsolatok jellemzőit tekintve egy ötvenezer és egy százezer – vagyis az átlagoshoz közeli – lakosság-számú önkormányzati egység között alig van különbség. Ezek a különbségek viszont szignifikánsak egy kétezer és egy húszezer lakosú közösség között, amely méretek Norvégiában jelentik a kis-, illetve nagyméretű önkormányzati egységet.

Rose (2002) három országot – Dániát, Hollandiát és Norvégiát – összehasonlítva megvizsgálta az önkormányzat méretét és a lakosság részvételét a helyi közpolitika formálásában. Arra a következtetésre jutott, hogy az önkormányzat mérete a lakosság helyi politikai aktivitásának meghatározó tényezője. A kisméretű önkormányzatok esetében a választott helyi képviselőkkel, a helyi igazgatással való kapcsolat, és kisebb mértékben a közösségi találkozókon⁶ való részvétel sokkal gyakoribb, mint a nagyobb önkormányzatoknál. A társadalmi részvétel más formáit vizsgálva (pl. akciócsoportban, közösségi kezdeményezések előterjesztésében való részvétel) ez az összefüggés már nem olyan tiszta és egyenes vonalú. Az elemzés ugyanúgy talált példákat az alacsony részvételre a legkisebb, különösen az ezer–kétezer lakos alatti önkormányzatok esetében, mint kedvező tapasztalatokat a nagyobbaknál.

Denters (2002) szintén a fenti országokat vizsgálta, kiegészítve az Egyesült Királysággal. Tiszta példákat mutatott be arra vonatkozóan, hogy a helyi politikusok iránti bizalom szignifikánsan negatív összefüggést mutat az önkormányzat méretével. Denters arra a következtetésre jutott, hogy az empirikus vizsgálatok eredményei nem támasztják alá azt a tézist, miszerint a társadalmi bizalom és a civilek várhatóan magasabb fokú kompetenciája a helyi közügyek formálásában nem jelenti automatikusan a közügyek demokratikusabb folyamatát a nagyobb önkormányzatok esetében.

Számos érdekes példával szolgál az Európa Tanács (1995) jelentése, amely több ország esettanulmányát tartalmazza. A finn és az izlandi példa szerint nem fedezhető fel meg-

⁶ Hazai viszonylatban pl. közmeghallgatáson, lakossági fórumokon való részvétel.

határozó különbség a helyi demokrácia folyamatait tekintve az önkormányzatok mérete szerint. A norvég példa arra hívja fel a figyelmet, hogy bár a kisméretű önkormányzatok esetében a választási részvétel aránya magasabb, a nagyobb méretű önkormányzatok esetében lényegesen intenzívebb a társadalmi részvétel, pl. a helyi közügyeket érintő tiltakozási akciókban és az általános helyi politikai kommunikációban. A holland példa szerint sincsenek tiszta, kizárólag a méret nagyságához köthető tényezők. Míg például a kisebb önkormányzatoknál könnyebben elérhetők a képviselők, addig a nagyobbaknál sokkal aktívabb párbeszéd valósul meg a döntéshozók és a civilek között a döntéshozatali folyamat során.

Svédországban megvizsgálták, hogy változtak-e a helyi demokratikus folyamatok az önkormányzatok centralizációját, nagyobb egységekbe történő összevonását követően. Azt találták, hogy az összevonásokat követően a helyi politikai közélet intenzívebbé vált, a lakosság fogékonysága a helyi közügyek iránt erősödött, ugyanakkor a lakosság és a helyi politikusok közötti személyes kapcsolatok lazultak.

Az Európa Tanács tanulmánya (Council of Europe, 1995) a közép-kelet-európai⁷ példák alapján a helyi demokrácia addig nem ismert problémájára is felfigyelt. *Nevezetesen arra, hogy a nagyon kicsi önkormányzatok esetében gyakori nehézség, hogy nincsen kellő számú jelölt a törvényben előírt számú képviselő-testület megválasztásához.*

Az eredmények valójában kevésbé meglepők, hiszen a kis méretek eleve kínálják a gyorsabb, közvetlenebb elérhetőséget, míg a nagyobb önkormányzatok esetében a színe-sebb társadalmi paletta, a változatosabb civil szféra több esélyt biztosít a közügyekbe történő társadalmi bekapcsolódásra. Ez gyakran összefüggésbe hozható a képzettséggel is. Egy nagyobb településen a társadalmi összetételt tekintve általában magasabb arányban vannak jelen magasabb képzettséggel rendelkezők, mint a kisebb településeken. Befolyásolhatják ezt a képet – különösen a demokratikus váltást még mindig csak tanuló közép-kelet-európai térséget tekintve – az adott ország, térség demokratikus hagyományai is: a civil társadalom aktivitása a helyi közügyekben az egyik oldalon, az együttműködési hajlandóság és szint a másik oldalon.

4.2.2. Az önkormányzat mérete és a közszolgáltatások hatékonysága

A közszolgáltatások költségeit és hatékonyságát tekintve a különböző empirikus vizsgálatok változatos következtetésekre vezettek. Általánosan elfogadott az a tézis, hogy az önkormányzat mérete és a közszolgáltatás hatékonysága közötti összefüggés *U alakú görbét* eredményez, ahol a legalacsonyabb pont képviseli a méretgazdaság szempontjából legkedvezőbb hatást. Ennek a(z optimum) pontnak a helye azonban rendkívül eltérő az egyes vizsgálati eredmények szerint. Newton (1992), Sharpe (1995) vizsgálatai szerint, King (1984) fentebb ismertetett elméleti megközelítéséhez hasonlóan, *az optimális méret közszolgáltatásonként eltérő lehet. Ebből következően az adott közszolgáltatás optimális mérete függ az önkormányzati funkciók telepítésétől.*

⁷ A tanulmányban Csehországgal kapcsolatban szerepelt ez a megállapítás, azonban hasonló esetek előfordultak már Magyarországon és valószínűleg Szlovákiában is.

Az Európa Tanács által végzett felmérés (Council of Europe, 1995) számos empirikus vizsgálati eredményt mutat be ebben a témakörben, bár az elemzések alapvető módszertani problémákkal küzdenek. Néhány közszolgáltatás esetében komoly nehézséget okoz az output meghatározása, számszerűsítése, és nincs objektív mérési módszer a közszolgáltatásból származó társadalmi hasznok mérésére sem. Ezért a gyakorlatban a legtöbb kutató a vizsgálatokat leegyszerűsíti a költségoldal elemzésére, azzal a hallgatólagos feltételezéssel élve, hogy az egyes közszolgáltatások színvonala állandó mind az önkormányzatokon belül, mind az önkormányzatok között.

A felmérés a vizsgálatban részt vevő országok számára feltette azt a kérdést, hogy mekkora egy önkormányzat elfogadható minimális mérete. Néhány ország – Dánia, Olaszország, Norvégia – szerint a közszolgáltatások hatékony ellátásához legalább 5000 fős önkormányzatok szükségesek. A norvég vélemény szerint ez a határ leginkább az általános adminisztráció, az általános iskolai oktatás és az egészségügyi intézmények esetében érvényes. A holland és a svéd elemzések ennél magasabb népességszámmal, 8000 fő körül húzzák meg az alsó határt (3. táblázat).

Általánosságban megállapítható, hogy míg néhány közszolgáltatás esetében az önkormányzat mérete releváns tényező az adott szolgáltatás költséghatékony működtetésében, addig más közszolgáltatások esetében ettől eltérő indikátorok a meghatározóbbak, pl. a népsűrűség, a korszerkezet stb. Annak szintén befolyása lehet a szolgáltatás hatékony ellátására, hogy milyen a közszolgáltatás szervezeti kerete és a szolgáltatás technológiai rendszere. Ezek az elemek idővel változnak, így adott időpontban az önkormányzat optimális méretének meghatározása nem ad hosszú távra érvényes eredményt.

3. táblázat

Közzolgáltatásokra vonatkozó méretgazdaságossági tanulmányok eredményei

Szolgáltatás	Tényező	Eredmények
Összes egy főre jutó kiadás (Olaszország)	önkormányzat	U alakú egységköltség-görbe, 5000 főnél minimumérték
Igazgatási szolgáltatások (Dánia)	önkormányzat	Nagyobb hatékonyság 15 000 fő alatt és 50000 fő felett
Hivatali működés hat területen (Hollandia)	önkormányzat	Közös minimum 7400 főnél
Igazgatás, általános iskola, egészségügy, műszaki szolgáltatások (USA)	önkormányzat	Méretgazdaságosság kihasználására jobb lehetőség 5000 fő felett
Alap- és középfokú oktatás (USA)	önkormányzat	U alakú egységköltség-görbe, 10 000–25 000 tanuló között
Alap- és középfokú oktatás (USA)	iskolaméret	Vízszintes egységköltség-görbe
Oktatásigazgatás (USA)	önkormányzat	U alakú egységköltség-görbe, 400 tanulóig

3. táblázat folytatása

Szolgáltatás	Tényező	Eredmények
Kórház (USA)	intézmény	(1) Csökkenő egységkötség-görbe a 36–794 ágy tartományon kívül (2) Vízszintes egységkötség-görbe 150–300 ágy között
Hulladék (USA)	önkormányzat	Vízszintes egységkötség-görbe
Szennyvíz (USA)	önkormányzat	Vízszintes egységkötség-görbe 250 000 fős népesség felett
Szennyvíztisztító mű (USA)	létesítmény	Csökkenő egységkötség-görbe
Tűzvédelem (USA)	önkormányzat	Ellentmondó eredmények: (1) U alakú egységkötség-görbe 110 000 főig (2) Csökkenő egységkötség-görbe (3) Vízszintes egységkötség-görbe

Forrás: Hermann [et al.], 1998:94 alapján.

5. KÖZIGAZGATÁS ÉS MÉRETHATÉKONYSÁG KÖZÉP- ÉS KELET-EURÓPÁBAN

5.1. Elaprózott és koncentrált rendszerek

A volt szocialista országokban a tanácsrendszerre történő áttérést követően már az ötvenes évektől megfigyelhető volt a közigazgatás koncentrációja. Ez kezdetekben természetes folytatása volt annak az évszázados, az urbanizáció és a népességnövekedés felgyorsulását követő folyamatnak szerte a világon, amelynek eredményeként a sűrűbb településhálózatú területeken a lakóterületek lassan összeértek, és a korábban önálló települések – gyakran mindkét település nevét teljesen vagy részben megőrizve – egyesültek. Ez a fajta természetes koncentráció a hetvenes évek elejétől kezdődően felerősödött. Ez részben a gazdaságban és a közszolgáltatásokban a mérethatékonyság elvének térnyerésére, részben a központi ellenőrzés, az irányítás egyszerűbbé válására vezethető vissza a szovjet blokk országaiban.

Lengyelországban a hetvenes évek elején 4000-ról 2400-ra csökkent a tanácsok száma. (Swianiewicz, 2002) Hasonló mértékű volt a koncentráció Magyarországon is: az 1949–1989 közötti időszakban 3268-ról 1607-re mérséklődött a helyi tanácsok száma. A tömbön belül – ugyanebben az időszakban – a későbbi Csehország területén és Bulgáriában zajlott le a legnagyobb mértékű változás a tanácsi rendszerben: Csehországban 11 459-ről 4104, Bulgáriában 2178-ról 255 tanácsi egységbe vonták össze a településeket.

Az önkormányzati rendszerre történő váltást (visszatérést) követően néhány országban jelentős visszarendeződés következett be. Magyarországon a tanácsokhoz képest közel duplájára emelkedett az önkormányzatok száma a váltás évében, azóta pedig további 3%-os bővülést regisztrálhatunk. Csehországban 50%-kal, míg a népességszámot tekintve feleakkora Szlovákiában 20%-kal több önkormányzat működött 1992-ben, mint a tanácsrendszer utolsó évében. Kisebb mértékben – 5%-os bővüléssel – Lengyelországban is tapasztalható volt a dekoncentrációs folyamat. Néhány ország, így a volt jugoszláv tagköztársaságok egy része – Horvátország, Macedónia és Szlovénia –, valamint Albánia és Románia a két „tiszta modellt” követő csoport, a jelentősen elaprózott (Csehország, Magyarország, Ukrajna, Szlovákia) és a magasan koncentrált (Bulgária, Lengyelország, Litvánia) országok között helyezkedik el.

Az elaprózott önkormányzati rendszer csoportjába tartozók esetében Csehországban az önkormányzatok közel 10, míg Szlovákiában 2%-ában a népesség száma igen kicsi, nem éri el a 100 főt sem. Összességében az önkormányzatok mintegy felében az 500 főt sem haladja meg a népesség száma (Csehország 60%, Szlovákia 40%). Ezzel szemben a koncentrált önkormányzati rendszerrel bíró országok közül Bulgáriában és Lengyelországban nincsen 1000 főnél kevesebb lakosú önkormányzat, ezzel szemben a 10 000 főnél nagyobb önkormányzati egységek aránya előbbiben kétharmad, utóbbiban pedig egyharmad. A volt szocialista országok közül Litvániában működik a legkoncentráltabb önkormányzati rendszer, ahol a 10 000 lakost meghaladó önkormányzati egységek aránya meghaladja a 90%-ot.

5.2. A mérethatékonyság kérdései

Mennyire érvényesülnek a fent leírt elméleti modellek a közép-kelet-európai térségben? A méretgazdaságosságból, a hatékony üzemméretből fakadó előnyök erősen megkérdőjelezhetők egy gyengén fejlett infrastrukturális környezetben, bár nem közgazdasági értelemben. Közgazdasági szempontból ugyanis nem vitatható, hogy néhány kistelepülés által közösen fenntartott nagyobb iskola hatékonyabban működtethető, mint ha mindegyik településen önálló iskola működne. A társadalmi haszon viszont jelentősen csökkenhet a gyenge megközelíthetőségi viszonyok miatt. Hasonló a helyzet az általános igazgatási feladatok centralizációja esetén. Bulgáriában a hegyvidéki területeken van olyan település, amely 30 km-re helyezkedik el az adminisztratív központtól, ugyanakkor napi egy buszpár közlekedik a településrészek között, illetve a lakosság kis hányada rendelkezik csak személygépkocsival. (Swianiewicz, 2002)

Kis módosítással a vonzáskörzet és a túlsordulás (*spill over effect*) közötti összefüggés érvényes a térségben. Számos közép- és kelet-európai országban a helyi költségvetésbe befolyó adóbefizetések a munkahely telephelye és nem a lakóhely szerint illetik meg az önkormányzatokat. Például Bulgáriában és Ukrajnában így történik a személyi jövedelemadó (szja) mint megosztott adó allokációja. Ilyen szabályozási környezetben a városkörnyék települései veszítenek, a centrumhelyzetben lévő település nyer, hiszen oda

folyik be valamennyi, a településen munkát vállaló dolgozó jövedelme után befizetett szja önkormányzatokat megillető része.⁸

A közép-kelet-európai környezetben érdemes megvizsgálni azt az elméleti megállapítást is, amely szerint a *nagyméretű önkormányzatokban az egyes érdekcsoportok jobban szervezettek, a közösségi döntési folyamatokban a részvételük sokkal változatosabb, mint a kis-méretű önkormányzatoknál.* A civil társadalom szerepének hosszú múltra visszatekintő tradíciója a fenti állítást természetessé teszi a fejlett demokráciákban. Közép- és Kelet-Európában a civil szféra szerepe kisebb, hiszen csak a rendszerváltás időszakában kezdett újrafarmálódni a negyvenéves tanácsrendszert megelőzően demokratikus hagyományokkal rendelkező országokban. A demokráciát megélt korosztályok révén a „társadalmi emlékezet” a civil szféra gyors mennyiségi növekedését eredményezte ezekben az országokban. Az érdekérvényesítés, a nyomásgyakorlás, a közösségi döntéshozatalban való részvétel azonban csak hosszabb szerves fejlődés eredménye lehet.

Még nehezebb ebből a szempontból a szovjet utódállamok, különösen a *közép-ázsiai* térség helyzete, hiszen ott a mintegy hetvenéves tanácsrendszert megelőzően is kevés demokratikus hagyománnyal rendelkeztek, és számos, a Szovjetunió szétesését követően létrejött független ország esetében még ma is kérdéses a demokratikus berendezkedés. Így a civil társadalom kialakulásának és fejlődésének esélye is mérsékeltebb.

Ugyanakkor az is tapasztalható, hogy a helyi társadalom formálásában, a plurális politikai környezet kialakításában jelentős szerepe van a helyi médiumok – helyi újság, helyi tv, helyi rádió – megjelenésének. Ezen tényezők működésének pedig döntően a nagyobb, a forrásokkal nagyobb mértékben rendelkező településeken vannak meg a feltételei.

A *kis önkormányzatok zártságával és nyitottságával* kapcsolatos megállapítások ebben a térségben sokkal fontosabbak, mint a jól megalapozott nyugati demokráciákban. A demokratikus alapok, és a politikai kultúra hiánya megnehezíti a civil kontroll érvényesülését, különösen a nagy önkormányzatok esetében.

A *választási rendszer* is hozzájárulhat a helyi polgárok közösségi ügyekben való részvételének ösztönzéséhez. A több települést magában foglaló önkormányzatok esetében nem mindegy, hogy milyen képviseleti elven történnek a választások. Amennyiben a helyi önkormányzati képviselők választása a lakosság népességszáma alapján kialakított választási körzetekben történik, nagy a valószínűsége annak, hogy a közgyűlésben az önkormányzat központi településének képviselői lesznek többségben. Ezzel párhuzamosan az önkormányzathoz tartozó többi település képvisellete gyengül. Ez a helyzet jellemző pl. Bulgáriában. Ugyanakkor Lengyelországban a 20 000 főnél kisebb önkormányzatoknál a kialakított választókerületek sokkal kiegyensúlyozottabb, a területi képviselet elvét jobban érvényesítő helyi választási rendszert alakítottak ki. (Swianiewicz, 2002)

⁸ Ugyanezen elv mentén működött hazai környezetben a tanácsrendszer időszakában a város- és községfejlesztési hozzájárulás (vkh). A nyolcvanas évek közepén több javaslat született arra vonatkozóan, hogy az adott vállalatnál dolgozók lakhelye szerint a vkh befizetését megosszák az érintett tanácsok között. A javaslatok nem kerültek át a gyakorlatba, mert az általános személyi jövedelemadó bevezetésével 1988-ban megszűnt a vkh. Az szja önkormányzatokat megillető része az első pillanattól lakóhely-alapú Magyarországon.

A *Tiebout-modell* érvényessége, amely szerint az emberek a lábukkal szavaznak („*voting by feet*”), vagyis a gyenge teljesítményű és erősen adóztató önkormányzat területéről elköltöznek, a világ minden pontján erősen vitatható. Különösen érvényes ez az átalakulás országaiban, ahol az emberek területi mobilitása rendkívül alacsony. Különösen az átalakulás első évtizedében volt jellemző a csekély mobilitási hajlandóság, részben a strukturális lakáshiány következtében. Ez utóbbi például erősen akadályozta a munkanélküliség mérséklését. A helyi adók viszonylag mérsékelt súlya, a települési adóráta közötti kis különbségek pedig szintén kevésbé ösztönöznek a lakóhely megváltoztatására.

1997-ben cseh, lengyel és szlovák polgármesterek véleményét kérdezték egyfelől a nagyméretű, összevont önkormányzati egységekről, másfelől egy ilyen rendszer felé történő elmozdulás lehetséges hatásairól. Általánosságban elmondható, hogy a közösségi választások és a lokalitás elvének jobban megfelelő, elaprózott rendszer sokkal elfogadhatóbb a cseh és szlovák polgármesterek számára, mint egy közigazgatási reformot igénylő koncentráltabb rendszer. Véleményük azonban sokkal inkább ideológiai természetű, mint racionális érveken alapuló volt. A viszonylag nagy önkormányzatokat vezető lengyel polgármesterek jelentős hányada számára ugyanakkor kevésbé lényeges az önkormányzatok méretének témája.

Részleteiben vizsgálva a felmérés eredményeit, szembevetendő különbségeket tapasztalhatunk az egyes országok között. (4. táblázat)

4. táblázat

Polgármesteri vélemények az önkormányzatok összevonásának hatásairól Csehországban, Lengyelországban és Szlovákiában

	Lengyelország	Csehország	Szlovákia
Általános hatás	-0,85	-0,72	-1,24
A helyi demokrácia állapota javul	-0,61	-0,70	-0,78
Javul a helyi közszolgáltatások hatékonysága	+0,16	-0,05	-0,11
Mérsékeli az önkormányzatok közötti konfliktusokat	-1,27	-1,03	1,06
Növeli az önkormányzatok által nyújtott közszolgáltatások kínálatát	+0,04	-0,05	-0,04
Biztosítja a helyi közszolgáltatások megfelelő elosztását a lakosok között	-0,53	-0,56	-0,52
A lakosság és a képviselők közötti erősebb kapcsolatra ösztönöz	-0,82	-0,94	-0,82
Növeli a helyi autonómiát	+0,26	-0,08	-0,17
Segíti a helyi szükségletek és a biztosított közszolgáltatások összhangjának kialakítását	+0,10	-0,13	-0,03
Növeli a lakosság egymás közötti szolidaritását	-0,86	-0,64	-0,66

4. táblázat folytatása

	Lengyelország	Csehország	Szlovákia
Növeli a lakossági részvételt a helyi politikában	-0,55	-0,38	-0,11
Csökkenti az állami támogatások iránti igényt	+0,02	-0,22	-0,29
Reformelméletet támogató állítások összesen	+0,04	-0,16	-0,22
Közösségi választások elvét támogató állítások összesen	-0,67	-0,62	-0,56

Megjegyzés: Az egyes állításokat -2 és +2 között pontozhatták a polgármesterek, ahol a -2 azt jelentette, hogy az adott állítás teljes mértékben elfogadhatatlan (egy konszolidált, koncentrált önkormányzati/közigazgatási rendszer rosszabb helyzetet eredményezne a jelenleginél); a 0 értéket adó válaszok szerint a konszolidáció hatása semleges lenne; míg a +2 szerint az állítás teljes mértékben elfogadható (egy konszolidált, koncentrált önkormányzati/közigazgatási rendszer sokkal kedvezőbb helyzetet eredményezne a jelenleginél).

Forrás: Swianiewicz, 2002:23.

A önkormányzati konszolidáció – vagyis az elaprózott önkormányzati egységek összevonása nagyobb egységekbe – kérdésének általános megítélése a szlovák polgármesterek körében volt a legnegatívabb (-1,24). Három tényezőre vezethető vissza a javaslatral szembeni ellenérzésük: egyrészt az összevonások növelnék az önkormányzatot alkotó települések közötti konfliktusokat (-1,06), másrészt sokkal nehezkesebbé válna a lakosság és a választott képviselők kapcsolata (-0,82), harmadrészt pedig csökkenne a helyi demokrácia szintje (-0,78). Mindhárom ország polgármesterei a települések közötti konfliktusok kiéleződését tartják a legnagyobb veszteségnek. Figyelemre méltó, hogy a legrosszabb érték (-1,27) a lengyel polgármesterek körében tapasztalható, ahol konszolidált önkormányzati rendszer működik. A polgármesterek véleménye így sokkal inkább tapasztalati, mint érzelmi, ideológiai alapú.

A konszolidáció hatását pozitívan csak a lengyel polgármesterek ítélték meg. Ennek főbb tényezői: a helyi autonómia növekedése (+0,26), a közszolgáltatások hatékonyabb biztosítása (+0,16), az igények és a szolgáltatások jobb megfelelése (+0,10). Ez utóbbi pontszám azért meglepő, mert ezt a tényezőt a közösségi választások elmélete az elaprózott önkormányzati rendszer melletti érvként szokta alkalmazni.

Összességében a polgármesterek két csoportja válik el egymástól, mégpedig a közigazgatási reform pozitív hatásait előtérbe helyezők, illetve a közösségi választások elvét jobban követő, kisméretű önkormányzati rendszert támogatók. Érzékelhető, hogy a reformelképzelések egyedül a lengyel polgármesterek szerint hoznak pozitív változásokat, de annak átlagos értéke éppen csak a 0 fölött helyezkedik el. Ugyanakkor az önkormányzati konszolidáció a közösségi választások elvét szintén a lengyel polgármesterek szerint sérti legjobban. A két csoport között a különbség közel kétszer akkora, mint a cseh és a szlovák polgármesterek körében.

Az önkormányzat mérete és a lakosság önkormányzattal szembeni elvárásai, valamint a közösségi ügyekben való részvétel közötti összefüggéseket tekintette át Swianiewicz (2001) cseh, lengyel, magyar és szlovák összevetésben. A tanulmány elsősorban a helyi önkormányzat és a lakosok kapcsolatrendszerét vizsgálta, és nem az önkormányzat méretének hatását erre a viszonyra. A lakosok véleménye legkarakteresebben az önkormányzatok mérete szerint vált szét a vizsgált országokban. A helyi és a közösségi választás teoretikusai azt várnák, hogy a kisebb önkormányzati egységekben élők formálnak kedvezőbb véleményt az önkormányzat működéséről, hiszen a kisebb közösségben az emberek jobban informáltak, a képviselők közvetlen ismertsége erősebb a lakosság körében.

Nehéz általános konklúzióra jutni ebben a témában. Az utóbbi egy évtizedben a témakörben végzett kutatások alapján úgy tűnik, hogy egyik oldalról a kisméretű önkormányzatok számos előnyét élvezik annak, hogy a helyi közösség önálló önkormányzattal rendelkezik, köszönhetően az önkormányzati funkciók magas fokú decentralizációjának, ugyanakkor a nagyon kis önkormányzatok működtetése nem reális, legalábbis a helyi közszolgáltatások ellátását tekintve nem hatékony.

6. MÉRETGAZDASÁGOSSÁGI VIZSGÁLATOK HAZAI KÖRNYEZETBEN

6.1. A helyi közszolgáltatások telepítése

A hazai helyi önkormányzatok kötelező és önkéntes feladatait, ellátandó közszolgáltatásait a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) határozza meg. A kötelező feladatok két csoportba oszthatók. Az egyik csoportba azok tartoznak, amelyeket az önkormányzat típusától (város, község) és méretétől (népesség nagysága) függetlenül minden önkormányzatnak biztosítani kell. Ezek: az egészséges ivóvízellátás, az óvodai nevelés, az általános iskolai oktatás, az egészségügyi és szociális alapellátás, közvilágítás, a helyi közutak és a köztemetők fenntartása, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségek védelme. A második csoportba tartozókat speciális ágazati szabályozók tartalmazzák, amelyek esetében a szolgáltatás pénzügyi működéséhez az állami költségvetésnek is hozzá kell járulnia. (Temesi, 2000)

Az utóbbi csoporttal kapcsolatban a törvény a nagyobb lakosságszámú és teljesítő-képességű önkormányzatoknak – más helyi önkormányzatokhoz képest – több kötelező feladat- és hatáskört állapíthat meg. Például a *személyes gondoskodás* megszervezésére ilyen jellegű szabályozás vonatkozik:

- Az a települési önkormányzat, amelynek területén
 - kétezernél több állandó lakos él, családsegítést;
 - háromezer főnél több állandó lakos él, nappali ellátást;
 - tízezerenél több állandó lakos él, támogató szolgáltatást, jelzőrendszeres házi segítségnyújtást, közösségi ellátásokat és az idősek átmeneti elhelyezését;

- harmincezernél több állandó lakos él, átmeneti elhelyezési formákat;
- ötvenezerrel több állandó lakos él, utcai szociális munkát köteles biztosítani.⁹

A kötelező feladatokon túl minden más, az önkormányzatok által ellátott szolgáltatás opcionális. Az egyes önkormányzatok kapacitásuk, területi hatáskörük és eltérő funkcióik alapján rendkívül különböző feladatokat látnak el. (5. táblázat) A magyar helyi önkormányzati rendszer sajátossága, hogy a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörei a helyi közügyek széles körét fogják át. Ennek hosszú távú fennmaradását szolgálja, hogy helyi közügyet törvény is csak kivételesen utal más szervezet feladat- és hatáskörébe. Az önkormányzatok társulhatnak a helyi közszolgáltatások közös ellátására. Az önként vállalt feladatok ellátása nem veszélyeztetheti a kötelező funkciók teljesítését.

A megyei és a települési önkormányzatok között nincsen hierarchikus viszony. A megyei önkormányzat köteles ellátni azokat a törvényben előírt feladatokat, amelyek megoldására a települési önkormányzat nem kötelezhető. A törvény a megyei önkormányzat kötelező feladatává teheti az olyan, körzeti jellegű közszolgáltatás biztosítását, amely a megye egész területére vagy nagy részére kiterjed. A körzeti jellegű közszolgáltatást biztosító megyei intézmény székhelye szerinti település önkormányzata – a megyei önkormányzat egyetértésével – az intézmény fenntartását, fejlesztését és irányítását átvállalhatja a megyei önkormányzattól. Ezt – legalább hároméves időtartamra – akkor kérheti, ha a megelőző négy év átlagában a településen lakóhellyel rendelkező lakosok közül került ki az intézményi szolgáltatást igénybe vevők többsége.¹⁰

A helyi közszolgáltatások biztosítása – összhangban az aktuális törvényi szabályozással – különböző szervezeti formákban valósulhat meg. Az önkormányzat a helyi közösség szükségleteit kielégítő feladatait elláthatja saját költségvetési intézményén vagy magánszervezeten keresztül is. Az első típus esetén a közszolgáltatást saját költségvetéséből működteti (pl. óvodák, iskolák, szociális intézmények). Előfordulhat azonban az is, hogy az egyes helyi közszolgáltatásokat önkormányzati társulások tartják fenn.

5. táblázat

A helyi önkormányzatok feladatai Magyarországon

	Valamennyi önkormányzat	Városi önkormányzatok	Magyei önkormányzatok
I. Közoktatás			
Óvoda	K	K	
Általános iskola	K	K	
Középiskola		Ö	K
Szakképzés		Ö	K
Fogyatékosok iskolája		Ö	K

⁹ A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 86. § (2). (Megjegyzés: A magasabb népességű kategóriák magukban foglalják mindazon szolgáltatásokat is, amelyeket az alacsonyabb népességszámú önkormányzatoknak is el kell látnia. Az itt leírt kategóriák a hatályos jogszabályban leírt szolgáltatásokat tartalmazzák. Mind a kategóriák, mind a szolgáltatások tartalma változott a törvény 1993. évi megjelenését követő időszakban.)

¹⁰ Ötv. 69. § (1)–(3).

5. táblázat folytatása

	Valamennyi önkormányzat	Városi önkormányzatok	Megyei önkormányzatok
II. Szociális ellátás Bölcsőde Idős emberek otthoni gondozása Időotthonok Fogyatékosotthonok Speciális szociális ellátások (pl. hajléktalanok) Szociális lakások	Ö K K	Ö K K Ö Ö Ö	K
III. Egészségügyi ellátás Alap egészségügyi ellátás Kórházi ellátás	K	K Ö	K
IV. Kultúra, szabadidő, sport Könyvtár Kulturális központ Színház Múzeum Közparkok Szabadidő, sport	Ö Ö Ö Ö Ö Ö	Ö Ö Ö Ö Ö Ö	K K K K
V. Közművek Egészséges ivóvíz biztosítása Csatorna Központi fűtés	K K	K K Ö	
VI. Környezet, közegészségügy Temetők Kommunális hulladék gyűjtése Kommunális hulladék kezelése Környezetvédelem Úttisztítás	K K K Ö Ö	K K K Ö Ö	
VII. Közlekedés Útfenntartás Közvilágítás Helyi tömegközlekedés	K K	K K Ö	
VIII. Városfejlesztés Rendezési terv (Szerkezeti terv) Helyi gazdaságfejlesztés (turizmussal együtt) Területi tervezés	Ö Ö	K Ö	K
IX. Általános igazgatás Nemzetiségi kisebbségek védelme Közigazgatási funkciók (pl. engedélyek kiadása) Tűzoltóság Polgárvédelem	K Ö Ö Ö	K Ö Ö Ö K	

K – kötelező feladatok; Ö – önként vállalt feladatok.

Forrás: Temesi, 1993:382–384 alapján szerkesztette Lados Mihály.

Az önkormányzatok vállalkozást (gazdasági társaságot) is alapíthatnak a helyi közszolgáltatások biztosítására. Amennyiben a szolgáltatás az egész közösség javát a hozzáférés kizárása nélkül szolgálja, a tevékenységet a szolgáltatóval kötött szerződés alapján, az önkormányzati költségvetésből finanszírozzák (pl. parkfenntartás, útkarbantartás, úttisztítás stb.). Amennyiben a szolgáltatás használója azonosítható és az igénybevétel mértéke mérhető, a helyi közszolgáltató vállalat a fogyasztótól használati díjat szed a szolgáltatásért (pl. vezetékesivóvíz-ellátás, kommunális hulladék-szállítás). Ebben az esetben a szolgáltatás megvalósításának nincsen direkt kapcsolata az önkormányzati költségvetéssel, hiszen a bevételek nem oda folynak be, és a fenntartás (működés és fejlesztés) költségeit sem onnan finanszírozzák.

A másik fő formája a közszolgáltatások biztosításának, hogy az önkormányzat a feladatokat átadja a magánszektor számára. Ez egyaránt történhet profitorientált és nonprofit szervezetek segítségével. A magánszolgáltatók a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény és a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (Kbt.) alapján láthatnak el közszolgáltatási feladatokat. A koncesszió lehetővé teszi az önkormányzatok számára, hogy vagyonuk hasznosításával növeljék a bevételeiket, mégpedig úgy, hogy közben gyakorolhatják a tulajdonosi jogokat. (Temesi, 2000) A Kbt. átlátható és ellenőrizhető pályázati eljáráson keresztül lehetővé teszi a közszolgáltatás kiszervezését a magánszektor számára. Ez úgy segítheti a közösségi források hatékony felhasználását, hogy közben emelkedik a szolgáltatás színvonala. (Horváth–Péteri, 1996) A nagyobb közműrendszerek (pl. gázszolgáltatás, elektromos áram) nem helyiek, hanem regionálisak vagy országosak. Így az önkormányzat a közművek területén a vezetékesivóvíz-ellátásban, a csatorna és a szennyvíztisztító üzemeltetésében, a kommunális hulladék-szállításban és -elhelyezésben, valamint a helyi médiumokkal (kábeltelevé, helyi rádió, újság) kapcsolatban tudja bevonni a magánszektor a közszolgáltatás ellátásába.

Az önkormányzati rendszerre történő áttérést követően megfigyelhető a nonprofit szervezetek – alapítványok, egyházak, civil szervezetek, karitatív szervezetek stb. – növekvő szerepvállalása a helyi közszolgáltatások ellátásában. Térnyerésük különösen az oktatásban, a szociális és az egészségügyi ellátásban volt gyors az előző évtizedben. A leglátványosabb váltás a körzeti egészségügyi szolgálatban valósult meg. A háziorvosi rendszer kialakítása és a fogorvosi praxis privatizációja alapvetően megváltoztatta ezen közszolgáltatások ellátásának szerkezetét a köz- és a magánszféra között. (6. táblázat)

A háziorvosok már nem közalkalmazottak, tevékenységüket az önkormányzattal és a Egészségbiztosítási Alappal kötött szolgáltatási szerződés alapján látják el. Az 1990-es években az egyházak a szocialista rendszert megelőzően Magyarországon is hagyományos szolgáltatási területeiken, az oktatásban és a szociális ellátásban növelték a szerepüket. A történelmi egyházak esetében ez többnyire nem új intézmények létesítését, hanem a korábban egyházi tulajdonú épületek visszavételét és azokban a tevékenység újraindítását jelentette.

6. táblázat

A magánszektor súlya a helyi humán közszolgáltatásokban (az évek végén)

Helyi közszolgáltatások	Szolgáltatási egységek száma (db)		Magánszolgáltatók		Egyházak	
	1992	2000	aránya (%)			
			1992	2000	1992	2000
Óvoda	4311	3913	3,3	7,0	0,6	2,0
Általános iskola	3778	3415	2,7	6,8	1,2	4,0
Gimnázium	359	523	16,2	25,0	9,7	13,0
Szakközépiskola	482	673	7,5	21,8	0,4	1,0
Szaktanulmányozó iskola	289	351	8,0	17,9	1,0	1,7
Körzeti egészségügyi szolgálat	5284	6274	4,5	82,6	0,0	0,0
Községi fogorvosi körzet	1158	841	0,5	51,7	0,0	0,0
Szociális otthon, intézet	321	474	10,0	25,1	3,7	10,3
Idősek klubja, nappali	1311	1245	0,6	2,2	0,2	1,0

Forrás: a TÁKISZ 1993. és a TÁH 2000. évi adatai alapján szerkesztette Lados Mihály.

6.2. Néhány humán szolgáltatás mérethatékonysági vizsgálata

Az évtized elején egy nemzetközi összehasonlító vizsgálat értékelt az átalakulás vezető országaiban, Csehországban, Lengyelországban, Magyarországon és Szlovákiában a közigazgatás típusa, a helyi demokrácia és a közszolgáltatások mérethatékonysága közötti összefüggéseket.¹¹ A hazai kutatók közül Lados (Gadócsiné [et al.], 2002) vetette össze az elméleti megállapítások magyarországi érvényesülését az önkormányzati váltást követő időszakban. Az empirikus vizsgálat alapját a TÁKISZ¹² által 1993 óta évente közreadott ún. Győri kötet *Az önkormányzatok főbb pénzügyi, ellátottsági mutatói* elnevezésű adatbázisa szolgáltatta. Az elemzés – ellentétben pl. a hivatkozott kötetben közreadott lengyel tanulmánnyal – nem a településszintű indikátorok szórásán, hanem

¹¹ A budapesti székhelyű Local Government and Public Service Reform Initiative (LGI) és az Open Society Institute (OSI) támogatásával megvalósított kutatás vezetője a lengyel Pawel Swianiewicz volt. A kutatási eredmények szintézisét és a vizsgálatban részt vevő országok tanulmányát a „Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe” című, az LGI/OSI gondozásában és Pawel Swianiewicz szerkesztésében 2002-ben megjelent könyv tartalmazza.

¹² Az 1990-ben a megyei szintű Tanácsai Költségvetési Elszámolási Hivatal (TAKEH) jogutódaként létrehozott szervezet elnevezése és felügyelete többször változott. Napjainkban a szervezet neve Magyar Államkincstár (MÁK) Regionális Igazgatósága.

különböző típusú és népességszámú önkormányzatok aggregát adatainak összevetésén alapult.

Az elmélet szerint az egyes közszolgáltatások fajlagos költsége változik a szolgáltató önkormányzat mérete (fogyasztói kör kiterjedése, nagysága), illetve a szolgáltatás teljesítője szerint (önkormányzat, magánszolgáltató). *Gyakran tapasztalható, hogy egy bizonyos minimális méret elérését követően a fajlagos költségek állandósulnak* (azaz az átlagos fajlagos költségeket mutató görbe vízszintesbe vált), *vagy éppen egy U alakú görbe lesz az eredmény.* (Hermann [et al.], 1998) Ez utóbbi azt jelenti, hogy adott közszolgáltatás fajlagosan a legnagyobb és a legkisebb önkormányzatoknál a legköltségesebb. A méret növekedésével csökkenő fajlagos költségek a tőkeigényes szolgáltatásokra jellemzőek: a szolgáltatás költségszintje jelentős mértékben függ az alkalmazott technológia színvonalától és a specializáció fokától. A munkaiigényes szolgáltatások esetében viszont a méret növekedése magasabb, mert menedzsment- és kommunikációs költségek növelik a fajlagos költségeket.

Egy, a hetvenes években készített összehasonlító tanulmány szerint *Európában ötezer és annál több ellátott lakos esetén beszélhetünk gazdaságilag hatékony helyi közszolgáltatásokról.* A kutatás készítői azonban azt is megállapították, hogy a helyi közszolgáltatások összességét tekintve nem állapítható meg az önkormányzatok optimális mérete, mivel minden egyes közszolgáltatásnak más és más az optimális ellátási területe a népesség számát tekintve. (ACIR, 1974)

A hazai vizsgálatok eredményei (többek között Semjén, 1999; Hermann, 2001; Gadócziné [et al.], 2002; Koós, 2007) egybecsengnek mind az európai (Judge–Stocker–Wolman, 1995; Sharpe, 1995; Swianiewicz, 2002), mind pedig az amerikai (ACIR, 1974) kutatások eredményeivel. A hazai publikációk döntő része egy-egy közszolgáltatás költséghatékonyságában megfigyelhető törvényszerűségek feltárására irányul. A publikációk meghatározó része két területhez, a közigazgatáshoz, illetve a közoktatáshoz kapcsolódik, más területeken – különösen a szociális ellátások tekintetében – viszont a vizsgálatok szinte teljes hiánya tűnik fel. Jellemzően az egy-egy területre koncentrált vizsgálatok intézményi adatszolgáltatás révén nyert adatokra támaszkodnak, és kényszerűen eltekintenek a teljesítmény minőségi komponensének vizsgálatától. (Lásd többek közt Semjén, 1998; Varga, 2004, 2005; Hermann, 1998, 2001, 2004.) Más megközelítést alkalmaznak azok a vizsgálatok (többek között Gadócziné [et al.], 2002; Koós, 2007), amelyek nem egy-egy ágazatot, közszolgáltatást, hanem a települési önkormányzatok által szervezett, ellátott közszolgáltatásokat helyezik a kutatás fókuszába. Ebben az esetben az adatok forrása jellemzően a fentiekben említett ún. Győri kötet. Ez az adatbázis – jellegéből adódóan – a szolgáltatások pénzügyi mutatóira helyezi a hangsúlyt, miközben a minőségi mutatók szinte teljes egészében hiányoznak.

A közigazgatás, a közszolgáltatások szervezésének kérdése az utóbbi években egyre nagyobb figyelmet kap (IDEA munkacsoport létrehozása), és sajnálatos módon egyre inkább átpolitizálódik. A téma iránti megnövekedett figyelem érthető, hiszen a közszolgáltatások biztosítása két oldalról is komoly kihívás elé néz. Miközben versenyképességi okokból az állami szerepvállalás mérséklése lenne fontos, más oldalról egyre nagyobb területi, társadalmi, gazdasági különbségek alakulnak ki, ami viszont további állami, pontosabban közösségi beavatkozást tesz szükségessé. Az egymásnak ellentmondó igé-

nyeket a források hatékonyabb felhasználása képes összebékíteni, hiszen ez teszi lehetővé adott feladat ellátásának olcsóbb biztosítását, illetve azonos forrásfelhasználás mellett több feladat ellátását.

A hatékonyság fokozása indokolt törekvés, különösen olyan súlyos államháztartási zavarok esetében, mint amilyenek kialakultak Magyarországon 2005–2006-ban, megvalósítása azonban rendkívüli kihívást jelent, hiszen komplex kérdéstről van szó, ahol szinte minden érv ellenében felhozható egy ellenérv, s minden döntésnek messze ható és nehezen korrigálható hatása lehet. Amint megjelenik a költséghatékonyság javításának szándéka, rögtön szóba kerülnek a kistelepülések mint a források kevésbé hatékony felhasználásának jellemző példái. Ezen vélekedés megalapozottsága azonban vizsgálandó, tekintettel a kérdés társadalmi súlyára, az érintettek magas számára. Nem csupán költségvetési szempontból fontos kérdés, hogy a kis lélekszámú településeken dolgozó közel négyezer köztisztviselő és tizennégyezrenyi közalkalmazott¹³ foglalkoztatása mennyiben „költséghatékony” – hiszen az ott élő majd 775 ezer lakos¹⁴ közszolgáltatásokkal történő ellátásának minősége is fontos társadalmi-politikai kérdés.

Ennek megítéléséhez át kell tekinteni, hogy a településállomány több mint felét kitevő kistelepüléseken miként szerveződik a közszolgáltatások ellátása, milyen hatékonysággal, egyáltalán mekkora pénzügyi forrás felhasználásával biztosított az ellátás. *A kérdés tehát az, hogy a nagyobb lélekszámú településeken a közszolgáltatás nyújtása valóban olcsóbb-e fajlagosan, s ha igen, akkor adott szolgáltatás esetében ez az „optimális” szint hol húzódik.* A kapott eredményeket kellő óvatossággal kell kezelnünk, hiszen *nem az intézmények, hanem az önkormányzatok adatainak elemzésén alapulnak*, így például nem veszik figyelembe, hogy az adott szolgáltatást ténylegesen egy intézmény egy épületében, egy intézmény több épületében vagy éppen több intézmény több épületében nyújtották, amelyek pedig nyilvánvalóan befolyásolják az adott ellátás forrásigényét.¹⁵

Méretgazdaságossági elemzéseinket az elérhető legfrissebb, 2005-ös, településsoros önkormányzati pénzügyi adatok (a már hivatkozott, ún. Győri kötet) alapján végeztük el. A vizsgálatba azon közszolgáltatásokat vontuk be, amelyek a legnagyobb súlyt képviselik a kistelepülések önkormányzatainak költségvetésében (7. táblázat), mint amilyen az önkormányzati igazgatás, az alapfokú oktatás, valamint az egészségügyi és a szociális ellátás. Annak érdekében, hogy méretgazdaságossági megfontolások előtérbe helyezése ne hogy egyes társadalmi csoportokat részben vagy egészben kiszorítson a közszolgáltatások igénybe vevőinek táborából, ezért esetében azt is vizsgáltuk, hogy 2005-ben miként alakult az elemzésbe vont közszolgáltatások elérhetősége. Ez nem csupán a jelenlegi ellátási viszonyokról nyújt információt, hanem referenciapontként is szolgál a szolgáltatási helyek átalakítását követő, a közszolgáltatások elérhetőségét vizsgáló értékelés számára.

¹³ Magyar Államkincstár 2005. évi adatai alapján.

¹⁴ KSH T-STAR adatbázis 2005. évi adatai alapján.

¹⁵ Csúpn egyetlen példa: óvoda működhet egy 200 éves, átalakított lakóházban, és működhet légkondicionált, kerti medencével ellátott, modern épületben is. Mind a két intézményben biztosított az óvodai ellátás, de a két helyszínen feltételezhetően más a szolgáltatás színvonala és költségigénye is, és ebben aligha az érintett települések eltérő lélekszáma játszik közre.

7. táblázat

Az önkormányzatok folyó kiadásainak ágazati megoszlása, 2005 (%)

Az önkormányzat népesség-kategóriája	Önkormányzati igazgatás ¹⁶	Oktatás	Egészségügyi és szociális ellátás	Szennyvíz- és hulladék-kezelés, köztisztaság	Szórakoztatás, kultúra, sport,	Egyéb
0– 200 fő	66,9	6,1	13,0	2,3	5,4	6,3
201– 500 fő	63,9	12,9	12,5	2,0	4,2	4,5
501– 1 000 fő	48,2	32,4	8,2	1,8	2,3	7,1
1 001– 2 000 fő	41,8	38,1	7,2	1,8	2,4	8,7
2 001– 5 000 fő	40,4	37,5	8,8	2,3	3,2	7,8
5 001–10 000 fő	40,1	35,2	12,2	2,0	3,8	6,7
10 001–20 000 fő	34,3	30,7	24,0	1,8	3,1	6,1
20 001–50 000 fő	33,3	25,7	29,8	1,9	3,3	6,0
50 001 fő fölött	36,9	36,8	13,0	1,5	4,3	7,5
Megyei, fővárosi önkormányzatok, többcélú kist. társ.	14,5	14,2	62,6	0,0	6,4	2,3
Mindösszesen	32,8	28,6	27,2	1,4	4,1	5,9

Forrás: MÁK 2005. évi adatai alapján Koós Bálint szerkesztése.

6.2.1. Önkormányzati igazgatás elérhetősége

A közigazgatás lakossághoz legközelebbi szintjét a polgármesteri hivatal jelenti, ahol államigazgatási, illetve önkormányzati ügyeket kezelnek, foglalkoznak a helyi közzolgáltatások megszervezésével, fenntartásával, a csapadékvíz-elvezetéstől kezdve a lakosság szociális ellátásáig.

Magyarország 3145 települése közül 2122 településen működött polgármesteri hivatal 2005-ben, ami más megközelítésben azt jelenti, hogy az 1023 településen élő 338 ezer fő számára az államigazgatási, illetve önkormányzati ügyek intézése – az ügyek egy részében vagy egészében – más településen, a körjegyzőség központjában történik. (Sok esetben a körjegyző nemcsak a székhelytelepülésen, hanem az ellátott településeken is fogadja a hozzá fordulókat, ám az ügyintézés alapvetően a székhelyen működő polgár-

¹⁶ Az adatsor nem csak az igazgatás költségeit tartalmazza. A Győri kötet adattábláinak ágazati fő-sorának megnevezése: „Ingatlanügyek, gazdasági szolgáltatások”. Ennek az ágazatnak a része az önkormányzati igazgatás (pl. polgármesteri hivatal, körjegyzőség). Minél kisebb egy önkormányzat, annál nagyobb részarányt képviselnek az igazgatási költségei az ágazat összes költségeiben. Ezért a táblázatban az érintett ágazat megnevezésénél inkább az „önkormányzati igazgatás”-t használjuk.

mesteri hivatalban történik.) A körjegyzőségek jellemzően szűk területi hatókörrel szerveződnek, vagyis az érintett lakosok lakóhelyéhez közel – öt kilométeren belül – biztosított az ügyintézés. Persze találunk néhány extrém ellenpéldát is: az ötszáz fős Szentánem a közeli (7 km) Csurgóval, hanem a 27 kilométerre fekvő Bolhás településsel közösen tart fenn körjegyzőséget, az ilyen példák azonban inkább ritka kivételnek tekinthetők.

Az ország különböző vidékein a polgármesteri hivatal, illetve a jegyző elérhetősége tekintetében nincsenek jelentős különbségek. Jellemzően az ország aprófalvas vidékein, Baranyában, Somogyban, Borsodban, Zalában találunk nagy számban olyan településeket, amelyek önálló hivatallal nem rendelkeznek, hanem körjegyzőséghez tartoznak. A lakosok jellemzően öt-hat percnyi autózással (8. táblázat), vagyis gyakorlatilag a szomszédos településen érhetik el a polgármesteri hivatalt, megfigyelhető ugyanakkor, hogy bizonyos települések esetében kifejezetten távol van – akár 20–30 kilométerre is – a körjegyzőség székhelye. Ez, figyelembe véve a településhálózati adottságokat, egyértelműen arra utal, hogy nem a legközelebbi jegyző/hivatal biztosítja a szolgáltatást. Az ilyesfajta, az elérhetőség döntő szempontját felülíró szolgáltatásszervezés háttérben sokféle tényező meghúzódhat, a személyi összeférhetlenségtől – pl. a polgármesterek személyes ellenszenvétől – kezdve a politikai alkuig, amikor is a körjegyzőség székhelytelepülése, hogy biztosítsa a hivatal fennmaradását, akár meglehetősen nagy távolságra lévő településeket is „maga alá szervez”. A székhelytelepülések esetében általában pótlólagos forrásokhoz nyit jogosultságot a távoli települések befogadása, míg a tagtelepülés részéről a szóban forgó szolgáltatásokhoz való olcsóbb hozzájárulás jelent motiválóerőt.¹⁷

8. táblázat

A polgármesteri hivatalok közötti elérhetősége 2005-ben (gépkocsival,¹⁸ percben)

Népességekategória	Önálló hivatal, illetve körjegyzőség székhelye	Körjegyzőségbe tartozó települések	Átlagos utazási idő a körjegyzőség székhelyére (perc)*
0– 500 fő	198	849	4,6
501– 1 000 fő	516	157	5,6
1 001– 2 000 fő	636	15	6,5
2 001– 5 000 fő	489	2	8,7
5 001–10 000 fő	140	0	0

¹⁷ Lásd erről jelen kötetben a formálódó alsómocsoládi körjegyzőség példáját.

¹⁸ Az elérhetőség vizsgálatakor számos egyszerűsítéssel kell élni, ezek közé tartozik, hogy nem a rengeteg sajtósággal, esetlegességgel (pl. menetrendváltások!) bíró közösségi közlekedés (busz, vonat) adatait, hanem a jóval egyszerűbb, személyautóval történő közlekedést vettem alapul, amely éppen ezért tisztábban mutatja az elérhetőségben megfigyelhető területi különbségeket.

8. táblázat folytatása

Népességekategória	Önálló hivatal, illetve körjegyzőség székhelye	Körjegyzőségbe tartozó települések	Átlagos utazási idő a körjegyzőség székhelyére (perc)*
10 001–20 000 fő	81	0	0
20001 fő fölött	62	0	0
Magyarország	2122	1023	4,8

* Átlagos utazási idő meghatározásakor az adott útra meghatározott maximális sebességet vettük figyelembe: 50 km/h, 90 km/h, 110 km/h, illetve 130 km/h.

Forrás: Területi számjelrendszer 2005 (KSH) és egy közúti elérési adatmátrix alapján Koós Bálint szerkesztése.

A körjegyzőségek száma 1997 óta mutat emelkedést és úgy tűnik, hogy számuk akár már rövid távon is számottevő mértékben nőhet, ami befolyásolja – rontja – majd a polgármesteri hivatalok elérhetőségét. A 2006. évi CXXVII., vagyis a 2007. évi költségvetési törvény értelmében ugyanis az ezer fő alatti települések csak akkor vehetik igénybe az önhibájukon kívül hátrányos helyzetben lévő települési önkormányzatok kiegészítő támogatását (ÖNHIKI), ha körjegyzőségben látják el feladataikat. A 2005-ös adatok szerint az ezer fő alatti 1720 településből:

- 335 település körjegyzőségi székhely (ebből az 500 fősnél kisebb települések száma 110);
- 1006 település pedig körjegyzőséghez tartozik;
- 379 település önálló polgármesteri hivatalt tart fenn (ebből 86 település lélekszáma az 500 főt sem éri el).

A polgármesteri hivatal felszámolásának réme alapvetően az aprófalvakat fenyegeti, ami ugyan költséghatékonysági szempontból indokolhatónak tűnik, ám féltő, hogy a körjegyzőségek „erőltetése” drámai társadalmi hatásokkal jár. Az önálló polgármesteri hivatal fenntartó 379, ezer fő alatti település önkormányzati igazgatási tevékenység megvalósítására 9,4 milliárd forintot fordított 2005-ben (9. táblázat), aminek több mint felét – 5,2 milliárd forintot – a személyi kiadások jelentették. Ugyanezen a kiadási soron a feladataikat körjegyzőségben ellátó, ezer lakos alatti települések (1006 db) csupán 7,4 milliárd forintnyi teljes kiadást és 3,6 milliárd forintnyi személyi kiadást tüntettek fel. Az igazgatási feladatokat ezen települési kör számára biztosító körjegyzőségek székhelytelepülésein ezzel párhuzamosan természetesen magasabb kiadások jelennek meg: 10,8 milliárd forint, amiből 6,2 milliárd a személyi jellegű kiadás.

9. táblázat

Az ezer fő alatti települések igazgatási kiadásai 2005-ben (ezer forint)

Településkategória		Összesen folyó kiadás	Ebből személyi kiadás	Egy lakosra jutó átlagos folyó kiadás
Körjegyzőség székhelye (335 db)	Összesen	10 854 703	6 250 102	34,0
	Átlag*	32 402	18 657	
Körjegyzőséghez tartozó település (1006 db)	Összesen	7 426 547	3 656 202	
	Átlag	7 382	3 634	
Önálló hivatalt működtető települések (379 db)	Összesen	9 416 364	5 212 573	36,5
	Átlag	24 845	13 753	
Magyarország	Összesen	323 529 835	163 377 991	31,8
	Átlag	97 127	49 048	

* Egy körjegyzőségre számolva

Forrás: MÁK 2005. évi adatai alapján Koós Bálint szerkesztése.

Az egy településre jutó átlagos igazgatási kiadásokat megvizsgálva látható, hogy a körjegyzőségekbe tartozó településeken valóban lényegesen alacsonyabb az igazgatási kiadások átlagos mértéke (7,4 millió Ft), mint az önálló hivatalt fenntartók (24,8 millió Ft) esetében. A körjegyzőségek székhelytelepülésein a legmagasabbak az átlagos igazgatási kiadások (32,4 millió Ft), ám mind az egy településre, mind pedig az egy lakosra vetített fajlagos igazgatási kiadás itt alacsonyabb, mint az önálló hivatalok esetében. A fentiek alapján megállapítható, *hogy a körjegyzőségek költséghatékonyabban működnek, mint az önálló hivatalok*. Ezen eredmény egybeesik Lados (2002) kutatási eredményével, ahol is a kis lélekszámú településeken működő hivatalok fajlagosan magasabb költségigénye tűnt ki. Hozzá kell tennünk azonban, hogy a feladat körjegyzőségben való ellátása nem jelenti automatikusan a költséghatékonyabb megoldást, hiszen találunk olyan településeket, ahol – az alacsony lélekszám ellenére is – a hasonló népességet ellátó körjegyzőségek-nél kedvezőbb költségfordítás mellett működnek.

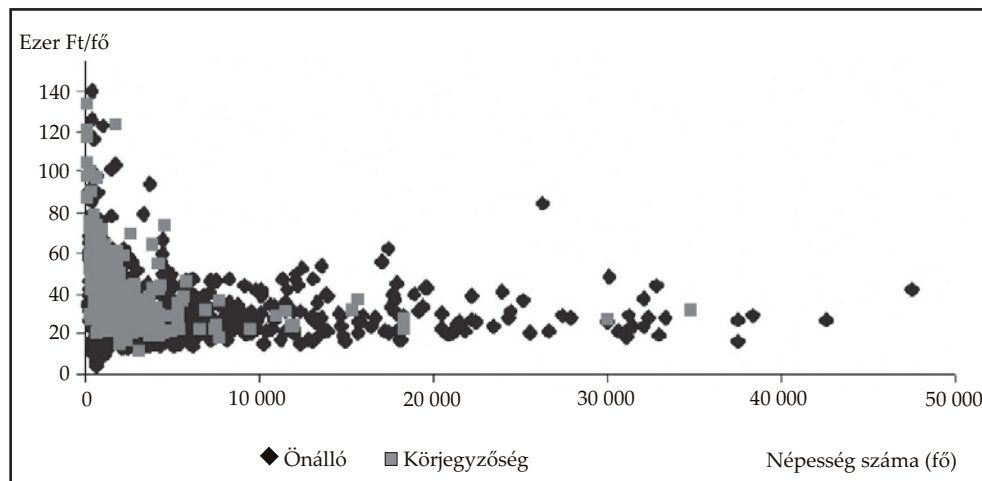
Természetesen nem szabad figyelmen kívül hagynunk, hogy az egyik oldalon megjelenő megtakarítást más szereplők növekvő kiadásai kísérik: amint körjegyzőségek szerveződnek, fokozódik az állampolgárokra rótt utazási kényszer, ami részben költség-, részben időráfordítást igényel. Tekintve, hogy az érintett települések kis lélekszámúak, a tömegközlekedési lehetőségek nem túl kedvezőek, aminek eredményeként könnyen előfordulhat, hogy az ügyfél egy pár perces ügyintézésre kényszerűen egy teljes napot áldoz.

Világosan látható (3. ábra), hogy az igazgatás területén érvényre jut a mérethatékony-ság: minél népesebb egy település, illetve minél több lakost lát el (a körjegyzőség), jellemzően annál olcsóbbá válik fajlagosan a szolgáltatás nyújtása. Ezen eredmény összhangban van mind a hazai (Lados, 2002), mind pedig a nemzetközi (Sharpe, 1995;

Hermann, 1998) kutatási eredményekkel. Az egy főre jutó igazgatási kiadások értékének nagyfokú szóródása miatt *helyesebb inkább csak tendenciákról, mint törvényszerűségről beszélni*, hiszen az aprófalvak körében éppen úgy találunk országos átlag (31,8 ezer Ft/fő) körüli fajlagos költségeket, mint extrém módon kiugró (131,9 ezer Ft/fő) értékeket. Az viszont vizuálisan is megállapítható (3. ábra), hogy az értékek szóródása a népesebb – 5000 fő fölötti – települések körében mérsékeltebb, az átlaghoz közeli szűk(ebb) sávban mozog. Ezzel szemben az 5000 fő alatti települések esetében – az átlaghoz közeli települések mellett! – jelentős számban találunk magas fajlagos költséggel jellemezhető településeket, körjegyzőségeket.

3. ábra

Az egy lakosra számított igazgatási kiadások alakulása 2005-ben (ezer Ft)



Megjegyzés: Az ábrán a többcélú kistérségek, megyei, illetve fővárosi önkormányzatok, valamint az 50 000 fő fölötti települések adatai nem jelennek meg. A körjegyzőségek által ellátott települések igazgatási kiadásai és lakónépessége a székhelytelepüléseknél aggregáltan jelennek meg.

Forrás: MÁK 2005. évi adatai alapján Koós Bálint szerkesztése.

A közösségi források – állami normatíva – jelenleginél hatékonyabb felhasználását jelentheti az önálló polgármesteri hivatalok számának csökkenése, a körjegyzőségek által ellátott települések számának növelése, ám *jelentős költséghatékonyságbeli javulás csak drasztikus lépítés révén érhető el*. A körjegyzőségek által ellátott lakónépesség minimumának (4000–5000 fő) meghatározásával és a normatíva ehhez illesztésével ugyan kikényszeríthető lenne a költséghatékonyság fokozása, ugyanakkor féltő, hogy az intézkedés rendkívül negatív társadalmi folyamatokat gerjesztene, illetve gyorsítana fel az aprófalvak körében.

6.2.2. Az óvodai nevelés költségei

A közszolgáltatások hatékonyságának, a forrásfelhasználás tekintetében megfigyelhető differenciálódás vizsgálódásának klasszikus terepe a közoktatás, ahol hosszú évtizedek óta kutatják az intézmények mérete, eredményessége és költségigénye közti összefüggéseket. Ebbe a sorozatba illeszkedik például az OECD évente megjelentetett, Education at Glance sorozata is, amely a hangsúlyt a nemzetközi összehasonlításra helyezi. Magyarországon a közoktatás területén az Oktatási Minisztérium háttérintézménye, az Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet – korábbi nevén az Országos Közoktatási Intézet – munkatársai végeznek ez irányú kutatásokat. A Hermann Zoltán, Varga Júlia, Balogh Miklós nevével fémjelvezhető kutatói kör, rendkívül kifinomult módszertan alkalmazásával, hosszú évek óta vizsgálja a hazai közoktatás viszonyait (Balogh–Drahos–Péteri, 2004; Hermann, 2005), az ott megfigyelhető tendenciákat (Varga, 2005). Ezen kutatások eredményeit nem célunk most bemutatni, inkább egy településméretre fókuszáló vizsgálattal járulunk hozzá a téma kutatásához. Az oktatás területén külön kell választani az óvodai, az általános iskolai és a középfokú oktatás kérdéskörét, mivel ezek különböző mértékben érintik az egyes népességekategóriákba tartozó településeket.

Az óvodai ellátás tekintetében a kis lélekszámú települések sajátos helyzetben vannak. Különösen kedvezőtlen a 200 fő alatti települések ellátottsága, hiszen ott kivételesnek számít az óvoda megléte – 310 településen csupán két saját fenntartású intézmény működött 2005 végén, vagyis az ebbe a méretkategóriába tartozó településeken élő, ezernél is több óvodáskorú gyermekre alig 95 férőhely (7,4%) jutott. (10. táblázat) A 201–500 fős településen élők ellátottsága jobbnak mondható, hiszen a települések negyedében (24,4%) helyben is biztosított az óvoda. Az ennél népesebb településeken az óvodák férőhelykapacitása meghaladta a településen élő óvodáskorú gyermekek számát.

10. táblázat

Az óvodai nevelés főbb mutatói 2005-ben

Népesség-kategória	3–5 éves gyermekek száma (fő)	Óvodai férőhely (db)	Beíratott gyermekek száma (fő)	Kihasználtság (%)	Egy ellátott gyermekre jutó folyó kiadás (ezer Ft)
0– 200 fő	1 011	95	49	51,6	409,6
201– 500 fő	7 254	5 443	3 615	66,4	387,7
501– 1 000 fő	14 967	23 897	16 430	68,8	351,4
1 001– 2 000 fő	29 265	39 814	33 822	85,0	346,5
2 001– 5 000 fő	48 169	56 862	51 425	90,4	357,0
5 001–10 000 fő	30 331	33 675	33 280	98,8	333,5
10 001–20 000 fő	33 948	37 703	36 631	97,2	354,9
20 001–50 000 fő	34 587	38 920	37 749	97,0	394,0
50 001 fő fölött	90 424	100 317	96 563	96,3	378,8

10. táblázat folytatása

Népesség-kategória	3-5 éves gyermekek száma (fő)	Óvodai férőhely (db)	Beíratott gyermekek száma (fő)	Kihasználtság (%)	Egy ellátott gyermekre jutó folyó kiadás (ezer Ft)
Megyei, fővárosi önkormányzat, többcélú kist. társ.	0	1 092	954	87,4	377,7
Mindösszesen	289 956	337 818	310 518	91,9	364,5

Megjegyzés: A táblázatban a sajátos nevelési igényű gyermekek, illetve az őket ellátó intézmények adatai nem jelennek meg.

Forrás: MÁK és a KSH T-STAR 2005. évi adatai alapján Koós Bálint szerkesztése.

Abból fakadóan, hogy az óvodával nem rendelkező településekről kényszerűen, illetve a szülők munkahelyi ingázáshoz igazodva önkéntesen is jelentős számú gyermeket íratnak központi funkciójú településekre, a központokban megfelelő a kihasználtság. Jóllehet, ebben feltételezhetően az is közrejátszik, hogy egyre inkább gyakorlattá válik az iskolakezdés kitolása hét-, sőt egyes esetekben nyolcéves korra, ami természetesen megnöveli az ellátottak számát még akkor is, ha az egyes évfolyamok létszáma csökken.

Az óvodába ténylegesen beíratott gyermekek száma és az óvoda férőhely-kapacitása alapján számított kihasználtság esetében a települési mérethierarchia mentén egyre javuló helyzetről számolhatunk be. Miközben az önkormányzati fenntartású óvodákban az átlagos kihasználtság 91,9% volt 2005-ben, az ötezer főnél népesebb települések esetében már 95% fölötti értékek adódnak.¹⁹ A nem települési önkormányzatok (megyei, fővárosi önkormányzat, illetve többcélú kistérségi társulás) fenntartásában működő óvodák esetében a kihasználtság elmarad a népesebb települések szintjétől, amiben feltételezhetően az is közrejátszik, hogy a települési önkormányzatok a „problémás”, nehezen fenntartható intézményeket adták át a felsőbb területi szinteknek.

Az ezer fő alatti települések intézményeit sújtó alacsony kihasználtság (51,6–68,8%), illetve az ebből eredő finanszírozási nehézségek komoly próbatételt jelentenek szinte valamennyi intézményfenntartó önkormányzatnak. Miközben az intézmény fenntartásának költségeit (pl. fűtés) jelentős mértékben a férőhely-kapacitás – az épület nagysága – határozza meg, normatív finanszírozását viszont az ellátott gyermekek száma dönti el. A kétfő meg nem felelése okozza a fenntartási problémákat. Tekintve, hogy az ellátás szigorúan szabályozott – személyi feltételek, csoportnagyság stb. –, nem csodálkozhatunk azon, ha az egy ellátott gyermekre jutó kiadások az átlag (364,5 ezer Ft) viszonylag szűk környezetében (333,5–409,6 ezer Ft) mozognak. A legmagasabb fajlagos

¹⁹ A kétszáz fő alatti települések esetében ez a mutató mindössze 51,6%, amit az alacsony esetszám okoz!

ráfördítást a törpefalvaknál, azaz a 200 fő alatti településeknél, illetve ellenkező oldalon, a 20 001–50 000 fős városok esetében találhatjuk, ami már csak azért is sajátos, mert kihasználtság tekintetében a két méretkategória intézményei között szakadéknyi (51,6–97%) a különbség.

A fentiek arra mutatnak rá, hogy a kihasználtság fontos tényezője a fajlagos fenntartási költségek alakulásának, de önmagában nem determinisztikus hatású. A legalacsonyabb fajlagos értékeket (333,5 ezer Ft/ellátott gyermek) az 5001–10 000 fős települések intézményeiben regisztrálhatjuk, ennél mind a népesebb, mind a kisebb lélekszámú települések óvodáiban több forrást igényelt egy-egy gyermek ellátása. Az eltérő típusalkotás következtében ettől némileg eltérő eredményre jutott Lados Mihály (Gadócziné [et al.], 2002), amikor a 2000. évi magyarországi adatokat elemezte. Eredményei alapján ott is megfigyelhető volt az U alakú fajlagosköltség-alakulás, a településméret függvényében, ám ő a településeket jogállásuk (község, város) alapján is megkülönböztette, ezért az akkori minimumpont számszakilag ettől némileg eltért.

A folyó kiadásokat megbontva személyi és dologi jellegű kiadásokra, a kép nem változik jelentősen (11. táblázat), gyakorlatilag az országos átlag +/-10%-os környezetében helyezkednek el az értékek. Tendenciaszerűen a legalacsonyabb népességű települések esetében a legmagasabbak a fajlagos értékek, bár hozzá kell tennünk, hogy a csökkenés korántsem monoton jellegű, a 10 000 lakosnál népesebb települések esetében ismét növekedésnek indulnak mind a dologi, mind pedig a személyi kiadások. Az 5001–10 000 fős településeken működő intézmények költséghatékony működését egyszerre több tényező is segíti: egyrészt itt a legmagasabb a kihasználtság (98,8%), ami maximalizálja a forrásoldalt, legmagasabb az egy pedagógusra jutó ellátott gyermekek száma (11,5), ami a személyi jellegű kiadások hatékony felhasználását eredményezi.

A költséghatékony működést segíti, hogy a dologi kiadásokat is alacsonyán (96,2 ezer Ft/ellátott gyermek) tudják tartani, amiben feltételezhetően szerepet játszik, hogy az intézményhálózat nem elaprózódott: egy településre átlagosan másfél intézmény jut, s azok is nagyinak mondhatóak (152 férőhely), ami feltételezhetően kedvezően hat az üzemeltetési költségekre.

11. táblázat

Az óvodai nevelés fajlagos mutatói 2005-ben (ezer Ft)

Népesség-kategória	Egy ellátott gyermekre jutó folyó kiadás	Egy ellátott gyermekre jutó dologi kiadás	Egy ellátott gyermekre jutó személyi jellegű kiadás	Egy férőhelyre jutó folyó kiadás	Egy férőhelyre jutó dologi kiadás
0– 200 fő	409,6	115,1	294,5	211,3	59,3
201– 500 fő	387,7	117,1	270,6	257,5	77,8
501– 1 000 fő	351,4	102,9	248,5	241,6	70,7
1 001– 2 000 fő	346,5	101,0	245,6	294,4	85,8
2 001– 5 000 fő	357,0	102,9	254,1	322,9	93,1
5 001–10 000 fő	333,5	96,2	237,2	329,6	95,1

11. táblázat folytatása

Népesség-kategória	Egy ellátott gyermekre jutó folyó kiadás	Egy ellátott gyermekre jutó dologi kiadás	Egy ellátott gyermekre jutó személyi jellegű kiadás	Egy férőhelyre jutó folyó kiadás	Egy férőhelyre jutó dologi kiadás
10 001–20 000 fő	354,9	99,3	255,6	344,8	96,5
20 001–50 000 fő	394,0	107,8	286,1	382,1	104,6
50 001 fő fölött	378,8	103,3	275,5	364,6	99,4
Megyei, fővárosi önkormányzat, többcélú kist. társulás	377,7	121,2	256,5	330,0	105,9
Mindösszesen	364,5	102,5	262,0	335,1	94,2

Megjegyzés: A táblázatban a sajátos nevelési igényű gyermekek, illetve az őket ellátó intézmények adatai nem jelennek meg.

Forrás: MÁK 2005. évi adatai alapján Koós Bálint szerkesztése.

Tekintve, hogy a személyi kiadásokon az intézmények fenntartói nem, illetve csak nagyon korlátozott mértékben tudnak megtakarítást elérni, kényszerűen a dologi kiadásokon kell spórolniuk. Ha a dologi kiadásokat nem az ellátott gyermekekre, hanem a férőhelyekre vetítjük, láthatóvá válik, hogy a kis lélekszámú (1000 fő alatti) településeken működő óvodák esetében a dologi kiadások (59,6–77,8 ezer Ft/férőhely) jelentős mértékben elmaradnak az országos átlagtól (94,2 ezer Ft/férőhely). Ennek következményeit aligha kell magyarázni: *egy-egy intézmény fenntartására* (fűtésére, világítására, közüzemi díjak fedezésére) *rendelkezésre álló források tekintetében igen nagy különbségek alakulnak ki*, ami nem annyira a ténylegesen szükséges ráfordításokat, sokkal inkább a fenntartó teherviselő képességét mutatja. A nem óvodai célokra létesített épületekben működő intézmények dologi kiadásaira az aprófalvakban jellemzően 2,0–2,8 millió forint jutott, míg az 5001–10 000 fős településen működők esetében közel tízmillió forint biztosította egy átlagos intézmény működtetését.

6.2.3. Az általános iskolai oktatás költségei

Az alapfokú oktatás biztosítása a települési önkormányzatok feladata, ám az ötszáz fő alatti települések jellemzően nem működtetnek önálló általános iskolát, hanem valamely közeli iskola révén biztosítják az ellátást. Ennek szervezeti, jogi megvalósítására igen széles paletta áll rendelkezésre az intézményfenntartó társulástól kezdve az informális kapcsolatig, amikor az iskolával nem rendelkező település „potyautasként” élvezzi a környékbeli iskolák kínálatát, ám azok fenntartásához, működtetéséhez nem járul hozzá.

Amennyiben a településen nem biztosított az általános iskolai oktatás, nevelés lehetősége, jellemzően kis távolságon – átlagosan öt kilométeren – belül elérhető a szomszédos

településen működő iskola (12. táblázat). A domborzati viszonyok, az aprófalvas településszerkezet következtében azonban ettől a viszonylag kedvezőnek tekinthető öt kilométertől jóval nagyobb elérési távolságok is adódhatnak. Legtöbbet a Nógrád megyei Bokor község tanulóinak kell utazniuk, hiszen a szomszédos településeken sem működik iskola, így a 13 kilométerre lévő Cserhátsurányba kell buszozniuk. Hasonlóan viszonylag hosszú utat kényszerülnek megtenni a Kaposvár közelében elhelyezkedő települések (Magyaregres, Somogyaszaló, Zimány, Büssü, Bószénfa, Gálosfa stb.) tanulói is.

12. táblázat

Az általános iskolák közötti elérhetősége (gépkocsival) 2005-ben

Népességekategória	Van helyi iskola	Nincs helyben iskola	Legközelebbi általános iskola eléréséhez szükséges utazási idő (perc)*
0– 499 fő	134	913	4,0
501– 1 000 fő	516	157	3,9
1 001– 2 000 fő	635	16	3,3
2 001– 5 000 fő	491	–	–
5 001–10 000 fő	140	–	–
10 001–20 000 fő	81	–	–
20 001 fő fölött	62	–	–
Magyarország	2059	1086	4,0

* Átlagos utazási idő meghatározásakor az adott útra meghatározott maximális sebességet vettük figyelembe: 50 km/h, 90 km/h, 110 km/h, illetve 130 km/h.

Forrás: Területi számjelrendszer KSH, 2005 és egy közötti elérési adatmátrix alapján Koós Bálint szerkesztése.

Az oktatási intézményrendszer jelenleg futó racionalizálása, a költséghatékonyság javítása ezt a képet várhatóan nagymértékben felül fogja írni. Az általános iskoláknak a költségvetési törvényben meghatározott normák szerinti átszervezése, összevonása a tanulmány készítésekor még folyamatban volt, a fenntartók keresik a további üzemeltetés lehetőségeit (intézményfenntartó társulások, alapítványi működtetés stb.). Ennek ellenére biztosra vehető, hogy a kistelepüléseken működő iskolák fenntartói közül sokan az iskola bezárásáról döntenek.

Az ezer fő alatti települések jelentős részében már 2005-ben sem volt általános iskola, hiszen az 1693 településen mindössze 643 intézmény működött, kétharmaduk 500 főnél népesebb településen. Sajátos módon, a 200 fő alatti települések körében két komoly intézmény is működik: Csapiban a cigány gyermekek bentlakásos iskolája, illetve Balatoncsicsón a Nivegy-völgyi Közös Fenntartású Nemzetiségi Általános és Zeneiskola, amely a környékbeli német nemzetiségű gyermekek számára nyújt képzést. A 200–500 fős tele-

püléseken működő általános iskolák jellemzően csupán alsó tagozatos gyermekek számára nyújtanak képzést, azt is összevont (1–2, 3–4) évfolyamok számára. A felső tagozattal is bíró iskolák száma a népesebb települések felé haladva folyamatosan emelkedik, azt mondhatjuk, hogy az ezer főnél népesebb településeken működő intézményekben jellemzően már felső tagozatos osztályok is vannak.

Az általános iskolák a település méretével párhuzamosan egyre nagyobbak lesznek, az aprófalvakra jellemző 25 fős intézményeket az 5000 főnél népesebb településeken már 400 fős (363–437 fő) iskolák váltják fel. (13. táblázat) Az ezer fő alatti településeken működő iskolákban, annak ellenére, hogy a tanulócsoportok száma alacsony, és összevont osztályok működnek, az egy osztályra jutó gyermekek száma rendkívül alacsony, a 13-at sem éri el, szemben az országos 20,3-mal. Az alacsony osztálylétszámok mellett nem csodálkozhatunk azon, ha az egy pedagógusra jutó gyermekek száma éppen a kis lélekszámú településeken működő általános iskolákban a legalacsonyabb, alig 8,3, ami jelentősen elmarad az országos átlagot jelentő 10,3-tól. Az alacsony kihasználtság, a kicsiny intézmény eredőjeként aligha meglepő, ha a legnagyobb fajlagos költséggel üzemelő intézményeket az aprófalvak körében fedezzük fel. Más módszertan és más adatok alapján, de hasonló következtetésre jutott Hermann Zoltán is (Hermann, 2005), amikor a falusi kisiskolákat vizsgálta méretgazdaságosság szempontjából.

13. táblázat

Az önkormányzati fenntartású általános iskolák főbb jellemzői 2005-ben

Népesség-kategória	Tel. önk. (db)	Intézmény (db)	Intézmény átlagos mérete		Átlagos osztálylétszám (fő)	Egy pedagógusra jutó gyermek (fő)
			Tanulócsoportok száma (db)	Gyermekek száma (fő)		
0– 200 fő	310	2	9,0	152,0	16,9	10,5
201– 500 fő	703	141	2,0	25,3	12,7	8,3
501– 1 000 fő	680	500	5,1	66,3	12,9	8,3
1 001– 2 000 fő	656	674	7,9	130,4	16,6	9,5
2 001– 5 000 fő	511	528	13,3	254,4	19,2	10,7
5 001–10 000 fő	141	187	20,5	437,0	21,4	11,4
10 001–20 000 fő	81	269	15,8	362,9	23,0	11,6
20 001–50 000 fő	46	240	18,0	411,0	22,9	11,0
50 001 fő fölött	39	542	18,8	425,1	22,6	10,1
Mindösszesen	3167	3083	12,3	250,5	20,3	10,3

Megjegyzés: A táblázatban csupán a települési önkormányzatokra vonatkozó adatok szerepelnek, megyei, illetve többcélú kistérségi társulás által fenntartott intézményeké nem.

Forrás: MÁK és a T-STAR 2005. évi adatai alapján Koós Bálint szerkesztése.

Az alacsony kihasználtság, a kicsiny intézmény eredőjeként aligha meglepő, ha a legnagyobb fajlagos költséggel üzemelő intézményeket az aprófalvak körében fedezzük fel. (14. táblázat) Az átlagos értékek alapján azt állapíthatjuk meg, hogy egy ellátott gyermekre vetítve, az 5000–20 000 fős települések általános iskolái működtek a leginkább költséghatékonyan: átlagosan 247,2–256,3 ezer forintot fordítva egy iskolás ellátására. Ez lényegesen alacsonyabb, mint az országos átlag (286 ezer Ft), az ezer fő alatti településeken működő iskolákhoz képest (380,1–396,5 ezer Ft) pedig gyermekenként több mint százezer forinttal igényeltek kevesebb ráfordítást. Az említett népességkategóriába tartozó településeken működő általános iskolák átlagos tanulólétszáma 363–437 fő közt ingadozott, ugyanakkor az is látható, hogy a hasonló méretű, ámde népesebb településeken működő iskolákra szignifikánsan többet fordítottak.

Ez ismételten rámutat arra, hogy az intézmények működési költségeit nem csupán az „objektív” tényezők (a tanulók száma, az intézmény kialakítása, fűtési igénye stb.) határozzák meg, hanem a fenntartó teherviselő képessége is, azaz hogy mennyiben képes és hajlandó olyan többletszolgáltatások finanszírozására, mint például a tanórán kívüli foglalkozások, illetve mennyire tudja kikényszeríteni a források hatékony felhasználását. Mindezt jól példázza a jelentős iparüzésiadó-bevételnek köszönhetően kiemelkedő helyzetben lévő Budaörs esete, hiszen ott 2005-ben egy általános iskolásra közel 364 ezer forintot fordítottak, szemben a kategória átlagát jelentő 273,9 ezer forinttal, vagy éppen a kategória minimumát nyújtó Szentendrével, ahol egy gyermekre az önkormányzati iskolákban csupán 200,3 ezer forintnyi forrás jutott.

14. táblázat

Az önkormányzati fenntartású általános iskolák fajlagos mutatói 2005-ben (ezer Ft)

Népességkategória	Intézmény átlagos mérete (fő)	Egy ellátott gyermekre jutó folyó kiadás	Egy ellátott gyermekre jutó személyi kiadás	Egy ellátott gyermekre jutó dologi kiadás
0– 200 fő	152,0	228,9	166,8	62,2
201– 500 fő	25,3	396,5	272,6	124,0
501– 1 000 fő	66,3	380,1	265,1	115,0
1 001– 2 000 fő	130,4	330,5	230,8	99,7
2 001– 5 000 fő	254,4	292,4	203,9	88,5
5 001–10 000 fő	437,0	256,3	180,4	75,9
10 001–20 000 fő	362,9	247,2	175,1	72,1
20 001–50 000 fő	411,0	273,9	195,9	77,9
50 001 fő fölött	425,1	283,7	201,3	82,4
Megyei, fővárosi önkormányzat, többcélú kist. társ.	–	288,3	197,7	90,6
Mindösszesen	250,5	286,0	201,6	84,4

Forrás: MÁK és a KSH T-STAR 2005. évi adatai alapján Koós Bálint szerkesztése.

Ha megvizsgáljuk az általános iskolai oktatásra-nevelésre fajlagosan sokat fordító településeket, megállapíthatjuk, hogy körükben felülreprezentáltak a kétezer fő alatti települések, illetve a jó helyzetben lévő (jelentős helyi adóval gazdálkodó) önkormányzatok. Itt különösen az olyan jelentős helyi gazdasággal bíró településeket, városokat kell megneveznünk, mint *Göd, Budaörs, Törökbálint*. Figyelemre méltó ugyanakkor, hogy a megyei jogú városok jellemzően az országos átlagnak megfelelő forrást fordítják az általános iskolákra.

6.2.4. Az egészségügyi alapellátás költségei

Az egészségügyi feladatok ellátására az önkormányzatok folyó kiadásaik közel ötödét (18%) fordítják, az itt elért megtakarítások tehát rendkívül fontosak lennének. Ugyanakkor ezen a területen a pénzügyi hatékonyság megragadása a vonatkozó adatok elérhetőségén túl az ágazat sokszereplős jellege (önkormányzatok, egyházak, nonprofit szervezetek és gazdasági társaságok) miatt is rendkívül nehéz. Míg az alapfokú oktatás-nevelés esetében a szolgáltatást alapvetően és jellemzően települési önkormányzatok nyújtják, az egészségügy esetében ez korántsem áll fenn. A területi egészségügyi ellátást biztosító házi orvos ugyanis lehet közalkalmazott, ám önálló orvosi tevékenység ellátására szerződés is köthető a magánorvossal, illetve gazdálkodó szervezettel. Míg korábban a közalkalmazotti státus egyeduralkodó volt, napjainkra részesedése jelentősen csökkent: 2005-ben 5018 házi orvos működött és közülük 1855 fő (36,9%) volt önkormányzati alkalmazásban, szemben a 2004-ben regisztrált 2816 fővel. A folyamat 2005 után sem vesztett lendületéből, így a házi orvosok körében a közalkalmazotti státus napjainkra már inkább kivételes esetnek számít. Jellemzően a „rossz” patientúrával jellemezhető, azaz alacsony kártyaszámú, nagy kiterjedésű, jelentős ügyeleti terhet jelentő házi orvosi körzetekben volt kicsi a készlet a praxis vállalkozásban való működtetésére, illetve ott, ahol a házi orvos személyes okokból (pl. nyugdíj előtt) nem kívánt változtatni az évtizedes szokásokon.

A folyamat eredményeként az egészségügyi alapellátásban (házi orvoslás) rohamosan teret veszítenek a települési önkormányzatok, egyre kisebb a foglalkoztatási, finanszírozási szerepük. *A házi orvosi praxisok privatizációjával a gazdasági törvényszerűségek egyre nagyobb teret nyernek, a piac mintegy beárazza az egyes praxisok jövedelemtermelő képességét* (kártyaszámon alapuló normatív finanszírozás), ezzel is kifejezve az adott terület vonzerejét. A kevésbé vonzó praxisokban egyre nagyobb számban találunk tartósan betöltetlen helyeket, miközben a vonzó patientúrájú körzetek megszerzéséért komoly összegeket hajlandók áldozni a vállalkozó házi orvosok. Aligha meglepő, hogy a folyamat az alacsony lélekszámú településeket sújtja a leginkább, és a nagyobb lélekszámúakat, főként a városokat preferálja.

Országos átlagban, 2005-ben egy házi orvosi praxisra kétezer lakos jutott, a kis lélekszámú településeket ennél jóval kisebb értékek jellemzik: az aprófalvak esetében 1100–1300 lakos már jónak mondható. Hozzá kell tennünk azonban, hogy e települések esetében is egyre gyakrabban kerül sor a házi orvosi praxisok területi hatókörének átalakítására (összevonására, illetve felosztására), elősegítve kevesebb, de „rentábilisan” működtethető praxis létrejöttét. Tekintve, hogy döntően – napjainkra 98%-ban – vállalkozásban működnek a házi orvosok, egyre kisebb az önkormányzatok ráhatása, felelőssége és lehetősége az alapfokú egészségügyi ellátásra.

Bár a gyógyítótevékenység – főként a kisebb településeken – szinte kizárólagosan a települési önkormányzat tulajdonában lévő rendelőkben történik, az eszközök, berendezések, bútorok egyre inkább a tevékenységet ellátó vállalkozás tulajdonát képezik, amiben komoly szerepet játszanak a házi orvosok fejlesztéséhez nyújtott bankhitelek (házi orvosi vállalkozások eszközvásárlási kölcsöne, rendelőfinanszírozás, praxishitel), melyekhez esetenként OEP-támogatás is igénybe vehető. A települési önkormányzatok pedig, hogy vonzóvá tegyék a praxist, biztosítják az infrastruktúrát, igyekeznek csökkenteni a vállalkozó orvosok pénzügyi terheit: egyáltalán nem kérnek, illetve mérsékelt bérleti díjat határoznak meg a rendelőért, gyakran hozzájárulnak az eszközök beszerzéséhez, szolgálati lakást, esetenként utazási költség-hozzájárulást biztosítanak stb.

Mivel az elérhető adatok az egészségügyi ellátás tekintetében meglehetősen hiányosak – az adatbázis ugyanis a vállalkozói szerződéssel biztosított ellátásokra vonatkozó adatokat nem tartalmazza – igencsak korlátozott érvényű megállapításokat tehetünk. Az első és legfontosabb megállapítás (15. táblázat), hogy a települési hierarchia alsóbb szintjein – ez a gyakorlatban 5000 főt jelent – csupán az alapellátás, vagyis a házi orvosi, fogorvosi szolgálat, védőnői ellátás, valamint a kétezer fő fölötti településeknél a járóbeteg-ellátás különböző formái (gondozóintézet, illetve szakorvosi) érhetők el. Az ötezer főnél népesebb települések esetében egyre jelentősebbé válik a kórházi aktívfekvőbeteg-ellátás, illetve a rehabilitáció, utókezelés, valamint a krónikusfekvőbeteg-ellátás.

15. táblázat

Az önkormányzatok egészségügyi (folyó) kiadásai 2005-ben (ezer Ft)

Népesség-kategória	Egészségügyi ellátás	Aktív-fekvőbeteg-ellátás	Rehabilitáció, utókezelés, krónikus-fekvőbeteg-ellátás	Egy lakosra jutó egészségügyi folyó kiadás	Egészségügyi ellátás kiadásai az országos adat százalékában
0– 200 fő	20 554	–	–	0,5	0,0
201– 500 fő	367 084	–	–	1,5	0,1
501– 1 000 fő	1 975 819	–	–	4,0	0,5
1 001– 2 000 fő	3 591 557	–	–	3,8	0,9
2 001– 5 000 fő	6 248 804	–	–	4,1	1,5
5 001–10 000 fő	6 464 369	613 546	479 726	6,6	1,6
10 001–20 000 fő	42 707 359	22 842 260	3 471 793	37,6	10,3
20 001–50 000 fő	56 637 972	33 367 095	3 464 431	42,3	13,6
50 001 fő fölött	50 385 974	20 545 273	1 268 134	14,4	12,1
Megyei, fővárosi önkormányzat, többcélú kist. társ.	247 955 159	176 787 038	19 745 906	–	59,6
Mindösszesen	416 354 651	254 155 212	28 429 990	40,8	100,0

Forrás: MÁK 2005. évi adatai alapján Koós Bálint szerkesztése.

Abból kiindulva, hogy az önkormányzatoknál jelentkező egészségügyi kiadások döntő része (61%) az aktívfekvőbeteg-ellátáshoz, illetve utókezelő, krónikusfekvőbeteg-ellátást végző intézményekhez (6,8%) kötődik, nem csodálkozhatunk, ha a kiadások meghatározó része a nagyobb lélekszámú településeknél jelentkezik. Az ötezer fő alatti településeknél az egészségügyi kiadások alig 3%-a jelenik meg, míg a kórházak, rendelőintézetek többségét üzemeltető megyei önkormányzatoknál, illetve a fővárosi önkormányzatnál a kiadások majd kétharmada (59,6%) csapódik le.

A kórházi, szakorvosi, illetve gondozóintézeti ellátást nem nyújtó települések kiadásai közt jellemzően, de nem kizárólag a háziorvosi szolgálattal kapcsolatos finanszírozási igények találhatók. Azzal összefüggésben, hogy a háziorvosi körzetek nem települési szinten szerveződnek, adatvédelmi okokból pedig praxisszintű adatokhoz nem lehet hozzájutni, pusztán a működő (pontosabban egyre inkább működő) piac logikájára hagyatkozhatunk a közeljövőben várható fejlemények előrejelzésével. Ennek alapján azt valószínűsítjük, hogy a piaci erőviszonyok fokozatosan kiszorítják a gyengén teljesítő praxisokat, azokat, melyek esetében az ellátandó lakosok száma túl alacsony. Hogy hol húzódik ennek minimuma, a normatív finanszírozás és a praxisra jellemző költségviszonyok (utazási szükséglet, ingatlan bérleti díja, üzemeltetési költségek stb.) által meghatározott, vagyis nagyfokú változékonyságot mutat, de a szakmai konszenzus szerint a jelenlegi finanszírozási modell mellett legalább 1500 bejelentkezett ügyfél szükséges a praxis fenntartásához.

A járóbeteg-ellátás területén a helyzet nagyban hasonlít a kórházi ellátáshoz, azzal a különbséggel, hogy az intézmények rendkívül korlátozott mértékben az egészen kicsiny lélekszámú településeken is megjelennek (16. táblázat). Hozzá kell tennünk azonban, hogy a járó betegek szakorvosi ellátása, illetve a járó betegek gondozóintézeti ellátása ezeken a kis lélekszámú településeken jellemzően a háziorvosok szaktudásán alapul, akik a háziorvosi szakvizsga mellett egyéb – pl. belgyógyászati, orr-fül-gége – szakvizsgát is letettek, és szakrendelésükön fogadják a pácienseket. Emellett arra is egyre több példa akad, hogy a kórházi szakorvosok a közeli településeken szakrendeléseket tartanak (pl. szülészet, nőgyógyászat, belgyógyászat, mozgásszervi megbetegedések). Ilyen körülmények közepette nyilvánvalóan kevésbé lehet intézményi méretgazdaságosságról szó, hiszen klasszikus értelemben vett intézmények sincsenek, csupán vállalkozó szakorvosok, akik mérlegelik, hogy a szakrendelés beindítása, fenntartása az éppen aktuális finanszírozási keretek mellett kifizetődő-e vagy sem.

16. táblázat

A háziorvosi szolgálat és a járóbeteg-ellátás folyó kiadásai 2005-ben (ezer Ft)

Népességekategória	Háziorvosi szolgálat	Járó betegek gondozóintézeti gondozása	Járó betegek szakorvosi ellátása
0– 200 fő	17 363	–	–
201– 500 fő	184 190	0	45
501– 1 000 fő	976 539	2 026	42
1 001– 2 000 fő	1 259 623	6 895	0
2 001– 5 000 fő	1 655 044	63 960	370 119
5 001–10 000 fő	1 123 788	130 829	1 453 484
10 001–20 000 fő	1 040 242	706 811	10 670 671
20 001–50 000 fő	733 335	1 124 406	13 609 261
50 001 fő fölött	2 312 581	918 420	15 468 335
Megyei, fővárosi önkormányzat, többcélú kist. társ.	118 733	2 879 975	41 311 165
Mindösszesen	9 421 438	5 833 322	82 883 122

Forrás: MÁK 2005. évi adatai alapján Koós Bálint szerkesztése.

6.2.5. A szociális ellátás költségei

Az önkormányzatok szociális ellátásra fordított kiadásai sok hasonlóságot mutatnak az egészségügyi ellátással, hiszen itt is rendkívül jelentős a nagyvárosok szerepe. Az 50 000 főnél népesebb városok, illetve a megyei, fővárosi önkormányzatok részesedése az összes szociális kiadásból meghaladja a kétharmados szintet (69%), míg az alacsony lélekszámú települések szociális jellegű kiadásai csekély részarányt képviselnek. (17. táblázat) A településhierarchia mentén sajátos kép rajzolódik ki. A bölcsődei ellátás, amely az egyik legdrágább ellátási forma, a népesebb városokra jellemző, és azt mondhatjuk, hogy minél több lakosa van egy városnak, annál nagyobb forrásigényű a bölcsődei ellátás: a nagyvárosok esetében (50 000 fő fölött) a szociális feladatokra szánt források 29%-át a bölcsődék használják fel.

A kis lélekszámú települések szociális kiadásai körében ezzel szemben a házi segítségnyújtás, a szociális étkeztetés, valamint a nappali szociális ellátás részaránya jelentős, ami híven tükrözi a helyi társadalmak rászorultságát, ellátási igényét, valamint az önkormányzatok teherviselő képességét. 2005-ben az ezer fő alatti településeken mindössze 38 saját szociális intézmény működött, amelyből 13 idősek otthona, 17 átmeneti elhelyezést nyújtó intézmény, három lakóotthon és öt egyéb speciális szociális intézmény volt. Láthatóan az aprófalvakban főként az idősek, illetve az önmagukat valamilyen okból ellátni nem tudó személyek (szenvedélybetegek, pszichiátriai betegek, fogyatékosok) ellátását biztosító intézmények működnek, jellemzően nem helyi lakosokat ellátva, hanem

nagyobb térségeket, olykor a teljes megyét. Tekintve, hogy a Magyar Államkincstár adatai alapján nem lehet különbséget tenni az eltérő költségigényű szociális ellátást nyújtó intézmények (fogyatékosok ápoló-gondozó otthona, egyéb ápoló-gondozó otthon stb.) között, kényszerűen a bölcsődei ellátást ragadhatjuk ki, amelynek intézményei kellően homogén csoportot alkotnak ahhoz, hogy méretgazdaságossági szempontból megvizsgáljuk.

A bölcsődei ellátás hagyományosan városi, sőt nagyvárosi ellátásnak tekinthető, ennek ellenére a tízezernél nem népesebb települések körében 1800-nál is több férőhelyet biztosítottak a bölcsődék 2005-ben. Az, hogy a szolgáltatás iránt komoly igény jelentkezik, világosan lemérhető a bölcsődék általánosan magas kihasználtságán, ami minimumát (92,5%) éppen az 1000–2000 fős településeken éri el, ám az összes többi települési méretkategória esetében az átlagos kihasználtság 100% fölötti, országosan pedig 120%-os kihasználtságról adhatunk számot 2005-ben. Az intézmények átlagos mérete követi a települési mérethierarchiát, hiszen az ezerfős kategóriára jellemző 15 fős intézménytől egyenletesen emelkedik a nagyvárosokra jellemző 67,8 fős bölcsődéig.

Az egy ellátott gyermekre számított kiadások az önkormányzati fenntartású bölcsődék esetében ugyanazt a képet mutatják, mint ami az önkormányzati fenntartású általános iskolák esetében már látható volt: esetükben sem csupán az ellátóintézmény méretétől, hanem sokkal inkább a fenntartó teherviselő képességétől függenek (17. táblázat). Kiválóan érzékelteti ezt a dologi kiadások egy gyermekre vetített értékének alakulása: a legkisebb befogadóképességű intézményekben átlagosan egy gyermekre 158,3 ezer forint dologi jellegű kiadás jutott, amivel szemben a legnagyobb intézményekben 330,1 ezer forintnyi dologi kiadást regisztrálhatunk. Ennek két lehetséges magyarázata adódik: a bölcsődék esetében nem lehet méretgazdaságosságról szólni (legalábbis ebben a mérettartományban), vagy – és ez a valószínűbb – az intézmények kiadásait nem az igények (szükségletek), hanem a lehetőségek (fenntartó normatíván felüli hozzájárulása) határozzák meg, mint szinte az összes közszolgáltatás esetében.

17. táblázat

Az önkormányzati fenntartású bölcsődék főbb mutatói 2005-ben

Népesség-kategória	Férőhely	Létszám	Intézmények száma	Kihasználtság	Folyó kiadás egy gyermekre	Dologi kiadás egy gyermekre	Intézmény átlagos férőhely
	(fő)	(fő)	(db)	(%)	(ezer Ft)		(fő)
1 001– 2 000 fő	60	55	4	92,5	435,0	158,3	15,0
2 001– 5 000 fő	677	718,0	35	106,1	647,4	264,2	19,3
5 001–10 000 fő	1086	1313,5	52	120,9	593,7	229,3	20,9
10 001–20 000 fő	2314	2855,0	67	123,4	697,6	282,2	34,5
20 001–50 000 fő	3899	4878,0	71	125,1	716,3	291,9	54,9
50 001 fő fölött	15 382	18 447,5	227	119,9	797,1	330,1	67,8
Mindösszesen	23 418	28 267,5	456	120,7	759,2	312,0	51,4

Forrás: MÁK 2005. évi adatai alapján Koós Bálint szerkesztése.

Az egy ellátott gyermekre jutó dologi kiadás és az intézmény mérete közti összefüggést vizsgálva 2005-ben azt tapasztalhatjuk, hogy a bölcsődék méretében nem találunk olyan fokú eltérést, mint az általános iskolák vagy akár az óvodák esetében. Az intézmények 96%-ában az ellátott gyermekek száma nem éri el a 150-et, s csupán néhány „óriás”-intézmény működik, bár ez esetben kivétel nélkül arról van szó, hogy a településen (Szeged, Debrecen, Budapest XIX. kerület) működő bölcsődéket egyetlen intézménybe vonták össze. A bölcsődék méretéről árulkodó jellemző, hogy a medián gyermekszám egy-egy intézményben alig 36 fő! Mivel az intézmények döntő része ilyen kicsiny területen összpontosul, aligha csodálkozhatunk azon, ha gyakorlatilag nem találunk összefüggést az intézmény mérete és a tényleges dologi kiadások között 2005-ben.

6.3. Összevonás versus funkcionális integráció

Elemzéseink megerősítették, hogy az elmúlt másfél évtizedben folytatott közszolgáltatás-szervezési, -telepítési gyakorlatot nem szabad folytatni. A kérdés az, hogy milyen irányba szükséges továbblépni. A kínálózó lehetőségeket tekintve viszonylag egyszerűnek tűnik a helyzet. Az egyik lehetőség az integráltabb, nagyobb önkormányzati egységekből álló rendszer kialakítása. Ez az *önkormányzati egységek összevonását* igényli. A másik út, a változatlan önkormányzati felépítés mellett a feladatelepipítés módszerének átalakítása, az önkormányzatok méretéhez és pénzügyi kapacitásaihoz való igazítása. Ez az *önkormányzatok funkcionális integrációját* követeli meg.

A *kétfajta modellt* a kritériumok négy csoportja mentén érdemes összevetni: a gazdasági hatékonyság, az egyenlőség és méltányosság, a számonkérhetőség és az adminisztratív hatékonyság alapján (18. táblázat). Az összevonás mellett szóló érv a nagyobb önkormányzati méretből adódó előnyök realizálása. A kutatások azt bizonyították, hogy ezt főként a *műszaki jellegű szolgáltatások*, a közműrendszerek üzemeltetése körében lehet elérni, de alkalmazható az általános iskolai oktatás esetében is. A *helyi közszolgáltatások optimális ellátási területei* azonban különböznek egymástól, azért ez a kritérium kevésbé lehet alkalmas a helyi önkormányzatok határvonalának meghúzására. *Rugalmasabb intézményi keretekre van szükség az ilyen jellegű szolgáltatások hatékony teljesítéséhez.* Az összevonás ellen szóló másik érv az, hogy a lehetséges megtakarítások csak csekély mértékűek, mivel sok kis-méretű önkormányzat az államháztartási kiadásoknak csak egy viszonylag alacsony hányadát használja. (Hermann [et al.], 1998)

A *kisebb önkormányzatok léte kedvezőbb azon közszolgáltatások esetében, amelyekre nincsen hatással a méretgazdaságosság és ahol nem léteznek externáliák* (pl. az alapvető jóléti és kulturális szolgáltatások körében). Csakis a helyi lakóközösségekre alapozott kisebb önkormányzati egységek képesek az ösztönzők növelésére, a helyi igények és a rendelkezésre álló helyi erőforrások megfelelő összeegyeztetésével.

A helyes árképzési módszerek alkalmazása döntő fontosságú azon közszolgáltatások esetében, melyek finanszírozása főként a felhasználókra terhelt díjak beszedése révén történik. Az ilyen allokációs kritériumok nem kapcsolódnak semmilyen meghatározott mérethez, mert a költségek és az elérhető haszon az önkormányzati határokon túl is mérhető. Más oldalról: *a díjköteles helyi közszolgáltatások többsége* (pl. kommunális hulladék szállítása és kezelése, víz- és csatornarendszer, szennyvíztisztítás üzemeltetése)

ma is önkormányzati határokat átlépve, sőt több önkormányzat közös tulajdonában lévő vállalkozás által működik. A gazdasági hatékonyság, az optimális üzemméret még hangsúlyosabbá válik ezen közszolgáltatások esetében, amennyiben a feladat ellátását az önkormányzat átadja magánszolgáltatók számára. Ebben az esetben az önkormányzat felelőssége a szolgáltatás színvonalának és a szolgáltatásért fizetett ár megfelelő összhangjának, a számonkérhetőségnek, a közszolgáltatás-megvalósítás követési rendszerének a biztosítása.

A nagyobb helyi önkormányzatok valószínűleg összetettebb bevételi forrásokkal rendelkeznek, ezért kisebb mértékben szükséges a *horizontális költségvetési kiegyenlítő támogatások* alkalmazása. A települések nagyobb méretű önkormányzati egységekbe történő szervezése azonban nem képes megszüntetni az *önkormányzatok jövedelemtermelő képességében* meglévő különbségeket. Mivel az nem csupán a méret, hanem a földrajzi elhelyezkedés, a területi munkamegosztásban elfoglalt pozíció függvénye is. Ezért az önkormányzatok közötti vertikális egyensúlyhiányt továbbra is kezelni kell. Viszont kevesebb önkormányzati elemszám mellett a kiegyenlítés mechanizmusa egyszerűbben és átláthatóbban működtethető.

A két modell esetében az állami döntések politikai ellenőrzése és befolyásolása különféle intézmények és eljárások létét követeli meg. Az összevonás valószínűleg lassítja a döntési folyamatokat, csökken az önkormányzat reagálási sebessége. Ezt a veszteséget azonban kompenzálhatja a helyi közösség szélesebb társadalmi csoportokat átfogó részvétele a helyi közösségi döntésekben.

Az átalakulás kezdeti szakaszában az Ötv., a feladat- és hatásköri törvény, valamint a különböző ágazati törvények és szabályozók keretei között a helyi önkormányzatok valamennyi típusára nézve meghatározták a feladatköröket. A funkcionális integráció modellje a feladatok keveredését idézheti elő. A nagyobb méretű önkormányzatok esetében viszont a funkciók elosztása egyértelműbb és stabilabb lehet. Az illetékességi körök egyértelmű meghatározásával és a funkciók stabil kiosztásával kisebb lesz az igény a különféle kormányzati szintek közötti együttműködésre. Ez a szolgáltatásszervezési rendszer rugalmasságának csökkenését eredményezheti, viszont fokozza a számonkérhetőséget a rendszer minden szintjén. Amennyiben továbbra is a kisméretű önkormányzati rendszer marad fenn, akkor nagyobb lesz a nyomás az együttműködés kialakítására.

A kisméretű helyi önkormányzatok menedzsmentképességei általában szerényebbek. A nagyobbaknál többféle technikai szolgáltatást és funkciót kell ellátni. A helyi közigazgatásban és a szolgáltató szervezeteknél a magasabb szintű szakmai hozzáértést nemcsak az összevonások keresztülvitelével lehet elérni, hanem technikai segítségnyújtással (tanácsadás), fejlett információs rendszerek bevezetésével, oktatás-képzés elősegítésével stb.

A kétféle integrációs modell előnyeinek és hátrányainak összevetése rámutat a kétféle rendszer, vagyis a *gazdasági és a politikai-közigazgatási érvek* között feszülő ellentmondásokra. *A feladatok és kiadások leosztásával kapcsolatosan mindkét kritériumrendszer lényeges, azonban köztük prioritási sorrendet állítani nem lehet.* Ezért fontosabb azon feltételek megtalálása, amelyek mellett mindkét kritériumcsoport követelményei kielégíthetők. Ezek a feltételek nem gyakorolnak befolyást a funkciók (új) leosztására. Azonban még ennél is fontosabb, hogy megteremtsék a funkcionális integráció céljaira szükséges jogi és pénzügyi környezetet.

18. táblázat
Az egyes integrációs modellek hatása a feladattelepítésre

Allokációs szempontok	Összevonás		Funkcionális integráció	
	kedvező	hátrányos	kedvező	hátrányos
<i>I. Gazdasági hatékonyság</i>				
1. Méretgazdaságosság	A műszaki szolgáltatásoknál érvényesíthető.	Csekély mértékű megtakarítás. Kérdéses a munkaintenzív tevékenységeknél.	Rugalmas, követi a különböző szolgáltatások határait.	Nem érvényesíthető túl kis méretű egységekben.
2. Verseny a közszektorban		Kisebb egységekre van szükség. Gazdasági érdekeltség hiánya.	Kisebb méret segíti a versenyt.	
3. Közösségi árképzés	Inkább csak a térségi közműszolgáltatások esetében kezelhető.		Önkormányzatok között a költségmegosztás lehetséges.	
<i>II. Egyenlőség, méltányosság</i>				
4. Gazdasági externáliák	Az önkormányzat határán túlyuló szolgáltatások problémája megoldható.	A piacos közüzemi szektorral ellentétes.		Együtműködési formákat tovább kell fejleszteni.
5. Költségvetési kiegyenlítés	Megfelelő költségvetési kapacitás, kiegyensúlyozottabb költségvetés.			Nagyobb támogatási igény.

18. táblázat folytatása

III. Politikai számomkérhetőség					
6. Hozzájárulás és ellenőrzés		Alacsonyabb szintű jelenlét, a helyi döntésekben erősebb politikai pártbefolyás.	Kisebbségekben jobb válaszadási képesség.	Kisebbségek alacsonyabb szintű képviselése.	
7. Az állampolgárok részvétele		Új részvételi formák szükségessége a nagyobb egységekben.	Hagyományos közvetlen részvételi formák léteznek.		
IV. Adminisztratív hatékonyság					
8. Jogi megfelelés	Világos és átlátható feladatleltetés.			Vegyes jellegű önkormányzatok.	
9. Általános jellegű helyi önkormányzat	Átfogó, integrált politika.		Méretsemleges.		
10. Önkormányzatközi rugalmasság	Nagyobb elszámoltathatóság.	Rugalmasságvesztés.	Nagyobb együttműködési kényszer.		
11. Földrajzi alkalmazás, célszerűség			Természetes szolgáltatási övezetek.		
12. Menedzsment-képességek	Jobb szakmaiság.	A településszerkezet regionális különbségei.		Kisebbségek.	

Forrás: Hermann [et al.] (szerk.), 1998:95–96. alapján.

7. ÖSSZEGRÖZÉS. MERRE TOVÁBB, MAGYARORSZÁG?

Egy ilyen bonyolult, sokszereplős, soktényezős, ráadásul meglehetősen átpolitizált kérdésben rendkívül nehéz az eredmények összefoglalása, javaslatok megfogalmazása. *A közszolgáltatások esetében* ugyanis – bár erről sokszor hajlamosak vagyunk elfeledkezni – *csak korlátozottan és erős fenntartásokkal alkalmazhatóak a klasszikus költség- és mérethatékonysági módszerek.* A közszolgáltatások esetében ugyanis az egyik legfontosabb összetevőről, *a közszolgáltatás minőségéről* nem rendelkezünk pontos és összevethető adatokkal. Néhány területen (pl. az általános iskolai oktatás) ugyan már megkezdődött az intézmények és közszolgáltatásban dolgozók országosan egységes *teljesítménymérése*, ám ennek összekapcsolása a pénzügyi mutatókkal még nem történt meg. Márpedig csupán a költségek és a teljesítmény (minőségi és mennyiségi összetevőjének együttes) vizsgálata alapján beszélhetünk jobb-rosszabb költséghatékonyságról. Minőségi jellemzők hiányában ugyanis féltő, hogy az egész rendszer a ráfordítások minimalizálásának irányába tolódik el, ami – sarkosan fogalmazva – a közoktatás esetében nem az interaktív tábla, hanem a palatábla használatára ösztökél.

Teljesen nyilvánvaló módon, vannak a közszolgáltatásoknak olyan területei, ahol markánsan megfigyelhetőek a nagyobb intézményi mérethez kötődő fajlagos költségelnyők. Ilyennek tekinthető például az önkormányzati igazgatás vagy éppen a közoktatás bizonyos részei (általános iskolák felső tagozatai). Ugyanakkor más területeken – pl. bölcsődék esetében – egyáltalán nem volt kimutatható a méret hatása a fajlagos költségek alakulására. *Mivel minden egyes közszolgáltatás esetében máshol húzódik az optimális üzemméret (intézményi méret),* nem lehet egyetlen „jó megoldásról” beszélni.

Az érzékelhető, hogy napjainkra több területen is megért a változtatásra a helyzet, mert a változó követelményeknek (jelentős beruházási igény, specializált szaktudás) csak aránytalanul magas költségszint mellett képesek megfelelni a szolgáltatást nyújtó intézmények, tehát szükségessé vált az ellátási helyek számának, méretének felülvizsgálata, s a megváltozott körülményekhez igazítása. *A gyakorta említett 5–10 ezer fős minimális határt hazánkra is érvényesnek tekinthetjük,* ezzel egybecseng a MÁK 2005. évi önkormányzati költségvetési adatainak vizsgálata, ám hozzá kell tennünk, hogy Magyarország településszerkezeti sajátosságai, illetve az alacsonyabb népsűrűség miatt ettől némileg alacsonyabb határ alkalmazása is elfogadható.

Ezzel együtt, az elméleti megközelítések, valamint a bemutatott európai, közép-kelet-európai és hazai empirikus vizsgálatok egyaránt azt mutatják, hogy *a méretgazdaságosság nem lehet kizárólagos szervezőelve az igazgatási és helyi közszolgáltatási rendszer kialakításának.* A történeti-politikai hagyományok jelentős mértékben befolyásolják, hogy az adott országban működő modell mennyire harmonikus, megfelelő a méltányosság, ugyanakkor a költséghatékonyság elvének is. Ilyen tökéletes rendszer természetesen nincsen, azonban a fejlett országokban működő – a változó körülményekhez folyamatosan alkalmazkodó – modellek törekednek ennek a harmóniának a megvalósítására. Ezzel szemben az önkormányzati váltás óta eltelt másfél évtized hazai tapasztalatai azt mutatják, hogy *a modellek kevert alkalmazása nem képes megfelelni sem a méltányosság, sem a költséghatékonyság követelményének.* Ezért az eddig alkalmazott eszközöknél – körültekintő megalapozást követő – határozottabb lépések szükségesek egy jobban és hatékonyabban működő, ugyanakkor méltányos helyi igazgatási és közszolgáltatási rendszer irányába történő elmozduláshoz.

A kínálkozó lehetőségeket tekintve viszonylag egyszerűnek tűnik a helyzet. Az egyik lehetőség az integráltabb, nagyobb önkormányzati egységekből álló rendszer kialakítása. Ez az *önkormányzati egységek összevonását* igényli. A másik út, a változatlan önkormányzati felépítés mellett a feladattelepítés módszerének átalakítása, az önkormányzatok méretéhez és pénzügyi kapacitásaihoz való igazítása. Ez az *önkormányzatok funkcionális integrációját* igényli. A megvalósítható változások összessége azonban ennél bonyolultabb. Nemcsak azért, mert rövid távon ma sincsen esély politikai konszenzusra, azaz olyan modellváltásra, amely az alkotmány és az önkormányzati törvény módosításával jár. A tényleges történeti hagyományok, a fejletlen helyi politikai kultúra, az önkormányzatok elmúlt másfél évtizedben kialakított finanszírozási rendszere sem tesz lehetővé gyors, egyik évről a másikra megvalósítható váltást.

A két modell esetében az állami döntések politikai ellenőrzése és befolyásolása különféle intézmények és eljárások létét követeli meg. Az összevonás valószínűleg lassítja a döntési folyamatokat, csökken az önkormányzatok reagálási sebessége. Ezt a veszteséget azonban kompenzálhatja a helyi közösségek szélesebb társadalmi csoportokat átfogó részvétele a helyi közösségi döntésekben.

Az átalakulás kezdeti szakaszában a helyi önkormányzatok valamennyi típusára nézve meghatározták a feladatköröket. *A funkcionális integráció modellje a feladatok keveredését idézheti elő.* A nagyobb méretű önkormányzatok esetében az illetékességi körök egyértelmű meghatározásával és a funkciók stabil kiosztásával kisebb lesz az igény a különféle kormányzati szintek közötti együttműködésre. Ez a szolgáltatásszervezési rendszer rugalmasságának csökkenését eredményezheti, viszont fokozza a számonkérhetőséget a rendszer minden szintjén. *Amennyiben továbbra is a kisméretű önkormányzati rendszer marad fenn, akkor nagyobb lesz a nyomás az együttműködés kialakítására.*

A kétféle integrációs modell előnyeinek és hátrányainak összevetése rámutat a kétféle rendszer, vagyis a *gazdasági és a politikai-közigazgatási érvok között feszülő ellentmondásokra.* *A feladatok és kiadások leosztásával kapcsolatosan mindkét kritériumrendszer lényeges, azonban köztük prioritási sorrendet állítani nem lehet.* Ezért fontosabb azon feltételek megtalálása, amelyek mellett mindkét kritériumcsoport követelményei kielégíthetők. Ezek a feltételek nem gyakorolnak befolyást a funkciók (új) leosztására. Azonban még ennél is fontosabb, hogy megteremtsek a funkcionális integrációhoz szükséges jogi és pénzügyi környezetet.

2004-től, a *többcélú kistérségi társulások megalakulásával és a bevezetett szigorú létszámkorlátokkal* megkezdődött a másfél évtized alatt kialakult szerkezet gyökeres átalakulása. A bevezetett korlátok és az erős költségvetési kényszer, különösen az *aprófalvas területeken, elindította, illetve kiterjesztette a helyi közszolgáltatások társulási folyamatát.* A KSH-kistérségek határaihoz igazodva, napjainkra válik teljessé a többcélú kistérségi társulások köre. Ez évben zárnak először olyan költségvetési évet a társulások, amelyben már viszonylag nagy a társulásos rendszerben működő helyi közszolgáltatási egységek száma. Így nincsen még kellő tapasztalat a megfelelő értékeléshez. Annyi azonban jelenleg is megállapítható, hogy *a többcélú kistérségi társulások egyaránt szolgálhatnak alapként egy későbbi összevont, nagyobb egységekből álló, de egy kiteljesedő funkcionális integráción alapuló önkormányzati rendszer számára is.*

IRODALOMJEGYZÉK

- Aggod-Fekó A. (2007): Önkormányzati finanszírozás az Európai Unióban, különös tekintettel a támogatásokra. *Comitatus*, (XVII. évf.) 4. szám 46–61.
- Balogh M.–Drahos P.–Péteri G. (2004): *Fenntartható-e a közoktatás?* Budapest: Oktatáspolitikai Elemzések Központja.
- Dahl, R.–Tuftte, E. R. (1973): *Size and Democracy*. Stanford University Press.
- Denters, B. (2002): Size and Political Trust: Evidence from Denmark, the Netherlands, Norway and the United Kingdom. *Environment and Planning C: Government and Policy* 20.
- Gadócziné, F. É.–Lados, M.–Somlyódiné, P. E.–Szoboszlai, Zs. (2002): Size of Local Governments, Local Democracy and Local Service Delivery in Hungary. In: Swianiewicz, P. (ed.): *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*. Budapest: LGI/OSI. 31–100.
- Goldsmith, M.–Rose, L. (2000): *Constituency, Size and Electoral Politics: A Comparison of Patterns at Local Elections in Norway and the United Kingdom*. IPSA World Congress, Quebec, Canada 2000.
- Halász G. (2000): A közigazgatás továbbfejlesztése és a közoktatás: a települések közötti együttműködések kérdései. In: *Helyi önkormányzati feladatok. Közigazgatási-fejlesztési füzetek 1. Helyi önkormányzati know-how program*. Budapest: Miniszterelnöki Hivatal Közigazgatási és Területpolitikai Államtitkárság, 37–51.
- Hermann Z. (2001): *Hatékonyági problémák a közoktatásban*. Budapest: OKI.
- Hermann Z. (2004): Az önkormányzatok közötti egyenlőtlenségek az általános iskolák finanszírozásában és méltányossági célok az önkormányzati oktatáspolitikában. In: Székely Beáta (szerk.): *Önkormányzati oktatáspolitikai és oktatásfinanszírozás*. Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet.
- Hermann Z. [et al.] (szerk.) (1998): *Önkormányzati feladattelepítés szempontjai és feltételei: Elemzés és javaslatok*. Budapest: FDI-CEE.
- Horn D. (2004): *Do small settlement schools provide education of inferior quality?* MA Thesis, Central European University, Budapest.
- Horn D. (2004): Mennyibe kerül egy gyerek? Az általános iskolák oktatási szolgáltatásainak költségbeclése. In: *Önkormányzati oktatáspolitikai és oktatásfinanszírozás*. OKI Műhelytanulmányok, Budapest.
- Horváth M. T. (1997): Decentralization in Public Administration and Provision of Services: An Eastern European View. *Environment and Planning C: Government and Policy* 15.
- Horváth, M. T.–Péteri, G. (1996): *Market-Competition-Contracts, Management and Financial Methods in Municipal Services*. Nagykovácsi: Local Government Know-how Programme.
- Jones, G.–Stewart, J. (1983): *The Case for Local Government*. London: Allen & Unwin.
- Keating, M. (1995): Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice. In: Judge, D.–Stocker, G. –Wolman, H. (eds.): *Theories of Urban Politics*. London etc.: Allen & Unwin.
- King, D. S. (1984): *Fiscal Tiers: The Economy of Multi-Level Government*. London: Allen & Unwin.

- Koós, B. (2007): A feladatellátás és önkormányzati finanszírozás aktuális kérdései a kis-települések körében: a költséghatékony működés lehetőségei és korlátai. MTA RKK, kézirat.
- Mouritzen, P. E. (1989): City Size and Citizens' Satisfaction: Two Competing Theories Revisited. *European Journal of Political Research*, Vol. 17.
- Newton, K. (1992): Is Small Really so Beautiful? Is Big Really so Ugly? Size, Effectiveness and Democracy in Local Government. *Political Studies*, Vol. 30.
- Nielsen, H. J. (1982): Size and Evaluation in Government: Danish Attitudes towards Politics at Multiple Levels of Government. *European Journal of Political Research*, Vol. 9.
- Page, E.–Goldsmith, M. (ed.) (1987): *Central and Local Relations*. London, U.K.: Sage.
- Péteri G. (1995): *Önkormányzati gazdálkodás. Helyi Demokrácia és Újítások Alapítvány, Nagykovácsi*.
- Rose, L. (2002): Municipal Size and Local Non-Electoral Participation: Findings from Denmark, the Netherlands and Norway. *Environment and Planning C: Government and Policy* 20.
- Semjén A. (1999): Hatékonyság a közoktatásban. *Educatio*, 1999. VII. (évf.) 3. szám.
- Sharpe, L. J. (1995): Local Government: Size, Efficiency and Citizen Participation. In: *The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation*. Local and Regional Authorities in Europe. No. 56. Strasbourg: Council of Europe.
- Swianiewicz, P. (ed.) (2001): *Public Perception of Local Government Reforms and Local Democracy in Central and Eastern Europe*. Budapest: OSI/LGI.
- Swianiewicz, P. (ed.) (2002): *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*. Budapest: OSI/LGI.
- Temesi I. (2000): Local Governments in Hungary. In: Horváth M. T. (ed.): *Decentralization: Experiments and Reform*. Budapest: OSI/LGI.
- Tiebout, C. (1956): A Pure Theory of Local Expenditure. *Journal of Political Economy*, Vol. 64.
- Varga J. (2004): A közoktatásban foglalkoztatottak összetételének és keresetének változása, 1996–2002. *OKI Műhelytanulmányok* 4. Budapest: OKI.
- Varga J. (2005): A pedagógus szakokra jelentkezők és a pedagóguspályán elhelyezkedő pályakezdemők jellemzői. In: Hermann Z. (szerk.): *Hatékonysági problémák a közoktatásban*. Budapest: OKI.
- Verba, S.–Nie, N. H. (1972): *Participation in America. Political Democracy and Social Equity*. New York: Harper&Row.



Somlyódyiné Pfeil Edit

TELEPÜLÉSI ÉS KÖRZETI FELADATELLÁTÁS, VALAMINT A KÖZIGAZGATÁSI KÖZÉPSZINT PROBLEMATIKÁJA HAZAI ÉS NEMZETKÖZI TAPASZTALATOK ALAPJÁN

1. A TÉMA EXPONÁLÁSA ÉS AZ ELLÁTÁSI KÖRZET PROBLEMATIKÁJÁNAK EGY MEGKÖZELÍTÉSE

Az önkormányzati méret nagyság témaköréről a szakemberek azt szokták állítani, hogy ez olyan kérdés, melyről a mindenkori állami politika dönt, vagyis nincsenek erre vonatkozatható megkérdőjelezhetetlen igazságok vagy abszolút kritériumok. A modern államfejlődés, amit a II. világháború lezárulásától számítunk, azonban tendenciájában azt mutatja, hogy mindinkább és mind több nemzetállamban elválik egymástól a települési közösség, valamint a politikai közösség, vagyis az önkormányzati jogokkal bíró helyi hatóság. Egyszerűbben fogalmazva: finanszírozási és demográfiai problémákból kifolyólag mind több ország veszi napirendre alapszintű önkormányzati rendszere átstrukturálásának kérdését, vagy közvetlenül, községösszevonásokat alkalmazva, vagy közvetett módon, integrált szolgáltatásszervezési metódusokkal.

Az önkormányzati méret nagyság pedig olyan problematika, amely sokoldalú megközelítést igényel, van ugyanis közigazgatás-szervezési, finanszírozási, valamint területpolitikai, területi tervezési metszete, a politológiai és szociológiai vonatkozásait nem is említve. A modern jogállami alkotmányok rendszerint garantálják az életkörülmények egységességének elvét, de legalább az állampolgárok egyenlő jogát a munkához, az egészséges élethez stb. Ez az elv az utóbbi két évben hazánkban egyre nagyobb súllyal jelenik meg a közigazgatás területén is mint a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés egyenlő esélyének biztosítása, függetlenül attól, ki milyen típusú, méretű településen lakik. Az életkörülmények egységességének elve végső soron azt kell hogy jelentse: az ország valamennyi kistérségében garantált az állampolgárok számára a standard színvonalú közszolgáltatásokhoz történő hozzáférés esélye.

Az egyenlő élet- és munkakörülmények garantálása, vagyis a lakosság területet lefedő módon való ellátása köz- és privát intézményekkel és szolgáltatásokkal, valamint a munkahelyek kielégítő közelségének biztosítása több régi uniós tagállamban a nemzeti és regionális tervezés módszereivel történik évtizedek óta. Az ún. központi helyek és települési súlypontok (felső-, közép- és alapfokú vagy kiscentrumok) kijelölésének az az ér-

telme, hogy a lakosság ellátása gazdaságosan és hatékonyan, a közszolgáltatást nyújtó intézmények bizonyos koncentrációja mellett tud megtörténni, ami tagadhatatlanul a közszolgáltatások igénybe vevőinek optimális számát kell hogy generálja. (ARL, 2000) Az ellátó-szolgáltató intézmények területet lefedő hálózatának megtervezése és annak alapján szisztematikus fejlesztése az 1960-as és 1970-es években indult Nyugat-Európában, s mára több-kevesebb sikerre vezetett. A sikeresség például Németországban, elsősorban a régi tartományokban könnyelhető el, míg az új tartományokban nehézségek lépnek fel egyrészt a struktúra újszerűsége miatt (tekintettel a német állam újraegyesítése óta eltelt idő rövidségére), másrészt a demográfiai problémák, a folyamatos népességfogyás okán. Ez azt jelenti, hogy a felállított kritériumrendszer alapján elérhetőségi problémákat regisztrálnak azokban az ellátási körzetekben, ahol személygépkocsival több mint 30 perc menetidőre helyezkedik el a legközelebbi, középfokú ellátást nyújtó város, illetve 60 percnél többet vesz igénybe a felsőfokú szolgáltatásokat teljesítő város elérése. (Thierstein–Scherer, 2000)

A közszolgáltatást nyújtó intézmények fenntarthatósága képezi a másik lényeges báziselemet, amivel összefüggésben valamely középfokú központként funkcionáló városnak a vonzáskörzetébe tartozó legalább 35 ezer lakost kell ellátni. Amennyiben az ellátotti létszám ez alá csökken, illetve jelentősen (15–35%-kal) visszaesik, akkor a város teherbíró képessége veszélybe kerül, következésképpen az államnak mérlegelnie kell az ellátási körzet lehatárolásának módosítását. Ugyanez a hatékony közszolgáltatás-szervezés németországi kritériumai szerint a felsőfokú funkciókat betöltő városok esetében háromszázezer lakosú vonzáskörzetet feltételez. (Pütz–Spangenberg, 2006) Az ellátási körzetek számára a területi tervezés eszközével operacionalizált küszöbértékek az alábbiak (1. táblázat):

1. táblázat

A központi helyek elérhetőségének/teherbíró képességének kritériumai és küszöbértékei Németországban

Centralitási szint	Vonzáskörzet	Minimális lakosságszám (fő)	Minimum elérhetőségi standard (tömegközlekedéssel)
Felsőfokú központ	felsőfokú	200–300 ezer	90 perc
Középfokú központ	középfokú	30–35 ezer	45 perc
Alsó, alap- vagy kiscentrum	szomszédsági	7–10 ezer	30 perc

Forrás: Pütz–Spangenberg, 2006:338.

A közszolgáltatások területi szinten értelmezett, kiegyenlített hozzáférést biztosító hálójának koncepciója az ún. *központi helyek elméletén nyugszik, amely egy olyan területpolitikai módszer/szemlélet, amelynek segítségével országot lefedő módon meghatározhatók azok a vonzásterületek, amelyeken keresztül a legrövidebb utazási időtartammal és a legkevesebb számú*

központi település segítségével a közszolgáltatások iránti teljes kereslet kielégíthető egy adott területi szinten. Ily módon az elérhetőség és a szolgáltatások fenntarthatósága közötti feszültség kiegyensúlyozásáról lenne szó, lényegében a decentralizáció és a centralizáció összeegyeztetésén keresztül. Természetesen az ún. telephely-optimalizálási eljárás teljes szigorúsággal a közszolgáltatások területén nem alkalmazható, mindig akadnak kivételek, például szigetszerűen elkülönülő területek, ahol a küszöbértékek nem tudnak teljesülni, de a lakosság megfelelő minőségű ellátását garantálni kell. Azokban a vonzaskörzetekben viszont, ahol jelenleg nem elérhetők a különböző szintű közszolgáltatások, ott közlekedési projektek, illetve fejlesztések megvalósításával igyekeznek javítani a helyzetet.

A hosszú távú demográfiai prognózisok tükrében Németországban azzal számolnak, hogy az ellátó-szolgáltató központokként működő centrumtelepülések számát egyébként is csökkenteni kell a hatékonyság és gazdaságosság elve alapján. Összességében a népességfogyás és az állami források kimerülése miatt a *decentralizált koncentráció* új stratégiájának kidolgozását vetítik előre a szakértők, de azzal is számolnak, hogy új közszolgáltatási formák (mobil és online szolgálatok) segíthetnek megoldani a helyzetet. (Pütz–Spangenberg, 2006) Az indoklás szerint a decentralizált településhálózat csak teljesítőképes központok és városrégiók segítségével tartható fenn, következésképpen a települési tevékenységet koncentrálni szükséges. Ennek érdekében az alapellátás minimális katalógusát már 1968-ban megállapította a területfejlesztésért felelős miniszterek konferenciája.

A tervezési módszertanhoz hozzátartozik, hogy a felsőfokú és középfokú funkciókat betöltő városokat a tartományi fejlesztési tervek jelölik ki, míg az alap- vagy kiscentrumokat, melyek a teljes körű alapellátásért felelősek, a regionális tervdokumentumok határozzák meg. Alapfokú központ fő szabály szerint akkor hozható létre, ha legalább tízezer lakost le tud fedni szolgáltatásaival. Azonban az sem kizárt, hogy az alapfokú központ részlegesen átvegyen középfokú funkciókat. Az ellátási szempontból kiemelt települések természetesen megjelennek az adott tartomány pénzügyi kiegyenlítési rendszerében is, amelyekhez a központosultságot honoráló pénzügyi tétel tartozik. A ranghely szerinti finanszírozás célja a központi szerepkörnek megfelelő infrastruktúra kiépítése és a beruházás következtében előálló működtetési költségek fedezése. Az alapelv lényege, hogy mindazokat a költségeket, melyek a központi helyzetű település által nem a saját lakosságának, hanem a városkörnyéknek nyújtott közszolgáltatások következtében keletkeztek, ellentételezze. (Somlyódy né Pfeil, 2003:217)

A központi hely tehát speciális értelemben olyan önkormányzatot jelent, mely vonzaskörzete egészét ellátja javakkal és szolgáltatásokkal. Következésképpen azok a településfejlesztés irányítása és az ellátási szerepkörök biztosítása szempontjából minden vonzaskörzetben döntő jelentőséggel bírnak. A koncepció gyakorlati megvalósulása a területi és ágazati tervezésen keresztül történik, minthogy a központi helyek orientáló szerepet töltenek be az infrastrukturális beruházások területi eloszlásában, sőt a közlekedéstervezés, a gazdaságfejlesztés és városépítés ágazati prioritásainak meghatározásában is. (Blotevogel, 2003)

2. A KÖZSZOLGÁLTATÁS-SZERVEZÉS NEMZETKÖZI GYAKORLATA ÉS A KORMÁNYZÁS (GOVERNANCE)

Az önkormányzati fragmentáltság kezelésének országonként eltérő módszerei az új közpolitikai és társadalomszervezési eszköz, a kormányzás (governance) oldaláról is értelmezhetők. Egyértelműen látszik, hogy az önkormányzatok összeolvadása azokban az államokban gyakoribb, amelyek közigazgatási szerkezetéből hiányzik a regionális szint, vagy rendkívül gyengén működik. Példaként szolgál *Finnország* és *Hollandia*. Ezzel szemben az önkormányzatok közötti együttműködés a meghatározó azon államokban, amelyekben erős regionális szerveződés mellett a lokális szintű helyhatóságok erős identitással rendelkeznek, mint például a napóleoni hagyományokon felépülő országokban (Franciaország, Olaszország, Spanyolország, Portugália, Kanada). (Cepiku, 2006)

Az önkormányzati testületek igyekeznek mindenképp feladataikat jobban ellátni, ennek szolgálatában stratégiát dolgoznak ki a központi szinttel és a szubnacionális kormányzati egységekkel való jobb kooperáció érdekében. A fejlett országokban folyó kutatások az önkormányzatközi együttműködések és az önkormányzatok fúzióját a területi kormányzás (regional governance) innovatív formájának tartják. Minthogy az önkormányzatok válaszlépésekre kényszerülnek az őket két irányból érő hatásokkal szemben: a lakosságna a feladatellátás irányában folyamatosan növekszik az igény szintje, miközben adóbevételeik csökkennek, s mind több önkormányzat jut pénzügyi krízishelyzetbe. A nemzetközi összehasonlító vizsgálat szerint bizonyos dimenzióknak meghatározó a hatásuk arra vonatkozóan, hogy az egyes országok az önkormányzati feladatellátás optimalizálására milyen módszereket választanak. Eme faktorok között dominánsak a közigazgatási hagyományok, az állami kultúra, a települések nagyságrendje és földrajzi típusa. Egy városi vonzáskörzetben, az agglomerációkban a vegyes típusú önkormányzatok egyesítése a spill over hatás leküzdését segíti. Praktikus okokból a fúzió a nagyobb önkormányzatoknak kedvez, míg a kicsik inkább a kooperációt választják.

Az önkormányzatok egyesülése általában a gyengén decentralizált és a föderalizált országokban fordul elő, míg az önkormányzatok horizontális együttműködése a decentralizált államok jellemzője. Ennek belső logikája az, hogy a központi vagy a föderalizált kormányzat erős befolyást gyakorol a helyhatóságokra. Érdekes megfigyelés tehető, ugyanis a regionalizált *Olaszországban* és *Franciaországban* a horizontális kooperáció a jellemző, míg a decentralizált unitárius államokban, *Hollandiában* és *Finnországban* a községegyesülések permanensen napirenden vannak, az állam ezt a közigazgatási szerkezetalakítási eszközt preferálja. Ha viszont a községek földrajzi típusát vesszük alapul (vidéki, urbánus, vegyes), akkor a finneknél és a hollandoknál a fúzió a városi önkormányzatokhoz, tehát a nagyobb méretű egységekhez kapcsolódik, míg Olaszországban, Franciaországban és Hollandiában az önkormányzatok együttműködése a vidéki típusokra jellemző. (Cepiku, 2006)

Hasonlóképpen a Kanadában, Québec provinciában végrehajtott reform idején is látszott (1999–2002), hogy az erősen urbanizált és a vidéki, valamint a vegyes térségek más megoldást kívánnak. A provincia vezetése mindenképp a városi és nagyvárosi térségekben döntött a községegyesítések mellett, míg a rurális térségekben a közbenső regionális szint megerősítése és az együttműködés ösztönzése mellé állt.

2.1. Finnország mint a skandináv közigazgatási kultúra országa

Finnországban egyébiránt azt tartják, hogy náluk sok kicsi önkormányzat található, az önkormányzatiság területén a fő problémát azonban nem is annyira a kis- vagy a nagyméretű önkormányzatok közötti különbségek okozzák, hanem a központi vagy a periférikus elhelyezkedés. Finnországban viszont az önkormányzatok száma tendenciájában egyértelmű csökkenést mutat, míg 1955-ben 547 önkormányzat volt az országban, addig 2004-ben számuk 444-re apadt, miközben északról dél felé haladva növekszik az önkormányzatok átlagos népességszáma. (Hajdú, 2005) A 2002. évi statisztikai adatok szerint kevesebb mint 2000 lakosa volt az önkormányzatok 19,7%-ának, ami szám szerint 88 helyhatóságot tett ki, míg az összes önkormányzat felének a népessége nem érte el a 6000 főt. Mivel az önkormányzatokra ráruházott kötelezettségek egységesek, méretüktől függetlenül azonosak, kapacitásbeli problémák miatt a kisebb önkormányzatok közös önkormányzatokként vagy más kooperációs formákban teljesítik feladataikat. Az 5500 lakosnál kisebb önkormányzatok költségvetésük 34%-át fordítják más önkormányzatokkal együttműködésben ellátott feladatok finanszírozására, míg ugyanez az arány az 5500 és 20 ezer fő közé eső helyhatóságok esetében 24%-ot tesz ki. (Sandberg, 2004)

Az első közös önkormányzati testületet 1930-ban alapították, amit akkor és azóta is a közszolgáltatások regionális koordinációjának szükséglete hívott életre. E tradicionálissá vált megoldást mi sem jellemzi jobban, mint hogy 2003-ban mintegy 200 társult önkormányzati testület működött Finnországban, mindenképp az egészségügyi és oktatási szektorban. A közös önkormányzatok önálló jogalanyiságot birtokolnak, saját költségvetéssel és önálló döntéshozó testülettel rendelkeznek, vagyis a létrehozó önkormányzatoktól elkülönült önállósággal tevékenykednek. Viszont az alapítók viselik finanszírozásukért a végső felelősséget, mivel a közös önkormányzatoknak nincs adókimutató joguk. Hasonlóképpen, mint hazánkban bizonyos társulási formák esetében, a közös önkormányzatnak van egy tanácsa, melyben minden alapító képviselteti magát, mégpedig a helyi választásokon kialakult párterőviszonyok leképezésével. A társult önkormányzat működésének főbb irányvonalait és finanszírozását az alapítók között létrehozott szerződés szabályozza.

Figyelemre méltó, hogy a finn közigazgatási rendszerben a közös önkormányzatoknak két típusa különíthető el: kötelező és önkéntes típusa. A kötelező társulási forma hozza létre az önkormányzó regionális szintet. A törvény valamennyi önkormányzatot kötelezi arra, hogy tagja legyen különféle regionális tanácsoknak, melyek ágazati feladatok kezelésére jönnek létre, például a regionális kórházi körzetnek, a fogyatékosgondozást végző körzetnek. Az önkéntes társulások leggyakrabban a középfokú szakképzésre és az alapszintű egészségügyi ellátásra létesülnek. Példának okáért, a fennálló önkormányzati szerkezet mellett 2002-ben a finn önkormányzatok 52%-a társult önkormányzati autoritásként látta el az alapszintű egészségügyi feladatokat. Az utóbbi önkéntes együttműködések rendszerint 2–10 helyhatóságot fognak át, míg a kötelezőek regionális nagyságrendűek. A kétféle társulás finanszírozásában azonban nincs lényeges különbség, ugyanis mindkettő fenntartásáért a tagönkormányzatok felelősek. Az önkormányzatoknak módjukban áll kiszerezni feladataik ellátását, a magánszektor igénybevételére legfőképpen a közüzemi infrastruktúrák működtetésében és a szociális feladatterületen kerül sor.

Az elmúlt évtizedekben Finnországban decentralizáció zajlott le, aminek következtében a finn önkormányzatok kompetenciája kibővült. Ehhez kapcsolódóan az állampolgárok az 1990-es években megerősített jogot kaptak arra, hogy az önkormányzatokkal szemben közszolgáltatási igényt támasszanak, különösképpen a szociális ágazatban. Ezzel párhuzamosan a helyhatóságok felelősségét kiterjesztették a szakképzésre és a környezetvédelemre is. Itt kell visszautalni a helyi önkormányzati funkciók regionalizálásának tendenciájára, noha választott területi önkormányzat nem létezik Finnországban. A régiót a finn kormány funkcionális-gazdasági régióként határozta meg, s lényegi szerepet szánt neki a területfejlesztésben (Hajdú, 2005), de a regionális lépték bizonyos speciális közszolgáltatások számára is relevánssá válik (2. táblázat).

2. táblázat

A finn helyi önkormányzatok felelősségét és funkcióját érintő fennálló tendencia

<i>Új felelősségi területek</i>	Gyermekek kiterjesztett nappali ellátása Kibővített felelősség az oktatás és környezetvédelem területén Fogorvosi ellátás (kibővített kötelezettség a teljes lakosság javára) Általános iskolai tanulók délutáni napközije
<i>Regionalizált funkciók</i>	Tűzvédelem és mentőszolgáltatás (2004. január 1-jétől) Fejlesztési politika Speciális professzionális funkciók a szociális szolgáltatások terén
<i>A helyi állami hatóságokhoz utalt funkciók</i>	Kisebbségi hatósági funkciók sora a szociális szférán belül

Forrás: Sandberg, 2006:12.

Az 1990-es évek közepe óta mind több ún. általános hatáskörű közös önkormányzat jött létre, főként a tagok régióon belüli közös fejlesztési tevékenységének koordinálására, továbbá az európai uniós projektek kezelésére. Végeredményben a társulások fontos szerepet töltenek be a finn közigazgatásban, ellensúlyozva a konzisztens regionális szint hiányát és kiegyenlítve a kisméretű önkormányzatok kapacitáshiányát. (Sandberg, 2005) A bemutatott folyamatok jól érzékeltetik, hogy a finn közigazgatás-szervezésben összekapcsolódik a helyi és regionális szint integrációja, s a feladatok természetétől függően, egyidejűleg és egymásra hatva jelentkeznek a decentralizációval és a centralizációval jellemezhető intézkedések.

Az 1990-es évek óta a kormányzat a horizontális kooperáció fokozása mellett számos kísérletet tett Finnországban arra, hogy az önkormányzatok egyesülését kiváltsa. Olyan politikát alakítottak ki, más skandináv országokhoz hasonlóan, hogy az önkormányzatokat ösztönözzék az összeolvadásra azért, hogy a közszolgáltatások nyújtásában skáláhozadékok tudjanak realizálni, és a közigazgatás racionalizálása költségcsökkenést eredményezzen. A finn és norvég parlament azonban tartózkodott a dán megoldástól, és nem döntött legfelsőbb szinten az önkormányzati struktúra átalakításáról. Ugyanis ezekben az államokban magas az önkormányzati autonómia értéke. Ennek megfelelően

a finn ösztönzőrendszer egy bónuszprogramot jelent, évente 35 millió euró értékben, 2005 és 2008 között. Azok a helyhatóságok részesülnek támogatásban, melyek önként egyesülnek. (Cepiku, 2006)

Noha egy régen meghirdetett programról van szó, pénzügyi eszközökkel az elmúlt évtizedben mindössze tíz községegyesülést lehetett elérni, s további 10–20 várható az elkövetkező években. A községösszevonásokkal szemben meglehetősen erőteljes a helyi képviselők és a lakosság ellenállása, egy 2000-ben végzett közvélemény-kutatás alapján megállapítható volt, hogy az önkormányzati méret csökkenésével csökken az egyesítés támogatóinak aránya. Egyébként a sikeres összevonások is elsősorban nagyobb városok és a környező községek fúzióját eredményezték. Összességében tehát *az önkormányzatok számának redukálására irányuló kísérlet nem tekinthető egyértelműen sikeresnek. Az önkormányzati rendszer hatékonysága biztosításának azonban csak egyik eszközét képezi a községösszevonás, ugyanis ez az intézkedés a finn belügyminisztérium által elfogadott nagy horderejű kormány szintű projektbe illeszkedik, mely az önkormányzatok és szolgáltatások újrastrukturálását célozza a 2006–2009 közötti időszakban, valamennyi érintett szaktárcát átívelő és koordináló módon.* (Ministry of the Interior, Finland, 2005)

2.2. A napóleoni hagyományokra épülő modell – Spanyolország

Az önkormányzati méret nagyság és mérhető hatékonyság kezelésének más módszerei ismertek Spanyolországban. Ott ennek a szemléletmódnak a hagyományai a XIX. század elejére nyúlnak vissza, már az önkormányzatokat szabályozó első jogi norma foglalkozott a helyhatóságokra kirótt minimális szolgáltatási kötelezettséggel. A spanyolok idáig vezetik vissza annak az 1985-ben bevezetett törvénynek a gyökereit, amely az önkormányzatokhoz méretük szerint kötelező szolgáltatásokat rendel. A jogalkotó az önkormányzatokat – méret nagyság szerinti kategóriákba sorolva – különböző mértékben hatalmazta fel közszolgáltatások nyújtására. Az első feladatcsoportba tartozó feladatokat minden önkormányzat, a legkisebbek is kötelesek ellátni, majd az utána soron következő nagyságrendű helyhatóságokhoz újabb feladatokat rendelt, miközben rájuk testálta valamennyi megelőző kategóriában meghatározott szolgáltatás nyújtását is. Ez differenciált felelősségi szabályok megállapítását jelenti. (Casals, 1995)

Az önkormányzatok kötelezettsége – vagy saját maguk részéről önállóan, vagy társulásban másokkal – a következő szolgáltatások teljesítése:

- valamennyi önkormányzat: közvilágítás, temetők és helyi közutak fenntartása, háztartási hulladékok gyűjtése, közutak tisztán tartása, helyi ivóvíz-szolgáltatás, szennyvíz-csatornák, a városi központok elérése, az élelmiszer- és italszolgáltatás felügyelete;
- az 5000 főt meghaladó lakosú önkormányzat: közparkok, közkönyvtárak, piacok, hulladéklerakók üzemeltetése;
- a 20 000 főnél népesebb önkormányzat: légvédelem, szociális szolgáltatások nyújtása, tűzvédelem és felügyelet, közcélú sportlétesítmények és vágóhidak fenntartása;
- az 50 000 fős lakosságszámot meghaladó önkormányzatnak: városi tömegközlekedés és környezetvédelem.

Az önkormányzati feladatellátás uniformizálására tett lépések természetesen az egyes önkormányzatok tevékenységének minimumát állapítják meg. A kiegészítések közé tar-

tozik például, hogy az ötvenezernél több lakost számláló önkormányzat esetében a városi tanács kötelezettsége elfogadni a helyi és területi városi terveket, míg kisebb helyhatóságok esetében a megfelelő autonóm közösség gyakorolja ezeket a hatásköröket. S az a megengedő szabály, mely lehetővé teszi, hogy az önkormányzat más önkormányzattal közösen teljesítse a rá rótt feladatokat, lényegesen megnövelte a szolgáltatási profilú társulások számát, 1978 és 1993 között számuk négy és félszeresére növekedett. Ez a szám azt jelenti, hogy a spanyol önkormányzatok 58%-a vett részt társulásban.

A spanyol szakemberek az állam által az önkormányzatokra rótt szolgáltatási minimumot az önkormányzati hatalom lényegeként, központi magjaként értékelik. Ehhez kapcsolódóan a települések lakosait megilleti az a jog, hogy igényeljék azok nyújtását, sőt, követelik a szükséges és kötelező szolgáltatások létrehozását. Ha pedig valamely önkormányzatnál az tapasztalható, hogy megghiúsult a minimális törvényi követelmények teljesülése, a lakosság a központi kormányhoz vagy az autonóm közösséghez fordulhat igényei érvényesítésére. A felsőbb hatóságnak a szükséges lépéseket a helyi önkormányzat helyett és költségére meg kell tennie a törvénysértés kiküszöbölésére. A jogalkotó azonban számol azzal az eshetőséggel is, hogy adott önkormányzatnak hiányzó adminisztratív kapacitása vagy pénzügyi eszközei folytán nincs módja eleget tenni szolgáltatási kötelezettségének, ilyenkor az önkormányzati minimum alóli felmentésért kell folyamodnia az illetékes autonóm közösséghez. Az önkormányzat indokolt mentesítése a kötelelem alól nem jelenti azt, hogy a feladatok ellátatlanok maradnának. A törvényhozó a provinciát, a területi középszintet jelölte ki arra, hogy a lokális hatóságokat felügyelje a szolgáltatásszervezés szempontjából, továbbá, hogy helyettesítő, illetve kiegészítő jelleggel gondoskodjon a közszolgáltatásokról. A szabályok ismertetéséből kiviláglik, hogy *az önkormányzati méretkategóriákhoz rendelt feladatellátási kötelelem állampolgári és hatósági kontroll alatt egyaránt áll, sőt a jogszabály be nem tartása esetére a felettes szervek helyettesítő felügyeleti intézkedést tehetnek a jogsértés megszüntetésére.* Következésképpen, a mechanizmus garantálja a megfelelő szintű és minőségű közszolgáltatások rendelkezésre állását, külön figyelemmel a költséghatékonysági elem meglétére.

Ennek a differenciált feladattelepítési szisztémának a magyarázata legfőképpen az, hogy a spanyolok szerint, országukban sok a kisméretű önkormányzat. Az önkormányzati térkép eszerint úgy fest, hogy a helyhatóságok 60%-ában kevesebb, mint ezer lakos él, míg összesen 86,2%-uk nem éri el az ötezer fős népességeküszöböt. Az utóbbi településeken az össznépeség alig több, mint 16%-a él. Eközben az önkormányzatok között 55 százezer lakosnál nagyobb város található, melyek viszont a teljes népesség 42%-át tömörítik. (Casals, 1995)

2.3. A városi vonzáskörzeti megközelítés Franciaországban

Franciaország történetileg a központosított állammodellen és a napóleoni hagyományokon felépülő közigazgatást képviseli, mely 1982 óta a decentralizáció útját járja. A francia decentralizációs reform bevezetése óta a tapasztalatok összegyűjtésére megfelelő idő állt rendelkezésre. A francia törvényhozó az utóbbiak birtokában, 1999-ben arra a megállapításra jutott, hogy a közigazgatás széttöredezettisége már nem felel meg a társadalmi fejlődés támasztotta követelményeknek. Ezért egy újabb reformhullám jegyében három

jelentős törvény megalkotásáról döntött: a települések közösségeiről szóló, a területrendezésre és a területek fenntartható fejlesztésére vonatkozó, valamint a városok szolidaritásáról és megújításáról szóló törvényről. *A jogalkotót az a fölismerés vezette, hogy a francia települési intézményrendszer fejlődését alapjaiban meghatározza a települések közötti együttműködés dinamizmusa, tehát elkerülhetetlen az állam és az önkormányzatok kapcsolatrendszerének újrafogalmazása.* (Dubois-Maury, 2001) A városok szolidaritásáról szóló törvény pedig azért figyelemre méltó, mert a várost egységben kezeli vonzáskörzete egészével, sőt elvárja tőle a fenntartható fejlődés elvének érvényesítését. Ezzel összefüggésben a város tervezési tevékenységét is megújította.

Abból a helyzetből kiindulva, hogy az ezredfordulón a tizenötök Európai Uniójában Franciaország rendelkezett a helyi önkormányzatok több mint felével, miközben a városok és városi térségek gyors átalakulási folyamaton mentek keresztül, a Parlament kibocsátotta *a települések közötti együttműködést erősítő és egyszerűsítő törvényt.* Ennek alapelve a városi és vidéki térségek egészének összehangolt fejlesztése, mely egy új várospolitika kezdő hangjait adta meg. Noha az önkormányzatok közötti együttműködésnek nagy hagyományai voltak addig is, e törvény vállalta fel a mintegy húsz év alatt kialakult együttműködési struktúrák felülvizsgálatát és egyszerűsítését. Ennek lényege, hogy a településhálózat demográfiai és területi sajátosságaira alapozva a települések földrajzilag összefüggő és koherens halmazából ún. közösségeket intézményesített, melyeknek három típusa különböztethető meg:

- *a nagyvárost övező települések közössége* – olyan összefüggő, urbanizált településeggyüttes, amelynek legalább félmillió lakosa van;
- *az agglomerálódott települések közössége* – összefüggő, úgyszintén urbanizált településeggyüttes, amely legalább ötvenezer lakossal rendelkezik és egy vagy több, tizenötezer főt meghaladó népességszámú település körül helyezkedik el;
- *a kis- és közepes méretű települések városi közössége* – összefüggő folyamatos beépítettségű urbanizált övezet, amelyhez legkevesebb 3500 és maximum ötvenezer fős lakosság tartozik.

E három szervezeti struktúra mindegyikének intézményes formája a *települések közötti együttműködést segítő közcélú szervezet*, francia rövidítéssel EPCI (Établissements Publics de Coopération Intercommunale). Az újabb reform eredményeként 2001-ben több mint kétezer EPCI alakult, amely nagy szám azzal is magyarázható, hogy az 1982-es reform nyomán az urbánus terekben szerveződött különféle településközi társulások majdnem mindegyike jogi formát kényszerült váltani. Így az új települési közösségek a francia településhálózat közel 62%-ára kiterjedően működnek. A három településközösségi típus általánossá tétele a helyi adózás rendjének egyszerűsítéséhez is vezetett. A törvényhozó az EPCI-ket alkalmassá tette fejlesztési programok, projektek megvalósítására, amely célból az egységes iparűzési adóra kaptak jogosultságot. Ez azt jelenti, hogy a nagyvárosok térségi közösségei, valamint az agglomerálódott települések közösségei kötelező módon átutalják az ebből az adónemből származó bevételüket az adott térség közcélú szervezetének. A harmadik közösségi típusnál fakultatív vagy csak részben kötelező az iparűzési adó transzferálása. (Écrement, 2001)

Franciaországban a jövő várospolitikájának központi fogalma a *koherencia*, ami magában foglalja egyfelől az összehangolt térségfejlesztési koncepció és a különböző ágazati fejlesztési dokumentumok (közlekedés-, kereskedelem- és lakásfejlesztés) kötelezően

megteremtendő kapcsolatát és kompatibilitását, továbbá a településközi szint kiemelt kezelését, ami a korábbi évtizedek során már kiformalódott horizontális együttműködésekre épít.

Az újabb reformokig vezető folyamat során felismerhetjük *a meglehetősen sokszereplős és sokszintű igazgatási rendszer egyszerűsítésének, valamint a városi terek fejlődése irányításának feltett szándékát*. E városspolitika a hozzákapcsolódó tervezési és finanszírozási rendszerrel válik teljessé, amikor a Városügyi Minisztérium a városokkal kötött állami szerződések keretei között az ágazati minisztériumok beruházásait is koordinálja a települési közösségekben felállított tervek megvalósítása céljából. Az 1982-es decentralizációs reform során elindított folyamatok egységes városspolitikává kovácsolódtak össze Franciaországban. A felelősségnek és hatásköröknek a településektől a települési közösségekre áthelyezése a jelenlegi fejlődési szakaszban még erőteljesebben hangsúlyozódik, mint korábban, ami legitimációs kérdéseket is felvet. A képződő pénzügyi megtakarításokon túlnő azonban az a nyereség, amely *a közigazgatási szervezetrendszer és feladatellátás, valamint a helyi hatalom átláthatóságának megteremtéséből adódik*. A közigazgatás-korszerűsítésnek ez az eredménye egyértelmű kapcsolatot mutat az egységes európai igazgatási teret meghatározó uniós elvekkel és normákkal.

2.4. A hosszú távú területi fejlődés és az önkormányzati modell összefüggései

Az ezredforduló után a jövőkutatás egyik termékeként állt elő az a négy forgatókönyv, amely Franciaország területének tervezésére vonatkozik a 2020-ig terjedő időszakra. A négy fölvezetett forgatókönyv közül a DATAR (Területrendezési és Regionális Fejlesztési Delegáció) a policentrikus Franciaország fölépítését tartja kívánatosnak egy policentrikus Európában. A policentrikus koncepció a hatékony területi dinamikára épül, következésképpen helyi és nemzeti szinten egyaránt változásokat fog eredményezni. Eszerint egy állami reform megkerülhetetlen, annak érdekében, hogy a globalizációt befolyásolni lehessen – vélik a franciák. Ugyanis a szolgáltatások területén bekövetkezett nyitás és a globalizáció együttesen megkérdőjelezi a helyi szintű közzolgáltatási területek funkcióját. A közzféra modernizációja megköveteli, hogy a civil társadalmat bevonják a fejlesztési projektek kidolgozásába és megvalósításába. (Guigou–Peyrony, 2004)

A tér újrastrukturálása szemszögéből Franciaországban alapkategóriaként kívánják kezelni 2020-ig terjedő perspektívával a 350 munkaerő-piaci régiót, mint a vállalkozások funkcionális tereit, és a lakosság mindennapi életterét jelentő 3800 lokális területi közztestületet, miközben 35 ezer, önkormányzati autonómiával bíró helyhatóság található az országban. Ehhez kapcsolódóan az intézményi infrastruktúra újjászervezésére is szükség lesz. *Ez a jövőkép feltételezi a lényeges terek konvergencián alapuló fölépítését, a megélt vagy funkcionális téregységeket, valamint a jogi, adminisztratív és politikai terek összhangját*. Az idevonatkozó tervek megvalósítása az 1999-ben kibocsátott Chevenement-törvénnyel indult. Az utóbbi értelmében az állam támogatja a mintegy 15 városközösség létrejöttét, félmillió főt meghaladó lakosságszámmal. Újjáalakul a 140 városi terület, melyeknek a fentebb említettek szerint több mint ötvézezer lakost szükséges tömöríteniük. Végül körülbelül 2500 önkormányzati társulást létesítenek, melyek léptéke az emberek napi élet-

teréhez igazodik. Azt is tervbe vették a franciák, hogy 2020-ban 3800 helyi önkormányzatra fog tagolódni az ország.

Az állam az alapfokú közszolgáltatások modernizációját már elindította, mint például az általános és felső iskolákét, a postaszolgáltatásokét stb., minthogy ezek nem biztosíthatók minden egyes községben. E közszolgáltatások legfeljebb a 3800 mindennapi életteret jelentő területi egységben nyújthatók, miközben a 350 munkaerő-piaci régió képezi a területi keretét a gimnáziumi oktatásnak, a kórházi ellátásnak és a bíróságoknak. A területi kohézió követelménye lényegi célját adja a területfejlesztési politikának, s a franciák úgy tekintenek a régióra, mint amely területi egység képes megteremteni a különféle strukturális szintek közötti hálózatokat és a szolidaritást. *Végső soron egy, a centrum–periféria modellel ellentétes új elvet támogat a modernizáció: a kis- és közepes méretű városokat, melyek a francia településhálózatot legfőképpen jellemzik.* Az új közpolitikáknak pedig feladatuk lesz, hogy vegyék figyelembe a városok különböző profilját és specializációját, amikor beavatkozási területeket és pólusokat határoznak meg, melyekből a fennmaradó területeket ki kell szolgálni. Egyébként a területi integrációra törekvő új koncepció kimunkálásához az is hozzájárult, hogy a közigazgatási központi státusú városok és az iparvárosok szembeállításához hosszú időn keresztül a központi helyekre jellemző szolgáltatások minőségében igen nagy különbségeket hozott létre. Ennek korrigálásához tehát a regionális szintet tartják alkalmasnak. (Guigou–Peyrony, 2004)

3. AZ ÖNKORMÁNYZATI MÉRETNAGYSÁG PROBLEMATIKÁJA ÉS A KÖZIGAZGATÁSI REFORMOK

3.1. Nyugat-európai kísérletek az önkormányzati méretnagyság alkalmazására

Az önkormányzati igazgatás optimalizálása a II. világháború után Nyugat-Európában lefuttatott területi reformok idején élte virágkorát, de a közigazgatás korszerűsítése azóta is folyamatosan napirenden van az Unió régi tagállamaiban. A múlt század derekán elinduló reformok idején kialakult egy szakmai közmegegyezés arról, hogy a községnek mint önkormányzattal bíró közigazgatási egységnek – amely a területi reform eredményeként állt elő – rendelkeznie kell a megfelelő közigazgatási erővel, vagyis a feladatai ellátásához szükséges személyi, tárgyi és pénzügyi feltételek összességével. Szempontként esett latba az állami támogatások hatékony felhasználása, továbbá a közintézmények működtetéséhez szükséges vonzáskörzet, illetve népességszám megléte is. *Speciális elemzések kritikus mérethatárokat állapítottak meg az önkormányzatok számára az ún. adminisztratív kapacitás teljesüléséhez: legkevesebb ötezer és tízezer lakos közötti községek érik el azt a léptéket, amely a modern önkormányzatiság megvalósításához szükséges.* Természetesen azt is rögzítették, hogy ez a lakosságszám még egy sor speciális feladat ellátásához nem elégséges, mint például kórházak, gimnáziumok és szakiskolák fenntartásához. Éppen ezért szükség van a központi helyekre és a középszintre, melyek területi hatókörrel képesek e feladatokat teljesíteni.

A méretnagyság problematikájához kapcsolódott az a felfogás, amely idegen a magyar jogalkotótól, miszerint minden igazgatási egységnek feladatai lényegi részét önállóan kell ellátnia, más önkormányzatok befolyásától és velük való kooperációtól mentesen.

Ezt kiegészítette a közigazgatás egységes fölépítését preferáló elv, miszerint jelentős költségmegtakarítás érhető el az önkormányzati egységek kompetenciái közötti átfedések redukálásával, ami végső soron a pénzügyi kiegyenlítés módszerét is leegyszerűsíti. (Stern, 1968)

Az ötezer főben megszabott népességeküszöb azóta is visszaköszön a különféle közigazgatási reformintézkedésekben. Példaként említhető Olaszország, ahol 1990-ben az alkotmány módosítása után új törvényt bocsátottak ki az önkormányzatokról, melyben újrászabályozták a községalakítás feltételeit. Eszerint új község, tehát alapszintű önkormányzati egység minimum tízezer lakossal hozható létre, s egyúttal ezzel párhuzamosan állami támogatással bátorítják az ötezer lakosnál kisebb községeket a szomszédos önkormányzatokkal történő egyesülésre. Az indoklás szerint az ötezer főt el nem érő önkormányzatok működtetése különösképpen megterhelő a központi költségvetés számára. (Brucker, 2005:55) Tudni kell, hogy hazánk mellett Olaszország volt az az európai ország, amelyben a korábbi jogi kondíciók közepette folyamatos volt az új községek alakulása, illetve a helyi önkormányzatok számának gyarapodása.

Egy másik példa szerint a két német állam újraegyesítése után az ország vezetése szembetalálta magát az egykori Német Demokratikus Köztársaság fragmentált községi rendszerével. Vitán felül állt, hogy valamennyi új német tartomány igazgatási és területi elaprózottságát a legrövidebb időn belül fel kell számolni és összhangba kell hozni az egykori területi reformokat átélte Nyugattal. Ennek eszköze a járási területi reform végrehajtása volt, ami azonban nem párosult a községek területi reformjával, csupán egy lényegesen szűkebb értelmű községi reformot foglalt magában. Lényege, hogy *a községösszevonásokat mellőzve, hivatalok (Ämter) és igazgatási közösségek létesítésével hidalták át a dezintegráció problémáját.* (Knemeyer, 1993)

A tartományi kormányzatok a legkisebb önkormányzatok önállóságát érintetlenül hagyva, *a kívánatos igazgatási színvonalat egyszerűen a társuló községek lehetőleg valamennyi igazgatási feladatának egyetlen közös hivatalban történő ellátásával érik el.* Viszont érdemes figyelni arra, hogy politikai kényszer nélkül ismét megfogalmazódott a közös hivatalokat működtető önkormányzatok népességszámára vonatkozóan előirányzott szám, mely megegyezik a három évtizeddel korábbi területi reformok mérete nagyságra vonatkozó irányelvével. Eszerint legkevesebb 5000 fős lakosságot illik kiszolgálni egy-egy hivatalnak, ami szakértői vélemények szerint túlzottan sok – átlagosan több mint öt – önkormányzat társulását igényelte. Egyedül Brandenburg tartományban szerepelt kiegészítő törvényi feltételként, hogy a közös hivatal legkevesebb öt önkormányzatra kiterjedően működjék, illetőleg Thüringia tartomány engedélyezte az önálló hivatal fenntartását a háromezer lakosnál nagyobb községeknek. A közös hivatalok kialakítása tekintetében az önkéntes társulás számára kijelölt időperiódust egy szigorúbban szabályozott időszak követte, minthogy általában *a tartományi belügyminiszterek kaptak a törvényhozótól felhatalmazást arra, hogy a türelmi idő letelte után a közös igazgatási szervet rendelet útján létrehozzák.* A cél nem titkoltan egy területet lefedő, stabil igazgatási struktúra kiépítése volt. A német községi reform másik ága a településközi együttműködés szabályozásában öltött testet, azaz az új tartományok parlamentjei is megalkották a maguk társulási törvényeit. (Hanisch, 1993)

Az új tartományokban kivitelezett járásösszevonások volumene egyfelől az alacsony népsűrűséggel, másfelől azzal a ténnyel magyarázható, hogy az egykori Német Demok-

ratikus Köztársaságban 1952-ben a történelmi járásbeosztást politikai megfontolásokból elaprózták, amikor is a 132 járásból 217-et alakítottak ki. A rendszerváltás utáni reform azonban a korábbi szám alá ment, s a területi összevonások eredményeként a járások népességszáma megduplázódott, de általában nem mehetett egyik tartományban sem 80 ezer fő alá. (Siedentopf, 1995) A területi reformok idején az alapszintű önkormányzatok méretének növelése automatikusan maga után vonta a területi középszint reformját, melynek során a döntéshozók kevésbé voltak óvatosak. Így a területi egység méretében Németország-szerre meglévő egyenlőtlenségeket a járások népességszámának növelésével igyekeztek kiküszöbölni. Akkoriban a megcélzott küszöbérték a 120–150 ezer lakos volt, ami végül mára átlagosan 169 ezer főben rögzült. (Damskis, 1993)

Egyes szakemberek véleménye szerint *az önkormányzás mint funkció a településméretnek is függvénye, mivel az önkormányzatnak bizonyos döntési kompetenciamennyiséget birtokolnia kell ahhoz, hogy működése e fogalmat kimerítse. Az önkormányzáshoz fűződő érdek csak akkor marad fenn, s akkor beszélhetünk élő demokráciáról, ha van mit vezetni, ha van miről dönteni, tehát a település egy bizonyos méretet elér, esetleg saját intézményeket birtokol. Más oldalról azt is mérlegre kell tenni, hogy a közös igazgatási szervbe tömörült helyhatóságok esetében a túlzottan nagy számú önkormányzat kiszolgálása is megbéníthatja a működést, ha számos különböző működési szabályzatot és költségvetést kell végrehajtania.* (Knemeyer, 1993)

Amikor tehát az önkormányzati mérete nagyságról gondolkodunk, az állami szerep- és felelősségvállalásnak fontos helye van. Érdemes abból kiindulni, hogy 2004 óta deklaráltan is az európai szociális modell központi eleme a mindennapi szükségleteket kielégítő szolgáltatások megerősítése. A modell hatótere a víz- és energiaellátástól a hulladékszállításra át a helyközi tömegközlekedésig, az egészségügyi ellátásig és más szociális szolgáltatásokig tart. Az Európai Parlament tehát közvetlenül is kinyilvánította, szükség van a modernizálásra és hatékonyságnövelésre azért, hogy minden állampolgár számára javuló színvonalon rendelkezésre álljanak a szolgáltatások, és ezáltal a szociális kirekesztettség legyőzhető legyen. Különösen olyan szolgáltatásokról van szó, amelyek egy részét a piac nem vagy nem mindenütt garantálja kielégítő mértékben, mint például a postai, egészségügyi, szociális, távközlési stb. szolgáltatásokat. (Európai Közösségek Bizottsága, 2004)

3.2. A kistérségi reform tágabb összefüggéseiről hazánkban

A magyar közigazgatási reform – mely az idő előrehaladtával közszolgáltatási reformmá szűkül – eredetileg három ágon indított el vizsgálatokat 2002-ben:

- a regionális önkormányzat modelljének kialakítása,
- a lokális közigazgatás racionalizálása és hatékonyságának növelése,
- az önkormányzati finanszírozási reform végrehajtása céljából.

Mindezek közül egyetlen területen ért célba a reform, és pedig a kvázikistérségi közigazgatás megvalósításában. Lényege, hogy célzott állami támogatáspolitikával az elaprózott önkormányzati rendszer kistérségi szintű integrációját hozta létre a NUTS 4-es szintű területi egységek határaihoz igazítottan. Ez a közigazgatás-szervezési megoldás azonban nem létesített új közigazgatási szintet, s nem érintette a helyi önkormányzati

egységek politikai jelentőséggel bíró autonómiáját sem. Valójában egyrészt az alapszintű közszolgáltatások megszervezésének optimális keretéről, másrészt a közszolgáltatásokhoz való állampolgári hozzáférés esélyegyenlőségének megteremtéséről van szó a többcélú kistérségi társulások bevezetése vonatkozásában. A statisztikai kistérségek közigazgatási minőséggel való felruházása óhatatlanul erősíti a térségi szemléletet, de hangsúlyozandó, hogy az alapszint léptékének növelése a regionális önkormányzati szint bevezetésével kellett volna hogy megfelelő vonatkoztatási keretet és tartalmat kapjon.

Magyarország erősen centralizált állam, mely azzal a sajátossággal bír, hogy lokális szinten gyenge teljesítőképességű, de politikailag erős önkormányzati rendszert épített ki. A centralizált struktúra meghaladására strukturális reform végrehajtására lenne szükség, mely a központi hatalom ellensúlyát képező középszintet, közvetlenül választott testülettel rendelkező régiót hozna létre. Ennek megvalósítására azonban rövid és középtávon kevés esély látszik. A 2004-ben elindított kistérségi reform sem merte a közigazgatási struktúrát módosítani. *A többcélú kistérségi társulások bevezetése pusztán részleges funkcionális reformként értékelhető*, mely változatlanul hagyta a közigazgatási szintek számát.

Tulajdonképpen hasonlóság fedezhető fel a nyugat-európai országokban a II. világháborút követően végigvitt területi és közigazgatási reformok, valamint a magyar reform között. Ha más eszközökkel is, de a cél ugyanaz – racionális és hatékony helyi közigazgatás kiépítése, végső soron a közigazgatás teljesítőképességének javítása. A különbség, hogy Magyarországon föl sem merülhetett az önkormányzatok fúziójának kérdése, csupán a helyi közszolgáltatásokat nyújtó intézmények kihasználtságának javításáról van szó, ami esetenként intézmények összevonásához, megszüntetéséhez, valamint közfeladatok kistérségi szinten centralizált megszervezéséhez vezet. Valóságos funkcionális reformról mégsem beszélhetünk, mivel annak lényege szerint ki kellett volna terjednie a helyi, a regionális, valamint a központi szint egymáshoz való viszonyának meghatározására. Vagyis funkcionális szempontból az állami működés keretei között a közfeladatok újrafelosztásában, következésképpen bizonyos hatáskörök eltolódásában, regionális decentralizációjában kellett volna hogy kifejeződjön. Ráadásul történeti távlatban minden, funkcionális reformot végrehajtó országban a probléma kezelése nem is szűken vett közigazgatás-tudományi, hanem alkotmányjogi kérdésként vetődik fel. (Vö.: Zehetner, 1982.)

A funkcionális reform egy hosszan tartó folyamat, mely korántsem jelent egyirányú utcát a decentralizáció felé. Keretei között indokoltan megjelenhet centralisztikus karakterű részfejlődés, ami nem téríti el a reformot a főiránytól. (Zehetner, 1982) Egyelőre a Magyarországon zajló közszolgáltatási reform is kevésbé a decentralizáció, mint inkább a centralizáció benyomását kelti. A reform egyoldalúságára utal, hogy az önkormányzati finanszírozási reform ugyancsak megrekedt a tervek szintjén. Egyébként a feladatok, kompetenciák átcsoportosítása szükségképpen igényelné a finanszírozási szerkezetnek a hozzáigazítását is. A megfelelő források biztosításának egyik lényeges szempontja, hogy ki szedi be, illetve melyik szint és milyen érdekek érvényesítése mentén osztja el a pénzügyi eszközöket.

Ezzel összefüggésben Magyarországon sok kistelepülés költségvetésének gyakorlatilag egészét más önkormányzatokkal közösen ellátott feladatokra fordítja, mivel saját in-

tézményt egyáltalán nem birtokol. A minimálisan helyben tartott pénzeszközök leginkább a településtudásra, közterületek karbantartására fordítódnak. Ez azt is jelenti, hogy mind a közös hivatal működtetésére, mind pedig a helyi közszolgáltatások ellátására forrásait átutalja egy másik önkormányzatnak, s gazdálkodási tevékenységet csak formálisan végez. Illetőleg a többcélú társulások bevezetése óta a központi támogatások mind nagyobb hányada vonódik ki a lokális szintről és érkezik közvetlenül a kistérséghez, mely azokat transzferálja a feladatot ellátó helyhatóságokhoz. Ez a folyamat az ezer fő alatti falvak számottevő hányadában a helyi szint devalválódását eredményezi és vitássá teszi az önkormányzati önállóság tartalmát.

A finanszírozás tekintetében fedezhető fel a kistérségi reform további neuralgikus pontja. Mivel a magyar közigazgatási berendezkedés nem ismeri el a megye mint középszintű önkormányzat jogát a forráselosztásra a települési önkormányzatok irányában, a kistérségi reformot ösztönző támogatásokat a központi szint transzferálja a többcélú társulásokhoz. Az állami szubvenció a társulás megalakulásakor beruházásokat, beszerzéseket is támogatott, azt követően kifejezetten működési kiadásokra igényelhető. A finanszírozáshoz egyelőre meglehetősen nagy bizonytalanság társul, lévén garanciáját kizárólag az éves állami költségvetés keretei között kereshetjük, folyamatos változtatások közepette. Sőt, a pénzügyminiszterhez és a belügyminiszterhez került döntési kompetencia és a kötött felhasználású normatív támogatás technikája a települési önkormányzati szint még nagyobb állami függőségét idézi elő, mint korábban. A rendszer centralizáltsága végeredményben nem oldódott, holott szakmai evidencia, hogy a pénzügyi kiegyenlítés funkcióját, amennyire lehet, a regionális, illetve a középszintű közigazgatási egységekhez kell telepíteni, melyek a támogatási döntések során a lokális szinthez való közelségüket ki tudják használni.

Feltétlenül meg kell említeni, hogy a kistérségi közszolgáltatási rendszer szakmai kidolgozásának fázisában még nem volt egyértelmű, hogy a kistérségi szint a középfokú közszolgáltatások nyújtásának válik-e alkalmas keretvé, vagy pedig az alapfokú ellátási feladatok integrált és színvonalas biztosítását célozza-e. A bevezetett modell azonban egyértelművé tette, hogy a közigazgatási kistérség mindenekelőtt az alapfokú ellátásra koncentrál a közoktatás, a szociális és egészségügyi ellátás, a család-, gyermek- és ifjúságvédelem, a közművelődési és könyvtári tevékenység, a helyi közlekedés és közútfenntartás, valamint az önkormányzati belső ellenőrzés feladatcsoportokban. A gyakorlatba átültetett többcélú társulások működése és feladatszervezése aprófalvas környezetben viszont azt mutatja, hogy a lokális szintű feladatellátás számára az új intézmény nyújtotta kistérségi lépték túlzottan nagy, gyakran nem tudja tevékenységét a kistérség egészét átfogóan végezni. Ehelyett a kistérséget – lényegében központilag támogatott módon – mikrokörzetekre és alközpontokra bontja, ezáltal óhatatlanul megvalósítja a hiányzó nagyméretű alapszintű önkormányzati nagyságrendet. A későbbiekben majd el lehet vitatkozni azon, hogy a települési politikusok által kivajúdott és a feladatszervezés optimalizálásával keletkezett virtuális önkormányzati méret megfelelő-e, tény azonban, hogy a reform a kistérségek mindenféle differenciált kezelése nélkül egyöntetűen az integrált alapszint irányába terelődött.

El kell ismerni, hogy a kistérségi reform következtében az alapfokú közszolgáltatások közül számos olyan elérhetővé vált, melyek korábban a népesség jelentős része számára elérhetetlenek voltak. Viszont ennek megvalósításában a kistérség csupán szervezési szint-

ként működik közre, mely a központi rendelkezések (pl. intézményi kapacitás-mutatók, minimális feladatkatalógus) teljesítésén túlmenően maga határozza meg az ellátandó feladatok körét, a szolgáltató szervezetet, a feladatszervezés kistérségen belüli térbeli struktúráját. Sőt, a közszolgáltatások fizikai megközelítésének kérdése sem kapott felsőbb szintről figyelmet (egy-egy központi buszpályázat meghirdetését leszámítva), annak logisztikája és anyagi terhei is helyben kezelendők. E felsorolt szempontokra és a többcélú társulás önkéntességére, vagyis intézményi stabilitásának hiányára figyelemmel megállapítható, hogy a rendszernek nincsenek egységes szempontok szerint meghatározott önkormányzati súlypontjai vagy térbeli struktúrája. Némi túlzással azt mondhatjuk, hogy ahány kistérség, annyiféle megoldás és annyiféle belső területi (mikrotérségi) lépték. Következésképpen a kistérségi rendszerhez jelen állapotában nem lehet hosszabb távra szóló közlekedési kapcsolatokat, illetve beruházásokat rendelni, hiszen a közlekedési infrastruktúra nem tűri a kiszámíthatatlan változásokat. Így a közszolgáltatások elérhetőségének elve fizikai oldalról is csorbát szenvedhet, mivel itt a lakosság terhére jelentkező utazási költségekről és időráfordításról is szó van. Végső soron a kistérségi és regionális szintű tervezés szerepét és hatékony kapcsolatának megteremtését szükséges a jövőre nézve hangsúlyozni, országosan egységes metodikájuk kidolgozása fontos elem kell hogy legyen a kistérségi közigazgatás finomításának útján.

4. A KÖZIGAZGATÁSI SZINTEK EGYMÁSHOZ VALÓ VISZONYA TÖRTÉNELMI TÁVLATBAN

Az önkormányzati rendszer elődje a szovjet típusú tanácsigazgatás volt. A tanácsrendszer két évtizeden keresztül a tradicionálisan háromszintű területi közigazgatási rendszerrel valósította meg, mely a helyi (a városi és községi), a járási és a megyei szintbe tagolódott. A hagyományos háromszintű igazgatási rendszerrel a kétszintűre való áttérés folyamata meglehetősen korán, 1971-ben megkezdődött, és hosszú út megtétele után lényegében a rendszerváltozással bevezetett önkormányzati rendszerben valósult meg. A járási igazgatást ugyanis mind szélesebb körben és fokozatosan felváltotta a városkörnyéki igazgatás, mely úgyszintén a megszűnés irányába hatott. *Ennek a reformfolyamatnak a háttérében a helyi községi igazgatás megerősítésének célja és valóságos szervezeti önállósulásának segítése állt, aminek a megvalósításában a járást fölvaltotta a város, illetve az arra kijelölt nagyközség. A járás ugyanis, mint alsó középszintű közigazgatási egység, operatív közvetítő szerepet töltött be a helyi és megyei tanácsok között, mígnem előbb 1954-ben a városokat, majd 1969-ben a nagyközségeket is kivonták a járási irányítás alól. A városi irányítású nagyközség kategória ekkor lépett területi szervként a járás mellé. E változásokkal párhuzamosan a községintegráció 1965-től kezdve fokozott lendületet vett, minthogy – az ország nagyfalvas térségeit leszámítva – a községi közös tanács vált a helyi igazgatás alapegységévé. A járási szint fokozatos leépítése megkívánta, hogy a községi tanácsok alkalmassá váljanak arra, hogy az I. fokú szakigazgatási ügyeket a járástól helyi szintre decentralizálják.*

A helyi tanácsok alkalmassá tétele az egykori járási feladatok és hatáskörök fogadására többszörös integráción keresztül tudott megvalósulni. Az első integrációs szintet az említett községi közös tanácsok képviselték, melyeknek közös testületi szervük és igaz-

gatási egységük volt. Az integráció következő „szintjét” az igazgatási társulások megalkotása jelentette, melyek mai értelemben leginkább kötelező társulásnak nevezhetők, s amelyeken keresztül a közös tanácsok integrált feladatellátása történt meg. A többszörös társulások már évtizedekkel ezelőtt is a feladatellátáshoz kívánatos méret nagyság elérését sugallták, mert a decentralizált feladatellátás mindenekelőtt nagyközségcentrumú volt. (Somlyódy Pfiel, 2002) Ez tényszerűen úgy történt, hogy az ágazati jogszabályi felhatalmazások alapján a megyei tanács végrehajtó bizottsága a községi tanácsok kompetenciájába utalta a konkrét hatásköröket azzal a feltétellel, hogy a nagyközségi tanácsok az érintett községi tanácsokkal társulási megállapodást kötnék a feladatok együttes ellátására. Tehát a hatáskörök tényleges gyakorlása a szakmailag felkészültebb és már rutint szerzett centrumtelepülésekhez került. Ezzel kapcsolatosan formai gondok is felmerültek, hiszen a hatáskörökhöz kapcsolódó létszám bővítést nem a községek, hanem a nagyközségek kapták. A községi tanácsok tagadhatatlan ellenérzéssel fogadták ezt a fajta decentralizációt, amit a „körzeti igazgatás”, valamint a „kiterjesztett illetékeség” fogalmával igyekeztek a megyei szervek leplezni. (Győrpál-Toller, 1985)

A harmadik Tanács törvény 1971-es megszületésével az államigazgatási reform legális formát öltött, noha ekkor még az igazgatási szintek száma nem csökkent, pusztán a járási tanács testületek és végrehajtó bizottságok szűntek meg, miáltal a *járás elvesztette önállóságát és a megye szakigazgatási szervévé vált*. Az alsó középszint kiiktatásával a megye mint felső középszint megerősítésére is sor került, a megyei tanács testületet innen számítva a helyi tanácsok választották azért, hogy a települési érdekek megyei szinten összegződjenek. Tehát a *korábbi járási kompetenciák egy része helyi szintre került, másik részük viszont a megyét erősítette*. Az új rendszerben az volt a különös, hogy a járást mint tájegységi érdekhordozót nem ismerték el, viszont a városkörnyéki szisztémát a járás mintájára szervezték meg. Miután azonban egy tervutasításos és szigorúan centralizált közigazgatási struktúráról volt szó, és a községi tanácsoknak szinte alig volt saját fejlesztési forrásuk, ezért továbbra is rászorultak a járási hivatal érdekközvetítő szerepére. A járás ily módon továbbra is tervezési és pénzelosztó, illetőleg igényszűrő szerepet töltött be a megye irányában a községek javára. Az erősen redisztributív és paternalista rendszerben a községi tanácsok fölülről várták problémáik megoldását, ami de facto a járások helyismeretére alapozott, kijárásos döntési mechanizmust konzerválta.

Érdemes felidézni a Tanács törvény végrehajtási rendeletét, mely szerint a járási hivatal segítette a községek önállóságának kibontakozását, az öntevékenység feltételeinek megteremtését. Miután jogi szempontból nem volt egyértelmű a megfogalmazás, az teret engedett a tág értelmezésnek, ezért a járási hivatalok zöme ezt úgy fordította a gyakorlat nyelvére, hogy felhatalmazva érezte magát a községi viszonyok mindenre kiterjedő, már-már gyámkodás jellegű áttekintésére. (Szoboszlai, 1976) A járások által betöltött koordináció sok tekintetben diszfunkcionális volt, mivel a községek, valamint a község-megye közötti egészséges kooperációt helyettesítette, vagyis hátráltatta a helyi tanácsok közötti együttműködés kibontakozását. A magas színvonalú helyi közigazgatás megteremtése nem is bizonyult egyszerű feladatnak a járásrendszer leépítése közepette. A korabeli szakirodalom az okok között említi az optimális „igazgatási üzemméret” hiányát, mivel az 1970-es évek végén a községi szakigazgatási szervek elapróztak voltak, nem volt biztosítható a szükséges létszám és szakértelem, s a kielégítő szakmai színvonal, tekintve, hogy az integrációs folyamatok még nem haladtak előre kellő mértékben.

Gyakorlatilag ez azt jelentette, hogy a községi tanácsok költségvetésük és fejlesztési terveik összeállítására előtt túlnyomó többségben kikérték a járási hivatal véleményét, továbbá egyedi hatósági ügyek elbírálásához nemcsak jogpolitikai segítséget vettek igénybe, de a község helyetti ügyintézés sem volt ritka. Tehát bizonyos, komolyabb szakértelmet igénylő hatósági ügyekben csupán formális hatásköri decentralizáció valósult meg a helyi szint javára. A kialakult járástól való függés a járást hatalmi helyzetbe hozta, s szervezeti szempontból ellenérdekelte a községi önállóság megerősítésében. (Szoboszlai, 1976)

A korabeli kutatások komplex módon elemezték a helyi-területi közigazgatás helyzetét. Eszerint 1949-től 1975-ig a járások száma fokozatosan csökkent 150-ról 92-re, noha a járási területbeosztásnak soha nem voltak normatív alapjai. A járások népességszámában, az átfogott községi tanácsok egységeinek számában és a településszámában is nagy eltérések mutatkoztak, amivel összefüggésben a járásszékhelyeknek és a hozzájuk tartozó községeknek országúti távolságát is mérték. E vizsgálatok 1976-ban arra a figyelemre méltó megállapításra vezettek, miszerint *a megyék adottságaiban, fejlettségében olyan mértékű különbségek vannak, hogy a megyén belüli közvetítőszintre (járás és városkörnyék) hosszabb távon szükség lesz, ugyanis a közvetítőfokozat csak akkor lenne kiiktatható, ha a megyék számát növelnék.*

A harmadik Tanácstörvény pedig deklarálta a helyi tanácsok önkormányzati jellegének erősítését, a helyi érdekű közügyekben önállóságuk növelését, amely elv szükségessé tette a közigazgatási szintek viszonyának átértelmezését. A célok megvalósítása érdekében az 1970-es évek derekára a községi integráció befejeződött, a közigazgatás alapegységeivé – öt megyét kivéve – a községi közös tanácsok váltak, amelyeket alkotó települések együttesen merítették ki a községfogalmat, mint szervezeti-igazgatási egységet. (Veres, 1979)

A hatásköri decentralizáció célpontjává tehát kifejezetten a körzetesített tanácsok váltak, amit kiegészített az igazgatási társulások másodlagos körzetrendszere. Bármily meglepő, hazánkban a tanácsrendszer a társulás intézményét kizárólagosan igazgatási feladatok közös megszervezésére és ellátására alkalmazta, közzolgáltatási tárgyú együttműködésre viszont nem. Annak idején az ún. igazgatási társulásnak két válfaját engedélyezte a jogalkotó, az első esetében egy meghatározott hatáskört közösen létrehozott szerv útján gyakorolhattak a tanácsok, eleinte azzal a megszorítással, hogy csak azonos fokú szervek társulhattak közös ügyek intézésére. A társulás második típusa azt jelentette, hogy azonos járáson belül a községi tanácsok végrehajtó bizottságai meghatározott szakfeladat ellátására együttesen alkalmazott személyt bíztak meg. A gyakorlatban az utóbbi konstrukció terjedt el széles körben. Az írásbeli megállapodással létrehozott különféle igazgatási társulásoknak ráadásul azonos illetékességi területre kellett létrejönniük. Összességében *hat feladatterületen létesülhettek igazgatási társulások:* az építésügyi igazgatásban, a szabálysértési ügyintézésben, a magánkisipari áruellenőrzésben, az adóhatósági feladatok tekintetében, az adó-gépkönyvelésben, valamint az árhatósági feladatok ellátásában. A legnagyobb elterjedtséget az építésügyi hatósági körzetek mutatták, ugyanis 14 megyében 137 ilyen körzet létezett, ezek létesítését központi irányelv kezdeményezte. Ezekhez képest az aprófalvas településszerkezetű megyékben jellemzőek voltak az ún. komplex igazgatási társulások, melyek több szakfeladatra létesültek egyszerre. Az igazgatási társulások elterjedtsége azonban egy felülről központilag vezérelt folyamatnak volt köszönhető,

mely nélkülözte a községi tanácsszervek önkéntes elhatározását. Bár kétségbevonhatatlan, hogy e másodlagos igazgatási körzetek egyszerre valósítottak meg szakmai szempontú centralizációt és a döntési szintet a településekhez közelítő decentralizációt a járási szint megszüntetésének szemszögéből, ami az igazgatási munka minőségének javulását eredményezte. A későbbiekben arra is akadt példa, hogy néhány ágazat tekintetében a községi közös tanácsok társulás keretében a városkörnyékközpont városhoz kapcsolódtak, míg más hatáskörsoportokat önállóan teljesítettek, ami ún. részleges társulás megalakulását eredményezte. (Somlyódy Péter, 2002)

A területi irányítási rendszer felülvizsgálatának következő mérföldkövét a járás teljes eltűnése jelentette a közigazgatási struktúrából. A kétszintű igazgatásra való áttérés érdekében a városkörnyéki igazgatási rendszer általános bevezetésére került sor 1984-ben. Ennek keretei között megerősítették a városi és a városi jogú nagyközségi szervek szerepét a községi tanácsok irányításában való közreműködésben, miközben község és város hierarchikus viszonyba került egymással az igazgatási-hatósági funkciók gyakorlása tekintetében. (Verebélyi, 1988)

A város és környéke közötti kapcsolat egy vonatkozásban vált jelentőssé, a községekre is kiterjedő ellátó szerepkör tekintetében. Ez az ún. körzeti ellátási felelősség azonban kényszerűen összefüggött a tanácsi gazdálkodási szisztémával, ugyanis a településfejlesztési rendszer 125 településre koncentrálna a fejlesztési eszközöket, így a községek nem vállalhattak részt egy közös ellátó-szolgáltató rendszer működtetésében. Ebből kifolyólag a község-város kapcsolatok is meglehetősen egyoldalúan alakultak. (Szoboszlai-Wiener, 1984)

A községi tanácsok, majd a későbbiekben a város és a környező községek közötti gazdasági tárgyú együttműködésre a jogszabályok elviekben megadták a felhatalmazást (közös vállalat- és intézményalapítás, illetve fenntartás, hatáskörgyakorlás közösen létrehozott szerv útján, városi intézmények működési körének kiterjesztése). A települések üzemeltetése, főként a kommunális vállalatok tevékenységének kiterjesztésével, a vonzaskörzet egészére bírt relevanciával, ami általában kétféle együttműködési formában öltött testet:

- a városi tanácsi vállalatok közösen működtetett munkaszervezetté alakultak, amikor az irányítási jogok gyakorlásáról község és város megállapodott;
- a gyakoribb változat szerint, a városban működő közüzemi vállalat – szerződés alapján – a városkörnyék települései részére is biztosított ellátást.

A városok kihasználatlan kapacitásaikkal részt vállaltak a községek vízellátásában, útjaik építésében, köztisztasági feladataik ellátásában, viszont ezeknek a tevékenységeknek a lebonyolítása még csak a társulás fogalmát sem merítette ki. Ezt nevezte a jogi szabályozás gazdasági-ellátási tárgyú együttműködésnek. Megemlíthető, hogy az 1971-es tanácstörvény lehetővé tette, hogy több tanács közösen alapítson költségvetési üzemet vagy a már meglévőket közös fenntartásba vegye. Az 1980-as évek végére már fellelhetők voltak egész városkörnyéket lefedő illetékességgel működő ún. gazdasági műszaki ellátó szervezetek. (Ivancsics, 1985)

A magyar városkörnyékmodell rövid életútja során elsősorban annak igazgatási karaktere domborodott ki. Az adekvát szervezeti keret hiánya és a tanácsrendszer finanszírozási metodikája okán a városi vonzaskörzetek nem tudtak a kommunális ellátás, a településfejlesztés vagy városkörnyéki tervezés szolgálatába állni. Az egész intézmény – tulajdonképpen megmagyarázhatatlanul – átmenetinek bizonyult.

A járást és városkörnyéket érintő retrospektív helyzetkép kellő bizonyítékot szolgáltat arra, hogy a korábbi térségi és városkörnyéki ellátási-szolgáltatási körzetrendszernek nem sikerült maradandó értékeket létrehoznia közigazgatásunkban. Sem a járási közigazgatás, sem pedig a városkörnyékmodell nem kínált fel olyan szervezeti megoldásokat vagy szolgáltatásszervezési módszertant, melyek rendszerfüggetlen mintául szolgálhatnának a közigazgatás mérrehatékonyságának javításában. Tagadhatatlan, hogy *a tanácsigazgatás a települési szintű szétaprózottságot az akkori struktúra keretei között viszonylag sikeresen hidalta át a közös tanácsokkal és az igazgatási társulási körzetrendszerrel, azonban ezek olyan kényszerítő eszközök alkalmazása közepette működtek, melyek a demokratikus jogállammal összeegyeztethetetlenek.* Nem beszélve az intézmények jogi hibáiról, kidolgozatlanságáról. Az igazgatás és szolgáltatásszervezés hatékony és szakmailag magas színvonalú céljának realitása azonban kétségbevonhatatlan.

E megállapítások mellett mindenképpen elgondolkodtató az a nosztalgia, amely a többcélú kistérségi társulások szereplői részéről a járás intézménye irányában megnyilvánul. Az egyik kistérségben folytatott empirikus vizsgálat során az interjúalany polgármesterek gyakorta vontak pozitív értelmű párhuzamot járási és kistérségi közigazgatás között. Számos esetben közvetett módon megfogalmazták a kistérség érdektegráló és képviseleti karakterének jelentőségét. Sőt, hivatkoztak a személyes kapcsolatok és a kijárási érdekvégyesítés fontosságára, amivel összefüggésben hiányolják a többcélú társulásnak a fejlesztések dinamizálásában és a forrásszerzésben betöltött, illetve be nem töltött szerepét. Tehát akarva-akaratlan az egykori járási hivatalok érdekközvetítő és koordinációs szerepköre sejlik fel a mai önkormányzati gondolkodásban.

5. ÖSSZEGZÉS: AZ ÖNKORMÁNYZATI (TELEPÜLÉSI) ÉS KISTÉRSÉGI TÁRSULÁSOS FELADATELLÁTÁS AKTUÁLIS PROBLÉMÁI

Az önkormányzati méretnagyság és a közszolgáltatások hatékony biztosítása számos összefüggésének feltárása irányt mutathat az önkormányzati feladatszervezés aktuális problémáinak kezelésében. Így a többcélú kistérségi társulások megalakítása kétségbevonhatatlan pozitívumai ellenére megfogalmazhatók az elmúlt néhány év tapasztalatai alapján a lényeges tanulságok is:

- A többcélú társulás rendkívül sok bizonytalanságnak kitett, törékeny közszolgáltatási mechanizmust hívott életre. *Ingatagságát a központi ösztönzőszabályozás – mint keretfeltétel – folyamatos változása, a stabilitás hiánya okozza.* A kistérségi ellátások megszervezése a társult önkormányzatok közötti együttműködés, illetve megegyezés létrejöttének és fennmaradásának függvényében alakul, s a társulás önkéntességének bázisán az önkormányzatok bármelyikét megilleti a ki- és átlépés joga, ami instabilitást eredményez. A kutatás empirikus fázisában fölvetett adatok tanúsága szerint a többcélú kistérségi társulások a mintaként szolgáló térségek többségében súlyos konfliktusoktól terheltek, sokféle ellentétes érdek által feszítettek. A közszolgáltatások integrált megszervezése gyakorta a külső, állami pénzügyi nyomás hatására következik be, így, *ha a támogatási feltételek módosulnak, nem garantálható az ellátások változatlan körben és minőség-*

ben való fennmaradása. Az önkormányzati intézmények fenntartásának fajlagos költségei nagy szélsőségek között tendálnak, miközben számos önkormányzat elfogadható magatartásnak véli, hogy egy intézmény működtetésének tényleges bekerülési költsége és az állami támogatások különbözetét az intézményfenntartó (székhely-) önkormányzat állja, s az ellátás szempontjából kedvezményezett helyhatóság saját ellátottai után ne fizesse meg a hozzájárulást. Nyilvánvaló, hogy ezen a platformon nem lehet szilárd ellátórendszereket fölépíteni.

- Legalább ilyen súlyos probléma, hogy a többcélú társulásokban a közszolgáltatási szerkezet kialakításának minden felelőssége a helyi önkormányzatokra van hárítva, miközben az állam által vállalt többletfinanszírozás egyáltalán nem biztos, hogy minőségjavulással párosul. Másképpen szólva, *a közszolgáltatások kistérségi rendszerébe nincs beépítve minőségi garancia, sőt valószínűsíteniünk kell, hogy hatékonysági sem.* Ezzel a megállapítással természetesen nem cáfoljuk, hogy az alapellátások területi lefedettségében előrelépés történt, számos, korábban ellátatlan helyi önkormányzati feladat vált elérhetővé a lakosság számára, bár tudomásunk szerint eddig nincsenek olyan elemzések, amelyek a változás mértékét akár egyedileg, akár országosan értékelnék. Ha rossz az együttműködés a kistérségi szereplők között, akkor nagy valószínűséggel nem tudnak jó döntések születni, ellenben rossz gyakorlatok alakulnak ki, mert például nem tud minden helyhatóság érdeke becsatornázódni a döntésekbe. Gyakori, hogy egy kistérség belsőleg megosztott, domináns települések köré csoportosulva többpólusúként működik, ami az ágazati ellátórendszer kiépítésére is rányomja bélyegét. Ily módon, ha például mikrokörzetenként más a szolgáltatást nyújtó szervezet, akkor az ellátás minőségének egységessége adott kistérségen belül sem garantálható, és eltérések lehetségesek még akár a teljesülő feladatok mennyiségében is.
- A többcélú kistérségi közigazgatás bevezetésére 2004-ben került sor, viszont *elmaradt az új, még nagyon is „kísérleti” stádiumban lévő intézményrendszer monitorozása* éppen a közszolgáltatások terén várt/elért hatékonyság- és minőségváltozás mérésére. Az Állami Számvevőszéknek az önkormányzati társulásokról készített jelentése már felhívta a figyelmet arra, hogy a társulásos feladattelátás hatékonyságának értékelését a képviselő-testületek korábban sem tartották szükségesnek, a társulások felsőbb ösztönzésre történt megalakításával és a költségekhez való hozzájárulásukkal teljesítettnek látták a feladatokat. (ÁSZ, 2004) Jelen pillanatban sem tudjuk, hogy mi mennyibe kerül(t). Merthogy a hatályos szabályozás mellett elegendő alapítani egy virtuális kistérségi intézményt, amely leigényli a legmagasabb összegű kiegészítő normatívát, de ez egyáltalán nem jelent bizonyosságot arra nézve, hogy az ellátás szervezeti és személyi feltételeiben pozitív változás következik be, esetleg költségtakarékosan teljesíti a közszolgáltatásokat. A valóságban ugyanis a kistérségi társulások működését sem a Magyar Államkincstár, sem pedig az Állami Számvevőszék nem ellenőrzi. Ezen nézőpontból meglehetősen aggályos az állam kivonulása a közigazgatásból, s leginkább a közszolgáltatások megszervezéséből.
- *A kistérség, mint „kvázi-közigazgatási szint” problematikája folyamatosan előtérbe nyomul, ami nem függetleníthető a megye mint területi önkormányzat kiüresítésének folyamatától.* A megyei önkormányzat sorsa egyelőre kiszámíthatatlan, és ez igencsak megterheli az önkormányzati közigazgatás működését. A megye ma már leginkább intézményfenntartó funkciójában létezik, abban az összefüggésben, amit az Önkormányzati törvény

a következőképpen határoz meg: a megye köteles ellátni azokat a törvényben előírt feladatokat, amelyek megoldására települési önkormányzat nem kötelezhető, s a megye kötelező törvényi feladatként kaphatja meg bizonyos körzeti jellegű közszolgáltatások megszervezését [Ötv. 69. § (1) bekezdés]. A kötelező feladattelepítés mellett és azzal együtt a megyei önkormányzat szubszidiárius karakterét hangsúlyozza a törvényhozó, aminek folyományaként gyakorlattá vált, hogy a városok, melyeknek lényegi jellemzője kell hogy legyen a térségi ellátó szerepkör betöltése, a térségi funkciójú intézményeiket egyedileg és folyamatosan a megyei önkormányzatoknak adják át, s amit a területi önkormányzat nem utasíthat vissza, ha városi önkormányzatok nehéz gazdasági helyzetükre hivatkoznak. Ezzel a törvényi felhatalmazással csak az a baj, hogy nélkülöz minden rendszerszerű szemléletet. A megye kiegészítő szerepe akkor szolgálná a kiegyenlített színvonalú közigazgatást, ha az egyes önkormányzati feladatok területi szintre emelése egységesen következne be, akkor, amikor valamely feladatot a helyi önkormányzatok s különösen a városok már tömegesen nem tudnak ellátni.

- Noha kistérségi önkormányzati feladat nem létezhet, a jogalkotó a *kistérségi intézmény alapításával a kistérségi körzeti feladatellátást kívánja szimulálni*. Vélekedésünk szerint az önkormányzati közigazgatás transzparenciáját és szakmaiságát kevésbé szolgálja, hogy a többcélú kistérségi társulás által alapított intézmény lásson el helyi közszolgáltatási feladatokat. Ezt a folyamatot az állam idézi elő azzal, hogy a 2007. költségvetési évben a legmagasabb állami kiegészítő támogatással azokat az önkormányzati feladatokat honorálja, melyek elvégzésére kistérségi költségvetési szervet alapítanak az önkormányzatok. E prejudikáció nyilvánvalóan *nem biztosítja a közszolgáltatás-szervezési formák egyenjogúságát*. Továbbá fel is menti a kistérségi szerveket az alól, hogy pénzügyi kalkulációt végezzenek arra vonatkozóan, hogy milyen módon a legcélszerűbb és leghatékonyabb ellátni valamely önkormányzati feladatot. A kormányzati ösztönző mechanizmusban előre kódolva van a szolgáltatásszervezés módja, amely független a szakmai minőségtől és a költséghatékonyságtól, nem beszélve a civil és gazdasági szféra bevonásának lehetőségéről az önkormányzati feladatok teljesítésébe.
- A helyi önkormányzati közszolgáltatások nyújtásának új tere a kistérség. A kistérség definiálása a közigazgatás szemszögéből nehézségekbe ütközik, hiszen nem közigazgatási szint, nem önkormányzat, viszont egy speciális társulás, mely az elvárások szerint a közigazgatási kapacitások optimalizálásának alkalmas eszköze. *A gyakorlat nézőpontjából a többcélú kistérségi társulás elsősorban szervezési egység*, mivel a konkrét feladatellátás zöme az egyes településeken és mikroközrzetekben történik. (Bekényi–Barabás–Deák–Kópiás–Novák–Pintérmé–Vass, 2005:21) Bár a 2004. évi CVII. törvény 1. §-a a társulás rendeltetésének meghatározásánál azt írja, hogy vállalhatja kistérségi közszolgáltatások biztosítását, fejlesztését és szervezését, egyelőre kistérségi közszolgáltatások nem ismeretesek. *A magyar önkormányzati jog ugyanis adós az ellátási körzet fogalmával, kizárólag a megyei önkormányzat vonatkozásában ismeri a körzeti feladatokat, amit azonosít olyan feladatellátással, mely nem a megye egészére, hanem nagy részére terjed ki. A többcélú társulás kompetenciájának meghatározásában látszólag segítséget nyújt az a törvényi rendelkezés, miszerint „A kistérségi társulás által ellátható feladatok megvalósításának szakmai minimumkövetelményeit az ágazati törvények határozzák meg”*. [2004. évi CVII. törvény. 2. § (3) bekezdés] Kétséges, hogy kellő koordináció híján ez elegendő.

- Végül azt sem szabad szem elől téveszteni, hogy a *kistérségi vizsgálatok szerint a lakosság mindaddig alig észlelte a többcélú kistérségi társulások működését*. Rendkívül rossz a kistérségek kommunikációja, hiszen maguk a társulási tanácsok is csupán politikai és szakmai belügyként kezelik a szervezetet, holott a lényege az állampolgárok életminőségének javítása lenne a településüzemeltetés optimalizálásán keresztül. Az ügy tanulsága, hogy a lakossághoz közelebb kell vinni a kistérség fogalmát, hogy például ne csupán iskolabezárások miatti tiltakozó akciókon keresztül találkozzanak vele, hanem szolgáltatásfejlesztési koncepciók kidolgozása során mint igénybevevők, fogyasztók befolyásolni tudják a döntéshozást.

IRODALOMJEGYZÉK

- Adam, B. (1997): *Städtenetze – ein Forschungsgegenstand und seine praktische Bedeutung. Informationen zur Raumentwicklung*. 7. I–V.
- Állami Számvevőszék (2004): http://www.ASZ_level_tarsulas.pdf
- Állami Számvevőszék (2007): Jelentés az Állami Számvevőszék 2006. évi tevékenységéről. 2007. április. <http://www.asz.hu>
- ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (2000): *Grundriss der Landes- und Regionalplanung*. Verlag der ARL, Hannover.
- Bekényi J.–Barabás Z.–Deák L.–Kópiás B.–Novák N.–Pintérné Vígh I.–Vass Gy. (2005): A többcélú kistérségi társulások megalakulásának, működésének tapasztalatai. In: Németh J.–Kádár K. (szerk.) *Kistérségi módszertan. A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásai önértékelésének és ágazati vizsgálatának tapasztalatai*. BM IDEA Program–Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest. 17–74.
- Blotevogel, V. (2003): *Raumordnung und Regionalpolitik. Konzepte der Raumordnung und Regionalpolitik*. <http://www.uni-duisburg.de/FB6/geographie/Studium/Lehrveranstaltungen/SS2003/Blotevogel/Raumordnung-Regionalpolitik/3aKonzepte.pdf> 2007. 07. 05.
- Brucker B. (2005): Regionális reformok Olaszországban. In: Pálné Kovács I. (szerk.) *Regionális reformok Európában*. BM IDEA Programja – Települési Önkormányzatok Szövetsége, Budapest. Timp Kft. Kiadó. 43–64.
- Casals, E. (1995): Differential allocation of powers to local authorities according to size. In: Council of Europe (ed.) *The size of municipalities, efficiency and citizen participation. Local and regional authorities in Europe, No. 56*. Council of Europe Press, Strasbourg. 117–138.
- Cepiku, D. (2006): Kommunale Kooperationen und kommunale Fusionen. Ein internationaler Vergleich von Reformen territorialer Governance-Strukturen. In: Kleinfeld, Hans–Plamper, H.–Huber, A. (Hg.) *Regional Governance Band I*. V&R Unipress, Göttingen.
- Csefkó F. (2004): (szerk.) *A kistérségi együttműködés eredményei*. A Bajai Többcélú Kistérségi Társulás. Baja Város Önkormányzata–PTE Állam- és Jogtudományi Kara, Baja–Pécs.
- Dammers, E. (2004): „Szene” – ein Quartett raumordnerischer Szenarien für die Niederlande. *Informationen zur Raumentwicklung* 1–2., 21–34.

- Damskis, H. (1993): *Zur Entwicklung der kommunalen Gebietsreform in den neuen Bundesländern*. Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin.
- Dubois-Maury, J. (2001): A francia területpolitika aspektusai. *Falu, város, régió*. Város, lakás, közlekedés – Franciaországi tapasztalatok. Különszám 49–61.
- Écrement, B. (2001): A kiegészítő eszközzrendszer és a partnerkapcsolatok formái. *Falu, város, régió*. Város, lakás, közlekedés – Franciaországi tapasztalatok. Különszám 63–83.
- Európai Közösségek Bizottsága (2004): 374. Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse.
- Guigou, J.-L.–Peyrony, J. (2004): Den Raum Frankreichs für 2020 planen. Vier Szenarien und ein Modell einer „wünschenswerten Zukunft“. *Raumforschung und Raumordnung*. 1–2. 1–20. o. Raumentwicklungszenarien aus Nachbarstaaten.
- Gyórpál E.–Toller L. (1985): Az igazgatási társulások mint a kétszintű igazgatás alapjai. In: Benkőné Lodner D. (szerk.) *A közigazgatás területfejlesztést szolgáló tevékenységének egyes kérdései*. MTA RKK DTI Kutatási Eredményei 1981–1985. MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézet, Pécs, 97–130.
- Hajdú Z. (2005): A finn regionális közigazgatás és reformfolyamatai. In: Pálné Kovács I. (szerk.) *Regionális reformok Európában*. BM IDEA Programja – Települési Önkormányzatok Szövetsége, Budapest. Timp Kft. Kiadó. 151–172.
- Hanisch, Ch. (1993): Probleme beim Aufbau der ostdeutschen Kommunalverwaltung. *Verwaltungsführung, Organisation, Personal*. 15. 3. 170–174.
- Hoffmanné dr. Németh I. (2006): A Dél-dunántúli önkormányzati régió létrehozására kötött társulási megállapodás alapján vállalt feladatok ellátása Somogy megyében. Kézirat.
- Ivancsics I. (1985): A kommunális szolgáltatások fejlesztése a városkörnyéki igazgatás rendszerében. In: Benkőné Lodner D. (szerk.) *A közigazgatás területfejlesztést szolgáló tevékenységének egyes kérdései*. MTA RKK DTI Kutatási Eredményei 1981–1985. MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézet, Pécs, 180–202.
- Knemeyer, F.–L. (1993): Verwaltungs- und Gebietsreformen in den jungen Bundesländern. *Die Verwaltung* 3. 273–290.
- Lakatos H. (2004): Kistérségi szinten ellátandó szociális, gyermekvédelmi és egészségügyi szolgáltatások. In: Ágh A.–Németh J. (szerk.) *Kistérségek kézikönyve. Szakértői módszertan és dokumentumtár*. BM IDEA Program–Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest. 153–164.
- Mehwald, L. (1997): Städtenetze – vom Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen zur Umsetzung. *Informationen zur Raumentwicklung*. 7. 473–479.
- Melzer, M. (1997): Schlüsselfragen einer zukunftsfähigen Standortpolitik mit Städtenetzen. *Informationen zur Raumentwicklung*. 7. 495–508.
- Ministry of the Interior, Finland (2005): Project to restructure municipalities and services. http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/paras/home.nsf/files/muistio_en. 2007. július 16.
- Pütz, Th.–Spangenberg, M. (2006): Zukünftige Sicherung der Daseinvorsorge. Wie viele Zentrale Orte sind erforderlich? *Informationen zur Raumentwicklung* 6/7. 337–344.

- Sandberg, S. (2004): Local government in Finland. Abo Akademi University, Institut for Comparative Nordic Politics and Administration. Finland. <http://www.abo.fi/fak/esf/lindman/offentlig-fonaltning/word/Local%20in%20Finland>. 2007. július 17.
- Schindegger, F.–Tatzberger, G. (2002): Polyzentrismus ein europäisches Leitbild für die räumliche Entwicklung. Österreichisches Institut für Raumplanung, Wien. Megbízó: Bundeskanzleramt, Abt. IV/4.
- Siedentopf, H. (1995): The size of municipalities, efficiency and citizen participation in new German Länder. In: Council of Europe (ed.) *The size of municipalities, efficiency and citizen participation. Local and regional authorities in Europe*, No. 56. Council of Europe Press, Strasbourg. 105–115.
- Somlyódyne Pfeil E. (2003): *Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás*. Dialóg Campus Kiadó, Studia Regionum. Budapest–Pécs.
- Stern, K. (1968): *Grundfragen zur Verwaltungsreform im Stadtumland*. Empfehlungen zur Neuordnung von Ballungsgebieten, dargestellt am Großraum Hannover. Verlag Franz Vahlen GmbH, Berlin und Frankfurt a. M.
- Stiens, G. (2004): Aktuelle deutsche Raumentwicklungszenarien im Vergleich mit Szenarien aus benachbarten Staaten. *Informationen zur Raumentwicklung* 1–2. 77–106.
- Strubelt, W.–Gatzweiler, H.–P.–Kaltenbrunner, R. (szerk.) (2000): *Raumordnungsbericht 2000*. Band 7. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn.
- Szoboszlai Gy. (1976): *A középszintű (járásivárosi) területi igazgatás és a társadalmi környezet. A közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos vizsgálata*. MTA Állam- és Jogtudományi Intézet.
- Szoboszlai Gy.–Wiener Gy. (1984): *Az állami területbeosztás közigazgatás- és gazdaságpolitikai alapjai*. Budapest. Kandidátusi értekezés (kézirat).
- Thierstein, A.–Scherer, R. (2000): Zwischen Effizienz und Ausgleich. *Raumforschung und Raumordnung*. 1. 13–23.
- Verebélyi I. (1988): A kétszintű igazgatásra áttérés alapkérdése. *Állam és Igazgatás* 3.
- Veres M. (1979): *A községi integráció szervezeti-jogi formái (A községi közös tanácsok és a községregyesítések tapasztalatai)*. Államigazgatási Szervezési Intézet, Budapest.
- Vitaanyag (2007): *A helyi önkormányzati rendszer továbbfejlesztésének irányairól*. ÖTM. *Közigazgatási Szemle* 1. sz. 99–116.
- Vogelgesang, K.–Lübking, U.–Jahn, H. (1991): *Kommunale Selbstverwaltung. Rechtsgrundlagen – Organisation – Aufgaben*. Erich Schmidt Verlag, Berlin.
- Zehetner, F. (ed.) (1982): *Reformen der Kommunen und Regionen in Europa*. Institut für Kommunalwissenschaften und Umweltschutz, Linz.
- Zonneveld, W. (2005): The Europeanization of Dutch National Spatial Planning: an Uphill Battle. *DISP* 4. 4–15.



Finta István

A HATÓSÁGI TEVÉKENYSÉG ELLÁTÁSÁNAK KÉRDÉSEI HELYI ÉS KISTÉRSÉGI SZINTEN

1. BEVEZETÉS

A különböző területi szintekhez (különösen a kistérségi és regionális szintekhez) kapcsolódó közigazgatási reformtörekvések számos megoldandó problémát hoztak felszínre. Ezek egyike a hatósági tevékenység optimális szinten és keretek között történő ellátása. A hatósági tevékenység ugyan a kistérségi funkcióknak, illetve a közigazgatási reform egészének közel sem a legfontosabb kérdésköre, de az is világosnak tűnik, hogy a helyi és területi szintek funkcióinak újrafogalmazása során a hatósági feladatkörök telepítésének kérdései sem kerülhetők meg.

A kistérségi szint szerepének meghatározása során az érdeklődés középpontjában elsősorban a – hatósági tevékenységet nem vagy kevésbé igénylő – közszolgáltatások álltak. Ennek megfelelően a kistérséget érintő reform elsődlegesen a helyi közszolgáltatások területi szintű racionalizálását célozza, annak keretétől kíván szolgálni. Ezzel szemben a hatósági tevékenységhez kapcsolódó korábbi reformelképzelések nem a helyi és a kistérségi szintre fókuszáltak, hanem a megyei, esetleg regionális szinten működő dekoncentrált szervekre. Ennek megfelelően a helyi és kistérségi szint hatósági tevékenységét és szerepvállalását vizsgáló dokumentumok leginkább az IDEA program keretében, illetve a helyi önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól szóló törvény hatálybalépését követően láttak napvilágot.

A tanulmány első része bemutatja és elemzi a kistérségi szinten ellátható hatósági tevékenység szempontjából értékelhető legfontosabb szakirodalmi álláspontokat és kormányzati elképzeléseket, majd a második részben az empirikus vizsgálatok eredményeire támaszkodva kívánja felhívni a figyelmet a kistérségi szintű hatósági feladatellátás néhány problémájára.

2. A HATÓSÁGI TEVÉKENYÉG MEGJELENÉSE A SZAKIRODALOMBAN

2.1. A hatósági tevékenység fogalma és annak telepítését befolyásoló fontosabb jogelvek

A hatósági tevékenység más állami, önkormányzati tevékenységektől történő elhatárolása során szükséges rámutatni a feladat-, a hatáskör, illetve a hatósági tevékenység közötti különbségekre.

A feladat- és hatáskör kérdése elsősorban a közigazgatási szervek eljárási cselekményeihez kapcsolható, azonban arra a kérdésre is választ ad, hogy a közigazgatási apparátus egyes szervei milyen ügyekben hozhatnak döntést.

A *feladatkör* a közügyek intézésének tárgykör szerinti csoportosítása. A közigazgatási szerv állami és társadalmi rendeltetését, illetve tevékenységének tárgyát és irányát határozza meg.

A *hatáskör* a feladatkör ellátásának felhatalmazásbeli terjedelme, amely az adott szerv eljárási jogosultságát, illetőleg kötelezettségét jelenti. Más megfogalmazásban a hatáskör „azoknak a jogosítványoknak az összessége, amelyek meghatározzák, hogy az adott feladat teljesítése érdekében az adott állami szerv milyen tevékenységet jogosított, illetve köteles folytatni.” (Fazekas–Ficzere, 2005) A hatáskör *nem csupán a hatósági ügyintézés* során alkalmazott és alkalmazható kategória, hanem egyúttal magában foglalja mindazokat a cselekményeket, amelyekre az adott szervet konstituáló norma őt feljogosítja.

Ehhez képest a *hatósági jogkör* azoknak a hatásköröknek az összessége, amelyeket a közigazgatási szerv (hatóság) a hatósági, ún. külső eljárásban gyakorol. (Csiba, 2005) Ez a meghatározás némi pontosításra szorul, ugyanis megkülönböztető sajátosság nem a külső eljárás, hiszen a hatóság polgári jogi alanyként is szerepelhet valamely jogviszonyban, akár a polgári eljárásjog szabályainak alkalmazása mellett. A hatósági jogviszony megkülönböztető sajátossága a *felek közötti alá- vagy fölérendeltségi viszony*, mely a szolgáltató típusú közigazgatás esetén sem tűnhet el.

A legtágabb kategória tehát a feladatkör, melybe hatósági és nem hatósági tevékenység is beletartozik. A hatáskör ehhez képest „csupán” egy jogszabályon alapuló felhatalmazás, mely a hatósági és nem hatósági tevékenységre vonatkozik. *A feladatkörön belül léteznek olyan tevékenységek, amelyekhez hatósági jogkör társul, tehát az alá- vagy fölérendeltségi viszonyt állami kényszerítő hatalom nyomatékosítja*, mely a tevékenység céljának elérését hivatott biztosítani.

Mindennek a hangsúlyozása azért szükséges, mert az önkormányzati tevékenységen belül egyformán jelen van hatósági és nem hatósági tevékenység. Köztudott, hogy államigazgatási, hatósági jogkör jogosítottja csak kivételes esetben lehet a polgármester vagy a képviselő-testület. A hatósági jogkör címzettje elsődlegesen a jegyző, mint a központi államhatalom helyi (atomizált) képviselője. Ugyanakkor a jegyzői tevékenység jelentős része sem a hatósági ügyintézésből áll, hanem a hatósági tevékenységet nem igénylő helyi önkormányzati ügyek menedzselését jelenti (különböző mértékben és minőségben). Mindemellett a jogirodalomban gyakran nem tesznek különbséget a hatósági jogkört nem igénylő feladatellátás és a tipikus hatósági tevékenység között, és egyszerűen hatásköréről vagy feladatköréről beszélnek. Más esetben a feladatkört a hatósági jogkört

nem igénylő tevékenységekkel (pl.: közszolgáltatások), illetve a hatáskört a hatósági tevékenységgel azonosítják.

A hatósági tevékenység címzettjének meghatározása során elsődlegesen olyan elvek figyelembevételére került sor, mint a szubszidiaritás, a decentralizáció vagy az önkormányzati autonómia.

A *Maastrichti Szerződés* szellemét – illetőleg szövegét – tükrözi az a megállapítás, mely szerint a hatáskör-telepítés úgy haladjon felfelé, ahogyan azt a megvalósítás feltételei lehetővé, illetve szükségessé teszik, és a feladatellátás csak a feltételek hiánya esetén legyen a felsőbb szintnek, illetve a területi szintnek nemcsak joga, hanem kötelessége is. (Németh, 1994)

Bizonyos feladatok, hatáskörök telepítésének szintjére vonatkozóan a decentralizáció, illetve a szubszidiaritás elvének fenti értelmezésétől eltérő álláspont is megfogalmazódott. Így például a hatáskör-telepítéssel, a korszerű munkavégzéssel összefüggésben álló hatékony megoldás – vagyis a technikai integráció – a decentralizáció útján nem biztosítható. (Balázs, 1995) Szükséges megjegyezni, hogy *a szubszidiaritás nem zárja ki a magasabb szintekre történő hatáskör-telepítést, csupán feltételekhez köti azt.* (A magasabb szintű szerv csak akkor és annyiban jár el, amennyiben a tervezett intézkedés céljait az alsóbb szintű szerv nem tudja *kielégítően* megvalósítani, és ezért a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az magasabb szinten *jobban* valósítható meg.)

A szubszidiaritás elvével ellentétes centralizációs folyamatokról Szamel Lajos – a közigazgatás-tudomány egykori jeles személyisége – már 1992-ben azt nyilatkozta, hogy olyan törvényi szabályozás született, ami lehetővé teszi önkormányzati feladatok államigazgatási hatáskörre nyilvánítását. A nyilatkozat idején (1992-ben) erőteljes törekvés mutatkozott Magyarországon arra, hogy a közigazgatást ismét centralizálják. Ez többek között abban nyilvánult meg, hogy a *hatásköri törvény kevesebb feladat- és hatáskört rendelt az önkormányzatokhoz, mint amennyit a tanáctörvények adtak.* Ha nem változik ez az irányvonul – figyelmeztetett Szamel –, akkor a települési önkormányzatok könnyen településüzemeltetési szervezetekké degradálódhatnak.

A hatáskörök szervezését értékelve tényként kezelik, hogy az 1990-es években a decentralizációs tendenciák megtorpantak, sőt recentralizációba mentek át. (Balázs, 1995) Napjainkban pedig mintha még inkább háttérbe szorulna a szubszidiaritás és a decentralizáció elve, még akkor is, ha ezeket deklarációk szintjén megerősítik. Az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium által közzétett vitaanyag azt rögzíti, hogy a központi állam és a helyi önkormányzatok közötti feladatmegosztás a társadalmi, gazdasági és politikai feltételeknek megfelelően dinamikusan változik. Bár ebben a folyamatban a decentralizáció vagy devolúció a fő irány, mindenütt van példa az ellenkezőre is. A decentralizáció ugyanis nem önmagában való érték, a központi államigazgatási szervek feladatellátásuk során az önkormányzatokhoz hasonlóan ugyanazon demokratikus, szakszerűségi és hatékonysági elveket kell hogy érvényesítsék. (Vitaanyag, 2007)

Valószínűleg senki nem vitatja, hogy adott esetben szükséges lehet bizonyos feladatok vagy hatósági tevékenységek centralizációja, csupán az nem közömbös, hogy mindez milyen szempontok alapján, milyen feltételek mellett és milyen területi szinteket érintően történik. Amennyiben a szempontrendszer nem kellőképpen megalapozott és életszerű, a centralizációs intézkedések éppen a kívánt hatás ellenkezőjét érhetik el, mint amiért megfogalmazták őket – ilyen kívánt hatások a költséghatékonyság, a gyorsaság stb.

Az sem közömbös, hogy a döntéshozó milyen módon törekszik az általa optimálisnak vélt hatásköri rendszer kialakítására, területi szintjeinek meghatározására. *A kényszertársulás* gondolata számos hazai szakember eszmevilágától sem idegen, azonban *a jelenlegi jogi környezet, illetőleg a meghatározó politikai konstelláció ennek intézményesítésére – szerencsére – nem biztosít lehetőséget.* Ezzel összecseng az a megállapítás, mely szerint nehezen, illetve egyáltalán nem fogadható el, hogy meghatározott körben, törvényben előírt feltételek fennállása esetén a kötelező társulás összeegyeztethető az önkormányzás eszmevilágával. Az sem mellékes, hogy a helyi önkormányzati struktúra megváltoztatása óhatatlanul érinti az alkotmányt és az Ötv.-t. (Ivancsics, 1999) Ivancsics ezzel összefüggésben rámutat arra is, hogy a kötelező feladatok és hatáskörök telepítésének jelenlegi rendszere egyre kevésbé tartható fenn. Véleménye szerint már a kiindulás is vitatható: elvileg a jogalkotó korlátlanul bővítheti a kötelező feladatokat. Az állam könnyebben szabadul a feladatoktól, az ellentételezés, azaz a feltételek biztosítása azonban – jóllehet megfelel az Alkotmányban és az Ötv.-ben előírt követelményeknek – csak részlegesen valósul meg. (Ivancsics, 1999)

A feladatokról szólva a fenti szerző más helyütt annyit megjegyez, hogy ezek döntő többségét már az 1866. évi XXII. törvény felsorolta, csak akkor a helyi adót községi adónak hívták, a szociális alapellátásnak pedig a szegényügy volt az előzménye. Az önkormányzati feladatok bővítése pedig azt is jelentheti, hogy az állam menekül a teendőktől és a felelősségtől. A feladatellátás kötelezővé minősítése szükségszerűen magával hozza az állami beavatkozás bővülését, és ezzel együtt fokozódó mértékben leköti az önkormányzatok erejét. A folyamat – legalábbis elvileg – oda is elvezethet, hogy az önkormányzatokat a jogalkotó a lényegüktől, a helyi sajátosságokhoz igazodó feladatvállalás lehetőségétől fosztja meg. (Ivancsics, 1994)

A hatáskör telepítésének, illetve az önkormányzati szintek megítélésének és modernizációjának bizonyos politológiai aspektusai a jogi és közgazdasági megközelítéseket is figyelembe véve, illetve ezeket ötvözve jelennek meg. A múlt terhei és a jövőt illető veszélyek politológiai szempontból arra hívják fel a figyelmet, hogy a rendszerváltást követően a politikai és gazdasági konfliktusok tömege zúdult a központi kormányra, melyek jelentős részét a kormány a feladatok, közszolgáltatások decentralizálása jegyében a települési önkormányzatokhoz továbbította. *A makroszintű konfliktusok ezzel a központi szintről eltűntek, ám annál erőteljesebben jelentkeztek a közigazgatás alapszintjén, viszont – atomizált formájukban – immáron csekély osztársadalmi válsággerjesztő potenciállal.* A makroszintű fejlődés ugyanakkor elszívta a forrásokat a mezo- és a mikroszinttől. Az EU-csatlakozás időszakában, illetve azt követően a társadalom nagy többségének rovására végrehajtott elvonási rendszerrel, az önkormányzati szféra feláldozásával és a területi közszolgáltatások alulfinanszírozásával a költségvetési gondokat többé már nem lehet megoldani. (Ágh, 2006)

A politológiai szemlélettől egyáltalán nem áll távol a jogtudomány által meghatározott jogállamiság elvének és követelményrendszerének elfogadása. A mindenkor kormányzó politikai erők elvileg kötve vannak az alkotmányos értékekhez, amelyek egyik fontos alkotója a jogállamiság elve. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy jogállamban a kormányzás alapvetően jogszabályok útján történik, melyek nem lehetnek ellentmondásosak, és nem válhatnak ki egymással ellentétes hatásokat. Vélhetően ezt is célozza a közigazgatási eljárásról szóló törvény, melynek egyik igen fontos újítása, hogy *a jogszabálynak kifejezet-*

ten nevesíteni kell az első fokon eljáró szervet. (Tilk, 2005) Ezt a rendelkezést azért érdemes kiemelni, mert a többcélú társulás által ellátott vagy ellátható nem hatósági feladatok címzettje a települési önkormányzat, viszont az éves költségvetési törvényben megfogalmazott pénzügyi intézkedések a tényleges feladatellátást egyre inkább a többcélú társulás szintjére helyezik.

Ha fontos, a jogállami működéshez kapcsolódó követelmény a feladatellátás címzettjének jogszabályban történő megállapítása, akkor *ennek legitim és kívánatos módja nem a folyamatok kényszerpályák közé szorítása, hanem a megfelelő jogszabályok megalkotása, illetve meglévő jogszabályok módosítása.* Ismeretes, hogy ez Ötv.-módosítást igényelne, amihez a kétharmados többség egyelőre nem tűnik biztosítottnak. A kérdés csak az, hogy ennek hiányában és ennek ellenére a tényleges módosulást eredményező jogszabályok és intézkedések mennyiben egyeztethetők össze a demokratikus jogállam működési rendjével.

2.2. A különböző feladat- és hatáskörök területi szintű telepítésére vonatkozó nemzetközi megoldások

A nemzetközi kitekintés elsősorban arra irányítja rá a figyelmet, hogy más országokban a helyi és területi szervek között milyen munka- és feladatmegosztás alakult ki, illetve melyek azok a feladatok, amelyeket elsődlegesen nem helyi szinten látnak el.

Az egyes országok – különösen a területfejlesztési politika megvalósítása során – eltérő jelentőséget tulajdonítanak a különböző területi szintek szerepének. Ebben természetesen alapvető szerepet játszik az adott állam államberendezkedése, melynek két leginkább eltérő formáját az unitárius és a föderalizált modell képviseli. (A szakirodalom a modelleket tovább árnyalja és megkülönböztet decentralizált, dekoncentrált és regionalizált megoldásokat is.) A föderális államok esetén a területi szinteknek – különösen a hatalommegosztás tekintetében, mely természetesen hatással van a feladat- és hatáskörmegosztás gyakorlatára is – fontos szerep jut, melyet a szövetségi államok (Ausztria, Belgium és Németország) az ún. Amszterdami Nyilatkozatban nyilvánítottak ki.

A feladat- és hatáskörmegosztás szempontjából – az államberendezkedési formán túl – két egymástól igen eltérő modell figyelhető meg. Az egyik csoportba azok az országok tartoznak, amelyekben a feladat- és hatáskör gyakorlása szigorú jogi keretek között történik (Franciaország, Spanyolország, Portugália, Olaszország). A másik csoportba azok az országok sorolhatók, melyekben a menedzseri szemlélet határozza meg a feladatellátás telepítését (angolszász és skandináv országok). Átmenetet képeznek azok az államok (Németország, Ausztria), melyekben a jogi kötöttségek egyaránt jelen vannak, de a hatékonyság érdekében jelentősebb végrehajtási önállóság és rugalmasság tapasztalható. (Lőrincz, 2006) (Az egyes modellekhez sorolható államok területi szinten ellátott feladatait az 1. melléklet mutatja be.)

Az egyes országokat jellemző konkrét hatáskör-telepítési gyakorlat alapján közel sem lehet olyan éles különbséget tenni az egyes államok között, mint amilyen tehető a területi szintek jelentősége vagy a feladat- és hatáskörmegosztás jogi szabályozásának elvei tekintetében. Ez tehát azt jelenti, hogy *az ország államberendezkedési formája, a közfeladatok ellátásának filozófiája és a végrehajtás jogi szabályozása nem feltétlenül befolyásolja azt, hogy egy adott állam esetén mely feladat tartozik a helyi, mely a területi szintű szerv hatáskörébe.* Ugyan-

akkor a széles hatás- és feladatkörrel rendelkező magyar helyi önkormányzati rendszer számára különösen tanulságos lehet a területi szintű szervezetek érdemi feladatvállalása az oktatás-nevelésben, a kultúrában, a szociális ellátásban, az egészségügyben és a hulladékszállításban.

Az *oktatás-nevelés* területén figyelmet érdemel az osztrák példa, mely a bölcsőde és az óvoda fenntartását nem a helyi önkormányzatokhoz, hanem a tartományi szinthez telepítette. Számos esetben (Anglia, Belgium, Norvégia) a felső tagozatos oktatás szintén nem a helyi önkormányzatok feladatkörébe tartozik. A szociális ellátások jelentős része a megyei szint feladata – ez hazánkban a helyi önkormányzatokhoz utalt feladat. A körzeti orvosi ellátás Franciaországban megint csak nem a helyi feladatok közé tartozik. A kulturális feladatokat illetően a könyvtárak működtetése több országban szintén térségi szinten történik (Anglia, Belgium). A közszolgáltatásokon belül az ún. reálszolgáltatások (mint pl. a hulladékszállítás, parkfenntartás), melyeket gyakran közszolgáltatási szerződések keretén belül a magánszektor szereplői biztosítanak, ugyancsak nem helyi, hanem területi feladatkörbe tartoznak.

A fenti példák vélhetően érzékeltetik azt, hogy az egyes feladat- és hatáskörök telepítésének, a területi és helyi szervek közötti megosztásának Európában közel sincs egységes gyakorlata, sőt, e megosztás néhol még az adott államon belül is eltérő lehet. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy nem létezik egységesen bevált európai recept, ami természetesen nem egyenlő azzal, hogy ne lennének olyan *szempontok*, amelyek alapján – akár az európai közigazgatási tér léptékében gondolkodva – meghatározhatók az egyes feladat- és hatáskörök telepítésének és ellátásának területi szintjei. E szempontokról a későbbiekben esik szó.

2.3. A helyi hatósági feladatellátás intézményi keretei 1990 után hazánkban

A hatósági tevékenység megalapozását szolgáló hatáskörök telepítési szempontjainak vizsgálatát megelőzően röviden szükséges vázolni azt a helyzetet – „történelmi örökséget” –, amely jelen pillanatban jellemzi a hatósági ügyintézését és annak szervezeti kereteit.

Az alapszinten létrejövő önkormányzatok a települések nagyságrendjétől, adottságaitól stb. függetlenül „teljes körű” önállóságra törekedtek, beleértve az államigazgatási (hatósági) ügyek minél szélesebb körű helyben intézését. Ennek számos megnyilvánulása között gyakran szerepelt a „saját” jegyzőhöz való ragaszkodás. Ennek tudható be, hogy a körjegyzőségek térhódítása, valamint a hatósági igazgatási társulások elterjedése igen vontatottan haladt. (Ivancsics, 2006)

Magyarországon az ezer fő alatti kis- és aprófalvak alkotják a magyar településállomány 54%-át. Az ezer lakosnál kisebb községek közel egyharmada (528) nem csatlakozott 1990-ben körjegyzőséghez. Az utóbbiak többsége nem az aprófalvas térségekben található, hanem ott, ahol a legközelebbi nagyobb településtől való távolság, illetve a tradíciók hiánya önállóságra készítetett. (Szigeti, 1994)

A korábbi közös tanácsi múlt negatív tapasztalatai, továbbá a körjegyzőségbe tömörülés megfelelő állami ösztönzésének hiánya következtében ezen integrációs forma népszerűsége nemhogy nőtt volna, inkább csökkent az idő előrehaladtával. A körjegyzőségek lassú felbomlásának lehettünk tanúi az önkormányzati rendszer első hat évében (1. táblázat) Így például 1991 és 1993 között számuk kb. 6%-kal, a hozzájuk tartozó települések száma több mint 8%-kal csökkent. Az önkormányzatokat felügyelő Belügyminisztérium a folyamat megfordítása érdekében 1997-ben jelentős lépésre szánta el magát. A körjegyzőségek központi állami támogatásának új rendjét dolgozta ki, ami a korábbi differenciálatlan alaptámogatásnak a társuló községek számától és a kiszolgált községek együttes népességszámától függően havonta folyósított fix összegű kiegészítésében jelentkezik. Az ösztönzőrendszer külön honorálja a nagyközségi és városi székhelyű körjegyzőségeket, sőt, a 2000. évi állami költségvetés a támogatásokat normatív alapokra helyezte. Megállapítható, hogy ennek következtében a helyi közigazgatás alapegységeinek atomizálódási folyamata országos méretekben megállt, illetőleg a körjegyzőségek száma némileg gyarapodott is. (Pfeil, 2001)

A képet árnyalja, hogy noha az alapfokú igazgatási körzetek számát sikerült feltornáznia az 1991. évi szint fölé, a kiszolgált önkormányzatok száma jóval kevesebb. Azzal, hogy az 1991-es állapothoz képest a 2000-ben működő körjegyzőségekhez összesen 65-tel kevesebb önkormányzat tartozik, a folyamat ismét az integrációs egységek széttagolódása irányába terelődik. Ez a helyi önkormányzati struktúrát eltávolítja a szakmai és hatékonysági optimumtól. Egyes források szerint (Fürcht, 2000) ráadásul léteznek a támogatás megszerzése érdekében alapított kvázikörjegyzőségek, amelyekben minden községnek van saját hivatala, s ezeket csak a körjegyző személye köti össze.

1. táblázat

A körjegyzőségek és településeik számának alakulása 1991–2000 között

Év	Megnevezés	Száma (db)	Település (db)	Részarány a település-állományból (%)	Átlagos településszám (db)
1991	Körjegyzőség	529	1526	49,6	2,9
1993	Körjegyzőség	499	1397	45,0	2,8
1997	Körjegyzőség	492	1298	41,2	2,6
2000	Körjegyzőség	535	1461	46,6	2,73

Forrás: Pfeil, 2001:177.

Hosszú ideje a körjegyzőségek több mint felét két, egynegyedét három önkormányzat alkotja. A hat vagy annál több önkormányzattól álló igazgatási körzetek száma országos viszonylatban elenyésző. Az elaprózódás tendenciáját – különösképpen a tanácsrendszerrel való összehasonlításban – még jobban kifejezésre juttatja a körjegyzőségek népességszámbeli megoszlása. E tekintetben egyértelmű a népességszám-csökkenés, hiszen az általános igazgatási körzetek mintegy felében mindössze 1000–2000 fő közötti lakosság ügyeinek ellátása valósul meg.

Igen kevés olyan körjegyzőségünk van, ahol az igazgatottak száma – az európai mércével mérve optimálisnak tekinthető – ötezer fő fölötti. Ezek döntő többségét azok az igazgatási körzetek adják, melyeknek székhelye város. Egy részük a korábbi községegyesítés megszűntével önállóvá vált önkormányzatokkal alkot körjegyzőséget (pl. Balassagyarmat, Edelény, Lajosmizse, Zirc), másik hányaduk újonnan városi rangot kapott település. Ha a körjegyzőségek és közös tanácsok, vagyis az alsó fokú igazgatási körzetek számának alakulását történelmi távlatokban összevetjük, fontos következtetésre juthatunk. *A körjegyzőségek száma közel kétszázszal, a körjegyzőségekhez tartozó települések száma mintegy hétszázszal kevesebb a szakszerűen és hatékonyan működni tudó közigazgatás által megkívánttól.* (Szigeti, 1994)

A körjegyzőség a magyar közigazgatás tradicionálisnak nevezhető intézménye, melyet elsőként az 1871. évi községi törvényünk vezetett be. Az önkormányzati törvényben újraélesztett intézmény úgy került meghatározásra, hogy a körjegyzőségekhez tartozó községekben a polgármesteri hivatal feladatkörét a körjegyzőség látja el. A törvényhozó ezzel egyidejűleg mellőzte a jegyzőség elnevezés használatát, ezért az önálló hivatal fenntartó önkormányzatok esetében polgármesteri hivatalról beszélhetünk. A kétféle intézmény tekintetében az irányítási jogosítványok gyakorlásában különbség mutatkozik: körjegyzőség esetében a székhely polgármesterének jogai csorbulnak, mivel a körjegyzőség munkájával kapcsolatos kérdésekben a képviselő-testületek szükség szerint együttes ülésen határoznak, továbbá a körjegyzőség működésének ellenőrzését a polgármesterek együttesen végzik. Sajnálatos módon a korábbi években ezért idegenkedett sok kisközség a körjegyzőségtől, ugyanis a polgármesteri hatalom beszűkülését látta benne. (Pfeil, 2001)

A körjegyzőséget a törvényi indoklás a legátfogóbb társulásnak nevezi, mely kizárólag egymással határos és ugyanazon megyében található községeket foghat át. Az utóbbi kitétel magyarázatát az államigazgatási eljárási fórumrendszer kötött volta szolgáltatja. A jogalkotó az ezernél kevesebb lakosú községek számára ajánlja a közös hivatal alakítását, és lehetővé teszi, hogy ezernél több, de kétezernél kevesebb lakosú község is részt vegyen benne. A kétezer lelkesnél népesebb önkormányzat azonban csak székhelye lehet a körjegyzőségnek, tagja nem. A kisközségek számára feloldó szabályt tartalmaz az Ötv., melynek értelmében ezernél kevesebb lakosú község képviselő-testülete is létesíthet önálló hivalt, ha a képesítési követelményeknek megfelelő jegyzőt nevez ki. Ez a rendelkezés azonban a téves értelmezés áldozatául esett, mert a kistelepülések többsége nem vette figyelembe, hogy a szakszerű igazgatási tevékenység minimális és kellően szakosodott ügyintézői létszámot feltételez; önmagában a hivatalvezető nem elegendő ehhez. A Belügyminisztérium kidolgozta az ún. körjegyzőségi modellt, mely a közös hivatali szervezet kialakítására vonatkozó ajánlás, ám ezt az ÁSZ vizsgálata szerint az érintett képviselő-testületek igen szűk körben vették figyelembe. Az Állami Számvevőszék mintegy 400 önkormányzatra kiterjedő vizsgálata (ÁSZ, 2000) megállapította, hogy a körjegyzőségek eredményesen és költségtakarékosan biztosítják a hivatali feladatok ellátását. A körjegyzőségek száma növekedett, az összkép azonban ennél árnyaltabb, mert a mennyiségi javulást nem kísérte minőségi változás. Ugyancsak az ÁSZ jelentése rögzítette, hogy a hivatalok, különösen pedig az ügyintézői létszámok a feladatokhoz

képezt alulméretezettek, mert a képviselő-testületek nem hajlandók erre a célra pénzt áldozni. A bajokat csak tetézte, hogy a körjegyzőségekben a legmagasabb az egy ügyintézőre jutó lakosok száma. (Pfeil, 2001)

2007-ben az alábbi struktúra körvonalazódik:

- A jegyzői hatásköröket ma 1581 jegyző és 548 körjegyző, valamint a fővárosi főjegyző látja el.
- Az önkormányzatok hatósági igazgatási társulásainak száma 303 (1681 önkormányzatot foglal magába).
- A körzetközpont jegyzője által, illetve a polgármesteri hivatal önálló szakigazgatási szerve által ellátott feladatok egységes illetékességi szervezeteinek száma 255. (Balázs, 2006a)

A különböző ágazati jogszabályok nagyszámú, közel 2500 államigazgatási feladat- és hatáskört telepítettek a jegyzőkhöz. (Vitaanyag, 2007)

A kormányzat természetesen – pénzügyi eszközökkel – ösztönözni kívánja a körjegyzőségek kialakítását, aminek egyik lépése a 2007. évi költségvetési törvény, mely 1000 fő alatt az ÖNHKI-jogosultság feltételül szabja a körjegyzőséghez tartozást – kivéve bizonyos körülmények fennállását.

Az önkormányzati törvény által intézményesített rendszer következtében a jegyzők által ellátott kettős (önkormányzati és államigazgatási) feladatrendszer – a Vitaanyag szerint – gyakran ütközik, sok helyen nem állnak rendelkezésre a szakmai feladatellátás feltételei, vagy hosszabb ideje nincs betöltve a jegyzői állás. A jegyző státusánál fogva lényegében a képviselő-testülethez kötődik, az állami szervek a szükségesnél kevesebb befolyással bírnak, annak ellenére, hogy – a Vitaanyag készítői szerint – a jegyzői munka többségét az államigazgatási feladatok teszik ki, különösen a kistélepüléseken.

Az államigazgatási és az önkormányzati feladatellátás különösen azért ütközik – a Vitaanyag szerint –, mert a jegyző államigazgatási hatáskörben eljárva alapvetően a központi jogszabályok végrehajtója, mérlegelési jogkör – lényeges helyi befolyás – nélkül. Ugyanakkor nem világos, hogy a státus kérdése milyen más módon alakítható, különösen akkor, ha a cél az állami befolyás növelése. Természetesen lehetne a jegyző például – az éppen most regionális – közigazgatási hivatal alkalmazottja is, mint egy kváziprefektúra helyi kirendeltje. Hasonló megoldásra már volt példa a magyar közigazgatás történetében, mely a Bach-provizóriumhoz kötődik, amikor a központi hatalmat helyben a Bach-huszárok képviselték. Természetesen ez is egy megoldás, csak hogy ez nem az önkormányzati rendszer reformját, hanem annak megszüntetését és egy diktatórikus rendszer kiépítését jelentené. *Az önkormányzatisághoz az is hozzátartozik, hogy a helyi közügyek intézését biztosító apparátus megválasztásába a helyi közösségnek legyen beleszólási joga. Ebből a szempontból teljesen közömbös, hogy a jegyzői munka mekkora hányadát teszi ki az államigazgatási és az önkormányzati tevékenység.*

A Vitaanyag szerint további problémát jelenthet, hogy a jelentős számú jegyző által gyakorolt államigazgatási feladatok egy része nem oldható meg szakszerűen és gazdaságosan minden településen, mert vagy ritkán fordulnak elő, vagy speciális szakértelmet, illetve kiemelt technikai feltételeket igényelnek. Ezt a tényt kutatási tapasztalataink is alátámasztják, ezért azzal teljes mértékben egyetérthetünk, hogy e területen az ésszerű koncentráció előrelépést jelenthet.

Hasonló vélemény fogalmazható meg az ezer lélekszám alatti települések polgármesteri hivatalaival kapcsolatban is: tudniillik, a feladatellátás szakszerűsége és hatékonysága vélhetően javulna, ha a kistelepülések körjegyzőséget alakítanának ki. A kötelező erő Ötv.-módosítást igényelne, ami azonban nem körvonalazódik. Ezért valószínűleg itt is a pénzügyi kényszerintézkedések bevezetésére (fokozására) kerül sor, amelyekkel kapcsolatban a módszer nem, a cél viszont üdvözlendő. (A demokratikus jogállami berendezkedés egyik sajátossága, hogy nem tartja elfogadhatónak a „cél szentesíti az eszközt” elvet, különösen akkor nem, ha az eljárás nem a jogállami értékek és rend szerint halad.)

Szakmailag helyeselhető az a törekvés, hogy az ezerfős és az annál népesebb községek is részt vegyenek körjegyzőség működtetésében. Ezer lélekszám alatt viszont a körjegyzőség megalakítását – a kormányzati szándék szerint – kötelezően elő kellene írni. A központi szigor akkor enyhülhet, ha néhány kiemelt körülmény (pl. a település földrajzi fekvése, az ellátandó feladatok stb.) ezernél kisebb népességszámú településeken is indokoltá teszi önálló hivatal működését.

2.4. A hatáskör-telepítés szempontjai

A térségi szintű feladatok kialakítását illetően csak akkor tehető megalapozott javaslatok, ha ismertek azok a szempontok, amelyek alapján jelen pillanatban a hatás- és feladatkörök megosztása történik. Ezen szempontok megítélése alapján dönthető el, hogy mely esetben indokolt a helyi szintű szerepvállalás, és mikor láthatja el jobban az adott feladatot a térségi szintű szerveződés.

A szempontrendszer meghatározása előtt természetesen arra a kérdésre is választ kell adni, hogy az egyes szempontok a feladatmegvalósítás mely szakaszát minősítik, értékelik. Ez az analízis azért indokolt, mert például hiába tűnik szakmailag megalapozottabbnak térségi szinten egy adott ügytípus esetén a döntéshozatal, ha a szükséges információk összegyűjtése megoldhatatlan, vagy legalábbis aránytalanul több költség- és időráfordítást igényel. Az eljárás, a feladatmegvalósítás szakaszainak megállapítása során – álláspontom szerint – támaszkodhatunk az igazgatási ciklus során lehatárolt egységekre, amit a szakirodalom az alábbiakban foglal össze: *célkitűzés, az információgyűjtés és a feldolgozás, a tervezés, a döntés, a végrehajtás, a koordináció és az ellenőrzés.* (Fazekas-Ficzere, 2005)

Ez azt jelenti, hogy az egyes szempontok meghatározása rendkívül fontos, de önmagában közel sem elégséges. A térségi hatáskör-telepítést megalapozó döntés akkor tekinthető teljes értékűnek, ha a különböző szempontokat az egyes eljárási szakaszokkal együtt vizsgáljuk meg, minden egyes ügytípus esetén. Természetesen az egyes szempontok vagy eljárási szakaszok nem feltétlenül egyenértékűek, ami megfelelő súlyozással korrigálva elősegítheti az összességében helyes értékelést.

A szempontrendszer és az eljárási szakaszok mátrixa

Az ügy megnevezése (pl.: adóügy)	Szak- értelmelem	Ügy előfordulá- sának gyakorisága (ha ritka)	Gazdasá- gosság (költség- igény, a személy- zet kihasznál- sága – ha drága)	Technikai, infrastrukturális feltételek (ha sok és drága)	Elektronikusan intézhető	Személyes jelenlétet igényel
Célkitűzés						
Információgyűjtés						
Feldolgozás, tervezés						
Döntés						
Végrehajtás						
Koordináció						
Ellenőrzés						

Forrás: Saját szerkesztés.

A modellszerű, illetve sematikus ábrázolásra, értelmezésre való törekvés ugyan üdvözlendő, de nem feltétlenül lehet elégséges. Létezhetnek olyan további szempontok is, amelyek nehezen szerepeltethetők vagy értelmezhetők például a fenti összetételű mátrixban. Ezen túl a hatáskör-telepítésnek természetesen további aspektusai is ismertek. Ezek közül különösen fontosak az alábbiak:

- a helyi szintről ágazati szervekhez telepíthető feladatok meghatározása,
- a települések közötti differenciálás (térségi szerep, igény és teljesítőképeség alapján),
- a kistérségi szinten ellátható feladatok meghatározása,
- az államigazgatási rendszerből kikerülő (hatósági beavatkozást nem igénylő) feladatok meghatározása,
- a fentiekre tekintettel a helyben ellátható feladatok meghatározása.

A továbbiakban a szakirodalomban fellelhető olyan fontosabb szempontokat mutatjuk be, amelyek elősegíthetik annak megítélését, hogy egy adott ügytípust milyen szinten, milyen formában indokolt ellátni.

A térségi szint szerepvállalását megelőzően vagy azzal párhuzamosan az egyes települések – és ezzel együtt hivatali kapacitások közötti – méretbeli különbségek sem hagyhatók figyelmen kívül. Ez azt jelenti, hogy a „helyben ügyintézés” megszervezése nagymértékben a település népességszámától és ezzel összefüggésben az ügyek előfordulásának gyakoriságától függően indokolt vagy nem – amennyiben szempontként fogadjuk el a gazdaságosságot, a hatékonyságot és a szakszerűséget. (Ivancsics, 2006)

Az államigazgatási – szakigazgatási vagy esetleg szélesebb hatáskörű államigazgatási – szervhez az alábbi feladatok telepítése tűnhet indokoltnak:

- speciális hatósági feladatok (lásd 2. melléklet).
- garanciális jelentőségű felügyeleti-ellenőrző jellegű feladatok (pl. állat- és növényegészségügy, mértékhitelítéssel összefüggő feladat- és hatáskörök),
- természetföldrajzi határokhoz kapcsolódó, illetékességi területen végzett feladatok (pl. a bányakapitányságok feladatai),
- speciális szaktudást, szakértelmet igénylő feladatok (pl. mértékhitelítés, statisztikai igazgatás),
- nagy értékű műszerparkot, laboratóriumi háttérrel igénylő feladatok (tisztiorvosi szolgálat, állat-egészségügyi és élelmiszer-ellenőrző állomás, növény-egészségügyi és talajvédelmi állomás, mértékhitelítő hivatal),
- helyi érdekeltséggel nem rendelkező feladatok (pl. közlekedési felügyelet, mértékhitelítő hivatalok),
- országosan egységesen intézendő feladatok (pl. műemlékvédelmi eljárás lefolytatása),
- olyan szolgáltatási/vállalkozási típusú feladatok, amelyek a dekoncentrált szervek alaptevékenységének finanszírozásához nélkülözhetetlenek (pl. tisztiorvosi szolgálat, mezőgazdasági minősítő intézetek),
- olyan, nem hatósági típusú feladatok, amelyek ellátásához szükséges műszerparkkal a dekoncentrált szervek rendelkeznek. (Vadál, 2004)

Ehhez képest a helyi önkormányzatokhoz telepítendő ügyek meghatározása során az alábbi szempontok érdemelnek figyelmet:

- földrajzi elhelyezkedés,
- a feladat ellátása nem igényel az önkormányzatoknál „elérhetetlen” speciális szakismeretet,
- kisebb költségigényű és jelentősebb műszaki (laboratóriumi) háttérrel nem igénylő feladatok,
- nagyobb végrehajtási önállósággal ellátandó feladatok,
- tradicionálisan önkormányzati feladatok (pl. szociális ügyek, kommunális ügyek, építésügyek),
- testületi kontrollt igénylő feladatok,
- gyors ügyintézkést igénylő feladatok,
- integrált információs rendszert igénylő feladatok. (Vadál, 2004)

A térségi szinten ellátandó feladatok meghatározása során legátfogóbban az alábbi szempontok figyelembevétele is célszerűnek tűnik:

- a megalapozott döntéshez szükséges (helyi) információ rendelkezésre áll-e vagy sem (milyen gyorsan, milyen ráfordítások mellett érhető el);
- a döntéshez, a feladatellátáshoz szükséges szakértelem rendelkezésre áll-e, vagy csak területi szinten biztosítható;
- az ügyek száma, illetőleg az igény a feladatellátás gyakoriságára (amely eldönti, hogy helyi vagy területi szinten gazdaságosabb-e a feladatellátás).

A térségi szintű hatósági feladatellátás vonatkozásában eddig napvilágot látott kormányzati elképzelések egyik kiindulópontja a regionális és kistérségi szervezést igénylő államigazgatási feladat- és hatáskörök, valamint a területi államigazgatási szervek átala-

kítésára vonatkozó intézkedésekről szóló 1075/2004. (VII. 21.) kormányhatározat, mely – többek között – foglalkozik a kistérségi székhelytelepülés jegyzője által ellátandó államigazgatási feladatok kérdéskörével is (lásd a 2. mellékletben felsorolt tárgyköröket). A határozat az államigazgatás számos területén kívánja felülvizsgálni az egyes ügytípusokat, aminek eredményeként meghatározhatóvá válna, hogy mely ügyek esetén nyílhat lehetőség kistérségi szintű feladatellátásra.

2007 első felében készült el a „*Javaslat a jegyzői államigazgatási feladat- és hatáskörök felülvizsgálatáról*” – a továbbiakban „*Javaslat 2007*” – című dokumentum, melynek fontosabb megállapításai az alábbiak:

Az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium a kormányprogramban meghatározott közigazgatási reform végrehajtásának előkészítése során – a *jegyzői hatáskörök felülvizsgálata* céljából – a közigazgatási hivatalokon keresztül, a jegyzők bevonásával országos felmérést végzett a kistérségi szintre telepíthető jegyzői hatáskörök meghatározása érdekében. Az országos felmérés rávilágított arra, a közigazgatás átalakításának szükségességét igazoló tényre, mely szerint a mai, összetett társadalmi viszonyok bonyolult technikai követelményeket, árnyalt szakmai tudást igényelnek az egyes közigazgatási eljárásokban. Ezeknek az elvárásoknak a közigazgatás nem minden településen tud maradéktalanul megfelelni. Míg ugyanis a nagyobb városokban a hatósági feladatellátás teljesen elkülönült szervezeti formában történik, és a kisebb városokban, nagyobb községekben többnyire specializálódnak az ügyintézők, addig a kistelepüléseken (kétezer vagy ez alatti lakosság szám) számos ágazatban rendkívül alacsony a hatósági munkavégzés színvonala. Jellemzően a kistelepüléseken jelentkezik együttesen a megfelelő technikai háttér és a kvalifikált munkaerő hiánya (a hatósági feladatokat ellátó köztisztviselők túlnyomó része középfokú végzettséggel rendelkezik).

A vizsgálat és a közigazgatási hivatalok javaslatai szerint megállapítható, hogy szakmai szempontból a települési önkormányzatok jegyzői által gyakorolt államigazgatási feladat- és hatáskörök mintegy 60%-át lenne indokolt kistérségi szinten ellátni. A hatáskör telepítésének elveit az határozza meg, hogy a hatáskörváltozás nem járhat az ügyfelekhez lehető legközelebbi feladatellátás követelményének sérelmével, miközben meg kell őrizni a szakmaiság és a hatékonyság követelményeit.

A feladat- és hatáskörök felmérése alapján a jegyzői hatáskörök négy, világosan elkülöníthető csoportja vázolható fel:

- a) a körzetközponti önkormányzat jegyzőjéhez telepíthető feladat- és hatáskörök, vagy
- b) más államigazgatási szervhez telepíthető hatáskörök,
- c) továbbra is a települési jegyző hatáskörében maradó feladatok,
- d) a jegyzői hatáskörből, illetőleg államigazgatásból „kikerülő” feladatok.

2.4.1. A körzetközponti önkormányzat jegyzőjéhez telepíthető feladat- és hatáskörök

A kistérségi szintre emelhető jegyzői hatáskörök meghatározásánál a következő rendezőelveket vettük figyelembe:

- Az ügy intézése *speciális szakértelmet* igényel, amellyel a helyi apparátus jellemzően nem rendelkezik, ugyanakkor ez nem is várható el a települési szinttől.

Ebbe a csoportba sorolhatók *a környezetvédelemmel, a lakáscélú kölcsönből eredő adósságok rendezésével, a vízügyi igazgatással, a villamos- és gázenergia-felhasználással kapcsolatos egyes jegyzői hatáskörök.*

– A döntés, illetőleg a végrehajtás, valamint az ellenőrzés jog- és szakszerűségének biztosítása *magasabb szakmai felkészültséget* kíván meg. A közigazgatási hivatalok tapasztalatai szerint ezen ügyekben a jegyzők nem ismerik kellő mélységben a hatályos joganyagot, ezért feladataikat csak közepes vagy ennél gyengébb színvonalon képesek ellátni.

E kört érintik *a szabálysértéssel, üzletek működésével, telepengedélyekkel kapcsolatos ügyek, egyes növényvédelmi és állat-egészségügyi hatáskörök, a szociális vállalkozások, a falugondnoki szolgálat engedélyezésére irányuló eljárások, az egységes gyakorlat kialakítása érdekében egyes szociális ügytípusok, hadigondozási ügyek.*

– A településeken megjelenő *alacsony ügyszám* indokolja a hatáskör telepítését. Ezekben az ügyekben a hivatali apparátus nem szerez megfelelő szakmai rutint, rosszabb esetben nem is tud a feladat- és hatáskör létezéséről.

Elsődlegesen *egyres tűzvédelmi, állampolgársági hatáskörök, továbbá a névváltoztatással, egészségügyel, oktatással kapcsolatos hatáskörök* sorolhatók ebbe a csoportba.

Míg a fentebb példaként bemutatott ügyköröket illetően országosan egységes álláspont alakult ki a hatáskörök kistérségi szintre emelésében, addig más jegyzői hatáskörök vonatkozásában megosztottság mutatkozott.

Az *önkormányzati adóigazgatási hatáskörök* tekintetében – amelyek az elmúlt két évben keletkezett határozatok 61,99%-át tették ki – felvetődött a hatáskörök teljes körű kistérségi szintre történő emelésének lehetősége. A hatáskör kistérségi szintre emelése vitathatatlan szakmai előnyökkel járhat. Ellene szól azonban, hogy a helyi adórendeletek településenként eltérő jogszabályokat tartalmaznak (más a bevezetett adónemek fajtája, az adók mértéke). Az eltérő szabályozás következtében a helyi adóhatósági feladatok kistérségi szintre emelésével egy-egy ügyintézőnek több település helyi rendeletét kellene alkalmaznia, ami nehézségekkel járhat, különösen, ha figyelembe vesszük a helyismeret hiányát. További problémát okoz, hogy a helyi adók *a települési önkormányzat bevételeit képezik, ezért ez a megoldás a későbbiekben komoly elszámolási problémákat vethet fel* a hatáskör tényleges gyakorlója és a helyi önkormányzat között. Tekintettel arra, hogy a településeken az adóigazgatási feladatokat jellemzően „szakosodott” ügyintézők látják el, a hatáskör kistérségi szintre emelése költségmegtakarítással nem jár, ezért indokoltnak tartjuk a hatáskör helyi szinten tartását.

Az önkormányzati adóigazgatással kapcsolatos hatáskörök helyi szinten tartásának következménye ugyanakkor, hogy az adók módjára behajtandó köztartozásokkal kapcsolatos hatáskörök kistérségi szintre emelése sem indokolt (pl. szemétszállítási díj, érdekeltségi hozzájárulás stb.).

Javaulat érkezett továbbá az *egyres állatvédelmi igazgatási hatáskörök* (pl. ebek nyilvántartásával, kötelező oltásával kapcsolatos hatáskörök) kistérségi szintre emelésére. A feladat operatív, helyismeretet igénylő jellege miatt nem tartjuk indokoltnak a hatáskör áttelepítését.

A *birtokvédelmi ügyek* kistérségi szintre emelése ellen szól – a vitathatatlan szakmai előnyök ellenére –, hogy ezek az eredetileg polgári jogi ügyek gyakorlati megfontolásokból – gyorsaság, egyszerűség, a bíróságok tehermentesítése – kerültek a jegyző hatás-

körébe. Az ügyfajta polgári és államigazgatási jogi kettősségét jelzi, hogy eltérő a jogorvoslati és végrehajtási rend is. Ha nem sikerül gyors és végleges eredményt elérni és az eredeti állapotot visszaállítani, akkor a szabályozás mintegy visszatereli az ügyet a „rendes” mederbe, azaz a polgári peres útra. Ebből következik: ha a hatáskör nem marad helyben, akkor csak a bírósághoz kerülhet vissza, mert elvesz az indok, ami miatt az ügyfajta eredetileg államigazgatási útra terelték.

Az egyes – korábban képviselő-testületi hatáskörben lévő – *szociális igazgatási hatáskörök* jegyzői hatáskörre válását követően felvetődött ezen ügycsoportok kistérségi szintre emelésének lehetősége is. Kétségtelen, hogy a kizárólagos szakmai szempontok figyelembevételével ezek a hatáskörök (pl. ápolási díj, időskorúak járadéka) kistérségi szinten elláthatóvá válhatnak. Sérülne azonban az ügyfélközpontúság, a helyismeret elve, amely – az egyébként is hátrányos helyzetű ügyfélkörnél – nem mellőzhető szempont. Ugyanakkor nem lehet megkerülni azt a körülményt sem, hogy bár a jegyzői hatáskörbe került szociális ellátások költségigényének 90%-át a központi költségvetés biztosítja, a fennmaradó részt a helyi önkormányzatok saját költségvetésük terhére fedezik, ami indokoltá teszi a feladatcsoport helyi szinten tartását.

2.4.2. Más államigazgatási szervezethez telepíthető hatáskörök

Az előterjesztés a jegyzői hatáskörök kistérségi szintre emelésének alternatívájaként jeleníti meg a hatáskör más közigazgatási szervezethez történő telepítését. Ezzel a megoldással a hatáskör nem szűnik meg, hanem a jegyző tehermentesítése, az eljáró hatóságok körében fellelhető párhuzamosságok felszámolása, *a szakszerűség biztosítása érdekében a hatáskör más közigazgatási szervezethez kerül.*

A hatáskör-telepítési alternatíva előnye, hogy az ügyfelek előtt egyértelművé válik a hatáskör gyakorlója, nem fordulhat elő, hogy az azonos hatáskörrel rendelkező közigazgatási szervek „kitérnek” az eljárási kötelezettség felelőssége alól.

Jellemzően ilyen hatásoköröknek tekinthetők a fogyasztóvédelmi felügyelőséghez, a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségekhez köthető, elsődlegesen ellenőrzést, ritkábban érdemi döntést is igénylő hatáskörök, illetőleg a munkaügyi igazgatás.

2.4.3. Továbbra is a települési jegyző hatáskörében maradó feladatok

A települési szinten megtartandó jegyzői hatáskörök meghatározásánál a következő rendezőelveket vették figyelembe:

- *a hatáskör ellátása az ügyfélközelség miatt indokolt*
(pl. pénzügyi és természetbeni szociális ellátások, egyes földművelésügyi hatáskörök, kötelező eboltás megszervezése, anyakönyv vezetésével kapcsolatos feladatok);
- *egyszerűbb megítélésű, nagy számban jelentkező ügyek*
(pl. marhalevél, hagyatéki ügyek, egyes nyilvántartások vezetése);
- *ha az intézkedés hatékonysága és gyorsasága, illetőleg a helyismeret ezt indokolja*
(pl. fakivágási ügyek, egyes közegészségügyi, gyámügyi hatáskörök, honvédelmi, polgári védelmi feladatok, azonnali intézkedést igénylő ügyek);

2.4.4. A jegyzői hatáskörből, illetőleg államigazgatásból „kikerülő” feladatok

Az e csoportba sorolt jegyzői hatáskörök tekintetében a következő rendezési elvek figyelembevételét tartjuk szükségesnek:

- az ügyfajta igényel-e államigazgatási hatósági beavatkozást (pl. tűzszerészeti mentesítéssel, szerencsejáték szervezésével, valamint lakások önkényes elfoglalásával kapcsolatos hatáskörök);
- a hatáskörök deregulációjának indokoltsága az évek óta nem vagy csak formálisan gyakorolt hatáskörök esetében (pl. megváltozott munkaképességűek rehabilitációja, lobogózással, kárpótlással kapcsolatos hatáskörök).

A fenti elképzelések nem mindenben csengenek össze a jelen kutatás során tapasztalt helyi álláspontokkal. Ezek ismertetésére és összevetésére a későbbiekben kerül sor.

2.5. A hatósági tevékenység ellátásának szervezeti kérdései kistérségi szinten

A többcélú kistérségi társuláshoz, illetőleg a kistérségi fejlesztési tanácshoz kapcsolódó szervezeti formák napjainkban – ugyan nem zökkenőmentesen, de – működnek, míg a hatósági tevékenység ellátását célzó szervezeti lehetőségek egyelőre csak koncepcionálisan léteznek.

Az elképzelések a hatáskör telepítésének több lehetséges címzettjére utalnak. Ilyen szervezeti egység, illetőleg címzett lehet:

- az önálló dekoncentrált szerv (mini közigazgatási hivatal kistérségi szinten);
- a kistérség központjának jegyzője, illetve polgármesteri hivatala;
- a kistérségi közigazgatási szolgáltatóközpontok.

Önmagában az a tény, hogy az állam által létrehozott területi szervek képviseleti közreműködés nélkül rendelkeznek hatósági jogkörrel, természetes. Ezen túlmenően például az USA-ban az ún. ügynökségek (agency) nem csupán hatósági jogkörrel, de – bizonyos feltételek mellett – jogalkotó hatáskörrel is rendelkeznek. (Nagy, 2005)

Olyan felvetés is megfogalmazódott, mely szerint a többcélú társulás munkaszervezetei is lehetnének a hatósági hatáskörök címzettjei. Ezt különösen arra a – félig valós – állításra alapozzák, miszerint a munkaszervezet vezetője jegyzői hatáskörök birtokosa. Az igaz, hogy az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 65. § (6) bekezdésében, valamint az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) kormányrendelet 29. § (12) bekezdésében szereplő előírások szerint a kistérségi társulás költségvetésével kapcsolatos kérdések tárgyalása során a képviselő-testület hatáskörét a többcélú kistérségi társulás tanácsa gyakorolja, a polgármester részére meghatározott feladatokat a társulási tanács elnöke, a jegyző részére meghatározott feladatokat a többcélú kistérségi társulás munkaszervezetének vezetője látja el, ez hangsúlyozottan csakis a kistérségi társulás költségvetésére vonatkozó kérdésekben érvényesülhet. *Am e rendelkezések alkotmányossági szempontból aggályosak.* Igaz, hogy nem kerül sor a helyi önkormányzatoktól történő hatáskörelvonásra, hiszen a helyi költségvetés elfogadásának joga és kötelessége a helyi képviselő-testületet illeti, azonban a polgármesterek a kistérségi tanács ülésén mindenképpen kötelezettséget vállalnak a helyi költségvetés terhére. Önmagában véve a

polgármesteri kötelezettségvállalás sem aggályos, azonban ennek minden esetben létezik egy, a helyi képviselő-testület által meghatározott korlátja, melyet összegszerűen meghatároznak. A polgármesteri kötelezettségvállalások ezt a határt a tapasztalatok szerint messze meghaladják. Így a jelenleg hatályos rendelkezések jogszabálysértő helyzetbe kényszerítik a polgármestereket, igaz, ez napjainkban korántsem tekinthető ritkaságnak.

Visszatérve a munkaszervezetek kérdésére, megállapítható, hogy azok *jelenlegi személyzete nem hatósági tevékenységet végez, nem rendelkezik megfelelő végzettséggel és képzettséggel*, aminek következtében csak igen jelentős ráfordítások mellett lehetne biztosítható a hatósági feladatellátás megfelelő szintje. A munkaszervezeti megoldástól eltekintve a szakirodalom – pl. Ivancsics Imre – is rámutat arra (Ivancsics, 2006), hogy az államigazgatási feladat- és hatáskörgyakorlás elvileg *megszervezhető az önkormányzati szervezeten belül, illetve döntési önállósággal rendelkező dekoncentrált szervek keretében*. Mindemellett kistérségi szinten az államigazgatási feladatok ellátását és a hatáskörök gyakorlását a székhelytelepülés polgármesteri hivatalának szervezeti rendszerében célszerű megvalósítani. *Nem indokolható az államigazgatási szervezet – elkülönült – kistérségi szinten történő kiépítése*. Megemlíthető, hogy a városkörnyéki igazgatás egyik megvalósult változatának működési tapasztalatait is érdemes lenne újra elővenni. Az sem érdektelen, hogy a feladatellátás megszervezésének „hasonmása” Nyugat-Európában is ismert. (Ivancsics, 2006)

Elfogadjuk, hogy a kistérség központjának jegyzőjéhez történő hatáskör-telepítés – területi önkormányzati szint hiányában – a leginkább racionálisnak tűnő döntés, éppen ezért érdemes figyelembe venni, hogy a két struktúra között milyen különbségek (előnyök és hátrányok) létezhetnek.

Az államigazgatási szervek témánk szempontjából jelentős jegyei (Vadál, 2004):

- centrális irányítás, hierarchikus viszonyok,
- egyértelmű feladat- és hatáskörök,
- testület hiánya,
- világos utasításos struktúra,
- vertikális kommunikációs szálak,
- végrehajtási karakterű szervezetek,
- a végrehajtás „szabályozottsága”,
- a szakszerűség számonkérhetősége,
- a társadalmi (lakossági) ellenőrzés háttérbe szorulása.

A helyi önkormányzatok ezzel szemben a következőkkel jellemezhetők:

- a lakosság választott (testületi) szervei,
- a helyi viszonyok ismerete,
- nagyobb mozgástér a feladatok végrehajtása során,
- a helyi érdekek érvényesítése,
- lakossági ellenőrzés lehetősége,
- a gazdálkodás nagyobb szabadsága,
- információkkal való rendelkezés.

Abban az esetben, ha a hatáskör-telepítés címzettje a kistérség központjának jegyzője, akkor az önkormányzati struktúra imént vázolt jellemzői a helyi, tehát nem kistérségközponti település lakossága esetén természetesen nem léteznek, hiszen a jegyző

nem a helyi önkormányzat jegyzője. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a központ számára *nem helyi* ügyekben a központi település képviselő-testülete és polgármestere gyakorolhat hatást, amennyiben módja nyílik erre. A *kistérségi szolgáltatóközpontokról* egyelőre meglehetősen kevés információ áll rendelkezésre. E szervezeti forma funkciójával kapcsolatban a 2007. június 26-ai országos kistérségi konferencián hangzott el, hogy kistérségi szolgáltatóközpontot és fejlesztési irodát hoznak létre, előbbit a fejlesztési programok megindítása, utóbbit a fejlesztési tanácsok, a kistérségi elnökök, illetve a polgármesterek és a szaktárcák közötti információáramlás segítése érdekében. Egy másik dokumentum tanúsága szerint az akkori ÖTM minisztere azt a nyilatkozatot tette, hogy kistérségi szinten a legjelentősebb terv a kistérségi szolgáltatóközpontok létrehozása az okmányirodák bázisán. Eszerint a kistérségi szolgáltatóközpontok ügyfélszolgálati funkciót látnak majd el a hatósági ügyekben és a legfontosabb közszolgáltatásokban, amelyek létrehozása nem érinti az egyes hivatalok és irodák illetékességi területét.

Az ÖTM honlapján olvasható Vitaanyag szerint a szolgáltató közigazgatás jegyében az volna célszerű, ha az Új Magyarország Fejlesztési Terv forrásaiból a kistérségi központi település polgármesteri hivatalában már működő okmányirodák bázisán jönnének létre a kistérségi közigazgatási szolgáltatóközpontok. Ezen integrált ügyfélszolgálati központokkal kapcsolatos elvárás, hogy legyenek alkalmasak az államigazgatási és önkormányzati közigazgatási ügyek elektronikus intézésére, továbbá kapcsolódjanak a nagy közszolgáltató vállalatok ügyfélszolgálataihoz.

A kérdés csupán az, hogy a hatósági jogkörök címzettje a kistérségi központ jegyzője, vagy a kistérségi szolgáltatóközpont lesz-e, esetleg mindkettő párhuzamosan, egymás közötti munkamegosztásban. Ez utóbbi megoldás vélhetően a legdrágább verzió lenne, ami nem feltétlenül eredményezné a szakmai hatékonyság növelését.

Megfelelő információk hiányában nehéz abban a kérdésben állást foglalni, hogy az elektronikus közigazgatás kistérségi bevezetése miért célszerűbb egy önálló, új szervezet kialakításával, és miért nem lehet ezt megvalósítani a meglévő kistérségi központi apparátusra támaszkodva.

3. A HATÁSKÖR-TELEPÍTÉST ÉRINTŐ EMPIRIKUS VIZSGÁLATOK EREDMÉNYEI¹

A többcélú kistérségi társulások létrehozásával a közszolgáltatások területén megkezdődött egy folyamat, mely a különböző léptékű területi egységek lehetséges és tényleges szerepvállalását helyezi előtérbe. Mindez a hatósági feladatok ellátása tekintetében egyelőre nem történt meg. Ennek egyenes következménye, hogy az empirikus vizsgálatok működési tapasztalatokról nem szólhatnak, azonban ráirányíthatják a figyelmet azokra a problémákra, melyek „alulnézetből” jellemzik a helyi és a lehetséges térségi szintű hatósági feladatellátást.

¹ Az alábbi fejezet „Az önkormányzati méret nagyság és a közszolgáltatások méretgazdaságossági kérdései ...” c. kutatás keretében készült, tíz kistérségre kiterjedő jegyzői interjúkra támaszkodik.

Általános tapasztalat, hogy a megkérdezett jegyzők egyáltalán nem tiltakoztak egyes hatósági feladatok helyi szintről térségi szintre történő emelése ellen, sőt, bizonyos esetekben kifejezetten üdvözölnék, ha megszabadulnának egyes hatósági feladataik kötelezettsége alól.

A megkérdezett jegyzők többsége azt az álláspontot képviselte, hogy az önkormányzathoz közvetlenül kapcsolódó ügyek intézése sokkal *fontosabb feladat a szemükben, mint a hatósági, államigazgatási ügyek ellátása*. Néhány jegyző azt sem bánná, ha egyáltalán nem kellene hatósági feladatokat ellátnia.

Arra a kérdésre, hogy mely szempontok alapján dönthető el, hogy az adott ügykör ellátása helyi vagy térségi szinten történjék, az alábbi szempontokat nevezték meg:

- ügyszám (az ügyek előfordulásának gyakorisága),
- helyismeret, a döntéshez szükséges információk,
- emocionális tényezők,
- gyorsaság,
- szakértelem.

A szakértelem és az ügyszám egy bizonyos ponton összekapcsolható, mert például egy évben mindössze három-négy esetben előforduló ügytípus esetén a jegyzőnek, illetve az ügyintézőnek újra és újra meg kell néznie az eljárási és az anyagi jogi szabályokat, nem beszélve arról, hogy minden ügy más, és az alkalmazandó szabályok sem mindig egyformák. Mindez jelentősebb ügyszámmal, erre (is) szakosodott ügyintéző alkalmazásával egy városi apparátus esetén nem jelentene problémát.

A központilag tervezett hatósági kistérségi feladatellátáshoz hasonló konstrukció már létrejött a Marcali kistérségben, igaz ez a *hagyományos hatósági igazgatási társulás* bázisára épült. Ennek pozitív következményeiről a böhöneyi jegyző akként nyilatkozott, hogy *főleg azok az államigazgatási ügyek kerültek kistérségi szintre, amelyeket ott hatékonyabban el lehet látni*. Ilyenek a megmaradó építéshatósági ügyek, a magánkereskedelem, az üzletek működésével kapcsolatos hatósági tevékenység, a vállalkozói igazolványok kiadása, a birtokháborítási ügyek, az adóigazgatási ügyek közül főleg a behajtási ügyek, a közoktatással kapcsolatos feladatok ellátása – gyakorlatilag azok, melyekre helyben kevésbé van képzett szakember. A most már harmadik éve működő rendszert a böhöneyi jegyző sikeresnek minősítette. Az államigazgatási feladataik lényegesen csökkentek, pl. korábban a magánkereskedelmi, üzletek működésével kapcsolatos feladatokat az adóügyes kollégánál látta el kapcsolatos munkakörben. A két feladat nem volt jól összerendezve, és miután ez kistérségi szintre került, rengeteg energiája felszabadult. Ráadásul Marcaliban megfelelő szakértelemmel rendelkező köztisztviselők végzik a tevékenységet.

A kezdeti időszokról a böhöneyi jegyző elmondta, hogy a kérelmek benyújtása kisebb-nagyobb zökkenőkkel indult meg, ezt követően azonban mindenki tudomásul vette, hogy kistérségi központba kell menni, ott kell benyújtani kérelmét. *„Senki az égardta földön ezzel kapcsolatban problémát így nem vetett fel, és azért is jó volt, mert ami községi szinten ellaposodott, pl. bizonyos szakhatósági iratok beszerzése, meg körülményes volt, ott legalább akkor megkövetelték azokat az iratokat, amit mi esetleg, úgymond, elhagytunk vagy kihagytunk. Jobb lett, meggyőződésem, hogy nem csorbult senkinek az érdeke. Kezdetől fogva támogattam”*. (Böhönye jegyzője.)

A szakértelem kérdésköréhez tartozik az a probléma is, hogy kisebb létszámmal működő apparátusok esetén az ügyintézőknek és a jegyzőnek sokkal szélesebb körű ismeretekkel kell rendelkeznie, mint a nagyobb hivatalok jelentősebb számú alkalmazottainak, akik lehetnek saját ügyeik specialistái. Ezzel összefüggésben az egyik kistéleplési jegyzője hangsúlyozta, hogy korábban, amikor jóval kevesebb jogszabály jelent meg, ez az igény hozzátétőleg teljesíthető volt. Napjainkban viszont még a nagyobb hivatalok alkalmazottai számára sem egyszerű feladat a jogszabályi változások követése, ami kisebb települések esetén és minden ügýtípusra vonatkozóan irreális elvárás az alkalmazottakkal szemben.

A hatósági feladatok megfelelő szintű ellátásával kapcsolatosan felvetődik az a kérdés, hogy mi az a mutató, mely alapján meghatározható a helyi hatósági ellátási követelmény minimuma. Ismeretes, hogy a kormányzat az ezer főnél kisebb településeken pénzügyi „büntetőrendszer” segítségével kívánja arra kényszeríteni a címzetteket, hogy körjegyzőséget alapítsanak vagy ahhoz csatlakozzanak. Ezzel kapcsolatban meglehetősen eltérő vélemények fogalmazódtak meg attól függően, hogy kisebb vagy nagyobb lélekszámú település jegyzője nyilatkozott. A kisebb települések jegyzői érthető módon fontosnak tartják működésüket, míg a nagyobb települések jegyzői egyetértenek azzal, hogy ezer fő alatt körjegyzőségi formában történjen a hatósági és más egyéb jegyzői feladatok ellátása. Az egyik megkérdezett körjegyző véleménye szerint ahhoz, hogy a mai követelményeknek eleget tudjon tenni egy körjegyzőség, legalább hat fő szükséges. *Az optimális méretről nyilatkozva a megkérdezett azt hangsúlyozta, hogy négy település az, mely egy nyolckilenc fős hivattal el tudja látni a teendőket.* Ha ehhez kisebbségi önkormányzat is tartozik, akkor a települések számát négy fölé nem érdemes emelni. Mindez független a települések lélekszámától, mert a legkisebbtől a legnagyobb településig ugyanazon jogszabályoknak, feltételeknek kell eleget tenni.

Arra a kérdésre, hogy mely hatósági feladatok esetén lehetséges a helyi szintről a területi szintre történő telepítés, a különböző lakosság számú települések jegyzői meglehetősen hasonló válaszokat adtak.

- *A szabálysértési ügyeket a megfelelő szakigazgatási szervek hatáskörébe utalnák* – különösen érvényes ez a kisebb települések jegyzőire. Ez nem csupán vagy nem elsődlegesen a szakértelem kérdésével függ össze (bár az sem mellékes), de az emocionális tényezők is igen hangsúlyosak. A helyi ismeretség itt épp ellenkező hatású, mint akkor, amikor a megfelelő információk összegyűjtése fontos a megalapozott döntés szempontjából. Különösen a kisebb településeken biztosítható nehezen a teljes elfogulatlanság és az előítéletek hiánya pl. a szabálysértési határozatok meghozatala során.
- *Az ágazati hatósági ügyek túlnyomó többségében* – ellentétben az ÖTM-javaslattal – a megkérdezettek szintén indokoltan tartják a meglévő szakigazgatási dekoncentrált szervekhez történő hatáskör-telepítést.² A jegyzők valójában nem is értik, hogy miért nem az ágazat olykor csaknem helyi képviselői járnak el az adott ügyekben. Ilyen ügyeknek tekintik különösen az *állategészségügy* kapcsolatos hatósági ügyeket (ebekre, marhalevéltre, méhek vándorlásának engedélyezésére stb.), amelyekben a hatósági kerületi

² Ezek részletes felsorolását a ROP 3.1.1. kutatás keretén belül elkészült tanulmány tartalmazza, azonban e helyütt – tekintettel a tartalmi korlátokra – bemutatásuktól eltekintünk.

állatorvos tevékenykedhetne a legeredményesebben. A *növényvédelmi* kérdésekben a növény- és talajvédelmi szolgálat számára lenne szükséges a hatáskörök átadása. *Tűzvizsgálattal* kapcsolatos kérdésekben szintén az egyes tűzoltóságok tűz megelőzési szakemberei rendelkeznek kellő tapasztalattal és szakértelemmel.

- Az ÖTM által megfogalmazott javaslattal ellentétben, interjúalanyaink a kistérségi szintre telepíthető hatáskörök közé sorolták a *birtokvédelmi ügyeket* is. Ennek alapját ismét elsősorban az emocionális tényezők képezik. Adóigazgatási ügyekben a megkérdezettek a végrehajtási szak esetében tartják indokoltnak a kistérségi szint szerepvállalását. (Szükséges megjegyezni, hogy olyan kistérségben, ahol ezt már hatósági igazgatási társulási formában bevezették, várakozáson alul teljesített az új rendszer. Ez arra mutat rá, hogy a hatékonyabbnak tartott rendszer intézményesítése nem feltétlenül hozza a tőle elvárt eredményeket, különösen akkor, ha a feladatot végrehajtó utolsó láncszem nem érdekelt, nem motiválható, nem ellenőrizhető és nem kérhető megfelelőképp számon a teljesítés során.)
- Az üzletek működésére vonatkozó hatósági tevékenység részint kistérségi szintre telepíthető, részint pedig olyan súlytalan (pl. nyitva tartás ellenőrzése) más hatósági (pl. ÁNTSZ) ellenőrzéshez képest, hogy a feladat helyi szinten történő ellátását nem tartják indokoltnak.
- A megkérdezett jegyzők *klasszikusan helyi hatósági feladatnak tekintik a helyi adókkal kapcsolatos ügyek intézését*. Emellett a helyi hatósági feladatok közé tartozik a sajnos elég magas számú *szociális ügyek intézése*. Ismeretes, hogy 2007. január 1-jétől számos ügy a képviselő-testülettől, illetve a polgármestertől jegyzői hatáskörbe került (pl. közgyógyellátás).³ Ez statisztikailag jelentős mértékben növelte a hatósági feladatok arányát az összes feladat között. Mindemellett a helyismeret, a gyors és az állampolgárhoz közel történő ügyintézés továbbra is indokolja ezen ügycsoport helyi szintű ellátását.
- Nagyon fontos hangsúlyozni, hogy az egyes vélemények nemcsak a hatáskör áttelepítésére hívják fel a figyelmet, hanem – egy terület esetében – *a hatáskör megtartására, illetőleg visszaállítására is*. Ez a terület a *kiemelt építészeti hatósági jogkörhöz kapcsolódik, ami valójában az építési engedélyek kiadásának jogát jelenti*. Ismeretes, hogy már történt

³ A törvény módosítása értelmében ugyanis kikerül a testület döntési jogköréből a méltányossági alapon, a helyi viszonyoknak megfelelően megállapítható közgyógyellátás. Kétségtelen, hogy az ellátásról szóló döntés alapját az adott helyi rendelet képezi – ennyiben hasonló a normatív módon megállapított ellátásokhoz –, azonban a helyi rendeletben szabályozott lehetséges méltányossági jogkör gyakorlását a jogalkotó kivette a képviselő-testület kezéből és a jegyző hatáskörébe utalta. Ez a megoldás nem csupán azért tűnik aggályosnak, mert ellenkezik azon általános szabályozási logikával, mely szerint a helyi méltányossági ügyekben a képviselő-testület dönt, hanem azért is, mert nem illeszkedik az általános feladatkör-telepítési gyakorlathoz sem. Ebben az esetben ugyanis az ellátás fedezetének biztosítása alapvetően a helyi költségvetésből történik, tehát a vonatkozó döntések – különösen kisebb és jelentősebb számú potenciális igénylővel rendelkező települések esetén – komoly hatást gyakorolhatnak a település gazdálkodására. Ugyanakkor az önkormányzati törvény kimondja, hogy az önkormányzat gazdálkodásának biztonságáért a képviselő-testület, szabályszerűségéért a polgármester a felelős. (Ötv. 90. §) Éppen ezért alkotmányellenesnek tűnik az a rendelkezés, amely az önkormányzat vagyonával, gazdálkodásával kapcsolatos jogosítványt kiveszi az annak kezelésére jogosított szervezet kezéből és átadja a jegyzőnek, akit az Ötv. a gazdálkodással kapcsolatos, imént jelzett jogszabályhelyen – érthető módon – meg sem említ. Ez a szabályozási módszer szélsőséges esetben azt is eredményezheti, hogy például egy körjegyző a hozzá tartozó kisebb településen lakóhellyel rendelkezők számára méltányossági alapon annyi közgyógyellátási kérelemnek ad helyt, ami már veszélyezteti a település gazdasági egyensúlyát.

előkészítetlen és szakmailag megalapozatlan lépés arra vonatkozóan, hogy ezt a jogkört kizárólagosan a kistérségi központ jegyzőjéhez telepítsék, de az ÖTM egyelőre meghátrált a kérdésben. Jelen esetben nem csupán a helyismeret, a gyorsaság és a szakértelem indokolja a helyzet fenntartását, de a hatóságok számának jelentős csökkenése összeférhetetlenség esetén megbénítaná vagy rendkívül lelassítaná az amúgy sem villámgyors ügyintézés. (Az emocionális tényezők e hatósági jogkör esetén különösen kitapinthatók. Erre példa az egyik hatáskörvesztéssel fenyegetett körjegyzőség elképzelése az építésügy helyi megóvása érdekében. Az érintett körjegyző jelezte, hogy tárgyalásokat folytattak a kistérség központjának jegyzőjével annak érdekében, hogy az előadó megtartásával, mintegy kirendelt ügyintézés formájában továbbra is megmaradhasson az építésügyi ügyintézés. Ennek költségeit is biztosították volna annak érdekében, hogy a mikrotérség lakosságának ne kelljen messze utaznia. Az építésügyi előadó munkabéréte a körjegyzőség szintjén jelen pillanatban sem fedezi az állami normatíva, azt a székhelytelepülés, illetve a mikrotérség önkormányzatai közösen egészítik ki. Más kérdés, hogy a döntés joga mindenképpen a kistérségi központ jegyzőjéhez kerülne, legfeljebb az ügyintéző megtartására nyílna lehetőség.)

Ismeretes az a kormányzati törekvés, hogy a különböző hatósági feladatok illetékeségi határait a kistérségi határokhoz igazítsák. Ezt a törekvést központi szinten úgy értelmezik, hogy minél több hatósági feladat kerüljön a kistérségi jegyzőhöz és ezzel együtt az ez ideig mikrotérségi központokban ellátott feladatokat vegye át (építésügy, okmányiroda stb.). Ha igaz az a megállapítás, hogy a decentralizáció nem önmagában való érték, akkor vélhetően az is igaz, hogy a mindenáron való kistérségi centralizáció nem feltétlenül eredményez gazdaságosabb, hatékonyabb ügyintézés. Ha a nem megfelelően átgondolt centralizációhoz az illetékeségi területek kuszasága kapcsolódik, akkor az tovább ronthatja a hatósági ügyintézés eredményességét. Erre példa lehet a Sásdi kistérségbe tartozó Mágocs (mikrotérségi központ) és Bikal példája. Mindkét település számos tekintetben a mai napig Komlóhoz tartozik, például a rendőrség, a földhivatal, a munkaügyi központ tekintetében, hiszen ott működnek ezen intézmények, és nem egy olyan kis léptékű településen, mint a Sásdi kistérség központjának tekintett Sásdon. Ha egészségügyről van szó, akkor a tényleges központ Dombóvár lenne, ám a két település április 1-jétől Pécshez tartozik a fekvőbeteg-ellátás terén, ami 60 km-re, míg Dombóvár 7 km-re (10 percre) van. „Az egész Sásdi kistérség Pécshez került át. Szerintem, aki kitalálta, íróasztal mellett, egy tollvonással elintézte.” (Mágocs jegyzője) A döntés hátterében az áll, hogy Dombóvárt megyehatár választja el természetes vonzáskörzetétől, így a két említett községtől is.

Mindez nem csupán az államigazgatási illetékeségi határok rendezetlenségére irányítja rá a figyelmet, hanem arra is, hogy az államigazgatási szervek által ellátott hatósági feladatok, valamint a többcélú kistérségi társulás által ellátott (helyi) közszolgáltatási feladatok területi léptéke nem esik egybe. Ha kizárólag hatósági feladatellátó képesség alapján alakítanak ki a kistérségeket, akkor pl. Baranyában a kilenc kistérség helyett csak öt működne (Komló, Pécs, Mohács, Szigetvár, Siklós központtal). A városi rangú, de tényleges városi funkciókkal nem rendelkező jelenlegi kistérségi központok szerepe ebből a szempontból nem értékelhető. Ugyanakkor a közszolgáltatási feladatok hatékony megszervezése és biztosítása tekintetében a jelenlegi kistérségi lehatárolás nemhogy kicsi, de bizonyos esetekben (pl. Siklósi kistérség) túlságosan nagynak bizo-

nyulhat. Mivel a tényleges feladatellátás alapvetően mikrotérségi határokon belül történik, összességében az a következtetés vonható le, hogy *a jelenlegi kistérségi illetékességi területek sem a hatósági feladatok, sem pedig a közszolgáltatási feladatok léptékéhez nem igazodnak megfelelőképpen.*

4. ÖSSZEGZÉS

A szakirodalmi megállapítások, a kormányzati elképzelések, valamint az empirikus vizsgálatok összevetése rámutat arra, hogy távolról sincs összhang az elmélet és a gyakorlat között, ami különösen érvényes a központi hatalom által megfogalmazott problémák megoldására.

Az átgondolt, a valós igényekhez és kapacitásokhoz igazodó és a partnerség elve szerint kidolgozott szempontrendszer alapján történő feladat- és hatásköri reform szükségességével minden szereplő egyetért. A konkrét szempontok és azok súlyainak meghatározása tekintetében azonban az összhang már korántsem ilyen egyértelmű. Fontos hangsúlyozni, hogy a döntéshozó nem hagyhatja figyelmen kívül, illetve teljes egészében nem tekinthet el bizonyos emocionális tényezők létezésétől sem. Ezeket lehetőleg esetben számításba kell venni, ellenkező esetben a legjobb szándékú kezdeményezés is kudarcot vallhat. (A közgazdaság-tudomány is ismeri és elismeri azt a tételt, hogy a reálszférában a szereplők akarata ellenében nem lehet tartós és eredményes állami intézkedéseket bevezetni.)

A tanulmányban bemutatott szempontrendszer gyakorlati alkalmazása nem csupán a méretgazdaságosság kérdésére adhat választ, de a közigazgatás hatékonyságának és hatásosságának kérdését is képes megválaszolni. A szempontok – mint bizonyos mértékben objektív mérőeszközök – alkalmazása elősegíti annak a településméretnek, illetőleg annak a területi szintnek a meghatározását, amely leginkább alkalmas az adott hatósági feladat ellátására.

Ennek következtében a funkciókhoz igazodó illetékességi terület, valamint a szervezeti forma újragondolása szintén nem kerülhető meg. Mindezek hiányában a kistérséget érintő reformelképzelések és lépések nem fogják betölteni a hozzájuk fűzött reményeket.

IRODALOMJEGYZÉK

- Ágh Attila (2006): Közigazgatási reform és fejlesztő állam. *Magyar Közigazgatás* (LVI. évf.) 5. szám. 257–269.
- Balázs István (1995): A területi önkormányzatok feladat- és hatáskörének változásai Európában. *Comitatus* (V. évf.) 2. szám. 12–21.
- Balázs István (2006a): *A kistérségi államigazgatási feladatellátás rendszere* http://www.allamreform.hu/letoltes_onkormanyzat_hazai.html
- Balázs István (2006): A közigazgatási hivatali rendszer kialakulása és működése. *Magyar Közigazgatás* (LVI. évf.) 2. szám. 81–84.
- Balázs István (2006): A területi államigazgatás továbbfejlesztésének alternatívái. *Magyar Közigazgatás* (LVI. évf.) 2. szám. 71–76.
- Csiba Lajos (2005): A megosztott hatáskör és a szakhatóság mint ennek jogosultja. *Magyar Közigazgatás* (LV. évf.) 5. szám. 398–404.
- Fazekas Marianna–Ficzere Lajos (szerk.) (2005): *Magyar közigazgatási jog*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Pfeil Edit (2001): Az önkormányzatok feladat- és hatásköre, gazdálkodása, az önkormányzati társulások. In: Finta István–Pálné Kovács Ilona–Pfeil Edit: *Közigazgatási alapok*. Budapest, Unió. 157–186.
- Fürcht Pál (2000): A településközi együttműködés egyes kérdései. *Magyar Közigazgatás* (L. évf.) 9. szám. 532–538.
- Ivancsics Imre (1994): A hatalommegosztás elméleti és gyakorlati problémái. *Magyar Közigazgatás* (XLIV. évf.) 3. szám. 169–172.
- Ivancsics Imre (1999): Hozzászólás Dr. Kara Pál: Javaslat az önkormányzati és az államigazgatási feladat- és hatáskörök felülvizsgálatára című vitaanyaghoz. *Magyar Közigazgatás* (XLIX. évf.) 4. szám. 196–197.
- Ivancsics Imre (2006): *Az államigazgatási feladatok kistérségi ellátásának hatása a területi államigazgatási szervekre*. <http://www.idea.gov.hu/>
- Lőrincz Lajos (2006) (szerk.): *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban: Összehasonlító közigazgatás*. Budapest, Unió.
- Nagy Csongor István (2005): Az agency-k jogalkotási hatásköre az USA-ban. *Jogtudományi Közlöny*, június. 257–270.
- Németh Jenő (1994): A megyei önkormányzatok (feladat és hatáskörei) korszerűsítésének egyes kérdései. *Comitatus* (IV. évf.) 2. szám. 72–76.
- Szigeti Ernő (1994): A körjegyzőség területi struktúrája. *Magyar Közigazgatás* (XLIV. évf.) 10. szám. 609–619.
- Tilk Péter (2005): Joghatóság, hatáskör, illetékesség az új közigazgatási eljárási törvény alapján. *Magyar Közigazgatás* (LV. évf.) 11. szám. 678–689.
- Vadál Ildikó (2004): *A közigazgatási reformhoz kapcsolódó önkormányzati feladat- és hatáskör differenciálása*. http://www.allamreform.hu/letoltes_onkormanyzat_hazai.html

MELLÉKLETEK

1. melléklet

Területi szinten ellátott feladatok Európa különböző államberendezkedésű országaiban.

AUSZTRIA (föderális, decentralizált berendezkedésű állam)

A tartományok látják el:

- a polgári és katasztrófavédelem,
- a felnőttoktatás,
- a kórház és szanatórium,
- a bölcsőde és óvoda,
- a területrendezés (területfejlesztés),
- a közbiztonság,
- a környezetvédelem,
- a színház- és hangversenytermek,
- a múzeumok, képtárak, könyvtárak,
- a sport és szabadidő,
- a közúti közlekedés,
- a kikötő és repülőtér,
- a gáz, a városi fűtés,
- a mezőgazdaság, halászat, vadászat, erdőgazgatás,
- az elektromos áram biztosítása,
- a kereskedelmi és turisztikai szakfeladatokkal és közszolgáltatásokkal kapcsolatos feladatokat.

ANGLIA (unitárius, centralizált berendezkedésű állam)

A megyei tanács feladata:

- a közrend és közbiztonság (megosztott a városi hatóságokkal),
- a tűzvédelem (megosztott a városi hatóságokkal),
- a polgári védelem (megosztott a városi hatóságokkal),
- az előiskolai képzés (a községek tekintetében),
- az *alsó- és felsőtagozatos-oktatás* (a községek tekintetében),
- a gyermekek, időskorúak, elmebetegek, szenvedélybetegek, alkoholisták otthoni gondozása (a városkörzeteken kívüli községek tekintetében),
- az általános rendezési terv, bányaművelési terv, személtelhelyezési terv, komplex urbanizációsterv-engedélyezés a városi körzeteken kívüli községekben,
- a kultúra, szabadidő, sport (a községek vonatkozásában),
- a *könyvtár, múzeum, képtár* (a városok kivételével),
- a közlekedés és szállítás (a városkörzetek kivételével),
- a városi közlekedés támogatása,
- a városi villamos- és vasúti közlekedés támogatása,
- a kikötői igazgatás és fenntartás (kivételesen néhány helyen),
- a közúti és közterületi szabályozás (a községekben),
- a veszélyes és robbanóanyagok ellenőrzése (a községek vonatkozásában),
- a szervizállomások engedélyezése (a községekben),

- a fogyasztóvédelem (a községekben),
- az idegenforgalom (együtt a területi idegenforgalmi hivatallal).

BELGIUM (föderális berendezkedésű állam)

A régiók speciális nyelvi és etnikai jellege miatt a megyei hatásköröket tekintjük át, melyek a következők:

- általános igazgatás,
- rendőrképzés,
- népszékvédelem,
- alapoktatás (a folyami hajósok gyermekeinek) *felsőtagozatos-oktatás*, szakképzés, művészeti oktatási intézmények, fogyatékosok oktatása,
- ipar-, kisipar- és kereskedelemfejlesztés,
- egészségügyi szolgálatok,
- színház, hangverseny és művészeti rendezvények,
- *múzeumok, képtárak, könyvtárak,*
- *parkok és zöldterületek,*
- természetvédelem,
- szabadidő és sport,
- közúti hálózat,
- nem hajózható vízfolyások,
- mező- és erdőgazdaság,
- idegenforgalom,
- tudományos kutatás,
- *köztisztaság.*

Ezenkívül a megyék önkéntesen részt vehetnek a következőkre szakosított községi társulásokban:

- gázellátás,
- áramellátás,
- gazdaságfejlesztés,
- tömegközlekedés,
- lakásügy,
- közegészségügy,
- idegenforgalom.

FRANCIAORSZÁG (unitárius, decentralizált berendezkedésű állam)

Franciaországban a területi önkormányzatoknak két szintje létezik: a megye és a régió.

A megyék hatáskörébe tartozik:

- a kollégiumok létesítése és fenntartása,
- a városokon kívüli tömegközlekedés megszervezése,
- a *körzeti orvosi szolgálat,*
- a *gyermekek szociális segélyezése,*
- a *családok szociális segélyezése,*
- a *fogyatékosok segélyezése,*
- az *öregkorúak segítése,*
- a rák és a tüdőbaj elleni küzdelem megszervezése,

- gyermek- és anyavédelem,
- a megyei szociális intézmények fenntartása és felügyelete,
- a közellátási segélyprogramok szervezése,
- a kereskedelmi és halászati kikötők,
- a rendezési tervek készítése körében a nyomvonalas létesítmények tervezése,
- a kulturális létesítmények, múzeumok és könyvtárak (megosztott feladatkörök a községgel és régióval),
- a köztisztaság (megosztott hatáskörök a községgel és régiókkal).

A régiók hatáskörébe tartozik:

- a gimnáziumok és speciális középfokú oktatási intézmények létesítése és fenntartása,
- a szakmai továbbképzés és a szakmunkásképzés,
- a regionális rendezési terv készítése,
- a folyami kikötők és a hajózható folyamok,
- regionális területfelhasználási terv,
- a természetvédelmi területek,
- kulturális intézmények létrehozása, fenntartása, múzeumok, könyvtárak (a községekkel és a megyékkel osztott feladat),
- a köztisztaság (a községekkel és a megyékkel osztott feladat).

NORVÉGIA (unitárius állam)

Norvégiában a megyék feladatkörébe tartozik:

- a felső tagozatos általános iskolai oktatás,
- a szakmunkásképzés,
- a kórházi egészségügyi ellátás,
- a szakorvosi ellátás,
- a rendezési tervek koordinációja,
- a területrendezés és a regionális tervezés,
- a megyei könyvtár fenntartása,
- a megyei utak fenntartása,
- az idegenforgalmi fejlesztés (megosztott hatáskörök).

PORTUGÁLIA (unitárius, decentralizált berendezkedésű állam)

Portugáliában a régiók mint területi önkormányzatok a következő hatáskörökkel rendelkeznek:

- a gazdasági és társadalmi fejlődés ösztönzése,
- területrendezés,
- környezet- és természetvédelem, a vízforrások védelme,
- hírközlés és szociális ellátási rendszer,
- szakképzés,
- a kultúra és történelmi értékek megőrzése,
- ifjúság, sport és szabadidő,
- idegenforgalom,
- közellátás,
- a termelői vállalkozások ösztönzése,
- a községek tevékenységének segítése.

2. melléklet

Jegyzék a kistérségi székhelytelepülés jegyzője által ellátandó államigazgatási feladatok felülvizsgálatához [Balázs, 2006a, valamint 1075/2004. (VII. 21.) Kormányhatározat alapján]

Belügy

- anyakönyvi igazgatási feladat- és hatáskörök közül a magyar állampolgár, hontalan, illetőleg a magyar menekültügyi hatóság által menekültként elismert személy külföldi házasságkötéséhez szükséges tanúsítvány kiadása,
- szervezett bűnözéssel, valamint az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépéssel kapcsolatos feladat- és hatáskörök,
- temetkezési szolgáltatás végzésével és a telephely engedélyezésével, visszavonásával kapcsolatos feladat- és hatáskörök.

Okmányirodák által ellátott feladatok

Személyiadat- és lakcímnnyilvántartással kapcsolatos feladat- és hatáskörök:

- központi hivatal értesítése, ha az adatváltozást a személyazonosító igazolvány, valamint a személyazonosítás célját szolgáló és a jogosultságot igazoló egyéb okmányok kiadásával összefüggő eljárásban jelentik be,
- adatváltozások alapiratainak a központi hivatalhoz való megküldése, doktori cím nyilvántartásban történő átvezetése.

Általános igazgatás

- szabálysértésekkel kapcsolatos feladat- és hatáskörök, szabálysértési feljelentések elbírálása,
- tűzvédelmi hatósági feladatok ellátása,
- katasztrófaelhárítás közös megszervezése,
- szakértő (jogi, munkavédelmi, tűzvédelmi stb.) közös foglalkoztatása, alkalmazása,
- közigazgatási végrehajtó szolgálat működtetése,
- önkormányzatok által fenntartott intézmények működési engedélyének kiadása,
- menekültek ellátásával kapcsolatos feladatok,
- külföldiek tartózkodásával kapcsolatos feladatok,
- fürdőhelyek kijelölése.

Egészségügy

- a 17. életévüket betöltött magyar állampolgárságú férfiak kötelezése honvédelmi nyilvántartásba vételre, egészségi alkalmasságuk elbírálására, szakorvosi vizsgálatra, illetőleg a gyógykezelésre kötelezett hadköteles számára annak a gyógyintézetnek és időpontnak a kijelölése, ahol és amikor a hadköteles megjelenni köteles,
- a kérelmező részére annak igazolása, hogy a pszichiátriai beteget gondozásban, ellátásban és felügyeletben tudja részesíteni,
- a sürgősségi ellátást végző orvos részére a várakozási engedély kiadása a külön jogszabályban meghatározott rájegyzésekkel,

- foglalkozás-egészségügy területén dolgozó orvos kijelölése rehabilitációs bizottság tagjának,
- védőmunkahelyre való elhelyezés iránti kérelmek elbírálása,
- egyetértési jog gyakorlása a nem vagy gyengén látó személy távbeszélőalközpont-vezetői munkakörbe történő kinevezéséhez.

Építésügy

- kiemelt építéshatósági feladatok,
- települési jegyző hatáskörébe tartozó egyes, ki nem emelt építéshatósági feladatok (pl. létesítendő játékterem építésügyi szabályoknak megfelelést igazoló szakhatósági hozzájárulás, polgári lőtér, park, sportpálya, játszótér létesítésének engedélyezése, felvonó, mozgólépcső, mozgójárda építésének, áthelyezésének, átalakításának engedélyezése).

Földművelésügy

- szőlőtermesztéssel és borgazdálkodással kapcsolatos feladat- és hatáskörök,
- árutermelő gyümölcsös telepítésével, kivágásával kapcsolatos feladatok,
- vadkárbecsléssel kapcsolatos feladat- és hatáskörök.

Növényvédelmi feladatok

- növényvédő szer nagy- és kiskereskedelmi forgalmazásának engedélyezése, az erre szolgáló üzlet működési engedélyének, raktár telepengedélyének kiadása, visszavonása, illetve a tevékenység korlátozása.

Állategészségügygel, állatok védelmével és nyilvántartásával kapcsolatos feladatok

- állatforgalmazási tevékenység, állatkiállítás, állatbemutató, állatverseny tartásának, valamint mutatványos tevékenység helyének és idejének engedélyezése,
- méhészkedéssel, méhészkedést végzőkkel kapcsolatos nyilvántartási feladatok,
- bejelentett ebek nyilvántartásával, összeírásával, veszettség elleni kötelező védőoltásával kapcsolatos feladatok,
- állati hullák elföldelésére alkalmas területek kijelölése,
- állattartók és állatállományuk nyilvántartása, állatok elhullásának bejelentés alapján történő nyilvántartása,
- állatvásártér, állatpiac, állatkiállítás létesítésének tartása, helyének és időpontjának engedélyezése,
- veszélyes ebekkel kapcsolatos valamennyi feladat- és hatáskör,
- veszélyes állattal kapcsolatos valamennyi feladat- és hatáskör,
- a települési önkormányzat jegyzőjéhez telepített, az állatok védelmével és nyilvántartásával kapcsolatos feladat- és hatáskörök,
- állatpanzió és állatmenhely létesítésével kapcsolatos feladatok.

Honvédelem

- polgári szolgálat teljesítésével kapcsolatos feladat- és hatáskörök.

Hadigondozással kapcsolatos feladat- és hatáskörök

- hadigondozási igényjogosultságról, hadirokkant járadékosztályba sorolásról, pénz-ellátás megállapításáról, szüneteltetéséről, megszüntetéséről, jogalap nélkül felvett pénzellátás visszafizetéséről, járadékösszeg növeléséről, hadigondozási igazolvány kiadásáról való döntés,
- hadigondozásba vett személyekről nyilvántartás készítése.

Igazságügy

- Polgári Törvénykönyvvel kapcsolatos feladat- és hatáskörök közül a birtokháborítási ügyek,
- szakfordítói és tolmácsigazolvánnyal (beleértve a jeltolmácsot is) kapcsolatos feladat- és hatáskörök.

Ipar, kereskedelem

- üzletek működésével, a belkereskedelmi tevékenység folytatásával, a gazdasági reklámok és üzletfeliratok közzétételével kapcsolatos valamennyi jegyzői hatáskör (az engedélyek kiadása, a nyilvántartások vezetése, a hatósági ellenőrzések lefolytatása, a fogyasztói panaszbejelentések vizsgálata, műsoros előadás rendezésének megtartása, éjszakai nyitva tartás korlátozása stb.),
- javító-karbantartó szolgáltatások minőségvédelmével kapcsolatos jegyzői hatáskörök,
- magán szálláshelyek idegenforgalmi hasznosításával, vendéglátóüzletek kategóriába sorolásával, valamint az ártájékoztatással, továbbá a kereskedelmi és fizetővendéglátó szálláshelyek osztályba sorolásával, a falusi szálláshelyek minősítésével kapcsolatos jegyzői hatáskörök,
- vásár- és piactartással kapcsolatos jegyzői hatáskörök,
- telepengedélyezési eljárással kapcsolatos jegyzői hatáskörök,
- egyéni vállalkozói igazolványokkal kapcsolatos jegyzői hatáskör,
- távhőtermelő létesítmény létesítési-működési engedélyének kiadása.

Környezet- és természetvédelem, vízügy

Környezetvédelmi igazgatás

- a települési önkormányzat jegyzőjéhez telepített első fokú környezetvédelmi hatáskörök, ennek keretében:
 - zaj- és rezgésvédelemmel kapcsolatos hatósági feladatok,
 - levegőtisztaság-védelmi hatósági feladatok,
 - hulladékgazdálkodási ügyekben hatósági jogkör,
 - hulladékgazdálkodással kapcsolatos ellenőrzés, bírság kiszabása,
 - hozzájárulás a kezelt, illetve tisztított szennyvíz iszapja felhasználásának engedélyezéséhez,
 - települési folyékony hulladék mennyiségének és minőségének, az ürítés módjának, időpontjának meghatározása.

Természetvédelmi igazgatás:

- helyi jelentőségű, védelemre tervezett terület ideiglenesen védetté nyilvánítása,
- helyi jelentőségű, védett természeti területen lévő helyi közúton a közlekedés korlátozása,
- helyi jelentőségű, védett természeti területen építési, telekalakítási tilalom elrendelése,
- helyi jelentőségű természetvédelmi területen természetvédelmi bírság kiszabása,
- helyi jelentőségű, védett természeti területen az erdők természetvédelmével kapcsolatos feladatok,
- helyi védettségű természeti területen az eredeti állapot helyreállítására való kötelezés,
- egyes fák védelmével kapcsolatos feladat- és hatáskör,
- a fásítással kapcsolatos feladat- és hatáskör,
- helyi védettségű természeti terület esetén a területet károsító vagy súlyosan veszélyeztető tevékenységek korlátozása, felfüggesztése, megtiltása,
- települési önkormányzat államigazgatási hatósági hatáskörébe tartozó ügyekben az első fokú természetvédelmi hatósági feladatok ellátása,
- önkormányzati természetvédelmi őrszolgálat létrehozásával kapcsolatos jegyzői hatáskörök,
- önkormányzati természetvédelmi őrszolgálat ellenőrzése,
- önkormányzati természetvédelmi órként foglalkoztatott személyek köréről nyilvántartás vezetése,
- előzetes szakhatósági hozzájárulás adása tájképvédelmi, valamint a védett erdő elsődleges rendeltetésének megváltoztatásához,
- helyi jelentőségű, védett természeti területen a polgári természetőrökkel kapcsolatos feladatok.

Vízügyi igazgatás

- ingatlanok víziközmű-hálózatba történő bekötésének elrendelése (jogszabálysértés esetén),
- a szolgáltató hozzájárulása nélkül végzett bekötés, a bekötéssel összefüggő építmény, berendezés, felszerelés elbontásának, leszerelésének, illetve átalakításának elrendelése,
- kötelezés szennyvíz előzetes tisztításához szükséges berendezés létesítésére, korszerűsítésére, megfelelő üzemeltetésére,
- értesítés szükségeltároló igénybevételéről,
- nádas égetésének engedélyezése (kivéve természeti területeken és védett természeti területeken),
- vízgazdálkodási feladatok ellátásához szükséges adatszolgáltatás,
- közműfejlesztési támogatás igénylése, szétosztása,
- vízvezetési és szennyvíz-elvezetési szolgálat alapítása,
- közcélú érdekeltségi hozzájárulás kivetése,
- vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló 72/1996. (V. 22.) Korm. rendeletben foglalt, vízügyi igazgatással kapcsolatos hatósági ügyek,

- parti sávval érintett ingatlan tulajdonosának a jogszabálynak megfelelő hasznosításra, használatra, illetőleg az ezzel összefüggő meghatározott magatartásra vagy attól való tartózkodásra kötelezése.

Oktatás

A társulás által fenntartott intézmények esetében:

- közreműködés az óvodákban, iskolákban, kollégiumokban folyó pedagógiai tevékenységgel összefüggő mérési, értékelési feladatok szervezésében, az alapműveltségi vizsga előkészítésében, megtartásában,
- az intézményvezetői pályázatokkal kapcsolatos előkészítő feladatok ellátása.

A nem állami, nem helyi önkormányzati intézmények esetében:

- közoktatási intézmények részére működési engedély kiadása,
- közoktatást végző intézmények fenntartói tevékenységének törvényességi ellenőrzése.

Pénzügy

- önkormányzati adóhatóság végrehajtási feladatai (adóügyi végrehajtási iroda), ennek végzésére köztisztviselők közös foglalkoztatása,
- önkormányzati adóhatóság adó-ellenőrzési feladatai (adó-ellenőrzési iroda), ennek végzésére köztisztviselők közös foglalkoztatása,
- adók módjára behajtandó köztartozások behajtása.

Szociális és gyámügy

Szociális igazgatás

- nappali ellátást biztosító szociális intézmények működésének engedélyezése,
- szociális vállalkozás részére működési engedély kiadása,
- működési engedély kiadása alapellátást nyújtó szociális szolgáltatók és nappali ellátást nyújtó szociális intézmények számára,
- valamennyi alapellátást nyújtó szociális szolgáltató és nappali ellátást nyújtó szociális intézmény, szociális vállalkozó tevékenységének ellenőrzése.

Gyámügyi igazgatás

- városi gyámhatóság feladatkörébe tartozó valamennyi gyámügyi igazgatási feladat,
- gyermekjóléti szolgáltatótevékenységek (gyermek napközbeni ellátása, átmeneti gondozása, gyermekjóléti szolgálat) működésének engedélyezése (engedély kiadása, módosítása, visszavonása),
- megelőlegezett gyermektartásdíj behajtása,
- gyermekjóléti-gyermekevédelmi vállalkozói engedély kiadása.

Váradi Monika Mária

KISTELEPÜLÉSEK ÉS KISISKOLÁK: KÖZOKTATÁSI TAPASZTALATOK A KISTÉRSÉGI TÁRSULÁSOKBAN

1. SZAKMAPOLITIKAI DISKURZUSOK ÉS „REFORMOK”

Ha a többcélú kistérségi társulások körében folytatott, a közoktatási feladatellátásra fókuszáló kutatásaink¹ eredményeit megkíséreljük a hazai szakmai és szakmapolitikai diskurzusokba ágyazni, akkor mindenekelőtt azokhoz az elemzésekhez fordulhatunk, amelyek a magyar oktatási rendszer deficitjeire és egy átfogó változ(tat)ás szükségességére hívják fel a figyelmet. A közoktatásról szóló diskurzus egyik erős és szenvedélyes alaphangja szerint az elmúlt évszázad során lezajlott munkaerő-piaci és társadalmi változásokat s az ezekkel járó, mind differenciáltabbá váló igényeket, pedagógiai szükségleteket az oktatási rendszer nem volt képes követni, nem tért át a tömegoktatás modelljéről a személyre szabott, differenciált oktatás modelljére (Jakab, 2007), vagy más megfogalmazásban: a kihívásokra eddig extenzív válaszokat adott, nem lépett át egy új, intenzív szakaszba. (Andor, 2005) Komplex és összetett, a pedagógusképzéstől az osztálytermi gyakorlatig terjedő, alapvető szemléletváltást igénylő, súlyos érdeksérelmekkel járó változtatásokra van/lenne szükség ahhoz, hogy a magyar oktatási rendszer eredményes legyen.

¹ A 2007-ben zajlott kutatás eredményeként tíz esettanulmány készült el a többcélú kistérségi társulások működéséről, a közszolgáltatások, kiemelten a közoktatás térségi, mikrotérségi szintű szervezésének tapasztalatairól, a jellegzetes konfliktusokról, a többcélú társulások ösztönzését hivatott politika és helyi gyakorlat eredményeiről és nem feltétlenül szándékolt következményeiről. Az aprófalvas térségek és a közoktatás témakörében azonban már 2005 óta folytatunk kutatásokat. Empirikus vizsgálatainkat az NKFP által támogatott „Aprófalvak és aprófalusiak esélyegyenlőségéért” kutatás keretében kezdtük el, majd a „Többcélú kistérségi társulások és oktatás” című kutatás támogatásával az OKA adott módot azok folytatására. Jelen tanulmány azonban mindazokra az ismeretekre támaszkodik, amelyeket az elmúlt években, kutatóként, tervezőként Hamar Anna, Koós Bálint, Kovács Katalin, Rácz Katalin, Virág Tünde kollégáimmal együtt szereztünk, s amelyeket folyamatosan elemezni, értelmezni igyekszünk.

A források átmeneti vagy tartós szűkössége, a rossz, romló tanulói teljesítmények, az erős szelekció és szegregáció rendre fölvetik az *oktatás hatékonyságának, eredményességének és méltányosságának* kérdését. Eme értékfogalmak tartalmáról ugyan nem alakult ki szakmai konszenzus (lásd ehhez Hermann–Varga, 2006; Horn–Sinka, 2006; Keller–Mártonfi, 2006; Lannert 2004), magunk egyetértünk azzal a megközelítéssel, hogy „csak akkor beszélhetünk minőségről az oktatás terén, ha az oktatás egyszerre teljesíti a hatékonyság, az eredményesség és a méltányosság feltételeit (kritériumait)”. (Lannert, 2004) Vagyis, ha a ráfordítások megtérülnek az iskolák eredményeiben, ha a közoktatási rendszer nem bocsát ki nagy számban funkcionális analfabétákat, ha nem termeli újjá folyamatosan a hátrányos helyzetet, ha a gyerekek egyéni képességeihez, igényeihez igazodó, differenciált módszereket alkalmazó pedagógusok befogadó légkörben nevelik, tanítják a diákokat.² Nos, ha ezen elvárások felől tekintünk a magyar közoktatásra, akkor egyetérthetünk azzal a megállapítással, hogy az „sajnálatos módon se nem hatékony, se nem eredményes és nem is méltányos”. (Lannert, 2004)³

Felmerülhet a kérdés: hogy kerül a csizma az asztalra, vagyis miként kapcsolódik az oktatási rendszer egészét érintő, változást sürgető kritikai elemzésekhez a kisiskolák, illetve a többcélú kistérségi társulások megalakítását és a kistérségi közszolgáltatási, kiemelten közoktatási feladatellátást ösztönző kormányzati politika problémája. Úgy, hogy a fenntartható és hatékony intézményi szerkezet kialakítását, kiemelten is a többcélú kistérségi társulások közoktatási feladatellátását, a kisiskolák tagintézménnyé alakítását szorgalmazó, szolgáló kormányzati lépések hivatalos/politikai indoklásában minduntalan szerepelnek a méltányosság és eredményesség értékfogalmai. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy a jelenleg zajló szerkezetátalakítási folyamat, legalábbis megfogalmazott céljai szerint, a közoktatási rendszer alapvető problémáit kívánja orvosolni, s így adódik a kérdés, vajon a választott eszközök, módszerek megfelelő gyógyírt kínálnak-e. Nos, a különböző elemzések, illetve a magunk kutatási tapasztalatai alapján meggyőződéssel állíthatjuk, hogy a „reformdöntések” kizárólag a hatékonyság, és pedig nem a ráfordítások és eredményesség egymáshoz való viszonyának, hanem a *kiadások csökkentése, a takarékoság értelmében vett hatékonyság bővületében születtek*.⁴

² Nagyon tömören: a „hatékonyságon” általában a ráfordítások és az eredményesség egymáshoz való viszonyát értjük (Hermann–Varga, 2006:118.), azt az oktatási intézményt tekinthetjük eredményesnek, „amelyik képes az adottságai alapján elvárhatónál jobban teljesíteni” (Horn–Sinka, 2006:342.), a méltányosságon alapuló oktatáspolitikai célja pedig „olyan oktatási környezet kialakítása, amely hozzáférést biztosít minden tanuló számára saját egyéni képességeinek és készségeinek maximális fejlesztésére”. (Keller–Mártonfi, 2006:382.)

³ A problémák súlyát, a változtatás szükségességét jelzi, hogy 2007 márciusában a miniszterelnök felkérésére létrejött a Magyarország Holnap Oktatási Kerekasztal – ma Oktatás és Gyermekesély Kerekasztal – amelynek célja, hogy konszenzusos szakmapolitikai javaslatokkal segítse a jövőbeni reformok megvalósítását és a mindenkor kormányok jogalkotási munkáját. Az elkészült szakértői anyagok megtalálhatók a www.magyarorszagholnap.hu honlapon.

⁴ Lannert Judit szerint közgazdasági szempontból a hatékonyság jelentheti azt, hogy adott erőforrásból minél többet, minél jobb eredményt akarunk kihozni, ahogy azt is, hogy ugyanazon eredményt minél kevesebb befektetéssel (azaz minél olcsóbban) kívánunk elérni. A különbség a két jelentés között lényeges. A pedagógusok kötelező óraszámának emelése kapcsán felhívja a figyelmet arra, hogy az így megtakarított 34 milliárd forinttal ugyan növekedhet az oktatás hatékonysága (vagyis olcsóbb lesz), de ezzel még nem kerültünk közelebb az oktatási színvonal emelkedésének távlati céljához. (Lannert, 2007)

Igaz, a közoktatást érintő reformok sorában megtalálhatjuk azon javaslatoknak legalább az elemeit – mint a pedagógus-életpálya kidolgozása, a pálya felértékelése irányába mutató szabályozás, vagy az egyes közoktatási intézményekben zajló pedagógiai munka eredményének nyilvánossá tétele, továbbá a rosszul teljesítő iskolák számára nyújtandó szakmai segítség –, amelyek egy többelemű, összetett közoktatási reform elengedhetetlen részét képezik (lásd ehhez a *Fenntartható-e a közoktatás?* című közpolitikai elemzés ajánlásait). Ugyanakkor a felemás közigazgatási reformba ágyazott, az alapfokú közoktatási intézményrendszer radikális átszabását, nevezetesen a kis létszámú iskolák⁵ megszüntetését, tagintézménnyé válását, nagyobb létszámú, központi iskolák létrejöttét szolgáló, nyílt és kevésbé nyílt eszközök nagy sietséggel, mondhatni kapkodva borítják fel a *status quót*, s visszafordíthatatlan, rendkívül súlyos konfliktusokkal terhelt folyamatokat indítanak el, mindenekelőtt az ország aprófalvas térségeiben.

Nem mondhatni, hogy a többcélú kistérségi társulások közszolgáltatási feladatellátásáról, az új „körzetesítési politika” okairól, céljairól, hasznáról és káráról ádáz vita dúlna szakmai berkekben. A megjelent tanulmányok, írások is különböző diskurzusokba ágyazódnak, s egymásra nem feltétlenül reflektálnak. Az írások egyik típusában gyakorló szakemberek számolnak be a többcélú kistérségi társulások által vállalt közoktatási feladatellátás és szervezés tapasztalatairól, nehézségeiről, ezen szövegek kevésbé elemző, mint inkább leíró jellegűek. (lásd pl. Kapornai-Bíró, 2006; Törzsök, 2006) Az ügyben megszólaló szociológusok és szakmapolitikusok döntő többsége viszont kritikával illeti a többcélú kistérségi társulások létrehozásának módját, működését, s mindezek társadalmi, politikai következményeit. A kivétellel kezdve, *Andor Mihály* a szükséges pedagógiai fordulat és az ehhez illeszkedő új iskolaszervezet kialakításának egyik akadályát az elaprózott iskolarendszerben látja, amely nem csupán a pedagógiai innováció terjedését, a megfelelő személyi és tárgyi feltételek megteremtését akadályozza, de pazarló és drága is, és nem feltétlenül biztosítja a minőségi oktatást. (Andor, 2005:65.) *Ladányi János* és *Szelényi Iván* ezzel szemben a „lopakodó újkörzetesítés” társadalmi hatásai miatt kongatta meg a vészharangot, nevezetesen arra hívták fel a figyelmet, hogy ez a politika a hátrányos helyzetű térségek és csoportok, elsősorban a romák erősödő iskolai, társadalmi és térbeli szegregációját eredményezi. (Ladányi-Szelényi, 2005; lásd még *Újörzetesített...*, 2005; és Ladányi, 2007) Hasonló veszélyre hívja fel a figyelmet esettanulmányában *Virág Tünde*. (Virág, 2007a) *Kovács Katalin* történeti dimenzióba ágyazva, a hetvenes évek településhálózat-fejlesztési politikájával összehasonlítva elemzi a többcélú kistérségi társulások létrejöttét ösztönző jogi szabályozást és keletkezési körülményeit. Az 1971-es Országos Településhálózat-fejlesztési Konceptió (OTK) és a többcélú törvény egybevetése hasonlóságokra és különbségekre is fényt derít. Ami a hasonlóságokat illeti, mindkettőt az egyenes, őszinte beszéd hiánya, az „úgy adok, hogy közben elveszek” elvének érvényesülése, a településszerkezeti sajátosságokkal szembeni érzéketlenség jellemzi. Kovács a többcélú kistérségi társulások megalakításának ösztönzésében azt a nyíltan ki nem mondott kormányzati szándékot sejtí, hogy az önkormányzati finanszí-

⁵ A kisiskola fogalmát a szakmai konszenzus alapján használjuk, vagyis „a kistelepülési kisiskolák az egyiskolás falvak évfolyamonként egy osztállyal működő iskolái, illetve az egyiskolás falvak nyolc évfolyamánál kevesebbel működő iskolái”. (*Kistelepülések...*, 2006:7.) Forray Katalin a csupán alsó tagozattal, osztatlan vagy részben osztott osztályokkal működő intézményeket tekinti kisiskolának. (Forray, 1998)

rozás és feladatellátás válságának megoldását s egyben felelősségét a helyi önkormányzati szintre delegálja. (Kovács, 2005) Egy másik tanulmány a többcélú kistérségi társulásokat ösztönző törvényhez vezető utak mellett kutatási tapasztalatok alapján elemzi a társulások megalakulását és működését kísérő konfliktusokat, mindenekelőtt a korábbi központosítási politika nyomán támadt sérelmeket és félelmeket, az önkormányzatok együttműködését gátló tényezőket, valamint bemutatja a társulások közoktatási ellátás-szervezés terén elért eredményeit a pedagógiai szakszolgálatok területén és kudarcait, problémáit az oktatási intézmények társulások vagy térségi működtetése vonatkozásában. (Kovács–Váradi, 2006) A szóban forgó tanulmány egyik fontos megállapítása, amelyet kutatásaink csak megerősítenek: „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”. (Kovács–Váradi, 2006:9.) Általánosabban fogalmazza meg kritikáját Radó Péter az államháztartási reform oktatási szektoron belüli relevanciáját tárgyaló írásában: a reform mindenekelőtt forráselvonást jelent, anélkül hogy valódi strukturális átalakulást idézne elő, tehát a minőségi oktatás irányába mozdítaná el a rendszert. (Radó, 2006)

A decentralizált magyar oktatási rendszerben az oktatáspolitikai nem közvetlenül, hanem szabályozási és finanszírozási eszközökkel terelgeti a különböző szereplőket, a hatások tehát közvetetten jelentkeznek, „ez is okozhatja, hogy ezen a területen leginkább a beavatkozások hatásának elmaradását, vagy nem szándékolt, ellentétes következményeket állapíthatunk meg”. (Lannert, 2005:114.) Ezért is nagy probléma, hogy a közoktatásban jelenleg zajló reformok, köztük is a kistérségi társulások megalakításának ösztönzését, és a hatékonynak tekintett intézményszerkezet kialakítását nem (sem) előzték meg átfogó előzetes hatáselemzések, amelyek a pénzügyi költségek mellett az egyes lépések társadalmi, politikai költségeit és kockázatait is mérlegelték volna (lásd ehhez még a Liskó Ilonával 2007. szeptember 10-én készült interjút. hvg.online). Utólagos, átfogó elemzésekre sem került sor, azok a számsorok, amelyek a megalakult társulásokról, a térségi vagy mikrotérségi társulásban működtetett iskolákról, óvodákról tájékoztatnak, mit sem árulnak el a tényleges folyamatokról, arról, hogy mi is történik az önkormányzatokban, intézményekben, társulásoknál.

Kutatásaink természetesen nem pótolhatnak egy átfogó utólagos hatáselemzést. Arra azonban alkalmasak, hogy ha nem is az ország egészére, de az utóbbi évek reformlépései által leginkább érintett és veszélyeztetett aprófalvas térségeire vonatkozóan láttelelet nyújtsanak; feltárják és bemutassák azokat az ellentmondásokat, dilemmákat, konfliktusokat, amelyek a közoktatási rendszer átszabásának szándéka nyomán keletkeznek, s hogy érzékeltessék azt is, miként szenvedik meg, próbálják túlélni a leginkább érintettek a központi döntéseket.

Nem véletlenül választottuk kutatási terepeink többségét az ország aprófalvas vidékeiről. Tény, hogy a gyermekek számának csökkenése a nagyobb városokban, fővárosi kerületekben is „gyermekvadászathoz” és az iskolák közötti kíméletlen versengéshez vezet, ami egyfelől a helyi középosztály és elit gyermekeinek kínált tagozatok elindítását, másfelől a hátrányos helyzetű és/vagy sajátos nevelési igényű gyerekek számára nyújtott speciális szolgáltatások bővülését eredményezi. (Bajomi [et al.], 2006) Az is tény, hogy a városokat, fővárosi kerületeket sem kerülik el a zajos konfliktusokat gerjesztő

iskolabezárások. Az aprófalvas térségek azonban jóval kiszolgáltatottabbak, védtelenebbek e folyamatokkal szemben. Az elmúlt évtizedek demográfiai, társadalmi változásainak eredményeként e vidékeken a helyi társadalmak – legyen szó előregedő, csökkenő vagy éppen növekvő, fiatalodó településekről – nem vagy alig rendelkeznek érdekérvényesítő képességgel, olyan erős közösséggel, amelyik hatékonyan tudna föllépni intézményei védelmében. Nem feledhetjük, hogy az előregedés, népességfogyás vagy éppen gettósodás, az aprófalvak, kistelepülések funkcióvesztése jelentős részben éppen a szocializmus időszakában elszenvedett településfejlesztési, többhullámú körzetesítési politika eredménye, amelynek az emléke ma is kísért, és adott esetben ellenállásra készíteti a településeket. A gyermekszám csökkenése természetesen, ahogy eddig, ezután is kikényszeríti a közös intézményfenntartást, vagy akár óvodák, kisiskolák bezárását. Azt azonban látnunk kell, hogy *egy alapfokú oktatási intézmény megszűnésének más a tétje egy kistelepülésen, mint egy városban vagy fővárosi kerületben. Az nevezetesen, hogy egy-egy falunak sikerül-e megőrizni a települési hierarchiában, a települések közötti kapcsolatrendszerekben elfoglalt pozícióját, esetleg a központosítási törekvések nyerteseként megerősödjik, vagy éppen ellenkezőleg, intézményeit veszve végképp a funkció nélküli, elsorvadó falvak közé süllyed.*

2. KORMÁNYZATI LÉPÉSEK, HELYI KÉNYSZEREK

A 2002-ben hivatalba lépett kormány közigazgatási decentralizációt és dekoncentrációt szolgáló reformtörekvéseinek részeként a *települési önkormányzatok társulásait és a közszolgáltatások hatékony, fenntartható, térségi szintű működtetését, szervezését* hivatott előmozdítani a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló (2004. CVII.) törvény, valamint a társulások fejlesztési és kiegészítő normatív támogatását szabályozó rendeletek sora. A többcélú kistérségi társulások megalakítását ösztönözni hivatott jogi dokumentumok magukon viselték a sietség nyomait, amelynek igazi terhe az önkormányzatokra nehezedett, hiszen alig két hónap leforgása alatt kellett dönteniük a társulás megalakításáról, arról, hogy vállalják-e a közszolgáltatások kis-, illetve mikrotérségi megszervezését, miközben az önkormányzati autonómia elvesztésétől való félelemmel és érdeksérvelmek sorával kellett szembenézniük. Ekkor még nem is jöttek létre teljes körben a társulások, az általunk vizsgált térségek között is akadt, amelyikben az önkormányzatok 2004-ben csak egy célra, nevezetesen területfejlesztésre hozták létre a társulást, mert nem tudták teljesíteni a megalakuláshoz szükséges feltételeket és/vagy mert nem értettek egyet a törvény és a rendelet ki nem mondott céljával, féltették települési, intézményi autonómiájukat. 2005-ben a többcélú kistérségi társulások körének bővítése már nem zajlott hektikusan, az új társulások létrehozását megkönnyítették pl. azzal, hogy a három vagy több település által fenntartott oktatási intézmények esetében a közoktatási törvényben rögzített átlaglétsszámok 50%-a is elegendő volt ahhoz, hogy az érintett fenntartó önkormányzatok a társulás tagjai legyenek, ezen intézmények után ugyanakkor a társulás nem igényelhet kiegészítő normatív támogatást.

Kutatási tapasztalataink szerint 2004 és 2006 között a társulások ugyan létrejöttek, de döntő és radikális lépésekre nem került sor a közoktatási intézmények fenntartása, a térségi intézményszerkezet átalakítása vonatkozásában. Amit megettek: elkészítették

a közoktatási intézkedési tervet, esetleg felvettek a társulás munkaszervezetébe egy közoktatási referensként dolgozó munkatársat, döntöttek az egyszeri ösztönző támogatás felhasználásáról, fejlesztettek és tárgyaltak, alkudoztak. Mert igaz ugyan, hogy a többcélú kistérségi társulásokhoz tartozó önkormányzatok a közoktatási kiegészítő normatívát csak a költségvetési törvényben rögzített létszámhatárok teljesítése esetén hívhatják le, de ebben a két évben az oktatási intézmények fenntartása és a települési önkormányzatok működtetése szempontjából nélkülözhetetlen ÖNHKI-s támogatás feltételei lehetővé tették a *status quo* fenntartását. (A társulásnál alacsonyabb csoportlétszámot kellett teljesíteniük ahhoz, hogy jogosultak legyenek a támogatásra.) Másrészt, az aprófalvas vidékek többségében a kisiskolákat, óvodákat már ekkor is társulási formában tartották fenn az önkormányzatok (lásd ehhez Imre, 2003), s a költségvetés nem tett különbséget a mikro- és kistérségi intézményfenntartás között. *A 2007. évi költségvetési törvény, a közoktatási törvény 2006-os és 2007-es módosítása azután felgyorsították a szerkezetátalakítás folyamatát.* 2007 tavaszán a kistérségekben járva félelmet, bizonytalanságot, kapkodást élhettünk meg, ki-ki a menekülési útvonalakat kereste lázasan.

Kezdetől nyilvánvaló, noha kevés szó esik róla: ugyan a társulás önkéntes és ösztönző támogatás kapcsolódik hozzá – ezt hangsúlyozza Andor is (Andor, 2005:68.) –, *a látszólagos önkéntesség mögött nagyon kemény pénzügyi kényszerek munkálkodnak*, nem is annyira a társulási normatíva, mint inkább *az önhibájukon kívül hátrányos helyzetű településeknek nyújtott támogatás óvodai és iskolai létszámfeltételekhez kötése* miatt.⁶ A 2007. évi költségvetési törvény nem csupán a tanévi rendszerű és az ún. teljesítménymutatóhoz kötött finanszírozásra való áttéréssel – ami helyi önkormányzati becslések szerint 20–30%-os forráskivonást jelent az egyes oktatási intézmények szintjén a 2007/2008-as tanévben⁷ –, hanem az ÖNHKI-s támogatás feltételeinek, kitüntetetten a létszámfeltételeknek a szigorításával is sarokba szorítja a kisiskolákat fenntartó önkormányzatokat. (Az átlaglétszám 75%-át kell hozni a korábbi 50, illetve 70% helyett, s nem pusztán nyolcosztályos általános iskolákban, hanem tagintézményként is.)⁸ A finanszírozás oldalán tehát egyfelől a források és az önkormányzatok mozgásterének szűkülése, másfelől az intézményfenntartó társulásban, mindenekelőtt a többcélú kistérségi társulás által fenntartott oktatási intézmények kiemelt támogatása határozza meg a társulások, önkormányzatok kényszerű lépéseit.

Az oktatási törvénynek az a módosítása, amely szerint általános iskolának csak az az intézmény tekinthető, amely a hetedik és nyolcadik osztályban teljesíteni tudja az előírt

⁶ Az általunk vizsgált aprófalvas térségekben a kistelepülések, aprófalvak gyakorlatilag mind ÖNHKI-s támogatásból képesek csak működésre, intézményeik fenntartására, néhol a térségi központ is e települési körbe esik.

⁷ Szakértői vélemények szerint a teljesítménymutató előnye, hogy világossá teszi a fenntartó önkormányzatok számára, hogy a központi költségvetés mekkora osztálylétszámot, óraszámot, hány pedagógus foglalkoztatását óhajtja finanszírozni, de hátránya, hogy továbbra is alapvetően a tanulólétszámtól teszi függővé a támogatást, s továbbra sincs figyelemmel a települési önkormányzatok nagyon is eltérő jövedelmi, jövedelemtermelő képességére – amely jelentős fenntartói költségkülönbségeket és szolgáltatási egyenlőtlenségeket eredményez. (Varga, 2007)

⁸ Ezúton köszönjük Hermann Zoltánnak az ÖNHKI-s szabályozás értelmezésében nyújtott segítségét.

létszámot, amelyik pedig nem, annak tagiskolává kell válnia,⁹ aktuálisan az ÖNHKI-nél is nagyobb veszélyt jelentett a kisiskolák számára. A vele készült interjúban Liskó Ilona úgy véli, helyes, hogy az oktatási tárca „kimondta, hogy 15 főnél kevesebb gyerek nem járhat hetedikos és nyolcadikos osztályba. Mint ahogy azt is, hogy az óvoda és az alsó tagozat maradjon helyben”. (A szakiskolások..., hvg.online.) Liskó természetesen szakmai érvekkel támasztja alá véleményét: „A mostani kisiskolai rendszer nemcsak financiálisan, hanem szakmailag is tarthatatlan. Néhány fős osztályban tanuló gyerekek a fejkvótás támogatás mellett biztos, hogy nem kapják meg azt a szaktanárt, mint városi társaik.” Ezt az érvelést kutatási tapasztalataink alapján szeretnénk kiegészíteni (később, más összefüggésben erre visszatérünk még). Helyi perspektívából tekintve az érintettek rendre két aggályt fogalmaztak meg az új törvényi szabályozást illetően. Az egyik méltánytalanok és érthetetlennek nevezte azt, hogy szemben a kistérségi kiegészítő normatíva és az ÖNHKI leírásának szabályaival, ebben az esetben nem a törvényben előírt átlag-, hanem a maximális csoportlétszámhoz viszonyítva határozták meg a 15 fős limitet.¹⁰ A másik azt tartja méltánytalanok, igazságtalanok, hogy a rendelkezés nincs figyelemmel arra, hogy a 7–8. osztály éppen aktuális létszáma vajon egy tartós demográfiai apály eredménye, vagy átmeneti hullámvölgy-e. Az utóbbi vélemény élet tompíthatjuk azzal, hogy hiszen az OKÉV, újabb nevén Oktatási Hivatal a – négyévente megújítandó – fennmaradási engedélyt megadhatja, mérlegelve, egyebek mellett, a demográfiai tendenciákat is. Mindez azonban ne keltsen illúziókat: a nyolcosztályos, vagyis önálló általános iskola fennmaradásához kapott engedély nem több fügefalevélnél, amely szemérmesen elfedi azt a tényt, hogy az iskolák önállósága, illetőleg tagintézménnyé válása nem az engedélyen, hanem a mindenkori költségvetési törvényen áll vagy bukik. S az egymást követő költségvetési törvények üzenete világos: a kisiskolák vesztesre állnak.

Ami már az óvoda és az alsó tagozat helyben tartását illeti – ezt a szándékot a közoktatási törvény 2006-os módosításának parlamenti vitáját megnyitó expozéjában az oktatási miniszter is kiemelte –, e törekvést természetesen minden józan s a gyermekek érdekeit szem előtt tartó megfontolás alapján csak támogatni lehet, de kutatási tapasztalataink alapján egyetérthetünk azzal a megállapítással, hogy a felső tagozat megszüntetése „csak az első közbeiktatott lépés a teljes megszüntetés felé. Annál is inkább, mert ha nincs felső tagozat, akkor a szülők egyre nagyobb része fogja már az iskolakezdés évében is más intézménybe írni a gyermekét.” (Fenntartható-e..., 2004:47) Kivételek természetesen akadnak, hiszen van arra nem egy példa, hogy egy-egy remek tanító, valamint a szülői lojalitás és elégedettség képes évekig fenntartani akár kicsi, osztatlan alsó tagozatos (tag) iskolákat is, de ezek az intézmények nagyon sebezhetőek, családi méretük miatt, s mert egy vagy néhány pedagógus személyiségétől függenek. (Forray, 1998) *A tagintézményekké váló iskolák esetében, néhány, szabályt erősítő kivételtől eltekintve, azt prognosztizálhatjuk, hogy pár éven belül a szülői döntések főlásomlják az alsó tagozatot is.*

⁹ 2006. évi LXXI. törvény a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény módosításáról. 26. §

¹⁰ A felső tagozaton az átlaglétszám 23, a maximális osztály/csoport létszám 30 fő, alsó tagozaton ugyanezen számok: 21 és 26.

3. A KISISKOLÁK ESETE A HATÉKONYSÁGGAL ÉS AZ EREDMÉNYESSÉGGEL

Alapvetően a *mindenkori költségvetési törvény* határozza meg, hogy mi tekinthető kicsinek, tehát már *nem fenntarthatónak*. Ez azt jelenti, hogy ma már nem csak a 100 fő alatti, nagyon kicsi osztálylétszámmal működő nyolcosztályos, részben osztott vagy alsó tagozattal működő iskolákat zárják be, illetve teszik tagintézményekké. Tapasztalataink szerint a 100 fő feletti, 120–150 tanulóval működő iskolák is *veszélybe kerültek*, mert fenntartásukhoz, működtetésükhöz az önkormányzatok nem rendelkeznek elegendő forrással, mi több, néhány településen polgármesterek, igazgatók megfogalmazták azt a félelmüket, hogy 200 fő feletti iskolájukat a szűkülő források mellett egy-két éven belül már nem tudják megtartani.

Ha az alapfokú oktatási intézményrendszer szerkezeti átalakítását nem is előzte meg átfogó hatáselemzés, arról készültek számítások, hogy *vajon mennyire drágák a kisiskolák*, mennyire terhelik meg a központi költségvetést. Hermann Zoltán végezte el ezt a munkát – számításai és a belőlük levont következtetések más szakmai, szakmapolitikai írásokban már-már evidenciaként köszönnek vissza. Hermann úgy találta, hogy a falusi kisiskolák fajlagos költségei valóban magasabbak, mint a nagyobb falusi és városi iskoláké, ezt azonban az iskola mérete (alacsony tanulói létszám), a tanulók összetétele (sajátos nevelési igényű, hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek száma), a szervezeti forma (önálló igazgatású vagy integrált intézmény), illetve a fenntartó települések saját bevételei befolyásolják. Vagyis jórészt iskolán kívüli tényezők. Hermann azt a kérdést is feltette, mi történne akkor, ha csak 150 vagy 200 fős minimális tanulói létszámmal működő iskolák maradhatnának talpon a rendszerben. Nos, válasza kettős: egy ilyen intézményracionálizálás négy-ötyszáz iskola megszűnésével, tehát egy nagyon radikális, Hermann szerint nehezen elképzelhető változással járna, másfelől azonban ezzel a lépéssel a költségvetés oktatási kiadásai minimálisan, mindössze 2–5%-kal mérséklődnének, mert ezekben az iskolákban összességében nagyon kevés gyerek tanul. S ezek a számítások nem tartalmazzák az iskolák megszüntetéséből, összevonásából következő olyan kiadási többletet, mint pl. a gyerekek utaztatásának költségei. Az elemzésből fakadó következtetés: „a magyar közoktatás hatékonysági problémáinak fő forrását nem a kisiskolákban kell keresnünk”. (Hermann, 2005a; *Kistelepülések...*, 2006:21–23.)

Elemzések azt is megállapították, hogy az iskolai hatékonyság egyik mérőeszközeként alkalmazott diák/tanár arány 2005-ben a kistelepüléseken nem volt alacsonyabb, mint Budapesten, illetve, hogy ez az arányszám ott is csökkent, ahol alig apadt, esetleg még emelkedett is az iskoláskorú gyermekek létszáma. (Hermann, 2007, hivatkozva Lannert, 2007 és Varga, 2007) S az iskolásokhoz hasonlóan, a pedagógusok esetében is kiderül: mivel a kisiskolákban az összes pedagógus csekély hányada dolgozik, az intézményi szerkezet racionalizálása (megszüntetés, összevonás) a magasnak tartott és apasztani kívánt pedagóguslétszámot csak kismértékben csökkenti. (Varga, 2007) Ha a számokhoz fordulunk: ha az összes iskolát bezárnák, ahol 200 diáknál kevesebb tanul, akkor a pedagógusok száma 3%-kal csökkenne. (Horn, 2005b)

A hatékonyságra vonatkozó közgazdasági elemzések eredményei tehát egy irányba mutatnak, s fölvetik azt a kérdést, hogy a kisiskolák megszüntetésével, összevonásával elérhető költség-, illetve létszám-megtakarítás hogyan aránylik az intézményszerkezet

átszabásának társadalmi és politikai költségeihez. E helyt csak a politikai költségeket illetően utalnánk más kutatási eredményekre. A kilencvenes évek meghatározó demográfiai folyamatához, nevezetesen az iskoláskorú gyermekek számának csökkenéséhez a települési önkormányzatok nem akarództak maguktól alkalmazkodni, és az évtized közepén csak a támogatások drasztikus csökkenése kényszerítette arra a fenntartókat, hogy az iskolai kapacitásokat hatékonyabban használják ki – ahogy a nyomás elmúlt/enyhült, az alkalmazkodási kedv is lanyhult. Ennek okát az elemzők „a szükséges lépésekkel járó konfliktusokban, ezek politikai költségeiben” találták meg, amelyeket „az önkormányzatok többsége nem hajlandó [...] egyedül vállalni. Ha ez így van, akkor csak olyan kormányzati programok jelenthetnek megoldást, melyek nem csak információkkal és célzott támogatásokkal segítik és ösztönzik az iskolafenntartókat a hatékonyság javítására, de egyúttal a kormányzati oktatáspolitikát a politikai költségek jelentős részét is magára vállalja.” (Horn, 2005b)¹¹

A kisiskolákkal szemben gyakran megfogalmazódó vád, hogy nem tudnak olyan pedagógiai szolgáltatásokat kínálni tanulóiknak, amelyeket egy megfelelő eszközökkel felszerelt és szakos tanárokkal rendelkező nagyobb, városi iskola nyújtani képes.¹² Ha az iskolákban folyó pedagógiai munkát kívánjuk értékelni, először megint csak a szakmai elemzésekhez fordulhatunk. Hermann szerint „a továbbtanulási adatok alapján a kisiskolák nem tűnnek kevésbé eredményesnek, mint a nagyobb falusi iskolák”, amit meglepőnek tart annak fényében, hogy ezekben a kisiskolákban az átlagosnál több fiatal, tapasztalatlan, illetve szakképesítés nélküli pedagógus tanít. A továbbtanulás vonatkozásában éles határ a falusi és a városi iskolák között mutatkozik, utóbbiak javára – ez a tény azonban az iskolák összetételével, társadalmi háttérével, környezetével függ össze. (Hermann, 2005a; *Kistelepülések...*, 2006:23–25.) A „nyitott beiskolázást” folytató kisiskolákban az átlagosnál több a hátrányos helyzetű, kedvezőtlen szociokulturális háttérből érkező gyerekek száma, ezek az intézmények nem tudnak szelektálni a gyerekek között, mert eleve kedvezőtlen társadalmi környezetben működnek és/vagy mert a mobilabb, tehetősebb szülők elhordják a körzeti iskolából gyerekeiket. A kompetenciamérés ered-

¹¹ Arra, hogy ez máig nem történt meg, Kovács Katalin már idézett tanulmánya hívja fel a figyelmet. (Kovács, 2005)

¹² Ez a pedagógiai érv már a hetvenes évek iskolakörzetesítési hulláma idején megjelent (lásd pl. Kozma, 2002:19–22.; Andor, 1986), s hogy végül is hatásosak voltak, azt igazolja egy olyan kutatás, amely a nyolcvanas évek derekán a kisiskolák újraindításának lehetőségeit, esélyeit vizsgálta. Megkérdezték a szülőket is, akiknek túlnyomó többsége nem támogatta a kisiskola újraindítását saját falujában. A kutató ezt az elutasítást a következő módon értelmezte: „A szülők többsége előtt, akik a folytonosan változó tantervek nyomán egyre kevésbé tudtak bármiféle ellenőrzést gyakorolni az oktatás hatékonysága és színvonala fölött, logikus és könnyen belátható érvnek tűnt, hogy jobb a sok szemléltetőeszköz, mint a kevés, hogy például jobb, ha az orosz tanárt az orosz tanár tanítja, mint ha egy földrajz szakos vagy egy tanító. Akkora áttekintésük a teljes pedagógiai folyamatról soha nem volt, hogy lássák: az orosz tanár éppúgy nem tanítja meg a nyelvet, mint a tanítói oklevéllel rendelkező társa; hogy a nagy létszámú központi iskolában elvész a tanár–diák viszony személyességében rejlő motiválóerő; hogy a pedagógus személyisége fontosabb, mint az eszközök bősége. Egyszóval: hogy az osztott nyolc évfolyamos iskolába koncentrálnak nem feltétlenül, nem mindig és nem is automatikusan jár együtt az oktatás hatékonyságának és színvonalának növekedésével, nem feltétlenül és nem is mindig ellensúlyozza az iskoláskori ingázás, az otthonról való hosszú távollét, a kisiskoláskori kollégiumi élet negatív hatásait. Azt pedig végképp nem érzékelték, hogy a körzetesítést nem követte semmilyen látványos fejlődés a közoktatás hatékonyságában.” (Andor, 1986)

ményei alapján is azt mondhatjuk, hogy a kisiskolákban folyó pedagógiai munka eredményei akkor tekinthetők csak rosszabbnak, ha eltekintünk az intézmények társadalmi környezetétől, a gyerekek családi háttérétől – vagyis az iskola által nem befolyásolható tényezőktől. A kisiskolák nem kevésbé eredményesek, mint a nagyobb települések iskolái, de fordítva is igaz az állítás: nem is kompenzálják a már meglévő hátrányokat. E tekintetben azonban nem mutatkozik különbség a városi és falusi iskolák között. (Hermann–Varga, 2006:125.; Horn, 2005)

Magyarán: vannak jól és rosszul teljesítő iskolák, függetlenül a méretüktől. (Hermann, 2005; Hermann–Varga, 2006; lásd még Horn, 2005; Keller–Mártonfi, 2006; *Kisiskolák...*, 2006; Lannert, 2005) S itt visszautalunk korábbi, már idézett tanulmányunkra (Kovács–Váradi, 2006), amelyben azt kifogásoltuk, hogy iskolák bezárásáról, összevonásáról ma az érintett intézményekben zajló pedagógiai munka eredményeinek körültekintő értékelése nélkül lehet, szabad és kell dönten. A kisiskolák problémáját minden ellenkező, megfontolásra méltó érv ellenére kizárólag méret- és költséghatékonysági szempontból kezelő, létszámadatokban gondolkodó oktatáspolitiká számára a *kisiskola az alacsony színvonal metonímiájává vált, ez a szemlélet azt feltételezi, és egyben sugallja, hogy a nagyobb (városi) iskola nemcsak hatékonyabb, de eleve eredményesebb, jobb minőségű is.*

Ezt a feltételezést nem tudjuk megerősíteni. Kutatásaink során magunk is találkoztunk jó és rossz kisiskolákkal. Kritikusan meg kell jegyeznünk azonban, hogy az egyes intézményekben folyó munka értékelése nem elterjedt gyakorlat sem az intézményvezetők között, sem a fenntartók körében. A Szobi kistérségben mind az egymás közötti, mind a kutatóval folytatott kommunikációban tabunak számított az egyes iskolák pedagógiai teljesítménye, minősége – annak ellenére, hogy természetesen mindenki fejében él egy kép a térség jól, kevésbé jól és rosszul teljesítő iskoláinak hierarchiájáról. Nagy könyörgések, többszöri próbálkozás ellenére szinte egyik kutatási terepen sem sikerült hozzáférnünk a kompetenciamérési eredményekhez, amelyek súlyát a legtöbb intézményvezető relativizálni próbálja. Ahol mégis hozzájutottunk, mint a Pécsi kistérségben, ott kiderült, hogy nem a legnagyobb, a legtöbb diákkal rendelkező iskola produkálta a legjobb eredményt, s hogy a kistérségi kisiskolák között is jelentősek a különbségek a pedagógiai munka eredményességét illetően. Azt tapasztalhattuk, pl. a Fehérgyarmati kistérségben, hogy néhány önkormányzati vezető szemében fölértékelődött a helyi iskolában folyó pedagógiai munka, kedvvel lobogtatják a kompetenciamérés eredményeiről tájékoztató papirost, persze csak akkor, ha azok kedvezőek és így alkalmasak arra, hogy alapot szolgáltatásnak a szomszédok lesajnálásához, és a saját intézmény megerősítése mellett szóló érvekhez.¹³

¹³ A kompetenciamérés eredményeinek iskolai gyakorlatban történő felhasználását firtató vizsgálat során kiderült, hogy stratégiai, tehát a pedagógiai munka fejlesztését szolgáló alkalmazás a megkeresett igazgatók felét jellemzi, az intézményvezetők másik része pusztán információként vagy a kollégák körében tartására, fegyvelmezésére alkalmas eszközként tekint a mérési eredményekre. A kutatók összefüggést találtak az iskolák tanulói összetétele és a kompetenciamérés hasznosulása között: minél kedvezőtlenebb tanulói összetételű az iskola, annál erősebb a pozitív összefüggés a kompetenciamérés adatainak használatával és az oktatómunka eredményességével, az ilyen iskolákban „a mérés eredményeinek használata nagyobb hozzáadott értékkel bírhat”. (Sinka, 2006:90.)

Az egyes iskolákban folyó pedagógiai munka minőségének és eredményességének összehasonlító elemzése a legritkábban található a kistérségek által vagy számára készített közoktatási intézkedési vagy fejlesztési tervekben.¹⁴ Ennek oka egyes esetekben lehet a dokumentum elkészítésére fordított pénz és idő csekély volta, az intézményvezetők együttműködési készségének hiánya, de alapvetően a térségi tervek többsége sem tesz mást, mint a tárca: gyereket, tanárt, pénzt számol. Annak érdekében, hogy a legtöbb forrást tudja lehívni a költségvetésből. A források tekintetében optimális megoldás azonban tapasztalataink szerint mindenütt érdeksérelemmel jár, ezért a tervekkel sem elégedtek a megrendelők, vagy ha mégis, a mégoly nagy becsben tartott dokumentum javaslatait minduntalan fölülírják a költségvetési változások, az aktuális érdekek, települések közötti erőviszonyok. Azt azonban kedvező és üdvözlendő fejleménynek tartjuk, hogy többcélú kistérségi társulások, pl. a Pécsi vagy a Fehérgyarmati kistérségben *térségi szintű mérési és minőségbiztosítási program* kidolgozásához s az ehhez nélkülözhetetlen *közös adatbázis* kiépítéséhez fogtak, de legalábbis tervezik ezt.

Akkor, amikor az egyes intézményekben folyó pedagógiai munka minőségéről és eredményességéről (még) nem állnak rendelkezésre megbízható, nyilvános, összehasonlításra alkalmas információk,¹⁵ miből tudható, hogy melyik iskola jó vagy kevésbé jó? A szabad iskolaválasztás joga és lehetősége mellett erről a szülők választása nyújthatja a hozzávetőleg legpontosabb képet, de hiba lenne a szülői választás és az iskolában folyó munka minősége közötti egyenes és törvényszerűség erejével ható összefüggésről beszélni. Egyfelől ugyanis nem mindenkinek adatik meg a választás lehetősége, másfelől, vannak olyan, az oktatás minőségével nem közvetlenül összefüggő tényezők, amelyek viszonylag nagy súllyal esnek latba akkor, ha a szülőknek dönteniük kell gyermekeik beiskolázásáról vagy arról, hogy az eddig önálló iskola hová csatlakozzon tagintézményként. Az egyik tényező az iskolák tanulói összetétele, vagyis a roma és a sajátos nevelési igényű gyerekek magas vagy annak tartott aránya – ami akkor is az iskola ellen szóló érv, ha az adott intézményben innovatív, jó pedagógusok tanítanak, figyelemre méltó hozzáadott pedagógiai értéket produkálva. A megszokott, hosszú évtizedek óta eleven tér- és közlekedési kapcsolatok, a közelség is fontos szempontot jelentenek abban a döntésben, hogy hová utazzon a gyerek, ha már nem helyben jár iskolába, akárcsak a család életének a szülők munkaidejére és az iskolák nyitva tartására figyelő összehangolása. Aki eljár dolgozni, s nincs segítsége, gyakran hozza-viszi magával a gyereket is, mert ez a legkézenfekvőbb és legkényelmesebb megoldás. Amikor helybe, illetve a körzeti iskolába jár a gyerek, akkor is perdöntő lehet a szülői választásban a közelség, az ezzel járó biztonság, a megszokott és ismert pedagógusok, az „én is ide jártam” érve. Egyfajta *lojalitás, ragaszkodás a helyi oktatási intézményekhez*, amelynek jelentőségét nem értékelhetjük túl,

¹⁴ Az üdítő kivételek közé tartozik „Az eredményes, fenntartható és méltányos közoktatásért! A Pécsi kistérség közoktatás-fejlesztési terve. 2007” című programdokumentum (témavezető: Kovács Katalin), amely tartalmazza az oktatási intézményekben zajló pedagógiai munka, a pedagógiai programok és a kompetenciamérések összehasonlító elemzését is. Az ilyen szerkezetű és tartalmú közoktatás-fejlesztési terv a dél-dunántúli régióban pályázatok beadásának feltételévé vált.

¹⁵ A már hivatkozott oktatási és oktatáspolitikai szakemberek konszenzusos véleménye szerint a honi oktatási rendszer egyik legalapvetőbb problémája az intézményekben folyó pedagógiai munka ellenőrizhetőségének, elszámoltathatóságának, fejleszthetőségének hiánya – hogy ezek teljesüljenek, szükség van egy koherens, megbízható mérési rendszerre, nyilvános országos adatbázisra.

hiszen jelzi a lokális társadalom épségét, kohéziós képességét és az iskola helyi identitást tápláló, erősítő szerepét. Szinte mindegyik kutatási terepünkön találtunk ilyen példát, amit azonban nagyon könnyen megrendíthet az iskolaszervezet radikális átalakítása. Az Edelényi kistérségben tapasztalhattuk, hogy elég volt a tagintézménnyé válás híre ahhoz, hogy a szülők, akik eddig a roma gyerekek viszonylag nagy aránya ellenére is ragaszkodtak a helyi iskolához, sorra máshová, elsősorban a mintegy húsz kilométerrel távolabbi alapítványi iskolába írássák gyerekeiket. Ezzel a döntéssel azonban végleg megpecsételik a helyi intézmény sorsát – az iskola ettől kezdve gettósodni kezd.

Kutatásaink nem igazolják azt a feltevést, hogy a szülők túlnyomó többsége eleve a nagyobb, a központi vagy városi iskolába írhatja a gyermekét, mert ott jobb minőségű oktatást, szélesebb kínálatot remél. Természetesen nem akarjuk lebecsülni ennek jelentőségét, hiszen több falusi kisiskolában a gyerekek elvitele okozza az alacsony tanulói létszámot, de egyfelől nem feltétlenül a körzeti és a nagyobb iskoláknak van a legjobb hírük, akadnak olyan kisiskolák, amelyeknek legalább bizonyos szolgáltatásokat illetően – ilyen, pl. a német nemzetiségi oktatás – saját körzethatáraikon kívül is érvényesülő vonzerejük van. Ennél is figyelemre méltóbb azonban az a tény, hogy vannak olyan szülők, akiknek fontos az, amit a kisiskolák előnyeként, erényeként ismerünk: a családi légkör, a kis osztálylétszámok, a minden egyes gyerekre kiterjedő figyelem, gondoskodás, a gyerekek biztonságérzete, jó közérzete. Ellenvetésként fogalmazható meg erre természetesen, hogy az a zalai kisiskola, ahová a közeli kisvárosból hordanak ki szülők gyerekeket, s amelyik ilyen módon megmaradását a „kijáróknak” köszönheti, párját ritkító kivétel. (Váradi, 2007) Nem lehet azonban nem észrevenni, hogy a vidéki, aprófalvas, szegényebb térségekben is *jelen vannak azok a tanulói szükségletek és szülői igények, amelyek kielégítésére szerencsésebb és gazdagabb vidékeken (nagyvárosokban és agglomerációikban) élő családok, gyermekközpontú, alternatív pedagógiai programok alapján működő alapítványi iskolákat hoznak létre/választanak.* Ahol a gyerekek képességeinek, alapvető készségeinek kibontakoztatása befogadó, támogató légkörben és olyan pedagógiai módszertan alapján történik, amelyet a kisiskoláknak egy része úgymond magától is alkalmaz, illetve amelyet újabban uniós pályázatok segítségével sajátít el és adaptál.

Nem mindegyik kisiskola nyitott az új módszerekre, találoztunk mindentől elzárkózó, minden újtásnak ellenálló kisiskolai tanárokkal és intézményvezetőkkel, akik belemerevedtek hagyományos pedagógusi szerepükbe, elkényelmesedtek, azt sem hajlandók felismerni és tudomásul venni, hogy állásuk megtartása adott esetben nyitottságukon, újtásra való hajlandóságukon múlhat. Találoztunk azonban nem egy kisiskolával, mindenekelőtt Zalában és Baranyában, amely, meglehetősen kényszerből vagy előremenekülésként, pályázatok sorát írja és nyeri, legyen szó a halmozottan hátrányos helyzetű és/vagy sajátos nevelési igényű tanulók integrált neveléséről vagy a kompetenciaalapú oktatásról, s adaptál korszerű módszereket, vezet be új osztálytermi gyakorlatokat. Ahogy azt is tapasztalhattuk, hogy azok az iskolák, ahol a fennmaradáshoz hosszú távon is elegendőnek látszik a gyermeklétszám, például azért, mert várhatóan s a tervek szerint több kisiskolát tagintézményként befogadó központi iskola lesz/marad, hajlamosak az elkényelmesedésre, s nem törekcsenek arra, hogy pedagógiai programjukat és módszereiket felülvizsgálják, a pedagógusokat továbbképzésre, szemléletváltásra, újtásra, képzésekre ösztönözzék. Hátradőlnek és kivárnak, hiszen őket nem fenyegeti a bezárás veszélye. S afelől nem lehetnek kétségeink, hogy nem a pedagógiai innovációra való hajlandóság,

hanem az erőviszonyok alapján dőlnek el a tartalmi, módszertani kérdések a közös intézmény pedagógiai programjának összegyűrésakor. Nincs semmi garancia arra, hogy a tagintézménnyé váló, pedagógiai szempontból jobb, eredményesebb kisiskola eredményei beépülnek a közös intézmény mindennapjaiba.

Nincs tehát két egyforma kisiskola. Nagyon fontos azonban ismét tudatosítanunk, hogy ezen iskolák társadalmi környezete és összetétele meghatározza a tanulói szükségleteket és az osztályterekben folyó pedagógiai munkát – részben a tanulók szociális és kulturális háttéréből fakadó problémák kényszerítik ki az új pedagógiai módszerek meghonosítását. S az sem véletlen, hogy a városi szülők szemében felértékelődő kisiskolákba rendszerint valamilyen szempontból problémás, tanulási vagy magatartási problémával küszködő gyerekeket hoznak. Az ilyen gyerekek a kis létszámú osztályokban a szülők és a pedagógusok szerint is jobban boldogulnak, eredményesebbek.¹⁶

Ha azonban igaz az, amit mértéktartó elemzők, oktatási szakértők, pedagógusok állítanak, hogy az elmúlt évtizedekben nagyot fordult a világ, és nemcsak a társadalom változott, hanem a gyerekek is mások lettek, több közöttük a különböző okokból különböző típusú problémákkal küszködő gyerek – akiknek differenciált oktatása kis létszámú csoportokban biztosítható –, akkor a pedagógiai paradigmaváltás sokak által hangsúlyozott szükségessége nem indokolná-e, hogy átgondoljuk azt is, milyen méretű intézmények biztosíthatják az egyszerre hatékony, eredményes és méltányos iskola iránt támasztott elvárásokat?! Egyáltalán: mennyiben múlik a méreten az oktatás minősége? Nem azt állítjuk, hogy fenntartható és fenntartandó a háromfős osztályokkal működő iskola – megkérdőzött pedagógusok, szakértők szerint 10 fő¹⁷ alatt már semmiképp nem lehet valódi, differenciált, többféle szerepet kínáló csoportról beszélni –, de azt aggályosnak tartjuk, hogy miközben az oktatási tárca kimondta, hogy milyen osztálylétszámot nem tart pedagógiai és pénzügyi tekintetben fenntarthatónak a felső tagozat utolsó két osztályában, addig a másik oldalon kinyitotta a határokat, hiszen a maximális osztálylétszámtól való eltérést fölfelé engedélyezi. Liskó Ilona a vele készült interjúban úgy fogalmaz: „túllóttek a célon”, aminek többek között az az eredménye, hogy megyeszékhelyek külvárosi iskoláiban a bejáró falusi gyerekekből hoznak létre 35–40 fős osztályokat, amelyekben garantáltan nem jutnak hozzá azokhoz a minőségi pedagógiai szolgáltatásokhoz, amelyekre pedig égetően szükségük lenne. (A szakiskolák..., 2007) Noha emlékezetünk szerint az intézményszerkezet racionalizálása, a 15 főnél kisebb létszámú 7–8. osztályok megszüntetése mellett egyik érv éppen az volt, hogy az érintett gyerekek a városi, központi iskolában tudnak hozzájutni a megfelelő színvonalú oktatáshoz, s ezzel a tárca a hátrányos helyzetű gyerekek esélyegyenlőségének megvalósítása felé tesz egy nagy lépést.

¹⁶ Lannert Judit a hazai oktatáspolitikai mítoszok egyikének nevezi azt a feltételezést, hogy a kisebb létszámú csoportok mellett jobb az oktatás színvonala. Ezt a magyarországi fejlemények nem igazolják, hiszen a csökkenő létszámok, illetve diák/tanár arány mellett sem javult az oktatás eredményessége. A kis csoportban zajló oktatás is csak megfelelően felkészült pedagógusokkal lehet eredményes. (Lannert, 2007)

¹⁷ Nagy József a kisiskolások (alsó tagozatosok) eredményesebb oktatását, a gyerekek közötti fejlődésbeli fáziskülönbség mérséklését szorgalmazó szakértői tanulmányában, amelyben az egyéni mellett a csoportos, tevékeny tanulás módszere mellett is érvel, éppen az elemi (kis) csoportok alakítására tekintettel állítja, hogy a minimális osztálylétszám 13, az optimális 20, a maximális 28 tanulót jelent. (Nagy, 2007)

4. TÁRSULÁS – TÖRTÉNETEK

4.1. Lehetőségek és kényszerek

A különböző szerzők, szakértők a kisiskolák problémáinak megoldását a *társulások feladatellátási formában* látják, s e társulások kialakításának módját illetően is nagyjából egybecsengenek a vélemények. Forray Katalin „okos együttműködésről”, önkéntesség-ről, a kölcsönös előnyök tiszteletben tartásáról, alkuk és kompromisszumok során létrejövő társulásokban gondolkodott. (Forray, 1998:18.) Más szakmapolitikai ajánlások a településszerkezeti adottságokhoz, az egyes települési önkormányzatok eltérő igényeihez igazodó, fokozatos és rugalmas feladatellátási formák létrehozásaként képzeltek el a társulásokat, és ösztönző támogatásukat egy szolgáltatási, szakmai minimum teljesítéséhez kötötték volna, egy „alkalmazkodási folyamaton keresztül kikényszerítve az optimális méretű szolgáltatásszervezési egységek létrehozását”. (*Fenntartható-e...*, 2004:70–71.) Látható ezen elképzelések, javaslatok közös eleme: az önkéntesség, az adottságokhoz és igényekhez való alkalmazkodás, rugalmasság és mindenekelőtt elegendő idő az adekvát formák megtalálásához. Ehhez képest a többcélú kistérségi társulások megalakításának, közoktatási feladatellátásának pénzügyi eszközökkel való ösztönzése, azok a kormányzati döntések, amelyek a hatékonynak tekintett oktatási intézményrendszer kialakítására kényszerítik/készítik a települési önkormányzatokat, fölöttébb hasonlítanak a hetvenes évek iskola-körzetesítési politikájára. Ami nem volt más, mint „egy felvilágosult, aufklärista állami bürokrácia törekvése arra, hogy az iskolahálózat racionális mintázatát, szerkezetét megteremtse”, s amelyet „kampányszerűség”, valamint a helyi adottságok és feltételek – közlekedési, intézményi infrastrukturális, települések közötti kapcsolatok, érdekek, érdekeltek – teljes mértékű figyelmen kívül hagyása jellemzett. (Forray, 1998:6–7.; lásd még Kovács, 2005; Kovács–Váradi, 2006) Az önkormányzati vezetők, társulások munkatársai a többcélú kistérségi társulásokkal kapcsolatos egyik legnagyobb problémának azt tartják, hogy nem kapnak elég időt a leginkább megfelelő struktúrák kialakításához szükséges egyeztetésekre, tárgyalásokra, hogy a rendelkezések sietősen, kapkodva kényszerítik őket olyan döntésekre, amelyek meghozatalához nem rendelkeznek kompetenciával, jogosítvánnyal (társulási tanácsok és munkaszervezetek), illetve amelyekkel politikai öngyilkosságot hajtanak végre (önkormányzati vezetők).

Korábbi kutatások eredményeivel (Imre, 2003) egybehangzó tapasztalataink szerint ott, ahol a gyerekek számának csökkenése,¹⁸ valamint a településszerkezeti, közlekedési adottságok ezt szükségessé és lehetővé tették, ha nem is mindig szívesen, a települési önkormányzatok igyekeztek közösen, társulási formában eleget tenni közoktatási feladatellátási kötelezettségüknek. A *településszerkezeti, közlekedési adottságok* hangsúlyo-

¹⁸ Az önkormányzatok egy része az önállóság visszanyerésével és a megkötő béklyók elvesztésével járó eufória után hamar kijózanodott, rájött, hogy nem rendelkezik megfelelő kapacitásokkal és elegendő forrással önálló intézményrendszer működtetésére. Forray Katalin szerint a kilencvenes években újra-indított osztatlan kisiskolák, amelyek az önrendelkezés felszabadító erejének köszönhetően keltek újra életre, hosszú távon, minden pedagógiai előnyük mellett, szakmai tekintetben sem feltétlenül fenntarthatók; Andor Mihály rögzíti, hogy az újraalapítás láza után a kilencvenes években megindult az általános iskolák számának lassú, de folyamatos apadása. (Forray, 1998:18.; Andor, 2005:68.)

zása nem véletlen. Az aprófalvas vidékeken az egymáshoz közel fekvő települések között az esetek többségében természetesen alakultak a közlekedési szálakra felfűződő kapcsolatok, ezzel szemben a nagy határu és nagy lélekszámú alföldi települések között a távolságok sem tették s ma sem teszik okszerűvé, bár szükségessé sem intézményfenntartó társulások, illetve központi, nagy oktatási intézmények létrehozását.

Az aprófalvas térségekben a fenntartói társulások jellemzően és érthetően *mikrotérségi szinten* jöttek létre, kis központok köré szerveződnek. A kilencvenes években létrejövő társulások az esetek jelentős részében a szocializmus időszakában (kényszerűen) kialakított közös keretekhez igazodnak. Tapasztalataink szerint azokban az esetekben, amikor az igazgatási, gazdasági és oktatási intézmények körzetesítése a természetes, hagyományos településközi kapcsolatokat nem vette figyelembe, s azokat erővel átrendezte, a kényszerű együttműködések előbb vagy utóbb fölbomlottak (legkésőbb az önkormányzati rendszer létrejöttével), de az egykori rossz döntések árnyéka még ezután, gyakran a mai napig rávetül a településekre, megakadályozza az ésszerű együttműködést a falvak között, végső esetben oktatási intézmények megszűnéséhez is vezethet. (Ezt tapasztalhattuk pl. a Fehérgyarmati és a Zalaszentgróti kistérség egy-egy mikrokörzetében.) Ugyanakkor ez azt is jelenti, hogy a különböző társulások tartósan csak azokban a mikrotérségekben működnek konfliktusok nélkül, eredményesen és az érintettek kölcsönös megelégedésére, ahol a települések közötti korábbi együttműködés is sikeres volt, illetve, ahol mindenki szemében *magától értetődő kis központ* köré szerveződött és szerveződik a falvak kapcsolatrendszere. Kutatásaink alapján azt is meggyőződéssel állíthatjuk, hogy a *mikrotérségi szintű intézményfenntartó társulások igazodnak leginkább a településszerkezeti, közlekedési feltételekhez, épülnek leginkább a hagyományos településközi kapcsolatokra*, a kormányzat által kitüntetetten támogatott kistérségi fenntartású oktatási intézményrendszer kialakítása nem illeszthető szervesen az együttműködés kialakult és működő mintázataihoz, idegenkednek is tőle az önkormányzatok, s ameddig tehetik, védekeznek ellene.

Az általunk vizsgált kistérségek egy részében a kilencvenes években, megyei vagy helyi kezdeményezésre, megyei s egy darabig kormányzati támogatással kialakultak nem a fenntartó önkormányzatok, hanem az intézmények önkéntes együttműködésén alapuló *szakmai társulások, iskolaszövetségek* vagy *ellátási körzetek*. Olyan kistérségi vagy szélesebb körű szakmai hálózatok jöttek létre, amelyek egy-egy gesztor- vagy bázisintézmény irányításával az iskolák, pedagógusok szakmai munkáját segítették/segítik szolgáltatások biztosításával (képzések, továbbképzések, információ- és tapasztalatcserek, közös versenyek, vetélkedők szervezése, a helyettesítések, utazó pedagógusok rendszerének kialakítása...), s céljuk az oktatás eredményességének, minőségének javítása. (Imre, 2003; Egyedül..., 2004) Ezek az *önkéntes szakmai társulások* tapasztalataink szerint a *többcélú kistérségi társulások létrejöttével meggyengültek, elbizonytalanodtak*, forrásaik szűkösebbé váltak vagy éppen hiányoznak, nem tisztázott helyük az új rendszerben, a kompetenciák és felelősségek elosztása nem történt meg, a kistérségi társulások munkaszervezetei, megfelelő szakemberek híján nem tudják átvállalni e szolgáltatások szervezését, illetve még(?) nem tudták integrálni a meglévő szakmai társulásokat. Különösen az Edelényi kistérségben adtak hangot elégedetlenségüknek intézményvezetők, pedagógusok: Borsod-Abaúj-Zemplén megyében a közoktatási feladatellátási társulások a teljes megyét lefedték az oktatásirányítás, a pedagógiai szakmai szolgáltatások és szakszolgálatok területén, kistérségi szinten dolgoztak, mindenki nagy megelégedésére. A többcélú

kistérségi társulások megalakulásával azonban e szolgáltatások többnyire gazdátlaná váltak, kivételt jelent a mintaszerűen működő Miskolci kistérség, ahol tovább élnek az elért szakmai eredmények.

4.2. A többcélú társulások működése – eredmények és dilemmák

Természetesen nem azt állítjuk, hogy a többcélú kistérségi társulások a közszolgáltatások szervezésében nem értek el eredményeket, illetve, hogy ne lenne értelme bizonyos feladatok kistérségi szintű biztosításának, szervezésének, irányításának. *A kistérségi társulások azokon a közszolgáltatási területeken tudtak előrelépni, amelyeken a hiányzó szakmai és pénzügyi kapacitások miatt az önkormányzatok nem képesek önállóan biztosítani a feladatellátást, illetve, amelyek nem járnak komoly érdekellentéttekkel, nem sértik az önkormányzati autonómiát, és nem fenyegetnek intézmények, funkciók elvesztésével.*¹⁹ Így a szociális és gyermekjóléti alapszolgáltatások mikrotérségi és/vagy kistérségi szintű megszervezését a települési önkormányzatok általában üdvözlik, hiszen, főként a kistelepülések, aprófalvak, maguk nem rendelkeznek a megfelelően képzett szakemberrel, nincsenek megfelelő helyiségeik, nem tudják tartósan alkalmazni a szakembereket. A kistérségi szociális és gyermekjóléti feladatokat jellemzően egy vagy több szakmai központból, kistérségi vagy mikrotérségi szintű fenntartói társulás keretében működtetett intézményekkel biztosítják. Ritkábban ugyan, de előfordul, hogy bizonyos szolgáltatásokat kisserződnek nonprofit szolgáltatóknak. Azt is láthattuk azonban, hogy jelenleg ott működnek jól és hatékonyan a térségi szinten biztosított, szervezett szociális és gyermekjóléti szolgáltatások, ahol – mert ez bizonyult a legcélszerűbb megoldásnak – már a többcélú társulás létrejötte előtt kialakultak a térségi együttműködés intézményes keretei.²⁰

Ami a közoktatási feladatok ellátását illeti, kis túlzással a társulások sikertörténetének nevezhető a *pedagógiai szakszolgálatok megszervezése*. A többcélú társulások erre, valamint az egyszerű ösztönző támogatásból fejlesztésekre (iskolákban, óvodákban a megfelelő helyiségek kialakítására) vállalkoztak. Arra nemigen van példa, hogy maguk foglalkoztatnának szakembereket; többnyire átvették a megyétől e feladatot, bár arra is van példa, hogy a korábbi megyei szolgáltatóval kötöttek, ha csak átmeneti időre is, feladatellátási szerződést. Feltétlenül üdvözlendő új fejlemény, hogy *a társulások mindenütt arra törekednek, hogy a felvállalt szolgáltatásokat – leggyakrabban logopédiai ellátást és gyógytestnevelést – helybe, az óvodába, iskolába, a szolgáltatást igénybe vevő gyerekekhez hozzák*. Vagyis, hogy a gyerekeknek ne kelljen a térségi központba utazniuk – ehelyett a szakemberek utaznak. Ez örvendetes előrelépés a korábbi helyzettel szemben, hiszen a megye szakemberei nem jutottak el mindenhová. Két problémát azonban jelezniünk kell. Azzal, hogy kistérségi szintre került a pedagógiai szakszolgálatok, illetve bizonyos ellátások megszervezése, még *nem szűnt meg* egy csapásra a *szakemberhiány*. Nehéz, különösen aprófalvas térségek-

¹⁹ A hétközi és hétvégi orvosi ügyelet megszervezése külön történet, amelyet az orvosok és az önkormányzatok közötti érdekellentétek kísérnek, jellemzően szorító orvoshiány közepette.

²⁰ A szociális feladatellátás területén találkozhattunk leginkább kistérségi intézmények létrehozásával – ezen intézmények azonban az esetek egy részében mindössze papíron térségiek, ellátási körzetük nem változott.

ben, megfelelő képzettségű kollégákat találni – a megoldást gyakran az jelenti, hogy az oktatási intézmények saját pedagógusaikat iskolázzák be, hogy a szükséges képesítésű szakemberre szert tegyenek, illetve, hogy a már megfelelő végzettséggel rendelkező iskolai pedagógusokkal biztosítják az ellátást, utazó rendszerben. Ez azonban – akárcsak a szociális és gyermekjóléti feladatellátásban – gyakran azt jelenti, hogy a szakemberek teljesítőképességük határán, percre pontosan kicentizett időben látják el a feladatukat, vagyis nem biztos, hogy minden gyerek a szükségleteinek megfelelő foglalkozásban részesül.²¹ A másik probléma sem független a szakember- (és pénz-) hiánytól, s a leghátrányosabb helyzetű, gettósodó településeken, térségekben jelentkezik. Az óvodába sem járó, súlyos lemaradással, tanulási és magatartási problémákkal küzdő gyerekek számára az a néhány óra, amit egy családsegítő vagy egy logopédus velük tölt, jószerivel semmire nem elegendő, hiszen ezekben a válságövezetekben nem korrekcióra, hanem alapvető változásokra lenne szükség – az oktatási intézményeken kívül és belül. *A szolgáltatások színvonalának, minőségének, elérhetőségének javulása, amelyet a többcélú kistérségi társulásoktól és a kistérségi szintű feladatellátástól várnak, nem lehet olyan mértékű, hogy segítsen a tartós és egyre mélyülő válsághelyzetek oldásában, megoldásában.*

A többcélú kistérségi társulások meglehetősen szabadságot élveznek, már ami a mindennapi ügyeket bonyolító *munkaszervezetek* kiépítését illeti, ám e szabadság a szabályozatlanságból fakad. Ugyan a többcélú kistérségi társulásokhoz elsődlegesen közszolgáltatási feladatokat delegál a kormányzat, ezek mellé nem társulnak olyan feltételek és elvárások, mint az önkormányzatoknál – amelyekről lényegében átveszik a közszolgáltatások biztosítását. A foglalkoztatási jogviszony, hogy ti. valakit köz- vagy csupán egyszerű alkalmazottként vesznek föl a munkaszervezetbe, súlyos érdekütközések forrása lehet, s noha nem látszik nagy jelentőségűnek, nem közömbös, hogy pl. egy oktatási vagy közszolgáltatási referens az igazgatásból vagy a szakmából érkezik, idősebb, tapasztalt szakember – aki ragaszkodik a köztisztviselői státushoz –, vagy friss diplomás pályakezdő, akit a közalkalmazotti léttel járó pluszjuttatások és kedvezmények nélkül, esetleg részmunkaidős szerződéses jogviszonyban lehet foglalkoztatni. A társulások, munkaszervezetek nyilván ez utóbbi megoldás felé hajlanak. A munkaszervezet vezetőjének és alkalmazottainak foglalkoztatása nem kötődik szakmai, képzettségi előírásokhoz; főként a jegyzők furcsállják, hogy a munkaszervezetek vezetőinek nem kell rendelkezniük igazgatási, jogi végzettséggel. A szakmai követelmények, elvárások és teljesítésük esetlegességét jelzi az is, hogy ugyan ajánlott, de nem kötelező létrehozni különböző (oktatási, szociális stb.), a társulási döntések előkészítésében közreműködő bizottságokat. Tapasztalataink szerint ezek, ha egyáltalán létrejönnek, *ad hoc* jellegűek, hiszen ha igény lenne is rá, forrás már sehogy sincs. Apró adalék csupán, hogy vannak olyan társulások, ahol csak a működés második évében, 2007-ben alkalmaztak közoktatási refe-

²¹ A fővárosi agglomeráció kistérségeiben, ahol a gyermeklétszám fogyása csak szigetszerűen, gettóiskolákban okoz fenntartási problémákat, a társulások ugyancsak a pedagógiai szakszolgálat megszervezését tartják legfontosabb (és egyetlen ésszerű) feladatuknak. Ezekben a térségekben nem panaszkodnak szakemberhiányról, s az egy gyógytestnevelőre vagy logopédusra jutó gyerekek száma is kedvezőbb ellátási helyzetről tanúskodik, mint a szegényebb, aprófalvas térségekben. Sarkosan úgy is fogalmazhatunk, hogy az ellátás szintjében mutatkozó területi egyenlőtlenségek nem feltétlenül, pontosabban, önmagukban még nem csökkennek az ellátások kistérségi szintű megszervezésének támogatásával.

renst. A szakmai szempontok, elvárások erősebben érvényesülnek, teljesülnek akkor, ha a többcélú társulás munkaszervezetének vezetője és alkalmazottai egyben a térségi központ hivatalának alkalmazottai, dolgozói, ebben az esetben azonban az érintettek – ha csak az elnök háta mögött is – túlterheltségről panaszkodnak. A legtipikusabb megoldás az, hogy a munkaszervezet a térségi központ városában, annak is a hivatalában kap helyet, de a munkaszervezet dolgozói nem állnak a hivatal alkalmazásában – kutatásaink során arra ritkán találtunk példát, hogy a társulás munkaszervezetét és a központi/városi adminisztrációt, a társulási és városi feladatokat tudatosan szétválasszák egymástól (ez a helyzet pl. a Zalaszentgróti kistérségben).

A többcélú társulások és munkaszervezeteik működését egyfajta *kvázi-önkormányzatiság* jellemzi. Azt is tapasztalhattuk, hogy tartós ellentmondás feszül a társulások területfejlesztési, közszolgáltatási, kvázi-önkormányzati feladatai között. Mert ugyan a többcélú mellett megmaradtak a területfejlesztési társulások is, de a kormányzat egyértelműen a térségi közszolgáltatások biztosítását, szervezését támogatja, a területfejlesztési feladatok sajnálatos módon jelentős mértékben meggyengültek kistérségi szinten. Közben nagyon pontosan érzékelhető, hogy a kistelepülések, aprófalvak számára a társulás legfőbb értelme a vidék- és területfejlesztési források könnyebb megszerzése és lehívása lenne. A közszolgáltatáság felől tekintve ugyanakkor azt láthattuk, hogy a terület- és vidékfejlesztési szemléletre és gyakorlatra – amely a munkaszervezetek e szférából érkező vezetőit és alkalmazottait áthatja és jellemzi – az önkormányzati szférában, illetve a különböző szolgáltatásokban dolgozó szakemberek finoman szólva is fenntartással tekintenek, mert véleményük szerint a szakmai elvárások érvényesülését veszélyeztetik.

5. TÉRSÉGI ÉS TELEPÜLÉSI „STRATÉGIÁK” ÉS TAKTIKÁK

Azon nem kell csodálkozunk, ha önkormányzati vezetők leginkább azt sérelmezik (s gyakran nem is értik), hogy a többcélú kistérségi társulások működésének és támogatásának sarokköve a közoktatás, hogy minden a racionális intézményszerkezet kialakítása körül forog. Azzal ugyanis, hogy a kormányzat az óvodákat, iskolákat fenntartó településekre hárította e feladatot (lásd Kovács, 2005), megágyazott régi konfliktusok feléledésének, felerősödésének és újak keletkezésének. Magunk is tapasztalhattuk természetesen, hogy önkormányzatok nem feltétlenül és néha még akkor sem képesek a kompromisszumos együttműködésre, amikor belerokkannak az intézmények fenntartásába, és a „dögöljön meg a másik tehene is” önsorsrontó konokságával számolják fel saját iskolájukat is, de akad-e bárki, aki polgármesterként boldogan mondja ki, hogy az iskolát, óvodát be kell zárni!

Nehéz kistérségi és települési stratégiákról beszélni akkor, amikor a kormányzati szándékok egyértelműen a kis oktatási intézmények megszüntetését célozzák; az önkormányzatok természetesen a *status quo* fennmaradásában érdekeltek, és ameddig lehet, évről évre megpróbálnak valahogyan túlélni. E sommás kijelentés természetesen árnyalásra szorul, mert ugyan a tendenciák egyértelműek, az egyes kistérségek, társulások között mégis eltérések mutatkoznak, amelyek a térségek nagyságától, településszerkezetétől, a települések közötti együttműködés kialakult mintázataitól, a központ és a falvak

közötti kapcsolatokról, s valamiféle, nehezen megfogható, ám mégis érzékelhetően ható politikai kultúrától is függenek.²²

A többcélú kistérségi társulások megalakulásával megjelent az a társulási érdek és szándék, amely a *forrásoptimalizálás*ra törekszik, vagyis arra, hogy lehetőleg minél több állami támogatást lehívjon a társulást alkotó önkormányzatok és intézményeik számára. Ahol ez a stratégia határozza meg a kistérségi társulás működését, ott tapasztalataink szerint nagyon erős a *központi kisváros* pozíciója és *érdekérvényesítő ereje* a térségen és a társuláson belül. Mivel a kistérségi társulások elnökeit – elenyésző számú kivételtől eltekintve – ma már mindenütt a központok adják, gyakorlatilag a városvezetés ambícióin, illetve önmérsékletén múlik, hogy mennyire használják e pozíciót a központ és intézményei megerősítésére (azzal együtt, hogy a jelenlegi tendenciák mindenképpen nekik kedveznek). Kutatásunk során a Marcali bizonyult igen erős központú, forrásoptimalizálásra törekvő kistérségnek; amikor a mikrotérségi intézményfenntartó társulások kialakítása költségvetési szempontból kedvezőbb volt, akkor ebbe az irányba mozdultak el, most, hogy a térségi intézmények létrehozása több támogatással jár, egyértelmű a szándék egy városi központú, tagintézményekből álló általános iskola létrehozására.²³ Ezt a szándékot erősíti a regionális operatív program, amely, ha kéretlenül is, a kormányzati központosító törekvéseket támogatja oly módon, hogy egy korántsem biztos egy-egy fejlesztési támogatást oktatási kényszertársulások és mamutintézmények létrehozásának kioroszakolásával mos össze.

Két végpont közötti átmenetként írhatjuk le a Fehérgyarmati és a Zalaszentgróti kistérséget, amelyek közös jellemzője, hogy a térségi központ kisvárosokra nem jellemző erős központosító törekvés, sőt óvakodnak attól, hogy többletszolgáltatásokat s ezzel együtt többletterheket vegyenek a vállukra. Erre készíteti őket az óvatosság, a forráshiány, a településszerkezet, a nagy távolságok. A Fehérgyarmati kistérségben jelenleg az *intézményfenntartó társulások átrendezésével, kibővítésével* igyekeznek a lehető legkisebb érdeksérlemek és veszteségek árán megtartani a térségi iskolahálózatot; ez a törekvés ott eredményes, ahol – erről az előző fejezetben szó esett – legitim, a társtelepülésekkel az érdekek kölcsönös tiszteletben tartása alapján együttműködő központok köré szerveződnek a társulások.

A Szobi kistérség háromfelvonásos története nem egyedi s nem is rendkívüli, azt példázza, hová vezethet az ésszerű együttműködésre való képtelenség. Az első felvonásban a kistérségi társulás megalakítása azért nem sikerült, mert néhány önkormányzat makacsul ragaszkodott önálló intézményének megtartásához. A gyerekszám rohamos csökkenése miatt kénytelenek voltak megoldást keresni, ami lehetett a nemzetiségi oktatás föl-vállalása, gyakrabban a méltatlan gyerekvadászat – utóbbi a fejkvótás támogatás és a szabad iskolaválasztás mellett rendszeres gyakorlat az összes térségben, ahol megfordul-

²² Utóbbiról történelmi ismeretek híján csak annyit tudunk mondani, hogy felmerült bennünk a kérdés: miért van az, hogy míg az egyik kistérségi társulás óvakodik attól, hogy a településeket rákényszerítse az intézmény-összevonásokra, s ezt az önkormányzatok is elképzelhetetlennek tartanák és elutasítanák, addig másutt a polgármesterek a társulási megállapodásban vállalják, hogy amennyiben iskoláik nem tudják teljesíteni az elvárt létszámokat, tagiskolákká válnak – s utólag döbbennek rá, hogy aláírásukkal önként pecsételték meg intézményeik sorsát.

²³ A forrásoptimalizálás stratégiájának megfelelően nem kizárt, hogy a kiegészítő normatíva lehívásához amúgy elegendő létszámmal rendelkező óvodákat is összevonják.

tunk –, ennek egyik a eseteként a sajátos nevelési igényű, „dupla” gyerekek „begyűjtése”. Az alacsony gyereklétszám, a költségvetési támogatások szigorodása azonban a következő felvonásban arra készítette az önkormányzatokat, hogy egyezkedjenek, próbáljanak egymással társulni. Ez azonban a mély, történelmi gyökerű és/vagy személyes ellentétek, az iskolák összetétele (értsd cigány gyerekek) miatti ellenérzések okán nem sikerült. Igazából senki nem akart közösködni senkivel, még azon az áron sem, hogy volt olyan önkormányzat, amelyik az iskolai dolgozók fizetését csak hitelből volt képes fedezni. Azt hitték, remélték, valahogy majd csak túléljük az átmenetinek tekintett időszakot. Ehelyett az utolsó felvonásban bekövetkezett, amitől a kistelepülések mindennél jobban félték: miután a mikrotérségi egyeztetések eredménytelenek maradtak, a társulás, egy OM-azonosítóval, szobi központtal, hatosztályos tagintézmények rendszerével létrehozott egy kistérségi oktatási intézményt. A kistelepülések, aprófalvak vezetőinek kompromisszumképtelensége azt eredményezte, hogy elveszítették, amit a leginkább féltettek: intézményeik autonómiáját. Ebben a térségben a térségi központ megerősödéséhez vezetett az együttműködésre való képtelenség, másutt (pl. a Marcali és a Zalaszentgróti kistérségben) azt hallhattuk és láthattuk, hogy *önkormányzati vezetők sorozatos átgondolatlan, rossz döntéseikkel minden külső kényszer nélkül, saját erőből is képesek egy-egy oktatási intézményt felszámolni.*

Az *intézményfenntartó társulások* működése sem nevezhető feltétlenül idillinek, a bajok forrása ez esetben is a pénz. Csökkenő gyereklétszám és apadó költségvetési támogatás mellett a fenntartóknak mindenütt, nagyobb városi intézmények esetén is ki kell egészíteniük az állami normatívát. Amennyiben több település tartja fenn az iskolát, a kiegészítő támogatás összegét rendszerint az iskolába és óvodába járó gyerekek száma alapján állapítják meg – azután van, aki fizet, van, aki nem. Számunkra megdöbbentő volt a tapasztalat, hogy milyen sok a *potyautas* az intézményfenntartó társönkormányzatok között; nem tudnak/akarnak hozzájárulni a gesztorönkormányzat településén működő közös intézmény fenntartásához, vagy tényleges forráshiány okán, vagy, mert úgy gondolják: örüljön a központi település, hogy van elég gyerek, s „jöjjön ki az állami normatívából, elégnek kell annak lennie”. Van olyan gesztorönkormányzat, amelyik nem is kér hozzájárulást a társfenntartóktól, mert attól tart, hogy az csak konfliktust szülne. Még elképesztőbb, amikor társönkormányzatok zsarolják a gesztort azzal, hogy ha hozzájárulást kér, esetleg emelné annak összegét, akkor elviszik más iskolába a gyerekeket, vagy amikor sérelmi politizálástól vezérelve a társönkormányzatok nem támogatják a gesztor-településen működő intézmény fejlesztési pályázatait.

Polgármesterek, ha zsarolnak vagy éppen új társulások felé tapogatóznak, gyakorta meg vannak győződve arról, hogy a szülők mindenben követik útmutatásaikat, és oda viszik a gyerekeiket, ahová mondják, illetve amely intézmény fenntartására az önkormányzat társul. Nos, ezek az elvárások csak korlátozottan teljesülnek, sem az önkormányzatok megfontolásai, sem a *társulási kényszerek nem befolyásolják a szülői döntéseket*, akik – ha megtehetik – saját szempontjaik alapján választanak iskolát. Hiába társulnak egymással a fenntartók, illetve bővítik a társulást, az érintett intézményekben nem feltétlenül növekszik a gyerekek száma, s ezt azért tartjuk fontosnak leszögezni, mert *amikor a kiegészítő támogatást létszámokhoz köti, a törvényalkotó elfeledkezik a szabad iskolaválasztás jogáról, amelyet az önkormányzatok nem vagy csak korlátozott mértékben tudnak befolyásolni.* Sarkítva úgy is fogalmazhatnánk, a költségvetés olyasmiórt jutalmazza vagy bünteti az

önkormányzatokat, ami részben kívül esik kompetenciájukon, felelősségükön. Ráadásul 2007 hektikus tavaszán azt tapasztalhattuk, hogy az iskolák sorsát övező bizonytalanság miatt az intézmények, fenntartók nem tudhatták bizonyossággal, hogy szeptemberben végül is hány gyerekkel indul a tanév, s ez a helyzet jószerivel lehetetlenné tette a költségvetési tervezést. Az önkormányzati és szülői döntések széttartása más tekintetben sajátos, abszurd helyzetet eredményezhet, mert arra is van példa, hogy olyan önkormányzat vezetőjének döntésén múlik egy iskola sorsa, amely ugyan tagja az intézményfenntartó társulásnak, csak éppen az adott faluból egy diák sem a közösen működtetett iskolába jár.

A *status quo* fenntartásának, az intézmények megőrzésének szándéka – a már említett gyermekvadászat mellett és azon túl – *menekülési útvonalak* keresésére ösztönözheti az önkormányzatokat. Mivel a kiegészítő normatívák lehívásához kötött létszámváltoztatásokat csak az önkormányzati fenntartású óvodáknak és iskoláknak kell teljesíteniük, az egyházi és alapítványi intézményeknek viszont nem, voltak olyan fenntartók, amelyek 2007-ben úgy határoztak, hogy iskolájukat *alapítványi működtetésbe* adják át. A Zalaszentgróti kistérségben két iskola átadásáról is döntöttek, az új fenntartó a Kincsesház Alapítvány lett volna, amelyről azonban augusztus végére kiderült, hogy tetemes köztartozása miatt nem kaphat állami normatívát, így meglévő, SNI gyerekeket oktató iskoláit is be kellett zárnia, kisiskolák megmentéséről már szó sem lehetett. Az egyik érintett önkormányzat úgy döntött, hogy a Kincsesház helyére lépő megyei alapítványnak adja át az intézményét – megteheti, bármilyen nagyságrendben ki tudja pótolni az állami támogatást, mert azon kistélepülések ritkás sorába tartozik, amelyek az elmúlt évtizedben lezajlott fejlesztéseknek köszönhetően meglehetősen saját bevétellel rendelkeznek. Nem így a másik – és az előbbinél kétszer több, 120 körüli gyermeket nevelő – iskola fenntartói, akik nem tudták vállalni azt, hogy az eddiginél is több pénzt fizessenek az új fenntartónak az iskola működtetésére. Az alapítványi forma ugyanis csak a Kincsesház esetében lett volna valódi menedék, mert a budapesti székhelyű alapítvány az oktatási tárcával kötött különmegállapodás keretében az egyházzal azonos kiegészítő normatívát kapott az SNI gyerekek után, és ezért jóval kevesebb kiegészítést kért volna az önkormányzatoktól, mint amennyibe azoknak eddig az iskola került.²⁴ Az új megyei alapítvány ilyen pluszforrással nem rendelkezik, az átvett kisiskolákat az állami normatívából vélhetően ugyanúgy nem tudja majd fenntartani, mint az önkormányzatok. A kör ezzel bezárult.

A közoktatási törvény 2007. évi módosítása²⁵ egyértelműen arról tanúskodik, hogy *a kormányzat el kívánja vágni ezt a menekülési útvonalat*; mi legalábbis így értelmezzük azt az új rendelkezést, hogy a nem állami és önkormányzati fenntartónak átadott, nyolc évfolyamnál kevesebb évfolyammal működő iskolák esetében a korábbi fenntartók kötelesek saját forrásaikból öt éven át gyerekenként a költségvetési törvényben meghatározott egyházi kiegészítő normatívát fizetni az új fenntartónak. Valószínű, hogy a módosítás

²⁴ Az alapítványi iskolák a tekintetben bizonyosan olcsóbbak, mint az önkormányzati fenntartásúak, hogy a pedagógusokat nem közalkalmazotti státusban, hanem szerződéssel, a Munka Törvénykönyve szerint foglalkoztatják.

²⁵ 2007. évi LXXXVII. törvény a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény módosításáról, 24. §

mellett szóló érvek között megtalálható az SNI gyerekekkel való manipuláció, a pénzügyi visszaélések korlátozásának szándéka,²⁶ amit a magunk részéről akceptálhatónak tartunk, de felmerül a kérdés, hogy vajon miért csak a kisiskolákat érinti ez a szabályozás. (Amely véleményünk szerint nem feltétlenül felel meg a szektorsemlegesség elvének.) Ami már az alapítványi és egyházi iskolákat illeti, az aprófalvas térségekben találkozhattunk olyan intézményekkel, amelyeket nem roma szülők számára hoztak létre azért, hogy kimenekíthessék gyerekeiket a gettósodó önkormányzati általános iskolából, más iskolák viszont a halmozottan hátrányos helyzetű, roma, illetve SNI gyerekek nevelését vállalják föl, olyan gyerekekét, akik csak így jutnak megfelelő oktatáshoz.

A másik, szabályozás által felkínált menekülési útvonalat a *nemzetiségi és cigány kisebbségi oktatás* felvállalása jelenti – legalábbis a kistérségi kiegészítő normatíva lehívása tekintetében –, azok az iskolák ugyanis, amelyekben ilyen nevelés-oktatás folyik, mentesülnek a létszámhatárok teljesítésétől. (Ezt az útvonalat elvágni eddig legalábbis nem próbálták, föltehetően a kisebbségi jogokat sértené, és súlyos politikai konfliktusokkal járna minden korlátozni vágyó kísérlet.) Magunk is találkoztunk olyan iskolákkal, amelyek, fenntartóik támogatásával, azért vezették be a cigány kisebbségi oktatást, hogy fennmaradhassanak, s nem azért, mert erre a szülők körében igény mutatkozna, és anélkül, hogy rendelkeznének a megfelelően fölkészült és elkötelezett pedagógusokkal. Ugyancsak a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben (mint az Edelényi) láttunk egy másik előremenekülési stratégiát: nevezetesen szakiskolai képzésbe fognak az általános iskolai képzés mellett/után. A tapasztalatok azonban arra intenek, hogy ez az út a hátrányos helyzetű gyerekeket legfeljebb a napszámosmunka világába vezeti majd.

6. KISISKOLÁK ÉS A MÉLTÁNYOSSÁG

E tanulmány első fejezetében már említettük, hogy a kritikák egyik markáns vonulata szerint a többcélú kistérségi társulások létrejötte, működése a hátrányos helyzetű csoportok társadalmi, térbeli szegregációjának felerősödéséhez vezet – ezt a kritikát fogalmazta meg a Magyar Pedagógiai Társaság is a közoktatási törvény 2007. évi módosításával kapcsolatos állásfoglalásában is, mondván, „a kistérségi társulási eszme lehetővé tette [...] enklávék (társadalmi gettók)” kialakulását.²⁷ Alapvetően egyetértünk a kritikákkal, saját

²⁶ S talán a többcélú kistérségi társulások megóvásának szándéka. Zalában tapasztalhattuk azt a riadalmat, hogy ha túl sok iskolát visznek ki alapítványi formában, akkor megszűnhet a többcélú társulás, s így a térség eleshet minden forrástól.

²⁷ Hasonló aggályok jelentek meg az Oktatási Kerekasztal szakértői tanulmányaiban is, Havas Gábor a depressziós, leszakadó kistérségekben megalakult társulások esetében azt féli, joggal, hogy a legrosszabb helyzetű településeknek és társadalmi csoportoknak nincs esélyük arra, hogy a közszolgáltatások megszervezésére vonatkozó döntéseknél érdekeiket figyelembe vegyék. (Havas, 2007) Varga Júlia szerint „a tanári túlfoglalkoztatás leépítése, a méretgazdaságosságnak nem megfelelő intézmények összevonása, bezárása viszont könnyen azzal a következménnyel járhat, hogy növekszik a különbség az ellátás minőségében és a hátrányos helyzetű tanulók relatíve még kevésbé jutnak jó szolgáltatásokhoz.” (Varga, 2007)

(mindenekelőtt a Fehérgyarmati és Edelényi kistérségben végzett) kutatási tapasztalataink alapján árnyalni és pontosítani szeretnénk azokat.²⁸

Úgy véljük, nem a többcélú kistérségi társulások teszik lehetővé a gettók kialakulását, nem is közvetlen okai a szegregációs folyamatoknak, azt viszont állítjuk, hogy *a fenntartható, hatékony oktatási intézményhálózat kialakítását célzó politika egyik vélhetően nem számdékolt, de annál súlyosabb hatása a szegregációs folyamatok felerősödése*. Ez az oktatáspolitikai törekvés reflektorélességű fényt vetett a szegregáció súlyos és mélyülő folyamatára. Nem is annyira a többcélú kistérségi társulások megalakulása, mint inkább az intézményfenntartó társulások létrehozása és átszabása során vált nyilvánvalóvá: *a nagy számban/larányban cigány gyerekeket oktató iskolákkal* (hogy mi a nagy, az a térségi, helyi ingerküszöb függvénye) *senki nem akar társulni, a roma gyerekek nem kellenek senkinek*. Olyan önkormányzattal is találkoztunk, amely inkább vállalja, hogy iskolája tagintézménnyé váljon, mintsem hogy egy roma többségű iskolát fenntartó önkormányzattal (önkormányzatokkal) társulásra lépjen. A hivatkozási alap az esetek többségében a szülők ellenállása, amellyel a települési vezetők nem akarnak szembemenni. Az is nyilvánvaló, hogy a választás szabadsága a nem roma szülőket illeti, egy szatmári jegyző éles és pontos megfogalmazása szerint a cigány gyerek oda megy, ahová a busz, a nem roma gyerek pedig oda, ahová a szülő viszi.

Valóban, a roma szülők túlnyomó többsége munkanélküli és szegény lévén, immobil, s helybe vagy a körzeti iskolába hordja a gyermekét. Munkanélküliek, szegények – ezért azután függenek a helyi önkormányzattól, néha személy szerint a polgármestertől, és így zsarolhatók is. Ha netán egy-egy roma szülő elvinné a gyermekét egy más, jobbnak gondolt iskolába, megfenyegethető azzal, hogy megvonják tőle a segélyeket, de a szociális juttatások kiterjesztésének ígéretével be is lehet csábítani szegény családokat, hogy gyerekeikkel növeljék az intézményi létszámot. Mert ha az egyik oldalon a cigány gyerekek és gettó- vagy gettósodó iskolák masszív és áttörhetetlen elutasításával találkozunk, akkor a másikon *a cigány gyerekek paradox és szomorú felértékelődésének* lehetünk tanúi. Ugyanis ők azok, akiknek köszönhetően stagnál, vagy éppen növekszik egy-egy óvoda és iskola létszáma, ezért értékesek, hiszen, ha megvan a létszám, megmaradhat az intézmény, és ezzel együtt a pedagógusok és más alkalmazottak állása. Ez azt jelenti, hogy a hátrányos helyzetű vidékeken, településeken *az önkormányzatok, pedagógusok érdekeltek a gettóiskolák fennmaradásában*.²⁹ Mindez nem azért nagyon nagy probléma, mert a gyerekek olyan iskolába járnak, ahol majd mindegyikük roma származású, és mind hasonló

²⁸ Legújabbban Zolnay János fogalmazott meg kritikát a kritikákkal szemben. Zolnay az esélyegyenlőség szempontjából közelíti a kisiskolák problémájához, s e megközelítés felől félrevezetőnek tartja a többcélú kistérségi társulások körül megfogalmazódó dilemmákat. „Az oktatási javak és szolgáltatások egyenlőtlen eloszlását nem egyszerűen az iskolafenntartó önkormányzatok vagy a társult önkormányzatok közötti alkuk „hozzák létre”, hanem a jó pozíciójú szülők és iskolák kíméletlen érdekérvényesítése.” (Zolnay, 2007) Úgy véljük, senki nem állítja, hogy a többcélú kistérségi társulások hozzák létre az egyenlőtlenségeket, ahogy azt sem fogalmazta meg senki, hogy „az önkormányzati autonómia és a kistelepülési iskolák az oktatási esélyegyenlőség zálogai lennének”. Azt állítjuk csupán, hogy az intézményrendszer átalakítására törekvő politika, célkitűzéseivel szembemelve, erősíti a szegregációs folyamatokat – adott feltételek, keretek között nem is tehet mást –, s hogy paradox módon éppen a szegregáló/szegregált kisiskolák fennmaradására nyújt esélyt.

²⁹ Az Edelényi kistérségben láthattuk, hogy egy gettóiskola fennmaradása érdekében a gesztorönkormányzat polgármestere arra is hajlandó, hogy a szomszédos falvakból beutaztassa a cigány gyerekeket.

sorból jön,³⁰ hanem azért, mert a kutatási tapasztalatok azt jelzik: sok esetben *nem kapják meg azt a színvonalú, minőségű oktatást, amire pedig nekik lenne a legnagyobb szükségük.* A pedagógusok gyakran éppen azokban a térségekben és intézményekben a legkevésbé nyitottak a hátrányos helyzetű gyerekek eredményesebb oktatását elősegítő új módszerek elsajátítására, ahol a legnagyobb a veszélye az összefüggő gettók kialakulásának, s ahol a pedagógusok nap mint nap alig találkoznak mással, mint halmozottan hátrányos helyzetű, roma gyerekekkel.³¹ A pedagógusok sokszor eszköztelenek, motiválatlanok – erről nem csak ők tehetnek. A gettóiskolákban, főként azokban, amelyeket a társadalmi és települési szegregáció sajátosságai miatt az intézményi struktúra átszabásával sem lehet megszüntetni, nagyon nagy szükség lenne megfelelő infrastruktúrára, pedagógusok képzésére, támogatására, segítők alkalmazására.

Vélhetően nem szándékolt, ám annál súlyosabb következményekről beszélhetünk. A méret- és finansziális hatékonyság bővületében vagy talán fiskális megszorítások kényszerében fogant – az eredményt tekintve ez mellékes – szabályok ugyanis kettős következménnyel járnak. Mivel a 7. és 8. osztályban nem érik el a 15 fős létszámküszöböt, tagintézménnyé lehet tenni, s ezzel a biztos megszűnés pályájára állítani olyan iskolát, amelyben nyitott, innovatív testület tanít integráltan és jó eredménnyel, a befogadó iskola pedig nyíltan szegregáció melletti pedagógiai elveket hirdet és alkalmaz a gyakorlatban. (Miközben persze felvette a képességbontakoztató normatívát, és bevezeti az IPR-t, de ez már csak édes hab a tortán.) Mivel a 7. és 8. osztályban a tanulók létszáma örvendetes módon meghaladja a 15 fős határt, fenntartjuk, mi több, támogatjuk a szegregált – és a szegregáció fenntartásában érdekelt –, gyengén teljesítő, motiválatlan és frusztrált pedagógusokkal és ugyancsak motiválatlan, sikertelen gyerekekkel teli intézményeket. Ugye, nem ezt akartuk? Mondhatjuk persze erre: majd két év múlva az Oktatási Hivatal szakértői elmennek ezekbe az iskolákba, és programot dolgoznak ki annak érdekében, hogy javuljon a pedagógiai munka hatékonysága, eredményessége. És addig? Az az oktatási tárca, amely az elmúlt években a legnagyobb, leglátványosabb erőfeszítéseket, lépéseket tette a hátrányos helyzetű, roma tanulók iskolai esélyegyenlőségének előmozdítása terén, s kétségtelenül ért is el eredményeket, most szembemegy önmagával. Mert lehet ugyan, hogy az alapfokú oktatási intézményszerkezet homogenizálása, a kisiskolák fokozatos fölszámolása hatékonyabbá, átláthatóbbá teszi a rendszert, az azonban bizonyos, hogy e lépések következményei nem feltétlenül mutatnak egy, az eredményesség és méltányosság értékének, elvének megfelelő oktatási rendszer kialakulásának irányába.

³⁰ Tegyük hozzá: vannak olyan vidékek, ahol egymás közelében már csak gettóiskolák vannak, tehát az iskolakörzetek bármiféle átszabása sem segíthetne az alapvető problémákon.

³¹ Ebben az összefüggésben is figyelemre méltó – és elemzésre szoruló – a különbség a dunántúli és az észak-magyarországi vidékek között. Vélhetően a kisebbségtöbbség együttélésének mélyen gyökerező mintái is szerepet játszanak a föltűnő eltérésekben.

7. TANULSÁG?

Lehet, hogy az olvasók némelyikében felmerül az a vád, pártosak vagyunk: túlságosan elfogultak a kisiskolák mellett, ellenségesek a többcélú kistérségi társulások intézményével s minden reformtörekvéssel szemben. Nem vitatjuk, hogy a gyermeklétszám csökkenése fölveti az iskolaszervezet fenntarthatóságának kérdését, s az is nyilvánvaló, hogy 50–60 fős nyolcosztályos iskolákban nehéz megfelelő szakos ellátást biztosítani, s kérdéses, öt-hat fős osztályokban lehet-e eredményes oktatást folytatni. Olyan problémák, kérdések azonban ezek, amelyekre pedagógiai, szakmai szempontokat is alaposan mérlegelő megoldásokat, válaszokat kellene adni. Helyi szinteken azt láttuk, hogy a tanulók számának csökkenése egy idő után a fenntartókat mindenképpen lépésváltásra kényszeríti; az intézmény bezárására, társulásra.

Nyilvánvaló, hogy bizonyos közszolgáltatások térségi, mikroszintű szervezése nem csupán olcsóbb, de hozzájárulhat a szolgáltatások minőségének és elérhetőségének javításához – mint a pedagógiai szakszolgálatok esetében. Az azonban, hogy a többcélú kistérségi társulások az alapfokú oktatási intézményhálózat átszabásának, vagyis a kisiskolák tagintézménnyé válásának, nagy körzeti/térségi iskolák kialakításának eszközévé váltak, súlyos deficiteket eredményez. Minden előzetes hatástanulmány, szakmai és társadalmi konszenzus híján, a kapkodás nyomait magán viselő gyorsasággal folyik a fenntarthatónak és hatékonynak gondolt/remélt iskolarendszer kialakítása, úgy, hogy a gyep-lőt a tárca az önkormányzatok, társulások közé dobta, szenvedjék ki ők a megoldást. Az önkormányzati vezetők nem feltétlenül alkalmasak/hajlandók erre, minden a központi település(ek) önmérsékletén és a falvak konszenzusra való hajlandóságán múlik, a többség visszafogná az ütemet, késleltetné az átalakítást, a jelenlegi *status quo* fenntartására törekszik. Annyit sikerült elérni, hogy mindenütt nagy, néhol drámai konfliktusok, bizonytalanság és csalódottság kísérik az intézményszerkezet átszabásának folyamatát. Mert a tét nagy: nem csupán egy-egy intézményről van szó, hanem arról, hogy egy-egy falu hová emelkedik vagy süllyed a települések hierarchiájában, vagyis hogy milyen lesz a jövője.

A reform a hatékony, eredményes és méltányos iskolarendszer kialakítása érdekében indult meg. A tapasztalatok arra intenek, hogy a restriktív ízű intézkedések eluralgása nem feltétlenül megalapozott és indokolt, hiszen a számítások szerint nem a kisiskoláknak köszönhető a magyar oktatási rendszer alacsony hatékonysága, s tömeges bezárásuk sem javítaná számottevően a költségvetési egyensúlyt. Mivel az oktatási intézményrendszer átalakítása során a létszámok teljesítésén áll vagy bukik egy iskola sorsa, a pedagógiai munka minősége, eredményessége nem mérlegelt s nem is mérlegelendő szempontok, semmi garancia nincs arra, hogy a nagyobb iskolákban a gyerekek a megfelelő, mi több, eleve jobb pedagógiai szolgáltatáshoz jutnak. A számok bővületében fogant reform felerősíti a szegregáció folyamatát, s ezzel láthatóvá válik a nagy átalakítás felemás volta: hatékonyabb talán igen, méltányosabb biztosan nem lesz általa az oktatási rendszer. Nem lehet az a cél, hogy a szegregáló/szegregált, eredménytelen kisiskolák fennmaradjanak, az intézményrendszer átalakítása azonban ilyen esetekben is akkor és úgy mehet végbe, ha a változások eredményeként a hátrányos helyzetű roma gyerekek valóban jobb szolgáltatásokhoz jutnak. S ha a gettóiskolák megmaradásának nincs alternatívája, akkor belőlük kell jó iskolákat csiholni, anyagi, szakmai támogatással és figyelemmel.

A hatékony, eredményes, minőségi oktatási intézményrendszer kialakítása tehát ugyan lehetséges, de nem feltétlenül az elvárt hatásokkal jár szakmai minimumok rögzítése és számonkérése nélkül. Nem mondhatjuk persze, hogy az önkormányzati vezetők, illetve a pedagógusok minden esetben érdekeltek lennének a saját intézményeikben folyó oktató-nevelő munka eredményességében, minőségében – az igazi kihívás éppen az (lenne), hogy ez a helyzet gyökeresen megváltozzék.

Lehet, hogy néhány éven belül a jelenlegi forrongó, kavargó, indulatos aprófalvas vidékeken kialakul egy új, átlátható és fenntartható intézményi struktúra, s a települések megtanulnak élni régi-új pozíciójukkal. Ma, az átalakítás/átalakulás kellős közepén a hibák és hiányok, a veszteségek jobban láthatók, és fájdalmasak.

IRODALOMJEGYZÉK

- Andor Mihály (1986): Az iskolák visszatelepítésének esélyei. *Valóság* 2:69–75.
- Andor Mihály (2005): Lépéskényszer. *Iskolakultúra* 3:57–70.
- A szakiskolások tudásszintje mexikói. Interjú Liskó Ilonával. 2007. szeptember 10. Letöltés: http://hvg.hu/print/200709010_lisko_kozoktatasi_iskola_szegregacio.aspx
- „Az eredményes, fenntartható és méltányos közoktatásért! A Pécsi kistérség közoktatás-fejlesztési terve. 2007” Témavezető: Kovács Katalin.
- Bajomi Iván–Berényi Eszter–Erőss Gábor–Imre Anna (2006): Az autonómia fellegvárjai. Egy kerület és iskolái – Egy európai kutatás tapasztalatai. *Új Pedagógiai Szemle* 7. www.oki.hu/printerFriendly.php?tipus=cikk&kod=2006-07
- Balázs Éva–Palotás Zoltán (2006): A közoktatás irányítása. In: Halász Gábor–Lannert Judit (szerk.): *Jelentés a magyar közoktatásról 2006*. OKI, Budapest, 55–104.
- Billus Daniela (2007): *Oktatásszervezési történetek egy dunántúli kistérségben*. Lásd e kötetben.
- Egyedül nem megy. Kistérségi iskolák tapasztalatai. *Új Pedagógiai Szemle*, 2004:7–8. Letöltés: <http://www.oki.hu/printerFriendly.php?tipus=cikk&kod=2004-07>
- Fenntartható-e a közoktatás? *Hatékonyági szempontok érvényesítése a közoktatásban*. Az Oktatáspolitikai Elemzések Központja nyilvános közpolitikai elemzése. Oktatáspolitikai elemzések 2. Országos Közoktatási Intézet, Budapest, 2004.
- Forray R. Katalin (1998): A falusi kisiskolák helyzete. *Kutatás Közben*. 220. *Educatio Füzetek*. Oktatókutató Intézet, Budapest.
- Hamar Anna (2007): *Együttműködésre kényszerítve. Többcélú feladatellátás egy aprófalvas kistérségben*. Lásd e kötetben.
- Havas Gábor (2007): *Esélyegyenlőség–deszegregáció*. Letöltés: www.magyarorszagholnap.hu
- Hermann Zoltán (2005a): *A falusi kisiskolák és a méretgazdaságossággal összefüggő hatékonyságveszteségek*. Letöltés: <http://www.oki.hu>
- Hermann Zoltán (2005b): *Hatékonyági problémák a közoktatásban: a demográfiai változások hatása az iskolai kapacitások kihasználtságára, méretgazdaságosság*. Letöltés: <http://www.oki.hu/printerFriendly.php?tipus=cikk&kod=hatekonysagi-hermann-demografiai>

- Hermann Zoltán (2007): *Demográfiai változás, pedagógusfoglalkoztatás és közoktatási kiadások*. Kézirat. Hivatkozza Lannert, 2007; Varga, 2007.
- Hermann Zoltán–Varga Júlia (2006): A közoktatás finanszírozása. In: Halász Gábor–Lannert Judit (szerk.): *Jelentés a magyar közoktatásról 2006*. OKI, Budapest, 105–132.
- Horn Dániel (2005a): *Kistelepülések kisiskolái – társulás? Önkormányzat és közoktatás 2005*. Országos Közoktatási Intézet. Letöltés: <http://www.oki.hu/printerFriendly.php?tipus=cikk&kod=oek2005-Horn>
- Horn Dániel (2005b): *Mennyibe kerül egy gyerek? Az általános iskolák oktatási szolgáltatásainak költségbeclése*. Letöltés: <http://www.oki.hu/printerFriendly.php?tipus=cikk&kod=Hatekonysagiproblemak-Horn>
- Horn Dániel–Sinka Edit (2006): A közoktatás minősége és eredményessége. In: Halász Gábor–Lannert Judit (szerk.): *Jelentés a magyar közoktatásról 2006*. OKI, Budapest, 341–376.
- Imre Anna (2003): Oktatási feladatellátást segítő önkormányzati társulások. *Magyar Pedagógia* 3:371–387.
- Jakab György (2007): Társadalmi kihívások és az iskolarendszer. *Új Pedagógiai Szemle* 3. Letöltés: <http://www.oki.hu/printerFriendly.php?tipus=cikk&kod=2007-03>
- Kapornai Judit–Bíró Gyula (2006): A közoktatás fejlesztésének lehetséges irányai a kistérségi társulás keretei között. *Új Pedagógiai Szemle* 2. Letöltés: <http://www.oki.hu/printerFriendly.php?tipus=cikk&kod=2006-02>
- Keller Judit–Mártonfi György (2006): Oktatási egyenlőtlenségek és speciális igények. In: Halász Gábor–Lannert Judit (szerk.): *Jelentés a magyar közoktatásról 2006*. OKI, Budapest, 377–412.
- Kistelepülések kisiskolái. Oktatáspolitikai elemzések*. Az Oktatáspolitikai Elemzések Központja nyilvános közpolitikai elemzése. sulinova Kht., 2006. Letöltés: www.sulinova.hu
- Kovács Katalin (2005): Osztályosodás a magyar településhálózatban. *Kultúra és Közösség* III–IV:21–26.
- Kovács Katalin–Váradai Monika Mária (2006): Többcélú kistérségi társulások – közoktatási hangsúllyal. *Iskolakultúra*, 12:3–14.
- Kozma Tamás (2002): *Határokon innen, határokon túl. Regionális változások az oktatásügyben, 1990–2000*. Oktatókutató Intézet–Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest.
- Ladányi János–Szelényi Iván (2005): Az újrakörzetesítés társadalmi ára. *Kritika*, 2005/1.
- Ladányi János (2007): Az antiszegregációs programok szükségességéről és lehetőségeiről. *Kritika*, 10:2–4.
- Lannert Judit (2004): Minőség, eredményesség, hatékonyság. *Új Pedagógiai Szemle*, 12. Letöltés: <http://www.oki.hu/printerFriendly.php?tipus=cikk&kod=2004-12>
- Lannert Judit (2005): Oktatáspolitikai hatáselemzés szemszögéből (esetanulmány). In: *A fejlesztéspolitikai intézkedések társadalmi hatásainak vizsgálata*. Fejlesztéspolitika társadalmi hatásai 2. Tárki 2005. november, 112–149.
- Lannert Judit szerk. (2006): *Eredményes iskola. Adatok és esetek*. Országos Közoktatási Intézet, Budapest.
- Lannert Judit (2007): *A demográfiai folyamatok hatása a közoktatás költségvetésére*. Letöltés: www.magyarorszagholnap.hu
- Nagy József (2007): *A kisiskolások eredményesebb fejlesztésének lehetőségei és feltételei*. Letöltés: www.magyarorszagholnap.hu

- Rácz Katalin (2007): *Településközi kooperációk és közszolgáltatások a Felső-Tisza vidékén*. Lásd e kötetben.
- Radó Péter (2006): Államháztartási reform az oktatási szektorban. Oktatáspolitikai jegyzet. *Új Pedagógiai Szemle*, 6. <http://www.oki.hu/printerFriendly.php?tipus=cikk&kod=2006-06>
- Sinka Edit (2006): Kompetenciamérés hasznosulása és fogadtatása az iskolákban. In: Lannert Judit (szerk.): *Eredményes iskola. Adatok és esetek*. Országos Közoktatási Intézet, Budapest, 79–91.
- Tájékoztató a Magyar Pedagógiai Társaság tevékenységéről, 2007. január–május. *Új Pedagógiai Szemle*, 6. Letöltés: <http://www.oki.hu/printerFriendly.php?tipus=cikk&kod=2007-06>
- Törzsök Károlyné (2006): Szakszolgálatok és szakmai szolgáltatások a többcélú kistérségi társulásokban. *Új Pedagógiai Szemle*, 5. Letöltés: <http://www.oki.hu/printerFriendly.php?tipus=cikk&kod=2006-05>
- Újraakörzettesített falvak, megszűnő iskolák? Kerekasztal-beszélgetés. *Kritika* 2005, április: 11–15.
- Varga Júlia (2007): *Iskolaügy intézményrendszere, finanszírozása*. Letöltés: www.magyarorszagholnap.hu
- Váradai Monika Mária (2007): *Fontolva haladók: többcélú kistérségi társulás és közoktatás a Zalaszentgróti kistérségben*. Lásd e kötetben.
- Virág Tünde (2007a): *Látélet az északi periferiáról: oktatásszervezés az Edelényi kistérségben*. Lásd e kötetben.
- Virág Tünde (2007b): Iskola a léthatáron. *Heti Világgazdaság*, június 6.
- Zolnay János (2007): *Kirekesztés, szegregáció, vákuumhelyzet a Drávaszögi kistérség iskola-körzeteiben*. Műhelytanulmány. Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány.

Rácz Katalin

SZOCIÁLIS FELADATELLÁTÁS A KISTELEPÜLÉSEKEN ÉS A TÖBBCÉLÚ KISTÉRSÉGI TÁRSULÁSOKBAN

1. BEVEZETÉS

Az 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) tartalmazza a települési önkormányzatokra vonatkozó rendelkezéseket, köztük az önkormányzatok által kötelezően ellátandó feladatok körét, melyek száma a törvény megalkotása óta jelentős mértékben bővült. (Bertalan, 2004) E feladatok között szerepel a szociális ellátások biztosítása, melyet a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban szociális törvény) szabályoz.¹ A települési önkormányzatok szociális ellátó tevékenységét a különböző segélyek (pl. rendszeres szociális segély, átmeneti segély, lakásfenntartási támogatás, ápolási díj, időskorúak járadéka, temetési segély) mellett a személyes szociális szolgáltatások, így az alapszolgáltatások és a nappali ellátások jelentik. E tanulmány a szóban forgó törvényben rögzített szociális szolgáltatások, mindenekelőtt az alapellátások keretfeltételeit, emberi és pénzügyi kapacitásait, társadalmi és gazdasági környezetét vizsgálja, különös tekintettel a kistelepülések és az aprófalvak feladatellátó képességére. A tanulmány alapjául elsősorban az elérhető statisztikai adatok (T-STAR, ÖTM-adatok), valamint a témakörrel foglalkozó tanulmányok, szakminisztériumi rendeletek, rendelettervezetek és az ország tíz kistérségére² kiterjedő empirikus vizsgálat során készített interjúk, illetve a szociális feladatellátással kapcsolatos helyi és térségi dokumentációk szolgáltattak. A tanulmány a fentiek mellett támaszkodik a szociális ellátórendszerben mu-

¹ 1993. évi III. törvény Alapszolgáltatások 59–65. §.

² Az empirikus kutatás által érintett tíz kistérség: a Ceglédi, a Derecske-Létavértesi, az Edelényi, a Fehérgyarmati, a Marcali, a Sásdi, a Siklósi, a Szobi, a Pécsi, valamint a Zalaszentgróti kistérség.

atkozó problémák megoldására 2003-ban életre hívott SZOLID Projekt³ keretében készült szakértői dokumentumokra, valamint a közigazgatási és közszolgáltatási reformot megalapozó IDEA program feltáró tanulmányaira.

2. SZOCIÁLIS SZOLGÁLTATÁSOK ÉS ELLÁTÁSI KÖTELEZETTSÉGEK

A szociális alapszolgáltatások körét meghatározó szociális törvény megjelenése óta közel félszázszor módosult, a kezdetben csupán négy alapellátást nevesítő törvény legutóbbi módosítása tíz alapszolgáltatást határozott meg. Az elmúlt másfél évtizedben lezajlott törvénymódosítások nem csupán az egyes ellátási formák, szolgáltatások számát, elnevezését és tartalmát érintették, hanem az adott szolgáltatások megszervezésére kötelezett települések körét is.⁴ Általánosságban elmondható, hogy a szociális törvényben rögzített alapszolgáltatásokra vonatkozó ellátási kötelezettség nem az adott településen élők ellátási igényeit vagy az adott önkormányzat teherbíró képességét veszi figyelembe, ugyanis a törvény egyes alapszolgáltatásokat (így az étkeztetést, a házi segítségnyújtást és az információszolgáltatást) minden egyes önkormányzat részére előír, másokat a település lakosságától függően tesz kötelezővé. (1. táblázat) Ez utóbbi kötelezettség egyebek mellett azzal jár együtt, hogy *a jogszabályban előírt létszámhatár alatt maradó települések nem érdekeltek a szolgáltatást igénylők problémáinak észlelésében, a szükséges ellátásokhoz való hozzáférésük megszervezésében.*

1. táblázat

Szociális alapellátások népességeküszöb-értékei

Szolgáltatás megnevezése	Népességeküszöb
Falugondnoki és tanyagondnoki szolgálat	Falugondnoki szolgálat 600 fő alatti településen Tanyagondnoki szolgálat 70–400 fő közötti, külön jogszabályban meghatározott külterületen vagy belterületen
Szociális információs szolgáltatás	Minden településen kötelező alapfeladat
Étkeztetés	Minden településen kötelező alapfeladat

³ A szociális szakma képviselőinek javaslatára minisztériumi támogatással 2003-ban elindult SZOLID Projekt (teljes nevén „A Szociális Törvény Lehetséges Megújítása és a Szociális Igazgatás Demokratikus, Távlatos Fejlesztése”) a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény módosítását, különösen az ellátórendszerben mutatkozó egyenlőtlenségek felszámolását célozta. A projekt keretében összesen tíz vegyes bizottság keretében zajlottak a műhelymunkák és készültek szakértői tanulmányok. A minisztériumi köztisztviselőkből és elméleti szakemberekből, valamint a szociális szakma képviselőiből álló vegyes bizottságok által megfogalmazott javaslatokat a szakminisztérium a jogszabály-előkészítés során közvetlenül hasznosította. (Lásd erről: Hoffman–Krémer, 2005.)

⁴ A szociális törvény módosítására irányuló legutóbbi (2007 májusában megszületett) tervezet a szociális szolgáltatások fejlesztésére és a jelenleginél célzottabbá tételére tesz kísérletet. A fő hangsúly a személyes gondoskodás körébe tartozó ellátásokon van, a deklarált cél az, hogy az egyes szolgáltatásokhoz a legnagyobb gondozási szükséglettel rendelkező, és egyben legalacsonyabb jövedelmű társadalmi csoportok juthassanak hozzá.

1. táblázat folytatása

Szolgáltatás megnevezése	Népességeküszöb
Házi segítségnyújtás	Minden településen kötelező alapfeladat
Családsegítés	2 ezer fő fölött kötelező feladat
Jelzőrendszeres házi segítségnyújtás	10 ezer fő fölött kötelező feladat
Közösségi ellátások	10 ezer fő fölött kötelező feladat
Támogató szolgáltatás	10 ezer fő fölött kötelező feladat
Utcai szociális munka	50 ezer fő fölött kötelező feladat
Nappali ellátások	3 ezer fő fölött kötelező feladat

Forrás: Az 1993. évi III. törvény.

Annak ellenére, hogy a szociális törvény kötelezően ellátandó feladatokat határoz meg a települési önkormányzatok számára, szolgáltatáshiányos „fehér foltok” alakultak ki az ország területén. Úgy is fogalmazhatunk, hogy az *elvileg rászorultsági alapon járó alapszolgáltatásokhoz való hozzáférés esélyét a lakóhelyként szolgáló település mérete, közlekedés-földrajzi helyzete, az ott élő népesség összetétele, a szolgáltatást nyújtó önkormányzat pénzügyi kondíciói nagymértékben meghatározzák.* (Hoffman–Krémer, 2005; Soós, 2005) Nem meglepő módon ellátási hiányok elsősorban a periférikus elhelyezkedésű, aprófalvas településszerkezetű térségeket jellemzik, ahol gyakorta a leghátrányosabb helyzetű népesség koncentrálódik. Egyetérthetünk ama, a szociális szakmában megfogalmazott véleménynel, mely szerint „bár a legszegényebbeknek és a legkiszolgáltatottabbaknak van szüksége a legmagasabb szakértelemre, a legjobb minőségű szolgáltatásokra, ehelyett nekik jellemzően minimumforrásokból létező, félmegoldást jelentő szolgáltatási lehetőségek, kvázi szakmai segítségek jutnak”. (Pataki–Somorjai, 2006:51.) A szolgáltatáshiány egyik természetzerű következménye a szakosított ellátások iránti igények növekedése, miközben az *igénylők jelentős része az alapszolgáltatás keretében a saját otthonában vagy a lakóhelyként funkcionáló településen is ellátható lenne.*

Az ellátási hiányok kialakulásához az is hozzájárul, hogy az egyes *alapszolgáltatások igénybevételéhez szükséges jogosultsági kritériumok nincsenek valamennyi szolgáltatásra egységesen kidolgozva, így az önkormányzatok gyakorlatilag eltérő minőségű és tartalmú szolgáltatások biztosítása mellett láthatják el feladataikat, melyhez gyakran nemcsak gazdasági, hanem helyi politikai érdekek is fűződnek.* Ahogyan egy, a témakörrel foglalkozó tanulmány fogalmaz: „Bármiféle olyan törekvés, amely a szociálpolitikai intézkedéseket erősebb jogi fundamentumokra akarja helyezni [...] erősen problematikus lehet az önkormányzatok, azok polgármesterei és helyi politikusai számára. A jelenlegi decentralizált szabályozási rendszer ugyanis gyakorlatilag 3100 »kis állami szociális ellátórendszer« működésének ad teret”. (Hoffman–Krémer, 2005:37.) Vagy ahogy egy másik, a szociális feladattelátás társadalmi környezetét vizsgáló tanulmány megállapítja: „A segélyt osztó, a behódolókat közmunkával is megjutalmazó, jóságos polgármester képe ma még sokkal gyakoribb, mint az önkormányzat vezetőitől független, szakemberek ál-

tal irányított, szociális szolgáltatásokkal felvértezett településé”. (Jakab–Zikkert–Dúró-Faludi, 2005:27.)

A szociális ellátórendszerben mutatkozó területi eltéréseket árnyalják a szakember-ellátottság tekintetében mutatkozó hiányosságok is. Tapasztalataink szerint főként a kistelepülések körében jelent problémát a törvényben előírt alkalmazási, képesítési feltételek teljesítése. Ráadásul, ahogy erre egy, a képesítési előírások érvényesülését vizsgáló szakértői tanulmány is felhívja a figyelmet: gyakorta „a szociális ágazatot más szakmák munkaerő-piaci feszültségeinek zsilipelésére használják”. (Szabó, 2005) Nem ritka eset, hogy a kistelepülés megszűnő óvodájának vagy éppen bezárásra kerülő általános iskolájának munkatársa válik egyik napról a másikra a szociális feladatellátásban tevékenykedő munkatárssá, vagy hogy a szociális szolgáltatást huzamosabb ideje biztosító, egyébként széles körű munkatapasztalatokkal, jártassággal rendelkező kollégák végzettsége nem felel meg az intézmény vezetéséhez szükséges képesítési előírásoknak. A vizsgálat által érintett Marcali kistérségben szociális szakemberként tevékenykedő interjúalany a legnagyobb problémának azt tartja, hogy „*nagy a szakemberek fluktuációja, elsősorban nőtöbbség van, tehát gyerekeket vállalnak, cserélődnek az emberek, és ugye az előírt szakképesítésnél többségben volt a pedagógusoké, akik átjöttek a területre*”. Hozzátehetjük, hogy nem új keletű problémáról van szó, valójában a szociális ellátórendszer kilencvenes években bekövetkezett differenciálódásának következménye a szociális ágazatban megfigyelhető képzettségbeli deficit.

A szociális feladatellátás helyi és térségi sajátosságainak megismerését nagymértékben megnehezíti, hogy jelenleg Magyarországon *nincsen olyan nyilvántartási rendszer, amely a működő szolgáltatások tartalmát, az ellátottak számát vagy akár az egyes szolgáltatások iránti szükségleteket illetően naprakész adatokat szolgáltatna*.⁵ Mint ahogy a jelen kutatási program keretében lezajlott empirikus vizsgálat során is tapasztalhattuk, még a szociális feladatokat ellátó intézmények munkatársai és fenntartói számára sem átláthatók saját szolgáltatási tevékenységeik pénzügyi, emberi ráfordításai, ami úgyszólván lehetetlenné teszi a feladatellátás jelenleginél hatékonyabb, eredményesebb és egyben gazdaságosabb átszervezését. Ez részben összefügg a szociális területet jellemző ügyfélnyilvántartások esetlegességével, de a szociális intézmények infokommunikációs eszközökkel való felszereltségével és az ott dolgozók számítástechnikai ismereteinek alacsony szintjével is, mint erre egy 2005-ben lezajlott országos kutatás felhívta a figyelmet. Miként a kutatási jelentésből megtudhatjuk, „a hazai szociális szolgáltatók adat-nyilvántartási gyakorlatában még elsősorban a papíralapú adminisztráció a domináns. Ez a gyakorlat az egyéni dokumentációk kezelése és a kötelező adatszolgáltatások teljesítése szempontjából nehézkes, sok helyet elfoglaló és költséges rendszert eredményez. [...] A nehéz átláthatóság nem csak az intézmény dolgozói számára jelenthet problémát. Az állami normatíva felhasználásának valós körülményei is rejtve maradhatnak.” (Héra–Ligeti, 2005:3.) A tisztánlátást az is nehezíti, hogy az egyes szociális feladatokat a központi költségvetés nem azonos elvek szerint (hanem pl. lakosságszám vagy a szolgálatok száma alapján) támo-

⁵ Ezen a helyzeten minden bizonnyal változtat, hogy hatályba lépett a fenntartói adatszolgáltatói rendszer alapját képező rendelet, s készül a szociális szolgáltatások regisztere, mely lehetővé teszi az ágazaton belüli szükségletalapú tervezést. (Mészáros, 2005)

gatja. Ennek az a következménye, hogy egyes szociális szolgáltatások esetében a települési önkormányzatok a normatívához való hozzáférés miatt kapacitásaik, illetve az ellátottak számának növelésében, más esetekben a szükségletek minimalizálásában, de legalábbis a szolgáltatást igénybe vevők számának alacsony szinten tartásában érdekeltek. Erről a problémakörrel az alábbiakban az egyes szociális alapszolgáltatások kapcsán szót ejtünk.

3. SZOCIÁLIS FELADATOK ELLÁTÁSÁNAK STRATÉGIÁI

Bár a törvény lehetővé teszi a helyi önkormányzatok számára, hogy szociális feladatellátási kötelezettségeiknek intézményfenntartó társulások révén, más társult önkormányzatok által fenntartott intézmény útján vagy meghatározott jogszabály szerint kötött ellátási szerződés formájában tegyenek eleget, még mindig igen magas a szociális feladatokat saját intézmények működtetése révén biztosító települések száma. (Bujdosó, 2004a; Dudás, 2004; Soós, 2005) Hozzátehetjük, a kistelepülési önállóság megteremtését és megtartását az elmúlt másfél évtizedben a kormányzat is támogatta a közszolgáltatási feladatok ellátásához szükséges intézményrendszer kiépítésével, bővítésével. (Hoffman, 2003a) A tíz kistérségre kiterjedő kutatás során nem egy olyan esettel találkoztunk, amikor a központi forrásokból úgy került sor egy intézmény megépítésére, vagy éppen korszerűsítésére, hogy ott már a beruházás pillanatában sem volt elegendő ügyfél a gazdaságos működtetéshez. A szociális feladatok ellátásához ragaszkodó települések nemritkán működési célú hitelek felvételével, a források átcsoportosításával igyekeznek biztosítani a szociális szolgáltatások folytonosságát, bár az is igaz, hogy egyre gyakoribb a feladatellátás mikrotérségi, illetve a többcélú kistérségi társulás keretében történő megszervezése. Nyomban hozzá is tehetjük, ebbe az irányba tereli a településeket az átalakuló finanszírozási rendszer is. Erre hívja fel a figyelmet az Állami Számvevőszék 2007. évi jelentése, mely szerint a kiegészítő normatív állami hozzájárulások ösztönzőleg hatnak a többcélú kistérségi társulások keretében történő feladatellátás kiépítésére.⁶

Más kutatások (Horváth M., 2002; Nárαι, 2005) és saját tapasztalataink szerint is külső szolgáltatókat (pl. alapítványokat, vállalkozókat, egyházakat) a települési önkormányzatok jellemzően azokban az esetekben bíznak meg a szociális szolgáltatások biztosításával, amikor azok speciális szakértelmet, egyénre szabott, kliensorientált szolgáltatásokat igényelnek, illetve éves szinten olyan csekély ügyfélszámot generálnak, hogy a feladatra nem éri meg saját szakembert foglalkoztatni. Ráadásul kistelepülési és aprófalvas környezetben a humán erőforrások szűkössége miatt gyakorta nem is működnek olyan nonprofit szervezetek vagy vállalkozások, amelyek szolgáltatóként bevonhatók lennének a szociális ellátórendszerbe. Arról nem beszélve, hogy a kívülről érkező, beágyazottsággal nem rendelkező szolgáltatókat gyakran a helyi közösség és a megbízó önkormányzat idegenkedése, a biztosított szociális ellátásokkal szembeni gyanakvása övezi.

⁶ Jelentés az önkormányzatok szociális alapellátó tevékenységéről – 0719. Állami Számvevőszék, 2007. július.

4. SZOCIÁLIS FELADATELLÁTÁS A FINANSZÍROZÁS OLDALÁRÓL

Ami a szociális feladatellátás finanszírozási hátterét illeti, 2006-ban az alap- és szakosított ellátásokkal kapcsolatos kiadások⁷ mintegy 54%-át fedezte a központi normatíva, fennmaradó részét a befolyó térítési díjak, illetve a települési önkormányzatok saját hozzájárulásai biztosították.⁸ Adatok hiányában arról nem tudunk pontos képet alkotni, hogy a térítési díjak és a helyi önkormányzatok hozzájárulásai milyen megoszlást mutatnak, azonban a szociális szolgáltatások fejlesztési irányvonalait kijelölő SZMM-tervezet 50-50%-ra becsüli a térítési díjak és az állami támogatást kiegészítő önkormányzati hozzájárulás arányát. Hozzátehetjük, hogy a térítési díjak összege erős függést mutat a településmérettől és a lakosság társadalmi összetételétől, egzisztenciális helyzetétől. (2. táblázat)

2. táblázat

Szociális és gyermekvédelmi alap- és szakellátások normatív finanszírozása (millió Ft)

Ellátások	2004	2005	2006	2007
<i>Települési önkormányzatok</i>				
Szociális és gyermekvédelmi alapellátások	34 106,6	36 916,2	38 079,1	38 930,8
Szociális és gyermekvédelmi szakellátások	62 115,3	63 940,3	62 117,6	59 275,3
Összes	98 225,9	102 861,5	102 202,7	100 213,1
<i>Humányszolgáltatók (egyházak, civil szervezetek, vállalkozások)</i>				
Szociális és gyermekvédelmi alapellátások	3 686,1	5 410,0	7 900,0	13 656,0
Szociális és gyermekvédelmi szakellátások	18 747,2	22 590,0	22 600,0	19 453,0
Összes	22 433,3	28 000,0	30 500,0	33 109,0
Mindösszesen	120 659,2	130 861,5	132 702,7	133 322,1

Forrás: SZMM, 2007.

⁷ A szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi adatok összevontan állnak rendelkezésre.

⁸ Forrás: Javaslat a szociális szolgáltatások átalakításának fő irányaira. (Szociális és Munkaügyi Minisztérium, 2007. július 04.)

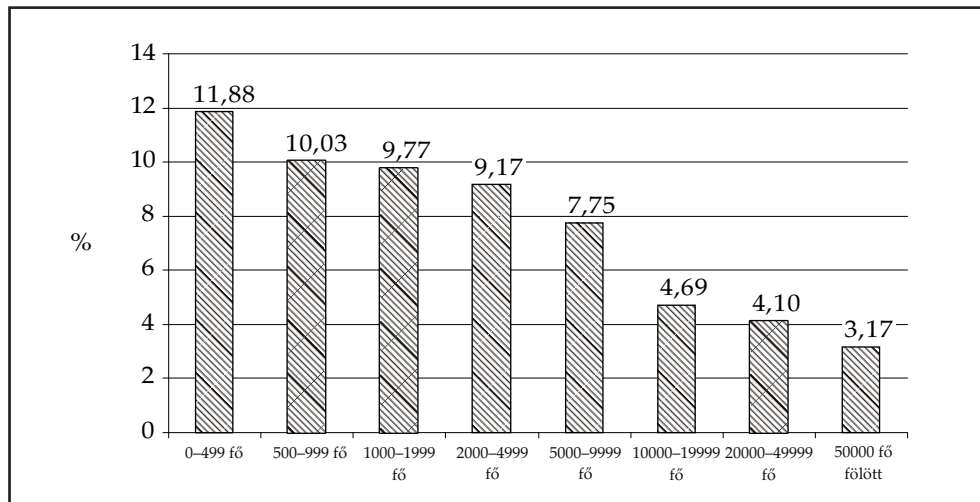
A rendelkezésre álló adatok alapján megállapítható, hogy a szakosított ellátások jobban finanszírozottak, mint az alapellátás körébe tartozó szolgáltatások: míg a szociális alapszolgáltatások esetében a kiadások 50,4%-át biztosította a szociális normatíva, addig a szakosított ellátások költségeinek mintegy 55,7%-át. Az alap- és szakellátásra fordított állami támogatás arányát tekintve 2006-ban a normatíva 35%-át kötötték le a szociális alapellátás körébe tartozó tevékenységek, fennmaradó részét a szakellátási feladatokra fordították. Ami a szolgáltatói palettát illeti, az elmúlt években folyamatos volt a humán szolgáltatók szerepének erősödése a szociális feladatellátásban. Annak ellenére így van ez, hogy a költségvetés a humán szolgáltatók és az önkormányzatok esetében a feladatellátást eltérő módon finanszírozza, az előbbieket számára kedvezőtlenebb feltételeket kínálva. Nem meglepő, hogy a nem önkormányzati humán szolgáltatók jelenléte a szakellátás tekintetében hangsúlyosabb: 2006-ban az alapellátásokra fordított normatíva 17%-át, a szakellátások esetében a központi források 36%-át hívták le a nem önkormányzati szolgáltatók. Ha az egyes ellátásokat sorra vesszük, megállapíthatjuk, hogy különösen három területen, az étkeztetés, a családsegítés és a gyermekjóléti szolgáltatás vonatkozásában kiemelkedő a nem önkormányzati szolgáltatók jelenléte. Míg azonban az étkeztetés esetében a vállalkozások, a családsegítés és a gyermekjóléti szolgáltatás vonatkozásában a nonprofit szervezetek szolgáltatói szerepvállalása meghatározó.⁹

A finanszírozás kapcsán fontos szót ejtenünk a helyi önkormányzatoknál jelentkező társadalom- és szociálpolitikai juttatások kiadási oldaláról is. Ennek kapcsán egy, a településmérettel összefüggő tendenciára hívhatjuk fel a figyelmet, nevezetesen arra, hogy minél alacsonyabb egy település lakosság száma, annál magasabb költségvetésben a szociálpolitikai kiadások aránya. (1. ábra) Mindez úgy is interpretálható, hogy a kistélepülési vagy éppen aprófalusi önkormányzatok tevékenységének jelentős részét – a helyi lakosság összetételével összefüggésben – a helyben jelentkező megélhetési és foglalkoztatási problémák kezelése teszi ki. Mindezt csak tetézi, hogy a kisönkormányzatok néhány fős apparátusa általában kapacitás, szakmai hozzáértés nélkül látja el feladatait, így gyakran csak segélyosztó szerepet képes betölteni a rászorulóknak szociális problémáinak kezelésében.

⁹ Lásd erről részletesen: Társadalmi ellátórendszerek, 2006. KSH, Budapest, 2007:49.

1. ábra

Az önkormányzatok társadalom- és szociálpolitikai juttatásainak aránya az éves kiadásokhoz viszonyítva, 2005 (%)



Forrás: T-STAR, 2005.

5. SZOCIÁLIS FELADATELLÁTÁS ÉS TELEPÜLÉSMÉRET

A települési önkormányzatok szociális feladatellátó képességét az alábbiakban két kötelező alapellátásra, a szociális biztonság minimumához tartozó étkeztetésre és a házi segítségnyújtásra szűkítve vizsgáljuk, statisztikai adatok elemzése alapján. Előljáróban azonban annyit megjegyezhetünk, hogy az adatokkal csínján kell bánnunk, ugyanis azok helyenként pontatlanok.¹⁰ Ennek ellenére úgy véljük, a településmérettel összefüggő feladatellátás főbb jellemzőiről képet adhatnak a kellő kritikával és óvatossággal kezelt statisztikai adatok.

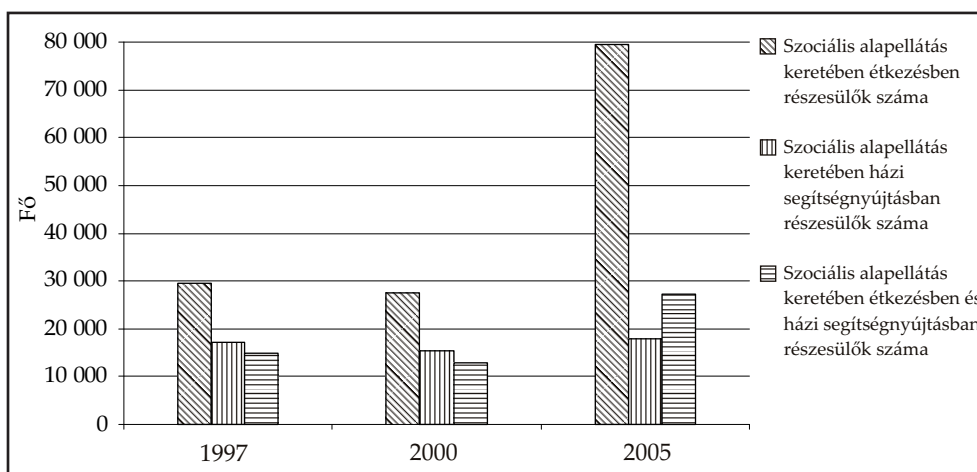
Az elmúlt közel tíz esztendőben a két ellátás közül az étkeztetésben, azaz a legalább napi egyszeri meleg ételben részesülők száma emelkedett a legnagyobb mértékben, az ellátottak száma azonban 2005-ben sem érte el a 80 ezer főt. Ugyanebben az esztendőben az alapvető ápolási, gondozási feladatokat magában foglaló házi segítségnyújtásban alig 18 ezer ember részesült, míg a két ellátáshoz, az étkeztetéshez és a házi segítségnyújtáshoz együttesen alig valamivel több mint 27 ezer fő jutott hozzá. A két szociális alapellátásban külön-külön részesülők, illetve az ellátást együttesen igénybe vevők száma országosan mindössze 124 553 fő volt 2005-ben. (2. ábra) Ez a számadat különösen annak tükrében drámaian alacsony, hogy a potenciális ellátottak, azaz a 60 év felettek összné-

¹⁰ Példának okáért a T-STAR adatbázis szerint a közel 70 ezer fős Kaposváron 2005-ben egyetlenegy ember sem részesült étkeztetésben és házi segítségnyújtásban.

pe ségen belüli aránya 21%, szám szerint több mint kétmillió ember. Ha számításba vesz-
szük, hogy a törvény a 60 évesnél fiatalabb népesség – pl. pszichiátriai és szenvedély-
betegek, fogyatékosok – számára is lehetővé teszi az étkeztetés és házi segítségnyújtás
igénybevételét, a fentiekben említett adatok még riasztóbbak.

2. ábra

Étkeztetésben és házi segítségnyújtásban részesülő ellátottak száma, 1997–2005 (fő)



Forrás: T-STAR, 1997, 2000, 2005

A T-STAR-adatok szerint Magyarországon 2005-ben mintegy 725 településen nem volt hozzáférhető sem az étkeztetés, sem a házi segítségnyújtás. A szóban forgó alapszolgáltatásokat nem biztosító települések döntő többsége 1000 főnél kisebb település. A szolgáltatást biztosító településeket jellemző alacsony igénybevétel oka, mint erre egy 2007 májusában született, a szociális törvény módosításáról szóló minisztériumi tervezet¹¹ is felhívja a figyelmet, részben a potenciális érintettek jövedelmi viszonyaiban keresendő. Másrészt a kisönkormányzatok forrás hiányában gyakran nem tudják kiépíteni, bővíteni a szolgáltatásokat, s az igazat megvallva, nem is érdekeltek az alacsony jövedelmű, térítési díjak fizetésére képtelen lakosság ellátásában. A kismértékű igénybevételhez a fentiek mellett valószínűleg a szociális ellátások megbélyegző jellege, valamint a helyben elérhető, támogató hálózatként funkcionáló rokoni, szomszédsági kapcsolatok is hozzájárulnak. Jelen kutatás tapasztalatai azt mutatják, hogy az ellátás igénybevétele ott nagyobb mértékű, ahol a szolgáltatást biztosító intézmény személyzete, időt és energiát nem sajnálva, kellő figyelmet fordít arra, hogy a szolgáltatásokat megismertesse, „közelebb vigye” a lakossághoz. Egy, a Sásdi kistérségben működő szociális intézmény vezetője a következőképpen összegzi

¹¹ 10.71.–1/2007-SZMM, Tervezet az egyes szociális tárgyú törvények módosításáról. Budapest, 2007. május.

a szolgáltatásbővítéssel kapcsolatos személyes tapasztalatait: „Mi házról házra bejártuk a falut, ahol idős ember volt. Mi úgymond végigháztuk a falut, így egy kicsit megismerték ők is az intézményt, és még tudtak érdeklődni is. Házhoz ment az információ, de tudószűrőkor csináltunk egy szórólapot is, de így is volt olyan, aki felhívott, hogy neki házi gondozásra volna szüksége, de nem tudja, hol van ilyen. Még mindig vannak olyanok, akik nem vették észre ezt az intézményt.”

Ha a szociális alapszolgáltatás körébe tartozó étkeztetésre és házi segítségnyújtásra vonatkozó adatokat a településméret szemszögéből vesszük szemügyre, azt tapasztalhatjuk, hogy a kistelepüléseken és az aprófalvakban az állandó népesség számához viszonyított összes ellátotti arány átlagosan magasabb, mint a nagyobb lélekszámú településeken. (3. táblázat)

3. táblázat

A szociális alapellátásban részesülők állandó népességhez viszonyított aránya, 2005 (%)

Településméret	Csak étkeztetésben részesülők aránya	Csak házi segítségnyújtásban részesülők aránya	A két ellátásban együttesen részesülők aránya
	az állandó népességhez viszonyítva		
0– 499 fő	1,66	0,51	0,42
500– 999 fő	1,48	0,33	0,49
1 000– 1 999 fő	1,21	0,24	0,43
2 000– 4 999 fő	0,86	0,16	0,40
5 000– 9 999 fő	0,68	0,14	0,24
10 000–19 999 fő	0,65	0,14	0,25
20 000–49 999 fő	0,51	0,13	0,16
50 000 fő fölött	0,63	0,15	0,18
Összes	0,78	0,18	0,27

Forrás: T-STAR, 2005.

Míg a két ellátásban együttesen részesülők aránya a teljes népességben belül országosan 0,27%, addig az 500 fő alatti településeken az ott élő állandó népességhez viszonyítva ez az arányszám 0,42%, az 50 ezer főnél népesebb településeken pedig csak 0,18%. Az adatokat tekintve általánosságban elmondható, hogy a 2000 fő alatti településeken a legmagasabb az említett szolgáltatásokat igénybe vevők aránya, a településméret emelkedésével párhuzamosan azonban csökken a vizsgált mutatószám.¹² Ez minden valószí-

¹² Hasonló eredményekre jutott Papházi Tibor a 2000. évi statisztikai adatok vizsgálata során. (Papházi, 2000)

núság szerint a demográfia adatokkal magyarázható, az ellátásokat potenciálisan igénybe vevő 60 év feletti korosztály össznépességen belüli aránya ugyanis az aprófalvakban magasabb az országos átlagnál.

A két szolgáltatást, az étkeztetést és a házi segítségnyújtást olyan szemszögből is megvizsgálhatjuk, hogy az ellátásokat igénybe vevő mintegy 124 ezer ember hány százaléka él kistelepülésen, aprófaluban. A rendelkezésre álló adatok megerősítik a fentiekben említett megállapítást, miszerint az aprófalusi és kistelepülési környezetben élő ellátottak reprezentációja magasabb, mint az aprófalvakban élők állandó népességen belüli aránya.

A tíz kistérséget felölelő kutatás tapasztalatai szerint a kistelepülési önkormányzatok a két vizsgált szociális szolgáltatást gyakorta közmunkások, közhasznú vagy közcélú munkások alkalmazásával biztosítják. Ennek az az egyik természetszerű következménye, hogy a csak néhány hónapos foglalkoztatást lehetővé tevő programokban a munkaerő gyorsan cserélődik, s a gyakori személycserék a rászorulókat és a szolgáltatást nyújtó személyzet között bizalmi viszony újbóli kialakítását teszik szükségessé. Ezt a problémát a kistelepülési önkormányzatok általában azzal igyekeznek mérsékelni, hogy rotációs rendszerben mindig ugyanazt a két-három főt – elsősorban női munkaerőt – foglalkoztatják. A kutatás arra is rámutatott, hogy a két szociális alapszolgáltatás közül az étkeztetés biztosítása szorosán összefügg a helyben működő intézményrendszerrel: mérhetőkonysági szempontokat elsősorban az óvodát, általános iskolát működtető települések képesek érvényesíteni a gyermekek és a felnőttek étkeztetését egyszerre biztosító konyha működtetése révén. Egy, a közelmúltban végzett felmérés szerint az eltérő méretű települések között különbségek mutatkoznak abban a tekintetben, hogy az étkeztetést milyen módon veszik igénybe az ellátottak. A szóban forgó kutatás eredményei szerint a kistelepüléseket a fővárossal megegyező tendenciák jellemzik: az itt élők legnagyobb részének ugyanis otthonába szállítják az ételt, míg a közepes méretű településeken élők inkább a szolgáltatóhelyen veszik igénybe az étkeztetést. (Korintus–Hodosán–Papházi–Rác–Szombathelyi, 2002) Ez részben az intézményrendszer kiépültségével, részben a településen belüli távolsággal és a közlekedési, szállítási lehetőségekkel áll összefüggésben.

Az országosan rendkívül alacsonynak mondható igénybevétel miatt a szakminisztérium részéről határozott szándék mutatkozik az étkeztetésben és a házi segítségnyújtásban részesülő ellátottak számának emelésére. A 2006. évi jogszabályi változások nyomán 2007. január 1-jétől mindkét ellátást szociális rászorultság meglétéhez kötik, abból a megfontolásból, hogy az ellátásokhoz az alacsonyabb jövedelmű társadalmi csoportok is hozzáférjenek. A rászorultság vizsgálata során a jövedelmi helyzet mellett az önellátási képességet és az egészségi állapotot is figyelembe veszik. Az ellátás igénybevételének feltételül szabott gondozási szükséglet vizsgálati szempontjait 2008-tól minisztériumi rendeletben határozzák meg.¹³ Az egyelőre tervezet formájában létező rendelet a gondo-

¹³ A gondozási szükséglet vizsgálatát az ellátás igénylése alapján a szolgáltató kérelmezi alapellátás esetében az illetékes jegyzőnél, szakellátás esetén az Országos Orvosszakértői Intézetnél. Házi segítségnyújtás esetében a gondozási szükségletet a városi jegyző által felkért három tagú szakértői bizottság szakértői díj ellenében vizsgálja. A bizottság tagságát az Országos Orvosszakértői Intézet által felkért orvos, az illetékes módszertani intézmény által kijelölt szociális szakember és a városi jegyző által megnevezett szociális ügyintéző alkotja.

zási szükségletet óra/nap mértékegységben határozza meg, eszerint idősothoni ellátás a jövőben csak akkor lesz igényelhető, ha a gondozási szükséglet meghaladja a napi négy órát, ennek hiányában házi segítségnyújtásra tarthat igényt a rászoruló. Mindebből kiolvasható, hogy az alapszolgáltatások fejlesztésének célja a rászorulóknak szociális biztonságának megteremtése mellett a bentlakásos intézményi ellátás kiváltása, különösen „azokban az esetekben, amikor a gondozási, ápolási szükséglet nem teszi feltétlenül indokolttá a szakosított ellátás igénybevételét” – fogalmaz a szakminisztérium idevonatkozó rendelettervezete.¹⁴ Mindezt az teszi indokolttá, hogy jelenleg a bentlakásos intézményekbe kerülők megközelítőleg 70%-a a bekerülését megelőzően nem részesült semmilyen alapellátásban. A jogszabályi javaslat értelmében a szolgáltatást nyújtó fenntartó az ellátott jövedelmi helyzete alapján eltérő összegű normatív állami támogatásra válik jogosulttá. A differenciált összegű normatíva valójában abban teszi érdekeltté a fenntartót, hogy az alacsonyabb jövedelműeknek is szolgáltatást nyújtson, ugyanakkor az is lehetővé válik, hogy a magasabb jövedelemmel rendelkezők nagyobb összeggel járuljanak hozzá a szociális ellátások költségeihez.¹⁵ A fentiekben említett, a szociális szolgáltatások fejlesztésére irányuló tervezet azt jelzi előre, hogy 2008-ra az étkeztetésben részesülők száma 20 ezer fővel növekszik, míg a házi segítségnyújtásban részesülők száma egy év alatt 10 ezer fővel gyarapodik. A két szolgáltatás fejlesztésére a kormányzat 12,5 milliárd Ft-ot irányoz elő, mely az előzetes kalkulációk szerint 4-5 éven belül megtérülhet, tekintettel arra, hogy az alapellátás fejlesztése a szakosított ellátások iránti igények csökkenését eredményezi.

A rendelettervezet nem csupán az elemi szükségletek kielégítését szolgáló két kötelező alapellátás vonatkozásában fogalmaz meg javaslatokat, hanem a többi, jelenleg létszámmhatárhoz kötött alapszolgáltatás esetében is. Eszerint 2009-től a nappali ellátás a jelenlegi háromezer helyett csak 20 ezer lakostól lesz kötelező, az idősek átmeneti ellátása esetén a létszámmhatár 10 ezer főről 30 ezerre emelkedik. A tervezet megszüntetné a közösségi ellátások és a támogató szolgáltatás biztosításának kötelezettségét, a két ellátás finanszírozását pályázat útján, a tényleges szükségletek figyelembevételével, valamennyi fenntartó számára egységes módon szabályozná. További elképzelés, hogy a jelenleg 10 ezer fő fölött kötelezően biztosítandó jelzőrendszeres házi segítségnyújtás a házi segítségnyújtás kiegészítő szolgáltatása lesz. A tervezett jogszabály-módosításról általánosságban elmondható, hogy bár a települési önkormányzatok anyagi kondícióihoz és a lakossági szükségletekhez a jelenleginél jobban illeszkedő szociális ellátórendszer kiépítésének lehetőségeit keresi, mindössze annyit tesz, hogy felemeli a feladatellátás alapegységként kezelt lakosság számát. *Az ellátásszervezés tehát a továbbiakban sem a valós társadalmi szükségleteken, hanem a földrajzi, gazdasági, közlekedési, demográfiai stb. adottságokat figyelmen kívül hagyó létszámmutatókon, azaz kizárólag mérhetőkonysági szempontokon alapul.*

¹⁴ Egyes szociális tárgyú törvények módosításáról. Szociális és Munkaügyi Minisztérium, Budapest, 2007. május, 10.717-1/2007-SZMM.

¹⁵ A magasabb összegű normatíva azok után lesz igényelhető, akiknek családjában az egy főre eső jövedelem nem haladja meg az öregségi nyugdíjminimum 150%-át. Az étkeztetés esetében felső korlátot is meghatároz a rendelettervezet: ha a családban az egy főre eső jövedelem meghaladja az öregségi nyugdíjminimum mindenkori összegének 300%-át, az ellátott után a fenntartó nem tud normatívát igényelni.

6. A FALUGONDNOKI SZOLGÁLATOK SZEREPE A SZOCIÁLIS FELADATELLÁTÁSBAN

Az alapellátó rendszer kapcsán szót kell ejtenünk az egyik speciális szolgáltatási formáról, a tanya- és a falugondnoki szolgálatról,¹⁶ amely kifejezetten a kistelepülések és aprófalvak szociális ellátásokhoz való hozzájárulását hivatott elősegíteni. A falugondnoki hálózat létrehozásának gondolata a nyolcvanas években merült fel először, ezt követően a kilencvenes évek elején a volt Népjóléti Minisztérium támogatásával indult el a Borsod-Abaúj-Zemplén megyét érintő modellkísérleti program, melyhez a későbbiekben meghívásos jelleggel az ország több aprófalvas megyéje is csatlakozott. A modellkísérlet eredményeinek ismeretében a szakminisztérium lépéseket tett az országos hálózat kiépítésére, ennek köszönhetően a falugondnoki szolgáltatás 1996-ban bekerült a szociális törvényben szabályozott, nem kötelező alapszolgáltatások közé, s 1998 óta normatív támogatásban is részesül.¹⁷ Az önkormányzatok szociális alapellátó tevékenységét vizsgáló, korábban már hivatkozott állami számvevőszéki jelentés szerint 2006-ban 216 tanya- és 706 falugondnoki szolgálat működött az országban.

A falugondnoki hálózatok működésére irányuló kutatások (Herpainé, 2003; Kovács-Vas-Zalabai-Csörsz, 2007) és saját vizsgálati eredményeink is megerősítik, hogy a falugondnokság intézménye sokat javított az intézményhiányos kistelepülésekben élők szociális ellátásokhoz való hozzáférése. Sőt, nemcsak a szociális ellátásokhoz való hozzáférés feltételei javultak, hanem általában a mobilitás lehetőségei, hiszen a falugondnokság túlmutat a klasszikus szociális szolgáltatásokon. Mindezt a 2/2006. évi ICSSZEM rendelettel módosított 1/2000. évi SZCSM rendelet biztosítja, mely a falugondnoki szolgáltatás keretében közvetlen, személyes és közvetett segítségnyújtást tesz lehetővé, melynek körét a helyi szükségleteknek megfelelően a települési önkormányzatok saját rendeleteikben szabályozhatják. (Kovács-Vas-Zalabai-Csörsz, 2007) Egy 300 fős baranyai aprófalva polgármestere a következőképpen összegzi a falugondnoki szolgálat működtetésével kapcsolatos tapasztalatait: *„Nem akarok dicsekedni, de nálunk ez egy nagyon jól működő dolog. Tényleg az, hogy itt áll rendelkezésünkre a gépjármű az ebédhordástól az óvodások szállításáig, esetleg a kórházi vagy családi programba vagy akármibe be tudunk segíteni, be tudunk szállítani. A falugondnok feladatkörébe tartozik a közcélú munkások irányítása, amióta ez van, a közcélú munkások is olyan munkákat végeznek, ami érdemleges, tehát van, aki odafigyel rájuk. De a hivatalba is besegít, annyira sokrétű a munkája, hogy én mindig azt mondom, hogy szerintem megállna az élet, ha ezt az egész falugondnokságot úgy, ahogy van, megszüntetnék.”*

Az is igaz ugyanakkor, hogy a falugondnoki szolgálat intézményesültsége meglehetősen alacsony fokú, ami részben a falugondnoksági feladatok összetett, ugyanakkor szabályozatlan jellegéből, részben pedig abból fakad, hogy a törvény nem ír elő szociális szakmai végzettséget a működtetés feltételeként. Bár a falugondnokoknak – egy 1999-ben szüle-

¹⁶ A falugondnoki szolgáltatás 1996 óta szerepel a szociális törvényben, a tanya- és falugondnoki szolgálat bevezetésére azonban csak 2003-ban került sor. A tanya- és falugondnoki szolgáltatás 400 fő alatti, a falugondnoki szolgáltatás 600 fő alatti településen működtethető.

¹⁷ A 2007-es évben a falugondnoki szolgálat működtetésére éves szinten 2 237 300 Ft-ot igényelhettek a települési önkormányzatok.

tett kormányrendelet alapján – kötelező jelleggel részt kell venniük egy alapképzésen,¹⁸ a tapasztalatok szerint a képzés nem készít fel a szociális jellegű feladatok (pl. tanácsadás, információellátás, a jelzőrendszer részét képező intézmények közötti közvetítés) megfelelő színvonalú ellátására. A falugondnoki szolgáltatás szociális ellátórendszeren belüli marginalizált helyzetére utal, hogy a feladatokat ellátó falugondnokok az esetek döntő többségében nem működnek együtt a szociális szféra képviselőivel, kapcsolataik a kliensek mellett elsősorban a települések vezetőire, az orvosra és a polgármesteri hivatalok munkatársaira korlátozódnak. A térségi kutatás keretében készített interjúk alapján úgy tűnik, hogy a szociális ellátórendszer intézményeiben dolgozók sem tekintik minden esetben szakmai partnernek, a jelzőrendszer részének a falugondnokokat. Ennek az az egyik törvényszerű következménye, hogy nem csupán a falugondnoki szolgálat helye bizonytalan a szociális ellátórendszerben, hanem azon ügyfeleké is, akikkel a falugondnok napi munkája során kapcsolatba kerül.

Abból eredően, hogy a szociális törvény nem írja körül, mi a pontos tartalma a falugondnoki szolgáltatásnak, igen eltérő gyakorlatokkal találkozhatunk. A tíz kistérségre kiterjedő vizsgálat szerint *a szolgáltatás tartalma nagymértékben függ attól, hogy az adott kistélepeken milyen közintézmények és közszolgáltatások érhetők el, mekkora a település népességszáma, demográfiai összetétele, belső szerkezete, közlekedés-földrajzi helyzete*, de olyan tényezők is kihatnak a szolgáltatás tartalmára, mint a falugondnoki szolgáltatást biztosító személy neve. Ez utóbbival kapcsolatban számszerű adatokkal nem szolgálhatunk, ugyanakkor saját tapasztalataink és más vizsgálatok is (Herpainé, 2003) azt mutatják, hogy a szolgáltatások széles spektrumát biztosítani szándékozó települési önkormányzatok általában a helyi társadalomba beágyazott középkorú férfi munkaerőt igyekeznek alkalmazni. A férfi munkaerő ugyanis a szociálisan rászorulóknak személyszállítása mellett az árubeszerzésben, ételkihordásban éppúgy alkalmazható, mint a közmunkások irányítása során vagy a faluban élő idős, elhagyatott emberek gondozásakor, napi szükségleteik (pl. téli tüzelő felaprítása, udvar rendezése, hóeltakarítás) kielégítésekor. A szolgáltatás tartalmára a fentiek mellett az is kihat, hogy a falugondnoki szolgálatot egyetlen település működteti-e, vagy több települést integráló társulás tartja fenn, melyre a szociális törvény lehetőséget ad, igaz ugyan, hogy a települések csekély számban élnek vele. Fontos megjegyeznünk, hogy a normatíva csak részben fedezi a falugondnoki szolgálat működtetési költségeit, a hiányzó forrásokat a kistélepeken önkormányzatok általában a térítési díjakból és saját költségvetésükből egészítik ki.¹⁹ Ahol erre van szabad kapacitás, ott olyan csoportok is igényt tarthatnak az egyes falugondnoki szolgáltatásokra (pl. személyszállításra), melyek piaci áron fizetik meg az ellátást. A Sásdi kistérség egyik apró-

¹⁸ A falugondnokok képzését korábban a Falufejlesztési Társaság szervezte, majd a képzési feladatot átvette a 2000-ben megalakult, 12 egyesületet tömörítő Magyar Tanya és Falugondnoki Szövetség. A falugondnoki tanfolyam 120 órás, bentlakásos képzés keretében valósul meg. A 9/2000. SZCSM rendelet alapján az alapképzés mellett a falugondnokoknak ötévente kötelező továbbképzésen részt venni és 60–80 pontot szerezni.

¹⁹ Egy erre irányuló vizsgálat szerint 2005-ben a normatíva és a befolyó térítési díjak megközelítőleg 80%-ban fedezték a falugondnoki szolgálatok működési költségeit. Lásd: Jelentés az önkormányzatok szociális alapszolgáltatási tevékenységének ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék, 0719. Budapest, 2007.

falujában pl. azokban az esetekben, amikor nem kötelezően ellátandó szolgáltatás miatt (hanem pl. családi esemény, temetés, ballagás stb.) kerül sor a falugondnoki busz igénybevételeire, a szolgáltatást igénylőnek egy meghatározott ösz-szegű (2007-ben 110 Ft/km) hozzájárulást kell fizetnie a szociális taxiként működtetett falugondnoki ellátásért.

A falugondnoki szolgálatok kapcsán egyes kutatások arra hívják fel a figyelmet, hogy az ellátáshoz sok helyütt nem a legrászorultabb társadalmi csoportok, hanem a jobb érdekérvényesítési képességgel rendelkező helyi lakosok férnek hozzá. (Korintus–Hodosán–Papházi–Rácz–Szombathelyi, 2002; Soós, 2005) A hozzáférés esélyeinek javítása érdekében egy, a témakörrel foglalkozó szakértői tanulmány a következőket javasolja: „Amennyiben a szállítási igények meghaladják a szállítási kapacitást, vagy ütköznek más feladatokkal, a falugondok feladata a beérkező igények rangsorolása, mely a következő szempontok alapján történhet: előnyt élveznek a rendszeres szállítási feladatok, amelyek más intézmények munkarendjéhez igazítandók (iskola, óvoda, orvosi rendelési idők stb.), ezt követi a mindennapi életvitelhez szükséges szolgáltatások elérésének segítése (gyógyszerkiváltás, bevásárlás), s csak ezután következhetnek az egyéb lakossági szolgáltatások (szerviz, árubeszerzés), eseti igények (rendezvényekre jutás), önkormányzati és a szolgáltatás működtetéséhez szükséges feladatok (önkormányzati információk eljuttatása, gépjármű-takarítás, adminisztráció)”. (Kovács–Vas–Zalabai–Csörsz, 2007:35.) Kutatási tapasztalataink ugyanakkor azt mutatják, hogy a falugondnoknak nem minden esetben áll módjukban a feladatok rangsorolása, az önálló döntéshozás, tekintettel arra, hogy a helyi vezetésnek alárendelten végzik napi tevékenységeiket. A terepkutatás során több interjúalany arra a szolgáltatásnyújtást veszélyeztető jelenségre hívta fel a figyelmet, hogy a bizalmi állást betöltő falugondnok pozíciója, társadalmi megítélése szorosan összefügg az őt irányító helyi vezetéssel. Minden bizonnyal ezzel magyarázható, hogy a helyhatósági választások gyakorta nem csupán a helyi vezetést, hanem a falugondnokot is magukkal sodorják. A falugondnoki szolgálatokról a működtetést jellemző problémák ellenére elmondható, hogy az ellátást igénylők számára fizikailag is „közelebb hozták” a korábban csak többórás utazással, átszállással elérhető közszolgáltatásokat, azaz lényegesen javították a kistelepülési környezetben élők szociális ellátáshoz való hozzáféréseinek esélyét.

7. NEM KÖTELEZŐEN ELLÁTANDÓ SZOCIÁLIS FELADATOK

A kistelepülések és aprófalvak feladatellátó képessége szempontjából érdemes szemügyre vennünk azon szociális ellátásokat is, melyek biztosítása nem kötelező a települési önkormányzatok számára, ennek ellenére helyben hozzáférhető az adott szolgáltatás. Jó példája ennek a nappali ellátások körébe tartozó idősek klubja, melyet csak a háromezer főnél népesebb településeknek kötelező működtetniük, a statisztikai adatok mégis azt mutatják, hogy az ellátási kötelezettséggel nem rendelkező települések ötöde biztosítja a szóban forgó szolgáltatást. (4. táblázat) Ha hihetünk az adatoknak, az idősek klubját önkéntesen működtető mintegy 530 település közül ráadásul 77 az 500 fő alatti telepü-

lési kategóriába sorolható.²⁰ Az is igaz ugyanakkor, hogy az aprófalvakban működtetett idősek klubjaiban ellátottak átlagos száma (24 fő) jóval az országos átlag (32 fő) alatt marad.

4. táblázat

Szociális intézményeket működtető települési önkormányzatok száma, 2005 (db)

Településtípus	Bölcsődét működtető önkormányzatok	Idősek klubját működtető önkormányzatok	Tartós bentlakást és átmeneti elhelyezést nyújtó önkormányzatok
0– 499 fő	1	77	24
500– 999 fő	0	130	58
1 000–1 999 fő	5	172	78
2 000– 4 999 fő	39	291	169
50 00– 9 999 fő	54	118	106
10 000–19 999 fő	71	109	96
20 000–49 999 fő	72	96	125
50 000 fő fölött	288	251	178
Összes	530	1244	834

Forrás: T-STAR, 2005.

Hasonló a helyzet a helyi önkormányzatok kezelésében levő, tartós bentlakásos és átmeneti elhelyezést nyújtó otthonokkal, melyek működtetését a szociális törvény 10 ezer fő fölött teszi kötelezővé a települések számára. Ennek ellenére az otthonokat működtető települések fele lakosság száma alapján alatta marad a 10 ezres léptéknek. Ezen ellátás esetében is érvényes azonban, hogy a településméret csökkenésével arányosan csökken az egy-egy intézményben ellátottak átlagos száma. Míg pl. az 500 fős településméret mellett fenntartott bentlakásos és átmeneti intézményekben ellátottak átlagos létszáma 56 fő, addig Budapesten 89 fő, s az országos átlag is 70 fő körül alakul. Mindez méretgazdaságossági, fenntarthatósági kérdéseket vet fel. Hasonló a helyzet a 10 ezres lépték fölött biztosítandó bölcsődei ellátással: a szolgáltatást nyújtó települési önkormányzatok ötöde annak ellenére fenntartja bölcsődéjét, hogy ez számára nem kötelezően ellátandó feladat. A bölcsődével rendelkező települések között ráadásul hat olyat találunk, mely 2000 fő alatti kistelepülés.²¹

²⁰ Egy, a témakörrel foglalkozó tanulmány szerint a helyi intézményekről adatot szolgáltatók gyakorta nincsenek tisztában az intézmények pontos feladatkörével, így fordulhat elő pl., hogy a helyi nyugdíjasok civil szerveződését összekeverik az idősek nappali ellátásával. (Jakab–Zikkert–Düró–Faludi, 2005)

²¹ Ennek kapcsán megjegyezhetjük, hogy a T-STAR adatbázis az önkormányzati fenntartású bölcsődék mellett az üzemi és magánbölcsődékre vonatkozóan is tartalmaz adatokat, másrészt az is előfordulhat, hogy az adatokat szolgáltató a családi napközit értelmezte bölcsődéként.

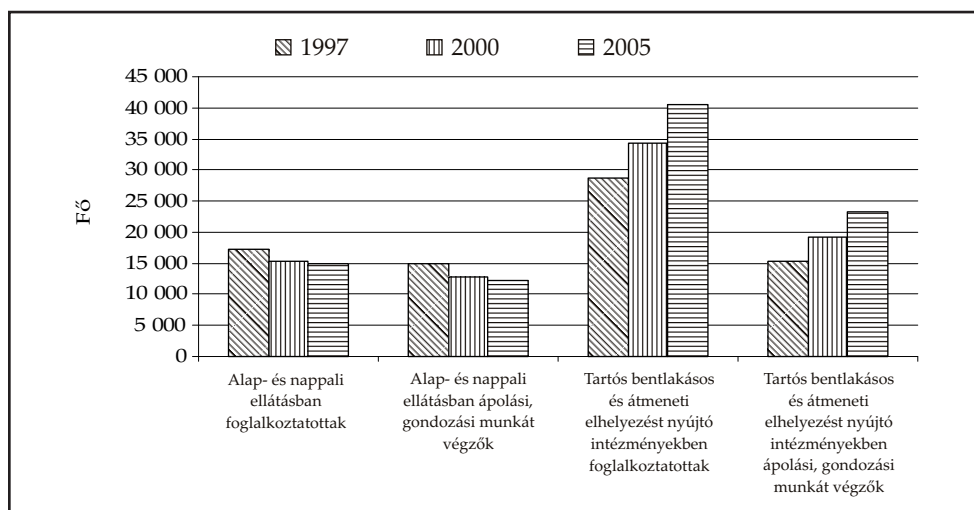
Mindebből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy miközben egyes önkormányzatok az alapvető szociális szolgáltatásokat sem biztosítják, más települési önkormányzatok túlteljesítik szociális feladataikat, gyakran olyan ellátási terhet vállalva magukra, mely meghaladja pénzügyi, emberi teljesítőképességüket. Ha az önkéntes szolgáltatásnyújtás háttérében rejlő okokat keressük, a munkahelyek megőrzését, a lakossági szükségletek helyben történő kielégítését éppúgy megemlíthetjük, mint a település mikrotérségen, illetve tágabb térségen belüli pozíciójának megerősítését vagy éppen megtartását – ezen tényezők egytől-egyig a település megmaradásának, az állandó népesség helybentartásának, a potenciális beköltözők településre vonzásának eszközei.

8. FOGLALKOZTATÁSI SAJÁTOSSÁGOK A SZOCIÁLIS ÁGAZATBAN

A szociális feladatellátás szempontjából kulcsfontosságú a szolgáltatást biztosító személyzet felkészültsége és létszámbeli kapacitása. Ezzel kapcsolatban megjegyezhetjük, hogy miközben az alap- és nappali szociális ellátások területén dolgozók száma az elmúlt közel egy évtizedben csökkent, a szakellátás területén dolgozók látványosan növekedett. (3. ábra)

3. ábra

Szociális területen foglalkoztatottak száma, 1997–2005 (fő)



Forrás: T-STAR, 1997, 2000, 2005.

A létszámnövekedést azonban nem értelmezhetjük egyértelműen pozitív folyamatként, mivel a tapasztalatok szerint nem elsősorban a kvalifikált, megfelelő végzettséggel rendelkező szociális szakemberek számának emelkedése következett be, hanem *egyfajta „szociális foglalkoztatás” valósult meg, más megfogalmazásban: az alacsonyabb képzettséggel*

rendelkező, munkanélküliség által veszélyeztetett dolgozók szektorban tartására került sor. Mindez összhangban áll azzal a számos szakértői tanulmány által jelzett megállapítással, hogy a szociális ágazatban dolgozókat gyakorta csak egy hajszálnyi különbség választja el a klienseiktől, hiszen munkájuk elvesztése esetén maguk is szegénységbe süllyednének, s az ellátottak számát gyarapítanák. (Szalai, 2004; Soós, 2005)

A szociális végzettséggel kapcsolatos hiányosságokra korábban más vonatkozásban már utaltunk, e helyütt csak megismételjük, hogy a nem megfelelő szakképzettség mellett a magas fluktuáció, illetve a munkaerőpiacon elhelyezkedési nehézségekkel küszködők más szakmákból való átáramlása terheli a szociális ágazatot. A másik problémát az ágazat átláthatatlansága jelenti, jelenleg ugyanis nem tudjuk megmondani, hogy bizonyos szociális ráfordítások milyen változásokat eredményeznek a kliensek szociális helyzetében. Egyetérthetünk azon álláspontokkal, melyek szerint „bármilyen kockázatos, bármennyire nemkívánatos mellékhatása ez a reformoknak, általános szakmai követelménnyé kell tenni az »értéket a pénzért« elvet”. (Hoffman–Krémer, 2005:39.) A teljesítménymérés hiánya tudniillik többféle veszélyt hordoz: egyfelől alacsony szinten tartja a szociális szakmák amúgy is igen alacsony presztízsét, hiszen kevés az információ arra vonatkozóan, hogy a szociális területen tevékenykedő szakemberek milyen hatékonysággal végzik munkájukat. Másfelől a szociális területen dolgozók teljesítményére vonatkozó pontos adatok, valamint a szolgáltatásnyújtás eredményességét, hatékonyságát alátámasztó visszacsatolás hiányában, a jelenlegi struktúrában az explicit felelősség és eredményesség kizárólag a szolgáltatásokat igénybe vevő ügyfeleken kérhető számon.

9. A TÖBBCÉLÚ TÁRSULÁSOK LÉTREHOZÁSÁNAK SZOCIÁLIS ELLÁTÓRENDSZERRE GYAKOROLT HATÁSAI

9.1. A többcélú társulások szociális feladatellátása felülnézetben

Ismeretes, hogy a többcélú kistérségi társulások létrehozásáról szóló 2004. évi CVII. törvény a társulások megalapításának feltételéül egyebek mellett a szociális szolgáltatások közös szervezését szabta. Ha a többcélú kistérségi társulások létrehozásának szociális ellátórendszerre gyakorolt hatásait keressük, a mennyiségi mutatók vonatkozásában egyszerű a dolgunk; az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztériumnál rendelkezésre álló adatok alapján ugyanis következtetni tudunk arra, hogy az egyes szociális ellátások tekintetében milyen mértékű a társulások szerepvállalása. (5. táblázat) Az adatok alapján általánosságban elmondhatjuk, hogy a társulások létrehozása óta eltelt három esztendőben *a szociális szolgáltatások szinte minden területén megjelentek a többcélú kistérségi társulások mint a szolgáltatásnyújtást szervező vagy az adott szociális intézményt fenntartó szereplők.*

Ha az egyes szociális szolgáltatásokat sorra vesszük, megállapíthatjuk, hogy a gyermekjóléti szolgáltatás és a családsegítés területén a legjellemzőbb a feladatellátás többcélú társulások általi biztosítása. 2007-ben összességében 775 településen biztosították a többcélú társulások a gyermekjóléti ellátást, 732 településen pedig a családsegítő szol-

gáltatást.²² Emellett további három szociális szolgáltatást emelhetünk ki, ahol a többcélú társulások szerepe meghatározó: a jelzőrendszeres házi segítségnyújtáshoz 2007-ben 406 település, a házi segítségnyújtáshoz 324 település, a közösségi ellátásokhoz pedig 325 település fért hozzá többcélú társulások révén. Ugyanakkor a nappali ellátás körébe tartozó szociális szolgáltatások – pl. idősek klubja, szenvedélybetegek, fogyatékosok nappali ellátása – esetében egyelőre nem vált bevett gyakorlattá a feladatok többcélú társulások általi biztosítása. Hasonló a helyzet a szakosított ellátást nyújtó, bentlakásos intézményekkel (pl. idősek otthona, pszichiátriai betegek, fogyatékosok otthona), melyek működtetését jelenleg csekély számban biztosítják többcélú társulások. A kivételek között említhetjük a Pest megyében található Ceglédi kistérséget, ahol nem csupán az alapszolgáltatások körébe tartozó családsegítés, házi segítségnyújtás, gyermekjólét és helyettes szülői hálózat, hanem a szakosított ellátást nyújtó idősek otthona is bekerült a többcélú társulás által koordinált intézmények közé. Hasonló ellátórendszer megteremtését fontolgatja a mintegy 53 települést számláló Siklói Többcélú Kistérségi Társulás, az integrált szolgáltatóközpont létrehozását célzó egyeztetések éppen a kutatás időpontjában zajlottak.

5. táblázat

A szociális feladatok ellátásának szervezeti-intézményi háttere, 2007

Ellátás	Önállóan biztosítják, vagy megoldatlan az ellátás	Külön megállapodás alapján	Ellátási szerződéssel	Intézmény-fenntartó társulásban	Más kistérségből szolgáltató	Többcélú társulás keretében
	érintett települések száma (db)					
Gyermekjóléti szolgálat	549	142	168	1560	48	775
Családsegítő szolgálat	946	83	158	1275	48	732
Jelzőrendszeres házi segítségnyújtás	868	135	822	1006	5	406
Házi segítségnyújtás	2038	32	170	653	25	324
Közösségi ellátás	2145	60	411	300	1	325

²² A családsegítő szolgáltatás voltaképpen a szociális ellátórendszer állatorvosi lovának is tekinthető. Mint ismeretes, a nyolcvanas évek végén kísérleti jelleggel létrehozott, a kilencvenes évek elején jellemzően nagyobb városok által működtetett, később minden egyes település számára kötelezővé tett szolgáltatás ellátórendszeren belüli helye, szabályozási környezete az elmúlt években többször változott. A szociális törvény a megalkotásakor a családsegítés kiépítésének legvégső határidejét 1999-re tűzte ki, a települések jelentős részén azonban nem került sor a szolgáltatás kialakítására. Ezt követően a rendelet 2006-ot határozta meg a szolgáltatás kiépítésének legvégső határidejeként, 2004-ben azonban egy ismételt módosítás kimondta, hogy az ellátást csak 2000 fő fölött kötelező biztosítani a településeknek. (Jakab-Zikkert–Dúró–Faludi, 2005; Pataki–Somorjai, 2006)

5. táblázat folytatása

Ellátás	Önállóan biztosítják, vagy megoldatlan az ellátás	Külön megállapodás alapján	Ellátási szerződéssel	Intézményfenntartó társulásban	Más kistérségből szolgáltató	Többcélú társulás keretében
	érintett települések száma (db)					
Idősek klubja	2331	59	109	503	26	214
Támogató szolgálat	1807	78	846	508	3	0
Fogyatékosok nappali intézménye	2506	57	389	179	0	111
Pszichiátriai és szenvedélybetegek nappali ellátása	3108	64	32	4	0	34
Nappali melegedő	2948	41	139	22	0	92

Forrás: ÖTM, 2007.

Ha a többcélú társulások által nyújtott szolgáltatások minőségét, tartalmát vizsgáljuk, a Szociális Szakmai Szövetség álláspontjával érthetünk egyet, mely a társulások szociális feladatellátásának értékelése során a nyereségeket és a veszteségeket egyaránt számba veszi. A Szövetség állásfoglalása szerint „a kistérségi társulások létrejötte ellentmondásosan hat a szociális, illetve a gyermekjóléti ellátásokra”.²³ Amit egyértelműen pozitív folyamatként értékelhetünk, az az, hogy számos kistelepülésen és aprófaluban addig nem vagy esetlegesen hozzáférhető szociális és gyermekjóléti szolgáltatások váltak a lakosság számára elérhetővé. Alapvető problémának tekinthető azonban, hogy a kormányzat a szociális feladatok többcélú kistérségi társulások általi ellátásához csak a jogszabályi és pénzügyi keretfeltételeket teremtette meg, végiggondolt, a szociális ágazat szereplőivel egyeztetett szakmai irányelveket, a társulások által biztosított ellátások tartalmára vonatkozó elvárásokat azonban nem határozott meg. Nem egyedülálló a Zalaszentgróti kistérség széles körű közigazgatási tapasztalatokkal rendelkező munkaszervezet-vezetőjének véleménye, aki szerint a többcélú társulás „iránya és célja nagyon jó, maximálisan egyet tudok vele érteni, a többcélú társulás ellátásával is, de azzal már nem, hogy nincsen idő a kialakításra. Most tudnunk kellene, hogy 2008-ban minek hogyan változik a normatívája, és azt még az sem tudja, aki foglalkozik vele. Az együttműködéshez, a megfelelő megalapozottsághoz megfelelő idő kell.”

²³ Lásd: Kistérségi társulások szociális és gyermekjóléti feladatellátásáról. (Szociális Szakmai Szövetség Elnöksége nevében Ferge Zsuzsa elnök, Budapest, 2006. december 15.)

9.2. A többcélú társulások szociális feladatellátása alulnézetben

A vizsgált többcélú társulások működési tapasztalatait összegezve általánosságban elmondható, hogy a szociális szolgáltatások földrajzi kiterjesztése nem mindenütt járt együtt az új helyzet által igényelt fejlesztésekkel. A terepkutatás megerősítette, hogy a létrehozott többcélú társulások a kibővített ellátási körzetet gyakorta ugyanolyan létszámmal, ugyanazokkal a munkatársakkal, ugyanolyan tárgyi és infrastrukturális feltételek mellett látják el, mint a társulás megalakítását megelőző időszakban. Ráadásul *a szociális területen létrehozott társulások nem is mindig ésszerűek*: gyakori eset, hogy nem szervesen összetartozó egységek, hanem egymástól markánsan eltérő demográfiai, társadalmi-gazdasági sajátosságokkal és ezzel összefüggő szociális problémákkal rendelkező települések igyekeznek összehangolni feladatellátásukat. Kutatási eredményeink összecsengenek a Szociális Szakmai Szövetség fentiekben hivatkozott állásfoglalásával, mely szerint „helyenként a jól működő mikrorégiós együttműködés lehetetlenül el, mert a pénzügyi ösztönzők más szerveződést preferálnak. Másutt olyan méretű társulás alakul ki, melynek érdemleges működését a nagy távolságok, a közlekedési gondok nehezítik.”

A szociális feladatok többcélú társulás útján történő ellátásának másik gyenge pontját az adja, hogy általában *ritkák a többfunkciós társulások*. Más megfogalmazásban: a szociális területen létrehozott társulások legtöbbször csak egy bizonyos cél érdekében, egy bizonyos feladat ellátására szerveződnek – pl. a gyermekjóléti feladatellátásra vagy éppen a jelzőrendszeres házi segítségnyújtásra –, s nem teszik lehetővé a különböző nagyságú és adottságú települések közötti munkamegosztást, a szakma által hón áhitott, hálózatos formában működő mikrotérség kialakulását. (Bujdosó, 2004b) Ráadásul a jogszabályi és pénzügyi ösztönzők nyomán megalakuló új vagy a kibővülő régi társulások gyakorta felülírják, megakasztják az esetenként többéves huzavona árán kialakított szolgáltatói kapcsolatokat. (Pupek, 2006) Ennek az az egyik szükségszerű következménye, hogy *egy-egy mikrotársuláson belül gyakorta nem egyformán hozzáférhetők az egyes ellátások a tagtelepülések számára*.

Mint erre korábban utaltunk, a szociális törvény elfogadása óta eltelt 14 esztendőben *a szociális feladatellátás módját a központi normatíva folyamatosan változó feltételei határozták meg*. Ahogy a Pest megyében található Szobi kistérség feladatellátásáról szóló esettanulmányában Hamar Anna fogalmaz, „a szociális ellátás fejlődésének lépcsőfokai meg-egyeznek a normatív szabályozás egyes lépéseire adott válaszokkal”. (Hamar, 2007) De idézhetnénk akár a Somogy Megyei Önkormányzat Humánszolgáltatási Osztálya munkatársának véleményét is, aki szerint a költségvetési törvény „minden évben átrendezi a szociális szolgáltatások rendszerét. Nincsen egy stabil, kívülre mutató finanszírozási környezet. Ami nem feltétlenül azt jelenti, hogy többnek kéne lenni, most is megvan a forrás. Tudok mondani párhuzamos szolgáltatásokra is példát, csak az elosztással van probléma, illetve hogy maga a szociális szakma nem tudja, amit ő tevékenykedik nap mint nap, az mennyibe kerül.” Ha a 2007. évi költségvetési törvényt áttekintjük, azt tapasztalhatjuk, hogy a törvény, miközben több megszorítást tartalmaz, a többcélú társulás keretében történő feladatellátást prefe-

rálja.²⁴ A normatívakövető magatartás eredményeként számos esetben olyan társulási együttműködések jönnek létre, melyek csak papíron, „alibitársulás” formájában léteznek, változatlanul hagyva a korábbi ellátási struktúrát. Kutatási tapasztalataink összhangban vannak egy, a témakörrel foglalkozó szakértői tanulmány szerzőjének megállapításával, mely szerint „az ilyen jellegű megállapodásokat kizárólag azért kötik az önkormányzatok, hogy hozzájussanak a magasabb társulási normatívához, azonban a gyakorlatban nem hoznak létre közös ellátórendszert, azokat továbbra is elkülönítetten működtetik”. (Hoffman, 2003b:6.)

A többcélú társulások szociális feladatellátásának megítélése vizsgálatunk szerint nagymértékben függ attól, hogy a társulások létrehozása előtti időszakban a települések milyen módon látták el az egyes szociális és gyermekjóléti feladatokat. Nem meglepő, hogy ahol megfelelő végzettségű szakemberrel, jól felszerelt, a kor követelményeinek megfelelő infrastruktúrával ellátott intézmények álltak rendelkezésre, ott a települések teherként élték meg a többcélú társulás létrehozását, a fenntartás nehézségei miatt azonban kénytelenek voltak csatlakozni az új intézményi struktúrához. Ott, ahol sikerült térben kiterjeszteni a szolgáltatásokat, elégedettek a településvezetők. Ám másutt, ahol a szolgáltatás kiépítése nem volt zökkenőmentes, gyakori kritikaként hangzik el, hogy a szolgáltatást biztosító szakemberek kapacitáshiány miatt hetente csak egyszer jutnak el a kisebb településekre, míg korábban helyben, igény szerint rendelkezésre álltak. Mindez különösen azokon a településeken problematikus, ahol fokozott igény mutatkozik egy-egy szociális szolgáltatás iránt. A Marcali kistérség egyik településének polgármestere a következőképpen foglalta össze a többcélú társulás létrehozásának szociális ágazatot érintő hatásait: *„Jónak nem mondanám, de talán költséghatékony. Annak idején, a kistérség megalakulása előtt, volt nekünk helyben család gondozónk, gyermekjólétisünk egy személyben. Meg tudtuk oldani, szakmai szempontból sokkal jobban, az ügyfelekhez közel volt, napi kontroll volt velem és a hivattal. A gyorsasága nem hasonlítható össze, mint most a kistérségben. A kistérségi gyerekjóléti szolgálat a törvényben előírt feltételeket teljesíti, rendben a szakmai végzettség, az irodai feltételek, de csak keddenként találkozom vele egy-két órára. Régebben annyival jobb volt, hogy az közvetlenebbül működött. Jobban képbem volt a hivatal is.”*

9.3. A pozitívumokról

Az ellátási hiányokkal küszködő kistelepülések számára a többcélú társulás szociális szerepvállalása több szempontból előnyös: egyrészt korábban sok helyütt nem állt rendelkezésre megfelelő végzettségű munkatárs, a társulás létrehozását követően azonban lehetővé vált a felsőfokú végzettséggel rendelkező szociális szakemberek alkalmazása. De ami talán ennél is fontosabb, *a társulás bekapcsolta a problémákat korábban egyedül meg-*

²⁴ Néhány esetben a települési önkormányzatokhoz érkező, szociális feladatok ellátására fordítható összegek növekedése tapasztalható, melynek jellemzően két oka van. Az egyik a társadalom általános előregedéséből, biológiai állapotának romlásából eredően növekvő ellátotti, jogosulti kör miatti keretnövekedés, a másik a kormányzat azon törekvését tükrözi, hogy elősegítse a gyermekvállalás és a munkavállalás összehangolását s ezáltal a nők munkába való visszatérését; mindezzel együtt az adó- és járulékfizető évek számának növelését. (Gellén, 2007)

oldó munkatársakat egy olyan szakmai hálózatba, mely új információkkal, a napi munkavégzést megkönnyítő szolgáltatásokkal segíti a feladatok megfelelő színvonalú ellátását. A Marcali kistérségben tevékenykedő szociális szakember szerint: „a gyermekjóléti szolgálatok vonatkozásában a kistérségi társulások megjelenése előtt elsősorban egyszemélyes családgondozók végezték ezt a feladatot. Ez elég komoly problémát jelentett a helyettesítésben, a továbbképzéseken való részvételben. Számos esetben nem főállású családgondozók, hanem pedagógus-munkakörben foglalkoztatott látta el, heti négy órában vagy még ennél rövidebb időszakban is a munkát. Ugyanakkor ennek is megvolt az előnye, hogy általában helyi családgondozó végezte ezt a feladatot, tehát helyismerettel rendelkezett. [...] Ugyanakkor a szakmaiság elég komoly mértékben sérült, azáltal, hogy a megbeszélések tartása is nehézkes volt. Amennyiben itt pozitívumról beszélhetünk, az elsősorban az, hogy az intézményi keretek között ellátott feladatnak az összes előnyét élvezte a családgondozó. Bármikor tud konzultálni hasonló munkakörben eljáró családgondozóval. Megvan az az érzése, hogy valahová tartozik. Rendszerezve van a fogadónap, az adminisztráció, az ügyfélfogadás rendje. Valójában mindenképpen a szakmai munkának a színvonalában előrelépést jelentett ez a kistérségi társulások formájában történő feladatellátás.”

Bár a költségvetési törvény pénzügyi ösztönzőkkel segíti a szociális szolgáltatások intézményfenntartó társulások általi ellátását, a társulási formában biztosított ellátások esetében időről időre több érzékeny, a működés folytonosságát veszélyeztető probléma vetődik fel. Ezek egyike a finanszírozás kérdése, melyet korábban más vonatkozásban már érintettünk, arra azonban nem tértünk ki, hogy a társulásokat alkotó tagönkormányzatok gyakran potyautas magatartást követnek, azaz késedelmesen vagy egész egyszerűen nem fizetik be a szolgáltatást biztosító gesztor számára a társulási megállapodásban rögzített hozzájárulás összegét. Ráadásul a jogszabályok ezekben az esetekben rendszerint magára hagyják a szolgáltatást nyújtó települést, mely akkor sem függesztheti fel az ellátást, ha a tagönkormányzatok elmaradnak befizetésekkel. Nem egyedülálló eset az egyik Pest megyei kistérség példája, ahol a befizetésekkel elmaradó tagönkormányzat végül úgy szabadult meg fizetési kötelezettségétől, hogy kilépett a családsegítésre szerveződött mikrotársulásból. Ezen a helyzeten alapjaiban változtatott a többcélú kistérségi társulás szolgáltatórendszerbe történt belépése, az átvállalt szociális feladatok ellátására fordítható normatíva fölött ugyanis a tagtelepülések alkotta társulás diszponál, kizárva a potyautas magatartás lehetőségét.

A szociális szolgáltatások ellátása kapcsán egy, a településmérettel összefüggő jelenségre is felhívhatjuk a figyelmet, nevezetesen arra, hogy a többcélú társulások létrehozása másféle előnyöket hordozott a kisebb léptékű, ezer fő alatti, illetve a városi rangú vagy a mikrotársulási központ szerepét betöltő, kiterjedt intézményrendszerrel rendelkező települések számára. A létszámhatártól függő szociális szolgáltatások biztosítására kötelezett városok, tehát a nagyobb lélekszámú települések számára a szociális feladatok többcélú társulásokhoz való átcsoportosítása a szolgáltatásnyújtás *financiális terheinek csökkenését eredményezte*. E települési kör végeredményben abban vált érdekeltté, hogy a többcélú társulásra ruházza a szociális szolgáltatások szervezésének, az intézmények fenntartásának pénzügyi terhet. Ennek illusztrálására a Ceglédi és a Szobi kistérséget említhetjük, az előbbiben az egyik térségbeli város által fenntartott idősok otthona, az utóbbiban a térségi központ családsegítő és gyermekjóléti szolgálata került a többcélú társulás kezelésébe. A többcélú társulások szociális szolgáltatói szektorba való belépése

a városokkal szemben a kistelepülések és aprófalvak számára elsősorban *a hiányzó szociális ellátásokhoz való hozzáférés tekintetében eredményezett alapvető változásokat.*

További, kétségtelen eredménynek tekinthető, hogy a szociális szektorban jelentős mértékben javult a szolgáltatásoknak helyet adó épületek állaga, több helyütt akadálymentesítésre került sor, az egyes ellátások rugalmasabbá, elérhetőbbé tételét szolgáló eszközbeszerzések (pl. gépjármű, számítógépek) zajlottak le. Az ország keleti csücskében található Fehérgyarmati kistérségben például a családsegítésre és gyermekjóléti feladatellátásra létrehozott öt mikrotérség mindegyikében jelentős, az ügyfélfogadást, a színvonalas szolgáltatásnyújtást lehetővé tevő infrastrukturális fejlesztések történtek. A számítástechnikai és az infokommunikációs eszközök beszerzése e térségben nem csupán a korábban papíralapon vezetett nyilvántartások digitalizálását teszi a jövőben lehetővé, hanem pl. a kistérséghez tartozó települések hálózatba kapcsolását, egységes adatnyilvántartási rendszer, közös szakmai koncepció kidolgozását is. Hozzá kell tennünk, hogy bár a tárgyi és technikai fejlesztések irányába szinte minden vizsgált térségben lépéseket tettek, számos település ma sem képes a szociális feladatellátás jogszabályban meghatározott kritériumainak megfelelni.

10. ÖSSZEZÉS

A fentieket összegezve röviden megállapíthatjuk, hogy a többcélú kistérségi társulások létrehozásával a szociális ellátórendszer számos problémája megoldatlan maradt, azonban ezek közül több is a települési szintről a társulások, de legalábbis a mikrotársulások szintjére emelkedett.

A többcélú kistérségi társulások szociális feladatellátásba való bekapcsolódásának kétségtelen hozadéka, hogy a korábban szolgáltatáshiányos, „fehér foltoknak” számító térségekben, valamint a pénzügyi és emberi erőforrásokkal szűkösen ellátott kistelepüléseken is megjelentek az alapvető szociális szolgáltatások. A korábban hiányosan ellátott települések szempontjából *a legnagyobb horderejű változást a többcélú társulásokhoz kapcsolódóan a családsegítés és a gyermekjóléti alapszolgáltatások kiépítése jelentette*, részben azért, mert ez a két feladatterület volt a leginkább kiépületlen, másrészt az ellátást gyakorta nem megfelelően képzett szakemberek biztosították. Az is igaz ugyanakkor, hogy a két szolgáltatás esetében a települések döntő többsége már korábban is, azaz a többcélú társulás létrehozását megelőzően is társulások formájában biztosította a feladatellátást.

A szociális szolgáltatások többcélú kistérségi társulások általi ellátása a feladatokat korábban egyedül biztosító központi települések (gesztorok) helyzetén is könnyített, hiszen csökkentette a szolgáltatások biztosításával járó finanszírozási terheiket. *A centralizált feladatellátás számos szolgáltatás esetében a potyautas effektus felszámolásához vezetett.* Mivel azonban a feladatellátással kapcsolatos ráfordításokat tartalmazó pontos nyilvántartások a többcélú társulások létrehozását követően sem születtek, a mai napig *nem tudjuk megmondani, hogy a kistérségi szintű szolgáltatások bevezetése valóban olcsóbbá, költség-hatékonyabbá tette-e a szociális ellátások rendszerét.* Azt azonban biztosan tudjuk, hogy a többcélú társulások jelentős többletforrásokhoz jutottak a feladatok átvállalásának köszönhetően. A források jelentős részét – az elkészült térségi interjúk szerint legalábbis –

az ügyfelek fogadására alkalmas helyiségek kialakítására, az ügyintézés irodatechnikai, infokommunikációs feltételeinek megteremtésére fordították a társulások.

Kétségtelen eredménynek tekinthetjük továbbá, hogy a többcélú kistérségi társulások szociális szerepvállalásával a szakmai feladatok egységes keretek között valósulhatnak meg, az egyes szociális szolgáltatások képzett, megfelelő munkakörülményekkel rendelkező munkatársak által végezhetők. A többcélú társulások által koordinált szolgáltatórendszeren belül a munkaerő a korábnál rugalmasabban átcsoportosítható, a helyettesítések ésszerűbben megszervezhetők, arról nem is beszélve, hogy a társulás keretében biztosított feladatellátás a fejlesztési elképzelések összehangolásának, a tagtelepülések közmegegyezésen alapuló fejlesztési koncepciói kialakításának is tágabb teret ad. A lezajlott folyamatok tehát biztatóak, azonban a valódi szociális védőhálóként működő, szükségletalapú, egyenlő esélyű hozzáférést biztosító szolgáltatási rendszer kialakítása egyelőre gyermekcipőben jár, még mindig érvényes az a korábban említett megállapítás, hogy ahány térség és település, annyiféle ellátásszervezési gyakorlat jellemzi a szociális ágazatot.

IRODALOMJEGYZÉK

- Bertalan Laura (2004): *Közszolgáltatások, kistérségek, helyi önkormányzatok*. <http://rs1.szif.hu/~pmark/publikacio/Netware/bertalan.doc>
- Bujdosó Sándor (2004a): A közigazgatási szolgáltatások korszerűsítésének programja: a kistérségek szerepe és a többcélú kistérségi társulások jogi szabályozása. *Területi Statisztika*, 5. 415–427.
- Bujdosó Sándor (2004b): A kistérségi közigazgatás rendeltetése a közigazgatási rendszer korszerűsítésében. In: Németh Jenő (szerk.): *Kistérségi közigazgatási modellek és fejlődési minták. A 2003–2004. évi kistérségi modellkísérletek összegző tanulmányai*. Budapest, IDEA–MKI. 7–19.
- Dudás Ferenc (2004): A kistérségek a modellkísérletek tükrében. In: Németh Jenő (szerk.): *Kistérségi közigazgatási modellek és fejlődési minták. A 2003–2004. évi kistérségi modellkísérletek összegző tanulmányai*. Budapest, IDEA–MKI. 21–36.
- Gellén Márton (2007): *A közigazgatási rendszer átalakítása és az önkormányzatok helyzete*. Századvég Közigazgatási Akadémia, Budapest, április. <http://www.szazadvég.hu/kozig/elemzes/onkorm.pdf>
- Hamar Anna (2007): *Együttműködésre kényszerítve. Többcélú feladatellátás egy aprófalvas kistérségben*. Jelen kötetben szereplő tanulmány.
- Herpainé Márkus Ágnes (2003): *A falugondnoki szolgálatok és az aprófalvas vidékeken élők kirekesztődése. Kutatási jelentés*. http://www.ncsszi.hu/cd2005/konyvek/kapocs_folyoirat.doc
- Héra Gábor–Dr. Ligeti György (2005): *Igények és hiányok – a szociális ellátórendszer az információs társadalom küszöbén*. Készült az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium megbízásából. Kurt Lewin Alapítvány a toleranciáért. Budapest, május.
- Hoffman István (2003a): *Szolidaritási reform – A szociális ellátórendszer helyi-területi rendszerének megújítása*. (Koncepció) 2004. SZOLID Projekt, www.szmm.gov.hu

- Hoffman István (2003b): *A mikrokörzeti (szomszédsági) együttműködések a magyar közszolgálati rendszerben*. http://www.ajk.elte.hu/TudomanyosProfil/kiadvanyok/elektronikus/seminarium/est_quadam/HoffmanIstvan-MikrokorzetiEgyuttmukodesek.pdf
- Hoffman István–Krémer Balázs (2005): Amit a SZOLID Projekt mutat. Dilemmák és nehézségek a szociális ellátások, szolgáltatások és az igazgatási reformelképzelések terén. *Esély*, 3. 29–63.
- Horváth M. Tamás (2002): Civilszerveződések szerepe a közszolgáltatásokban. In: *Helyi közszolgáltatások szervezése*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 157–175.
- Jakab Julianna–Zikkert Antal–Dúró Annamária–Faludi Erika (2005): *Együttműködés a szociális ellátórendszerben: A falugondnokság lehetőségei és útjai*. Magyar Tanya- és Falugondoki Szövetség, Vértesacska. Kutatás, zárótanulmány.
- Korintus Mihályné–Hodosán Rózsa–Papházi Tibor–Rácz Andrea–Szombathelyi Szilvia (2002): A szociális és gyermekjóléti alapellátások helyzetének áttekintése. In: Korintus Mihályné: *Kistéleplési hátrányok – alapellátási nehézségek*. Tanulmánykötet. Budapest, NCSSZI. 7–46.
- Kovács Edina–Vas Imréné–Zalabai Péterné–Csörsz Klára (2007): *NAP Sajat lakókörnyezetben az önálló életet segítő szolgáltatások munkacsoport. Irányelvek a szociális alapellátások témakörében*. Kutatási jelentés. http://www.ter-kecskemet.hu/civilek/szocial/standard/standard_27.doc
- Mészáros Zoltán (2005): *Szociális regiszterek és a KSH-monitorozás néhány kérdése*. Budapest, június. http://www.allamreform.hu/letoltheto/szocialis_ugyek/hazai/MeszarosZoltan_Szocialis_regiszterek_es_a_KSH_monitorozas.pdf
- Nárai Márta (2005): Civilszervezetek szerepvállalása a szociális ellátás, szolgáltatás területén. *Esély*, 1. 111–133.
- Papházi Tibor (2000): *Kistéleplések szociális ellátótevékenységéről statisztikai adatok alapján*. http://www.ncsszi.hu/anyagok/kapocs_cikkek/3szam_3_kistelepulesek_szocialis.pdf
- Pataki Éva–Somorjai Ildikó (2006): *Szolgáltatásokkal a gyermekszegénység ellen. Szolgáltatásfejlesztési koncepció a gyermekszegénység elleni nemzeti programhoz*. MTA GYEP, november. www.gyermekszegenyse.hu
- Pupek Emese (2006): *A kistérségek működésének tapasztalatai. Államigazgatási és közszolgáltatási szempontok*. http://polvgy2006.ektf.hu/eloadasok/pupek_emese.doc
- Soós Zsolt (2005): Települési vagy kistérségi szintű szociális szolgáltatások? A Téli kistérségben fekvő települések szociális szolgáltatásainak kistérségi rendszerre történő átalakítása. In: Némedi Dénes–Szabadi Vera (szerk.): *Kötő-jelek. ELTE Szociológiai Doktori Iskola Évkönyve*. Budapest, Eötvös Loránd Tudományegyetem Társadalomtudományi Kar Doktori Iskolája. 97–122.
- Szabó Lajos (2005): *Megjegyzések a szociális képzések rendszere és a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézményekben foglalkoztatottakra vonatkozó képesítési előírások kapcsán*. (SZOLID PROGRAM) HÁLÓ, 2005. december.
- Szalai Júlia (2004): Jóléti fogda I–II. *Esély*, 6. 19–36.
- Vass György (2004): *A közigazgatási reformtól a többcélú kistérségi társulásig*. <http://www.oki.hu/oldal.php?tipus=cikk&kod=onkormanyzat2004-Vass-Kozigazgatasi>

EGYÉB FELHASZNÁLT FORRÁSOK

- Magyarország egészségügyi és szociális rendszere.* Készítette: Országos Egészségügyi Információs Intézet és Könyvtár, Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet. 2004. február.
- Egyes szociális tárgyú törvények módosításáról.* Szociális és Munkaügyi Minisztérium, Budapest, 2007. május, 10.717-1/2007-SZMM.
- A helyi önkormányzatok normatív hozzájárulásai.* 2007. évi költségvetési törvény, 3. sz. melléklet.
- Javaslat a szociális szolgáltatások átalakításának fő irányaira.* Szociális és Munkaügyi Minisztérium, 2007. július 04. http://www.3sz.hu/jm/szoc-szolg_atalakitasa/miniszteriumianyagok/javaslat-szocialis-szolgaltatasok-atalakitasara.pdf
- A Szociális Szakmai Szövetség állásfoglalása a többcélú kistérségi társulások szociális és gyermekjóléti feladatellátásáról.* 2006. Budapest. <http://www.3sz.hu/bm/Allasfoglalasaink/2006>
- Jelentés az önkormányzatok szociális alapszolgáltatási tevékenységének ellenőrzéséről.* ÁSZ-jelentés, 2007. július, www.asz.hu
- Társadalmi ellátórendszerek,* 2006. KSH, Budapest, 2007.



Kovács Katalin

KÉNYSZER SZÜLTE ÉS ÖNKÉNTES EGYÜTTMŰKÖDÉSEK A KISTELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZATOK KÖRÉBEN

1. BEVEZETÉS

A többcélú kistérségi társulások, azaz a statisztikai kistérségek szintjén szerveződő feladatellátó szervezetek létrehozásának szándékát, majd megvalósulását valóságos és mély problémák indukálták az ezredfordulón, és pedig a közszolgáltatások finanszírozhatóságának és hozzáférhetőségének egyre nagyobb súllyal felmerülő kérdései.

Eme nagyon összetett problémakör háttérében a rendszerváltozást követően túlon túl szétaprózottá vált önkormányzati kapacitások közismert tényét találjuk. A szétaprózottság következményeit jól érzékelteti, hogy az önkormányzatok közel fele már 2002-ben is csak pótlólagos központi kormányzati segítséggel volt képes akár önálló, akár társult intézményei működtetésére. Ezenközben az elmúlt években az egyes közszolgáltatások iránti igények nagyságrendjében és minőségében is gyökeres és tartósnak mutakozó változások következtek be, ha másért nem, a demográfiai folyamatok hatásaként. Az ellátások struktúrájának újraigazítására irányuló lépéskényszer tehát mind a közszolgáltatások tartalmát, mind az optimális szervezeti egységet illetően fennáll.

Talán túlzónak tűnik az állítás, mégis megkockáztatjuk, hogy az ezredfordulón kialakult lépéskényszer gyökerei egy bő negyedszázaddal korábban meghozott intézkedéshez, és pedig az 1971-ben kormányhatározattal megalkotott Országos Település-hálózat-fejlesztési Konceptióhoz (OTK) nyúlnak vissza annyiban, amennyiben az önkormányzatok számának rendszerváltást követő megduplázódása a korábbi intézményi és igazgatási centralizációra adott válaszreakcióként értelmezhető. 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)

Más kérdés, hogy a létrejövő, kisméretű önkormányzatok tömegeinek finanszírozhatatlansága már a kilencvenes évek közepén világossá vált, mint ahogyan az együttműködési készség komoly hiányosságai is hamar felszínre kerültek, és felszínen maradtak. Ez utóbbi pedig arra enged következtetni, hogy a hetvenes-nyolcvanas években köz-

ponti szerepet betöltő tanácsi székhelyek és az akkoriban önállóságuktól megfosztott „szatellit” települések között az együttműködési hajlandóság és képesség tartósan sérült.

Jóllehet a nem központi helyzetű települések pozíciója megingatásának közös vonása mellett a fő különbség a két intézkedés között az, hogy más-más szintet kedvezményeztek. Az 1971-es OTK időszakában a szóban forgó járások által képviselt közigazgatási alsó-közép szint még a tervutasításos rendszer megkérdőjelezhetetlennek látszó „bástyája” volt (csak 1984-ben hullott porba); *a szóban forgó körzetesítések településközi szinten zajlottak*, többek között az alsófokú ellátási központok, a közös tanácsú ellátási körzetek és tanácsi székhelyek kijelölésével. A 2004-es reform ehhez képest egy szinttel magasabbra, a valamikori járási szintre fókuszált, s a településközi együttműködéseket többé-kevésbé érintetlenül hagyta. Pontosabban: a szociális ellátás és intézményfenntartás esetén mikrokörzeti ellátás szervezésére bátorított, míg a közoktatásban előbb az intézményi társulások formális megalakulását, majd 2007-től a kistérségi szintű fenntartást ösztönözte – a kézirat zárásáig (szerencsére) nem túl sikeresen.

E tanulmány a kistérségi törvény hatására szerveződött, többé vagy kevésbé kényszer szülte társulások működési tapasztalatairól számol be, részben a rendelkezésre álló adatok, részben a kutatás során keletkezett esettanulmányok alapján.

2. INTÉZMÉNYFENNTARTÁS ÖNKÉNTES TÁRSULÁSOKBAN

A korábbi centralizációra túlzó decentralizációval reagáló, széles jogosítványokkal bíró önkormányzati rendszer hatékonysági és irányítási problémáit komolyan mérlegelő, az önkormányzati jogosítványokat is érintő intézkedést a kistérségi törvény¹ jelentette (kísérőrendeleteivel együtt), amennyiben, bár a szerveződést önkéntes alapokra helyezte, mégis szembenézésre készítette az önkormányzatokat, közülük is elsősorban a kistelepüléseken működőket. Arra ugyanis, hogy mérlegeljék: képesek-e elemi hatékonysági szempontok betartásával működtetni intézményeiket, illetve hajlandóak-e szembenézni azzal, hogy számos közszolgáltatás terén (elsősorban a szociális ellátás körébe tartozó szolgáltatási formákról van szó) tartós kötelezettségmulasztás vétkébe estek és maradtak: miközben maguk nem vagy csak nagyon szűk skálára szorítkozva tudtak gondoskodni egyes szolgáltatásokról, a társulásban történő, „körzeti szintű” feladatellátás sem vált közkeletűvé. A központi településeken elérhető szolgáltatásokat és a szolgáltatások híján lévő kistelepülések lakóit köti/kötötte össze a falu- és tanyagondnoki szolgálat, azonban ez nem jár(t) „alanyi jogon” minden kis-, illetve tanyás település számára, a rászorulóknak mintegy felét látta el a 2007-ben támogatást kapott 546 szolgálat.²

Különösen nehéz helyzetbe kerültek az egyéni fenntartásban vagy több település közös iskolájaként működő kisiskolák székhelyei. Ellenpéldák ugyan vannak, de sokkal több iskola maradt közös üzemeltetésben a rendszerváltozást követően kistelepülési környezetben, mint amennyi önállósodott. A közös fenntartású iskolák kicsinységükből

¹ 2004. évi CVII. törvény a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról.

² <http://www.falugondnokok.hu>

adódó egyre tetemesebb többletköltségeit az ezredfordulón a bejáró és kisteleplési többletnormatívák rendszere biztosította, amelynek folyósítását a törvényalkotó csak legújabbban, éppen a kistérségi társulásokkal kapcsolatos rendelkezések részeként kötötte formális (intézményi) társulási feltételekhez. Ettől kezdve az intézményfenntartó társulás vált a mikrotérségi együttműködés többletnormatívát biztosító, általánosan elfogadott keretévé, jóllehet ilyenek már korábban is létrejöttek önkéntesen, az 1997-es társulásokat szabályozó törvény³ alapján.

Ahol az intézményfenntartó társulások 200–300 fős iskolákat tudnak működtetni, ott önkormányzati rendszerünk jó arcát mutatta meg, amennyiben – elvben legalábbis – biztosította a kisteleplések számára a beleszólás jogát a közösen fenntartott intézmény ügymenetébe, beruházási döntéseibe stb. Jó esetben arányos költségviselés (a normatívákon felüli többletköltségek tanulatszám-arányos leosztása) és közös döntéshozatal jellemezte az intézményfenntartó társulások keretében fenntartott intézményeket. Ám esettanulmányaink is tudósítanak róla, hogy a rossz gyakorlatok sem voltak ritkák, akár abban az értelemben, hogy a székhelytelepülés egyedül volt kénytelen viselni a többletköltségek terhét (vö. „potyautas” mentalitás az intézményekkel nem rendelkező települések oldalán), akár úgy, hogy nem engedett beleszólást a szakmai és fejlesztési döntésekbe.

3. KISTÉRSÉGI SZINT SZÜLETIK

3.1. Közvetlen előzmények

A kistérségi szint valamiféle helyre-, illetve felállításának igénye, vagyis a települések és a megyék között elhelyezkedő alsó-közép szint 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.) kormányhatározatok], a Fidesz kormányzása idején. A következő lépést a kormányváltás után zászlót bontó IDEA Program jelentette: a Programbizottság Kistérségi Munkabizottsága dolgozta ki az első javaslatot a kistérségi szint funkciójáról és közigazgatási rendszerbe történő illeszkedéséről, 2002 őszén.

Kézenfekvőnek látszott, hogy ne új szerveződésekre, hanem az ország teljes területét lefedő NUTS 4, vagyis statisztikai kistérségi szintre⁴ „telepítsék” a közigazgatás rendszerébe meglehetősen ellentmondásosan illeszkedő, akkor még „komplex”-nek nevezett, kötelező érvényűnek szánt kistérségi társulásokat. Mivel a kötelező társulás bevezetése

³ 1997. évi CXXXV. törvény a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről.

⁴ Magyarországon – az uniós csatlakozásra való készülődés időszakában – a döntéshozók egy olyan területi rendszer létrehozásáról határoztak, 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 4 a kistérségi szintnek felel meg.

önkormányzati törvénymódosítást igényelt volna, nem kapott jobboldalról támogatást. Maradt tehát az önkéntes társulás a nagy ellátórendszerekhez tartozó közszolgáltatás-szervezési funkciók (közoktatás, szociális ellátás, egészségügy) kötelezővé tételével.

A kistérségi szint megerősítésére irányuló törekvéseknek természetesen 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. törvény) módosítása egyszerű többséget igényelt, a változtatások törvénybe iktatása gond nélkül bekövetkezett 2004-ben. A módosított törvény kötelező módon előírta a területfejlesztési feladatokat ellátó kistérségi tanácsok megalakítását a statisztikai kistérségekben, amelyek száma a felülvizsgálat során 150-ről 168-ra emelkedett,⁵ kizárta a települések számára a kettős társulási tagság lehetőségét, és a korábbiakkal ellentétben, biztosította az ország teljes lefedettségét.

3.2. Visszapillantás

Ha röviden visszatekintünk a kistérségi szerveződések rendszerváltozás utáni történetére, a területi alapon szerveződő társulások felbukkanását a kilencvenes évek első felére datálhatjuk. Meglehetősen változatos szervezeti formákban és célokkal, gyakran külső készlettel, a forrásszerzés lehetőségétől hajtva, viszonylag sok társadalmi szervezetként működő térségi szerveződés jött létre egy-egy tájegységben, az ott élők identitásának megerősítése céljából. Az 1996-ban életbe lépő területfejlesztési törvény ezzel szemben önkormányzati kistérségi társulásokról rendelkezett, vagyis szűkítette a tagság körét, ugyanakkor megalakulásukat nem tette kötelezővé, és nem követelte meg a statisztikai kistérséghez tartozó önkormányzatok teljes körének csatlakozását sem, sőt, a többes 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 érkazonosság és -különbözőség mentén történő társulási tagolódásnak, és ezzel éltek is az önkormányzatok. Ösztönzőerőt 1996–1997-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 megengedő, társadalmi szervezetként működő, területi alapon szerveződő társulások gyakran teljes átfedésben maradtak az önkormányzati társulásokkal, mégsem szűntek meg, részben forrásszerző erejük miatt, részben közösségi gyökereik következtében. Ezek és a hozzájuk hasonló, területi értelemben is szabad formációk létrejöttét támogatta a SAPARD-források fogadását előkészítő tervezési folyamat

⁵ 244/2003. (XII. 18.) Kormányrendelet. A jogszabály rendelkezett a kistérségi lehatárolás megváltoztatásának módjáról is, de ezt 2004-ben kormányrendelet és a területfejlesztési törvény módosítása tovább módosította.

1999–2001-ben, amikor 195. ún. „vidékfejlesztési kistérség” alakult meg, mintegy fele részben ugyancsak területi átfedésben a NUTS 4 szinten alakult önkormányzati társulásokkal.

3.3. A kistérségi törvény⁶

Ebben az „összevisszaságban” teremtett rendet a területfejlesztési törvény 2004. évi módosítása azzal, hogy kötelezővé tette a statisztikai kistérség területének teljes lefedését, a területfejlesztési feladatokat ellátó kistérségi területfejlesztési tanácsok megalakítását, s kizárta a több társulásban való tagság lehetőségét. A területfejlesztési funkció kötelező eleme volt a „többcélú” szövetkezésnek is, és itt, egyedül a kötelező funkciók közül, a teljes területi lefedés alól nem lehetett kibújni. (A párhuzamosságok elkerülése végett a kistérségi területfejlesztési tanácsok többcélú kistérségi tanácsokként folytathatták tevékenységüket, ha sikerült ilyen keretek között megalakulniuk.)

A közszolgáltatások ellátására szerveződő többcélú kistérségi társulások életre hívását ösztönző törvénytervezet és kormányrendelet „a kistérségek összehangolt fejlesztésének előmozdítása, az önkormányzati közszolgáltatások színvonalának kiegyenlített emelése érdekében”⁷ 2004 tavaszán jelent meg.⁸ Az igazgatási szintek és hatáskörök megváltoztatására, az integrációra irányuló közigazgatási reformtörekvések közül ez az egyetlen, amely a 2003. évben folytatott modellkísérletek talaján azóta is széles körű gyakorlati megmértetést élvez. A szóban forgó törvénycsomag célja – a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés javítása mellett – *a hatékonysági szempontok érvényesítése volt, az, hogy támogatásokkal ösztönözze a társulásban történő feladatellátást és -szervezést a területfejlesztés, továbbá a három legfontosabb közszolgáltatás: a közoktatás, a szociális ellátás, valamint az egészségügy, utóbbin belül a hétfégi és hétközi ügyelet vonatkozásában. A kitüntetett tércategória, amelyben a törvény megalkotói gondolkodtak, nevében is benne van, a kistérség, éspedig a 2004 januárjától 2007 szeptemberéig érvényben volt 168 statisztikai kistérség. Így van ez akkor is, ha a törvénycsomag számos engedményt tett: amennyiben nem sikerült lefedni a teljes statisztikai kistérséget, a közszolgáltatások közös szervezésére a statisztikai kistérséghez tartozó települések többségének,⁹ és nem összességének kellett társulnia (a területfejlesztési feladatellátásra azonban ez a könnyítés nem vonatkozott). A többcélú kistérségi társulások elvben önkéntesen, *valójában azonban szükségből szerveződtek*, hiszen az önkormányzatok finanszírozási helyzetét figyelembe véve,¹⁰ nem tették lehetővé a főáramtól való távolmaradást.*

⁶ 2004. évi CVII. törvény a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról.

⁷ Idézet a 2004. évi CVII. törvény preambulumból.

⁸ Alkotmányossági aggályok miatt, paradox módon, a 2004. évi CVII. törvény jóváhagyása bő fél évvel követte az ösztönző támogatásokról szóló rendeletet [65/2004. (IV. 15.) Kormányrendelet a többcélú kistérségi társulások 2004. évi támogatása mértékének, igénylésének, döntési rendszerének, folyósításának és elszámolásának részletes feltételeiről].

⁹ A települések legalább 50%-a és a lakosság 60%-a, vagy fordítva.

¹⁰ 2003-ban az önkormányzatok 40%-a volt forráshiányos, ÖNHIKI-s.

4. A KISTÉRSÉGI TÁRSULÁSOK ÉS VÁLLALT KÖZFELADATAIK FINANSZÍROZÁSA

Ha a kistérségi társulások megalakulásának ütemét kell minősítenünk, azt kell mondanunk, hogy az imponánsnak mondható. Miközben 2004-ben mindössze 73 társulás mérészkedett az új típusú társulásban való feladatellátás rögzös útjára, s azok közül is 23 csak „félíg-meddig”, 2005-ben már 108, 2006-ban 154, 2007-ben 162-re rúgott az együttműködések száma.

Nem csodálkozhatunk a kezdeti bizonytalanságon, hiszen a működtetést finanszírozó normatív támogatások az alkotmánybírást megjárta kistérségi törvényben és az éppen ezért fél évvel korábban életbe lépő rendeletében még csak ígéretként szerepeltek. A többcélú társulások létrehozását emellett a települések között régóta feszülő, amint említettük, a korábbi körzetesítéssel összefüggő ellentétek gátolták, de a kooperáció ellen hatott a megalapozott döntések meghozásához szükséges információhiány, 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 és kellékek benyújtására.

A 2005-öt követő felgyorsulásban *döntő szerepe volt a kistérségi normatív finanszírozás elindulásának*. A terjedelmi okokból a mellékletben közölt 1. táblázat adatai érzékeltetik, hogy nemcsak a megalakult kistérségek száma nőtt évről évre, hanem az egy kistérség által átlagosan vállalt feladatoké is: 2005-ben még csak 3,5 normatívával támogatott feladat jutott egy kistérségre, 2007-ben már 5,1. Ha a regionális eltéréseket nézzük, nem látunk túl nagy különbségeket, bár csekély többlet mutatkozik az aprófalvas régiók javára (Dél-Dunántúl, Nyugat-Dunántúl, Észak-Magyarország): itt – érthetően – több feladat együttes ellátására szövetkeztek a települések, minél előrébb haladunk az időben, annál inkább.

Az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium honlapján a kistérségi normatíváról közölt információk szerint a társulások még 2007-ben is csak a közoktatás-szervezési feladatokat látták el teljes körben (2. szövegtáblázat), 14 társulás nem vállalt sem szociális, sem gyermekjóléti feladatokat.¹¹ Ahol a közoktatás mellett még nagyfokú együttműködési kedvet látunk, az a *belső ellenőrzés (94%)*, a *gyermekjóléti alapszolgáltatások (86%)* és a *szociális alapellátás (70%)*, a mozgókönyvtári szolgáltatás megszervezését a kistérségi társulások már csak kevesebb mint fele vállalta 2007-ben. Az egészségügyről nincs információnk, mert a hétfői és hétközi ügyelet megszervezését nem támogatja normatíva (ezért az egészségügy gyakorlatilag nem is szerepel a társulások napi tevékenységében; jó esetben az alapítást követő egyszeri beruházási támogatásokból jutott az ágazatra 2004–2005-ben).

¹¹ Sajnos, 2007-re nem állnak rendelkezésre publikus információk a kistérségi társulások jellegéről (hogy 100%-os vagy csak 60%-os lefedettségűek-e).

2. táblázat

Kistérségi társulások és vállalt feladataik (2007)

Feladatok	Társulások száma	A társulások által vállalt feladatok
	db	2007 (%)
Általános feladatok	162	100,0
Közoktatás	162	100,0
Szociális intézményi feladatok	21	13,0
Szociális alapellátás	113	69,8
Gyermekvédelmi szakellátás	2	1,2
Gyermekjóléti alapellátás	139	85,8
Mozgókönyvtári feladatok	77	47,5
Belső ellenőrzés	152	93,8
Összesen	162	100,0

Forrás: Saját szerkesztés az ÖTM honlapján elérhető adatok alapján

[http://www.bm.hu/web/portal.nsf/html/onkgazd.html/\\$FILE/20_2007_normativ.pdf?OpenElement](http://www.bm.hu/web/portal.nsf/html/onkgazd.html/$FILE/20_2007_normativ.pdf?OpenElement)

Az ugyancsak mellékletben szereplő 3. táblázat adataiban a fejlesztési támogatások ágazatonkénti megoszlását vizsgáltuk azokra az évekre, amelyekre az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium honlapján található adatok ezt lehetővé teszik. A mintegy 12,2 milliárd forint beruházási támogatás 32%-a közoktatási fejlesztéseket finanszírozott, amelyet – csak a 10% feletti részesedéseket említve – az egészségügyi (15,8%), a szociális és/vagy gyermekjóléti támogatások (együtt 13,9%) s a közösségi kisbuszokra beadott nyertes pályázatok támogatása követett 11%-os részesedéssel.

A normatív támogatásokra ugorva, a melléklet 4. táblázata a 2005 és 2007 között a kistérségek számára juttatott normatív támogatások nagyságát és megoszlását mutatja. A közoktatás súlya a normatív támogatáson belül még nagyobb, mint a fejlesztési források tekintetében: a pénzeszközök 41%-át költötték közoktatási intézmények finanszírozására, a szociális és gyermekjóléti szak- és alapszolgáltatások együttesen az összes támogatás negyedét szívták fel, a maradékon osztozott a mozgókönyvtári szolgáltatás és a belső ellenőrzés 6%-kal, illetve 7%-kal. A támogatott feladatok finanszírozásának regionális eltérései is említést érdemelnek: a Dél-Dunántúl a közoktatásra szánta a pénzüsszegek több mint felét (52%), míg a szociális és gyermekvédelmi támogatások aránya a Dél-Alföldön volt a legmagasabb (összesen 43%). Az általános költségekre költött támogatási összegekben is nagy eltérések voltak, majdnem kétszeres a különbség az erre a célra legkevesebbet (17% – Dél-Dunántúl) és legtöbbit áldozó régió között (30% – Közép-Magyarország), ha az arányokat vesszük tekintetbe. Ezen eltérések mögött főként a támogatásokra való jogosultság különbségei húzódnak meg, továbbá az, hogy szükség volt-e vagy sem a vállalt tevékenységek fedezetéül kapott normatívák kiegészítésére, és ha igen, azt miként biztosították a tagtelepülések. Kutatási terepeink közül a Sásdi kistérségben például a pedagógiai szakszolgáltatások kistérségi megszervezését a kapott nor-

matíván felül 2006–2007-ben évi bő hárommillió forinttal kellett kiegészíteni, és azt inkább az „általános” normatíva terhére tették meg, mintsem hogy összeadták volna a települési önkormányzatok.

Az 5. szövegeközi táblázat a kistérségi normatívák hároméves összesített adatai alapján azok regionális megoszlását és fajlagos mutatóit szemléltetik. Eszerint a Dél-Dunántúl tekinthető az abszolút nyertesnek, amennyiben a három év alatt a kistérségeknek juttatott normatívákból messze a legmagasabb arányban részesült (31%), s az egy főre jutó támogatási összeg is kiugró volt (11 400 Ft/fő). Az ugyancsak aprófalvas észak-magyarországi régió második a rangsorban 25%-os részesedéssel, 9000 Ft/fő támogatással. Ugyanakkor a legkevesebb Közép-Magyarországra jutott a többcélú kistérségi normatívákból (7,7%-os részesedés, 2600 Ft/fő támogatás), ami azt mutatja, hogy a szóban forgó támogatási formának erős területi kiegyenlítő hatása van.

5. táblázat

A kistérségi normatívák megoszlása és fajlagos mutatói, (2005–2007)

Régiók	Megoszlás %	Egy településre	Egy lakosra
		jutó kistérségi normatíva (ezer Ft)	
Dél-Alföld	11,3	22 361,0	4,6
Dél-Dunántúl	31,1	17 094,3	11,4
Észak-Alföld	19,6	12 499,0	3,4
Észak-Magyarország	25,0	18 118,5	9,0
Közép-Dunántúl	12,4	11 278,4	4,2
Közép-Magyarország	7,7	15 985,1	2,6
Nyugat-Dunántúl	17,8	9 821,4	6,4
Összesen	100,0	11 540,8	4,5

Forrás: saját szerkesztés az ÖTM honlapján található adatbázis alapján

[http://www.bm.hu/web/portal.nsf/html/onkgazd.html/\\$FILE/20_2007_normativ.pdf?OpenElement](http://www.bm.hu/web/portal.nsf/html/onkgazd.html/$FILE/20_2007_normativ.pdf?OpenElement)

[http://www.bm.hu/web/portal.nsf/html/onkgazd.html/\\$FILE/15_2005_normativ.pdf?OpenElement](http://www.bm.hu/web/portal.nsf/html/onkgazd.html/$FILE/15_2005_normativ.pdf?OpenElement)

[http://www.bm.hu/web/portal.nsf/html/onkgazd.html/\\$FILE/18_2006_normativ.pdf?OpenElement](http://www.bm.hu/web/portal.nsf/html/onkgazd.html/$FILE/18_2006_normativ.pdf?OpenElement)

5. A MŰKÖDÉS KEZDETI TAPASZTALATAIRÓL SZÓLÓ ELSŐ BESZÁMOLÓK

A közelmúltban több, elsősorban a többcélú kistérségi társulások megalakulásának körülményeit, működésének várható következményeit bemutató tanulmány, szakértői összefoglaló látott napvilágot, elsősorban a közigazgatási szaklapokban, illetve a Magyar Közigazgatási Intézet kiadványaiban. Kétségtelen ugyanakkor, hogy az első beszámolók nem szisztematikus kutatásokon, hanem a társulások önértékelésén (Németh–Kádár, 2005), illetve az érintettek által tartott konferenciabeszámolókon alapultak. A többcélú társulások megalakulása kapcsán elsősorban a közigazgatási szakemberek hallatták hangjukat, az elaprózott iskolaszervezet átalakítása mellett érvelő (Andor, 2005), valamint a többcélú társulásokról a kistélepedések, aprófalvak és intézményeik elszigetelődésének, további gettósodásának veszélyére figyelmeztető, vitaindítónak is tekinthető tanulmányok (Ladányi–Szelényi, 2005; Kovács, 2005) többnyire visszhangtalanok maradtak.

A közigazgatási szaklapokban megjelent 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–Barabás–Deák–Pintérné–Vass, 2004; Deli–Gurbik–Varga, 2004) A publikációk másik része a közigazgatás korszerűsítésének egyik lépcsőfokaként megjelenő többcélú társulásokról a korábbi modellkísérletek tapasztalatai alapján igyekszik számot adni. (A teljesség igénye nélkül: Dudás, 2004; Metzinger, 2004; Bekényi, 2004; Hoffmanné, 2004) A hat kistérséget – 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 autonómiájukat látták veszélyben*, illetve attól tartottak, hogy *a társulás tovább növeli a székhelytelepülések fölényét*.

6. MÉRLEGEN A TÖBBCÉLÚ KISTÉRSÉGI TÁRSULÁSOK

6.1. Közoktatás – a „reform” alfája és ómegája

Amint korábban láthattuk, a többcélú kistérségi társulások számára juttatott központi források legnagyobb részét *a közoktatás finanszírozására fordítják*. De nemcsak a támogatások hangsúlya esik erre az ágazatra, hanem az elvárások is itt a legkeményebbek: a kistérségi társulások megalakulása során a legtöbb közvetlen és közvetett kényszer a közoktatás struktúráit sújtotta.

Ennek az az oka, hogy a kistérségi törvény (és a hozzá társuló támogatási rendeletek) a közoktatás megszervezésében kívánta a legnagyobb súllyal érvényesíteni a hatékonysági szempontokat. Még az 5/2005. évi kormányrendeletnek a korábbinál kevésbé szigorú sarokszámai¹² is 102 fős minimális tanulói létszámot írtak elő a 2005/2006-os tanévben az osztott, nyolcosztályos iskolák számára, amely létszámot 123-ra kellett növelniük a 2007/2008-as tanév szeptemberére. Igaz, az alsó tagozatok és az óvodák tekintetében engedékeny volt a rendelet, amennyiben megengedte az osztatlan csoportok/osztályok működtetését is, ám a 2007/2008-as tanévtől kezdődően összevont osztályok működését már nem támogatták normatívák.¹³ Felmentést a létszámkritériumok teljesítése alól csak a nemzetiségi és a kisebbségi oktatást folytató iskolák kaphattak, s a megszűnést elkerülő ösvényt jelenthetett, főként a városközeli kisiskolák számára a „betagolódás”, azaz ha egy nagy(obb), a létszámkritériumokat teljesíteni képes iskola tagiskolájává váltak. A támogatási rendeletek a kis létszámú iskolák további működése elé komoly akadályokat állítottak, sőt, iskolabezárásokra is sor kerülhetett már 2005–2006-ban, mégpedig a szakmai szempontok figyelembevétele nélkül, illetve bizonyos körülmények (pl. a távolság, a közlekedési lehetőségek, az iskolafenntartásra társult települések száma) nem kellő súlyú mérlegelése mellett.

A többcélú társuláson keresztül juttatott többletnormatívák léte vagy megvonása mellett (lásd a bejárónormatívák csökkentését 2006-ban és a kistérségi normatíva kistérségi koncentrációját 2007-ben) volt még egy átfogóbb, a települések működőképességét veszélyeztető „ösztönző”, éspedig az ÖNHIKI-s támogatások csoport-, illetve osztálylétszámhoz kötése. Igaz, az átlaglétszámoknak csupán felét¹⁴ kellett teljesíteni, de az ötszáz lelkesnél kisebb aprófalvakban működő óvodák és iskolák esetében előfordult, hogy ennek biztosítása is nehézségekbe ütközött.

Súlyos problémát jelentett azoknak az iskoláknak a fennmaradása, amelyek több település összefogásával, iskolafenntartó társulásban működtek már 2004-ben is, de ezzel együtt sem voltak képesek teljesíteni a létszámkritériumokat, és nem volt hová „betagolódniuk”. A társulási konstrukciókhoz kötött többletnormatíváknak azonban – értelemszerűen – az önálló fenntartású intézmények estek áldozatul, amelyet a 6. szövegekőzi táblázat szemléltet.

A kistérségi társulások által szolgáltatott adatok alapján összeállított, hivatkozott 6. szövegekőzi táblázat a közoktatási intézmények számában 2006 és 2007 között bekövetkező koncentrációt mutatja. Eszerint: mind az óvodában, mind az általános iskola alsó és felső tagozatán számottevően csökkent az egyes települési önkormányzatok által önállóan fenntartott intézmények száma és aránya. A számok néha csalókák, mert pusztán szervezeti átalakulások is meghúzódhattak az önálló fenntartású iskolák számának csökkenése mögött (a több település által működtetett iskolák nem mindig társulási formában üzemeltek, főleg azok nem, amelyek 1997, vagyis az önkormányzatok társulásáról szóló, már

¹² A rendelet minimális osztály-, illetve csoportlétszámokat határoz meg, ezek összegzésével születnek a fenti sarokszámok.

¹³ Ebben az esetben az osztatlan csoportokra, osztályokra kell teljesíteni a létszámkritériumokat, ami nagy kedvezmény.

¹⁴ 3000 fő alatti települések esetében 50, a fölött 70%. Az etnikai és kisebbségi nevelésben részesülők létszámát ez esetben is figyelmen kívül kell hagyni.

hivatkozott törvény kibocsátása előtt is közös fenntartásúak voltak). Az óvodák esetében bő, az alsó tagozatot működtető iskolák esetében szűk tíz százalékpontos a csökkenés egyetlen év alatt. A felső tagozatok esetében ennél kisebb (tekintettel arra, hogy a felső tagozatok nagy része már korábban „betagolódott”). Az önálló fenntartású intézmények visszaszorulását az intézményfenntartó társulásban működtetett közoktatási intézmények térnyerése kíséri: az ilyen keretek között működtetett óvodák a 70%-os, az iskolák a 75%-os arányhoz közelítenek. Azt mondhatjuk tehát, hogy 2007-re a mikrotársulási forma uralkodóvá vált az alapfokú közoktatási szolgáltatások működtetésében. Igaz, 2007 volt az első év, amikor a többcélú kistérségi társulások intézményfenntartását kiugróan magas többlétszámú jutalmazta a bejáró gyerekek után járó normatívák révén (100 ezer Ft/fő volt ez a normatíva, ha a kistérség tartotta fenn az iskolát; 73 ezer Ft/fő, ha intézményi társulás). Ennek ellenére a TKT által fenntartott intézmények aránya csekély volt: az intézmények 4,4%-a tartozott ebbe a körbe, ahová a gyerekek 3,7%-a járt.

6. táblázat

Önálló és társulásban történő feladatellátás megoszlása a közoktatásban (%)

Az ellátás módja		Óvoda		1–4. osztály		5–8. osztály	
		2006	2007	2006	2007	2006	2007
Települések	Önálló intézmény	41,3	29,0	32,1	22,3	28,8	21,2
	Intézményfenntartó társulás	57,5	66,5	66,7	73,2	70,0	74,4
	TKT	1,2	4,4	1,2	4,4	1,2	4,4
Gyermek	Önálló intézmény	80,8	68,0	73,7	57,7	72,0	57,1
	Intézményfenntartó társulás	18,9	29,4	26,0	38,7	27,7	39,2
	TKT	0,3	2,6	0,3	3,6	0,3	3,7

Forrás: Az ÖTM Önkormányzati Gazdasági Főosztályának adatai. Intézményalapú nyilvántartás alapján. A táblázatot Bihari Zsuzsa készítette.¹⁵

A kistérségi társulások intézményfenntartói működésének törvényalkotói körökben honos preferenciáját nemcsak a magas többlétszámú jelzi, hanem a kistérségi szintre kerülő, tehát kistérségi döntés alapján le- vagy újraosztott „kistérségi normatíva” is, továbbá az, hogy a kistérségi fenntartású intézmények legalább részben mentesülnek a felső tagozatok 7. és 8. osztályaira vonatkozó szigorú (15 fős) létszámelőírások konzekvenciái alól. Azaz: bár a tagiskolává alakulást ezek az iskolák sem kerülhetik el, ha nyolcosztályos

¹⁵ Ezúton köszönjük Peresztégi Gergely szíves segítségét, aki az alapadatokat rendelkezésünkre bocsátotta.

tagiskolaként működnek tovább, megmarad a tagiskolai normatívára való jogosultságuk az alsó tagozatos gyermekek után, amit az intézményfenntartó iskolák hasonló státusú tagiskolái elveszítenek.¹⁶

A jelen kutatás¹⁷ keretében vizsgált kistérségek közül kettőben merült fel az oktatási intézmények kistérségi fenntartásba utalása, közülük az egyikben (Marcali kistérség) 2007 szeptemberében még elvetették az ötletet, a másik kistérségben (Szobi kistérség) bevezetésre került: három község kívül maradt, de tíz település a kistérség ernyője alá vitte intézményeit. Ám ennek első lépésben nem volt más oka, mint a mikrotérségi együttműködési kísérletek kudarca. A TKT intézményfenntartóvá avanzsálása itt sem a mélyreható szerkezeti változtatásokra való eltökéltséget mutatja, legalábbis a szereplők többsége számára nem. Éppen ellenkezőleg: ki-ki szeretné megőrizni a finanszírozhatóság határán álló intézményét, ha másképpen nem megy, akkor úgy, hogy a fenntartást a többcélú kistérségi társulásra bízva, ám a többletforrások arányos visszaosztására számít. Kérdés, vajon kiállják-e az idők próbáját a pillanatnyi – bár kétségkívül tudatos kormányzati preferenciákat tükröző – finanszírozási kedvezményeken alapuló, kompromisszumos megállapodások, avagy tisztavirág-életű, átmeneti megoldások születtek.

Ezek a fejlemények a 2003–2004-ben elhatározott kormányzati elképzelések fokozatos és következetes megvalósítását jelzik. Egy 2004-ben született tanulmány meggyőződéssel állítja, bár nem igazolja, hogy a források hatékony felhasználásának optimális keretét a többcélú kistérségi társulások adják, ami indokolja megerősítésüket, többek között „a kistérségi feladatellátás ellen ható szabályozási eszközök” körének szűkítésével. Méréselni kell – állítják a tanulmány szerzői – „például a kistelepülések közoktatási feladatellátását segítő közvetlen támogatást, vagy az önhibájukon kívül hátrányos helyzetben lévő önkormányzatok támogatását”. (Deli–Gurnik–Varga, 2004:92.) Ami 2004-ben még csak szándék volt, az 2007–2008-ra megvalósult: az ÖNHIKI támogatás feltételei szigorodtak, a kistelepülési iskolák fenntartásának többlettámogatása kistérségi szinten került újraelosztásra. Ezzel kapcsolatban több kifogás is felhozható, mindenekelőtt az, hogy a szóban forgó intézmények *ténylegesen települési és/vagy mikrotérségi szinten működnek*, tehát nem történik más, mint a források kistérségi szinten való átvezetése, csatornázása a tulajdonképpeni fenntartóhoz.

A kisiskolák fenntarthatóságát megkérdőjelező és a kistérségi szintű feladatellátást preferáló politikának nehéz ellene menni. Mert sem a bezárással fenyegetett iskolában folyó pedagógiai munka eredményessége nem szerepel a megmaradás vagy bezárás szempontjai között, sem a potenciális fogadó intézményé, tekintettel arra, hogy a mérési eredmények egyelőre nem nyilvánosak. (Lannert–Horn, 2006) A „látszat” pedig a kisiskolák ellen szól, mert az itt oktatott gyermekek rendszerint valóban jóval kisebb eséllyel

¹⁶ „Abban az esetben, ha bármilyen okból kifolyólag nem tudják megoldani a 7–8. évfolyamos gyermekek elhelyezését a székhelyintézményben, célszerűbb 1–8. évfolyamos tagintézményként működtetni ezt az intézményegységet. Ebben az esetben a fent említett normatívára (a többcélú kistérségi társulásokon keresztül lehívható tagintézményi normatíva az 1–4. évfolyamos tanulók után) nem lesznek jogosultak az érintett gyermekek után, kivéve, ha az intézmény fenntartója a többcélú kistérségi társulás.” www.okm.gov.hu/gyik.mht

¹⁷ „Az önkormányzati méret nagyság és a közszolgáltatások méretgazdaságossági kérdései, különös tekintettel a kisközségi önkormányzatok feladatellátási képességére” című kutatási projekt. Támogató: ROP 3.1.1.

tanulhatnak tovább érettségit adó középiskolában, ám ezért az iskola csak részben tehető felelőssé. Nemcsak a pedagógiai hozzáadott érték marad homályban az iskolák megítélésével kapcsolatban, hanem gyakran egyszerű fizikai szempontok is: jöllehet tény, hogy a legtöbb központi település iskolája 50–70%-os kapacitással működik, ellenben konkrét hatástanulmányok arra vonatkozóan, hogy mi történik tömegessé váló iskolabezárások esetén, hogy elérnek-e a bezárással fenyegetett iskolák tanulói a központi iskolákban vagy sem, nem született. A másik súlyos probléma az, hogy még 2007 őszén sem volt megoldva a bejáró gyermekek iskolabusszal való szállítása: az óvodás bejárók 33%-a, az alsósok 37%-a, a felsősök 36%-a utazhatott iskolabusszal. (ÖTM-adatszolgáltatás)

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 folyhatott vadászat a sajátos nevelési igényű, „dupla” gyerekek vagy éppen a középsúlyosan fogyatékos, „hármát érő” gyermekek után, versenyezhettek az önkormányzati vezetők családonthonokért vagy/és iskoláskorú állami gondozott gyermekek „megszerzéséért”.

A méltatlan „gyermekvadászat” 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 tanulók 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 egyetlen szomszéd sem akarja.

Mindez arra figyelmeztet, hogy *a különböző részpolitikák* – a hatékonyságra, az „észszerű” méretekre való törekvés egyfelől, az esélyegyenlőség, az integrált nevelés feltételeinek biztosítása másfelől – *kiolthatják, de legalábbis gyengítik egymást.*

6.2. Súrlódások

A központi településekről szervezett szolgáltatások, ha mégannyira javították is az ott élők ellátását, mindenütt felébresztették *a kistelepülések (jogos) félelmét a kis- vagy mikrotérségi központ túlzott megerősödésétől*, ami minden vizsgált kistérségben tetten érhető volt. A székhely-települési akarat elvben és a gyakorlatban is valóságos túlsúlyra tehet szert azokban az esetekben, ahol a központ lakosság száma közelíti, esetleg meg is haladja a kistérség többi településének népességszámát. Így van ez minden, aprófalvas közegekben működő közepes vagy nagyváros környékén, de alkalmasint nem csupán ott, aminek oka az, hogy a minősített többségi szavazáshoz nem csak 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 a lakosság arányos szavazati súlyt vezet be, ami mellett természetesen felsorakoztathatók igaz érvek, még ha azok főképpen a központi településeket kedvezményezik is.) A kisebbségi vélemény védelmében mindenütt hoztak intézkedéseket, ám ezek érvényesítésében nem mindenütt bíztak az érintettek.

Kistelepülési kezdeményezésekről, jobb pozíciók kivívásáról csak egyetlen kistérségi esettanulmány tudósított: a Sásdi kistérségben keltett zavart az egyik, magas iparüzési adóbevétele következtében kivételes helyzetű, ám népességszámát tekintve törpefalu körjegyzőségi központ kialakítására irányuló törekvése. A kezdeményezés – érthető módon – súlyos konfliktusokat, ellenérzéseket kavart, főként a hagyományos mikrotérségi központokban, és megosztotta a csatlakozó települések közvéleményét is. Az esettanulmány háttérben álló kutatás lezárultakor a struktúrák még mozgásban voltak, ám az alsómocsoládi körjegyzőség bejegyzését nem fenyegette veszély (lásd Kovács Katalin és Rácz Katalin tanulmányát e kötetben).

Feszültségek persze nemcsak központok és perifériák, kis és nagyobb népességű települések önkormányzatai között keletkezhetnek, hanem a kistérségeken belüli „pólusok”, eltérő természetes vonzáskörzeti kapcsolatrendszerrel rendelkező településegységek, tájegységek között is. A nagyobb, többpólusú kistérségek esetében szabályszerűen felmerültek ilyen jellegű konfliktusok, legyen szó aránylag kiegyenlített erőviszonyokkal és népességszámmal jellemezhető vagy erőviszonyaikat tekintve nem összemérhető városok és városkörnyékek versengéséről. Két kistérség esetében nyílt szakítási szándékok is megfogalmazódtak: a Siklósi kistérséghez tartozó Harkány és környékének kezdeményezése nem kapott támogatást, míg a Derecske-Létavértesi kistérség szétválási kísérlete kis híján megkapta a kormányzat jóváhagyását, eljárási szabálytalanság okán azonban végül nem teljesülhetett. (Finta, 2007; Komáromi–Varjú, 2007) A 2006. évi kistérségi átszólás nyertese volt mintánkban a Marcali kistérség, amelyhez négy Balaton-parti település csatlakozott, míg nem sikerült a kistérség kibővítése a szobiaknak, részben a tagság megosztottsága miatt, részben az érintett Duna-parti települések elbizonytalanodása következtében.

6.3. Sikerágazatok és problématerületek

Mint többször hivatkoztunk rá, a kutatás során tíz, első és második körben megalakult többcélú kistérségi társulással kerültünk kapcsolatba, amelyek, két kivétellel, aprófalvas községben működtek. Az aprófalvas térségek társulásai közül csak ketten tudták, s ők sem aggódalmak, konfliktusok nélkül megvalósítani azt a célt, amely a törvényhozók szeme előtt lebeghetett, hogy ti. a munkaszervezetben sikerült koncentrálniuk, ezzel megtartaniuk és/vagy kiegészíteniük a kistérségi szinten adott pillanatban meglévő kormányzati kapacitásokat. Mindkét társulás „régimotoros” volt a szakmában, egyik valószínű civil alapokról, kisvárosközpontú 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.

A többcélú kistérségi társulások megalakulása, amint azt a kötetben közölt, e tárgyban írt szakértői tanulmányok bővebben kifejtik (lásd Váradi Monika Mária és Rácz Katalin írásait), *kedvező folyamatokat is elindított mind a közoktatásban, mind a szociális és gyermek-*

jóléti feladatok ellátásában. Főképpen a családsegítés, gyermekjóléti feladatok, valamint a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás vonatkozásában hallottunk pozitív fejleményekről még az újsütetű, vegyes településszerkezetű kistérségek körében is. Ugyanakkor tartósan fennmaradó hiányokról is érkeztek híradások: *a tanyák ellátása, egyáltalán feltárása, a megközelíthetőség biztosítása nem megoldott.* (Lásd Hamar Anna Ceglédi kistérségről közölt írását e kötetben.) Nagyon fontos rögzítenünk, hogy kistelepülési környezetben a megfelelő ellátási szintnek minden helyi szakember a mikrotérséget nevezi, s a jövőben is ezt javasolja erősíteni úgy, hogy az ellátási körzeteket a tényleges vonzáskörzetekhez, a megközelíthetőség lehetőségeihez igazítva alakítsák ki a társulások.

A közoktatás vonatkozásában főként a pedagógiai szakszolgáltatások területén látunk pozitív elmozdulást, amely azonban mindenütt az érintettek nagyfokú túlterhelése árán következett be, és viszonylag csekély számú szolgáltatásra korlátozódva (logopédiai ellátás, gyógytestnevelés, jó esetben pályaválasztási vagy/és nevelési tanácsadás). A korai és felzárkóztató fejlesztés a hiányszakmák és az egyelőre súlyos finanszírozási problémákkal küszködő tevékenységek közé tartozik, amely különösen a mélyszegénységben élők dominanciájával jellemezhető periferikus térségek szegregált vagy súlyosan szegregálódó iskoláiban hátráltatja a felzárkóztatást. (Lásd Billus Daniela, Rác Katalin és Virág Tünde esettanulmányait e kötetben.)

Ugyancsak pozitív fejleménynek tarthatjuk, hogy szinte mindenütt megjelentek *az önkéntes szakmai együttműködések, az intézményvezetők részvételével működő iskolaszövetéségek, az iskolák közötti kapcsolatokat erősítő kistérségi versenyek, sőt, a Pécsi kistérségben a kistérségi pedagógiai szolgáltatások megújítását előirányzó, az intézményvezetők együttműködésével pedagógiai program is született.* (Lásd Somlyódy Péter Edit esettanulmányát e kötetben.)

Összefoglalóan azt mondhatjuk tehát, hogy kedvező tapasztalatokról *azokon a közszolgáltatási területeken számolhatunk be, amelyeket korábban súlyos hozzáférési hiányosságok jellemeztek, s ahol az új társulás csak „hozott”, s nem „vitt”, nem jár/jár nagy érdeksérelmekkel, településközi konfliktusokkal a térségi, mikrotérségi ellátási szint megszervezése.*

Ami a mérleg másik serpenyőjét illeti: ahol drámai, helyenként megoldhatatlannak látszó konfliktusok tornyosulnak, ahol hibát sejtethetünk az ösztönző támogatások irányában és a változtatást kikényszerítő „prés” tekintetében, az *a közoktatás, pontosabban azon belül az intézményfenntartás ügye.* Ebben a nagyon érzékeny kérdésben egyoldalú költség-hatékonysági szempontok uralták az iskolák megmaradását megengedő, vagy bezárásra, illetve „betagolódásra” kötelező kritériumokat. Túl azon, s ez legalább akkora baj, hogy a szakmai szempontok, az iskolában folyó pedagógiai munka értékelésére nem került sor sem a bezárással vagy betagolódással veszélyeztetett, sem a befogadó iskolák oldalán, a tágabb feltételek vizsgálata is elmaradt.

Hogy ezek a feladatok elláthatók legyenek, szükség van *az Oktatási Hivatal hatáskörének és kapacitásainak kiterjesztésére, ezáltal a szakmai munka támogatására és figyelemmel kísérésére.* Ugyancsak rendkívül fontos az NFT I-ben megkezdődött, *a pedagógiai módszerek megújítására irányuló pályázati lehetőségek kibővítése, s nem utolsósorban biztonságos finanszírozása, amely élni enged a 100 fő körüli kisiskolákat is, ha azokban megfelelő szakmai munka folyik, s a demográfiai trendek az osztott nyolcosztályos működést megengedő „gyermekkaldást” helyeznek kilátásba vonzáskörzetükben.*

Vajon miért nem méltók a fejlesztésre az önálló, osztott nyolc osztállyal, kettő-hat település fenntartásában működő iskolák, az olyanok, mint a sümegecsehi, szalántai vagy egyházaskozári iskolák? (Lásd főként Váradai Monika Mária esettanulmányát e kötetben.) Nem a felelőtlen, demográfiai előrejelzés nélkül történő iskolafejlesztésekre biztatunk, amelyekre találunk példát e kötet esettanulmányaiban is, de nem tudunk azonosulni azon szakmapolitikusok nézeteivel, akik kizárólag nagyméretű iskolákhoz kötik a minőségi, a jövőre felkészítő, korszerű nevelést.

Végezetül még egy negatív szempont, éspedig *a differenciált megközelítés hiánya*. Káros uniformizmust jelent, hogy a kistérségi törvény és rendeletei ugyanazokat a követelményeket írják elő, és ugyanazt kínálják nagy, közép- és aprófalvas, magas és alacsony jövedelemtermelő képességű téregységeknek, s ezzel a kormányzati intézkedéseknek abba a fél évszázada töretlenül ható sorába illeszkednek, amelyek előidéztek a társadalmi eróziót ott, ahol még nem ütötte fel a fejét, és súlyosbítják ott, ahol már felbukkant.

Ahol mélyszegénységben élők alkotják a helyi társadalmak többségi csoportját, ott sokkal több szakmai munkára, széleskörű szociális és pedagógiai fejlesztő szolgáltatásokra van szükség, többszöröse annak, mint amennyi jelenleg rendelkezésre áll. (A kötetben főleg Rác Katalin, Virág Tünde és Billus Daniela tanulmányai számolnak be erről.) Ha itt nem lesz előrelépés, a szegregáció tovább erősödik a közoktatásban és a helyi társadalmakban egyaránt – korlátozó intézkedések, mint a szabad iskolaválasztás jogának felfüggesztése, aligha állíthatja meg. Hozzáteszük, hogy a másik véglet, *a nagyvároskörnyéki szuburbiák, nagyváros és kisközség viszonya is illeszkedési problémákat vet fel*, főként az intézmények finanszírozása tekintetében, ami éppúgy differenciált megközelítést igényel, mint a leszakadók problémája.

7. ÖSSZEFOGLALÁS

Ha összegzésképpen folytatjuk a mérlegkészítést, azt mondhatjuk, hogy minden konfliktus, hiányosság és ügyetlenség ellenére, a többcélú kistérségi társulások pozitív folyamatokat indítottak el – legalábbis kistérségi környezetben. Legáltalánosabb szinten úgy fogalmazhatunk, hogy *a kistérség rögzülőben van mint a közös működés, közös gondolkodás, a fő közszolgáltatásokat érintő kormányzati politikák fogadásának, megvalósításának színtere*. Ezt országos szinten legpregnansabban az mutatja, hogy 2007 nyarára lényegében minden kistérségben megalakultak a többcélú társulások. Ennek nyilvánvalóan az a legfőbb oka, hogy a forrásátcsoportosítás miatt a kistérségi társulásokon „áthaladó” forrásokat nem nélkülözhetik sem a települési önkormányzatok, sem intézményi társulásaik. A kistérségi keretek elfogadása a kezdeti években elsősorban a kistérségi tanácsokban tagsággal bíró döntéshozókra korlátozódott, a későbbiekben azonban a közszolgáltató szakmai köröket is megérintette: iskolaszövetségek, igazgatói kollégiumok alakultak, s rendszerint szakemberek kicsiny, túlterhelt, ám egymás számára szakmai bázist jelentő csoportjai dolgoznak szakszolgáltatásban, családgondozásban, gyermekvédelemben.

Az esettanulmányok arról győzik meg az olvasót, hogy a szolgáltatások elérhetősége, de gyakran minősége is javult több ágazat esetében. A pedagógiai szakszolgáltatások (főként a logopédia és a gyógytestnevelés) megyei szintről kerültek kistérségi szintre úgy, hogy a legtöbb kistérségben helyi (intézményi) szinten elégték ki a rászoruló igényeit, míg a szociális szolgáltatások – jellemzően a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás, továbbá a családsegítés és a gyermekgondozás – megerősödtek és egyúttal „körzeti” hatókörűvé váltak a kis- és mikrotérségi központokban. Sikerágazatnak tekinthető továbbá a belső ellenőrzés, amely a szakigazgatás válláról vesz le terheket, és egyre több aprófalvas kistérségben jelenik meg a közösen vállalt feladatok között a mozgókönyvtári szolgáltatás is.

Jellegzetes feszültségek, kistelepülési félelmek a nagyok túlhatalmától, hagyományos ellenségeskedések kicsik és nagyok között, kezelhetetlenül megromlott szomszédsági viszonyok vizsgált terepeinken mindenütt előfordulnak, s helyenként tartós korlátját jelentik az ésszerű együttműködések kialakításának. Ami azonban komoly veszélyforrást jelent szinte mindenütt, az a *közoktatási intézményrendszerben ösztönzött, „türelmetlen” és gyakran megalapozatlan integráció*. Az elszigetelődő gettóiskolák sorsa, de a sorra bezáró óvodák és alsó tagozatok is azt mutatják, hogy ha a szakpolitika madártávlatból tekint tárgyára, ráadásul csak egyik szemével teszi azt, *részpolitikák ütközését, illetve kioltását idézheti elő* (vö. antiszegregációs politika, vagy az óvodák és alsó tagozatok helyben tartását célzó politika).

A kutatás során vizsgált kistérségek két kivétellel aprófalvas településszerkezetűek voltak. Döntő többségük számára a többcélú kistérségi formáció *az alapszolgáltatások társulásban történő megszervezését jelenti, jelentette, alig többet és mást, mint egy szervezési, adminisztrációs, jó esetben szakmai szolgáltatásokat és szerveződést jelentő „ernyőt”* a ténylegesen mikrotérségi összefogásban fenntartott intézmények fölött. Meggyőződésünk szerint ezt a „munkamegosztást” érdemes megőrizni, mert így természetesebb, kiforrottabb és összességében stabilabb szerkezet jöhet létre, amely teret hagy a települési és mikrotérségi autonómiáknak, azokon építkeznek.

MELLÉKLET

1. táblázat

A megalakult többcélú kistérségi társulások száma és feladatellátása (2005–2007)

Régió	A kistérségi társulások száma (db)			Az egy kistérségi társulásra eső vállalt feladatok száma (db)			Átlagos településméret		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Dél-Alföld	16	23	17	3,4	4,4	5,1	5227	5640	4852
Dél-Dunántúl	24	24	24	3,5	5,2	6,0	1503	1503	1503
Észak-Alföld	16	22	39	3,7	4,3	4,6	3875	3423	3683
Észak-Magyarország	23	28	22	3,2	4,8	5,4	2122	2119	2005
Közép-Dunántúl	6	24	25	3,7	4,5	4,8	2087	2784	2655
Közép-Magyarország	10	13	13	3,5	4,2	4,3	6321	5818	6151
Nyugat-Dunántúl	13	20	22	3,5	5,2	5,5	1536	1561	1529
Összesen	108	154	162	3,5	4,7	5,1	2481	2570	2582

Forrás: saját szerkesztés az ÖTM honlapján található adatokból

[http://www.bm.hu/web/portal.nsf/html/onkgazd.html/\\$FILE/20_2007_normativ.pdf?OpenElement](http://www.bm.hu/web/portal.nsf/html/onkgazd.html/$FILE/20_2007_normativ.pdf?OpenElement)

[http://www.bm.hu/web/portal.nsf/html/onkgazd.html/\\$FILE/15_2005_normativ.pdf?OpenElement](http://www.bm.hu/web/portal.nsf/html/onkgazd.html/$FILE/15_2005_normativ.pdf?OpenElement)

[http://www.bm.hu/web/portal.nsf/html/onkgazd.html/\\$FILE/18_2006_normativ.pdf?OpenElement](http://www.bm.hu/web/portal.nsf/html/onkgazd.html/$FILE/18_2006_normativ.pdf?OpenElement)

3. táblázat
A többcélú kistérségi társulások beruházásai (2004–2006)

Évek	Közoktatás	Szociális és/vagy gyermekjóléti intézményi ellátás	Szociális és/vagy gyermekjóléti alapellátás	Egészségügyi alapellátási központi ügyelet	Nyilvános könyvtári feladatok	Szilárd- és/vagy folyékony-hulladékgyűjtés/kezelés	Közigazgatási ügyintézés korszerűsítése	Egyéb*	Területfejlesztés	Közösségi buszok	Összesen
	ezer forint										
2004	2 183 295,0	289 782,0	736 913,0	1 025 925,0	143 800,0	130 846,0	246 581,0	373 430,0	810 021,0	0,0	6 119 078,0
2005	1 695 594,0	134 458,0	958 338,0	898 927,0	92 175,0	0,0	723 683,0	158 578,0	777 747,0	938 558,0	5 678 058,0
2006**	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	400 450,0	400 450,0
Összesen (ezer Ft)	3 878 889,0	424 240,0	1 695 251,0	1 924 852,0	235 975,0	130 846,0	970 264,0	532 008,0	887 768,0	1 339 008,0	12 197 586,0
Megoszlás (%)	31,8	3,5	13,9	15,8	1,9	1,1	8,0	4,4	7,3	11,0	100,0

* Az Egyéb oszlopban összegzett feladatok 2004-ben

Állati hulladékok gyűjtésének és ártalmatlanításának közös szervezése

Útkezelői (útüzemeltetői és -fenntartási) feladatok

A többcélú kistérségi társulás, valamint tagjai közbeszerzési eljárásainak közös szervezése és bonyolítása

Közös építési szabályzatok és közös településrendezési tervek készítése

2005-ben: Belső ellenőrzés

** 2006-ban csak közösségi buszfejlesztésekről tudósít az ÖTM honlapja

Forrás: saját szerkesztés az ÖTM honlapján található adatokból

[http://www.bm.hu/web/portal.nsf/html/onkgazd.html/\\$FILE/14_2004_tobbcel.pdf?OpenElement](http://www.bm.hu/web/portal.nsf/html/onkgazd.html/$FILE/14_2004_tobbcel.pdf?OpenElement)

[http://www.bm.hu/web/portal.nsf/html/onkgazd.html/\\$FILE/16_2005_fejl.pdf?OpenElement](http://www.bm.hu/web/portal.nsf/html/onkgazd.html/$FILE/16_2005_fejl.pdf?OpenElement)

[http://www.bm.hu/web/portal.nsf/html/onkgazd.html/\\$FILE/17_2005_kozossegibusz.pdf?OpenElement](http://www.bm.hu/web/portal.nsf/html/onkgazd.html/$FILE/17_2005_kozossegibusz.pdf?OpenElement)

[http://www.bm.hu/web/portal.nsf/html/onkgazd.html/\\$FILE/19_2006_kozossegibusz.pdf?OpenElement](http://www.bm.hu/web/portal.nsf/html/onkgazd.html/$FILE/19_2006_kozossegibusz.pdf?OpenElement)

4. táblázat
A kistérségi társulások normatív támogatása (2005–2007)

Régió	Általános	Közoktatás	Szociális intézményi	Szociális alap- szolgáltatási	Gyermek- jóléti szakellátási	Gyermek- jóléti alpellátási	Mozgó- könyvtári	Belső ellenőrzés	Összesen
Dél-Alföld	1 201 810	823 595	176 323	1 069 537	33 320	489 880	36 532	261 059	4 092 055
Dél-Dunántúl	1 875 284	5 798 690	406 950	1 221 878	0	579 909	717 046	648 306	11 248 062
Észak-Alföld	1 756 514	2 250 384	362 470	1 366 745	67 128	580 152	142 836	548 213	7 074 441
Észak-Magyarország	1 747 355	4 345 432	85 880	965 055	41 949	520 200	587 700	747 563	9 041 133
Közép-Dunántúl	1 241 626	1 833 227	47 580	605 004	0	261 397	149 806	350 172	4 488 812
Közép-Magyarország	837 018	792 360	78 230	546 838	0	301 499	20 122	205 344	2 781 410
Nyugat-Dunántúl	1 492 819	2 409 977	65 927	786 310	24 426	306 899	834 396	522 095	6 442 848
Összesen	7 609 512	14 681 939	880 730	5 554 620	86 775	2 420 279	2 277 471	2 657 439	36 168 763
Feladatok szerinti megoszlás (%)									
Dél-Alföld	29,4	20,1	4,3	26,1	0,8	12,0	0,9	6,4	100,0
Dél-Dunántúl	16,7	51,6	3,6	10,9	0,0	5,2	6,4	5,8	100,0
Észak-Alföld	24,8	31,8	5,1	19,3	0,9	8,2	2,0	7,7	100,0
Észak-Magyarország	19,3	48,1	0,9	10,7	0,5	5,8	6,5	8,3	100,0
Közép-Dunántúl	27,7	40,8	1,1	13,5	0,0	5,8	3,3	7,8	100,0
Közép-Magyarország	30,1	28,5	2,8	19,7	0,0	10,8	0,7	7,4	100,0
Nyugat-Dunántúl	23,2	37,4	1,0	12,2	0,4	4,8	13,0	8,1	100,0
Összesen	21,0	40,6	2,4	15,4	0,2	6,7	6,3	7,3	100,0

Forrás: saját szerkesztés az ÖTM honlapján található adatokból

[http://www.bm.hu/web/portal.nsf/html/onkgazd.html/\\$FILE/20_2007_normativ.pdf?OpenElement](http://www.bm.hu/web/portal.nsf/html/onkgazd.html/$FILE/20_2007_normativ.pdf?OpenElement)

[http://www.bm.hu/web/portal.nsf/html/onkgazd.html/\\$FILE/15_2005_normativ.pdf?OpenElement](http://www.bm.hu/web/portal.nsf/html/onkgazd.html/$FILE/15_2005_normativ.pdf?OpenElement)

[http://www.bm.hu/web/portal.nsf/html/onkgazd.html/\\$FILE/18_2006_normativ.pdf?OpenElement](http://www.bm.hu/web/portal.nsf/html/onkgazd.html/$FILE/18_2006_normativ.pdf?OpenElement)

IRODALOMJEGYZÉK

- 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 (szerk.): *Kistérségi közigazgatási modellek és fejlődési minták*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet.
- Bekényi József–Barabás Zoltán–Deák László–Pintérmé Vígh Ilona–Vass György (2004): A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásának szabályozása, módszertani értelmezések. In: *Kistérségek Kézikönyve. Szakértői módszertan és dokumentumtár*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet.
- Billus Daniela (2008): Oktatásszervezési történetek egy dunántúli kistérségben In: Kovács Katalin–Somlyódy Péter (szerk.): *Függőben. Köszolgáltatás-szervezés a kistérségek világában*. Budapest, Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ.
- Deli Erika–Gurnik Ágnes–Varga Sándor (2004): *A társulás költségvetése, gazdálkodása, vagyona. Kistérségek Kézikönyve. Szakértői módszertan és dokumentumtár*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet.
- Dudás Ferenc (2004): A kistérségek a modellkísérletek tükrében In: Németh Jenő (szerk.): *Kistérségi közigazgatási modellek és fejlődési minták*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet.
- Finta István (2007): *Működési tapasztalatok a Siklósi Többcélú Kistérségi Társulásban*. Kézirat.
- Hamar Anna (2008): Sok dudás egy csárdában: a Ceglédi Többcélú Kistérségi Társulás feladatellátása. In: Kovács Katalin–Somlyódy Péter (szerk.): *Függőben. Köszolgáltatás-szervezés a kistérségek világában*. Budapest, Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ.
- Hoffmanné Német Ildikó (2004): A kisebb népességszámú kistérségi együttműködés sajátosságai a modellkísérletek tükrében. In: Németh Jenő (szerk.): *Kistérségi közigazgatási modellek és fejlődési minták*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet.
- Komáromi Mónika–Varjú Tamás (2007): *Három év tapasztalatai a Derecske-Létavértesi kistérségben*. Kézirat.
- Kovács Katalin (2005): Osztályosodás a magyar településhálózatban. *Kultúra és Közösség* III:21–26.
- Kovács Katalin–Rácz Katalin (2008): Mozgásban: az együttműködések változó mintázatai a Sásdi Többcélú Kistérségi Társulásban. In: Kovács Katalin–Somlyódy Péter (szerk.): *Függőben. Köszolgáltatás-szervezés a kistérségek világában*. Budapest, Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ.
- Ladányi János–Szelényi Iván (2005): Az újrakörzetesítés társadalmi ára. *Kritika*, 2005/1.
- Lannert Judit–Horn Dániel: Műhelytitok. Iskolaértékelés és nyilvánosság. *Magyar Narancs* 2006. június 8.
- Metzinger Éva (2004): Nagyobb népességszámú kistérségi modellkísérletek tapasztalatainak összegzése. In: Németh Jenő (szerk.): *Kistérségi közigazgatási modellek és fejlődési minták*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet.

- Németh Jenő–Kádár Krisztián: *Kistérségi módszertan*. IDEA-MKI 2005. Forrás: www.bm.hu
- Rác Katalin (2008): Szociális feladatellátás a kistelepüléseken és a többcélú kistérségi társulásokban. In: Kovács Katalin–Somlyódy Edit (szerk.): *Függőben. Köszolgáltatás-szervezés a kistelepülések világában*. Budapest, Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ.
- Rác Katalin (2008): Településközi kooperációk és közzolgáltatások a Felső-Tisza vidékén. In: Kovács Katalin–Somlyódy Edit (szerk.): *Függőben. Közzolgáltatás-szervezés a kistelepülések világában*. Budapest, Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ.
- Somlyódy Edit (2008): Települési és körzeti feladatellátás, valamint a közigazgatási középszint problematikája hazai és nemzetközi tapasztalatok alapján. In: Kovács Katalin–Somlyódy Edit (szerk.): *Függőben. Közzolgáltatás-szervezés a kistelepülések világában*. Budapest, Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ.
- Vági Gábor (1982): *Versengés a fejlesztési forrásokért*. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest.
- Váradi Monika Mária (2008): Kistelepülések és kisiskolák: közoktatási tapasztalatok a kistérségi társulásokban. In: Kovács Katalin–Somlyódy Edit (szerk.): *Függőben. Közzolgáltatás-szervezés a kistelepülések világában*. Budapest, Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ.
- Virág Tünde (2008): Láttelep az északi periferiáról: oktatásszervezés az Edelényi kistérségben. In: Kovács Katalin–Somlyódy Edit (szerk.): *Függőben. Közzolgáltatás-szervezés a kistelepülések világában*. Budapest, Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ.

II.

ESETTANULMÁNYOK



Hamar Anna

SOK DUDÁS EGY CSÁRDÁBAN: A CEGLÉDI TÖBBCÉLÚ KISTÉRSÉGI TÁRSULÁS FELADATELLÁTÁSA

1. BEVEZETÉS

A Ceglédi kistérség településszerkezete többszörösen összetett, amennyiben a központ mellett több város is található a kistérségben, melyek kisebb-nagyobb települési kört kötnek – gyakran némi átfedéssel – magukhoz. A többpólusú szerkezetben harmadik „réteggént” jelenik meg a külterületeken megülő tanyavilág. Tanulmányunkban bemutatjuk, hogy az alföldi térségek településszerkezetét reprezentáló kistérségben a többcélú közszolgáltatás-szervezés milyen alapokra épül, a társulás keretében az ellátás intézményesítése milyen új szerkezet kialakításához vezetett. Végül, de nem utolsósorban választ keresünk arra, hogy a többcélú feladatellátás tud-e alkalmazkodni az összetett térszerkezethez, azaz a közszolgáltatások egyaránt elérhetők-e a városokban, a községekben és a települések külterületein is. Tanulmányunk a polgármesterekkel, a társulások munkaszervezeteinek vezetőivel és szakalkalmazottaival, valamint az intézmények vezetőivel készített interjúkra, a társulási és intézményi dokumentumok, továbbá jegyzőkönyvek elemzésére épül.¹

¹ A térségben 2007 elején kezdtük el a munkát, és a munkaszervezet, valamint az intézmények vezetőivel többször is készítettünk interjúkat, hogy a változásokat nyomon tudjuk követni. Az utolsó, frissítő interjúk 2008 januárjában készültek. A tanulmány 22 interjúra támaszkodik.

2. A CEGLÉDI TÖBBCÉLÚ KISTÉRSÉGI TÁRSULÁS

2.1. A kistérség statisztikai jellemzői

A 15 települést magába foglaló Ceglédi kistérség Pest megye déli területein, a Gerje-Perje síkon és a Duna–Tisza közti Homokhátságon terül el. A kiterjedt térség központja a legnagyobb város, Cegléd, de a központ mellett még további három városi jogú és városi funkciókat ellátó település – Abony, Albertirsa és Nagykőrös – tartozik a kistérséghez. A tanyás településszerkezet nemcsak a városokra jellemző, hanem az egykor tanyaközpontokból önállósodott falvakra is. A négy városban él a térség lakosságának fele, a térségi központban közel egyharmada. A rendelkezésünkre álló statisztikai adatok jelzik, hogy a népesség számának stagnálása mögött eltérő irányú népességmozgások zajlanak a kistérség településein. Albertirsa kivételével, a stagnáló népességű városok mellett több község lakosságának száma emelkedett az elmúlt egy évtized alatt.

1. táblázat

Az állandó népesség száma

Település	1997	2000	2007*
Abony	15 499	15 377	15 710
Albertirsa	11 071	11 198	12 075
Cegléd	38 208	37 912	38 270
Ceglédbercel	4 576	4 492	4 502
Csemő	3 897	4 116	4 376
Dánszentmiklós	2 650	2 708	2 812
Jászkarajenő	3 214	3 058	2 966
Kocsér	2 147	2 039	1 971
Kőröstetétlen	916	893	876
Mikebuda	749	800	785
Nagykőrös	25 798	25 450	25 046
Nyársapát	1 696	1 716	1 846
Tápiószőlős	2 926	3 031	3 154
Törtel	4 529	4 505	4 414
Újszilvás	2 585	2 557	2 765
Kistérség	120 461	119 852	121 568

Forrás: T-STAR 1997 és 2000, Budapest, KSH.

* 2007. január 1-jén, Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal.

A népességnövekedés mögött részben a fővárosi agglomeráció térbeli kitolódása, valamint a rendszerváltás veszteségeinek területi mozgása figyelhető meg. A kilencvenes évek közepétől húzódnak ki a térség településeire, és ezen belül is a tanyavilágba, a főváros peremkerületeiben élő, nehéz helyzetbe került családok. Ennek ellenére a külterületi népesség száma és aránya is folyamatosan csökken, 2001-ben a térség lakosságának – főként a belterületre költözésnek köszönhetően – már csak 12%-a élt tanyán. A külterületi népesség lakosságon belüli aránya kiugróan magas Csemón (63%) és Nyársapáton (44%). Tanyasi lakosok a városokban, elsősorban Cegléden és Nagykőrösön élnek legnagyobb számban (2921 és 2456 fő). A térség települései közül Dánszentmiklós és Ceglédbercel tanyavilága a legkisebb, ahol a kint élők aránya nem haladja meg a teljes lélekszám két százalékát sem. A külterületekre kihúzódó, be nem jelentkező latens lakosok számát csak becsülni tudják az önkormányzatok az érintetteket jellemző gyakori lakhelyváltoztatás miatt. A térség lakosságának stagnálása két település kivételével (Csemő és Nyársapát) a társadalom előregedésének folyamatát jelzi városokban és falvakban egyaránt, főleg Ceglédbercel, Jászkarajenő, Kocsér és Kőrösetetlen községekben.

2. táblázat

Az öregedési index² alakulása a térség településein

Település	Öregedési index	
	2000	2005
Abony	94,7	88,3
Albertirsa	85,6	77,8
Cegléd	86,4	79,9
Ceglédbercel	62,3	57,1
Csemő	163,1	156,1
Dánszentmiklós	106,9	85,0
Jászkarajenő	72,9	72,8
Kocsér	59,8	61,7
Kőrösetetlen	76,2	62,3
Mikebuda	123,4	93,5
Nagykőrös	88,4	81,3
Nyársapát	129,5	119,2
Tápiószőlős	101,4	80,4
Törtel	81,4	76,9
Újszilvás	94,5	91,0
Kistérség	88,8	82,0

Forrás: T-STAR 2005, Budapest, KSH.

² 100 fő időskorúra jutó gyermekkorúak száma.

2.2. Vonzáskörzetek – mikrotérségek – önkormányzati együttműködések

A térség településeinek igazgatási kapcsolata az 1950-es közigazgatási reformig nyúlik vissza. Az 1950-ben létrehozott Ceglédi járásba olvasztották az Abonyi járás településeit, valamint a Monori járásból átkapcsolt két községet. A járasok megszűntével Cegléd város városkörnyékéhez sorolták a községeket, kivéve Kocsért és Nyársapátot, melyek Nagykőrös város városkörnyékéhez tartoztak. A települések lakosságszáma elég nagy volt ahhoz, hogy az 1971. évi Országos Területfejlesztési Koncepció hatására elindult körzetesítéseknek ellenálljanak, egyedül Kőröstetétlen alkotott közös községi tanácsot a központi funkciót ellátó Jászkarajenővel. A kőröstetétleniek, élve az önkormányzati törvény nyújtotta lehetőséggel, 1990-ben újra önálló önkormányzatot alapítottak. A kistérségben egyetlen körjegyzőség működik, Albertirsa jegyzője látja el a jegyzői feladatokat Mikebudán is.

A két nagyméretű mezőváros, Cegléd és Nagykőrös mellett, a sokkal kisebb népességszámú Abony 1993-ban, a még kisebb Albertirsa 2000-ben nyerte el a városi rangot. A városok igazgatási körzetei népességszámukkal arányosan (okmányiroda, kiemelt építésügyi hatóság, gyámhivatal) eltérőek: Abony látja el Jászkarajenőt, Kőröstetétlent és Újszilvást, Nagykőröshöz kapcsolódik a tanyavilágából önállósodott Kocsér és Nyársapát. A legfiatalabb város, Albertirsa túlságosan kis lélekszámú volt várossá nyilvánításakor ahhoz, hogy Cegléd-től településeket tudjon leválasztani. A város egyáltalán nem rendelkezik körzeti igazgatási szerepkörrel, okmányirodát nem működtet, és az építésügyi hatósági jogkört, valamint a gyámhivatal feladatait is csak saját településén látja el. A térség nyolc településének hatósági feladatait Cegléd látja el. A városok és a körülöttük elhelyezkedő települések nem szükségszerűen alkotnak stabil mikrotérségeket: *a községek térbeli kapcsolatai a távolságok, a területi elhelyezkedés és a történelmileg kialakult kapcsolódások miatt többirányúak.*

A Nagykőrös vonzáskörzetéhez tartozó Kocsér és Nyársapát közül Nyársapát sok szállal kötődik Ceglédhez (a kedvezőbb tömegközlekedés miatt). Többirányú kötődés jellemzi az Abony és Cegléd vonzáskörzetébe tartozó településeket is, különösen a Tápióság hatása erős. Tápiószőlős és Újszilvás Abonyhoz, Ceglédhez és a közeli Nagykátához is kapcsolódik. Abony 2001-ben erőltet kísérletet tett arra, hogy a közeli községeket működő mikrotérséggé szervezze: ekkor a munkaügyi központtal közösen indított romaprogramban partnerként részt vettek Jászkarajenő, Kőröstetétlen, Törtel és Újszilvás önkormányzatai is. A roma népesség munkaerő-piaci helyzetének javítását megfogalmazó programban lehetőséget biztosítottak a nyolc általános iskola befejezésére és szakmászó tanfolyamok elvégzésére. A program lefutásával azonban az együttműködés elhalt.

Kétségtelen, hogy a térségi központ, Cegléd vonzáskörzete a legnagyobb, mert viszonylag gazdag városi funkcióival magához köti a települések legnagyobb részét. A vonzáskörzet települései azonban nem állnak egymással szoros mikrotérségi szövetségben, ebben gátolja őket a települések eltérő léptéke és a nagy távolságok már a városon belül is, nem beszélve a város és a települések közötti távolságról.

Meglepő módon a hatósági feladatellátásban vonzáskörzettel nem rendelkező *Albertirsa* – Cegléd befolyását ellensúlyozandó – hozta létre az egyetlen mikrotérségi társulást a térségben, amikor kezdeményezésére megalakult a *Gerje Menti Önkormányzatok Területfejlesztési Társulása* 2000-ben. A társulásban nemcsak a kistérséghez tartozó községek (Mikebuda, Ceglédbercel és Dánszentmiklós) vesznek részt, hanem Pilis és Nyáregyháza is (Monori kistérség). A munkaszervezet 2001-ben állt fel, a működéshez szükséges infrastrukturális háttérrel az albertirsai önkormányzat biztosítja. A térségfejlesztési menedzser fizetését a 100 Ft/lakos/év tagdíjakból fedezik.

Megelőzve a többcélú társulás feladatellátását, a mikrotérségi társulás keretében látták el az önkormányzatok belső ellenőrzésének biztosítását, közösen valósították meg az Albertirsa és Mikebuda közötti útszakasz felújítását, a munkaszervezet látja el az önkormányzatok közös felelősség- és vagyonbiztosításával kapcsolatos feladatokat. A vezetőség a társult települések nevében tárgyal a személyszállítást végző szolgáltatóval a kedvezőbb személyszállítási díjak eléréséről. A munkaszervezet részt vesz a települések pályázatainak elkészítésében, kiemelten kezelve a civilszervezetek megerősödését szolgáló pályázati lehetőségeket. A szervezet segít a települési rendezvények szervezésében és lebonyolításában (pl. mikebudai lovasnapok, Nyáregyházán rendezett motokrossz vb-futam). A társulás településein önállóan végeztek projektgyűjtést a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség ösztönzésére. Ugyanezt a települési kört fogta át a *Gerje Menti Kistérségi Közoktatási Társulás*, a nem városi iskolák igazgatóit tömörítő szakmai csoport. A cél a közös pályázatírás, a szakszolgálati ellátási feladatok közös szakmai szervezése, a tapasztalatcsere biztosítása volt. Létrehoztak külön óvodai, iskolai és könyvtári-művelődési szekciót is. A szervezet eleinte jól működött, többször került sor találkozókra, beszélgetésekre, egy idő után azonban az érdeklődés lanyhulni kezdett, majd az együttműködési kísérlet szép lassan elhalt.

Az önkormányzati együttműködés és közös fejlesztés lehetőségét biztosította az 1996-ban megalakított *Dél-Pest Megyei Önkormányzatok Területfejlesztési Társulása* (továbbiakban DEPEM), melyet a megyei TEKI- és CÉDE-források elosztásába való beleszólás lehetőségének biztosítására hívtak életre. A munkaszervezet 1999-ben állt fel, az elnökség tisztét ellátó Jászkarajenő polgármesteri hivatalában. Az infrastruktúra fenntartására a tagönkormányzatok 80 Ft/lakos/év tagdíjat fizettek 2005-ig, míg ezt ki nem váltotta az MRTF működési céltámogatása. A társulás pályázatokkal biztosította a kistérség közút-hálózat-fejlesztési tervének elkészítését (Abony–Köröstetétlen, valamint a kocseri összekötő út kiszélesítése), azonban a kiviteli terv elkészítésére beadott ROP-pályázatot forráshiány miatt nem támogatták. Elkészült a térségi kerékpárút-hálózat terve, és most pályáztak az Albertirsa–Ceglédbercel–Cegléd szakasz kivitelezésére. A többéves, különösen a területfejlesztés területén megvalósult együttműködési tapasztalatok mellett is igaz, hogy nem történt áttörés az együttműködések intenzitásában és területi kiterjedésében, s a többcélú kistérségi társulás keretei között egy belülről megosztott térség kísérli meg összehangolni feladatellátását.

3. A CEGLÉDI TÖBBCÉLÚ KISTÉRSÉGI TÁRSULÁS

3.1. A társulás megalakulása

Az első, 2004-ben megjelent, többcélú kistérségi társulás megalakítását támogató pályázati kiírás és a Ceglédi Többcélú Kistérségi Társulás megalakulása között két év telt el. 2004-ben, a pályázat megjelenésekor csak a területfejlesztési feladatellátást vállalták fel az önkormányzatok. A társulás megalakítása körül már 2005-ben jelentkeztek az ellentétek, elsősorban a kistelepülések és a városok között. A falvak folyamatosan napirenden tartották a kérdést, mert úgy látták, hogy a többcélú társulás lehetőséget biztosít legégetőbb problémáik, elsősorban az orvosi ügyelet kialakítására és finanszírozására, a meggyezés azonban – a városok ellenállása miatt – nem jött létre.

Hogy 2006-ban fordult a kocka, annak egyrészt az volt az oka, hogy akkor még a kistérségi társulások nagyobb része vállalta a tényleges többcélúságot, másrészt az, hogy a kistérségi központ álláspontja – elsősorban romló költségvetési helyzete miatt – megváltozott. Cegléd közel egymilliárdos adóssággal küszködött, s a többcélú társulásokat megillető többlettámogatások megszerzésének reményében érvelt a társulás létrehozása mellett, amelynek eredményeként 2006. június végén részlegesen megalakult a Ceglédi Többcélú Kistérségi Társulás. A megállapodást nem írta alá Nagykőrös, Abony és Kőröstetétlen. A három ellenálló település belépése 2006 decemberéig húzódott; a társulási megállapodásra néhány nappal karácsony előtt került rá az összes polgármester aláírása. A megalakításról tartott első ülés és a teljes körű megalakulás között több mint két év telt el, joggal kérdezhetjük: mi tartotta vissza a városokat, és végül miért léptek be?

A kérdésre röviden is válaszolhatunk: Cegléd növekvő központi szerepe volt a legnagyobb visszatartó erő. Árnyaltabb képet kapunk azonban, ha a városok egymáshoz való viszonyát közelebbről megvizsgáljuk. A három város térben közel fekszik egymáshoz, így Abony, valamint Nagykőrös és vidéke kapcsolatai kiterjesztésében szükségszerűen szembetalála magát Cegléddel. A történelmileg kialakult versengés a települések között – amit előszeretettel emlegetnek a polgármesterek – esetünkben az igazgatási jogköröket érinti. Abony a Ceglédi járás megalakításakor központi szerepkörét veszítette el, éppen ezért nem kíván asszisztálni a „járás újraélesztéséhez”. A napjainkban zajló, Cegléd pozícióját erősítő centralizációs folyamatot Nagykőrös saját bőrén érezte: 2002 és 2006 között a város elvesztette a munkaügyi központot, az ÁNTSZ-t, melyeket Ceglédre vittek át. Veszélybe került a városokhoz telepített kiemelt építészeti szakhatóság is, amit egy kormányrendelet tervezete szerint a kistérségi központokba koncentrálnának.

Cegléd térségi szerepkörének erősítése jogkörök elvesztésével fenyeget(ett) tehát a városokban – hogy végül mégis belementek a társulás létrehozásába, azt a már említett külső nyomáson túl a megye jelenlegi bizonytalan helyzetével magyarázhatjuk. Nem lehet tudni ugyanis, hogy a megye milyen jogköröket ad le, milyen források kíséretében a kistérségnek. Amennyiben a megyei feladatok egy részét valóban átveszi a kistérség, akkor nem szabad kimaradni a társulásból, különösen nem azoknak a városoknak, amelyek a nem kötelező feladatoktól részben vagy egészben szeretnének megszabadulni. A településvezetők gondolkodása belesimul a kilencvenes években elindult gyakorlatba, mely során az önkormányzati törvényre hivatkozva a nem kötelező feladatellátást a városok átadják a megyének. Így szabadult meg Cegléd az összes középiskolájától és a ki-

segítő iskolájától is. Hasonló problémákkal néz szembe Nagykőrös is, melynek önkormányzata a kisegítő iskolát és a szakiskolát kívánja átadni a megyei önkormányzatnak, mert képtelen fenntartani. Abony már testületi határozatban rögzítette, hogy megyei fenntartásba adja át zeneiskoláját és a speciális osztályokkal működő Montágh Imre Általános Iskolát. A városokban és az érintett községekben is fontolgatják a zeneiskolák, az alapfokú művészeti oktatás megyei ellátási körbe adását. A gond az, hogy a megyei önkormányzat már csak feladatellátást vállal át, tehát az intézmény fenntartásáról továbbra is az önkormányzatnak kell gondoskodni, és nincs biztosíték arra, hogy a feladatellátás helyben marad. Úgy tűnik, hogy a megye látványos gyengülése tovább folytatódik, s ebben a helyzetben a kistérség potenciális intézményfenntartó szerepkörét nem lehet, értelmetlen lenne negligálni.

Az új társulás ellen szóló érv volt a városok részéről a *DEPEM Területfejlesztési Társulásban* kialakult, a pénzügyi források kezelésére vonatkozó gyakorlat is. Míg a társulás infrastruktúrájának fenntartásához lakosságárányosan járultak hozzá a települések, a települések között egyenlő volt a szavazati jog megoszlása, a megyei források újraelosztásánál a városok hátrányba kerültek. A források felaprózása lehetetlenné tett bármilyen kézzelfogható térségi fejlesztést, és kimondottan hátrányosan érintette a városokat. A közigazgatás területi szerkezetében várható változások mellett a társulás létrehozása melletti érvként jelent meg – elsősorban a kisebb településeken – a többletforrások elérését biztosító, kiemelten hátrányos helyzetű kistérségi besorolás megszűnése is 2004-ben.

A többcélú társulás megalakulásának felgyorsulásához hozzájárultak az önkormányzati választások is: a vizsgált települések több mint felében új polgármestert választottak. Különösen fontossá vált ebből a szempontból a ceglédi önkormányzat összetételében végbement változás. A felállt testület szükségesnek tartotta a társulás megalakítását, és nem utolsósorban a többcélú társulás révén a többletforrások elérését. Többen megmagyarázhatatlannak tartották, hogy a város volt vezetése miért engedte át az elnöki pozíciót a DEPEM-ben, és miért nem ragaszkodott a többcélú társulásban is hozzá. A város első embere felgyorsította a társulás szervezésének időközben újra lelassult folyamatát. Az új együttműködési formát bejelentették a cégbírószágon, a MÁK-nál, és decemberre sikerült elérni, hogy a még ellenálló Abony és Kőrösetetlen képviselő-testülete is hozzájárulását adja az önkormányzat belépéséhez.

Ha valakinek kétsége volt, hogy Cegléd nemcsak ragaszkodik vezető pozíciójához, hanem azt mindenképpen meg is védi, akkor a tisztújító választások meggyőzték erről. A választásokkal nem várták meg, hogy a társulás teljes tagsággal álljon fel, hanem Abony és Kőrösetetlen nélkül tartották meg. Még így sem kapta meg Cegléd az elnökséghez szükséges számú szavazatot. A második körben már érvényesítették a lakosságárányos szavazást, melynek eredménye nem lehetett kétséges. *„Visszagondolva tulajdonképpen nevetségesek voltunk, mi kicsik. Bízunk valahol benne, hogy talán mi is tudunk valamit profitálni a társulásból, azonban az elnökválasztási cirkusz jelezte, hogy semmi sem fog változni. A városok akkor és úgy esznek meg bennünket, ahogy akarnak. Ez nem azt jelenti, hogy elvesztünk, csak annyit, hogy ügyesebbnek kell lenni”* – nyilatkozta az egyik kistérségi település polgármestere. A választások megtartását siettetette a megyei területfejlesztési tanács felállása, a kistérségi egyeztetőforum első ülésének összehívása. A kistérség elnökét a *Pest Megyei Területfejlesztési Tanács Kistérségi Egyeztetőforumának* elnökévé választották, azonban nem sikerült a régiós tanácsba delegáltként bekerülni.

A megalakult többcélú társulás nem jogutódja a DEPEM-nek. A DEPEM egyelőre kiüresedve, bizonytalan jövővel, de továbbra is létezik. A városok megszüntetése mellett törtek lándzsát, és fő érvként a kiadások csökkentését hangoztatták. A községek első emberei a társulás fenntartásában érdekeltek, mert a két társulás nagyobb mozgásteret biztosít számukra, mint az egyetlen többcélú társulás, másrészt befolyásuk is nagyobb volt a DEPEM-ben, ahol egy taghoz egy szavazat tartozott. A továbbiakban a munkaszervezetnek kell kidolgoznia egy koncepciót a két társulás lehetséges összeolvadásáról és annak várható következményeiről.

3.2. A Társulási Tanács működése

A Ceglédi Többcélú Kistérségi Társulás a területfejlesztés mellett a közszolgáltatások teljes skáláját felsorolja kiemelt feladatként – oktatásügy, szociális ellátás, egészségügy, gyermekvédelem, belső ellenőrzés, közművelődés, mozgókönyvtár –, azzal a megszorítással, hogy a feladatok ellátását „a megvalósíthatóságtól függően fokozatos bevezetéssel végzi”. A társulás döntést hozó tanácsa mellett működik a háromtagú elnökség (elnök: Cegléd, alelnökök: Ceglédbercel és Újszilvás polgármesterei) és a pénzügyi ellenőrző bizottság (elnök: Mikebuda, tag: Csemő és a ceglédi polgármesteri hivatal egy szakembere). A területfejlesztési bizottság a DEPEM feladatait veszi át idővel (elnök: Albertirsa, alelnökök: Kocsér, Kőröstetétlen). Megalakították a *Jegyzői Operatív Grémiumot*, melynek vezetője Cegléd város jegyzője, emellett Csemő és Törtel jegyzői vesznek részt a munkában.

A társulási tanácsban minden tag egy szavazattal rendelkezik, a tanács döntéseit nyílt szavazással hozza – kivételt képeznek a törvényben előírt titkos szavazású döntések (pl. elnökválasztás). A minősített döntéshez a jelen lévő tagok szavazatainak kétharmada és az általuk képviselt lakosság számának fele szükséges. Egyszerű szavazásnál a jelen lévő tagok számának felét és az általuk képviselt lakosságszám egyharmadát meghaladó szavazat szükséges. A szavazáskor elvben még van játéklehetőség a döntés befolyásolására, azonban a többségi akarat érvényesítését sajátos formában biztosítják. A megállapodásban rögzítették, hogy az önként vállalt feladatnál a többségi döntés nem kötelező érvényű a feladatot nem vállaló önkormányzatokra. Az utólagos csatlakozás feltétele azonban, hogy az igazolt többletköltséget és a Ptk. szerinti kamatot meg kell fizetniük a később csatlakozóknak.

3.3. A munkaszervezet

A többcélú társulás munkaszervezete 2007. január elsejével állt fel. A kistérségi iroda számára a Ceglédi Önkormányzat biztosít helyet a városháza épületében. A szükséges infrastruktúrát (bútorok, IKT) részben a DEPEM Jászkarajenőn felszámolt irodájából telepítették át, részben új gépek vásárlásával biztosították. A munkaszervezet felállásakor a tanács elé terjesztett javaslatban hat fő alkalmazását javasolták, azonban a döntés az alkalmazottak számát három főben korlátozta. A munkaszervezet vezetője mellett főál-

lásban foglalkoztatnak egy szociális és oktatási ügyekért felelős szakreferenst, valamint egy adminisztrátort. Idővel a DEPEM két, fejlesztéssel foglalkozó alkalmazottja közül a térségfejlesztési menedzsert területfejlesztési szakreferensként vették át, és a tanácsnak is be kellett látnia, hogy a társulás pénzügyi és gazdasági irányításához elengedhetetlen egy gazdasági vezető alkalmazása. A létszám növelése érdekében pályáztak a Helyi Vidékfejlesztési Iroda címre. A címhez rendelt források biztosították volna a még DEPEM alkalmazásában maradt vidékfejlesztési menedzser átvételét, továbbá az ÚMFT-tanácsadó, és az újra pályáztatott ÖTM-kapcsolattartó közös hivatalba telepítését. A két társulás nem egyeztetett, a ceglédi elnökségű többcélú és az albertirsai polgármester vezette területfejlesztési társulás is nyújtott be pályázatot. Az első körben nem hirdettek eredményt, de a második körben a munkaszervezet pályázatát sem támogatták, a Helyi Vidékfejlesztési Iroda felállítására egy vállalkozás képviselője kapott megbízást. A tanácsadókkal és az Irodával a területfejlesztési referens tartja a kapcsolatot.

4. A KÖZSZOLGÁLATI FELADATELLÁTÁS A KISTÉRSÉGBEN

4.1. A többcélú társulás feladatellátása

Nemcsak a kisebb önkormányzatok, hanem a városok is úgy látták, hogy Cegléd „a többcélúban nem a kistelepülések feladatellátását akarja felemelni, hanem saját problémás intézményeit akarja ráerőltetni a többi településre”. A települések – elsősorban a községek – végül elérték, hogy határozat szülessen: a többcélú társulás feladatellátásába csak olyan szolgáltatások kerülhetnek be, melyek nem igénylik önkormányzati források hozzáadását. Az anyagi vonzattal járó döntésekhez ugyan minősített döntés szükségeltetik, de ha a kistelepülések akarata ellenére a városok meghozzák a döntést, a községek kilépnek a társulásból.

A 2006 végére teljes körűvé vált társulásban az egyes feladatellátások térségi szintre emeléséről már gyorsabban döntöttek az önkormányzatok. A társulás a következő feladatokat látja el:

Pedagógiai szakszolgálat

- gyógytestnevelés (2007. január 1.)
- logopédia (2007. szeptember 1.)
- Szociális ellátás* (2007. szeptember 1.)
 - családsegítés
 - gyermekjóléti szolgálat
 - házi segítségnyújtás
 - idősek nappali ellátása
 - idősek bentlakásos otthona
 - szociális ellátás (2008. január 1.)
 - jelzőrendszeres házi segítségnyújtás
 - hajléktalanok nappali ellátása
 - fogyatékosok nappali ellátása
 - belső ellenőrzés (2007. január 1.)
 - mozgókönyvtár (2008. március 1.)

4.2. A közoktatás feladatellátása a kistérségben

A kistérségben a gyerekek száma lassan, de folyamatosan csökken. Közel tíz év alatt a 14 év alatti lakosok száma egyedül Csemőben, Újszilváson és Albertirsán emelkedett a 15 település közül. Az önkormányzati fenntartású óvodák és különösen az általános iskolák helyzetét nemcsak a gyermekszám alakulása befolyásolja kedvezőtlenül, hanem a fenntartói pluralizmus és a városi iskolák elszívó hatása is. A városokban – Abony kivételével – működnek egyházi oktatási intézmények (római katolikus, református, evangélikus), melyek nemcsak a merítési bázist csökkentik, hanem közülük kerülnek ki a társadalmi összetételben elitnek számító iskolák is, igaz, a másik végletet képviselő intézmények is, melyek a hátrányos helyzetű, felzárkóztatásra szoruló gyermekekkel töltik fel létszámkeretüket. A kedvezőtlen folyamatok ellenére az önkormányzatok változatlan intézményi szerkezetben és személyi feltétellel tartják fent az ellátást, amíg költségvetési gondjaik miatt nem kényszerülnek a változtatásra. A városok közül először a térségi központ lépett. A ceglédi önkormányzat három iskolát tartott fent. A városi lakótelepre épülő Várkonyi István Általános Iskolát, a belső kerületek gyermekeinek oktatását ellátó Táncsics Mihály Általános Iskolát, valamint a Külterületi Általános Iskolát. A Külterületi Iskola közös igazgatósága két, egymástól nyolc kilométer távolságra fekvő iskolát fogott egységes intézménybe. A Budai úti, valamint az Örkényi úti (Ugyeri) általánost. A három iskola közül a Külterületi Általános Iskola nem érte el a szükséges átlagléttszámot, ezért megszüntették; a Budai úti iskola a Táncsics Mihály, az Örkényi úti pedig a Várkonyi István Általános Iskola tagintézményévé vált. Ezzel nemcsak a létszám gondokat oldotta meg a fenntartó, hanem – papíron – a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek szegregációját is megszüntette. Az Örkényi úti tagiskolában tanuló gyerekek több mint 80%-a halmozottan hátrányos helyzetű kisgyermek, kiknek családi hátterére a szegénység, a szülők alacsony iskolai végzettsége és munkanélkülisége jellemző. Ez a tagiskola koncentrálna a külterületen élő roma családok gyerekeit. Az összevonás után a belterületi iskolák tanárai vesznek részt a tagintézmények oktatásában, és csak fokozatosan oldják fel a gyerekek térbeli elszigeteltségét. Nem is tehetnek mást, mert a gesztoriskolák nincsenek felkészülve a tagiskolák tanulóinak fogadására, nem beszélve a gyerekek tantárgyi ismereteiben jelentkező szakadékjellegű különbségek csökkentéséről, vagy/és a magatartásbeli problémák kezeléséről. Különösen igaz ez a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekeket koncentrálnó Örkényi úti tagintézmény tanulóira: az iskola pedagógiai programja az együttes oktatásra épült, bízva abban, hogy a gyerekek legalább a tantárgyi követelmények minimumszintjét teljesítik. A sikeres EU-s pályázat eredményeként 2006 őszén elkezdődött az Örkényi úti tagintézmény felújítása: közel 1000 m²-rel bővítik az épületet (4 új tanterem), korszerűsítik a sportudvart. Az integráció feltételeinek megteremtését szolgálja a felépülő óvoda, ahol lehetőség nyílik a korai fejlesztés elindítására. A pályázati források lehetővé teszik a szükséges eszközök megvásárlását, az információs és kommunikációs technológiák telepítését.

A községek kisiskolái is létszámproblémával küzdenek, részben a kedvezőtlen demográfiai folyamatok, részben a városok – elsősorban Cegléd – elszívó hatása miatt. Három önkormányzatnak kell megoldást találni iskolája fenntartására: az alacsony gyereklétszám miatt tagintézménnyé kell válnia a kőröstetétleni és a mikebudai iskolának. Kőröstetétlen elvi megállapodást kötött Abonnyal a tagiskolává válásról, de a helyi vezetés térségen

kívüli lehetőségeket is számba vesz. Nyársapátnál nem a gyerekszám okoz problémát a fenntartásban, hanem a finanszírozás: az idei tanévben már ÁMK-intézményként működik az iskola és az óvoda is. Általános Művelődési Központhoz tartoznak Tápiószőlős, Újszilvás és Mikebuda iskolái is. A kedvezőtlen demográfiai folyamatok következtében a ceglédberceli és dászentmiklói közoktatási intézmények is az előírt létszám határán mozognak. A községek ragaszkodnak iskoláik önállóságához, és ezzel kell számolni a készülő térségi közoktatási programnak is.

A kezdeti, kiforratlan elképzelések szerint Cegléd és Mikebuda kistérségi intézményként működött volna óvodáit és iskoláit, azonban a szükséges 60%-os lakossági arányt csak akkor érhették volna el, ha meggyőzik a többi községet az intézménybe való belépésről, melynek nem volt realitása. Mikebuda és Cegléd létrehozott egy intézményi társulást, melybe Cegléd általános iskolái közül csak egyet vitt be, míg a mikebudai általános iskola és a napközi otthonos óvoda tagintézményként működik tovább. A 2007/2008-as tanévben a mikebudai gyerekek még lakóhelyükön tanulnak, és a szakos lefedettség biztosításához a központi iskola tanárai járnak ki óraadásra. A végleges szerkezet kialakításáról elkezdődtek az önkormányzatok közötti egyeztetések: nem kétséges, hogy a felső tagozatos gyerekeknek a következő tanévben már be kell járni a gesztorintézménybe. Az esetleges kiskapu megkeresése azért sem járható út, mert az önálló mikebudai osztályokban tanuló gyerekek alacsony száma jelentősen csökkentené a gesztoriskola átlaglétszámait, különösen ötödik osztályban.

A nagy kiterjedésű külterülettel rendelkező települések külterületi iskoláikat a kilencvenes évekre bezárták, és iskolabusszal vagy a Volánbusz helyi járatával szállítják a tanyavilágban élő gyermekeket, de még így is sok gyereknek naponta kilométereket kell gyalogolnia. *Nem tudják azonban kezelni a külterületi népesség szociális problémáinak oktatást is érintő kérdéseit.* A külterületek népességének jelentős része folyamatos mozgásban van, a lakosság cserélődik: a folyamat által leginkább a társadalom periferiáján lévő csoportok érintettek. A szegénység és az alacsony iskolai végzettség folyamatosan újratermelődik. A térség külterületeire beköltözők más-más településekről, illetve régiókból kerülnek ki. A legkisebb tanyavilággal rendelkező, a fővárosi agglomeráció szélén megülő Albertirsa, Dászentmiklós és Mikebuda külterületi népességét a fővárosi elszegényedett családok gyarapítják. Ceglédre elsősorban az észak-alföldi régióból érkeztek(nek) cigány családok, míg Csemőre innen is, onnan is, továbbá a Dél-Alföldről. A külterületre húzódnak a sokgyermekes családok, melyek megélhetésének forrását a gyermekek után járó juttatások biztosítják. A gyermekek iskolai tanulmányait nem követik figyelemmel a szülők, sőt, egyre több jel mutat arra, hogy sok szülő – a különböző juttatások miatt – abban érdekelt, hogy gyermekeik minél később végezzék el az iskolát. Ez nem mond ellent annak a ténynek, hogy az iskolák egyik legnagyobb problémája – és azonnal jegyezzük meg, hogy nemcsak a külterületről bejáró gyerekeknél – a lemorzsolódás veszélye, az iskolakerülés. A gyermekvédelmi jelzőrendszer jól működik, az igazgatók egyre gyakrabban közvetlenül a települési jegyzőket keresik meg, hogy a szülőket rákényszerítsék a gyerek iskolába járására. A térségben Nagykőrös az egyetlen olyan város, amely a külterületen élő tanulók részére diákotthont tart fenn, ahol az elmúlt években nőtt a gyermekvédelmi szempontú, szociális indíttatású elhelyezések aránya.

A külterületről bejáró gyerekek felzárkóztatása vagy tehetséggondozása alapjaiban más hozzáállást és szemléletet követel a pedagógusoktól, mert alkalmazkodni kell a

buszok menetrendjéhez, valamint az évszakokhoz, mert a késő őszi és téli hónapokban, a korai sötétedés miatt nem tarthatják bent a tanulókat hosszan a tanítás után, hiszen a gyerekeknek még a buszmegállótól sokszor kilométereket kell megtenniük, hogy hazáérhessenek.

Az iskoláknak különösen komoly problémát jelent a sajátos nevelési igényű gyermekek számának emelkedése. Figyelemre méltó, hogy a 2005/2006-os tanévben a megye kistérségei közül a sajátos nevelési igényű (SNI) gyerekek számában a térség első helyen állt. A települések iskoláiban 1057 „bizottsági papírral” rendelkező gyermek tanult, az összlétszám 9,3%-a, azaz minden tizedik gyermek! Az iskolákban a speciális osztályok és az integrált nevelés párhuzamosan futnak. Speciális tantervű osztályokkal működik az önkormányzati fenntartású általános iskolák közül a csemői, a jászkarajenői, a törteli, a ceglédi, valamint az abonyi és az albertirsai. A speciális tagozatok magasabb osztályai-ban már olyan kevés a gyerek, hogy vannak iskolák, melyek az integrált nevelésre térnek át (pl. Albertirsa), és csak a szaktárgyak idején emelik ki az SNI-s gyereket az osztályból. Figyelemre méltó, hogy a kisebb településeken a speciális osztályokba elsősorban a külterületen élő gyerekek kerülnek be. A nagy kiterjedésű tanyavilággal rendelkező csemői általános iskola három speciális osztályában 142 gyerek tanul, az intézmény tanulólétszámának egyharmada! A speciális tagozatok személyi feltételei nem minden iskolában biztosítottak.

Az iskolákban évről évre nő az épelméjű SNI-s gyerekek száma, nagyon sok gyerek küzd diszlexiával, diszgráfiával és diszkalkuliával. Az intézmények érzékelik a problémákat, és lehetőségeikhez mérten foglalkoztatnak szakembereket – általában külső megbízási szerződéses formában –, hogy a fejlesztő foglalkozásokat megfelelő számban tudják biztosítani. Az igény és a lehetőségek közötti eltérés főleg a városi intézményekben érzékelhető.

A térség oktatási intézményrendszerének másik sajátossága, hogy *alapfokú művészeti oktatás minden iskolában van*, bár Albertirsa és Cegléd a feladatot és ezzel együtt a finanszírozás terhére a megyére testálta. Települési önkormányzati fenntartásban működnek Abony, Dánszentmiklós, Nagykőrös és Ceglédbercel alapfokú művészeti oktatást (zene, tánc) nyújtó iskolái, melyek kihelyezett tagozatokkal a térség összes településén elérhetővé teszik a szolgáltatást.

4.3. Pedagógiai szakszolgálat feladatellátása

A *logopédiai ellátást* a városok mellett több község is biztosította saját intézményei számára, illetve szolgáltatott más településeknek. A térségi lefedettség így sem volt teljes, és a központi településekre a szülőknek kellett a foglalkozásokra bevinni a gyerekeket. Az ellátás térbeli kiterjesztését, a kistérség lefedettségét és helyben elérhetőségét biztosítja a társulás és a szolgáltató önkormányzatokkal, valamint a ceglédi Losontzi István Általános Iskolát fenntartó Pest Megyei Önkormányzattal kötött feladatellátási szerződés.

3. táblázat

Pedagógiai szakszolgálati ellátásban részesülők száma

Feladatellátás helye	Logopédia	Gyógytestnevelés
	ellátottak száma	
Abony	97	29
Albertirsa	25	72
Cegléd	159	50
Ceglédbercel	6	–
Csemő	29	–
Dánszentmiklós	39	–
Jászkarajenő	41	–
Kocsér	24	–
Kőröstetetlen	3	–
Mikebuda	8	–
Nagykőrös	75	25
Nyársapát	18	–
Tápiószőlős	17	13
Törtel	45	–
Újszilvás	6	–
Kistérség	592	189

Forrás: Ceglédi Többcélu Kistérségi Társulás munkaszervezete.

A szakszolgálati ellátások sorában a legnagyobb hiányosságot a *gyógytestnevelés elérhetősége* jelentette. A szükséges szolgáltatást a négy város, valamint Újszilvás csak a saját településén élő gyerekek számára biztosította. A térségi lefedettséget a gyógytestnevelővel rendelkező települések és a társulás között kötött feladatellátási szerződések biztosítják. A normatíva átengedéséért cserébe a települések szolgáltatnak más települések számára, azonban a személyi és a tárgyi feltételek miatt a gyerekek számára a foglalkozások csak a szolgáltató településeken érhetők el.

A szakszolgálati feladatok közül a *fejlesztő felkészítés és a pályaválasztási tanácsadás* nem került be a kistérségi ellátásba. A fejlesztéshez az iskolák saját munkaerővel vagy szerződéses formában biztosítják a szakembert. A térségben Nagykőrös csak saját területén szolgáltat, Albertirsa biztosít hozzáférhetőséget Mikebuda, Dánszentmiklós és Ceglédbercel részére korai fejlesztésben, fejlesztő felkészítésben és egyéni gyógypedagógiai tanácsadásban. A ceglédi tanácsadó körzetéhez tartozik a községek legnagyobb része, azonban a tanácsadó túlterhelt, a gyerekeket a szülőknek Ceglédre kell vinni.

4.4. A szociális és gyermekjóléti feladatellátás helyzete a társulás megalakításakor

A térség szociális és gyermekjóléti ellátásának központjai a társulás megalakítása előtt is a négy város humánszolgáltató intézményei voltak. Az alap és nappali ellátás mellett két város és egy község önkormányzata működtetett idősek bentlakásos otthonát. Abonyban a felújított, akadálymentesített és a szakmai normáknak megfelelő otthonban 13 idős abonyi ember ellátását biztosítják. A 135 férőhelyes ceglédi idősek bentlakásos otthonában 2000 óta nyújtanak emelt szintű ellátást. A működési engedélyben ugyan 20 emelt szintű férőhelyet regisztráltak, azonban ténylegesen csak 13 működik. Több apartman kicsi, idegenek egymás mellett nem nagyon szeretnek lenni, így a kevesebb férőhely mellett döntöttek. Pályázati forrásból alakították ki az egyik pavilonban a 30 férőhelyes demensrészleget. Az otthon teljes kihasználtsággal működik, az általános ellátás várólistájára 30 idős került, míg az emelt szintű ellátásnál 14 fő. A tápiószőlősi és a ceglédi intézmények működési engedélye meghatározott időre szól: az előbbiben az előírt megfelelő eszközök hiányát kell pótolni a községi fenntartónak, míg Cegléden a részleges akadálymentesítést és a nem teljesített férőhelynormák biztosítását kell megoldani.

Az alap-, a nappali és az idősek szakellátása mellett valamennyi központban található csak rá jellemző ellátás. Albertirsa a szenvedélybetegek közösségi szolgáltatását indította el 2007-ben, Abony támogató, valamint pszichiátriai betegek közösségi szolgálatát is biztosítja, míg Nagykovács működteti a fogyatékosok lakóotthonát. Cegléden az önkormányzat a hajléktalanok és a fogyatékosok nappali ellátását kiszervezte, de működik a helyettes szülői hálózat. A sokszínű szolgáltatások közül hiányzik a családok és a gyerekek átmeneti otthona. Az ellátás kiépülését a városok szociális szakemberei térségi szinten tartják megvalósíthatónak.

A városokban működő, a települési önkormányzatok által fenntartott ellátási központok – Abony kivételével, mely csak saját településén szolgáltató – a családsegítés és gyermekjólét, valamint a házi segítségnyújtás esetében eltérő nagyságú települési körre terjesztik ki működésüket. Cegléd szupervíziót biztosít Csemőnek, családsegítés és gyermekjóléti ellátásban, Nagykovács Kocsérnak és Nyársapátnak szolgáltató, míg Albertirsa Ceglédbercellel, Mikebudával és Dánszentmiklóssal intézményi társulásban működteti a családsegítő és a gyermekjóléti szolgálatot, valamint Dánszentmiklóssal a házi segítségnyújtást.

Valamennyi községben elérhető a családsegítés és a gyermekjóléti ellátás, a legtöbb önkormányzat biztosítja a házi segítségnyújtást is. Idősek klubja működik Jászkarajenőn, Ceglédbercelen, Kocséron és Újszilváson, míg Tápiószőlős idősek otthonát tart fent. A 45 férőhelyes intézmény teljes férőhely-kihasználtsággal működik. Nem csak a községből és a környező településekről fogadnak időseket, hanem az ország teljes területéről. Az épületek akadálymentesítettek, és a szobák megfelelnek a férőhelynormának is, azonban a kötelező felszereltség hiányosságai miatt csak ideiglenes működési engedéllyel rendelkeznek.

A községi alap- és nappali szolgáltatások magukon viselték a kistelepülési ellátások összes jellemzőit, amit a szociális szakma „lepapírozás” kategóriával jelöl, azaz: *a szakmai és a törvényi előírások hiányosságait, a működés gyenge infrastrukturális hátterét és nem utolsósorban a különböző ellátások összemosását, a költségvetési források helyi kiegészítésének radikális csökkentését és ezzel párhuzamosan az ellátási díjak fokozatos emelését.*

A külterületen élők vonatkozásában a legnagyobb gond *a szociálisan fokozottan rászoruló külterületi népesség ellátatlansága*, annak ellenére, hogy az önkormányzatok falugondnoki (Újszilvás, Csemő, Kocsér), valamint tanyagondnoki (Albertirsa, Újszilvás, Csemő) szolgálatokat is működtetnek.³ Cegléd a tanyagondnoki szolgálatot a Máltai Szeretetszolgálattal kötött feladatellátási szerződéssel biztosítja. A külterület népessége előregszik, és nem mindenki tud (akar) öregkorára a belterületen házat vásárolni. Nagyon sok idős ember él egyedül a tanyákon. A tanyák megközelíthetősége különösen télen nehézkes, a téveszközpontok megszűnte óta ugyanis nem takarítják a külterületi utakat. A katasztrófális közlekedési lehetőségek mellett a szolgáltatás térbeli kiterjesztését akadályozzák a mérsékelttel rendelkezésre álló személyi feltételek is, ami mögött a szűkös költségvetés húzódik meg. *A városi központokból nem vagy csak töredékét éri el a külterületen élő rászorulóknak.* Igaz ez a házi segítségnyújtásra, de még inkább a jelzőrendszeres házi segítségnyújtásra. A házi segítségnyújtás szolgáltatásainak elérését képtelen biztosítani a nagykőrösi központ, de nem kedvezőbb a helyzet Cegléden sem, ahol a tanyán élő rászorultak közül csak két fő részesül ellátásban. Albertirsa két tanyagondnoki szolgálatot működtet (Homokréz I–III. kerület) és 2008-ban egy új tanyagondnoki szolgálat beállításával le akarják fedni a város tanyavilágát. Abony külterületének jelentős része kiépített járdán megközelíthető, de a távolabbi tanyacsoportokhoz nem vezet út. A városnak a tanyagondnoki ellátás kiépítésére benyújtott pályázata a magas belterületi lakosság miatt kiesett a támogatandók köréből. A tanyás községek közül csak Újszilvás és Csemő működtet tanyagondnoki szolgálatot, a kiterjedt tanyavilággal rendelkező községekben a távolabbi tanyákon élők teljesen magukra maradnak.

A jelzőrendszeres házi segítségnyújtás az elöregedő külterületi népesség ellátásában kedvező változást hozhat, azonban a kistérségben egyedül Nagykőrösön működik a szolgáltatás 2005 óta, 42 készülékkel, melyekhez azonban csak belterületen élő idősök juthatnak hozzá. A mobil szolgálatot a külterületen a hatalmas távolságok és a rendkívül kedvezőtlen megközelíthetőség miatt képtelenek biztosítani. *„A polgármesteri hivatalban a vezetés azt hiszi, hogy ismeri a települést. Fogalmuk sincs, hogy mi van a belterületen kívül. Olyan nyomor és kiszolgáltatottság, mely a sokat látott szociális gondozókat is megdöbbeníti, ha szembesülnek vele”* – panaszkodott egy szociális munkás. A társulás első hónapjaiban a községek közül többen is a külterületi jelzőrendszer térségi szintű kiépítését tartották a legfontosabb közös feladatnak, azonban a forgatókönyvet nem a szakma, de nem is a falvak, hanem a városok írták.

4.5. A többcélú társulás szociális és gyermekjóléti feladatellátása

A kistérségben az ellátásszervezés intézményi formái széles skálán helyezkednek el a többcélú társulás két intézményétől, az intézményfenntartó társuláson át a más településeknek szolgáltató önálló központokig, valamint az önállóságukat teljesen vagy részlegesen megőrző községi intézményekig.

³ A falugondnoki szolgálat működtetésére 600 főnél kisebb lélekszámú falvak hívhatnak le normatívát, míg a tanyagondnoki szolgálatra a lakott külterülettel rendelkező települések.

Az ellátás szervezeti keretei a városok humánszolgáltató központjaira épültek, így meghatározó volt az adott város érdeke, valamint képviselő-testületének döntése. Abony és Cegléd eltérő költségvetési helyzete, az intézményeik feletti rendelkezési (munkáltatói) jogkör burkolt megtartása, a többcélú társulásból való esetleges kiválás megkönnyítése arra sarkallta a két város vezetőit, hogy a többcélú társulás két intézményt hozzon létre. Az intézmények teljes jogkörrel rendelkező, önálló gazdálkodású költségvetési szervek, a munkáltatói jogokat gyakorló igazgatókat, a városok polgármestereinek javaslatára, a Többcélú Társulás Tanácsa nevezi ki. A két város önállóan egyeztetett a községi önkormányzatokkal is.

Cegléd rendkívül magas adósságállománya miatt abban volt érdekelt, hogy intézményrendszerének finanszírozási terheit radikálisan csökkentse, és a feladatellátását kistérségi szintre emelje. Ehhez azonban meg kellett győzni a vonakodó kistelepülési vezetőket az ellátás hiányosságainak várható következményeiről, a szakmai feltételek javításának elkerülhetetlenségéről. *A legnyomósabb érvként hangzott el, hogy a kistelepülések mentesülnek a normatíván felüli többletköltségekhez való hozzájárulás kötelezettsége alól. Cegléd magára vállalta a felmerülő többletköltségek biztosítását, mely előzetes számítások szerint mintegy 10 millió forint lehet. Ceglédnek még ez az engedmény is jelentős kiadáscsökkentést eredményezett a költségvetésben.* A város önálló intézményrendszerének fenntartásához évi 80 millióval kellett hozzájárulni, a többcélú társulás intézményeként felállt *Ceglédi Kistérségi Szociális Szolgáltató és Gyermekjóléti Központ* működésével a város hozzájárulásának összege kevesebb mint felére csökkent. Az intézmény látja el a családsegítést, gyermekjóléti szolgáltatást és a házi gondozást Cegléden kívül Tápíószőlősen, Törtelen, Újszilváson, míg Csemőn csak a házi segítségnyújtást. Az idősek otthona volt a város szociális ellátórendszerének legérzékenyebb – azaz legdrágább – pontja. A térségi központ már egyszer tett egy sikertelen kísérletet a szakellátás átadására a megyének, azonban most ezt a lehetőséget csak végső esetben választották volna, tekintettel arra, hogy a megye csak feladatellátást vesz át, intézményt nem. A feladatellátás – és ezen belül is az idősek szakellátása – költségeinek csökkentése vezérelte Abonyt is szolgáltatóközpontjának térségi intézménnyé alakításában. 2007-ben 38 millió forinttal kellett az önkormányzatnak hozzájárulnia az önálló központ működéséhez, és a közösségi szolgáltatás 2008. évi elindítása miatt a költségek, a várakozással ellentétben, nem csökkentek, hanem emelkedtek, 41 millió forintra. *A Ceglédi Többcélú Kistérségi Társulás Humánszolgáltató Központja* Abony és Kőröstétetlen célcsoportjai részére biztosítja az ellátást a családsegítésben, a házi segítségnyújtásban, az idősek klubja, az idősek otthona, a gyermekjóléti szolgálat, valamint a támogató szolgáltatás működtetésében.

Az albertirsai központú Humánszolgáltató Intézményfenntartó Társulásba a már működő települési kapcsolatokat emelték be. Dánszentmiklós, Ceglédbercel és Mikebuda társult a gesztortelepüléssel a családsegítés, a gyermekjóléti szolgáltatás, valamint a házi segítségnyújtás közös ellátására. Ennek ellenére a házi segítségnyújtás továbbra sem működik Mikebudán. A negyedik város, Nagykőrös, várakozó álláspontra helyezkedett. Ha a térségi intézmények működésében és finanszírozásában nem jelentkeznek kedvezőtlen előjelek, akkor valószínűsíthető, hogy Nagykőrös szolgáltatóközpontjára és a kapcsolódó községekre építve létrejön a többcélú társulás harmadik önálló gazdálkodású intézménye. Jászkarajenő teljesen önállóan szervezi szociális ellátását (alap- és

nappali idősellátás), és részlegesen társult Csemő (családsegítés és gyermekjóléti önálló). Figyelemre méltó, hogy a szociális nappali szolgáltatást Kőröstetétlen kivételével egyetlen község sem vitte be a társulásba, míg Tápiószőlős az idősek otthonát is megtartotta önkormányzati fenntartásban.

A térségi feladatellátásban részt vesznek *piaci szereplők* is, melyekkel a társulás feladatellátási szerződéseket kötött. 2008-ban kiépítik a jelzőrendszeres házi segítségnyújtást, a működési engedélyt a teljes kistérségre megkérték. Az előzetes számítások szerint legfeljebb 500 készüléket tud a térség finanszírozni, de a szolgáltató településenkénti igényfelmérést végeztet. A szolgáltatásban piacvezető cég diszpécserközpontja a fővárosban működik, a személyi feltételeket már biztosították. Térségi feladatellátásba emelték a hajléktalanok, valamint a fogyatékosok nappali ellátását is, amelyet kiszervezéssel oldottak meg.

Összegezve: az intézményfenntartó és kistérségi társulások megalakításával a jólrosszul működő települési szintű szociális ellátások szervezését emelték kistérségi, illetve mikrotérségi szintre. A szolgáltatások térbeli kiterjesztése új ellátást vitt Kőröstetétlenre (támogató szolgálat, helyettes szülői hálózat). Az idősek bentlakásos otthonai működési területének térbeli kiterjesztése új szolgáltatásként jelentkezik, bár az önkormányzati fenntartású otthonok mindig is befogadtak térségbeli időseket, ha volt szabad férőhely. Tényleges változás tehát nem ebben, hanem a szakmai követelmények teljesítésében, a szolgáltatások minőségének javításában várható. Az általános gyakorlatnak megfelelően a társulások a községi családgondozókat, szociális munkásokat – ha rendelkeztek megfelelő képzettséggel – átvették saját állományukba. A foglalkoztatottak számát hozzáigazították a szakmai-jogszabályi előírásokhoz, és megszüntették az ellátások összemosisát.

4. táblázat

A szociális feladatellátást végző szakalkalmazottak száma (fő)

Ellátás	Abony központú többcélú intézmény	Cegléd	Albertirsa intézményi társulás	Intézmények összes
Családsegítés	4	13	4	21
Gyermekjóléti szolgálat	4	14	4	22
Házi segítségnyújtás	5	16	5	26
Közösségi ellátás	3	–	5	8
Támogató szolgálat	2	–	–	2
Idősek klubja	3	3	–	5
Idősek otthona	5	40	–	45
Kistérség	26	46	18	90

Forrás: helyi adatgyűjtés (a központok adatközlése).

Általánossá vált a szolgáltatások átláthatóságát és követhetőségét biztosító dokumentáció (pl. gondozási napló) vezetése, melyet a községi szolgáltatók gyakorlata nem vagy alig ismert. A községekben jelentkező gyermekjóléti és családsegítő szolgálatok infrastrukturális háttere gyenge, több településen nem tudják biztosítani a négy szemközti beszélgetésre alkalmas helyiséget. Figyelemre méltó, hogy a két intézmény családsegítőinek szolgáltatásai iránt kiugróan magas az érdeklődés a községekben, annak ellenére, hogy a falvak vezetői előrejelzésükben érdektelenséget vártak. A családsegítők, amennyire csak lehet, pótolják a munkaügyi központ nehéz elérhetőségét, segítenek a társadalombiztosítási és nyugdíjproblémák, az adósságkezelés megoldásában, valamint a nevelési tanácsadó elérésében.

4.6. A társulás egyéb feladatellátása

Az önkormányzatok 91 költségvetési szervének belső ellenőrzésére mikrotérségeket alakítottak ki, és egy, belső ellenőrzéssel foglalkozó céggel kötnek szerződést. Az Albertirsai mikrotérséghez kapcsolódik Albertirsa, Dánszentmiklós, Mikebuda, Ceglédbercel és Abony. Nagykőrös szervezi Kocsér és Nyársapát költségvetési szerveinek ellenőrzését, míg a ceglédiek látják el a többi településre a feladatot.

A társulás felvállalta a mozgókönyvtári feladatellátás szervezését a térség öt településén. Az anyakönyvtár (Cegléd) mellett Nyársapát, Mikebuda, Kőröstétetlen és Törtel kapcsolódik a hálózathoz. A feladatellátás lehetővé teszi a könyvtárak közösen vásárolt szoftverjére épülő nyilvántartás bevezetését, és biztosítja a könyvtárközi kölcsönzést. Forráshoz csak a községi kis könyvtárak jutnak, melyek nyomorúságos helyzetén javíthat a támogatás.

5. ÖSSZEGRZÉS

A kistérségben a többcélú feladatellátás felvállalását – szemben az aprófalvas térségekkel – sokáig nehezítette a kényszer hiánya. Mind a városok, mind a községek a kötelező alapszolgáltatásokat – legalábbis papíron – biztosították lakosaik számára, az iskolai létszámok is csak néhány településen csökkentek drámaian. Mikebuda kivételével egyetlen település sem szorul ÖNHIKI-támogatásra, mely a leghatásosabb kényszerítőeszköznek bizonyult a többcélú feladatellátás térségi megvalósításában. Nem kétséges, hogy a többcélú társulás felállítását és a feladatok vállalását az önkormányzatok egyre romló költségvetési helyzete, a szolgáltatások működtetéséhez szükséges önkormányzati hozzájárulás kényszerű csökkentése motiválta. Jóllehet kezdetben a városok álltak ellent, nagy szolgáltatóként ők voltak érdekeltek a társulás létrehozásában, amit csak erősített a megyei feladatátvállalásban bekövetkezett változás, amely a helyben történő ellátás elbizonytalanodását vonta maga után. A 2006-ban kialakult intézményrendszerrel a városok helyben tarthatják költségvetési támogatást igénylő szolgáltatásaikat, míg a működtetés finanszírozási terheit, részben vagy egészben, átvállalja a kistérségi társulás. Különösen Cegléd érdekeltsége nyilvánvaló, melynek önkormányzata nemcsak keresztülvitte a

többcélú kistérségi társulás megalakulását, hanem folyamatos egyeztetések és engedmények árán elérte a szociális és gyermekjóléti szolgáltatás kistérségi intézménybe szervezését is.

Néhány, térben kiterjesztett és összehangolt feladatellátás (logopédia, gyógytestnevelés) hiányzó szolgáltatásokat pótol, és biztosítja az elérhetőséget minden településen. A szociális és gyermekjóléti ellátásban a működő települési szolgáltatások fölé emeltek térségi ernyőt. A feladatellátás térbeli kiterjesztése egy erősen tagolt térséget érint, ahol a városok nem csak a vonzáskörzetükhöz tartozó községek számára biztosítanak szolgáltatásokat, hanem – akárcsak a tanyás falvak – saját tanyás külterületük számára is. A feladatellátásban bekövetkezett változások érintetlenül hagyták a városi szolgáltatásokat, míg a községekben gazdagodott a szolgáltatások skálája, és javult a szakmai színvonal is. Tagadhatatlan, hogy a változások nyertesei a községekben élő célcsoportok lehetnek, elsősorban a ceglédi központú intézmények tagközségei. Látni kell azonban, hogy a Cegléddel kötött alku, a községek többletterhekben való részvállalásának elmaradása hosszú távon veszélyeztetheti az ellátások minőségi színvonalát, és a társulás működésének komoly akadályává válhat.

A közös feladatellátásban még csak az első kezdeti lépések történtek meg, nem meglepő tehát, hogy az új ellátórendszer sem képes szolgáltatásaival elérni a kistérség lakosságának több mint egytizedét jelentő külterületi népességet. A szolgáltatók számára is működési területük fehér foltja a külterület. A külterületi ellátás megszervezését lehetlenné teszi a mobil szolgáltatások biztosításához elengedhetetlen eszközökben és a gondozói létszámban jelentkező hiány, ezért a tanyákon élő rászorultak számára továbbra sem elérhető a közszolgáltatások döntő többsége, köztük – s ez a legfájdalmasabb – a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás sem. Az okok túlmutatnak a kistérségi szinten: a támogatási rendszer merevsége, a térbeli-településszerkezeti sajátosságok teljes mellőzése, a tanyagondnoki szolgálatok települési szinten tartása és a támogatási feltételek inadekvát létszám-kategóriákhoz kötése külön-külön is nehezíti, együtt megvalósíthatatlanná teszi a közszolgáltatások elérhetőségének biztosítását a térség minden lakosa számára, amely csökkenti, de nem szünteti meg az önkormányzatok felelősségét.



Somlyódyiné Pfeil Edit

A KÖZSZOLGÁLTATÁSI HÁLÓ MŰKÖDTETÉSÉNEK MINTÁI A PÉCSI KISTÉRSÉGBEN

1. A PÉCSI KISTÉRSÉG KÖZIGAZGATÁSI SZERKEZETE ÉS ANNAK VÁLTOZÁSAI

A 2003 előtti statisztikai körzetrendszerben a Pécsi kistérség a megyeszékhely várossal együtt 69 települést fogott át, vagyis lényegesen kiterjedtebb volt, mint jelenleg. A NUTS 4-es szintről a 2003-ban folytatott felülvizsgálat óta a pécsi statisztikai körzetet 39 település alkotja. (1. táblázat) Ez egyúttal azt is jelenti, hogy Pécs vonzáskörzetéből kikerültek a korábban odasorolt kis-, illetve törpevárosok, s azt – a vizsgálat időpontjában, 2007 első félévében – kizárólag falvak alkotják. E falvak átlagos népességszáma rendkívül alacsony, alig haladja meg a 700 főt, közülük hét település lakosság száma nem éri el a 100 főt. Az aprófalvas településszerkezetben mindössze egy 5000 főt (Kozármisleny) és egy 2000 főt (Pellérd) meghaladó község található. (1. táblázat) Hozzá kell tennünk, hogy Pécs középfokú vonzáskörzetében viszonylag jól elkülöníthető a megyei jogú város szuburb településgyűrűje, ugyanis ezen települések demográfiai helyzete, településképe és fejlődési perspektívája lényegesen kedvezőbb, mint azoké a falvaké, amelyek nem vonzották sem a Pécsről kiköltözőket, sem a távolabbi falvakból a város közelében letelepedőket. Statisztikai egységgé a Pécs várossal övező szűkebb településgyűrű 2003-ban vált – 21 községet soroltak ekkor az agglomerációt alkotó községek közé; ezeknek a falvaknak azonban nem mindegyike része a statisztikai kistérségnek. A választóvonalat a szuburb zóna és a távolabbi települések közötti közlekedési árnyékhelyzet súlyosbítja, ugyanis Pécs közvetlen vonzáskörzetéhez is tartoznak zsáktelepülések. Mivel aprófalvas településszerkezetű térségről van szó, igen nehéz sorsú községek is találhatók itt, miközben Pécs nagyságrendje és fejlettsége elfedi a problémákat.

1. táblázat

A Pécsi statisztikai kistérség felépítése (2006)

Megnevezés	Településszám	Lakónépesség (2006. január 1.) fő
Pécsi statisztikai kistérség	39	182 977
Pécsi kistérség Pécs nélkül	38	26 410
Pécs megyei jogú város	–	156 567

Forrás: A Magyar Köztársaság Helységnévkönyve, KSH, Budapest, 2006. január 1.

Közigazgatási szempontból a Pécsi statisztikai kistérség települései hat önálló polgármesteri hivatalra és 12 körjegyzőségre tagolódnak. (2. táblázat) Az önálló polgármesteri hivatalok az alábbi népességszámra kiterjedő illetékességgel végzik munkájukat:

1. Aranyosgyárd – 370 fő
2. Abaliget – 623 fő
3. Kővágószőlős – 1361 fő
4. Kozármisleny – 5308 fő
5. Pellérd – 2095 fő
6. Pécs – 156 567 fő

2. táblázat

A körjegyzőségeket alkotó önkormányzatok és lakónépességük 2006. január 1-jén

A körjegyzőség megnevezése	Önkormányzatok száma (db)	Összes lakónépesség (fő)
Baksai *	5	1497
Berkesdi *	2	1121
Cserkúti	3	1208
Egerági	3	1401
Göröcsönyi	4	2469
Keszűi	2	1823
Nagykozári	2	1813
Orfűi	3	896
Pécsudvardi	5	2260
Pogányi	2	1672
Romonyai *	3	1527
Szalántai *	5	1897

Forrás: A Magyar Köztársaság Helységnévkönyve, KSH, Budapest, 2006. január 1.

A körjegyzőségek egy kivétellel meghaladják az ezerfős népességszámot, noha az orfűi körjegyzőség is három község igazgatását végzi. A *-gal jelölt körjegyzőségek olyan önkormányzatokat is átfognak, melyek kívül esnek a Pécsi statisztikai kistérségen, vagyis az alsófokú közigazgatási határok átmetszik a többcélú kistérségi társulás határát. Kisdér és Siklósodony a Siklói kistérség, Pereked a Pécsváradi kistérség, míg Bisse és Babarcszőlős községek ugyancsak a Siklói kistérség részei. A berkesdi körjegyzőségnek pedig a székhelye található a Pécsi kistérségen kívül. Ez a helyzet számos konfliktus forrása, ami olykor a körjegyzőség működőképességét is veszélyezteti (pl. a baksai körjegyzőség esetében).

Mivel a körjegyzőségi körzeteket az érintett önkormányzatok önkéntes megállapodása hozza létre, és nincs arra vonatkozó jogszabályi előírás, hogy az illetékességi határoknak igazodniuk kellene az okmányirodai körzetekhez vagy a kistérségi határokhoz, ez több község lakosságát hátrányosan érinti. A Romonya székhelyű körjegyzőséghez tartozó Pereked község lakossága annak ellenére a komlói székhelyű ÁNTSZ-hez tartozik, hogy annak tömegközlekedéssel való megközelíthetősége sokkal kedvezőlenebb, mintha a székhely Pécssett lenne. Mindeközben a földhivatal szolgáltatásait Pécssett veheti igénybe a lakosság, és a Pécsváradi Többcélú Kistérségi Társulás tagja az önkormányzat, mely utóbbi kapcsolat egybeesik az okmányirodai körzeti beosztással. Ez a területi illetékességi kavalkád jelzi, hogy van még teendő az államigazgatási körzethatárok egységesítése vonatkozásában.

Az államigazgatási körzetrendszer egyes, 2007-ben hatályba lépő változásai, mint a kiemelt építéshatósági hatáskör gyakorlása, illetve a földhivatali körzetek változása, a kistérség néhány települését előnyösen érintette. A Pécsi és Siklói kistérség határán fekvő néhány önkormányzat (pl.: Áta, Baksa, Tengeri, Téseny) a siklói körzetről kerültek a pécsibe, amelynek jóváhagyását megnyugvással vették tudomásul, ugyanis tömegközlekedéssel Siklós megközelíthetetlen volt a lakosság számára. Ez annak ellenére alakult így, hogy e települések ellátási szempontból hagyományosan Pécshez vonzódtak. Az államigazgatási körzethatárok helyreigazítása a tanácsrendszerbeli városkörnyéki igazgatási rendszer szerinti besorolást korrigálta, amikor is az érintett községek még Siklós városkörnyékébe sorolódtak.

2. A TÖBBCÉLÚ KISTÉRSÉGI TÁRSULÁS HATÁSA A SZOLGÁLTATÁSSZERVEZÉS ALAPSZINTJÉRE

A Pécsi Többcélú Kistérségi Társulás megalakulása pozitívan hatott a nagyváros vonzáskörzetére, hiszen azt megelőzően négy területfejlesztési önkormányzati társulás szabdalta fel a területét, melyek egyikéhez sem csatlakozott Pécs. Pécs a rendszerváltás óta távol tartotta magát vonzáskörzetétől, térszervezői központ igénnyel soha nem lépett fel, következésképpen a kistérségi kohézió megteremtése meglehetősen messziről indult 2004-ben. A kistérségi központ és a többi önkormányzat közötti együttműködés most sem egyszerű feladat, noha a város a társulás megalakulása óta igyekszik rendkívül lojálisan viselkedni. Tény azonban, hogy Pécs a környező településekkel nem összevethető nagyságrendet jelent minden tekintetben, amit a társulási tanács döntéshozatalában az egy önkormányzat–egy szavazat elv érvényesítésével igyekeznek ellensúlyozni.

A Pécsi Többcélú Kistérségi Társulás az elmúlt bő két év alatt intenzív koordinációs és szervezési munkával az átlagosnál több ellátási feladatot felölölő és erős szolgáltatási hálót épített ki tagjai számára. Az integrált feladatvállalás sikereit az alábbiakban feladatterületenként mutatjuk be, míg a részletesebb elemzéshez két mikrotérséget választottunk ki. Tekintettel arra, hogy a Pécsi kistérségen belül markáns mikrotérségek nem rajzolódnak ki, épp ellenkezőleg, ágazatonként más-más területi határok között történik a feladatellátás, a családsegítő és gyermekjóléti szolgálat körzethatárai közötti két mikrotérségre esett a választás. A többcélú társulás elnöke és a munkaszervezet vezetőjének javaslatára a Kozármisleny és a Görcsöny központú mikrokörzetek összesen 16 önkormányzata alkotta a közelkép megrajzolására kijelölt mintát. A Görcsönyi mikrotérséget két körjegyzőségbe szerveződő hét település alkotja; az egyik körjegyzőség központja Görcsöny, a másiké Baksa. Kozármisleny önálló polgármesteri hivatalt tart fenn, míg a családsegítés szempontjából hozzá tartozik a pécsudvardi, valamint az egerági körjegyzőség öt, illetve három önkormányzattal.

Amennyiben történelmi távlatban térképezzük föl a közigazgatási viszonyokat, szembesülünk azzal, hogy olyan falvak alkotják a mikrokörzeteket, melyek a politikai rendszerek viharában kisebb változtatások mellett, de hagyományosan összekapcsolódtak (lásd melléklet). Korábbi igazgatási viszonyait tekintve a legjelentősebb eltérésként az rögzíthető, hogy a Baksai és az Egerági Községi Közös Tanácsok egykoron nem Pécs, hanem Siklós városkörnyékéhez tartoztak. Mint látni fogjuk, ez a megosztottság a baksai körjegyzőség községei között a legutóbbi időkhöz megmaradt, s többek között ebből a helyzetből fakad hátrányuk és periferikus helyzetük a Pécsi kistérség nézőpontjából.

2.1. Közoktatási együttműködés

A többcélú kistérségi társulás közszolgáltatás-szervezési tevékenységének egyik leglényegesebb területe a közoktatás. A közoktatás korábban fennállott intézményi struktúráiban a társulás megalakulása mindaddig nem idézett elő markáns változásokat, hiszen az intézményi társulásokra épülő óvoda- és iskolafenntartás hosszú tradíciókra tekint vissza. A 39 önkormányzat területén az óvodai oktatást és nevelést, az általános iskolai oktatást, továbbá a gyermekek napközi ellátását összesen 12 intézményi társulás oldja meg. A körzetesített feladatszervezést már a tanácsrendszer megalapozta: a tanácsszék-helyeken felépített intézmények határozták meg ezt a szerkezetet. Nyilvánvalóan ez alól is adódnak kivételek, mint például Ócsárd község, melynek egykori székhelye Baksa volt, sőt, a rendszerváltás után egy évig, mint körjegyzőségi központhoz, a szomszédos községhez tartozott. Ócsárd önkormányzata annak ellenére kivált a baksai körjegyzőségből, hogy a közösen fenntartott iskolában máig tulajdoni részarány illeti meg. A Baksával való nehéz együttműködés helyett – melynek gyökerei politikai jellegű nézeteltérésekre vezethetők vissza – a görcsönyi központú körjegyzőséget választotta. Azonban az önkormányzati vagyonmegosztás folyamánként a közös tulajdonban lévő óvoda és iskola fenntartásához – az intézményi társulás keretei között – Ócsárd nem csupán működési hozzájárulást fizet, de ki kell vennie a részét a karbantartási és felújítási kiadásokból is. Tehát a tanács korszak maradványai máig elkísérik az önkormányzatokat.

A jelenlegi helyzet jellemzője, hogy a többcélú kistérségi társulások központi finanszírozásában 2007-től indult el a teljesítménymutatós finanszírozás, a közös intézményfenntartásban a nehézségek mostantól fogva várhatók. A közoktatás helyzete egyáltalán nem megnyugtató. Az orfűi általános iskolára szerveződött közoktatási társulás sorsa egyértelmű: mivel csupán alsó tagozatot tart fenn, ez maga után fogja vonni a tagiskolává válás következményét. Kozármisleny, Pellérd, Szalánta és egyelőre Baksa általános iskolájának helyzete stabilnak mondható, viszont 2007-ben már sem Egerág, sem pedig Görcsöny iskolája nem tudja hozni az előírt intézménykihasználtsági mutatót. Tehát az utóbbi két, intézményi társulásban működtetett intézmény nem jogosult a kistérségi közoktatási kiegészítő normatívára, ami súlyos finanszírozási helyzetet idézhet elő.

Figyelemre méltó a Pécsi kistérség helyzete: igen gyakori jelenség, hogy a községek óvodás- és iskoláskorú gyermekei nem egyazon intézménybe járnak, hanem legalább két oktatási intézmény között oszlanak meg. Az utóbbiak részben községi intézmények, részben pécsi iskolák. A 2007 februárjában elfogadott önkormányzati költségvetési tervek már reprezentálják a nehéz pénzügyi viszonyokat, amit Ócsárd község példáján érdemes bemutatni. A falubeli gyermekek ugyanis részben a baksai, részben a görcsönyi iskolába járnak, az önkormányzat pedig mindkét intézmény fenntartásához társulás keretei között járul hozzá.

- Az állami alapnormatíván felül a baksai intézményekben egy általános iskolás gyermek 120 817 forintba, egy óvodás gyermek 75 115 forintba kerül a szomszédos önkormányzatnak, amely összegek az étkeztetést is magukban foglalják.
- A görcsönyi iskola működtetése gyermekenként 318 565 forint kiegészítő hozzájárulást igényel Ócsárdtól, mely összeg az Általános Művelődési Központ keretei között azonos az óvodások és az iskolások esetén. Ezt a magas összeget még megfejeleli a gyermekek étkeztetésére befizetendő 61 288 forint/év összeg.
- Összehasonlítás végett: Regenye község a következőket építette be az évi költségvetésébe. 248 728 forint hozzájárulást fog teljesíteni minden általános iskolás után, és 132 220 forintot az óvodába járók után, míg a gyermekek étkeztetése további 74 344 forint kiegészítést igényel éves szinten a Görcsönyben lévő intézmény működtetéséért. Ez mindösszesen 4,1 millió forintot tesz ki a 2007. évben.

Érdekelhetően a Görcsönyben lévő ÁMK helyzete igen nehéz, mivel a Pécshez közeli községből sok gyermek pécsi iskolákba jár, aminek következtében a szeptemberben induló első osztályban nem fogják tudni teljesíteni a 15 fős előírt osztálylétszámot. Egyrészt jó tárgyi feltételekkel rendelkező iskoláról van szó, mely pályázatokon elnyert pénzekből oktatási infrastruktúrájában (számítógépek, projektorok) megújult, másrészt viszont meglehetősen idősnek mondható pedagógusgárdája miatt magas bérterhekkel küzd. A fölvészolódó jövő tagiskolává válás.

Az alapfokú oktatás területén tehát nehezen elfogadható az intézményi költségekben mérhető nagy különbség. Egyelőre ez azzal magyarázható, hogy Baksa jogosult a kistérségi kiegészítő normatívára, Görcsöny viszont nem, másrészt a görcsönyi iskola tanulólétszáma nem éri el a százat, míg a baksai kétszer annyi gyerek tanul (a baksai iskolában az intézményi létszám a 2004/2005. tanévben 176 gyermeket tett ki, míg ugyanez Görcsöny esetében mindössze 91 fő volt). Az utóbbi létszám mellett nehezen képzelhető el tartósan a nyolcosztályos általános iskola fenntartása, aminek hatására a fajlagos

kiadások is Görcsöny hátrányára mozdulnak el. Ennek ellenére a két intézményi társulásba tagolódnó önkormányzatok az együttműködés pozitív példáját mutatták eddig, hiszen a közszolgáltatásokat igénybe vevő többi önkormányzat arányosan részt vállal, vagy legalábbis eddig részt vállalt a finanszírozásban. Ha azonban Görcsöny községet mint potenciális mikrotérségi központot tekintjük, akkor egyáltalán nem biztató a művelődési központ helyzete.

A kistérségi Köznevelési Intézkedési Terv adatai szerint Görcsönt érzékenyebben érinti a helyi tanulók pécsi iskolába járása (35% a tanulói összlétszámhoz viszonyítva), ezzel szemben a Péctől távolabb fekvő Baksáról mindössze az iskoláskorúak 10%-a jár a megyeszékhelyre. Amennyiben ezzel a veszteséggel korrigáljuk az intézményi létszámadatokat, akkor sem változik meghatározóan a két iskoláról kialakult kép. Az integrált köznevelés megteremtése érzékenyen érintené a kialakult érdekviszonyokat, mivel a területi családsegítő és gyermekjóléti központot a Baksához mérten – és abszolút értelemben is – jobb közlekedés-földrajzi helyzetben lévő Görcsönyben helyezték el. A két község nyilvánvalóan konkurál egymással, pedig a két körjegyzőségi székhelytelepülésnek talán a nem túl távoli jövőben egyetlen mikrokörzetet kellene alkotnia.

A térségi kooperáció szempontjából ellenkező példát szolgáltat a városi rangra aspiráló Kozármisleny központú mikrokörzet, melyen belül két iskolafenntartó önkormányzat látja el a köznevelési feladatokat, Kozármisleny és Egerág. Egyik iskolát sem fenyegeti a megszűnés, azonban ezeket az intézményeket is sújtja, hogy a helyi gyermekek jelentős része pécsi iskolákba ingázik. Az egerági iskolában ez a folyó tanévben már azt jelenti, hogy mivel az intézmény nem teljesíti az elvárt kihasználtsági mutatót, nem jogosult a kistérségi kiegészítő normatívára. Ez éves szinten összesen hétmillió forint hiányt eredményez az intézményi költségvetésben, melyből az egyik társult önkormányzatot, Átát 2,5 millió forint terheli 2007-ben. Viszonyításképpen a 220 lelkes kisközség évi teljes költségvetése 22 millió forintot tesz ki 2007-ben. Az önhibáján kívül hátrányos helyzetű önkormányzat 4,5 millió forintot kap az államtól.

Az egerági iskola fejlesztésére van koncepciója a helyi vezetőségnek, ugyanis a képzést szeptembertől sport irányultsággal (futball, cselgáncs, kézilabda) kívánják bővíteni. A gyerekeket a környező és távolabbi településekről szeretnék toborozni. (Az elképzelés háttérében a falu élénk sportélete és országos rangú cselgáncsszakosztálya húzódik meg.) Tény azonban, hogy a 240 tanuló befogadására képes iskolában jelenleg mintegy 170 gyerek tanul.

Kozármisleny helyzete sajátos, hiszen a szuburbanizáció rendkívül kedvezően érinti a települést, olyannyira, hogy városi rangra is pályázik. A kiköltözők társadalmi összetételének és a mindössze néhány kilométeres távolságnak köszönhetően a tanköteles korú gyermekek 48%-a pécsi iskolákba járt a 2004/2005. évi statisztika szerint. Az intézményfenntartást négy másik önkormányzattal (Szemely, Birján, Lothárd, Pécsudvard) társulási keretekben végzik, a költségek megosztása azonban folyamatos konfliktusforrás közöttük. Két önkormányzat egyenesen bíróságra vitte az ügyet, hogy ne kelljen hozzájárulást fizetniük Kozármisleny számára. A megismert álláspont szerint Kozármislenynek ki kell jönnie az alapszabványból és a kistérségi kiegészítő normatívából. Ennek alapján a szomszédos községi vezető nem érzi magát érintettnek az ügyben. Egyébként két polgármester is megfogalmazta azon véleményét, mely szerint a pécsi iskolákat általában

színvonalasabbnak tartják a kozármislenyinél – így végső konklúzióként az iskolát egyébként igénybe vevő önkormányzatok fölmentve érzik magukat a fizetési kötelezettség alól.

A helyzet olyannyira súlyosbodik, hogy a megközelítőleg ötezer lakosú község iskolájának tervezett két első osztályát valószínűleg össze kell vonni, mert egyenként nem tudják teljesíteni a kormány által meghatározott intézményi kihasználtsági mutatót. Mindez annak ellenére alakul így, hogy 2007 februárjában átadták a PPP-konstrukcióban fölépített új iskolai tornacsarnokot. Bár a lakosság korfája kiugróan jó, az átlagéletkor 36 év, a városból kiköltözött lakosság továbbra is jórészt a pécsi közszolgáltatásokat veszi igénybe, ami mindkét oldalon halmozza a problémákat. A helyzet azért ambivalens, mert noha az iskola láthatóan nem működik teljes kapacitással, a jelenleg nem helyben tanuló diákokat nem tudná teljes létszámmal iskolabővítés nélkül elhelyezni.

A kozármislenyi iskola vesztesége 2007 végére 22,8 millió forintba rúgott, az óvodáé – bár 100%-os kihasználtsággal működött – 5,8 millióra, miközben a bölcsőde megközelítőleg nullszaldós volt, a napközi üzemeltetése és a gyermekétkeztetés pedig pozitív eredménnyel zárult. A bölcsődében és az iskolában már racionalizálták a létszámot, hogy csökkenteni tudják a veszteséget, ennek ellenére a nagyközség éves szinten 20 millió forinttal kénytelen kiegészíteni az iskola költségvetését, amit egyedül kénytelen állni. E tekintetben nincs másról szó, mint hogy az állami normatíva egyszerűen nem fedezi az intézmények kiadásait.

Pécs városa 2006-ig önállóan, kistérségi együttműködés nélkül működtette közoktatási rendszerét, noha mintegy másfélezer, a kistérségből bejáró tanuló veszi igénybe évről évre Pécs általános iskoláit. Ez a városnak – még további kétszáz, más kistérségekből bejáró gyerekeket ideszámolva – éves szinten 1,3 milliárd forintjába kerül. Tehát az egyre nehezőülő költségvetési helyzet kényszerítette a várost arra, hogy új stratégiával álljon elő a kistérség irányában: ez pedig a „helybentartási” stratégia. Ennek lényege, hogy a kistérség településein élő gyerekek a jövőben lakhelyükön vegyék igénybe az óvodát és az alapfokú oktatást. A megyeszékhely azt fontolgatta 2007 tavaszán – az érintett polgármesterekkel egyetértésben –, hogy a következő tanévtől csak abban az esetben veszi fel intézményeibe a kistérség falvaiban élő gyermekeket, ha ezzel a községi iskolák nem kerülnek veszélybe, azaz biztosítani tudják a szükséges tanulólétszámokat. Mivel az új szisztéma bevezetése csak felmenő rendszerben volt elképzelhető, Pécs a kistérségi kiegészítő normatíva igénylése érdekében intézményi társulási megállapodások megkötésére törekedett az érintett önkormányzatokkal, számottevő bevételre azonban – többek között amiatt, hogy a gyermekek megoszlottak a város iskolái között – csak az iskolát nem működtető, nagyobb agglomerációs településektől számíthatott (pl. Keszü, Nagykozár), amelyek, formális társulásokat tartottak fenn egy-egy szomszédos iskolafenntartóval (Keszü Pellérddel, Nagykozár Bogáddal). A város az egyik nehéz beiskolázási helyzetű általános iskolája tekintetében arra is kész volt, hogy a görcsönyi és orfúii iskolákkal bokoriskolát alakítson, ami a másik oldalon azt jelentette, hogy e vidéki intézmények készek lettek volna arra, hogy tagiskolává váljanak. Végül azonban másképpen dőlt el az intézmények sorsa: Görcsöny Pellérddel, Orfú Abaligettel találta meg a közös érdekeltiséget.

Az a megoldás, hogy valamely pécsi oktatási-nevelési intézmény a többcélú kistérségi társulás fenntartásába kerülne, nem merült fel a lehetséges alternatívák között annak ellenére, hogy a kistérségi közszolgáltatás-szervezés kormányzati finanszírozása bizonyos preferenciákat sugallt a 2007. költségvetési évben, amire korábban nem volt példa:

- A vizsgált kistérségben az a vélemény fogalmazódott meg, hogy az alapszabály és a kistérségi kiegészítő szabály együttesen az adott ellátás esetében kb. 90%-ban fedezi a költségeket. Az ösztönzőrendszer viszont az ellátás megszervezésének formája szerint differenciáltan állapítja meg a támogatást, a legmagasabb összeggel díjazva a többcélú kistérségi társulás intézményét. (Ilyen azonban nincs a Pécsi kistérségben.)
- A rangsorban a második helyen szerepelnek az önkormányzatok intézményi társulásban fenntartott intézményei, ha a kistérségi szolgáltatásszervezést szolgálják. Kistérségünkben lényegileg ez a szervezeti forma érvényesül.
- Legkevésbé támogatott szervezeti ellátási formának számít, amikor olyan nonprofit szervezet nyújtja a szolgáltatást, amellyel a kistérségi társulás feladatellátási megállapodást kötött. Ezzel összefüggésben veszélyes iránynak látszik a civil szféra visszafejlesztésére alkalmas finanszírozási diszkrimináció. Ez a finanszírozási mód ellentétes az európai fejlődési tendenciával: ha ugyanis a többcélú társulás intézményének járó kiegészítő támogatást 100%-nak vesszük, az intézményi társulásban fenntartott oktatási intézmény ennek az összegnek már csak felét kapja, míg a civilszervezet 30%-ára jogosult. Mindebből a kistérségi munkaszervezetben arra a következtetésre jutottak, hogy jelen körülmények között hátrányos helyzetbe hozza magát az az ellátásért felelős közszereplő, amely a közoktatási feladatokat civilszervezethez szervezi ki.

A kistérségi társulás saját intézményében történő feladatmegvalósítás azért tűnt a fennálló körülmények között kivitelezhetetlennek, mivel a kistérségben nem volt olyan önkormányzat, amely át kívánta volna adni saját intézményét. Sőt, forrás sem állt a többcélú társulás rendelkezésére, amelyből lehetséges lett volna új intézmény alapítása, nem beszélve arról, hogy a közigazgatási feladatteljesítésre berendezett kistérségi társulás a működést fedező és nem fejlesztési forrásokkal rendelkezik. Amikor a Pécsi Többcélú Kistérségi Társulás pályázik, akkor a tagönkormányzatok adják össze a saját erő képviselő forrást, bár való igaz, hogy a beruházás megvalósulásának eredménye – a jogi előírásoknak megfelelően – a társulás vagyonát gyarapítja.

Visszatérve a kistérségi centrum új közoktatás-szervezési koncepciójára – melynek a városon belül erőteljes iskolaracionalizációs vonulata volt –, azt a két mikrotérségben megkérdezett polgármesterek, különösen az intézményfenntartó települések vezetői egyértelműen üdvözölték. Ha Pécs nem fogadja a kistérség új elsőseit, akkor saját intézményeik életéselye tetemesen javul. Az érem másik oldalán azonban ott a szabad iskola-választás elve. Ugyanakkor a községi vezetők sérelmesnek tartották, hogy Pécs a normatívák és a tényleges bekerülési költség várható különbözetét a társuló önkormányzatokkal kívánta megfizettetni, ami jelzi, hogy a korábbi helyzet, mely szerint a városkörnyéki önkormányzatok jóformán csak haszonélvezői a városi javaknak és szolgáltatásoknak, nem fenntartható, amit nehezen akceptálnak.

Ami a közoktatás vonatkozásában a kistérségi feladatvállalást illeti, több gond is adódik. Mindaddig, amíg Pécs városának és a kistérségnek különálló közoktatási intézkedési terve lesz, nehezen képzelhető el a hatékony együttműködés. Másfelől viszont maga

a kistérségi kiegészítő normatíva sem szolgálja automatikusan a közoktatás színvonalának emelését, mivel a kistérségi tanács a települési intézményfenntartók felé mechanikus visszaosztási szerepet tölt be. A társulás Közoktatási és Kulturális Bizottságának született ugyan 2006 januárjában egy előremutató állásfoglalása ebben a kérdésben, a társulási tanács azonban elutasította azt. Az érdemi javaslat lényege az volt, hogy az adott költségvetési évben a kistérség egészét megillető közoktatási kiegészítő normatíva összegét (mintegy hatvanmillió forint) differenciáltan használják fel, éspedig a következő módon:

- a normatíva 50%-át az ellátotti létszám arányában továbbra is az intézményfenntartó önkormányzatokhoz transzferálnák,
- 40%-a a kistérségi pályázati alapot szolgálná,
- 10%-a pedig tartalékba kerülne a közoktatási intézményeket érintő feladatok ellátására.

Ha a tanács jóváhagyta volna az idézett bizottsági állásfoglalást, abban az esetben a Kistérségi Közoktatási Szövetség szakértők bevonásával kidolgozta volna a szükséges pályázati rendszert, aminek segítségével indokolt oktatásieszköz-beszerzést, szakmai programokat, gyermekek úszásoktatását stb. támogattak volna. E javasolt differenciált támogatásfelhasználást 2007-ben már nem lehetett volna bevezetni, mivel alkalmazását a központi szabályozók egyenesen kizárják. Meg kell tehát jegyezni, hogy a fennálló központi szabályozás közepette a kiegészítő normatíva igénylés *a kistérségi szint közvetítői szerepre korlátozódó közbeékelődését eredményezi*, hiszen a kistérségi társulásnak a jogosultság tekintetében semmilyen ellenőrzési felhatalmazása nincsen, miközben *a központi támogatási rendszerbe sem épül bele szakmai vagy minőségi feltétel*.

Összességében a Pécsi kistérségről megállapítható, hogy a közoktatási intézmények működtetésének struktúráját nem a többcélú kistérségi társulás hozta létre, az új ösztönzőrendszer már kialakult viszonyokkal találkozott. Mint az elemzés mutatja, a közoktatást érintő változások a szigorú ágazati előírások következtében a 2007/2008-as tanévtől voltak várhatóak. Előrelépésként lehet értékelni viszont, hogy a város és a kistérség között együttműködés indult el az egységes tanügyigazgatás megvalósítására, a speciális kérdések tisztázására. Emellett 2006 januárjában megalakult a Pécsi Kistérségi Közoktatási Szövetség, melynek tagja minden, a kistérségbe tartozó óvoda, általános iskola és alapfokú művészetoktatási intézmény vezetője. A pedagógusok munkájának segítésén túl a szövetség nem titkolt célja, hogy a kistérség közoktatást érintő döntéseiben artikulálja a tagok érdekeit.

2.2. Pedagógiai szakszolgálat és pedagógiai szakmai szolgáltatások

A többcélú társulás megalakulása előtt a Pécsi kistérségben – az ország más megyéihez hasonlóan – az önkormányzatok többsége a pedagógiai szolgáltatásokat a megyei önkormányzattól vette igénybe. A Pécsi kistérségi társulás a létrejöttét követő évben szintén a Baranya Megyei Önkormányzattal szerződött. Az eltelt egy év tapasztalata azonban azt mutatta, hogy szakmai tekintetben a szolgáltatások színvonala elmaradt az elvárásoktól. A kiválóan adminisztrált tevékenységek mögött gyakorta nem volt tényleges teljesítés,

vagy csak formálisan valósultak meg az átadott feladatok. Ezek az okok indokolták pályázat kiírását e feladatterületen. Sikeres pályázat nyomán feladatellátási szerződés született Pécs Megyei Jogú Város Apáczai Nevelési és Általános Művelődési Központjával a 2006. évre, valamennyi kistérségi településre kiterjedő illetékességgel, a *logopédiai, gyógytestnevelési, gyógypedagógiai és nevelési tanácsadás, valamint a korai fejlesztési feladatokra*. Mivel a többcélú kistérségi társulások finanszírozása a mindenkori állami költségvetési törvény függvényében alakul, s a normatívák, valamint a kiegészítő támogatások egyik évről a másikra a jogosultság feltételeit és a támogatás volumenét tekintve is változnak, a vonatkozó ellátási megállapodások mindig csak egy költségvetési évre jöhetnek létre.

A pedagógiai szakszolgálatokat ellátó központ székhelye Pécsen van, azonban az intézmény állandó *mikrotérségi alközpontokat* működtet a nevelési tanácsadás ellátására Kozármisleny, Kővágószőlős és Pellérd községekben. A három mikrokörzet szakszerű ellátása érdekében a többcélú társulás gondoskodott a szükséges szakmai eszközök és felszerelések beszerzéséről, melyek a társulás tulajdonában maradnak. A logopédiai ellátás, gyógytestnevelés, korai fejlesztés és gyógypedagógiai tanácsadás feladatok ellátását öt pécsi és 13 vidéki telephely végzi, a szándék tehát, hogy a szolgáltatás minél közelebb legyen az ellátottakhoz, egyértelműen megmutatkozik. Ezzel a feladatcsoporttal összefüggésben Egerág, Kozármisleny, Kővágószőlős, Pellérd és Szalánta települések jelennek meg mikrokörzetközpontokként. Ez egybeesik a kistérség legjelentősebb intézményfenntartóival. Sőt, a Nevelési Központ nyitva hagyta további indokolt helyszínek felvételének lehetőségét, ha települési önkormányzati kérés és megfelelő gyermekszám vagy szakmai érv indokolja. Következésképpen *módosult a kistérségi ellátóhelyek köre*, kibővülve Romonyával, Pogánnyal, Nagykozárral, Göröcsönnyel, Bogáddal, Baksával, Abaligettel és Orfúvel, *azaz lényegileg az összes iskola-, illetve óvodafenntartóval*.

Az említett szerződés évenként szakmai beszámoló készítésére és pénzügyi elszámolásra kötelezi a szolgáltató intézményt, amelyet a társulás tanácsa megtárgyal. Eddig a kiterjesztett működési területtel rendelkező Pécs városi intézmény a többcélú társulás és a szülők megaláztatására látta el a vállalt feladatokat. A pedagógiai szakmai szolgáltatások keretén belül a kistérségi intézményvezetők havonta kapnak tájékoztatást a jogszabályi változásokról, az aktuális szakmai és finanszírozási kérdésekről. Az értekezleteken mód van a pécsi intézményvezetőkkel történő tapasztalatcserére.

A Pécsi Többcélú Kistérségi Társulás egyetlen fennmaradó feladatra kötött megállapodást a Baranyai Pedagógiai Szakszolgálatok és Szakmai Szolgáltatások Központjával: *a továbbtanulási, pályaválasztási tanácsadás szakszolgáltatás biztosítására*. Ezen szolgáltatás helyszíne fő szabály szerint az intézmény pécsi központjában van, de a szerződésben a felek kikötötték, hogy a társulás vagy önkormányzat kérésére az önkormányzat által biztosított helyszínen is nyújtható. Eltelt az első szerződési év, és a települési polgármesterek elégedetlenek, mert a szakszolgáltatás igénybevételére gyakorlatilag nem került sor a községi lakosok, illetőleg a tanulók részéről. Az önkormányzati vezetők igényt tartottak volna arra, hogy a megyei intézmény szakemberei megkeressék oktatási intézményüket, míg a Szakszolgálat munkatársai felkérés hiányában nem léptek kapcsolatba a nevelési-oktatási intézmények vezetőivel és a szülőkkel, noha az ilyen tartalmú együttműködés az ellátási szerződésben vállalt feladatként jelent meg.

2.3. A szociális ágazat helyzete a Pécsi kistérségben

A többcélú társulás célba vette a kistérségi szociális háló kiépítését, vagyis azoknak a szociális alapellátásban meglévő hiányoknak a lefedését, amelyek elsősorban a kistelepüléseket érintik. E feladatterület kapcsán a kistérségi szint már gyökeres változásokat idézett elő a fennálló közszolgáltatás-szervezési helyzetben, amihez a város aktív segítségét vette igénybe:

- *A feladatellátás keretét a társulás és Pécs Megyei Jogú Város között létrejött együttműködési megállapodás adja. Ennek alapján 2006 óta a pécsi Integrált Nappali Szociális Intézményen keresztül történik a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás, egy folyamatos készenléti rendszerben. Az ellátás fokozatosan épül ki, számos kistérségi településen csak az idei évben fog megvalósulni. Ennek egyik oka, hogy a növekvő méretek miatt műszaki fejlesztésre is szükség van.*
- *Kistérségi szinten végzik a rendszeres szociális segélyezettek együttműködési programját. A program végrehajtására a társulás megállapodásra lépett a pécsi és siklósi munkahelyi központokkal. Ennek lényege, hogy az aktív korú, nem foglalkoztatott munkavállalókat megkísérlik visszavezetni a munkaerőpiacra.*
- *A civil szféra bevonásával egy évvel ezelőtt sikerült megoldani a kistérség területén élő fogyatékosok nappali ellátását. Ennek érdekében ellátási szerződés jött létre a „Fogd a kezem” Alapítvány és a többcélú társulás között abból a célból, hogy a szervezet által fenntartott terápia és munkaotthon férőhelyein megoldja a kistérségben ellátásra szoruló 17 fő gondozását. Ennek ellentételezéseként a társulás megigényli és átutalja a mindenkori kiegészítő kistérségi állami támogatás teljes összegét.*
- *A szociális szolgáltatások fejlesztésének igénye jól kitapintható a 2007. évben is. Előkészületek folynak arra vonatkozóan, hogy az ún. támogató szolgáltatások végzésére feladatellátási szerződés szülessen a Máltai Szeretetszolgálat és a többcélú társulás között. A megállapodás tárgya a gyermekvédelmi szakellátás, szociális konyha működtetése, továbbá a súlyos és halmozottan sérült emberek szállítása, nappali és éjszakai felügyeletük biztosítása. Olyannyira új közszolgáltatásról van szó, hogy a kistérségre való kiterjesztése igényli a kapcsolatfelvételt a települési és intézményvezetőkkel, hogy a ténylegesen rászoruló és jogosultak körét egyáltalán föl tudják mérni. A megváltozott finanszírozási feltételek előrevetítik, hogy a karitatív szervezet az állami normatíván felül pótlólagos térítési díjra is igényt tart.*
- *A kistelepülések szintjén eddig ellátatlan feladatok volumenét érzékelteti, hogy a következő lépésben a társulás Pécs város Integrált Nappali Szociális Intézménye szélesebb körű bevonásával még tovább kívánja bővíteni a szociális ellátásban betöltött szerepét. Tervezik a házi segítségnyújtás, az otthoni szakápolás, a közösségi pszichiátriai ellátás, valamint az idősek nappali ellátása biztosítását.*

Az interjúk készítésekor az volt a benyomásunk, hogy a kistelepülések polgármesterei gyakorta lebecsülik a szociális problémákat, saját településüket általában nem tartják érintettnek e feladatokban. Kevéssé látják át a szociális szolgáltatások funkcióit, nemigen vannak tisztában tartalmukkal. Másrészt pedig a kistérségről formált véleményükben a megszervezett szociális és gyermekjóléti feladatok dominanciáját inkább negatív módon értékelik, a kistérség gyengeségeként jelenik meg számukra. Ugyanis a többcélú társulás lényegét a helyi politikusok többsége az új fejlesztésekben, beruházásokban keresi.

2.4. A családsegítés és a gyermekjóléti szolgáltatások ellátási struktúrája

A többcélú társulás munkaszervezetének vezetése úgy ítéli meg, hogy a kistérség településeinek életében *a legnagyobb horderejű változást a családsegítés és a gyermekjóléti alapszolgáltatások kiépítése jelenti*, mert ez a feladatterület vagy ellátatlan volt vagy nem megfelelően képzett szakemberekkel valósult meg. Pécs város polgármestere és a Pécsi többcélú társulás 2005 decemberében kötötte meg az együttműködési megállapodást a gyermekjóléti szolgálat és a családsegítés feladatainak kistérségi ellátására, valamint a rendszeres szociális segélyezettek együttműködési programjának kidolgozására.

A szerződés aláírása – mint több más területen, ahol a város valamelyik intézménye vette át a feladatot – az érintett intézmény működési engedélyének módosításával járt. Az Esztergár Lajos Családsegítő Szolgálat tehát intézményi háttérével és szakmai irányításával vállalta el a gyermekjóléti szolgáltatások és a családsegítés kistérségi feladatait. A szakember-ellátottság érdekesen alakult, ha figyelembe vesszük, hogy 38 település jogosultjaival bővült az ellátottak köre. A városi intézmény a megnövekedett feladatokra a kvalifikált munkatársakat három forrásból tudja biztosítani:

- hat fő saját főállású közalkalmazott,
- 16 fő főállású alkalmazottja vállalkozóként kötött ellátási szerződést a Pécsi Többcélú Kistérségi Társulással; ők részmunkaidőben dolgoznak,
- azoktól a települési önkormányzatoktól, melyek korábban saját szakembert foglalkoztattak, a kistérség három dolgozót átvett közalkalmazotti állományába,
- a felsorolt humán erőforrást kiegészíti a közvetlenül a többcélú társulás által foglalkoztatott pszichológus és jogász.

A felsorolt szolgáltatások ellátásáról elhangzott vélemények szerint a városi intézmény munkatársai magasabb színvonalon végezték munkájukat, mint községbeli kollégáik. Ennek az a magyarázata, hogy noha a Pécsi kistérségben az előző időszakban több önkormányzat biztosította a gyermekvédelmi feladatokat, többnyire a védőnőt vagy valamelyik pedagógust alkalmazták a feladatra, ami hozzáértés szempontjából nem volt teljesen megnyugtató. A jelenlegi feladatellátás rendszere mikrokörzetekbe koncentráltan történik, ahol megfelelően felszerelt, állandó helyiséget alakítottak ki kistérségi bázisul. Ebben az ágazatban Pécs és a kistérség községeinek ellátása egységes rendszert alkot, ami kifejeződik a nyolc területi családsegítő és gyermekjóléti központ, mint mikrokörzet fölállításában. Ezek közül kettőnek a központja Pécssett található, mivel a közvetlen városkörnyéken elhelyezkedő falvak számára ez az optimális megoldás. A részletes vizsgálati mintába éppen a gyermekjóléti ellátás szerinti két mikrotérség került be:

- a 2. sz., Kozármisleny székhelyű területi központhoz sorolódik Birján, Lothárd, Szemely, Pécsudvard, Egerág, Szőkéd, Áta és Kisherend, vagyis két körjegyzőség és Kozármisleny mint önálló polgármesteri hivatal,
- a 3. sz., Görcsöny székhelyű területi központhoz tartozik Ócsárd, Regenye, Szőke, Baksa, Téseny és Tengeri, tehát két teljes körjegyzőség.

A közös feladatellátásra részletes költségvetés készült, amely a szerződés mellékletét képezte, s amihez kapcsolódóan az intézmény kötelezettséget vállalt arra, hogy a kistérségi forrásokat elkülönített számlán kezeli. A Pécsi kistérség a 2006. költségvetési évben megközelítően 37 millió forintot utalt át az Esztergár Lajos Családsegítő és Gyermek-

jóléti Szolgálatnak, aminek ellentételeként a családsegítő működése három fő területre terjed ki, egészében prevenciós irányultsággal:

1. családgondozói feladatok,
2. ellátások közvetítése,
3. szervezési tevékenység.

A területi központokban folyamatosan van rendelkezésre álló szakember, akinek kedvező munkakörülményeit a kistérségi társulás – a várossal kötött feladatellátási terv alapján – eszközbeszerzéssel (többek között komplett számítógépes munkahelyek kialakításával) segítette. A létrejött ellátással kapcsolatos településvezetői vélemények nem voltak egységesek:

- *Kozármisleny* vezetése örült annak, hogy a kistérség átvette a gyermekjóléti és szociális feladatok ellátását. A kistérség legnagyobb községe szempontjából az utóbbi közszolgáltatások megoldatlansága a városi cím elnyeréséért beadott pályázat esélyét rontotta volna. A kozármislenyi területi központban elhelyezett állandó ügyeletes szakember alkalmazását pedig pazarlásnak vélte a polgármester.
- *Szemelyben* sem tulajdonítanak túlzottan nagy jelentőséget a gyermekjóléti szolgálat mikrokörzeti megszervezésének, mivel az „csak két-három családot érint” az apró településről, s az ellátást végző szakember személye is változatlan maradt.
- *Görcsöny* megítélése szerint a gyermekjóléti és családsegítő feladatok ellátásában a pécsi intézmény átvette az önkormányzat korábbi szakemberét, azonban az ellátási körzet kitágult. A többcélú társulás finanszírozza a szakember bérét, de a területi központ szerepet betöltő önkormányzatra hárulnak a központ működési terhei. Az ellátottak után igényelt normatívát ugyanis az önkormányzat teljes egészében átadja a többcélú társulásnak, így a rezsire nem marad forrás. Problémát okoz, hogy a kijáró szakemberek csak tömegközlekedési eszközt tudnak igénybe venni a helyben végzendő gondozáshoz, ami lehetetlen helyzetet teremt, mivel napközben alig van összeköttetés a kis-települések között.
- A szomszédos, 161 lelkes *Regenyében* elégedettek a családsegítéssel és a gyermekjóléti szolgálattal, gyakran van ugyanis szükség helyben történő gondozásra.
- *Egerág* azon kevés önkormányzatok közé tartozott, ahol a korábbi időszakban is megoldották a gyermekjóléti feladatokat. Az önkormányzat közalapítványa végezte az ellátást a korábban négy körjegyzőségbe tömörült községben, a mikrokörzet központi önkormányzata szerint magasabb ellátási színvonalat biztosítva a jelenleginél, mert heti kétszeri bejárást és szükség szerint hétvégén is rendelkezésre állást jelentett. A jelenlegi kistérségi rendszerben a buszközlekedés nehézségei miatt az önkormányzat kénytelen a körjegyzőség további községeibe történő szállítást megoldani. Az azonos mikrotérségben érintett *Szőkéd* vezetése ellenben elégedett a családsegítés intézményével, színvonalasabbnak ítéli a jelenlegi ellátást, mivel 2000 és 2005 között a védőnő látta el a vonatkozó feladatokat.
- *Átán* úgy látta a polgármester, hogy az Esztergár Lajos Családsegítő tevékenysége megfelelő, de nem magas színvonalú. Ezen a településen is problémaként vetődött fel a közlekedés, aminek megoldására átalánydíjas közlekedés biztosítását javasolták.
- A *baksai* álláspont szerint a gyermekjóléti és családsegítő szolgálat jó színvonalon működik, amit nem érdemes és nem is lehet kisebb egységben megvalósítani, mint a kis-

társág, illetve a mikrotárság. Végül soron a többcélú társulás a körjegyzőséghez tartozó három településen az alapellátás bővülését hozta, mivel korábban csak a gyermekjóléti szolgálat volt megoldott, a családsegítő nem.

A bemutatott véleményekből érzékelhető, hogy azok differenciáltak, azonban tényként állapítható meg, hogy a helyi politikusok kevés esetben ismerik el az új szolgáltatás-szervezési módozat pozitív jellegét, az ellátások bővülését. Ennek magyarázata lehet, hogy azzal – áttételesen és lényegileg – saját korábbi munkájukat minősítenék, netalán annak elégtelenségét ismernék el.

2.5. Az egészségügyi központi ügyelet

A kistérségi szolgáltatási kínálat bővítése szempontjából újabb mérföldkövet jelentett, amikor 2005. január 1-jével sikerült létrehozni a 39 településre egységesen kiterjedő házi felnőtt-orvosi ügyeleti rendszert. A kistérségi társulás Pécs Megyei Jogú Város Egyesített Egészségügyi Intézmények Igazgatóságát bízta meg az ügyelet ellátásával. Az ügyeleti szolgálatot döntően pécsi házi orvosok (összesen 77), 11 üzemorvos és 14 vidéki házi orvos látja el. Általában a központi ügyeleti helyszínen valósul meg az ellátás, de a beteg tartózkodási helyére való kivonulást is magában foglalja. Indokoltságát mutatja, hogy az első évben összesen 16 138 fő ellátása történt meg, ami a kistérség lakosságának 8%-át tette ki. *Ugyanerre a mintára megszervezték a gyermekorvosi ügyeletet, valamint 2006 májusában belépett a kistérségi fogászati ügyelet is.* Valamennyi ellátás Pécs egyesített egészségügyi intézményére épül.

Az önkormányzati vezetők egyrészt örülnek, hogy a hétközi és hétvégi ügyeletet általános jelleggel sikerült megoldani, noha gondként vetik föl, hogy míg a házi-, illetve gyermekorvosok rendelési ideje általában 16 óráig tart naponta, addig az ügyeleti szolgáltatás csak 17 órakor kezdődik. Ezért szerették volna a két időpont illesztését. Másrészt a polgármesterek egy része drágállja az ügyeleti rendszert, s elvárta volna az ellátás megversenyeztetését, mert más, a megyeszékhelyen működő szolgáltatót is alkalmasnak látott volna a feladatra. Szakmai alapon pedig felvetődött, hogy a központi ügyelet biztosítása a Honvéd Kórházban integrált módon valósulhatott volna meg. A települési vezetők azt is sérelmezték, hogy a feladatellátási szerződés nélkül jött létre, hogy az egészségügyi intézmény pénzügyi igényét részletes költségvetéssel alátámasztotta volna. A társulási tanács az év leteltével sem látott olyan részletezett beszámolót, amely a központi ügyelet keretei közötti kiadásokat, helyszíni kiszállásokat stb. számba vette volna. Egyébként az évi 7,75 millió forint (2005. év) támogatás átutalásán túlmenően a társulás egy, a „Többcélú kistérségi társulások 2004. évi ösztönző támogatása” c. pályázati forrásból elnyert gépjárművet és egy készenléti táskát is az egészségügyi intézmény rendelkezésére bocsátott. Az utóbbiak tekintetében az intézmény üzemeltetőként jelenik meg.

A házi- és gyermekorvosi ügyelet központosított megszervezése egyes települések szempontjából azt eredményezte, hogy a lakosság egészségügyi mozgáspályái megváltoztak, és Pécs felé mutatnak.

Fontosnak véljük megemlíteni a lakosság és a települések életét érzékenyen befolyásoló változásokat, azaz a kapcsolati szálak újarendeződését, mert a kistérségi társulá-

soknak ebből a hatásából érzékelhető igazán, hogy a statisztikai kistérség új földrajzi és életteret képez. Számos esetben a Pécsi kistérségben is kézzelfogható, hogy a közszolgáltatásoknak a többcélú társulás minden tagjára történő megszervezése olyan községeket és állampolgárokat kapcsol össze, melyeknek korábban semmilyen hagyományos érintkezésük nem volt. A több körjegyzőséget felölelő, már nagyobb mikrotérségnek nevezhető területi egységek akár új kötődések és viszonylatok kialakulásához is vezethetnek. Nem árt azonban az óvatosság, ugyanis amíg egy mikrokörzet szervezése valamely ágazati feladatszerzési logika szerint megalapozottnak látszik, még nem feltétlenül az a tényleges kapcsolatok oldaláról.

2.6. Könyvtári ellátás

A könyvtári ellátás kistérségbeli kiterjesztésére vonatkozóan is megtörténtek az első lépések. A Csorba Győző Megyei Könyvtár vállalta a szakmai felügyeleti tevékenységet a könyvtári szolgáltatóhely kialakítására hat községben (Abaliget, Görcsöny, Kővágószőlős, Orfű, Szalánta, Tésény). A kistérségben azokon a településeken létesültek helyi fiókkönyvtárak, ahol az önkormányzatok a megfelelő helyiséget rendelkezésre tudták bocsátani. A bevont községek körét 2007-ben sikerült kilencre növelni Kőkény, Ócsárd és Lothárd településekkel. Az általános szerződési feltételekről – a finanszírozást is beleértve – a megyei könyvtár és a kistérségi társulás állapotott meg egymással, míg a részletes szolgáltatás megrendeléséről az önkormányzatok külön megállapodást kötöttek a könyvtárral.

A mozgókönyvtári szolgáltatás egyelőre egy épülő rendszert testesít meg, s azt a közszolgáltatási területet képviseli, melyen a többcélú társulás szervezőtevékenysége nem hozott létre területi lefedettséget.

2.7. A belső ellenőrzés és a hatósági igazgatási feladatok

A többcélú kistérségi társulásokat szabályozó törvény az önkormányzati belső ellenőrzési feladatokat is a kistérségi szinten megszervezendő, a választható feladatok közé sorolja. *Így 2006 óta a társulás a munkaszervezet keretei között saját apparátusával végzi 38 önkormányzat egységes belső ellenőrzését.* Pécs város e tekintetben elkülönül és nagyságrendjére tekintettel maga oldja meg a feladatot.

Az államigazgatási feladatok intézésének helyi vizsgálata arra vezetett, hogy vannak olyan feladatok, melyektől a jegyzők is, polgármesterek is szívesen szabadulnának, mert fölösleges tehernek érzik a létüket, más esetekben pedig a helyi döntéshozás formalizmusa indokolná centralizáltabb telepítésüket. E tárgyban az alábbi javaslatok hangzottak el, részben a polgármesterektől, részben a jegyzőktől:

- indokolatlan a szabálysértési ügyek helyi jegyzőnél tartása, mivel élezi a lakosság és az önkormányzat viszonyát,
- a birtokháborítási ügyek jegyző általi intézése a személyes ismeretségek és kapcsolatok okán problémás,
- az adóvégrehajtás kérdésében a községi jegyzők bírósági végrehajtót vesznek igénybe,

- az adóügyeket főlegesen helyben kezelni, mivel az adatállományt központilag tartják számon, így a jegyző pusztán a postázó szerepét tölti be,
- a közalkalmazottak bérügyeit központosítva lenne célszerű ellátni.

3. A TÖBBCÉLŰ KISTÉRSÉGI TÁRSULÁS MUNKASZERVEZETE

A társulás munkaszervezetet állított föl, mely a társulás önállóan gazdálkodó költségvetési szerveként működik. A munkaszervezet vezetője közigazgatási (jegyzői) gyakorlattal rendelkező szakember, azonban az apparátus döntő része pályakezdő fiatal munkatársakból áll, akiknek még időre van szükségük a megfelelő felkészültség megszerzésére. Sajnos, a munkaszervezet működésére kihat az a körülmény, hogy a kormány nem döntötte el egyértelműen, hogy a kistérségi szintnek mi lesz a valóságos rendeltetése, és legfőképpen milyen lesz a közigazgatáshoz való viszonya. (Nem is rendelt a többcélú kistérségi társulásokhoz közigazgatási apparátust vagy státusokat.) Ennek következtében képlékeny helyzet állt elő, amelyben a Pécsi Többcélú Kistérségi Társulás megalakulásakor a munkaszervezet kialakítása nem volt adekvát a közigazgatási munkával. Ezen nem is lehet csodálkozni, mivel a munkaszervezet egyúttal a kistérségi fejlesztési tanács munkaszervezetévé is vált, és befogadta a megalakulásakor hivatalban lévő kistérségi menedzsereket is – vagyis a közigazgatás és a területfejlesztés súlya nem volt egyértelmű a szervezet funkcióiban.

A kistérségi társulások funkciója folyamatosan kristályosodik ki, ezért a munkaszervezet a létrejötte óta eltelt rövid időben is nagy fluktuációt szenvedett el. Státusának köszönhetően a Pécsi kistérségben a munkaszervezet vezetője és tagjai egyaránt közalkalmazottként állnak munkaviszonyban:

- 1 fő közigazgatási jogász – irodavezető
- 1 fő közoktatási referens
- 1 fő területfejlesztési referens
- 1 fő szociális referens (külső megbízott részmunkaidőben)
- 2 fő gazdasági szakember
- 2 fő belső ellenőr
- 1 fő adminisztratív munkaerő.

A kistérségi társulások tevékenységével az elmúlt bő két év során tulajdonképpen egy új közigazgatási szakma született meg, amely mentes mindenféle hatósági típusú feladattól. A közszolgáltatások megszervezésére, az együttműködések létrehozására, a finanszírozási kérdések bonyolítására, a kistérségi politikai döntéshozás szakmai előkészítésére és segítésére új közigazgatási menedzsment típusú szervezet jött létre; a Pécsi kistérségi társulás munkaszervezete ennek az új szervezettípusnak egy eredményesen működő példáját jelenti.

Az interjúkban valamennyi polgármester értékelt a kistérségi munkaszervezet munkáját, s döntő többségük pozitívan nyilatkozott róla. Azonban többen megemlítették, hogy a munkaszervezet szakmai összetételére a társulás tagjainak sem rálátása, sem befolyása nincsen, de még a tanácsüléseken sem tárgyaltak ilyen jellegű személyi kérdéseket. Volt néhány interjúalany, aki arra utalt, hogy a munkaszervezet tevékenysége kapcsolódónak, szervezetlennek tűnik, annak ellenére, hogy az alkalmazottak között vannak

egészen kiváló szakemberek. Végző soron a két mikrotérségben megkérdezett tíz polgármester közül hat jó felkészültségűnek minősítette a kistérségi munkaszervezetet, amelytől maximális segítséget és információt kap, és négy vélekedett úgy, hogy szakmailag kívánnivalót hagy maga után a szervezet munkája, illetve nincs megfelelő kapcsolat a kistérség önkormányzatai és az apparátus között.

4. A TÖBBCÉLÚ TÁRSULÁS ÉRTÉKELÉSE A KÖZSÉGI VEZETŐK RÉSZÉRŐL

Említést érdemel, hogy a kistérség sikeres pályázatot nyújtott be a KIOP-ra *állathulladék-kezelés* tárgykerében, aminek eredményeként egyetlen kistérségi szintű, állati hulladék kezelésére szolgáló gyűjtő- és átrakóhelyet fognak létesíteni, a meglévőket pedig felszámolják.

Mindezek ellenére még mindig akad ellátatlan feladat a Pécsi kistérségben. Ilyennek tekintendő a *családok átmeneti otthonának* létesítése, mely a tízezer fő feletti lakosságszámú települések számára kötelezően nyújtandó szolgáltatás. A lakosságszámot figyelembe véve, a kistérség egyetlen községe sincs abban a helyzetben, hogy a szolgáltatást egyedül megoldja. Ezt az intézményt a társulás elnökének elképzelése szerint magának a kistérségi társulásnak kellene megalapítania. E témakört a társulás Egészségügyi és Szociális Bizottsága már tárgyalta, de döntés még nem született. Másfelől, nincs arról sem szó, hogy a többcélú társulás bekebelezné valamennyi önkormányzati intézményt és közszolgáltatást. Továbbra is megtalálhatók olyanok, amiket az önkormányzatok függetlenül látnak el: idősek klubja, házi gondozás, szociális étkeztetés stb. Az idősek klubjára egyébiránt igényelhető kiegészítő normatíva, vagyis várható, hogy az ilyen típusú intézményeket az önkormányzatok be fogják vinni a közös szervezeti keretek közé. Bizonyos mikrotérségi központ szerepre aspiráló és a kistérség átlagához képest nagy lélekszámú településeken viszont egyáltalán nem létezik házi segítségnyújtás, szociális étkeztetés és az idősek napközbeni ellátásáról sem gondoskodnak. Tehát a *kistérségi társulás feladata, hogy felismerje és megszervezze azokat az ellátásokat, közszolgáltatásokat, amelyek elkerülnek a települési önkormányzatok figyelmét.*

Meglepő volt az interjúk során az ötszáz fő alatti községek polgármestereinek válasza, amikor az előregedett lakosság szempontjából lényeges közszolgáltatások hiányát firtattuk. Az ismétlődő válasz a „nincs rá igény” volt, amivel szemben értetlenül álltunk.

A szolgáltatásszervezés térképén azonban a többcélú kistérségi társulás megalakulása után három évvel nagyobb rend van, mint azt megelőzően volt. Érdemes megemlíteni, hogy másfél évtizeddel az önkormányzati rendszer létrejötte után derült csak fény arra, hogy a Pécsi kistérségben nyolc olyan helyi önkormányzat létezett, amelynek az alapfokú oktatási feladatai elvégzésére sem intézménye, sem hatályos feladatellátási vagy társulási megállapodása nem volt. S miután a városkörnyék e falvaiból a gyerekek – mindenféle önkormányzati ellentételezés nélkül – a pécsi iskolákba jártak, a kistérségi társulás kezdeményezte és tető alá hozta a szükséges szerződést a megyeszékhely és a községi önkormányzatok között. Sajnos a mulasztás kétoldalú, mivel Pécs sok forrástól esett el, miközben az érintettek oktatásának minden terhe rázúdult.

Egészen bizonyos, hogy a kistérségen belüli mikrotérségek kialakítása nagy körültekintést igényel, mivel általában az a tapasztalat, hogy a körjegyzőségbe (vagy egykor közös tanácsba) szervezett településeknek van kapcsolatuk egymással, de ugyanez nem mondható el a szomszédos körjegyzőségekről, illetve az azokat alkotó önkormányzatokról. E megállapítás helytálló Kozármislenyre és Egerágra is, noha közlekedési szempontból az egerági körjegyzőség községei Mislenyen keresztül tudják megközelíteni Pécsét. A közigazgatásilag egymással egyébként határos két székhelytelepülésnek legfeljebb olyan, nem formalizált kapcsolata van, hogy a kozármislenyi alapítványi zeneiskola kihelyezett tagozata alapfokú művészetoktatást végez az egerági iskolában. Egerág polgármestere kezdeményezte, hogy a községet nyilvánítsák mikrotérségi központtá, adottságaira, különösen élénk kulturális és sportéletére apellálva, ám a jelenlegi konstellációban nincs arra esélye, hogy a szomszédos Kozármisleny versenytársa legyen: a majdnem négyeszeres lakosságszám és a fejlődési perspektíva (szuburbanizáció) egyaránt Misleny felé billenti a mérleget. Miközben Egerág polgármestere sérelmezte, hogy a mikroörszék-központok ügyét a kistérségi társulásban nyilvánosan nem tárgyalták meg, holott ő erre vonatkozóan beadvánnyal is élt.

A többcélú társulás megalakulásának körülményeit, valamint a társulás tevékenységének értékelését feszegető kérdésünkre adott válaszok között voltak meglepőek is: három községi vezető kötelező társulásról, illetve kötelező belépésről beszélt, értelmezésükben a finanszírozási kényszer szolgáltatta körülmények a kötelezés erejével léptek fel. Velük szemben a tizből négy polgármester nyilatkozott úgy, hogy támogatta a kistérségi társulás megalakítását. Az eddigi működésről alkotott kép azonban egyelőre nem egyértelműen kedvező:

- Mindössze négy községi vezető ismerte el, hogy a többcélú társulás a helyi közszolgáltatások bővüléséhez vezetett, vagy pedig színvonal-emelkedést eredményezett a szakmai munkában.
- Öt polgármester kifejezett csalódottságának adott hangot, miszerint többet vártak az új társulástól, legfőképpen a kistérségbe jutó forrásokat. Nem felel meg elvárásuknak, hogy a többcélú társulás működése kimerül a szociális ügyek koordinációjában vagy esetleg közös hulladéklerakó létesítésében.
- A kistérségi társulás belső viszonyait részben akként látták a politikusok (hat fő), hogy a Pécsi kistérség legnépesebb településeinek önkormányzatai (kivéve Pécsét) uralják a döntéshozást és a forrásokat (Kozármisleny, Pellérd, Szalánta, esetleg Orfú és Cserkút). Más polgármesterek viszont negatívumként említették, hogy a társulási tanácsülésen általában nincsenek vitás kérdések, a jelenlévők az előterjesztéseket egyhangúlag szavazzák meg. Való igaz, hogy 2006 óta az ülések előkészítése szakbizottsági rendszerben történik, a napirendi téma tehát a kérdésben szakmailag érintett bizottság állásfoglalásával, illetve előterjesztésével kerül a tanács elé.
- A társulási tanács havonta tartott ülésein az átlagos létszám 25 és 29 között mozog, tehát mintegy tíz polgármester rendszeresen hiányzik. A távolmaradók általában ugyanazok a helyi politikusok. Ennek magyarázatául szolgál, hogy a mikroörszékben megkeresett polgármesterek 60%-a rendszeres résztvevője az üléseknek, 40%-uk viszont különféle korábbi sérelmek okán elhatárolódik a szorosabb együttműködéstől. Azok a vezetők, akik a kistérségi társulás elnökségében vagy bizottságainak egyikében pozíciót birtokolnak, természetes részesei a döntéshozásnak. Több interjúalany felve-

tette azonban azt a problémát, hogy a 2006. évi helyhatósági választások után tisztújítás volt a társulás szerveiben, s számos bizottság újjáalakítása során olyan polgármesterek kaptak helyet bennük, akik nem intézményfenntartók, vagyis kistéleplések képviselői. Méltányosnak vélnék, ha az intézményfenntartásra nagyobb rálátással bíró önkormányzatok határoznák meg a fejlődési irányvonalakat. Következtetésük szerint nincs módjuk befolyásolni a társulási tanácson belüli hatalmi erővonalakat.

- A várakozásokkal ellentétben, az interjúalanyok többsége nem tekintette a kistérségi társulást centralizációs terméknek vagy ebbe az irányba mutató konstrukciónak, annak ellenére, hogy több polgármester párhuzamot vont a kistérség és az egykori járás között. Ebben a megítélésben azonban szerepet játszik, hogy a Pécsi kistérség jelenlegi határai meglehetősen újak, s egyáltalán nem lehet egységes területről beszélni sem a tradíciók, sem a fejlesztési érdekek szempontjából. Gyakorlatilag több (három-négy) nagyobb településcsoport körvonalazódik a statisztikai körzet határai között, amelyeket 2003 előtt nem fűzött össze kapcsolat. További tényezőként megjelenik a nagyváros földrajzi elhelyezkedése, melyet a kistéleplések három oldalról körülölelnek. Az érintett települések közötti különbségek még jobban kihangsúlyozódnak, ha Pécshez való viszonyukban szemléljük őket, ugyanis fejlettségükben, életesélyükben alapvető különbség mutatkozik aszerint, hogy beleesnek-e a szuburb zónába, vagy a nagyváros-hoz képest periferikus helyzetűek. Ebben a vonatkozásban cezúra van a kistérség településállományán belül. A fejlett községek ellenpontjaiként Pécstől mintegy 15–20 kilométerre világvégi aprófalvak, esetenként zsákteleplések találhatók, melyek egyike-másika éppen csak vegetál. A kép tehát differenciált, de tény, hogy számos, önhibáján kívül hátrányos helyzetű település sorolódik az átlagosan jó mutatókat produkáló kistérségbe (Regenye, Ócsárd, Szőke stb.).
- A kistérségi kvázi-közigazgatási szint jövőjével kapcsolatosan viszont optimisták a Pécsi kistérségi szereplők. Az együttműködés szűkebb keretét adó mikrotérségek formálódóban vannak, de mint a fentebb bemutatott feladatellátási térkép mutatja, közszolgáltatási területenként más-más határok között. Ily módon jelen pillanatban kistérségünkben is többféle mikrokörzeti lehatárolást lehet készíteni. Ezeket alkalmazza maga a kistérség is, nem kevés súrlódással, kooperációs konfliktustól terhelten. Mindenesetre úgy tűnik, hogy *a kistérség akkor működik jól, ha valós és jól együttműködni képes mikrotérségekre épül.* Ezzel a kérdéssel kapcsolatban a két mikrotérség polgármesterei a következőkben vázolták fel a jövőt:
 - A Pécstől délkeletre elhelyezkedő 17 település összefüggő foltot alkot, ezek a községek talán szerves egységet képeznek. E nagyobb mikrokörzet központjává Kozármisleny válhat. Ettől elkülönül az Orfú–Pellérd–Göröcsöny vonal mentén elhelyezkedő településkör. Ennek a vélekedésnek természetesen szépséghibája, hogy mind a két területrészen több körjegyzőség létezik, és több önkormányzat aspirál mikrotérségi szerepre, miközben a háttérben meglehetősen sok konfliktus, együttműködést nehezítő probléma húzódik meg. Amennyiben csak a két vizsgált mikrotérséget tartjuk szem előtt, Göröcsöny és Baksa, illetve Kozármisleny és Egerág egyaránt rivalizál egymással.
 - A fejlődés fő irányvonalainak kijelöléséhez szükség van bizonyos centralizációra, ugyanis nem ésszerű a kistérség által leigényelt kiegészítő források létszamarányos visszaosztása az önkormányzatokhoz. A fejlesztések koncentrálására van szükség,

különben előfordulhat, hogy az ÚMFT Dél-dunántúli Regionális Operatív Program keretében – amely erőteljesen ösztönzi a nagyméretű integrációk létrehozását – egyetlen település sem tud majd pályázni humán infrastruktúra-fejlesztésre. Ennek elkerülésére a projektek és prioritások kistérségi egyeztetése a közös cselekvési terv kialakításának célzatával folyik.

- A helyi vezetők egy része felismerte, hogy bizonyos fokú intézményi centralizáció elengedhetetlen a közoktatás területén. Hozzátették viszont, hogy ehhez mindenhol szükség lenne iskolabuszokra. Voltak olyan vélemények, amelyek szerint az iskolabuszok menetrendjének koordinációjával és működtetésével nem az önkormányzatoknak kellene foglalkozni, hanem a kistérségnek.
- A polgármesterek bizonyos köre úgy vélte, hogy a kistérségnek egyeztető-, koordináló fórumnak kellene lennie, de centralizáció érezhető benne, mert a döntéshozók nem veszik figyelembe a hagyományokat, a települési törekvéseket. Gyakran a beleegyezésük hiányában is megpróbálják véghezvinni a kitűzött célokat.
- Elhangzott az is, hogy annak idején a járási rendszer nem véletlenül alakult ki: „A többcélú kistérségi társulás tulajdonképpen járási szintű igazgatást valósít meg, tehát semmi újat nem találtunk fel. Mivel a megye nem tudta átfogni a háromszáz települést, szükségessé vált egy közbelső lépcsőfok, amit tetszőlegesen nevezhetünk kistérségnek vagy járásnak. Ez a leendő régió felől nézve is megindokolható, hiszen a régió és a helyi önkormányzatok viszonya még abszurdabb lenne. A kistérségre a koordináció és a segítség érdekében van szükség.”
- Mivé fejlődhet a kistérség? – Benne rejlik a lehetőség, hogy az ügyek egyre közelebb kerüljenek az emberekhez. Össze tudja hangolni a feladatokat körzet szintjén, legalább hat-nyolc települést átfogóan tud gondolkodni. Ennek következtében a mikrotérség-központokban kialakulhat a megfelelő államigazgatás és közszolgáltatás, melynek következtében persze centralizáltabbá válik a rendszer. De ez azt is jelenti, hogy két szomszédos körjegyzőség településeinek együtt kell megoldaniuk infrastrukturális problémáikat.
- A legmarkánsabb vélemény szerint az Önkormányzati törvény által bevezetett elaprózott önkormányzati rendszer elfogadhatatlan. Nagyobb egységet alkotó önkormányzatoknak kell létrejönniük, mert akkor megoldódnak azok a problémák, amelyek abból is adódnak, hogy a polgármesterek képtelenek az együttműködésre. El lehet fogadni, hogy a mikrotérségi iskola szervezetenként integrálódjon egy másik oktatási intézménybe, hiszen ez nem jelent fizikai megszűnést, viszont forrás megtakarítást igen.
- Mások szerint a többcélú kistérségi társulás legfőképpen a bürokráciát növeli, a működése rendkívül drága, a ráfordított kiadásokból jelentősebb beruházásokat lehetne megvalósítani.

5. A KÖZSZOLGÁLTATÁSI MINIMUM KÉRDÉSE

A Pécsi kistérség életének különböző metszetekben fölillantott képei érzékeltetik, hogy a többcélú társulásnak a közszolgáltatások megszervezésének széles spektrumára van jogosultsága, amit leginkább a térség aprófalvas településszerkezete magyaráz. Nehéz

meghatározni, hogy a törpefalvak számára mi az, amit feltétlenül helyben kell megvalósítaniuk a lakosság megfelelő életfeltételeinek kialakítása szempontjából. Ugyanis, mint már jeleztük, számos munkanélkülinek vagy idős lakosnak gyakorta a szomszédos körjegyzőségi központba való eljutás is problémás, túlzottan költséges.

A Pécsi kistérség községállományának 55%-a aprófalú, vagyis lakosság számuk 2006. január 1-jén nem érte el az 500 főt. A két mikrokörzetben a vizsgálati mintába bekerült községek (16) közül 11 (69%) számít aprófalúnak, ezek demográfiai és társadalmi helyzete azonban nem azonos. A Pécs körüli szuburbanizáció következtében itt nem beszélhetünk a lakosság fogyásáról vagy trendszerű elnéptelenedésről (3. táblázat). A vizsgálati mintába tartozó községekben az elmúlt évtizedben inkább emelkedett a lakosság szám, mindössze két-három község esetében regisztrálható népességfogyás. Némi meglepetést okoz, hogy tulajdonképpen csak a mikrotérségi központ szerepre pályázó községeknek van félezernél több lakosuk: Baksának, Egerágnak, Görcsönynek, Kozármislenynek, valamint a körjegyzőségi központ Pécsudvardnak, miközben az utóbbi körjegyzőség hivatala – közlekedési okokból – Kozármislenyben van.

3. táblázat

A Pécsi kistérség két vizsgált mikrotérsége településeinek demográfiai helyzete

Község megnevezése	Lakónépesség száma (fő)		Változás %-ban
	1993	2006	
Áta	229*	224	98
Baksa	730	827	113
Birján	341	515	151
Egerág	913	1062	116
Görcsöny	1671	1696	102
Kisherend	202	221	109
Kozármisleny	2948	5308	180
Lothárd	230	285	123
Ócsárd	384	443	115
Pécsudvard	546	717	131
Regenye	163	168	103
Szemely	367	485	132
Szőke	139	152	109
Szókéd	354	421	118
Tengeri	82	77	94
Tésény	316	347	110

Forrás: A Magyar Köztársaság Helységnévkönyve, Budapest, 1994. KSH Területi Statisztikai Adatok Rendszere, 2007.

A kistérségi feladatszerzés jóvoltából az alapszintű, kötelezően ellátandó feladatok jobbára lefedik a kistérséget. A helyi életfeltételek jobbításának egyik eszköze a közösségi vagy iskolabusz léte, azonban ennek biztosítása és használata körül súrlódások tapasztalhatók a falvak között. A többcélú társulás 2006-ban pályázott és elnyert öt buszt, melyek a társulás tulajdonában vannak, de kihelyezték őket önkormányzatokhoz. A sérelmek egyik oka, hogy azokat nem körzeti jelleggel használják, hanem egy-egy falu szolgálatában állnak. A másik probléma, hogy a buszok kisméretűek, egyenként 17 fősek, így kapacitásuknál fogva általában nem alkalmasak a gyermekek iskolába és óvodába szállításának komplett megoldására – állították a polgármesterek. Vagyis a Volánbuszokkal való utaztatás egyelőre kiküszöbölhetetlen. Van olyan község, melynek jutott iskolabusz, van olyan, amelyiknek nem, léteznek továbbá olyan önkormányzatok, amelyek a falubuszt saját erőből teremtették elő. Mindenesetre a járművek kihasználtsága egyelőre átláthatatlan. Több polgármester azt javasolta, hogy a buszok használatát kistérségi társulási szinten szervezzék meg.

A legelesettebb aprófalvak – melyek között még zsáktelepüléseket is találunk 2007-ben egy nagyváros vonzáskörzetében – helyzete megoldásra vár. Két megszólított polgármester nem rejtette véka alá, hogy községük lakosságának helyzete összességében tragikus. A helyiek, ha munkanélküliek, még a falujukból sem tudnak kimozdulni, ezért a következő ellátásokat feltétlenül helyben javasolt megteremteni:

- falubusz használatának lehetőségét, legalább a szomszédos településsel közösen (gyógyszertár, bevásárlási lehetőség, könyvtár, idősek klubja stb. elérésének biztosítására),
- a körjegyzőség kihelyezett ügyintézésének megvalósítását heti egy alkalommal – ezt a területet meglehetősen elhanyagolták az utóbbi években,
- teleházat folyamatos (hétvégi) nyitva tartással, ami nem csupán a felnőttek, hanem az iskoláskorú gyermekek szempontjából is nélkülözhetetlen,
- faluházat, kultúrházat vagy fiókkultúrházat, mely közösségi rendezvények (falunap, lakodalom, egyesületi élet stb.) megrendezésének helyet ad,
- helyi orvosi ellátást (többnyire megoldott a háziorvosok kihelyezett rendelésével),
- sportpályát és bizonyos sporteszközökkel való felszerelést, illetve szertárat beleértve, ami lehetővé teszi a helybeliek és különösen a gyerekek sportolását,
- idősek klubjának kialakítása helyben vagy legalább körjegyzőségi léptékben rendkívül indokolt,
- életvezetési segítségnyújtást, amit a többcélú társulás is magára vállalhat, megosztva a feladatot például a helyi kisebbségi önkormányzattal vagy önkormányzatokkal.

Tapasztalataink alapján megállapítható, hogy a minimális szolgáltatások igénye szempontjából nincs különbség a száz fő alatti falvak és például egy kétszáz fős település között, főleg, ha az periferikus helyzetű. A megválasztott helyi politikusoknak ezeken a helyeken leginkább az „írastudó”, ember, a településvezető szerepét kell betölteniük, továbbá segítyekkel, pályázatokkal a népesség minimális fizikai szükségleteinek kielégítését szükséges szolgálniuk. Jelentőségüket nem szabad lebecsülni, ők azok, akik meg tudják fogalmazni a település érdekeit, ami rendkívül fontos. Gyakorta csekély igényekről van szó, amelyek eltörpülnek más önkormányzatok fejlesztési tervei mellett. Éppen ezért az a veszély fenyeget, hogy mellőzötté válnak az olyan kisléptékű fejlesztések, mint egy játszótér vagy egy sportpálya megépítése, holott egy aprócska falu lakóit akár boldoggá is tehetné a megvalósulásuk.

6. ZÁRÓ GONDOLATOK

A tanulmány végén jogosan merül fel a kérdés, vajon hol van Pécs helye a kistérségében? Elviekben a nagyváros teljes mértékben támogatja a kistérségi kooperációt, minden szükséges intézménye működési területét fokozatosan kiterjeszti a kistérségi falvakra. A nagyságrendi különbség miatt azonban sosem fog eltűnni a távolság a községek és a város között. Bár a kétféle szereplő között a pénzügyi előnyök motiválta érdekezésség előrevitte az együttműködést, a helyzetet az egyik aprófalú polgármestere a következőképpen jellemezte: *„Míg a kistérség munkaszervezete érzékelti tudja a kistérséget és annak tagjait, addig a pécsi városházába soha nem lesz betekintésünk, de befolyásunk még kevésbé.”*

Az említett okoknál fogva a többcélú társulás munkaszervezetének és a város apparátusának sem szokványos a viszonya, bár minden szükséges kérdésben egyeztetéseket folytatnak. Pécs város polgármesteri hivatalának szakemberei többnyire eseti jelleggel, konkrét felkérésre működnek közre, illetve nyújtanak szakmai segítséget a társulás feladatellátásához, aminek módja az eddigiekben az volt, hogy az apparátus tagjait a társulás egyénileg megbízta.

Összességében a Pécsi kistérség viszonylag gördülékenyen és hatékonyan együttműködő térség benyomását kelti, amely megoldásokat képes találni a város és a környező falvak ellentétére is, miközben kiaknázza az együttműködésben rejlő lehetőségeket. Viszont a kistérség összekovácsolódásához és a közös identitás létrejöttéhez még hosszú időre lesz szükség, ami majdan megalapozhatja egy, a jelenleginél lényegesen koherensebb és hatékonyabb közigazgatási rendszer bevezetését. Ennek a folyamatnak az egyik legfontosabb eredménye lehet a markáns mikrotérségi beosztás kikristályosodása.

MELLÉKLET

A Pécsi kistérség két mikrokörzetét alkotó önkormányzatok közigazgatási beosztása történeti távlatokban.

1949. január 1-jei állapot

Baksai körjegyzőség

Baksa

Babarcszőlős

Kisdér

Siklósbodony

Tengeri

Téseny

Pellérdi körjegyzőség

Aranyosgadány

Görcsöny

Pellérd

Garéi körjegyzőség

Ócsárd

Regenye

Szóke

Bosta

Garé

Szilvás

Kozármislenyi körjegyzőség

Kozármisleny

Nagyárpád

Pécsudvard

Egerági körjegyzőség

Egerág

Kisherend

Lothárd

Szemely

Szőkéd

Belvárdgyulai körjegyzőség

Belvárdgyula

Birján

Hásságy

Hidor

Olasz

1990. január 1-jei állapot

Pécs városkörnyék

Görcsönyi községi közös tanács

Regenye

Szóke

Kozármislenyi községi közös tanács

Birján

Lothárd

Pécsudvard

Szemely

Siklós városkörnyék

Baksai községi közös tanács

Kisdér

Siklósbodony

Tengeri

Téseny

Ócsárd

Egerági községi közös tanács

Áta

Kisherend

Szőkéd

2007. január 1-jei állapot

Kozármisleny

Pécsudvardi körjegyzőség

Pécsudvard

Birján

Lothárd

Szemely

Szókéd

Egerági körjegyzőség

Áta

Kisherend

Görcsönyi körjegyzőség

Görcsöny

Ócsárd

Regenye

Szóke

Baksai körjegyzőség

Baksa

Téseny

Tengeri

Kisdér

Siklósbodony



Kovács Katalin és Rácz Katalin

MOZGÁSBAN: AZ EGYÜTTMŰKÖDÉSEK VÁLTOZÓ MINTÁZATAI A SÁSDI TÖBBCÉLŰ KISTÉRSÉGI TÁRSULÁSBAN

1. BEVEZETÉS

A Sásdi kistérség 27 településből álló, a Baranyai-hegyháton elhelyezkedő, alapvetően kétszintű statisztikai kistérség, amelynek településállománya rendkívüli módon elaprózott. A 3454 fős kisvárosi központ, Sásd mellett összesen egy település lakosság száma lépi túl a kétezret, éspedig az Észak-hegyhát mikrotérségi központjává, Mágocsé. Mágocs és a vonzáskörzetében fekvő négy település egy informális mikrotérséget alkot, míg Sásd tágabb vonzáskörzete négy mikrotérségre tagolódik: Sásdot hat törpefalu övezi, Vásárosdombót négy, Mindszentgodisát három, a szélhelyzetű Gödrei mikrotérséghez Gödre mellett egy bő háromszáz és egy közel ötszáz fős miniközpont, valamint két törpefalu tartozik. A mikrotérségek afféle operatív koordinációs egységeknek tekinthetők, amelyek a területfejlesztési források elosztására jöttek létre 2002-ben. A központok közül csak Sásd és Mágocs rendelkezik csekély térszervező erővel, a másik három, ezer fő körüli település legfeljebb a szolgáltatások szűk skáláját nyújtó, alapfokú központként működik. A kistérség egyik kistelepülésén, Kisbesztercén már a 2001-es népszámlálás idején száz fő alá csúszott a lakosság száma. További hét olyan kistelepülés található a Baranyai-hegyháton, amelynek lakossága nem éri el a 200 főt; közülük kettőt veszélyeztet komoly demográfiai erózió (Palé, Tarrós), a másik öt község a cigány népesség egyre nagyobb arányú jelenléte, illetve Sásd környezetében egyfajta mini-szuburb folyamat következtében ezt a veszélyt egyelőre elkerülni látszik.

Ha a kistérség tágabb környezetét vesszük szemügyre, három megye határterületén, három város, Kaposvár, Dombóvár és Komló változó erejű vonzás-, illetve érdekkörében helyezkedik el oly módon, hogy a középfokú közszolgáltatási funkciókon Dombóvár és Sásd, a hatósági jogkörökön Sásd és Komló osztozik. A kistérségben öt körjegyzőség és két önálló polgármesteri hivatal működött 2006. december 31-ig; ezek száma ugyan nem változott, a Mágocsi mikrotérségben azonban elindult egy átrendeződési folyamat, amely még nem jutott nyugvópontra.

A végtelenül elaprózott településszerkezet nem tette lehetővé a rendszerváltást követően a körzetesített intézményrendszer nagyarányú újra-önállósítását; a háziorvosi szolgálat a volt alsófokú körzethatárok között működött és működik; megmaradtak a körzeti iskolák, s az ötszáz főt közelítő falvakban a szintén körzetinek számító óvodák (bár ez alól vannak kivételek az Észak-hegyháton, ahol az ezerfős Bikal iskolája és óvodája önálló fenntartású volt; itt az adottságok nem tették lehetővé kisebb települések oktatási intézményeinek bekörzetesítését egészen 2006-ig). Az alapszintű szociális ellátás pedig itt is, mint általában, „hol volt, hol nem volt”.

Tanulmányunkban először a kistérségi társulást, majd a közszolgáltatások kistérségi szervezését, végül a mikrotérségi „közelképeket” mutatjuk be.

2. A SÁSDI TÖBBCÉLÚ KISTÉRSÉGI TÁRSULÁS LÉTREHOZÁSÁNAK KÖRÜLMÉNYEI

A kistérség 1996-ban alakult meg hivatalosan, a KSH által javasolt települési körrel, Sásd központtal. Ekkor alapították a tagtelepülések képviselőit ellátó polgármesterek – Sásd polgármester asszonyának elnöklétével – a Baranyai-Hegyhát Területfejlesztési Önkormányzati Társulást is. Megváltozott tartalommal és területi határok között, de az 1984-ben megszűnt állapot állt ezzel helyre (jóllehet nem ugyanabban a formában), ugyanis 1984-ig működött a Sásdi járás, amelyet 1950-ben a volt Hegyháti és Pécsi járás egyes településeiből szerveztek, majd bővítettek ki 1952-ben a Komlói járás néhány községével. 1984-ben azután éppen ellenkező irányba lódult a hinta: Komló városkörnyéki körzetévé nyilvánították az egész térséget, ama három község, Kaposszekcső, Jágónak és Csikóstöttös kivételével, amelyek Dombóvár városkörnyékéhez és ezzel Tolna megyéhez csatlakoztak tíz évvel korábban.

Az 1996. évi megalakulásától 2005-ig a társulás terület- és vidékfejlesztési ügyekben felelős kistérségi együttműködéséül funkcionált. Olyan pályázatokon is kistérségi egységben indult a hozzá tartozó 27 település, ahol ez nem volt feltétel, csak lehetőség. Ilyenek voltak a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium által indított vidékfejlesztési programok, ahol elegendő lett volna négy település összefogása, ha az ötezer fős lakossági minimumot fel tudták mutatni. A Sásdi kistérség azonban ezekben a programokban is egységesen indult, legfeljebb a gesztortelepülés volt más és más.¹

¹ Sásd volt a vidékfejlesztési programok (SAPARD) kidolgozásáért felelős, és itt székelt a vidékfejlesztési menedzser is, Alsómocsolád a LEADER programok első két generációjának kidolgozásában és megvalósításában játszott vezető szerepet. A harmadik generációs LEADER azonban jellegében és léptékében gyökeresen különbözik az első kettőtől; az új akciócsoport megalakítása a helyi regionális politikában szerepet játszó politikusok által írt kották alapján történt, ebből következően a választási körzet egész területét átfogja (Sásdi és a Komlói kistérség), sásdi központtal, a sásdi polgármester elnöklétével. Az elnöki pozíció Sásdra helyezése nem a Komlói és Sásdi kistérség közti erőviszonyokat tükrözi, hanem egyfajta munkamegosztást: Komló nem jogosult vidékfejlesztési támogatásokra, s bányász-ipari város hagyománya sem tenné hitelessé vidékfejlesztői központként való fellépését. A Komlóhoz képest erősebb mezőgazdasági hagyomány (Sásdon még működik mezőgazdasági nagyüzem, és a kistérségben is magas a mezőgazdasági foglalkoztatás aránya), továbbá a vidékfejlesztési iroda és a Sásdi Többcélu Kistérségi Társulás munkaszervezetének átfedése is a sásdi székhely mellett szólt.

Ami a terület- és vidékfejlesztési tervezésben történt 1996 óta: egy vidékfejlesztési stratégia 1999-ben, egy átfogó területfejlesztési, felzárkóztatási program 2003–2004-ben, két LEADER program 2003–2005 és 2005–2007 között.² Ezenfelül egy közszolgáltatás-fejlesztési program készült 2005-ben a többcélú kistérségi társulás közszolgáltatás-szervezési tevékenységét megalapozandó. 2007-ben, már az Új Magyarország Fejlesztési Tervhez (a továbbiakban ÚMFT) kapcsolódva, és nem kis részben a munkaszervezet közreműködésével, újabb tervezési-programozási folyamat indult (közoktatás-fejlesztési program, LEADER program).

A társulás székhelye mindig Sásdon volt, menedzserei 2005-ig a Sásdi Polgármesteri Hivatalban kaptak helyet, könyvelését is a hivatal látta el. A többcélú kistérségi társulás önálló munkaszervezet kialakításáról döntött, amelyre egy, a Dél-dunántúli Regionális Fejlesztési Tanács 2003-ban kiírt pályázatán elnyert támogatásból kialakított kistérségi iroda teremtett lehetőséget. 2007-ben a jó politikai kapcsolatok hátszelén a Sásdi Többcélú Kistérségi Társulás nyerte el a Helyi Vidékfejlesztési Iroda címet is.

A Sásdi kistérségben *nem alakult meg 2004-ben a kötelező feladatellátási spektrummal a többcélú kistérségi társulás, csak a területfejlesztési funkció ellátására jött létre, s lényegében változatlanul továbbvitte elődje, a Baranyai-Hegyhát Területfejlesztési Önkormányzati Társulás tevékenységét. Az egyik ellenlábás Vásárosdombó volt, amely iskolája önállóságát, egyáltalán a települési, önkormányzati autonómiát féltette a székhelytelepülés, Sásd megerősödésétől. Apró, új érdekellentétek szította régi sérelmek vezérelték a mágocsi testületet, amikor amellet döntött, hogy csak az „egycélú” megalakulást támogatja, bár csak egy szavazattal győzött ez a javaslat. Ugyanígy szavazott Bikal képviselő-testülete, főként a sok tisztázatlan kérdés miatt. Összefoglalóan tehát azt mondhatjuk, hogy nem a kistelepülések, hanem a mikrotérségi központok ambíciói és a kistérségi központ, Sásd túlzott megerősödésével kapcsolatos aggodalmai gátolták a megalakulást 2004-ben.*

A Sásdi kistérség ezzel a döntésével egyedül maradt az egész régióban. A rá nehezedő megyei és regionális nyomásra nem álláspontja megkeményítésével reagált, engedett az unszolásnak, és *2005-ben átalakult, vállalva a többcélúságot. A társulás azóta – mondhatni – konszolidált módon működik sásdi központtal, önálló munkaszervezettel, amely a kötelező feladatokon túl a belső ellenőrzést is ellátja. A 2006. évi önkormányzati választások során Sásd város új polgármesternek szavazott bizalmat, aki végül a társulás elnöki posztját is elnyerte, váltva Mindszentgodisa polgármesterét.*

A kistérséget alkotó 27 település által aláírt megállapodás értelmében a társulás elnöki posztját választás útján töltik be, az elnökhelyettesek egyike a sorban a térségi központ után következő legnépesebb település, Mágocs mindenkori polgármestere, a másik a társulás elnökének javaslata alapján kiválasztott polgármester. Ez utóbbi pozíciót jelenleg Vásárosdombó polgármestere tölti be. Az elnök és az elnökhelyettesek megbízása polgármesteri mandátumuk idejére szól. A társulás kilenc tagot számláló elnökséggel rendelkezik, mely a társulási tanács ülései közötti időszakban lát el operatív feladatokat. Mint a munkaszervezet vezetőjétől megtudhattuk, *„a társulási üléseket mindig megelőzi az*

² A *Lépés-Váltás* című (LEADER-jellegű) kísérleti vidékfejlesztési program hazai finanszírozásból 2003–2005-ben 30 millió forintot hozott a térségbe, a *„Tovább-Lépés”* az AVOP LEADER intézkedésére beadott pályázat révén 100 millió forintot.

elnökségi ülés, ahol megtárgyalják előzetesen már a társulási ülésen tárgyalandókat. Az elnökség nem dönt, csak javaslatot tesz a társulás elé.” Az elnökség tagjait az elnökön és a két elnök-helyettesen kívül a fentiekben említett mikrotérségek települései delegálják, egy további tagot pedig a társulási tanács tagjai választanak a településeket képviselő polgármesterek sorából. Ha a kilencfős elnökség hároméves működésének eddigi tapasztalatait röviden összegezzük, a társulás munkaszervezet-vezetőjével érthetünk egyet, aki szerint az elnökség léte kétségtelenül felgyorsítja a társulás ügyeit érintő döntéshozás folyamatát, még akkor is, ha „az operatív munka miatt nehéz néha mozgatni őket. De hát boldogulunk, és megy” – hangzik a sommás vélemény.

A Sásdi Többcélú Kistérségi Társulásba tömörülő települések, a korábbi informális kapcsolatok megerősítésével, úgynevezett *mikrokörzeti bizottságokat* hoztak létre, melyeknek tagjai az adott mikrotérséghez tartozó települések polgármesterei. A mikrokörzeti bizottságok feladata a mikrotérséghez tartozó települések által kötött megállapodásokban szereplő tevékenységek koordinációja, a vállalt feladatok betartásának figyelemmel kísérése és ellenőrzése. A bizottságok emellett döntés-előkészítő szerepet töltenek be, előzetesen megvitatják a társulási ülés tervezett napirendi pontjait, állást foglalnak a társulás működésével kapcsolatos kérdésekben. A többcélú társulás munkaszervezet-vezetője szerint a mikrokörzeteket alkotó települések között *„természetesen vannak konfliktusok, de hála a jóistennek, úgy látom, hogy egyre jobban együtt tudnak működni. Próbálják a kölcsönös haszon elvét valahogy szem előtt tartani, úgy dolgozni, hogy tényleg jó legyen, legalább mikrotérségen belül.”* A kistérség településeinek véleményét tükrözi a Mágocsi mikrotérség egyik tagtelepülése, a mintegy 304 főt számláló Mekényes polgármester asszonyának értékelése, aki szerint *„a hátrányunk az, hogy messze van a kistérség központja, de erre meg úgy érzem, hogy megoldást jelent a mikrotérségen belüli együttműködés. Nekünk elnökségi üléseink gyakrabban van, mindent, ami mikrotérséget érintő probléma, rajta keresztül közvetítik felénk, én úgy érzem, hogy ez az együttműködés így nagyon jó.”*

A társulás pénzügyeit, gazdálkodási tevékenységét, működését egy háromtagú *Pénzügyi és Ellenőrző Bizottság* ellenőrzi, melynek tagjait a társulási tanács választja saját tagjai közül. A Bizottság tagjai a társulási megállapodás szerint olyan személyek lehetnek, akik nem állnak a társulás alkalmazásában, nem tagjai a kilenc tagú elnökségnek, és nem végeznek gazdasági feladatokat a társulás megbízásából. A társulási tanácsnak beszámolási kötelezettséggel tartozó Pénzügyi és Ellenőrző Bizottság a fentiekben felsorolt feladatai mellett biztosítja a tagtelepülések tagsági díjának és az egyéb anyagi támogatások időarányos befizetésének nyomon követését is. A társulási tanács lehetővé teszi állandó vagy ideiglenes *munkacsoportok* létrehozását is. Fontos momentum, hogy ezen munkacsoportoknak olyan személyek is tagjai lehetnek – pl. a térségben működő közintézmények vezetői, civilszervezetek képviselői, egy adott ágazat szakemberei –, akik a társulási tanácsban nem rendelkeznek tagsággal.

3. A MUNKASZERVEZET MŰKÖDÉSI TAPASZTALATAI

A Sásdi Többcélú Kistérségi Társulás koordinációs és adminisztrációs feladatait ellátó munkaszervezet létszáma megalakulása óta folyamatosan gyarapodott, ennek köszönhetően jelenleg hét fő alkotja a személyi állományt. Az agrár- és területfejlesztő végzettséggel rendelkező, korábban a Baranyai-Hegyhát Területfejlesztési Önkormányzati Társulás menedzsereként tevékenykedő munkaszervezet-vezető mellett két, pályázatírással foglalkozó projektmenedzser, két belső ellenőr, egy ügyviteli dolgozó, valamint egy gazdasági vezető tevékenykedik a Sásd központjában található kistérségi irodában. Az új kollégák megválasztásakor igyekeznek felsőfokú végzettséggel, speciális – elsősorban pénzügyi és pályázatírói területen szerzett – munkatapasztalattal rendelkező munkatársakat alkalmazni, ami helyi szakemberek hiányában gyakorta térségen kívüli munkatársak felvételét eredményezi. Valószínűleg ezzel magyarázható, hogy a munkaszervezeten belül viszonylag nagy a fluktuáció: a három év alatt több, elsősorban közgazdász, jogász végzettségű, pályázatírói tapasztalatokkal rendelkező munkatárs váltotta egymást. A kutatás időpontjában éppen az egyik, pályázatírással foglalkozó, közgazdász végzettségű munkatárs nyújtotta be felmondását a társuláshoz, s betöltetlen volt a belső ellenőri állás is, mivel a feladatot korábban ellátó, jogász végzettségű szakember Budapesten vállalt munkát.

A munkaszervezet a hét állandó munkatárs mellett több külső szakembert (pl. vidékfejlesztési menedzser, ÚMFT-tanácsadó, valamint a Dél-dunántúli Regionális Forrásközpont egyik koordinátora) integrál, akik ugyan hivatalosan nem részei az apparátusnak, de szerepet vállalnak a feladatok ellátásában. Ahogy a munkaszervezet vezetője összegzi: *„ha másra nem, információra jók, esetleges lobbitevékenység, a pályázatokra rá tudnak figyelni jobban”*. Az ÚMFT-tanácsadó legutóbb az uniós források hatékonyabb elérését szolgáló kistérségi cselekvési tervhez gyűjtötte a települési szintű fejlesztési elképzeléseket, őt a társulás elnöke is az apparátus szerves részének tekinti: *„egy héten legalább három nap látni szeretném [...] a munkáját számon kérjük, hogy milyen vállalkozásokat keresett fel, miről tájékoztatta őket. A kontrollt így azért mi is jobban tudjuk gyakorolni.”*

A munkaszervezet működési költségeit részben a tagtelepülések éves tagdíjából fedezik, melynek összege a 2007-es évben lakosonként 200 Ft volt. Emellett a társulás lehívja a munkaszervezet működtetésére fordítható normatívát, melyet a három év tapasztalata szerint csak részben kötnek le. A megmaradó forrásokat olyan közszolgáltatásokhoz csoportosítják át, melyek működtetését a központi normatíva részlegesen fedezi. Példának okáért 2006-ban a munkaszervezet működtetésére fordítható normatívából mintegy 3 millió Ft-ot fordítottak a gyermekjóléti feladatok ellátására, a pedagógiai szakszolgálati feladatok után járó normatívát pedig több mint 4 millió Ft-tal egészítették ki a közoktatási keretből történő átcsoportosítással. Ennek, miként a társulás 2007. februári ülésén készített jegyzőkönyvből megtudhatjuk, az az oka, hogy *„a kistérségi feladatellátások vonatkozásában a gyermekjóléti és a pedagógiai szolgálatnál a kiadások összege jóval meghaladja az állami támogatások összegét”*.³

³ Jegyzőkönyv a Sásdi Többcélú Kistérségi Társulás 2007. február 19-ei üléséről.

A munkaszervezet hároméves működését tekintve elmondható, hogy eddig elsősorban a normatívaigénnyel összefüggő adminisztrációs és a szolgáltatásszervezéssel kapcsolatos koordinációs feladatokat látott el, a tevékenységi kört azonban a jövőben bővíteni szeretnék. Erre szükség is volna, mert a tagtelepülések képviselői közül sokan érzik tehernek a társulás működtetésének adminisztrációs feladatait, amihez képest kevés kézzelfogható előnyét élvezik az együttműködésnek. Éppen ezért a társulás újdonsült elnökének célja egy, a települési igényekre érzékeny, az aprófalusi problémákra kiemelt figyelmet fordító szolgáltatóközpont kialakítása. Miként a vele készített interjú során megfogalmazta: *„a kicsi kisfalvaknak a kicsi, apró kis nyomorát, azt kell megoldani. A városnak van stábja rá, egy nagyobb pályázatra úgyis szakértő kell, egy százmilliós pályázattal nem fogom leterhelni a kistérségi irodát. Mert tényleg az a falusi polgármester a falunak az első embere, mert megválasztották, de nem biztos, hogy meg tudja csinálni az egyszerűbb dolgokat, lehet, hogy semmilyen pénzügyi ismerete nincs. Ezért választottak meg, mert ezt megígérték nekik.”*

Az első kézzelfogható eredménye az iroda ilyen irányú kibővítésének a kistérségi társulás által közelmúltban elnyert két közmunkapályázat, mely úgy tűnik, hogy a tagtelepülések mindegyikének meglegedését kivívta. A munkaszervezet stábjában rövidesen jelképes díjazás fejében készít pályázatokat a térség települései számára. A munkatársak érdeklősége a társulási elnök szerint azzal teremthető meg, ha a pályázatokba a menedzsmentköltségeket is beépítik, ezáltal ugyanis többletjövedelemhez juttatják a munkatársakat. *„Egyből nem akartam azzal indítani, hogy pénzért csináljuk, mert akkor megrettennek, hogy még nem is nyertek, már pénz kell. Viszont így ők is látják, hogy legalább én tényleg nem telepszek rá a város részéről a kistérségi irodára, hiszen akkor ők effektíve adnak egy kis pénzt érte, és azért már tényleg szolgáltatást várhatnak el”* – összegzi a társulás által biztosítandó szolgáltatások fejlesztésével kapcsolatos elképzeléseit az elnök.

4. A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK SZERVEZÉSÉNEK TÉRSÉGI SAJÁTOSSÁGAI⁴

Előjáróban annyit leszögezhetünk, hogy a közzolgáltatások intézményrendszerének koncentrációja a Sásdi kistérségben nem a többcélú társulás megalakulásával indult meg, a térség településeinek zöme ugyanis már jóval korábban intézményfenntartó társulásokba tömörülve látta el az 1990. évi LXV. törvényben rögzített feladatait. A fenntartói társulások egyes esetekben a gazdasági racionalitást, a mérethatékonysági szempontokat nélkülöző településközi kooperációkat, elkényelmesedett, nem megfelelő minőségben, és/vagy a tagtelepülések által megfizethetetlen áron szolgáltató intézményeket foglaltak magukban. Ezen a helyzeten változtatott a 2007. évi költségvetési törvény: a csökkenő

⁴ A fejezet a Sásdi Többcélú Kistérségi Társulás 2005-ben elkészült közzolgáltatás-fejlesztési koncepciójának eredményeire épül. Forrás: *Hatékonyság és közzolgáltatás. A Sásdi kistérség közoktatási, egészségügyi és szociális ellátási programja I. Helyzetfeltárás*. MTA Regionális Kutatások Központja KÉTI Térségfejlesztési Kutatások Osztálya, Budapest, 2005. május.

normatíva a fenntartói kapcsolatok, településközi kötődések újraértelmezését, a korábban másodlagosnak tartott költséghatékonysági szempontok felértékelését eredményezte a térség majd mindegyik mikrotérségében.

4.1. Óvodai nevelés a Sásdi kistérségben

A Sásdi kistérséget alkotó 27 település közül összesen tíz településen működik óvoda. Az intézmények viszonylag kis száma a közlekedés-földrajzi adottságokból és az aprófalvas településszerkezetből eredeztethető, másrészt az elmúlt évtizedekben lezajlott demográfiai folyamatok következménye. A gyermeklétszám folyamatosnak mondható csökkenése következtében az utóbbi másfél évtizedben két aprófalusi óvoda bezárására is sor került: a kilencvenes évek elején a mekényesi, 2004 szeptemberében a bakócai óvoda szüntette be működését.

A 2007-es év folyamán az 500 főnél nagyobb települések – Baranyajenő, Bikal, Gödre, Mágocs, Mindszentgodisa, Sásd, Vásárosdombó – mindegyikében működött óvoda, az 500 fő alatti települések közül csak háromban, Kisvaszaron, Nagyhajmáson és Tormáson.

A Sásdi kistérség tíz óvodáját tekintve a Mágocsi, a Sásdi és a Vásárosdombói mikrotérségben tűnik hosszú távon biztosítottnak az intézmények működése. A Mindszentgodisai mikrotérségben a székhelytelepülésen két óvoda is működik egy-egy csoporttal, ahová szinte kizárólag a mikrotérségből járnak gyerekek, s egyelőre az eljárók száma is minimális. A gyermeklétszám csökkenése azonban érzékenyen érinti ezen intézményeket, amelyek jelenleg is csupán a határon mozogva tudják teljesíteni a létszámelvárásokat. A legnagyobb probléma a Gödrei mikrotérségben mutatkozik, ahol a statisztikai adatok szerint legfeljebb két óvodai kiscsoport indítható a következő években, miközben a kevés gyereken egyszerre három óvoda (Baranyajenő, Gödre, Tormás) osztozik. Az intézményfenntartás ésszerűsítésének irányába egyelőre egyetlen, veszélyben lévő óvodában sem történtek lépések, a fenntartók a gyermeklétszám emelkedésében, a finanszírozási feltételek változásában bíznak.

4.2. A közoktatási feladatellátás jellemzői

Ami a közoktatási feladatellátást illeti, a Sásdi kistérségben működő valamennyi általános iskolát a települési önkormányzatok intézményfenntartó társulásai tartják fenn. A Települések Oktatási Társulása Sásdi Általános Iskolája, a Mindszentgodisai Általános Iskola, a Vásárosdombói Általános Iskola Egységes Oktatási és Alapfokú Művészetoktatási Intézmény fenntartó települései azonos körjegyzőségekhez is tartoznak, a sásdi intézményt hét, a mindszentgodisait négy, a vásárosdombóit hat település önkormányzata tartja fenn. (1. táblázat) E három esetben a körjegyzőségi és az intézményi határok a mikrotérségek egészét lefedik. A Gödrei mikrotérségben két iskola is működik, a mikrotérségi központban található általános iskolát Gödre és Tormás közösen tartja fenn, a baranyajenői intézményt fenntartó társulás tagja a székhelyközség mellett Baranyaszentgyörgy és Szágy.

1. táblázat

Iskolafenntartó társulások a Sásdi kistérségben

Társulás megnevezése	Társulást alkotó települések
Baranyajenői Általános Iskolát Fenntartó Társulás	Baranyajenő, Baranyaszentgyörgy, Szágy
Gödrei Oktatási Társulás	Gödre, Tormás
Bikal-Egyházaskozár Alapfokú Közoktatási Intézményfenntartó Társulás	Bikal (Egyházaskozár, Hegyhátmaróc, Tófü, Szárász)
Mágocs, Alsómocsolád, Mekényes, Nagyhajmás Közoktatási Intézményfenntartó és Irányító Társulás	Alsómocsolád, Mágocs, Mekényes, Nagyhajmás
Mindszentgodisai Oktatási Társulás	Bakóca, Kisbeszterce, Kishajmás, Mindszentgodisa
Sásdi „Települések Oktatási Társulása”	Felsőegerszeg, Meződ, Oroszló, Palé, Sásd, Varga, Vázsnok
Vásárosdombói Intézményirányító Társulás	Ág, Gerényes, Kisvaszar, Tarrós, Tékes, Vásárosdombó

Forrás: Sásdi Többcélú Kistérségi Társulás, 2007.

A Sásdi kistérség intézményfenntartó társulásai két esetben döntöttek úgy, hogy az alapfokú oktatási intézményeket a költséghatékonyság jegyében többfunkciójú intézményekbe integrálva működtetik: Vásárosdombón 2001 óta működik az egységes intézmény, mely az óvodát, az általános, valamint a zeneiskolát foglalja magában. Mágocson ezzel szemben csak a 2004/2005-ös tanévben jött létre a többfunkciójú intézmény, mely az óvodát, az általános iskolát, a művelődési házat, valamint a könyvtárt kapcsolja össze. A mágocsi ÁMK létrehozása nem csupán szervezeti változásokat eredményezett, hanem igen komoly létszámcsökkenéssel is járt, ami elsősorban az óvodát sújtotta, ahonnan több óvónőt, konyhai kisegítőt, dajkát és egy élelmezésvezetőt küldtek el a 2005-ös év folyamán. További fejlemény, hogy a székhelytelepülésen, Mágocson található általános iskolát közösen fenntartó mikrotérségi települések száma 2007-ben időlegesen négyről háromra csökkent. Alsómocsolád ugyanis kilépett a társulásból, s a Bikal-Egyházaskozár Alapfokú Közoktatási Intézményfenntartó Társuláshoz csatlakozott, majd az év végével visszatért a mágocsi intézményfenntartó közösségbe. Ennek részleteit a későbbiekben, a mikrotérségi kitekintés során mutatjuk be.

A térség közoktatási intézményi szerkezetéről elmondható, hogy abban nem a többcélú társulás létrehozása, hanem az elmúlt másfél évtizedben töretlenül mondható gyermeklétszám-apadás és a finanszírozási feltételek szigorodása generált változásokat. Az egyik térségi jegyző a következőképpen összegzi ezzel kapcsolatos tapasztalatait: *„Én kezdem úgy látni, hogy ami eddig olyan jól bevált volt, kezd egy kicsit felbomlani, ennek gyakorlatilag én a pénzben látom az okát. És a pénztelenség nagy úr, és az önkormányzatok egyre kevesebbet kapnak, és nem tudnak kötelező feladatokat ellátni.”* Ha a megoldási lehetőségeket kereső térségi települések válaszreakcióit némiképp leegyszerűsítjük, azt mondhatjuk,

hogyan a veszélybe sodródott intézményfenntartók markáns csoportja (pl. Bikal, Nagyhajmás, Alsómocsolád) a fenntartói társulások újragondolásával és kiszélesítésével reagált a változásokra. Mások (pl. Baranyajenő, Gödre) ideig-óráig megoldást jelentő stratégiákat követtek, pl. a gyermeklétszám növelésére irányuló intézkedéseket léptettek életbe intézményük megtartása érdekében. A folyamat még közel sem ért a végére, a közoktatási intézményrendszer átalakítására irányuló döntések meghozását a régi gyökerű településközi konfliktusok, az új sérelmek és kudarcok éppúgy hátráltatják, mint a fenntartói döntésekkel sok esetben ellentétes lakossági preferenciák.

A tanulólétszámok alapján megállapítható, hogy a telt házzal működő vásárosdombói iskola kivételével gyakorlatilag a térség összes általános iskolája fölös kapacitásokkal rendelkezik, ami részben a csökkenő gyermeklétszám, részben a szabad iskolaválasztás következménye. A fölös intézményi kapacitásokból eredő forráshiány települési szintű stratégiákkal tovább nem orvosolható, így a közeli jövőben elkerülhetetlen lesz az intézményfenntartó társulások kibővítése, az egyes, kis létszámú iskolák tagintézménnyé válása, vagy éppen végérvényes bezárása.

Az világosnak látszik, hogy a Sásdi kistérséget alkotó települések egyelőre mereven elzárkóznak a többcélú társulás alá rendelt közoktatási feladatellátástól. Ez idáig csak a társulás elnökének, egyben Sásd város polgármesterének fejében ütött szöveget a gondolat, hogy általános iskoláját gazdaságosabb volna a társulás fenntartásába adni. Hozzáteszszük, az ő kockázata lenne a legkisebb egy ilyen döntés esetében: az iskola helyben maradna, elnöki pozíciója pedig az ügymenet fölötti befolyását is biztosítaná. A többcélú társulás létrehozása a közoktatás területén számos kedvező előjelű folyamatot is útjára indított: a társulás kezdeményezésére megalakult egy *intézményvezetői kollégium*, melynek tagjai a térségi óvodák és általános iskolák igazgatói, igazgatóhelyettesei. Miként az egyik társulási dokumentumban⁵ szerepel: „a kollégium célja, hogy a kistérségi közoktatási döntésekben megjelenjen a szakmaiság”. A térség második legnagyobb általános iskolájának igazgatója a következőképpen összegzi az egyesületként működő kollégium létrehozásával, működésével kapcsolatos benyomásait: „Ami még nagyon tetszik a kistérségben, hogy nekünk, igazgatóknak végre van kapcsolatunk egymással. Szerintem ez rettenetesen fontos.” A többcélú társulás létrehozásának további kézzelfogható eredménye két iskolabusz beszerzése, melyet Sásd és Vásárosdombó üzemeltet a bejáró általános iskolások utaztatása céljából. S természetesen nem elhanyagolható az ösztönző támogatásból lebonyolított infrastrukturális fejlesztések jelentősége sem, melyek keretében pl. a térség második legnagyobb általános iskolájában, a mágocsiban a nyílászárók teljes cseréjét bonyolították le.

4.3. Pedagógiai szakszolgálati feladatok

Baranya megye példaszerű decentralizációs törekvéseinek köszönhetően a Baranyai Pedagógiai Szakszolgálatok és Szakmai Szolgáltatások Központja 2000-ben nyitotta meg nevelési tanácsadóját Sásdon, az általános iskola épületének két helyiségében. A megál-

⁵ Jegyzőkönyv a Sásdi Többcélú Kistérségi Társulás 2005. november 28-ai üléséről.

lapodás értelmében a működés infrastrukturális és tárgyi feltételeit, költségeit Sásd város, míg a szakembereket Baranya megye biztosította. A nevelési tanácsadó működését kezdettől megnehezítette a megye egészét jellemző szakemberhiány, ami akadályozta bizonyos szolgáltatások folyamatos, helyben történő biztosítását. A másik nehézséget az aprófalvas településszerkezetből eredő közlekedési problémák adták, melyek gyakorta megakadályozták az ellátást igénylők szolgáltatásokhoz való hozzáférését. Eme körülményekből fakadóan már évekkal ezelőtt megfogalmazódott az igény a szakszolgáltatások kistérségen belüli decentralizációjára, vagyis úgynevezett mikrotérségi szolgáltatóközpontok kialakítására.

E szándéktól vezérelve a többcélú kistérségi társulás 2005-ben a megyei intézmény helyett a Települések Oktatási Társulása (TOT) Sásdi Általános Iskoláját bízta meg a gyógytestnevelés és a logopédiai szolgáltatás ellátásával. A két feladatot a Sásdi kistérség mind a 27 önkormányzata igénybe veszi, a települések feladatarányosan járulnak hozzá a kiadásokhoz. A szakszolgálati feladatokat ellátó három rész munkaidős logopédus, valamint főállásban a sásdi általános iskolában tanító, szakszolgálati feladatait megbízással végző gyógytestnevelő kijár a mikrotérségi központokba. Kivéve a Vásárosdombói mikrotérséget, mely a gyógytestnevelői feladatokat saját szakemberével láttatja el. A szakszolgálati feladatokat térségi szinten ellátó szakemberek a sásdi általános iskola alkalmazottai, ennél fogva a szolgáltatásokat igénybe vevő települések a munkatársak személyére csupán javaslatot tehetnek, döntési jogkörrel azonban nem rendelkeznek. A nevelési tanácsadás, a korai fejlesztés és gondozás, valamint a pályaválasztási tanácsadás ellátását változatlanul a Baranyai Pedagógiai Szakszolgálatok és Szakmai Szolgáltatások Központjával kötött szerződés alapján biztosítják a térségben. E feladatokra „egy az egyben átadja a Társulás a Megyei Pedagógiai Szakszolgálatnak a normatíva összegét” – olvasható a társulás egyik ülésén készített jegyzőkönyvben.⁶

Bár a két szakszolgálati feladat térségi szintű ellátása a szolgáltatásokat kétségkívül közelebb hozta az érintettekhez, mint arra korábban kitértünk, igen komoly problémát jelent a feladatok finanszírozása, amit egyelőre a források átcsoportosításával biztosítanak. A szakember-ellátottság szempontjából ugyanakkor egyértelműen javult a helyzet a térségben, hiszen a feladatokat a helyi viszonyokat jól ismerő munkatársak látják el, s az apparátus további bővítése várható. A létszámbővítés lehetőségén felbátorodva a mágocsi általános iskola két pedagógusa szerzett a közelmúltban gyógytestnevelői és logopédusi végzettséget. A két szakember a tervek szerint a Mágocsi mikrotérség települései számára biztosítja majd a szakszolgálati ellátásokat. A pedagógiai szakszolgáltatások térségi szintű kiterjesztése a munkatársak túlterheltsége, a munkakörülmények hiányosságai (szűkös helyiségek, a foglalkozásokhoz szükséges eszközök hiánya) mellett is eredményesnek tekinthető, ennek ellenére egyes tagtelepülések – az elkészült interjúk és a társulási üléseken készített jegyzőkönyvek szerint – a hozzáférés feltételeinek javítása és nem utolsósorban a normatíva fölötti rendelkezési jog megszerzése érdekében időről időre megkérdőjelezi az ellátórendszer hatékonyságát.

⁶ Jegyzőkönyv a Sásdi Többcélú Kistérségi Társulás 2007. február 19-ei üléséről.

4.4. Szociális feladatellátás társulásban

A többcélú társulások létrehozásának feltételeit meghatározó törvény három szociális feladat ellátását írta elő a társuló települések számára. A Sásdi kistérségben e három feladat a gyermekjóléti szolgálat, a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás, valamint a szociális tevékenységeket és szolgáltatásokat nyújtó intézmények szakmai tevékenységének összehangolása. Az alábbiakban a szakmai tevékenységek összehangolása érdekében tett legfontosabb intézkedések: a gyermekjóléti feladatellátás, valamint a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás térségi kiterjesztésének tapasztalatait mutatjuk be.

A Sásdi kistérségben a többcélú társulás létrehozásának pillanatában két gyermekjóléti feladatellátással foglalkozó társulás működött. Az egyiket Sásd központtal 22 önkormányzat hozta létre, a másik Mágocs székhellyel 10, részben térségen kívüli települést integrált. A többcélú kistérségi társulás a két említett társulással kötött megállapodást 2005-ben a gyermekjóléti feladatellátás térségi szintű kiterjesztésére. A feladatok ellátására három szakképzett szociális szakembert vettek fel. A problémát nem is a munkatársak hozzáértése, hanem a feladat finanszírozása jelenti: ugyanis az éves szinten 9,5–10 millió Ft-os normatíva csak részben fedezi a gyermekjóléti feladatellátást, így a társulás kénytelen saját kereteiből kiegészíteni a központi forrásokat. 2007-ben a térség egy újabb, gyermekjóléti feladatokat ellátó társulással gyarapodott, a Vásárosdombó és környéke családsegítő és gyermekjóléti társulás Ág, Gerényes, Kisvaszar, Tékes, Tarrós és Vásárosdombó részére biztosítja a szolgáltatást.

A családsegítés hivatalosan csak Sásdon és Mágocson biztosított, ugyanis a szolgáltatásnyújtás a „2000 fő fölötti településen kötelező, a kisebb településeken nem; és állítólag a társulásban lévő kisebb települések úgy nyilatkoztak, hogy ezt a feladatot ők nem vállalják be, ezért nem fizetnek” – magyarázza a családsegítési feladatellátás sajátosságait az egyik térségi körjegyző. Hozzá kell tennünk, a többcélú társulás létrehozását követően felmerült, hogy a családsegítő szolgáltatást is a társulás keretében szervezik meg, azonban a feladat ellátásához a törvény minimum négy fő alkalmazását írta elő, ami jelentősen megnövelte volna a működtetési költségeket, ezért lemondtak róla.

Ami a jelzőrendszeres házi segítségnyújtást illeti, a feladat ellátását jelenleg egy budapesti székhelyű, az ország kilenc megyéjében érdekelttséggel rendelkező cég, a Megmentő Szociális Segítségnyújtó Kht. szervezi.⁷ A Mágocson található Gondozási Központ agilis, a jelzőrendszeres ellátás kiépítése kapcsán személyes ráhatását is latba vető vezetője a következőképpen emlékszik vissza a szolgáltatás kiépítésének első szakaszára: *„En kezdeményeztem ezt az egészet, de akkor még abban a rendszerben gondolkodtunk, hogy mi üzemeltetjük az egészet. De erre nem volt pénzünk, akkor jött ez, hogy a pesti Megmentő Kht.-t kerestük meg. [...] Elmentünk Szederkénybe is megnézni, Dombóváron is már ki volt építve 30-40 készülék, azt is megnéztük. Mi házról házra bejártuk a falut, ahol idős ember volt, így egy kicsit megismerték ők is az intézményt.”*

⁷ A kht. 2006-ban 9 megye 20 kistérségi társulásával állt szerződéses kapcsolatban, 375 településen nyújtott megközelítőleg 15 ezer idős ember számára jelzőrendszeres házi segítségnyújtást. Forrás: *Tartalmi beszámoló. A Megmentő Szociális Segítségnyújtó Kht. 2006. évi szakmai programjai és rendezvényei.*

A térségből érkező hívások a fővárosban működő diszpécserközpontba futnak be. Ha a jelzést a központban ügyelő munkatársak megalapozottnak tartják, értesítik a Sásdi térség megbízott gondozóit. A tapasztalatok pozitívak, a kihelyezett készülékeket „nem használják nyakra-főre, hanem megértették, hogy ez igazából milyen célt szolgál. [...] És tényleg örültek neki. Pesti központ van, de mi végül is Mágocshoz vagyunk becsatlakoztatva, tehát a gondozási központhoz, és ha valami gond van a készülékkel, akkor a mágocsi szerelő jön ki, és ő rendezi a dolgokat.” A budapesti cég megítélése azonban igen szélsőséges, többen úgy vélik, hogy „Pesten nem csinálnak semmit, csak nyomogatják a gombokat, fizetik a helyi alkalmazottakat”, a munka érdemi része azonban helyben zajlik. Az eredeti tervek szerint a mintegy 700 bejelentett igénylőre két központot (Mágocs és Sásd) alakítottak volna ki, a kutatás időpontjában azonban csak a mágocsi központ funkcionált, Sásdon csupán a jelzőrendszeres ellátáshoz szükséges készülékek kihelyezését megelőző szükségletfelmérés zajlott le.

A budapesti céggel kötött szerződés rövidesen lejár, s úgy tűnik, a többcélú társulás a szerződés meghosszabbítása helyett a feladat saját hatáskörben történő megszervezésére tesz lépéseket. Ennek részben az az oka, hogy a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás más feladatokhoz képest jól finanszírozott. Az is felmerült, hogy a Sásdi kistérség a szomszédos kistérségekkel (Sellye, Komló) együttműködve építi ki a szolgáltatást, „mert igenis három kistérség össze tud fogni, és azt mondja, hogy létrehozza a diszpécserközpontot, a készülékek már adóttak. A diszpécserközpontban van egy technikai kiszolgáló személy, aki ért hozzá, a feladathoz legyen gépkocsija, hogy mobilizálható ember legyen, és legyen egy szakmai kiszolgáló ember.” A társulás a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás mellett a támogató szolgálat és a közösségi szolgáltatások bevezetését is fontolgatja, ami azonban „még jelen pillanatban nem állt össze”.

4.5. Könyvtári szolgáltatások kistérségi keretek között

A többcélú kistérségi társulás tagjai által jóváhagyott megállapodás szerint a Könyvtárelátási Szolgáltató Rendszer (KSZR) szervezését és működtetését a térségben található két központ, Sásd és Mágocs művelődési intézményei végzik. A Sásdi Művelődési Központ és Könyvtár a sásdiak mellett Mindszentgodisa, Kisbeszterce, Kishajmás, Baranyajenő, Baranyaszentgyörgy, Tormás, Gödre, Kisvaszar, Tékes, Ág, Tarrós, Gerényes lakói számára szolgáltat, míg a Mágocs és Környéke Általános Művelődési Központ Alsómocsolád, Mekényes, Nagyhajmás, Bikal és Mágocs lakóinak könyvtári ellátását szervezi. Három település, Bakóca, Szágy és Vásárosdombó esetében az ellátást a megyei könyvtár biztosítja a normatíva fejében. A társulás elnöke szerint „akik a megyét választották, azzal érvelnek, hogy az 200 ezer Ft-tal olcsóbb”. A mozgókönyvtári feladatok ellátására a társulás egy kisbuszt vásárolt, melynek üzemeltetését Sásd város átvállalta a társulástól, annak fejében, hogy a járművet egyéb (pl. szociális) feladatok ellátására is igénybe veheti. Emellett egy, a tagtelepüléseket hálózatba kapcsoló számítógépes rendszert építettek ki, melyen keresztül rugalmasan kiszolgálhatók a települési igények.

4.6. A többcélú társulás és az egészségügyi ellátás

Az ügyeleti ellátást a Mágocsi mikrotérség öt települése a Dombóvári Többcélú Kistérségi Társulás szervezésében veszi igénybe, a fennmaradó települések lakossága Sásdon jut ügyeleti ellátáshoz. A Dombóvári Többcélú Társulás korábban maga biztosította az ügyeletet, 2007 januárjától azonban egy budapesti céget (Emergency Bt.) bízott meg az ellátás szervezésével. A cég ugyan megállapodást kívánt kötni a korábban ügyeleti feladatokat ellátó orvosokkal, a kedvezőtlen fizetési konstrukciók miatt azonban többen nem vállalták a megbízatást. A mágocsiak az ellátás minőségének rosszabbodására panaszkodnak, különösen a gyermekorvosi ügyelet megszüntetését fájlatják.

2007 tavaszán felmerült annak a lehetősége, hogy a Sásdi kistérségben kialakítanak egy járóbeteg-ellátási központot TIOP-forrásokból. Ennek háttérében egy szakminisztériumi döntés állt, melynek értelmében a Sásdi kistérségben élők fekvőbeteg-ellátása Dombóvárról a pécsi megyei kórházhoz került át. Mivel az ellátó központ elérési ideje meghosszabbodott, a döntéshozók egy járóbeteg-ellátó központ közbeiktatását látták indokoltnak. A Sásdi Többcélú Kistérségi Társulás elnökeinek álláspontja szerint: *„azt nézték, hogy 15 ezer fő fölött ez már megéri, legalább négy alapfeladatot biztosító járóbeteg-ellátó központ. Megépíteni valóban megéri, mert jóformán csak a telket kell hozzá adni, és ingyen felépítik az egészséget. De annyi problémánk akadt vele, hogy a jelenlegi finanszírozási rendszeren nem óhajtanak változtatni. Már most látszik, hogy kockázatos a fenntartása a rendszernek, és hogy ez a kockázat hosszú távon mennyire vállalható? Most úgy érezzük, hogy nem.”* Ugyanakkor felmerült, hogy a Sásdi kistérség a szomszédos Komlói kistérséggel összefogva gazdaságosan tudná működtetni a járóbeteg-ellátó intézményt – a két kistérség közötti tárgyalások megindultak, döntés azonban egyelőre nem született.

4.7. Egy jól működő kistérségi szolgáltatás: a belső ellenőrzés

A Vásárosdombói mikrotérség a belső ellenőrzési feladatokat egymaga biztosítja tagtelepülései számára, a Sásdi kistérség többi települése ezzel szemben a társulás révén jut hozzá a belső ellenőri szolgáltatáshoz. A társulás belső ellenőrei összességében 36 intézmény ellenőrzését biztosítják. E terület ellátása megfelelően finanszírozott, a normatíva teljes egészében biztosítja a feladatellátást. Ráadásul a térségi települések is elégedettek a szolgáltatással, annál is inkább, mivel korábban jellemzően piaci cégektől vásárolták meg a belső ellenőrzési szolgáltatást, most azonban minden évben kétszer kerülhet sor az intézmények ellenőrzésére. A társulás két belső ellenőre emellett a normatíva igénylésében is a fenntartók segítségére van. A munkaszervezet vezetője szerint ezzel magyarázható, hogy kisebb hibák mellett szabályszerű a többcélú társulás normatíva-felhasználása.

5. MIKROTÉRSÉGI KITEKINTÉS

5.1. Közoktatási és igazgatásszervezési anomáliák a Gödrei mikrotérségben

Általánosságban elmondható, hogy a migrációs, gazdasági, társadalmi, politikai folyamatok drámai módon alakították át az egy nagyobb és négy kisebb településből álló Gödrei mikrotérség településszerkezetét.

5.1.1. Demográfiai folyamatok és közigazgatási változások

Ha csak a legutóbbi negyedszázadot vesszük alapul, mikrotérségi szinten 25%-kal csökkent a lakosság száma, háromezret közelítőről a kétezret alig meghaladóra. Az öt település közül azoknak csökkent a legnagyobb mértékben a népessége, ahol már 1980-ban is ötszáz fő alatti volt a lakosságszám: Szágyon, Baranyaszentgyörgyön és Tormáson (31–35%), de majdnem elérte ezt a mértéket a mikrotérségi központban, Gödrén is (28%), ami 2007-re ezer fő alá vitte a lakosságszámot. Az egyetlen település, amely közelítőleg megőrizte népességszámát, Baranyajenő volt, ebben az játszott számottevő szerepet, hogy a Baranyajenő és Baranyaszentgyörgy közötti cigánytelep lakosságát Baranyajenőre telepítették a hetvenes években, és a magas termékenyséű roma lakosság két évtizeden keresztül legalább nulla értéken tudta tartani a természetes szaporodást, hogy aztán az ezredfordulót követően 3%-os mínuszba forduljon. Emellett a kilencvenes években a vándorlás is pozitív egyenleget mutatott ezen a településen (12%), itt csak 2,5%-os volt a népességcsökkenés negyedszázad alatt. A leginkább előregedett települések, Gödre és Baranyaszentgyörgy: ezekben a községekben csupán 67 gyermek (15 éven aluli) jut 100 idősre (60 év feletti korosztály), míg Baranyajenőn és Tormáson 115, illetve 102, amely számok jól érzékeltetik, hogy ez az a két település, ahol a cigány népesség reprezentációja a legmagasabb.

Miért fontosak ezek az adatok? Azért, mert a lakosságszámban és a gyermekszámban fennálló hiányok óhatatlanul többletkapacitásokat teremtettek az intézmények szintjén. Tekintettel a jövedelemhiányra, mely az önkormányzati szférát jellemzi napjainkban – az összeszűkülő gazdaság számottevő adójövedelmet egyedül Gödrén biztosít, ám ott sem eleget – ez súlyos veszélyeztetettséget jelent, s legalább ugyanolyan mértékben oka a kistelepülések által uralt vidéki terek válságának, mint a gazdaság kivonulása. A helyzetet nagymértékben rontja, hogy a szereplők az ezredforduló után egyre komolyabban felmerülő problémákra nem az együttműködés szorosabbra fűzésével reagáltak, amelynek révén talán sikerült volna minden nagyobbacska településen valamit megtartani, hanem konfrontációba sodródtak, s ezzel valamennyi intézményüket veszélybe hozták.

Mit jelent ez konkrétan? A rendszerváltozás előtt két tanácsi székhelytelepülés volt a mikrotérségben: Gödre önállóként, Baranyajenő közös községi tanácsként összefogta Tormás, Baranyaszentgyörgy és Szágy közigazgatását. A nyolcvanas években már csak itt működött iskola, és a baranyajenői óvodába jártak a szentgyörgyi kicsik is, akárcsak napjainkban (ma 25 fővel, maximális kapacitáskihasználtsággal működik ez az intézmény). Óvoda volt és van Tormáson (2007-ben 15 fővel, rosszabb idők után, s rosszabb

idők előtt),⁸ s ide hozzák szüleik a szágyi apróságokat is – egy-két gyermeket évente. Tekintettel a közös tanácsi székhelyre – bár korábban Gödrére is jártak torma gyerekek –, a három társtelepülés körzeti iskolája értelemszerűen a baranyajenői volt, s az maradt a rendszerváltás után is.

5.1.2. *Harc az iskoláért, avagy az árkok elmélyítésének sajátos technikái*

A konfliktust a települések között az indukálta, hogy Tormás akkori polgármestere, aki informatika szakos tanárként dolgozott a baranyajenői iskolában, munkahelyet váltott, s történetesen a gödrei iskolában folytatta pályafutását. Innentől kezdve a történet interpretációi élesen eltérnek egymástól. Maga az érintett azt állítja, hogy nem gyakorolt különösebb nyomást a szülőkre, hogy gyermekeiket hozzák el a baranyajenői iskolából és vigyék át Gödrére. A másik tábor, a baranyajenőiek azzal vádolják, hogy a „családlátogatásokra” nem egyedül érkezett, hanem a Gödrei Mezőgazdasági Rt. akkori vezérigazgató-helyettesét is vitte magával, ami kellő nyomatókat jelentett az érintetteknek, hiszen az Rt. a mikrotérség legnagyobb foglalkoztatója. A végeredmény pedig az lett, hogy 2005 szeptemberében 18 torma gyereket szülei Gödrére írtak át, s ugyanennyien maradtak Baranyajenőn. Utóbbiak közül 15 roma származású, ami jelzi, hogy a roma családok még akkor is a legkönnyebben kínálkozó utat, rendszerint a maradást választják, amikor pedig szervezett segítséget kínálnak nekik a változtatáshoz.

Ez az akció ellehetetlenítette az együttműködésen alapuló forgatókönyv megvalósítását, amelynek értelmében, követve a Sásdi kistérség másik csücskében elhelyezkedő Bikal példáját, iskolaösszevonást hajtottak volna végre úgy, hogy az egyik településen az alsó tagozatosok, a másikon a felső tagozatosok tanultak volna. Igaz, a kulturális különbségek eleve akadályt jelentettek: a gödrei szülők úgy érezték, hogy az integrált nevelés, amelyet a gödrei óvodában és általános iskolában folytatnak a gyermekek mintegy harmadát kitevő romákkal, eredményes, mindenki által elfogadható. A már akkor is többségében cigány tanulókat oktató baranyajenői iskolával való egyesüléstől azonban tartottak, s bár múlt időben fogalmazunk, ez napjainkra is igaz. A baranyajenői és gödrei szülők egy dologban értettek egyet, és pedig abban, hogy ha már nem maradhat meg az iskola, akkor inkább a sásdi iskolába íratják gyermeküket. Egyébiránt már 2004-ben 32 gyermek járt a mikrotérségből Sásdra, a kistérségi központ iskolájába.

Sásd, a kistérségi központ, maga is ÖNHKI-s település, nem tudja tagiskolaként befogadni a baranyajenői iskolát, az erről folytatott tárgyalások kudarcba fulladtak. Ám a 70 baranyajenői gyermeket az iskolabezárás és a tanári kar feloszlása után fogadni meg sem kottyan a kapacitásait csak részben hasznosító sásdi iskolának. *„Egyetlen új tanulócsoporthoz sem kellene indítanunk. Mi nem járunk rosszul egy kisiskolányi gyerekekkel”* – nyilatkozta az iskola működési költségeit radikálisan megnyirbálni igyekvő sásdi polgármester.

⁸ Egy ilyen kis létszámú óvoda mérhetetlenül érzékeny a születő gyermekek számára vagy arra, ha csak egy-két gyermeket elvisznek a faluból más településre. Ez történt három éve, amikor a szágyi gyermekek is Gödrére jártak, és bár csak hárman voltak, létében kérdőjelezték meg az óvoda működését, egyrészt a forráshiány miatt, másrészt a többcélú kistérségi társulás feladatellátó helyeivel szemben fennálló létszámkritériumok miatt, amelyet akkor nem tudtak teljesíteni.

A bemutatott szülői állásfoglalásoknak is részük volt abban, hogy Gödre az erő politikájához nyúlt, s ezzel drámai helyzetet teremtett a baranyajenői iskolában, amely egy 2004-es felmérés szerint a tanulólétszámot tekintve még csak egy-két gyermekkel oktatott kevesebbet (90 főt), mint a gödrei (93 főt), igaz, köztük hét sajátos nevelési igényű (tehát kettőnek számító) gyermeket. Az is hozzátartozik az igazsághoz, hogy a 2004-es vizsgálat nem mutatott szignifikáns különbséget az iskolák pedagógiai teljesítménye között sem, a kompetenciamérések és a továbbtanulási adatok is hasonlóak voltak.

5.1.3. *Kölcsönös fenyegetettségben: a végkifejlet előtt*

A 2007. évi adatszolgáltatás szerint Baranyajenőn 32 alsó és 45 felső tagozatos (összesen 77) gyermek tanult, akik szinte valamennyien (72 fő) etnikai oktatásban részesültek. Az igazgató asszony tájékoztatása szerint 85%-os a roma gyermekek aránya az iskolában, azaz gettóiskoláról beszélhetünk. Mivel nem tudták garantálni a 7. és 8. osztályok működtetésére előírt létszámfeltételeket, az OKÉV-hez fordultak, hogy engedélyezze az iskola nyolcosztályos intézményként való további működését, amelyet egy esztendőre meg is kaptak.

Mindeközben a gödrei iskola tanulószáma 90-ről 102 főre szökkent; ezek a gyermekek német nemzetiségi oktatásban részesülnek, holott itt is bő 30%-os a roma tanulók aránya. A győzelem azonban itt is pirruszi, mert Gödre elvesztette ÖNHIKI-jogosultságát, minden, a népességszám növelését célzó erőfeszítése ellenére. Ezek között a legfontosabb a Gödre Jövőjéért Alapítvány, amelynek keretében a községben még szabadon álló telkek 1 forintért történt értékesítésével és félmillió forint induló támogatással sokgyermekes családokat telepítettek le, szám szerint nyolcat. Összességében négy „szocpolos” ház épült, két-két 60–70 m²-es lakással.

Gödre ÖNHIKI-s jogosítványának elvesztése azt jelenti, hogy a picit jobb helyzetbe került iskolája finanszírozását nem tudja biztosítani. A feltétel az lenne, hogy feladja önálló polgármesteri hivatalát, vagy magához csábít legalább egy települést, de erre – bár a józanabb hangok biztatták az új polgármestert – még gesztusokat sem tett: „bekéredzkedni”, feladni a hivatalt nem akarta, odacsábítani nem volt kit. Ráadásul az iskola-mentésre irányuló korábbi akciót lebonyolító (korábbi) polgármesterek, a gödrei és a tormási is belebuktak a vállalkozásba, tehát személy szerint is vesztesékké váltak. Nagyobb veszteség azonban az a mély konfliktus, amely a települések között keletkezett, és amely rövid távon nem látszik orvosolhatónak. Erre utal annak a Tormás község által kezdeményezett, a mikrotérség foglalkoztatási helyzetét javítani hivatott OFA-pályázatnak a sorsa, melyet az érintett települések inkább súlyos teherként, a kooperációt kikényszerítő nyomásként éltek meg, s nem a közös problémák megoldásának lehetséges eszközeként. A települések vezetése közötti bizalmatlanság, a kibeszéletlen konfliktusok, az együttműködés-képtelenség a lakosság számára kétségtelenül hasznot hozó program megvalósítását veszélyezteti.

Ezzel együtt, Tormáson is, Baranyajenőn is át kell gondolni a körjegyzőségek működtetését, hiszen három (kör)jegyzőséget nem tud „eltartani” az öt érintett település. Az együttműködésen alapuló megoldás keresésének azonban számos gátja van. Egyik település sem tudja elképzelni, hogy ne működjön hivatal a községben; Gödre azért nem,

mert a legnépesebb, mikrotérségi központ és valóban a legképzettebb apparátussal rendelkezik. Baranyajenő hasonlóképpen. S egy másik körülmény, ami apróságnak tűnhet, de fontos: még ha elismeri is Gödre fölényét a mikrotérség többi szereplője (bár számos kérdőjellel teszik), Gödre megközelíthetőség tekintetében kiesik a legtöbbje számára. A tormási polgármester asszony a következőképpen foglalja össze a hivatal helyben tartásának indokait: *„Miért ragaszkodunk a hivatalhoz? Mert az emberek szeretik helyben elintézni a dolgukat. Itt minden nap eljön 10–15 ember a maga kis ügyes-bajos dolgával. Telefonálunk helyettük, elintézzük az ügyeiket. Ha innen elkerülne, az emberek azt mondanák, hogy ugyanaz van, mint a tanácsi rendszerben. Egyik kolléganóm a családsegítésben, másik az adóbevallásban segít, csak egy köszönömért.”*

Arra az esetre, ha mégis változtatni kellene a jelenlegi felálláson, a „kicsik” két alternatívát vázoltak: vagy a tormási körjegyzőség bővül Baranyaszentgyörggyel, vagy ők a rendszerváltást megelőző „közös községi körjegyzőséget” preferálnák Baranyajenővel, nem a gödreit. Messzebb is van Gödre, s ha már központba vágnak, ugyanannyi idő alatt Sásdra is eljutnak. Végezetül: egészen biztosnak látszik, hogy a két iskola nem menthető meg a mikrotérségben, sőt, a jelenlegi folyamatok – mindenekelőtt az együttműködési hajlandóság hiánya miatt – mindkettő megszűnésével fenyegetnek. A három óvoda talán fenntartható marad, ezáltal a közétkeztetés számára is túlélést biztosíthat. S akkor még hátravan a kérdés, hogy mi történik a közigazgatással, hogy hány körjegyzőség éli túl a racionalizálási törekvéseket és a forráshiányt.

5.2. Szolgáltatásszervezési stratégiák a Mágocsi mikrotérségben

5.2.1. Előzmények

A közlekedési és útviszonyok, valamint a megyehatár menti fekvés miatt némileg elzárt Mágocsi mikrotérséget három aprófalu, Alsómocsolád, Mekényes, Nagyhajmás, a népességszám tekintetében viszonylagos stabilitást mutató (829 fős) Bikal, valamint a mikrotérség természetes vonzáskörzeti központjának tekinthető Mágocs alkotja. Az utóbbi település a múlt század harmincas éveiben még közel négyezer főt számlált, a svábok kitelepítése, majd a hatvanas években felerősödő elvándorlás és az utóbbi évtizedben drámai méreteket öltő születésszám-csökkenés következtében napjainkra 2602 főre apadt. A legutóbbi éveket tekintve az öt település közül négyben tapasztalható nagyarányú elvándorlás, egyedül Alsómocsoládon haladja meg a beköltözők száma az elköltözőkét, ott is a közelmúltban megnyílt időotthon lakóinak jóvoltából. A mikrotérségben csupán Nagyhajmás mutat pozitív értéket a természetes szaporodás mutatója, ebben a községben viszonylag magas a roma családok aránya.

Ami a mikrotérség közigazgatási kapcsolatait illeti, a rendszerváltást megelőzően a három aprófalu, Alsómocsolád, Mekényes és Nagyhajmás a Mágocsi Nagyközségi Közös Tanácshoz tartozott. A halgazdálkodás és halfeldolgozás révén ismert állami gazdaságnak helyet adó Bikal népességszámánál és gazdasági jelentőségénél fogva megőrizte önállóságát, mi több, 1962-től Köblény és Szalatnak társközségekkel tanácsi központként funkcionált. A mikrotérségen belüli közzolgáltatási kapcsolatok a közigazgatási kötődésekkel megegyező irányúak voltak: a három aprófalusi kisiskola bezárását követően

az iskoláskorú gyermekeket nagyobb részben a mágocsi, kisebb részben a bikali általános iskola fogadta. Az óvoda működtetéséhez ugyanakkor a végsőkéig ragaszkodott a térség három aprófaluvá fogyó települése. Ennek köszönhető, hogy a rendszerváltozást megelőzően csupán Alsómocsolád számolta fel intézményét, míg a mekényesi óvoda 1997-ig funkcionált, Nagyhajmáson pedig, igaz, nem kis erőfeszítéssel, de a mai napig működik. *„Kapaszkodunk az óvodánkba, úgy, hogy maximálisan mindent megteszünk, amíg lehet. Tehát ha az utolsó pénzünket tesszük oda, akkor is meghagyjuk”* – jelentette ki Nagyhajmás polgármestere.

5.2.2. Közigazgatás-szervezés a kilencvenes években

A rendszerváltás, bár némiképpen átrendezte a fentiekben bemutatott közigazgatási és közoktatási intézményi szerkezetet, valójában nem eredményezett gyökeres változásokat. A Mágocsához kapcsolódó három aprófalú közül egyedül Alsómocsolád ragaszkodott önálló polgármesteri hivatal létesítéséhez, Mekényes és Nagyhajmás azonban megtartotta korábbi kötődéseit, és Mágocs gesztorságával közös jegyzőséget hozott létre. Bikal 1990-ben Köblénnyel társult a jegyzői feladatok ellátására, másik társközsége, Szalatnak a Szászvár központú körjegyzőséghez csatlakozott. Az is igaz ugyanakkor, hogy bár önálló hivatalok nem alakultak a mikrotérségben, a „hivatalyszerű” működés feltételeinek megteremtésére a kistelepülések mindegyike lépéseket tett: Mekényes az 1997-ben létrehozott teleház munkatársait bízta meg bizonyos adminisztratív feladatok ellátásával, a nagyhajmási önkormányzat pedig egy adminisztrátort alkalmaz. Ennek köszönhető, hogy *„vannak dolgok, amik gyakorlatilag helyben megoldhatók, [...] olyan értelemben, hogy egyszerűbb beadványokat megfogalmaznak, befizetési csekkeket elfogadnak, kérelmeket átvesznek, panaszokat átvesznek és továbbítják”* az illetékes jegyzőség munkatársainak. A helyben lévő hivatali egység működtetését a mekényesi polgármester asszony szerint mindenekelőtt az teszi szükségessé, hogy *„értelmiségi nemigen van ebben a faluban, sokan vannak, akinek nyolc általános végzettsége van vagy még az sem, és nem tudják intézni az ügyeket. Nagyon sok az egyedül élő idős ember, aki nem tudja a saját kis hivatalos ügyeit intézni, és ebbe a lányok segítenek be nekik. [...] Ha nem lenne, nem tudom megint, hogy ezek az emberek hová fordulnának, kihez fordulnának. Akkor jönne a szomszéd, vagy az ismerős, vagy a nem tudom én”. E „minihivatalok” működtetését a rossznyelvek szerint az a körülmény is szükségessé teszi, hogy a körjegyzőség központja a tanácsi rendszerből átöröklött kényelmes-séggel és lassúsággal biztosítja a közigazgatási szolgáltatásokat a tagtelepülések számára. A települések azonban nem is ezt, hanem a magas működtetési költségeket, valamint azt nehezményezik, hogy a körjegyzőségi kiadások nem különülnek el élesen a mágocsi polgármesteri hivatal fenntartási költségeitől. Ahogy az egyik tagtelepülés polgármestere fogalmaz: *„én úgy tartanám tisztességesnek, hogy a polgármesteri hivatal működése váljon el a körjegyzőségtől, vagy a körjegyzőség fizesse a nagyhajmási, mekényesi alkalmazott bérét”*.*

A mikrotérségen belüli közoktatási kapcsolatok 1990 után néhány évig változatlanok maradtak, a csökkenő gyermekszám és a fenntartási költségek növekedése csak a kilencvenes évek második felében sarkallta az intézményfenntartó településeket a feladatellátás újragondolására. A mikrotérségben elsőként Bikal lépett, mely az oktatási intézmények mellett a könyvtárat is magában foglaló, többfunkciójú intézmény (ÁMK) létrehozása mellett döntött, s tervei megvalósításához partnert is keresett. A Bikalhoz

hasonló gondokkal küszködő Egyházaskozár ugyan nem a Sásdi, hanem a Komlói kistérség része, a két község közelsége, a tradicionális kötődések, a jó kapcsolatok azonban lehetővé tették a mindkét település számára elfogadható intézményi struktúra kialakítását. A két falu nem egyszerűen intézményfenntartó társulást hozott létre, hanem megosztott az alsó, illetve a felső tagozaton: az egyezség értelmében Bikalon az alsó tagozatosok, Egyházaskozáron a felső tagozatosok tanulnak. A mikrotérség egyik pedagógusa szerint az intézményi reform jól időzített volt, Bikalnak és Egyházaskozárnak ugyanis *„akkor már nagyon súlyos finanszírozási gondjai voltak, akkor adódott lehetőségük arra, hogy abban az évben nagyon sok pedagógusuk nyugdíjba ment, tehát idézőjelben nagy véráldozat nélkül sikerült megoldani az átszervezést”*. A 2006/2007-es tanévben mintegy 155 tanulóval rendelkező oktatási intézmény Bikal és Egyházaskozár mellett Lengyelről, Mázáról, valamint Nagyhajmásról is fogad általános iskolásokat.

Bikalhoz hasonló megoldás mellett döntöttek a mágocsi oktatási intézményt közösen fenntartó települések (Alsómocsolád, Mágocs, Mekényes, Nagyhajmás) is, az óvoda és az iskola mellett a művelődési házat és a könyvtárat is magában foglaló ÁMK létrehozására azonban csak 2005-ben került sor. A jelentős létszámleépítéssel együtt járó szervezeti átalakítás azonban csak rész megoldást jelentett, a tanulólétszám csökkenése ugyanis további intézkedéseket tesz szükségessé. Az évtizedek óta német nemzetiségi iskolaként működő mágocsi oktatási intézmény igazgatója a megoldást a Bikal-Egyházaskozári intézménnyel való kooperációban látja, nevezetesen a szóban forgó általános iskola tagiskolaként való integrálásában. *„Én már 1998 óta folyamatosan azt mondtam, [...] hogy nekünk le kellene ülnünk ezekkel a településekkel és valami ésszerű reformot kidolgozni. Itt van mondjuk ez a mi épületünk, aminek a befogadóképessége több mint 500 fő, per pillanat nem vagyunk háromszázan, 296 a tanulólétszám. A bikaliak nincsenek 130-an sem, tehát ha ők idejönnek, még akkor sincs fullosan az épület.”* A javaslat kezdetben nem talált kedvező fogadtatásra a Bikal-Egyházaskozári intézményt fenntartó önkormányzatoknál, így a mágocsi intézmény jobb híján megszorító intézkedésekkel igyekezett csökkenteni működési kiadásait, miközben tovább folytatta a tárgyalásokat a szomszédos intézménnyel. Az életbe léptetett intézkedések a pedagóguslétszám (átképzéssel, korengedményes nyugdíjba bocsátással történő) csökkentésére, valamint az egy-egy évfolyamon párhuzamosan működtetett osztályok összevonására irányultak.

A gyermeklétszám csökkenése az óvodáját önállóan fenntartó Nagyhajmást is a feladatellátás ésszerűsítésére ösztökölte. A nagyhajmási önkormányzat kezdetben Mágoccsal keresett a közös fenntartást lehetővé tevő kapcsolatot, mivel azonban *„nem volt az akkori mágocsi önkormányzat nyitott erre”*, s az óvodát 3 millió Ft-os hiánnyal működtető nagyhajmási fenntartónak sürgősen döntenie kellett, 2006-ban a már több óvodát és iskolát integráló Bikal-Egyházaskozár Intézményfenntartó Társuláshoz csatlakozott. Bár az intézményfenntartó társulás létrehozása egyelőre eloszlatta a Nagyhajmás fölött gyülekező viharfelhőket, a gyermeklétszám folyamatosnak mondható apadása (jelenleg 23 fő az óvodások száma) változatlanul napirenden tartja az intézmény sorsával kapcsolatos aggodalmakat. Az előrelátó polgármester már koncepciót is gyártott az esetlegesen megüresedő óvodaépület hasznosítására (eszerint multifunkcionális szolgáltatóházként üzemelő teleházat alakítanának ki az épületben), az azonban egyelőre nyitott kérdés, hogy a feladat ellátását a jövőben melyik térségi település intézménye biztosítja. A már létrehozott intézményfenntartó társulás azt diktálná, hogy Nagyhajmás Bikal irá-

nyába mozduljon, azonban a Nagyhajmástól légvonalban mindössze 3,8 km-re lévő Bikal („*ide látszik a kastély*”) közúton csak a térségi központ, Mágocs érintésével közelíthető meg. Hozzátehetjük, a földrajzi távolság eddig sem igen akadályozta a nagyhajmási gyermekek térségi mozgását, az 54 iskoláskorú nagyhajmási gyermek közül a tavalyi tanévben 44 tanult Mágocson, 10 fő azonban a menetrend szerinti járattal, Mágocson érintve, nap mint nap Bikalra ingázott.

A majdani döntés kimenetelében a szülői preferenciák, a feladatellátáshoz történő hozzájárulás összege éppúgy szerepet játszik, mint a nagyhajmási óvodában dolgozók továbbfoglalkoztatására kínálgató lehetőségek. A nagyhajmási polgármester ebben a vonatkozásban is rendelkezik kész forogatókönyvvel, eszerint: „*elmegyek a szülőkkel a mágocsi óvodába, megnézzük az óvoda épületét, meghallgatjuk, hogy mit ajánlanak a gyerekeknek, ezenkívül mit ajánlanak az önkormányzatnak. Utána elmegyünk a bikaliba is, csinálunk a szülőknél egy szavazást, csinálunk a testületben is egy szavazást, és utána eldöntjük. [...] Majd akkor lesz tárgyalási alap, hogy ki mit ígér nekünk a gyerekekért.*” A megoldási lehetőségek egyikeként felmerült a Bikalt Nagyhajmással összekötő út megépítése is, a két település be is nyújtotta az út megépítésére irányuló projektötletét a Regionális Fejlesztési Tanácshoz, a közel egymilliárd forintos beruházás megvalósítása azonban annak ellenére kérdéses, hogy az úthálózat-fejlesztés érdekében mind Bikal, mind Nagyhajmás jelentős önerőt mozgósítana.

5.2.3. A közigazgatási feladatellátás új fordulatai

Bár a mikrotérségi közoktatási feladatellátás területén az utóbbi időszakban radikális változások mentek végbe, azok eltörpülnek a térség közigazgatási szerkezetében az elmúlt bő egy esztendőben lezajlott folyamatok mellett. Nem túlzás azt mondani, hogy a feladatellátás finanszírozási feltételeinek beszűkülésével összefüggő változások gyökeresen felforgatták az öt települést integráló Mágocsi mikrotérségen belüli erőviszonyokat. A lavinát részben a 2007. évi költségvetési törvény, részben egy, a tavalyi évben megjelent szakértői javaslat indította el, mely 500 főben határozta meg az önálló polgármesteri hivatalok fenntartásához szükséges minimumlétszámot. A mikrotérség önálló hivatalt működtető aprófaluja, az agilis helyi vezetéssel és jelentős helyi gazdasággal rendelkező Alsómocsolád a kiutat a közigazgatási kapcsolatok kiterjesztésében, a több települést integráló körjegyzőség létrehozásában látta.

A körjegyzőség szervezésének ötletével a szóban forgó község vezetése több mikrotérségi és térségen kívüli önkormányzatot is megkeresett. Végül az 1990 óta közös jegyzőségbe tömörülő Bikal és Köblény bólintott rá az Alsómocsolád székhelyű körjegyzőség létrehozására. Nem véletlenül: a körjegyzőségi központként működő, több mint 800 főt számláló Bikal valójában létszámhiányos óvodája és iskolája megmentése érdekében mondott le önálló hivataláról, míg Köblény képviselő-testülete, a polgármester tamaskodása ellenére, a korábbinál kecsegtetőbb működtetési feltételek miatt csatlakozott a 2007-es év elejére kikristályosodó körjegyzőséghez. A hivatali önállóság feladásáért cserébe Bikal a mágocsi óvodába és iskolába járó 25 alsómocsoládi gyermekre tartott igényt, ennek megvalósulása érdekében (mintegy garanciaként) Alsómocsolád mágocsi óvoda- és iskolafenntartó társulásból való kilépését kérte, mely annak rendje és módja szerint meg is történt. Az alsómocsoládi vezetés döntését a mikrotérség települései ellentmon-

dásosan fogadták: egyesek szerint az alsómocsoládiak „eladták a gyerekeiket egy olyan célért, ami nekik jó, a vezetésnek”, mások szerint az önkormányzat lépése egészséges versenyt gerjesztett a térség közigazgatási és közszolgáltatási rendszerében, mely hosszabb távon akár minőségjavulást is eredményezhet.

A papíron egyszerűnek tűnő terv megvalósítását végül nem a társuló polgármesterek kompromisszumkészségének hiánya, hanem az, a településvezetők által figyelmen kívül hagyott körülmény húzta keresztül, hogy az alsómocsoládi szülők iskolahasználói preferenciái több évtizede Mágocs és nem Bikal irányába mutatnak. Az alsómocsoládi gyerekek Mágocson tartása érdekében a térségi központ polgármestere és a bikalhoz hasonló gondokkal küszködő mágocsi ÁMK igazgatója is gesztusokat tett: „az történt egész konkrétan, hogy a mágocsi polgármester asszony és az igazgató végigjárta itt a szülőket, és beszélt velük. Hogy mit beszélt velük, azt én nem tudom, nem is érdekel, de ennek hatására nem ment senki Bikalra.” Mivel a két önkormányzat közötti megállapodás nem teljesült, azaz az alsómocsoládi gyermekek a körjegyzőség létrehozását követően is a mágocsi iskolában folytatták tanulmányaikat, Bikal kezdeményezte az Alsómocsolád székhelyű körjegyzőségből való kilépést. A történetben kezdeményező szerepet betöltő Alsómocsolád Bikal visszalépését követően sem csüggedt, egyrésztől visszalépett a mágocsi intézményfenntartó társulásba, másrésztől további potenciális partnerek után nézett. E folyamat végeredményeként 2008 januárjában létrejött az Alsómocsolád székhelyű, Köblény mellett a korábban a vásárosdombói körjegyzőséghez tartozó Gerényest és Kisvaszart integráló körjegyzőség. Továbbá csatlakozott a Szászvári körjegyzőségből kiváló Szalatnak is. Bikal ezalatt a közoktatás területén bevált együttműködést közigazgatási kapcsolataira is kiterjesztette, tagtelepülésként a korábban négy település alkotta egyházaskozári körjegyzőséghez csatlakozott, miközben nem került le végleg a napirendről Mágocs és Egyházaskozár többfunkciós intézményeinek integrálása sem.

Az alsómocsoládi körjegyzőséghez csatlakozó kistelepülések valamennyien súlyos költségvetési helyzetben lévő, elöregedő és/vagy szegregálódó társadalmú kistelepülések – ez utóbbi tekintetben egyébiránt osztoznak a körjegyzőségi központtal. A megkérdezett településvezetők nyíltan beismerték, hogy szorult helyzetükben az Alsómocsolád által felkínált, egyéves ingyenes szolgáltatás szalmaszálába kapaszkodtak, ezért vállalkoznak korábbi körjegyzőségi kapcsolataik felbontására. A kiválással kapcsolatos konfliktusok ugyanis nem kis megpróbáltatást jelentettek számukra, ezt csak komoly indokkal vállalhatták. Az egyik kárvallott körjegyzőségi központ például az egészségügyi szolgáltatások megvonásával fenyegetőzött, s ajtót mutatott az érintetteknek a mikro-térségi területfejlesztési társulásban is.

A lakosság különbözőképpen reagált, volt olyan falu, ahol helyi népszavazást kezdeményeztek a döntés ellen, s bizony fellélegzett a község vezetése, amikor a közigazgatási hivatal úgy foglalt állást, hogy ilyen ügyben nem lehet helyi népszavazást kiírni. Más településeken a lakosság nem emelte fel a hangját. Pedig a szóban forgó, a térképen határos településekről az új körjegyzőségi központ közúton 20–40 km távolságra van, s tömegközlekedéssel gyakorlatilag megközelíthetetlen.

Alsómocsolád elszántan keresi az e-közigazgatás megteremtésének lehetőségét, heti néhány alkalommal kihelyezett ügyintézészt ígér a körjegyzőséghez tartozóknak, mégis van némi igazságuk azoknak, akik a döntést irracionálisnak és a „köz” szolgálatával szembemenőnek tartják. Ám nemcsak az egyéves ingyenesség csábította az érintetteket,

hanem az azt követő évekre ígért, felső limitet tartalmazó és szerény díjszabás is, amely egyes települések esetében fele volt az aktuálisan fizetett körjegyzőségi hozzájárulásnak. A szakítás tehát az elkényelmesedett, gyakran arrogáns központi településeknek is szólt, amelyek vezetői megszokták, hogy alternatívák híján nyeregben vannak és maradnak. Velük ellentétben Alsómocsolád úgy kalkulált, hogy a körjegyzőség jogán kapott többlettámogatásokat is beszámítva, megelégszik a nullszaldós eredményességgel, kicsi, ám annál felkészültebb csapattal kíván továbbra is dolgozni, és ezt, vagyis a képzett, fejlesztésben jártas, sikeres stáb megmaradását könyveli el nyereségként. *„Mert ha elkerül a hivatal a településről, szélnek megy a csapat, s nem lesz itt semmi, se fejlesztés, se innováció, semmi”* – érvelt meggyőződéssel Alsómocsolád polgármestere. A fejlesztési források megszerzésében jártas csapat, a tanácsadási szolgáltatások, a kisebb pályázatok elkészítésében való beígért segítségnyújtás egyébként ugyancsak nagyon fontos, a csatlakozás mellett szóló érvként szerepelt az új körjegyzőségi tagok megfontolásai között, ezt éppen úgy a nyereségoldalón számolták el magukban, mint az azonnali megtakarításokban megmutató hasznot.

A nem kevés konfliktussal járó akciót nem egyszerűen egyéni érdekek motiválták tehát. Alsómocsolád előremenekült a község számára is hasznosuló „emberi tőke” megtartásának érdekében a végső soron sikerrel megvalósított, merész kezdeményezéssel, a csatlakozó kistelepüléseket pedig részben a fizetésektelenség réme űzte, részben a megszerezni remélt fejlesztési források lehetősége vonzotta az új körjegyzőségbe. Ugyanakkor az egyéni karrierpályák révén való egyéni érdekeltség jelenléte, a két szempont egybeesése nem vitatható.

6. ÖSSZEGRÖZÉS

A Baranyai-hegyháton működő települési kapcsolatok, a kistérségi társulás működéséről megfogalmazódó vélemények döntően az elégedettség hangján szólnak. Ki-ki örül a gyarapodásnak, az erősödő munkaszervezetnek, a sikeres pályázatoknak, a korábbiakhoz képest szélesebb skálán mozgó és területi értelemben is kiterjedtebb szolgáltatásoknak (pedagógiai szakszolgáltatások, gyermekvédelem, idősgondozás). Persze mindig vannak kilógók, ám a kistérségi társulási forma megszilárdulása rugalmasabbá tette a kilógókkal való bánásmódot is, amiben az is szerepet játszik, hogy világossá vált: az egyéni/települési, vélt vagy valós érdekeltségekhez való ragaszkodással már nem lehet megtorpedózni a többcélú kistérségi társulás működését, mint annak idején 2004-ben. A többcélú kistérségi társulás szolgáltatóként lép fel tagjai és tagjai közvetítésével a lakosság számára ott, azokban az ágazatokban és olyan mértékben, amennyire azt a központi normatívák lehetővé teszik. A kivételt itt is, mint mindenütt, a közoktatás jelenti, a létszámokat biztosítani tudó iskolák fenntartóit és vezetőit a csökkenő támogatások és az ezzel párhuzamosan nehezedő működtetés, a létszám gondokkal küszködőket jó esetben az integrációs alternatívák, rossz esetben a lenni vagy nem lenni kérdései foglalkoztatják.

A mikrotérségi kitekintés a kistérség két szélső pólusán tapasztalható közös vonásokat és eltérő „együttműködési kultúrákat” dokumentál. Ami közös, az az intézményekhez való ragaszkodás. Ki-ki ahhoz ragaszkodik, amije van: körjegyzőséghez, óvodához,

iskolához, esetleg ezekhez mind. Ami különbözik, az a ragaszkodás mértéke és a következő lépésekre való felkészülés léte vagy hiánya: míg az egyik oldalon az óvodájához ragaszkodó településvezető már a második lépésre is forгатókönyvvel rendelkezik arra az esetre, ha mégsem sikerül megtartani az intézményt, a másik oldalon a tehetetlen helyben járás a jellemző.

Az egyik mikrotértséget a reális helyzetértékelés hiánya, az egymás rovására történő „stratégiaépítés”, a kis szünetekkel állandósult konfrontáció jellemzi. Az eredmény: együttműködés híján valószínűleg bezárásra ítéltetnek a mikrotértség iskolái, kérdéses, hogy megmaradhatnak-e az óvodák, a központi települést fizetésképtelenség veszélyezteti, s a nincsből azok sem tudnak hozzájárulni a fenntartás csillagászati költségeihez, akik pedig akarnának. A másik oldalon sem rózsás a helyzet, ám a konfliktusok mögött a megegyezésre való törekvés, az együttműködés többszereplős játékában való részvételi hajlandóság érhető tetten. Bikal és Egyházaskozár, továbbá Gödre és Baranyajenő iskolái hasonló helyzetben voltak az ezredfordulón, amikor Bikal és Egyházaskozár a fúzió mellett döntött, éspedig úgy, hogy mindkét községben működjön oktatási intézmény. Gödre és Baranyajenő nem talált közös utat. Ebben a tantestületek és a községek hagyományos rivalizálása mellett foglalkoztatási szempontok is szerepet játszottak, továbbá az, hogy a baranyajenői iskolában már akkor is 50–60%-os volt a roma gyerekek aránya, s a szegregáció elriasztotta a gödrei szülőket. Lehetséges, hogy 2008-ban Bikalt és Egyházaskozárt is további integrációra kényszerítik a fejlesztési források fölött diszponáló regionális fejlesztési ügynökség pályázati feltételei, ám tagintézményként akkor is marad helyben valami, vélhetőleg tovább, mint az ellenkező oldalon. Az együttélés kultúrájában is nagyok a különbségek: „itt” a konfliktusok kibékíthetetlennek tűnnek, míg „ott” a tegnap még teljes erővel egymás ellen feszülők ma újra egy társulásban ülnek: a korábban szakító mer visszatérni, s a sértett fél befogadja.

A vesztesre állók mentségére legyen mondva, lehetőségeik is mások: a Gödrei mikrotértségnek nincs egyetlen igazán erőteljes központi települése sem, míg a mágocsiban egy legalább akad, s a többi település helyzete sem olyan kilátástalan, mint a másik oldalon: nagyobbak is, társadalmi összetételük is kedvezőbb. Az a felismerés azonban, hogy a kistelepülések világában az együttműködés az egyetlen lehetőség, talán ennél is többet jelent, alternatívákat, felbomló és újra kötött szövetségeket, s túlélést biztosít.

FELHASZNÁLT FORRÁSOK

- Böröcz Petra: Önkormányzati társulások: üresjárat. Iskolabezárással és osztott munkakörrel spórolnak jövőre a kistelepülések. *Népszabadság*, 2006. december 18.
- Előterjesztés a Baranya Megyei Önkormányzat Közgyűlésének 2005. február 15-i üléséről. http://public.baranya.hu/kozgyules/2005/2005_02/tobbcelu.pdf
- Hatékonyaság és közszolgálat. A Sásdi kistérség közoktatási, egészségügyi és szociális ellátási programja I. Helyzetfeltárás. MTA Regionális Kutatások Központja KÉTI Tér-ségfejlesztési Kutatások Osztálya, Budapest, 2005. május. Készítette: Kovács Katalin témavezetésével Váradai Monika Mária, Hamar Anna, Virág Tünde, Koós Bálint.

Sásd Város Gazdasági Programja 2007–2010. <http://www.sasd.hu/data/dokumentumok/svgazdprg.pdf>

Sásdi kistérség – Kistérségi helyzetkép, VÁTI, Budapest, 2006. január.

Sásdi Többcélú Kistérségi Társulás üléseinek jegyzőkönyvei.

Tartalmi beszámoló. A Megmentő Szociális Segítségnyújtó Kht. 2006. évi szakmai programjai és rendezvényei. <http://www.helpbox.hu>

Tájékoztató a Baranyai pedagógiai szakszolgálatok és szakmai szolgáltatások központjának kistérségi szakszolgálati feladatellátásáról. http://public.baranya.hu/bizottsag/2007_09/szakszol07.pdf

T-STAR, 1990, 1997, 2005.

Rácz Katalin

TELEPÜLÉSKÖZI KOOPERÁCIÓK ÉS KÖZSZOLGÁLTATÁSOK A FELSŐ-TISZA VIDÉKÉN¹

„Minden település próbálja megtartani, ami van neki,
még akkor is, ha abba belerokkan...”

1. A TÉRSÉG ÁLTALÁNOS JELLEMZŐI

A Tisza, a Szamos, valamint az ukrán és a román országhatár által közrefogott Fehérgyarmati kistérség Szabolcs-Szatmár-Bereg *legelaprózottabb településszerkezetű, társadalmi-gazdasági szempontból leghátrányosabb helyzetű térsége*. A Fehérgyarmati kistérségben a települések átlagos népessége csupán háromtizede a megyei átlagnak, a kistérségben nincsen tízezresnél nagyobb lélekszámú város. A pontos számarányokat tekintve a térséget alkotó 49 település kétötöde sorolható az 500 fő alatti aprófalvak közé, az 1000 fő alatti falvakat is számba véve a 49-ből 42-öt sorolhatunk a kistelepülési kategóriába. A települési hierarchiát tekintve a központ szerepét betöltő, közel kilencezres lakosságú Fehérgyarmatot a 2678 fős Tunyogmatolcs követi a sorban, e két településen kívül mindössze öt olyan községet (Jánkmajtis, Kisar, Kölcse, Szatmárcseke, Tiszabecs) találunk a térségben, amelyek népességszáma meghaladja az 1000 főt. E települések néhány kivételtől eltekintve alközponti, körzetközponti funkciót töltenek be a környező kisebb falvak számára.

Ami a kistérségben zajló demográfiai folyamatokat illeti, a népességszám az elmúlt évtizedben stabilitást, illetve a vándormozgalmi folyamatokkal összefüggő enyhe fogyást mutatott, az adatokat egy-egy település szintjén vizsgálva ugyanakkor ennél összetettebb tendenciákról számolhatunk be. A 49 településből bő tíz esztendő alatt 27 település növelte népességszámát, 12 község lakosság száma stagnált, ugyanakkor nyolc faluban 10%-ot meghaladó mértékű népességszám-csökkenés következett be. A térségi központ közvetlen szomszédságában elhelyezkedő települések népességszámukat elsősorban *a szuburbanizációs folyamatoknak* köszönhetően növelték az elmúlt évtizedben.

¹ A tanulmány alapjául a statisztikai adatok, valamint a térségi és települési szintű fejlesztési dokumentumok mellett a Fehérgyarmati kistérségben 2007 folyamán készített közel 30 interjú szolgált. Az interjúk a többcélú társulás elnöke, munkaszervezet-vezetője mellett a települések polgármestereivel, jegyzőivel és intézményvezetőivel készültek.

A fehérgyarmatinál olcsóbb ingatlant kínáló, nem túl távoli falvak a térségi központban munkahellyel rendelkező, frissen családot alapító fiatalok célterületei. A határszélen elhelyezkedő, gettósodás jeleit mutató települések ezzel szemben a *leszakadó, megélhetési lehetőségek nélkül maradó társadalmi csoportok beköltözésének* szinterei; ezek a falvak ennek, továbbá a *korábbinál nagyobb mértékű gyermekvállalási hajlandóságnak* köszönhetően könnyelhettek el népességszám-növekedést. Ha a másik oldalra vetünk egy pillantást, a népességszámukat vesztő települések körében szinte kivétel nélkül *néhány száz főt számláló, erősen elöregedő népességű törpefalvakat* találunk.

2. A TÖBBCÉLÚ TÁRSULÁS MEGALKULÁSÁNAK KÖRÜLMÉNYEI

A Fehérgyarmati statisztikai kistérség települései a többcélú kistérségi társulások megalakulását lehetővé tevő törvény és rendelet² megjelenésének évében, 2004-ben nem hoztak létre többcélú társulást, *csupán egyetlen feladatra, a területfejlesztésre szerveződtek*. A társulási megállapodást és az alapító okiratot a területfejlesztés vonatkozásában közös célokat megfogalmazó települések 2004 nyarán fogadták el. A megalakulás közvetlen előzményeihez tartozik, hogy a térségi polgármesterek és különösen a jegyzők igen nehezen barátkoztak meg a társulás létrehozásának gondolatával. A társulások legharsányabb ellenzői az intézményeiket önállóan fenntartó kistelepülések képviselői voltak, akik az egyeztetőüléseken nem egyszer hangot adtak azon véleményüknek, hogy a többcélú társulás létrehozása valójában az önkormányzati autonómiát csorbítja.

A 2005-ös év igen jelentős változásokat hozott a térség életében. A Fehérgyarmati statisztikai kistérséget alkotó települések többszöri nekifutásra az év második felében a BM ösztönző támogatásával létrehozták a Felső-Tisza Vidéki Többcélú Kistérségi Társulást. A társulással szemben ódzkodó polgármesterek meggyőzésében – a térségben készített interjúk tapasztalatai szerint – kulcsszerepet vállaltak a Fehérgyarmati statisztikai kistérség három önkormányzati társulásának térségfejlesztési menedzserei, valamint néhány agilis, a többcélú társulással kapcsolatos országos folyamatokat nyomon követő jegyző. E szakemberek a társulás megalakítása előtt több alkalommal egyeztettek a megyei közigazgatási hivatal munkatársaival, valamint a szomszédos Csengeri kistérség képviselőivel, mivel a szóban forgó, mintegy 11 települést integráló térségben már 2004-ben létre tudták hozni a többcélú társulást. A Fehérgyarmati kistérség települései az alapító okirat megszövegezésekor a Csengeri kistérség működési tapasztalatait, valamint a BM által ajánlott „Makói modellt” vették figyelembe. A történethez tartozik, hogy a Fehérgyarmati statisztikai kistérség területén működő három területfejlesztési önkormányzati társulás kezdetben három önálló többcélú társulás létrehozását fontolgatta, mivel ezt a törvényi keretek nem tették lehetővé, a társulások vezetői a 49 települést egyesítő többcélú kistérségi társulás elnökségi tanácsában igyekeztek érvényre juttatni érdekeiket. A társulás elnöki posztját a legnépesebb települési kört – összességében 24 települést – integráló Felső-Tisza Vidéki Területfejlesztési Önkormányzati Társulás elnöke, egyben Fehérgyarmat polgármestere töltötte be. Az elnökhelyettesi pozíciót a két másik önkormányzati

² Lásd erről a 2004. évi CVII. törvényt és a 65/2004. évi (IV. 15.) Kormányrendeletet.

társulás – a 12 települést összefogó Túrmellék-Erdőhát Térségfejlesztési Társulás, valamint a 13 tagtelepülést számláló Tiszaháti Területfejlesztési Önkormányzati Társulás – elnöke vállalta magára.

A 49 tagtelepülés által jóváhagyott megállapodás összességében nyolc olyan feladatkört jelölt meg, melynek biztosítását a megalakuló többcélú kistérségi társulás magára vállalta. A három kötelezően ellátandó feladat – közoktatás, szociális ellátás és egészségügy – mellett a gyermek- és ifjúságvédelem, a belső ellenőrzés, a katasztrófa- és polgárvédelem, az állat- és növényegészségügy, valamint a kistérségi területfejlesztés ellátása szerepelt a 2005 júliusában véglegesített megállapodásban.

Ami az egyes területeket illeti, a közoktatás tekintetében a többcélú társulás koordinációs feladatokat vállalt magára, a már működő mikrotársulások bővítését, új mikrotársulások alakítását jelölve meg legfontosabb célkitűzésként. A megállapodás kihangsúlyozta, hogy a többcélú társulás kizárólag „a hosszú távú működésre szánt intézmények korszerűsítéséhez, fejlesztéséhez” kíván források felkutatásával hozzájárulni. Azt azonban a dokumentum nem részletezte, hogy pontosan mely térségi általános iskoláknak szán a jövőben ilyen szerepet. A társulás a közoktatási feladatok keretében vállalta az alapfokú művészetoktatás biztosítását a szolgáltatást igénylő mintegy 12 térségi település számára.³ A feladat ellátásával a fehérgyarmati önkormányzat által fenntartott Bárdos Lajos Általános és Művészeti Iskolát bízták meg. A fentiek mellett a többcélú társulás két pedagógiai szakszolgálati feladat biztosítását vállalta: mind a nevelési tanácsadást, mind a logopédiai ellátást a fehérgyarmati önkormányzat által fenntartott Nevelési Tanácsadó Szakszolgálat megbízásával kívánták ellátni.

A szociális feladatokat tekintve a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás biztosítása szerepelt első helyen a megállapodásban, melynek ellátásával szintén Fehérgyarmat egyik intézményét, a Városi Szociális Központot bízták meg. A szóban forgó szociális intézmény a társulási megállapodásban szereplő két másik feladat, a családsegítés és a fogyatékosokat támogató szolgáltatás ellátását is magára vállalta. A gyermek- és ifjúságvédelmi feladatokat a többcélú kistérségi társulás öt mikrotársulás létrehozásával igyekezett térségi szintre kiterjeszteni, gesztortelepülésként jelölve meg Fehérgyarmatot, Jánkmajtist, Rozsályt, Tiszakóródot, valamint Túristvándit.⁴

Az egészségügyi feladatellátás keretében vállalt hétfői és hétközi ügyelet megszervezésével a város által fenntartott központi ügyeletet (Fehérgyarmati Egészségügyi Alapellátási Intézmény) és annak kölcei telephelyét bízta meg a többcélú társulás, míg a katasztrófa- és polgárvédelmi feladatok koordinációját, hasonlóan az állat- és növényegészségügyi feladatokhoz, maga a társulás vállalta. Az utóbbi feladatról a Fehérgyarmaton és Kölcsén fenntartott állathulladék-gyűjtő telepek révén kívántak gondoskodni. A belső ellenőrzési feladatok ellátását 34 település számára a társulás által megbízott

³ A szolgáltatásra igény tartó települések: Csegöld, Darnó, Fülesd, Jánkmajtis, Kisnamény, Kölce, Mánd, Rozsály, Sonkád, Tisztaberek, Túristvándi, Zajta.

⁴ A fehérgyarmati, jánkmajtisi, valamint túristvándi mikrotársulás 9-9 települést foglal magában, a rozsályi 12, a tiszakóródi 10 települést fog össze.

külső cég vállalta, a fennmaradó települések Tiszakóród és Túrístvándi gesztorságával két mikrotársulási társulásba szerveződve látták célszerűnek a belső ellenőrzési feladatok biztosítását.⁵

3. A TÁRSULÁS MŰKÖDÉSÉNEK EDDIGI TAPASZTALATAI

Bár a Felső-Tisza Vidéki Többcélú Kistérségi Társulás működése szempontjából a 2005-ös év sem telt el események nélkül, a fontosabb történéseket a 2006-os év hozta. *A 2006. évi őszi helyhatósági választásokat követően nem csupán a társulás elnökének személyében történt változás, hanem az elnökségi tanács összetételében és felépítésében is. Az elnökválasztás kapcsán megjegyezhetjük, hogy a pozícióért Fehérgyarmat új, fideszes színekben választásokat nyert polgármestere mellett versenybe szállt a kistérség egyik aprófalujának vezetője, Tiszacsécsse polgármestere is. A háromfordulós választáson a tagtelepülések végül, ha nem is jelentős többséggel, de a fehérgyarmati jelöltet erősítették meg.*

A döntéshozási-irányítási struktúra átalakításának háttérében az egy híján félszáz települést számláló társulás működésképtelensége, a döntések elaprózottsága és lassúsága állt. Ahogy a térség egyik jegyzője összegzi tapasztalatait: *„az, hogy 49 vélemény ugyanaz legyen, az életbe nem fog megvalósulni. Odáig nem tudtunk eljutni, hogy végre egy értekezletre mind a 49-en elmenjünk, ami szerintem egy alapvető dolog lenne, és még a többről nem is beszéltem. Nyilván mindenkinek más az érdeke, mindenki mást akar, mindenki a sajátját akarja.”* A 49 település érdekeit összeegyeztetni igyekvő társulási tanács 2006 őszétől egy elnökkel, egy elnökhelyettessel, valamint nyolc elnökségi taggal működik. A nyolc elnökségi tag valójában nyolc mikrotársulást képvisel, az elnökségi tagokat a mikrotársulásokba tömörülő települések polgármesterei delegálják. A mikrotársulások létrehozásának célja a tagtelepülések polgármestereinek tájékoztatása, a társulási döntések szűkebb körben való megvitatása és előkészítése volt. Ami a mikrotársulások szerveződését illeti, azt nem a többcélú társulás határozta meg, hanem a természetföldrajzi adottságok, a korábbi együttműködési hagyományok és a településvezetők közötti szimpátiák.

A társulás működtetésével kapcsolatos adminisztrációs és koordinációs feladatokat ellátó munkaszervezetnek a térség egyetlen városa, Fehérgyarmat adott helyet. Erre a posztra a társulás egyik, agilis polgármesterrel rendelkező kistelepülése, Túrístvándi is igényt tartott, a társulást alkotó tagtelepülések azonban szavazatukkal a térségi központot erősítették meg. A kistelepülés azonban nem mondott le ambícióiról, számos közszolgáltatás esetében gesztori szerepet vállalt. Induláskor a munkaszervezet öt munkatárssal rendelkezett: a szervezet vezetője mellett az operatív feladatokat ellátó munkaszervezet-vezető helyettes, egy civil ügyintéző, egy pénzügyes kolléga, valamint egy vidékfejlesztési menedzser alkotta a stábot. A 2007-es év a munkaszervezet összetételének változását és egyben bővülését hozta. A területfejlesztési menedzserből munkaszervezet-vezetővé avanszált korábbi vezető szerződését felbontották, arra hivatkozva, hogy a terület- és vidékfejlesztési tevékenysége során felhalmozott ismeretei nem elegendőek a munkaszervezet vezetéséhez. Más vélemények szerint a társulási elnökváltás sodorta magával

⁵ Mindkét mikrotársulás hét-hét települést foglal magában.

az előző elnök feltétlen bizalmát élvező fiatal munkaszervezet-vezetőt. A munkaszervezet-vezetői állást ugyan 2007 tavaszán meghirdették, ám megfelelő pályázó hiányában egy, a munkaszervezetnél dolgozó kollégát bízták meg a feladattal. A munkaszervezet ugyanakkor egy új munkatárssal, a társulás közoktatási fejlesztési programját korábban megbízással készítő szakértővel gyarapodott, aki a közoktatási feladatok koordinációja mellett az orvosi ügyelettel kapcsolatos szervezői feladatokat is ellátja.

4. A TÁRSULÁS ÁLTAL BIZTOSÍTOTT KÖZSZOLGÁLTATÁSOK MÉRLEGE

Az eddigi tapasztalatokat tekintve elmondható, hogy az egészségügyi és a szociális ellátás a tervek szerint történik. Ami az *egészségügyet* illeti, korábban a térségben Fehérgyarmaton működött ügyeleti központ, amely 22 környező település számára biztosította az ellátást. A kilencvenes évek közepéig Kölcse központtal egy másik ügyeleti központ is működött a térségben, 1996-tól azonban az érintett települések – általában szabálytalanul – maguk biztosították a hétfői és hétközi ügyeleti feladatokat. Amikor a többcélú társulás megalakult, felmerült, hogy két központtal (Fehérgyarmat, Kölcse) alakítja ki az ügyeleti rendszert, ehhez azonban nem volt meg a szükséges lakosság szám.⁶ A társulás végül kompromisszumos megoldás mellett döntött: a mikrotérségi központban, Kölcsen telephelyet alakítottak ki, ahol a többcélú társulás által biztosított 22 millió forintos beruházás keretében épületet újítottak fel, eszközöket, valamint az egészségügyi személyzet szállítására alkalmas személygépkocsit vásároltak. A 2006 júniusában átadott telephely a térség 23 települése számára biztosít ügyeletet, míg a fehérgyarmati központ a fennmaradó 26 településnek nyújt hétfői és hétközi ügyeleti ellátást. 2007 júliusában a koordinációt ellátó fehérgyarmati központ finanszírozási problémákra hivatkozva az ügyeleti ellátást a társulásnak adta át, így a feladat a továbbiakban a többcélú társulás költségvetésébe épül be. Mint a fentiekben erre kitértünk, az ügyeleti feladatok szervezésére félállásban egy új, eredetileg pedagógus végzettségű munkatárssal bővítették a munkaszervezet állományát. Az ügyelet működtetéséhez a településeknek lakosonként 1490 forinttal kell hozzájárulnia, melyből 270 forintot a többcélú társulás biztosít. Ez az összeg azonban a közeljövőben emelkedni fog, mivel az ügyeletet ellátó térségi orvosok béremelést kértek. Ráadásul a központban és a telephelyen eltérő költségigénnyel látják el az ügyeleti feladatokat: Kölcsen azért igényel többletforrást ugyanazon feladat, mert a mikrotérséget jellemző orvoshiány miatt külső orvosokat kénytelenek megbízni az ügyelet biztosításával.

A *szociális ellátásokról* elmondható, hogy általános az elégedettség az ellátásszervezés területén bekövetkezett változásokkal. Az elégedettség oka a térségi szakemberek szerint nem csupán a korábbinál magasabb minőségű feladatellátásban keresendő, hanem a más ágazatokhoz képest kedvezőbb finanszírozási feltételekben is. A többcélú társulás által biztosított szociális ellátások közül a *jelzőrendszeres házi segítségnyújtás* ellátására a

⁶ A Fehérgyarmati kistérségben a lakosság száma 40 800 fő, vagyis nem éri el a két központ kialakításához szükséges 50 ezer főt.

kistérségben két mikrotársulást alakítottak ki Fehérgyarmat és Cégénydányád központtal. A két központot a már működő intézményhálózatra fűzték fel: Fehérgyarmaton a Városi Szociális Központban alakították ki a jelzéseket fogadó központot, Cégénydányádon a megyei fenntartású gyermekotthonba telepítettek egy állomást. A fehérgyarmati mikrotérség 34 település számára biztosítja a jelzőrendszeres ellátást, az ellátási körzetben közel háromszáz készüléket helyeztek ki az elmúlt években. A cégénydányádi mikrokörzethez 15 település tartozik, mintegy 80 készülékkel.

A *családsegítésre* öt mikrotársulást hoztak létre a térségben: Fehérgyarmat öt, Túrístvándi kilenc, Rozsály tizenegy, Jánkmajtis nyolc, Tiszakóród szintén nyolc településsel alkot egy-egy mikrotársulást. A családsegítési feladatokat ugyanakkor négy település – Nábrád, Kérsémjén, Olcsvaapáti, valamint Panyola – nem a többcélú társulás keretében látja el. A szóban forgó települési kör korábban a fehérgyarmati mikrotársulás részét képezte, azonban, lévén a települések elégedetlenek a szolgáltatással, 2007-ben kiléptek a társulásból. A *gyermekjóléti feladatok* ellátására szintén mikrotársulások alakultak, melyek lényegében megegyeznek a családsegítés területén létrehozott társulásokkal. A fentiekben említett, külön utat járó négy település ezt a feladatot is saját szakemberrel biztosítja. A mikrotársulásoknál alkalmazott munkatársak általában egy településen látják el feladataikat, egy-egy esetben fordul csak elő, hogy két település osztozik egy családgondozón. A *támogató szolgálat* ellátása egyelőre akadozik, igaz, a feladatra három társulás is alakult a térségben: Fehérgyarmat nyolc, Túrístvándi tizennyolc, Jánkmajtis húsz településsel alkot egy-egy mikrotársulást. Ahogy a többcélú társulás munkaszervezetének vezetője fogalmaz, a támogató szolgálat *„hivatalosan van, de nem jól működik, még csak most mérik fel, hogy kik tartoznak a célcsoporthoz”*.

Nem meglepő, hogy a *többcélú társulás működtetése a harmadik kötelezően vállalt feladat, a közoktatás vonatkozásában a legproblematikusabb*. A többcélú társulás megalakulásakor a már működő óvoda- és iskolafenntartó társulásokat a települések nem rendelték a társulás alá, csupán az oktatásszervezői jogosítványokat adták át. A többcélú társulás keretében biztosított oktatásszervezői tevékenység azonban 2007-ben mindössze annyit jelentett, hogy a többcélú társulás munkaszervezete töltötte ki a kiegészítő normatíva lehívásához szükséges adatlapokat. Bár a társulás területén már 2005-ben is több óvoda- és iskolafenntartó társulás működött, a létszámgondokkal küszködő, intézményeiket önállóan fenntartó települések többsége csak a többcélú társulás létrehozását követően kezdte el keresni a társát. A *társkeresésben* helyzeti előnyben voltak azok a települések (pl. Jánkmajtis, Kölcse, Nábrád, Rozsály, Tunyogmatolcs, Tiszabecs), amelyek több évtizede szerves mikrokörzeti központként funkcionáltak, s többszörös szálakkal (korábban közös tanács, közös téesz, jelenleg körjegyzőség, intézményfenntartó társulások) kapcsolódtak a környező kistelepülésekhez. *Konfliktusok a tapasztalatok szerint elsősorban azokban a mikrotérségekben mutatkoztak, amelyekben nem alakultak ki spontán folyamatok, vagy akár központi beavatkozás nyomán úgynevezett szerves központok, így az adott mikrotérségekben két-három település verseng egymással a gesztori pozícióért. Az intézményekért folyó vitában a gyermeklétszám alakulása, valamint a megfelelő intézményi környezet léte volt a megmaradás mellett szóló legfőbb érv*. A közelmúltban felújított/felépített, a 21. századi követelményeknek megfelelő általános iskolával rendelkező, ugyanakkor igen komoly létszámihiánnyal küszködő települések gesztorságukat az átlagon felüli infrastrukturális körülményekkel indokolják (lásd a későbbiekben Milota példáját). A másik póluson azok a központi sze-

repre igényt tartó települések sorakoznak fel, melyek ugyan nem rendelkeznek korszerű általános iskolával, ugyanakkor létszámbeli hiány sem fenyegeti intézményeiket. Az egymással versengő települések mellett természetesen akadnak olyan falvak is, melyek önálló intézményeket működtetnek, ám a fenntartás számukra tovább már nem vállalható pénzügyi terhe miatt nem zárkoznak el az intézményfenntartó társulások létrehozásától, önállóságuk felszámolásától. Csakhogy, mint ezt az alábbiakban látni fogjuk, a partnerkeresés hosszadalmas, sok esetben konfliktusokkal terhelt folyamat, mely a társadalomtörténeti sajátosságoktól, a helyi szereplők kapcsolatrendszerétől éppen úgy függ, mint a polgármesterek politikai elkötelezettségétől, beágyazottságától vagy a helyi megélhetési lehetőségektől.

5. A TÖBBCÉLÚ TÁRSULÁS ÉS A KÖZOKTATÁSI FELADATELLÁTÁS

5.1. A közoktatási feladatellátás sajátosságai a többcélú társulás létrehozását megelőzően

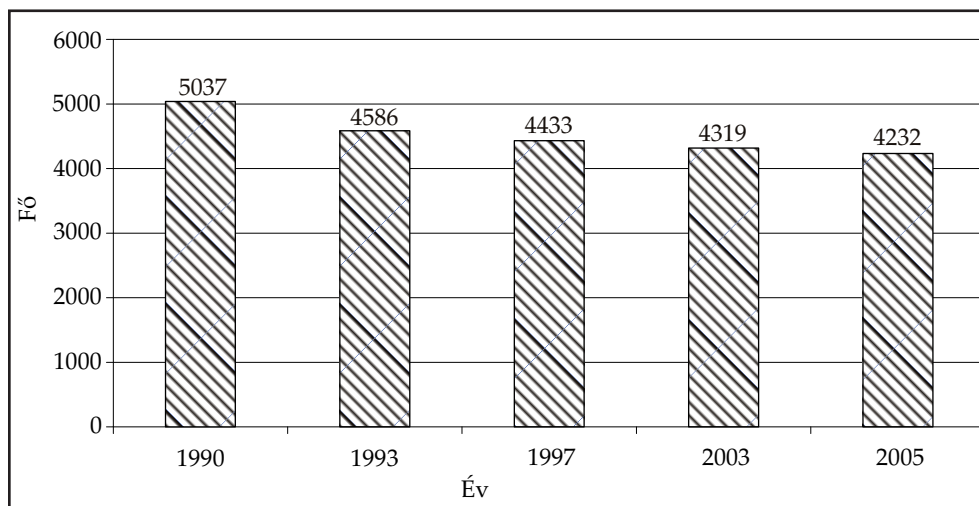
A Fehérgyarmati kistérségben a többcélú társulás létrehozását megelőzően a települések jellemzően önállóan látták el közoktatási feladataikat. A közelmúltban készített közoktatási intézkedési terv szerint 2005-ben 20 önálló iskola, valamint 6 intézményfenntartó társulás keretében működtetett intézmény nyújtotta a térség közoktatási intézményi kínálatát. A 20 önálló iskola között több olyan intézmény is akadt, melynek fenntartására csupán egyszerűsített megállapodást kötöttek a települések, intézményfenntartó társulást azonban nem hoztak létre. Az önállóan fenntartott intézmények között jó néhány olyan általános iskola akadt, melynek tanulólétszáma mindössze 100 fő körül mozgott. Ilyen volt Csaholc, Gacsály, Milota, Penyige, Szamossályi, Túristvándi, valamint Túrricse általános iskolája. *Az alacsony tanulólétszám részben a születések számának csökkenésével függött össze, részben abból fakadt, hogy a tehetősebb, gyermekeik iskoláztatását hosszú távú befektetésnek tartó szülők előszeretettel írták gyermekeiket a térségi központ általános iskoláiba.* A falusi gyermekek tömeges megjelenése folytán Fehérgyarmaton felduzzadtak az osztálylétszámok: a 36–38 fős osztályok működtetését csupán az OKÉV és a fenntartó külön engedélye tette lehetővé. 2005-ben a Fehérgyarmaton tanuló gyerekek mintegy 30%-a, összesen 290 fő volt bejáró tanuló. Az évek előrehaladtával nem csupán a tehetősebb szülők gyermekei jelentek meg Fehérgyarmat két általános iskolájában, hanem azok a kisiskolások is, akiknek szülei a falusi iskolát jellemző tanulói összetétel, nevezetesen a roma tanulók magas aránya miatt döntöttek a városi iskola mellett. A térségben általánosnak mondható iskolahasználói magatartás illusztrálására a közel háromezer fős Tunyogmatolcs példáját említhetjük, ahonnan a gyerekek 35–40%-a jár be Fehérgyarmatra. Ahogy a település jegyzője fogalmaz, mostanra „a faluban szinte csak a cigányok maradtak”.

Fehérgyarmat két általános iskolája, az emelt szintű nyelvi képzést és sporttagozatos oktatást folytató Kölcsey Ferenc Általános Iskola és a művészeti oktatást biztosító Bárdos András Alapfokú és Művészeti Iskola mellett igen jelentős számban fogad be térségi gyerekeket a nyolc évfolyamos Deák Ferenc Gimnázium is. A fehérgyarmati gimnázium 1991-ben vezette be a nyolc évfolyamos képzést, miközben megtartotta

négy évfolyamos osztályait is. A nyolc évfolyamos képzést a térségben élő falusi gyerekek tehetséggondozása céljából indították, ahogy a gimnázium igazgatója fogalmaz, elsősorban „a szülői vélemények, igények alapján”. Az első években olyan nagy volt az érdeklődés a nyolcosztályos gimnázium iránt, hogy akár két párhuzamos osztályt is indíthattak volna. Egyetlen olyan év volt csupán (2004), amikor csekély volt a jelentkezők száma, így végül csak 24 fővel tudták elindítani az évfolyamot. Ennek hátterében a gimnázium igazgatója szerint az állt, hogy a többcélú társuláshoz csatlakozó kistelepülések a társulás létrehozása körüli bizonytalan helyzetben kimondva-kimondatlanul is elvárták, hogy a létszámihiánnyal küszködő általános iskola megtartása érdekében a szülők helyben tartsák gyermekeiket. 2003-ban a gimnázium fenntartását Szabolcs-Szatmár-Bereg megye vette át Fehérgyarmattól. Az igazgató beszámolója szerint maga a tantestület kezdeményezte, hogy a megye kezelésébe kerüljön az intézmény, mivel „nem látták biztosítottnak a fenntartást”, ugyanis a béreket a város akadozva fizette, s a fejlesztésre sem szánt forrásokat. Végül nemcsak az üzemeltetést adták át a megyének, de az iskolaépületeket is, a megye ugyanis ezt szabta az intézmény átvételének feltételül. Az intézmény átvételének megett a látszatja, 2007-ben a gimnáziumban nagy volumenű fejlesztésbe kezdtek, címzett állami támogatás keretében mintegy 600 millió forintot fordítottak az iskola teljes külső és belső felújítására, valamint új épületrészek kialakítására. A közelmúltban a fenntartó felvetette, hogy a nyolcosztályos gimnáziumot hatosztályossá alakítja át, összefüggésben azzal a térségben zajló folyamattal, hogy több kistelepülés (Penyige, Milota) kénytelen hatosztályos tagintézménnyé alakítani általános iskoláját. A fenntartó arra számít, hogy a szülők 7–8. osztályos gyermekeiket két évre nem íratják a gesztortelepülés általános iskolájába, hanem a hatosztályos gimnáziumi képzést kínálják központi iskolába. A nyolcosztályos gimnázium átszervezése mellett anyagi érvek is szólnak, a normatíva magasabb, ha hatosztályos formában működtetik a gimnáziumot. A kisváros elszívó hatása kapcsán megjegyezhetjük, hogy a mikrotérségi központként működő Kölcse Fehérgyarmathoz hasonló szerepet tölt be környezetében. A település általános iskolájában egyre jelentősebb számban jelennek meg olyan, szomszédos vagy közeli falvakban élő gyerekek, akiket az intézményben folyó magas színvonalú pedagógiai munka mellett a roma tanulók alacsony száma miatt íratnak szüleik Kölcsére.

5.2. Új jelszavak: fenntarthatóság és méretgazdaságosság

Ami a tanulólétszám alakulását illeti, a Fehérgyarmati kistérségben 1990-től a többcélú társulás létrehozásának évéig mintegy 16%-kal, összesen 805 fővel csökkent az általános iskolások száma. *A gyermeklétszám csökkenését azonban nem követte az intézményi szerkezet átalakítása: másfél évtized alatt a 29-ből mindössze három iskola bezárására került sor a térségben.* A szóban forgó intézmények kivétel nélkül kis létszámú, olykor csak néhány főt számláló, alsó tagozattal működő kisiskolák voltak. A kilencvenes évek elején bezárt mándi általános iskolában az utolsó tanévben mindössze 9 tanulót tartottak nyilván, míg a panyolai és a vámosoroszi alsó tagozatos iskola megszüntetésekor 25–30 tanulót bocsátott útjára.

1. ábra**Az általános iskolai tanulók számának alakulása a Fehérgyarmati kistérségben**

Forrás: T-STAR.

A nagyarányú tanulólétszám-csökkenés mellett a térségi iskolákban dolgozó pedagógusok száma a vizsgált időszakban alig valamivel több, mint 3%-kal csökkent. A legnagyobb arányú létszámleépítésre a térségi központ intézményeiben került sor: másfél évtized alatt Fehérgyarmat általános iskoláiban mintegy 30%-kal fogyatkozott meg a pedagógusok száma, nagyjából olyan arányban, mint ahogy a tanulólétszám csökkent. Eközben a falusi kisiskolákban dolgozó pedagógusok száma változatlan maradt, illetve helyenként (pl. Csaholc, Kisar, Tizsakóród) néhány fővel még emelkedett is. A térségben készített interjúk alapján úgy tűnik, a helyi társadalom iránt elkötelezett kistérségi polgármesterek, illetve a képviselő-testület tagjai egyfelől a településen élők elvárásai, másfelől a törvény adta lehetőségek és kötelezettségek között órlódnak. Ahogy az egyik térségi jegyző fogalmaz: *„az érzelmek nem engedik, hogy a települések ésszerűen döntsenek, de a központi akarat sosem kalkulál az érzelmekkel”*. A helyi közösségen belüli legitimitása megőrzése érdekében a helyi vezetés általában a veszteségesen működő, csökkenő gyermeklétszámmal üzemelő intézmény további működtetése mellett dönt, s inkább kikapukat, látszatmegoldásokat keres, mint hogy létszámleépítéssel járó szervezeti átalakítást kezdeményezzen.

A Fehérgyarmati kistérség sokasodó közoktatási problémáinak orvoslására 2005-ben fejlesztési koncepciót készítettek a feladattal megbízott közoktatási szakértők. A koncepció az iskolákat önállóan fenntartó, létszámhiányos települések számára ötféle modellt vázolt, arra ösztönözve az érintett településeket, hogy *„tárgyalásokat kezdeményezzenek”* a lehetséges megoldásokról. Hozzá kell tennünk: a többcélú társulás az intézkedési tervet csak olyan feltételek mellett fogadta el, hogy a létszám gondokkal küszködő települések számára a tárgyalások ne kötelező érvényűek, csak ajánlottak legyenek. Ahogy a

társulás jegyzőkönyvében szerepel: „azokon a településeken, ahol a felső tagozatok osztályainak átlagléttszáma nem éri el a 10 főt, vagy a következő három évben 10 fő körülire csökken, az önkéntesség és a konszenzusos megoldások mellett társulási tárgyalásokat lehetséges kezdeményezni”.⁷ Ami a koncepcióban megfogalmazott egyes modelleket illeti, az első két modell más-más módon, de közös irányítás alá vonná a térségi közoktatási intézményeket, a fenntartói jogok érintetlenül hagyása mellett. A harmadik modell egyetlen társulásba integrálná az intézményeket, a társulás ugyanakkor, a mikrotérségeknek megfelelően, kisebb alközpontokra tagolódna. A negyedik modell a közoktatási feladatok ellátását egycentrumú társulás létrehozásával kívánná megoldani, azaz az összes intézményt a többcélú társulás alá rendelné. Az ötödik modell a térségben működő intézményfenntartó társulások kibővítését, valamint új társulások létrehozását, végeredményben mikrotérségi gesztoriskolák kialakítását javasolja. A javaslat ellenére 2006-ban, mondhatni, érintetlen maradt a térség közoktatási intézményi szerkezete, ugyanis, ahogy a térség közoktatási referense fogalmaz, ebben az évben „minden polgármester az önkormányzati választásokkal volt elfoglalva”. A helyhatósági választások lezárulását, illetve az új költségvetési törvény tervezetének megjelenését követően a fenntartók kényszerhelyzetbe kerültek, a talpon maradás érdekében határozott lépéseket kellett tenniük a szervezeti struktúra ésszerűsítésének irányába. Az egyik térségi jegyző szerint az új költségvetési törvény egy öntisztulási folyamatot generált a Fehérgyarmati térségben, melynek során „a települések saját maguk leépítik azt, amit a közoktatási koncepció javasolt”.

5.3. Útkeresés: stratégiák a közoktatási feladatok ellátására

Ami az egyes fenntartói stratégiákat illeti, a fentiekben már említett hét „veszélyeztetett” település közül Csaholc úgy oldotta meg a létszámcsökkenésből eredő problémáit, hogy az eredetileg Vámosoroszival működtetett társulását kibővítette, tagként bevonva a nyolcosztályos általános iskoláját egyedül fenntartó Túrricsét. Túrricsén a – csaholcinál erőteljesebbnek mondható – tanulólétszám-csökkenés következtében megszüntették a felső tagozatot, az 5–8. osztályos gyerekeket 2007 szeptemberétől a csaholci általános iskola fogadja. A közel 800 fős Milota Túrricséhez hasonló helyzetbe került: az apadó gyermeklétszám és az iskolafenntartás nehézségei miatt az intézmény 2007 őszétől hatosztályos tagiskolává vált. Hozzá kell tennünk, az önállóságát mindennél többre tartó Milota igen nehezen adta be a derekát, a kedvezőtlen alkupozícióban azonban gyakorlatilag csak a kisebb településeket integráló két nagyobb község, Tiszakóród és Tiszabecs közti választás kínálkozott számára. Milota végül a két rossz közül a kisebbiket választotta, a hasonló méretű és társadalomszerkezetű Tiszakóróddal társult, s nem a térség egyik legnagyobb cigányiskoláját működtető Tiszabecccsel. A történethez tartozik, hogy Milótán éppen a tavalyi évben adtak át egy, ROP-forrásból felépített korszerű iskolaépületet. A milotai általános iskola tagintézménnyé válása, a 7–8. osztály Tiszakóródra körzetesítése felveti az iskolaépület hasznosításának kérdését. Bár döntés egyelőre nem született, Milota vezetésében felmerült egy térségi vonzáskörzettel rendelkező szakképzőközpont

⁷ Részlet a többcélú társulás 2005. november 29-ei ülésének jegyzőkönyvéből.

létrehozásának ötlete, melyről kiderült, hogy a polgármesterek egyöntetű támogatását élvezi. Nem egyedülálló törekvésről van egyébként szó: pár éve Tiszabecs és Tiszakóród is lépéseket tett a szakképzés mikrotérségen belüli lehetőségeinek megteremtésére. A két önkormányzat megkeresésére a Baktalórántházán működő Vay Ádám Mezőgazdasági Szakközépiskola tanárai levelező képzés formájában kezdték meg a mikrotérségben élő, szakképzettséget szerezni akaró felnőttek oktatását. A Baktalórántházáról ingázó szak-
tanárok mellett a tiszabecsi és tiszakóródi általános iskolák pedagógusai is részt vettek a képzésben. Az évek során némileg megfogyatkozott évfolyam 2007 nyarán érettségizett.⁸

A létszámhiánnyal küszködő Gacsály a költségvetési törvény szorításában szintén kénytelen volt újragondolni intézményfenntartói stratégiáját. A folyamat végeredményeként a község vezetése felbontotta a Császlóval évek óta működtetett társulását, s egy térségen kívüli településsel, a Csengeri kistérség részét képező Csengersimával hozott létre új intézményfenntartó társulást, hatosztályos tagintézménnyé alakítva saját általános iskoláját. Szamossályi szintén a tagintézménnyé válás útját választotta, nyolcosztályos általános iskolájából megtartotta az alsó tagozatot, a felső tagozatos tanulók 2007 szeptemberétől Cégénydányádra járnak. Cégénydányádhoz csatlakozott Hermánszeg is, melynek általános iskolásai eddig Szamossályiban tanultak.

A korábban nagyközségi tanácsi központ szerepét betöltő, mára alig 100 fős tanulólétszámmal rendelkező Penyige Fehérgyarmattal társult, mely korábban Mánddal már létrehozott egy intézményfenntartó társulást. E lépést követően, mint ahogy ezt a város jegyzőjétől megtudhattuk, *„a város bezárta a kapuit, fizikailag nem fér be több gyerek”* Fehérgyarmat két általános iskolájába, vagy ahogyan a társulás közoktatási intézkedési tervében szerepel: *„a Fehérgyarmaton működő általános iskolák befogadóképessége tovább nem terhelhető”*. Hozzá kell tennünk, a költségvetési törvény rendelkezései nyomán megszűnt a város közvetlen érdekeltége a vidéki gyermekek befogadásában, összefüggésben a tanulólétszámhoz kötött finanszírozást felváltó többváltozós, teljesítménymutató finanszírozási modell életbelépésével.⁹ Penyige mindenestre még befért a kapuit bezáró város egyik általános iskolájába, a tagintézménnyé váló penyigei iskola 7–8. osztályos tanulói 2007 szeptemberében a fehérgyarmati Bárdos Lajos Általános Iskolában kezdték meg tanulmányaikat. A penyigei gyerekek utaztatását a gesztoriskola saját iskolabuszszal biztosítja. A szintén százas tanulólétszámmal rendelkező Túristvándi többszörösen „biztosította” magát: egyfelől kisebbségi oktatást vezetett be, másfelől a szomszédos Kömörővel hozott létre intézményfenntartó társulást. Kömörő a társulásba tagintézményként vitte be alsó tagozattal rendelkező általános iskoláját. Túristvándi intézményfenntartói stratégiáját tekintve egy harmadik elemet is megemlíthetünk, mely szorosan összefügg a település lakosságát a hatvanas évek közepe óta jellemző nevelőszülői szerepvállalással. Az iskola igazgatójának meglátása szerint a speciális nevelési szükségletű állami gondozott gyerekek számának emelésével, illetve a hasonló helyzetű térségi gye-

⁸ Az 50 fős évfolyamból 27 fő érettségizett le.

⁹ 2007 szeptemberétől a költségvetési törvény előírja, hogy a közoktatás finanszírozása során a tanulólétszám mellett figyelembe kell venni az adott évfolyamokba járó csoportok és osztályok átlagléttségét, a heti tanulói foglalkoztatási időkeretet, valamint a pedagógusok kötelező óraszámát.

rekek befogadásával enyhíthetők lesznek a létszámcsökkenésből fakadó fenntartási problémák.

„A nevelőszülők több pénzt kapnak a fogyatékos gyermek után, és így vállaltak ilyen gyerekeket is, így több lett a fogyatékos gyermek, valamit kellett velük kezdeni, és akkor külön osztályba tették őket, de ez nem volt jó, hanem áttértek az integrált oktatásra. Az iskola speciális programjait az élet hívta elő. Idejárnak Kömörőből és Gyarmatról is a problémás gyerekek. Ezekre sok gondot fordítunk. Van gyógypedagógus és két gyógypedagógiai szakasszisztens is. Integráltan és külön is oktatjuk őket. Jelenleg 14 értelmi fogyatékos jár az iskolába, viszonylag egyenletesen oszlanak meg az évfolyamok között. Ez egy versenyelőny lehet a jövőben az iskola számára. Igaz, több iskola is van a környéken, ahol szintén nyújtanak ilyen speciális oktatást, de hiszem, hogy mi csináljuk a legjobban. Szeretnénk ilyen tekintetben a térség bázisiskolájává válni.”

A lezajlott folyamatokat értékelve általánosságban elmondhatjuk, hogy a veszélyeztetett helyzetbe került térségi települések a végsőkhöz ragaszkodtak intézményeik legalább tagintézményként való megtartásához. Ahogy a társulás közoktatási szakértője fogalmaz, „a polgármesterek most azt akarják, hogy az intézményükből még valami legyen”. A lezajlott szervezeti átalakítások eredményeként 2007 őszére a 49 települést számláló térségben 16 OM-azonosítóval rendelkező általános iskola maradt. Mindez azt jelenti, hogy a többcélú társulás megalapítása óta eltelt időszakban a térségben éppen tízzel csökkent az OM-azonosítóval rendelkező intézmények száma úgy, hogy közben iskola bezárására nem került sor. A 16 fenntartó közül mindössze kettő, Szatmárcseke és Tunyogmatolcs működteti önállóan nyolcosztályos általános iskoláját. E települések is inkább kényszerből, semmint önszántukból biztosítják egymaguk a fenntartás költségeit. Tunyogmatolcs elsősorban földrajzi peremhelyzete és tanulói összetétele, Szatmárcseke a roma tanulók kimagasló száma miatt nem talált társat maga mellé. A további 14 OM-azonosítóval rendelkező intézményt kivétel nélkül intézményfenntartó társulás formájában működtetik a települések. A tagiskolaként működő kilenc intézmény közül három hatosztályos, hat négyosztályos iskola formájában működik.

1. táblázat

Intézményfenntartó társulások a Fehérgyarmati kistérségben

Nyolc osztályal gesztor	Hatosztályos tagintézmény	Négyosztályos tagintézmény	Iskola nélküli tagtelepülés
Botpalád			Kispalád
Csaholc		Túrricse	Vámosoroszi
Cégénydányád		Szamossályi	Gyügye, Szamosújlak, Hermánszeg
Fehérgyarmat	Penyige		Mánd
Csengersima*	Gacsály		
Jánkmajtis		Csegöld, Császló	Kisnamény, Darnó
Kölcse			Fülesd, Sonkád
Kisar			Nagyar, Tivadar*
Méhtelek			Garbolc, Kishódos, Nagyhódos

1. táblázat folytatása

Nyolc osztályos gesztor	Hatosztályos tagintézmény	Négyosztályos tagintézmény	Iskola nélküli tagtelepülés
Nábrád			Kérsenjén, Panyola, Olcsvaapáti
Nagyszekeres			Kisszekeres, Nemesborzova Zsarolyán
Rozsály		Tisztaberek	Zajta
Szatmárcseke			
Túristvándi		Kömörő	
Tiszabecs			Uzska, Magosliget
Tizsakóród	Milota		Tizzacéscse
Tunyogmatolcs			

* A csillaggal jelölt települések a Fehérgyarmati térségen kívül elhelyezkedő falvak.

A lezajlott szervezeti változások ellenére több, pengeélen tancoló általános iskola működik a Fehérgyarmati térségben. A 100 fős tanulólétszámot alig néhány fővel meghaladó Túristvándiban csupán a kisebbségi oktatással járó mentesség megmaradásában bízhatnak, hiszen a Kömörővel létrehozott társulás sem biztosítja a szükséges tanulólétszámot. Hasonló helyzetben van Kisar, mely a szomszédos Nagyarral és a Vásárosnaményi statisztikai kistérséghez tartozó Tivadarral közösen látja el a közoktatási feladatokat. A kompakt földrajzi egységet alkotó települési körben élő szülők az utóbbi öt-hat évben tömegesen írták be gyermekeiket a két fehérgyarmati általános iskolába, „nem az iskola miatt, hanem mert rettenetes nagy számú etnikum van nálunk. Az iskolában már hatvan százalékos” – magyarázza a kialakult helyzetet a kisari polgármester. Kritikus helyzetben van Szatmárcseke is, mellyel, mint a fentiekben említettük, a roma tanulók kimagasló száma miatt nem társult egyetlen térségi település sem. Ugyanilyen sors vár a határszélen elhelyezkedő, gettósodó Botpaládra is, mely Kispaláddal közösen tartja fenn iskoláját, társulását azonban valószínűleg nem tudja tovább bővíteni. A térségi településvezetők és pedagógusok egyöntetű véleménye szerint e cigány többséggel rendelkező kisiskolák megszűnése esetén *nem garantálható, hogy a roma tanulók eljutnak a gesztortelepülés iskolájába.* A helyi pedagógusok beszámolója szerint ugyanis számos településen jelenleg is csak a családsegítőkkal, orvosokkal, helyi vezetőkkel, kisebbségi önkormányzatokkal összehangolt munka révén biztosítható a cigány tanulók rendszeres iskolába járása. A helyi iskola bezárásának a térségi döntéshozók véleménye és félelme szerint nem csupán az lesz a következménye, hogy a cigány tanulók nem fejezik be az általános iskolát, hanem az is, hogy hosszú távon *„ezeket az embereket majd el kell tartania a falunak”.*

„A cigány gyerekek esetében, főleg két-három családnál problémás a bejárás. Nemrég volt egy ilyen esetmegbeszélés, ahol kb. nyolc család volt, nem mind cigány. A gyermekjóléti vezetésével beszélgettünk velük, mert a gyerekek túl sokat hiányoztak. A nyolc családból kettő volt, aki nem

ismerte el, hogy az ő hibájából nem jár a gyerek iskolába, a többi az igen, az elismerte, hogy mert megsajnálja a gyereket reggel, amikor felkel, mert hogy még álmos, hadd maradjon ágyban. Van, aki azt mondta, hogy a gyerek azért nem jár, mert fél az iskolától meg a tanároktól. Azt mondják, hogy otthon szenzációs a gyerek, szenzációsan számol, meg minden, csak itt nem akar. Mert az ugye nem kerül pénzbe meg semmibe, hogy feljöjjön az iskolába, itt legalább tuti, hogy eszik.”

Joggal tehetjük fel a kérdést, hogy vajon a szóban forgó kisiskolákban valóban színvonalas oktatáshoz jutnak-e a gyerekek, képesek e ténylegesen kompenzálni a hátrányokat ezen intézmények, rendelkeznek-e a többszörös hátrányok leküzdéséhez szükséges ismeretekkel, motiváltsággal, szakmai elhivatottsággal az ott dolgozó pedagógusok. Még pontosabb, ha úgy tesszük fel a kérdést: milyen valóságos alternatívái vannak a kistelepüléseken élő gyerekek, cigányok és nem cigányok oktatásának? Jó és egységesen érvényes válasz a mai körülmények között nehezen adható, és még nehezebben volt adható néhány évvel ezelőtt, amikor a szükséges léptékű fejlesztéseket finanszírozó forrásokról álmodni sem lehetett,¹⁰ amikor az infrastrukturális és a humánfejlesztések elválasztottsága a mainál nagyobb mértékű volt,¹¹ amikor a kellő számú iskolabusz beszerzését és a működési kiadásokat állami garanciák nem biztosították.

Hozzá kell tennünk: a feltételek ma sem állnak készen. A jó válaszhoz ugyanis a fenn tarthatóság problémáját a helyi társadalmakkal megosztani és szembeíteni tudó, az összekényszerülő helyi közösségek meggyőzésére képes, elkötelezett és együttműködő helyi vezetők közös döntése szükségeltetik, akik egyértelmű és elfogulatlan szakmai támogatást kapnak döntéseik meghozatalához és azonnali, nagyszámú támogatásban részesülhetnek a közös megoldást jelentő „nagyiskola” (szakmai, szociális és infrastrukturális) fejlesztésére. Helyi, mikrotérségi és szakmai támaszt nyújtó központi együttműködésre egyaránt szükség volna a nagyberuházások megalapozásához, a kompetencia-alapú képzést, s emellett a roma gyerekek sikeres oktatásának, nevelésének speciális módszereit bíró, a szülőkkel való kapcsolattartásra képes tanítók és tanárok, továbbá a munkájukat segítő asszisztensek, szociális munkások együttes munkába állításához.

Ha a fenti feltételek megteremtődnek, pozitív kimenetellel teljesülhet a munkaszervezet vezetőjének prognózisa, mely szerint a térségben hat-nyolc iskolacentrum tartós megmaradása várható, míg a feltételek teljesülésének hiányában megvalósított centralizációval a közoktatási szolgáltatások romlása várható. Pedig Fehérgyarmat mellett minden bizonnyal iskolaközponti szerep vár Jánkmajtisra, Kölcsére, Nábrádra, Rozsályra, valamint Tiszabecsre. Az empirikus kutatás tapasztalatai szerint szinte valamennyi térségi vezető belátja, hogy a létszámihiányos intézmények gazdaságosan nem működtethetők – az intézmények megszüntetésére irányuló döntés meghozásának jogát és kötelezettségét azonban az államra, a hatóságokra, tehát külső döntéshozókra ruháznák. Az egyik jegyző a következőképpen összegzi a közoktatási feladatellátással kapcsolatos véleményét:

„Mindenki nagyon jól tudja, hogy itt a közszolgáltatásokat ésszerűsíteni kellene. Állítom, ha régen megmondták volna, hogy itt van iskola, ott van iskola, kijönne az állami normatívából simán. Így meg még az a település, elnézést, hogy panaszkodok, amelyik tulajdonképpen kihaszná-

¹⁰ Erre az ÚMFT regionális operatív programjaiban lévő források ma már lehetőséget adnak.

¹¹ Az összekapcsolást az ÚMFT biztosítja (ROP infrastruktúra-fejlesztési támogatást elnyerő fejlesztésekhez kapcsolt TÁMOP-támogatások).

latlan iskolát tart fenn, ÖNHKI-támogatást kap még mellé 30 milliót. Nemhogy bezárnák azt az iskolát, most durván fogalmazva, hanem még adnak neki 20–30 milliót, hogy, komám, nyugodtan költsed. Szóval, ezek a nagy problémák, és tényleg olyan területekről vonnak el pénzt, tehát olyan önkormányzatoktól, akik jól csinálják. A mindenkori kormányzat úgy képzeli, bármilyen színű is, hogy majd az önkormányzatok ezt a döntést meghozzák, ő meg mossa kezeit. Én megfordítanám. Én azt mondanám, és segítenék a helyi vezetőknek, mert nem azért ragaszkodik az iskolájához, hanem mert a közvélemény a településen ezt várja el tőle. Nagyon jól működő körzeti iskolák voltak annak idején. Ezeket kellene felújítani, legyen ott tanuszodától kezdve a Szűz Mária, minden. Veszek, mondjuk, a kistérségbe tíz iskolabuszt, és holnaptól kezdve így lesz. Mézesmadzag legyen a szülőknek, hogy a gyerekét odavigye a jobb iskolába.”

A létszámproblémákat a térségi települések nem csupán intézményfenntartó társulások létrehozásával igyekeznek orvosolni, hanem a térségi központ általános iskoláiba áramlás megfékezésével, de legalábbis mérséklésével. A vizsgálat keretében készített interjúk szerint az intézményfenntartó önkormányzatok hol különféle jóléti intézkedések életbe léptetésével, hol az addigi kedvezmények megvonásának kilátásba helyezésével igyekeznek féken tartani a gyerekeiket városi iskolába szánó szülőket, illetve visszavonítani azokat a gyerekeket, akik más települések iskoláiba járnak. E kedvezmények és/vagy megvonások címzettjei elsősorban azon hátrányos helyzetű, segélyszerű jövedelmekre utalt, jellemzően nem cigány származású családok, akik az iskolaválasztás során a jobb helyzetű szülők iskolahasználói stratégiáját követve döntenek valamelyik városi intézmény mellett.

A fentiekén kívül egy további tényezőt kell megemlítenünk, mely az általános iskolák sorsáról való döntést befolyásolja, és eddig nem játszott meghatározó szerepet a térségi intézmények megítélésében. Ez pedig az általános iskolákban folyó oktatás minősége. Az elkészült interjúk arra hívják fel a figyelmet, hogy az oktatás színvonaláról képet adó helyi és országos teljesítménymérések eredményei az utóbbi időszakban felértékelődtek, no nem a szülők, hanem az iskolák sorsáról döntő polgármesterek és a képviselő-testületek számára. Az eddig jobbra fiókokban kallódó, illetve csupán a pedagógusok által számon tartott mérési eredmények a polgármesterek íróasztalára kerültek, különösen akkor, ha azok az országos átlagot megközelítő, de legalábbis a szomszéd iskolánál kedvezőbb számadatokat tartalmaztak. Fogalmazhatunk úgy is, hogy mostanra a döntési mechanizmusok egy új elemmel, az eddig legtöbb helyütt figyelmen kívül hagyott tanulói és tanári teljesítményekkel egészültek ki.

5.4. A pozitívumok: új közoktatási szolgáltatások a térségben

A többcélú társulás létrehozása nem csupán az intézményi keretekben eredményezett nagymérvű változásokat, hanem egyéb közoktatási szolgáltatások tekintetében is. A közoktatás átláthatóbbá tétele érdekében a többcélú társulás 2007-ben egy kistérségi információs rendszer kialakítását kezdeményezte. A közel egymillió forintos beruházás lehetővé teszi a térségi gyermeklétszám alakulásának napi szintű nyomon követését. Az információs rendszer a tervek szerint úgy működik majd, mint az országos Közoktatási Információs Rendszer – a térség közoktatási szakértője már most „kis KIR-ként” emlegeti az adatbázist. Az információs rendszer lehetővé teszi a térségi gyerekek intézmé-

nyek közötti mozgásának nyomon követését. Mindezt a társulás szakemberei már csak azért is fontosnak tartják, mert a polgármesteri hivatalok a normatíva igénylése során gyakorta hibás adatokat továbbítanak a munkaszervezet felé.

További fejlemény, hogy a többcélú társulás elkészítette *egységes minőségirányítási programját*, ennek értelmében valamennyi térségi közoktatási intézményben ugyanazon szempontsor alapján fogják értékelni a pedagógiai munkát. Emellett bevezetik az óvoda és az általános iskola közötti méréseket, hogy pontosan követni tudják, mennyire felkészülten érkeznek az óvodából iskolába lépő térségi gyermekek.

A többcélú társulás a *pedagógiai szakszolgáltatások* tekintetében is új szolgáltatások bevezetését kezdeményezte. A társulás megalakulásakor a Fehérgyarmati Nevelési Tanácsadó látta el a két vállalt feladatot, a nevelési tanácsadást, valamint a logopédiát. 2007 őszétől a társulás nem csupán a szakszolgálati feladatokat veszi át a városi intézménytől, hanem az intézmény alkalmazottait is. A szakszolgálati feladatok skálája ráadásul jelentős mértékben bővül: a társulás szakemberei a nevelési tanácsadás, logopédiai szolgáltatás mellett rövidesen gyógytestnevelést, pályaválasztási tanácsadást, korai fejlesztést, fejlesztő felkészítést biztosítanak a térségben élő gyermekek számára. Emellett egy „telephely” kialakítására is sor kerül Kölcse központtal, ahol a megállapodás szerint egy – a helyi általános iskolából átvett – pedagógust foglalkoztatnak majd. A speciális szakszolgáltatásokat a térségi központból kijáró szakemberek a jövőben Kölcsen biztosítják a környékbeli gyerekek számára.

6. MIKROTÉRSÉGI KÖZELÍTÉSEK

Az alábbiakban a Fehérgyarmati térség két mikrokörzetét jellemző közoktatási feladatellátás bemutatására kerül sor. Az intézményfenntartói és működtetői stratégiák szemléltetése érdekében két olyan települési kört választottunk ki, melyek egymástól markánsan eltérő feladatellátási modelleket testesítenek meg.

6.1. A vonzásközpont nélkül maradt mikrotérség

6.1.1. A közoktatási feladatellátás rögös útja

A rendszerváltást megelőzően Mánddal és Kömörővel közös tanácsot alkotó, nagyközségi központ szerepét betöltő Penyige településközi kapcsolatai az elmúlt másfél évtizedben jelentős mértékben átrendeződtek. A Fehérgyarmattól mindössze 6 km-re fekvő település 1990-ben önálló önkormányzatot hozott létre, ám a fenntartói terhek növekedése miatt 2004-ben az 1598 fős Szatmárcsekével alapított körjegyzőséget. A két község között az együttműködés további lehetőségei is gyorsan körvonalazódtak: többek között felmerült az iskolafenntartó társulás létrehozásának gondolata, mivel a tanulólétszám csökkenése – más-más okokból, de – mindkét tiszaháti települést sújtja.

A közel 800 főt számláló Penyigén a gyermekek létszámának csökkenése¹² a korábban közös tanácsba tartozó három település iskolafenntartó társulásának felbomlásától eredeztethető.¹³ A rendszerváltást megelőzően Kömörő és Mánd alsó tagozattal, Penyige nyolcosztályos általános iskolával rendelkezett. A kömörői és mándi felső tagozatot a több épületből álló penyigei általános iskolába 1974-ben körzetesítették be. A három települést integráló tanács, közös beruházás keretében, 1989-ben adta át az új iskolaépületet, *„kellett építeni mindenféleképpen, nem fértünk, nagyon szétszórtan voltunk”*. A Penyigén található, kétszintes, tágas tornatermet, természettudományi előadót, könyvtárat, ebédlőt, konyhát magában foglaló iskolaépületen 50%-ban a penyigeiek, 20 és 30%-ban a mándiak, valamint a kömörőiek osztoznak. A kilencvenes évek első felében (1992) előbb Kömörő, majd 2004-ben Mánd is felbontotta az intézményfenntartó társulást. Az összevont alsó tagozatot működtető kömörői önkormányzat előbb Fehérgyarmattal kötött megállapodást a felső tagozatos gyerekek elhelyezésére, 2007-ben pedig a kisebbségi oktatást a szakemberek véleménye szerint magas színvonalon folytató túristvándi általános iskola tagintézményévé vált. Mint a kömörői jegyzőtől megtudhatjuk, *„ez tulajdonképpen segített az iskolán, így tagintézményként, igaz, nem önálló intézményként, de megmaradt. Egyébként az a véleményem, hogy arra mindenképpen szükség is van, hogy legyen egy általános iskola 1–4. osztállyal, 25 gyerek van. Mert ha eltűnik az iskola a faluból, akkor mi van, mi marad?”* Hozzá kell tennünk, hogy Kömörő Túristvándival való kapcsolata nem új keletű, a hatvanas években ugyanis a kömörői felsősök nem Penyigére, hanem Túristvándiba jártak iskolába. Ezt a kapcsolatot írta fölül a hetvenes évek elején létrehozott, Penyige központú közös tanács és iskola. Az alsó tagozatos iskoláját 1992-ben bezáró Mánd az utóbbi években a fehérgyarmati önkormányzattal mélyítette el kapcsolatait.

Az új társulások létrehozása ellenére az iskolaválasztási preferenciák lényegében változatlanok maradtak, azaz a kömörői és a mándi gyermekek többsége a leválását követően is a közös tulajdonú penyigei általános iskolában tanul tovább.¹⁴ Csakhogy a működtetés költségeit a penyigei önkormányzat most már egyedül állja, társulási megállapodás hiányában ugyanis nem jut hozzá a kiegészítő normatívához. A három település közötti konfliktusról úgy hírlík, nem az iskolaügyek generálták, hanem a kárpótlás időszakában mélyült el, mivel a téeszvagyont nem sikerült mindenki megalégedésére megszerezni. Miként az egyik térségi polgármester a kialakult helyzetet összegzi: *„Penyige, Mánd, Kömörő, ez a három község nagyon szépen meglelt volna, de a polgármesterek nem tudtak megegyezni, mert a közös téesz megszüntetése miatt ellentétek alakultak ki, a penyigeiek gyümölcsöshöz jutottak a kömörői határban, és erre nincs bocsánat”*. Más vélemények szerint, s ez tűnik valószínűbbnek, az apadó gyermeklétszám miatt folyamatosan emelkedő önkormányzati hozzájárulás mértéke ösztökélte a tagtelepüléseket a Penyigénél tehetősebb

¹² A penyigei általános iskola összlétszáma 2007 nyarán 104 fő volt. Az alsó tagozat átlagléttszáma 12,71. Ez az egyes osztályok szintjén a következőt jelenti: 1. osztályban 9 fő tanuló, 2. osztályban 13 fő, 3. osztályban 11 fő, 4. osztályban 18 fő. Ami a felső tagozatot illeti, ott 13 fő az átlagléttszám, a következő osztálylétszámok mellett: 5. osztály 19 fő, 6. osztály 14 fő, 7. osztály 11 fő, 8. osztály 11 fő.

¹³ Kömörő 1950-ben körjegyzőségi központként működött, Penyigét és Túristvándit fűzve maga mellé. A tanácsok szerepét, jellegét újrafogalmazó 1971. évi I. törvény (harmadik Tanács törvény) azonban már Penyigét emelte községi központtá, Kömörő és Mánd társközségével. (Fábián, 1997)

¹⁴ A 104 gyermekből 70 fő penyigei, 19 fő mándi, 12 fő kömörői. Szatmárcsekéről és Kölcseről egy-egy gyermek jár át.

gesztor keresésére.¹⁵ Legyen bármi is az oka a települések közötti konfliktusnak, a túlméretezett iskolaépület fenntartása meghaladja a működtetés költségeit egyedül biztosító Penyige teherbíró képességét. A településnek ráadásul korlátozott lehetőségei vannak a nyolcvanas évek végén épült iskola 21. századi követelményeknek megfelelő felújítására, ugyanis a másik két tulajdonos nem szívesen adja hozzájárulását az épület rekonstrukciójára irányuló pályázatokhoz. A kömöröiek a következőképpen indokolják passzivitásukat:

„Egyik nem boldogul a másik nélkül, egyik nem ereszkedik le a másikhoz. Felújítás meg minden csak pályázati úton lehet, ha a másik két önkormányzat beleegyezik. És mi nem egyezünk bele, mert közös a vagyon, de mi nem használjuk. Ott van, gyakorlatilag. Mi hiába mondjuk azt, hogy közös az iskola, attól Penyige szebb, nem Kömörő. Penyigén van tornaterem, Kömörön meg nincs tornaterem. Ezek régi sérelmek, csak nem múlnak el.”

Bár a kömörői és mándi gyerekek ma még Penyigén veszik igénybe az alapfokú oktatási szolgáltatásokat, minden jel arra utal, hogy ez a helyzet sokáig nem lesz fenntartható. Már csak azért sem, mivel a kömörői vezetés a helybeli szülőket arra ösztökéli, hogy felső tagozatos gyerekeiket ne Penyigére, hanem a Kömörővel intézményfenntartó társulásba tömörülő Túristvándiba járassák. Ahogy a kömörői vezetés megfogalmazza: *„a szülő oda íratja, ahova akarja, ha akarja, Budapestre járatja. Kömörő annyit tehet és tesz, hogy kedvezményeket tesz a gyerekek felé, különböző költségtérítéseket. Hogy aztán ezt a szülők hogy fogadják, mint fogadják, ezt még nem tudni. Nincs itt erőszak.”* Nem így látja a helyzetet egy, a penyigei általános iskolában oktató pedagógus, aki szerint a kömörői szülőknek nincsen választási lehetőségük, kénytelenek gyerekeiket Túristvándiba íratni, *„oda kell hogy vigyék, különben a szociális segélyek megvonásával fenyegetik a szülőket”*. Más vélemények szerint ez a kényszer valójában csak a hátrányos helyzetű, az önkormányzattal függelmi viszonyban lévő családokra nehezedik, az átlagosnál kedvezőbb helyzetben lévő szülők ugyanis változatlanul oda viszik el gyermekeiket, ahol jó minőségű oktatást remélnek. Ahogy a többcélú társulás közoktatási szakértője fogalmaz, *„a cigány gyerek oda jár, ahova a busz elviszi, a nem cigány pedig oda, ahová a szülő elviszi”*.

Fenntarthatósági problémák nem csupán az együttműködő partner nélkül maradó Penyige esetében merülnek fel, hanem a 11 óvodással és 21 általános iskolás korú gyermekkel büszkélkedő, a közoktatási feladatok ellátására Fehérgyarmattal társult Mánd esetében is. A mándi önkormányzat a saját forrásból vásárolt és üzemeltetett 15 személyes iskolabuszsal a lehető legteljesebb mértékben igyekszik kiszolgálni az iskolahasználói igényeket, így az iskolabusz reggelente közel 100 km-t tesz meg, míg a gyermekeket a megfelelő óvodába és iskolába eljuttatja.¹⁶ Az óvoda- és iskolahasználói preferenciák

¹⁵ Ez utóbbit támasztja alá a mándi polgármester számítása is, mely szerint a penyigei intézményfenntartó társulásban egy gyermek után 257 000 Ft hozzájárulást fizettek a tagtelepülések, míg a fehérgyarmati gesztor esetén mindössze 80 000 Ft a hozzájárulás mértéke.

¹⁶ Ami az óvodai ellátást illeti, két településre, Vámosorosziba és Penyigére viszi a gyerekeket nap mint nap a mándi iskolabusz. A mándi általános iskolások szintén két település, Penyige és Fehérgyarmat általános iskoláiban tanulnak. Az első buszjárat reggelente 7.20-kor indul a penyigei általános iskolába, ezt követően az iskolabusz visszamegy Mándra, hogy ott felvegye a Penyigére íratott óvodásokat, valamint a Fehérgyarmatra járó iskolásokat. Fehérgyarmatról az iskolabusz ismét Mándra közlekedik, ahol felveszi a Vámosorosziba járó óvodásokat, s elviszi őket a Mánddal szomszédos településre, hogy azután délután újra kezdje a gyerekek begyűjtését.

nyomon követése meghaladja az alig 300 fős Mánd anyagi erőforrásait, éppen ezért a helyi képviselő-testület az óvoda esetében Vámosoroszival, az iskola esetében Fehérgyarmattal mélyítette el intézményfenntartói kapcsolatait. A település vezetése abban bízik, hogy a fenntartói kapcsolatok formalizálására irányuló önkormányzati döntést rövidesen a szülői választások is követik.

6.1.2. Egyedül nem megy: kísérletek a társkeresésre

A 2006-os helyhatósági választásokat követően úgy tűnt, hogy az évek során egymástól elhidegült településvezetők kapcsolata új mederbe terelődhet. A Penyigét közel 25 éve irányító polgármester asszonyt az önkormányzati választások során egy olyan jelölt előzte meg, aki választási programjában határozott ígéretet tett az iskolaügyek megnyugtató rendezésére. Beiktatását követően az új, pedagógus végzettségű polgármester nyomban tárgyalásokat kezdeményezett a mándi, a kömörői, valamint a hasonló gondokkal küszködő túristvándi polgármesterrel. Közös társulást azonban a települések nem hoztak létre, egyes vélemények szerint Penyige a cigány kisebbségi oktatást preferáló Túristvándi miatt lépett vissza a megállapodástól. A penyigei vezetés ugyanis attól tart, hogy *„a kisebbségi iskola a saját csapdjába eshet, a nem cigányok elviszik majd máshova a gyerekeiket”*.

Penyige a kudarcos tárgyalást követően a Szatmárcsekével való kooperáció kiszélesítésével igyekezett enyhíteni létszámgondjait. A szatmárcsekei vezetés hajlott az együttműködésre, hiszen a helyi általános iskola, a penyigeihez hasonlóan, évek óta létszámgondokkal küszködik.

A létszámhiány Szatmárcsekén abból fakad, hogy a település tehetősebb lakosai elhordják gyermekeiket a térségi központ, Fehérgyarmat iskoláiba. A szatmárcsekei általános iskola igazgatója szerint annak oka, hogy a helyi szülők gyermekeiket Fehérgyarmatra íratják, egyértelműen a tanulói összetételben keresendő. A gyermekek máshová íratását a szülők *„azzal indokolják, hogy jobb feltételek közé, jobb személyi és tárgyi feltételek közé akarják a gyerekeket vinni, de az igazság az, hogy egy-egy osztályban a roma gyerekek aránya olyan, hogy ezért hordják el”*. A szatmárcsekei általános iskolában jelenleg közel 60%-os a roma tanulók aránya, *„a szociális háttér ebből automatické következik, itt minden gyermek gyermekvédelmi támogatásban részesül, a nem romák is, az iskola összes tanulója, az óvoda összes óvodása”*. Az iskola fenntartója a tárgyi-technikai feltételek javításával igyekszik a gyermekek máshová íratását megállítani: 2004-ben az iskola teljes felújítására sor került, 2005-ben új multimédiás labort adták át. *„A tárgyi feltételekben óriásit változtunk, óriásit, és bízunk benne, hogy ez a változás azt fogja eredményezni, hogy meggondolja a szülő a továbbiakban, hogy elvígye-e a gyerekét más településre”* – reméli az intézmény igazgatója.

A Fehérgyarmatra íratás egyébként az alsó tagozatban még nem jellemző, tömegesen a negyedik osztály befejezését követően jelentkezik, aminek a szatmárcsekei óvodavezető szerint az az oka, hogy *„a roma gyerekek magatartása akkorra válik nehezen kezelhetővé”*. Ennek kapcsán felvetődik egy igen fontos és megoldásra váró probléma. Mind az óvodában, mind az iskolában dolgozó pedagógusok olyan jelzéseket tesznek, hogy úgyszólván eszköztelenek a cigány gyermekeket jellemző pedagógiai problémák kezelésében. A nehezséget elmondásuk szerint elsősorban a magatartási problémák jelentik, ahogy az is-

kola vezetője megfogalmazza, *„nincs már problémánk azzal, hogy tisztaság, mert tiszták a cigány gyerekek, ruházottak, tényleg egy-kettő akadt köztük csak, aki nem. Hanem itt a magartásbeli dolgokkal van a baj, szinte erre megy rá az egész évünk. És rettenetes érzékeny a roma szülő, tíz szülő közül kilenc roma, és nem győzöm őket fogadni. Bagatell, jelentéktelen dolgok miatt feljönnek.”* Az iskolai munkát akadályozó magartási problémák miatt az iskola igazgatója a helyi cigány kisebbségi önkormányzathoz fordult. *„Volt olyan, hogy üzentem a kisebbségi testületnek, kértem, hogy jöjjenek fel, legyenek itt egy-egy sorakozónál, amikor ebédeltetni visszük a gyerekeket, menjenek be az ebédlőbe, mert a hangot jobban megtalálják velük.”* A nehézségek kezelésére a munkaügyi központ támogatásával felvettek egy roma asszisztent, ám kérdéses, hogy a támogatás lejárta után lesz-e módja a fenntartónak az új munkatárs tartós foglalkoztatására.

A Szatmárcsekéről Fehérgyarmatra ingázó kisiskolások legtöbbször tömegközlekedéssel jut el intézményébe, ami oda-vissza napi 40 km-t jelent. Az utazás szempontjából kivételes helyzetben vannak azok, az átlagosnál kedvezőbb társadalmi háttérrel rendelkező gyerekek, akiket szülei nap mint nap személyautóval visznek be a központi iskolába. Arra is akad példa, hogy a szülők összehangolják a gyermekek szállítását: egyik héten az egyik, másik héten a másik család gondoskodik az iskolások utaztatásáról.

A szatmárcsekei általános iskolában azonban nem csupán a térségi központba áramlás okoz létszámgondokat, hanem az is, hogy a településen élő kisgyermekes családok közül jó néhány a kínálkozó munkalehetőségek függvényében változtatja lakóhelyét, s ennek megfelelően írta be vagy éppen veszi ki gyermekét a helyi nevelési-oktatási intézményekből. A faluban két-három olyan, jellemzően roma család él, mely lakóhelyét az alkalmi munkák függvényében évente többször is változtatja. *„Megőrjítenek bennünket, elmennek, aztán visszajönnek újra, kitelelnek itt, jönnek, hogy csináljuk meg a papírmunkát, aztán tavasszal újra elmennek, viszik a gyerekeiket is.”* A létszámingadozás azonban nem csupán adminisztrációs feladatokat jelent a fenntartó számára, hanem működtetési problémákat is felvet, hiszen az iskola a normatívaigénylés feltételül szabott létszámhatárokat csak a „költöző családok” gyermekeivel együtt teljesíti. Az érintett, jellemzően sokgyermekes családok legtöbbször egyébként a főváros és Szatmárcseke között ingáznak, a végleges Budapestre költözést az ingatlanvásárlást lehetővé tevő anyagi erőforrások hiánya mellett a helyben lévő, támogatóhálózatként funkcionáló családi, rokoni kötelékek is hátráltatják.

6.1.3. Az út vége: alkuk és társulások

A 2004 óta körjegyzőségbe tömörülő Penyige és Szatmárcseke a kialakult létszámgondokat iskolafenntartó társulás létrehozásával kívánta megoldani. A két települést integráló társulást azonban végül nem tudták tető alá hozni, a penyigei szülők ugyanis egyértelműen elzárkóztak a „cigányiskolát” működtető Szatmárcsekével való együttműködéstől. Lehetséges partnerként szóba került a Penyigétől mindössze 10 km-re fekvő Cégénydányád is, mivel azonban mindkét település ragaszkodott nyolcosztályos általános iskolája megtartásához, nem jutottak megállapodásra. A penyigei polgármester azonban nem csüggedt, több térségi iskolát is felkeresett, többek között Kőlcshán, Nábrá-

don tárgyalt, bevonva a tárgyalási folyamatba az általános iskola igazgatóját és egy pedagógust is. *„Megnéztük az összes iskolát, ami szóba jött. Ez egy idegőrlő mutató volt, mind a pedagógusoknak, mind a szülőknek, mind a testületnek.”* A penyigei pedagógusok makacsul ragaszkodtak ahhoz, hogy Penyige gesztortelepülés maradjon, a község azonban nem volt alkupozícióban, valamennyi körvonalazódó együttműködés a tagintézménnyé válást kínálta számára. *„Itt társulni kellett, és nem is akárhogy, lehetetlen volt kibújni alóla.”* A polgármester többször összehívta a helyi tantestületet, *„vártuk volna, hogy tegyenek javaslatot, de nem lehetett tőlük javaslatot várni, hogy a hurkot a saját nyakukba tegyék. A béna kacsát játszották, azaz: jobb, ha mi megmondjuk, hogy hova kell menni.”* A döntési folyamatból a szülőket sem hagyták ki, részükről egyöntetű volt a vélemény: *„ha már menni kell, ne kifelé menjünk, hanem befelé, Fehérgyarmatra”.* A szatmárcsekei kooperációt kezdetben lelkesen támogató penyigei polgármester végül maga is arra jutott, hogy *„ha csatlakozni kell, azt csináljuk a legjobban, ha a városhoz megyünk. Bukjunk felfelé.”*

Penyige általános iskolája a térségi központtal folytatott egyeztetések eredményeként 2007 szeptemberétől a fehérgyarmati Bárdos András Általános Iskola hatosztályos tagintézményévé vált. A történet pikantériája, hogy Penyige a negyvenes évek végéig a fehérgyarmati állami általános iskola fiókintézményeként működött (Penyigei Általános Állami Fiókiskola néven), majd az ötvenes évek elején önállósodott. Hozzá kell tennünk, Fehérgyarmat Penyige együttműködésre irányuló törekvését kezdetben nem fogadta lelkesen, az elmúlt években ugyanis, mint erre korábban kitértünk, a város folyamatosan és igen jelentős számban fogadta be a térség általános iskolával nem rendelkező aprófalvaiból érkező és/vagy a helyi általános iskolában folyó oktatás minőségével, valamint az ott tanuló gyermekek összetételével elégedetlen szülők gyermekeit. A törvény által meghatározott maximális létszám fölé emelkedő osztályok ellenére Fehérgyarmat vezetése nem gondolkodik iskolabővítésen, hiszen tisztában van azzal, hogy *„a mostani zsúfoltság kizárólag a szülői döntésekből ered, de nincs garancia arra, hogy tartósan megmaradjon ez a létszám”.* Fehérgyarmat ebből eredően olyan társulási megállapodást kötött Penyigével, melynek értelmében a kistelepülés megüresedő iskolaépületébe gyerekeket helyez ki túlszűfoltta váló iskoláiból. A fehérgyarmati önkormányzat emellett azt is felvetette, hogy a későbbiekben Penyigére telepítené a nevelési tanácsadó egyik részlegét, mert a központban már kinőtték az épületet. A tagintézménnyé válás következményeként a felerészben helyi, felerészben fehérgyarmati lakhelyű pedagógusokat tömörítő 12 fős penyigei tantestületből 4 pedagógust el kellett bocsátani.

A 21. századi követelményeknek megfelelően felújított általános iskolával rendelkező, a cigány tanulók kiugróan magas számával jellemezhető Szatmárcseke végül társ nélkül maradt, így most – Túristvándihoz hasonlóan – a kisebbségi oktatás bevezetésében látja a talpon maradás egyetlen lehetséges eszközét. A fentiekben bemutatott mikrotérség szemléletes példája az önállóságukat, korábbi pozíciójukat féltve őrző települések együttműködés-képtelenségének. *A konfliktusok elsősorban onnan eredeztethetők, hogy nem alakultak ki természetes fejlődés eredményeként úgynevezett legitim központok, a központi hatalom által kijelölt centrumok pedig nem élvezték a mikrotérségi települések egyöntetű támogatását. A rendszerváltást követően elmélyülő településközi konfliktusok szétfeszítették a központ nélkül maradó mikrotérséget.*

6.2. Egy koherens mikrokörzet: legitim központ kooperatív önkormányzatokkal

6.2.1. Társulásra hangolva

A gazdag paraszti háttérrel rendelkező, egyszerre négy egyházi felekezetnek¹⁷ helyet adó, kisvárosi szolgáltatásokat kínáló Kölcse nem csupán a közvetlen szomszédai, Sonkád és Fülesd, hanem a közlekedés-földrajzi szempontból periferikus helyzetű, ukrán-magyar határ mellett fekvő Kispalád és Botpalád számára is az (al)központ szerepét testesíti meg. E kapcsolat azonban nem új keletű: az 1973-ban létrehozott Kölcsei Nagyközségi Közös Tanács Sonkád és Fülesd mellett Botpaládot és Kispaládot is magában foglalta. A két, mára szinte azonos nagyságúvá zsugorodott határszéli település, Botpalád és Kispalád az 1990. szeptemberi önkormányzati választások után levált Kölcseről, s közös jegyzőséget, valamint iskolafenntartó társulást hozott létre.

Az egykor Szatmár vármegye közgyűléseinek helyet adó, főszolgabíróági központként is funkcionáló Kölcse két közvetlen szomszédjával, Sonkáddal és Fülesddel a nyolcvanas évek közepe óta közösen működtet iskolát, Kölcse központtal. Bár a három település 1991-ben intézményfenntartó társulást hozott létre, az együttműködés folytonosságát rövid időre megakasztotta, hogy Sonkád kísérletet tett az általános iskola alsó tagozatának hazatelepítésére. Kiderült azonban, hogy a helyi vezetés rosszul mérte fel az iskolahasználói preferenciákat, a sonkádi szülők ugyanis azt követően is Kölcseire írták gyermekeiket, hogy lehetővé vált a helyben tanulás. Az iskolának szánt épületbe végül az óvodát telepítette át a szülői véleményekkel szembesülő helyi vezetés. Az egykor a kölcsei uradalom részét képező, az utóbbi évtizedben igen erőteljesen előregedő, aprófaluvá fogyó Fülesd alapító tagja az említett iskolafenntartó társulásnak, a fülesdi szülők egy része azonban iskoláskorú gyermekeit a tömegközlekedéssel jól megközelíthető fehérgyarmati általános iskolákba íratja.

Az 1978-ban felépített, 2000-ben négy új tanteremmel bővített, összességében 320 fő befogadására alkalmas kölcsei általános iskolában a 2006/2007-es tanévben 275 gyermek tanult, melyből 140 fő volt kölcsei, 85 fő sonkádi, 50 fő fülesdi. A gyerekek oktatását 27 fős tanári kar biztosítja, 90%-os szakos ellátottság mellett.¹⁸ A két településről bejáró gyermekek közlekedését 1985-től iskolabusz biztosítja, mely Sonkád tulajdonában van, ám az üzemeltetési költségeket a település megosztja Fülesddel. Az iskolabusz előbb Sonkádról gyűjti be és juttatja el a tanulókat Kölcseire, majd Fülesdre közlekedik, hogy felvegye az ottani kisiskolásokat. A menetrendet fél évente változtatják, hogy hol az egyik, hol a másik település kisiskolásai aludhassanak fél órával tovább. Az iskolabusz azonban jelenlegi formájában nem felel meg az elvárásoknak. Amint a sonkádi polgármestertől megtudhatjuk: *„1996-ban kaptunk egy új iskolabuszt, de egy bajunk van vele, ez maximum 30 férőhelyes, és 84 vagy 86 most a létszám. Ha nagyon megerőltetjük magunkat, a 30 helyre dupla annyi gyereket el tud vinni, sokan beleférnek, odáig elférnek, csak úgy szabálytalan, meg veszélyes is.”* A település vezetése éppen ezért önerőből új iskolabusz vásárlása mellett

¹⁷ A településen a római katolikus, görög katolikus, a református és az evangélikus egyház képvisel-teti magát önálló gyülekezettel, templommal.

¹⁸ Hiányszakok: ének, rajz és mozgókép szak.

döntött, „nem várom azt, hogy nekünk a kistérség pályázzon, mert lehet, hogy 10 év múlva kapunk egy buszt, hanem kihozunk lízingbe egy buszt, ami várhatóan augusztusban már meg is lesz”.

6.2.2. Lépések a tanulólétszám növelése érdekében

Az 1993-tól ÁMK-ként működő kölcsei általános iskolában a helyi, valamint a fülesdi és a sonkádi gyerekek mellett egyre nagyobb számban jelennek meg botpaládi és kispaládi, jellemzően nem cigány tanulók. Ahogy a kölcsei iskola egyik pedagógusa összegzi a helyzetet: „*akik igényesebbek, azok mind gondolkodnak azon, hogy Kölcseire áthozzák a gyereket*”. A folyamat háttérében az áll, hogy a Kispalád és Botpalád által közösen fenntartott általános iskola a roma tanulók számának emelkedése miatt a kisebbségi oktatás bevezetése mellett döntött, ez pedig a nem cigány szülőket arra sarkallta, hogy gyermekeiket Kölcseire írássák, ahol a térségi átlagnál lényegesen alacsonyabb a cigány tanulók aránya. Ahogy a kölcsei jegyző fogalmaz, a közel 1500 fős „*Kölcse 100 fő alatti a valódi cigányok száma*”, melynek az az oka, hogy a cigány családokat a hetvenes években az erdőszélekről a faluba telepítették, s mára zömük asszimilálódott. A kölcsei általános iskola a gyermeklétszám apadása miatt rá van utalva a „*paládokról*” érkező gyerekekre, éppen ezért, akár saját költségvetése terhére is hajlandó lenne megszervezni a bejáró gyerekek napi utaztatását.¹⁹ A két „*palád*” mellett a korábbiakban Penyige kapcsán már említett Szatmárcsekéről is jelentkeztek olyan, nem cigány szülők, akik gyermeküket Kölcseire járatnák. A gyermekek szállítását azonban a kölcsei önkormányzat csak egy bizonyos létszám megléte (9 fő) esetén biztosítaná, számításaik szerint ugyanis e létszám alatt nem gazdaságos a gyerekek iskolabuszos utaztatása. Ha a tanulólétszám csökkenése Kölcse 100 fős változatlan ütemű marad, a település vezetése akár kollégiumi ellátás („*gólyalakás*”) megteremtésével is biztosítaná a környező településekről érkező gyerekek oktatását. Fontos azonban megjegyezni, hogy a település nem „*cigánymentes elitiskola*” kialakítására törekszik, hiszen, ahogy a kölcsei iskolaigazgató fogalmaz, „*itt mindig integráltan nevelték a gyerekeket, itt egymás mellé ül a cigány és nem cigány*”. Felmerült a hátrányos helyzetű tanulók befogadásának gondolata is, ám kétségtelen, hogy az iskola jelenlegi vonzerejét a környékbeli szülők számára éppen a cigány tanulók alacsony száma adja.

A kölcsei iskola vonzerejét azonban adhatná az intézményben folyó oktatás minősége is, melynek mérésére a kölcsei általános iskola vezetése nagy hangsúlyt helyez. Ezt többek között az is jelzi, hogy az országos mérések mellett az intézmény két évente helyi méréseket bonyolít le. Ennek során első osztálytól nyolcadikig mérik fel a magyarnyelv- és matematikaismereteket, a 6. és 8. évfolyamon a némettudást, 4. és 7. osztályban az olvasást és a szövegértést, nyolcadikban pedig a gyerekek értékrendjéről képet adó neveltségi szintet. Emellett 1–8. osztályban a fizikai állóképességet, 7. osztályban az informatikai eszköztár ismeretét mérik. Az intézmény minőségirányítási programjába

¹⁹ 2007 őszén kilenc botpaládi gyermeket írástak szülei Kölcseire. A település jegyzője szerint azonban az iskolai létszámok meglehetősen képlékenyek, a normatívaigénylés idejéig (az év októbere) a szülők döntése alapján a létszám többször is módosul.

beépítették a tanulók középiskolai pályafutásának nyomon követését is. 2007-ben kérdőívet küldtek ki azokba a középiskolákba, melyekben a helyi általános iskolások továbbtanultak. Ezt különösen azért tartotta fontosnak az iskola vezetése, mert tapasztalataik szerint a szülők nem a belső vagy az országos kompetenciamérések eredményei, hanem a középiskolai továbbtanulás alapján ítélik meg az intézményben folyó pedagógiai munka minőségét. 2007-ben egy másik felmérést is lebonyolítottak, húsz évre visszamenőleg összeírták, hogy a Kölcsen végzett általános iskolások milyen iskolai végzettséget szereztek, az eredmények értékelése a vizsgálat időpontjában zajlott. A minőségi munka ösztönzése érdekében a színvonalas pedagógiai munkát az iskola megpróbálja a maga szerény eszközeivel honorálni: az országos tanulmányi versenyeken helyezést elérő gyerekeket felkészítő pedagógusokat a fenntartó „kiemelt munkavégzésért járó keresetkiegészítésben” részesíti. A tanári karból jelenleg három pedagógus kap a kiemelt munkavégzés után járó havi 10–15 000 Ft-os bérkiegészítést.

Ami a társulásban működtetett iskola fenntartását illeti, a három településnek együttesen megközelítőleg 20 millió Ft-ot kell az általános iskola működtetéséhez hozzátennie. Bár az intézmény fenntartása elméletileg közös kötelezettség, a gyakorlatban ezt Kölcse egymaga biztosítja, mivel Sonkád és Fülesd, lévén forráshiányos kisönkormányzat, nem mindig tudja kigazdálkodni a hozzájárulás összegét. Ráadásul a gyermeklétszám csökkenése miatt Kölcse az iskolai feladatok ellátására egyre kevesebb alpnormatívához jut: az általános iskolában hat év alatt mintegy 40 fővel csökkent a tanulólétszám, mindez több évfolyamon (5., 6., 7. évfolyam) osztályösszevonást tesz szükségessé. Erre az ad lehetőséget, hogy az iskolában jelenleg párhuzamos osztályok működnek. Az összevonás eredményeként az 5. osztályban 31 fő, a 6. osztályban 33 fő, a 7. osztályban szintén 33 fő lesz az osztály létszáma. Az összevonást azonban sajátos módon oldják meg, bizonyos tantárgyak – pl. matematika, magyar, idegen nyelv – esetében csoportbontást kezdeményeznek. A csoportösszevonás azonban ennek ellenére leépítést von maga után, az óvodában és iskolában összességében 3-5 főt bocsátanak el: ezt részben két kolléga korengedményes nyugdíjba menetele révén biztosítják, részben a határozott idejű szerződéssel foglalkoztatott kollégák szerződését nem hosszabbítják meg.

6.2.3. A távoli jövő: a multifunkcionális társulás

Kölcse vezetése 2007 tavaszán arra tett javaslatot, hogy az iskolaügyekben Fülesddel és Sonkáddal kialakított együttműködés az óvodai feladatellátásra is kiterjedjen. A két kistelepülés támogatóan állt az intézményfenntartó társulás kibővítéséhez, így 2007 szeptemberétől a három település három óvodája közös irányítás alatt működik. A gesztortelepülés Kölcse lett, bár szóba került Sonkád is, mivel ott korszerű óvodaépület áll rendelkezésre. A fülesdi polgármester a következőképpen foglalja össze az intézményfenntartó társulás létrehozásának rövid történetét: *„Nem történik semmi, mert végeredményben ugyanez az intézményvezető ugyanezért a bérért fog dolgozni, csak nem óvodavezető lesz, hanem intézményvezető. Meg most már a munkáltatói jogokat nem én fogom gyakorolni fölötte, hanem a kölcsei ÁMK. Abban megegyeztünk, hogy helyi jóváhagyással lesz bármilyen személycsere, tehát ebben mi döntünk. Úgy érzem, hogy eléggé fair a kapcsolat, nincs széthúzás, egyáltalán nem.”* Hosszú távon ugyanakkor kérdéses, hogy a jelenleg összevont csoportot

működtető, 23 óvodást befogadó fülesdi óvoda sorsa miként alakul, mivel a kisleubán rohamosan fogy a gyermeklétszám. A fülesdi polgármesterről azonban úgy tűnik, megfontolt és előrelátó vezető, az óvodai létszám végletes csökkenése esetén az idősek otthonát telepítené a tavalyi évben felújított óvodaépületbe.

Úgy tűnik, a települések közötti együttműködés más területekre is kiterjeszthető. Bár Kölcse a közös jegyzőség létrehozásának gondolatával egyelőre csak a sonkádi és fülesdi önkormányzatot kereste meg, felmerült Botpalád és Kispalád körjegyzőségbe vonásának lehetősége is. A mikrotérségi központ engedményekre is hajlandó lenne: a körjegyzőség létrehozására a Fülesden és Sonkádön rész munkaidőben jegyzősködő kolléga megtartása mellett kerülne sor. Kölcse a szociális ellátás (fogyatékosok nappali ellátása, idősek otthona) területén is keresi az együttműködés lehetőségeit a körülötte elhelyezkedő kisebb falvakkal. A község ambíciói azonban a mikrotérségen is túlmutatnak: Kölcse és mikrotérsége 2007-ben kezdeményezte a Fehérgyarmati kistérség 49 települését integráló Felső-Tisza Vidéki Többcélú Kistérségi Társulás kettéosztását. A mikrotérségi törekvést kezdetben lelkesen támogató 18-20 községi vezető közül végül csak tizennégy polgármester foglalt állást a leválás mellett, s mivel ezen települési kör nem alkotott kompakt földrajzi egységet, az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium nem tanácsolta a leválásra irányuló kérvény benyújtását sem. A többcélú kistérségi társulásról való leválás kudarca a kezdeményezést támogató tiszacsecei polgármester szerint azzal magyarázható, hogy „sok az új polgármester, nagy a tudatlanság közöttük, és meg lettek fenyegetve, hogy ha kiválnak, akkor a 4.2.2.-ből²⁰ nem fognak részesülni, és ők ezt el is hitték. Elhitték, hogy a jelenlegi Fehérgyarmati kistérségi társulás pénzeiből nem kapunk semmit, a normatívákból nem kapunk semmit stb. Visszaléptek, akik az elején igent mondtak.” A sikertelen leválási kísérlet ellenére Kölcse nem tett le szándékáról, azt azonban belátta, hogy a központi szerepkör betöltéséhez jelenlegi szolgáltatási kínálatát bővítenie kell, ehhez a község jegyzőjének becslése szerint 10–15 évre lesz szüksége a településnek. A kölcsei vezetés nagy ívű tervei miatt koncepciót váltott: eddig az alapján fejlesztették a közszolgáltatásokat, hogy éppen mire lehetett forrásokért pályázni, ezt követően azt tartják majd szem előtt, hogy a település hosszú távú érdekét milyen fejlesztések szolgálják. „Az a kérdés, mi mit akarunk, ahhoz keresünk forrásokat. Kölcsét felépítjük!”

Kölcse igazgatási tervében többek között szerepel, hogy a faluba okmányirodát telepítenek, ehhez azonban előbb fel kell újítaniuk a polgármesteri hivatal épületét. Ahhoz, hogy Kölcse térségi központtá válhasson, a tömegközlekedés feltételein is javítani kell, jelenleg ugyanis Tiszacsece, Tizsakórod és Milota irányába nincs közvetlen összeköttetés. A rövid távú tervek között szerepel az úthálózat fejlesztése is, az eddig földúttal összekötött Csaolc és Kölcse között 2007-ben már meg is kezdődött az útépités. Kölcse vezetése további terveket dédelget: a mikrotérségi iskolacentrummá válás első lépéseként iskolabusz vásárlását tervezik, hogy a környékbeli településekről könnyűszerrel begyűjthessék a gyerekeket. Emellett a település lakosságának növelése céljából telekkel támogatják a faluba telepedő nagycsaládosokat. Elengedhetetlennek tartják az iskolában folyó oktatás minőségének javítását, illetve az emelt szintű közoktatási szolgáltatások biztosítását. Ez utóbbi kapcsán a nyelvszakos (angol) tanárok számának növe-

²⁰ ROP-forrás a humán erőforrások fejlesztésére.

lését tervezik, ami nem is olyan egyszerű feladat, hiszen, mint ahogy a kölcsei iskola igazgatója fogalmaz: „*az angoltanárok Nyíregyháza környékére szeretnek menni, és az a tapasztalat, hogy ott el is tudnak helyezkedni*”. Kölcse további terve egy nappali ellátást biztosító fogyatékosotthon létrehozása, a konyhából a közelmúltban elküldött dolgozók egy részét ide vennék vissza gondozónőnek.

A mikrotérségről általánosságban elmondható, hogy *a tanácsi időszakban kialakult településközi kapcsolatok a rendszerváltást követően is tartalommal telítettek maradtak*. Kölcse a mikrotérségi, térségi centrum szerepére jogosan igényt tartó, a környező települések által legitimnek tartott, kihasználatlan kapacitásokat és fejlődési lehetőségeket rejtő központ. *A község legitimitását a környező falvakhoz képest magasabb lakosság száma, kisoárosi szolgáltatásai, erős gazdasága, ép helyi társadalma mellett az adja, hogy nem más települések rovására, hanem a tervek összehangolása révén valósítja meg fejlesztési elképzeléseit*, még akkor is, ha ez egyes szolgáltatások elengedésével, más falvakba telepítésével jár együtt.

7. MÉRLEG: AMIT A TÖBBCÉLÚ TÁRSULÁS HOZOTT

Az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy a többcélú társulás létrehozása óta eltelt időszakban lezajlott szervezeti változások elsősorban az egészségügy (hétvégi és hétközi ügyelet) és a szociális ellátás területén koncentráálódtak, a feladatellátás legérzékenyebb pontját képező közoktatás területén azonban a tavalyi év végéig a feladatellátási helyek autonómiáját érintő változtatások nem vagy alig történtek. Ilyen intézkedések csupán a 2007. évi költségvetési törvény megjelenését követően kerültek terítékre. Általánosságban elmondható, hogy a tanulólétszám csökkenéséből eredően *működtetési problémákkal küszködő térségi önkormányzatok többsége, ameddig csak tehetette, kisléptékű, a szervezeti struktúra alapjait, az önálló fenntartású feladatellátó helyek rendszerét nem érintő intézkedéseket kezdeményezett*.

Ezen intézkedések között említhetjük *a tanulólétszám növelésére irányuló fenntartói stratégiákat*: mindenekelőtt a kisgyermekes családokat, fiatal házasokat helyben tartó, illetve a faluba vonzó jóléti intézkedéseket és a szolgáltatások bővülését szolgáló beruházásokat. Az iskola – változatlan formában való – megtartására irányuló fenntartói intézkedések sorát folytathatjuk a más településekre eljáró helyi tanulók különféle kedvezményeket kilátásba helyező visszacsábításával, vagy az önkormányzattal függelmi viszonyban lévő, segélyszerű jövedelmekből élő iskolahasználók visszakényszerítésével. Számos fenntartó *a pedagógiai profil átalakításával reagált a változásokra*, azaz a kisebbségi oktatás bevezetésével, a sajátos nevelési igényű gyermekek felkutatásával és befogadásával igyekezett biztosítani a létszámkövetelményeket. Ehhez képest előremutatóbb megoldást választottak azok, akik a szomszédos falvak iskolahasználóira is vonzerőt gyakorló *oktatási kínálat (nyelvoktatás, művészeti oktatás) bővítésével igyekeztek egyszerre stabilizálni vagy növelni a tanulói létszámot, valamint javítani az iskolában folyó pedagógiai munka minőségét és a szakmai szolgáltatásokat*.

A térségben lezajlott intézményi változásokat mérlegre téve megállapíthatjuk, hogy a térségi települések a közoktatási szakértők által javasolt modellek közül a legkisebb áldozatot kívánó, igaz, sok helyütt így is fájdalmas következményekkel (pl. tagintézményválas) együtt járó alternatíva mellett döntöttek, illetve döntenek, azaz az iskolák

fenntartói társulásba kapcsolása révén igyekeznek megoldani működtetési gondjaikat. Ugyanakkor minden érintett számára világos, hogy a feladatellátás ésszerűsítése az eddigi lépésekkel nem ért a végére, a gyermeklétszám csökkenése ugyanis további fenntartói intézkedéseket tesz a jövőben szükségessé. A lakosság elvárásait és a törvény adta lehetőségeket összehangolni igyekvő helyi vezetés azonban beágyazottsága folytán az intézmények működését alapjaiban megkérdőjelező döntéseket, ha el nem is veti, a lehető legtávolabbi jövőbe igyekszik kitolni.

IRODALOMJEGYZÉK

Térségi dokumentumok:

- Felső-Tisza Vidéki Többcélú Kistérségi Társulás közoktatási intézkedési terve. 2005–2008. Fehérgyarmat, 2005.
- Szakértői javaslat a Felső-Tisza Vidéki Többcélú Kistérségi Társulás közoktatási intézkedési tervéhez. Fehérgyarmat, 2006.
- A Fehérgyarmati kistérség humán-köszolgáltatásainak stratégiája 2007–2013. Fehérgyarmat, 2007.

Egyéb források:

- Fábián Lajos: Szabolcs, Szatmár, Bereg vármegyék területének és közigazgatási beosztásának változásai 1001–1995. Szabolcs, Szatmár, Bereg vármegyék és egyes szomszédos törvényhatóságok területének alakulása 1001–1995. Nyíregyháza, 1997. 164 p. 74 mell. (Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Önkormányzat Levéltárának Kiadványai, III. Tanulmányok, 3.)
- Rácz Katalin: Hátrányos helyzetű térség rejtett erőforrásokkal. Megélhetési stratégiák a szatmári Tiszaháton. [Megjelenés alatt. In: Váradai Monika Mária (szerk.): *Kistelepülések lépéskényszerben*]
- T-STAR-adatbázis 1990, 1993, 1997, 2003, 2005. Budapest, KSH.

Váradai Monika Mária

FONTOLVA HALADÓK: TÖBBCÉLÚ KISTÉRSÉGI TÁRSULÁS ÉS KÖZOKTATÁS A ZALASZENTGRÓTI KISTÉRSÉGBEN

*„A mi életünkben soha semmilyen törvény nem hozott változást, mi soha nem vártunk, hogy jó, majd lesz ez és ez a változás, mi nem tehattük meg soha, hogy várunk, hogy mikor lesz majd támogatás, mi úgy gondolkodunk és dolgozunk, hogy semmilyen lehetőséget nem hagyunk elmenni. Egyedül a többcélúban vártuk meg a fejleményeket. Más programokban mi másoknál merészebbek voltunk, de a többcélúban sokkal óvatosab-
bak vagyunk, mint mások.”*

1. A TÁRSULÁS PORTRÉJÁHOZ

Ahhoz, hogy megértsük, mi az oka annak az óvatosságnak, amely a Zalaszentgróti kistérségben létrejött többcélú kistérségi társulás stratégiáját, működését jellemzi, a kilencvenes évek elejéig kell visszatekintenünk. Túrje polgármester asszonyának kezdeményezésére, túrjei székhellyel, 1993-ban jött létre a *ZalA-KAR Térségi Innovációs Társulás*, amelyhez akkor nem csatlakozott a térség minden települése. Zalaszentgrót vezetésével megalakult a Zalavölgye Kistérségi Társulás is, a két szervezet tíz éven át egymás mellett működött (néhány község kettős tagsága mellett), mígnem 2004 végén a Zalavölgye beolvadt a fejlesztési források megszerzésében sikeresebb, országosan is (el)ismert ZalA-KAR-ba. A többcélú kistérségi társulás, immár a statisztikai kistérség 24 települését lefedve, 2005. január 30-án alakult meg, székhelyét Túrjéről, a kistérség második legnagyobb településéről Szentgrótra helyezte, de nevét nem változtatta meg. Melyek azok, a társulás történetében gyökerező elemek, amelyek ma is meghatározzák működését, a fel-felbukkanó és tartós problémákat, ellentmondásokat?

A Zala-KAR önkéntes terület- és vidékfejlesztési társulásként jött létre, fennállása óta úgy 500 millió forint fejlesztési forrást hozott a térség településeire; mindennapi működése, intézményépítési stratégiája, célkitűzései, értékei a szó igazi értelmében vett vidékfejlesztésben gyökereznek. A fejlesztési források, amelyeket jellemzően nem önmagában, hanem részint önálló alapítású, részint a társulás által létrehozott nonprofit szervezetekkel¹ konzorciális együttműködésben szerez meg, egyúttal folyamatos működését, bővítését is lehetővé tették és teszik. A többcélú kistérségi társulások megalakulását ösztönző jogszabályok és a költségvetési támogatás egyértelműen a közszolgáltatási feladatellátás felé „tereli” a társulásokat, ami más- és újfajta szemléletet, munkaszervezést, fegyelmet, rutint követel meg a szervezet munkatársaitól. A *vidék- és területfejlesztés versus önkormányzati típusú működés* dilemmája különösen élesen vetődött fel 2006-ban. Ekkor egy Sümegcsehiben nemrég letelepedett, közigazgatási tapasztalattal rendelkező, magasan kvalifikált nyugdíjas férfi vállalta el a munkaszervezet vezetését azzal, hogy egy év alatt kiépíti a kiszámítható, üzemszerű működés szakmai, szervezeti kereteit. A Zala-KAR munkaszervezetének tagjai, a partnerszervezetek nehezen fogadták el a radikálisnak érzett fordulatot, mert a lényegében civilszervezetként működő társulásra jellemző rugalmasságot, nyitottságot látták veszélyben.

A nyugdíjaskora miatt egy év után visszavonuló és a működés alapjait megteremtő férfit 2007 januárjában a hajdani alapító elnök asszony követte a munkaszervezet élén. A vidékfejlesztés és a nonprofit szféra felől érkező vezető egyik legfontosabb feladatának a *szolgáltatásszervezés, valamint a vidék- és területfejlesztés egyensúlyának megteremtését* tartja.² E törekvés találkozik a térségi igényekkel is, hiszen a társulási tanácsot alkotó polgármesterek nagyjából – minél kisebb település élén állnak, annál inkább – azt várják a Zala-KAR-tól, hogy fejlesztési forrásokhoz segítse őket. Ugyanakkor a jelenlegi szabályozás nem teremt alkalmas környezetet a két terület egyensúlyának kialakításához és fenntartásához, mert a vidékfejlesztési feladatokat nem vagy csak igen korlátozott mértékben támogatja, s mert ugyan a társulásoktól önkormányzati típusú feladatok ellátását, szervezését követeli meg, de ehhez nem teremt megfelelő jogi háttérrel és nem támasztja a feladathoz mért szakmai kívánalmakat a munkaszervezetekkel szemben.

A Zala-KAR másik sajátossága a város és vidéke, a központ és a kisfalvak, illetve a város és a társulás között hol megjelenő, hol – többnyire – rejtőzködő bizalmatlanság, érdekellentét. Már a társulás története is jelzi a város különállási törekvését; nem csupán párhuzamos szervezetet működtetett, de utolsóként csatlakozott a Zala-KAR-hoz. A többcélú kistérségi társulás megalakulásakor a központi település lett a társulás szék-

¹ Az önálló alapítású társszervezetek tekintetében is beszélhetünk személyes átfedésekről, hiszen az egyik legfontosabb partner, a Zalai Falvak Egyesületének elnöke a Zala-KAR alapítója, jelenleg a munkaszervezet vezetője. Az említett egyesület mellett állandó partner a Celodin Alapítvány. A Zala-KAR hozta létre a Gazdálkodó Családokért Kht.-t, a TÉGY Gyermekjóléti és Családsegítő Kht.-t, s alapítója volt a Zalai Borút Egyesületnek, valamint a Zala-KAR Vendéglátók Egyesületének. A társulás partnereinek köre természetesen ennél jóval szélesebb. A Zala-KAR szervezetépítési stratégiájának fontos eleme, hogy döntően munka nélküli, fiatal diplomások, szakemberek képzése és foglalkoztatása révén bővíti munkatársainak körét, a társulásban éppen úgy, mint legfontosabb partnerszervezeteinél, s a pályázatok függvényében tapasztalatszerzési lehetőséget kínál számukra önkormányzatoknál.

² A munkaszervezethez 2007 nyarán került egy fiatal, frissen végzett jogász, aki a közszolgáltatási referens feladatát látja el. A Zala-KAR-nál dolgozók egy részét projektpénzekre alkalmazzák.

helye, de az elnököt akkor még, a 2006-os önkormányzati választásokig, egy stabil mikrokörzeti központ, Óhíd adta, és a munkaszervezet sem tagolódott be Zalaszentgrót polgármesteri hivatalába. A város és a társulás különállásának megőrzése melletti döntésben a munkaszervezet és a társulás vezetőit elvi megfontolás vezette: az nevezetesen, hogy a valódi együttműködést veszélyezteti, ha akár csak a gyanúja is fölmerülhet annak, hogy egy település, s éppen a központ, a többiek bekebelezésére, legyűrésére törekszik.

Zalaszentgrót maga sem ambicionálja kistérségi központi szerepének erősítését, nem óhajt a jelenlegi feladatoknál többet vállalni, már ezek is megterhelik apparátusát és költségvetését; a térségi szinten szolgáltató szakorvosi rendelő és zeneiskola fenntartásához például a társulás, illetve a falvak hozzájárulását, támogatását kéri, és az sem jut eszébe a városvezetésnek, hogy a munkaszervezetet a hivatalába integrálja. 2006 őszén a társulás új elnöke Zalaszentgrót újraválasztott polgármestere lett, igaz, csak a szavazás második fordulójában kapta meg az elegendő számú szavazatot. A kistelepülések ugyanis saját jelöltet állítottak, a zalacsányi polgármester asszony személyében, mert úgy vélték, hogy az ő érdekeiket megfelelőbben tudná képviselni mint a város első embere. Az első körben egyik jelölt sem kapott minősített többséget, a polgármester asszony visszalépett a jelöléstől, de ő lett a tanács elnökhelyettese.³ A várost támogató falvak polgármesterei amellet érvelnek, hogy végtére is a térség központjáról van szó, természetes tehát a társulásban is betöltenie a vezető szerepet. A „kicsik” sem berzenkednek már utólag, így legalább a város „szem előtt van”, s tán jobban hajlik az együttműködésre, mert „egész rendszereket tud felborítani, ha a város nem ért egyet”.⁴ Az elnöki pozíció sem eredményezte a központi ambíciók megerősödését, ám azt igen, hogy sajátos, kényes egyensúly alakult ki az elnök és a munkaszervezet vezetője között. Az új elnök a munkaszervezet élére jelentkezők közül ugyanis nem őt, hanem a mihályfai jegyző asszonyt támogatta, mondván, e pozícióhoz közigazgatási tapasztalat, jogi végzettség szükséges. A települések többsége azonban a Zala-KAR alapítóját támogatta, aki kezdettől részt vett a társulás munkájában, míg Türje polgármestere volt, elnökként, majd kistérségi megbízottként. Az elnök és a munkaszervezet vezetője közötti rejtett konfliktusok fakadhatnak személyes, talán politikai színezetű ellenszenvből is, alapvetően azonban az eltérő mentalitás, vezetési stílus húzódik a háttérben. Zalaszentgrót polgármestere óvatos, a kitaposott úton járó, a bizonytalanságból fakadó kockázatokat minimalizálni törekvő politikát folytat, ami a hektikus kormányzati lépések láttán ugyan érthető stratégia, de azt is eredmé-

³ Az alakuló ülésen megjelent 22 polgármester közül 11 a város, 10 Zalacsány polgármesterére szavazott, ám a települések által képviselt lélekszám már nem közelített egymáshoz; 12 695 lakost képviseltek a Szentgrót mellett szavazók, vélhetően a nagyobb települések, velük szemben 3625 lakos állt. A minősített többséghez a tagok szavazatának kétharmadát és az általuk képviselt települések lakosságszámának felét kellett volna az egyik jelöltnek megszereznie. A két forduló között a két jelölt, a város polgármesterének kezdeményezésére, tárgyalt egymással, s ezt követően Zalacsány polgármester asszonya bejelentette: mivel megválasztásának kisebb az esélye, visszalép a jelöléstől. (Forrás: Zala-KAR Társulás tanácsülése, 2006. október 18.)

⁴ Noha a társulási tanácsban a döntéshozatal az egy település = egy szavazat elve alapján történik (ezt egy darabig nehezítette is Szentgrót és Türje polgármestere), a minősített többséget igénylő esetekben a nagyobb települések gyakorlatilag a maguk javára fordíthatják a döntéseket.

nyezheti, hogy a térség támogatási összegektől esik el.⁵ A munkaszervezet vezetője ezzel szemben azt nézi, „*hogyan lehet egy forinthez hozzátenni valahonnan*”, keresi a mindenkor kínálkozó lehetőségeket, s bizonyos határig kockáztatni is mer. Ez az alapvető szemléletbeli különbség folyamatosan problémákat okoz – amelyeket egyelőre eredményesen és nagy konfliktusok nélkül sikerül a feleknek kezelniük.

2. MÉRLEGEN A TÖBBCÉLÚ KISTÉRSÉGI TÁRSULÁS

2.1. Ami vállalható, s ami nem

A társulási tanácsot alkotó polgármesterek egyöntetűen elzárkóznak attól, hogy a kistérség saját intézményt hozzon létre, tartson fenn, illetve, hogy térségi szintre helyezzenek közszolgáltatásokat. A munkaszervezet vezetője maga is csak a közszolgáltatások fejlesztésének összehangolásában, egyfajta közvetítő-szervező szerepben tudja elképzelni a „többcélúságot”. A társulás természetesen bizonyos közszolgáltatások szervezését, biztosítását magára vállalta. Ezek számbavételét kezdjük egy nem tervezett lépéssel. 2003-ban, Túrje önkormányzatának gesztorságával jött létre a Belső Ellenőrzési Társulás, amelynek munkatársai – a kezdeti egyről háromra emelkedett a számuk – a Zalaszentgróti kistérség, valamint a térségen kívül elhelyezkedő pókaszepteki körjegyzőség településein látták el az önkormányzatok és intézményeik pénzügyi, gazdasági ellenőrzését. A rendszer mindenki melegegedésére működött, a normatíva is elegendő volt a kollégák bérének fedezésére. A 2007-es költségvetési törvény azonban megbolygatta a rendszert: ha a kistérségi társulás vállalja a feladat biztosítását, akkor a belső ellenőrzés normatívája duplájára emelkedik. A társulás nekiveselkedett a szerkezet átalakításának – ami csak többszöri nekirugaszkodásra, 2007 nyarára sikerült. A belső ellenőröket ugyanis a társulás munkaszervezetébe integrálták, ami viszont azok köztisztviselői státusának megszűnésével járt – ezt az érintettek sérelmesnek találták. Végül az a kompromisszumos megoldás született, hogy a belső ellenőröket a munkaszervezetben ugyan a Munka Törvénykönyve alapján alkalmazzzák, de Túrjén maradnak, és továbbra is biztosítják számukra a köztisztviselői státushoz kapcsolódó pluszjuttatásokat. (Ami vélhetően a munkaszervezeten belül lesz feszültség forrása.)

Nem sikerült még dűlőre jutni az orvosi ügyelet megszervezésével, a város és a térség településeinek nagy része (a Balatonhoz közel fekvő déli falvak Keszthelyhez tartoznak) külön-külön tartja fenn a polgármesterek által meglehetősen drágállott ügyeleti rendszert. Szükség lenne a szerkezeti és finanszírozási átalakításra, de az érintettek (értsd mindenekelőtt az orvosokat és a megyei mentőszolgálatot) „még nem voltak készen erre”. Az egyszeri BM-ösztönző támogatás összegét a szentgróti Egészségügyi Központ fejlesztésére, lift építésére fordította a társulás.

⁵ A házi segítségnyújtás megszervezését – az alapos előkészítés ellenére – azért nem vállalta fel a társulás, mert a város polgármestere (akkor még nem elnök) úgy vélte, hogy amíg nem kötelező a feladat, és nem lehet tudni, milyen támogatás várható rá 2007-ben, nem érdemes kockáztatni. Az is igaz, hogy a munkaszervezet akkori vezetője által elfogadásra javasolt struktúra a város számára többletkiadásokat jelentett volna, amit a képviselő-testület nyilván nem vállaltott fel.

A térség települései közül 19 község kíván részesülni a *mozgókönyvtári szolgáltatás* és az ehhez kapcsolódó fejlesztések áldásaiból. A társulás a zalaegerszegi, illetve a keszthelyi, megyei fenntartású könyvtárakkal kötött éves megállapodást, s az állami támogatást az előre meghatározott arányokban az állomány bővítésére, a helyi infrastruktúra fejlesztésére fordítják a szolgáltatók, illetve a települési önkormányzatok. Különösen a kistelepülések, aprófalvak vezetői örülnek a támogatásnak. „Mindig örülök, ha valaki azt mondja, kapsz 200 ezer forintot”, ami lehetővé teszi a közösségi terek és szolgáltatások fejlesztését (pl. teleházfunkciók bővítését), de azért mindenki tudja, hogy ez talált (más olvasatban kidobott?) pénz: rendre meg is fogalmazzák, hogy nem értik, miért költ az állam erre viszonylag sok forrást, miközben a másik oldalon – takarékosagra, hatékonyságra hivatkozva – bezárásra ítéli a kisiskolákat.

A legszélesebb körű szolgáltatásokat a *gyermekjóléti és szociális ellátások* területén szervezte, biztosítja a kistérségi társulás – igaz, nem előzmények nélkül. A zalaszentgróti Szociális és Gyermekjóléti Alapszolgáltatási Központ (akkor még nem ezen a néven) gyakorlatilag 2003. január 1-jétől a teljes statisztikai kistérséget lefedi a gyermekjóléti és családsegítő szolgálattal, amelyet a *24 önkormányzat intézményfenntartó társulás keretében működtet*. A Központ által vállalt (mert a szociális törvényben előírt) térségi szolgáltatások köre 2006-ban az információszolgáltatással bővült, s noha e feladat azóta átkerült a polgármesteri hivatalokba, megmaradt a nagy falat, a családsegítés részeként *az aktív korú rendszeres szociális segélyezettek gondozása* (noha a sajnálatosan bevetté váló gyakorlat szerint, önálló források és új szakemberek beállítása nélkül). Ma a Központ, amely a térségi szolgáltatások mellett a város szociális alapellátását is biztosítja, szakmai kapacitásainak végső határán teljesít. A szociális alapellátásban ugyanakkor megjelent a *nonprofit szektor* is: a Vöröskereszt igen aktív megyei szervezete *feladatellátási szerződés keretében* 2006. január 1-je óta látja el a fogyatékos emberek *támogató szolgálatát*, biztosítja a szenvedélybetegek *közösségi ellátását*, valamint 2007. január 1-jétől a pszichiátriai betegek *közösségi ellátását* is. A társulás 2006-ban egy évre kötötte a szerződéseket, de az év második felében úgy döntöttek, hogy a szolgáltatások folyamatosságának és kiszámíthatóságának érdekében 2011-ig hosszabbítják meg azokat. Ami a kiszámíthatóságot illeti, a 2007. évi költségvetési törvény, megítélésünk szerint *diszkriminatív módon, hátrányos helyzetbe hozta a szociális feladatok ellátását az önkormányzatoktól átvállaló nonprofit szervezeteket*, hiszen, ha térségi szolgáltatást nyújtanak is, jóval kevesebb kiegészítő normatívához jutnak, mint ha azt a térség által fenntartott intézmény vagy intézményfenntartó társulás biztosítja. A Zala Megyei Vöröskereszt az általa fől vállalt szolgáltatásokért nem kér sem a kliensektől, sem az önkormányzatoktól hozzájárulást – s csak azért tud talpon maradni, mert nagy szervezet és nagy pályázó lévén, elegendő forrással rendelkezik a belső átcsoportosításához. Legalábbis ma még ez a helyzet.

A többcélú kistérségi társulás a *pedagógiai szakszolgáltatás* keretében nyújtható szolgáltatások közül 2006-ban a *logopédiai ellátás*, valamint a *korai fejlesztés és gondozás* biztosítását vállalta, e feladatok után igényelte a normatívát is. Az elmúlt évben a társulás még kompromisszumos megoldásra szorult, és az addigi szolgáltatóval, a Zala megyei Gyógypedagógiai Fejlesztő Központtal kötött megállapodást, amelynek értelmében az intézmény a feladatot 2007. június 17-ig látja el. A munkaszervezet akkori vezetője a helyzetet úgy értékelte, hogy ezzel a megoldással nem várható sem az ellátottság szintjének emelkedése, sem a szolgáltatás minőségi javulása. Ebben az átmeneti időszakban a

társulás, illetve a munkaszervezet vezetője, egy alkalmi oktatási munkacsoportot életre hívta, megkezdte az új szolgáltatási struktúra kialakítását. Az egyszeri BM ösztönző támogatással ún. *decentralizált szakmai központok* létrejöttét segítették elő, vagyis a térség hét általános iskolájában megteremtették a pedagógiai szakszolgáltatások mikrotérségi letelepítésének infrastrukturális feltételeit (fejlesztőszobák és -eszközök), és az intézményi átalakítást is előkészítették. 2007 augusztusától a sajátos nevelési igényű gyermekek (szegregált, majd integrált) oktatásában gazdag tapasztalatokat felhalmozott türjei általános iskola a *sajátos nevelési igényű gyerekek* habilitációját és rehabilitációját, valamint a *logopédiai ellátást* biztosítja utazó szakemberekkel, akik a decentrumokban végzik munkájukat. A jelenlegi számítások szerint mindkét szolgáltatást 80 körüli gyermek veszi igénybe. Az öt (két határozatlan, három határozott idejű szerződéssel alkalmazott) szakember munkáltatója a türjei általános iskola lesz, amellyel a Zala-KAR *feladatellátási megállapodást* köt. Akárcsak a megyei szolgáltatóval, aki a korai fejlesztést és gondozást, valamint a gyógypedagógiai tanácsadást látja el továbbra is a térség oktatási intézményeiben.

Az inventár alapján talán látható: a Zala-KAR a pedagógiai szakszolgálat, a szociális és gyermekjóléti alapellátás területén tudott eredményeket elérni, többféle konstrukcióban biztosítja a feladatellátást, és gyakorlatában éppen úgy, mint terveiben,⁶ a *mikrotérségi (al)központok megerősítésére* törekszik. Ott ért el sikereket, ott tudott előrelépni, ahol a meglévő ellátási hiányok okán a térségi szintű szervezés és kiegészítő finanszírozás terheket vesz le a települési önkormányzatok válláról, s ez a szolgáltatások minőségének, hozzáférhetőségének javulását eredményezi. Azokon a területeken tehát, ahol a kistérségi szint megjelenése nem sérti jelentősen a települési érdekeket – nem úgy, mint a közoktatásban. Azt is látnunk kell azonban, hogy *a jelenleg megbízhatóan, jól, magas színvonalon működtetett közszolgáltatások – a szociális és gyermekvédelmi alapellátás – a többcélú kistérségi társulástól függetlenül alakultak ki s jutottak el a jelenlegi szintre, mert volt elég idő az építésre.*

S az idő dimenziójával el is érkezünk a többcélú kistérségi társulást érintő térségi kritikákhoz, véleményekhez. A munkaszervezet vezetője szerint a többcélú *„halála a sietség, az erőltetett menet”*, az, hogy nincs idő az új struktúrák konszenzuson alapuló kiérlelésére, s ez a körülmény átgondolatlan döntéseket, indokolatlan és egyébként elkerülhető konfliktusokat eredményez a mégoly óvatos és az együttműködéstől el nem zárkozó Zala-KAR esetében is. Az elnök legfontosabb aggálya, hogy az állam ugyan leadott feladatokat a kistérségeknek, de *„ehhez nincs hozzárendelve megfelelő pénzeszköz, így nem működtethető hosszú távon. Az egy csali volt, hogy kaptunk szép fejlesztési pénzt több ágazatban, ezt egyszer el lehet költeni, és azt követően kéne működtetni a rendszert.”* A jegyzők úgy látják, hogy *„párhuzamos struktúra”* alakult ki az önkormányzatok mellett – ami így egyben pazarló is –, s a kvázi önkormányzati jogköröket sem jogi, sem szakmai eszközökkel, elvárásokkal nem cövekelték ki. Ha már a települések felől tekintünk a többcélúra, *„nem egy nagy durranás”*, hangzik sommásan, mert egyelőre inkább csak remélhető, mint érzékelhető változásokat hozott a szolgáltatások színvonalában. A pragmatikus szemléletű településvezetők szerint értelme egyedül az, hogy *„pénzt tudunk kicsiklandozni az államtól”*.

⁶ A társulás és munkaszervezete az aprófalvas szerkezetű, előregedő és szerfelett hiányosan ellátott kistérségben alapfeladatának tartja az idősgondozást, ezért már 2006-ban kidolgozta a *házi segítségnyújtás* térségi szintű ellátásának tervét, amely a szolgáltatást *alközpontok* köré szervezi. A munkaszervezet szakemberek bevonásával 2007-ben az optimális fenntartói, működtetési struktúra kidolgozását végzi.

Fontosnak tartjuk (ismét) megjegyezni, hogy elsősorban – de nem kizárólag – az intézményhiányos kistelepülések, aprófalvak számára a társulás alapvető feladata és értelme továbbra is az, hogy segítse őket a fejlesztési források megszerzésében.

„Abszolút mértékben nem értem, hogy Magyarországon az állam miért rendeli alá az alapfokú oktatásnak az összes többi közfeladat-ellátást...” A Zala-KAR korábbi elnökének – Óhíd volt polgármesterének – szavait egyöntetűen osztják a társulás és a munkaszervezet tagjai, intézményvezetők. Értetlenül, felháborodottan figyelik, szenvedik el az alapfokú oktatás centralizációját erőltető kormányzati lépéseket. És amíg tudnak, ellenállnak, keresik a menekülés útvonalaikat.

2.2. Közbevetés a szakmai szolgáltatásokról

Az óvodák és iskolák között a szakfelügyeleti rendszer megszűnését követően kialakultak a szakmai együttműködés intézményesült formái. A Zalaszentgróti Napközi Otthonos Óvoda vezetője a kilencvenes évek végén kapta a felkérést a megyei pedagógiai intézettől a térségi óvodavezetők összefogására, ebből született az a munkaközösség, amely az aktuális igényekhez igazodva, közösen kialakított éves munkaterv alapján, havi, kéthavi rendszerességgel szervez továbbképzéseket, tájékoztatókat, foglalkozásokat, kölcsönös látogatásokat. A Zalaszentgrót és Környéke Óvodavezetői Munkaközösség sikeresen pályázik programjai megvalósítására, a legtöbb forrást a megyei közalapítványtól kapja. Az iskolaigazgatók munkaközössége, a megyében az elsők között, már 1993-ban létrejött, segítette az intézmények munkáját. Eleinte a Zala Megyei Közoktatási Közalapítvány a „Térségi összefogással a kistérségek fejlesztéséért” program keretében támogatta a munkaközösséget, amely az 1999/2000-es tanévben csatlakozott a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyéből induló, „Régiós Kistérségi Pedagógiai Szolgáltatás” kísérleti projekthez. A projektet az oktatási tárca támogatta egyre szűkülő forrásokkal. A munkaközösség működésének utolsó állomásaként 2003-ban megalakult a Németh László Iskolaszövetség.

A munkaközösség kezdeményezője, az iskolaszövetség vezetője, az egyik zalaszentgróti általános iskola volt igazgatója a megalakulás szükségességéről és a tízéves működésről a következőképpen nyilatkozott.

„Gyakorlatilag úgy működik a magyar oktatási rendszer 1985 óta, hogy oda van dobva a gyepelő a vezetők nyakába, úgy megy a kocsis, ahogy akarják. Ha törődnek vele, akkor irányítják, ha nem, akkor nem. Láttam az ember, hogy ez így nem jó. Az én indításhoz elsősorban a segítségnyújtás volt. [...] Minden, ami bejött 1993 óta a magyar oktatásba, az minden ott van 2004-ig. Elsőként a szöveges értékelésre hoztunk olyan előadót, aki hozott mintákat... Működtünk úgy is, hogy minden telefonunk örökké élt, ha bárkinek gondja volt a térségben, bárhol elakadt, bármilyen nyomtatvány kellett, kapott segítséget...”

2004 óta azonban az iskolaszövetség gyakorlatilag nem működik. Vezetője áldozatul esett a városi politikai harcoknak; a Fidesz és az MSZP közötti háttéralkuban tett ígérete ellenére a baloldali frakció a két zalaszentgróti általános iskola összevonásakor nem őt szavazta meg a közös intézmény igazgatójának. A mély, alig földolgozható sérelem után az iskolaszövetség vezetője nem csak az iskolát hagyta ott, hanem a várost is; új munkahelyet is a megyeszékhelyen talált. Mivel a munkaközösség, illetve szövetség alapvetően

hozzá kötődött, s mert nem akadt igazgató, aki a feladatot átvette volna, a szervezet működése azóta névleges. Ezzel együtt is látható: a többcélú kistérségi társulástól függetlenül kialakultak a térségi szintű pedagógiai szakmai szolgáltatások intézményes, részben működő, részben újraéleszthető formái.

3. KÖZOKTATÁSI KÖRKÉP

„Nem lehet a társulás mindenható szerepben, együttműködések nem tehet tönkre azzal, hogy kimond sorsdöntő ítéletet: ezt az iskolát be kell zárni.”

Az aprófalvas szerkezetű Zalaszentgróti kistérség oktatási intézményei a mai napig nem tudják teljesíteni a többcélú kistérségi társulások kiegészítő normatív támogatásának feltételül szabott létszámelvárásokat. Pontosítsunk: két kivétel akad. Zalaszentgrót általános iskolája ugyan megfelel a mutatóknak, de alapfokú oktatási intézményeit a város egyedül tartja fenn, s eddig legalábbis, nem hajlott az intézményfenntartó társulás létrehozására – igaz, a falvak sem kapnak két kézzel e lehetőség után. A másik kivétel a három önkormányzat fenntartásában működő zalacsányi általános iskola, amelyik az eddig eltelt két évben egyedüliként volt jogosult a többcélú normatíva igénybevételére, mert az alsó tagozaton összevonta az 1–3. osztályt. Mivel azonban felső tagozaton az osztályösszevonásokat már nem támogatják, a kiegészítő normatívát ez az iskola hamarosan elveszíti.

Az alacsony gyermeklétszám, illetve a kedvezőtlen kihasználtsági mutatók miatt a Zala-KAR 2004-ben lemondott arról, hogy közszolgáltatások biztosítását, szervezését vállalja magára, ezért „egycélúan”, csak területfejlesztési feladatokra pályázott. A 2005-ben életbe lépett változtatások⁷ azután megkönnyítették a többcélú kistérségi társulás megalakítását, hiszen a három vagy több település által fenntartott oktatási intézmények esetében a közoktatási törvényben rögzített átlagléttszámok 50%-a is elegendő volt ahhoz, hogy az érintett fenntartó önkormányzatok a társulás tagjai legyenek, ezen intézmények után ugyanakkor a társulás nem igényelhet kiegészítő normatív támogatást.

Nem mondhatni, hogy a Zala-KAR ne lett volna tisztában a gyermekszám csökkenéséből fakadó átalakítási kényszerekkel. Ha csak utalásszerűen, de már a kistérségi agrár- és vidékfejlesztési (SAPARD) stratégiai programban megfogalmazták a problémát és a változtatás szükségességét. A 2004-ben, egycélú társulásként elnyert tízmilliós állami támogatásból pedig a térségi oktatásfejlesztési koncepció elkészíttetésére is futotta. *„A közoktatás fejlesztése Zalaszentgrót kistérségben”*⁸ címet viselő programdokumentum, az intézmények és fenntartók körében végzett adatgyűjtés alapján, valamint a demográfiai tendenciákra és a normatív finanszírozásra tekintettel fogalmazta meg ajánlásait az intézményfenntartó társulások ki-, illetve átalakítására. A társulás azonban csak megtárgyalta a dokumentumot, nem fogadta el, nem hozott határozatot – mert mindegyik alternatíva érdeksérellemmel járt volna.

⁷ Vö. 36/2005. (III. 1.) Kormányrendelet a többcélú kistérségi társulások megalakulásának 2005. évi ösztönzéséről és modellkísérletek támogatásáról.

⁸ Qualitas T&G Kft., 2005.

A Zala-KAR munkaszervezetének vezetői, munkatársai, amióta a társulás többcélúvá vált, tárgyalásokkal, konzultációkkal, egyeztetésekkel igyekeznek az intézményeket és a fenntartókat a jelenleginél hatékonyabb és többletnormatíva lehívására is alkalmas struktúra kialakítására ösztönözni – kevés sikerrel. Mivel a Qualitas által készített programdokumentum nem felelt meg az intézkedési tervvel szemben támasztott követelményeknek, 2006 második felében, némi megtakarított pénz terhére a Zala Megyei Művelődési és Pedagógiai Intézettől újabb dokumentumot rendeltek, amely azonban jegyzőknél, polgármestereknél, intézményvezetőknél egyaránt kiverte a biztosítékot. A munkaszervezet vezetője óvatosan fogalmazott. *„A tanulság: a társulásnak nincs pénze, ezért nem túl magas a minőség.”* A polgármesterek, jegyzők azt kifogásolták, hogy a szakértők által kidolgozott öt alternatíva gyakorlatilag a kisiskolák fokozatos felszámolását, Zalaszentgrót – és Türrje – megerősítését, egy körzeti iskola kialakulását vetíti előre. Sérelemzték, hogy a program kidolgozásakor nem kérdezték meg őket az elképzeléseikről, igényeikről. A Tanács végül egy hatodik, lényegében a jelenlegi *status quót* tükröző alternatívát fogadott el, és döntött arról, hogy 2008-ig elkészítet egy hosszabb időtávra tekintő térségi közoktatási tervet.

A megyei szakértők szerint az „intézkedési terv vezérelve nem lehet más, mint hogy lehetőség szerint minél több osztályt, legalább az alsó tagozatokon helyben megtartani, ugyanakkor a lehető legtöbb állami normatívát, így a költségvetési törvény 8. számú mellékletében meghatározott, kistérségi társuláson keresztül igényelhető összegeket is igénybe lehessen venni”. (A *Zalaszentgróti Kistérségi Társulás Közoktatási Intézkedési Tervének Munkaanyaga*: 15.) Ez azonban csak akkor valósítható meg, ha a kistérségben egyetlen intézmény működik, zalaszentgróti központtal, s a 2006/2007-es tanévben működő kilenc általános iskola 1–4., illetve 1–6. osztályos tagintézménnyé alakul. A méltányosság elve megköveteli, hogy hozzátegyük: az intézkedési tervek készítői sincsenek egyszerű helyzetben, amikor a meglévő és egyre nehezebben fenntartható struktúra legalább részleges megőrzésének és a források maximalizálásának igénye között kénytelenek lavírozni akkor, amikor a kormányzat egyértelmű szándéka a hatékonyan tartott központi iskolák kialakítása. A két dokumentum közös sajátossága – a költségvetési és a közoktatási törvény diktálta kényszerekhez igazodva – a számok abszolút uralma: a gyerekek, tanulók, pedagógusok, tanórák száma, a normatívák rendszere és ezek optimális kombinációja. Az intézményekben folyó pedagógiai munka bemutatása azonban hiányzik, nem is beszélve annak értékeléséről. Ez sem meglepő azonban, ha figyelembe vesszük, hogy az ún. racionális intézményszerkezet kialakítása során a törvényalkotó, a kormányzat kizárólag a költséghatékonyság elvét követi, s teljes mértékben figyelmen kívül hagyja a pedagógiai munka minőségét.

Hogyan látja a helyzetet a vélelmezett kedvezményezett, Zalaszentgrót első embere? *„Mi elmondtuk minden önkormányzatnak, hogy nyitott az iskolánk... nyitottak lettünk volna minden gyerek fogadására... de a nyitottságra egyetlen önkormányzat sem volt vevő. Mi nem erőltettük ezt, mégis az jött ki, hogy a központ le akar nyúlni mindenkit. Én egy intézményt sem akarok lenyúlni, de a racionalitás előbb-utóbb ezt fogja hozni. És aki később lép, kicsit lemarad. Mi azért nem vonunk össze osztályokat Szentgróton most, tudatosan, hogy ha jönnek a gyerekek felső tagozatba is, akkor ne azt mondják, hogy nálunk betöltött létszámmaximum van. Most minden osztály tudna hét-tíz gyereket fogadni. De hosszú távon... mi sem tudjuk ezt fenntartani.”* A kistérségi polgármesterek azért sem „vevők” erre a nyitottságra, mert a városi önkormányzat kiegészítő hozzájárulást kérne a bejáró gyerekek után.

A gyereklétszám csökkenéséből fakadó kihívások elérték Zalaszentgrót városát is. 2005-ben az egyik városrészi tagóvodát meg kellett szüntetni.⁹ A két általános iskolát pedig úgy vonták össze, hogy az egyik épületben az alsó, a másikban a felső tagozat kapott helyet.¹⁰ Vannak, akik úgy vélik, ezt a lépést már öt évvel korábban meg kellett volna tenni, hiszen a kilencvenes évek fordulóján még közel ezer diák járt az intézményekbe, számuk ma nem éri el a hatszázat, de a politikai kockázat nagy volt – tegyük hozzá: az is maradt, heves szülői ellenállás kísérte az összevonást. A kisvárosban gimnázium és szakképző intézmény is működik, amelyet a város 1997-ben átadott megyei fenntartásba. Az általános gimnáziumi és az összeomlott szocializmus munkaerő-piaci igényei között kialakult, megkövült, rugalmatlan szakképzési kínálattal a szentgróti intézmény a megyei versenyben nem a legjobb starthelyzettel indul.

E tény és a csökkenő gyermeklétszám szerepet játszhatott abban, hogy a fenntartó megyei önkormányzat a 2005/2006-os tanévben összevonta három középfokú oktatási intézményét – két keszthelyit és a szentgrótiit –, s ennek eredményeként a zalaszentgróti gimnázium és szakközépiskola (ez utóbbi megtévesztő elnevezés, itt csak szakképzés folyik) tagintézménnyé vált. A közös vezetés megtakarítást eredményez, az utazó szaktanári rendszer kialakítása a költségcsökkenés mellett biztosítja a kevés óraszámú pedagógusok foglalkoztatását.

Nem csupán a fennálló szerkezethez ragaszkodó önkormányzati vezetők ellenállása, hanem saját meggyőződése miatt is úgy véli a munkaszervezet vezetője – s e meggyőződésében elődje és munkatársai is osztoznak –, hogy *„iskolát bezárni azért nem kéne... ne a tanács mondjon ki iskolák és települések feje fölött ítéletet. Azt vállaltuk, hogy mindenkít képbé hozunk, de a helyieknek kell kimondani, hogy kivel mit akarnak. Még az elveszett pénzeszközök ellenére is, sokkal fontosabbnak tartom azt, hogy jól átgondolt, konszenzuson alapuló rendszer jöjjön létre.”*

A konszenzus kialakítását természetesen, minden kényszer vagy jó szándék ellenére, számos tényező nehezíti, mindenekelőtt az egyes települések közötti, *„történelmi hagyományá”* merevült, lebonthatatlanak látszó ellentétek, vetélkedések, indulatok. Nagy súllyal esnek a latba az épületek, az infrastruktúra különbségei, nevezetesen, hogy többségük nem iskolának épült, de, még ha annak is, befogadóképességük miatt nem tudnak

⁹ Zalaszentgrót több falu egyesítésének eredményeként nyerte el a városi címet, 1983-ban, és sajátos módon meg kell küzdenie a saját közigazgatási határain belül az aprófalvas problémákkal, hiszen a külső településrészekben élő óvodások utaztatását 2005-ben a Volánnal kötött szerződés keretében biztosítania kellett. A szentgróti óvodák már 1990-től egymáshoz integráltan működtek, egy vezetéssel. A városrészi óvoda megszüntetésével három kollégának kellett felmondani, szerencsére nyugdíjazással ez megoldható volt. Közben előállt az a sajátos helyzet, hogy az egyik városrészből 2005 augusztusában több roma család költözött, és a hónap végén beírtak az óvodába 12 gyermeket, akikkel a tervezetthez képest megnőtt a létszám, s a három óvoda a 247 gyerekkel kapacitásának határán dolgozott. A vezető óvónő szerint az alapvetően csökkenő gyereklétszám mellett is állandó ingadozásra kell berendezkednie az intézménynek; a szülők mozognak a munkahelyek után, jönnek is, mennek is. Ez azonban, bármily kicsinynek tűnő számokról is van szó, nehezíti az intézmény működésének tervezését. A létszámnövekedésből fakadó pedagógiai feladatok ellátását a fenntartó engedélyével rendszerint egy-egy óvónő közhasznú foglalkoztatásával oldják meg.

¹⁰ A 2005 szeptemberében induló elsős évfolyamra a korábban megszokott 79-80 gyerek helyett csupán 52 iratkozott be, ennek, a normatív támogatás szintjének és a város nehéz anyagi helyzetének eredményeként az immár egy igazgató alá vont iskola két alsós tanítótól és négy technikai dolgozótól kénytelen volt megválni. Az iskola azonban egyelőre 20,5 átlaglétszámú osztályokkal működik.

sok – vagy akár csak néhány – gyereket befogadni, és *nem magától értetődő az sem, hogy a központi helyzetű településen működő, potenciális székhelyiskola jobb állapotban van, mint a potenciális tagintézmény, a kistelepülés kisiskolája.* Az iskolák pedagógiai programjai vagy a tanulók összetétele, kiemelten is a roma, illetve sajátos nevelési igényű gyerekek aránya inkább a szülők, illetve pedagógusok, intézményvezetők szemében jelentenek mérlegelendő érveket akár az iskolaválasztás, akár az esetleges közös működtetés vonatkozásában.

A Zala-KAR többcélú kistérségi társulássá alakulását követően 2005-ben megszűnt a Kisgörbői Körzeti Általános Iskola és Óvoda, ám a leépülés, bomlás többéves folyamatában a társulás nem játszott szerepet, az integrált intézmény sorsa eldőlt, mire a többcélútörvény megjelent. A 2006-os év tárgyalásokkal, egyeztetésekkel telt, ekkor azonban nem változott az intézményi struktúra. A közoktatási törvény 2006-os módosítása, valamint a 2007-es költségvetési törvény azonban felgyorsította a szerkezetátalakítás folyamatát, és felerősítette a konfliktusokat.

1. táblázat

A Zala-KAR Térségi Innovációs Társulás tagönkormányzatai által működtetett alapfokú oktatási intézmények a 2006/2007-es tanévben, és a 2007/2008-as tanév változásai

Székhely	Fenntartás/ társult önkormányzatok	Óvodai létszám	Iskolai évfolyam	Tanuló	Változások
Batyk	Önálló fenntartású	14	1–3.	13	A türjei iskola tagintézménye lesz.
Kehidakustány	Kallosd	23	1–8.	63	A budapesti székhelyű Kincsház Alapítvány fenntartásába került volna, átvette a Suli Harmónia 2007 Alapítvány.
Mihályfa	Kisvásárhely	18			A budapesti székhelyű Kincsház Alapítvány fenntartásába került volna.
Mihályfa	Kisvásárhely, Kisgörbő, Nagygörbő Óhíd, Szalapa		1–8.	139	A budapesti székhelyű Kincsház Alapítvány fenntartásába került volna, megmaradt önkormányzati iskolának, a fenntartók közül kivált Kisgörbő és Nagygörbő.
Óhíd	Kisgörbő, Nagygörbő, Szalapa	43			
Pakod	Dötk	31	1–8.	70	A pókaszepetki iskola tagintézménye lesz.

1. táblázat folytatása

Székhely	Fenntartás/ társult önkormá- nyzatok	Óvodai létszám	Iskolai évfolyam	Tanuló	Változások
Sümegecehi	Döbröce, Bazsi	42	1–8.	132	A társuláshoz csatlakozott Kisgörbő és Nagygörbő.
Türje	Önállóan tartja fenn	52	1–8.	174	Társulási székhellyé válik.
Zalabér	Zalavég, Batyk		1–8.	124	Batyk kilép a társulásból.
Zalabér	Önálló fenntartású	21			Társulás Zalavéggel.
Zalavég	Önálló fenntartású	7			Az óvoda megszűnik, társulás Zalabérrel.
Zalaszentgrót	Önálló fenntartású	222	1–8.	604	
Zalacsány	Ligetfalva, Tilaj	40	1–8.	131	
Zalaszentlászló	Sénye	12			Az iskola egyházi fenntartású, az óvoda kehidakustányi tagintézmény lesz.
Összes létszám*		525		1450	

* A zalaszentlászlói katolikus egyházi iskola tanulói létszámáról a társulás nem rendelkezik adatokkal, más forrásból úgy tudjuk, hogy az ide járó gyerekek létszáma 40 körül mozog.

Forrás: Közoktatási feladatok ellátása a zalaszentgróti térségben, 2006. Zala-KAR Térségi Innovációs Társulás. (Összefoglaló a megyei közgyűlés számára.) A tényleges változások még nem szerepelhettek ebben az anyagban, megfelelnek a 2007. szeptember eleji állapotoknak.

A megyei közgyűlés számára elkészített anyag részét képező táblázatból egyértelműen látható, hogy hol vannak azok az oktatási intézmények, amelyek elérték a kritikus létszámhatárt – ezek a következő tanévtől tagintézménnyé válnak, társulásra lépnek egymással, illetve kibővítik a fenntartói kört, vagy fenntartót váltanak. Az is nyilvánvaló, hogy az intézmények túlnyomó többségét már eddig is társulási formában tartották fenn, nem arról van tehát szó, hogy az önkormányzatok az oktatás területén nem hajlandóak az egymással való, részben a körjegyzőségi határokhoz igazodó együttműködésre. A teljesen önálló intézményfenntartás luxusa a kistérség legnagyobb lélekszámú településeinek, Türjének és természetesen Zalaszentgrótnak adatott. Zalaszentlászló már 1997-ben a Veszprémi Főegyházmegeye fenntartásába adta át létszámgondokkal küzdő iskoláját. Az alacsony gyermeklétszám az egyházi fenntartóknak sem kedvez, de egy évig, 2008 szeptemberéig még biztos, hogy a jelenlegi szerkezetben működik az iskola. Ez év elején fölmerült az a lehetőség, hogy a kehidakustányi általános iskola is egyházi fenntartásba kerül, igaz, a mindkét iskolát jellemző alacsony gyermeklétszám miatt ez csak egy központtal, illetve egy telephellyel lett volna elképzelhető. Kehidakustány vezetése azonban

másként döntött. A zalaszentlászlói óvoda ügyében ellenben – a kezdeti Zalaszentgrót felé való tapogatózás után – Kehidakustány felé billent a mérleg nyelve; 2007 szeptemberétől immár hármás fenntartásban működik majd a kehidai óvoda.

3.1. Néhány szó a változásokról

A zalabéri oktatási körzet három települése (*Batyk, Zalabér, Zalavég*) sajátos konstrukcióban tartotta fenn intézményeit. Batyk önállóan tartotta fenn óvodáját és piciny, összevont osztályokkal működő alsó tagozatát, s csak a felső tagozat fenntartására csatlakozott a másik két településhez. Zalavég az önálló óvodához ragaszkodott – mindössze hét gyerek maradt az intézményben –, az általános iskola alsó és felső tagozatának fenntartására is társult. Zalabér is önállóan működtette óvodáját, és a közös fenntartású iskola székhely/gesztor települése volt.

Az elkülönülés és együttműködés e sajátos táncrendje – amelyben mindenkinek van mégoly kicsi, de saját intézménye – megbomlik, hiszen az alacsony létszámú zalavégi óvoda helyben megszűnik, és a központi településsel közös társulás tartja fenn a két falu óvodáit fogadó intézményt. Az intézményfenntartó társulás és a zalabéri központú körjegyzőség határai így teljesen lefedik egymást. Batyk minden korábbi együttműködést felrúgott. A cél az volt, hogy megmaradjon helyben az óvoda és az általános iskola is, ahol egy lelkes, elkötelezett pedagógus, egyben igazgató, okítja az alig tucatnyi gyereket; van olyan értelmiségi szülő, aki Szentgrótról is kihordja a családi légkörű intézménybe gyermekét, akinek előrehaladásával nagyon elégedett. A batyki település- és intézményvezetés célját csak úgy látta megvalósíthatónak, hogy az óvoda és iskola a türjei általános iskola tagintézményévé válik. Ezzel egyidejűleg az eddig önálló hivatalt erőn felül is fenntartó aprófalú csatlakozik a türjei központú körjegyzőséghez is. Ami az oktatási társulást illeti, Batyk azért (is) ódzkodott attól, hogy kisiskolája a zalabéri általános iskola tagintézménye legyen, mert Zalabéren a Zsolnay-módszerrel tanítanak, s ehhez a pedagógiai programhoz nem szívesen illesztették volna sajátjukat. (A Zsolnay-módszer megítélése a szülők körében sem egyöntetű, hiszen a helybeli gyerekek közel felét a városi iskolába viszik, ugyanakkor a zalabéri iskola nagy számban fogad a fenntartói körön kívüli településekről, például éppen Zalaszentgrótról is iskolásokat.) A kétezres lakosú, intézményeit önállóan fenntartó Türje polgármestere 2005-ben szilárdan állította, hogy nincs rászorulva semmiféle társulásra, s eszében sincs magára vállalnia „más települések nyűgét”. 2007-ben így nyilatkozott: *„A véleményem most is ez, tehát úgy nem kakaskodunk a körjegyzőséghez, de hát az élet túllép önmagán, tehát ha azt akarom, hogy iskola legyen, akkor fogadnom kell a másik oldalt is.”* A türjei iskola egyelőre megfelelő létszámmal működik,¹¹ és a batyki tanulói létszám olyan kicsiny, hogy szinte észrevehetetlen lenne a bővülés a felső tagozaton, nem beszélve arról, hogy semmiféle garancia nincs arra, hogy a szülők a türjei intézmény mellett teszik le voksukat. Türje tehát nem érdekelt abban, hogy a batyki

¹¹ A „megfelelő” ebben az esetben azt jelenti, hogy nem fenyegeti a tagiskolává válás veszélye. Mivel egy osztályban nem tudja hozni a többcélú kiegészítő normatívához szükséges létszámot, többlettámogatást az intézményfenntartó társulás sem hoz az iskolának. A munkaszervezet egyik alkalmazottja ezért nevezte ezt a konstrukciót „látszatházasság”-nak.

iskola és óvoda megszűnjön, 12 s túl ezen, azért is vonzó parti, mert a közös körjegyzőség ellenére a batyki kis létszámú hivatalból is marad néhány ügyintéző. A türjei polgármester olvasatában:

„A körjegyzőséget úgy kell megcsinálni, hogy mind a két önkormányzat önálló maradjon. Nem kell itt közös értekezleteket, mit tudom én, miket tartani, kivéve abban, ami közös. Egyedül az intézményfenntartásban... Van a hivatal, a hivatal az egy, ott nincsen mese. A hivatal közös költségébe az állam bácsi besegít a körjegyzőségénél... ott megmarad a másik, nem tudom, két fő, ha szükséges, ott marad náluk, és szépen fizetik a saját pénzükből... Közös testületi ülések nem lesznek. Közös testületi ülés csak évenként egyszer van, a körjegyzőség hivatala költségvetésének az elfogadásában meg az iskolafenntartásban... A mi testületünk nem fog másban közösködni. Mert minek? Türje élete Türje élete, a batyki élet a batyki élet.”

A Pakod és Dötk által fenntartott óvoda és kisiskola életében várható változás annyiban kapcsolódik a fenti történethez, hogy hajdan az öt falu közös tanácsi körzetet alkotott, zalabéri központtal. Az önkormányzati rendszer létrejöttével aztán széjjelfutottak, de a közös vagyon megosztását máig nem voltak képesek megnyugtató módon rendezni. A sérelmek különösen az „örök háborúságban” álló Batyk és Zalabér között elevenek. Nem csak ez az oka annak, hogy a pakodi intézmény végül a Zalaegerszegi kistérséghez¹³ tartozó pókaszepteki iskola tagiskolája lesz. A fenntartók három forgatókönyv közül választhattak; Zalaszentgrót, Zalabér vagy Pókaszeptek lesz a központi iskola. A döntés előtt a szülőket is megkérdezték, s ők racionális megfontolások alapján a szomszédos, busszal és vonattal egyaránt könnyen megközelíthető Pókaszeptket választották. A Zalaszentgróti kistérség határán fekvő Pakodról ugyanis, szerencsés közlekedési adottságai okán, a megyeszékhely könnyen megközelíthető, a gyerekek szüleinek 80%-a is Zalaegerszegen dolgozik – s az oda vezető út mentén fekszik Pókaszeptek. A pakodi iskola, az új törvényi szabályozás szerint sehogy nem kerülhette volna el a tagiskolává válás sorsát, a 15 fős osztálylétszámot hosszú távon sem tudja biztosítani, a gesztortelepülés önkormányzata ezért nem is kért fennmaradási engedélyt, s mert úgy látják, az új szerkezet biztos lábakon áll. *„Azt mondták nekem a megyénél, hogy végeztek számításokat, hogy 2500 lélekszám tud eltartani egy iskolát, most a pókaszepteki létszám 3000 fölött van”* – érvel a volt pakodi polgármester, aki jószerivel a kezdetektől a Zala-KAR munkatársa.¹⁴

A Zalaszentgróti kistérség déli felén, Keszthely és Hévíz közelében fekvő, fürdőberuházásának és a kapcsolódó turisztikai fejlesztéseknek köszönhetően látványosan prosperáló *Kehidakustány* az a különutasnak nevezhető község, amely eddig is köszönte szépen, megvolt a többcélú kínálat szolgáltatások többsége nélkül. Mihályfa mellett, pontosabban még előtt, a község polgármestere megkereste a budapesti székhelyű Kincsesház

¹² A batyki piciny, alsó tagozatos iskola sorsa vélhetően elválaszthatatlan jelenlegi rátermett vezetőjétől, bármilyen személyi változás a tagiskola megszűnéséhez vezethet (most eltekintve attól az opciótól, hogy egyáltalán nem marad benne gyerek).

¹³ Almásháza is a Zalaegerszegi kistérséghez tartozó Nagycapornak-központú intézményfenntartó társulás tagja évek óta.

¹⁴ A pókaszepteki központi iskola, így a pakodi tagintézménye is jogosult lesz a kistérségi kiegészítő normatív támogatásra, ezt azonban a Zalaegerszegi kistérség többcélú társulása igényli meg.

Alapítványt, venné át kis létszámú iskoláját. Más lehetőségek is felmerültek.¹⁵ Zalaszentlászló kezdeményezte, hogy a kehidakustányi iskolát is adják a Veszprémi Főegyházmegye fenntartásába, s még attól sem zárkózott el, hogy a központ Kehidakustányban legyen, e konstrukció előnyét ugyanis abban látta, hogy a fenntartás az önkormányzatoknak egy fillérjébe nem kerül. Kehidakustány azonban azért vetette el ezt a lehetőséget, mert a két iskola létszáma összesen is épp hogy kiteszi a százat, s mivel az egyházi intézmények normatív támogatása is csökken, a szerkezet fenntarthatósága több mint kétséges. Viszont: 2008 szeptemberétől szívesen látják a zalaszentlászlói gyerekeket.¹⁶ Kehidakustány társulhatott volna, elsősorban Zalacsánnal, de ez a konstrukció csak úgy lett volna megvalósítható, hogy a fölsős gyerekek a szomszéd falu iskolájába járnak. A községvezetés félelme ez esetben az volt, hogy ha helyben csak az alsó tagozat maradhat meg, akkor „a szülők egy év alatt szétszedik az iskolát”, vagyis ez a megoldás csupán látszat, és csak arra jó, hogy egy évvel kitolja az iskola bezárását. Márpedig a falu vezetői azt akarják, hogy az iskola *helyben* maradjon. Ezt pedig csak úgy látták biztosíthatónak, ha alapítványi fenntartásba adják az intézményt. Fontos, és a térségben egyedülálló az a hangsúlyos mozzanat: nem takarékoskodni akarnak, hanem helyben tartani, hiszen ahogy eddig is, úgy ezután is támogatják az iskolát, nem csupán a technikai személyzet foglalkoztatásával, az ingyenes tankönyvek biztosításával, hanem azzal a tízmilliós összeggel is, amelyet a pedagógusbérek biztosítására, a zökkenőmentes működtetés érdekében szándékoznak átadni az új fenntartónak.

Kehidakustány vezetése két dologban bízik. Egyrészt abban, hogy az önkormányzati bevételek tartósan elegendőek lesznek ahhoz, hogy kiegészítő normatívák nélkül is ki tudják pótolni az alapnormatívák fölött megmaradó hiányt,¹⁷ másrészt abban, hogy a demográfiai hullám átmeneti, az intenzív fejlődésnek köszönhetően „csak át kell hidalniuk néhány évet. Ezek a »Bokros-gyerekek«, most veszélyes a hetedik és nyolcadik osztály létszáma, aztán van egy kis mozgás, ezért inkább megtartani próbálják az iskolát, mint majd később újratekarni.”¹⁸ Véleményünk szerint a 63-as tanulói létszám nem átmeneti zavarról tanúskodik, de a kehidakustányiak reménykednek: azzal, hogy a 2003 óta összevont osztályokkal működő iskola újra 1–8. évfolyamossá válik, vonzereje is növekedni fog. Tehát visszacsábíthatja a Hévíz, Keszthely felé elvándorolt gyermekeket, s talán a környékbeli szülők közül is többen ide íratják a gyermekeiket. Az újabb beruházásoktól várt népességnövekedésre alapozott remény egyik kifejezése, hogy a hajdani Deák-kúriában elhelyezett iskolát egy új iskolával akarják kiváltani – a terveket az új helyzethez igazodva módosítani, a tantermek számát növelni kell. A tervezett fejlesztés háttérben egy olyan koncepció sejlik fel, amely Kehidakustányt amolyan mikrotérségi iskolacentrumként

¹⁵ A döntéshez vezető folyamat s az azt kísérő viták, konfliktusok jól követhetők a kehidakustányi képviselő-testület üléseinek jegyzőkönyveiből. Forrás: www.kehidakustany.hu/jegyzokonyvek

¹⁶ Az is aggodalomra adott okot, hogy az egyházi fenntartás a szülők egy részét elriaszthatja.

¹⁷ A polgármester sérelme: ha az állam odaadja az alapnormatívát, akkor miért szól bele abba, hogy a fenntartók milyen módon, mekkora létszámmal működtessék az intézményt? Ha saját forrásból ki tudja pótolni a hiányt, miért kényszerítik méltatlan helyzetekbe, végső soron arra, hogy megszüntesse saját iskoláját?

¹⁸ Bevételei okán Kehidakustány nem is jogosult ÖNHKI-támogatásra, így nem kötik az ahhoz kapcsolódó iskolai létszámelvárások sem.

képzeli el. A község előremenekül, kérdés, hogy a fejlesztésekhez kapcsolódó, kedvezőnek remélt demográfiai fordulat bekövetkezik-e.

A mihályfai általános iskola kapcsán a következő fejezetben részletesebben bemutatjuk, hogy az alapítványi iskolává váláshoz milyen várakozások, remények fűződtek, s azok miként váltak semmissé. Mivel Kehidakustánytól búcsút veszünk, itt kell megjegyeznünk, hogy szemben Mihályfával, a kehidakustányi általános iskolát fenntartó önkormányzatok elfogadták, hogy az új fenntartó a Kincsesház helyébe lépő Suli Harmónia 2007 Alapítvány legyen, noha az új konstrukcióban az önkormányzatokra a tervezetthez képest nagyobb finanszírozási teher nehezedik. Ezt éppen a Kehidakustány különutaságát is biztosító, kedvező anyagi feltételeknek köszönhetően vállalhatták.

4. KÖZELKÉPEK¹⁹

4.1. Egy eltűnt iskola nyomában²⁰

„Ennek az iskolának egy baja volt: az, hogy Kisgörbőn épült.”

Az integrált intézményként működő általános iskola, óvoda, a hozzá tartozó konyhával együtt 2005 augusztusában szűnt meg. Négy önkormányzat: Döbröce, Kisgörbő, Nagyörbő, Vindornyaszlós közösen tartotta fenn az oktatási intézményrendszert és a körjegyzőséget. Az intézményi-együttműködési kereteket az 1960-as években jelölték ki, a gazdasági, igazgatási, oktatási funkciók központosításának közismert koreográfiájával, a rendszerváltás óta azonban ez a szerkezet minden eresztékében megroppant.

Míg az aprófalvas térségekben az előnyök-veszteségek évtizedes, a rendszerváltás után is stabil mérlege jellemzően a központok javára billen, addig a kisgörbői székhelyű körjegyzőség, intézményfenntartó társulás története azzal az egyszerű tanulsággal szolgál, hogy a központok kijelölésekor hozott hajdani döntés rossz, mert az érintett települések tradicionális (kicsiny) vonzáskörzeti kötődéseit, kapcsolatait figyelmen kívül hagyó döntések előbb-utóbb megbosszulják magukat. Kisgörbőt ugyanis mesterségesen fejlesztették fel – *„a túlzott központosítás és a túlzott fejlesztés”* lett a halála,²¹ és az erőltetett központi szerep a mezőgazdasági termelőszövetkezet és így a foglalkoztatás összeomlásával, valamint az önkormányzati autonómia és az új finanszírozási rendszer megteremtésével megingott. A rendszerváltás időszakától Kisgörbő mikrokörzeti szerepének legitimitása folyamatosan erodálódott.

¹⁹ Intenzívebb kutatást a kistérség keleti oldalán, Veszprém megyével határos részén fekvő településeken végeztünk. Ebben a mikrotérségben 2005-ben és 2006-ban is készítettünk interjúkat az „Aprófalvak és aprófalusiak esélyegyenlőségéért” című NKFP-kutatás (témavezető: Kovács Katalin) keretében. Jelen tanulmányban összesen 51, 2005 és 2007 között készített interjúra s természetesen a Zala-KAR által rendelkezésünkre bocsátott társulási dokumentumokra: jegyzőkönyvekre, szakmai beszámolókra, munkatervre, szakmai háttéranyagokra támaszkodunk.

²⁰ A kisgörbői iskola megszűnéséről Baumann Tímea írt tanulmányt. Baumann Tímea: Kinek kell ez az iskola? [Megjelenés alatt. In: Váradi Monika Mária (szerk.): *Kistelepülések lépéskényszerben.*]

²¹ Annak ellenére látják így az érintett települések polgármesterei, hogy Kisgörbő már a 20. század elején is körjegyzőségi székhely volt, központi szerepe nem a szocializmus időszakától datálódik.

Az intézményrendszer fenntartási költségeinek egyenlőtlen s mind keservesebb biztosítása a legnagyobb lélekszámú, és így a legtöbb anyagi terhet vállaló vindornyaszlósi önkormányzatot készítette arra, már a kilencvenes években, hogy megpróbálja kiszállni a közös hajóból. Akkor még elég gyerek járt az óvodába, iskolába, s az akkori körjegyző is elég keménykezű volt ahhoz, hogy ez a kísérlet ne sikerüljön. Aztán a sorozatos rossz döntések eredményeként – úgy a körjegyzőséget, mint az iskola és óvoda vezetését illetően – a társult falvakból kezdték elhordani a gyerekeket más települések oktatási intézményeibe.

A kisköbői iskola megszűnéséhez vezető történetet már az iskola bezárása után, az érintett szereplők – fenntartók, intézményvezetők, pedagógusok, szülők – visszatekintő és az eseményeket utólag értelmező elbeszéléseiből ismertük meg. Lehetetlen kívülállóként igazságot tenni – nem is tisztünk ez –, tény, hogy a történetek interpretálásakor az érintett felek mindegyike ódzkodott attól, hogy akár csak a legcsekélyebb mértékben is belássa saját felelősségét abban, hogy az iskolát végül be kellett zárni. Pedagógus a fenntartókat, a fenntartók egymást és a pedagógusokat, néhányan közülük végső soron az államot hibáztatják a történetekért.

Utólag látható, hogy a folyamat akkor vált visszafordíthatatlanná, amikor a fenntartók a Vindornyaszlósról származó igazgatót, akit előzőleg azért hívtak vissza az iskolába, hogy végre idevaló, s a falvakhoz kötődő ember vegye kezébe az irányítást, elmozdították posztjáról, s helyére egy fiatal, Zalaszentgrótról kijáró tanárnőt választottak. A váltás háttéréről csak sejtéseink lehetnek: az igazgató a szlói képviselő-testületben amolyan ellenzékinek számított, s ezért szorgalmazták eltávolítását, de az is felmerült a mögöttes okok számbavételekor, hogy az egyik fenntartó az új igazgató akkori férjétől várt segítséget fejlesztési elképzeléseinek megvalósításához. Az új igazgató menedzser szemlélettel vezette az iskolát, PHARE-forrásokat hozott, ugyanakkor többen úgy látják, bejáró lévén, nem tartózkodott helyben eleget. A nevezett PHARE-programok a hátrányos helyzetű, roma gyerekek fejlesztését szolgálták. A gyermeklétszám ekkor sem közelítette a száz főt, a drámai mértékű csökkenés viszont akkor kezdődött, amikor a vindornyaszlósi polgármester – mert lánya nem, illetve csak csekély térítés fejében járhatott (volna) a hátrányos helyzetű diákoknak szervezett kézművesszakköre, kivette gyermekét, és Hévízre vitte át, fiát pedig már eleve oda íratta első osztályba. A polgármester e lépése jelzés volt a többi – elsősorban vindornyaszlósi – szülőnek. Ettől kezdve töretlen volt az elvándorlás az iskolából – a folyamatot csak fölerősítette, hogy a fenntartók már a 2003/2004-es tanévben elindították a bezárás folyamatát, csak éppen később kérték ki a megye véleményét, így visszakoztak. Ekkor már újra a régi iskolaigazgató állt az intézmény élén – a fiatal igazgató asszony gyesre ment –, de megmenteni már ő sem tudta az iskolát. Akkor már a hétfős tantestületből mindössze két pedagógusnak volt megfelelő szaktanári képesítése, az alsósok tanítottak felsőben is – noha az iskola mellett kitartó szülők nem, a fenntartók azonban kifejezték kételyeiket az intézményben folyó szakmai munka minőségével kapcsolatban.

A társönkormányzatok elégedetlenségére nemcsak az oktatási intézmények egyre nehezedő finanszírozása és az iskolában folyó pedagógiai munka adott okot. A körjegyzőség működése, az egymást követő jegyzők és a hivatali alkalmazottak munkája is hagyott némi kívánnivalót maga után, nem beszélve arról, hogy a közös igazgatás költségei is folyamatosan emelkedtek. Egyre nyilvánvalóbb volt, hogy a struktúra nem tartható fenn tovább, a konfliktusok sokasodtak és egyre mélyebbek lettek.

A 2004/2005-ös tanévben mindössze 45 gyerek járt az iskolába, a működtetés csak öszzszevont osztályokkal vált lehetségessé, ez sem volt azonban elég az iskola megmentéséhez.²² (Az óvodába ekkor 18 kisgyerek járt, a nevelés egy csoportban folyt.) 2004 decemberében Nagygörbő, Döbröce és Vindornyaszőlős kivált a kiskörbői körjegyzőségből, s bejelentette, hogy nem kívánja többé finanszírozni az integrált oktatási intézményt, amelyet a székhelytelepülés egymagában nem lett volna képes fenntartani, már csak azért sem, mert az veszélyeztette volna ÖNHIKI-s támogatását, s így a település működképességét.

A fenntartók és az igazgatónő ugyan tárgyaltak a környékbeli önkormányzatokkal és oktatási intézményekkel, hogy az iskolát megmentésük, ez a törekvésük mégsem vezetett sikerre, annak ellenére, hogy a szomszédos intézményekkel szemben, egyedül a kiskörbői épült eredetileg is iskolának; 1990-ben adták át új szárnyát, tornateremmel és kéthektáros kerttel rendelkezik. Messzemenően alkalmas lett volna arra, hogy befogadjja a mihályfai és sümegcsehi iskolába járó felsősöket. Noha minden ésszerű megfontolás mellett szólt, hogy a környékbeli felső tagozatos tanulók ide járjanak, miközben a közös felsőt körbeveszik az alsó tagozatokat működtető iskolák, ezt a lehetőséget éppen úgy nem fogadták el a szomszédok, ahogyan azt, hogy a kiskörbői váljon az óhíd–mihályfai (vagy bármelyik iskola) tagintézményévé. Így végül jogutód nélkül megszűnt az intézmény, a gyerekek Keszthely, Hévíz, Óhíd és Mihályfa, Sümegcsehi, Túrje és Zalaszentgrót óvodáiba, iskoláiba járnak, a hét iskolai pedagógus közül kettőnek sikerült elhelyezkednie, a többiek, a két óvónő és a dadus, ismereteink szerint, munkanélküliek. Az épületek ott állnak üresen, várják jobb sorsukat.

Döbröce lakosainak száma 90, ebből a törpefaluból a néhány gyerek már évek óta Sümegcsehire járt át, a két falut a körzetesítés előtt is természetes szálak kötötték össze. 2005 januárjától Döbröce a sümegcsehi körjegyzőségekhez tartozik. Kiskörbő és Nagyörbő lakosainak száma éppen hogy meghaladja a két-kétszázat, a falvak 2005-ben az óhídi körjegyzőséghez és Mihályfa–Óhíd intézményfenntartó társuláshoz csatlakoztak. Vindornyaszőlős lakóinak száma ugyanakkor megközelíti a négyszázat, s mindvégig innen járt a legtöbb gyerek a kiskörbői általános iskolába – annak ellenére, hogy zömmel e faluból valók azok a szülők, akik az elmúlt években gyermekeiket máshová vitték. A kiskörbői körjegyzőség felbomlását követően Vindornyaszőlős a kistérségen kívüli település, Karmacs körjegyzőségéhez csatlakozott, közoktatási megállapodást viszont Hévíz önkormányzatával kötött.

Az igazgatási, intézményfenntartói kapcsolatok újrendeződésével a közös történet még korántsem ért véget. A szétváláskor megtörtént a vagyonszerzés, amelynek alapjául a fenntartáshoz való hozzájárulás mértékét vették, tehát a legnagyobb rész Vindornyaszőlöst illeti. A körjegyzőség ingóságait turbulens jelenetek közepette szét-hordták, az épületet Kiskörbő tulajdonképpen kivásárolta a szomszédaitól: mivel Vindornyaszőlős forráshiány miatt az utolsó közös években nem fizetett rendesen, esetében az adósságot engedték el, a két kisebb falu része pedig elenyésző. A (százmillió fo-

²² A fenntartók és a tantestület között született egy szóbeli megállapodás is: amennyiben a tanárok nem kérik a délutáni, szakköri foglalkozások után járó óradíjukat, nem zárják be az iskolát. Amikor az iskolát jogutód nélkül megszüntették, akkor a tanárok a végkielégítés mellett az elmaradt pótlékot is követelték. A települések ezt végül állami támogatás segítségével tudták kifizetni.

rintra becsült) iskola épülete azonban ott áll (a bútorokat, eszközöket a fogadó iskolák kapták meg), a karbantartás költségei gyakorlatilag Kisgörbőt terhelik, amelynek új polgármestere, a testülettel egyetemben, méltánytalannak és igazságtalannak érzi a vagyongozosztás elveit, és nem kizárt, hogy jogi úton fogja felülvizsgálni és újrarendezni azt. Ha ez megtörténik, akkor évekig húzódozó, konfliktusokkal, a viszonyok elmérgesedésével kísért procedúrára számíthatunk.

Ugyanakkor az új közigazgatási és közszolgáltatási struktúrával elégedettek a községek: olcsóbb fenntartani és a szolgáltatások szakmai színvonala is jobb lett, különösen a kibővült óhídi körjegyzőségben. Szemben a korábbi gyakorlattal, a körjegyzőség alkalmazottai heti rendszerességgel fogadóórát tartanak, de ha valakinek sürgős elintéznivalója akad, az óhídi konyháról ebédet hordó falugondnokokkal bármikor átmehet a hivatalba, ahol elrendezik az ügyét.

Ha a kisgörbői iskolabezárás (e sommás, a konfliktusok árnyalt bemutatását nélkülöző) történetének néhány tanulságát próbáljuk sorra venni, akkor először is azt kell hangsúlyoznunk: egyetértünk azokkal a polgármesterekkel, jegyzőkkel, szülőkkel, akik úgy vélik, elkerülhetetlen volt a végkifejlet. A település, annak ellenére, hogy a szocializmus időszakában megerősített körzetközpont volt, a rendszerváltás után nem volt képes elkerülni a leépülés spirálját. Minden intézményét (még kocsmáját is) elveszítette, társadalma féoldalas, gyenge: idős, egyedülálló, gyermekeik látogatását, a falugondnok és a szociális gondozó érkezését váró emberek, egy kézen megszámmlálható stabil egzisztenciájú, mobil család, és a tagolt roma közösség; látványos jómódban élő, lomizós családok²³ mellett a tartós munkanélküliek, szegények, faluközpontban kéregetők lakják. Az iskola mellett végsőkéig kitartó szülők ebben a közösségben már nem voltak képesek összefogni az iskola megmentése érdekében – ami akkor is nehéz lett volna, ha a fenntartók egyöntetűen mindent megtesznek az intézményért.²⁴ Mint ahogy nem tettek meg mindent. Látható: *a fenntartók közötti mély érdekellentétek, a kooperációra, a konfliktusok kezelésére és kompromisszumos megoldására való képesség hiánya önmagában is egy intézmény leépüléséhez, majd megszűnéséhez vezethet.*

Annak indoklásaként, hogy miért is nem hajlottak az együttműködésre a kisgörbői iskola „megmentése” érdekében, a szomszédos települések vezetői a fenntartók közötti és az iskola körüli súlyos, rossz hírű konfliktusokat említik. Ha a további (és nagyobb súllyal latba eső) érveket is sorravezesszük, közelebb kerülünk a többcélú kistérségi társulások, illetve a jelenlegi alapfokú oktatási intézményi struktúra átszabására törekvő politika ellentmondásaihoz s kritikájához, amelyek már 2005-ben megfogalmazódtak, és azóta sem veszítették el aktualitásukat.

²³ Kisgörbőn a roma családok egy része a kilencvenes években új s meglehetősen jövedelmező megélhetési módot talált magának: rendszeresen járnak Ausztriába, ritkábban Németországba, ahol összegyűjtik, néha megvásárolják a lomtalánított holmikat (háztartási, műszaki eszközöket, bútorokat, ruhanevet, cipőket, játékokat, kerékpárt...), s azokat háztól vagy nagyvárosi piacokon értékesítik. A lomizáshoz nem kell engedély, s adót sem kell fizetni utána.

²⁴ A hatvanas években a falu lakói tiltakozásukkal megakadályozták egy iskola-összevonási kísérletet.

„A kisgörbői iskola kényszerhelyzetbe került, 45 gyerek hét pedagógust sem bír el. Minimum 160–170 gyerek kell – abból már fönn lehet tartani az iskolát. Ott már nem tudták miből fizetni, a négy településnek 50 millió ÖNHKI-je volt, ma Sümegcsehinek 28 millió a működési hiánya, és körjegyzőséget, 114 fős iskolát tartunk fenn. Feleannyi az ÖNHKI-nk, mint a négy falunak együtt volt. De a szülői szabad iskolaválasztás a gátja lett volna annak, hogy Kisgörbőre járjanak a gyerekek. Soha az életben nem jártak innen oda gyerekek, ide jártak gyerekek inkább onnan. És nem is várható el egy fenntartótól sem, én mondtam a többi polgármesternek, gyerekek, amíg Sümegcsehi a saját lábán meg tud állni, én nem vagyok partner – azért kerüljek szembe a szülőkkel, hogy a felsősöket elvigyék Kisgörbőre?! És a színvonallal is, tudom, hogy a sümegcsehi a kisgörbői felett állt, ahogy most is az óhidmihályfainak felette áll. Hát én lennék, aki a legnagyobb kárt okozott az iskolának!”

Sümegcsehi polgármesterének érvei, szempontjai, egyenként vagy külön, szinte minden polgármester, jegyző, oktatásiintézmény-vezető szavaiban visszaköszönnék. Az oktatás színvonalában, minőségében megmutatkozó különbségek aligha mérhetőek, mégis minduntalan hivatkozási alapot nyújtanak akkor, ha azt kérdezzük, szükség esetén hová (nem) járatnák a gyerekeket a szülők. A minőség, színvonal néha kiegészül még egy tényezővel, nevezetesen a roma és/vagy sajátos nevelési igényű gyerekek arányával. Roma gyerekek szinte minden iskolába járnak, de arányuk a térség második legnagyobb települése, Türije általános iskolájában a legmagasabb, s ezzel összefüggésben az SNI-gyerekek száma is magas, az intézményben integrált nevelés folyik.²⁵ Ez a tény elég nyomós oknak mutatkozik ahhoz, hogy a szülők ne Tüjére hordják a gyerekeiket. Ugyanilyen súllyal esnek a latba a *tradicionális kapcsolatok* is; nehezen elképzelhető, hogy a szülők oda hordják a gyerekeiket, ahová eddig soha nem hordták, különösen, ha olyan településről van szó, amelyhez egyéb (pl. ingázási) szálak sem fűzik a falvakat.²⁶ Így aztán a mihályfai óvoda vezetője meggyőződéssel állíthatta még 2006-ban, hogy: „a szülők, ha netán majd Óhidra kell vinni a gyerekeket, csak ötévesen íratják be őket”, s Sümegcsehi polgármestere pedig: „ha bekövetkezik az, hogy oktatási központokat jelölnek ki, akkor biztos, hogy a mihályfai, óhídi, sümegcsehi gyerekek 70–80%-a nem a zalaszentgróti többcélú központi iskolájába, hanem Sümegre jár majd”.

Az utóbbi idézet felhívja a figyelmet arra a nyilvánvaló tényre, hogy a szabad iskolaválasztás felülírhatja a kormányzati szándékokat, ahogy a települési vezetők döntéseit is. Utóbbira éppen a kisgörbői iskola esete a példa; a polgármesterek, még ha azt is hiszik magukról, hogy döntéseik mintaként szolgálnak, csak részben tudják befolyásolni a szülői döntéseket, hiszen hiába léptek iskolafenntartó társulásra Mihályfával vagy Hévízzel, a gyerekeket nem csak ezekbe az iskolákba íratják. S még csak az sem mondható, hogy a szülők eleve a városi, nagyobb iskolát választják: a közelség, a praktikum – oda viszem,

²⁵ Türijén a 2005/2006-os tanévben az SNI-gyerekek aránya 18,3%, az enyhe fokban értelmi fogyatékosoké 9,8% volt. Ezek az értékek a legmagasabbak a Zalaszentgróti kistérségben. (Forrás: OKM.)

²⁶ Ez kiegészül a gyerekek utaztatásának problémájával, amelyet gyakran túlhangsúlyoznak a veszélyben lévő intézmények vezetői és a polgármesterek. A Sümegcsehitől Türijéig terjedő mikrotérségben az egyes körzeti iskolák, óvodák könnyen és gyorsan megközelíthetőek, e falvak egymástól 2-3 km-re fekszenek, s noha a települések a Volánnal kötnek megállapodást, a gyerekek kísérete minden esetben megoldott. Magunk is többször tanúi voltunk annak, hogy az óvodás gyereket ölből ölbe adják, a buszon utazik valaki (bejáró pedagógus, rokon, ismerős), aki átveszi az édesanyjától és átadja a dadusnak a kicsit.

ahová dolgozni járok –, az „én is ide jártam” megszokása, az iskola híre, a tanítónő személye egyaránt meghatározó lehet, hogy csak néhány tényezőt említsünk. A nagygyörbői polgármester volt az, aki két gyermekét a zalaszentgróti általános iskolába íratta, mondván, a környező kisiskolák előbb-utóbb a kisgyörbői sorsára jutnak, minek egy-két évig máshová járatni őket?

„Ha racionálisan gondolkodunk, akkor az iskolákat, intézményeket koncentrálni kéne, de az iskolaválasztás szabad, és ezzel nem számoltak a többcélúnál... nem biztos, hogy a gyerek is oda fog integrálódni, ahová az önkormányzat. Nem csak az önkormányzatok döntenek helyi és kistérségi szinten, hanem a szülők is – és ezt nem vették figyelembe.” Valóban nem, azóta sem, alapvető ellentmondás, hogy az önkormányzatokat arra kényszerítik, hogy súlyos döntéseket hozzanak intézmények fenntartásáról, bezárásáról, integrálásáról, ugyanakkor a hazai iskolarendszer sarokkövét jelentő szabadságjogok, így az iskolaválasztás és -alapítás, érintetlenül maradnak. Mivel nehezen tudjuk elképzelni (ma legalábbis), hogy valamelyik politikai erő megkockáztatja e jogok eltörlését, tartós strukturális ellentmondással számolhatunk – ami azonban felveti azt a kérdést is, hogy milyen mértékben felelősek az önkormányzatok olyan folyamatok következményeiért, amelyekre befolyásuk korlátozott? S folytathatjuk a kérdést; miért hárítja az állam a felelősséget az önkormányzatokra, miközben nyílt és megalapozott állásfoglalások helyett éves költségvetési megvonásokkal és átcsoportosításokkal maga diktálja a változtatások irányát és tempóját?

„Ezt a rendszert, amit itt az oktatásra kiírtak, egyetlen tollvonással meg lehetne oldani. Az állam bácsi azt mondja, még mielőtt bármit kiírna a többcélúval kapcsolatban, most mondom egy számot, egy falusi iskolát nyolcvan gyerekig normatív módon támogatok, 79 gyerekre már sajnos nem tudok adni egy fityínget se. Nincs miről beszélni, 80 alá megy a létszám, megszűnik az iskola, az önkormányzat, a szülő intézkedik, hogy hová megy a gyerek. Kész, jó napot kívánok. Nem ám azt mondani, hogy alakítsátok így ki, hogy melyiket kell bezárni, és melyiket nem kell bezárni. Soha nem fog így megoldódni. ... Ki kellene mondani. Végül is ezen áll vagy bukik, hogy a normatívát meddig adja az állam.”

A polgármesterek világos és határozott beszédet várnak, akad köztük, aki a települések vezetőire háruló, s politikailag kockázatos felelősséget is visszaadná az államnak – hiszen ki az, aki önként s dalolva veszi magára egy óvoda, iskola bezárásának vagy akár autonómiája korlátozásának ódiumát? –, az oktatási intézmények működtetésének feladatával egyetemben. A világos és őszinte beszéd helyett ott vannak azok az eszközök, amelyek némelyikét persze nevezhetjük ösztönzőnek, mint például a társulási közszolgáltatási feladatellátáshoz csoportosított különböző többletnormatívákat, van azonban egy igen kemény kényszerítő erő, amelyről eddig is szó esett: az ÖNHIKI.²⁷ Végző soron a települések működőképessége forog kockán, ha egy 3000 fősnél kisebb település által fenntartott intézményben az átlagos gyereklétszám 50%-a sem biztosítható – s ezzel a kör bezárult. A csak beavatottak számára közismert kényszerítő pénzügyi eszközökön, tehát az ÖNHIKI-n múlik, hogy egy-egy önkormányzat mennyi ideig tudja majd tartani magát és intézményeit. Többek között ezt példázza a mihályfa-óhídi iskola története.

²⁷ A 2004. évi CXXXV. tv. a 2005. és 2005. évi CLIII. tv. a 2006. a 2006. évi CXXVII. tv. a 2007. évi költségvetésről VI. számú mellékletei: A helyi önkormányzatok működőképességének megőrzését szolgáló kiegészítő támogatásokról.

4.2. Menekülési útból zsákutca

„...nem tudunk mást lépni, mint alapítóányi iskolát, akkor is, ha ez a kistérségnek rosszul jön.”

A mihályfa–óhídi iskolakörzetben sajátos, a települések közötti ellen- és rokonszenveken, valamint érdekezonságokon, kényszereken alapuló fenntartói szerkezet alakult ki, amelynek megértéséhez vissza kell tekintenünk az időben. A polgári közigazgatás korszakában Mihályfa és Óhíd egyaránt körjegyzőségi központ volt, de a rövid önálló tanácsi korszak után Mihályfa az Óhíd-központú közös községi tanács társközségének pozíciójába süllyedt. Nem csupán az igazgatás, de az egyesített szövetkezet központja is Óhídra került. A központosítás természetesen Óhídnak kedvezett, a település a rendszer-váltást követő időszakra is át tudta menteni azokat az erőforrásokat, amelyek fenntartják mikrokörzeti szerepét, úgy munkahelyek, mint szolgáltatások tekintetében, s amelyek eredményeként egy viszonylag ép szerkezetű, tagolt helyi társadalom alakult ki s maradt meg a községben. Mihályfa, a hajdani kismemesi falu számára sérelmes volt s maradt, hogy a kedvezőtlenebb közlekedési helyzetű, ráadásul cselédmúltú község lett a körzetesítés kedvezményezettje. A közös tanácsi időszak utolsó tanácselnökének köszönhetően azonban nem tűnt el minden intézmény Mihályfáról, ebből az időszakból datálható a mai iskola fenntartói szerkezete: Óhídon található az alsó, míg Mihályfán a felső tagozat, és a közös fenntartású intézmény gesztora Mihályfa.²⁸ Az iskolafenntartó társuláshoz tartozik kezdettől Szalapa és Kisvásárhely, majd 2005-ben Kisgörbő és Nagygörbő is csatlakozott. Az óvodák fenntartói szerkezete azonban ettől eltérő, a közigazgatási kapcsolatokhoz igazodó mintát rajzol. 1990-ben Mihályfa, a törpefalú Kisvásárhellyel, kilépett a korábbi kapcsolatokból, körjegyzőséget alakított, a két község közösen tartotta fenn óvodáját. Szalapa viszont Óhíddal maradt, vele lépett körjegyzőségre, s tartja fenn a közös óvodát. 2005-ben Kisgörbő és Nagygörbő természetesen az óhídi óvoda fenntartóinak sorát gyarapította.

A helyi munkalehetőségeknek és az önkormányzati politikának köszönhetően a hat-száz körüli lelket számláló Óhíd meg tudja tartani a fiatalabb nemzedékeket – talán a cselédmúltban gyökerezően itt igen elterjedt a háromgyermekes családmodell –, sőt, vonz is letelepedőket, így az óhídi óvodába és alsó tagozatra elég gyermek jár ahhoz, hogy az intézmények még belátható ideig fenntarthatóak legyenek. A két óvodai csoportban úgy 40 gyermeket nevelnek, míg alsó osztályokban a 19, illetve 15 fő megfelel a létszámelvárásoknak (legalábbis, ami az ÖNHKI-t illeti). A mihályfai óvodában és a felső tagozaton azonban már más a helyzet.

A mihályfai óvoda fennmaradása már 2006-ban is kétséges volt, mindössze 14 gyermek járt ide a két községből, s ősszel egyetlen beiratkozót sem vártak. 2006 tavaszán a két fenntartó önkormányzat ezért úgy döntött, hogy a két óvónő és a dajka közül egy alkalmazottat elbocsát, így a következő évben a bérköltségeken tud takarékoskodni. Az óvoda hétmillió költségetvetéséből ekkor ugyanis hárommillió hiányzott. Végül az egyik óvónőt küldték el, akinek azonban szerencsére sikerült Óhídon elhelyezkednie. A két

²⁸ Ez a szerkezet többek között azért alakulhatott így, mert egyik faluban sem alkalmas az iskola épülete nyolc osztály befogadására.

fenntartó településen nagyon kevés és egyre fogy a gyerek. Mihályfán úgy 400 ember él, a fiatalok költöznek el a faluból, Kisvásárhely lakóinak száma éppen eléri a hatvanat. Akkor úgy látszott, hogy ha a tagintézménnyé válást vagy bezárást el akarják kerülni, nincs más lehetőség, mint „*onnan kell hozni gyereket, ahol vannak*”, vagyis más falvakban élő szülőket rábírní arra, hogy ide írassák gyermekeiket. Ez a stratégia azonban nem vezetett eredményre. 2007-ben sem mutatkozott esély a változásra, ezért a mihályfai óvoda tagintézménnyé válásáról kezdődtek tárgyalások. „*Az volt az első elgondolás, hogy bejön ide hozzánk (Óhídra), és ott lesz egy tagintézmény. És ha a háromszor 17 főt, tehát az 51 főt tudjuk produkálni, akkor maradhat a háromcsoportos óvoda. De nagyon zörgött a léc, amikor számoltuk a létszámokat.*” Annál is inkább, mert közben Óhídról egy többgyermekes roma család visszaköltözött Somogy megyébe, és a mihályfai tagóvodai csoport csak úgy maradhatott volna fenn, ha két-három gyerek átjár Óhídról. A megoldást a tavaszi döntés hozta: az iskolával együtt a mihályfai óvodát is átadják a Kincsesháznak.

A közoktatási törvény módosítása és a 2007-es költségvetési törvény egyértelművé tette, hogy közel 140 tanulóival a mihályfa-óhídi iskola jelenlegi formájában nem működhet tovább. A törvények felől tekintve: a hetedik és nyolcadik osztály a következő években nem tudja „hozni” a megfelelő létszámot ahhoz, hogy elkerülhesse a tagintézménnyé válást. „*Egy olyan osztályunk van, amelyikben kilenc gyerek van. Nem mi tehetünk róla. Bokros-gyerekek. És ezen múlik, amikor most is 18 fővel jön be az első osztály.*” A kritikát nem csak a mihályfai polgármester asszony fogalmazta meg; a tagintézménnyé válást szabályozó rendelkezés rövid távra tekint, és nem veszi figyelembe a tendenciákat, azt tudniillik, hogy az alacsony tanulói létszám tartós és a jövőben is folytatódó csökkenés eredménye-e, vagy átmeneti jelenség, amelyet az alsóbb és bejövő korosztályok kiegyensúlyoznak. Az OKÉV ezt bizonyára mérlegeli/mérlegelte, hiszen megadta a tartós fennmaradási engedélyt.²⁹ Az OKÉV-engedély azonban önmagában mit sem ér. „*Itt van hat település. Amikor hat település nem tud összehozni annyi gyereket, hogy meglegyen, akkor annak egy kicsit utána kellene nézni. Akkor azt mondják, jó, engedélyezzük. Az OKÉV-engedélyünk megvan. De a másik oldalon a költségvetési törvény nem engedi meg, hogy ÖNHIKI-t kapjunk, ha kevesebb a gyerekünk. Akkor mit nyertünk vele?*”

Az iskola költségvetését az elmúlt tanévben is 15 millió forinttal kellett kipótolnia a hat fenntartónak,³⁰ ebből 7,2 millió az Óhídra eső összeg. Óhíd azonban – mert helyi bevételeik magasak és/vagy elszámolási problémák miatt, ez nem derült ki számunkra –, második éve nem jogosult az ÖNHIKI-támogatásra, és Mihályfa is kevesebb ÖNHIKI-

²⁹ Kehidakustány önkormányzata visszavonta a kérelmet. Mihályfa polgármester asszonya ugyanakkor csodálkozott azon, hogy végül megadták a fennmaradási engedélyt, mert telefonon megkérdezték tőlük, hogy az engedély birtokában is folytatják-e a tárgyalást az alapítvánnyal. A válasz természetesen igen volt. Megnyugtatta viszont az a tény, hogy a kirendelt OKÉV-szakértő (korábban a megyénél oktatási tanácsnok) fia a Kincsesház egyik iskolájában tanít, „*gondolom, akkor neki sincsenek kifogásai az alapítvánnyal kapcsolatban*”.

³⁰ Az elmúlt évig a települések lakosságárányosan járultak hozzá az intézményfenntartáshoz, ebben az évben azonban az iskolába járó gyerekek után fizetik a rájuk eső részt. Ez a megoldás méltányosabb az újonnan csatlakozott Kisgörbő és Nagygörbő számára, hiszen innen alig járnak az iskolába. Óhíd adja a legtöbb iskolást, s egyben a legnagyobb lélekszámú falu is, a község költségvetése számára a gyermekarányos finanszírozás kedvezőtlenebb, mint a korábbi konstrukció.

támogatást tudott elszámolni ebben az évben, mint tavaly. Vagyis OKÉV-engedéllyel vagy anélkül, a települések képtelenek finanszírozni az iskola működését. *„Még ezt az évet lehet, hogy kihúztuk volna, de 2008-tól már nem volt esély.”* A kiútkeresés során újra fölvetődtek a kisgyörfői iskola megszűnése kapcsán már megfogalmazódott alternatívák, de egyik sem bizonyult elfogadhatónak; mert a tagintézménnyé válás, akár negyedik, akár hatodik osztályig fogadja az alsó a diákokat, előbb a mihályfai felső tagozat, majd az iskola megszűnését eredményezi. Az iskola igazgatónőjének olvasatában:

„...az biztos, hogy egy tagintézmény, ha telephely, külső telephely, azt az anyaintézmény csak egy darabig fogja tolerálni. Én ebben biztos vagyok. Én is ezt tenném. Rá fog jönni, hogy gazdaságtalan, rezsit kell fizetni. Azért mondtam, az alsó tagozat, ha megmarad – hát ideig-óráig. Egy vagy két évig. És utána már rágni fogja a fenntartónak a fülét a gesztor fenntartó... Vagy pedig akkora összegű támogatást kér tőle, hogy azt mondja, hogy ezt nem tudom támogatni.”

A fenntartók lázasan törték a fejüket a megoldáson, s közben úgy érezték, hogy a kistérség sem támogatja őket, legalábbis ezt olvasták ki a kevésbé sikerült közoktatási intézkedési tervből. A mihályfai körjegyző asszony szerint:

„sajnos az anyag nem a legjobbra sikerült. Mihályfán egyáltalán nem maradt volna intézmény. Ezt, teljesen logikus, egyetlen fenntartó nem vállalja be, hogy nála ne maradjon semmi, hogy letöröljék a térképről. Mert ez ezt jelenti itt, helyi olvasatban. Hogy én nem számítok, engem le lehet söpörni, hogy nem is vagyok. Ezt úgy szoktam fogalmazni, a Radnóti-vers alapján, hogy felülről térkép e táj. Felülről nézve. Hát térkép, persze, bizonyos szempontokból, de azért ennyire nem.”

Mivel Zalában az év elején elindult a mozgolódás, több kisiskola fenntartója is megkeverte már a Kincsesház Alapítványt, Óhíd és Mihályfa polgármesterei, valamint az óhídi körjegyző asszony felutaztak Budapestre az alapítvány kuratóriumának elnökéhez, s már januárban elvi beleegyezéssel érkeztek haza a fővárosból. A folyamat ezután fölgyorsult, a Kincsesház vezetője eljött, tájékoztatta a képviselőket, szülőket. Egy-egy képviselő berzenkedése, némi félreértés és falusi ellenpropaganda mellett és ellenére, *mind a hat testület minősített többséggel megszavazta, hogy az általános iskola 2007. augusztus 31-én jogutód nélkül megszűnjön, és 2007. szeptember elsejétől közoktatási szerződés keretében a Kincsesház Alapítvány fenntartásába kerüljön.* A Kincsesház tíz évre vállalta az iskola fenntartását – az épületet a települési önkormányzatok ingyen az alapítvány rendelkezésére bocsátják. A számítások szerint a Kincsesház havi 400 ezer Ft hozzájárulást kért volna a fenntartóktól, számottevően kevesebbet tehát (4,8 millió forintot), mint amennyibe eddig került az iskola; az összeg belső felosztásáról az önkormányzatok döntenek. Az önkormányzati támogatás lehetővé tette volna, hogy a szülőknek ne kelljen tandíjat fizetniük. Augusztus végén a történet drámai fordulatot vett. Mielőtt azonban a tanévkezdéshez érünk, nézzük meg, mit vártak, reméltek a helybeliek és mit a Kincsesház, ha az átadás megtörténik.³¹

³¹ Legutóbb 2007 áprilisában készítettünk a térségben interjúkat, a Kincsesház vezetőjével és munkatársnőjével 2007 júliusának elején beszélgettünk. A későbbi fejleményekről mindenekelőtt a sajtóból értesültünk, egy-egy tisztázó telefonbeszélgetést azonban folytattunk.

4.2.1. *Mi lett volna, ha... – történet, feltételes módban*

Ki mit nyer ezzel a lépéssel? Megmarad egy oktatási intézmény, a gyerekek a megszokott óvodába és iskolába járhatnak, a szülőknek nem kell azon törniük a fejüket, hogy ósztól hová írassák be gyerekeiket, megmaradnak a pedagógus-munkahelyek. A fenntartók közül Mihályfa nyeri a legtöbbet, hiszen nem veszíti el egyik utolsó intézményét, „mert ha egy intézmény elmegy és megszűnik, egy ilyen kis településről, akkor ki lehet írni a táblára, hogy ez a falu, ennek vége”. S Mihályfa számára az óvoda és iskola helyben maradása azért is kulcsfontosságú, mert reális a veszélye annak, hogy a kis létszámú – a két falu közösen sem éri el az 500 főt – körjegyzőség rövid időn belül elveszíti önállóságát, s kénytelen lesz csatlakozni valamelyik szomszédjához. Ma úgy látszik, hogy ha ez a kényszerű lépés bekövetkezik, akkor a közlekedés, a közös szálak miatt az óhídi körjegyzőség felé fordul Mihályfa, s ebben az elmozdulásban – a mély gyökerű sérelmek ellenére – kétségkívül szerepet játszik az, hogy Óhíd, ahol bármely konstrukcióban megmaradt volna az alsó tagozat, a gesztorral szolidárisan, együtt döntött a fenntartóváltásról. (Ha nincs is szó alkuról, azért az óhídi polgármester jelezte, hogy adott esetben szívesen látja a szomszédot a körjegyzőségben.) Kiszögörbő, Nagygörbő, Kisvásárhely elenyészően kevés gyermeket küld a mihályfai oktatási intézményekbe, számukra a döntésnek nem volt valódi tétje – más kérdés, hogy a két Görbő átélte már egy intézmény felszámolását –, de magától értetődőnek tartották, hogy támogassák: maradjon meg a mihályfai iskola.

Ami már a tanárok munkahelyét illeti, a fenntartóváltás kényes és érdeksérelmekkel is járó következménye a pedagógusok közalkalmazotti státusának megszűnése, ami bizonyos többletjuttatások és a védettség elvesztését jelenti. Ez természetesen érzékenyebben érinti az idősebb, nyugdíjhoz közelebb álló tanárokat, s jelen esetben az óhídi alsós pedagógusokat, akik egy másfajta megoldás esetén tovább élvezhetnék volna a közalkalmazotti státus előnyeit. Mivel azonban a munkahelyükről van szó, a pedagógusok Mihályfán is vállalták, hogy a Munka Törvénykönyve alapján kötnek velük szerződést.³² A státus megváltozása azonban nem elég, a Kincsesház megjelenése szakmai kihívásokat jelent az iskolákban.³³

³² Igen sajátos e változás megítélése és kommentálása. Az önkormányzati szférában dolgozók valamiféle elégtétellel veszik tudomásul, hogy megszűnik a pedagógusok általuk privilegizáltnak mondott helyzete, végre ők is „kidolgozzák” a munkahetet, és nem kapnak minden plusztevékenységért („ha a ceruzát felemeli”) pótlékot. A Kincsesház nonprofit szférából érkező, hálózatbővítésért felelős munkatársa pedig úgy vélekedett, hogy a közalkalmazotti lét, legalábbis a pedagógusok esetében, nem kedvez a kreativitásnak, elkényelmesít.

³³ Az alapítvány vezetője mindenütt megismertette programjukat, közös tréninget tartott az intézményvezetőknek – s természetesen elvárja, hogy az ő programjuk és módszereik alapján tanítsanak az új iskolákban is, s ehhez megfelelő támogatást is adnak a pedagógusoknak. Senkit nem küldenek el, mindenkinek hagynak időt arra, hogy eldöntse, megfelel-e neki az új helyzet. Az is tény azonban, hogy akit nem tartanak alkalmasnak, azt el fogják küldeni. „Ugyanis nem programból és eszközökből kell kiindulni, hanem a pedagógus személyiségéből.” A korábbi státus elvesztése, illetve szakmai okok miatt három-négy iskolából távozott néhány kolléga. A megyei sajtóban megjelent cikkekből látható, hogy néhol a pedagógusok ragaszkodtak ahhoz, hogy végkielégítést kapjanak a korábbi fenntartóktól, csak így vállalták (volna), hogy az alapítványnál dolgozzanak. (Kelemen Valéria: Alapítványi formában működve. *Zalai Hírlap*, 2007. augusztus 28.)

A mihályfai iskola vezetője *szakmai* szempontból is szerencsésnek tartotta, hogy éppen most kerül sor a fenntartóváltásra, mert az intézmény pedagógiai programja és a Kincsház pedagógiai keretprogramja „*nagyon sokban hasonlít*”, s mert két uniós pályázat keretében a tantestület tagjai elsajátították mindazokat a tanulásszervezési, pedagógiai módszereket – projekt módszer, kooperatív, tevékenységközpontú tanulásszervezés, drámapedagógia, Integrált Pedagógiai Keretprogram, kompetenciaalapú oktatás –, amelyek a Kincsház mindennapi működésének alapját képezik. Az illeszkedést az is segíti, hogy a mihályfai általános iskola 2004 óta sajátos nevelési igényű: diszes, enyhe fokú és középsúlyos értelmi fogyatékos, 2006 szeptembere óta pedig halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek integrált oktatását végzi.

Az iskola 120 tanulója közül 24 halmozottan hátrányos helyzetű; diszes, értelmi fogyatékos, köztük egy középsúlyos értelmi fogyatékos, 18 diák. Míg a felső tagozaton osztályonként egy-egy SNI-gyereket oktatnak integráltan, addig alsóban növekszik a számuk, ennek okát az igazgató asszony nem tudta pontosan megnevezni.³⁴ Tény, hogy az integrált oktatás föl vállalása, legalábbis a fenntartók szemszögéből, az intézmény fennmaradásáért, plusznormatívák megszerzéséért tett erőfeszítések sorába tartozik. A 12 fős tantestületben ketten-ketten rendelkeznek gyógypedagógiai, illetve fejlesztő pedagógiai képesítéssel, a felsős tanárok egyelőre egy 36 órás prevenciós tanfolyamot végeztek el, az igazgatónő szerint szükségük lesz gyógypedagógiai vagy fejlesztői képesítés megszerzésére, s joggal gondolta úgy, hogy ezt az új fenntartó el is várja majd. Az iskola a kompetenciaalapú oktatás bevezetésére önállóan, míg a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek integrált oktatására konzorciumi partnerként pályázott – a gesztor Pakod, partnerek Túrje és Zalabér, valamint két cigány kisebbségi önkormányzat –, a két projekt gyakorlatilag párhuzamosan zajlik.

Az iskola igazgatónője az SNI-gyerekek integrált oktatásához még 2004-ben a karmacsi általános iskolától kapott segítséget, az első olyan Zala megyei intézménytől, amelyet már akkor a Kincsház Alapítvány működtetett. A karmacsi iskolából a közeli Hévíz és Keszthely felé vitték a gyerekeket, s végül a kisiskolában a sajátos nevelési igényű gyerekek maradtak – nem csak helybeliek.

Az iskolát alacsony létszáma miatt már 2000-ben be akarták zárni, s az igazgatónő akkor fordult az Alapítványhoz. „*Az a szakmai tudás, ambíció, ami ott a tanári karban együvé került, csak így tudott megmenekülni.*”³⁵

A mihályfai és a karmacsi pedagógiai program illeszkedése a Kincsház keretprogramjához, pedagógiai értékeihez, gyakorlatához annál is könnyebb, mert az alapítványt 1993-ban azért hozták létre pedagógusok, szülők, hogy az olyan, tanulási, magatartási zavarokkal küzdő – részképesség- és/vagy magatartászavaros, hiperaktív, figyelemzavaros és autisztikus – gyerekek számára, akiket a hagyományos iskolarendszer kivet magából, befogadó, motiváló, a gyermekek egyéni képességeit kibontakoztató, családias légkörű intézményeket teremtsenek.

³⁴ Az oktatási tárca statisztikája szerint 2005–2006-ban Mihályfán 4,5%, illetve 1,5% volt az SNI, illetve enyhe fokban értelmi fogyatékos gyerekek aránya az összes tanuló közül. Ugyanezek az arányok Óhídon, ahol az alsó tagozat működik, 15,3%, illetve 6,8%. (Forrás: OKM.)

³⁵ Karmacs általános iskolájába a 2005/2006-os tanévben 45 gyermek járt, 30%-uk SNI-tanuló, 15,6%-uk enyhe fokban értelmi fogyatékos. (Forrás: OKM.)

Alapvetően, eredetileg tehát a sajátos nevelési igényű gyerekek oktatására jött létre az az intézményhálózat, amely a tervezett 2007-es bővülés előtt, a szolgáltatóközponttal együtt 11 tagot számlált; a tíz iskola fele Budapesten, másik fele vidéken – Karmacs, Dabas, Szeged, Hódmezővásárhely – működött. (A fővárostól közszolgáltatási szerződés, a települési, kerületi önkormányzatoktól közoktatási megállapodás keretében vették át ezt az oktatási feladatot.) Az alapítvány vezetője szerint a befogadó szemlélet, kics csoportos oktatás, egyéni fejlesztés, a legkorszerűbb módszerek alkalmazása azonban nem olyan pedagógiai eszközök, amelyeket a normál oktatásban ne lehetne, mi több, ne kellene alkalmazni.

„A mi rendszerünk egy befogadó, inkluzív rendszer, amelyben szemléleti szempontból meg kell tartuk azt, amit úgy hívunk, hogy emberséges iskola. Mert a nagy létszámú intézmény gyakorlatilag elveszti az emberségességét. Elveszti az összes olyan lehetőséget, amit modern pedagógiának hívunk. Pedagógiai differenciálás, egyéni fejlesztési lehetőségek. Továbbmegyek: a didaktika nem működik egy 25–30 fős osztályban a mai gyerekek tekintetében. Tíz-tizenöt évvel ezelőtt más volt a helyzet, 20 éve még inkább. Sőt, ha visszamegyünk, 40 fős osztályt is lehetett tanítani. De egy 40 fős osztály ma tönkretesz mindent. A gyerekek figyelmi problémái, a hiperaktivitás, figyelemzavar... hihetetlen pedagógiai gondokat jelentenek. [...] az állami intézmények ótvárosodása fog elindulni 2007–2008-tól. Egy olyan folyamat, ami gyakorlatilag a felső tagozatokat tönkretesz. A kistérségi programok egy vagy két évig fognak megoldást jelenteni. [...] Ha szakszerűen akarok fogalmazni, a szocializálódás elindul egy tömegiszony irányába, amelyben a gyerekek két szélsőséget fognak mutatni. Szép kis kilátásokat mondok, de mint pszichológus tudom, hogy egy serdülő két dologgal tud reagálni: az egyik, hogy üt, a másik, hogy csöndben marad, behúzódik. [...] Túl feketére festem persze ezt a képet, mert vannak jó pedagógusok, akik megoldják ezt a helyzetet, de az átlag sajnos nem ez. Ma a pedagógus nem alkalmas erre, hogy kezeljen, beilleszen, időt hagyjon, szeretetteljes hangulatban sikerélményt adjon, önértékelést fejlesszen.”

Nem a Kincsház kereste az új iskolákat, hanem a kisiskolák fenntartói fordultak az alapítványhoz; összesen 12 általános iskola és 4 óvoda átvételéről folytattak és zártak le tárgyalásokat (ennél jóval többen keresték meg őket),³⁶ de volt olyan intézmény, amelynek átadásáról a fenntartók, a szülők döntése miatt a kezdeményezők végül lemondtak. *„Sőt, volt egy olyan település, akivel direkt azért nem folytattunk tárgyalásokat, mert kaptunk egy olyan információt, hogy ezzel ellehetetlenítjük a kistérséget. Mert nekünk az az érdekünk, hogy a kistérség ne boruljon, hogy úgy találjuk meg a helyünket a közoktatásban, hogy ne sérüljenek érdekek, hanem mindenkinek jobb legyen. Ami nagyon nehéz, mert amíg nem látszik, hogy milyen rendszerbe kell beilleszkednünk, mivel a rendszer maga is mozog, addig nehéz úgy mozogni, hogy ne lépj senkinek a lábára.”³⁷*

³⁶ Az intézmények szinte kizárólag Zala megyében működnek, egy Somogy, három Vas megyei. Annak egyelőre nem sikerült utánajárnunk, hogy mi indította el éppen Zala megyében ezt a folyamatot, az elbeszélések a személyes, baráti, intézményi kapcsolatokon áramló információkról szólnak. S az is kérdés, hogy vajon más vidékeken miért nem merült fel ez a lehetőség a kisiskolák megmentésére.

³⁷ Egyelőre nincsenek pontos információink arról, hogy a megyében hány általános iskola és óvoda került volna alapítványi fenntartásba, az biztos, hogy nemcsak a Kincsház jelent meg a településeken, hanem győri és szegedi központú alapítványok is.

Az alapítvány által átvenni szándékozott kisiskolákban az országos átlagnak, 5%-nak megfelelően alakul az SNI-gyerekek aránya, olyan is van közöttük, ahol egy sem akad.³⁸ Viszont a kisiskolák majd fele olyan intézmény, ahol a tantestületek kényszerből vagy meggyőződésből, belevágtak olyan programokba – javarészt HEFOP-os pályázatok keretében –, amelyek illeszkednek a Kincsház pedagógiai hitvallásához és módszereihez, s amelyeket ezek az intézmények már a megnövekedett hálózat közös kalapjába rakhatnak. Az átvétellel a Kincsház biztosította e programok befejezését és eredményeinek fenntartását.

Mert ami helyi perspektívából menekülési útvonalnak, ami kívülről kisiskolamentésnek³⁹ látszott, az az alapítvány szempontjából intézményépítés volt. *„Ami fontos, hogy ez nem egy bővülő alapítványi törekvés, tehát nem a mennyiségi bővítés a lényeges, hanem egy közel 30 intézményből álló egység képviseli azt, amit Kincsháznak hívunk.”* A terv az volt, hogy az új egységen belül a budapesti mellett egy zalai központot is létrehoznak (önálló OM-számmal) a *„szakmai szempontból fantasztikus”* Borsfán, ahol óvoda, általános és művészeti iskola egyaránt működik. Folyamatban volt egy Kincsház Nevelési Tanácsadó létrehozása is, ennek egyik alközpontja ugyancsak Zalában lehetett volna. A bővítés értelme a szakmai elvek, értékek és gyakorlatok terjesztése: *„lesz 26, körülbelül 2000 gyerekből álló, jó kis nyugodt, barátságos iskola Magyarországon, amit ezek után keresni fognak”.* A kisiskoláktól átvett programok kapcsán is bizakodó volt az alapítvány vezetője: *„ha ez a bővítési projekt sikerül, azt tartanám a legnagyobb sikernek, hogy a HEFOP-on elnyert tudást helyzetbe hozzuk. Ez jelentené azt, hogy a kooperativitásnak, a hatékony tanulói megismerésnek s mind a többinek, lenne egy képzési terepe. Ami egy belső pedagógusképzést tudna indítani, és úgy fejleszteni, hogy elsősorban, önző módon, a magunk számára, létrehoztunk egy cirka 400 főből álló pedagógustársaságot az országban, akik világbajnok módon végzik ezt.”*

Az alapítvány vezetője persze tisztában volt azzal, hogy e szakmai fejlesztési program megvalósítása akadályokba is ütközik, ezért pontosított, és feltételes módon fogalmazott: *„most teljesen ellene megyünk mindennek, ha ezt túléljük...”*. Nem élték túl.

4.2.2. A végkifejlet – kijelentő mód

A Kincsház felbukkanása, térségi általános iskolák átadása alapítványi fenntartásba komoly riadalmat okozott a társulás néhány tagjában és a munkaszervezetben, amelynek vezetője és munkatársai úgy látták, hogy a társulás pengeélen táncol; attól félték, hogy ha csak még egy intézmény fenntartói úgy gondolják, hogy alapítványnak adják át az iskolájukat, akkor *„veszélyben a többcélúság”*, megszűnhet a társulás, és a térség eleshet

³⁸ Mint Kehidakustányban. Itt a tantestület nem bizonyult igazán innovatívnak, nyitottnak – a kehidakustányi iskola vezetését a Kincsház így a karmacsi igazgatónőre bízta, hogy az alapítványi szakmai elvárásainak megfelelően segítse a felkészülést a pedagógiai módszerek adaptálására.

³⁹ Nemcsak magunk fogalmaztunk így, a sajtóban is megjelent a fogalom. Lásd pl. Iskolamentő Kincsház? – Veszprém megye. Sümeg online. 2007. február 27. (<http://sumeg.mconet.biz>)

minden kiegészítő támogatástól.⁴⁰ Magunk tapasztalhattuk azt is, hogy milyen sok, információhiányból, bizalmatlanságból, gyanakvásból fakadó vélemény keringett a térség polgármesterei, sőt intézményvezetői körében. A „vádak” között elhangzott, hogy az alapítvány nincs is bejegyezve, s többen kifejezték azt a meggyőződésüket, hogy az átvett önkormányzati intézményekből „gyógyosok, hülyék iskolája” lesz, hogy a Kincsház minden átvett gyereket megvizsgál, és „SNI-vé fog minősíteni”. Annak ellenére élt, mi több, meggyőződéssé szilárdult ez a vélemény, hogy ugyanazokat a gyerekeket ugyanazok a pedagógusok tanították volna, s hogy minősítésre csak a megyei szakértői bizottságoknak van jogosítványa. Az alapítvány vezetője szerint „*nagyon komoly információhiány van. És az SNI szó is probléma. Nem tudják, mit jelent, sem fenntartói, sem működtetői szinten. Itt egy nagyon komoly képzési problémával állunk szemben, az alapképzés hiánya mindent visz. Kikerülnek a hetvenes évek tartalmával ellátott drága kartársak, és gonoszságokat művelnek az iskolában.*”

Sokakat, így bennünket is foglalkoztatott a kérdés: miként tudja az alapítvány működtetni azt, amit az önkormányzatok nem tudnak, s hogy a tízéves szerződésekkel együtt is, vajon meddig fenntartható ez az intézményhálózat. Az alapítvány vezetője mindenkit megnyugtatót: a bérkifizetéseken, a tantárgyelosztáson tud takarékoskodni, saját intézményhálózatán belül megoldja a pedagógusok, szakemberek (pl. pszichológus) átcsoportosítását, utaztatását, nem fizet bérleti díjat a korábbi fenntartóknak az épületekért. Az alapítvány mellett működő könyvkiadó is biztosít valamennyi bevételt, s vannak támogatók, szponzorok, pályázati források. Nyilvánvaló azonban, hogy az alapítványi iskolák működését is alapvetően a normatív támogatás biztosítja. A Kincsház, túl az alapszabályokon, az eddigi kis létszámú iskoláiban, kiscsoportos formában tanított SNI-gyerekek után nemcsak az emelt normatívát kapta meg, de az oktatási tárcával 2001-ben kötött megállapodás alapján az egyházi normatívával azonos összegű támogatást is. Ezt, a kizárólag SNI-gyerekekre vonatkozó támogatást a Kincsház szerette volna megkapni a kibővített hálózat új intézményeire is. „*Ami viszont most lehetetlen. A minisztérium nem díjazza ezt az ötletet, hogy mi kisiskolákat tartunk fenn.*”

Az a kockázat tehát, hogy a jelenlegi s a Kincsház intézményeinek fenntartását nagymértékben lehetővé tevő támogatási konstrukciót a tárca nem terjeszti ki az új iskolákra, vagy netán fel is bontja, már akkor is reálisnak tűnt, amikor még nem derült ki, hogy a Kincsház intézményhálózata összeomlik. Az is világos volt, hogy a Kincsház hosszú távú fenntarthatósága is függvénye volt az oktatás finanszírozásának, valamint a gyermekszámoknak. A Kincsháznál pénzügyi és szervezeti okokból egyaránt úgy vélekedtek, hogy a 20 intézménnyel az alapítványi hálózat elérte a fenntarthatóság határát, nem kívántak tovább bővülni. Elvileg nem volt kizárható az sem, hogy a gyermeklétszám annyira lecsökken, hogy a Kincsház is átalakításokra kényszerül. „*Átcsoportosítással lehet rugalmasság. Ez azt jelenti, hogy akár tagintézményként, kicsi létszámmal is működ-*

⁴⁰ A többcélú társulás elismerésének feltétele, hogy a települések 50 vagy 60%-a tagja legyen, illetve a térség lakosságának 50 vagy 60%-a a társulás területén lakjon. 2007 szeptemberétől a 24-ből nyolc özség, vagyis a települések 33%-a és a térség lakosságának 16%-a (2360 fő a 18 368-ból) lép(ett volna) ki a társulásból – ez azonban csak a közoktatási feladatellátást érinti, más térségi közszolgáltatásokra, ahogy eddig, úgy ezután is létrehozhatnak e települések különböző térségi és mikrotérségi fenntartói társulásokat.

tetjük, betagozódik egy másik intézményhez. Ez lenne a rossz folyamat. Ha lenne három nagy iskola, és mi csinálnánk meg az összevonásokat. Nem ezt szeretnénk.”

A történet vége ismert. Augusztus végén nyilvánvalóvá vált, amit az alapítvány vezetője korábban is tudott, csak valamiféle megoldásban reménykedett: a Kincsesház nem tudja többé fenntartani húsz év alatt fölépített intézményhálózatát, és így átvenni sem a zalai, vasi kisiskolákat, mert kiderült, hogy jogosulatlan normatívaigénylés és egyéb köztartozások miatt nem kaphat állami normatívát. Fordult a kocka: nem a Kincsesház mentett iskolákat, a tét az volt, hogy a Kincsesház iskoláiban tanuló gyerekeket és a pedagógusokat ki fogadja be, most őket kellett menteni – van, ahol sikerült.⁴¹ A sajtóból nyomon követhető az a dráma, ami a XIX. kerületi Kincsesház-iskola bezárásától a Zala Megyei várvölgyi évnvtőig terjed, amikor is kiderült, hogy a felső tagozat a következő naptól Gyenesdiásra jár, s a kisiskola tagintézménnyé válik.⁴² Noha a médiában megjelenő hírek, hírfoszlányok alapján az átadásra készülők körében feltámadhatott volna a gyanú, hogy valami nincs rendben a Kincsesház körül, úgy tűnik, mintha mindenki bizakodott volna, az utolsó percig. Ami a tanévnvtő előtti szerdán következett be. A Zala Megyei Közigazgatási Hivatal behívta az érintett települések vezetőit, akikkel közölték, nem lesznek Kincsesház-iskolák a megyében. Két nap alatt kellett az újabb súlyos döntést meghozni. A kérdés az volt, hogy a fenntartók átadják-e a Suli Harmónia 2007 Alapítványnak – amely a Kincsesház vezetőjének kezdeményezésére jött létre már a nyáron, s a Kincsesház pedagógiai programja alapján működteti az átvett iskolákat – intézményüket, vagy más megoldást keresnek. A mihályfai iskola fenntartói ezt a lépést már nem tudták megtenni. Az új alapítvány ugyanis már nem ígérhette azt, amit a Kincsesház, nevezetesen a korábbiakhoz képest jóval alacsonyabb önkormányzati hozzájárulást, mit több, az eddigieknél is több pénzt kellett volna fizetniük, hiszen a kései, bár példamutatóan gyorsan elintézték működési engedély miatt hónapokat késlekedik az állami normatíva, és semmiféle olyan plusztámogatás nem illeti meg az új fenntartót, mint a Kincsesházat. A mihályfai iskola átadása végső soron a korábbi közel 15 millió forint helyett majd 20 millióba került volna a fenntartóknak, akik így kénytelen-kelletlen abba a helyzetbe kényszerültek visszahúzódní, amelyből ki akartak törni.⁴³ A szülők a tanévnvtőn értesülhettek arról, hogy mégsem alapítványi iskolában tanulnak majd a gyerekeik. A mihályfa-óhídi iskola pozíciója romlott. A nyár folyamán ugyanis Kisgörbő és Nagygyörbő kilépett a társulásból. Annak ellenére, hogy tavasszal az alapítványi működtetés mellett szavaztak, elbizonytalanodtak, és oda mentek, ahol ma még egy fillért sem kell kiegészítésként fizetniük az iskoláért, Sümegecsehihez.

⁴¹ A legsúlyosabb helyzetbe a már működő és SNI-gyerekek oktatására, nevelésére specializálódott iskolák kerültek; itt a tanárok nyáron már nem kaptak fizetést, és a szülőknek is augusztus végén kellett szembesülniük azzal a ténnyel, hogy problémás és a Kincsesházban magukat jól érző gyerekeknek gyorsan iskolát kell szerezniük. Alapítványok és a Magyarországi Evangéliumi Testvérközösség vettek át iskolákat, gyerekkel, pedagógussal, programmal. Másutt nem sikerült a zökkenőmentes átadás, ment mindenki, ahová tudott.

⁴² Kiegyensúlyozott és elfogulatlan áttekintést nyújt a történetről Zádori Zsolt: Kincsesház: nincsen ház. Fekete szerda az iskolaügyben. hvg.hu. 2007. szeptember 7.

⁴³ Viszonylag mégis szerencsések, hiszen augusztus 31-ével szüntették volna meg, jogutód nélkül az intézményt, így még időben hozhattak módosító döntést, és végkielégítést sem kellett fizetniük.

A mihályfaiak nem tehetnek mást, várnak. Kiváráják, hogy miként is alakul a megyei alapítványi iskolák sorsa, esetleg érdemes lesz-e egy év múlva csatlakozni a körhöz, stabilizálódik-e a helyzetük. Úgy látjuk, hogy a forráshiány és a Kincsesház intézményhálózatának összeomlása nem sok jóval kecsegtet: azt jósoljuk ma, hogy minden pedagógiai optimizmus és elkötelezettség dacára, a Kincsesház nem épül újjá a régi formájában és módon, s hogy az új alapítvány sem lesz képes a jelenlegi támogatási feltételek mellett egy évnél tovább talpon maradni. Bár ne lenne igazunk!⁴⁴

Nagyon szomorú és nagyon nagy baj, hogy egy remek, értékes pedagógiai munkát folytató oktatási intézményhálózat összeomlott a felelőtlennek látszó gazdálkodási gyakorlat miatt. A kisiskolák átvételének/megmentésének szándéka érezhetően hűvös politikai légkört teremtett a Kincsesház körül, de a pénzügyi ellehetetlenüléshez vezető helyzet nem ebben az évben alakult ki. Az ma már látszik: akkor döntött az alapítvány a bővítésről, amikor a vezetője már tudhatta, hogy nagyon nehéz pénzügyi helyzetben van a hálózat, s hogy a csoportfinanszírozásra való áttérés tovább csökkenti a forrásokat. A pedagógiai meggyőződés és elkötelezettség, valamint a hálózatbővítésből fakadó szakmai előnyök azonban a döntésben nagyobb súllyal estek a latba, mint a pénzügyi mérlegelés. Az előremenekülés azonban ebben a helyzetben nem bizonyulhatott sikeres stratégiának. A kisiskolák és fenntartóik felől nézve pedig azt láthatjuk, hogy az intézmények megtartásának szándéka, a Kincsesház szakmai programja, kisiskolák és kiscsoportos oktatás melletti elkötelezettsége, az a tény, hogy majd húsz éve eredményesen működik, s hogy az önkormányzatoknál nagyobb mozgástérrel rendelkezik – mindez elég volt, s nem firtatta senki a kockázatokat. (Ha firtatta valaki, az rosszindulatúnak tűnt a felbolydult hónapok alatt.) Ha már vállalta, hogy átveszi az intézményeket, nyilván nem véletlenül tette, és akkor meg is van hozzá a fedezete, s nem csupán a szakmai.

A teljes bizalom ezen az oldalon abból fakadt, hogy a Kincsesház az utolsó lehetőségként kínálkozott. *„Mindenképpen lépni kellett. Ez a megoldás váratlanul és nagyon gyorsan jött... Itt ugye nincsenek azok a szigorú szabályok, létszámhatárok, kihasználtsági mutatók, az alapítványi iskolánál. Működési engedéllyel rendelkezik, vállalható, ők szándéknyilatkozatot tettek le az asztalra, ami tízéves működtetést jelent, azt gondolom, a mai világban, ha valaki ezt megteszi, ha valakinek ilyet letesznek az asztalára, azt meg kell ragadni.”*

4.3. A (egy?) kisiskola dicsérete

„Kérdeztem a héten az egyik szülőt, hogy érzi magát itt nálunk a Vilike. Hát teljesen kigömbölyödött, minden ruháját kihízta, mert amióta itt van, annyira megnyugodott, lelkileg is boldog. És mondtam a tantestületnek, soha nem gondoltam volna, hogy a pedagógiai munka fokmérője lehet az, hogy a gyerekek mennyit gömbölyödnék. Mi lenne, ha amikor jönnek, akkor lemászáljuk őket, és mérjük, hogy hány kilót vagy dekát gyarapodtak...”

Sümegecsehi egyelőre tartja magát. S noha 2007-ben még nem kellett OKÉV-engedélyt kérnie, nem zárható ki, hogy a kocka bármikor fordulhat – ma az intézmények legfeljebb

⁴⁴ 2007 késő őszen valószínűnek tűnik, hogy az óhíd–mihályfai iskola a zalaszentgróti általános iskola tagintézményévé válik.

tanévről tanévre érezhetik magukat biztonságban. A község vezetése eddig minden kooperációs lehetőséget elutasított a környékbeli falvakkal, s most már a közvetlen környezetében nincs is kivel együttműködni – Kisgörbő megszűnt, Mihályfa alapítványi iskola lett volna, s így a megyehatáron fekvő község és iskolája „*be van szorulva*”. 2007 nyaráig három önkormányzat tartotta fenn; a nyolcvanlakosú Döbröcéről alig néhány gyermek jár ide, a Veszprém megyéhez tartozó Bazsi község Csehivel határos külterületéről, Máriamajorból hagyományosan ide íratják a gyerekeket. Nagygörbő és Kisgörbő csatlakozása⁴⁵ a gyermeklétszám és a finanszírozás tekintetében nem jelent változást, de kétségtelen: bővült a fenntartói kör, a csatlakozóknak pedig egy fillért sem kell fizetniük, legalábbis ebben a tanévben.

A fenntartó természetesen megtette azokat a lépéseket itt is, amelyekkel megtakarítások érhetőek el: egy intézménybe integrálta az óvodát és az iskolát, megszüntette az igazgatóhelyettesi állást (amelyet egy alsós tanító töltött be). A csehi polgármester és a képviselő-testület elkötelezett iskolapárti politikát folytat, s három cikluson át (2006-ig) olyan polgármester vezette a falut, aki kiváló könyvelőként ügyesen lavírozott az állami támogatások, többek között az ÖNHIKI útvesztőiben, s rendre sikerrel faragta le az oktatási intézmények veszteségeit.⁴⁶

Sümegecsehi és iskolája azért érdekes számunkra, mert egyfelől a kis- és nagyskola viszonyáról a megszokottól és hivatalosan elfogadottól eltérő képet rajzol, másfelől, mert mindazt példázza, amit a kisiskolák értékeiként tartunk számon, amit a falusi (kis)iskolák megmaradása mellett érvként sorolhatunk fel (s szokás is fölsorolni): kultúrát és közösséget teremt és erősít, elválaszthatatlan a falusiak identitásától. „*Ha kell, a sümegecsehiék pénzt dobnak össze, hogy megmentsék az iskolájukat.*” A kistérségben is egyedülálló képletként beszélnek Sümegecsehiről, s mi is annak ismertük meg, egy olyan falunak, amelyet nagyon erős autonómiaigény és kiemelkedően aktív közösségi élet jellemez. Nyilvánvalóan Sümegecsehi történetében rejlik annak megfejtése, hogy miért volt képes mindeddig megőrizni, kivívni önállóságát és megvédeni iskoláját.⁴⁷

A hetvenes években az önálló Sümegecsehit is bekényszerítették az óhídi központú közös tanácsba és persze, téveszbe, s ha a gazdaságiból nem is, a közigazgatási gúzsából még az önkormányzati rendszer létrejötte előtt kiszabadult, 1988-ban az első Zala megyei falvak között szerezte vissza önállóságát.⁴⁸ Míg iskolája „*mindig is volt*”, az óvodát ugyancsak a hetvenes évek derekán küzdötte ki magának – ekkor Óhídra hordták a kisgyerekeket –, a lakosság, a helyi tanácsi és pártapparátus, a járással is dacolva, éppen a körzetesítések időszakában harcolta ki, hogy Sümegecsehi óvodát kapjon. Kétszer is fel-

⁴⁵ Nagygörbő tagja lett a társulásnak, Kisgörbő feladatellátási szerződést kötött.

⁴⁶ A volt polgármester visszavonulása előtt, annak érdekében, hogy az iskolapárti politika mindenképpen folytatódjon, győzködte a pedagógusokat, induljanak a 2006-os őszi választásokon. Végül a hétfős testületbe bekerült két pedagógusnő és a szülői munkaközösség jelenlegi vezetője, ugyancsak nő.

⁴⁷ A sümegecsehi „rejtély” megfejtésére egy esettanulmányban kísérletet tettünk kollégámmal. Glózer Rita–Váradai Monika Mária: „Jó itt lenni”. Egy élhető kistelepülés: Sümegecsehi. Megjelenés alatt. In: Váradai Monika Mária (szerk.): *Kistelepülések lépéskényszerben*.

⁴⁸ Később, az ezredforduló után néhány évig, mert saját jegyzőt nem talált, az óhídi körjegyzőséghez csatlakozott, persze úgy, hogy saját hivatalát is megtartotta. A közigazgatási hivatal ezt nem nézte jó szemmel, így kivált, majd 2005-ben Döbröcével közös körjegyzőséget alakított.

merült, hogy a sümegcsehi iskolát az óhídihoz körzetesítik. Először úgy menekültek meg ettől, hogy közös vezetést hoztak létre; a sümegcsehi igazgatónő irányította az óhídi intézményt is, ekkor itt már általános volt az áttanítás, természetesen mindkét iskola helyben maradt. Másodszor nem szervezeti megoldással háritották el a veszélyt: a csehi szülők állami gondozott gyerekeket vettek magukhoz, hogy megmentse a falu iskoláját. (Nem tűnnek ismerősnek e kényszer szülte lépések?)

A nem túl távoli történelemben keresve az iskolának a község életében, a lokális identitásban játszott szerepét, meg kell említenünk azt a tény, hogy negyven évig működött itt egy kántortanítóként végzett igazgató, akinek alakját, munkásságát a mai napig legendás tisztelet övezi.⁴⁹ Fazekas József nevét fölvette az iskola, de hatása mindenekelőtt a mintaadásban érződik, egyfelől abban, hogy a község vezetése, a szülők elvárják az iskolától, a pedagógusoktól, hogy túl a magas színvonalú oktató-nevelő munkán, amolyan tradicionális néptanítói feladatokat lássanak el, még ha korlátozottabb értelemben is, mint „a Józsi bácsi”, aki szükség esetén orvosként is tevékenykedett.⁵⁰ Az azonban követelmény, hogy a község összes hivatalos rendezvényén, karácsonykor, anyák napján, minden jeles alkalommal szerepeljenek a gyerekek, lehetőleg az összes. Részint ezzel is magyarázható, hogy az iskolában egy drámapedagógiát végzett magyar szakos tanárnő irányításával jószerivel mindegyik gyermek részt vesz az irodalmi színpad munkájában, a művészeti oktatás keretén belül.⁵¹ S az is magától értetődött mindig, hogy a helyi kulturális csoportokat, intézményeket az iskola pedagógusai vezetik.

„Itt minden nagyon komplex, nehéz megfelelni, ez az egyik, a Józsi bácsi mitikus alakja, ezzel szemben, most nem is tudom, hogy mennyi támadást kap a pedagógustársadalom... de természetesen így van, az emberek azt látják, hogy a Józsi bácsi egyedül elvezette az iskolát, meg fogat húzott, meg a kultúrházat vezette, mindent a világon, ő volt az, akit mindenről megkérdeztek, ha ment a faluban. Amikor én idekerültem, itt akkor is elvárták a pedagógusoktól, hogy mindent megszervezzenek, mindenben legyenek benne, ott legyenek. [...] Hétfőgén az a minimum, hogy egy pedagógus bejön egy rendezvényre és megcsinálja, és nem bérért meg pénzért, hanem egyszerűen...”⁵²

A falu meghálálja a pedagógusok munkáját. Nemcsak a szülői munkaközösség révén, amelynek tagjai mindig mozgósítható, dologra fogható és összetartó csapatot alkotnak (almát szednek, takarítanak, festenek, bálakat szerveznek, a falu egyik jól körülhatárol-

⁴⁹ A katolikus hagyományait ma is viszonylag erősen őrző kislemben a másik legendás, mintaadó és közösségteremtő figura dr. Hegedűs Tibor kanonok, aki ugyancsak 41 évig szolgált az egyházközségben.

⁵⁰ „Mindenkinek vannak Józsi bácsi-történetei” – amelyek egy típusa arról szól, hogy kit, mikor és hogyan vert meg a legendás igazgató-tanító.

⁵¹ A művészeti oktatás (néptánc, társastánc, színjátszó kör, kézművesség) hosszú idő óta jelen van az iskolában, hogy ehhez pénz is társuljon, a sümegcsehi általános iskola a szegedi székhelyű Táltos Művészeti Iskola telephelyeként, tanszakonként heti kötelező négy órában biztosítja a képzést a gyerekek számára. A pedagógusok helyiek, tiszteletdíjukat a Táltos fizeti.

⁵² Módunk volt részt venni például 2006-ban az általános iskola százéves évfordulójának ünnepségén (az egyházi iskola ekkor költözött mai helyére a korábbi, templom mellett álló épületből). Minden osztály készült és szerepelt, s az ünnepségen fölléptek az „ifik”, vagyis az itt végzett, már középiskolába járó csehi fiatalok is. 2007 áprilisának egyik szombatján pedig a szemétyűjtési akció is azzal végződött, hogy az otthon lévő ifik szolgálták ki az iskolásokat, tanárokat, községi képviselőket a konyháról hozott ebéd-del.

ható közösségét jelentik), hanem és elsősorban azzal, hogy *csehi szülő nem viszi el a gyereket máshová*,⁵³ míg ide hét településről járnak. Igaz, ez még nem biztosítaná a fenntartáshoz elegendő létszámot az iskolában, ahol a tanulók száma folyamatosan emelkedik. 2005-ben 120 gyerek tanult az iskolában, a 2007/2008-as tanévre 146 gyermeket irattak be; a húsz éve itt dolgozó igazgatónő szerint az iskola történetében ez az eddigi legmagasabb tanulólétszám, korábban mindig örültek, ha egy-két gyerekkel átlépték a bűvös százast. A bővülés annak köszönhető, hogy a sümegi általános iskola kínálta szolgáltatásokkal elégedetlen szülők elkezdtek át-, illetve beírtni gyermekeiket a csehi iskolába – arra is van nem egy példa, hogy tanév közben hozzák ide a diákokat –, mi több, az ide járó iskolás gyerekek óvodáskorú testvéreit is elkezdtek kihordani, s ennek eredményeként a 2006/2007-es tanévben második óvodai csoportot kellett elindítani itt, ahol sosem volt egy csoportnál több gyerek. Ma a Fazekas József Általános Iskola tanulóinak kb. fele sümegcsehi, a bejárók többsége, 40–50 közötti gyermek, Sümegről érkezik – zömmel ugyancsak busszal. Annak ellenére növekvő az érdeklődés a csehi iskola iránt, hogy – s ezt a szomszédos települések vezetői nem győzik eléggé hangsúlyozni – 2005-ben készült el a megfelelő vizesblokk, máig nem épült meg az iskola tornaterme, a gyerekek a községi kultúrház⁵⁴ nagytermében tornáznak, vagy jó időben a tágas, füves hátsó udvaron.

Miért értékelődött fel a csehi iskola a sümegi szülők szemében? A pontos válaszhoz tudnunk kell azt, hogy már az előző igazgató asszony – helyi származású, de férjével együtt kényszerből Sümegre költözött⁵⁵ – csábított ki sümegi gyerekeket az iskolába, ám ez elenyésző mértékű volt és jellemzően ismerősi körre korlátozódott. Sümeg polgármestere úgy vélte még 2005-ben, hogy a város képviselő-testületének az iskolai struktúrát érintő rossz döntése, valamint egy vitatott vezetőváltás miatt a szomszédos kisiskola (átmenetileg) megoldást jelenthet az elégedetlen szülőknek. A sümegcsehi iskola Óhídról származó, Sümegen élő igazgató asszonya a falusi kisiskola kisvárosi szülők körében észlelhető felértékelődését a pedagógiai szolgáltatások iránti megváltozott igényekkel magyarázza.

„Nekünk a szülők egyértelműen a magas osztálylétszámokkal magyarázzák, hogy ha a gyereket áthozzák. Én húsz éve dolgozom itt, mindig voltak sümegi gyerekek, természetesen mindig problémás gyerekek, ez egyértelmű – az elején inkább a diszlexiás gyerekekre vonatkozott, akinek mondjuk húsz éve még nem volt papírja róla, nem voltak vizsgálatok, csak érezte a szülő, hogy rossz a helyesírása, nehezen olvas... és akkor volt az a tendencia, hogy itt kis létszámmal valószínű, hogy jobban fejleszhető. Ez volt az alap. Akkor, akinek a magasabb osztálylétszámmal magatartási gondjai voltak, kijöttek ide, egy kicsit lecsendesedtek – olyan nem volt, hogy visszavitték volna a gyerekeket Sümegre. Mindig voltak ilyen gyerekek, és természetesen volt egy időszak, amikor ez tényleg átbillent, aztán jöttek jó tanulók, most vannak itt kitűnő tanulók is vagy négyes fölöttiek, most két-három éve jönnek ilyen gyerekek is. De azért azt látni kell, hogy az a szülő, aki elindul

⁵³ Ismereteink szerint ez egyedülálló jelenség a kistérségben.

⁵⁴ Ugyanitt, csak éppen az emeleten, a korábbi tanácskozóteremben alakították ki, engedéllyel, az egyik óvodai csoport számára a megfelelő helyiséget.

⁵⁵ Nem árt felidézni, hogy a körzetesítések hatását felerősítette a lakástámogatási politika, vagyis az, hogy építkezéshez az állam hitel csak városi lakások esetén nyújtott.

Sümegről, még a kitűnő, jól tanuló gyermekével, annak is valami „gond” van a gyerekével, erősen idézőjelbe téve, vagy magatartási probléma, vagy nem szereti azt a nyüzsgő légkört, a nagy létszámot, kicsit lassúbb a teljesítményében. Nem problémamentes szupergyerekeket hoznak ide.”

A környékbeli települések vezetői – mivel nem rendelkeznek kellő információval – a csehi iskola átmenetinek tekintett talpon maradását azzal indokolják, hogy Sümegről az SNI-gyerekeket hordják ki a faluba (az is elhangzott, hogy már kezdik visszavinni őket a városba). Ez nem felel meg a valóságnak, hiszen az elmúlt tanévben mindössze öt gyerek (a tanulók 4,5%-a) minősült SNI-nek (és akit ide kihoztak, azt nem viszik vissza). A csehi iskola, annak ellenére, hogy a 13 fős tantestületben van fejlesztő pedagógus, a tantestület munkáját gyógypedagógus és logopédus segíti,⁵⁶ és hogy a tantestület gyógypedagógiai továbbképzéseken vett részt, átlagos falusi kisiskola kíván maradni, ezért a tantestületnek, az igazgató asszony kezdeményezésére, el kellett döntenie, hogy milyen mértékben vállalkozik a tanulási vagy magatartási zavarokkal küszködő gyerekek oktatására.

Az apropót az adta, hogy Sümegről hoztak az iskolába öt állami gondozásba került gyermeket,⁵⁷ akik közül az egyik, túlkoros lévén, 13 évesen került volna az ötödikesek közé.

„És akkor innentől el kellett keményen gondolkodni azon, hogy hány olyan gyereket vegyünk fel, akik magatartási vagy tanulási problémával küzdenek. Azt már próbáltuk az elmúlt években is, hogy magatartásproblémás gyereket nem veszünk fel. Tanulási problémás gyereket szoktunk és tudunk is kezelni, de ilyet nem kérünk. És itt azért már kellett a tantestülettel többször leülnöm, beszélnem, értekezni, és kértem az állásfoglalást, hogy hány gyereket és miért vehetek fel. [...] A tantestület álláspontja végül is az volt, hogy egy osztályba kettő, maximum három ilyen gyerek kerülhet. Tanulási zavarral küzdő gyerek. Még azt lehet úgy kezelni egy osztályban, hogy az iskola oktatási színvonala ne csökkenjen.”

A felvehető, tanulási zavarral rendelkező gyerekek számának korlátozása a normál, mondjuk így, átlagos képességű és haladású és természetesen a csehi diákok érdekében történik, s tapasztalataink szerint pedagógiai szempontból is indokolt.⁵⁸ Mi a jellemzője az átlagos falusi kisiskolának? Mindenekelőtt: általános képzést nyújt. *„Innen a szakmunkásképzőtől az elit gimnáziumig megy a gyerek, elég széles a skála. És tizenhárom létszámmal dolgozunk, ebből a Lovassyba [Veszprém] meg a Kölcseybe [Zalaegerszeg] is eljuttatni gyerekeket, meg szakmunkásképzőbe is, hogy állja meg a helyét.”* A másik és ugyancsak fontos jellemző az a légkör, amit nagyon nehéz pontosan meghatározni, de amit a vendég is megérez, ha belép az iskolába.

„Mi úgy gondoljuk, hogy egy kicsit konzervatív iskola vagyunk, és ezt nem szégyelljük. Ez azt jelenti, hogy nagy szavakkal éljek, hogy azokat a régi, hagyományos értékeket utolsó bástyaként

⁵⁶ A gyeseen lévő óvónőt gyógypedagógiai szakra iskolázták be. A tantestület szakos ellátottsága megfelelő, az elmúlt tanévben egyedül a történelem szakra nem találtak képzett tanárt, a szakot a magyartanár tanította, de a 2007/2008-as tanévtől szakos kolléga érkezett. Az iskolában angolt tanulnak idegen nyelvként.

⁵⁷ A községben 1997 óta működik családotthon, az itt lakó gyermekek (átlagosan 7-8 gyerek) az iskola tanulói létszámát növelték, de esetükben nem merült fel a leírt dilemma.

⁵⁸ A mihályfai iskola igazgató asszonya is úgy vélekedik, hogy átlag 2-3 SNI-gyereket bír el egy normál osztály, bár hangsúlyozza, hogy az egyes osztályok e tekintetben is különböznek egymástól.

próbáljuk védelmezni, és a gyerekeknek átadni. Nem a mai értelemben vett tolerancia és a másság elfogadására, hanem inkább arra szeretnénk felkészíteni őket, hogy a körülményeimet próbálom elfogadni, és a rosszból is a jót kihozni, és tisztelni a felnőtteket meg a hagyományainkat.”

Az igazgató asszony, a tantestület és az iskolát támogató községvezetés egyaránt meggyőződéssel vallja, hogy a fontosnak tartott értékek, minták átadása igazából csak kiskolában lehet eredményes. A kis csoportokban folyó oktatás,⁵⁹ s amivel ez jár: áttekinthető közösség, mindenkire egyénileg figyelő pedagógusi jelenlét és munka, családias légkör, ezek a tényezők azok, amelyek a sümegi szülők szemében is vonzóvá teszik az iskolát.

„A gyerekeknek szoktam mondani, hogy nem is kéne tanár nektek, mert az interneten mindenhez hozzá tudtok jutni – nem azért kell nektek a tanár, hogy megmondja a tuti biztosat, de egy csomó dolgot csak tőlem lehet megtanulni. És az iskolákban az a fajta légkör vagy attitűd vagy viselkedés, amit csak a kisközösség tud a gyerekeknek megadni. És én emiatt vagyok nagyon kiskolapárti... Azt, hogy barátság, hogy kapcsolat, hogy összetartozás – ezt a kívülről jövő gyerekek nem hozzák, ezt itt kaphatják meg...”

Már-már gyanúsán ideálisnak tűnhet a kép, amit a sümegcsehi iskoláról felvázoltunk. Természetesen látnunk kell, hogy a kistelepülés és kiskiskolája egymás nélkül nem létezhetnének, egymást feltételezik, tehát a falu sajátosságainak ismerete nélkül nem vagy nehezen értelmezhető az iskola légköre. Sümegcsehi ép demográfiai szerkezetű kistelepülés, amely megőrizte képességét a közösségi szerveződésre, befogadó falu, amely ugyanakkor az ide érkezőket, betelepülőket akkor integrálja, ha elfogadják azokat az értékeket, normákat, szabályokat, amelyeket ez a település története során kidolgozott, s ha változó formában is, tovább élte. A csehi gyerekek is ebben a légkörben szocializálódnak, ők a „barátságos, befogadó”, jól nevelt és illedelmes gyerekek (tanúsíthatjuk: valóban azok, az iskola légkörét pedig a derű fogalmával írhatnánk le a legpontosabban). Mindezzel együtt: az iskola léte a sümegi szülőkön áll vagy bukik. S noha ma töretlennek tűnik az érdeklődés e jó szellemiségű falusi kiskiskola iránt, alapvetően a jelenlegi igazgató s a vele együtt húzó tantestület munkájához és eredményeihez kötődik.⁶⁰

Egy esetleges váltás – ami egyelőre inkább elméleti lehetőség – jelzés lehet a sümegi szülőknek, s elindíthat egy visszaáramlást, ami megpecsételné az iskola sorsát.

Ma (s remélhetőleg tartósan) azonban más irányú folyamat zajlik: az iskolaválasztás szabadsága ebben az esetben a falusi kiskiskolát erősíti, rácsafolva arra a közkeletű tételre, amely szerint a városi iskolák eleve többet és jobbat nyújtanak a gyerekeknek, mint a kevésbé felszerelt kiskiskolák, s evidenciaként kezeli, hogy a szülők eleve a városi iskolák felé orientálódnak, kikövezve így a körzeti iskolák kijelöléséhez vezető utat. Úgy tűnik, vannak olyan szülők, akik számára éppen a kiskiskola, a kiscsoportos oktatás a vonzó, mert úgy vélik, itt találják meg azt a figyelmet, gondoskodást, emberi és pedagógiai légkört, amelyik megfelelően biztosítja gyermekeik szellemi és lelki fejlődését. Nagyon nagy baj, mi több, bűn lenne, ha az ilyen kiskiskolák a költséghatékonyság és -takarékoság oltárán elvéreznének.

⁵⁹ Jelenleg optimálisnak tartják a csehi osztálylétszámokat, 15–17 fős csoportok alakulnak: „az nagyon jó, így már összeáll a főnökség az osztályban, a nagyon jók, a szorgalmasok, akik húzzák a többieket”.

⁶⁰ Új pedagógus kiválasztásánál, illetve megtartásánál alapvetően fontos szempont, hogy képes-e beilleszkedni a csapatba, elfogadni a közös értékeket. Aki erre nem alkalmas, annak mennie kell.

5. ZÁRSZÓ GYANÁNT

A Zalaszentgróti kistérségben megalakult többcélú kistérségi társulás olyan, megfontoltan építkező, visszafogott szervezet, amely nem kíván „hatalmi szóval” beavatkozni az oktatási intézmények átalakításának kényes és súlyos érdeksérelmekkel járó folyamatába, ahogy a társulás intézményfenntartó szerepét sem erőlteti, éppen ellenkezőleg. E vonatkozásban a térségi központ és a kistelepülések között a konszenzus teljesnek mondható. A társulás és a munkaszervezet az általa valamilyen módon koordinált, szervezett feladatellátást a meglévő adottságokhoz, vagyis az intézményszerkezethez és a települések közötti együttműködés fennálló mintázatához igazodva, a mikrotérségi szint megerősítésével valósítja meg és tervezi. Vagyis a Zala-KAR nem a többletnormatívák, a minél több állami támogatás, források mindenáron való megszerzésének stratégiáját követi.

A társulás eddigi működését mérlegre téve azt mondhatjuk, hogy a szociális és gyermekjóléti alapellátás területén valóban térségi szintű az ellátás, és sokszínű annak módja – igaz, a családsegítés és gyermekjóléti szolgálat már jóval a többcélú megalakítása előtt térségi szinten szerveződött. Ami új, azt feladatellátási szerződés keretében a nonprofit Vöröskereszt biztosítja. Az előregedő kistérségben az idősgondozás – házi segítségnyújtás – szervezése bő egy éve húzóó, meg-megtorpanó folyamat, de bizonyos: amennyiben kedvezőek a támogatási feltételek, és sikerül a mikrokörzeti központok konszenzusos kijelölése, ez az alapellátási forma is lefedi majd a teljes kistérséget. A pedagógiai szakszolgálatot, egy év átmenet után, a térség egy kijelölt iskolájának intézményi egységeként, utazó szakemberekkel, az ösztönző támogatásból kialakított alközpontokban (a térség oktatási intézményeiben) látják el 2007 szeptemberétől.

Ami a fogyó gyermeklétszám és a kisiskolákat sújtó szabályozási és finanszírozási környezet szorításában élő intézményeket s mindenekelőtt fenntartóik stratégiáit illeti, persze: itt is mindenki a *status quo* fenntartására törekszik, ameddig lehet. Csak végképp szorult helyzetben, akkor lépnek, amikor már nincs lehetőség a halogatásra. A lépések azonban jellemzően a társulási szövetségek átrajzolását jelentik, a központi kistérségi iskolának még a gondolatát is hevesen elutasítják az önkormányzatok, intézmények vezetői.

Két iskola is volt azonban a kistérségben, amelyet fenntartói csak úgy láttak megmenthetőnek, hogy alapítványi fenntartásba adják át az intézményt. Nem rajtuk múlt, hogy ez a lépés nem, vagy nem a tervezett módon sikerült. A mindenáron való megmaradás vágya és a menekülést felkínáló szervezettel szemben táplált bizalom és – talán, visszatérve – óvatlanság (?) fonákjáról mutatja azt a jelenséget, amelyet az egyik polgármester így fogalmazott meg: „az állam, mint Pilátus, mossa kezeit”; s ami, ha nincs alapítvány, akkor a települések között a fennmaradásért, a gyerekek megszerzéséért folytatott méltatlan vetélkedésben érhető tetten. Ahogy a mihályfai polgármester asszony a fenntartóváltásról hozott döntés után nyilatkozott: „*azt tartom a legszörnyűbbnek, hogy valahonnan főntről rákényszerítenek bennünket arra, hogy ezen összevesszünk, próbáljunk egymástól gyerekeket elcsaklizni... hát én is csak azt akarom, hogy a saját iskolánk megmaradjon. Én is azért teszek. Csak az a szörnyű, hogy itt lent mi kezdünk összevesszni, vitázunk...*” S ez így is marad. Mert az intézményi szerkezet, a kistelepülések, aprófalvak térségen belüli, településhierarchiában elfoglalt pozíciójának átrendeződése még korántsem zárult le, javában tart.



Hamar Anna

EGYÜTTMŰKÖDÉSRE KÉNYSZERÍTVE. TÖBBCÉLÚ FELADATELLÁTÁS EGY APRÓFALVAS KISTÉRSÉGBEN

1. BEVEZETÉS

A tanulmányban a kistérségi közszolgáltatás-szervezés folyamatát követjük nyomon. Bemutatjuk az egyes szolgáltatások kiindulópályáját, a változások által közvetlenül érintett csoportok, intézmények érdekeit, illetve a törvény adta kényszerek metszéspontjában hozott döntéseket és a kialakuló, új szerkezeti sajátosságokat. A tanulmány a fajsúlyos döntéseket közvetlenül megelőző hónapokban készült, ezért főképpen a kiindulópályáról, az érdek- és erőviszonyokról, a döntéseket előkészítő küzdelmekről szól. A végkifejletről az olvasó rövid lábjegyzetekben kap tájékoztatást.

A tanulmány a polgármesterekkel, a munkaszervezet szakembereivel, a szociális és közoktatási intézmények vezetőivel készített interjúkon, valamint helyi dokumentumok elemzésén alapul.¹

2. A SZOBI KISTÉRSÉG STATISZTIKAI JELLEMZŐI

A Pest megye északkeleti csúcsán elterülő kistérség természetes határait a Duna és az Ipoly folyók, valamint a Börzsöny hegység alkotja. Az ország- és megyehatár mellett fekvő, periferikus helyzetű, aprófalvas térség tizenhárom települést fog át, melyek közül különösen rossz a három zsáktelepülés – Nagybörzsöny, Kóspallag és Perócsény –, valamint a térség egyetlen törpefalva (Tésa) megközelíthetősége. A közel 50 kilométer hosszban elterülő kistérség települései egyetlen útra fűződnek fel. A kistérség lélekszáma stagnál, népessége öregszik. Az összkép mögött azonban jelentős térbeli különbségek rajzolódnak ki.

¹ A terepen 23 interjú készült, és a társulási jegyzőkönyvek, alapító okiratok, pályázatok, intézményi fejlesztési tervek, valamint a kistérség közszolgáltatás-fejlesztési programjának elemzését végeztük el.

1. táblázat

Az állandó népesség számának változása (1997–2005)

Település	Állandó népesség száma			Öregedési index		
	1997	2000	2005	1997	2000	2005
Bernecebaráti	1 018	980	948	2,0	2,0	1,9
Kemence	1 152	1 132	1 076	2,1	1,9	2,3
Nagybörzsöny	820	831	808	1,4	1,5	1,3
Perőcsény	414	403	389	4,7	4,7	3,7
Tésa	114	115	98	4,3	7,3	5,9
Vámosmikola	1 697	1 675	1 664	1,4	1,4	1,5
Vámosmikolai mikrotérség	5 215	5 136	4 983	1,9	1,8	1,9
Ipolydamásd	406	403	383	1,7	1,5	1,5
Ipolytölgyes	301	297	315	1,1	1,1	1,1
Kóspallag	725	744	739	1,5	1,2	1,3
Letskés	1 199	1 187	1 140	0,8	0,8	1,0
Márianosztra	882	891	935	1,1	1,0	1,0
Szob	2 765	2 833	2 874	0,9	1,0	1,2
Zebegény	1 078	1 193	1 250	1,1	1,5	1,9
Szobi mikrotérség	7 356	7 548	7 636	1,1	1,1	1,2
Kistérség	12 571	12 684	12 619	2,1	2,1	1,6

Forrás: T-STAR megfelelő évei, KSH.

A kedvezőtlen domborzati és közlekedési viszonyok miatt a települések két mikrotérségben koncentrálnak. Az Ipoly-völgyben megülő *Vámosmikolai mikrotérség* település-szerkezetét az 1000 lakosnál kisebb lélekszámú falvak határozzák meg. Itt található a kistérség egyetlen törpefaluja és a három zsákjellelű település közül kettő: Perőcsény és Nagybörzsöny is. A mikrotérségi központ megközelítését egyetlen, rossz minőségű út biztosítja, a távolság és a sűrű járatúnak nem mondható tömegközlekedés az aktív korú munkaerő mobilitásának legnagyobb akadálya; mindezek gyorsítják a kedvezőtlen demográfiai folyamatokat. A települések lélekszáma folyamatosan csökken, a népesség előregszik. A statisztikai adatok szerint 100 fő 14 év alatti gyerekkorúra 190 időskorú lakos jut.

Kedvezőbb helyzetben vannak a *Szobi mikrotérség* települései. A könnyen megközelíthető térségi központ biztosítja számukra a közszolgáltatások jobb elérhetőségét és a távolabbi (váci, budapesti) ingázás lehetőségét, amit visszatükröznek a népesedési folyamatok is. A Vámosmikolai mikrotérséggel szemben a szobiban nagyon lassan ugyan, de nő a lakosság szám, elsősorban a Duna mellett fekvő, Váccal és Budapesttel gyorsvasúti összeköttetésben álló Szobnak és Zebegénynek köszönhetően. Kedvezőbb a népesség kor szerinti összetétele is, de az öregedési index értékeinek változása itt is jelzi a fiatal és idős korcsoportok közötti arányok kedvezőtlen irányú elmozdulását.

3. A KÖZIGAZGATÁSI KAPCSOLATOK VÁLTOZÁSAI

A kistérség igen változatos utat járt be a modern közigazgatási rendszer 1876-os kiépítése óta. A 19. században Hont vármegye szerves részét alkotta a Vámosmikolai (ún. Felső) és a Szobi (ún. Alsó) járás. Az Ipoly és részben a Garam menti településeket szervező Vámosmikolai járásba 21 község tartozott, a jelenlegi települések közül Nagybörzsöny, Perócsény, Ipolytölgyes és Vámosmikola. Jelentősen kevesebb, 13 település járási székhelyének mondhatta magát Szob, a Duna és a Börzsöny által közrefogott terület községeinek közigazgatási központja. A trianoni békeszerződés után Vámosmikola elvesztette központi funkcióját, mert településeinek négyötöde az országhatár szlovák oldalára került. A területi változások jóval kevésbé érintették Szobot, hiszen településeinek meghatározó része továbbra is az ország része maradt, így körzeti funkcióit meg tudta tartani. A húszas évek új közigazgatási beosztása szerint a Szobi járáshoz tartoztak a következő települések: Bernecebaráti, Ipolydamásd, Ipolytölgyes, Kemence, Kismaros, Kóspallag, Letkés, Márianosztra, Nagybörzsöny, Nagymaros, Nógrádverőce (a mai Verőce), Perócsény, Szob, Szokolya, Tésa, Vámosmikola, Zebegény. Ez a települési összetétel túlélt több közigazgatási reformot, és változatlanul fennmaradt a járások 1984. évi megszüntetéséig, amikortól Vác városkörnyéki községeinek sorát gazdagították. Változott viszont a járás közigazgatási területi struktúrában elfoglalt helye. A húszas években a szobi járást Nógrád megyéhez csatolták, majd 1945-ben átkerült Pest megyéhez.

A volt Szobi járás a jelenlegi kistérségnél több településre terjedt ki, a járási központ-hoz tartoztak a Duna menti települések is. Miután Szob elvesztette központi funkcióját, a települések közötti kapcsolatok továbbra is fennmaradtak, részben a kényszerű közigazgatási körzetesítések, részben a körjegyzőségek miatt. Az 1971-ben megjelent Országos Területfejlesztési Konceptió hatására a közigazgatás alsó szintjén végbement változások nem hagyták érintetlenül a települések önállóságát sem, így az 1970-es évek első felében elindult körzetesítés elérte a térséget is.

2. táblázat

A települések közigazgatási jogállása 1985-ben

Közös igazgatású települések		Önálló igazgatású települések
Települések	Központ	
Kemence – Bernecebaráti	Kemence	Nagybörzsöny
Letkés – Ipolytölgyes	Letkés	Nagymaros
Szob – Márianosztra – Ipolydamásd	Szob	Zebegény
Vámosmikola – Tésa – Perócsény	Vámosmikola	
Verőce – Kismaros – Szokolya – Kóspallag	Verőcemaros	

Forrás: Magyarország helységnévtára, KSH, 1986.

Az önkormányzati törvény megjelenésével elindult az önkormányzatok önállósodásának folyamata. A legtöbb egykori társközség 1990-ben állította fel önálló önkormányzatát. 1990-ben szűnt meg a Szobi Közös Nagyközségi Tanács, melyet Szob mellett társközségként Márianosztra és Ipolydamásd tartott fent. Márianosztra és Damásd is önállósodott, azonban a város és Ipolydamásd közös önkormányzati hivatal fenntartásában állapodott meg: 1997-ben, a feladatellátás magas költségeire hivatkozva, Szob kezdeményezte az önálló hivatal felállítását.

Az aprófalvas településszerkezet miatt a körjegyzőségek jelenléte meghatározó volt, még akkor is, ha figyelembe vesszük, hogy több mint fél évszázad alatt jelentős változások mentek végbe összetételükben.

3. táblázat

A körjegyzőségek változása (1950–2007)

1950	1997	2007
Kemence* – Bernecebaráti –Tésa	Szob* – Ipolydamásd – Márianosztra	Márianosztra* – Ipolydamásd – Kóspallag
Letskés* – Ipolytölgyes	Verőce* – Kóspallag	Perőcsény* – Ipolytölgyes
Márianosztra* – Kóspallag		Vámosmikola* – Tésa
Verőce* – Kismaros		
Szob* – Ipolydamásd – Zebegény		

* A körjegyzőség székhelytelepülése.

Forrás: Magyarország helységnévtárának megfelelő kötetei, KSH.

A legszembevetőbb változás, hogy az évezred elejére a Duna menti települések (Kismaros, Nagymaros, Verőce, valamint Szokolya) leváltak a Szobi kistérségről. Ugyancsak figyelemre méltó, hogy a feladatellátás mentén is szerveződtek körjegyzőségek (Perőcsény és Ipolytölgyes). E községek közé beékelődnek nem körjegyzőséghez tartozó települések is. (Kivétel az egymással határos Vámosmikola és a térség egyetlen törpefaluja, Tésa.) A körjegyzőségek szervezésének ilyen alakulása mögött a személyes szimpátia, illetve ellenszenv mellett a központi szabályozás megszorításai, a körjegyzőség felállításának kényszere húzódik meg.

Az egykori járásközpont, Szob, kistérségi vonzáskörű intézményeit (orvosi szakellátás, mentőállomás, zeneiskola) a központi szerepkör elvesztése után is megtartotta, ugyanez már nem mondható el a középfokú oktatásról. A szobi gimnáziumot 1981-ben megszüntették, és a térségben csak a Missziótársaság (Lazarus-rend) fenntartásában lévő, országos beiskolázási körzetű Szent László Gimnázium és Diákotthon 1993-as megnyitásával bővült a településhatáron túlnyúló közoktatási szolgáltatások kínálata. 2000-ben Szob megkapta a városi rangot, így kötelező feladatai között megjelent az építési és műszaki szakhatósági, az okmányirodai szolgáltatások biztosítása, valamint a gyermekvédelmi feladatok ellátása is.

Az évezred elejére a kistérség egyetlen városa a térség központi szervező funkcióval rendelkező településévé vált. Ugyanakkor vonzerejét csökkenti a térség térbeli szerkezete, az egykori Felső járáshoz (Vámosmikolai) tartozó települések távolsága, valamint a Felső járás közelsége a Nógrád megyei Rétsági kistérség településeihez, illetve egyes szolgáltatások esetében (középfokú oktatás, szakorvosi ellátás) Vác elérhetősége is. A kistérség 50 km hosszú, a települések egyetlen közlekedési útvonalra vannak felfűzve, így szükségszerűen az elérhető távolságban lévő nagyobb lélekszámú települések váltak a mikrotérségek központjaivá: Vámosmikola, valamint Szob. Vámosmikola, mentőszolgálat és a Letkésig szolgáltató tűzoltó-egyesülete ellenére, sem intézményrendszerében, sem a közigazgatási feladatellátásban nem tölt be markáns mikrotérségi szervező szerepet. Központtá a környező településekhez képest magas lakosság száma, kedvező földrajzi fekvése, illetve Szob befolyásának ellensúlyozására törekvő helyi és mikrotérségi politizálása tette.

4. AZ ÖNKORMÁNYZATI EGYÜTTMŰKÖDÉS A TÖBBCÉLŰ TÁRSULÁS ELŐTT

Az önállóságukat visszanyert önkormányzatok saját erőre támaszkodva fejlesztették intézményrendszerüket. A térség egészét érintő infrastrukturális céltársulás keretében épült ki a gáz-, valamint a telefonhálózat. A hosszabb távú együttműködésben az első áttörést a 13 települést magába foglaló *Ipoly Menti Önkormányzatok Területfejlesztési Társulásának* megalapítása jelentette, 1996-ban, melynek elsődleges célja a megyei fejlesztési források (CÉDE és TEKI) elérésének biztosítása volt. A térség egészét átfogó gázhálózat munkálatainak szervezése és a gesztori teendők lefoglalták Szob kapacitásait, s ezért nem vállalt tényleges feladatot a társulásban, átengedte az elnökséget legnagyobb riválisának, a központi pozícióját mindenáron erősíteni kívánó Vámosmikolának, a két alelnöki pozíciót pedig Nagyborzsönynek és Kóspallagnak. A társulás lefedte a SAPARD-ra való készülődés jegyében alakult vidékfejlesztési kistérséget is, melynek vidékfejlesztési programját a munkaszervezet (egy vidékfejlesztési menedzser, valamint egy asszisztens) készítette el. Megalakították az Ipoly Menti Vidékfejlesztési Helyi Munkacsoportot, és sikeresen vettek részt a meghívásos LEADER Kísérleti Programban is (2003–2004). A 2005. évi LEADER+ kiírásra beküldött pályázatot formai okok miatt az MVH szakemberei kizárták a további versenyből.

A térségi együttműködés új szakasza 2003-mal kezdődött, az Ipoly Menti Társulás átalakulásával. A *Szobi Kistérség Önkormányzatai Területfejlesztési Társulás* előtörténete a szobi járásig nyúlik vissza. Az 1984-ig működő szobi járás magába foglalta az Ipoly, valamint Észak-Duna menti településeket. A KSH által 1998-ban kialakított tervezésszatisztikai kistérségi beosztás a Váci térséghez csatolta Verőcét, Kismarost, Nagymarost, Szokolyát, míg Zebegényt a Szobhoz. Zebegény sohasem rejtette véka alá, hogy nem érzi magát a kistérség integráns részének, és a kistelepülések is fenntartással viseltetnek a náluk gazdagabb és tőlük társadalmi összetételében, szellemiségében jelentősen eltérő községgel szemben. 2002-ben lehetőség nyílt a kistérségek települési összetételének megváltoztatására, amivel a Váci térséghez csatolt települések élni is kívántak. Verőce,

Szokolya, Nagymaros és Kismaros 2003-ban azzal a kéréssel fordult a kistérségi társulás tanácsához, hogy támogassák csatlakozásukat a Szobi kistérséghez. Az indítványt Szob támogatta, érvelését a térség mozgáskörének növekedésével, a lakosság szám emelkedésével és egy stabilabb, erősebb térség kialakításának lehetőségével támasztotta alá. A csatlakozni kívánó települések indítványát a társulási tanács azonban nem támogatta. Vámosmikola ugyanis meggyőzte a kisebb önkormányzatokat, hogy a jobb anyagi helyzetű Duna menti települések csatlakozásával a kistérség elveszti kiemelten támogatandó hátrányos helyzetét, és elesik a kedvezményezett térségek részére biztosított állami többletforrásoktól.

Míg az elmúlt másfél évtized alatt egy-egy fejlesztés vagy beruházás erejéig kialakultak céltársulások, az önkormányzati feladatellátás vonatkozásában kedvezőtlenebb kép tárul elénk. A többcélú kistérségi társulás megalakításáig a területfejlesztés mellett csak két területen jelent meg a társulásos forma: a Vámosmikolai Önkéntes Tűzoltó Egyesület (tagok: Bernecebaráti, Kemence, Perőcsény, Nagyörzsöny és Ipolytölgyes, valamint Letkés) felállításával, továbbá a szobi és nagymarosi gesztorságú családsegítésben és gyermekjóléti alapellátásban. *Az ezredfordulón felálló társulások működésének állandósult problémája volt a működési-fenntartási költségekhez szükséges források biztosítása, mert az önkormányzatok visszatartották vállalt hozzájárulásukat.*

5. A SZOBI TÖBBCÉLÚ KISTÉRSÉGI TÁRSULÁS FELADATELLÁTÁSA

5.1. A többcélú kistérségi társulás megalakulása

A forráshiányos önkormányzatok számára 2004-ben a többletforráshoz jutás lehetőségét villantotta fel a többcélú kistérségi társulások megalakulását ösztönző pályázat megjelenése. Egyetértettek abban, hogy mindenképpen pályázni kell, mert ha nem élnek a lehetőséggel, fennáll a veszély, hogy az ÖNHIKI-igénylésüket nem tudják megfelelően alátámasztani, így eleshetnek a szükséges támogatástól. A kérdés „csak” az volt, hogy a többletforrás arányban áll-e az elkerülhetetlenül meghozandó kompromisszumokkal, és az önkormányzatok együttes nyomása elég erős lesz-e az ellenálló önkormányzatokkal szemben. A területfejlesztési feladatok társulásban történő ellátása mellett megállapodás született a szociális bentlakásos intézmények közös fenntartására. Már nem ment ilyen egyszerűen a megegyezés a gyermekjóléti szolgálat esetében: a gyermekjóléti társulás gesztorönkormányzata (Szob) csak kényszerből és rábeszélésre vállalta, hogy a térség roma lakosságát koncentrálna nagyörzsönyi gyermekjóléti szolgálat is bekerüljön a közös feladatellátások közé. Legnagyobb gondot a közoktatási intézmények jelentették, különösen a kedvezőnek nem mondható átlaglétszámok miatt, azonban itt is megszületett az egyezés. A közös feladatellátás mégsem valósult meg, mert Vámosmikola – melynek iskolája nem küzdött létszámgondokkal – megtagadta a társulást: *„Egy tál lencsért ne adjuk el az önállóságunkat!”* – fogalmazták meg.

Az első próbálkozás kudarcra miatt 100 milliós támogatástól esett el a térség, és ez a veszteség elég erős motivációt adott a következő fiasco elkerüléséhez. A 2005. évi ösztönző támogatás, valamint az emelt normatíva elérésének reménye vezetett a többcélú

kistérségi társulás megalakulásához, 2004. november 30-án. A társulás a *Szobi Kistérség Önkormányzatai Területfejlesztési Társulásának* jogutódjaként működik, melyet határozatlan időre hoztak létre, de a társulásnak legalább 2007 novemberéig fenn kell maradnia, megfelelően az ösztönző támogatás feltételeinek. Az önkormányzatok azzal a megszorítással vállalták a közös feladatellátást, hogy az csak 2005. július 1-jével indul, és fokozatosan vezetik be.

A megalakuláskor a következő feladatok közös ellátását rögzítették a társulási megállapodásban:

- a társulás szervezőtevékenységével segíti a közoktatási intézmények működését, koordinálja a pedagógiai szakmai munkát, valamint a logopédiai ellátást és a fejlesztő pedagógia közös ellátását;
- a szociális szakosított és alapellátás szervezése;
- gyermekjóléti és családsegítő szolgáltatás közös szervezése;
- egészségügyi ellátás: hétközi és hétfélig ügyelet biztosítása, továbbá diszpécserközpont működtetése;
- belső ellenőrzési feladatok ellátása;
- területfejlesztés.

A társulás tanácsában minden tag egy szavazattal rendelkezik, a minősített többséghez legalább hét önkormányzat hozzájárulása szükséges. Az elnökségben az elnök mellett két alelnök vesz részt, akiknek pozíciójához nincs hozzárendelve területi vagy felelősségi kör. Ennek ellenére, az alelnöki poszt betöltése ugyanolyan érzékeny pontja a tanácsnak, mint a két működő – pénzügyi és ellenőrző, valamint közbeszerzési – bizottság összetétele. A 2006. évi helyhatósági választásokkal új polgármester került Vámosmikola, Bernecebaráti és Ipolydamásd élére. A társulási tanács tisztújító választásán mind a Szobi, mind a Vámosmikolai mikrokörzet önkormányzatai eredménytelenül próbáltak többséghez jutni az elnökségben, valamint a bizottságokban. Ugyanakkor nem kétséges, hogy az önkormányzati választásokon vesztes régi polgármesterek – különösen a vámosmikolai polgármester – kiválásával a térségi központ pozíciója erősödött. Szob újra és újra megkísérelte elnyerni a tanács hozzájárulását a térség területi lehatárolódásának megváltoztatásához és a Duna menti települések „befogadásához”. Az indokok között a régi területi és közigazgatási egység visszaállítása (Szobi járás), a kistérség alacsony népességszáma, a Váci térséghez csatolás veszélye éppúgy megtalálható, mint a jelenleg még vízióknak tűnő, többezres munkahely létrehozásával kecsegtető Gastroland projekt.²

Törekvését végül siker koronázta, és Szob megkapta a tanács felhatalmazását a tárgyalások megkezdéséhez. Ugyanakkor a Duna menti településekkel kapcsolatot tartó, a többcélú társulás megalakulásáig pl. a családsegítés és gyermekjóléti ellátás tekintetében Nagymaroshoz is kapcsolódó, a fejlesztési elképzelések kapcsán társulás³ létrehozását fontolgató Zebegény benyújtotta kiválási kérelmét a Közép-magyarországi

² A Gastroland projekt egy többmilliárdos turisztikai befektetés terve, melynek megvalósulásával mintegy 4000 új munkahely teremtésével számolnak. A terv egyetlen országos fejlesztési dokumentumban sem jelent meg.

³ Zebegény a szomszédos települések: Kismaros, Nagymaros, Verőce és Dunabogdány részvételére számított.

Régió Közigazgatási Hivatalához. Nem lehet tudni, hogy a Duna menti települések valóban csatlakozni óhajtanak-e a Szobi kistérséghez, azonban az elképzelt bővítés semmiképpen sem valósulhat meg, ha a térbeli választóvonalat jelentő Zebegegy megkapja az engedélyt a csatlakozásra a Váci kistérséghez.⁴

A döntések meghozatalában az informális, az érintettek szűk körében folytatott tárgyalások és egyeztetések jellemzőek. A feladatellátást érintő, elsősorban szervezeti változások elfogadásánál – a tapasztalatok szerint – a magasabb összegű források megszerzése vezérli a tanács tagjait. Igaz, eddig csak a polgármesterek által kevésbé fontosnak tartott ellátásokat (szociális, gyermekjóléti) érintették a tanácsi döntések, a feladatellátás legérzékenyebb pontját képviselő iskolák önállósága, a közoktatás ellátásszervezésének változtatása még nem került terítékre.

A társulás működésének egyik legfontosabb korlátját a pénzhiány okozza. A társulási megállapodás ugyanis kimondja, hogy a működéshez szükséges pénzügyi alapba a jogelőd területfejlesztési társulás által megállapított 150 Ft/lakos hozzájárulást továbbra is kell fizetni, azonban nem minden önkormányzat fizeti a tagdíjat. *Így a társulás feladatai teljesítéséhez nem minden esetben tudja finanszírozni a szükséges munkaerőt, s nem rendelkezik szabadon felhasználható forrásokkal, hogy szükség esetén egy-egy önkormányzat számára megelőlegezze a fejlesztéshez elengedhetetlen önerőt, vagy finanszírozzon egy-egy pályázatot.*

5.2. A társulás munkaszervezete

A társulás megalakulása és az önálló munkaszervezet kialakítása között a munkaszervezet feladatainak ellátását a szobi önkormányzat biztosította. A 2006 januárjában felállt önálló munkaszervezet a szobi polgármesteri hivatal új épületének emeleti szárnyában rendezkedett be. Az állandó alkalmazottak külön szobában dolgozhatnak, a tárgyalásokra, megbeszélésekre rendelkezésre áll a tárgyaló és egy nagyobb terem, ahol a tanács, valamint a térségi intézményvezetők üléseit, és a pedagógusok továbbképzését tartják. Munkájukat megkönnyíti az állandó internetelérhetőség.

A munkaszervezet függetlenített belső ellenőrt, a térségi közoktatási feladatok koordinálására középfokú végzettségű pénzügyi előadót, valamint főiskolai és egyetemi oklevéllel rendelkező szakembereket alkalmaz: oktatási szakreferenst, utazó logopédust és a munkaszervezet vezetőjét. Megbízásos szerződéssel látja el feladatát a vidékfejlesztési menedzser, a fejlesztő pedagógiai szolgáltatás térségi koordinálását végző gyógypedagógus, valamint a gyógytestnevelő. A rendelkezésre álló szakembergárda azonban nem elegendő a szervezet feladatainak zökkenőmentes ellátására, és a tervezett tevékenységek biztosítására. Legnagyobb gond az adminisztrátor hiánya, akinek bérét a társulás nem tudja kigazdálkodni. Így mindenki elvégzi saját területének adminisztrációs munkáit is, s ez magyarázza a tanács üléseinek előkészítésében, valamint az információáramlásban bekövetkező időbeli csúszásokat, zavarokat. A döntések meghozatalakor a legna-

⁴ A változtatási szándékok azonban nem valósultak meg: a Szobi kistérséghez csatlakozást végül elvetették a Duna menti települések, míg Zebegegy beadott kérvénye nem került a KMR Tanács elé, mert „meggyőzték a szobi kollégák”, hogy ne váljon ki a kistérségből.

gyobb konfliktusforrást ugyanis az ülések előkészítetlensége okozza. Az előterjesztéseket és az ahhoz tartozó dokumentumokat a polgármesterek csak az utolsó pillanatban kapják kézhez. Nincs idejük végiggondolni, sokszor még elolvasni sem.

Az alakuló szerkezet másik érzékeny pontja a területfejlesztés. Az információáramlást, a konkrét tanácsadás biztosítását, a lakossággal való kapcsolattartás kiépítését, és nem utolsósorban a térségen belül is kedvezőtlen helyzetű Vámosmikolai mikrotérség településeinek bekapcsolását a munkaszervezet vezetője kiemelt feladatnak tekinti, ezért tervei szerint heti rendszerességgel tartanak fogadóórát a Kistérségi Családsegítő és Gyermekegészségügyi Szolgálat vámosmikolai területi kirendeltségének irodájában. A terület- és vidékfejlesztés területén sem az ÚMFT-tanácsadó, sem az ÖTM-koordinátor munkájára nem számítanak, és nem kívánják őket bevonni a térségi teendőikbe sem. Megítélésük szerint a tanácsadók nincsenek olyan információk birtokában, amelyek előnyt jelenthetnének a kistérség számára, a pályázati források elérhetőségét pedig az interneten a munkaszervezet dolgozói is nyomon tudják követni. A vállalt feladatok teljesítéséhez elengedhetetlennek tartják egy főállású vidékfejlesztő menedzser alkalmazását, aki folyamatosan jelen van, és akire számíthatnak.

A munkaszervezet számára kulcskérdés a megfelelő információáramlás biztosítása, ennek érdekében szeretnék kialakítani a térségi adatbankot. A tervek szerint a lakosok, vállalkozók számára is elérhető, a pályázatokhoz szükséges adatok mellett működne egy zártkörű, csak a kistérség és az önkormányzatok számára elérhető adatbázis is. A térségi adatbankhoz hasonlóan, az információáramlást szolgáló kistérségi honlap elkészültét is a források szűkössége hátráltatja, mert a folyamatos karbantartáshoz, frissítéshez informatikusra lenne szükség, akinek bérét nem tudják megfizetni. A kiépítendő információáramlásnak csak egyik eleme az informatikai fejlesztés. A térség fejlesztése megkívánja a térségi szereplők körének kiszélesítését, különösen a civilszerveződések bevonását. Ezt a célt szolgálja a kapcsolatfelvétel a civilszervezetekkel, és a tervezett térségi civilekkel való megszervezésében való részvétel is.

5.3. A szociális alap- és intézményi feladatellátás

5.3.1. A feladatellátás helyzete a többcélú kistérségi társulás megalakulásakor

A kistérség feladatellátását sajátos kettősség jellemezte az alapellátási szolgáltatásokban. A szocializmus alatt kiépült, és a kilencvenes évek intézménybezárási hullámát túlélő idősek nappali intézménye (időskorúak klubja) több, 2000 fő alatti településen is működik. A nappali ellátás egyúttal lehetőséget biztosít a gondozási központok kialakítására, a házi segítségnyújtás, az étkeztetés, valamint a nappali ellátás egy szervezeti központba szervezésére, amivel (egy település kivételével) éltek is. Gondozási központ működött Szobon, Vámosmikolán, Kemencén és Bernecebarátiban. A térség településeinek többségében gondot okozott az alapellátás – ezen belül is a házi segítségnyújtás – szakmai normáinak megfelelő működtetés. A települések csak ideiglenes – általában 2005. december végéig érvényes – működési engedéllyel rendelkeztek, mert szakképzetlen házi gondozók látták el a feladatot. Ez alól kivételt csak a gondozási központok, valamint Letkés jelentett, Zebegénynek még ideiglenes engedélye sem volt.

Összességében elmondhatjuk, hogy a kötelező feladatellátás nem minden településen valósult meg, a térség lefedettsége részleges volt, a kisebb falvakban összemosták az alap- és nappali ellátás feladatait. *A Vámosmikolai mikrotérség települései fejlettebb szociális intézményrendszerrel és rugalmasabb feladatellátási gyakorlattal rendelkeztek, míg a Szobi mikrotérség feladatellátását a térbeli széttöröttség, a szakképzetlenek magas arányával társuló szűk foglalkoztatási kapacitás jellemezte, ami alapjaiban kérdőjelezte meg az ellátás kiterjesztésének és minőségi javításának lehetőségét.*

A kistérség szociális szakellátását három, a kilencvenes évek elején létrehozott, települési önkormányzatok fenntartásában működő bentlakásos intézmény biztosítja: a 22-22 férőhelyes kemencei és a bernecebaráti idősek bentlakásos otthona, valamint a 12 idős ember elhelyezésére alkalmas szobi idősek átmeneti gondozóháza. Valamennyi intézmény ideiglenes működési engedéllyel rendelkezett. A férőhelynormák hiányosságai, valamint az előírt, kötelezően alkalmazandó mentálhigiénés szolgáltatás, illetve az intézményvezető nem megfelelő végzettsége is akadályozta a határozatlan idejű engedély kiadását.

5.3.2. A többcélú társulás szociális alap- és intézményi feladatellátása

Nem kétséges, hogy a kistérségi feladatellátás szervezésének módját és szervezeti háttérében végbement változásokat a működtetésre igényelhető normatíva folyamatosan változó feltételei határozták meg. A szociális ellátás⁵ „fejlődésének lépcsőfokai” megegyeznek a normatív szabályozás egyes lépéseire adott válaszokkal. Alábbiakban a szociális ellátás szervezésének három, egymástól jól elkülönülő szakaszának sajátosságait mutatjuk be.

A települések ellátásában a legsürgősebb – a kistérségtől függetlenül is megoldandó – feladatnak a bernecebaráti otthonban megfelelő szakképesítéssel (azaz főiskolai diplomával) rendelkező vezető kinevezése, valamint a kötelezően alkalmazandó mentálhigiénés nővér alkalmazása bizonyult. Mivel a bentlakásos otthonokkal egy épületben szerveződtek meg a gondozási központok is, amelyek magasabb kiegészítő normatívához jutottak, ha társult formában működnek, ezért 2005 tavaszán megszületett a megállapodás: a létrehozott társulás tevékenységét nemcsak a szakellátásra, hanem az alapellátásra is kiterjesztette („Szociális alap- és szakosított ellátásokat biztosító társulás”). Társulási megállapodás született Szob, Kemence és Bernecebaráti önkormányzatai között a bentlakásos intézményeikben dolgozók közös foglalkoztatására és szakmai feladatainak közös ellátására. A megállapodás szerint a három bentlakásos otthon közösen alkalmaz mentálhigiénés nővert, valamint Kemence és Bernecebaráti otthonai élére egy megfelelő végzettséggel rendelkező vezető részére írnak ki közösen pályázatot. A megállapodás tartalmazza a négy gondozási központ (Bernecebaráti, Kemence, Szob, Vámosmikola) által ellátott – étkezés, házi segítségnyújtás, nappali ellátás és családsegítés – feladatok szakmai szervezését is. Mit is takar a szakmai feladatok közös szervezése? Az ápolók és a gondozók közös eszmegbeszéléseinek, a gondozók pontszerű és egybe-

⁵ A családsegítést a szervezeti kapcsolódások miatt a gyermekjóléti ellátásnál tárgyaljuk.

szakmai továbbképzésének szervezését, továbbképzési terv készítését, és szükség esetén a gondozási központokban dolgozók egymás közötti helyettesítését is. A térség, élve a jogi szabályozás kiskapuival, a társulást az 1997. évi, önkormányzatok társulásairól hozott törvény alapján értelmezte a kérdést, így elkerülte az intézményfenntartó társulás létrehozását, és hozzájutott a többletforrásokhoz is.

A gesztorönkormányzat (Bernecebaráti) feladatellátási szerződést kötött a kistérséggel és a társuláshoz nem csatlakozott önkormányzatokkal is. A kétirányú megállapodások lehetővé tették a többi önkormányzat részére is az alap- és nappali ellátásokra nyújtott kiegészítő normatívák lehívását. A társulás létrehozása és a feladatellátási szerződések megkötése az összes település számára – Tésa és Perócsény kivételével⁶ – biztosította az elérhető legmagasabb normatív támogatás lehívását, miközben a feladatellátás térbeli kiterjesztésében és a szolgáltatások minőségében nem történt változás.

A többcélú kistérségi feladatellátáshoz rendelt normatív támogatás feltételei azonban változtak, így 2005 őszén az önkormányzatoknak újra lépniük kellett.

2005 őszén vált világossá, hogy a 2006. évi költségvetési törvény szigorítja a gondozási központok után lehívható emelt normatívát: csak intézményfenntartó társulás keretében működő központok részesülhetnek a forrásokból. Elkezdődtek az átalakulást előkészítő egyeztetések, melyek Bernecebaráti, Kemence és Vámosmikola között október elejére le is zárultak. A három önkormányzat létrehozta az intézményfenntartó társulást a szakellátást biztosító intézetekre, és a társulás szerves részeként életre hívta a gondozási központok közös fenntartására és működtetésére a „Gondoskodás összefogással” *Gondozási Központot*, Bernecebaráti gesztorságával. Szob képviselő-testülete már az első intézményi társulás megalakulásakor nehezményezte, hogy nem a város, hanem az ezer lakosnál kisebb lélekszámú Bernecebaráti a társulás szakmai székhelye. Nem fogadták el, hogy a szobi bentlakásos intézmény „csak” átmeneti gondozóház, és kevesebb férőhellyel rendelkezik. Nehezményezték továbbá, hogy a bernecebaráti intézmény élére főiskolai végzettségű vezető került, míg a szobi otthon vezetője középfoknak elfogadott szakmai oktatásban vett csak részt. Az intézményfenntartó társuláshoz való csatlakozást a szobi testület többszöri kísérlet után sem támogatta, mert attól tartottak, hogy a város elveszti ellenőrzését intézménye felett, hiszen a gesztorönkormányzat gyakorolja a pénzügyi ellenőrzést és a munkáltatói jogokat is. A képviselők azonban végül belátták, hogy a város képtelen önállóan biztosítani központja finanszírozását, így decemberben megszavazták Szob csatlakozását az intézményfenntartó társuláshoz. Nagyborzsöny képviselő-testülete ugyancsak nem akarta kiadni kezéből a munkáltatói jogokat, és ragaszkodott intézménye önállóságához.

Szob csatlakozásával az alapellátást 2006. január 1-jétől biztosította az intézményfenntartó társulás, míg a szakellátást 2005 októberétől (Szobon 2006 februárjától). A már bevált eljárásnak megfelelően a többcélú kistérségi társulás, valamint a nem társult települések feladatellátási szerződést kötöttek a gesztorönkormányzattal, így a kiegészítő normatíva a települések számára lehívhatóvá vált.

⁶ Mivel a településeken nem működött legalább három alapellátás – hiányzott ugyanis a házi segítségnyújtás –, nem juthattak hozzá kiegészítő normatívához sem.

A kistérségi feladatellátás egységét Nagybörzsöny kiválása bontotta meg. A lavinát Bernecebaráti indította el, ugyanis élni kívánt törvényben biztosított ama jogával, hogy az alapszabályt a gesztortelepülés hívhasssa le. A polgármesterek ugyan kevés lelkesedéssel, de elfogadták a gesztor szándékát. Nagybörzsöny viszont, arra hivatkozva, hogy pénze felett Bernecebaráti és a kistérség sem rendelkezhet, kilépett a közös feladatellátásból: 2006 júniusától önállóan látja el a szociális alap-, és a nappali feladatokat.

A 2007. évi költségvetési törvényjavaslat nyilvánosságra kerülése mozgásba hozta a gépezetet, és az önkormányzatok feladatellátásuk szervezését újfent hozzáigazították a legkedvezőbb forráslehívást biztosító feltételrendszerhez.

A költségvetési törvény magasabb összeggel támogatta a kistérségi intézményként működő szociális alapellátást, így azon önkormányzatok, melyek nem voltak tagjai a bernecebaráti intézményfenntartó társulásnak,⁷ a házi segítségnyújtást és a szociális információs szolgáltatást a 2007. január elsejétől felálló, a társulás által fenntartott Kistérségi Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat intézményének keretében biztosítják. A megváltozott feltételek között azonban a „Gondoskodás összefogással” intézményfenntartó társulásnak azzal a veszéllyel kellett szembenéznie, hogy a nappali ellátásra nem tudja hívni a normatívát, mivel nem éri el a mikrotérségi társulásnál megkövetelt 60%-os lakossági arányt. Ezért Perőcsény és Letkés belépett az intézményfenntartó társulásba.⁸ Ezzel a lépéssel a nappali ellátásban is elérhetővé vált a többletforrás. A nagybörzsönyi képviselő-testület végül belátta, hogy önmagában képtelen finanszírozni a gondozási központot, ezért csatlakozási szándékát jelezte a kistérség felé, de 2007-ben még mindig önállóan látja el a feladatot. Csak idő – és pénz – kérdése, hogy a „Gondoskodás összefogással” Gondozási Központ mikor csatlakozik a kistérségi intézményhez, és milyen konstrukcióban.

Összegzésül elmondhatjuk, hogy a feladatellátás szervezésének változásaival, az intézményfenntartó társulás, valamint a kistérségi intézmény létrehozásával az ellátórendszer összes problémáját a települési szintről a kistérségre emelték. Tény, hogy a szociális ellátásban teljessé vált a kistérség lefedettsége; az eszközellátottság és a szolgáltatásoknak helyet biztosító épületek állaga javult, és egyes eszközbeszerzések (pl. gépjármű) az összes szolgáltatást rugalmasabbá tették. Látni kell azonban, hogy a térség a tárgyi feltételek javulása ellenére sem képes a feladatellátás jogszabályban meghatározott kritériumainak mindenben megfelelni.

A rendelkezésre álló források – elsősorban a 2005. évi ösztönző támogatás – felhasználásánál elsődleges szempont a legsürgetőbb hiányok megszüntetése volt: megfelelés az ÁNTSZ követelményeinek, az akadálymentesítés, továbbá az épületek működést már-már lehetetlenné tevő elavultságának (idősek bentlakásos otthonai) javítása.

⁷ Zebegény, Kóspallag, Márianosztra, Ipolydamásd, Letkés, Ipolytölgyes.

⁸ A mikrotérségi társulás jogszabályi feltétele, hogy a térség lakosságának legalább 60%-át lefedje. Nagybörzsöny kiválásával és Perőcsény részére nyújtott feladatellátási szerződés megszűnésével a társulás már nem felelt meg a kritériumoknak, ezért csatlakozott a két település.

4. táblázat

A szociális és a gyermekjóléti ellátásban foglalkoztatottak száma

Feladatok	Teljes állású munkatársak	Ebből szakirányú		Rész-munkaidős munkatársak	Mebízásos jogviszonyban foglalkoztatottak száma	Összes foglalkoztatott
		közép-fokú	felső-fokú			
		végzettséggel rendelkezik				
Intézményfenntartó Társulás, Bernecebaráti						
Alapellátás	9	–	–	1	1	11
Nappali ellátás	5	2	–	2	1	8
Szakellátás	18	7	–	2	4	24
Összesen	32	9	–	5	6	43
Kistérségi Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat Intézménye, Szob						
Alapellátás	5	2	–	2	1	8
Gyermekjóléti	5	4	1	–	1	6
Összesen	7	2	1	2	2	14
Szociális Gondozási Központ, Nagybörzsöny						
Alapellátás	1	–	–	–	–	1
Nappali ellátás	1	1	–	–	–	1
Kistérség összesen	41	12	1	7	8	59

Forrás: intézmények adatközlése.

A szakellátásban és a gondozási központoknál az épületállomány javítását, részleges felújítását az önkormányzatoknak saját költségükből kellett kigazdálkodni: ezt a lépést a közös feladatellátástól függetlenül is meg kellett tenniük, ha az intézmények ideiglenes működési engedélyét meg akarták tartani.

A foglalkoztatás szerkezetében is végbementek kedvező változások. Az intézmények az alap- és a nappali ellátásban dolgozókat minden korlátozás nélkül átvették (társulás), aminek eredményeként a dolgozók összetétele a szakképzett főállású gondozóktól a szakképzetlen közhasznú munkásig terjed. A szigorúbb személyi feltételek teljesítését előíró szakellátásban már mindhárom intézmény biztosítja a mentálhigiénés szolgáltatást, és teljesülnek az intézményvezetők szakmai végzettségére előírt feltételek is, ha a „Gondoskodás összefogással” Gondozási Központ vezetője 2008-ban sikeresen befejezi főiskolai tanulmányait. A szakmai munkában a pozitív változásokhoz azonban időre van szükség. Mindenesetre kedvező jel, hogy a szakmai vezető rendszeresen tart esetmegbeszéléseket, nagy figyelmet fordít a nem gondozási központban dolgozó, jelentős részben szakképzetlen házi gondozók munkájára, kiemelten foglalkozik az előgondozás és a megfelelő dokumentáció készítésének kérdéseivel, valamint szervezi a szakmai továbbképzéseket.

5.4. Családsegítés és gyermekjóléti alapellátás

5.4.1. A feladatellátás helyzete a többcélú kistérségi társulás megalakulásakor

A települések részben a szobi Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat (kilenc település), részben a nagymarosi társulás (négy település) keretében működtették a családsegítő és gyermekjóléti ellátást. Annak ellenére, hogy két társulás is jelen volt a kistérségben, három településen nem szervezték meg a családsegítést,⁹ és csak a települések felében látták el a szolgáltatást a társulások szakemberei. *A gyakorlatban azonban a társulások ernyőként szolgáltak a tevékenységre szervezett ellátás folytatásához, aminek eredendő célja az önkormányzatok kiadásainak csökkentése és nem utolsósorban a helyi foglalkoztatottság növelése volt.* Az önkormányzatok ellátási szerződéssel pedagógusokat, óvónőket és védőnőket bíztak meg a szolgáltatás ellátásával – sokszor megdöbbentően alacsony díjazás ellenében –, és csak a kötelező szakmai konzultációt vették igénybe a társulások szakembereitől. Akadt olyan település is, amely a társulással járó anyagi kötelezettségektől a kilépéssel szabadult meg, vagy nem teljesítette a fenntartás vállalt anyagi terheit.

A szobi szolgálat működtetéséhez szükséges anyagi hozzájárulás visszatartása volt a legnagyobb konfliktusforrás a gesztor és a többi önkormányzat között. A települések nem adták tovább sem a normatívát, sem a működés és a normatíva közötti különbségek rájuk eső részét, sem a szupervízió díját, így a város kénytelen volt átvállalni a költségeket. 2004-re a települések 3,5 millió forinttal tartoztak a gesztornak. Az önkormányzatok potyautas-magatartásának a szobi képviselő-testület vetett véget, mert nem adta hozzájárulását a szolgálat további támogatásához. A krízishelyzetben az önkormányzatok végül befizették tartozásaikat, Letkés kivételével, mely település kilépett (más megfogalmazás szerint kizárták), és attól kezdve önállóan látta el feladatát.

5.4.2. A többcélú társulás családsegítési és gyermekjóléti feladatellátása

A családsegítés és gyermekjóléti alapellátás szervezeti változásai rövidebb utat jártak be, mint a szociális ellátásé. A többcélú társulás megalakulása után a nagymarosi társulás négy tagönkormányzata átlépett a szobi Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálatba, míg Letkés továbbra is saját hatáskörében látta el a feladatot. A szolgáltatás struktúrája azonban változatlan maradt, és a finanszírozás körüli konfliktusok is csak 2006-ban csökkentek, amikor a gesztorönkormányzat hívhatta le az alapszabályt. Az emelt normatíva elérése érdekében a többcélú társulás tanácsa feladatellátási szerződést kötött a gesztor-településsel (Szob). Az önkormányzatok, hasonlóan a szociális területhez, itt is a többforráshoz jutás miatt döntöttek a gyermekjóléti és szociális alapellátási intézmény megalapítása mellett. *A 2007 januárjában felállt, részben önállóan gazdálkodó költségvetési intézményben térségi szinten biztosítják a gyermekjóléti alapellátási feladatok közül a gyermek-*

⁹ Nagyörzsöny, Tésa és Vámosmikola kilépett a nagymarosi társulásból, és 2005. július 1-jétől a Szobi Többcélú Kistérségi Társulás tagjaiként a családsegítő ellátást is biztosítják, de ennek konkrét megvalósítási formája még nem tisztázott.

jóléti szolgáltatást, az önálló helyettes szülői ellátást, valamint a családsegítést. Letkés 2007 januárjától újra csatlakozott, így a térség egész területén a kistérségi intézmény látja el a feladatot.

Az intézmény létrejöttével alapjaiban megváltozott az ellátás szervezésének szerkezete. A szolgáltatást ténylegesen a szobi központba vonták össze, de figyelembe vették a térség térbeli szerkezetét. A rendelkezésre álló források lehetővé teszik, hogy térségi ki- rendeltséget hozzanak létre a kedvezőtlen domborzati-közlekedési viszonyai miatt kieső Vámosmikolai mikrotérségben, két főállású családgondozóval. Ezzel a szolgálat humán- erőforrása egyenlően oszlik el a térségben. Megszüntették a településenkénti szerződéses ellátást (egy kivételével), ennek eredményeként a foglalkoztatottak száma jelentősen csökkent: jelenleg öt főállású és egy megbízási szerződéses munkatárs látja el a feladatokot. Szerződésben kötelezték a családgondozókat, hogy meghatározott időn belül szerezzék meg a munkájukhoz szükséges szakmai képzést. A jelenleg aktív¹⁰ családgondozók közül csak a megbízott vezető rendelkezik megfelelő szakképzéssel, egyetemen végzett szociálpolitikus. A munkatársak között egy pedagógiai végzettségű, egy szociálpedagógia szakos főiskolai hallgató van. A szolgálat alkalmazásában áll egy hittanári szakon tanuló családgondozó, akinek a főiskola befejezése után még el kell végeznie egy tanfolyamot. Az egyetlen szociális asszisztens rendelkezik a munkájához szükséges végzettséggel.

Az intézmény az előírt szakmai képzés hiánya, illetve részleges teljesítése miatt csak 2009-ig kapott működési engedélyt, de számítások szerint a törvényi határidőn belül minden családgondozó rendelkezni fog a szükséges szakképzéssel. A munkafeltételek látványos javulásával – önálló szobák a családgondozók részére, megfelelő IKT – a társulás jelentősen hozzájárult a szolgáltatások minőségének emeléséhez.

5.5. Egészségügyi ellátás

5.5.1. A feladatellátás helyzete a többcélú kistérségi társulás megalakulásakor

A kistérség 13 településén az Országos Egészségbiztosítási Pénztár finanszírozásában tíz háziiorvosi praxis létezik. Négy, kis lélekszámú községben nincs saját praxis, a szomszédos településen lévő háziiorvosi szolgálat látja el a település lakosait is; míg a térségi központban két háziiorvosi szolgálatot is létrehozta. A háziiorvosi szolgálatok vegyes jellegűek, nem különül el a gyermek- és a felnőtt-háziiorvosi ellátás. *Az orvosok alacsony száma – összesen nyolc háziiorvos – és magas átlagos életkora jelentette az ellátás legsérülékenyebb pontját.* Az aktív orvosok számának további csökkenése veszélyeztette a települések ellátását, a hétfélig ügyelet zavartalan biztosítását, valamint a megszervezendő hétközi ügyelet működését is. A kistérségben működött hétfélig orvosi ügyelet, melyet két ügyeleti helyszínen (Szob és Vámosmikola) biztosítottak, és a térség négy háziiorvosa és két

¹⁰ Két felsőfokú végzettségű (szociálpolitikus és szociális munkás) családgondozó jelenleg gyesen van.

szakképzett munkatársa látta el. Sürgős esetekben az Országos Mentőszolgálat helyi (szobi és vámosmikolai) egységeit mozgósították. A hétközi ügyelet biztosítása az önkormányzat és a házi orvos megállapodásától függött.

5.5.2. A többcélú társulás egészségügyi feladatellátása

A kistérség ellátásában továbbra is komoly gondot okoz, hogy növekszik az orvossal nem rendelkező települések száma, és a helyettesítő orvosok csak átmeneti időszakra, néhány hónapra vállalják az ellátást. Nincs orvosa Nagybörzsönynek, Bernecebarátnak, Ipolytölgyesnek, és a térségi központ két praxisából is megüresedett egy. A tíz praxisra már csak hat orvos jut. A praxisok kicsik, átlag 850–900 kártyát biztosítanak, így a meghirdetett álláshelyekre nincs jelentkező. Elkerülhetetlen a 2600–2800 kártyás praxisok kialakítása, aminek legkézenfekvőbb módja a körzetek összevonása. Míg az orvosok a területi elv szerint kívánják kialakítani az új körzeteket, addig a polgármesterek elképzeléseit személyes kapcsolataik és szimpátiáik mozgatják: így egymástól térben távol eső praxisok összevonását is támogatják.

A többcélú kistérségi társulás feladatellátásába beemelték a már működő hétvégi ügyeletet, mely a szobi telephelyen és a vámosmikolai bejegyzett diszpécserközpontban működött. Az ösztönző támogatás lehetővé tette az ÁNTSZ által megkövetelt helyiségek kialakítását. A szobi telephelyre biztosítottak megfelelő gépkocsit, orvosi műszereket és gépeket (pl. hordozható EKG, defibrillátor, szülészeti egységcsomag stb.), a vámosmikolaira komplett lélegeztetővel és oxigénpalackkal ellátott elsősegélytáskát vásároltak. Megszervezték a hétközi ügyeletet is. Az ügyeleti rendszer működtetése azonban egyre nagyobb terhet ró az önkormányzatokra és az orvosokra is. Havi 110 Ft/lakos hozzájárulást kell fizetni, és az OEP által fizetett fejkvóta összege csökken, tehát várható a települési hozzájárulás további emelkedése. Az önkormányzatok tartozása állandósul, vannak települések, melyek több mint fél évig nem fizetnek, és csak az ÖNHÍKI megérkezésekor utalják át a pénzt. Az orvosok számának csökkenésével, az ügyelet vállalásával egyre több feladat hárul egyre kevesebb orvosra, miközben az ügyeletet ellátó orvosok, akaraton kívül, milliókat hiteleznek a térségnek.

A járóbeteg-szakellátás nem kötelező települési önkormányzati feladat, de a város évtizedek óta üzemelteti a szakrendelőt, hogy a település és tágabb környezetének lakosságát elláthassák. A rendelőintézet, a váci Jávorszky Ödön Kórházból érkező szakorvosoknak köszönhetően, a kezeléseket széles választékát kínálja: belgyógyászat, bőrgyógyászat és nemibeteg-ellátás, csecsemő- és gyermekgyógyászat, fizio- és mozgásterápia, fül-orr-gégészet, labordiagnosztika, neurológia, pszichiátria, reumatológia és fizioterápia, röntgendiagnosztika és -terápia, sebészet, szemészet, szülészeti-nőgyógyászat, traumatológia, ultrahang-diagnosztika és -terápia, urológia és andrológia is működik. A szakorvosi ellátás széles palettájának hatását azonban jelentősen gyengíti a régi, elavult eszköz-és géppark, valamint a leromlott állapotú épület.

Az intézet fenntartására, működtetésére nem áll rendelkezésre elegendő forrás, akad a beszállítók számláinak kiegyenlítése, vagy veszélybe kerül a dolgozók fizetése. Az önkormányzatok tavaly közel hárommillió forintot utaltak át az intézményvezető kérésére, jelezve, hogy a támogatás csak egy alkalomra szól, nem tudnak és nem is haj-

landók többet fizetni. Problémát jelentett az is, hogy a folyamatosan anyagi gondokkal küzdő város az önkormányzatok anyagi hozzájárulását visszatartotta, és más, sürgősebb területekre fordította. *A kötelező feladatellátás és a szakrendelő fenntartása meghaladja az önkormányzatok anyagi erejét.* A társulás tanácsa felismerte, hogy elkerülhetetlen az ellátás szervezésének újragondolása és új térségi struktúra kialakítása. Kérdés azonban az, hogy vajon létezik-e olyan szerkezet, mely úgy javítana az ellátáson, hogy közben nem növeli az önkormányzatok terheit és biztosítja az intézményrendszer működtetését. Az orvosok a „rég, járási időkben működő” szerkezet kialakítását ajánlják: a szakrendelő intézetet térségi központtá kell emelni, és a háziorvosi praxist össze kell kötni a szakrendeléssel. Azt ajánlják, hogy a háziorvosi ellátást szakorvosok vigyék, ahogy az a több évtizedes gyakorlattal korábban működött. A változásokat követné a védőnői feladatok kistérségi szintű koordinálása is. Az egészségügyi ellátás térségi szintre emelésében az önkormányzatok ugyan egyetértének, ám továbbra sem világos számukra, hogyan tudják a finanszírozást biztosítani.

5.6. A közoktatási feladatellátás

5.6.1. A feladatellátás helyzete a többcélú kistérségi társulás megalakulásakor

A térség települései közül csak a 98 lelket számláló törpefalu (Tésa) nem tartott fenn önálló óvodát a társulási megállapodás aláírásának évében. A térségben a gyermekszám tíz év alatt bekövetkezett egynegyed csökkenése és a nagyon kedvezőtlen férőhelykihasználtság (100 férőhelyre 65 gyerek jutott) ellenére az önkormányzatok, 2007 januárjáig, egyetlen intézményi társulást sem alapítottak. Az alacsony gyerekszám négy településen csak összevont óvodai csoportok működését tette lehetővé. Nagybörzsönyben, valamint Zebegényben a német, Kóspallagon a szlovák nyelv oktatását igényelték a szülők, így ez a három óvoda nemzetiségi intézményként működött. A nemzetiségi nevelés mellett a roma gyerekek integrált nevelését vállalták az óvodák Nagybörzsönyben és Vámosmikolán is.

A kistérségben tíz iskola található, közülük azonban csak kettő működött iskolafenntartói társulás formájában. Vámosmikola egykori társközségeivel hozott létre társulást, míg a bernecebaráti önkormányzat a Nógrád megyei Honttal társult a felső tagozatosok oktatására. Két korábbi társközségben (Ipolydamásd és Ipolytölgyes) nem volt iskola, a gyerekek az egykori központi település intézményeiben tanultak. Három iskolában a gyereklétszám annyira alacsony volt, hogy csak összevont osztályokkal tudták megoldani az oktatást: a perőcsényi alsó tagozatos tanintézményben és a kóspallagi önálló fenntartású iskolában az alsó tagozaton összevont osztályok működtek, míg Kóspallag és Nagybörzsöny felső tagozatos osztályaiban a készségtárgyakat ugyancsak összevont csoportokban tanították. Az oktatási intézmények közül háromban biztosították a nemzetiségi oktatást (Zebegény, Nagybörzsöny és Kóspallag), két iskolában vehetnek részt a tanulók alapfokú művészeti oktatásban. A nevelési-oktatási feladatok szerves részét alkotta a sajátos nevelési igényű gyerekek integrált oktatása, a gyerekek száma lassan, de évről évre emelkedett.

A pedagógiai szakszolgálatok közül csak a logopédiai ellátás működött, melyet a Pest Megyei Önkormányzat váci székhelyű, Simon Antal Általános Iskola, Diákotthon, Gyermekotthon és Pedagógiai Szakszolgálat nevelési tanácsadó részlege biztosított. A nevelési tanácsadó logopédusa azonban csak Szobon végezte el a kötelező szűréseket, a kistérség településeire nem ment ki, a beszédhibás gyerekeket a szülők vitték foglalkozásra a kistérségi központba. Az ellátás területi lefedetlenségét kevés önkormányzat tudta saját forrásból korrigálni, és a szolgáltatást saját költségvetéséből biztosítani.

Annak ellenére, hogy a gyerekek száma folyamatosan csökkent, az intézmények fenntartásához növekvő arányban kellett a települések költségvetéséből hozzájárulni, az iskolával kapcsolatos önkormányzati döntések sarokkövei a társulástól való idegenkedés, vagyis az önálló iskola megtartása maradt. *A térség iskoláinak átlagos osztálylétszáma annyira alacsony volt, hogy változatlan szerkezet fenntartása mellett csak a nemzetiségi intézmények létszámküszöb alóli mentessége biztosította a többcélú társulás megalakításához szükséges feltétel teljesülését.*

5.6.2. A többcélú társulás közoktatási feladatellátása

Az önkormányzatok az elkerülhetetlen lépéseket a kistérség felállása óta csak az óvodáknál tették meg, ezek azonban csak részben feleltek meg a racionalizálás követelményeinek. Az eltelt két évben két óvodafenntartói társulást hoztak létre. Az ipolydamásdi óvoda a szobi óvoda tagintézményévé vált, míg a körjegyzőséget alkotó Perócsény és Ipolytölgyes intézményfenntartó társulása két óvoda működését takarja, ahol összesen tíz (!) gyermeket látnak el. Az óvodák közül csak három tudja biztosítani az önálló csoportok indításához szükséges létszámot, így a csoportösszevonás maradt az egyetlen menekülési út a fenntartók számára. A csoportszám csökkentése szükségessé tette az óvodapedagógusok létszámának felülvizsgálását. Az elbocsátással járó konfliktusokat nehezen vállaló önkormányzatok, ha csak tehetik, a nyugdíjazás mellett döntenek, és a felmondást csak végső megoldásként kívánják alkalmazni – azonban ez utóbbira még nem volt példa.

5. táblázat

Az óvodák létszámadatai a 2006/2007-es oktatási évben

Település	Összes gyerek száma	Csoportok száma		Átlag-csoportlétszám
		vegyes	nem vegyes	
Bernecebaráti	25	1	1	12,5
Ipolydamásd*	12	1	1	6
Ipolytölgyes*	4	1	–	4
Kemence	12	1	1	6
Kóspallag	28	2	–	14
Letkés	35	1	1	17,5
Márianosztra	31	2	–	15,5

5. táblázat folytatása

Település	Összes gyerek száma	Csoportok száma		Átlag-csoportlétszám
		vegyes	nem vegyes	
Nagybörzsöny	31	2	1	10,3
Perőcsény*	6	1	–	6
Szob*	108	1	6	15
Vámosmikola	68	–	3	20,9
Zebegény	44	–	3	11,3
Kistérség	404	11	19	13,5

* intézményfenntartó társulás tagja

Forrás: intézmények adatközlése.

Az iskolák fenntartói szerkezetében még kevesebb változás történt, mint az óvodáknál. A csak alsó tagozatos intézményt fenntartó perőcsényi iskola a vámosmikolai tagintézményévé vált. Egyetlen intézményfenntartó társulást hoztak létre: a Szob–Ipolydamásd Közoktatási Intézményfenntartó Társulást. A működő szerkezet ténylegesen nem változott, mert az ipolydamásdi gyerekek több mint harminc éve a szobi iskolában tanulnak, de így lehívhatóvá vált a gesztorintézmény számára a kiegészítő normatíva. Önálló lett azonban a bernecebaráti iskola, mivel a Honttal kötött feladat-ellátási szerződést a Nógrád megyei település felbontotta. Hont önkormányzata a Nógrád megyei, de jelentősen messzebb – mintegy 20 kilométerre – elterülő Patakkal, valamint Pusztabertivel társult az iskolai feladatellátásra. A kötelező létszámhatár alóli felmentést jelentő nemzetiségi oktatást csak egyetlen önkormányzat választotta (Márianosztra). Ennek eredményeként a kistérségben ma négy nemzetiségi oktatást folytató általános iskola található.

A kistérségi oktatási szakreferens az intézmények kistérségi szintű társulásában látja az egyetlen kiutat. Az általa elképzelt modellben a fenntartó a kistérség, és térben kisebb körzeteket fednének le a központi iskolák. A felső tagozatos gyerekeket iskolabusszal szállítanák, és a szakos lefedettségre az utazó tanári hálózat működtetése lenne a garancia. A költségeket csökkentené az igazgatói és igazgatóhelyettesi posztok számának radikális csökkentése, a szakmailag nem megfelelő pedagógusok elbocsátása.

Az önkormányzatok nem a társulásban és nem is a nemzetiségi nyelv oktatásában látják a kiutat, hanem a gyerekek számának növelésében. A létszámszámításnál különösen felértékelődtek a két vagy három gyereket jelentő SNI-s, továbbá a magatartási zavarokkal küzdő, ún. nevelési tanácsadós gyerekek. Elkezdődött a létszámokat emelő gyerekek utáni „kutatás”. Az első szakaszban a polgármesterek a Pest Megyei GYIVI-t, valamint a Fóti Gyermekvárost keresték fel, felajánlva gyerekek számára lakóotthon létesítését, vagy ha már működött a településen, akkor a „megfelelő” korösszetételű gyerek elhelyezését kérték az intézménytől. A törekvéseket nem sok siker koronázta, egyetlen új lakóotthont sem alakítottak ki a térségben, és a polgármesterek szomorúan konstatálták, hogy nem vették figyelembe az önkormányzat kérését az elhelyezett gyerekek korösszetételében sem. Így nem maradt más, mint a térségi rendszerben található iskoláskorúak

„újraelosztása”, a gyerekek (szülők) átcsábítása az iskolába, aminek igen változatos eszköztárát a szülők és az iskolák együtt alakították ki. A létszámnövelés gyakorlatának eredményeként nemcsak az önkormányzatok, hanem az iskolák között is egyre jobban elmérgesedett a viszony, olyannyira, hogy az önkéntes, racionális egyezségen alapuló társulásnak még a lehetősége sem körvonalazódott.

6. táblázat

Iskolai létszámok a 2006/2007-es tanévben

Intézmények székhelye	Összes gyerek száma	Alsó tagozat létszáma	Alsós átlagosztály-létszám	Felső tagozat létszáma	Felső átlagosztály-létszám
Bernecebaráti	125	54	11	71	17,5
Kemence	134	40	10	94	23,5
Kóspallag*	58	31	7,75	27	6,75
Letkés	173	82	20,5	91	25,2
Márianosztra*	110	57	14,25	53	13,2
Nagybörzsöny*	100	60	15	40	10
Perőcsény	12	12	3	–	–
Szob	275	132	18,9	143	17,9
Vámosmikola	137	58	14,5	79	19,75
Zebegény*	112	54	13,5	58	14,5
Kistérség	1236	580	12,3	656	16,4

* Nemzetiségi oktatást nyújtanak.

Forrás: intézmények adatközlése.

A települések annak ellenére nem tették meg a szükséges lépéseket, hogy tudták, játéktérük egyre szűkül. Középtávon sem képesek finanszírozni iskoláikat a rendelkezésre álló forrásokból, és az alacsony gyerekszám miatt csak idő kérdése, mikor kapják meg az OKÉV határozatát arról, hogy a továbbiakban tagintézményként kell működniük.

A jövőt illetően 2006-ban a kérdés már nem az önállóság megtartása, hanem a székhely pozíciójának megszerzése lett egy elkerülhetetlen társulásban. Az esélyek latolgatásánál, az iskolák összehasonlításánál a polgármesterek számára felértékelődött az iskolák felszereltsége, épületeinek egysége és állapota, valamint a képzés minősége és a kötelező feladatok mellett nyújtott egyéb szolgáltatások megléte. A települések többsége úgy gondolta: ha már nem lehet gesztortelepülés, akkor az iskola helyben maradása és a tanárok utaztatása legyen tárgyalási alap, s ha ez nem kivitelezhető, akkor ragaszkodnak az alsó tagozat helyben tartásához. Önként azonban senki sem kezdeményezte társulás megalakítását.

Az esetleges felújításokról, újabb eszközbeszerzésekről szótt terveknek a 2007. évi költségvetési törvényjavaslat nyilvánosságra kerülése vetett véget. Mindenki tudta, hogy Bernecebaráti, Kemence és Kóspallag önállóságát nem tarthatja meg büntetlenül. A 2007.

évi költségvetés ÖNHKI-támogatás-igénylésének feltételei jelezték, hogy ha nem változtatnak, az intézmények eleshetnek a közoktatási kiegészítő normatívától, az érintett önkormányzatok pedig az ÖNHKI-támogatástól. 2007 márciusában elkezdődtek az önkormányzatok egyeztető tárgyalásai. A kiútkeresést azonban hátráltatják az érdekellentétek, és az elmúlt években felhalmozódott feszültségek. A települések három hónap alatt jutottak el a racionális döntés-előkészítésének minimális feltételéhez: a költségek kiszámításáig települési és térségi szinten. A számítások pontosságát azonban jelentősen rontja, hogy a stabil létszámú iskolák fenntartói és intézményvezetői is belügyüknek tekintik a költségeket éppúgy, mint a létszámot, és a kért adatok közlésének folyamatos halogatásával kívánják lassítani a szerkezeti változásokat.

A működő iskolák létszáma és területi elhelyezkedése alapján a két mikrotérségi központ iskoláinak van reális esélye, hogy a környező települések oktatását szervező központtá váljanak.¹¹ Tény azonban, hogy a térség legstabilabb létszámú iskolái veszítették el az utóbbi években a legtöbb iskoláskorú gyereket, így joggal fogalmazódott meg a kérdés a fenntartó részéről, miért csökken az első osztályosok száma az óvodából kilépők számához viszonyítva, és mi készteti a szülőket arra, hogy gyerekeiket más iskolákba írassák. Remélik, hogy a megrendelt átvilágítás feltárja azokat a gyenge pontokat, melyek változtatásával az intézmény vonzereje erősödik. A kistérség oktatási intézményei közül a szülők kiemelten jónak – ha úgy tetszik elitnek – tekintik a kemencei, valamint a zebegényi iskolát. A kemencei a Vámosmikolai mikrotérségben elérhető iskolák közül a legtöbb szolgáltatást nyújtja, míg a zebegényinél elsősorban a németnyelv-oktatás a vonzó. Az iskolák közül a szükséges létszámot Vámosmikola és Szob mellett öt évig biztosan hozza még Letkés, Márianosztra és Zebegény – ezzel biztosítva számukra a fenntartói szerkezet változatlanságát. A nagyobb gyereklétszámért folytatott rövid távú küzdelem mellett Letkés és Szob is foglalkozik a lakosság szám növelésének lehetőségével. A törekvés konkrét formát öltött a letkési szociális falufejlesztés elindításával, melynek eredményeként a községbe idővel fiatal házaspárok költözhetnek.

Az oktatási munka hatékonyságának méréséül szolgáló éves kompetenciamérések eredményei szerint valamennyi iskola a saját településkategória átlagánál jobb eredményeket ért el. Szob a kisvárosi iskolák között matematikából a 12. és magyarból a 21. helyen végzett 2006-ban. Igaz, nem is egy intézményvezető megkérdőjelezte a mérés értelmét; „Nem lehet tudni, hogy mit mér ténylegesen” – fogalmazták meg. Elgondolkodtató, hogy az iskolák nem ismerik egymás elért eredményeit („az íratlan törvény szerint erről nem szabad kérdezni”). A mérés eredményeit az intézményeknek 2008-ban már nyilvánosságra kell hozniuk, és ez lehetőséget biztosít a szülők – az iskolavezetők és fenntartók – számára is az iskolák sorrendjének felállítására és a megmérettetésére.

Az intézmények maguk is törekednek a sokoldalú szolgáltatás megteremtésére. Két idegen nyelvet (angol, német) tanítanak, és ha az előírt feltételek nem teszik lehetővé a

¹¹ 2007 nyarán az önkormányzatok létrehozták a Börzsönyvidéki Bölcsőde, Óvoda, Általános Iskola, Alapfokú Művészeti Nemzetiségi, Egységes Gyógypedagógiai és Módszertani Oktatási Intézményt, Szob központtal. Az összes óvoda és iskola azonos jogokkal rendelkező tagintézménnyé vált, a településeken tanulnak továbbra is az 1–6. osztályos gyerekek. A szülők szabadon döntenek el, hogy melyik iskolába íratják be gyerekeiket. Az iskolai és óvodai intézményfenntartó társulások megszűntek, önállóságukat az intézmények elvesztették, csak a társulás közoktatási feladatokat ellátó intézménye rendelkezik OM-azonosítóval. Letkés és Zebegény megtartotta önállóságát.

tantervi keretek közötti oktatásukat, átemelik az órákat a szakköri foglalkozásba. Az informatikaoktatás is teret nyert, egyes iskolák már első osztályban elkezdik az alapok lerakását. A felzárkóztatást (korrepetálás) a legtöbb intézmény a megemelt pedagógusi óraszám terhére biztosítja, ugyanez mondható el a tehetséggondozásról is. Jelentős eltérés az iskolák szemlélete és gyakorlata között a tehetséggondozásnál figyelhető meg. Van iskola, mely folyamatosan versenyezteti gyermekeit, állandó résztvevője a megyei és országos szintű versenyeknek, és szakkör vagy egyéni foglalkozás keretében készítik fel a tanulókat. Általánosan elterjedt, hogy a nyolcadik osztályban magyarból és matematikából középiskolai felvételi-előkészítőt tartanak a jelentkező gyerekeknek. Az iskolákban biztosított a zenetanulás, melyet a két, alapfokú művészeti oktatási intézményben vagy a szobi zeneiskola kihelyezett óráin érhetnek el a diákok. A pedagógiai programok magukba foglalják az integrált nevelést. Fejlesztő pedagógus vagy gyógypedagógus végzettségű szakemberek foglalkoznak a gyerekekkel, de a kívánatos két pedagógus-modellt¹² csak kevesen engedhetik meg maguknak (pl. Kemence, Bernecebaráti, Zebevény).

A kistérségben egy pedagógusra nyolc gyermek jut, szemben az országos 11 fős átlaggal. A tantestületek létszáma nem követte a gyerekszám csökkenését, és több intézményben nem történt meg a testület fiatalítása sem. A pedagógusok kötelező óraszámának emelése, a feljövő rendszerű NAT felesleges kapacitásokat szabadít fel a tantestületekben. Első lépésként nem hosszabbítják meg a szerződést a nyugdíjas tanárokkal. Az órák egy részét ugyan le tudják kötni szakköri és felzárkóztató foglalkozásokkal, azonban több szakos pedagógus kötelező óraszámának biztosítása nem oldható meg intézményen belül. Két iskola vezetése (Szob és Kemence) tette meg az első lépéseket, hogy szabad órkapacitással rendelkező szakos tanárai más iskolák hiányzó szakos ellátását pótolják, jelezték a térségi munkaszervezetnek, hogy tanáraikat hajlandók utaztatni. Különösen a kémia, fizika, biológia, földrajz és rajz, testnevelés tárgyak szakos lefedettsége alacsony a kistérségben. Az utazópedagógus-hálózat kialakítása, a szabad erőforrások és a hiányzó kapacitások számbavétele és koordinálása csak kistérségi szinten oldható meg. Nemcsak azért, mert így átláthatóbb, hanem azért is, mert az iskolaigazgatók, a tantestületek elmérgesedett viszonya akadályozza az intézmények közötti közvetlen együttműködést. Nem könnyíti az utazó pedagógusi hálózat kialakítását, hogy a pedagógusok között ez a legkevésbé elfogadott megoldás, ami alól – legalábbis az említett szakokon oktatók – aligha tudnak hosszabb távon kibújni. *„Majd elfogadja, ha a napköziben köt ki, és 25 ezer forinttal kevesebb lesz a zsebében”* – nyilatkozott az egyik megkérdezett vezető.

5.6.3. A többcélú társulás szakmai szolgáltatás és pedagógiai szakszolgálat feladatellátása

Az iskolafenntartó társulások és a többcélú kistérségi társulás legerősebb ellenzői, minden látszat ellenére, nem a települések első számú vezetői, hanem a tanítók és tanárok, akik féltik egzisztenciájukat. A társulás munkaszervezete (oktatási szakreferens)

¹² A tanóra keretéből nem szakítják ki a gyereket, az órán a pedagógus mellett bent tartózkodik a fejlesztő pedagógus is, aki szükség esetén külön foglalkozik a gyerekekkel.

koordinálja a pedagógiai szakmai szolgáltatásokat, ami igen örvendetes, de az iskolaigazgatók és a térséget képviselő, megjelenítő szakreferens között feszült viszony alakult ki. Az igazgatók szerint a kistérség részéről nem kezelik őket partnerként, folyamatosan kész tények elé állítják a pedagógusokat. Nincs egyeztetés a szakmai szolgáltatások szervezésénél, és az éves munkaterv összeállításakor sem. Ugyanakkor az igazgatók elismerik, hogy a tanárok többsége, különösen oktatásmódszertanban nem tart lépést a követelményekkel, ezért feltétlen szükséges a módszertani kultúra fejlesztése. Így a szakmai szolgáltatások (továbbképzés) kistérségi központba vitele előrelépést jelent, és hozzájárulhat az oktatás minőségének emeléséhez. *A kistérség szándékai szerint 2007. július 1-jétől szeretné létrehozni az Egységes Gyógypedagógiai és Módszertani Intézményt, mely a gyógypedagógiai tanácsadás teljes értékű intézménye lesz.* Működésében átfogja a tanácsadás, a képzés, valamint a szakmai továbbképzőközpont szolgáltatásait is (pl. logopédia, gyógytestnevelés). Az intézmény feladatát a szobi iskolához telepítenék. A gyógypedagógiai központ kialakításának szükségességét az oktatási referens a sajátos nevelési igényű gyermekek számának emelkedésével indokolja.

A kistérség látja el a pedagógiai szakszolgálatok közül a logopédiát, gyógytestnevelést és a fejlesztést. Az utazó logopédus minden településen elvégzi a kötelező óvodai szűréseket, valamint heti egy alkalommal biztosítja a foglalkozást a szűréseken kiemelt óvodások és iskolások részére. 2006-ban 154 kisgyermek beszédjavítását tudták ebben a formában biztosítani. A logopédus túlterhelt, a rendelkezésre álló órakeret kevés a feladat ellátásához, és túl sok a szakember munkabíró képességéhez viszonyítva. A térség azonban nem rendelkezik még egy logopédus foglalkoztatásához a szükséges anyagi fedezettel.

A gyógytestnevelési foglalkozásokat részben saját hatáskörükben biztosították az iskolák, mert a testnevelők rendelkeztek az enyhe tartásproblémák javításához szükséges tanfolyami végzettséggel. A gyógytestnevelést heti egy alkalommal tartják az orvosi beutalóval rendelkező gyerekek számára saját iskolájukban. A fennmaradt óraszám lehetővé tette, hogy tömbösítve havi két órára a szolgáltatást úszással váltsák ki a váci és a kemencei uszodában. Oktatásra azonban már nem került sor, mert az úszóoktató bérét nem tudták kigazdálkodni. A szerződéses gyógytestnevelő is csak az enyhe elváltozásokhoz szükséges szakmai végzettséggel rendelkezik, így az iskolaigazgatók pénzkidobásnak tartják a foglalkoztatását. Az emelt óraszám miatt a foglalkoztatásokat elvégezhetik az iskolai testnevelő tanárok, míg a rendelkezésre álló összeget az úszásoktatásra lehetne fordítani.

A legtöbb vitatott szolgáltatás a fejlesztő pedagógia. Több iskolában már a rendszer váltás előtt is biztosították az integrált nevelést, így a legtöbb iskolában rendelkeznek diplomás gyógy- vagy fejlesztőpedagógussal, akinek a munkájához a kistérség csak heti egy óra díjával járult hozzá, de van iskola, ahol a fejlesztő bérének a felét állta (Márianosztra). A szolgáltatás térségi konstrukciója az iskolai fejlesztőpedagógusokra alapoz, biztosítva munkájukhoz a szakmai koordinációt és a szaktanácsadást. A fejlesztők megítélése szerint a tanácsadás nyújtotta lehetőségekkel nem tudtak élni, méghozzá nem az ő hibájukból. Újra felmerül az iskolák és a szakreferens közötti információcsere gyengesége, illetve annak hiánya. A pedagógusok nem értik, miért nem kérdezi meg őket a munkaszervezet, mire lenne szükségük a hatékonyabb oktatáshoz, és miért vásárolnak szakkönyveket vagy eszközöket a szakpedagógusok megkérdezése nélkül.

Az SNI-s gyerekek számának emelkedése és a tervezett gyógypedagógiai központ indítása miatt a gyógypedagógiai tanácsadás került előtérbe, így a fejlesztésre a térség nem igényel a 2007. évben kiegészítő normatívát. 2007-től a fejlesztő pedagógiai szolgáltatást a gyógypedagógiai tanácsadás váltja fel, a szolgáltatást egy utazó gyógypedagógus foglalkoztatásával kívánják kiváltani. A normatívaigénylés megváltoztatásának eredményeként azon iskolák, melyek a térségtől függetlenül is tudták finanszírozni szakpedagógusaik munkáját, tovább folytathatják a fejlesztést, de nem egy iskolában ez a tevékenység megszakad (pl. Márianosztra).

A szolgáltatások új eleme a nevelési és a pályaválasztási tanácsadás beemelése a kistérségi feladatellátások közé. A kistérség együttműködési szerződést kötött Pest megyével, így a megyei fenntartású szobi Nevelési Tanácsadó helyben biztosítja a tanulási zavarral küzdő gyerekek nyílt szakértői vizsgálatát. 2007-re a megyéhez rendelt pedagógiai szakszolgálatok teljes kínálata megjelent a kistérség feladatellátásában, kiváltva az akadozó és csak a központi települések számára elérhető megyei szolgáltatásokat.

5.7. A többcélú társulás egyéb feladatellátása

A többcélú kistérségi társulás jogutódja a területfejlesztési feladatok ellátását vállaló Szobi Kistérség Önkormányzatai Területfejlesztési Társulásának. A területfejlesztési társulástól egyetlen futó projektet vettek át, az INTERREG „Hidak az Ipolyon” pályázatot, amit a kistérség nyújtott be. A tervezett fejlesztésben érintett Ipolydamásd, Vámosmikola és Tésa; magyar részről partner Esztergom, szlovák részről Sturovo. Már az engedélyezési tervek készítésénél tartanak, erre kapták a pályázati pénzt is. Reményeik szerint a sikeres fejlesztés eredményeként a Vámosmikolánál megépülő híd a térség felértékelődéséhez vezethet. *A területfejlesztési munkába várhatóan új lendületet hoz a teljes állású menedzser foglalkoztatása és a vámosmikolai területi iroda működése.* A munkaszervezet alkalmazottai folyamatosan figyelik a pályázati kiírásokat, és jelzik a lehetőségeket az önkormányzatoknak.

A területfejlesztés mellett a belső ellenőrzést is vállalták. A függetlenített szakértő előre rögzített éves munkaterv szerint végzi a 13 település 128 költségvetési szervének belső ellenőrzését.

5.8. A többcélú kistérségi társulás a mérlegen

Áttekintve a kistérség feladatellátását, kedvező változásokat regisztrálhatunk. A többcélú társulás által vállalt ellátások nemcsak új szolgáltatások megjelenését tették lehetővé a kistérségben (gyógytestnevelés, logopédia), hanem biztosították térbeli lefedettségüket és elérhetőségüket is (házi segítségnyújtás, családsegítés, gyógytestnevelés, logopédia, fejlesztés, hétközi ügyelet). Az eszközellátottságban és a foglalkoztatásban végbement változások az ellátások megfelelő működtetéséhez megkövetelt szakmai normák teljesülését biztosítják, így az első lépéseket jelenthetik az ellátások minőségének javulásában.

Szólnunk kell a feladatellátás finanszírozásáról, az eddigi gyakorlatról és a jelentkező problémákról. A szolgáltatások eszközfejlesztéseinek pénzügyi háttéréül a 2005. évi

51 millió forintos ösztönző támogatás szolgált. Ebből a keretből finanszírozták a hiányzó, valamint az elkerülhetetlenül szükséges eszközök beszerzését, a munkaszervezet, a családsegítő és gyermekjóléti szolgálat helyiségeinek kialakítását és felszerelését. A működés költségeinél azonban szolgáltatásonként és szolgáltatónként is jelentős eltérések jelentkeztek. Az ellátás működtetésének alapelve, hogy a kiegészítő normatíváknál a kistérség csak saját forrásai felett rendelkezhet (munkaszervezetre, pedagógiai szakszolgálatra biztosított normatíva, valamint a közoktatás szakmai szolgáltatásának szervezésére megszavazott összeg), a többi forrást át kell utalni a fenntartónak. 2006-ban 66 millió forint normatív támogatás érkezett a többcélú társulás számlájára, ebből valamivel több mint 29 millió forintot utaltak tovább a településekhez.

A szociális ellátásnál a tényleges költségek, az alap- és a kiegészítő normatíva közötti különbségeket az ellátottakkal fizetik meg (gondozási díj), vagy az önkormányzat átvállalja a hiányzó összeget. A szociális ellátást önállóan szervező, de a „Gondoskodás összefogással” intézményfenntartó társulással ellátási szerződést kötött önkormányzatok növekvő számban szüntették meg az ellátottak számára nyújtott pénzbeli kedvezményeket, a szolgáltatás költségeit minimálisra szorították le, ami az ellátás minőségére nyomta rá a bélyegét (pl. a házi segítségnyújtás kimerült abban, hogy közhasznú munkások kihordták az ételt a rászorultaknak). Vélhetően ez a helyzet a kistérségi intézményhez csatlakozással sem változik. Idézzük az egyik interjúalanyt: „*Most azt mondják, hogy megfizetik a normatíva és a normális ellátás között jelentkező különbségeket. De ennek nincs reális esélye. A gyermekjólétinél sem fizettek régebben. Most miért fizetnének?*”

7. táblázat

A 2005. évi ösztönző támogatás felhasználásának megoszlása feladatellátás szerint

Feladatellátás	Összeg (Ft)
<i>közoktatás:</i> eszközök (gyógytorna, logopédia, fejlesztés)	15 500 000
<i>szociális alap- és nappali ellátás:</i> családsegítő és gyermekjóléti szolgálat részére iroda kialakítása és eszközfejlesztés akadálymentesítés, eszközvásárlás gépjármű vásárlása	15 000 000
<i>egészségügyi ellátás:</i> gépjármű orvosi gépek és műszerek komplett segélytáska	12 561 000
<i>belső ellenőrzés:</i> bér és járulékai, egyéb költségek eszközfejlesztés	3 184 000
<i>kistérségi ügyintézés:</i> irodahelyiség és ügyféltárgyaló kialakítása tárgyi feltételek biztosítása egyéb kiadások	5 100 000
Összesen	51 345 000

Forrás: a munkaszervezet közlése alapján.

Az önkormányzatok többletforrások megszerzésére törekvő magatartása csak a gyermekjóléti és szociális ellátásnál, valamint a pedagógiai szakszolgálati feladatok vállalásánál jelentkezik, érintetlen marad az oktatási intézmények területe. Iskoláinak fenntartásához emelt normatívát csak Szob, Letkés, Vámosmikola, Márianosztra és Zebegény kapott. A többi intézményfenntartó önkormányzatnak a saját költségvetéséből kell biztosítania a hiányzó forrást. Az önkormányzatok iskoláik költségvetésének 40–50%-át kénytelenek biztosítani. A költségek legnagyobb részét – 60–70%-át – a bérek és terheik viszik el, ennek ellenére a tantestületek létszáma gyakorlatilag érintetlen maradt, miközben a költségvetés tovább csökkentette az önálló fenntartású oktatási intézmények részére elérhető források körét és nagyságát.

Nem lehet megfelelni arról a tényről, hogy az önkormányzatok normatívakövető magatartása sebezhetővé és kiszolgáltatottá teszi a térségi közzolgáltatások rendszerét. A térségi feladatellátásban részt vevő önkormányzatok a kiegészítő normatíva mellett nem járulnak hozzá a szolgáltatásokhoz,¹³ így az ellátás minőségi fejlesztésének határait a rendelkezésre álló normatíva határozza meg. Nem stabilizálja az ellátás rendszerét a központi költségvetés folyamatosan változó – és az önkormányzatokat kétségkívül a többcélú feladatellátás felé terelő – szabályozása sem, melynek szerves részét alkotja a megyei feladatok kistérségi szintre szállítása (pályaválasztási és nevelési tanácsadás, pedagógiai szakszolgálat). Az önkormányzatok költségeik csökkentése miatt vállalták a társulás megalakítását és a közös feladatellátást. Az eddigi tapasztalat azt mutatja, hogy a kistérségi szinten szervezett ellátások fenntartásához általában elegendők a költségvetési források – az más kérdés, hogy az ellátások milyen minőségűek. Ugyanezt már nem mondhatjuk el a többcélú kistérségi társulás 2004. évben legalább három évre vállalt, de kiegészítő normatívával nem támogatott egészségügyi ellátásáról. A többcélú társulás keretében megszervezett feladatellátás időzített bombája a kötelező hétvégi és hétközi ügyelet. Az önkormányzatok állandósult tartozása miatt az ügyelet finanszírozásának összeomlása – amire van esély – magával ránthatja a társulást is.

6. A TÖBBCÉLÚ KISTÉRSÉGI TÁRSULÁS ALULNÉZETBŐL

A tanulmány második részében az önkormányzati feladatellátást nem a kistérség, hanem a települési önkormányzatok oldaláról mutatjuk be. Arra keresünk választ, hogy a térség önkormányzatai hogyan látják el kötelező feladataikat, és hogyan ítélik meg a kötelező feladatok térségi szintre emelését, illetve arra, hogy mi határozza meg a feladatellátással kapcsolatos folyamatokat és döntéseket.

¹³ Kivétel Szob: a 12 férőhelyes átmeneti otthonban a kevés férőhely miatt a költségekhez kénytelen a város havonta 1,2 millió forintot az intézményfenntartó társulás gesztortelepülésének átutalni.

6.1. A Vámosmikolai mikrotérség

A Vámosmikolai mikrotérséghez a következő települések tartoznak: *Vámosmikola, Tésa, Nagybörzsöny, Perőcsény, Kemence, Bernecebaráti*. A periférikus fekvésű kistérségen belül a mikrotérség még a szobihoz viszonyítva is kedvezőtlen helyzetben van. Hátrányos helyzetének alapvető okát az elmaradt infrastrukturális fejlesztésekben, elsősorban azonban rendkívül kedvezőtlen közlekedési viszonyaiban jelölhetjük meg, ami meghatározó gátja a munkaerő mobilitásának. Négy település lakosság száma nem éri el az 1000 főt, és itt található a kistérség egyetlen törpefalva és két zsáktelepülése is.

A falvak közül Vámosmikola, Perőcsény és Tésa önkormányzati és igazgatási feladatellátását már évekkel korábban kialakult szerkezetben biztosítja. Mindhárom település iskolai intézményfenntartó társulás tagja Vámosmikola központtal. Tésa körjegyzőséget alkot Vámosmikolával, Perőcsény a Szobi mikrotérséghez tartozó Ipolytölgyessel. Számításuk szerint a kistérségi feladatellátás jelentős változást a szerkezetben már nem hozhat: Vámosmikola népességszáma miatt az iskoláját meg tudja őrizni, és nem kíván több igazgatási feladatot magára vállalni. Perőcsény ragaszkodik körjegyzőségi központjához, elképzelhetetlennek és megvalósíthatatlannak tartja, hogy a jegyzőség feladatait mikrotérségi szinten lássák el. Azonban a szabálysértési eljárások térségi szintű összehangolását – hasonlóan a kistérség többi önkormányzatához – nemcsak lehetséges, hanem szükséges lépésnek tekinti.

A mikrotérség három települése – Bernecabaráti, Kemence és Nagybörzsöny – önálló intézményrendszerrel és igazgatással rendelkezik, más településekhez fűződő kapcsolatokat mindig is ennek rendelték alá. E három település feladatellátásán keresztül mutatjuk be az önkormányzatok viszonyulását a kistérségi feladatellátáshoz.

Az infrastrukturális fejlesztések elmaradása miatt még céltársulások sem kötötték össze a településeket. Igaz, évek óta készülnek mikrotérségi szinten a szennyvízcsatornahálózat kiépítésére és a szennyvíztisztító telep megvalósítására. A hetvenes évek körzetesítésének eredményeként Kemence (gesztor) és Bernecebaráti közös igazgatású volt, ez a kényszerű kapcsolat azonban évtizedekkel később nem a közös összefogáshoz, hanem a két település rivalizálásához vezetett, ami meghatározza a feladatellátás szervezésének kérdéseit is.

A többcélú kistérségi társulás feladatellátását azzal a feltétellel szavazták meg, hogy a végsőkig ragaszkodnak intézményeik – értsd az iskola – önállóságához. A szociális ellátásokban a „Gondoskodás összefogással” intézményfenntartó társulás létrehozásával Kemence és Bernecebaráti elérte, hogy az önkormányzatnak nem kell hozzájárulni az ellátás működéséhez, csak az épület fenntartásához, valamint a közműdíj fizetéséhez. A kialakított konstrukció, legalábbis eddig, tehermentesítette az önkormányzatokat az alap- és a szakellátásban. Nagybörzsöny kiválása a kistérségi szociális feladatellátásból a képviselő-testületben zajló belső hatalmi harcnak, valamint a foglalkoztatáshoz és a normatíva feletti rendelkezési joghoz való ragaszkodásnak tulajdonítható. Így a település elesett 1,7 millió forinttól, és 850 ezer forintot köteles visszafizetni. A képviselő-testületnek több mint fél év kellett ahhoz, hogy felismerje: a kiválással nemcsak kevesebb forrást kapnak, hanem az addig felvett összeget is vissza kell juttatniuk a kincstárnak. Így megszületett a szándéknyilatkozat az újbóli csatlakozásról a kistérségi feladatellátáshoz, a megvalósítás legkorábbi dátuma azonban csak két év múlva várható, amikor a gondo-

zási központ vezetője már eléri a nyugdíjkorhatárt. A kistérségi gyermekjóléti feladat-ellátás működéséhez az önkormányzatoknak nem kell hozzájárulniuk, a normatíva ele-
gendő az ellátás biztosítására.

A 2007. évi költségvetési törvény ÖNHKI-támogatásának szabályozása azonban alap-
vetően korlátozta az önkormányzatok mozgásterét: amennyiben ÖNHKI-forráshoz
akarnak jutni, nem tarthatják meg sem igazgatási önállóságukat, sem iskolájuk önálló-
ságát. A körjegyzőséghez való csatlakozás alól csak az 1020 lélekszámú Kemence men-
tesült.

Nézzük először *Nagybörzsönyt!* Az önkormányzat 2006. évi költségvetése 150 millió
forint, a munkabér kifizetését csak hitellel tudják biztosítani. Tavaly az önkormányzati
intézmények működtetésénél 55 milliós hiány jelentkezett, számításaik szerint, a gyakor-
latnak megfelelően, csak a felét kapják meg az ÖNHKI-ból. A község vezetői tisztában
vannak azzal, hogy a hétfős önkormányzati apparátust hosszabb távon nem tarthatják
meg. A költségek jelentős részét nem az önkormányzati, hanem az igazgatási feladatok
ellátása igényli. Meglátásuk szerint az önkormányzat egy polgármesterrel és egy admin-
isztrátorral el tudja látni feladatát, és nem él meg veszteséggént, ha az igazgatási fel-
adatkör máshova kerül. Ezt már nem mondhatják el az iskoláról, óvodáról és a szociális
ellátásról, egyszóval a közszolgáltatásokról. Hasonlóan a többi településhez, az intézmé-
nyek önállóságának elvesztésével a település visszafordíthatatlan sorvadását prognosz-
tizálják.

Nagybörzsöny első számú embere a könnyebbnek tetsző feladathoz látott hozzá elő-
ször, a leendő körjegyzőségi partnerek megtalálásához. Azonban tárgyalásain sorra
kudarcot vallott. Vámosmikola nem kívánta körjegyzőségét bővíteni. Az ipolytölgyesi
tárgyalások kedvezően indultak, de a körjegyzőség székhelytelepülésének – Perő-
csény – kategorikus „nem” válasza ezt a kaput is bezárta a nagybörzsönyiek előtt. Joggal
tehetjük fel a kérdést, miért nem vállalja egyetlen jelölt sem a közös igazgatási feladatel-
látást az önkormányzattal? A választ a roma népességgel járó konfliktusok és igazgatási
eljárások magas száma adja meg. A kistérség roma népessége Nagybörzsönyben koncent-
rálódik, körükben szinte teljes a munkanélküliség, életvezetésük és magatartásuk miatt
folyamatosan összeütközésbe kerülnek a település nem roma lakosságával és a hatóság-
okkal is. Ezt a terhet – részben munkatöbbletet és az igazgatási döntésekkel járó zakla-
tásokat – egyetlen önkormányzat sem hajlandó nyakába venni.

Nincs kedvezőbb helyzetben a település az oktatási intézményrendszerrel sem. A né-
met nemzetiségi nevelést nyújtó óvodában a gyerekek száma csökken, miközben a roma
származású gyermekek aránya emelkedik – 30 gyereknek biztosítanak helyet 3 csoport-
ban. Nagybörzsöny még hozzájut a kiegészítő normatívához az óvodások után.

Ugyanezt már nem mondhatjuk el az iskoláról. A német nemzetiségi oktatást biztosító,
nyolcosztályos általános iskolában összesen 63 gyerek tanul, ám a nemzetiségi iskolának
biztosított engedménnyel sem érik el a szükséges létszámot. A gyereklétszám negyedik
után hirtelen lecsökken, mert a szülők egy része Kemencére, Bernecebarátiba vagy
Vámosmikolára írhatja át gyermekét, *felerősítve ezzel a felső tagozat gettósodását.* Természe-
sen más számokat kapunk, ha az SNI-s gyerekeket duplán számítjuk a létszámba: így
már 100 gyerekkel számolhatunk. *A 63 iskolás közül 13 részesül gyógypedagógiai fejlesztés-
ben, és 19 gyerek küzd magatartászavarral. A létszám fele bizonyul tehát ún. „papírral” igazolt
problémás gyereknek.*

Összevont osztályban tanítanak az alsó tagozaton, a felső tagozatban pedig a készség-tárgyak oktatását összevont órákkal biztosítják. A gyerekek számának csökkenése évek óta tartó folyamat, azonban most született meg a döntés: nem kérnek az OKÉV-től működési engedélyt, mert képtelenek tovább finanszírozni az iskolát. 2006-ban az intézmény fenntartása 18 millió forint költségvetési hozzájárulást igényelt az önkormányzati költségvetésből.

Nagybörzsöny intézményfenntartó társulásra hirdette meg az iskoláját, a jól bevált, hagyományos szerkezetben: a felső tagozatos gyerekek a gesztoriskola bejáró tanulói lesznek, míg az alsó tagozat továbbra is a településen működik. A verseny 63 gyerekért folyt, a bemutatkozó nyílt napon képviselte magát Szob, Vámosmikola, Letkés és mint német nemzetiségi iskola, meghívást kapott Zebegény is. Zebegénynek és Szobnak a távolság miatt nem volt reális esélye. A vámosmikolai és a letkési társulás a szülők ellenállásán bukott meg. A letkési és a vámosmikolai iskolások szülei aláírt petícióval tiltakoztak a tervezett társulás ellen. Amíg az iskolába átiratkozással kerülhetnek be a nagybörzsönyi gyerekek, az iskolának – és a véleménynyilvánítás erejéig a szülőknek is – lehetősége/lehetőségük van dönteni, beengedi(k)-e a tanulókat az iskola falai közé. Amennyiben az iskola társulási keretek között működik tovább, akkor már nem lehet megakadályozni a roma gyerekek bekerülését az osztályokba. A tervezett szerkezetet azonban nem fogadták el a nagybörzsönyi szülők sem, akik követelték az oktatás helyben tartását, és ehhez az önkormányzati vezetés ellenzékét alkotó képviselők minden támogatást megadtak. A szülők tántoríthatatlanok maradtak, semmilyen érv nem hatott.

A nagybörzsönyi iskola kálváriája felvetette egy kistérségi gyógypedagógiai intézmény kialakításának lehetőségét. Eszerint az iskola helyben tartására térségi beiskolázású kiegészítő osztályok indítása teremthet lehetőséget. A kiegészítő osztályok ezután több szálon kapcsolódhattak volna a kistérség tervezett Egységes Gyógypedagógiai és Módszertani Intézményén keresztül a szobi iskolához is. Ez az elképzelés a végjátékot¹⁴ követően okafogyottá vált.

Az önkormányzati feladatellátással kapcsolatban felmerült nehézségeket Nagybörzsönyben tovább súlyosbítja a betöltetlen háziorvosi poszt. Az alacsony kártyaszám miatt a háziorvos nem vállalta tovább a rendelőt, így Ipolytölgyessel közösen hirdették meg a megüresedett praxist. A rendelő és a szolgálati lakás megléte ellenére sem jelentkeztek a hirdetésre, szükségmegoldásként 2006 októberétől a letkési orvos látja el a települést, heti négy alkalommal.

Bernecebarátinak is lépnie kell, ha az ÖNHIKI-támogatásról nem kíván lemondani az elkövetkező években, s ennek ára az igazgatási és közoktatási feladatellátás átszervezése. A helyiek a feladatok elvonását a község fokozatos elsorvasztásaként értelmezik, mert az ÁMK formában működő intézmény biztosítja a közösségszervező-mozgósító rendezvényeket.

A bernecebaráti óvodában két vegyes csoport működik, 22 gyerekkel. A nyolc tantermes iskolában 118 gyerek tanul, jövő tanévben ez a létszám is csökken. (Az alsó tagozat átlaglétszáma 12 fő, a felsőé 17,5 fő. A következő tanévben az átlagok tovább csökken-

¹⁴ Nagybörzsöny is csatlakozott a térségi közoktatási intézményhez, így az 1–6. osztályok helyben maradtak, míg a 7–8. osztályosokat Bernecebaráti fogadja.

nek: 10,5 és 15,25 főre). Igaz, szeptembertől megnyitják a Pest megyei GYIVI egyik lakóotthonát, így várhatóan emelkednek a létszámok, azonban az elhelyezendő gyerekek korösszetételéről 2007 nyarán semmi biztosat nem tudtak. Ugyanakkor abban reménykedtek, hogy a bezáró iskolák vagy/és tagozatok¹⁵ növelhetik a bernecebaráti iskola vonzáskörzetét. Remények ide vagy oda, az önkormányzat megkapta az OKÉV-től a társulásra felszólító határozatot, melynek végrehajtását 2008. január 1-jéig kell biztosítani.

Mivel az egykori székhelyközség csak néhány kilométerre fekszik a falutól, és az elmaradt, egyre sürgetőbb infrastrukturális fejlesztéseket csak társulás formájában tudják biztosítani, a legkézenfekvőbb megoldásnak a kemencei önkormányzattal folytatandó tárgyalás bizonyult. Bernecebaráti polgármestere a testülettől egy tárgyalási csomagra kapott felhatalmazást, amely magába foglalta a megegyezést az iskola, a körjegyzőség és a háziorvosi ellátás közös megoldására. *„Mi a periféria periferiájának a periferiáján vagyunk. A kistérség periferián van, a térségen belül a mikrotérség periferián van, mi a mikrotérségen belül vagyunk periferián, hisz a megye- és kistérségi határon fekszünk, beszorultunk a határra, mert más megyébe vagy kistérségbe nem tudunk átnyúlni. Azt senki sem várhatja el tőlünk, hogy mindent odaadjunk, és cserébe semmit se kapjunk. Még Kemence sem.”* A községnek évek óta nincs önálló orvosa, mert az üres praxisra kiírt pályázatra nem jelentkezett senki, jelenleg a vámosmikolai orvos jár ki, aki azonban csak átmenetileg vállalta az ellátást. Így a bernecebaráti önkormányzat tárgyalási ajánlata a következő volt: Kemence a körjegyzőség és az orvosi ellátás székhelye, ha bernecebaráti a gesztoriskola. Amennyiben Kemence ragaszkodik az iskolaszékhelyhez, akkor Bernece legyen a másik két ellátás székhelytelepülése. Kemence önkormányzati vezetője is a kompromisszum mellett foglalt állást, de ennek tartalmát képtelen volt meghatározni. Csak annyit tudott, hogy nekik is engedni kell.

Nem volt kétséges, hogy a legérzékenyebb pont az iskola. Az ÁMK-intézményként működő, alapfokú művészeti oktatást is biztosító kemencei iskolában 123 gyerek tanult a 2006/2007. tanévben, azonban a gyerekek 40%-a hat településről járt be naponta. A bernecebaráti intézményben ugyanekkor 118 diákot tanítottak, a bejáró tanulók aránya nem érte el az egyötödöt sem. A kemenceieknek reményt nyújthatott volna, ha a perőcsényi alsó tagozattal létrehozhattak volna egy intézményfenntartó társulást, azonban a perőcsényi önkormányzat, a szülők nyomására, ragaszkodott az alsó tagozat helyben tartásához.¹⁶ A bernecebaráti iskolának jobb az infrastrukturális háttere (egy részlegesen felújított épület, tornaterem), míg a kemencei híján van a tornateremnek és a két épület közül az egyik egy 18. századi műemlék kúria. Alapjaiban különbözik a két iskola vezetésének szemlélete is. A bernecebaráti nevelés-, a kemencei inkább teljesítménycentrikus, amit szélesebb körű pedagógiai kínálat támaszt alá: *„Elismerem, hogy igazuk*

¹⁵ Hont, Nagybörzsöny 7–8. osztálya.

¹⁶ Egy alsó tagozatos kislányt szülei szerettek volna átiratni a kemencei iskolába. A perőcsényi polgármester asszony az összes szülő számára nyilvánvalóvá tette, hogy a gyerekek számának további csökkenése az alsó tagozat megszüntetéséhez vezet. A környék igazgatóinak véleménye szerint a perőcsényi osztott osztályokból kikerülő gyerekek teljesítményén nem látszik, hogy osztott osztályban tanultak, köszönhetően a perőcsényi iskolában oktató kitérő tanítónőnek. Vannak nyolcosztályos iskolák, amelyekből kikerülő gyerekek a perőcsényieknél sokkal gyengébb ismeretszinttel rendelkeznek. Ennek ellenére, az összevont osztályokkal működő alsó tagozatos iskolát bezárták: 2007 őszétől a gyerekeket Kemencére, Bernecebarátiba és Vámosmikolára viszik a szülők.

van a kollégáknak, valóban hajcsár vagyok, de a gyerekeket lehet és kell is terhelni. Ahhoz, hogy ki tudjanak törni a hátrányos helyzetből, és továbbtanuláskor ne kerüljenek hátrányba, mindent meg kell tenni, mert ez az iskola felelőssége is” – mondta a kemencei iskola igazgatója.

A kemencei képviselő-testület részére tárgyalási alapként az iskolaigazgató pontokban foglalta össze, hogy mi az, ami nem változhat az iskolában, ha Bernecebaráti lesz a gesztor. Marad a pedagógiai program, a helyi tanterv, a választható néptánc, maradjon az úszás, a fejlesztés, a szakmai önállóság, bontott tanulószoba, önálló könyvtár: azaz szinte minden. A programok összefésülésének még a lehetősége sem fogalmazódott meg. A kemencei képviselő-testület egyetlen pontot sem fogadott el a felkínált lehetőségek közül, álláspontjuk szerint mindhárom területen csak Kemence lehet a központ. *„A polgármester felhívott, hogy közölje a testületi döntést, és ennek ismeretében folytassuk a további tárgyalást. Nincs miről tárgyalni, Kemence úgy viselkedik, mint egy háromezres község, pedig talán 50 lakossal nagyobb nálunk.”*

A következő lehetőség a vámosmikolai iskola tagintézményévé válás, melynek fenntartója hajlandó is a társulásra. A bernecebarátiak azonban elvetették ezt az alternatívát, a mikolai oktatás térségszerte gyengének tartott minősége miatt. A nagybörzsönyi iskolához való társulás gondolata is fölmerült egy röpké pillanatra, azonban a már ismertett okok miatt nem kívánnak élni ezzel a lehetőséggel.¹⁷

A három, megoldást kereső önkormányzat képtelen volt tehát megegyezni, így végül kénytelenek voltak a realitásokkal számolni, és életbe lépett a szociális és gyermekjóléti ellátásnál már jól bevált normatívakövető magatartás, melyet „előremenekülésként” élnek meg. Elkezdődött a számolás arról, hogy milyen szervezeti felállás a legkedvezőbb. *A kistérségi szintű feladatellátás felértékelődését nemcsak a kiegészítő normatíva és az ÖNHIKI-támogatás elérésének megszigorítása eredményezte, hanem a kompromisszumképtelenség is: „akkor inkább a kistérség, mint a másoknak teljes intézményi alárendeltség”. A baj azonban nem jár egyedül: a megfelelő létszámmal rendelkező iskolák fenntartói, az igazgatókról nem is beszélve, hallani sem akarnak a kistérségi fenntartású intézményről, amelyben előbb-utóbb Szob iskolájának érdekei válhatnak meghatározóvá. A lépéskényszerben lévő kisebb települések lakossága azonban nem éri el a kistérség lélekszámának 60%-át, azaz még mikrorégiós szinten sem lehet biztosítani az intézményfenntartó társulást. Patthelyzet alakult ki, melyet mindenképpen fel kell oldani, mert különben a kistelepülések nem juthatnak hozzá az ÖNHIKI-támogatáshoz.*

6.2. A Szobi mikrotérség

A hét települést, köztük a kistérségi központ szerepét ellátó egyetlen várost tömörítő Szobi mikrotérségben a települések kapcsolata, a Vámosmikolai mikrotérséggel összevetve: erősebb és több szálon fut. A mikrotérséghez tartoznak a következő települések: *Ipolytölgyes, Letkés, Ipolydamásd, Szob, Márianosztra, Kóspallag és Zebegény*. A települési kapcsolatok gyenge pontja Zebegény, amely a Duna menti települések felé húz.

¹⁷ A bernecebaráti iskola egyik nyertese a kistérségi közoktatási intézmény megalakulásának. Gyermeklétszáma nőtt, fogad gyermekeket Hontról, Nagybörzsönyről, Perócsényről, Tésáról és Vámosmikoláról.

A régi közművagyron egybetartására és működtetésére hozták létre a Szob és Vidéke Közvízmű Kft.-t, melyhez hét település tartozik. A város szolgáltatásai elérhetőbbek a települések számára, mint az Ipoly völgyében megülő községeknek. A területfejlesztésben különösen a turisztikai fejlesztések említésre méltók (pl. Börzsöny erdei vasút jelenleg folyó kiépítése Nagyborzsönytól Szobon keresztül Kóspallagig). Szob környező településeit maga mellé tudta állítani a Gastroland jövőbeni projekt megvalósításának reményében is. A mikrotérség egyetlen körjegyzőségéhez tartozik Ipolydamásd és Kóspallag, valamint a székhelytelepülés, Márianosztra. Ipolytölgyes körjegyzőségének székhelye (Perőcsény) a másik mikrotérségben található. Az önkormányzatok ragaszkodnak önálló feladatellátásukhoz, beleértve az igazgatási feladatokat is. Ez alól Szob az egyetlen kivétel. *A város minden, térségi kihatású feladattól – okmányiroda, építési és műszaki szakhatósági feladat, orvosi szakrendelő, gyámhivatal – szívesen szabadulna, mert képtelen ellátni a rendelkezésre álló forrásokból.* A város számára legkedvezőbb változást a térségi kihatású feladatok kistérségi szintre emelése jelentené. A térségi kihatású igazgatási feladatok ellátása jelentős többletkiadással jár a város részére, mivel az ellátásra az állam nem feladat, hanem lakosságszám szerint nyújt támogatást. Szobon látják el a térségi építéshatósági és műszaki feladatokat, melyhez tízmillió forint normatív támogatást kapnak, míg a működtetés közel negyvenmillióba kerül. Hasonló probléma jelentkezik a gyámhivattal is, idetartoznak továbbá a 13 település mellett a márianosztrai börtön gyámügyei is. Négymillió forintos állami támogatás mellett a működtetés költsége tizenkétmillió forint, és a különbséget a városnak kell pótolnia. Gondok vannak az okmányirodánál is, melyre az állam közel ötmillió forintot ad, ám a költségek elérik az államkincstártól átutalt összeg kétszeresét. A szakrendelőt képtelenek fenntartani, ami a városnak ötvenmillió forintjába kerül.

Az önkormányzatok nem járulnak hozzá a szakrendelő fenntartásához, pedig a kistérség lakosságának egészségügyi szakellátását ez az intézmény biztosítja. Ugyanakkor nem folytatható az eddig bevált gyakorlat, hogy a működéshez szükséges forrás hiányát az ÖNHIKI megérkezéséig működési hitellel pótolják. A városnak 2006-ban 100 milliós, működési célra felvett hitele volt, de a jogszabályok változása miatt már a hitelt is megfontoltabban kell kezelni.

A közszolgáltatás intézményrendszerével is gondok vannak. A szociális ellátást ugyan térségi, valamint mikrotérségi intézményfenntartó társulásba vitték, azonban a működéshez évi szinten több millió forinttal kell hozzájárulni, ráadásul az épület fenntartása és a közműdíj fizetése a tulajdonos önkormányzat feladata. Legkedvezőbb változás a gyermekjóléti intézmény megalakítása, mert így a gesztor költségvetését többé nem terheli a tagönkormányzatok be nem fizetett hozzájárulásának hiánya.

Finanszírozási gondok vannak a közoktatási intézményeknél is, ráadásul a gyerekszám lassan, de folyamatosan csökken. Az óvoda, az általános iskola és a zeneiskola évi költségvetése 91 millió forint, melynek 52%-át az önkormányzat biztosítja. Az óvoda 2007 őszén már csak két új csoporttal indult, és az évfolyamonként párhuzamos osztályokkal működő iskolába már csak egy első osztályra elegendő gyerek jelentkezett. Az ötödik osztályban kénytelenek voltak összevonni két osztályt egy nagy létszámúvá, a hetedikben is mozgatni kellett a gyerekeket az osztályok között, hogy meglegyen a létszám. Az iskola hosszabb távon csak egy osztályt tud indítani évfolyamonként, az intézmény kihasználtsági mutatói nagymértékben romlanak. *A kivezető utat a bázisiskolává*

alakításban látják, amelyet a kistérségi szinten történő oktatásszervezés indokolhat. Ide telepítenék az utazó tanári hálózatot, és minden, a térségi feladatellátáshoz kapcsolódó szolgáltatást (gyógypedagógus, gyógytestnevelő, szakmai továbbképzések), valamint az iskola épülete biztosítana helyet a térségi OKJ-s felnőttképzésnek is.

A szobi iskola a csökkenő gyereklétszám¹⁸ miatt beszállt a gyerekekért folytatott versenybe. A mikrotérség legkisebb iskolája, a kóspallagi, nemzetiségi nevelést biztosít, azonban az alacsony osztálylétszámok miatt az önkormányzat képtelen tovább vállalni finanszírozását.

Kóspallag önálló intézményként tartja fenn iskoláját, ahol az alsó tagozat átlagos osztálylétszáma nyolc fő, a felső tagozatban már csak hat tanuló. A felső tagozat önállósága nem tartható, így elkerülhetetlen a tagintézménnyé válás. A társulást azonban nemcsak a létszám kényszeríti ki, hanem az intézmény fenntartásának ára is: a 36 milliós költségvetésű iskola működéséhez az önkormányzat évi 20 millió forinttal járul hozzá. A település költségvetése 150 millió forintos évi kerettel rendelkezik, és 2006-ban 36 millió forinttal lépték túl a működtetési költségeket. Hasonlóan a többi településhez, nem igazították a gyerekek számához a foglalkoztatottak létszámát, amit tovább már nem lehet halogatni. Függetlenül attól, hogy milyen konstrukcióban valósul meg a társulás, nagymértékű pedagóguselbocsátásra kell számítani.

Az önkormányzat közzétette társulási szándékát. Szob, Márianosztra mellett bejelentkezett még a Váci kistérség két önkormányzata is, Kismaros és Szokolya. A jövőbeni társulás létrejöttét jelentősen akadályozza a szülői szándék. A szülők legalább négy különböző településre akarják átíratni a gyerekeket (Kismaros, Vác, Márianosztra és csak a legvégső esetben Szob). Kóspallag az alsó tagozat helyben tartásához ragaszkodott, míg a felső tagozatos gyerekek naponta átjárnának a központi iskolába. Kismaros kevésnek találta a gyerekek számát, hamar kilépett a versenyből, Szokolya társulási javaslata átfogta a közoktatási intézményeket, azonban Kóspallag nem akarja óvodáját társulásba vinni – így visszalépett Szokolya is. A szomszéd település, Márianosztra a térbeli közelség, a kedvező megközelítési lehetőség és a szlovák nemzetiségi oktatás folytonosságának előnyeit hangoztatta, Kóspallag első embere azonban mégis Szobbal kezdett tárgyalásokat. Szob a társulásért cserébe a normatíva átengedése mellett még évi hatmillió forintot kért a gyerekek fogadásáért, amit Kóspallag méltánytalanul soknak tartott, és felfüggesztette a tárgyalást.¹⁹

Márianosztra szociális és gyermekjóléti ellátását a térségi intézmény keretein belül biztosítja, így a normatíván felül nem kell költségvetéséből átcsoportosítania. Nem ennyire kedvező a helyzet a közoktatási intézményeknél. A gyerekek száma nagyon lassan, de folyamatosan csökken. Az óvoda összevont csoportokkal működik, ha szükséges, akkor meglépik az újabb csoportösszevonást. Az iskolai létszámokat, igaz, nemzetiségi oktatást folytató iskolaként, jelenleg még hozzák. Már a kilencvenes években is a mikrotérség

¹⁸ Csak a 2006/2007-es tanévben az iskola 34 tanulót „vesztett el”, mert a szülők a gyereket az óvodából nem a szobi iskolába írták be, vagy átírták a zebegényi iskolába.

¹⁹ Az önkormányzat is tagja lett a kistérségi közoktatási társulásnak. Az alsó tagozat helyben maradt, összevont osztályokkal működik, és megszűnt a szlovák nemzetiségi oktatás. Az 5–8. osztályos gyerekek felét a szokolyai iskolába írták át a szülők, sokan járnak Márianosztrára, és kevesebben választották Szobot.

ismert befogadó iskolája volt, a más intézményekből eltanácsolt vagy perifériára került gyerekeket vették át. A normatíva elérése érdekében 2004 szeptemberétől tovább vitték az óvodai szlovák nemzetiségi nevelést az iskolában is, így a szükséges létszám néhány évig biztosított. Az önkormányzat változtatott iskolával kapcsolatos politikáján: 2006 nyarán nem hosszabbította meg a nyugdíjas tanárok szerződését, az igazgatót nyugdíjazta, és egy energikus, fiatal pedagógus igazgatói pályázatát támogatta. Az új igazgató javított a tantestület szakos ellátottságán, fiatal, pályakezdő tanárokat szerződtetett, és komoly konfliktusokba került a szobi iskolaigazgatóval, valamint a kistérségi oktatási referenssel.

Míg az óvodában van mozgástér, ez már nem adatik meg az iskolában. Az óvoda 16,7 millió forintos költségvetésének 40%-át, az iskola évi 51 milliós költségeinek egyharmadát az önkormányzatnak kell pótolnia, miközben a normatíva összege 3,2 millió forinttal csökken. Amennyiben Kóspallaggal sikerül az óvodára és az iskolára is létrehozni egy intézményfenntartó társulást, akkor nem kerül sor elbocsátásra, ha nem, akkor egy óvónőtől és két pedagógustól mindenképpen meg kell válniuk. Az önállóságot ameddig csak lehet, megtartják, de a társulás gondolatától sem zárkóznak el, ha az észszerű, a kedvezőbb finanszírozási feltételeket úgy biztosítja, hogy a kisebb iskoláknak is megmarad a mozgástere.

Az önkormányzatok számára – hasonlóan a másik mikrotérséghez – elsősorban oktatási intézményeik önállóságának megőrzése jelenti a legnagyobb kihívást. Igaz, a kóspallagi iskola kivételével az átlagosztálylétszámok még éveken keresztül biztosítják a fenntartói önállóságot, a működtetés azonban egyre elviselhetetlenebb terheket ró az ÖNHKI-s önkormányzatra. A finanszírozás kérdése a társulás mellett szóló érv, azonban a társulástól mégis ódzkodnak, mert tartanak a kistérségi központ és ezen belül is a szobi iskola kívánatosnál nagyobb mértékű megerősödésétől.

7. ÖSSZEFOGLALÁS

A Szobi Többcélú Kistérségi Társulás közel kétéves működése alatt számos sikertelen próbálkozás mellett sikeres együttműködések kialakítására is sor került, így a szociális és a gyermekjóléti ellátásban két új szervezet jött létre: az egyik a mikrotérségi „Gondoskodás összefogással” intézményfenntartó társulás, a másik a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat Kistérségi Intézménye. A pozitív fejleményekhez sorolható még, hogy a közoktatásban emellett új elemként jelent meg a pedagógiai szakszolgálat, mely napjainkra a korábbi megyei szolgáltatás teljes skáláját átfogja. A társulás feladatellátásának kezdetéig csak a kistérségi központban elérhető szolgáltatások (logopédia, gyógytestnevelés) megszervezésével és térbeli kiterjesztésével már a településeken biztosítják a szűréseket és a szükséges fejlesztő, illetve korrekciós foglalkozásokat.

Ezzel a közszolgáltatási területeken teljessé vált a térségi lefedettség, a szolgáltatások elérhetősége biztosított minden településen. Az ellátás minőségének javulását elsősorban a gyermekjóléti területen regisztrálhatjuk, míg a szociális alap- és nappali, valamint szakellátásban nem ennyire kedvező a kép. A szolgáltatások feltételrendszerének kedvező változását a 2005. évi ösztönző támogatás biztosította, az önkormányzatok az alapellátás finanszírozásából kiszálltak, így a szolgáltatás minőségét befolyásoló működést a

mindenkori normatíva nagyságához igazítják. A rendelkezésre álló források – különösen a szociális alapellátásban – annyira alacsonyak, hogy reményt sem nyújtanak a szakmailag felkészült gondozói gárda kialakulására.

A közoktatási feladatellátás szervezésében kialakult patthelyzet ellenére nem kétséges, hogy előbb vagy utóbb az önkormányzatok beviszik intézményeiket – az iskolát és az óvodát is – a kistérségi társulásba, melynek szerkezete csak a folyamatos tárgyalások és egyezkedések során körvonalazódik.

A normatívakövető magatartás azt sugallja, hogy a minél kedvezőbb finanszírozási feltételeket úgy érik el, hogy a települések továbbra is helyben tudják tartani intézményeik közül legalább az óvodát és az alsó tagozatot. Nyitott marad a kérdés, hogy az új szerkezet felállítása mennyire javítja az oktatás minőségét, és az intézmények működése mennyire tehermentesíti az önkormányzati költségvetést.

A 2005-ben felvállalt hétközi és hétvégi ügyelet az egészségügyi ellátásban a közös feladatellátás leggyengébb pontja, amely ráadásul súlyosan szakemberhiányos települési ellátásra épült rá.

A kistérségi feladatellátás kiteljesedését akadályozzák a települések közötti érdekellentétek, torzsalkodások, múltban gyökerező ellenségeskedések. Szerepet játszik továbbá az a félelem, hogy az önálló intézmények elvesztésével a települések kiürülnek, illetve a térségközpont a kívánatosnál jobban megerősödik. Az önkormányzati feladatellátás kistérségi szintre emelésével, új szervezeti struktúrák kialakításával ténylegesen csak a gyermekjóléti szolgálat és a pedagógiai szakszolgálat területén ment végbe gyökeres változás. Továbbra sem megnyugtató a szolgáltatások működésének finanszírozása, s ennek eredményeként a települési ellátás problémái tovább élnek a kistérségi rendszerben, illetve a minőségi szolgáltatások elérése a távoli jövőbe vész.



Billus Daniela

OKTATÁSSZERVEZÉSI TÖRTÉNETEK EGY DUNÁNTÚLI KISTÉRSÉGBEN

1. BEVEZETÉS

A Marcali Többcélú Kistérségi Társulás az IDEA-program keretében, a kijelölt modell-kistérségek egyikeként alakult meg, 2003-ban. A kiválasztásban jelentős szerepet játszott az a tény, hogy itt már működtek különböző jellegű társulások, és az önkormányzatok között a korábbi együttműködés tapasztalatai alapján kialakult egyfajta bizalom. Vélhetően elősegítette a modelltérséggé válást az is, hogy az akkori, Somogy megyéből származó belügyminiszter személyesen kötődött a térséghez, jól ismerte azt. A kistérség az *aprófalvas településszerkezetű, egyközpontú társulás modellezésére* kiválóan megfelelt. Marcali központi szerepe, mérete, fejlettsége okán magától értetődően korábban járási székhely volt, a kistérségi társulás területe és a volt Marcali járás majdnem teljesen megegyezik. Az oktatásszervezési történet alapját a kistérségben 2007 tavaszán a kistérségi, települési és intézményvezetőkkel készült interjúk képezik, ám az esettanulmány helyenként kitekint a 2007. év végi fejleményekre is.¹

¹ Ez nemcsak az egyes szervezési megoldásokban bekövetkezett változtatásokra vonatkozik a Marcali kistérség esetében, hanem a kistérség bővüléséből következő új szerveződési lehetőségekre. A kistérség négy balatoni településsel való kibővülését a 2007. szeptember 10-én meghozott módosított kistérségi törvény szentesítette. (2007. évi CVII. törvény a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól szóló 2004. évi CVII. törvény módosításáról.)

2. ELŐZMÉNYEK

A Marcali statisztikai kistérség teljes területét három funkcionális, ún. „alulról szerveződött” területfejlesztési önkormányzati társulás fedte le: Marcali és Környéke Területfejlesztési Önkormányzati Társulás², a Boronka Kistérségi Fejlesztési Társulás és a Kis-Balaton Térségi Társulás. A kistérség közel fele, a 34 település közül 14³ a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet települései közé is tartozik.

1. táblázat

Közigazgatási kapcsolatok a Marcali kistérségben, 2006

Önálló hivatalok, körjegyzőségi központok	Körjegyzőséghez tartozó tagtelepülések
Balatonkeresztúr*	Hollád, Tikos, Vörs
Balatonújlak	
Böhönye	Nemeskisfalud, Szenyér
Nemesdéd	Varászló, Vése
Nemesvid	Somogysimonyi
Nikla	Csömend
Pusztakovácsi	Libickozma, Táska
Sávoly	Főnyed, Szegerdő, Szőkedencs
Somogyzsitfa	Csákány
Marcali	Kelevíz
Kéthely	
Mesztegnő	Hosszúvíz, Gadány
Somogyfajsz	Újvárfalva*
Somogysámson	
Somogyszentpál	
Tapsony	Nagyszakácsi

* Balatonszentgyörgy, mint körjegyzőségi székhelytelepülés, a 2007. évi kistérségi határváltozás előtt a Fonyódi kistérség része volt, míg Somogyfajsz körjegyzőségéhez tartozó Újvárfalva továbbra is a szomszédos Kaposvári kistérség tagja

Forrás: A Magyar Köztársaság Helységnévkönyve, KSH, Budapest, 2006.

² A Marcali és Környéke Területfejlesztési Önkormányzati Társulás tagjai: Balatonújlak, Böhönye, Csákány, Csömend, Főnyed, Gadány, Hollád, Hosszúvíz, Kelevíz, Kéthely, Libickozma, Marcali, Mesztegnő, Nagyszakácsi, Nemesdéd, Nemeskisfalud, Nemesvid, Nikla, Pusztakovácsi, Sávoly, Somogysámson, Somogysimonyi, Somogyszentpál, Somogyzsitfa, Szegerdő, Szenyér, Szőkedencs, Tapsony, Táska, Tikos, Varászló, Vése, Vörs.

³ Marcali, Kéthely, Nikla, Táska, Csömend, Sávoly, Főnyed, Somogysámson, Szegerdő, Tikos, Somogyszentpál, Vörs, Balatonújlak és Hollád.

A statisztikai kistérség területén a településszintű közigazgatásban a körjegyzőségek dominálnak, mindössze négy önkormányzat tart fenn önálló polgármesteri hivatalt (1. táblázat). Az önkormányzatok közötti együttműködést további társulások léte igazolta. Így 2002-ben tíz település önkormányzata hozta létre a jogi személyiséggel nem rendelkező *pedagógiai szakmai szolgáltatótársulást*. A települések a társulásra ruházták a szakmai napok szervezését, utazó szaktanácsadó biztosítását – különösen a fejlesztő pedagógia, logopédia, gyógypedagógia területén – térségi tanulmányi és sportversenyek, valamint kihelyezett szakmai konferenciák szervezését.

2003-ban 30 település részvételével – ebből a Marcali kistérségen kívüli 13 településsel – alakult meg a *pedagógiai szakszolgálati társulás*, amely nem csak a Marcali kistérség, hanem a Fonyódi és Lengyeltóti kistérségek településeit is ellátja. Alaptevékenysége a nevelési tanácsadás, logopédiai szolgáltatás, korai fejlesztés, iskolaérettségi vizsgálatok, prevenciós szűrések végzése, szakvélemény készítése.

3. A TÖBBCÉLÚ KISTÉRSÉGI TÁRSULÁS

A többcélú kistérségi társulás (TKT) létrehozásának folyamatában az alaphelyzet felmérése, a működő társulási kapcsolatok feltérképezése 2003 tavaszán megtörtént, majd a végrehajtandó feladatokat ütemezve, ágazati szinten körvonalazódtak a különböző típusú együttműködések keretei. A már működő társulások sokrétűségéből és a települések várható igényeiből kiindulva, az előkészítés során törekedtek minél szélesebb körű együttműködési lehetőségek felvázolására, hiszen a választhatóság és a fokozatosság elvének hangsúlyozása önmagában, pénzügyi ösztönzők nélkül is nagy érdeklődést váltott ki a kistérségi szerveződés iránt. Az önkormányzatok a szolgáltatásszervezésben, a kommunális feladatellátásban és az államigazgatási hatósági ügyekben igényelték az együttműködést, társulást.

Az *államigazgatási ügyek hatósági igazgatási társulási formában történő ellátása* azokban az ügycsoportokban merült fel, ahol a települések alacsony lakosság száma, valamint a személyes kapcsolatok miatt nehéz olyan hatósági ügyeket intézni, mint a szabálysértés, birtokháborítás, telephely-engedélyezés, adóbehajtás. E feladatok társulási szinten történő ellátását elsősorban a jegyzők támogatták, hiszen az ő hatáskörükbe tartoznak, s mert a kis hivatalokban jellemzően nincs minden ágazatra kiterjedő ismeretekkel rendelkező szakember, aki az általános igazgatási feladatokon túl a speciális ágazati feladatok döntő többségéhez is ért. Ugyanakkor a polgármesterek, képviselő-testületek sem ellenezték a társulás létrehozását.

A *közszolgáltatás-szervezés* vonatkozásában azonban a polgármesterek és a képviselő-testületek „érintettebbek” voltak, hiszen az önkormányzati feladatellátás módja és mikéntje, pénzügyi feltételeinek meghatározása a képviselő-testületek felelőssége. Kezdetből nagyon fontos kérdés volt az egyes közszolgáltatások ellátására szerveződött – a kistérségen belül több-kevesebb, főleg szomszédos település által létrehozott –, úgynevezett mikrotérségi társulások fenntartása, fenntarthatósága, hiszen ezek többsége évek óta működött/működik, tart fenn közösen intézményrendszert, végez szolgáltatást. A mikrotérségi társulások részint a hagyományos településközi kapcsolatok talaján, részint a pénzügyi kényszer szorításában jöttek létre. Ezek gazdaságosan fenntarthatók,

a többcélú kistérségi társulás részeként jól funkcionálnak, s a települések önállóságát, döntési szabadságát lényegében nem korlátozzák. A mikrotérségi társulások fennmaradása az állami költségvetés, a támogatási politika függvénye. Ha a támogatáspolitikát lehetővé teszi, fennmaradhatnak, ha nem, erősen veszélyeztetni ezeket Marcali központító törekvése, amely tetten érhető a társulási tanács elé kerülő előterjesztésekben, legmarkánsabban és már konkrétan az oktatási ágazatban.

A társulási tanács feladatainak végrehajtását és döntéseinek előkészítését a társulási megállapodás szerint a *kistérségi székhelytelepülés képviselő-testületének hivatala* látja el. A város polgármesterének, egyben a TKT elnökének véleménye szerint bizonyos stratégiai fontosságú területeken szükséges önálló, de a székhelytelepülés hivatalába integrált dolgozók alkalmazása, és vannak olyan ágazatok, ahol a hivatal már meglévő dolgozóival célszerű ellátni részfeladatokat. Ugyanez az a konstrukció a köztisztviselők számára jelentős többletmunkával jár, a társulást alkotó falvak számára érdeksérelmet jelenthet – hogy ti. nincs rálátásuk a városi apparátusnál folyó munkára –, mellesleg a hosszú távú eredményes működést is veszélyeztetheti. Az érintettek szemében tehát az a tény, hogy a TKT munkaszervezete a város polgármesteri hivatalához integrálódott, nem arat osztatlan sikert, de ez idáig komoly, nyilvános ellenvéleményre alapot adó érdeksérelmet nem történt. A társulás belső ellenőrzése ugyancsak a hivatal köztisztviselőinek feladata.

A 2006. október 25-től érvényes társulási megállapodás szerint a Marcali Többcélú Kistérségi Társulásban részt vevő önkormányzatok képviselő-testületei a közös céloknak megfelelő hatékony és eredményes tevékenység érdekében megállapodásban rögzített eljárásban és módon szervezik a települési önkormányzatok alábbi feladatait, hatásköreit: területfejlesztés; egészségügyi és szociális ellátás; család-, gyermek- és ifjúságvédelem; oktatás és nevelés; közművelődés, közgyűjteményi tevékenység; szolgáltatás-szervezési feladatok; település- és területrendezés; műemlékvédelem; helyi építészeti védelem; természet- és környezetvédelem; katasztrófavédelem; helyi közlekedés; helyi közútfenntartás; vízgazdálkodás; településüzemeltetési feladatok; közrenddel és közbiztonsággal kapcsolatos feladatok; belső ellenőrzés; esélyegyenlőségi program megvalósítása; foglalkoztatás; gazdaság- és turizmusfejlesztés; valamint idegenfogalom.

E feladatok tekintetében a társulás térségi – a megállapodásban rögzített szolgáltatásokra vonatkozó – *egyesített adatbázist* működtet, amely mind a szolgáltatást nyújtóra, mind a szolgáltatást igénybe vevőkre kiterjed. A tagok szavazatának mértékét a megállapodás *lakosságarányosan* határozza meg. (A különböző ágazatokban az egyes feladatok ellátására nem mindig azonos számú és körű település társult, így a szavazati joggal rendelkezők, illetve az általuk képviselt lakosság száma eltérő lehet.) Nagyon fontos, a kistépülések érdekeit védő elv, hogy a döntéseknél a tagok egyharmados arányának ellentétes szavazata blokkoló kisebbségi véleménynek minősül, ilyenkor nem születik döntés, a javaslat újratárgyalandó.

A társulásnak 2006-ban, a vizsgálat idején 34 tagja volt: Balatonújlak, Böhönye, Csákány, Csömeny, Főnyed, Gadány, Hollád, Hosszúvíz, Kelevíz, Kéthely, Libickozma, Marcali, Mesztegnyő, Nagyszakácsi, Nemesdéd, Nemeskísfalud, Nemesvid, Nikla,

Pusztakovácsi, Sávolly, Somogyfajs, Somogysámsón, Somogysimonyi, Somogyszentpál, Somogyzsitfa, Szegerdő, Szenyér, Szőkedencs, Tapsony, Táská, Tikos, Varászló, Vése és Vörs.⁴

4. ELLENÉRDEKELTSÉGEK

A többcélú kistérségi társulás értelméről, sikerességéről, hasznosságáról megoszlanak a vélemények. A térségi elnök, Marcali polgármestere érvek sorával igazolja a társulás szükségességét, jogosságát. Véleménye szerint a tanácsi rendszer igazgatási és intézményirányítási szempontból egyaránt jól működött, nagyjából az optimális számú és méretű intézménnyel. Konfliktusok a közös tanácsok esetében a székhely és a társtelepülések között a költségvetési források megosztása miatt fordultak elő, hiszen az aránytalan elosztás vesztese mindig a társközség volt. Emiatt teljesen jogos a falvak törekvése az önállóosodásra. Ugyanakkor nem kellett volna megszüntetni a közös szakigazgatási szerveket. Olyan önkormányzati rendszert kellett volna létrehozni, amelyben a települések saját képviselő-testületet és polgármestert választanak, de a kötelező feladatokat ellátó szakigazgatási szerveket, intézményeket közösen tartják fenn. Így a kötelező feladatok finanszírozása után fennmaradó pénzből lehetne a helyi fejlesztéseket megvalósítani. Az önállóságot úgy kellett volna visszaállítani, hogy az értelmes és célszerű együttműködés fennmaradjon.

A rendszerváltás után a megye is ösztönözte az együttműködést, több társulás létrejöttét kezdeményezte: önkormányzati tanácsadó társulás, baleset- és munkavédelmi társulás, tűzvédelmi társulás. A kistelepülések örömmel vették igénybe a megyei szakapparátus segítségét, mert e feladatok ellátására saját szakemberrel nem rendelkeztek. A közös feladatellátás, a napi közvetlen kapcsolat az önkormányzatok között spontán módon létrehozta a kistérségi együttműködést, így az 1996-os területfejlesztési törvény már egy működő, laza szövetséget talált a térségben. Ezt alakították a jogszabályi előírásokhoz, a területfejlesztési társulás különösebb vita, konfliktus nélkül jött létre. Az együttműködési szándék tovább erősödött a többcélú kistérségi társulás megalakulásakor. Pozitív előzmények után csak pozitív folytatás következhet; a társulás elnöke szerint a társulás jól működik, kihasználják a közös pályázati lehetőségeket, pl.: iskolabuszt, rendezvény-sátrat vettek, közös informatikai hálózatot alakítottak ki, a települési honlapok azonos rendszerben működnek, sőt, közös fedett uszodát is épít a kistérség.

Mások már kevésbé lelkesek. Elsősorban a kistelepülések, aprófalvak polgármesterei azok, akik úgy látják: Marcali ráerőlteti akaratát a kisebb falvakra, amelyek nem képesek ez ellen összefogni, közösen fellépni. Marcali elviszi a feladatokat a falvaktól, ezáltal kiszolgáltatottá is teszi azokat, hiszen mindenki Marcalitól várja majd a problémái megoldását, önmagában képtelen lesz erre. Ezek a polgármesterek azon a véleményen vannak, hogy a közösnek, térséginek mondott beruházások a központ fejlődését szolgálják, a falvakban semmiféle kedvező változást nem eredményeznek. A kistelepülések sérelmezik a lakosságáranysos szavazati rendszert is, aminek eredményeként „a nagyok visznek min-

⁴ 2007-ben csatlakozott Balatonberény, Balatonkeresztúr, Balatonmária és Balatonszentgyörgy.

dent”. Néhány polgármester pedig meggyőződéssel állítja, hogy a társulás a közigazgatás drágulását eredményezte, a szolgáltatásokhoz hozzá kell – legalábbis elvileg – járulniuk az önkormányzatoknak, s ezt a kistelepülések nehezen vagy egyáltalán nem tudják kigazdálkodni. A kistelepülések első emberei szerint a társulásnak külön figyelmet és forrást kellene fordítania a „kicsik fejlesztésére, hogy azok is tovább tudjanak lépni”, hogy a társulás ne csak Marcali érdekeit szolgálja.

A központok megerősödésétől való félelem többek között azzal jár, hogy néhány polgármester nem támogatja a mikrotérségi központok, pl. Böhönye fejlesztését és központi szerepének megerősítését célzó ambícióit, vagy mert „Marcaliban úgyis minden megtalálható”, vagy gyanakvásból, mondván: „minek nekünk még egy központ, amikor az nekünk megint csak pénzbe kerül?”

A kritikák egy további része a feladatellátás térségi szervezését illeti. Vannak, akik úgy látják, hogy a szolgáltatások központba helyezése éppen hogy nem hozza közelebb a falvakhoz azokat, vagyis a társulás nem javított az elérhetőségi problémákon. Általánosabban fogalmaznak azok, akik szerint nagy baj, hogy gazdaságossági, pénzügyi szempontok miatt olyan szolgáltatásokat is elvisznek a faluból, amelyeket nem lenne szabad, mert csak helyben működnek jól és hatékonyan. Akkor, ha közel vannak az emberekhez, mint pl. a családsegítés, a gyermekvédelem. Ma mindent központosítani akarnak, ami közigazgatási szempontból talán jó, de ez a politika nem az állampolgároknak, az emberekre figyel.

A polgármesterek jelentős része úgy látja, hogy a többcélú kistérségi társulás nem más, mint a tanácsi rendszer visszacsempészése, a belépés pedig egyáltalán nem önkéntes, azt direkt és kevésbé direkt eszközökkel kényszerítik ki, a legfontosabb „fegyver” persze a pénz.

A Marcali mohóságáról szóló állításokat a város polgármestere, a TKT elnöke határozottan cáfolja. Marcali a korábbi fejlesztési források felosztásánál is önmérsékletet tanúsított, pedig lakossága a kistérség lakosságának közel 40%-át teszi ki, és a kistérség kiadásainak több mint 60%-a a városban jelentkezik, igényeik az eddig elosztott forrásokból egyik esetben sem haladták meg a 30%-ot.

5. OKTATÁSSZERVEZÉSI HELYZETKÉP

Az önkormányzatok többsége kezdettől elvetette azt a lehetőséget, hogy a társulás szintjére kerüljön akár csak az egységes oktatásirányítás, nem beszélve térségi intézmény létrehozásáról. (A normatív finanszírozás változásai és a legújabb régiós támogatási pályázatok azonban újra előtérbe helyezték ezt a megoldást.) Ehelyett, a meglévő kapcsolatokat figyelembe véve, mikrotérségi társulások szervezésébe, illetve megerősítésébe fogtak. Az utóbbi években azonban a gyereklétszám radikálisan csökkenni kezdett, egyes intézményekben a gyerekcsoportok összetétele is megváltozott, az így kialakuló óvoda- és iskola-racionalizálási kényszereket az intézmények, de különösen a fenntartók nem mindig hajlandók tudomásul venni. Annak ellenére, hogy a gyermekek számának csökkenése néhány iskola esetében elérte azt a kritikus szintet, amely mellett az ÖNHÍKI-támogatás nélkül finanszírozhatatlan lenne az intézmény fenntartása. Ezzel a ténnyel azonban sokan nem akartak szembenézni, kivártak, sodródtak a folyamatokkal. Tervek születtek

és dőltek dugába összevonásokról, társulásokról. Ezek a tervek komoly feszültséget okoztak az iskolához erősen ragaszkodó lakosság körében. Ezért eddig csak a természetes szövetségesek, egymással jó viszonyban lévő települések tudták megoldani közösen és jelentősebb konfliktusok nélkül az oktatási feladatokat (pl. Vése, Nemesdéd, Varásló).

A közoktatás területén a legnehezebb megtalálni az együttműködés módját, különösen annak fényében, hogy egyértelmű kormányzati elvárás az alacsony létszámmal működő iskolák és óvodák bezárása, csoportok összevonása, intézmények tagintézményesítése, illetve iskolafenntartó társulások működtetése. Az állam a finanszírozással tereli a településeket, létszámelőírásokkal és – a normatívák befagyasztása mellett – többlettámogatásokkal gyakorol komoly befolyást az intézményi struktúrára. A Marcali TKT döntés-előkészítő bizottságaiban elkezdődött a gondolkodás a normatívák optimális lehívására alkalmas intézményszerkezet kialakításáról. Ijesztő volt azt tapasztalnunk, hogy 2007. április végén több település még nem tudta, megmarad-e az iskolája, vagy nem, önálló lesz-e, vagy társulásban, esetleg tagintézményként működik az év szeptemberétől. Tavasszal a tervezési szakaszban lévő Dél-dunántúli Operatív Program pályázati kiírására való hivatkozással a TKT elnöksége olyan előterjesztést vitt a tanács elé, amelyben ismét nyomatékosan felmerült a „mindenki Marcaliba” javaslat, mint a legtöbb forrást biztosító megoldás. Alternatívaként pedig – az egyébként reálisnak mondható – mikro-térségi központok létrehozása, megerősítése vagy a már működő társulások kibővítése került terítékre.

A kistérség oktatásügyének jövőjével kapcsolatban a TKT egyik vezetője a létszámgondok miatt elkerülhetetlen integrációt (7. és 8. osztályukkal önállóságukat is elvesztő iskolák), a gettósodás és a szabad iskolaválasztás problémakörét, továbbá a száz főnél kisebb iskolák óhatatlanul hiányos szakos ellátottságát, továbbá ebből következően gyengébb teljesítményét hangsúlyozta 2006 decemberében.

„Az oktatásban is működik a többcélú társulás úgy, hogy ez sok mikróból tevődik össze. Az ötödikes-, hatodikos létszámok miatt nekünk mind több tagiskolát kell majd csinálnunk. Már van, ahol két mikro elkezdett egymással tárgyalni, tehát ketten tudnák a rendszert rentábilisan működtetni. [...] Magára fog maradni Nikla, ahol az egyik legjelentősebb, EU-s pénzezből történt fejlesztés volt: óvoda, iskola. Teljesen jól felújított iskolájuk van, csak éppen gyerek nem lesz benne. Demográfiailag erősen elöregedő, jelentős elvándorlás van az egész kistérségben, bokorszerű »elcigányosodással«. [Ezekről a településekről] a polgármester, a jegyző, a doktor, az állatorvos Marcaliba hordja a gyereket iskolába. De amikor már az iskolaigazgató is behozza, az az igazi. Olyan falunk is van, ahol az iskolaigazgató a saját iskolájából elhordja a gyereket. A tantestületnek a 80%-a Marcaliban él, és kijár – semmilyen megtartó ereje meg lámpás szerepe nincs. [...] Azt én nem gondolom oktatásnak, hogy ahol egy felmenő osztály működik, ott eleve a szakos ellátás mindig csorbát szenved. Mert ha most végignézzük úgy komolyan bármelyik ilyen kisiskolát, ahol 100 gyereknel kevesebb van, ott biztos, hogy a történelemtanár tanítja a magyart, vagy fordítva, a matematika- a fizikát, vagy fordítva, a testnevelést az, aki szeret focizni, az éneket az, akinek jó hangja van, és körülbelül így áll össze a tantestület, és hatalmas hendikeppel indulnak a gyerekek.”

A társulási tanács tehát 2007 tavaszán foglalkozott a térségi nevelési, oktatási intézményhálózat helyzetével. Az alábbiakban az előterjesztésben felvázolt társulási változatokat mutatjuk be.

5.1. Óvodák

Mivel az óvodák jelenleg is teljesítik a többcélú kistérségi kiegészítő normatíva lehívásához szükséges létszámelvárásokat, az átalakítások célja kizárólag a többletnormatíva megszerzése; annál több pénz lehívására van lehetőség, minél kevesebb központtal működnek az óvodák. A Marcali kistérségben 1134 gyermek nevelését végzik 54 csoportban. Az 54 csoportból 18 működik Marcaliban 401 gyerekkel, a bejárók száma a TKT területén 253 fő. Jelenleg nyolc óvodai társulás működik, és négy település önállóan tartja fenn óvodáját, amint azt az alábbi táblázat mutatja.

2. táblázat

Óvodák a Marcali kistérségben a 2006/2007-es tanévben

Gesztor/fenntartó önkormányzat	Társult önkormányzatok
Böhönye	Somogyfajsz, Nagyszakácsi, Nemeskisfalud, Szenyér
Pusztakovácsi	Libickozma
Vése	Nemesdéd, Varászló
Nikla	Csömend, Somogyszentpál
Somogysámson	Csákány, Somogysitfa
Sávoly	Főnyed, Szegerdő, Szőkedencs
Marcali	Nemesvid, Somogysimonyi, Kelevíz
Mesztegnő	Hosszúvíz, Gadány
Tapsony	
Táska	
Vörs	
Kéthely	

Forrás: a szerző helyi adatgyűjtése.

5.2. Általános iskolák

Az általános iskolai oktatás a kibővített TKT-ben a 2006/2007-es tanévben 2911 tanulóval 159 osztályban az 1–8. évfolyamon folyik (lásd 3. táblázat). A 159 osztályból 50 működik Marcaliban, 1125 fővel. A bejáró gyerekek száma 954.

3. táblázat

Iskolák a Marcali kistérségben a 2006/2007-es tanévben

Gesztor/fenntartó önkormányzat	Társult önkormányzatok*
Böhönye	Somogyfajsz, Nagyszakácsi, Nemeskisfalud, Szenyér, Tapsony
Pusztakovácsi	Libickozma
Vése	Nemesdéd, Varászló
Nikla	Csömend, Somogyzentpál
Somogy sámson	Csákány, Somogyzsitfa
Sávoly	Főnyed, Szegerdő, Szókedencs
Marcali	Nemesvid, Somogy simonyi, Kelevíz, Somogyzsitfa
Mesztegyő	Hosszúvíz, Gadány
Kéthely	Somogyzentpál
Táska	Buzsák (kistérségen kívüli település)

Forrás: a szerző helyi adatgyűjtése.

Az iskolai feladatellátás létszámelvárásai évfolyamonként különböznek, az 500 lakos alatti települések legalább öttagú társulásaiknak alacsonyabb létszámot kell teljesíteniük.

A TKT területén három ilyen társulást lehetne létrehozni:

- Somogy sámson székhellyel: Csákány, Somogyzsitfa, Hollád, Tikos;
- Sávoly székhellyel: Főnyed, Szegerdő, Szókedencs, Vörs;
- Somogyfajsz székhellyel: Pusztakovácsi, Libickozma, Táska, Hosszúvíz részvételével.

E megoldás sebezhető pontja a Somogyfajsz–Pusztakovácsi együtt(nem)működés, ráadásul annak fényében, hogy a feladatellátás csak az egyik településen lehetséges. A sávolyi társulásnak pedig a csökkentett létszámok is problémát okoznak. A megszerzhető többletnormatíva miatt, és a létszámelvárásoknak hosszú távon való megfelelés érdekében, Marcali mellett két oktatási mikrokörzet kialakítása látszik célszerűnek a kistérségben a 2007. évi bővülést követően.

Böhönyei mikrotársulás. Ide tartozna a meglévő böhönyei társulás tagjain túl Mesztegyő, Nemesvid, Pusztakovácsi és Vése, természetesen már társult tagjaikkal. Ebben az együttműködésben az anyagilag legelőnyösebb változatban nyolc évfolyamos iskola csak Böhönyén és Mesztegyőn működne, csak alsó tagozat lenne Nemesviden, Nemesdédén és Pusztakovácsiban, csak felső tagozat Somogyfajszon és Vésén. A többletforrás a jelenlegi állapothoz képest 15 millió Ft, de Somogyfajszról és Véséről az alsósokat kellene utaztatni, nem a felsősöket, ami szokatlan megoldás.

Kéthely–Balatonszentgyörgy mikrotársulás. Integrálná a kéthelyi, niklai, sávolyi és somogy sámsoni társulásokat, Balatonkeresztúrt, Balatonszentgyörgyöt és a hozzá tartozó iskolákat (Vörs, Tikos, Hollád). A költségvetési előnyöket figyelembe véve a legkedvezőbb felállásban nyolcosztályos lenne Balatonkeresztúr, Balatonszentgyörgy, Kéthely

és Somogyfajszon, csak alsó tagozat működne Niklán és Sávolyban. A megszerezhető támogatástöbblet 15 millió Ft.

Az így létrehozott mikrotársulások többlettámogatása erősen függ az elvárt létszámtól, akár csak néhány gyermek kiesése a rendszerből a többletforrás elvesztését jelentheti. Legkevésbé létszámérzékeny megoldás, ha a három mikrotársulást összevonva, a mikrotársulások legkedvezőbbnek ítélt intézményi szerkezetét megtartva, a feladatot a TKT látja el. Ezzel a kistérség 50 millió Ft többletjéhez jutna. Az óvodai ellátás kapcsán leírt előnyök és hátrányok itt is érvényesülnek. A központosító törekvéseket a regionális pályázati kiírások is messzemenőkéig erősítik. Az önkormányzatok nehezen, sőt egyáltalán nem akaródtak új társulásokat létrehozni. Azon a tanácsülésen, amelyet éppen a társulási kedv serkentése érdekében hívtak össze, ismertették mindhárom fent bemutatott elképzelést.

Döntés nem született. A legfrissebb információk szerint a TKT 2008 tavaszán újra megpróbálja tető alá hozni a közös kistérségi nevelési-oktatási intézményt. A többség állítólag hajlana rá, de egy „renitens” már megtorpedózhatja a döntést. A települések mindenestre megint kívárnak. A 2007/2008-as tanévre kötött megállapodások, az új struktúrák egy évig érvényesek, az alábbiakban ezekből mutatunk be néhányat.

5.2.1. Böhönye-központú együttműködések

A mikrotársulási együttműködésnek az oktatásban is voltak előzményei. A böhönyci iskola kezdeményezésére a tapsonyi, vései, nemesvidi és nemesdédi iskolák bevonásával a kilencvenes években létrejött egy *szakmapolitikai-oktatási társulás*. A társulás a résztvevő intézmények önállóságát nem érintette, közösen pályáztak, konferenciákat, szakmai előadásokat, tájékoztatókat szerveztek. Ebből a szakmai társulásból – bár Böhönye szerette volna – nem lett intézményfenntartó társulás. Tapsony ugyan csatlakozott Böhönyéhez, de Nemesvid Marcalit választotta, míg Vése és Nemesdéd egymással és Varászlóval társult.

Az alábbiakban néhány, a kistérségi viszonyokra jellemző és tanulságos „oktatástörténetet” ismertetünk, a mozgatórugók és a várt/nem várt eredmények, lehetőségek bemutatása érdekében.⁵

A mikrotársulási központ szerepre törekvő *Böhönye* oktatási központ (is) szeretne lenni, s ezt a törekvését saját ambícióin túl a környező községekben lejátszódó demográfiai folyamatok is erősítik. A 2005-ben létrejött intézményfenntartó társulásnak tagjai a székhelyen kívül: Tapsony, Szenyér, Nagyszakácsi, Nemeskísfalud és Somogyfajsz. Az intézmény az iskolán kívül Böhönyén az óvodát és a konyhát is integrálja, a konyha szociális étkeztetési feladatokat is ellát, tagintézménye pedig a Böhönyétől közúton 55 km-re fekvő Somogyfajsz iskolája és óvodája. Somogyfajszon jelenleg 90 általános iskolás és 30 óvodás van. A böhönyci iskolának 300 tanulója van, ebből 200 helybeli, a többiek bejárók. Az óvodába 110 böhönyci gyerek jár. Az integrált intézmény a maga 74 dolgozójával

⁵ Nem törekszünk teljességre e történetek bemutatásakor, a Marcali kistérség két mikrotársulási egységének falvaiban, illetve oktatási intézményeiben végeztünk mélyebb, intenzívebb terepmunkát.

(ebből 36 iskolai, 11 óvodapedagógus) Böhönye egyik jelentős munkáltatója. Az iskola ellátási körzete az elmúlt bő másfél évtizedben folyamatosan bővült. A szenyéri gyerekek nem sokkal a rendszerváltozás után idekerültek, ezután következtek a nemeskisfaludiak, a nagyszakácsiak, a tapsonyiak és a somogyfajsiak.

Böhönye tudatosan lép fel mikrotérségi központi szerepben az oktatás területén is. A település kész tervekkel rendelkezik az iskola fejlesztéséről: új konyhát és éttermet építenek, zöldterületeket csatolnak az iskola mellé, amelynek területe így több mint fél hektárral nő, lesz park és sportudvar. A tervezett új konyha ellátná a szociális étkeztetési feladatokat is. A távolabbi kilátások között szerepel egy új óvoda építése is, a tervek mindenestre készen vannak. Az iskola és a község egyaránt jó színvonalú könyvtárral rendelkezik, elképzelhető a két könyvtár összevonása.

A trend Böhönyének kedvez, hiszen a többletnormatívák a központosított intézményeket támogatják. Az intézmény hozzájut a kistérségi többletnormatívához, a társult tagok befizetései is hozzájárulnak a finanszírozási stabilitáshoz. Igaz, éppen a társult tagokat illetően merültek fel kifogások, amennyiben azok nem akarják befizetni a többletköltségekben rájuk eső részt. Ami a költségvetési többletfinanszírozást illeti, a polgármester úgy látja, nem tisztességes megkülönböztetni a bejáró/nem bejáró gyerekeket, és nem korrekt különbséget tenni a kistérség és mikrotérség által fenntartott iskolák között sem.

Böhönye először Nemeskisfaluddal és Szenyérral kötött közoktatási feladatellátási megállapodást. A gettósodás jeleit mutató Szenyérről és az alig hatvan lelket számláló törpefalu Nemeskisfaludról az óvodástól a nyolcadikosig mindenki Böhönyére jár. Az érintett önkormányzatok a feladatellátáshoz hozzájárultak, no nem a rájuk eső rész egészével, hanem általában annak felével. 2004-ben Böhönyén is létrehozták az intézményfenntartó társulást annak érdekében, hogy le tudják hívni a kistérségi normatívát. Ez akkor 20–22 millió Ft többletet jelentett Böhönyének. A társult tagok hozzájárulása körüli konfliktus állandósult, a feladattól ugyanis könnyebben szabadultak a társult tagok, mint a feladatellátáshoz szükséges forintoktól. Úgy gondolják, örüljön Böhönye, hogy a társulással több gyerek jár oda, több normatívát is kap, gazdálkodik ebből a pénzből. Böhönyci szempontból azonban az intézményfenntartó társulás működtetése többletfeladatokkal, magas bérköltségekkel, többletadminisztrációval jár (átsorolások, minősítések, túlóra-elszámolások, egyedi elszámolások). A tagintézményekben ugyanúgy működtetni kell a gazdasági és szakmai rendszert, az ellenőrzéseket, ehhez rendszeresen oda-vissza kell utazni. A tagintézmények dolgozói is tagjai a tantestületnek, ha határozatképes értekezletet kell tartani, egy helyre kell összehívni az összes pedagógust, ide vagy oda, mindenképpen busszal kell őket utaztatni. Ez a somogyfajsi tagintézmény esetében közúton oda-vissza 110 km!

Az intézményfenntartó társuláshoz csatlakozó települések közül *Tapsonyban* 2002 őszéig volt iskola. 1968-tól ide jártak a nagyszakácsi gyerekek is, fénykorában a tanulók száma 100 fölött volt. Az iskola jól működött, a jelenlegi polgármester szerint felvette a versenyt bármelyik marcali iskolával. A tapsonyi általános iskola bezárását belső konfliktusok okozták, amelynek eredményeként a szakmai sikereket elért igazgató az akkori polgármesterrel támadt személyes ellentéte miatt más településre pályázott, ahol megválasztották, elment vele hat pedagógus is. Az új igazgató egy év múltán távozott a faluból, s vele elment újabb négy kolléga, újabb választás következett. A szülők, látván a

dolgok alakulását, elvitték a gyerekeket, ki Böhönyére, ki Marcaliba, így a folyamat elején itt tanuló 105 gyerekből maradt 42. A 2002-ben megválasztott új polgármester 38 gyerekkel és 29 millió forintos hiánnyal örökölte meg elődjétől⁶ az iskolát. Ugyan végigkilincselte a szülőket, hozzák vissza a gyerekeket a tapsonyi iskolába, de nem járt sikerrel. Először megszüntették a felső tagozatot, maradt 18 gyerek és 16 millió Ft hiány. Az intézmény végképp fenntarthatatlanná vált, amikor a felhalmozott tartozások miatt a szolgáltatók azzal fenyegettek, hogy a polgármesteri hivatalban is kikapcsolják az áramot, a testület meghozta a fájdalmas döntést, és megszüntette az általános iskolát, amely azóta is üresen várja jobb sorsát. Tapsony végül is személyes, hatalmi torzsalkodások, sorozatos rossz döntések miatt elveszítette iskoláját, amit akkor nagy veszteségként élt meg a falu, mára azonban a falu vezetői szükséges rosszként értékelik az iskola bezárását az előregedő községben.

„Ha mindent beleszámolunk, 68 gyerek van. Plusz ehhez jönne öt-hat nagyszakácsi. Úgyhogy mindenképpen probléma lenne, ha lenne iskola. Azt mondtam, ha valaki sajnálja, hát én sajnálom, mert mi voltunk a kolléganővel az első diákok. Az az egy vigasztal, hogy nem mi leszünk az utolsók, akik az iskolájukat bezárták, mert sajnos az ember minden nap ezzel szembesül. Ki kellene mondani központilag, hogy ez van, töltünk fel bizonyos iskolákat, és nem szenvednek az önkormányzatok. [...] Ott van 61-62 diák Vésén, a böhönyei iskolába ugyanakkor még beférne 80 diák. Ha azt mondanák központilag, hogy ott van Böhönyén egy 400 fős iskola, tessék, menjen oda a gyerek, az önkormányzat mennyivel könnyebben működne” – vélekedik egy tapsonyi vezető.

Tapsonyból járnak gyerekek Böhönyén kívül Marcaliba és Nagybajomba is. A tanulók menetrend szerinti autóbusszokkal közlekednek, időben be- és hazaérnek. A gyerekek jó helyen vannak Böhönyén, semmilyen hátrányos megkülönböztetés nem éri őket, a tapsonyiak elégedettek a böhönyei iskolával. *„Ott vagyok a rendezvényeken, és látom, hogy az idei ballagáson is szinte több tapsonyi gyerek kapott jutalmat, mint böhönyei. A szülők nem panaszkodnak, én úgy látom, jó kezekben vannak a gyerekek. Utaznak nyolc kilométert, de egy városban ennél többet utazik egy gyerek”* – mondja a fent idézett nyilatkozó. Kevésbé elégedettek Böhönye vezetésével. Eleve elutasítják Böhönye határozott törekvését a mikrotérségi központ szerepére, nem támogatják várossá válási ambícióit sem. Elszámolási gondjaik vannak a községgel, ami a gyakorlatban azt jelenti, hogy nem akarják vállalni a normatíván felül szükséges befizetéseket a Böhönyében tanuló tapsonyi gyerekek után; Böhönye megkapja az állami normatívát, a kistérségi normatívát, pénzt kap a bejáró gyerekek után, ez igazán elég lehetne – mondják. Különben is, a tapsonyiak negyven évig tanították Nagyszakácsi gyerekeit, és egy fillért sem kaptak ezért. Böhönye sem hagyja magát, perrel fenyeget, ez a vita tehát még eltart egy ideig.

További három szomszédos falu külön utakon jár, az ő történetük is a sérelmi, konfliktusos politizálás, a települések közötti együttműködési zavarok irracionális következményeiről szólnak. A rendszerváltás után *Somogyfajsz* első dolga volt kiválni a közös tanácsból, elszakadni Pusztakovácsitól. Önálló lett a település iskolája is, ettől kezdve folyamatosan nőtt a gyermeklétszám, 46 tanulóval indultak, jelenleg 91-nél tartanak. A saját iskola fenntartása ennek ellenére mind gazdaságatlanabb lett, át kellett gondolni

⁶ Tapsony korábbi vezetője közvetve érintett volt az iskola fenntartásában, amennyiben felesége volt az egyre zsugorodó iskola aktuális igazgatója.

működtetését. Kézenfekvő volt, hogy a szomszédos településekkel próbáljanak összefogni, a normatívák is a mikrotérségi összefogást ösztönözték. Somogyfajsz, Nikla, Pusztakovácsi és Libickozma próbálkozott egy oktatási mikrotársulást megalakítani. Két hónap egyeztetés után azonban a kísérlet meghiúsult, a társulás a szavazati arányokon bukott el. A kudarc valódi okát nehéz kideríteni. Somogyfajsz vezetője szerint a többiek az utolsó pillanatban Fajsz rovására változtatták meg a szavazati arányokat a társulási tanácsban, ugyanannyi gyerekre kevesebb szavazata jutott volna, mint egy másik társult községnek. Ezt a község nem tudta elfogadni, a társulás nem alakult meg. Somogyfajsz magára maradt, a fenntartás szempontjából kedvezőtlen létszáma miatt viszont muszáj volt partner után néznie. Először a kistérségi központ, Marcali merült fel, de ez a lehetőség is kútba esett, mert az egyik szomszéd polgármester kijelentette, ha Marcali befogadja a somogyfajszai iskolát, akkor kilép a Marcali Többcélú Kistérségi Társulásból. Így került a képbe Böhönye, ami ugyan igen messze van, de nagyon készségesnek mutatkozott, hiszen a finanszírozás szempontjából neki jól jött a somogyfajszai iskola által szállított többletlétszám. A somogyfajszai vezetésnek végül körmére égett a döntés, s belépett a Festetics Pál Általános és Alapfokú Művészeti Iskola és Óvodát fenntartó, Böhönye-központú intézményfenntartó társulásba (fenntartó: Böhönye, Nemeskisfalud, Szenyér, Nagyszakácsi, Tapsony és Somogyfajsz községek képviselő-testületei).

A somogyfajszai pedagógusok elégedettek: szerintük javult a pedagógiai munka színvonala, mert egy nagyobb tantestület részeként jobbak a lehetőségeik a konzultációkra, több és színvonalasabb szakmai anyaghoz juthatnak hozzá, munkaközösségekben dolgozhatnak. A távolság szerintük sem jelent akadályt, interneteznek, ingyenes telefonon folyik a kommunikáció, a napi kapcsolat működik. A fajszai tantestület fele Marcaliból jár ki, ami nagyjából félúton van Böhönye és Somogyfajsz között. A nagy távolság még előnyt is jelent, hiszen a központi iskola nem telepszik rá a tagiskolára, mely önállóan szervezheti saját életét. *„Valahogy úgy érzem, hogy együtt vagyunk, de mégis megmaradt az önállóságunk. Ha nagyon közel lennénk, akkor valószínűleg nem így lenne”* – nyilatkozták a somogyfajszai tagintézményben. A jövő ezzel együtt bizonytalan Somogyfajszon, nemcsak a szokatlan konstrukció, hanem a gyermeklétszám csökkenése miatt is. Marcali elszívó hatásával is számolniuk kell a község döntéshozóinak, akik kívárnak, hátha a szomszéd falvakban történő változások (a 7–8. osztályok megszűnése) nyomán Somogyfajsz pozíciója javulhat.

A somogyfajszai bizonytalankodás ugyanakkor nem veszélyezteti a központi iskola működését: Böhönyén a társulási fenntartási formának és a viszonylag stabil létszámnak köszönhetően van elég gyerek, valószínűleg pedagógust sem kell elbocsátani. A gyerekeket jellemzően nem viszik el ebből az iskolából, alig néhány diák ment el hatosztályos gimnáziumba. Az iskola igazgatója szerint ez annak köszönhető, hogy próbálnak minél több lehetőséget biztosítani a gyerekeknek, s ezzel a szülők elégedettek. A gyerekek között nem szelektálnak, örömmel fogadnak mindenkit, aki jönni akar. Ugyanakkor sajnálatosnak tartják, hogy a többcélú társulás által fenntartott iskolák jobban finanszírozottak, mert ez hosszabb távon veszélyezteti a mikrotérségi szerveződésű iskolák stabilitását.

Az igazgató szerint a böhönyei iskola alkalmas arra, hogy tartósan a mikrotérség központi iskolája legyen. Az intézményben van művészeti képzés, a zenétől kezdve a képzőművészeten át a táncig széles kínálattal. Az iskola minden lehetőséget megragad az

oktatás színvonalának emelése érdekében, a bejáró gyerekek lakóhelyének polgármesterei általánosságban elégedettek a tanítás színvonalával és a tanórán kívüli foglalkozások kínálatával. Ugyanakkor elgondolkodtatónak tartjuk, hogy az iskola nem igényelt sem kisebbségi, sem képességkibontakoztató vagy integrációs normatívát, támogatást, holott ezek komoly bevételt jelentenének az OKM-statisztikák által kimutatott, halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek után. Ez azt a gyanút kelti fel, hogy az iskola vezetése a régi vágányokon halad, nem szívesen vállalja a többletforrások megszerzéséhez óhatatlanul szükséges többletmunkát, amit az is jelez, hogy a pénzt jelentő, szakmai fejlesztést finanszírozó európai uniós forrásokra sem pályáztak. Lépés- és szemléletváltásra tehát Böhönyén is szükség van.

5.2.2. Veszélyeztetettek

Vése a böhönyeiek és szövetségeseik által megálmodott mikrotérség része; a felsősök bejárnának Böhönyére, az alsó tagozat helyben maradna tagiskolaként. Vése ezzel szemben oktatásügyben makacsul őrzi önállóságát, egyelőre egy kisebb mikrotársulást alkot Varászlóval és Nemesdéddelel. Mint mondják, csak jogszabályi vagy finansziális kényszer viheti őket Böhönyébe.

Vése jelenlegi tanulói létszáma 120 fő, a nyolcosztályos iskola fennmaradásához nem is kellett OKÉV-engedélyt kérniük, de a 7–8. évfolyamon bármikor gond lehet. A vései iskola a Regionális Operatív Program keretében infrastrukturális pályázatot nyert, a kapott 31 millió forintból felújították a padozatot, a külső nyílászárókat és burkolatot, az EU-szabványoknak megfelelő átalakításokat végeztek, illetve a világítást korszerűsítették. Bővítették számítógépes állományukat (jelenleg nyolc gépük van), minthogy informatikai felnőttoktatást is szerveznek. A matematikai és kémiai szaktantermek azonban nincsenek felszerelve, sem a nyelvi labor (4. évfolyamtól tanítanak németet, 3. évfolyamtól angol nyelvet), bár ezek berendezése is előírás. Korábban az ISM pályázatán nyertek focikaput, kosárpályát és sportpálya-világítást. Mindenben igyekeznek megfelelni a jelenlegi oktatási trendeknek, bevezették a kompetenciaalapú oktatást, valamint a képességkibontakoztató és integrációs felkészítést. Integráltan oktatják az SNI-s gyerekeket is, két gyógypedagógus jár ki az iskolába Marcaliból. (A 120 gyerek 30%-a roma, 10%-a SNI-s.) Szakos ellátottságuk jó, igénylik a bejáró-, a kistelepülési, a képességkibontakoztató- és az integrációs normatívát. Kínálnak művészeti oktatást is, zenével, néptáncal. Célzott módszertani fejlesztéseikkel egyedülállóak a kistérségben, sőt a megyében is. A lemorzsolódás nem jellemző. A vései felső tagozaton tanulnak a nemesdédi roma gyerekek is, akik a helyiek szerint rontják a vései gyerekek jó mutatóit. Régen az összes, Vésén végzett nyolcadikos továbbtanult, most a dédiek miatt ez nem így van, de minden szakmai segítséget és eszközt bevetnek az oktatás színvonalának megőrzéséért. A tanórán kívüli programokon való részvételt nagyban nehezítik az utazás körülményei, a szomszéd falubeli gyerekek ugyanis nem férnek fel a menetrend szerinti járatokra, azok nem a megfelelő időben közlekednek, és nem az iskolánál van a megállójuk.

A létszám gondok *Nemesvid* iskoláját is utolérték. A problémát csak társulással lehetett kezelni. Kézenfekvő partner lett volna a közeli Nemesdéd és Vése. Ám a mohó szomszédok a vidiek feje fölött maguk között szétosztották volna a vidi gyerekeket. *Nemesvid* az

ilyen együttműködésből nem kért, inkább Marcali egyik iskolájával, a Noszlopyval társult, annak tagintézménye lett. A szakmai irányítás Marcaliban van, de az épület működtetése, karbantartása a nemesvidi önkormányzat feladata. Az iskola tárgyi és technikai felszereltsége nagyon jó: a megye egyetlen általános iskolája, amelynek saját sportpályája és tornaterme van. Az utóbbi években regionális, országos és megyei pályázatok segítségével új tetőt kapott az iskola, a konyhát a legújabb előírások szerint korszerűsítették, illetve az EU-s előírások alapján felújították az épületet. Tervezik az iskola, de előbb az óvoda vizesblokkjainak felújítását. Az iskola kilencven-egynéhány tanulójának kb. 30%-a roma, a gyerekek fele hátrányos helyzetű. A végzősök többsége továbbtanul, sportban különösen jók, országos szintű eredményeket tudnak felmutatni. Az iskola volt igazgatója (aki nem vállalta, hogy marcali irányítás mellett dolgozzon) nem optimista, véleménye szerint a kisiskolák megszűnnek, és „gyerekgyár mamutiskolák” jönnek létre helyettük, például Marcaliban is. Ennek eredménye a szakmai munka minőségének romlása (a tanárok nem ismerik a gyerekeket, személytelenné válik az oktatás). A falvakban nem lesz megtartóerő! A nemesvidi polgármester kevésbé drámaian látja a helyzetet. Szerinte értelmes és célszerű döntést hoztak a társulással, amit a falu lakosságának többsége megértett és tudomásul vett. Minden egyes lépésbe minden érintett felet bevontak, szülői és diákértekezletet tartottak, folyamatosan konzultáltak a pedagógusokkal, iskolavezetéssel, képviselő-testülettel, minden szükséges egyeztetést lefolytattak. Ezek után a képviselő-testület teljes konszenzussal fogadta el a döntést. *„Úgy vettem észre, hogy azért vették pozitívan az egészet, mert mindenről mindenki tudott.”* A tantestületet nem érintette az átalakulás, mindössze egy pedagógus ment el.

Nikla legújabb társulása Csömenddel és Somogyzentpállal kötött. Az iskola Niklán működik, 93 gyerekkel. Az ide járó gyerekek 70%-a roma. Az iskola spontán módon, a jobb helyzetű gyerekek elvándorlása miatt szegregálódott. A polgármester szerint a társulás településeiről egy iskolára való gyerek jár el, főként Marcaliba. A létszám olyan alacsony, hogy az iskola fenntartása gyakorlatilag finanszírozhatatlan. A környékről divat bevinni a gyerekeket Marcaliba, ez a trend tíz évvel ezelőtt indult, a hat- és nyolcosztályos gimnáziumok színre lépésével, és azóta tart. Ezen a társulás sem segít. Csömendről ugyanaddig tart bemenni Marcaliba, mint átmenni Niklára, vannak szülők, akik inkább Marcaliba viszik a gyereküket, mert szerintük a városi iskola jobb feltételeket nyújt a továbbtanuláshoz, mint a falusi kisiskola.

„Évekkel ezelőtt nem vette komolyan az iskola, jelzésképpen se, ha valamelyik szülő megharagudott, vélt, valós vagy valótlan sérelme volt. Azután én azt tapasztaltam, hogy ez státuszszimbólum lett, a gyereket elvitte valaki, egy vezér, és akkor már az én gyerekem is, így végül az iskolafenntartó társulási tag érezte, hogy jobb, ha máshová megy... Ennek sok összetevője van” – elmélkedik a gyereklétszám fogyásáról Nikla egyik vezető tisztségviselője.

Nikla önkormányzata negyvenmillió forintot nyert a Regionális Operatív Program pályázatán. Felújították az iskolát, de mintha ez nem történt volna meg. *„A pályázat óta felújított iskola szétdarabolva, összetörve, ajtók betörve, csapok letörve, lábnyomok a falon”* – kesergett egy pedagógus.

A községi vezető panaszkodik a városból érkező szakértőkre, akik szerint nem néznek szembe a valós helyzettel, a probléma megoldására meg ötletük sincs:

„Kaposváron volt egy gyerekszegénységgel kapcsolatos konferencia, ...ezt a szót valahogy nem hallják szívesen az illetékesek, hogy sok a cigány gyerek. De tényként kellene kezelni, csakhogy

nem úgy kezelik... akik fent ülnek Budapesten, kutatásokat tesznek le az asztalra, statisztikákat gyártanak, de gyakorlati megoldást nem tudnak mondani, vagy nem mernek kimondani. Azt mondják, hogy szegregáljuk a gyerekeket.

Táska nem akar részt venni a szomszédok torzsalkodásában, nem igazán bízik a társulásokban sem, szerinte a gesztorönkormányzatokat elsősorban a pénz érdekli, az, hogy ne kelljen a saját intézményüket racionalizálni. *„...a gyerekeink eljárnak valahova, és fizetni kell azért is, mert a tanári létszámot a gesztor nem akarja lecsökkenteni, nem akar összevont osztályt működtetni, és a nyolc osztályt is fenn akarja tartani. Ezért volt legutóbb a Nikla-Pusztakovácsi egyesülésnél is a gond, hogy a pénz mindenkinek kellett volna, mi meg másik két-három településnek asszisztáljunk ahhoz, hogy ők veszekednek”* – indokolja távolmaradásukat a község egyik vezetője. Táska a szomszéd kistérséghez tartozó Buzsákkal oldja meg az iskoláztatást, és ez így rendben van: *„Nikla visszahozta a 8 osztályát, és a mi gyerekeink jobbra Buzsákra járnak el, ahol többéves együttműködési megállapodás van. Harminc gyerek jár Buzsákra, innentől kezdve mi oda a busz költségbe szállunk be, és a sofőrnek a munkabérébe. Buzsák ezt még felvállalta, hogy a gyerekek után járó összegből megpróbálja az iskoláját így fenntartani.”* Az óvodát egyedül tartja fenn Táska, a létszámot a helyi romák biztosítják; a gyerekek 65%-a cigány.

„Óvodánk sajátunk van, most 19-20-an járnak óvodába. Van utánpótlás. A felzárkóztatásra pedig a tanodai program indult, most vásároltunk öt számítógépet, amely a foglalkoztatáshoz kell. Nemcsak roma gyerekekről van szó, hanem roma felnőttekről is. A művelődési házban rendeztük be, a Máltai Szeretetszolgálattal kötöttünk szerződést, mert mi önkormányzatilag nem vagyunk olyan helyzetben, hogy a szociális és pedagógiai munkát el tudjuk látni. Ők hoznak fejlesztőpedagógusokat is, ők osztják be az időpontokat, hogy a gyerekek mikor jönnek. Ide bevittük az óvodásokat is, és nemcsak azért, mert romák, hanem hogy mielőbb elkezdjük a fejlesztési programokat, annál kisebb hátránnyal mehet az iskolába, addigra, mondjuk, már látott számítógépet.”

6. TANULSÁG HELYETT

A tanulmány írásának utolsó napjaiban jelent meg a DDOP-2007-3.1.2./2F kódjelű „Integrált kis- és mikrotérségi oktatási hálózatok és központjaik fejlesztése” című pályázati kiírás. A pályázat célrendszere világos és határozott. Alapvető célja: „mikrotérségi alapon, racionális és hatékonyan szervezett, esélyegyenlőséget biztosító, szakmai tartalmában a kulcskompetenciák fejlesztésére alapozott, integrált intézményi hálózat kiépítése, az azonos minőségű szolgáltatás nyújtása és a gazdaságos működtetés érdekében”. A kiíró a mikrotérségi együttműködés mellett teszi le a voksát (némi ellentmondásban a címmel), nem foglalkozik érzelmi megközelítésekkel, a „mi lesz velünk, ha iskolánk se lesz” sirámokkal, integrált hálózatot akar, ésszerűen, gazdaságosan, színvonalasan.

A Marcali TKT tagjainak ismét feladja a leckét a kiíró; a pályázattal egy újabb, az együttműködést kikényszerítő tényező lépett fel. Ráadásul hosszú távú együttműködések kell kialakítani, vége az egy-két évenként eljátszott jövők-megyek játéknak. A kiírás szerint a létrehozandó társulásokban legalább öt településnek részt kell vennie, vagy úgy kell a társulásokat létrehozniuk, hogy a diáklétszám elérje az ötszáz főt.

Kíváncsian várjuk a TKT tagjainak lépéseit. A legfrissebben rebesgetett kistérségi mamutintézmény lesz-e a megoldás (a kiíró értelemszerűen ezt a változatot is támogatja, ha az alapvető célok között tételesen nem is említi), mindenki együtt, kéz a kézben, vagy a szereplők újra átgondolják a mikrotérségi együttműködés kereteit, megpróbálnak hosszú távú, korrekt, jól szabályozott, kisebb körű társulásokat létrehozni.

A fenti rövid történetek köztes állapotokról mesélnek. A honi oktatásügyben csak a bizonytalanság biztos, és minél kisebb egy település, annál kiszolgáltatottabb helyzetben van. A gyerekek fogynak, a normatíva nem elég, a helyi forrás szűkös, vagy nincs is. Valamit ideje lenne tenni már, összefogni, társulni – de hát a partnerek nem megbízhatóak, csak saját érdekeiket nézik, csak a pénz számít nekik. A gyerekeknek utazniuk kell. Ha nincs iskola, nincs értelmiség, kiüresedik, megszűnik a falu. A szabályzók állandóan változnak, alig alakult ki az együttműködésnek valamilyen formája, már lehet is a következőn gondolkodni, mert aktuálisan egy újabb változattal lehet több pénzt lehívni. A fenntarthatóság szempontjai nem sokat számítottak a pályázati pénzek odaítélésében: iskolák több tízmillió forintot nyertek a ROP pályázatain (Nikla, Vése), majd egy-két év múlva a létezésük is elbizonytalanodott.

A történetek szereplői közül, természetesen Marcalin kívül, egyedül Böhönye tudhatja magát valamelyes biztonságban saját jövőjét illetően. Gyereklétszáma, a már működő fenntartói társulás, a tervezett fejlesztések, a környékbeli településekre ható költségvetési kényszer miatt Böhönye idővel akár az 500 fős létszámelvárásnak is meg tud felelni, iskolája biztosan megmarad. A többi község legfeljebb azon gondolkodhat, mikor, miként adja fel önállóságát vagy annak maradékát.

Az iskola megszűnését a település végső pusztuláshoz vezető útjának első állomásaként leírni persze drámai túlzás, több kistelepülés példája bizonyítja, hogy van élet iskola nélkül is. De nem is ez a fontos. Az oktatásnak a gyerekekről kellene szólnia. Arról, hogy a korosztályának járó szolgáltatáshoz minden gyerek hozzájusson, függetlenül attól, hogy hol lakik. S azt, hogy hol járhat iskolába – Marcaliban, Niklán, Vésén vagy Böhönyén –, ne éves költségvetési regulákra válaszoló, szakmailag és a területi kapcsolódások tekintetében megalapozatlan és illékony helyi alkuk, hanem szakmai alapon álló, a fenntarthatóság és megközelíthetőség szempontrendszerét is számba vevő, hosszú távú stratégiák döntsék el. 2008 januárjában újabb döntések várhatók, melyek ismételten felülírják az eddigi társulásokat, együttműködéseket.

Virág Tünde

LÁTLELET AZ ÉSZAKI PERIFÉRIÁRÓL: OKTATÁSSZERVEZÉS AZ ÉDELÉNYI KISTÉRSÉGBEN

1. BEVEZETÉS

A hátrányos helyzetű területek jellemzően az ország északi és délnyugati peremvidékén helyezkednek el, olyan aprófalvas vidékeken, melyeket a hatvanas-hetvenes évek településfejlesztési elképzeléseinek szándékolt és nem szándékolt következményei negatívan érintettek. Részben ennek következményeként napjainkban Magyarországon településnagyság és a településeken élők státusa között nagyon szoros összefüggés mutatkozik, azaz a körzetesítésként ismert folyamat hatására a kistelepülések többségében alacsony társadalmi státusú népesség koncentrálódik, ezen belül a cigánynak mondott népesség sokszorosan felülreprezentált. Napjainkban ezeken a területeken az országosan tapasztalhatóval ellentétes társadalmi folyamatokat figyelhetünk meg: a születések száma, így előbb-utóbb a lakónépesség, ahogy a cigány népesség száma és aránya a teljes népességen belül is növekszik, mindez munkaerő-piaci kirekesztettséggel, nagyon alacsony foglalkoztatottsággal, szegénységgel párosul. (Bihari-Kovács, 2004; Ladányi 2004; Virág, 2006)

A magyar iskolarendszer az elmúlt harminc-egyven évben nagyon komoly oktatásszervezési, ideológiai változáson esett át. Vázlatosan: a hatvanas-hetvenes években az optimális „üzemméret” kialakításának szellemében történt iskola-összevonások, az ún. körzetesítés; a rendszerváltással bevezetett szabad iskolaválasztás, a falusi kisiskolák támogatása, az önkormányzatokhoz és más szervezetekhez (egyházak, alapítványok) delegált fenntartói jogok, a különböző oktatási formák (4+8, 6+6, 8+4) megjelenése és párhuzamos működtetése. Legújabbban pedig a kistérségen keresztül juttatott, fenntartói társuláshoz kötött kiegészítő normatívák és a kihasználtsági mutatókhoz kötött finanszírozás, ami a gazdaságosság jelszavával újabb iskola-összevonási hullámot indított el. Ugyanakkor, részben eme intézkedések, részben migrációs és más folyamatok hatására, *a magyar iskolarendszeren belül felerősödtek a szegregációs jelenségek* (Havas-Liskó-Kemény,

2002; Kertesi, 2005), s ez a hátrányos helyzetű, szociális és etnikai feszültségekkel terhelt, az önkormányzatok együttműködését megkövetelő *aprófalvas térségekben, az országosan tapasztalható problémáknak hatványozottan jelentkező, néha extrém formáit alakították ki.*

Különösen fontos kérdés ez a vizsgált térségünkben,¹ amelynek oktatási helyzetét korábban is meghatározta a cigány és szegény gyerekek mind az országosnál, mind a megyeinél magasabb aránya, ahol korábban is több településnek kellett közös iskolát fenntartania, ezzel több település vezetésének, szülői akaratának kellett megfelelnie.

2. EGY HÁTRÁNYOS HELYZETŰ TÉRSÉG AZ ORSZÁG PEREMÉN

Az ország északi régiójában elhelyezkedő kistérséget, amelynek több mint 37 000 lakója 46 településen élt 2005-ben, a néhány ezres településeket leszámítva, aprófalvas településszerkezet jellemzi. Az ötvenes években a térség névadó települése is több kisebb falu összevonásából jött létre azért, hogy megkapja a városi címet. Ennek hiányában ez a terület nem rendelkezett volna városi rangú településsel. A 25 km távolságra levő megyeszékhely „árnyékában” a várossá lett település is arra törekedett – több-kevesebb sikerrel –, hogy rangjához méltó szolgáltatásokat nyújtson; előbb járási, majd városkörnyéki igazgatási központ, később kistérségi központ szerepéből adódóan a közszolgáltatások folyamatosan bővültek a városban. A kistérség másik városa, amely 1996-tól bír e ranggal, a kistérség északi falvainak központi települése is lehetne, városi rangjához méltó szolgáltatásokkal azonban nem büszkélkedhet.

A térséget észak–déli irányban átszelő folyóval párhuzamos főútvonalra felfűződő központokhoz kapcsolódnak a dombvidék völgyeiben kanyargó mellékutak mentén elhelyezkedő falvak, és a mellékutakról elágazó bekötőutak végén található piciny zsáktelepülések. Az egymással párhuzamosan futó völgyeket jellemzően nem kötik össze közutak, így a domborzat meghatározta közlekedési útvonalak jelölik ki a kisebb települések vonzasközpontjait. Mindezt jól mutatja, hogy a völgyekben meghúzódó települések közigazgatási beosztása nem változott az elmúlt negyven évben, ugyanazok a települések „vonzódtak” egymáshoz a nagyközségi közös tanácsi rendszerben, mint a körjegyzőségek mai világában. Ezekben az esetekben a falvak alacsony lakónépessége lehetetlenné teszi az önálló közoktatási feladatellátást, elhelyezkedésük miatt csak egyetlen nagyobb településhez tudnak kapcsolódni, választási lehetőségeik nincsenek.

Azon falvakban, amelyek földrajzi elhelyezkedésüknél fogva több központtal is kapcsolatokat építhettek ki, a közszolgáltatások, így a közoktatás megszervezésében is jelentős változások történtek a nagyközségi közös tanácsi rendszerhez képest: az önkormányzati rendszer bevezetésével a települések a legnagyobb mértékű önállóságra törekedtek, ennek következtében a térség egyes településcsoportjainak közigazgatási/közoktatási beosztása jelentős mértékben szegmentálódott. Ezt a folyamatot fordította meg, illetve fogja megfordítani a különböző társulásokhoz kötött finanszírozás rendszere.

¹ Tanulmányomban a kistérségben 2007 tavaszán iskolaigazgatókkal, települési vezetőkkel, polgármesterekkel és jegyzőkkel, illetve a többcélú kistérségi társulás munkaszervezetének több munkatársával készített interjúkat, a rendelkezésemre bocsátott adatokat és dokumentumokat használtam fel. A tanulmányban szereplő településnevek nem valóságosak.

A térség a borsodi iparvidék ingázási zónájába tartozott, lakóinak megélhetését évtizedek óta a gyárak és különböző bányák biztosították. A rendszerváltást követően a bányák bezárása, a gyárak „racionalizálása” a térség szinte teljes dezindusztrializációjához vezetett, és ennek eredményeképpen a munkanélküliek száma jelentősen megnövekedett. A szakképzetlen munkaerő magas aránya, az alacsony iskolai végzettség következtében a felnőtt lakosság jelentős része tartósan kiszorult az elsődleges munkaerőpiacról.

Az ország peremén elhelyezkedő térség jelenleg az ország leghátrányosabb helyzetű területei közé tartozik, ahol az évtizedes szelektív migrációnak, a munkalehetőségek hiányának köszönhetően olyan gettótelepüléseket találunk, amelyekben alacsony iskolai végzettségű, az elsődleges munkaerőpiacról kirekesztett, többnyire alkalmi munkából és transzfer jövedelmekből élő cigány családok koncentrálnak.

3. A TÁRSADALOM PEREMÉN

A folyó völgyében, a főútvonal és a vasút mentén elhelyezkedő nagyobb települések, városok társadalmi jelentős mértékben különbözik a völgyekben meghúzódó falvakétól. A szocializmus időszakában a központoktól és a fő közlekedési útvonalaktól legtávolabb eső, határ menti területekről, elsősorban a bekörzetesített aprófalvakból jelentős mértékű volt az elvándorlás, míg ez a térség délebbi, az ipari központokhoz, azaz lehetséges munkahelyekhez közelebb eső településein kevésbé volt jellemző. A rendszerváltást követő gazdasági átalakulás, a térség ipari üzemeinek megszűnése után a vándorlási folyamat megállt, néhol meg is fordult – munka nélküli családok szivárogtak vissza korábban odahagyott településükre.

A kilencvenes évektől nemcsak ebben a kistérségben, hanem a szomszédos területeken is az országosan tapasztalhatóval ellentétes demográfiai folyamatokat figyelhetünk meg; miközben az ország lakónépessége csökkent, addig ezekben a kistérségekben növekedett a 14 éven aluliak és a cigány népesség aránya, a munkanélküliség, az inaktivitás a lakónépességen belül mind az országos, mind a megyei átlagnál magasabb. (Virág, 2006) A munkavállalási lehetőségek a térségi központban és a folyóvölgy nagyobb településeiben, elsősorban a közlekedésnek köszönhetően, jóval kedvezőbbek, míg a központoktól távolabb eső, kisebb falvakban általában alig akad munkahely, az önkormányzat a legnagyobb foglalkoztató.

A térség településeit az ott lakók demográfiai jellemzői és társadalmi státusa alapján következőképpen csoportosíthatjuk (G. Fekete, 2004):

1. A *növekvő lakónépességű, fiatalodó falvakban* általában alacsony iskolai végzettségű, többségében cigány népesség koncentrálnak, a munkanélküliségi és inaktivitási ráta nagyon magas.

2. *Kétpólusú társadalmakra* az idősek és a fiatalok nagyon magas aránya egyaránt jellemző. Ezeken a településeken együtt/egymás mellett él az előregedő nem cigány lakosság a fiatalodó cigány népességgel.

3. Az *előregedő települések* között találunk száz fő alatti törpefalvakat, ahol már csak nyugdíjasok élnek, de ide tartozik a térségi központ is (bár demográfiai jellemzői az előbbi csoporthoz közelítenek).

4. AZ OKTATÁSI RENDSZER PEREMÉN

Vizsgált térségünkben, elsősorban az aprófalvas településszerkezetből fakadóan, a kistérség iskoláinak többsége a többcélú kistérségi társulás megalakulása, a társulásokat ösztönző normatívák bevezetése előtt is több település intézményfenntartó társulásában működött. Ezek a társulások – általában a földrajzi adottságok miatt – gyakran egybeestek a hetvenes években kialakított iskolakörzetekkel. 2007 tavaszán nyolc általános iskola működött intézményfenntartó társulásban, ezek közül hat település már a tanácsi rendszerben is az adott települések oktatási és közigazgatási központja volt. Az ezekhez a „főfalukhoz” évtizedekkel ezelőtt bekörzetesített aprófalvakban napjainkban már semmilyen intézmény nincsen. Kivételt képez az a falu, ahol néhány éve a görög katolikus egyház indított óvodát és alsó tagozatos általános iskolát.

A finanszírozási nehézségek miatt két éve alakult meg négy település intézményfenntartó társulása. 2006 tavaszán a nyolc évfolyamos általános iskolához még három tagiskola tartozott, ahol alsó tagozatokon 25–30 főt tanítottak. Ezek a tagiskolák 2007 szeptemberétől megszűntek. Ezenkívül az egyik városi iskola alakított ki intézményfenntartó társulást a városhoz közeli településekkel.

A települési önkormányzatok önálló fenntartásában működő általános iskola öt volt a térségben, ezek általában a folyóvölgyben elhelyezkedő, ezer fő feletti, nagyobb lélekszámú települések iskolái, köztük a legnagyobb, a város „elit” iskolája, 650 fővel, és egy nagyobb lélekszámú, többségében cigányok lakta település teljesen szegregált iskolája, 334 fővel. Végül a térség legszegényebb településén működött egy önálló fenntartású alsó tagozat, ahol 1–2. osztályban tanítottak 40 gyereket.

A térség és az oktatási rendszer polarizáltságát mutatja, hogy az alapítványi formában működő általános iskolák egyike a térség magas státusú családjainak nyújt „tehetség gondozást”, a másik a város legnagyobb cigánytelepe mellett próbálkozik hasonlóval.

A továbbiakban arra teszek kísérletet, hogy bemutassam, a különböző korok oktatásszervezési elképzelései hogyan formálják át ennek a hátrányos helyzetű, konfliktusokkal terhelt térségnek az oktatási rendszerét.

4.1. A szelektív migráció hatására létrejövő gettóiskolák

Az aprófalvas területeket különösen érzékenyen érintette a hetvenes évek politikai döntéseinek (körzetesítés, cigánytelepek felszámolása és nem szándékolt következményei) hatása, amikor a jobb helyzetű, mobil családok elköltöztek, a megüresedő házakba pedig a falusi szegénység lelegeletettebb rétegeinek képviselői érkeztek (szelektív migráció): a környező cigánytelepek lakói és más, hányatott sorsú családok. A cigány és nem cigány családokat egyaránt érintő szelektív migráció eredményeképp ezekben a falvakban olyan csonka társadalmak alakultak ki, ahol a lakók jelentős részére jellemző a több generációra visszanyúló szegénység, az alacsony iskolázottság és a tartós kirekesztettség. A nyolcvanas évek elejére kialakult etnikai gettók új helyzetet teremtettek a bennük élő cigány családok életében: már nemcsak a falun belül élnek elszigetelten, maga a település vált elszigeteltté. A gettóknak élők térben és társadalmilag messze kerültek más társadalmi

rétegektől, a gettóból való kitörés, kimozdulás mind tényleges, mind szimbolikus értelemben lehetetlenné vált számukra.

A migrációs folyamatok hatására e falvakban az oktatási intézmények tanulóinak társadalmi összetétele is homogenizálódott. A hetvenes-nyolcvanas években – az iskolakörzetek határainak többé-kevésbé szigorú betartása miatt, ami alól csak a település legbefolyásosabb családjainak gyerekei mentesültek – az oktatási intézmények tanulóinak társadalmi összetétele tükrözte az iskolakörzeteket alkotó települések társadalmi összetételét. A körzethatárok miatt még a gettótelepülésekről érkező cigány gyerekek is egy iskolában tanulhattak a körzet más településeiről érkező cigány és nem cigány gyerekekkel, találkozhattak a sajátjukon kívül más társadalmi mintákkal is, bár az iskolán belül gyakori volt a szegregáció, ami a párhuzamos osztályok eltérő szociális és etnikai összetételében, „cigányosztályok” indításában, a cigány tanulók fogyatékosná minősítésében mutatkozott meg.

A Tövisvári Általános Iskola egy az ország számos olyan gettóiskolája közül, ahol a faluban a hatvanas évektől kezdődő szelektív migrációnak, illetve az itt élő nagyobb cigánycsoportnak köszönhetően már a hetvenes évek végén többségében cigány családok éltek, s ennek következtében az általános iskolában már ekkor komoly gondot okozott a nagyszámú hátrányos helyzetű gyerek oktatása.

Tövisvár és a három szomszédos település – elsősorban a táji-domborzati adottságok miatt – már a két világháború között egy körjegyzőségbe tartozott. A tanácsi időszakban szinte természetes volt, hogy korábbi körjegyzőségi szerepéből adódóan, ismét Tövisvár lesz a központ, ide körzetesítették be a másik három település iskoláját és termelőszövetkezetét. 1969 szeptemberétől még csak a felső tagozatokat szüntették meg a két szomszédos faluban, a gyerekek Tövisvárra kerültek, de az alsó tagozatok a nyolcvanas évek elejéig működtek a településeken. Ebben a mikrotérségben az iskolák körzetesítése nem állt meg Tövisvárnál: 1975-től a felső tagozatos gyerekeket bekényszerítették a közeli kisváros újonnan épített általános iskolájába és kollégiumába. Visszaemlékezések szerint ez központi döntés eredménye volt, idővel a tövisvári felső tagozatot is meg akarták szüntetni, de szerencsére erre nem került már sor. Vannak, akik úgy emlékeznek, hogy a tövisvári iskolában a cigány gyerekek száma már ebben az időszakban is jelentős volt, ezért a „parasztok” így menekítették ki gyerekeiket. Tény, hogy a diákok többsége nem tudta megszokni a kollégiumi létet, és a cigány gyerekek magas aránya ellenére idővel visszaszivárgott a tövisvári iskolába.

Demográfiai helyzetük alapján az iskolakörzet falvai két csoportba sorolhatók: míg két bekörzetesített aprófalú népessége előregedett, addig Tövisváron és Alsótövisen, a szelektív migrációnak köszönhetően, szinte csak cigány családok maradtak, napjainkban a 14 éven aluliak aránya a teljes népességen belül az országos átlagot jóval meghaladja (27–30%, szemben az országos 16%-kal), ennek köszönhetően lakónépességük növekszik, vagy a közeljövőben növekedni fog.

Bár a Tövisvári Általános Iskolát a négy község társulása tartja fenn, működése valójában csak Tövisvárt és Alsótövist érinti, hiszen a másik két faluban szinte nincs gyerek. Az intézményben jelenleg 162 gyerek tanul, közülük három az egyik előregedett aprófaluból, 18 felső tagozatos gyerek pedig Alsótövisről jár, az iskola tanulói közül mindössze heten nem cigányok. Ezzel a tanulólétszámmal az iskola fenntartása biztosított, és a születések száma azt mutatja, hogy hosszú távon is fennmarad az iskola.

Ugyanakkor ez a gyereklétszám jelentős visszaesésnek mondható a korábbi évekhez képest, ami egyrészt annak köszönhető, hogy az előregedő falvakban nincs vagy alig van általános iskolás korú gyerek, másrészt annak, hogy az alsótövisi gyerekek, illetve szülei egy része más iskolát választott. A kilencvenes évek elején Alsótövisen még volt néhány iskoláskorú nem cigány gyerek, de őket a szabad iskolaválasztás bevezetése után nem sokkal szülei átiratták a legközelebbi iskolába. Ennek indoka egyértelműen az volt, hogy gyerekeiket nem szerették volna a tövisvári cigány gyerekekkel egy iskolába járatni, a másik iskolában a cigány gyerekek aránya – bár az országos és a térségi átlagnál lényegesen magasabb – mégis alacsonyabb, mint a tövisvári iskolában. 1999-ben Alsótövisen a görög katolikus egyház indított általános iskolát (alsó tagozatot), akkor 16 fővel. 2003-tól a faluban új pap működik, aki az iskolát és az óvodát közös igazgatású intézménybe vonta össze, és nagy lendülettel nekilátott az iskolaszervezésnek. Azóta minden gyerek helyben jár iskolába, s ez tovább csökkentette a tövisvári iskola tanulólétszámát.

A tövisvári „cigányiskola” rossz híre nem véletlen. Tény, hogy az iskola tanulói rendre kimaradnak a középiskolákból, nem csak gimnáziumból, hanem még a szakiskolákból is, az általános iskola a kompetenciaméréseken is mindig az elvárható szint alatt teljesít. Ennek elsősorban az az oka, hogy a gyerekek többsége nem iskolaéretten érkezik az iskolába. A településen működő óvodában csak 25 férőhely van, így a gyerekek többsége csak ötévesen kerül be az intézménybe, de vannak olyanok is, akik még januárban sem járhatnak rendszeresen óvodába. Az óvodai nevelés hiánya miatt sok gyerek hétévesen, amikor már el kell kezdenie az általános iskolát még csak kis- vagy középső csoportos szinten áll. Ezek a gyerekek önmagukhoz képest sokat fejlődnek a folyamatos fejlesztés következtében, ám korosztályukhoz képest teljesítményük sokkal gyengébb, és ez az, ami a kompetenciamérésekben tükröződik.

A megoldást mindenképpen az óvoda bővítése jelentené, ám az önkormányzat csak a tulajdonviszonyok rendezése után szeretne bővítésre pályázni. Mivel a volt körzeti óvoda a négy község tulajdonában van, Tövisvár vezetése azt szeretné, hogy mielőtt az épület értéke a felújítással és bővítéssel jelentősen növekedne, az önkormányzat tulajdonába kerüljön.

Hasonló a helyzet az iskola épületével is: 1973-ban, a körzetesítés első hulláma után, amikor a szomszédos települések felső tagozatai Tövisvárra kerültek, az iskolát öt tanteremmel bővítették. Bár a járás nagy ívű körzetesítési törekvéseinek ellenére Tövisváron megmaradt az iskola, évtizedekig semmiféle fejlesztésre nem került sor. Ebben az időszakban még melegítőkonyha sem volt az iskolában, a gyerekek étkeztetése nem volt megoldott, így délutáni foglalkozást, napközit sem szerveztek számukra. Az elmúlt évben történt fejlesztések eredményeképpen az oktatás körülményei napjainkra sokat javultak. Egy ROP-pályázatnak köszönhetően az iskolát felújították, konyhát, étkezőt építettek hozzá. Ezzel a tövisvári gyerekek a 2007/2008-as tanévtől az iskolában ebédelhetnek! Ugyanakkor napközi vagy tanulószoba továbbra sincs az iskolában, a délutáni foglalkozások esetleges kialakítása egy hosszabb folyamat eredménye lehet.

Bár a kistérségi feladatellátásnak köszönhetően a pedagógiai szakszolgálatok 2007-től már a településen vehetők igénybe, ami jelentős előrelépés a korábbi évekhez képest, de *a javuló szolgáltatások és a tanárok nevelőmunkája együttesen sem tudja kompenzálni a gyerekek óriási társadalmi hátrányból következő lemaradását!* Ebben az iskolában legalább két-három szakembert (szociális munkás, fejlesztőpedagógus) kellene még alkalmazni, a délutáni

napközis ellátást megszervezni ahhoz, hogy a létező társadalmi hátrányokat valamelyest csökkenteni lehessen. Természetesen a normatívából gazdálkodó önkormányzatnak erre nincs lehetősége, az iskola vezetése pedig hiába tesz meg mindent (tagjai az integrációs hálózatnak, képességkibontakoztató normatívára jogosultak), az elérhető források ilyen mértékű létszámbővítést nem tesznek lehetővé.

Összességében azt mondhatjuk, hogy Tövisvár oktatási helyzetét a *hiány* jellemzi. Miközben az itt élő gyerekek szinte mindegyike jelentős társadalmi hátránnyal indul az iskolában, óvodai nevelésük legfeljebb egy évig biztosított, az iskolában nincs állandó fejlesztőpedagógus, szociális munkás, így előre kódolt a gyerekek iskolai sikertelensége, amit a kompetenciamérések is tükröznek. Bár a ROP támogatásával az elmúlt években a térségben jelentős iskolafelújítások történtek, a település (az önrész biztosítása miatt) önállóan nem tudott pályázni, a konzorciális pályázatban pedig csak részlegesen tudta megvalósítani a szükséges fejlesztéseket.

A kistérségi társulás lényegében nem változtatott a települések helyzetén: a súlyos társadalmi hátrányokból következő problémákat a mozgókönyvtár, a hetente megjelenő családsegítő és logopédus nem tudta érzékelhetően javítani. A magyar iskolarendszer veszteségként könyveli el a tövisvári iskolát: a gyerekek jelentős része el sem végzi az általános iskolát, de aki mégis, azok közül is sokan nem rendelkeznek a sikeres továbbtanuláshoz szükséges készségekkel, legtöbbjük funkcionális analfabéta. Ezen sem az intézményt fenntartó önkormányzat, sem maga az iskola nem tud változtatni, ez csak jelentős mértékű, célzott állami támogatással lenne elképzelhető.

4.2. A szabad iskolaválasztás következményei

A rendszerváltás egyik nagy „vívmánya”, a szabad iskolaválasztás eltörölte a korábbi beiskolázási körzethatárokat, azaz a szülő abba az iskolába írathatja gyermekét, amelyet legjobbnak gondolja. *Az aprófalvak világában a szabad iskolaválasztás jogával csak azok a családok tudtak élni, amelyeknek lehetőségük van arra, hogy autóba ültessék gyerekeiket. A szegényebb sorsú családok gyerekeinek továbbra is csak az egyetlen elérhető iskola maradt, a helyi vagy a körzeti.*

Ebben a térségben a közoktatás helyzetét meghatározó legfontosabb tényező a hátrányos helyzetű, többségében cigány származású gyerekek túlsúlya, ami egyrészt a mélyszegénységben élők eltérő gyermekvállalási szokásai miatt, számos iskolában hosszú távon biztosítja az intézményfenntartást, másrészt a magasabb státusú családokat arra készíti, hogy gyermekeiket más, megfelelőbbnek gondolt iskolába írassák. Mindezt azért tehetik meg, mert a szabad iskolaválasztás és a közoktatás támogatási rendszere miatt a gyerek magával viszi a fejkvótát is, a szülőknek nem kell a magasabb szintű szolgáltatásért többet fizetniük. Ennek következtében a térség közoktatási rendszere végleteken szegregált lett: vannak „befogadó” iskolák, amelyek a különböző települések magasabb társadalmi státusú gyerekeit tanítják, és vannak iskolák, ahol a hátrányos helyzetű, többségében cigány gyerekek koncentrálnak.

A térség déli településeinek „befogadó” iskolájaként működik a kisváros „elit” általános iskolája, ahova 21 településéről hozzák a szülők gyerekeiket, a 2006/2007-es tanévben az intézmény 650 tanulója közül 112, azaz majd minden ötödik diák bejáró volt. A fenn-

tartó város egyetlen településsel sem kötött intézményfenntartó társulást, igaz, nem is nagyon volt rá lehetősége. A bejáró gyerekek általában szülei döntése alapján kerültek ide, annak ellenére, hogy településükön van általános iskola, vagy a település önkormányzata más településsel kötött fenntartói társulást. Így e gyerekek után a városi önkormányzat senkitől sem követelhet kiegészítő támogatást, azt saját költségvetéséből kell kigazdálkodnia. A finanszírozási nehézségek miatt felvetődött annak a lehetősége, hogy az önkormányzat több településsel is fenntartói társulásra lépjen.

Miközben a gyermekeiket a városi „elit” iskolába írató környékbeli szülők döntése nyomán a térség iskoláiban nő a hátrányos helyzetű gyermekek aránya, a városi iskolák között is érvényesül a szelekció. Az „elit” iskolán kívül két általános iskola működik még a városban, mindkettőben többségében hátrányos helyzetű tanulókat oktatnak. A város északi részén elhelyezkedő intézmény 402 tanulójának majdnem fele, 170 fő részesül cigány kisebbségi oktatásban. Bár a város két nagyobb „cigánytelepéről” a központban elhelyezkedő „elit” iskola könnyebben megközelíthető lenne, a gyerekek többségét mégis a város távolabbi pontján, a telepektől mintegy négy kilométerre elhelyezkedő „északi” iskolába íratják be/veszik fel. Az „északi” iskola négy, a kisváros közelében elhelyezkedő településsel is intézményfenntartó társulásra lépett, ennek ellenére e falvakból is találunk gyerekeket mind a város „elit” iskolájában, mind a legnagyobb cigánytelep mellett elhelyezkedő, „Munkaiskolában”, amely alapítványi formában működik 1996 óta. Az itt tanuló 133 gyerek mindegyike cigány nemzetiségi oktatásban is részesül.

Értelemszerűen csak ott nyilvánulhat meg a településen belüli, iskolák közötti szelekció, ahol több iskola működik, ez pedig körülbelül ötezer fős vagy annál magasabb népességszám mellett lehetséges. Az ennél kisebb lélekszámú településeken két módon nyilvánul meg a hátrányos helyzetű gyermekek elkülönítése: egyrészt az iskolán belüli szelekcióval (tagozatos és nem tagozatos osztályok), másrészt a kistelepüléseken zajló folyamatokkal megegyezően oly módon, hogy a szülők a legközelebbi város elit iskolájába, vagy alapítványi iskolákba viszik a gyermekeket. A térség északi részén, a rendszerváltás után újra létesített, majd gyerekhány miatt bezárt falusi iskolát ki nem mondottan, de azzal a céllal indították újra alapítványi formában 2006 őszén (a tanulók száma a 2006/2007-es tanévben 58 fő), hogy a magasabb státusú, „tehetségesebb” gyerekek hátrányos helyzetű, problémás társaiktól elkülönülve tudjanak tanulni.

Azzal, hogy a település befolyásos, véleményformáló, mintaadó családjai – köztük pedagóguscsaládok – gyermekeiket nem a helyi iskolába járatják, élnek azzal a lehetőséggel, hogy a befogadó iskolában nem kell tandíjat fizetniük, így a többletköltségekből csak az utaztatás költségeit kell vállalniuk. Ugyanakkor az az iskola, amelyik elveszti a magasabb státusú családokból származó gyermekeket, elesik a rájuk eső normatívától is, továbbá az ambiciózus, motivált, jó érdekérvényesítési lehetőségekkel rendelkező, az oktatással szemben követelményeket támaztó szülőktől, akik közvetve (és gyakran közvetlenül is), fontos szerepet játszanak az oktatás megfelelő színvonalának fenntartásában. A szabad iskolaválasztás jogának privilegizáltjai azok a középosztályi családok, amelyek élve az adódó lehetőségekkel, rendelkezve a szükséges erőforrásokkal, el tudják vinni gyermeküket az elvárt színvonalon oktató iskolába. A szabad iskolaválasztás joga a leghátrányosabb helyzetű társadalmi rétegek számára csak elvi lehetőség marad: a szülők többségének lehetősége sincs arra, hogy gyermekeiket másutt iskoláztassák, mint a körzeti iskola. *A helyi iskola pedig, amelyben a „hátrahagyott” gyerekek tanulnak, nem kap elég*

eszközt ahhoz, hogy a hátrányos helyzetű, korosztályukhoz képest állandó lemaradásban lévő gyerekek felzárkóztatását hatékonyabban végezhesse, ami elegendő indokot szolgáltat a magasabb státusú szülőknek ahhoz, hogy gyermekeiket olyan iskolába vigyék, ahol nem a felzárkóztatáson van a hangsúly. Ördögi kör ez, amely bezárulni látszik.

5. TÁRSULÁSI KÉNYSZEREK A KISTÉRSÉGI TÁRSULÁSON BELÜL

Az önkormányzati rendszerben minden település visszakapta önállóságát, de ezzel magukra is maradtak, így a szabadság kezdeti eufóriája után a települések társulásokba kényszerültek, elsősorban a területfejlesztés és az oktatás területén. A kilencvenes évek elején megszüntetett központi közoktatási szabályozások és szakfelügyelői rendszer miatt – hasonlóan az önkormányzatokhoz – az általános iskolák magukra maradtak problémáikkal. Ez hívta életre a *közoktatás területén* a Pedagógiai Társulást, amelynek tevékenységében elsősorban a kistérségi központtól is távol eső, a térség északi részén elhelyezkedő iskolák vettek aktívan részt. A társulás elsősorban az iskolaigazgatók együttműködését, információcserét, az iskolák közös programjait, a tanulmányi versenyeket koordinálta. Ennek mintegy folytatásaként, de már a Borsod-Abaúj-Zemplén Megye Közoktatásáért Közalapítvány támogatásával hozták létre 1997-ben megyei szinten 11 kistérségben a Közoktatási Ellátási Körzeteket (KEK), amely alapvetően a korábbi nevelési tanácsadók szerepét töltötte be, de a Pedagógiai Társulás munkáját folytatva, annak szerepét átveve a pedagógusok szakmai továbbképzését, találkozóit, tanulmányi versenyeket is szervezett. Az önkormányzatok hozzájárulásának mértékétől függően a KEK időszakosan, különböző ellátási szinteken biztosította a logopédiai ellátást is.

A Többcélú Kistérségi Társulás (TKT) az országban az elsők között, 2004 májusában alakult meg, a statisztikai kistérség 46 településéből. Az TKT megalakulása mellett az önkormányzatok egyhangúlag és magától értetődő módon döntöttek, hiszen az együttműködés mind a területfejlesztés, mind a közoktatás területén komoly előzményekre tekintett vissza. Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy a térség földrajzi adottságaiból következően a települések nem tehetnek mást, mint hogy elfogadják az egykori járási/városkörnyéki központ, a térség városának központi szerepéből következő akaratát, hisz közel s távol nincs olyan központi funkciójú település, amely annak alternatívája lehetne. A megkérdezett településvezetők többsége úgy vélekedik, hogy *nem volt döntési, választási lehetőségük a kistérségi társulás megalakításakor*, ez egy szükséges rossz lépés, amit a finanszírozási kényszerek és pályázati lehetőségek miatt meg kellett tenniük. A kisebb települések egyöntetű véleménye, hogy a kistérségi ügyekre tényleges befolyásuk nincs, mindent a két város és a nagyobb települések aktuális koalíciója dönt el.

A térségben működő korábbi társulások egy részét a kistérségi társulás integrálja: a KEK feladatait és munkáját részben a kistérségi oktatási referens, a közoktatáshoz kapcsolódó pedagógiai szakszolgálatok (nevelési tanácsadás, logopédia, gyógytestnevelés) feladatellátásának szervezését pedig a városi családsegítő szolgálat vette át. Az TKT működésének első két évében a pedagógiai szakszolgálatok feladatellátását bázishelyekkel próbálták megoldani, azaz a térség nagyobb iskoláiba hívták be az ellátásra szoruló gyerekeket, de ez a konstrukció nem működött. A 2007/2008-as tanévtől kezdve ezért átszer-

vezték az ellátást, és a pszichológus kivételével a szakemberek utaznak a településekre; a logopédiai ellátás, a korai fejlesztés, a részképességek mérése és az iskolaérettségi vizsgálatok helyben, az adott oktatási intézményben történnek. Fontos felhívni a figyelmet arra, hogy az ezekre a feladatokra igényelhető normatíva az ellátott gyerekek számához kötött, a támogatás nem veszi figyelembe sem a sajátos, elaprózott településszerkezetet (a dombos táji környezet miatt sokkal magasabbak az utazási költségeik, mint a nagyobb településeken), sem a gyerekek társadalmi háttérét. A normatívaigénylés nem illeszkedik az ellátandó feladathoz sem, pl. egy tanuló részképességének fejlesztéséhez hat alkalomra jár normatíva, miközben vannak iskolák, ahol a tanulók többsége folyamatos fejlesztésre szorulna. Iskolaérettségi vizsgálatra nem kapnak normatívát, ezért ingyen végzik helyben, hogy a gyerekeknek ne kelljen Miskolcra utazniuk.

A pedagógiai szakmai szolgálatokat a kistérségi munkaszervezetben dolgozó közoktatási referens látja el, aki a szakmai találkozók, oktatási versenyek szervezése mellett nagy hangsúlyt fektet a fenntartói (önkormányzati társulási) döntések szakmai alátámasztására. Minderre az oktatási intézmények kritikusan tekintenek. A korábbi években a KEK példaszerűen működött a térségben, nemcsak szakmai fórumot jelentett az intézményvezetők számára, hanem tényleges odafigyelést és tanácsadást, folyamatos, mindennapi kapcsolatot. Az intézményvezetők vélekedése szerint, mivel a kistérségi társulást az önkormányzatok hozták létre, ezért az csak a fenntartóval tartja a kapcsolatot, a szakmaiság – az elvileg továbbra is létező 17 (!) szakmai tömörülés ellenére – háttérbe szorult. A kistérségi munkaszervezet tőlük csak adatokat, kérdőíveket kér, de az intézményvezetők úgy érzik, arra nincs rálátásuk, hogy mi is történik valójában az iskolákban.

Az a tény, hogy a társulás munkaszervezete oktatásügyben a fenntartókkal tartja a kapcsolatot, azzal magyarázható, hogy jelenleg az iskolák fenntartása és (tovább)működtetése az egyik legnagyobb gond és konfliktusforrás a térségben. *A többcélú kistérségi társulási megállapodásban a települések önkormányzatai kötelezettséget vállaltak arra, hogy a közoktatási intézményfenntartó társulásban működtetett intézményekben biztosítják a törvényben előírt kihasználtságot, vagy gondoskodnak az intézmény tagintézménnyé válásáról vagy megszüntetéséről.* A társulási szerződés e kitételével és betartásával a kistérségi társulás maximalizálni tudja az oktatási többletnormatívákat, ami azért is fontos, mert – ez évig – annak 20%-a átcsoportosítható volt más, térségi szintű feladatok ellátására. A jelenlegi konfliktusok másik forrása, hogy a kistérségi társulási szerződést a települések polgármesterei írták alá, többen azonban úgy tették ezt, hogy előtte nem egyeztettek a jegyzőjükkel, így annak valódi tartalmával, tehát a vállalt kötelezettségekkel is csak később szembesültek. Például akkor, amikor felhívták a figyelmüket arra, hogy a fenntartott iskolában a gyerekek létszáma nem elegendő, és tegyék meg a társulási szerződésben vállalt szervezeti átalakításokat. Az egyre szigorúbb és szankcionált társulási kényszer, a megfelelő osztálylétszámok kialakítása napjainkban több településen okoz konfliktusokkal együtt járó változásokat. Ugyanakkor az önkormányzati vezetők úgy érzik, hogy az intézményfenntartó társulások kényszerű kialakításához nem kapnak elegendő szakmai segítséget az TKT-től.

A térség demográfiai jellemzőiből adódóan a nagyobb települések oktatási intézményeinek kivételével a következő évben csak azok az iskolák tudják biztosítani a törvényileg előírt kihasználtsági mutatókat, azaz a megfelelő gyerekszámot, ahol többségben

vannak a hátrányos helyzetű cigány gyerekek. A normatív finanszírozás változása, az „ösztönző” normatívák bevezetése már néhány évvel ezelőtt társulásra készítetett addig önállóan működő iskolákat. A kistérségi társulásokon keresztül juttatott többletnormatívák maximalizálására való törekvéssel a térség oktatási rendszere „előreszaladt”, és még a törvényben biztosított határidő előtt kialakította az iskolafenntartó társulásokat, és tagintézménnyé tette vagy megszüntette a négy osztállyal működő iskolákat. A most tagintézménnyé lefokozott vagy megszüntetett iskolák többségét egyszer már bezárták a hetvenes években, hogy majd a rendszerváltást követően, a helyi önkormányzatok megalakulásának eufóriájában újrainduljanak.

6. GYEREKSZÁMHOZ KÖTÖTT ISKOLAFENNTARTÁS

A 2006. évi LXXI. törvény azokat az intézményeket tekinti általános iskolának, amelynek nyolc évfolyama van, és arról rendelkezik, hogy a nyolc évfolyamnál kevesebbel működő iskolának 2008. augusztus 31-ig tagiskolává kell válniuk, amiről a fenntartónak kell gondoskodnia. Ugyanakkor már a 2006/2007-es tanévtől vizsgálni kell a hetedik és nyolcadik évfolyam tanulói létszámát, és amennyiben az nem éri el a 15 főt, úgy azokat nem lehet teljes évfolyamnak tekinteni. Azaz, ha éppen ebben a tanévben a hetedik vagy a nyolcadik évfolyamon nincsen 15 fő, akkor az iskolának nincs nyolc évfolyama, nem tekinthető általános iskolának, és legkésőbb 2008 augusztusáig tagiskolává kell válnia. Bár a törvény ad még egy év haladékot, és utána is ott van az OKÉV-engedély mint végső menedék, de egy ilyen hátrányos helyzetű térségben, ahol szinte minden település ÖNHKI-s, a finanszírozási kényszerek sokkal erősebbek. Ugyanis bár a törvény lehetőséget ad arra, hogy még egy évig működjön az az iskola, amely nem teljesíti a létszámkorlátokat, de ebben az esetben a közoktatásra fordított többletköltségek az ÖNHKI-pályázaton már 2007 utolsó négy hónapjára sem érvényesíthetőek. A 2008/2009-es tanévtől pedig a tanulólétszámokat nem teljesítő iskolákat fenntartó önkormányzatok az ÖNHKI-rész megvonásán túl a többcélú kistérségi társuláson keresztül elérhető kiegészítő normatíváktól is elesnek.

Bár az önkormányzatoknak már 2007 tavaszán dönteniük kellett az intézményfenntartó társulásról,² de a szülők még augusztusban is választhatnak, hogy melyik iskolába íratják gyereket: az „elit” vagy valamelyik más városi, esetleg az új, falusi alapítványi iskolába vagy a helyi/körzeti iskolába. Azaz, *miközben a törvények a fenntartóknak a finanszírozáshoz elengedhetetlen kiegészítő fejkvóták igényléséhez kötelező létszámkorlátokat írnak elő, az elemi szabályozást nélkülöző szabad iskolaválasztás még a fél évre való előretervezést sem teszi lehetővé, ami az érintett, „elhagyott” iskolák fenntartását és működtetését veszélyezteti.*

A 2006/2007-es tanévben a hetedik, nyolcadik évfolyamon az előírt gyereklétszámot több nyolcévfolyamos általános iskola nem tudta biztosítani. Ezen iskolák fenntartóinak ez év tavaszán kellett döntést hozniuk arról, hogyan, milyen formában fogják intézmé-

² Vannak olyan társulások, ahol még a nyár derekán sem dőlt el véglegesen, hogy hova járnak szeptembertől a gyerekek iskolába.

nyeiket továbbműködtetni a 2007/2008-as tanévtől.³ Az érintett települések egyike a tanácsai rendszerben részleges (és valóságos) alsófokú központként körzeti iskolát működtetett, a környező települések ellátási helyeként tényleges funkciókat birtokolt, amelyekről most kell részlegesen vagy teljesen lemondania, mert a 2006/2007-es tanévben 115 tanulóval működő iskola nem tudta teljesíteni az előírt létszámhatárokat. A másik, 1200 lelkes település eddig önállóan tartotta fenn iskoláját, de társadalma elöregedett, ezért egyre kevesebb a gyerek. Az iskola annak ellenére nem tudja teljesíteni az elvárt létszámokat, hogy az itt tanuló 132 gyerekből 25-öt szülei a közeli kisvárosból hoznak át az iskolába. E két település az eddig önállóan működő közeli kisváros iskolájához szeretne társulni, így ez év szeptemberétől egy több telephelyen központi és tagiskolákkal működő, térségi léptékben mamutiskola jön létre, mintegy 750 tanulóval.

A változások, az intézményi koncentráció mértékét jól mutatja, hogy 2007 szeptemberétől ebben a kistérségben három alsó tagozat szűnik meg, helyettük három, eddig nyolc osztállyal működő iskola válik valamelyik általános iskola tagiskolájává. Ezzel hét, intézményfenntartó társulásban működtetett általános iskola mellett csak két önkormányzati fenntartású oktatási intézmény maradt önálló fenntartású: az egyik a kistérség magas státusú tanulókat tömörítő városi „elit” iskola, a másik egy szegregált település általános iskolája.

7. ISKOLAPÉLDÁK

7.1. Erdős – lejtmenet

Erdős a kistérség határ menti települése, de a folyó völgyben futó főúttól és a vasúttól távolabb helyezkedik el. A nehezen megközelíthető falut amolyan funkcionális zsáktelepülésnek is tekinthetjük, bár az út innen továbbmegy a Cserehát belső területei felé. Az egykori jegyzőségi központ a szocializmus időszakában is igyekezett központi szerepet kialakítani magának, a hatvanas években három szomszédos település is „csatlakozott” az erdösi közös tanácshoz.

A mikrokörzet falvainak társadalma a kistérség egészére jellemző viszonyokat tükrözi: az egyik elöregedő aprófalú, ahol már nincsenek iskoláskorú gyerekek. Erdősön és a szomszédos Jakabon, az évtizedes szelektív migrációnak köszönhetően egyre kevesebb gyerek születik, a települések társadalma lassan elöregszik. Bár Erdősön számos cigány család él, e családok gyermekvállalási szokásai inkább a nem cigányokéhoz hasonlósak. Ennek oka, hogy többségük már a hatvanas évek végétől folyamatos munkaviszonyral rendelkezett a rendszerváltáskor megszűnt bányában. A cigány családok egy része így – hasonlóan a nem cigányokhoz – el tudott költözni a faluból, vagy a falun belül épített magának új házat, életformájuk a faluban élő nem cigányokéhoz hasonult, „elparasztosodtak”. Ebben a községben a cigány és a nem cigány családok közötti mindennapi kapcsolat ma is természetes, a hasonló helyzetű családok – tekintet nélkül az etnici-

³ A helyzet súlyosságát mi sem bizonyítja jobban, mint az, hogy a kistérségi társulás norvég alaphoz benyújtott pályázatában az oktatási intézmények zökkenőmentes összevonását célzó támogatást kért.

tásra – segítenek egymásnak, ha szükséges, együtt dolgoznak, sőt, a vegyes házasságok ellen sincs kifogásuk. Ezzel szemben az e településcsoporthoz tartozó Letkén napjainkban szinte már csak cigány családok élnek. S bár a letkei gyerekek számának növekedése az iskola szempontjából öröndetes fejlemény, a 114 tanulóból 36 innen jár át, a letkei családok többségét az erdősi cigány és nem cigány családok egyként elutasítják, velük semmiféle kapcsolatot nem kívánnak fenntartani.

Bár az 1971. évi OTK Erdőst szerepkör nélküli településnek nyilvánította, továbbra is megmaradt iskolája, ahol a négy falu gyerekeinek biztosítottak oktatást, ezzel tényleges kisközponti szerepet tudott magának kialakítani. A település ambiciózus vezetése évtizedek óta mindent megtesz azért, hogy javítson a közszolgáltatások, így a közoktatás feltételein. A kilencvenes évek elejéig két különálló, oktatásra korlátozottan alkalmas épületben folyt a tanítás, de 1991-ben egy új iskolaépület épült, amely 2005-ben a Megyei Területfejlesztési Tanácshoz benyújtott pályázat alapján megítélt összegből egy nyelvi, illetve informatikai laborral bővült. A folyamatos és sikeres pályázati munkának köszönhetően napjainkra Erdős jól felszerelt, modern iskolával büszkélkedhet. Mivel az iskola nyolc egyosztályos évfolyammal rendelkezik, az osztályok közötti szegregációra nincs lehetőség, a gyerekek együttnevelése természetes (volt).

A fenntartáshoz szükséges gyereklétszám biztosítása az önkormányzatnak évek óta komoly gondot okoz, attól függetlenül, hogy az erdősi családok szolidárisak (voltak) az önkormányzattal: ezen a településen – eltérően a szinte a kistérség egészét jellemző tendenciáktól – nem (volt) jellemző, hogy a szülők más iskolába íratják gyerekeiket. Annak ellenére, hogy a tanulók összetételét a cigányság arányának folyamatos növekedése jellemzi: jelenleg az iskola tanulóinak majd fele cigány. Az erdősi iskolakörzetben a folyamatosan csökkenő gyermeklétszám megköveteli a normatív támogatás önkormányzati kiegészítését, amit nem minden önkormányzat tud/akar elfogadni. Jakab polgármestere például évek óta azzal tartja sakkban az erdősi önkormányzatot, hogy amennyiben emelkedik a hozzájárulás mértéke, átviszi a gyerekeket a szomszédos település iskolájába.

A 2007/2008-as tanévben az iskola sem a hetedik és nyolcadik, sem a leendő első osztályban (15 fővel lehet első osztályt indítani, de csak 14 gyerekre számíthatnak a településekről) nem tudta teljesíteni az elvárt létszámhatárokat. Mivel a község sem a kistérségen keresztül igényelhető kiegészítő normatívákról, sem a létszámhatárok teljesítéséhez kötött ÖNHKI-támogatásról nem tud lemondani, e források nélkül nem tudja fenntartani oktatási intézményét, ezért kényszerűen tárgyalásokat kezdett a környező iskola-fenntartó önkormányzatokkal.

A szomszédos Láposon ebben a tanévben 108 iskolás gyerek volt, mindegyikük cigány, többségük hátrányos helyzetű, akik közül 41 a helybeli 1–2. osztályban, 67 a közeli „körzetközpont” iskolájában, jellemzően szegregált osztályokban tanult. Bár a láposi gyerekek befogadásával az erdősi iskola fenntarthatósága és a nyolc osztály helyben tartása hosszú távon is biztosított lett volna, de a települések magasabb státusú családjai tiltakoztak a hírhedten „kezelhetetlen”, hátrányos helyzetű láposi cigány gyerekek „befogadása” ellen. A láposi gyerekek „átcsábítása” az erdősi iskolába ugyanakkor veszélyeztette volna a „körzetközponti” iskola fenntartását is. Így végül a három iskolát fenntartó tíz önkormányzat a közös fenntartásról döntött, a „körzetközpont” gesztorsága mellett. Ezzel az erdősi iskola – a láposi iskolával együtt – tagiskola lett, a 7–8. osztályosok a „körzetközpontba” fognak járni. Ezzel a kényszerű lépéssel Erdős elvesztette – a tanácsi időszakban mindvégig megtartott – önálló iskoláját.

Már a társulási alkuk és viták idején, annak hírére, hogy veszélybe került az iskola megtartása, több szülő jelezte, hogy a következő tanévtől a közeli alapítványi iskolába fogja íratni a gyermekét, amikor pedig kiderült, hogy a 7–8. osztályosoknak a „körzetközpontba” kell utazniuk, többen már az alsóbb évfolyamosokat is oda írátták.

Mivel a szülők az utolsó pillanatban is dönthetnek arról, hova íratják gyerekeiket, e tanulmány írásának időpontjában még nem tudható biztosan, milyen iskola működik majd Erdősön. Az már biztos, hogy tagiskolaként nehezebben vehet részt pályázatokon, az iskolatársulást fenntartó tíz települési önkormányzat érdekeinek összehangolása újabb és újabb konfliktusokat generál majd, a támogatások és normatívák „visszaosztása” a gesztortelepülésről a tagiskolába folyamatos viták és alkuk tárgya lesz. Ugyanakkor azzal, hogy a magasabb státusú szülők, köztük a helyben tanító pedagógusok is, „megijedtek” az oktatás körüli bizonytalanságtól, és már a 2007/2008-as tanévben máshova írátták gyerekeiket, egyrészt elindult az iskola tanulóinak társadalmi és etnikai homogenizációja, azaz az eddig integráltan oktató intézmény gettóiskolává válhat, másrészt a tanulók számának csökkenése további osztályok megszűnését eredményezheti.

Összefoglalva azt mondhatjuk, hogy a hetvenes évek körzetesítési politikájának ellenálló erdősi iskola a csak és kizárólag a mérethatékonyságot és az optimális létszámhatárokat figyelembe vevő finanszírozási politika áldozatává válik.

7.2. Mázás – alkuk a kistérség peremén

Mázás a kistérségi központ közelében helyezkedik el. A körzetesítés idején tanácsi központtá avanszált település napjainkban többségében cigányok lakta, növekvő lélekszámú és nagyon szegény település. A volt tanácsi központhoz tartozó négy település egyike egy gettósodott aprófalú, egy másik szerencsésen üdülőfaluvá alakult, további kettő viszonylag jó helyzetben levő, de elöregedő település. Az öt településen jelenleg mintegy 1200 lakos él, fele a központi településen.

A korábban évtizedekig egy közös tanácshoz tartozó négy település a rendszerváltás után nemcsak saját önkormányzatát alakította meg, de az igazgatási kapcsolatokat is felbontották, három jegyzőséget hoztak létre. Noha egyetlen polgármester sem mondta ki, nagyon valószínű, hogy a négy falu önállósodási törekvéseiben a társadalmi hátrányokkal terhelt volt tanácsi központ magára hagyása, a „nélküle könnyebb lesz elv” követése is közrejátszott.

Még a körzeti tanácsi időkben szervezték meg úgy az oktatási ellátást, hogy Mázason volt az általános iskola, de az óvoda az egyik jobb helyzetű aprófaluban működött, és ezt a struktúrát fenntartották a rendszerváltást követően is. Jelenleg az általános iskolát és az óvodát az öt község társulása tartja fenn, valójában azonban egyik település egyik intézményhez sem fizet kiegészítő fenntartói hozzájárulást, elsősorban azért, mert különböző okok miatt a falvak többségéből a gyerekek nem ezekbe az intézményekbe járnak.

Az óvodát különböző pályázati forrásokból nagyon szépen felújították, még tornatermet is kialakítottak. Ugyanakkor bár az öt faluban bőven van kisgyerek, az óvodában alig. Mázason és az egyik aprófaluban ugyan nagyon sok a kisgyerek, de az óvodás gyerekeknek Volán-busszal kellene a szomszédos faluba utazniuk. Érthető, hogy sok szülő félti a gyermekét, és ezért csak öt évesen engedi óvodába. Ugyanakkor a szülők többségé-

nek évek óta nincs állandó munkája, így életüknek sincs napi rendszeres beosztása, legtöbbszörnek nehezebbé esik mindig azonos időben, kora reggel kivinni a gyereket a buszmegállóba. Így a hátrányos helyzetű cigány gyerekek közül csak igen kevesen járnak óvodába, ezért az intézménynek rendszeresen vissza kell fizetni az igényelt fejkvótából. Mázason, akinek állandó állása van, megteheti, hogy személyautóval viszi a gyereket a szomszéd falusi, vagy munkába menet valamelyik városi óvodába.

E két, többségében cigányok lakta településen van annyi óvodáskorú gyerek, hogy a két település fenn tudna tartani egy önálló óvodát, de ezt a mázasi polgármester méltányosságból nem teszi meg: ezzel a lépéssel – bár a mázasi, többségében cigány gyerekek helyben járhatnának óvodába – de a szomszédos aprófalú elveszítené egyetlen intézményét, és az ezzel járó munkahelyeket. Mivel e falu polgármestere a két település közös futballcsapatának mentora is, szeretné vele a jó viszonyt fenntartani.

Pedig a mázasi iskola hanyatlása is többek között ennek a polgármesternek köszönhető, aki még a kilencvenes évek végén buszba ültette az összes helybeli iskoláskorú gyereket (az egyenlőség elvének betartását megkönnyítette, hogy a településen nem élnek cigányok), és elvitte őket a szomszédos kistérség egyik közel eső iskolájába. Tette mindezt azért, mert a mázasi iskolában – vitathatatlanul – nagyon rossz körülmények között, folyamatosan cserélődő tanári karral oktattak, ellentétben a felújított, jó oktatási színvonalat kínáló szomszédos kistérségi iskolával. A többiek követték a példát, így ebben a tanévben Mázáról és a többi aprófaluból – a szabad iskolaválasztás lehetőségével élve – már mintegy harminc gyereket hordanak szüleik a közeli kisváros iskolájába. (A gyerekek között elenyésző a cigány származású.) A bejáró gyerekek magas száma miatt a városi önkormányzat szeretné kettős társulás kialakítását kezdeményezni, amelynek keretében a települések fenntartói hozzájárulást fizetnének bejáró gyerekeik után, de a nagy valószínűséggel komoly konfliktusokat kiváltó kezdeményezésre egyelőre még nem került sor.

A szülők szabad iskolaválasztásának eredményeképpen ebben a tanévben a mázasi iskola már nem tudta teljesíteni az előírt kihasználtsági mutatókat. A település és az iskola vezetői évek óta mindent megtesznek az iskola megtartásáért, amelyet gyerekhány miatt 2004-ben majdnem bezártak. Akkor a település és az iskola vezetése összefogott és a bezárás elől előremenekült: beindították a 9–10. évfolyamot és 2006/2007-es tanévtől a szakiskolai képzést. Az iskola jelenlegi 147 tanulójából 25 diák 9–10. évfolyamon tanul. A szakiskolában gyümölcsstermelő, mezőgazdasági munkás, kerti munkás, erdőművelő és facsemete-gondozó szakot indítottak, a diákok gyakorlati helye a település határát gyümölcsösökkel betelepítő vállalkozónál van. Felvethető kérdés, hogy az itt tanuló gyerekek számára az iskola elvégzése, az adott képzettség megszerzése mit jelent: tényleges mobilitási vagy munkalehetőséget, esetleg ingyenmunkát a képzés alatt és majdan a szerencsés kiválasztottnak a napszámosmunka lehetőségét?

Az előremenekülés másik eleme az iskola felújítása volt: 2006-ban 147 millió forintos ROP-támogatásból felújították a régi épületet, a tízosztályos képzéshez új tantermeket alakítottak ki, de melegítőkonyhára és ebédlőre már nem futotta a pénzből, így a zömmel hátrányos helyzetű tanulók számára továbbra sincs lehetőség iskolai étkezésre, ezért a „gyerek úgyse jönne vissza” indokkal délutáni napközis foglalkozással sem kísérleteznek. A szakiskolai képzés tanteremigénye miatt 2007 ősztől az alsó tagozatos gyerekek az egyik zsákfalú eddig használaton kívül levő iskolájában tanulnak.

Mivel arról nincs szó, hogy a korábban az oktatás körülményeire hivatkozó szülők és polgármesterek visszahozzák a felújított, ámde továbbra is „cigányiskolába” gyerekeiket, érthető, hogy a kizárólagosan alacsony társadalmi státusú családokból érkező, hátrányos helyzetű cigány gyerekeket oktató mázasi iskola a minimális szint alatt teljesít a kompetenciaméréseken, amelyben része van az óvodai nevelés hiányosságainak, a délutáni napközis foglalkozások, a fejlesztőpedagógus és a rendszeres hiányzások okát felderítő szociális munkás hiányának is. Ezen az sem segít, hogy az iskola bevezette az IPR-t, rendszeresen részt vesznek az integrációs hálózat képzésein.

A közeli településen működő alapítvány tanodát működtet Mázason, ahol elvileg biztosított lenne a gyerekek délutáni foglalkoztatása, ha az alapítvány, az általános iskola és a település vezetői nem volnának képtelenek az együttműködésre, és kapcsolatukat nem terhelnék kibogozhatatlan konfliktusok. Az alapítvány elképzelései szerint a tanoda-program mellett 2007 szeptemberétől középiskolai képzést is indítanak, ahova elsősorban az általános iskolát be nem fejezett és a középiskolai oktatásba be sem került vagy onnan kihullott fiatalokat várják. Ez a középiskola, ha elindul, biztos, hogy konkurenciája lesz a mázasi szakképző intézménynek, és az alapítvány, a település és az általános iskola közötti konfliktusokat is továbbmélyíti.

A mázasi polgármester eltökélt szándéka, hogy az általános iskolát bármi áron megtartsa. Azon kijelentése, hogy akár iskolabuszt is tud vásárolni, arra enged következtetni, hogy ezt úgy képzei el, hogy más településekről bejáró gyerekekkel biztosítja a megfelelő létszámot. Mivel a mázasi iskolába a helyben élő nem cigányok sem járnak már, okkal feltételezhető, hogy a bejáró gyerekek is hátrányos helyzetű, nagy valószínűséggel cigány gyerekek lesznek. *A szegregált oktatási intézmény fenntarthatósága érdekében történő, más településeken élő cigány gyerekek tervezett utaztatásával az etnikai szegregációnak a magyar oktatásban eddig ismeretlen mélységei tárulnak fel.*

Összességében tehát azt mondhatjuk, hogy a korábban Mázashoz körzetesített falvak a rendszerváltást követő, a kistelepülési önkormányzatokat támogató állami politika időszakában különböző társulásokkal próbáltak leválni a súlyos társadalmi problémákkal küzdő volt tanácsi központról. Ez a közigazgatás irracionális felaprózódásához, a szabad iskolaválasztás következtében pedig a volt körzeti iskola gettósodásához, majd finanszírozhatatlanságához vezetett. E településkör esetében a civil szféra fejlesztési elképzelései – ahogy a görögkeleti egyház tette ezt Alsótövisen – nem az önkormányzati feladatok kiegészítését, hanem az azzal való konkurenciát, párhuzamos struktúrák kialakítását célozza. E pazarló, konfliktusos és szegregáló struktúra következtében a lehetőségekkel rendelkező családok, elsősorban a közoktatásban, magasabb színvonalú szolgáltatást kapnak, míg a szegénységben élő, megélhetési gondokkal küszködő családok gyerekei számára a közszolgáltatások nagyon alacsony színvonalon rögzültek.

Ebben az esetben a településvezetők, a magasabb státusú családok és a környező települések iskoláinak egyöntetű érdeke, és ezért mindent meg is tesznek, hogy az elvártnál alacsonyabb létszámhatárok mellett is fennmaradjon ez a gettóiskola, hiszen az itt tanuló jelentős számú hátrányos helyzetű gyermek egyébként más települések iskoláinak – köztük a közeli kisvárosnak – okozna gondot.

8. ÖSSZEFOGLALÁS

Az elmúlt évek oktatáspolitikai intézkedéseinek hatására a magyar iskolarendszeren belül felerősödtek a szegregációs folyamatok, s ez ebben a hátrányos helyzetű, szociális és etnikai feszültségekkel terhelt, a településszerkezetből adódóan az önkormányzatok együttműködését megkövetelő térségben az országosan tapasztalható jelenségek, problémák hatványozottan jelentkező, néha extrém formáit alakították ki.

A hetvenes években azokon a településeken, ahol nagyobb lélekszámú cigány közösség élt, a szelektív migráció hatására a helyi társadalom szociálisan és etnikailag homogénizálódott, ami – a körzethatárok betartatása miatt – leképeződött az oktatási intézményekben is. A rendszerváltást követő néhány év a kistelepülési önkormányzatok és oktatási intézmények „virágkora” volt. Az előző évtizedek forrásviszatarató intézkedéseit kompenzáló, ebben az időszakban mind az önkormányzatok, mind az oktatási intézmények jelentős mértékű állami támogatásban részesültek. E néhány évben, ha csak alsó tagozattal is, jó néhány – évtizedekkel korábban bezárt – iskola nyitotta meg újra kapuit. Ugyanakkor azokon a településeken, ahol a hátrányos helyzetű, többségében cigány gyerekek száma magas volt, arányuk meghaladott egy bizonyos mértéket, a rendszerváltás másik nagy „vívmánya”, a szabad iskolaválasztás jelentős mértékű szegregációs folyamatot indított el.

Mivel az ezredfordulóra világossá vált, hogy az elaprózott önkormányzati és oktatási rendszer finanszírozhatatlan, az aktuális kormány újabb – sokak és jómagam által is a hetvenes évek körzetesítéséhez hasonlított (Ladányi-Szelényi, 2005) – intézkedéseket vezetett be, amelyek az alacsony lélekszámú, hátrányos helyzetű településeket, térségünk esetében ezek legtöbbször hátrányosan érintik. Ennek legfontosabb eleme a fenntartói társulásoknak címzett, a többcélú kistérségi társuláson keresztül juttatott többletnormatívák rendszere, a „kihasználtsági mutatókhoz” kötött finanszírozás, és az ezeket a mutatókat nem teljesítő önkormányzatoktól az ÖNHKI-támogatás megvonása, illetve megkurtítása.

A települések vezetői, miközben maguk is kiszolgáltatottak, mégis egyfajta túlhatalommal rendelkeznek, amennyiben szinte bármilyen helyzetbe belekényszeríthetik iskolájukat. Kiszolgáltatottak a településvezetők, amennyiben a szabad iskolaválasztás jogával élő befolyásos, magasabb státusú családok az önkormányzati döntésektől függetlenül választják ki gyerekeik számára a megfelelőnek tartott oktatási intézményt. Kiszolgáltatottak továbbá, amennyiben egyoldalúan költséghatékonysági kritériumok szerint (előírt osztálylétszámok) kell iskoláikat működtetni, és mert nem kapják meg a szegregált iskolákban tanulók felzárkóztatásához szükséges elégséges támogatást. A hátrányos helyzetű családok – amelyek megélhetése az önkormányzati segélyezés és közfoglalkoztatás függvénye – az eme kényszerek által kijelölt önkormányzati lehetőségek és alkuk nyomán működtetett, szegregált iskolákba járatták gyerekeiket.

A többcélú kistérségi társulásokon keresztül juttatott támogatások, szolgáltatások (köztük a pedagógiai szakszolgálatok) és kiegészítő normatívák a hátrányos helyzetű gyerekeket koncentrálnak oktatási intézmények szolgáltatási színvonalán semmit sem változtatnak, mivel ezek a többletforrások nem megfelelőek, illetve nem elegendőek a hátrányok, az alacsony iskolázottság generációk közötti öröklődésének megszakítására.

Az aprófalvas településszerkezetből fakadóan a kistérségben vannak olyan iskolák, amelyek most éppen nem tudják teljesíteni az előírt létszámhatárokat, de földrajzi elhelyezkedésük miatt a környező települések tényleges, közszolgáltatásokat ellátó központjaként működnek. Az ilyen, 100–120 tanulót nyolc évfolyamon oktató iskolák válnak ezekben az években tagiskolává, bár a 7–8. évfolyamon esetleg csak két-három gyerek hiányzik a kötelezően előírt létszámából. A fenntartó önkormányzatok kénytelenek feladni az önálló működtetést, részben a többcélú kistérségi társulások közoktatási feladatellátási helyei számára előírt létszámkritériumok miatt, részben azért, mert nem tudják vállalni a fenntartás többletterheit, amelyeket a szegregálódó iskolák szociális terhei és feszültségei súlyosbítanak. Ugyanakkor a szabad iskolaválasztás miatt saját polgáraiknak is kiszolgáltatottak, döntéseiket úgy kell meghozniuk, hogy nem lehetnek biztosak abban, hogy a szülők a körzeti vagy az általuk választott más iskolába íratják-e gyermekeiket.

Azzal, hogy az oktatási kormányzat a többletnormatívák igénylését társulási, illetve szervezeti kényszerhez köti (vö. tagiskolák), a kis létszámú iskolákat egy többletpecsős hierarchia (tagiskola – központi iskola – kistérségi társulás) legaljára helyezi. A tagiskolává váló kis létszámú iskolák fenntartójává a központi iskolát működtető gesztorönkormányzat válik, ő lesz jogosult a normatíva igénylésére, a kistérségi társulásokon keresztül juttatott többletpénzek elosztására, a tagiskolák pedagógusainak foglalkoztatására. Azt, hogy a központi intézmény települési önkormányzatához érkező támogatásokat miként osztják vissza a tagiskoláknak, azaz hogyan finanszírozzák ezeket a „telephelyeket”, ki tanít majd azokban, a települési önkormányzatok mindenkori erőviszonyokat tükröző társulási szerződésai határozzák meg.

Naivitás azt gondolni, hogy egy végletesen szegregált oktatási rendszer, amely a helyi társadalom töredékének érdekeit szolgálja, és a többség számára csak a szegénységet és kirekesztettséget generációkon átörökítő szolgáltatást kínál, hosszú távon fenntartható. Azokat a társadalmi csoportokat, amelyeknek ez az oktatási rendszer semmiféle mobilitási lehetőséget nem nyújt, akiknek útja az iskolapadból egyenesen a munkanélküliek táborába vezet, újabb méltánytalansággal sújtják a gyakran éppen rájuk hivatkozó kormányzati intézkedések, amelyek nemhogy útját állják a szegénység újratermelődésének, hanem egyenesen erősítik azt.

IRODALOMJEGYZÉK

- Bihari Zsuzsanna–Kovács Katalin (2006): Lejtők és csúszdák, avagy a foglalkoztatási esélyek térbeli egyenlőtlensége az ezredfordulón. *Tér és Társadalom*, Vol. 4. 49–66.
- Havas Gábor–Liskó Ilona–Kemény István (2002): *Cigány gyerekek az általános iskolában*. Budapest: Oktatókutató Intézet–Új Mandátum Kiadó. 225.
- G. Fekete Éva (2004): Munkanélküliség és foglalkoztatási viszonyok az aprófalvas térségben. Van-e esély a megmaradásra? In: Pritz Pál [et al.] (összeáll.) *A tudomány a gyakorlat szolgálatában. A foglalkoztatási szint bővítésének korlátai és lehetőségei*. Budapest: Magyar Tudományos Akadémia. 55–85.

- Kertesi Gábor (2005): Általános iskolai szegregáció. In: *A társadalom peremén*. Osiris. 313–376.
- Ladányi János (2004): Körzetesítés helyett esélyteremtés. Programok és határon átnyúló együttműködés a leszakadó térségek felzárkóztatásához. *Népszabadság*, 2004. augusztus 14. hétfője melléklet 1.
- Ladányi János–Szelényi Iván (2005): Az újrakörzetesítés társadalmi ára. *Kritika*, 2005/1. 2–5.
- Virág Tünde (2006): Gettósodó térség. *Szociológiai Szemle*, 2006/1. 66–77.



A KÖTETBEN TALÁLHATÓ TANULMÁNYOK SZERZŐI

Billus Daniela	Szociális és Munkaügyi Minisztérium Esélyegyenlőségi Főosztály Osztályvezető
Hamar Anna	szociológus
Finta István	jogász, közgazdász
Koós Bálint	közgazdász
Kovács Katalin	szociológus
Lados Mihály	közgazdász
Rácz Katalin	szociológus
Somlyódyne Pfeil Edit	jogász
Váradi Monika Mária	szociológus
Virág Tünde	szociológus

Előkészítési munkálatok: CompLex Kiadó Kft. Műszaki osztály
Nyomdai munkálatok: Akadémiai Nyomda Kft.
A borítón szereplő fotó Lajosi Dóra iparművész textilképe alapján készült.

ISBN 978-963-87778-0-5