

ÖNKORMÁNYZATISÁG ÉS OKTATÁSIGAZGATÁS

AVAGY HOL TART MA A KISTÉRSÉGI KÖZIGAZGATÁS?

AHUSZADIK SZÁZADI MAGYAR önkormányzatiság megteremtésének 15 éves évfordulóját ünnepeltük tavaly, s egy mérlegre törekvő kiadványban talán helyet kaphat egy olyan elemzés, amely az oktatásigazgatás jelenlegi helyzetét a magyar és egyben európai önkormányzati közigazgatás nézőpontjából vizsgálja. Az elemzés az integrált közszolgáltatások szervezésének (oktatásigazgatásnak) az olyan közigazgatási-térségi egységét (kistérség) keresi és vizsgálja egy település-orientált közigazgatási rendszerben, amely nem szerepel közigazgatási egységként sem az Alkotmányban, sem a helyi önkormányzatokról szóló törvényben, így nem is tekinthető közigazgatási-közhatalmi egységnek. A kormányprogram alapján kidolgozásra került a Közigazgatási Szolgáltatások Korszerűsítési Programja, amelynek kiemelkedő fontosságú eleme a kistérségi szint kialakítása, melyben többek között az önkormányzatok közös feladatellátásának ösztönzését szolgáló finanszírozás kialakítását írja elő, továbbá a kistérségben levő önkormányzatok közötti együttműködés erősítését.¹ Ebből a szempontból érdemes megvizsgálni ezt a „quasi közigazgatási szintet”, és számot vetni azzal, hogy hol tart ma a kistérségi közigazgatás Magyarországon.

A területfejlesztési és közszolgáltatási kistérségek intézményrendszerének kialakulása

A területfejlesztés és területrendezés alapvető intézményes rendszere csak a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény (továbbiakban: *területfejlesztési törvény*) elfogadásával és hatálybalépésével alakult ki. A területfejlesztési törvény előzményeként már a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (továbbiakban: önkormányzati törvény) módosításakor az 1994. évi LXIII. törvényben megfogalmazódott, hogy a jövőben a településfejlesztési feladatok, illetőleg a kormányzati területi fejlesztési programok összehangolását – a később elfogadandó külön törvényben megállapított feladatkörben és szervezetben – a megyei területfejlesztési tanácsok végzik. A fenti törvényi rendelkezéseket és elvárásokat a területfejlesztési törvény bontotta ki elsősorban a területfejlesztési

¹ Lásd a közigazgatási rendszer korszerűsítésével kapcsolatos 2198/2003. (IX. 1.) számú kormányhatározatot, valamint a közigazgatási szolgáltatások korszerűsítési programjáról szóló 1113/2003. (XI. 11.) számú kormányhatározatot.

tanácsok feladatainak és összetételének szabályozásával. Ebből két fontos dolgot érdemes kiemelni: egyrészt a településfejlesztés és a területfejlesztés jogi szabályozottságának különválasztását, másrészt a területfejlesztési tanácsok összetételének többszektorságát.²

Az első fontos elemből következik, hogy *a területfejlesztési törvény elsősorban a térségi összefogásra épülő vagy a települési határokon túlnyúló (kistérségi, körzeti, megyei, regionális, országos, interregionális) fejlesztésekre koncentrál, s a településfejlesztés és területrendezés ügyét külön törvény keretei között tartja rendezendőnek.* (Sajnos elmondható, hogy ebből adódóan a településfejlesztés és a területfejlesztés kormányzati igazgatása is elvált egymástól, s mind a mai napig nem született meg, illetve csak részben található törvényi szintű szabályozás a településfejlesztés, -rendezés és üzemeltetés ügyét érintő kérdésben, szervesen illeszkedve a területfejlesztés és -rendezés ügyét szabályozó törvényhez.)

A másik fontos elemből következik, hogy a területfejlesztési tanácsok összetételében a megyei önkormányzatok képvisellete mellett helyet kapnak a megyei választásokból az önkormányzati rendszerben kiszorult megyei jogú városok és kistérségek képviselői, valamint a helyi gazdaság és társadalom reprezentánsai is. Ez a képviselati szisztéma azonban nem a képviselati-választásos, hanem a korporációs-delegációs elvet érvényesíti, s ezért *a területfejlesztési tanácsok nem közhatalmi és közigazgatási egységek.* Ebből adódóan a törvény együtt szabályozza a területfejlesztési és a területrendezési feladatokat, de a döntési jogosítványokat szétválasztja aszerint, hogy ahhoz közhatalmi jogosítványok (jogok és kötelességek megállapítása, szabályozás) tapadnak-e. Ennek megfelelően *a kistérségekre vonatkozó területfejlesztési döntések* a konszenzusos demokrácia szabályai szerint *a területfejlesztési tanácsokhoz kötődnek*, míg a területfejlesztési döntésekre épülő *területrendezési jogosítványok* (a rendezési tervek jóváhagyása, jogszabályok megalkotása) *a közhatalmi szervekhez* (helyi önkormányzatok képviselő-testületei) *tartoznak.*

A területfejlesztési törvény szerint a kistérség a települések között létező funkcionális kapcsolatrendszerek összessége alapján behatárolható területi egység, egymással intenzív kapcsolatban lévő, önszerveződő, egymással határos települések összessége, amelynek egyik típusa a *városkörnyék* (városközpontú kistérség), mint a fejlesztések összehangolása érdekében kialakult önszerveződő területi egység. A KSH 1991–1993 között az egész országot lefedő, nem közigazgatási alapon nyugvó kistérségi (városkörnyéki) területi beosztást alakított ki, amelynek során 138 kistérséget határolt le. A statisztikai kistérségeket – a megyei területfejlesztési tanácsok kezdeményezésére – a KSH és a KTM Országos Területfejlesztési Központjának szakemberei felülvizsgálták, amelynek során 1997. augusztus 1. napjával 150 statisztikai kistérség (városkörnyék) került kialakításra. (A jelenlegi 168 kistérség lehatárolására, és az új kistérségi intézményrendszer kialakítására 2004-ben került sor.)³

² Lásd erről bővebben Szegvári (2006/a).

³ Lásd a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény (Ktt.) mellékletét.

A törvényi szabályozás a *kistérségi területfejlesztéssel* kapcsolatosan jól elkülöníthető feladatrendszerrel határozott meg: a települések közös területfejlesztési céljainak kidolgozását, megvalósítását; a kistérség területfejlesztési feladatainak összehangolását, és a kistérségi területfejlesztési funkció koncepciójának elfogadását; közös területfejlesztési programok kialakítását; a kistérség területfejlesztéssel összefüggő érdekének képviselétét; a fentieket elősegítő munkaszervezet működtetését.

A kistérség sorsának alakulására nézve a területfejlesztés új, dinamizáló hatása, kevésbé kötött szabályozási rendszere, rugalmasabban alakítható szervezeti rendje és döntési eljárásai, valamint – nem utolsó sorban – forrásrendszerének differenciáltsága és nagysága bírt jelentőséggel. A kistérségi szintű feladatellátás szabályozása kérdésében 2004. jelentős áttörést hozott, e témakörben több jogszabály is megjelent, illetve hatályba lépett, amely megalapozta a kistérség, mint területi egység túllépését a statisztikai egység szerepén.⁴ A területfejlesztési törvény 2004-ben történt módosítása a kistérség szereplőinek, a társulásoknak a képviselétét kötötte össze a statisztikai körzettel, mint területi egységgel. Ezzel megjelölte ezt a területi egységet, mint integráló tényezőt a kistérség szereplői számára (*Nyikos, Horkay & Péti 2006*). Ugyanakkor a kistérségi struktúra kialakítása szempontjából a szabályozási helyzet egyszerűnek nem mondható, bár a területfejlesztési törvény módosítása és a többcélú kistérségi társulási törvény elfogadása nagy előrelépés egy hatékonyabb, átláthatóbb és haladást mutató területfejlesztés és közigazgatás-fejlesztés megvalósításához.

A többcélú kistérségi társulások intézményesítésének *elméleti alapjait* – a Közigazgatási Szolgáltatások Korszerűsítési Programjának keretén belül – a Belügyminisztérium által IDEA elnevezéssel 2002 szeptemberében létrehozott tanácsadó testület dolgozta ki. *Az IDEA Munkacsoport által összefogott szakmai-tudományos kutatások feltárták a kistérség meghatározó fogalmi elemeit, a kistérség lehetséges funkcióit, valamint a közös feladatellátás lehetséges szervezeti formáját.* Az elméleti és gyakorlati szakemberek vizsgálódásuk alapjává tették azt a kérdéskört, hogy milyen funkciói lehetnek a kistérségnek, figyelembe véve, hogy a városok szerves részét képezik a kistérségeknek. Abban megvolt az egyetértés, hogy a kistérség intézményesülésének kérdésében nem célszerű a települések spontán társulási kedvére bízni szerveződésüket. A kistérségek intézményesítése egy olyan rendszerben történhet, amelyben a térségi szemléletnek megfelelően szakszerűbben, hatékonyabban megoldható feladatokra, funkciókra a kistérségi lépték szolgál (*Bekényi, Bércesi & Németh 2003*).

A közigazgatási rendszer korszerűsítésének jogi alapjait két kormányhatározat teremtette meg, amelyeket alapul véve a Belügyminisztérium kidolgozta a többcé-

⁴ Lásd a kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről szóló 244/2003. (XII. 18.) kormányrendelet; a többcélú kistérségi társulások 2004. évi támogatása mértékének, igénylésének, döntési rendszerének, folyósításának és elszámolásának részletes feltételeiről szóló 65/2004. (IV. 15.) kormányrendelet; és a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosításáról szóló 2004. évi LXXV. törvény szabályait, amit végül is a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény tetőzött be.

lú kistérségi társulások szabályozásának rendező elveit.⁵ Az egy kistérséghez tartozó települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásának létrehozatalára két megoldási lehetőség kínálkozott: az egyik a társulási szabadság elvének megfelelően a teljes *önkéntességre épülő*, míg másik a *törvény alapján kötelező módon létrejövő* kistérségi társulás. A kormány a kötelező jelleggel létrejövő többcélú kistérségi önkormányzati társulások szabályozására nyújtott be előterjesztést. A törvényjavaslat azonban a parlamenti vita során nem kapta meg az e változat létrehozatalához szükséges kétharmados támogatást. A reform azonban – az egyszerű többséget igénylő – az önkéntesség elvén felépülő szakmai változattal folytatódott.

Az Országgyűlés 2004. május 10-ei ülésnapján elfogadta a *települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló törvényt, mely az önkéntes alapon létrejövő többcélú társulások létrehozatalával, szervezetével és működésével kapcsolatban alapít meg részletszabályokat*. A Köztársasági Elnök június 1-jén tett indítványában kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál az Országgyűlés által elfogadott, települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló törvény alkotmányossági szempontból történő felülvizsgálatát, mivel úgy vélte, hogy a törvény egyes rendelkezései alkotmányellenesek. Az Alkotmánybíróság szerint a törvény tartalmi kérdésekben alkotmányellenes szabályokat nem tartalmaz. Kifogásolta azonban, hogy kormányrendeletben lettek rögzítve olyan kérdések, melyekről törvényben kellett volna rendelkezni. Az Alkotmánybíróság döntése három szakaszt érintett, mely alapján a törvény korrekciója megtörtént. *Az Országgyűlés a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvényt november 2-ai ülésnapján ismételten elfogadta, kihirdetése megtörtént.*

Az Alkotmánybíróság döntése nem érintette a többcélú kistérségi társulások finanszírozására kiírt pályázatot és annak alapján az önkormányzatoknak és a társulásoknak megítélt összegeket. A kistérségi együttműködés ösztönzésére a költségvetési törvény 2004. évben a „kistérségi fejlesztések és kistérségi társulások támogatása” címen 7 milliárd forintot biztosított, amelyet 700 millió forint többlet-támogatással egészített ki a Belügyminisztérium. *A Kormány döntése szerint a többcélú kistérségi társulások működésének megkezdéséig – az új törvény megalkotásáig és hatályba lépéséig – terjedő időszakra átmeneti (pénzügyi, szakmai) rendelkezésekkel kell ösztönözni a feladatok mielőbbi zökkenőmentes átadás-átvételét, továbbá a kistérségben levő települési önkormányzatok közötti együttműködés erősítését.*⁶ *Ennek megfelelően a 2004. évi költségvetési előirányzat felhasználását szabályozó kormányrendelet* ezen elv figyelembevételével a többcélú kistérségi társulások által ellátandó közszolgáltatások ösztönzését, a kistérségi modellkísérletek, valamint a

5 Lásd a 2198/2003. (IX. 01.) kormányhatározatot a közigazgatási rendszer korszerűsítésével kapcsolatos feladatokról, valamint a 1113/2003. (XI. 11.) kormányhatározatot a közigazgatási szolgáltatások korszerűsítési programjáról.

6 Ezek alapját a többcélú kistérségi társulások 2004. évi támogatása mértékének, igénylésének, döntési rendszerének, folyósításának és elszámolásának részletes feltételeiről szóló 65/2004. (IV. 15.) kormányrendelet határozta meg.

kistérségi fejlesztési tanácsok fejlesztéseinek támogatására fordítható előirányzat felhasználási szabályait tartalmazza.

A kormányrendelet a többcélú kistérségi társulások ösztönzésének szándékával rögzítette, hogy támogatás illeti meg a helyi önkormányzatokat, amennyiben a közszolgáltatások (például közoktatás, szociális ellátás, hulladékgazdálkodás, vízgazdálkodás) hatékonyabb szervezése, fejlesztése, a közszolgáltatások színvonalának javítása érdekében a kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről szóló kormányrendeletben meghatározott kistérség határain belül többcélú társulást hoznak létre.⁷ A kormányrendelet lehetővé tette az előirányzatból támogatás nyújtását a többcélú kistérségi társulások létesítését célzó modellkísérletekre, továbbá a területfejlesztési törvény alapján létrejövő kistérségi területfejlesztési tanácsok fejlesztési projektjei megvalósításához is.

A kormányrendelet egyértelműen kimondta, hogy a helyi önkormányzatok társulása *akkor tekinthető többcélú kistérségi társulásnak (a továbbiakban: Társulás) és a rendelet szerint támogatást csak akkor igényelhetett, ha* a Társulás a kormányrendeletben meghatározott 168 tervezési-statisztikai kistérség határain belül jött létre az adott kistérséghez tartozó valamennyi települési önkormányzat részvételével a kistérségi területfejlesztési feladatok ellátására. A témánk szempontjából fontos kiemelni, hogy a Társulásban legalább három – a rendeletben meghatározott – közszolgáltatás kistérségi ellátását az adott kistérséghez tartozó települési önkormányzatok vállalják, legalább 3 évre az adott kistérségre kiterjedően.

A többcélú kistérségi társulásnak *az alábbi közszolgáltatások közül legalább három* helyi közfeladatnak a magasabb szakmai színvonalon történő, illetve hatékonyabb ellátása érdekében lehetett támogatást igényelni:

– *A közoktatási intézmények fenntartásával összefüggő egyes feladatok pályázati felhívásban meghatározott közös ellátásához, amennyiben egyes pedagógiai szakszolgálati feladatok szervezéséről közösen gondoskodik, és az intézmények fenntartását közösen biztosítja. (Ennek keretében a többcélú kistérségi társuláson belül több közoktatási intézményi társulás is létrehozható. A közoktatási intézményfenntartó társulások létrehozása történhet a társulást megelőzően önálló intézmények tagintézménnyé vagy intézményegységgé alakításával is.)*

– *A szociális intézmények közül az időskorúak ápolását, gondozását nyújtó gondozási központok, továbbá az egyes gyermekjóléti intézmények közös fenntartásához. (Ennek keretében a többcélú kistérségi társuláson belül több szociális és gyermekjóléti intézményfenntartó társulás is létrehozható);*

– *Egészségügyi alapellátás együttes szervezéséhez, ezen belül házi orvosi és házi gyermekorvosi ellátás, fogászati ellátás, védőnői szolgálat, központi ügyelet közös szervezéséhez és fenntartásához, iskolaorvosi szolgálat közös fenntartásához és működtetéséhez. (Ennek keretében a többcélú kistérségi társuláson belül több egészségügyi alapellátó intézményfenntartó társulás is létrehozható.)*

⁷ A többcélú kistérségi társulási törvény elfogadásáig a kistérségek határait a kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről 244/2003. (XII. 18.) kormányrendelet tartalmazta.

– A *közművelődési* feladatok körében nyilvános könyvtári feladatok magasabb színvonalú ellátásának közös szervezéséhez, illetve létrehozásához azon településeken, ahol nincs könyvtári szolgáltatás.

– Települési szilárd és/vagy folyékony *hulladékgyűjtés és -kezelés* közös szervezéséhez, állati hulladékok gyűjtésének és ártalmatlanításának közös szervezéséhez.

– Az *útkezelői* (útüzemeltetési és fenntartási) feladatok közös ellátásához.

– A többcélú kistérségi társulás, valamint tagjai *közbeszerzési eljárásainak* közös szervezéséhez és bonyolításához.

– A hatályos jogszabályok szerinti *belső ellenőrzési* feladatok ellátásának biztosításához (amennyiben a többcélú kistérségi társulás vagy az abban részt vevő önkormányzatok egy része a belső ellenőrzési társulások támogatása jogcímén már kapott a 2004. évre támogatást, és a többcélú kistérségi társulás jogcímén is e feladatra társul, úgy az e célra kapott összeg az e rendelet alapján megítélhető összeget csökkenti).

– Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 15. §-ában szabályozott, a térség egészére vagy egy-egy részére vonatkozó *közös építési szabályzatok és közös településrendezési tervek készítéséhez*.

A *többcélú kistérségi társulás a kistérségi területfejlesztési projektek megvalósítása érdekében támogatást igényelhetett* kistérségi területfejlesztési koncepció és program készítéséhez, kistérségi fejlesztési programok finanszírozásához (pl. pályázatokhoz szükséges tervdokumentáció készítéséhez, saját erő biztosításához, szakértő igénybevételéhez).

A többcélú kistérségi társulás számára támogatás volt nyújtható a *kistérségi közigazgatási ügyintézés korszerűsítése* érdekében az önkormányzatok, valamint területi államigazgatási szervek közigazgatási, államigazgatási feladatainak az ellátásához, fejlesztéséhez, az integrált kistérségi ügyintézési, ügyfélszolgálati irodák, megoldások bevezetéséhez és alkalmazásához.

A többcélú kistérségi társulás megalakítása azért is volt ösztönző a helyi önkormányzatok számára, mert a *Társulás által ellátott oktatásigazgatási feladatok fejlesztési, felhalmozási kiadásaihoz* kaphattak támogatást többek között a közös feladatot ellátó intézmények korszerűsítése, fejlesztése, egyéb tárgyi feltételek biztosítása céljára. Így többlet-támogatást kaphattak a helyi önkormányzatok, különösen az iskolabusz beszerzése, a kötelező eszköz- és felszerelésjegyzék, az egészségügyi előírások, az élelmiszer-előállítás követelményeinek a biztosítása, a közoktatási intézmény más funkcióra történő átalakítása céljára. Ugyancsak a társulási kedvet ösztönözte, hogy a Társulás az *oktatásigazgatási feladatok közös szervezésével összefüggő működési kiadások közül támogatást kaphatott* a többcélú kistérségi társulás által beszerzett iskolabusz fenntartásával összefüggő kiadásokhoz, a könyvtár-ellátási szolgáltató rendszer fenntartásával összefüggő költségekhez, továbbá a társulási megállapodásban foglalt feladatok közös szervezését segítő szakértő vagy szervezet alkalmazásával, megbízásával összefüggő működési célú kiadásokhoz.

A többcélú kistérségi társulások tehát megtartják a helyi önkormányzatok alkotmányos alapjogára épülő önkéntes társulás elvét, de a funkciókban nemcsak a területfejlesztési, hanem a közszolgáltatási (többek között: oktatás-szervezési) és az államigazgatási (többek között: oktatásigazgatási) feladatok együttes, integrált ellátására jönnek létre. A többcélú kistérségi társulások létrejöttével a térségi szinten ellátható önkormányzati közszolgáltatási feladatok szakmailag magasabb színvonalú, hatékonyabb megszervezése és ellátása várható, amely főként a kisebb településeken élők számára jelenti az életminőség és az esélyegyenlőség érdemi javulását. A kormányrendelet alapján a többcélú kistérségi társulások elsősorban a társulásokat alkotó települési önkormányzatok meglévő kötelező feladatainak közös ellátását vállalják a támogatás elnyeréséhez. Ennek eredményeképpen a méretgazdaságosságból fakadó előnyöket hatékonyabban tudják a társult önkormányzatok kihasználni.

A kormányrendelet ösztönző szándéka szerint 2004-ben 168 kistérségből 74-ben jött létre a többcélú társulás benne a közoktatási feladatok felvállalása. Ez a központi támogatás folytatódott 2005-ben is, hiszen az az évi költségvetési törvény a már működőknek „normatív jellegű” támogatást nyújtott és megadta a lehetőséget a még nem társultaknak, hogy ebben az évben létrejöjjenek. A 2006. évi költségvetési törvény a kistérségi közoktatási feladatokra már a sokkal biztonságosabb normatív finanszírozást céloz meg.

A többcélú kistérségi társulás akkor jogosult a normatív működési támogatásra, ha az általa vállalt közoktatási kötelező feladatok körében a Társulás gondoskodik a közoktatási feladat ellátásában részt vevő önkormányzatok területén működő intézmények hatékonyabb működésének szervezéséről, az intézményekben folyó nevelés-oktatás színvonalának javításáról, továbbá vállalja a pedagógiai szakszolgálati feladatok közül legalább kettő ellátásának megszervezését. A Társulás intézményfenntartóként, vagy szervező tevékenységével biztosítja, hogy valamennyi oktatási intézmény megfeleljen a jogszabályi feltételeknek.⁸ A kötelezően vállalt feladatok ellátása mellett az intézményi társulásban együttműködő önkormányzatokra vonatkozó kötelező feladatoknak a társulás számára való önkéntes átadása is megjelenhet a közoktatási feladatellátásban. Ilyen lehet a minden helyi önkormányzat számára a közoktatási törvény rendelkezései szerint kötelező feladatként előírt minőségirányítási programok elkészítése.

A többcélú kistérségi társulásban önkéntesen részt vevő társult önkormányzatok kötelező közoktatási feladataik egy részét a többcélú kistérségi társulással együttműködve, a társuláson belül intézményfenntartó társulásokat létrehozva látják el. E feladatok közül kiemelkedik a szakszolgálati feladatok szervezése, amely közvetlenül szolgálja a kistérségi szintű esélyegyenlőség megteremtését a hátrányos helyzetű – esetleg eddig ellátatlan – gyermekek és tanulók magasabb színvonalú ellátását.

A többcélú kistérségi társulási törvény a közoktatási feladatokkal kapcsolatban új fogalomként vezette be a *Társulás által kötelezően elkészítendő kistérségi intéz-*

⁸ Lásd a többcélú kistérségi társulások által ellátott egyes közszolgáltatások 2005. évi normatív működési támogatásáról szóló 5/2005. (II. 1.) kormányrendelet 4. §-ában foglaltakat.

*kedési tervet.*⁹ A törvényalkotó célja az új fogalom és feladat bevezetésével az volt, hogy a többcélú kistérségi társulások által kötelezően vállalt közoktatási feladatellátás szervezeten, az együttműködő önkormányzatok tudatos együttműködésével és felelősségvállalásával menjen végbe. A Társulásnak azért kell közoktatási kistérségi intézkedési tervet készítenie, mert csak így tudja megvalósítani azt a célt, hogy középtávú fejlesztési irányt adjon a települések számára, arra nézve, hogy a közoktatási feladatellátást milyen szintű és mélységű összefogással lehet minőségben javítani, és a legkisebb településen élők számára is elérhetővé tenni. Az oktatási tárca 2005 év elején kidolgozott egy módszertani útmutatót, melynek segítségével elkészíthetővé, megvalósíthatóvá vált a reális kistérségi közoktatás feladat-ellátási terv (*Nagyrónai 2006*).

A többcélú kistérségi társulások ösztönzéséről szóló kormányrendelet 2005. június 15-ét határozta meg a kistérségi intézkedési tervek elkészítésének határidejeként.¹⁰ Ez a dátum azért is kiemelt jelentőségű, mert a *többcélú kistérségi társulás közoktatási feladatait először e dátum figyelembevételével tervezte meg három évre előre*. A három éves ciklus a Belügyminisztériummal kötött szerződés teljesítési határidejéhez igazodik, de megfelelő időtartam arra nézve is, hogy a többcélú kistérségi társulásban részt vevő önkormányzatok hatékonyan tervezhessék, és a tervek alapján megváltoztathassák, vagy a szolgáltatást igénybevevők – gyermekek, tanulók és szülők – igényeihez igazíthassák közoktatási intézményrendszerüket. Az Oktatási Minisztérium korábban említett módszertani anyagában tervezési módszertan a dinamikus, más néven guruló tervezést javasolja. Ez azt jelenti, hogy a többcélú kistérségi társulásnak minden évben célszerű három évre előre elkészítenie (jelen esetben már csak egy évre kiegészítenie) intézkedési tervét, miközben az adott évben tervezett feladatokat áttekintve értékelést ad az elmúlt tanév folyamatairól, az intézkedési tervvel való megegyezéséről, illetve eltéréseiről. Így lehetőség nyílik arra, hogy a törvényalkotó szándéka megvalósulhasson, és az intézkedési terv valóban a közoktatási feladatellátás lényeges elemeit évről-évre követve keretet ad a tényleges feladatszervezés megvalósításához.

Nem kevésbé fontos célja és feladata lehet a kistérségi intézkedési tervek felhasználásának a hazai és uniós pályázatok projektgenerálási szakaszában, illetve a pályázatok bírálati szakaszában is. Az intézkedési tervekben kistérségenként rendszerezett és friss információk állnak rendelkezésre a kistérségi közoktatási humánerőforrás változásáról, a közoktatási épületállományról, vagy akár a nem közoktatási célra épült épületek (óvodák, iskolák, kollégiumok, diákotthonok stb.) állapotáról, felhasználásuknak kistérségi terveiről. Ezek az adatok alkalmasak arra, hogy a pályázatokban megfogalmazott közoktatási, ágazati vagy más ágazati prioritásokat figyelembe véve meghatározható legyen egy adott régió közoktatási épületállomány

⁹ Lásd a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól szóló 2004. évi CVII. törvény 14. § (15) bekezdését, amely a közoktatásról szóló 1993. évi LX.XIX. törvényt egy új 89/A. § bekezdéssel módosította.

¹⁰ Lásd a 61/2005 (IV. 4) számú kormányrendeletet, amely módosította, illetve kiegészítette a 36/2005. (III. 1.) kormányrendelet rendelkezéseit.

felújítási (átalakítási, korszerűsítési) igénye, de azt is modellezni lehet ezekből az adatokból, hogy mely épületek szolgálhatnak a gyermeklétszám csökkenést figyelembe véve új közszolgáltatási funkciókat. A regionális fejlesztési tanácsok programozó és forráselosztást tervező munkájában – különösen a 2007–2013 közötti tervezési időszakban – nagy segítséget jelenthet a kistérségi intézkedési tervek adattainak és a bennük megfogalmazott középtávú céloknak az elemzése, a regionális szintű közoktatási beruházás-politika kialakításában (Szegevári 2006/b).

A kistérségi intézkedési terv célja az, hogy leképezze a többcélú kistérségi társulás közoktatási feladatellátását. Arra ösztönözte a többcélú kistérségi társulásban részt vevő önkormányzatokat, hogy határozzák meg közoktatási feladataik ellátásának jelenlegi helyzetét a feladatellátás megvalósításának középtávú lehetőségeit, a kistérségen belüli közoktatási együttműködési lehetőségeket. *Az intézkedési tervek mindegyike megfogalmazza és ütemezi a többcélú kistérségi társulás közoktatási feladatrendszerének fejlesztési lépéseit.* Természetesen első lépésben a kötelezően vállalt feladatok megvalósítása került megfogalmazásra, de a módszertani ajánlás és a tapasztalat is azt mutatja, hogy szinte mindegyik többcélú kistérségi társulás továbblépett a kötelezően vállalt feladatok tervezésénél, és igyekezett megvalósítani az önként vállalt társulásból adódó, komplex, hatékonyságnövelő kistérségi feladatok megszervezésének módját és ütemezését.

A tapasztalatok azt mutatják, hogy a kis lakosság számú önkormányzatok és a kis tanulólétszámú és így kevés pedagógust foglalkoztató intézmények számára nehézséget jelentett ezeknek a programoknak az elkészítése, és sok esetben, a programban megfogalmazott minőségirányítási feladatok csak részben valósultak meg ezeknél az önkormányzatoknál, illetve az intézményekben. Amellett a kis gyermek-, illetve tanuló-létszámú intézményekben az egy tanulóra eső minőségirányítási költségek olyan magasak, hogy ezeket a költségeket az intézményi költségvetés csak részben tudja fedezni. Takarékos és hatékony megoldást jelenthet a kistérségi szintű minőségirányítási rendszerek megalkotása és működtetése, mivel ennek a kistérségben nevelt és tanuló gyermekek, illetve tanulók létszámához viszonyított egy gyermekre, illetve tanulóra eső költsége lényegesen kisebb, mintha az önkormányzatok külön-külön tennének eleget ennek a kötelező feladatnak. Fenti megoldáshoz hasonlóan alakítható ki a kistérségi szintű ellenőrzési és értékelési rendszer is (Nagyrónai 2006).

A kistérségi közigazgatás jelenlegi helyzete és jövőbeni lehetőségei

Az önkormányzati igazgatás és a közoktatás összefüggéseit illetően megállapítható, hogy ma már működnek többcélú kistérségi társulások, melynek céljából a kistérséghez tartozó települési önkormányzatok képviselő-testületei társulási megállapodásban rögzítik közös céljaikat és törekvéseiket. A célokat természetesen mindegyik társulás önállóan határozza meg, de általános célként foglalkozhatók össze az alábbiak:

– a kistérséghez tartozó települési önkormányzatok kapcsolat- és együttműködési rendszere szervezeti keretének biztosítása;

- térségi közszolgáltatások biztosítása, szervezése, összehangolása, fejlesztése, az egyes települések önkormányzatainak teljesítőképességét meghaladó önkormányzati feladat- és hatáskör, valamint a közszolgáltatási rendszer közös, illetve térségi rendszerének kialakítása, szervezése, összehangolása, működtetése, fejlesztése;
- a kistérség intézményrendszerének integrálása, feladatellátásának összehangolása, fejlesztése;
- a feladatellátás feltétel- és forrásrendszerének koordinálása, fejlesztése, a kistérség területének összehangolt fejlesztése;
- a közigazgatási (államigazgatási) feladat- és hatáskörök ellátása.

A fenti célokat a közösségi szolgáltatások kistérségi szinten történő kiegyenlített, magas színvonalú és minőségű ellátása érdekében tűzik ki maguk elé a társulások (*Bekényi & Pintéerné 2004*).

A kistérségi közigazgatás jövőbeni szerepét jelentősen befolyásolhatják az *Európai Unió (és OECD) tagállami közigazgatások modernizációjára* irányuló elvei és törekvései. Ehhez kapcsolódóan szükséges kiemelni, hogy az Európai Alkotmány külön deklarálja a jó színvonalú közigazgatáshoz való jogot. Ennek figyelembevételével a nemzeti tagállami közigazgatásoknak garantálniuk kell az állampolgárokat és vállalkozásokat egységesen megillető jogok alapján a *közigazgatási szolgáltatások hatékonyságának, minőségének egységes színvonalát*. A közigazgatási szolgáltatások rendszerének továbbfejlesztése során a hangsúly nem a közigazgatási szervezetrendszerek mechanikus szemléletű közelítésére, hanem a közigazgatási szolgáltatások színvonalának harmonizálására kerül.

Fenti elvek alapján – figyelemmel az EU és az OECD tagállami közigazgatási reformprogramjaira is – alapvetően új típusú igazgatási szemléletre, koncepcióra, s fejlesztési programokra van szükség Magyarországon. *Az új típusú állami funkció figyelembevételével el kell végezni a közbatalmi típusú állami beavatkozás módjának újragondolását* (az államnak ott kell beavatkoznia a társadalmi és gazdasági folyamatokba, ahol a civil társadalom, az autonómiák arra nem képesek, ahol azonban a közjogi és egyedi beavatkozás szükséges, ott dinamikusan és kezdeményezően kell ezt megvalósítani). E komplex feladat felülvizsgálatára alapozva folyamatossá kell tenni a deregulációs (illetve hatásvizsgálati) programokat, és érvényesíteni kell az abból származó követelményeket. E folyamat keretében indokolt megszüntetni az önkormányzatokat érintő és a lakossági ügyintézés körébe tartozó jogi szabályozás általános problémáit. Nagyon fontos, hogy az önkormányzatok mozgásterét akadályozó, illetve az állampolgárok széles tömegét érintő, szükségtelen korlátozó rendelkezések mielőbb kikerüljenek a jogrendszerből.

A fenti feladatok megalapozása érdekében a belügyi tárca a közelmúltban 2400 önkormányzatot kérdezett meg arról, hogy mely területeken tartják indokoltnak a jelenlegi jogi kötöttségek feloldását, illetve rugalmasabbá tételét. Az önkormányzatoktól visszaérkezett javaslatokról összességében megállapítható, hogy érdemi előrelépés csak a feladat- és hatáskörök telepítésének differenciálásával, átstrukturálásával érhető el, valamint *bővíteni kell a kistérségi szinten ellátható feladatok*

le pályázati formában elérhető többlet támogatást szánt volna a hátrányos helyzetű gyerekeket oktató intézményeknek (az NFT Humán-erőforrás Fejlesztési Operatív Program keretében a 2004–2006-os időszakban pl. közel 7,7 milliárd forint állt rendelkezésre a hátrányos helyzetű tanulók oktatási esélyegyenlőségét támogató programokra, amelyek pályázati formában voltak elérhetőek), és ilyen jelentős forrásokkal rendelkező ösztöndíjas támogatási formákat működtetett volna (Bursa Hungarica, Esély Közalapítvány, Macika, Romaversitás stb.). A hátránykompenzálásra szánt ösztöndíjas támogatások többsége az érettségizett és felsőfokú továbbtanulásra aspiráló hátrányos helyzetű és roma tanulók számára nyújtott anyagi támogatást, vagyis azoknak a fiataloknak a mobilitási esélyét igyekezett javítani, akik jó képességeiknek és ambíciójuknak köszönhetően már eljutottak az érettségiig. Ezeknek a támogatásoknak igen jelentős szerepük volt abban, hogy a roma fiatalok számára a felsőfokú továbbtanulás és az értelmiségi szakmák sem elérhetetlenek többé.

A hátrányos helyzetű tanulóknak szánt támogatások egy másik része az oktatási intézmények közreműködésével jutott el a tanulókhöz, vagyis speciális (felzárkóztató, a lemaradást kompenzáló) *pedagógiai eljárásokhoz és programokhoz* kapcsolódott. Ide sorolható a 2005 őszén elindított, igen jelentős költségvetési támogatást (2005-ben több, mint egy milliárd Ft-ot, 2006-ban közel két milliárd Ft-ot) tartalmazó *Útravaló című program*, amely a Tempus Közalapítvány szervezésében kezdte meg működését. Ennek, a felzárkóztatási folyamatba több ponton is beavatkozni szándékozó programnak a célja a hátrányos helyzetű gyerekek tanulását támogató ösztöndíjrendszer megújítása, illetve a hátrányos helyzetű tanulók esélyegyenlőségének elősegítése volt. A program több szempontból is eltér a korábbi ösztöndíjas támogatásoktól. Egyrészt korábbi időpontban igyekszik segítséget nyújtani azáltal, hogy már az általános iskolák 7–8. osztályos hátrányos helyzetű tanulóinak is nyújt a középiskolai továbbtanulásra való felkészítésre támogatást (Út a középiskolába). Ugyanakkor segítséget nyújt a hátrányos helyzetű középiskolásoknak ahhoz, hogy eljussanak az érettségiig (Út az érettségihez), és segítséget nyújt a szakiskolákban továbbtanulóknak ahhoz, hogy a szakmunkás bizonyítványt megszerezzék (Út a szakmához). A korábbi ösztöndíj-programokhoz képest ennek a programnak az is az újdonsága, hogy nem csak a tanulókat támogatja anyagiilag, hanem azokat a tanárokat (mentorokat) is, akik támogatásukat (patronálásukat) felvállalják. A programra a tanulók és a tanárok együtt pályázhatnak. A program iránti szükségletet és érdeklődést jelzi, hogy a pályázat meghirdetésére már első körben 20 ezer diák és 7 ezer tanár jelentkezett.

A másik igen jelentős költségvetési támogatással (kb. évi 1,3 milliárd Ft) működtetett pedagógiai felzárkóztató program az előző kormány által elindított *Arany János program* volt, amely extra színvonalú kollégiumi ellátást és kiemelt (kétszeres) támogatást biztosított a vidéki, hátrányos helyzetű, tehetséges gyerekek jó színvonalú gimnáziumi oktatására.

Az Arany János Tehetséggondozó Programot az Oktatási Minisztérium 2000-ben indította el azzal a céllal, hogy iskoláztatási támogatást nyújtson a kistelepü-

léseken élő, hátrányos helyzetű, tehetséges tanulóknak. A programfelhívásban az OM honlapján a következők szerepeltek: „A programba jelölhető minden 5000 fő alatti kistéleplésen, tanyán vagy nagyobb települések külterületein élő, tehetséges, nyolcadik osztályos tanuló, akinek anyagi helyzete, családi háttere vagy más, tőle független ok nem teszi lehetővé a benne rejlő átlagon felüli képességeinek kibontakoztatását.” Környei László közoktatási államtitkár (a program elindítója) pedig, a program céljáról 2001-ben a Magyar Naplóban az alábbiakat nyilatkozta: „A program elindításának a célja az volt, hogy minél több kistéleplésen élő, tehetséges, hátrányos helyzetű diák végezhesen neves egyetemeken és főiskolákon az elkövetkező években.”

A program elindítása tehát kétségtelenül a hátrányos helyzetű diákoknak szólt, de a hátrányok közül elsősorban a települési hátrányra koncentrált, és a tanulók kiválasztásánál szigorú feltételként szerepelt, hogy csak „tehetséges” tanulók vehetnek részt benne. Ezt erősítette, hogy a program megvalósítására a legjobb színvonalú vidéki gimnáziumok vállalkoztak, és a program szakmai irányítására a minisztérium a Debreceni Egyetem Pszichológiai Tanszékének olyan szakembereit kérte fel, akik már korábban nagy tapasztalatot szereztek a tehetség gondozás területén.

Az AJP a hátrányos helyzetű gyerekeknek szánt programok között szakmai szempontból is különös értéket képvisel. Ugyanis sajátos kísérletnek tekinthető abban az értelemben, hogy ezáltal kideríthető, mire képesek az iskolák és a pedagógusok a családból hozott hátrányok kamaszkorban történő kompenzálása terén. A program megvalósulásának gyakorlatát követve választ kaphatunk tehát arra a kérdésre, hogy képes-e egyáltalán az iskola csökkenteni a társadalmi hátrányokat. Hiszen a kísérlet ezúttal ideális feltételek mellett zajlott, ugyanis az oktatási rendszer legjobb 30 középiskolájában, az átlagnál sokkal jobb anyagi feltételek mellett, a legjobb szakemberek vállalkoztak erre a feladatra.

Az AJP programot már elindulásakor nagy sajtóvisszhang és sok kritikai megjegyzés kísérte, elsősorban azért, mert a szakértők egy része úgy vélte, hogy a „tehetség” kritériumának erőteljes hangsúlyozása lehetetlenné teszi, hogy a leginkább támogatásra szoruló, legsúlyosabb hátrányokat elszenvedő gyerekek (köztük a roma tanulók) esélyt kapjanak a programba való bekerülésre. Hiszen a korábbi oktatásszociológiai kutatások már meggyőzően bizonyították, hogy ezek a gyerekek, akármilyen „tehetségesek” is 14 éves korukra már nagy valószínűséggel nem tartoznak az általános iskolák „jó tanulói” közé (a jó képességeket többnyire a tanulmányi eredményeken mérik), hiszen azokban az általános iskolákban, ahova járnak az esetek többségében sem hátrányos helyzetük kompenzálására, sem tehetségük kibontakoztatására nincs sok esély. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy egészen kivételes tehetséggel kell rendelkeznie annak a gyereknek, aki hátrányos családi körülmények között és tárgyi és személyi feltételeiben is „hiányos” általános iskolába járva kibontakoztatja tehetségét.

Mіндеzen megfontolások alapján már 2001-ben több olyan elégedetlen hangvételű publikáció látott napvilágot, amely szerint, az OM legköltségesebb fejlesztési

projektje ezúttal sem a leginkább rászoruló tanulókra költi a többlétféle támogatást. Ennek volt köszönhető, hogy a 2002-ben az oktatási kormányzat felülvizsgálta az AJP eredeti koncepcióját, és arra az elhatározásra jutott, hogy a programba jelentkező tanulók kiválasztásánál a korábbinál hangsúlyosabb szempontként kell érvényesíteni a hátrányos családi helyzet kritériumát. Egyúttal 2004 őszén Kollégiumi Alprogramként egy olyan modellt is elindított, amelyben a kollégiumok nagyobb szerepet kapnak a felzárkóztatásban, és amely elsősorban a roma tanulók támogatására koncentrált.

2005-ben folytatott hatásvizsgálatunk⁷ adatai szerint az átalakítási szándék nem volt eredménytelen. Az elmúlt négy évben az AJP tanulói között kétségtelenül növekedett a viszonylag alacsony iskolázottsággal rendelkező szülők gyerekeinek aránya. Az adatokból azonban az is jól látszik, hogy a programba jelenleg is főként szakképzett szülők gyerekei, és a szülők válása vagy halálesete miatt felbomlott családok gyerekei kerülnek be jó eséllyel, de az iskolai programban a roma tanulók mindössze 5 százalékkal vannak képviselve. Vagyis ez a jó általános iskolai tanulmányi eredményhez és felvételi mérésekhez kötött program a leginkább hátrányos helyzetű gyerekek nagy többsége számára még mindig nem elérhető. (Lásd 1. táblázat.)

1. táblázat: Az AJP Iskolai Program tanulóinak szociális jellemzői évfolyamok szerint (százalék)

Jellemzők	évfolyam					Összesen
	első	második	harmadik	negyedik	ötödik	
Apa iskolai végzettsége						
8 általánosnál kevesebb	0,2	0,7	0,2	0,7	0,9	0,5
8 általános	14,2	6,9	12,2	7,7	9,7	10,3
szakmunkásképző	52,3	43,1	41,3	47,7	45,4	46,0
szakközép., technikum	19,9	29,5	28,1	27,6	23,6	25,9
gimnázium	5,3	5,4	5,0	6,8	4,6	5,5
főiskola	2,5	7,1	7,5	5,8	8,8	6,1
egyetem	3,2	3,1	2,3	1,9	4,6	2,9
nem tudja	2,3	4,2	3,4	1,7	2,3	2,9
Anyai iskolai végzettsége						
8 általánosnál kevesebb	1,2	0,4	0,6	0,9	1,4	0,9
8 általános	18,9	14,9	17,8	17,0	16,3	17,1
szakmunkásképző	27,3	22,1	25,5	21,9	20,8	23,9
szakközép., technikum	23,6	22,1	21,4	20,7	16,3	21,4
gimnázium	12,9	20,6	14,0	19,5	17,2	16,7
főiskola	12,1	14,9	16,8	17,2	20,8	15,8
egyetem	2,1	2,3	2,4	2,3	5,9	2,7
nem tudja	1,8	2,8	1,6	0,5	1,4	1,7
Felbomlott család	34,8	31,2	29,8	35,2	32,4	32,3
Roma család	4,6	3,2	3,9	4,4	4,2	5,0
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
N	501	480	506	436	227	2150
Egy főre eső havi jövedelem (eFt)	26,3	30,8	28,8	31,3	30,9	29,4

Forrás: AJP iskolai tanulói kérdőív, FKI, 2005.

⁷ Fehérvári Anikó & Liskó Ilona: *Az Arany János Program hatásvizsgálata*. FKI, 2005. Kézirat.

Jelentősen eltér ettől a 2004 őszén elindított Arany János Kollégiumi Alprogram, amely kifejezetten a leginkább hátrányos helyzetű gyerekek felzárkóztatására koncentrált, és ehhez elsősorban a kollégiumi bentlakás nyújtotta kompenzációs lehetőségekkel kíván élni. Bár ebben a programban felmérésünk időpontjában még csak öt kollégium vett részt (jelenleg ez a szám már megduplázódott), és valamilyen résztvevő tanuló első éves volt, az adatokból jól látszik, hogy lényegesen több közöttük a hátrányos helyzetű gyerek, mint az iskolai programban résztvevők csoportjában. (Lásd 2. táblázat.)

2. táblázat: Az AJP Kollégiumi Program tanulóinak szociális jellemzői (százalék)

Jellemzők		
Iskolai végzettség	Apáé	Anyáé
8 általánosnál kevesebb	5,3	9,5
8 általános	35,8	51,6
szakmunkásképző	35,8	17,9
szakközépiskola, technikum	8,4	4,2
gimnázium	2,1	8,4
főiskola	2,1	1,1
egyetem	10,5	7,4
nem tudja	5,3	9,5
Felbomlott család	37,0	
Roma család	56,0	
Összesen	100,0	
N	95	
Egy főre eső havi jövedelem (eFt)	22,0	

Forrás: AJP kollégiumi tanulói kérdőív, FK1, 2005.

Problémák

A hátrányos helyzetű és roma tanulók iskoláztatási esélyeit javító *programok és intézkedések hatását* egy négy éves ciklust értékelve nehéz megbecsülni, mert ezen a téren gyors eredményekre nem lehet számítani. 2004-ben a Felsőoktatási Kutatóintézetben megvizsgáltuk, hogy az utóbbi 10 évben hogyan változtak a továbbtanulási adatok az általános iskolákból kikerülő roma tanulók esetében. A rendelkezésünkre álló összehasonlítható adatok alapján egyértelműen pozitív változások tapasztaltunk.⁸ (Lásd 3. táblázat.)

Az adatokból világosan látszik, hogy 10 év alatt az általános iskola után tovább nem tanulók aránya hatodára csökkent, és tartós tendenciát mutató, tömeges méretű mobilitás volt tapasztalható a szakképzettség megszerzése terén. Vagyis a többnyire alacsony iskolázottságú, szakképzetlen roma szülők gyerekeinek majdnem kétharmada határozottan megindult a magasabb iskolázottságot és jobb munkapiaci lehetőségeket biztosító szakképzettség felé. Ugyanebben az időszakban azonban

⁸ Kemény, Havas & Liskó: *Cigány gyerekek az általános iskolában*. OI-Új Mandátum, Társadalom és oktatás sorozat, Bp. 2002.

a nem roma tanulók 2/3-a már a viszonylag biztos munkahelyi és továbbtanulási perspektívát nyújtó, érettségit adó középiskolában tanul tovább, míg a roma tanulóknak mindössze egyötöde lép be ilyen iskolákba. (Lásd 4–5. táblázat.)

3. táblázat: A roma tanulók továbbtanulási adatainak változása százalékban

Középfok	1993/94	1996/97	1997/98	1998/99	2000/2001	2001/2002	2002/2003
Nem tanult tovább	49,8	16,5	16,1	14,9	9,9	10,2	8,1
Speciális szakiskola	9,4	8,6	10,4	9,4	5,5	5,4	6,2
Szakiskola	30,2	61,6	57,5	56,5	62,8	63,6	63,8
Szakközépiskola	10,0	9,3	12,0	15,4	16,2	16,3	15,9
Gimnázium	0,6	3,7	3,8	3,6	5,6	4,4	5,9
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
N		168	176	182	419	430	452

Forrás: Kemény, 1994, roma szegregáció, iskolai adatok, 2000, szegregáció kutatás, iskolai kérdőív, FKI, 2004.

4. táblázat: A nem roma tanulók továbbtanulási adatai százalékban

Középfok	2000/2001	2001/2002	2002/2003
Nem tanult tovább	1,0	1,0	1,1
Speciális szakiskola	1,1	1,1	1,3
Szakiskola	32,8	32,9	33,1
Szakközépiskola	40,0	38,9	39,0
Gimnázium	24,3	25,8	25,6
Összesen	100,0	100,0	100,0
N	465	472	497

Forrás: Szegregáció kutatás, iskolai kérdőív, FKI, 2004.

5. táblázat: A roma tanulók továbbtanulási adatai százalékban

Középfok	2000/2001	2001/2002	2002/2003
Nem tanult tovább	9,9	10,1	8,1
Speciális szakiskola	5,5	5,4	6,1
Szakiskola	62,7	63,5	63,8
Szakközépiskola	16,1	16,2	15,8
Gimnázium	5,5	4,4	5,9
Összesen	100,0	100,0	100,0
N	419	430	452

Forrás: Szegregáció kutatás, iskolai kérdőív, FKI, 2004.

Úgy is fogalmazhatnánk, hogy miközben a roma tanulók hatalmas erőfeszítésekkel tömegesen megtették az első lépéseket a szakképzés megszerzése felé, az érettségi bizonyítvány nélküli szaktudás a munkapiacra leértékelődött. Vagyis a jól fizető, biztos állást kínáló munkaadók, már érettségi bizonyítványt is kérnek a szaktudás mellé, amit a nem romák többsége könnyedén képes teljesíteni, a romák pedig ismét lemaradnak.



Tovább rontja a képet, ha azt is tekintetbe vesszük, hogy az általános iskolákból a szakiskolákba belépő roma tanulók több mint fele el se jut a szakmatanulás megkezdéséig, mert 9–10. osztályban lemorzsolódik, mielőtt a szakképzést megkezdhetné, tehát formálisan magasabb iskolázottsággal (több elvégzett iskolai év után) mégis csak azoknak a számát gyarapítja, akik szülei szegénységét örökölve, potenciális munkanélküliként kezdik el felnőtt életüket. (Lásd 6. táblázat.)

6. táblázat: A lemorzsolódók aránya a szakképző iskolákban a tanulók etnikai összetétele szerint

Iskolai roma arány	Lemorzsolódó arány a 9. oszt romák közül	Lemorzsolódó arány a 10. oszt romák közül
10% alatt	39,154	35,251
11-20%	33,045	19,252
20% fölött	26,526	18,663
Összesen	36,138	28,533
N (a vizsgált iskolák száma)	74	65

Forrás: Roma középfok, iskolai kérdőív, OI, 2001.

A legnagyobb problémát tehát jelenleg az okozza, hogy a hátrányos helyzetű tanulók, és köztük a romák nagy többségének az általános iskola elvégzése után még mindig csak az érettségit nem adó szakiskolai továbbtanulásra nyílik lehetősége, és a 16 éves korig tartó tankötelezettség elérése után innen is igen nagy arányban maradnak ki mindenfajta munkapiaci elhelyezkedést garantáló szaktudás és bizonyítvány nélkül.

Ezekhez az adatokhoz nagyon hasonló eredményre jutottunk egy 2003-as reprezentatív iskolai adatfelvétel során is,⁹ amikor az iskolák igazgatói átlagosan 18 százalékra becsülték a szociálisan hátrányos helyzetű tanulók arányát, és 8 százalékra a veszélyeztetett családi helyzetben élőkét. Az adatok iskolatípusonként igen jelentős eltéréseket mutattak, *szociális összetétel szempontjából szigorú hierarchiába rendezve az általános és a középfokú iskolákat*. Az adatokból egyértelműen az derült ki, hogy a szociálisan hátrányos helyzetű tanulók legnagyobb arányban jelenleg a kistéplési általános iskolákban és a szakiskolákban találhatóak, a veszélyeztetett környezetben élő gyerekek pedig legnagyobb arányban a fővárosi általános iskolákba és ugyancsak a szakiskolákba járnak. (Lásd 7–8. táblázat.)

Vagyis a javuló továbbtanulási adatok ellenére jól látszanak a hátrányos helyzetű tanulók mobilitási korlátai. Az ő esetükben a jelenlegnél kedvezőbb középfokú továbbtanulási arányok és eredményesebb középfokú iskoláztatás elérésére csak akkor lenne lehetőség, ha a hátrányok kompenzálása már jóval korábban, *óvodás korban* és az általános iskola korai szakaszában elkezdődne. 2000-es kutatásunk¹⁰ során azt tapasztaltuk, hogy a roma gyerekek 7 százaléka egyáltalán nem járt óvodába, további egyötödük pedig csak az öt éves kortól kötelező iskolai előkészítő évfolyamra járt. Az óvodáztatásból kimaradó, és az iskolakezdés előtt csak rövid időt

⁹ Pedagógus továbbképzési adatok, PTMIK, 2003.

¹⁰ Kemény, Havas & Liskó: i.m.

óvodában töltő gyerekek valamennyi szempontból a leginkább hátrányos helyzetűek közé voltak sorolhatók. Ugyanennek a kutatásnak az adatai szerint az 1999/2000-es tanévben kisegítő iskolában (osztályban) tanuló hatodikos cigánygyerekek 36,8 százaléka nem járt korábban óvodába, szemben a normál iskolába járókkal, akiknél ez az arány csak 4,9 százalék volt. Az óvodába járás hiánya pedig a legtöbb esetben az óvodák hiányából következett. Havas Gábor 2003-as kutatása szerint¹¹ a 2002/2003-as tanévben az országban 819 olyan település volt, ahol nem működött óvoda. Ezek túlnyomó többsége főként kistélepüléssel-aprófalvas megyékben (Baranya, Borsod, Somogy, Szabolcs, Vas, Veszprém, Zala) található. Közülük a becsült demográfiai adatok szerint 115-ben élt 20-nál több óvodáskorú gyerek. A kutatás során a 103 óvoda nélküli település közül 81-ből gyűjtöttek adatokat a romák népességén belüli arányáról. Azt tapasztalták, hogy az északi régióhoz (Nógrád, Heves, Borsod, Szabolcs) tartozó óvoda nélküli települések nagyobbik felében ez az arány meghaladta a 25 százalékot, és több mint negyedében meghaladta az 50 százalékot. Hasonló volt a helyzet a dél-dunántúli megyékben is.

7. táblázat: A hátrányos helyzetű és veszélyeztetett tanulók aránya az általános iskolákban településtípus szerint (az összes tanuló százalékában)

A település típusa	Hátrányos helyzetű arány	Veszélyeztetett arány
Főváros	24,8	15,3
Megyeszékhely	16,6	4,2
Város	21,8	4,2
Kisváros	24,6	7,7
Község	28,0	7,9
Összesen	24,9	7,5
Összes tanuló	1014	953

Forrás: Pedagógus továbbképzés, igazgatói kérdőív, FKI, 2003.

8. táblázat: A hátrányos helyzetű és veszélyeztetett tanulók aránya a középfokú iskolákban (az összes tanuló százalékában)

Iskolatípus	Hátrányos helyzetű arány	Veszélyeztetett arány
Gimnázium	8,9	1,9
Szakközép	19,6	4,6
Szakiskola	25,3	8,7
Összesen	19,1	5,6
Összes tanuló	599	527

Forrás: Pedagógus továbbképzés, igazgatói kérdőív, FKI, 2003.

Ezek az adatok már a kormányzati ciklus elején meggyőzően jelezték a hátrányos helyzetű gyerekek korai leszakadásának valószínűségét, amin feltehetőleg csak egy óvodai „rekonstrukciós program” segíthetett volna, vagyis annak a lehetőségnek a biztosítása, hogy a kistépüléseken a leghátrányosabb családokban élő gyerekek

¹¹ Havas Gábor: A halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek és az óvoda. *Iskolakultúra*, 2004/4.



óvodáskori fejlesztése is megvalósítható legyen. Ennek ellenére ilyen program megvalósítására ebben a ciklusban sem került sor.

Hasonlóan megoldatlan maradt a helyzet a kistelepülési általános iskolák esetében is, ahol az elmúlt évtizedek gazdasági, településpolitikai és demográfiai folyamatai következtében szociálisan hátrányos helyzetű többségre cserélődött a lakosság, s ahol valamennyi szociológiai kutatás szerint kiemelkedően magas a hátrányos helyzetű gyerekek és a roma gyerekek aránya. A családi hátrányokat súlyosbító kistelepülési iskoláztatási hátrányokat a liberális oktatási kormányzat sem tudta kiküszöbölni. A magas fajlagos költségekkel fenntartható kistelepülési általános iskolák fejlesztését a kistérségi társulásban működtetett általános iskolák szervezésével vélték megoldhatónak. Ez a modell azonban amellet, hogy számos esetben valóban jó eredményeket hozott, éppen a leginkább hátrányos, és roma családok esetében újabb iskoláztatási hátrányokat generált. Egy részről az a tapasztalat, hogy a körzeti iskolákba való bejárás az alsó tagozatos gyerekek esetében mind a szülők, mind a gyerekek számára túlságosan megterhelő. Más részről pedig a „bekörzetesített” kistelepülésről érkező, hátrányos helyzetű gyerekekkel szembeni diszkrimináció különböző megnyilvánulásai miatt növekedett az iskolai kudarcok esélye.

Más a helyzet a felső tagozatos oktatás esetében, ahol a gyerekek utaztatása már kevesebb gondot jelent, és ahol az oktatás „szakszerűsége” és az iskolák felszereltsége az eredményes oktatás alapvető követelménye. Ennek ellenére az OM 2004-es adatai szerint 406 olyan település van Magyarországon, ahol a lakosok száma nem haladja meg az 1000 főt, és a település 8 osztályos általános iskolát működtet. A problémának regionális vonatkozása is van, amennyiben ez elsősorban Baranya, Borsod, Szabolcs és Zala megye iskoláit érinti. A kistelepüléseken működtetett 8 osztályos általános iskolák rendkívül alacsony osztálylétszámokkal működnek (145 olyan település van, ahol a felső tagozatosok létszáma nem éri el a 40, vagyis osztályonként a 10 főt), gyakran összevont felső tagozatos tanuló csoportokkal, szegényes tárgyi feltételekkel, és megfelelően képzett pedagógusokkal nagyon hiányosan ellátva. Vagyis aligha alkalmasak a súlyos társadalmi hátrányokkal küzdő gyerekek felzárkóztatására, illetve megfelelő színvonalú felső tagozatos oktatásra. Mindemellet szocializációs hátrányt is jelent a gyerekek számára, ha nemcsak halmozotran hátrányos helyzetűeket tömörítő településen élnek, de felső tagozatban is csak ilyen gyerekekkel együtt járnak iskolába.

Amíg a kistelepülésen élő hátrányos helyzetű gyerekek óvodáztatása és iskoláztatása nem nyer megfelelő színvonalon megnyugtató megoldást, évről-évre növekvő számban újratermelődő csoportját képezik a középfokon legfeljebb csak szakiskolai továbbtanulásra képes, onnan is nagy eséllyel lemorzsolódó, munkalehetőséget nélkülöző lakóhelyükre visszaszoruló, elhelyezkedésre és továbbképzésre esélytelen, szociális támogatásra szoruló fiatal munkanélkülieknek. Ők azok, akiknek az oktatási kormányzat hiába kínál fel középiskolai vagy egyetemi ösztöndíjakat, illetve jó minőségű felzárkóztató középiskolai és felsőoktatási programokat, hiszen korai életszakaszban, a családban és az általános iskolában „begyűjtött” hátrányaik

miatt semmi esélyük nem lehet ezek elérésére. Vagyis a jelenlegi gyakorlatból egyértelműen bizonyítottnak látszik, hogy a legsúlyosabb hátrányok kompenzálására, a legnehezebb körülmények között élő hátrányos helyzetű gyerekek iskoláztatásának támogatására minél korábbi életszakaszban kell megfelelő feltételeket biztosítani és hatékony módszereket találni.

A hogy a hátrányos helyzetű gyerekek óvodáztatásának problémáit és a kisteleplései iskolák gondjait nem sikerült megoldani, ugyanúgy ebben a kormányzati ciklusban is megoldatlanok maradtak a hátrányos helyzetű középiskolásokat tömörítő szakiskolák fejlesztési problémái.

Az ebben az iskolatípusban jellemző sorozatos tanulmányi kudarcok és magas lemorzsolódási arányok azt jelzik, hogy ezekre az iskolákra jelenleg két olyan feladat hárul, amelyeknek nem tudnak egyszerre jól megfelelni. Egyszerre kellene ugyanis korszerű és jó minőségű szakmai képzést folytatniuk és a szociális és családi hátrányokkal érkező gyerekek felzárkóztatását biztosítaniuk. Miközben ebben az iskolatípusban a pedagógusok nincsenek felkészülve az iskoláikban tömegesen megjelenő hátrányos helyzetű, tanulási nehézségekkel és beilleszkedési illetve szabálykövetési problémákkal küszködő gyerekek oktatásának és nevelésének nehéz és komplikált feladatára. Sem a tanárképzés során nem jutottak ehhez szükséges pedagógiai és pszichológiai ismeretekhez, sem korábbi oktatási tapasztalataikat (rutinjukat) nem tudják felhasználni új feladataik megoldásához, sem ilyen irányú továbbképzésben nem volt részük. Vagyis annak ellenére, hogy a tanárok formális képzettsége megfelel az oktatási törvény előírásainak, korántsem felel meg az iskolákban rájuk váró feladatoknak. Tanulmányaik során ugyanis arra készültek, hogy a tanulást ambicionáló, átlagos képességű és felkészültségű, szabálykövetésre szocializált gyerekekkel foglalkozzanak, a szakképző iskolákban azonban jelenleg szocializációs hiányokkal és beilleszkedési problémákkal küszködő, tanulásra alig motivált gyerekeket kellene oktatniuk, és nevelniük.

Kutatásaink azt bizonyítják, hogy az elmúlt években a szakképző iskolákba bevezetett reformok alig érintették a tanárok szemléletét és az általuk alkalmazott pedagógiai módszereket és eljárásokat. Ilyen körülmények között azoktól a reformintézkedésektől, amelyeket a hátrányos helyzetű gyerekek oktatásának javítása céljából vezettek be (pl. az általános képzés meghosszabbítása), szükségképpen csak formális eredményeket (a beiskolázottak magasabb létszámát, az elvégzett osztályok magasabb számát stb.) lehet várni, de a pedagógiai eljárások megváltoztatása nélkül az eddig bevezetett reformoktól nem remélhető az oktatás színvonalának emelése és a hátrányos helyzetű tanulók boldogulási esélyeinek tényleges javulása. Az ő esetükben tehát a „Korszakváltás programja” továbbra is megőrizte aktualitását.¹²

LISKÓ ILONA

12 A Korszakváltás Programja, SZDSZ, 2001.