

## OKTATÁSI FELADATELLÁTÁST SEGÍTŐ ÖNKORMÁNYZATI TÁRSULÁSOK

**Imre Anna**

*Országos Közoktatási Intézet, Kutatási Központ*

A hazai irányítási rendszerben az önkormányzatok felelősek az oktatásért, iskoláinkat több, mint 2400 iskolafenntartó önkormányzat működteti. Többségük kistélepülés, melyek számára az iskola fenntartása megterhelő feladat, ami összességében egy igen gazdaságtalanul működő intézményhálózatot eredményez mind helyi, mind országos szinten. Az önkormányzati törvény szerint azonban a feladatellátási felelősség nem jelent egyben iskola-fenntartási kötelezettséget, az önkormányzatok más önkormányzattal való megállapodás útján is elláthatják feladatukat. Ez mindenekelőtt a kistélepülések helyzetét könnyítheti meg. Az önálló önkormányzattal rendelkező települések egy másik köre is érintett a társulási formák létrehozásában: azok, amelyek nem rendelkeznek oktatási intézménnyel, s kizárólag csak más önkormányzatokkal megállapodva teljesíthetik közoktatási feladatellátási kötelezettségüket. Az önkormányzatok és oktatási intézmények szűkülő anyagi lehetőségei közt az oktatási intézmények fenntartóinak társulási formába szerveződése olyan lehetőség, amelynek révén a közoktatási intézmények fenntartásának terheit a társulásba belépő önkormányzatok megoszthatják egymás közt, s közös fenntartásban gazdaságilag hatékonyabban, szakmailag kedvezőbb feltételek közt működtethetik intézményeiket, illetve oldhatják meg oktatási feladataikat, hiszen a közös feladatmegoldás lehetőséget jelent a kedvezőbb szakos ellátottság biztosítására, az infrastruktúra jobb kihasználására, a programkínálat bővítésére, és végső soron a szakmai színvonal javítására is.

Az önkormányzatok, illetve az intézmények társulása, együttműködése nem új keletű jelenség. Korábban is volt rá példa, hogy egy helyi önkormányzat (tanács) által fenntartott iskola több település szükségletét elégítette ki. Az intézményt fenntartó önkormányzatnak ez általában többletterhet jelent, melyet a járulékos előnyök miatt mégis érdemes vállalnia. Egy település rangját emelik az ott működő nagyobb kisugárzású intézmények; fenntartásuk haszna nem pusztán önmagukban, vagy a hozzájuk kapcsolódó támogatások megszerzésében van, hanem azokban a közvetett hatásokban is, amelyek a lakosság számának vagy összetételének alakulásában, a fogyasztásban, a kereskedelemben, az idegenforgalomban, a közlekedésben, a közéletben jelennek meg s kamatoznak. Ezekért a közvetlen vagy közvetett előnyökért számos település még az állami támogatás és a tényleges fenntartási költségek közötti különbség finanszírozására is hajlandó.

Az önkormányzatok közötti társulásoknak jelentős szerepe van, illetve lehet a kötelező és nem kötelező feladatellátásban, s a települési, térségi hátrányok ellensúlyozásában

is. A hátrányos helyzet kialakulásának egyik fontos összetevője a települési egyenlőtlenség, amit településközi együttműködéssel, településközi társulással, s településeket, intézményeket és tanulói csoportokat támogató kompenzáló rendszerekkel illetve célprogramokkal lehet valamilyen mértékben ellensúlyozni. A hátrányokat mérséklő fontos eszköz lehet az úgynevezett „veszélyeztetett körzetek” azonosítása, és e körzetekben sajátos iskola- és programszervezési modellek alkalmazása is.

A településközi együttműködés ma még messze nem meríti ki lehetőségeit, nem terjedt el minden aprófalvas településhálózattal jellemezhető kistérségben. Erre utal, hogy a kistépüléseken még ma is sok a 8 évfolyamos, illetve a 8 évfolyamnál kevesebbel működő általános iskola, és az, hogy ezekben igen alacsony a tanulólétszám. (1999-ben az 1000-nél kisebb településeken működő 733 iskola az összes általános iskola 19,8% -át, az itt tanuló 47096 tanuló az általános iskolai tanulóknak mindössze 4,9%-át tette ki.) A társulások létrejöttét nagy mértékben korlátozza a rendszerváltás egyik társadalomlélektani jellegzetessége: az új érték, az önkormányzatiság, és a vele járó önállóság eszméje olyan erős, hogy gyakran ez képezi a települések közti együttműködés legfőbb akadályát. Ily módon fennmarad az oktatási intézményhálózat elaprózottsága: különösen az alapiskolázásban, mert a kistépüléseken csak gazdaságtalanul, s szakmailag is hiányos feltételekkel tud működni oktatási intézmény, de fennmarad középfokon is, ahol – például a szakképzésben – a költséges párhuzamos fejlesztések forgácsolják szét az erőforrásokat. A jelenleg működő társulások önkéntes alapon, spontán módon alakultak, s nem feltétlenül a leghatékonyabb megoldások vannak túlsúlyban a közöttük (Pfeil, 2002. 29. o.).

Jelen írás keretei között az önkormányzatok körében leggyakrabban előforduló oktatási feladatellátást érintő együttműködési formákat tárgyaljuk, az iskolafenntartó társulást és a közoktatási feladatellátási társulásokat (közoktatási ellátási körzetek). Az oktatásügyi társulások leggyakoribb formája az iskolafenntartó társulás. Ezt követi a társulások másik típusa, amely nem iskolák közös fenntartására irányul, hanem a kötelező, esetleg az önként vállalt feladatellátásban segíti az önkormányzatokat és az iskolákat. Ezek legátfogóbb típusa az úgynevezett közoktatási feladatellátó társulás – melynél természetesen szűkebb körű feladatokra is társulhatnak önkormányzatok, intézmények. A közoktatást érintő feladatok tulajdonképpen mindegyike ellátható társulásban. Leggyakrabban az oktatásirányítást, az óvodai és iskolai alapellátást, a pedagógiai szakmai szolgáltatásokat és a szakszolgálat feladatait működtetik közoktatási ellátási formában. E társulási formáról az elmúlt évtizedben a legtöbb tapasztalat Borsod megyében gyűlt össze, ahol a 90-es évek elejétől megyei szintű kezdeményezésre és támogatással kistérségi szinten szerveződtek meg (Bíró és Mészáros, 2000). Az elemzésben az oktatási feladatellátást érintő társulások elterjedésének gyakoriságát, ezek fő jellemzőit, működésük fontosabb jellemzőit és tapasztalatait igyekszünk körüljárni. A társulások elterjedtségéről, működéséről sajnos a mai napig kevés jól használható adat és információ áll rendelkezésre, ezért is igyekeztünk közreadni a jelen elemzést, amely szintén korlátozottan interpretálható adatokra épül, mégis remélhetőleg hozzáad valamit a társulásokról rendelkezésünkre álló ismeretekhez.

Az elemzés során három kérdésre próbálunk választ adni. (1) Milyen gyakori a társulások valamely formája az önkormányzatok körében, mi jellemzi az oktatási feladato-

kat társulásban ellátó önkormányzatokat? (2) Hogyan oldják meg a vele járó konkrét kérdéseket (irányítás, finanszírozás, döntéshozatal)? (3) Hogyan értékelik a társulást tapasztalataik alapján?

Az írás első része a társulások jogi és finanszírozási kereteit tekinti át, majd empirikus adatok felhasználása segítségével a jelen helyzetről igyekszik képet adni. Az elemzés empirikus része az OKI 2001 őszi intézményi adatfelvételéhez társult önkormányzati kérdőív adatainak feldolgozására épül, amelynek során mintegy 500 önkormányzat adatainak feldolgozása történt meg.<sup>1</sup>

### **A keretek: az önkormányzati társulások jogi szabályozása**

Az önkormányzati társulásokat elsősorban az önkormányzati törvény, valamint a társulási törvény szabályozza, de befolyásolja működésüket a mindenkori költségvetési törvény és a közoktatási törvény is. Az Alkotmány és a helyi önkormányzatokról szóló törvény 1990 óta garantálja az önkormányzatok, illetve a képviselő-testületek törvényi keretek közötti szabad társulásának lehetőségét. Bár a jogi lehetőséget már az önkormányzati törvény megteremtette, kiderült, hogy a társuló önkormányzatoknak nincs elég támpontjuk a megállapodások megkötéséhez. Ez az egyik oka annak, hogy nehezen jöttek létre az önkormányzati együttműködések. A társulási törvény ezért ezekre a kérdésekre koncentrálni határozta meg a társulási megállapodások alapvető tartalmi és formai kellékeit, valamint a megállapodások típusait.

Az Országgyűlés 1997-ben többek között a helyi önkormányzatok társulási rendszerének továbbfejlesztése érdekében (a helyi önkormányzatok társulási jogának gyakorlati érvényesítése és a helyi önkormányzatok együttműködésének bővítése céljából) módosította az önkormányzati törvényt. A helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről alkotott 1997. évi CXXXV. törvény a feladatok gazdaságosabb és hatékonyabb megvalósítását célozta. A törvény szerint a települési önkormányzatok képviselő-testületei szabadon társulhatnak, és ennek az Ötv.-ben nevesített formákon (körjegyzőség, hatósági igazgatási társulás, intézményi társulás, társult képviselő-testület) kívül más formái is lehetnek. A központi költségvetés több területen pénzügyileg is ösztönzi a társulások működését, így például támogatja a körjegyzőségeket vagy az iskolafenntartó társulásokat. Az Ötv. keretjellelű szabályozása ugyanakkor tág mozgásteret biztosít a helyi önkormányzat számára, hiszen csak a társulások működésével kapcsolatos alapvető kérdéseket rögzíti, egyebekben a képviselő-testületek megállapodásai az irányadóak. A társulási törvény hatályba lépése után a társulások száma 1998-tól 1999-ig 20%-kal, a társulásban részt vevő települések száma 8%-kal emelkedett Magyarországon (Fűrth, 2000) – részben az új társasági tipológia bevezetése, részben az együttműködések költségvetési ösztönzése következtében (Pfeil, 2002).

A közoktatási feladatellátást befolyásoló együttműködési formák közt a legfontosabb az intézményfenntartást szolgáló önkormányzati társulás. A közös fenntartásra irányuló

<sup>1</sup> Az önkormányzati vizsgálat keretében 503 önkormányzat kérdőíves lekérdezésére került sor reprezentatív mintaválasztás alapján a 2001/2002-es tanévben.

intézményi társulás kétféle módon valósulhat meg: vagy a társulásban részt vevő egyik *megbízott képviselő-testület* vagy annak szerve működteti, tartja fenn az intézményt, és gyakorolja a munkáltatói jogokat, vagy pedig külön döntéshozó szervet, *társulási tanácsot* hoznak létre. Az első esetben a jogi szabályozás előírja, hogy a közös intézmény vezetőjének és a közösen foglalkoztatott munkavállalóknak a kinevezéséhez és felmentéséhez egyeztetniük kell a képviselő-testületeknek, illetve – felhatalmazás esetén – a polgármestereknek. Az egyéb munkáltatói jogokat a felhatalmazott testület, szervezet egyeztetési kötelezettség nélkül gyakorolhatja. A költségvetést érintő kérdésekben mind-egyik képviselő-testület egyetértésére szükség van. A társulási tanács a társulás tagjai által átruházott és a megállapodásban rögzített feladat- és hatáskörben hozhat döntést. A társulás tevékenységéről, a pénzügyi helyzetről évente egyszer az általános szabályok szerint be kell számolnia a képviselő-testületnek. A társulási szerződés legmagasabb formája a *jogi személyiséggel rendelkező társulás*. E formát az ellátási kötelezettség terjedelme és a feladat bonyolultsága teheti szükségessé. A jogszabály ismer még úgynevezett hatósági igazgatási társulást, illetve különböző ágazati (oktatási, egészségügyi, szociális, kommunális) feladatok ellátására szerveződő intézményi társulást, amelyeknek a fenntartásához az egyes települések általában a népességszám arányában járulnak hozzá.

Az együttműködésnek egy másik dimenziója a térségi feladatok ellátása. A közigazgatás átalakításának eredményeképpen ellátási körzetek jöttek létre egyes feladatok ellátására, például a gyermekvédelemről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvényben foglaltak alapján egyes gyámügyi feladatok ellátására, továbbá az építési környezet alakításáról és védelméről szóló törvényben foglaltak alapján építésügyi igazgatási teendőkre. A települések összehangolt fejlesztését, közös területfejlesztési programok kialakítását és fejlesztések megvalósítását segíti elő a területfejlesztésről szóló törvény. Ösztönzést jelentenek továbbá az együttműködések kialakítására egyes pályázati lehetőségek, például a helyi önkormányzatok címzett és céltámogatási rendszeréről szóló törvény az egyes támogatások odaítélésénél előnyben részesíti a közös megvalósítást, s az Európai Unió és a csatlakozást elősegítő (pl. *Phare*) pályázatok is segítik az együttműködést, amennyiben jellemzően több intézmény konzorciumban történő pályázatát fogadják el. A társulásokra a területi feladatok ellátása terén betöltött szerepüknél fogva hatással lehetnek megyei szintű intézmények is: az önkormányzati és a közoktatási törvény a megyei önkormányzatok számára kiemelt feladatként írja elő a területi szempontok érvényesítését, a települési önkormányzatok közötti együttműködés elősegítését a közoktatási feladatok ellátásában. A közoktatás területén ennek eszköze lehet a megyei közoktatási fejlesztési terv, ami középtávra fogalmaz meg megyei szintű feladatokat, valamint a megyei (fővárosi) közoktatás-fejlesztési közalapítvány, amely kiemelten támogathat bizonyos célkitűzéseket – így akár a társulások alakítását és működését. A közoktatásról szóló törvény az önkormányzatokat is kötelezi arra, hogy készítsenek fejlesztési és feladatellátási tervet, ha kettőnél több intézményt tartanak fenn. Ennek keretében az iskola-fenntartóknak szükséges számba venni kötelező és potenciális önként vállalt feladataikat abból a szempontból, hogy az egyes feladatokat milyen formában tudják ellátni, s dönteniük kell arról, hogy egyedül vagy térségi együttműködésben akarják-e ellátni.

## Az oktatási feladatellátást segítő önkormányzati társulások típusai és jellemzői

A vizsgálat idején, 2001-ben az önkormányzatok közel 60%-a vett részt valamilyen önkormányzati társulásban. Ez leginkább a 2000 fő alatti településekre volt jellemző, ahol 70% feletti a résztvevő önkormányzatok száma (ezen belül pedig leginkább az 501–1000 fős településekre, amelyeknek 77,5%-a volt érintett valamiféle társulásban). Az önkormányzatok átlagosan 3,1 társulásban vettek részt, legtöbb társulásban mennyiségileg az 1000–2000 fő közötti települések (1. táblázat). Az önkormányzati társulásban való részvétel összefügg a településhálózat jellemzőivel, így nem meglepő, hogy a társulások az aprófalvas térségekben fordulnak elő elsősorban: a Dunántúlon a leggyakoribb, az Észak-Magyarországi régióban átlagos, és ritkának mondható az Alföldön, illetve a központi régióban. A társulások számát tekintve is elsősorban két dunántúli régióban mutatkozott nagyobb aktivitás, valamint némileg meglepő módon a Dél-Alföldön, ahol ha nem is gyakori a társulásban való részvétel, a résztvevő települések jelentős számú társuláshoz kapcsolódnak (2. táblázat).

1. táblázat. Részt vesznek-e önkormányzati társulásban?

A település nagysága (fő)		Igen		Hány társulásban vesznek részt?
		%		átlag
1–500	N=35	27	76,9	3,1
501–1000	N=127	100	78,3	3,2
1001–2000	N=148	104	70,0	3,7
2001–10000	N=151	73	48,5	3,6
10001–100000	N=36	13	35,0	2,2
100001–	N=3	–	–	–
<i>Együtt</i>	<i>N= 508</i>	<i>316</i>	<i>63,1</i>	<i>3,1</i>

2. táblázat. Részt vesznek-e önkormányzati társulásban?

Régió		Igen		Hány társulásban vesznek részt?
		%		átlag
Központ	N=25	6	24,4	2,3
Közép-Dunántúl	N=51	37	72,9	2,5
Nyugat-Dunántúl	N=89	78	87,7	3,3
Dél-Dunántúl	N=66	50	75,5	3,9
Észak-Magyarország	N=105	69	65,2	2,8
Észak-Alföld	N=93	34	36,7	2,7
Dél-Alföld	N=52	22	41,9	3,6
<i>Együtt</i>	<i>N=481</i>	<i>297</i>	<i>61,7</i>	<i>3,1</i>

Leggyakoribb típusnak a településfejlesztési társulás bizonyult; ilyenben az önkormányzatok több, mint egyharmada vett részt. Ezt követte az oktatási intézmény-fenntartási társulás; ebben is közel egyharmad volt a résztvevők aránya. A körjegyzőség fenntartására szerveződött és az egészségügyi ellátó társulásban résztvevők aránya hasonló (kb. egynegyed), és viszonylag ritka a közoktatási feladatellátó társulás. Oktatással kapcsolatos társulás láthatóan inkább a 2000 fő alatti településeken fordul elő, viszont 2000 fő felett minden társulási forma ritkább, az ennél nagyobb településeken láthatóan már önállóan működnek az önkormányzatok (3. táblázat).

A legtöbb társulási típus esetében a dunántúli, ezen belül is a nyugat-dunántúli régió emelkedik ki: itt a települések 50%-án működik körjegyzőség, egyharmadán hatósági igazgatási társulás, 65%-án intézményfenntartó társulás, 45%-án egészségügyi, 57%-án településfejlesztési társulás. A másik két dunántúli régió hasonló, kis különbséggel. A társulások előfordulása a legritkább az Alföldön és a központban: ezekben a régiókban minden társulási típus előfordulása jóval az átlag alatt marad. Mindez természetesen településhálózati okokra vezethető elsősorban vissza: az Alföld jóval ritkább településhálózata, illetve a települések nagyobb átlagos településmérete kevésbé teszi szükségessé (sőt gyakran kivitelezhetővé) a társulások fenntartását. Egy társulástípus van, ami eltér ettől a trendtől: közoktatási feladatellátó társulásban résztvevő települések az észak-magyarországi régióban találhatók a legnagyobb arányban (34,1%), a többi régióban előfordulásuk 5–17 % között van. Ez minden bizonnyal ennek a társulástípusnak a Borsod megyei elterjedtségével magyarázható, ahol szinte az egész megyét lefedő módon működnek a megyei szinten szervezett, s az egyidejűleg több közoktatási feladat ellátására is kiterjedő társulások.

3. táblázat. Az önkormányzati társulások előfordulása településnagyság szerint (%)

	Településnagyság (fő)					
	1–500	501–1000	1001–2000	2001–10000	10001–	Együtt
Körjegyzőség működtetése	59,3	42,7	27,1	15,1	2,0	27,8
Hatósági igazgatási társulás	25,9	32,4	25,6	22,5	6,0	24,8
Társult képviselőtestület	3,7	1,0	2,2	0,5	–	1,3
<b>Okt. intézményfenntartó</b>	55,5	52,9	34,4	14,6	7,4	<b>32,5</b>
<b>Közoktatási feladatellátó t.</b>	22,2	16,5	22,6	11,5	17,0	<b>16,9</b>
Egészségügyi ellátó társulás	33,3	37,5	26,0	17,7	10,8	25,8
Településfejlesztési társulás	37,0	44,7	40,7	26,0	19,3	35,2
Egyéb	25,9	17,0	27,0	13,8	5,6	18,7

### Az oktatási intézményfenntartó társulás

Az önkormányzati társulási típusok között a legjelentősebb az intézményfenntartó társulás, az önkormányzatok mintegy 30%-a vesz részt ilyenben. Az intézményfenntartó

társulás leggyakrabban általános iskola közös fenntartására irányul, de előfordul más intézmény esetében is (pl. óvoda). Az iskolafenntartó társulásban résztvevő települések közel fele (47%-a) 1000 fő alatti település, másik fele e feletti, de 10000 fő feletti településeken már csak elvétve fordul elő.<sup>2</sup> Az intézményfenntartó társulás az 500–1000 fős településkategóriában a leggyakoribb. A legtöbb település a Dunántúlon vesz részt intézményfenntartó társulásban, jelentős még a résztvevők aránya Észak-Magyarországon, ritkának számít az Alföldön (különösen a Dél-Alföldön) és a központi régióban (4. és 5. táblázat).

4. táblázat. Általános iskolát fenntartó társulásban való részvétel a település nagysága szerint

Településnagyság (fő)	N	A településkategória %-ában	A társulások %-ában
1–500	21	55,5	12,1
501–1000	71	52,9	40,2
1001–2000	59	34,4	33,2
2001–10000	23	14,6	13,3
10001–100000	2	7,4	1,2
100001–	–	–	–
Együtt N=496	176	32,5	100,0

5. táblázat. Általános iskolát fenntartó társulásban való részvétel régió szerint

Régió	N	A régió vizsgált településeinek %-ában	A társulások %-ában
Központ	1	18,0	0,7
Közép-Dunántúl	16	42,8	9,8
Nyugat-Dunántúl	62	79,1	38,4
Dél-Dunántúl	36	72,2	22,3
Észak-Magyarország	30	43,7	18,7
Észak-Alföld	14	40,8	8,6
Dél-Alföld	2	10,9	1,5
Együtt	161	54,5	100,0

<sup>2</sup> A kérdőív adatai alapján sajnos nincs módunk különbséget tenni a társulási együttműködések székhelytelepülései és a társulásban résztvevő többi település adatai között.

Abban is jelentős különbség figyelhető meg, hogy a leginkább érintett településkategóriák esetében (az 500 fő alatti illetve az 500–1000 fő közötti települések) régióként mi jellemzi a társulásban való részvételt. A társulási hajlandóság azonos településméret esetében a Nyugat-Dunántúlon a legnagyobb, ezt követően a Dél-Dunántúlon, de a Dunántúl egészen meghaladja a többi régióban megfigyelhető mértéket (6. táblázat). Az intézményfenntartásra irányuló társulási hajlandóság közepes az északi országrészben és legcsekélyebb az Alföldön. Az aprófalvas térségek és az Alföld között megfigyelhető különbség oka feltehetően a településhálózatban rejlik: míg a sűrűbb településhálózat kedvez az együttműködések kialakulásának, a ritka hálózat megnehezíti azt. A településhálózat nem magyarázza azonban meg a Dunántúl és az északi országrész között mutatkozó különbséget: míg a Dunántúlon az 500 fő alatti vizsgálatba került kistelepülések legalább fele, a Nyugat-Dunántúlon a túlnyomó többsége társulás keretében működteti az általános iskolát, ez a másik aprófalvas régió, az északi esetében csak 25%. Az eggyel nagyobb településkategória esetében csökken bár, de megmarad a különbség: a Dunántúlon az intézményfenntartó társulásban való részvételi hajlandóság esetükben jelentősebb, mint az északi régióban. Két lehetséges magyarázat adódik válaszként. Elképzelhető, hogy a két térség közti társadalmi (társadalmi-gazdasági fejlettségbeli, társadalomtörténeti, társadalomszerveződési) különbségek képeződnek le a domináns együttműködési formák közötti különbségekben, s teszik az egyik térségben valószínűbbé az alulról szerveződő, önkéntes társulások elterjedését, míg a másikban a magasabb szintű kezdeményezés mentén terjedő társulásokat. Lehetséges azonban, hogy erősen személyfüggő tényezők keresendők a háttérben, s a társulások kezdeményezői támogattak adott együttműködési modelleket. A kérdés megválaszolására azonban sajnos nem rendelkezünk elegendő elemzésre alkalmas adattal.

6. táblázat. Általános iskolát fenntartó társulásban való részvétel régiók és településnagyság szerint (%)

Régió	–500 fő	501–1000 fő	1001–2000 fő	2001–10000 fő	10001 fő fölött
Központ	–	–	25,0	–	–
Közép-Dunántúl	50,0	44,4	43,0	15,8	–
Nyugat-Dunántúl	100	82,8	58,6	46,6	21,0
Dél-Dunántúl	49,8	48,8	69,6	34,4	31,4
Észak-Magyarország	24,8	36,8	34,5	21,1	–
Észak-Alföld	–	46,2	8,0	9,6	–
Dél-Alföld	–	–	11,1	4,2	–
Együtt	54,9	53,1	39,2	15,6	–

Az intézményfenntartó társulások jellemzően igen kicsik, ami nem feltétlenül segíti elő a lényegesen hatékonyabban működő szolgáltatás megvalósítását. Egy-egy intézményfenntartó társulásban átlagosan 3,4 település vesz részt, legnagyobb számban a



2000 fő alatti települések. Az együttműködő települések száma leggyakrabban kettő, de gyakori három-négy önkormányzat közös iskolafenntartása. Négy vagy több település közötti megállapodás leggyakrabban az 1000 fő alatti települések esetében fordul elő. A nagyobb települések ritkábban vesznek részt közös iskolafenntartásban, mint a kisebbek, és ha mégis, akkor egy-egy társulás kevesebb települést érint, általában kettőt vagy hármat. (Ritka az ennél jóval nagyobb számú település közti együttműködés: egy esetben 10, két esetben 28 települést említettek). Az iskolafenntartó társulásban résztvevő települések száma azonban függ a településhálózat jellegétől is, és befolyásolja az adott régióban működő társulások száma is. Az aprófalvas Észak-Magyarországon vesz részt a legtöbb település egy-egy intézményfenntartó társulásban, átlagosan 4,5, ami arra enged következtetni, hogy bár ebben a régióban valamivel kevesebb számú intézményfenntartó társulás működik, mint más hasonló adottságokkal rendelkező régióban, viszont több település együttműködésére építenek. A ritkább településhálózattal rendelkező régiókban kevesebb település vesz részt intézményfenntartó társulásban: Dél-Alföldön 2, az Észak-Alföldön 2,8 település (7. táblázat).

7. táblázat. Közös iskolafenntartásban érintett települések száma az egyes régiókban

<i>Régió</i>	<i>Résztvevő települések átlagos száma</i>	<i>N</i>
Központ	3,0	1
Közép-Dunántúl	3,2	16
Nyugat-Dunántúl	3,3	61
Dél-Dunántúl	3,0	36
Észak-Magyarország	4,5	30
Észak-Alföld	2,8	14
Dél-Alföld	2	2
<i>Együtt</i>	<i>3,4</i>	<i>160</i>

A legtöbb jelenleg működő intézményfenntartó társulás még rögtön a 90-es évek elején alakult, 40%-uk 1990 és 1993 között. Az ekkor alakult társulások jelentős része nem feltétlenül tekinthető újnak az együttműködés terén, létrejöttek nagyobb részben a korábbi „körzeti” iskolákhoz kötődik (Sió, 1977). A 90-es évek közepén kicsit gyengült a társulás iránti érdeklődés, ekkor öt év alatt csak a társulások 28%-a jött létre (ezen időszakon belül említésre méltó azonban a 95-ös év, amikor 15 társulás alakult a kérdezettek körében). Az évtized második felében – feltehetően az ösztönző intézkedések hatására – a társulások alakulása lendületet kapott: az összes (az alakulásról nyilatkozó) társulás negyede a 90-es évek utolsó két évében alakult. Régióként azonban erősen eltérő a társulások alakulásának üteme: a 90-es évek legelején viszonylag sok ilyen szerveződött a Dunántúl két régiójában (Közép-Dunántúlon a társulások 62%-a, Nyugat-Dunántúlon 43,6%-uk ekkor alakult) és Észak-Magyarországon (42,6%). A 90-es évek végén a társu-

lások alakulása legintenzívebb a Dél-Dunántúlon volt: a működő társulások harmada egy évben, 1999-ben alakult (8. táblázat).

A közösen fenntartott iskolák tanulólétszáma településkategóriánként változó, tanulók átlagosan kétharmada kerül ki a helyben lakó diákok közül, közel fele a társulás többi településén bejáró diák, a többiek más településekről járnak be. A tanulók lakóhely szerinti megoszlása erősen változik a település lélekszámától függően: kisebb településeken nagyobb a bejárók aránya (a legkisebbeken meghaladja a helyiekét), a nagyobbakon a helyiek teszik ki a tanulók nagyobb részét.

8. táblázat. *Mióta vesz részt általános iskolát fenntartó társulásban?*

	<i>N</i>	<i>%</i>
1990 előtt	9	6,4
1990-ben	50	30,7
1991–1992	18	11,0
1993–1994	10	5,7
1995–96	21	12,0
1997–1998	30	16,7
1999	25	14,2
<i>Együtt</i>	<i>163</i>	<i>100</i>

9. táblázat. *Hogyan oszlik meg lakóhely szerint a közösen fenntartott iskola tanulólétszáma?*

	<i>Átlag</i>	<i>Az összes %-a</i>
Helyben lakó tanulók száma	132,6	66,9
A társulás többi településéről bejáró tanulók száma	48,2	24,3
Más településről bejáró tanulók száma	17,4	8,8
Összes tanulók száma	198,2	100,0

### **A közoktatási feladatellátó társulás**

Az oktatási együttműködések általunk vizsgált másik típusa nem intézményfenntartásra, hanem (kötelező vagy önként vállalt) feladatok ellátására szerveződik, jellemzően kistérségi szinten, átfogva valamennyi, az adott kistérségben működő önkormányzatot és oktatási intézményt. A feladatellátó együttműködések legfontosabb területei az önkormányzati irányítás, a szakszolgálat, a szakmai szolgáltatás, iskolázás. Közoktatási feladatellátó társulás jóval ritkábban fordul elő, mint intézményfenntartó; az önkormányzatoknak csak 17%-a említette, hogy részt vesz ilyenben. Várakozásainkkal ellentétben ez a társulástípus nem koncentrálódik Borsod megyére: az ellátási társulásoknak csak fele található Észak-Magyarországon, másik fele az ország többi régiójában működik

Oktatási feladatellátást segítő önkormányzati társulások

(Nyugat-Dunántúlon 16,7%-uk, Dél-Dunántúlon 15,9%-uk, az Észak-Alföldön 8,8%-uk, a Dél-Alföldön csak 5,3%-uk). Az ilyen társulási formában részt vevő önkormányzatok legnagyobb része (39%-a) 1000–2000 fő közötti település, de jelentős az 500–1000 fő (25%), és a 2000–10000 fő közötti (20%) települések aránya is. A legkisebb (-500 fős) települések 22%-a, a legnagyobbak (10000-) 7%-a vesz részt ilyen együttműködésben (9. és 10. táblázat). A közoktatási feladatellátó társulásban részt nem vevő önkormányzatok leggyakrabban úgy nyilatkoztak, hogy nincs rá szükségük, csak egyetlen önkormányzatnál nyilatkoztak úgy, hogy bár szükség lenne rá, eddig nem volt lehetőségük ilyet szervezni, vagy ilyenben részt venni.

10. táblázat. Közoktatási feladatellátó társulás előfordulása településméret szerint

Településméret (fő)	N	A településkategória %-ában	A társulások %-ában
1–500	N=27	8	31,6
501–1000	N=98	21	21,3
1001–2000	N=137	33	33,5
2001–10000	N=131	17	23,9
10001–100000	N=94	6	49,4
100001–	N=9	–	–
Együtt	N=496	85	27,8
			100,0

Egy-egy közoktatási feladatellátó társulásban átlagosan több – ha nem is sokkal több – település vesz részt, mint az intézményfenntartóiban, egyetlen térségben, az észak-magyarországi pedig kiugróan magasabb a számuk. Ennek minden bizonnyal a felülről történő és magas szintű szervezettség az oka: Borsod megyében megyei kezdeményezésre és támogatással kistérségi szinten működnek a feladatellátást segítő együttműködések (11. táblázat).

11. táblázat. A közoktatási feladatellátó társulásokban érintett települések száma az egyes régiókban

Régió	Résztvevő települések átlagos száma	N
Központ	–	–
Közép-Dunántúl	9,0	3
Nyugat-Dunántúl	3,7	10
Dél-Dunántúl	4,6	10
Észak-Magyarország	20,1	29
Észak-Alföld	2,8	8
Dél-Alföld	2,0	3
Együtt	11,6	63

A feladatellátó együttműködések kisebb része az 1990-es évek elején, 1990 és 1993 között alakult, a 90-es évek közepén négy, 97-98-ban 18. Ebben a társulási formában is a 90-es évek vége hozott fellendülést: 1999-ben 25 feladatellátó társulás alakult (az közoktatási ellátási társulások közel kétötöde).

A közoktatási feladatellátó társulásokat működtető önkormányzatok körében az intézményfenntartó társulásokhoz hasonlóknak tűnik az intézményhálózatban bekövetkezett változás: 1990 óta hét esetben fordult elő, hogy iskolát alapítottak (11%).

## A társulások működése

Bár a társulások működését a jogszabályok valamelyest körülhatárolják, azért az együttműködés számos vonatkozásban saját döntéssel, illetve megegyezéssel alakítható. Ezért érdeemesnek látszik néhány fontosabb elemet (pl. tulajdoni kérdés rendezése, munkaadói jogok gyakorlása, finanszírozás, döntéshozatal) közelebbről is megvizsgálni. Ennél természetesen több fontos kérdés befolyásolhatja a társulások működésének megítélését (költségvetés, tanulólétszám, tanulmányi eredményesség alakulása), ám a jelen írás keretében csak a társulási formával legszorosabban összefüggő tényezők elemzésére van mód.

### Intézményfenntartó társulások működése

A közös fenntartásban működő iskola *tulajdonjoga* az esetek többségében a székhelytelepülése (82,3%), jóval ritkább, hogy maga az iskolafenntartó társulás a tulajdonos (15,6%). A társulásban résztvevő települések többnyire a tanulólétszám arányában *finanszírozzák* az intézményt; előfordul más megoldás is, ez azonban ritka. A nagyobb beruházások (például épületfelújítás) már többnyire más elv alapján szerveződnek, itt az a gyakoribb, hogy a tulajdon arányában járulnak hozzá a beruházáshoz, és csak ritkábban a tanulólétszám arányában (12. táblázat). Az intézmény működési költségeinek finanszírozásában leggyakrabban Észak-Magyarországon térnek el a tanulói létszám arányos megoldástól, itt a válaszolók közel kétötöde említett egyéb megoldást. A felújítás, beruházás finanszírozása esetében azonban éppen az ő esetükben fordul elő gyakrabban a létszám arányos megoldás választása (39,7%).

12. táblázat. A társulásban működtetett intézmény finanszírozása

<i>A finanszírozás elve</i>	<i>Finanszírozás</i>		<i>Felújítás, beruházás</i>	
	<i>N</i>	<i>%</i>	<i>N</i>	<i>%</i>
Nem tudja	1	0,8	2	1,4
A népességszám arányában	5	2,9	7	4,4
A tanulói létszám arányában	138	80,1	47	28,9
Egyenlően	5	2,9	5	3,2
A tulajdon arányában	7	4,2	76	46,2
Más módon	16	9,0	26	16,0
<i>Együtt</i>	<i>173</i>	<i>100,0</i>	<i>163</i>	<i>100,0</i>

*Iskolabuszt* 10 társulás tart fenn (6,7%), ezek legnagyobb része (33%-a) 501–1000 fő közötti. Az iskolabusz használata regionálisan különböző: a Dunántúlon egy esetet leszámítva nem fordul elő, az iskolabuszok döntően Észak-Magyarországon, az Észak-Alföldön és a Dél-Alföldön segítik a társulások működését és a tanulók települések közötti mozgását.

A *munkaadói jogokat* az esetek közel háromnegyedében az egyik résztvevő önkormányzat képviselőtestülete gyakorolja. A nagyobb városok esetében természetesnek tűnik ez a megoldás, de a kisebb településkategóriák esetében is ez dominál. Csak a legkisebb (500 fő alatti községekben működő) önkormányzatok esetében közelíti meg ennek arányát külön társulási tanács szervezése (13. táblázat). Külön társulási tanácsot a Dél-Dunántúlon és Észak-Magyarországon hoztak létre az átlagnál valamivel gyakrabban (egyharmad-egyharmad arányban). A *társulási tanács összetétele* különböző elveket követhet: vagy olyan településenkénti képviselet jellemző, ahol a képviselők azonos szavazattal rendelkeznek (12 eset, 6,6%), vagy olyan, ahol a képviselők a finanszírozás arányában rendelkeznek szavazati joggal (10 eset, 5,9%); előfordul olyan, ahol a költségvetéshez való hozzájárulás arányában képviseltetik magukat az egyes önkormányzatok (8 eset, 4,3%), de gyakori az egyéb megoldás is (11 eset, 6,1%).

13. táblázat. *Munkaadói jogok gyakorlása*

<i>Településnagyság (fő)</i>	<i>Az egyik képvise- lőtestület</i>	<i>Külön társulási tanács</i>	<i>Nem tudja</i>	<i>Összesen</i>
1–500 N=15	50,1	37,5	6,3	100,0
501–1000 N=50	68,3	22,4	1,9	100,0
1001–2000 N= 49	68,5	22,2	–	100,0
2001–10001 N=18	65,7	22,8	–	100,0
10001–10000 N=4	100,0	–	–	100,0
<i>Együtt N=176</i>	<i>72,8</i>	<i>25,7</i>	<i>1,5</i>	<i>100,0</i>

A *társulási megállapodás felülvizsgálatával* kapcsolatosan csak kevés értékelhető választ tartalmaz az adatbázis (33 eset), és sajnos nem dönthető el, hogy azért-e, mert nemigen van felülvizsgálat, vagy azért, mert figyelmetlenül töltötték ki a kérdőívet. Leggyakoribb az alkalmoszerű felülvizsgálat (12 eset, 36,4%), ezt követi az a gyakorlat, hogy évente vizsgálják felül a megállapodást (10 eset, 30,3%), ritkább, hogy 2–3 évente (6 eset, 18,2%), és néhány esetben ennél is ritkábban (4 eset, 12,1%). Az évente történő felülvizsgálat az észak-magyarországi régióban a leggyakoribb. Egy esetben az a válasz érkezett, hogy egyáltalán nem vizsgálják felül a megállapodást.

A társulással az önkormányzatok általában *elégedettek* (az ötfokú skálán átlagosan négyesre értékelték), ez az elégedettség valamivel kedvezőlenebb a kisebb településeken (a 1–500 fő közöttiekén 3,7, a 500–1000 fő közöttiekén 3,9), s az átlagnál kicsit kedvezőbb az 1000 fő feletti települések esetében (a 1000–10000 fő feletti településeken 4,05, a 10000 fő felettiéken 4,3). Régióként sincs nagyon jelentős eltérés, a társulásokkal való elégedett-

ség a társulásokban „leggazdagabb” Nyugat-Dunántúlon átlagos (4,0), és – érdekes módon – ott átlag fölötti, ahol kisebb szerepet játszanak a térség és a települések életében. A Dél-Alföldön 4,4, az Észak-Alföldön 4,1 és a központi térségben 4,0.

### A közoktatási feladatellátó társulás működése

A közoktatási feladatellátó társulás működéséről kevesebb adattal rendelkezünk, ezek elsősorban a közösen ellátott feladatok körére és a feladatok finanszírozásra irányulnak. A közoktatási feladatellátásban résztvevő önkormányzatok együttműködési, *közös feladatellátási területei* átfogják az oktatási feladatellátás legfontosabb területeit a közoktatásban. Az együttműködési formák között leggyakoribb az önkormányzatok közötti információ- és tapasztalatcsere, ami az önkormányzatok közel háromnegyedének esetében fordul elő. Nem ritka a térségi igazgatói és a szaktárgyi munkaközösség létrehozása, valamint a szakmai szolgáltatás és a szakszolgálat együttműködési keretek közötti megoldása. A többi, kérdőívben kért feladatot valamivel ritkábban oldják meg ilyen formában (pl. tanári helyettesítés, szakos ellátottság biztosítása, informatikai rendszerek közös működtetése). Természetesen nagy különbség tapasztalható az egyes, közösen megoldott feladatok előfordulásában településnagyság szerint, részben mivel a feladatok megoldása egy adott iskolaméret alatt okoz elsősorban problémát (pl. szakos ellátottság, tanári helyettesítés), részben a feladat szakértelem- vagy infrastruktúra-kötöttsége miatt (pl. szakmai szolgáltatások, informatikai rendszerek biztosítása) a kisebb települések számára nehezebben megoldhatóak. Egyes, településmérettől kevésbé függő tevékenységek a feladatmegoldás hatékonyságát szolgálják általában (pl. igazgatói, szaktárgyi munkaközösségek) (14. táblázat). A kért együttműködési formák szinte valamennyi típusa gyakrabban fordul elő a kisebb települések körében. Az információ- és tapasztalatcsere inkább jellemzi a legkisebb településeket, mint a nagyobbakat. A szaktárgyi helyettesítési rendszer és az igazgatói munkaközösség létrehozása önkormányzati együttműködések keretében szintén inkább a kisebb települések körében jellemző. Szakmai szolgáltatás és statisztikai adatszolgáltatás terén való együttműködés is a legkisebb településkategória esetében gyakori, s ez a helyzet a társadalmi kapcsolatok szervezésével is. Két együttműködési típust találtunk, ami inkább a nagyobb településeken fordul elő: a szakszolgálati ellátás és a tanulói továbbhaladást segítő együttműködés.

A résztvevő települések átlagos száma a szakos ellátottság megoldására, a tanári helyettesítés biztosítására, illetve az oktatási infrastruktúra közös működtetésére szerveződött együttműködések körében a legalacsonyabb (3–5 település). Átlagosan hét település vesz részt a tanulói továbbhaladást, az átjárhatóság biztosítását és az informatikai rendszerek működtetését segítő együttműködésekben. A legtöbb település egy-egy szakmai szolgáltatást, szakszolgálatot, az önkormányzatok közötti információ- és tapasztalatcsere-t, valamint a szaktárgyi munkaközösség működtetését segítő társulásban vesz részt (10–12 település).

A feladatellátó társulások *finanszírozása* hasonló az intézményfenntartó társulások finanszírozásához. A résztvevő települési önkormányzatok többnyire a tanulólétszám arányában finanszírozzák (48,2%), de úgy tűnik – elvéve –, minden más lehetőség is előfordul. A finanszírozásban az Észak-Magyarországi régió a legegységesebb: itt a leg-

gyakoribb a tanulói létszamarányos megoldás, a válaszadók 77,4%-a mondta, hogy így finanszírozzák a társulást.

14. táblázat. Az együttműködés területei, a résztvevő önkormányzatok átlagos száma és elégedettsége (N=63)

	%	Résztvevő települések átlagos száma	Elégedettség
Önkormányzatok közti információ- és tapasztalatsere	77,0	9,3	3,1
Igazgatói munkaközösség, vezetői továbbképzés	59,3	11,1	3,0
Szakmai szolgáltatás (pl. pedagógusok továbbképzése)	58,9	12,1	3,5
Szaktárgyi munkaközösség	47,8	10,6	2,9
Statisztikai adatszolgáltatás	48,8	12,6	3,2
Szakszolgálat biztosítása	46,7	12,6	3,2
Tanulói továbbhaladás, átjárhatóság biztosítása	32,4	7,2	2,9
Társadalmi kapcsolatok szervezése	32,7	10,9	2,8
Szakos ellátottság biztosítása	23,3	6,1	2,4
Informatikai rendszerek	28,7	7,3	2,7
Tanári helyettesítés biztosítása	19,2	3,2	2,6
Oktatási infrastruktúra működtetése (iskolabusz fenntartása)	9,0	3,6	2,1
Egyéb	2,7	3,6	1,0

Ezekkel az együttműködési formákkal jóval kevésbé elégedettek, mint az intézményfenntartó együttműködésekkel. Az elégedettség kedvezőbb (közepes) a szakmai szolgáltatások és a szakszolgálat, valamint az önkormányzati és igazgatói munkaközösségek esetében, jóval kevésbé kedvező a pedagógusok és az oktatási infrastruktúra terén kialakult együttműködések esetében. Az elégedettségben érdekes, népességszám szerint alakuló tipikus különbségek is megfigyelhetők: általában a legkisebb és a legnagyobb települések a leginkább elégedettek ezekkel az együttműködési formákkal, legkevésbé pedig az 500-1000 fő közötti települések önkormányzatai. Itt is megfigyelhető az a sajátosság, hogy a legtöbb dologgal azok a régiók elégedettek, ahol maga a jelenség ritkább (az alföldi és a központi régiókban), az elégedetlenség a Dunántúlon legjelentősebb.

## Összegzés

Az oktatási feladatellátást segítő önkormányzati társulások 2001/2002-ben már szélesebb körben szerveződtek. Az oktatási feladatellátást segítő önkormányzati együttműködések két különböző formájának elemzése néhány hasonlóságot és több különbséget mutat. Mindkét társulástípus alakulása a 90-es évek elejére és végére tehető, de míg az intézményfenntartói társulások önkéntes alapon, alulról szerveződő módon jöttek életre, addig a közoktatási ellátási társulások létrejöttében döntő szerepe volt a megyei kezdeményezésnek, szervezésnek és támogatásnak.

Előfordulási gyakoriságukat vizsgálva kitűnik, hogy mindkét társulási típus a kisebb településeken és a kistelepülések magas számával jellemezhető térségekben gyakoribb, ezen belül azonban már jelentős különbséget tapasztalhatunk a résztvevők számában, körében és a település méretében. Az intézményfenntartó társulásban résztvevő települések a Dunántúlon találhatóak nagyobb számban, méretüket tekintve legnagyobb valószínűséggel 1000 fő alattiak, a 2000 feletti települések csak kevésé érintettek (14,5%). A feladatellátó együttműködésben ezzel szemben inkább az Észak-Magyarországi régió települései, s a 2000 fő felettiak vesznek részt nagyobb arányban (26,8%). Hasonlóképpen különböző a legkisebb települések aránya a társulás-típusok között: az intézményfenntartó társulásokban résztvevők között több, mint a települések felét teszik ki (52,3%), a feladatellátó társulások körében csak egyharmad arányban vannak képviselve (34%).

A két társulástípus működésében kevésbé tér el egymástól: finanszírozásuk nagyobb részt tanulóarányosan történik, jogi formák kialakítását csak az egyik esetében igényli. Bár az elemzés azt mutatja, hogy mindkét társulás kiegyensúlyozottan működik, különböző a két társulási forma értékelése az érintettek részéről: az intézményfenntartó társulással való elégedettség magasabb. A feladatellátó társulás esetében kisebb az elégedettség a résztvevők körében. Az elégedettségben mutatkozó különbség összefügghet a két társulástípus különböző szerveződésével: az alulról és a felülről szerveződő együttműködési formák és az ezekben résztvevők involváltságának különbségeivel – ezt a feltevést azonban jelenlegi elemzés keretein belül nem tudjuk megerősíteni.

## Irodalom

- Bíró László és Mészáros Miklós (2000): *Közoktatási társulások Borsod-Abaúj-Zemplén megyében. Partnerség a közoktatásban*. BAZ megye Közoktatási Közalapítvány, Kazincbarcika.
- Fürth Pál (2000): A települési együttműködés egyes kérdései. *Magyar Közigazgatás*, 9. sz. 532–538.
- Györgyi Zoltán és Imre Anna (1997): *Iskolafenntartó társulások tapasztalatai és problémái*. Kutatás közben. Oktatókutató Intézet.
- Imre Anna (1997): Iskolafenntartó társulások. *Educatio*, 6. 3. sz. 490–500.
- Pfeil Edit (2002): *Területi Statisztika*, 2. 26–43.
- Sió László (1997): *Társulás kutatás*. Kézirat. OKI.



Szabó László (1998): A kistelepülések és kisiskolák sajátos problémái Vas megyében. In: Varga Lajos és Budai Ágnes (szerk.): *Közoktatás – kutatás*. 1996–97. MKM-MTA Pedagógiai Bizottsága, Budapest. 170–201.

## ABSTRACT

### ANNA IMRE: EDUCATIONAL PARTNERSHIPS AMONG MUNICIPALITIES

The article analyses two forms of educational partnerships: the school maintenance partnerships and the educational task partnerships of municipalities. Both types have been formed mainly at the beginning and at the end of the 90s, by 2001 33% of the municipalities taking part in school maintenance partnerships and 17% participating in task partnerships. Both partnerships can be found among the municipalities of smaller settlements, but are geographically distributed in different ways: school maintenance partnerships were formed more often in the Trans-Danubian region, while educational task partnerships in northern Hungary. They seem to function in a stable way, though the participants in the school maintenance partnerships are more satisfied with the cooperation than the participants of the task partnerships.

Magyar Pedagógia, **103**. Number 3. 371–387. (2003)

Levelezési cím / Address for correspondence: Országos Közoktatási Intézet, Kutatási Központ H–1051 Budapest, Dorottya u. 8.