

XXX. Jubileumi Országos Tudományos Diákköri Konferencia

A XXX. Jubileumi OTDK keretei közt ismét összemérték tudásukat a magyar és határon túli magyar felsőoktatás legtehetségesebb hallgatói, az ország 11 pontján 16 különböző tudományterületen versengtek a helyezésekért és különdíjakért 2011 áprilisában. A hatvan éves múltra visszatekintő tudományos diákköri mozgalom a felsőoktatás terén zajló tehetséggondozás legfontosabb és leghatékonyabb formájaként bontakozott ki hazánkban.

Az önképzésben kezdetektől aktív, újító léghör iránt fogékony fiatalok kiváló tudományos munícióval láthatják el a közszféra szereplőit. A jövőbeni együttműködés értékét hangsúlyozva, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium megalapította a XXX. Jubileumi OTDK Közigazgatási Különdíjat. A különdíjakat azon diákok kaphatják meg, akik olyan kiemelkedő színvonalú pályamunkát nyújtottak be, mely közjogi témájú, illetve a közigazgatás szerkezete és szervezete, valamint hatékony működése, jövőbeli fejlődése szempontjából kiemelkedő fontosságú. Az Állam- és Jogtudományi Szekció pécsi záró ünnepségén Kis Norbert (Nemzeti Közigazgatási Intézet) főigazgató úr 20 különdíjat adott át. Még ugyanazon a héten Láncki Tamás (Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium) kabinetfőnök úr 10 különdíjassal találkozott a Társadalomtudományi Szekcióban Budapesten, Farkas Krisztina (Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium) helyettes államtitkár asszony pedig szintén 10 különdíjast ismert el a Közgazdaságtudományi Szekcióban Gödöllőn. A nyertes pályamunkák absztraktjai közül válogattunk.

ASBÓTH MÁRTON

A helyi önkormányzatok közszolgáltatásai, és azok ellátásának módjai – különös tekintettel a közoktatás-szolgáltatásra

A hazai közoktatás helyzete, szerkezete, eredményessége, működése és működőképessége a közélet és a politika állandó témái közé tartozik – a közigazgatás(tudomány)nak éppen ezért fontos feladata, hogy a felmerülő kérdésekre kiérlelt és szakmailag megalapozott válaszokkal álljon készen. Ez azonban több okból sem egyszerű feladat.

Egyrészt a közoktatás tekintetében – is – rendkívüli a fogalmi zűrzavar. A hatályos jogszabályok az állam által az állampolgárok számára nyújtott szolgáltatásokat a fogalmak terén nem kategorizálják egységesen. Így például a közoktatást, amit a köznyelv sokszor közszolgáltatásnak nevez, a Közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Kt.) közfeladatokra bontja, a közszolgáltatás kifejezését nem is említi; a Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetéséről szóló 2010. évi CLXIX. törvény (a továbbiakban: Kvtv.) azonban a közfeladat és közszolgáltatás fogalmát egybemossa. Az egyes ágazati jogszabályok pedig a közszolgáltatás és a közfeladat fogalmát merőben eltérő tartalommal használják, amit az alapfeladat, a humánszolgáltatás, vagy a helyi közszolgáltatás fogalma egészít ki – és e sor korántsem teljes. Ráadásul a szakirodalomban is élesek a viták a közszolgáltatás-fogalom tartalma tekin-

tetében, miközben a definíciókísérletek olyannyira összetettek, hogy a gyakorlatban nemigen alkalmazhatók. A probléma talán egyfajta kerülőúton oldható meg legkönnyebben: a Kt. rendszerében például az alapfeladat a közfeladat összetevője. A közszolgáltatásokra tehát lehetne úgy tekinteni, mint amik közfeladatokból épülnek fel, ez alapján pedig nincs is szükség átfogó közszolgáltatás-fogalomra, hiszen azt legpontosabban az egyes ágazati törvények definiálják.

Másrészt azonban akárhogy is áll a közoktatás és a hozzá hasonló szolgáltatások fogalmi rendezettsége, működési zavarai forrása biztosan nem e téren keresendő. Dolgozatomban tehát arra kerestem a választ, hogy a hazai önkormányzati rendszerben hogyan végzik a kistéleplések az iskolafenntartás feladatát, hogyan alakul a települési önkormányzatok egymás közötti, illetve az államhoz való viszonya, hogyan illeszkednek ebbe a rendszerbe a nem állami, egyházi fenntartók, valamint hogy a jogalkotó milyen módon kezelte és kezeli a működés gondjait.

Rendre érkeznek hírek csődbe ment helyi önkormányzatokról, fenntarthatatlan kistéleplési iskolákról, azonban – noha a költségvetés kiadási főösszege az elmúlt tíz évben csaknem megduplázódott –, a közoktatásra fordított támogatások mértéke alig növekedett, sőt 2008 óta még csökkent is. A szűkösen rendelkezésre álló adatokból az is kiolvasható, hogy az állami hozzájárulás a települések közoktatási kiadásait csak mintegy 40–60%-ban fedezi, míg a kisebb településeknek arányaiban nagyobb anyagi terhet jelent az iskola fenntartása, mint a nagyközségeknek, városoknak. Ugyanakkor egységes megfigyelés, hogy a települések sokszor még akkor is ragaszkodnak az iskolájukhoz, hogyha az aránytalan terhet jelent a számukra. Ennek okai sokrétűek – az elsődleges indok leginkább az, hogy a sokszor kiüresedett települések a helyi kultúra, közösségi élet (utolsó) védőbástyájaként, és gyakorta a fiatalok helyben maradásának eszközeként tekintenek az iskolára.

Az önkormányzat számára az iskolafenntartási kötelezettség alóli mentesülés egyszerű eszköze az intézmény nem állami fenntartásba adása. Az alapítványok, gazdasági társaságok azonban kedvezőtlen feltételekkel vehetik át e feladatot, így a kistélepléseken erre vajmi kevés az esély. Fennáll a lehetőség az iskola egyházi fenntartásba adására is – ennek feltételei a közelmúltban jelentősen egyszerűsödtek. Ez a megoldás azonban változatlan formában tartja fent a működésképtelen kisiskolát, miközben az államháztartás számára sem jelent megtakarítást, és esetlegesen az oktatás világnézeti semlegességével kapcsolatban is kérdéseket vet fel.

A jogalkotónak tehát olyan megoldást kellett találnia, ami lehetőséget teremt a kisiskola helyben tartására úgy, hogy a fenntartás feltételei javulnak, a színvonal emelkedik, az esetleges szegregációs problémák, pedagógushiany, infrastrukturális gondok orvoslást nyernek. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény megalkotásakor a jogalkotó tisztában volt azzal, hogy a szétaprózott önkormányzati rendszerben a kistéleplések önállóan működésképtelenek lesznek, de úgy gondolta, hogy a hasonló helyzetben lévő önkormányzatok összefognak majd, és az országban átfogó társulási rendszer alakul ki. Azon túl, hogy ezt számos, jogon kívüli ok akadályozta, a jogalkotó egészen 1997-ig adós maradt a társulásokat szabályozó törvény megalkotásával. Azonban csakhamar kiderült, hogy még önmagában ez sem elegendő: az önkormányzati társulások száma a költségvetési ösztönző támogatások megjelenésével kezdett jelentősen emelkedni.

A jogszabály meglehetősen szabaddá tette a társulási lehetőségeket, ezzel a településekre bízva, hogy milyen erősségű, tartalmú szövetséget kívánnak kötni. Az intézménybezárás miatt nem túl népszerű „szolgáltatás vásárlása” opciótól az elkülönült döntéshozó szervezettel megalakított, egységes iskolát működtető intézményi társulásig széles spektrumon nyílik lehetőség a települések együttműködésére.

2004-ben pedig megjelent a többcélú kistérségi társulás intézménye, aminek legfőbb érdeme, hogy kijelöli az együttműködés földrajzi határait, hogy eltérő méretű településeket – városokat és községeket – szólít fel együttműködésre, és hogy csökkenti a települések és a megyei önkormányzatok közötti, sokszor túlzottan nagy távolságot azzal, hogy mindkettejüktől vehet át feladatot. Az intézményi és a többcélú kistérségi társulással megteremthető az a gazdasági és szervezetségbeli erő, ami lehetővé teszi az eredeti célt, hogy a legkisebb településen is megmaradjon az általános iskola (legalább alsó tagozata – ennek eszköze lehet pl. a pedagógusok utaztatása), miközben a felsőbb éves tanulóknak a másik településre bejárásért cserébe gyakran színvonalasabb oktatást, szaktanárokat, megfelelő osztálylétszámot, jól felszerelt iskolát kínál. Számításaim pedig valamennyi közoktatás-szervezési lehetőség közül az intézményi és kistérségi társulásokat mutatták a legfenntarthatóbbnak.

A társulások, az egységes iskola megalakítása, működtetése természetesen nagy szervezői energiát igényel. Az ország legnagyobb közoktatási intézményében, a Kiskőrösi Egységes Iskolában végzett személyes kutatásaim ezen energiák befektetésének jogosságát igazolják. Véleményem szerint a társulások közoktatási, közszolgáltatás-szervezői szerepe mellett fontos szempont az is, hogy felhívják az önkormányzatok figyelmét a szomszédjaikkal való együttműködés fontosságára.

A hazai társulási rendszer mára kialakultnak tekinthető; eredményei azonban, bár kedvezőnek tűnnek, a változások felmenő rendszerben való bevezethetősége miatt, még ma sem mutatkoznak meg egészen. Felmerülnek szabályozási hiányosságok, anomáliák is (így nem világos, hogy ki jogosult törvényességi ellenőrzést gyakorolni a társulások felett; mi a jó megoldás, ha a törvény az önkormányzat rendeletalkotói ha-

táskörébe utalja közoktatási kérdés szabályozását, de a társulás társulási tanáccsal működik; ezen kívül pedig kaotikus és instabil a szabályozás rendszere, hiszen pl. a Kvtv. évről évre fontos közoktatás-szervezési előírásokat tartalmaz). Ezek ugyanakkor lényegi akadályt nem jelentenek a közoktatás működésében; a második nehézséget tehát a jogalkotó az elmúlt években nagyrészt leküzdötte.

Az új Alkotmány, az ismerhető jogszabálytervezetek, a hírek azonban arról tanúskodnak, hogy ma már más szakpolitikai elképzelések nyernek teret. Ezekben hangsúlyos elem a központi pedagóguslétszám-szabályozás, az állami fenntartásba vont iskolák, a központi forrásokból újrainyitott kisiskolák, és a kötelező társulás intézménye. Ezek a mostani rendszertől idegen elképzelések: csökkentik, vagy akár el is vonják a közoktatásnak mint közügynek az – önkormányzati törvény szerinti – helyi jellegét. Felmerül a kérdés, hogy a központilag irányított közoktatás valójában nem a jelenlegi pazarló és sokszor alacsony színvonalú oktatást betonozza-e be. Az állami szerepvállalás számottevő növelése ráadásul a közoktatás szűk területén túlmutató, üzenetértékű is lehet; az önkormányzatok számára azt is sugallhatja, hogy az együttműködés és a működőképesség fenntartása iránti erőfeszítéseik feleslegesek, hiszen az állam végső soron úgylis beavatkozik majd. A sikeres közoktatási rendszer elé tehát most a jogalkotó látszik akadályokat görgetni – ezt tekintem a harmadik nehézségnek.

A hazai közoktatás tekintetében ezért, összefoglalva, leginkább azt a – sajátos – *de lege ferenda*-javaslatot lehet tenni, hogy a jogalkotó a következő években tanúsítson önmegtartóztatást, türelmet, várja meg az eddigi változtatások eredményeit, addig pedig ne alakítson érdemben a közoktatás jelenlegi rendszerén. Másképp fogalmazva: engedje, hogy forogjon a gép, míg az alkotó pihen.