

Györgyi Zoltán

Helyi oktatáspolitikák az ezredfordulót követően¹

Az írás az azonos című tanulmány oktatáspolitikai részét tartalmazza. Célja, hogy felhívja a figyelmet a demográfiai helyzet okozta változásokra, különös tekintettel a kistélepülések oktatási intézményeinek fenntartására.

A demográfiai folyamatok, ezen belül is elsősorban a születések alakulása és a migráció, az oktatást érintő irányítói döntéseket szükségszerűen kilépteti a szakmai döntések köréből, előtérbe helyezve az intézményhálózat működtetésének gazdasági, pénzügyi kérdéseit. A tanulók számának növekedése pótlólagos erőforrásokat – bővülő infrastruktúrát, növekvő számú munkaerőt – igényel, aminek komoly költségvonzata lehet, csökkenése pedig vagy költséges kapacitástöbbletet okoz, vagy pedig intézmények visszafejlesztésével, esetleg megszüntetésével jár. Az ezzel kapcsolatos döntések a tanulók, s rajtuk keresztül a lakosság egyes rétegeit, valamint a pedagógusokat egyaránt érintik: az előbbieket tanulási-, az utóbbiak munkafeltételeit befolyásolják, sőt a pedagógusok esetében komoly egzisztenciális következményei is lehetnek a döntéseknek. Mindez azt jelzi, hogy érzékeny a kérdéskör, s az oktatásért felelős döntéshozóknak sok gazdasági, társadalmi és szakmai szempontot kell mérlegelniük, ha mindenki számára megnyugtató, vagy legalábbis elfogadható döntést akarnak hozni.

Ha csak az oktatás demográfiai hátterét nézzük, akkor azt mondhatjuk, hogy az ilyen változásokra időben fel lehet készülni, mert a folyamatok általában jól modellezhetők: a születések száma az iskolába lépés előtt már évekkel ismert, a lakossági migráció mértéke és iránya ugyan kevésbé, de egyik évről a másikra ez is ritkán változik. A kiindulópont tehát viszonylag stabil, bizonytalan lehet azonban az oktatás működését érintő külső feltételrendszer. Különösen így van ez abban az esetben, ha az oktatás kínálata differenciált, s a tanulók (szüleik) számára választási lehetőséget biztosít. Középfokon ez természetes, alapfokon azonban a nemzeti iskolarendszerek eltérnek ebben a tekintetben. Magyarországon az általános iskolákat is érintő szabad iskolaválasztás, az iskolák eltérő szakmai teljesítménye – beleértve ebbe az egymástól jelentősen különböző képzési programokat, az eltérő tanári teljesítményeket és infrastrukturális feltételeket –, valamint a szülői döntéseket befolyásoló, a tanulók társadalmi hátterében megfigyelhető eltérések megnehezítik a stabil tervezést. Ez az intézményfenntartást, az intézmények hálózatát érintő óvatos helyi oktatáspolitikákhoz vezethet, aminek különös jelentőséget ad, hogy egy iskola ténylegesen és szimbolikusan is túlmutat önmagán, nem csak az oktatásról, az oktatandó tanulókról,

¹ Készült a TÁMOP 3.1.1 7.1.5. elemi projektje keretében az Oktatáskutató és Fejlesztő Intézetben.

s nem csak a helyi pedagógusok foglalkoztatásáról szól, hanem – különösen kisebb települések esetén – a települések fejlődési lehetőségeiről is. A kiszámítható tervezést nehezíti, ha az állami oktatásirányítás nem elég kiforrott, újabb és újabb szakmai elvárásokat fogalmaz meg az intézmények számára, s ha – akár költségvetési okokból, akár a rendszer ténylegesen pazarló működése okán – folyamatosan takarékosabb rendszer kialakítására tesz kísérletet. Mindezek a tényezők egyrészt újabb és újabb feladatokat jelentenek a helyi oktatásirányítók számára, ami a hosszú távú megoldások gátja lehet, másrészt nehezen kontrollálható irányba viszik el a rendszert. Az országos oktatásirányítás számára éppen ezért nélkülözhetetlen a helyi folyamatok rendszeres feltárása annak érdekében, hogy ne csak felszínes rálátása legyen a folyamatokra, hanem érdemi visszajelzést is kapjon róluk.

A születések számának évtizedekben mérhető hullámai, valamint a migráció helyi sajátosságai eltérő színezetet adhatnak a helyi oktatáspolitikáknak, s akkor még nem is beszélünk a helyi politikusok ideológiai, vagy pártalapokon történő politizálásáról, s esetleges egyéni érdekeiről.

Természetesen másként jelentkeznek a demográfiai hatások az alapfokú oktatásban, s másként a középfokú képzésben. Ez utóbbin belül a három képzési program, s ezek hossza mind az iskolaválasztásban, vagyis a tanulói keresletben, mind a képzési kínálatban érezteti hatását, s – bár már csökkent a jelentősége – expanziós hatások is megfigyelhetők.

A helyi oktatáspolitikák kapcsán utalnunk kell arra, hogy az elmúlt két évtizedben az oktatási intézmények működtetésének felelőssége, és a finanszírozás is megoszlott az állam és az önkormányzatok között. Ez azt jelenti, hogy a helyi (megyei) fenntartók oktatáspolitikáját, oktatási döntéseit nem csak helyi szintű események, s nem csak egy országos szakmai keretrendszer (oktatási törvények, alaptanterv, kerettantervek stb.) határozza meg, hanem az oktatást érintő országos pénzügypolitika is. Ez utóbbi, amellet, hogy takarékosagra igyekszik ösztönözni a helyi fenntartókat (hiszen azok jelentős részben az állam pénzén tartják fenn az oktatást), lehetőséget ad arra is, hogy az országos oktatásirányítás megfelelő szakmai szttenderdek helyett, ezek hiányosságait kiküszöbölve, pénzügyi folyamatokon keresztül szabályozza az oktatást, beavatkozva a helyi döntéshozók döntéseibe. A pénzügyi szabályozókat így, egyrészt az állami költségvetés mindenkori helyzete, az ezt figyelembe vevő pénzügypolitika módosítja gyakran, másrészt a különböző szakmai megfontolások.

Mindez azt jelenti, hogy a helyi mozgástér egyrészt korlátozott, mert függvénye az országos döntéseknek, másrészt állandó mozgásban van a folyamatos döntéskényszer miatt.

Kutatásunkban ezeket a megújuló, s előzetes feltételezésünk szerint színes, s nem mindig az országos oktatáspolitikai elgondolások mentén alakuló helyi oktatáspolitikákat igyekeztünk feltárni, előtérbe helyezve a demográfiai folyamatok hatását. Vizsgálatunkat hét olyan terepen – kistérségben vagy városban – folytattuk, ahol a hazai demográfiai folyamatok felerősödve jelennek meg. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy erősen csökkenő népességű terepeket kerestünk.

Eredeti szándékunk szerint kutatásunk egy olyan későbbi kutatás megalapozását szolgálja, amelyben – már ismerve az előzményeket, s részben a résztvevőket is – folyamatában vizsgálnánk a helyi oktatáspolitikákat. Hogy ez az elképzelés megvalósulhat-e, az a finan-

szírozási források függvénye. Úgy gondoljuk, egy ilyen kutatásra mindenképpen szükség lenne még akkor is, ha jelenleg sok szempontból új oktatáspolitikai rajzolódik ki, mert ennek megvalósítói számára is hasznos lehet a helyi oktatáspolitikai törekvések ismerete.

Terepeink kiválasztásánál – a már említett demográfiai szempont mellett – törekedtünk arra, hogy mind a jellegzetes településhálózattal rendelkező térségek, mind az ország nagy tájegységei, városok esetén pedig azok különböző típusai egyaránt képviselve legyenek. Mintánkba végül 3 dunántúli, 2 észak-magyarországi és 2 alföldi térség került be, amelyek közül a kisvárosi térségek esetén a körzet egészét vagy jelentős részét igyekeztünk feltérképezni, nagyobb városokban pedig a városhatáron belül maradtunk. Az egyes kistérségek között nagyok a különbségek, de az országos átlagadatokhoz képest mindenhol jelentős – legalább háromszoros – a népesség csökkenésének mértéke.

A KUTATÁSI TEREPEK

| Kistérség | Lakónépesség változás 2002–2008 | | Természetes szaporodás | | A belföldi vándorlási különbség éves átlaga 2002–2008 | | A székhely- település népesség- változása a városok sorában* |
|------------|--|------------------------------------|--|------------------------------------|---|------------------------------------|---|
| | A csökkenés mértéke az országos csökkenés %-ában | A kistérségek rang- sorában* | A csökkenés mértéke az országos csökkenés %-ában | A kistérségek rang- sorában* | Ezer lakosra | A kistérségek rang- sorában* | |
| Érligeti | 500% | 25. | 172% | 30. | -5,0 | 25. | 2. |
| Henyei | 515% | 19. | 69% | 132. | -7,7 | 7. | 9. |
| Iparvárosi | 338% | 62. | 89% | 112. | -4,4 | 35. | 23. |
| Kéthalmi | 400% | 45. | 61% | 138. | -7,0 | 8. | 20. |
| Kétvári | 438% | 33. | 156% | 44. | -4,4 | 33. | 3. |
| Majki | 400% | 35. | 128% | 74. | -4,2 | 39. | 57. |
| Újvárosi | 700% | 2. | 133% | 64. | -9,2 | 1. | 12. |
| Országosan | 100% (= -1,3%) | | 100% (= -3,6%) | | | | |

* A kistérségek neveit mind az esettanulmányokban, mind a tanulmányban fiktív nevekre cseréltük.

** Az összesen 174 kistérség között, a legnagyobb csökkenésű térséggel kezdve

*** Az összesen 298 város között, a legnagyobb csökkenésű várossal kezdve

A kutatás alapvetően interjúkra támaszkodott: kérdéseinkkel a helyi oktatási folyamatok kulcsszereplőit – önkormányzati és iskolai vezetőket – kerestük meg. Összesen 72 interjút készítettünk, térségenként – azok nagyságához igazodva – 8–14-et. Az adatfelvétellel 2010 tavaszán került sor. Az interjúkat részben országos statisztikákkal, részben helyben gyűjtött adatokkal, dokumentumokkal egészítettük ki. Mindezek alapján a kutatók vagy kutatói teamek hét esettanulmányt készítettek.

Ha helyi oktatáspolitikáról beszélünk, akkor azokról a törekvésekről, döntésekről, folyamatokról kell szólnunk, amelyek a helyi oktatási rendszer működésének egészét érintik. Nehezen szétválasztható az óvodára, az általános iskolára, a középiskolára vagy egyéb oktatási intézményekre vonatkozó politika. Tapasztalataink azonban azt mutatják, hogy ennek ellenére más és más folyamatok rajzolhatók meg intézményi szintenként. Érdeklődésünk középpontjában az alap- és a középfokú oktatás állt, minden más szinttel csak érintőlegesen foglalkoztunk. Az is kiderült, hogy a két vizsgált szint folyamatai jelentősen eltérnek egymástól, még ha a települési oktatáspolitikát mindkét esetben hasonló érdekek vezérik is. A középfokú oktatás eleve kevesebb települést érint közvetlenül, ugyanakkor erőteljesebben megjelennek a településen kívüli fenntartók, ráadásul a középfokú oktatás megyei szintű felelőssége lehetővé teszi, hogy a nem megyei jogú városok átadják iskoláik fenntartási jogát (bár ez esetben inkább kötelezettségről kellene beszélnünk) a megyei önkormányzatoknak. Az esettanulmányok tapasztalatai azt jelzik, hogy a helyi oktatáspolitikák – bár rendkívül színesek a megoldások –, az alapfokú képzést érintően is két alapvető típusra oszthatók: az ún. községi típusra, amely jellemzően az egyiskolás településeket érinti (adott esetben a kisebb városokat is), s amelyekben szinte szükségszerűen megjelennek a településközi kapcsolatok, valamint az ún. városi típusra, amelynek jellemzője, hogy az oktatás több iskolában vagy tagiskolában folyik. Tanulmányunkban elsősorban az alapfokú oktatásra koncentrálunk, külön-külön megjelenítve a két eltérő típusú megközelítést, s külön pontban érintjük a középfokú oktatás folyamatait is.

AZ EGYÜTTMŰKÖDÉSI KÉNYSZER FOGSÁGÁBAN – A KÖZSÉGI TÍPUSÚ OKTATÁSPOLITIKA

A kistélepülések oktatásának több évtizedes kérdésköre az iskolahálózat térbeni elhelyezkedése: mely településeken legyenek, melyeken ne legyenek iskolák. A kisebb településeknek a rendszerváltás előtti idők súlyos örökségével kellett, kell szembenéznük az utóbbi húsz évben: az erőszakos téveszesítések, tanácsi és iskolakörzetesítések, valamint a fejlesztési források egyenlőtlen elosztása nemcsak intézményeiktől, fejlesztési lehetőségeiktől fosztotta meg egy részüket, hanem sok esetben máig tartó bizalmatlanságot eredményezett minden, az intézményi átszervezésre vonatkozó szándékkal kapcsolatban. Éppen ezért a rendszerváltás óta bármilyen kormányzati szintű beavatkozást nagyon nehéz elfogadtatni az ott élőkkel.

A kilencvenes évek közepétől az oktatáspolitikai elsősorban az intézményfenntartó társulások kialakításával igyekezett beavatkozni a rendszerbe, közös intézményműködtetésre bírni az egymáshoz közeli kistélepüléseket, de a társulások, bár sok esetben létrejöttek, alapvető változást nem tudtak elérni. Többnyire csak a már évtizedekkel korábban létrehozott, több település tanulóit oktató iskolák fenntartásának jogi–pénzügyi helyzetének rendezését szolgálták, újfajta együttműködés kialakítását alig eredményezték (Györgyi–Imre, 1999). Az együttműködés új formáit ígérte az ezredfordulót követően a többcélú kistérségi társulások lehetősége az intézmények fenntartására, mert ez egyrészt lényegesen több

település együttműködését kívánja, másrészt a fenntartásban a települések nem közvetlenül, hanem egy kistérségi munkaszervezeten keresztül vesznek részt. E lehetőséggel élt is néhány kistérség, vagy legalábbis egy-egy kistérség néhány települése, de az évtized végéig ezek sem jutottak meghatározó szerephez: a tízezer lakosnál kisebb települések iskoláinak 5,9%-át tartják csupán fenn, miközben 49%-ukat egy helyi önkormányzat, 38%-ukat pedig ezek intézményfenntartó társulása működteti (Híves, 2010).

Az iskolahálózat módosítása érdekében az országos oktatáspolitikai a pénzügyi szabályozókon, mindenek előtt a különböző kiegészítő normatív támogatásokon keresztül folyamatosan igyekezett a számára kívánatos irányba terelni a fenntartókat, iskolákat. E támogatások nem voltak teljesen következetesek, időnként egymás hatását kioltó, vagy csökkentő ösztönzők jelentek meg, mint például a kistelepülési iskolák, illetve a bejáró tanulók párhuzamos támogatása. A rendszer átgondolatlanságára utal, hogy szinte évente történtek a változások: új kiegészítő normatívák jelentek meg, régiek tűntek el, változtak a számítási módok, vagy csak változott a normatívák egymáshoz viszonyított aránya (Fehérvári, 2010).

Az iskolahálózat új irányba terelését a kormányzat elsősorban a rendszer költségességére hivatkozva szorgalmazta, ugyanakkor – paradox módon – normatívátöbblettel igyekezett támogatni a nagyobb intézmények kialakítását, ami megnehezítette a reális gazdaságossági számításokat, hiszen a fenntartók nem az olcsó működésben voltak érdekeltek, hanem az államtól kapott bevételük maximalizálásában. Ettől pedig az oktatás nem lett feltétlenül olcsóbb.

Kutatási tapasztalataink szerint a helyi oktatáspolitikai alapköve mind a mai napig: a helyi iskola (szinte) mindenáron történő megtartása. Az iskola működése közvetlen érdeke a tanulóknak, a szülőknek, munkát biztosít a pedagógusoknak, s néhány más dolgozónak, de szimbolikus jelenléte is fontos. Más kutatásokból tudjuk (pl. Imre, 2004), hogy az iskola tényleges társadalomszervező erővel rendelkezik, és kevésbé látható, hogy ezt a szerepet milyen mértékben lenne képes átvállalni egy szomszédos településen működő közös iskola, mivel egy-egy helyi iskola felszámolása és településének visszafejlődése között kölcsönös az ok-okozati összefüggés. A helyi iskola jelenleg is a falu életképességének indikátora, megtartása emiatt a helyi politika sikerességének kiemelkedő fokmérője. Mindezek következtében az iskola esetleges megszüntetése sehol nem szerepel a tervekben, s az évtized folyamán viszonylag ritkán is került sor erre. Ha nagy ritkán mégis, az váratlanul történt, a lakosság egy része valamilyen más település iskoláját választotta a sajátja helyett, vagy ha a fenntartást már végképp nem tudta vállalni az önkormányzat, és semmilyen más lehetőséget nem talált az intézmény megmentésére.

A vizsgált térségeink közül egyben (Újvárosi kistérség) merült fel néhány iskola, vagy legalábbis felső tagozatának megszüntetése, de ezt is csak veszélyként, s csak a szomszéd településen említették nekünk, az érintett önkormányzatok mindent elkövetnek annak érdekében, hogy megmentseik iskolájukat. Az egyikben – Pozsgáson – körzeten kívüliek odacsábításával próbálkoznak, a másikban – Varjúfalván – nevelőszülői hálózatot igyekeznek kiépíteni, s foglalkoznak az iskola egyházi kezelésbe adásával.

Az iskola megtartására való törekvés nem azonos az évtizedekkel korábbi – vagyis a hetvenes évek felszín alatti, s a kilencvenes évek artikulált – törekvéseivel. Elsősorban a reális helyzetfelismerés következménye, hogy az önálló iskola igénye erre az évtizedre valamelyest háttérbe szorult. Nem mindenhol, hiszen egészen apró falvak is tartanak fenn iskolákat – például Majk térségében² –, s ehhez megkeresik a szükséges kiskapukat is, a falvak többsége azonban túllépett ezen az igényen. Megelégednek a helyi oktatás megtartásával, átengedve a közvetlen irányítást egy másik oktatási intézménynek, a fenntartást pedig egy másik önkormányzatnak, egy társulásnak, esetleg valamilyen más szervezetnek. Ezt a hozzáállást árnyalja, hogy a fenntartói jogról való lemondáskor az önkormányzatok igyekeznek olyan szerződést kötni, amely lehetővé teszi a választott fenntartói megoldás módosítását, s addig is a lehető legnagyobb döntési jogot biztosítja maga számára a működést érintő kérdésekben. A partnerek keresése, s a megfelelő szerződések kidolgozása komoly játékteret jelent az önkormányzatoknak, fogalmazhatunk úgy is, hogy oktatáspolitikájuk fontos eleme ez.

Varjúfalva – igaz kényszerből – iskoláját másik szervezethez csatolta, s tudunk több olyan esetet is, amikor a település már alsó tagozatos tagiskolát sem tud helyben üzemeltetni, de néhány évfolyamot sikerült megtartani a közös iskolából, átjárásra készítve az iskola székhelytelepüléseinek diákjait is.

Az iskolafenntartó társulások az évezredfordulót követően sem léptek túl kilencvenes évekbeli korlátaikon. Alapvetően ma is egy önálló, esetleg egy-két tagiskolával rendelkező intézmény fenntartását látják el, a nagyobb térségre, több iskolára vonatkozó együttműködés mögé az önkormányzatok inkább más fenntartót képzelnek el. Ennek okát vizsgálatunk alapján nem látjuk. Feltételezhető, hogy nagyobb térségben az intézményfenntartó társulás már nem lenne képes önálló szervezet nélkül hatékonyan működni, egy ilyen szervezet felállítása pedig egyrészt költséges, másrészt pedig jogi helyzete is bizonytalanak látszik.

Az iskola megtartása mellett az önkormányzatok másik fontos törekvése a lehető legtöbb normatíva megszerzése. Mivel többségük szegény, nincs szó nyereszkesedésről, sokkal inkább beszélhetünk arról, hogy a fő célt, vagyis az oktatás megtartását csak ezen a módon képesek elérni, csak így tudják biztosítani ennek feltételeit. Éppen ezért a felkeresett kistélepülési önkormányzatoknál azt tapasztaltuk, hogy nagyon érzékenyen reagáltak a normatíva rendszerének változásaira. Ezért hosszabb távra nem is tudtak tervezni, mert a normatívák kiszámíthatatlanok voltak az utóbbi évtizedben, változásuk minden koncepciót felrúgna. Kétségtelen, hogy a tervezési kultúra nem igazán fejlett a kisebb településeken, de a működést érintő feltételek gyakori változása miatt esély sincs a komolyabb tervalkotásra, mert koncepciók és stratégiai megfontolások helyett a döntéseket a pillanatnyi érdekek befolyásolják. Települési szinten elvértve találkoztunk csak hosszabb távra szóló koncepcióval, s az iskolaszervezetben bekövetkezett változásokat sem alapozták meg ilyenek. Mint az egyik esettanulmányunk szerzője megállapítja, „nem a koncepció szabja meg az irányt,

2 A Majkról szóló esettanulmányban csak a város oktatáspolitikáját mutatjuk be, de a munkaanyagban a kisebb településekről is szerepelnek információk.

hanem az éppen aktuális szabályozásbeli változás, pénzügyi helyzet, pályázati kiírás szabja meg a 'konceptiót' ” (Szabó, 2010). Ez vezet oda, hogy ha valamilyen megfontolásból készülnek is tervek (bár inkább kistérségi és városi szintű tervekről beszélhetünk), azok sok esetben formálisak.

Az évtized során a kiegészítő normatívák szinte minden évben változtak. Ezek csak finoman terelték az önkormányzatokat a nagyobb szervezetek létrehozása irányába, 2007-től az alapnormatíva számításában történt gyökeres változás már alapjaiban rúgta fel a korábbi rendszert, amit kiegészített a 7. és 8. osztályok indítására vonatkozó, ezzel összefüggésben pedig az önálló iskolák működésére vonatkozó korlátozás. Ez utóbbi volt az egyetlen olyan, az iskolák fenntartását érintő változás, ami két év türelmi időt adott a fenntartóknak (Imre, 2010).

A pénzügyi megfontolások előtérbe kerülése az oktatással kapcsolatos döntéseknél időnként abszurd helyzeteket teremt. Elsősorban azért jelent problémát, mert a szakmai szempontok teljességgel háttérbe szorulnak, s tulajdonképpen csírájában elfojtják a szakmai együttműködés minden lehetőségét is, hiszen nem lehet tudni, hogy néhány év múlva miként változik a felállás.

Az egyik településen a kialakított nagy intézményi struktúra felbomlása azért vetődött fel, mert akkor a hűsz főnél kevesebbet foglalkoztató intézmény megtakaríthatja a csökkent munkaképességűek nem foglalkoztatása miatt kivetetett fizetési kötelezettséget. Érligeten – bár ennek szakmai jelentősége csekélyebb – az eredetileg a város által fenntartott, több településre kiterjedő iskolai szervezetet átadták a többcélú kistérségi társulásnak, de mivel anyagilag nem jött be a számítás, várhatóan visszaállítják az eredeti állapotot.

A kistépülések iskolahálózata az évtized első felében nem sokat változott. A kiegészítő normatívákkal kapcsolatos változások erőtlenekek voltak. Csak néhány önkormányzat volt kénytelen megszüntetni az iskoláját, elsősorban azok, ahol a tanulók száma nemcsak demográfiai okokból, hanem más tényezőkre is visszavezethetően drasztikusan csökkent. Többnyire arról beszélhetünk, hogy az iskola (vélt vagy valós) színvonala miatt a tanulók (szüleik hatására) más településre kezdtek iskolába járni, így az iskola lassan kiürült. Mindez természetesen összefügg a szabad iskolaválasztás jogával, illetve azzal, hogy az iskolák többnyire szívesen fogadnak körzeten kívüli tanulókat, hogy feltölthessék tanulócsoportjait, s több állami normatívához jussanak. A 2007 utáni finanszírozási és jogszabályi rendszer lényegesen nagyobb mozgásokat indított el. Felkészülni erre csak részlegesen lehetett, mert sok iskola tanulócsoportjának létszáma a maximális normatívára, vagy a 7–8. osztály indítására jogosító határ közelében volt, így viszonylag csekély tanulószám-változás is kihúzhatta az iskola lába alól a talajt, vagy komoly bevételkiesést eredményezhetett. Erre felkészülni egy módon lehet, mégpedig úgy, hogy az iskola már a normatívacsökkenés veszélye esetén is feladja az önállóságát. A települések egy része megtette ezt a lépést, másik része viszont kockáztatott, aminek kétséges volt a kimenetele.

Az Érligeti kistérség falvai vagy a Kéthalmi térséghez tartozó Rugony – igaz ez esetben itt az iskola székhelye, de tanulók egy része a szomszéd településen tanul, tehát áldozatot is hozott a település – nem kockáztattak. Ez biztonságot adott, s úgy tudták iskolájukat egy közös szervezetbe vinni, hogy még befolyásuk lehetett az eseményekre: alternatívák között választhattak,

vagy a közös iskola néhány évfolyamát megkapták, így teljesen nem szűnt meg náluk az oktatás. Ugyanakkor a Kéthalmi térséghez tartozó Balata, mivel nem tervezett előre, épp akkor kényszerült megszüntetni a 7–8. osztályát, amikor felépült az új iskolaszárny, a Kéthalom melletti Perge pedig két hónappal az iskolakezdés előtt még nem tudta, mi lesz az iskolájával.

E fenntartói mozgásokra jellemző, hogy az esetek túlnyomó többségében formális az együttműködés: az önkormányzatok kialakítanak egy közös iskolaszervezetet, de az oktatás körülményei alapvetően nem változnak. Társulnak, mert a jogszabály erre kötelezi vagy – pénzügyileg – készteti őket, s keresnek olyan iskolákat, ahol kis létszámú osztályaik nem rontják érdemben a tanulócsoportok átlagos nagyságát. A célpont éppen ezért nem egy esetben valamelyik nagyobb városi iskola, még akkor is, ha közelebb is találnának partnert. Nagyon kevés esetben talákoztunk különböző települések iskoláinak érdemi összevonásával, vagyis amikor vagy megosztják a tanulókat az egyes települések között, vagy az infrastruktúra egyes elemeit – például tornaterem – használják közösen, vagy pedig a szaktanárok járnak át egyik iskolából a másikba. A viszonylag nagy távolságok az érdemi együttműködés kialakulásának akadályai is lehetnek (bár arra utaló információk nincsenek, hogy kifejezetten ezért kerestek volna távoli partnert a települések), de kis távolságok esetén ugyanúgy ritka az ilyesfajta együttműködés. A hivatkozási alap szinte minden esetben a távolság, de a néhány pozitív példa jelzi, hogy sokkal inkább a szemléletet, az iskolák közötti bizalmatlanságot említhetjük ki akadályozó tényezőként, semmint igazi, elháríthatatlan akadályokat.

A kevés pozitív példával részben ott találkoztunk, ahol az együttműködő településeknek közel azonos volt az alkupozíciója, s közel azonos a felszereltsége, illetve ott, ahol (Henyei kistérség) a kistérségi szintű együttműködésnek már komolyabb hagyományai vannak. Két térségben – Kétvár és Újváros – az iskolák között több tíz kilométer a távolság, itt az együttműködésnek nem is igazán látszik a reális esélye. Kétvár esetében stabilnak látszik az együttműködés, mert a város hatalmas iskolaszervezetet hozott létre, melyben egy kis iskola nem befolyásol érdemben semmit, s fokozatosan racionalizálja is a szervezetét, így megfelelő osztálylétszámokkal rendelkezik a maximális fejkvóta megszerzéséhez. Újvárosnál éppen ellenkező a helyzet: a kisebb város egyelőre csak a közös iskolaszervezetet hozta létre, a tanulócsoportok számához alig nyúlt, éppen ezért a társult Varjúfalvának ki kellett lépnie a közös iskolából, ha a sajátját meg akarta tartani.

A hetvenes évek körzetesítésekhez képest a jelenlegi folyamatok sokkal változatosabbak. A kisebb iskolák számára kényszer a társulás, de adott esetben az átjáró tanulók a központi iskola helyzetén is segíthetnek. A helyben maradó tagiskola viszont a befogadó iskola fenntartója számára sem feltétlenül előnyös, mert a fejkvóta csökkentésével járhat. Hatalmas változás, hogy pusztán iskolaközpontként ma már nem lehet egyértelmű előnyökre szert tenni, mivel a központi szerepet nem valamilyen felsőbb szintű politikai döntésként kapja meg egy-egy önkormányzat, amelyhez más politikai előnyök is társulnak, s a társult iskola nagyfokú autonómiája is korlátozza az együttműködés esetleges előnyeit. Éppen ezért – bár a tagiskolák vagy potenciális tagiskolák településein élők gyakorta gondolják úgy, hogy a nagyobb iskola be akarja kebelezeni az övékét – sokkal inkább jellemző, hogy a kisebb iskolák befogadását nem vállalják, vagy feltételhez kötik. Ha a tanulócsoportjaik

fel vannak töltve, akkor tanulókat fogadni nem tudnak, ehhez osztályteremre, pedagógusra lehet szükségük, ennek forrása pedig bizonytalan. Minden esetre az együttműködések kialakulása összetett érdekek mentén, a helyi sajátosságok figyelembevételével alakul ki, s azt lehet mondani, hogy minden érintett település hozzá tud járulni a közös intézményhez, vagyis a társulási folyamatok sokkal inkább hasonló pozícióban lévő településeik tárgyalásai alapján mennek végbe, mint korábban. Szerepet játszik ebben az is, hogy az igazán kedvezőtlen pozícióban lévő kistételek már kiesnek ebből a folyamatból: iskolájuk nem lévén, nem igazán vannak döntési helyzetben.

Példaként említhetjük Varjúfalva esetét: egyrészt ki kellett lépnie az újvárosi iskolából, másrészt Pálkövével való társulása során vállalnia kellett, hogy állja az iskolájának a kis tanulószámából adódó esetleges költségtöbbletét.

Az oktatási intézmények összevonásánál – ha erre sor kerül – komoly szerepe van annak, hogy mit tud az adott település, az adott iskola a közösbe vinni. A jól felszerelt iskola, vagy egy – a másik településen hiányzó – szaktanár, jobb alkupozíciót jelent a tárgyalások során, s esélyt ad arra, hogy egyenrangú félként kerüljön be az új szervezetbe, vagyis a közös osztályok egy része a településre kerüljön. Éppen ezért a korábbi fejlesztések vagy az oktatás színvonalára vonatkozó törekvések bizonyos mértékig megtérülnek. Mivel az átszervezések ritkán tervezettek, így erre a megtérülésre is inkább csak utólag derül fény, ami azt jelenti, hogy mind a színvonalas oktatás érdekében tett erőfeszítések, mind ezek elmaradása túlmutatnak önmagukon, s települések lakóinak életkörülményeit hosszú távra, s talán visszafordíthatatlanul meghatározzák.

Hogy az iskola-összevonások gazdaságosak-e, azt pontosan megállapítani nem lehet, mert gazdaságossági számítások nem készülnek, s nem is készíthetők, hiszen az állami támogatás nem egyenlő mércével mér. Azt azonban látjuk, hogy az önkormányzatok kétségkívül törekednek a takarékos megoldásokra, s településen belül olyan intézményeket – jellemzően iskolákat és óvodákat – is összevonnak, amelyek nincs normatívátöbblete. Kérdés az, hogy az állami preferenciarendszer nélkül a gazdaságos működés igénye át tudná-e törni a településhatárokat. Ezt egyelőre azért sem tudjuk megmondani, mert nem látható, hogy a településközi együttműködésnek van-e tényleges gazdasági haszna.

A kistételek oktatását érintő önkormányzati vagy iskolai döntéseket érdemben befolyásolhatja a települések lakosságának eltérő társadalmi összetétele. Hátrányos helyzetű, vagy – nevezük nevén – roma tanulókat tömegesen befogadni azzal a veszéllyel jár, hogy az ezt tudomásul venni nem akaró szülők másik iskolát választanak gyerekeiknek. Más település motivált tanulóit befogadni is veszélyes lehet, mert ez a küldő település iskoláját veszélybe sodorhatja, s a végén a befogadó iskola a hátrányos helyzetűek oktatását is kénytelen átvállalni. Ezzel a sajátos nevelési igényűek után járó magasabb normatíva és a magasabb tanulólétszám miatt anyagilag előnyös helyzetbe kerülhet, de csökkenhet az iskola presztízse, s a tanárok munkája is lényegesen nehezebbé válik.

A helyzet bonyolultságát érzékelteti az Újvárosi kistérség iskoláinak helyzete. Pálköve iskolájának viszonylag jó háttérű tanulói vonzzák az iskolával rendelkező környező települések jobb tanulóit, átjárásuk azonban a helyi iskolák működését veszélyezteti, s ennek logikus követke-

ménye lehet, hogy a hátrányos helyzetű tanulók – iskolájuk megszüntetése esetén – a pálkövei iskolába kerülnek, a pálkövei tanulók pedig majd az újvárosi iskolák valamelyikét választják. De említhetjük ugyanebből a térségből a makondi iskolát, amelyben a helyiek már kevesebben vannak, mint felsőgerencsiek, főként azért, mert a helybeli szülők inkább a jobb tanulói összetételű újvárosi iskolákat választják.

A korábbi évtizedek iskolakörzetesítésének következményei, az ebből eredő bizalmatlanság önkormányzati szinten oldódni látszik. Iskolai szinten ez a bizalmatlanág lényegesen erősebb, ugyanis a tagiskolákká váló intézmények pedagógusai félnek attól, hogy szakmailag vagy egzisztenciálisan kiszolgáltatott helyzetbe kerülnek. Ez a félelem az esetek túlnyomó többségében alaptalannak bizonyult eddig, de hosszabb távon nem látható, hogy kialakulnak-e majd olyan intézményközi együttműködések, amelyek hátrányt jelentenek számukra. Egyelőre az önkormányzatoknak sikerült formálissá tenni a szervezeti összevonást, s csak ott kellett pedagógust elbocsátani, ahol az feltétlenül szükséges volt. Még a pedagógiai programok összefűlésével kapcsolatos konfliktusról sem hallottunk.

Sajátos helyzetben vannak az Érligeti kistérség viszonylag nagy alföldi települései, amelyeket a korábbi iskolakörzetesítések nem érintettek. Részen emiatt, részben nagyságuk okán egy mamut-iskolaszervezetet hoztak létre, amely nem is nagyon irányítható másképp, mint a tagiskolák teljes autonómiájának tiszteletben tartásával. Ez egyfajta garancia önállóságuk megőrzésére.

A közös iskolafenntartás nemcsak nehezen alakul ki, de konfliktusokhoz is vezethet – függetlenül attól, hogy az oktatás helyszínét és az együttműködés más formáit tekintve milyen megoldást választanak az érintett települések. Tapasztalataink szerint ezek a konfliktusok ritkán éleződnek ki, de egy-egy önkormányzatot nehéz helyzetbe hozhatnak. Többnyire a pénz, pontosabban annak hiánya áll az ilyen helyzetek mögött: egy fizetéképtelen önkormányzat helyett másoknak kell állni ideiglenesen a költségeket. E konfliktusos helyzetek ellenére nem tapasztaltuk, hogy az együttműködés erre való hivatkozással ne jött volna létre.

Az iskolamegszüntetéssel járó együttműködés veszélyeit jelzi, s bizonyos értelemben az óvatos helyi politizálást támasztja alá, hogy a hálózat átalakulását tekintve egyirányú a lehetőség: ha megszűnik az iskola, már nem nagyon van visszaút. Hiába nő a tanulólétszám, s adja a település a többséget a szomszéd falu iskolájában, az iskola már nem jön vissza. A demográfiai sajátosságok miatt ez elsősorban a hátrányos helyzetű rétegek – romák vagy nem romák – lakta falvakat érintheti, ahol vagy a gyermekvállalási kedv nagyobb, vagy pedig csak az egészségesebb korösszetétel miatt nő a falu lakossága. (Az alacsonyabb státuszú társadalmi rétegek nehezebben tudnak a munkahelyek közelébe költözni, már csak azért is, mert számukra ott sem nagyon van munka, így közülük sok fiatal is helyben alapít családot.)

Egyetlen olyan példával találkoztunk: Felsőgerincs, ahol a térségre jellemző demográfiai folyamatok ellenére nő, vagy nem csökken a lakosság.

Az iskolák megtartásának lehetősége – amellet, hogy valamilyen településpolitikai akcióval megpróbálják a tanulók számát növelni – a nemzetiségi iskolává nyilvánítás, illetve az egyházi kezelésbe adás. Mindkét esetben a lakosság egyetértésére van szükség. Ez az egyetértés azonban megszerezhető, mert az iskola közös érdek. Adott esetben a roma

kisebbségi oktatásban való részvételt is vállalják a családok. Valószínűleg ez a legkézenfekvőbb számukra, mert nem feltétlenül jelent nyelvtanulást, így nem kifejezetten megterhelő a tanulók számára. Egyéb nemzetiségi oktatás inkább a ténylegesen nemzetiségi gyökerű településeken fordul elő. Mind az egyházi, mind a nemzetiségi iskolává nyilvánítás 2010 tavaszáig csak szórványosan fordult elő a térségeinkben, de jelzi az iskola fontosságát, s azt, hogy milyen lehetőségei vannak a kistéleplési oktatáspolitikának.

A 2007 után megszorodó iskola-összevonások jórészt formálisak voltak, s viszonylag ritka volt az egyes évfolyamok megszüntetése is. Az összevonások az együttműködés csíráit magukban hordozzák, de – talán a rövid időtáv miatt is – alig alakult ki ilyen. Néhány negatív folyamat ugyanakkor kirajzolódott, bár ezek sem általánosíthatók. Így például a felső tagozat, vagy néhány évfolyam megszüntetése elköltözési folyamatot indukálhat abban az esetben, ha a szülők egyébként is eljárnak dolgozni. Mert akkor már alig köti őket a faluhoz valami. Mivel a kistérségen belüli vándorlás általában nem jelentős, túlságosan nagy jelentősége ennek nincs. Komolyabb problémát jelentenek az iskolák, s rajtuk keresztül egyes települések számára bizonyos pályázatok. Ezekben a tagiskolák önállóan nem mindig indulhatnak, a nagy közös szervezetek mutatói pedig gyakran elfedik egy-egy tagiskola gyengébb helyzetét, kizárva őket az adott pályázatból.

Konkrét példával az óvodai ellátás területéről rendelkezünk. Felsőgerencsen óvoda működik összevonva az újvárosi és a makondi intézményekkel. A gyerekek számának növekedése miatt szükség lenne a bővítésére, de mivel a városban kapacitásfelesleg van, a bővítés a pályázat kritériumai szerint nem indokolt. A következmény zsúfoltság, a felvételi kérelmek egy részének elutasítása, vagy pedig a gyerekek napi 10-15 kilométeres távolságra való utaztatása lehet. Mindez zömmel hátrányos helyzetű gyerekeket érint.

Ugyancsak problémát jelenthet hosszabb távon a 7–8. osztály megszüntetése, ha emiatt – elkerülendő az iskolaváltást – a kisebbeket már eleve a központi iskolába íratják. Csak szórványosan talákoztunk ilyen esetekkel, de jelzi, hogy egy – szakmailag, gazdaságilag esetleg védhető kormányzati szándék – olyan folyamatot indíthat el, ami már sem szakmailag, sem pénzügyileg nem indokolható. Ugyanígy a kormányzati hatások mellékhatásaként értelmezhető, ha egy-egy településen megvalósult beruházás az osztályok megszüntetése után feleslegessé válik. Természetesen ebben az esetben a helyi önkormányzat felelőtlen gazdálkodása is felvethető. Ezt nem kizárva mégis azt kell mondanunk, hogy az állandóan változó, éppen ezért kiszámíthatatlan szabályok, ösztönzők által megrajzolt környezetben nehéz felelősen gazdálkodni, miközben a helyi közvélemény egyértelműen az iskola megtartását szeretné.

Az Érhalmi kistérséghez tartozó Balatán – részben pályázati pénzből – a falu sok évtizedes álma valósult meg: két tanterem felépítése. Mire azonban a munkák befejeződtek, kiderült, hogy a 7–8. osztályt meg kell szüntetniük.

A többcélú kistérségi társulások ma már sok önkormányzati, így oktatási feladat ellátásában vesznek részt. Az önkormányzatok elsősorban egyes szolgáltatásokat látnak el ezeken keresztül, az iskolák működtetésében a társulások kevésbé vesznek részt. Kistérségi szintű oktatási tervezés – részben jogszabályi kötelezettségek miatt – mindenhol folyik,

de tapasztalataink az mutatják, hogy a készült tervek, koncepciók – akárcsak helyi önkormányzati szinten – csak a kötelezettségek teljesítését szolgálják, vagy egyes pályázatok elvárásait teljesítik. A kistérség mint oktatáspolitikai szint egyelőre nem jelenik meg, a döntések továbbra is a települések szintjén történik. Nemcsak azért, mert a kistérségnél nincs végrehajtó hatalom, így a koncepciók megvalósításának az eszközei teljes mértékben hiányoznak, hanem azért is, mert ezen a szinten nem csak az országos, hanem a település-szintű oktatáspolitikai bizonytalanságai miatt sem érdemes vizionálni.

Az önkormányzatok lassan kezdik felfedezni a többcélú kistérségi társulások iskola-fenntartói szerepének előnyeit. Elsősorban azokban a térségekben, amelyeket a hetvenes évek iskolakörzetesítése érintett, s így a települések közötti kapcsolatoknak már múltjuk van. Igaz, sok esetben érezhetőek még a korábbi körzetesítések feszültségei, a már említett bizalmatlanság, ugyanakkor az egymásrautaltságnak is nagyobb a tradíciója. Mindez azonban kistérségi intézményfenntartásnak inkább csak szükséges, de nem elégséges feltétele, nem mindenhol bíznak meg a kistérségi társulásban mint iskolafenntartóban.

A társulás igazi előnyeit egyetlen kistérségben láttuk csak megmutatkozni. Itt szembenéztek azzal, hogy az iskolák fenntartása nem csak lehetőség az intézmény megtartására, hanem feszültséggel teli kötelezettség is. Egy-egy önkormányzat esetleg bízhat a saját fizetőképességében, de a térségre jellemző intézményfenntartó társulások bármelyik tagjának fizetéseképtelensége nehéz helyzetbe hozhatja a többi önkormányzatot. A többcélú kistérségi társulás fenntartóként való megjelenése enyhíti ezt a problémát, mert anyagilag ez is függ ugyan a fenntartó önkormányzatoktól, de nagysága következtében valamivel stabilabb lábakon áll. Emiatt a helyi önkormányzatok formális befolyása saját intézményeikre valamelyest csökken ugyan, de megfelelő megállapodás esetén ennek nincs érdemi szerepe.

A legsikeresebb ebben a tekintetben a Henyei többcélú társulás. A komolyabb feszültségekkel nem terhelt együttműködésben szerepe lehet annak, hogy koncepcionális előzményei vannak a kialakításának, s hogy az iskolák tanulólétszáma viszonylag stabil, emiatt nem volt szükség a rendszerbe való beavatkozásra, így konfliktusos helyzet sem alakult ki. Varjúfalva már említett átlépése egyik iskolaszervezetből a másikba viszont azt jelenti, hogy az önkormányzati szuverenitás jelentős része a többcélú kistérségi társuláson belül is megőrizhető.

Hogy a többcélú kistérségi társulások iskolafenntartó szerepe a néhány pozitív példa ellenére miért nem általános, arra nem könnyű válaszolni. Markáns elzárkózást nem tapasztaltunk, inkább arról beszélhetünk, hogy bizonytalan, kialakulatlan még ez a forma. Kevésbé láthatók az előnyei, ugyanakkor együtt kell működni olyan távoli, ismeretlen önkormányzatokkal, amelyek érdekei nem világosak, s amelyek szereplői – az önkormányzati szintű döntéseket a képviselő-testületek hozzák – állandóan változnak.

A kistérségi oktatásról leíró tapasztalataink alapján azt mondhatjuk, hogy a nagyobb intézményi egységek az oktatáspolitikai szándéknak megfelelően sok esetben létrejöttek, de ezek pénzügyi haszna nem rajzolódik ki. Csak elvétve beszélhetünk ténylegesen nagyobb tanulócsoportokról, s ennek következtében pedagógusok bérének megtakarításáról. Ha történtek is elbocsátások, azok általában nem az iskolák összevonásával hozható összefüggésbe, legfeljebb annak ürügyén történtek. Ha az összevont iskolák tantestületei

továbbra is önállóan működnek tovább, akkor a szakmai kommunikáció sem bővül, s ha nincs áttanítás az iskolák között, akkor a szakos ellátás vagy az oktatás szakmai színvonala sem javul. Legfeljebb arról beszélhetünk, hogy a formálisan integrált szervezetben a hosszabb távú együttműködés csírái alakultak ki, de ezek egyelőre alig láthatók. Más esetekben azonban még ez sem történt: a településeknek sikerült olyan kikapukat találniuk, amelyeken át szembe mennek az oktatáspolitikai elképzelésekkel. Az országos oktatáspolitikai helyett, hogy a helyi törekvések figyelembevételével alakított volna ki valamilyen, a fejlődés irányvonalára vonatkozó koncepciót, megpróbálta a saját akaratát a rendszerre kényszeríteni, ami szükségszerűen csak korlátozottan sikerült, miközben az országos és a helyi törekvések között a törésvonalat nem sikerült megszüntetnie.

MEGASZERVEZETEK IRÁNYÁBA – OKTATÁSPOLITIKAI TÖREKVÉSEK A VÁROSOKBAN

A nagyobb városok oktatáspolitikai mozgásterére sok tekintetben lényegesen nagyobb, mint a kistelepüléseké. Részben azért, mert több iskolával, s egyéb más intézménnyel – kollégiummal, művészeti iskolával – rendelkeznek, részben pedig azért, mert lényegesen kevésbé függenek más települések döntéseitől. Figyelembe kell ugyan venniük az utóbbiakat, de nem feltétlenül szükséges más önkormányzatokkal egyeztetniük a különböző oktatási kérdésekben. Mindez azt is jelenti, hogy könnyebb számukra megvalósítható koncepciók, stratégiák megfogalmazása. Az oktatás országos szintű szabályozási rendszere, beleértve a finanszírozási rendszert, akárcsak a középfokú képzésben, az adott település szűkebb-tágabb környezetének – beleértve a térségi integrált szakképző központokat, illetve a regionális fejlesztési képzési bizottságokat – képzési kínálatot érintő döntéseiben természetesen a városok mozgásterét is érinti. Ugyancsak csökkenti mozgásterüket, ha intézményeikről lemondanak, átengedve az oktatást a megyei önkormányzatnak, esetleg valamely más szervezetnek.

A tanulók számának csökkenésével szembenézni kénytelen városok alapvetően kétféle módon igyekeztek reagálni erre. Egyrészt intézményeket zártak be, vagy legalábbis erre törekedtek, másrészt intézményeket vontak össze a korábbinál nagyobb szervezetbe. Az előbbi megoldás a fölös kapacitások közvetlen megszüntetését jelenti, az utóbbitól részben megtakarítást vártak, részben pedig azt, hogy a szükségszerű iskolabezárásokat, kapacitáscsökkentéseket a már létrehozott nagy intézményi szervezeten belül, a külső szemlélő számára alig láthatóan, hajtsák végre. A városok intézménypolitikája e megközelítések szövetes rendszerén alapul, egyik vagy másik megoldást előtérbe helyezve, az átszervezést a megtakarításra vagy a kapacitáscsökkentésre koncentrálva, s figyelembe véve, hogy az egyes megoldások időben egymásra is épülhetnek.

A tanulók számának csökkenése oly nagymértékű volt a felkeresett településeken, hogy az ezzel kapcsolatos döntések egyre elfogadottabbak a közvélemény számára. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy egy-egy iskolát könnyű bezárni, hiszen ez érdeksérelem nélkül nem valósulhat meg, de az intézkedések elleni tiltakozások egyre erőtlenebbnek tűnnek.

Tegyük hozzá, része van ebben annak is, hogy az évtized során a megvalósítás módszerei is fokozatosan finomodtak. A kevésbé drasztikus módszerek használatának kirajzolódik egy forgatókönyve. E forgatókönyv nem minden településen valósul meg pontosan így, egyes elemei el is maradhatnak, ha az önkormányzat idejében felismeri a veszélyeket.

Az önkormányzatok az évtized elején már tudták, hogy egy-egy iskola bezárásának tervezése kockázatos dolog: az erre ítélt iskola azonnal elveszíti az utánpótlását, mert a szülők elkerülik, ezzel párhuzamosan pedig intenzív lobbitevékenység kezdődik az iskola megmentése érdekében. Mindezt elkerülendő, az iskolák megszüntetését vagy komolyabb átszervezését érintő kérdések nem kerülnek be a helyi oktatási koncepciókba.

Néhány esetben az idejekorán nyilvánosságra került elképzelések – legyenek azok önkormányzati elképzelések – mint például Iparvárosban –, vagy szakértői anyagok – mint Újvárosban és Érligeten – nem voltak megvalósíthatók, mert a befolyással rendelkező személyek vagy testületek (például igazgatói szakmai munkaközösség, a városi közgyűlés oktatási bizottsága) opponálták az elképzelést.

Az átszervezésre, megszüntetésre vonatkozó tervek utolsó pillanatban való nyilvánosságra hozása nagyobb esélyt ad az elképzelés megvalósítására még akkor is, ha az komoly érdeksérelemmel jár egyes lakossági csoportok számára.

Azoknak az önkormányzatoknak – elsősorban a nagyobb városokban, amelyekben könnyebb szabad kapacitással rendelkező befogadó iskolát találni –, amelyek egy-egy iskola megszüntetésével próbálkoztak, és a lakosság ellenállásával találkoztak, azzal is szembe kellett nézniük, hogy a helyi politikai ellenzék felkarolta a lakossági tiltakozást, politikai színezetet is adva a kérdésnek. Az intézkedéseket ez sem tudta megakadályozni, de az ellenzéki pártok elhatárolódtak attól – sőt, egy esetben saját korábbi álláspontjuktól is –, s másféle koncepciót kezdtek megfogalmazni. A választási eredményeket nehéz ugyan egyetlen okra visszavezetni, de több városban is felmerült, hogy az alternatív oktatási koncepciók megfogalmazása szerepet játszott a korábbi ellenzék megerősödésében, majd választási győzelmében.

Annak ellenére, hogy az ellenzéki pártok állásfoglalása sokkal inkább a választási küzdelem részének tekinthető, mintsem koncepcionális megfontolásnak, hozzájárult ahhoz, hogy a taktikai megfontolásaik olyan koncepciókká érjenek, amelyek mentén egy új típusú helyi oktatáspolitiká válsítható meg.

Ennek példaként említhetjük Kétvár és Iparváros esetét, ahol az intézménybezárásra irányuló korábbi politikát egyértelműen az intézmény-összevonáson alapuló takarékoskodás politikája váltotta fel. A legélesebb helyzet a Kétvárhoz tartozó Solymoson volt, ahol az egykor önálló falu mindenáron meg akarta akadályozni a helyi iskola – akkor már tagiskola – megszüntetését. Itt az iskolabezárást megalapozó, a tanulócsoporthoz minimális nagyságára vonatkozó önkormányzati döntést az ellenzék is megszavazta, s csak később módosított álláspontján. A megszüntetés komoly következményekkel járt: hatására Solymos levált a városról, ami komoly figyelmeztetést jelentett a későbbi városi vezetők számára is, akik ezt követően már az iskolák összevonását preferálták.

A fentiek nyomán kialakuló új városi oktatáspolitikát egyértelműen az iskolák összevonását helyezte előtérbe. Ennek pénzügyi hozadéka csak részlegesen látható: a bérpótlékok, az óradvezmények csökkenése jelenti elsősorban a közvetlen megtakarítást. Hogy ez valójában mit jelent, arról (legalábbis publikus, így számunkra hozzáférhető) számítások nincsenek. Előzetes kalkulációról sehol nem hallottunk, s a beavatkozás utólagos értékelését is csupán egy városban kaphattuk meg, igaz, ott is csak a kiadáscsökkenés tételeit, az esetlegesen új vagy növekvő tételekről nem kaptunk információt. E számítás alapján kirajzolódik, hogy a megtakarítás igencsak jelentős – igaz a városban egy nyolc tagintézményből álló mamutiskolát hoztak létre –, a pótlólagos költségek pedig – annak ellenére, hogy ezek felértékelődnek az érintett tagiskola-vezetők tudatában – nagyságrendekkel kisebbek lehetnek.

Az összevonások révén többnyire két-három tagiskolából álló szervezetek jöttek létre, kivéve a már említett, nyolc tagiskolával rendelkező kétvári iskolakomplexumot. Az összevont intézmények szakmai létjogosultsága kevéssé rajzolódik ki, mert a tagintézmények közötti kapcsolatok intézményesülni igen, de szervesülni nem nagyon tudnak. A megtakarítás mögött az is látszik, hogy az jelentős, meg nem fizetett, többletmunka árán érhető el. Hogy ez gazdasági racionalitás-e, vagy a pedagógusok kizsákmányolása, azt eldönteni csak részletes munkaidő-elemzés alapján lehetne.

A gazdasági számítások általános hiánya felveti, hogy az összevonások közvetlen gazdasági haszna esetleg csak másodlagos. Inkább három másik mögöttes tényező rajzolódik ki. Ezek:

- A tanulócsoporthoz átlagléttszáma nagyobb szervezeti egységben könnyebben optimalizálható, így kevesebb pedagógusra lehet szükség, s könnyebben szerezhető meg a maximális állami normatíva is.
- Eltüntethető az iskolák közötti szegregáció.
- Egy nagyobb egységből álló intézményszerkezetet az önkormányzat könnyebben irányít. A kevesebb iskola kevesebb egyeztetést igényel, s adott esetben a drasztikusabb lépések – egy-egy most már tagiskola megszüntetése – is könnyebben levezényelhetők, ráadásul ennek politikai felelőse is háttérbe kerül.

Az utóbbi megállapítással semmiképp nem szeretnénk azt sugallni, hogy egy-egy iskola későbbi megszüntetésére is gondoló, de egy adott időpontban még csak az összevonást preferáló városi oktatáspolitikát pusztán álságos megoldás lenne. Az intézményen belüli racionalizálás ugyanis nemcsak könnyebben megvalósítható, hanem egyben kíméletesebbnek is tűnik, mint egy-egy önálló intézmény hirtelen megszüntetése. A fokozatosság mind a tanulóknak, mind a pedagógusoknak kedvezőbb lehet.

A négy felkeresett nagyobb város – Iparváros, Kétvár, Majk és Újváros – közül Kétvár kivételével mindegyikben kirajzolódik az intézményhálózat visszafejlesztésének igénye. Ezek közül Majk az egyedüli, ahol nem kísérleteztek korábban intézmény megszüntetésével, hanem azt eleve az összevonás utáni időszakra tették. Ez az óvatos politika nem hergelte a lakosságot, a pedagógustársadalommal pedig a kisebbik rosszként tudta elfogadtatni az összevonást. A város vezetése ugyanakkor azonnal hozzáfogott az intézményhálózat racionalizálásához: tanulócsoporthoz szüntetett meg, tanárokat küldött nyugdíjba, majd három év után az egyik iskolakonglomerátu-

mot már erőteljesebben kezdték átszervezni, gyakorlatilag két tagiskolát szándékoztak teljesen összeolvasztani. Ez iskolán belül már lényegesen könnyebb feladat, mert a tagiskolák időközben valamelyest összecsiszolódtak már, s érdekérvényesítő erejük is gyengébb, a város számára pedig kényelmes a megoldás, mert az átszervezés fő felelőse már nem az önkormányzat, hanem az igazgató. Sok jel mutat arra, hogy – talán kevésbé tudatosan – Majkhoz hasonló forgatókönyv zajlik Újvárosban is.

Bár az intézmény-összevonás finomabb megoldás, mint egy-egy iskola megszüntetése, mégsem feltétlenül ezt preferálják az érintett szereplők. Iparvárosban egy önkormányzati kezdeményezés kapcsán az iskolaigazgatók inkább a megszüntetést javasolták, mondván, hogy nem lehet egybegyűrni különböző karakterű iskolákat.

A szervezeti változások további okaként gyakran felmerül – bár nem bizonyítható – hogy ezek révén igyekszik megszabadulni az önkormányzat vagy a polgármester a számára politikai vagy személyes okból nem kívánatos iskolaigazgatótól: a szervezeti változások ugyanis új vezetői pályázatok kiírását indokolhatják.

Az önkormányzatok részben szakmai, részben gazdasági, részben politikai megfontolások alapján döntenek egy-egy konkrét iskola megszüntetéséről. Az érvek gyakran keresztezik egymást, így a konkrét megoldások nagyon sokfélék lehetnek. Egyik város az egyik, a másik a másik szempontot helyezi előtérbe.

Szakmai jellegű érveként a tanulók elhelyezésének igénye fogalmazódik meg leginkább, ami a belvárosi iskola megszüntetését helyezi előtérbe, ezek viszont általában a jobb színvonalú, vagy legalábbis jobb társadalmi háttérű tanulókkal rendelkező intézmények. Ez utóbbi miatt a jó érdekérvényesítő képességgel rendelkező szülők ellenállására lehet számítani, s könnyen válik a tervezett intézkedés politikai üggyé.

A pénzügyi megfontolások részben a kisiskolák megszüntetését helyezik előtérbe. Ezek inkább a külső városrészekben találhatóak. Ha a városrész lakosai – mint például az egykor önálló községekben – erős lakóhelyi identitástudattal rendelkeznek, akkor könnyen településpolitikai kérdéssé válik az iskolabezárás. Ha az érintett tanulók jelentős részben hátrányos helyzetűek, akkor más iskolába történő befogadásuk lehet a gond.

A megszüntetendő iskola kiválasztásának egyik nagyon fontos szempontja, hogy mit lehet kezdeni az iskola épületével. Ha az ingatlan jól értékesíthető, akkor nagy a csábítás a megszüntetésére.

Jól dönteni nem lehet: a lakosság a jó belvárosi iskola megszüntetése esetén a jó iskola szétveréséről, ingatlaneladás esetén a település vagyonának feléléséről, esetleg korrupcióról beszél, külvárosi iskola esetén pedig arról, hogy az enyészeté lesz az épület.

Mivel az összevonások gazdasági hozadéka nem teljesen világos, nem teljesen meggyőzőek a mellette szóló érvek, pénzügyi oldalról is okkal feltételezhető, hogy gazdasági hasznót az önkormányzatok a későbbi megszüntetéstől várnak, nem magától az összevonástól. Egy iskola megszüntetése, s ingatlanának azonnali eladása már minden bizonnyal meghaladja a lakosság politikai tűrőképességét, két részletben viszont kevésbé látható az összefüggés. Ezt egyelőre csak hipotetikusán fogalmazzuk meg, mert az események

utólagos felgöngyölítése nem teszi lehetővé a korábbi szándékok feltárását, de a kutatás folytatása esetén – most már jelen időben követve az eseményeket – feltárható lesz az ilyen önkormányzati szándék.

Bár sok esetben tapasztaltuk, hogy az átszervezés csak az első lépcsője valaminek, s az igazi gazdasági haszon inkább csak a későbbi iskolamegszűntetésnél várható, mégis ürügyet szolgáltat néhány pedagógus munkaviszonyának megszüntetésére. Kerülendő a komolyabb konfliktusokat, többnyire nyugdíjasok elküldésére kerül sor, s ha esetleg mást is elküldenek, akkor is igyekeznek munkát biztosítani számukra valamilyen önkormányzati intézménynél. Ez utóbbi megoldás lokálpolitikai okai érthetőek, nem világos ugyanakkor, hogy miként illeszkedik a takarékosági törekvésekhez, s így még kevésbé látható az átszervezések gazdasági hozadéka.

Az iskolák összevonása akkor lehet a legsikeresebb, ha – legalábbis az első lépcsőben – a tagiskolák működési feltételein a lehető legkevesebbet változtatnak, s nemcsak tanterületüket hagyják – amennyire csak lehet – érintetlenül, hanem pedagógiai programjuk is a régi marad. Ez egyben a legfontosabb biztosítéka annak, hogy társadalmi háttérüket megőrizték, s habár a beiskolázási körzetek az összevont iskolákon belül légiesülnek, a lakóhelyi szegregáció mellett ezek a programok a biztosítékai az iskolai szegregáció fennmaradásának. A szegregációs jelenségek még akár fel is erősödhetnek azzal, hogy a rossz társadalmi összetételű városrészekben élő ambiciózusabb szülők az összevonást követően minden korlát nélkül vihetik gyermekeiket a távolabbi, jobb iskolákba.

Teljes, tanulócsoporti szintű integrációt egyik felkeresett településen sem vállalt az önkormányzati vezetés, jelezi ez azt is, hogy az ilyen hazai megoldások csak szórványosak. Iskolai szintű integrációról is csak egy településen beszélhetünk: ottjártunkkor Majkon tervezték (majd később megvalósították) két iskola integrálását. Kétvár ilyen jellegű próbálkozása kudarcba fulladt.

Az integráció kérdésében az önkormányzatoknak nemcsak azért kell óvatosan politizálniuk, mert a szülők vagy a pedagógusok ellenállására számíthatnak, hanem azért is, mert számukra nem tetsző döntés esetén a szülők alternatív iskolákat, elsősorban egyházi iskolákat választhatnak. Az egyházi iskolák elit jellegűvé válása természetesen a beiskolázási gyakorlaton is múlik, de semmiképp nem várható, hogy a tanulás tekintetében motiválatlan családok kerüljenek ide nagyobb számban.

A kistelepülési iskolák összevonásával szemben a városi iskolákban fokozatosan a korábbinál racionálisabb alapokra helyezik a pedagógusok foglalkoztatását. Kisebb részben a kisebb távolságok, sokkal inkább a közös fenntartó elvárása teszi ezt lehetővé. Igaz ugyan, hogy a csak kismértékű tanári elbocsátás korlátozza ezt, s az is igaz, hogy az iskolavezetők nem kedvelik a megoldást az utazótanárok tantestülethez kötődésének hiánya miatt, de ezen a téren minden városban elindult valami. Az érintett tanárok tudomásul veszik ezt a helyzetet, mert ezzel megmenekül a munkahelyük, s egy-egy esetben szakos óráik aránya is nőhet.

Az önkormányzatok kezdeményezése ellenére, az iskolák igyekeznek visszaállni az egy tanár – egy iskola helyzetre. Majkon például az átszervezést követően elindult egy ilyen áttanítási folyamat, azonban néhány év után teljesen visszaszorult. Az érvek részben szakmaiak (az átjáró

tanár keveset van az iskolában, ezért nem ismeri annyira a tanulókat), részben pedig a tanításon kívüli munkában való részvételre vonatkoznak (leadják az órákat, majd rohannak tovább, ezért semmilyen egyéb munkában nem vesznek részt). Ezek az érvek minden bizonnyal a valóságot tükrözik, de feledtetik azt, hogy felkészültebb intézményvezetés segíthetne e problémák megoldásán.

MEGSZABADULNI A FELADATTÓL – A KÖZÉPFOKÚ OKTATÁST ÉRINTŐ FOLYAMATOK

A középfokú oktatást a tanulatszám-csökkenés kevésbé érintette, mint az alapfokú képzést. A hosszabb, érettségig adó képzések választása, a szakiskolai és a szakközépiskolai képzés meghosszabbodása, a gimnáziumi képzés bővülése, vagy a nyelvi előkészítő évfolyamok tömeges bevezetése legalább részben kompenzálta a középfokra belépő korosztályok létszámának csökkenését. Éppen ezért a középiskolával rendelkező városokban, bár több helyen érzékelhető volt a demográfiai változás, nem ez volt a fő gond, hanem az önkormányzatok pénzügyi nehézségei. A kilencvenes években a városok, különösen a régi iskolavárosok pénzügyi mozgásterük növelése érdekében még igyekeztek megőrizni középfokú oktatási intézményeiket (Györgyi–Imre, 2000), később azonban mind többen mondtak le iskolájukról. Ekkor már a pénzügyi mozgástér megőrzése helyett a ráfordítások csökkentése került a helyi oktatáspolitikai homlokterébe. A megyei kezelésbe adás helyi elfogadtatását segítette, hogy a középiskolák, főként a kisebb városokban, térségi feladatokat látnak el, sok intézményben a helyi lakosok kisebbségben vannak.

A helyi fenntartású középiskolák aránya – a statisztikák szerint – országosan csökkent az ezredfordulót követően: részesedésük a szakközépiskolák esetén 2001 és 2008 között 45%-ról 36%-ra, a gimnáziumokat nézve 49%-ról 34%-ra esett vissza. A tanulólétszámot tekintve a változások hasonló irányúak, de lényegesen mérsékeltebbek. Ez arra utal, hogy az évtized során a még helyi önkormányzati kézben lévő iskolákban – az általános iskolákhoz hasonlóan – jelentős koncentráció ment végbe. A statisztikákban megjelenő folyamatok értelmezését nehezíti, hogy csak a végeredményt látjuk, ez viszont nem egyetlen változó következménye, hanem az összevonások, az intézményátadások, valamint az intézmények megszüntetése és létesítése szövevényes folyamatának eredője. Ha például a megyei fenntartók tömegesen vonják egy szervezeti egységbe az intézményeiket, akkor a megyei fenntartású iskolák részesedése csökken, holott lehet, hogy sok intézmény éppen ekkor került át a városoktól a megyékhez. A feladatellátási helyek vizsgálata megkönnyíti az elemzést, de igazából csak a helyi vizsgálatok alkalmasak leírni a főbb folyamatokat.

Az általunk felkeresett, középiskolával rendelkező városokban mind átadás, mind összevonás, mind alapítványi iskolák alakulása előfordult az utóbbi évtizedben. Egyik sem tekinthető tömegesnek, de az igen, hogy a középfokú oktatás szintjén is volt mozgás. Az évtized második felében a térségi integrált szakképző központok elterjedése jelentett új szint a képzés szerkezetében.

A felkeresett településeken összességében sokkal magasabb a megyei fenntartású intézmények aránya, mint az ország egészében, ami arra utal, hogy – mint arra interjúalanyaink is gyakorta hivatkoztak – a nehéz gazdasági helyzetben lévő települések anyagi helyzete valóban nem teszi lehetővé a középfokú oktatási hálózat finanszírozását, ezért kénytelenek azoktól megválni. A folyamat nem zárult le, a kisebb városok néhány megmaradt intézményének átadása több helyen is felmerült.

Nemcsak a kisvárosi iskolák igyekeztek megszabadulni intézményeiktől, de a megyei jogú városokban is fellelhető ennek nyoma. Kétváron például a hajdani nagy szakmunkásképző iskola már korábban megyei fenntartásba került, Iparvárosban pedig egy alapítványnak adtak át egy szakközépiskolát.

A középiskolák átadása megyei fenntartásba a városok számára nem jelentett kockázatot. Az oktatás mindenhol megmaradt, s az iskolák profilha is csak kismértékben változott. Az érdemi profiltisztítást akadályozza, hogy a megyei önkormányzatok egy-egy térségben csak az iskolák egy részét üzemeltetik, a városi önkormányzatok pedig nem feltétlenül hajlandók a megyével megegyezést keresni.

Újvárosban felmerült ennek lehetősége a szomszédos kisváros helyi fenntartású középiskolájával, de utóbbi nem tartotta magát a megállapodáshoz, így az elképzelés meghiúsult. Többen éppen ezért a TISZK-ek megalakulásától várnak érdemi változást.

Iskolák összevonására a középfokú képzésben is sor kerül. Mind a helyi, mind a megyei fenntartók éltek ezzel a lehetőséggel, bár nem túlságosan gyakran. Az iskolák eltérő szakmai profilha egyelőre gátja ennek a megoldásnak, s a korábbiak alapján feltételezhetően az is, hogy az általános iskolákkal ellentétben ezen a szinten nem reális cél egy-egy iskola teljes megszüntetése, így egy ilyen közbenső lépés sem indokolt.

Az összevonások ritkán érintik a szakmai tevékenységet, már csak azért is, mert gyakran nemcsak különböző képzési programot kínáló középfokú iskolákat vonnak össze, hanem a középiskolákhoz egészen más profilú intézményeket (általános iskolát, kollégiumot, művészeti iskolát) csatolnak. Ezeknél, de akár eltérő szakterületen működő szakképző iskolák összevonása esetén is, a szakmai tevékenységben nem nagyon képzelhető el az együttműködés, mert települési szinten a profiltisztítás már korábban megtörtént. Sokkal inkább az üzemeltetési költségek csökkenthetők, vagy legalábbis ezt várják ezektől az intézkedésektől a fenntartók. A megyei irányítású középiskolák összevonásakor az egyszerűbb irányítási struktúrára való törekvés is szerepet játszhatott az intézkedésekben.

Egy településen találkoztunk az összevonás egy ritka változatával: egy középiskolát általános iskolákkal vontak össze. Pénzügyi megtakarítást várt a fenntartó, és a létszámproblémákkal küzdő középiskola számára a tanulói utánpótlást: a szervezetten belül könnyebb az átlépés egyik szintről a másikra, ami minden bizonnyal sokak számára vonzó, így a középiskolának megszűnhetnek a létszám gondjai.

Sajátos problémát vet fel egy-egy iskola alapítványi kézbe adása. Egy alapítványi iskola az önkormányzatinál érzékenyebb a tanulószámmra, mindent el is követ a diákok megtartásáért, így – okkal vagy ok nélkül – megvádolható azzal, hogy enged a szakmai követelmé-

nyekből. Ez a feszültség elsősorban akkor éleződik ki, amikor a demográfiai helyzet miatt már az önkormányzati iskoláknak is minden tanulóra szükségük lenne. Egyetlen városban talákoztunk ezzel a problémával, így nem tudjuk, mennyire általánosítható.

ÖSSZEGZÉS

Az országos oktatáspolitikai az alapfokú képzés kérdésében közvetítő pénzügyi ösztönzők révén hosszú bizonytalanság után, 2007 után, letette voksát a nagyobb iskolák kialakítása mellett. Az intézményeket ezt megelőzőn érintő mozgások ekkor felgyorsultak. Időnként koncepciózusan, többnyire megfontoltan, s néha kapkodva keresték a fenntartó önkormányzatok annak a lehetőségét, hogy megfeleljenek a jogszabályi elvárásoknak, s egyben a lehető legnagyobb bevételhez jussanak a normatívákból.

Az igazán nagy szervezeti változások elsősorban a városokban figyelhetők meg. Itt sok esetben már eleve nagy – legalábbis a községekéhez képest nagynak tekinthető – intézményeket vontak össze. Bár az összevonások sok tekintetben formálisak voltak, de mindenképpen magukban hordozzák az érdemi együttműködés csíráját. Hogy ez kialakul-e, vagy az iskolák a szervezeten belül megtartják-e autonómiájukat, vagy pedig – mint arra korábban utaltunk – az összevonás valójában egy iskola megszüntetésének első lépcsője, az ma még nem látszik egyértelműen. Az összevonások gazdasági haszna kérdéses, s nem világos, hogy mi az ára ennek. Szakmai intézkedések minden esetre alig társulnak az összevonásokhoz, ami egyértelműen arra utal, hogy ezek háttérbe szorultak. Fel nem merül, hogy az oktatás színvonalában meglévő különbségeket csökkentsék, elvéve fordul elő, hogy az oktatási infrastruktúra egyes elemeit közösen használják, az pedig már végképp nem, hogy a tanulói szegregációt csökkentsék. Ez utóbbit ugyan lehet elvi alapon ellenezni, de ezzel sem talákoztunk. Sokkal inkább az a képlet rajzolódik ki, hogy az összevonások kapcsán egyfajta hallgatólagos alku köttetik meg: *mi (az önkormányzat) összevonunk intézményeket, de amit csak lehet, változatlanul hagyunk, ti (tanárok, szülők) pedig nem tiltakoztok. és lehet ugyan, hogy pár év múlva megszüntetjük az iskolákat, de ezt most még nem mondjuk ki (nem is mondhatjuk, hiszen akkor megpróbáljátok megakadályozni).*

A városi megoldásokban keverednek a racionális és az irracionális elemek. Racionális a pénzügyi előnyökre való törekvés, a demográfiai hullámvölgyre való reagálás, a hosszabb távú törekvések megalapozása, irracionális viszont a szakmai koncepció nélküli szervezetek (időnként: megszervezetek) létrehozása.

A községekben (a legkisebb városokban) még erről sem beszélhetünk. Itt a túlélés törvénye uralkodik: *akárkivel szövetkezve, akármilyen megoldással, de éljük túl az előttünk álló időszakot, s tartsuk meg településünkön az oktatást. Az együttműködés legyen csak formális, hiszen te is tudod, én is tudom, hogy miről szól. Semmiképpen nem az együttműködésről.*

A helyi oktatáspolitikai rugója – kistélepüléseken talán még erősebben – a pénz. Kétségkívül, ez fontos eleme ez az oktatásnak, ugyanakkor a községek „oktatáspolitikáját” túlzottan is a pénz kötötte le, s ennek is szinte egyetlen részleme: a mind magasabb állami

normatíva megszerzése. Az oktatási kormányzat együttműködésre igyekezett rávenni a fenntartókat, az iskolákat, ez az együttműködés azonban közszégi szinten – néhány kivételtől eltekintve – szinte egyáltalán nem működik.

Nagyon komoly gondnak látjuk, hogy a helyi, kistérségi oktatástervezés nem igazán releváns. Az elvárások nagyok, de a helyi irányítók, egyrészt nem igazán látják a tervezés fontosságát, másrészt bizonytalan, folytonosan változó közegben nem lehet megalapozott terveket készíteni, harmadrészt a tervekben nem lehet mindent nyíltan leírni, mert hiányzik az elvszerű oktatáspolitikai lehetősége. Sok dolog a háttérben dől el, az oktatáspolitikai és a településpolitikai túlzottan összekapcsolódik, így az előbbi kudarca erősen kihat a településen belüli pártküzdelmekre (kisebb települések esetén pártok helyett a személyekhez köthető küzdelmekre).

Hogy ez így alakult ki, abban szerepet játszanak az évtizedekkel korábbi események is, az iskola hagyományos szimbolikus szerepének maradványai, s hozzájárulnak a jelen kor sajátosságai is: az országos oktatásirányítás bizonytalanságai, a finanszírozási rendszer gyakori változásai, következtelenségei, életidegensége, diktatórikus jellege, az önkormányzatok pénztelensége, s ebből következő kiszolgáltatottságuk az országos oktatásfinanszírozásnak, valamint az, hogy nincsenek előttük olyan (elfogadható szervezeti, együttműködési) minták, amelyek alapján pénzügyileg racionális, szakmailag hiteles oktatást működtethetnének. Az ezekből fakadó feszültségek önmagukban is megnehezítik az oktatási rendszer működését, csökkenő tanulósám mellett pedig különösen, mert hiába lehet kiszámolni jó pontossággal a tanulók számát, ha erre nem lehet reális helyi oktatáspolitikát építeni.

Helyi oktatáspolitikai van ugyan, nagyon változatos is, nagyon aktív is, de megalapozottnak – főként a kistérségeken – semmiképp nem mondható. Sarkítva úgy fogalmazhatunk, hogy a fenntartók érdemi döntések sorát hozzák, de – saját szemszögükből – a rossz és a kevésbé rossz megoldások közül választhatnak, ugyanakkor sem az olcsóbb, sem a szakmailag színvonalasabb oktatás nem sejlik fel döntéseik nyomán. Másképpen fogalmazva: a fontos helyi döntések egy-egy település oktatását hosszabb távon befolyásolhatják, az oktatási rendszer egészét azonban aligha.

A kistérségeken is találkoztunk pozitív példákkal. Lehet kialakítani települések között érdemi együttműködést, s a kistérség is komoly szerepet tölthet be az oktatásban. Egy-egy minta kiragadása, s elterjesztésére való törekvés azonban biztos, hogy nem oldja meg az általánosan az oktatási rendszer fenntartásának kérdéseit, mert az alapvető települési érdekek ugyan nagyon hasonlóak, de a konkrét helyzetek: az iskolák mérete, az oktatás színvonala, a tanulók háttere, a potenciális együttműködő partnerek szándékai, a szomszédos települések iskoláinak helyzete – hogy csak néhányat soroljunk fel – nagyon változatosak. Az elmúlt évtized kistérségeket érintő oktatáspolitikájának az volt az egyik nagy hibája, hogy ezt a sokszínűséget nem igazán vette figyelembe, mechanikusan egy adott irányba igyekezett terelni az intézményeket. Ezért lettek a nagy városi iskolák még nagyobbak, a kis falusi iskolák pedig szintén nagyobbak, de együttműködés hiányában továbbra is kisiskolaként kell megküzdeniük az oktatással.

A kistelepüléseknél komoly előrelépést egyetlen területen látunk: az évtizedekre visszavehető településközi feszültségek sokat oldódtak. A szomszédos községek képesek egymással összefogni egy közös cél érdekében. Kár, hogy ez a közös cél jelenleg az országos oktatáspolitikai törekvéseknek való formális megfelelésben merül ki.

E tanulmány írásakor új intézményfenntartási rendszer körvonalazódik. Nem tudjuk, milyen lesz. Kétségkívül a korábbi – az e tanulmányban érintett – rendszer problémáira igyekszik választ adni. Az iskoláknak, akár maradnak önkormányzati kézben, akár – kötelezően vagy fakultatív jelleggel – átkerülnek az államhoz, továbbra is fontos szerepet fognak tulajdonítani a kistelepülések. Ezt figyelembe nem venni – komolyabb konfliktus veszélyeztetése nélkül – nem lehet, mint ahogy azt sem, hogy az iskolahálózat térbeni felépítése nagyon változatos, és ehhez kell igazodni minden új rendszernek; figyelembe véve azt is, hogy bár a jogszabályi és a pénzügyi környezet stabilizálható ugyan, de a tanulók számának csökkenése miatt statikus rendszer aligha építhető ki a jövőben.³

IRODALOM

- FEHÉRVÁRI ANIKÓ (2010): *Normatív finanszírozás az oktatásban 2000–2009 között*. Oktatókutató és Fejlesztő Intézet, (Kézirat).
- GYÖRGYI ZOLTÁN – IMRE ANNA (1999): *Iskolatársulások*. Oktatókutató Intézet. Educatio füzetek, Kutatás közben 222.
- GYÖRGYI ZOLTÁN – IMRE ANNA (2000): *Az alap és középfok közötti átmenet*. Oktatókutató Intézet, Educatio füzetek, Kutatás közben 228.
- HÍVES TAMÁS (2010): *Intézmények, fenntartók, települések közoktatási statisztikák alapján*. Oktatókutató és Fejlesztő Intézet, (Kézirat).
- IMRE ANNA (2004): *A kistelepülési iskolák szerepe a települések népességmegtartó erejében*. Országos Közoktatási Intézet.
- IMRE ANNA (2010): *Demográfiai folyamatokkal összefüggő jogszabályi változások 2000–2009*. Oktatókutató és Fejlesztő Intézet, (Kézirat).
- SZABÓ ÁKOS (2010): *„Ebbe a szép iskolába miért nem járhat az én gyerekem?” – Kéthalom és térsége*.

3 A teljes tanulmány megtalálható az Oktatókutató és Fejlesztő Intézet honlapján