

Szerep- és funkcióváltások a közoktatás világában

A Társadalmi Megújulás Operatív Program 3.1.1. számú,
„*XXI. századi közoktatás (fejlesztés, koordináció) II. szakasz*” című kiemelt projekt
átfogó célja a közoktatás fejlesztése, a fejlesztés szakmai, informatikai támogatása,
minőségbiztosítása és nyomon követése.

Szerep- és funkcióváltások a közoktatás világában

SZERKESZTETTE:
GYÖRGYI ZOLTÁN – SIMON MÁRIA – VADÁSZ VIOLA

OKTATÁSKUTATÓ
ÉS FEJLESZTŐ
— — INTÉZET



BUDAPEST, 2015

A könyv megjelenését a Társadalmi Megújulás Operatív Program 3.1.1-11/1-2012-0001 számú, „*XXI. századi közoktatás (fejlesztés, koordináció) II. szakasz*” című projektje támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósult meg.

Írta

**ANDL HELGA, BALOGH MIKLÓS, BANDER KATALIN, BERÉNYI ESZTER,
BOCSI VERONIKA, FEHÉRVÁRI ANIKÓ, GYÖRGYI ZOLTÁN,
JANKÓ KRISZTINA, KARDOS KATALIN, KOVÁCS KLÁRA, NAGY ZOLTÁN,
PAKU ÁRON, PÉTERI GÁBOR, SZABÓ ÁKOS, SZABÓ ZOLTÁN ANDRÁS**

Szerkesztette

GYÖRGYI ZOLTÁN, SIMON MÁRIA, VADÁSZ VIOLA

Lektor

HERMANN ZOLTÁN, KOVÁCS KATALIN

Olvasószerkesztő

SIMON MÁRIA

Sorozatterv, tipográfia

KISS DOMINIKA

Tördelés

PÁTRIA NYOMDA

Borítóterv

KISS DOMINIKA

Borítófotó

© **GYÖRGYI ZOLTÁN**

© Andl Helga, Balogh Miklós, Bander Katalin, Berényi Eszter, Bocsi Veronika, Fehérvári Anikó, Györgyi Zoltán, Jankó Krisztina, Kardos Katalin, Kovács Klára, Nagy Zoltán, Paku Áron, Péteri Gábor, Szabó Ákos, Szabó Zoltán András, 2015

Szerkesztés © Györgyi Zoltán, Simon Mária, Vadász Viola, 2015

© Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet, 2015

ISBN 978-963-682-944-5

Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet

1143 Budapest, Szobránc utca 6–8.

www.ofi.hu

Felelős kiadó

KAPOSI JÓZSEF

Nyomás és kötés

PÁTRIA NYOMDA ZRT.

Felelős vezető

ORGOVÁN KATALIN

Tartalomjegyzék

BEVEZETÉS	7
I. FENNTARTÓVÁLTÁS A JOGSZABÁLYOK ÉS A HELYI REAGÁLÁSOK TÜKRÉBEN	9
Szabó Zoltán András – Fehérvári Anikó: A KÖZPONTI ÉS TERÜLETI (KÖZ)OKTATÁSIRÁNYÍTÁS JOGSZABÁLYI KÖRNYEZETÉNEK VÁLTOZÁSAI	11
Györgyi Zoltán: ISKOLAFENNTARTÁS HELYI SZINTEN – ELŐZMÉNYEK ÉS TAPASZTALATOK	18
II. FENNTARTÁS ÉS FINANSZÍROZÁS	45
Péteri Gábor: A KÖZOKTATÁS FINANSZÍROZÁSA: NEMZETKÖZI MODELLEK ÉS TRENDEK	47
Balogh Miklós: A HAZAI KÖZOKTATÁS FINANSZÍROZÁSA AZ EZREDFORDULÓT KÖVETŐEN	93
III. FENNTARTÁS ÉS ISKOLAVEZETÉS	115
Bander Katalin: AZ ISKOLAVEZETÉS SZEREPVÁLTOZÁSA – NEMZETKÖZI KITEKINTÉS	117
Bander Katalin – Berényi Eszter: A HAZAI KÖZOKTATÁSI VÁLTOZÁSOK HATÁSA AZ ISKOLAVEZETÉSRE	134

IV. TEREPTANULMÁNYOK 149

A. A FENNTARTÓI RENDSZER VÁLTOZÁSA 151

Andl Helga – Paku Áron: „Olyan, mint egy válás után...” 151

Kardos Katalin – Kovács Klára: „Ez egy civil hőstett volt tulajdonképpen” 163

Szabó Ákos: „Azért legalább nem fáztunk a télen” 174

Bocsi Veronika: „Én nem szeretek mindig szemben szaladni a széllel” 187

Nagy Zoltán: „Nem zártuk be, csak kivontuk” 199

B. ÚJONNAN INDULÓ KISISKOLÁK – AZ ELSŐ TAPASZTALATOK 212

Jankó Krisztina – Andl Helga: „Az iskola ügye nálunk mindennél fontosabb” 212

Jankó Krisztina – Bocsi Veronika: Újraindítás kérdőjelekkel 219

Jankó Krisztina – Andl Helga: „Mennyit ér egy csupor méz Göncruszkán?” 232

CHANGING ROLES AND FUNCTIONS

IN THE WORLD OF PUBLIC EDUCATION 244

BEVEZETÉS

A közoktatás-irányítás és -finanszírozás 2010 utáni átalakítása a terület valós, sok esetben két évtizedes, illetve részben a korábbi, decentralizált irányítás diszfunkcióival összefüggésbe hozható problémákra kívánt választ adni. A kilencvenes évek elején kialakult mechanizmus helyi közszolgáltatásként értelmezte az oktatást, előtérbe helyezve a lokális igényeket, miközben hol finomabban, hol határozottabban terelte az iskolafenntartó önkormányzatokat a kormány vagy éppen az ágazati döntéshozók által kijelölt irányba. Ugyanakkor nem volt képes kezelni a fenntartók jelentősen eltérő teherbíró-képességéből fakadó, egyben az oktatás színvonalát erőteljesen befolyásoló különbségeket. Ezzel összefüggésben a különböző társadalmi csoportok eltérő esélyekkel juthattak a képzési szolgáltatásokhoz, olyannyira, hogy ez már – egyéb tényezők mellett – a közoktatás eredményességét is akadályozta.

A többféle válaszlehetőség közül a 2010-ben megalakított új kormány a közvetlen állami szerepvállalás elsődlegességét eredményező, centralizációs modellt választotta, ezzel szinte teljes mértékben háttérbe szorítva az önkormányzatokra épülő szerepvállalást, sőt – bár ez a 2011. évi köznevelési törvényből nem következik egyértelműen –, erősen korlátozva még az állami intézményfenntartás helyi szereplői érdekmegjelentési lehetőségeit is. A közoktatás államosítása értelemszerűen átalakította a finanszírozási rendszert is. Mindez a korábbi funkciók, hatáskörök teljes átrendeződéséhez vezetett, így a közoktatás régi és új szereplői ugyanúgy keresik helyüket, mozgásterületet, mint ahogy az országos oktatásirányítás a továbbmutató eredményes, hatékony megoldásokat.

Az Oktatókutató és Fejlesztő Intézet, amikor a rendszer működését vizsgáló kutatásokba kezdett 2013–2014-ben a TÁMOP 3.1.1. programkeretén belül, egyrészt az aktuális helyzetkép megrajzolására törekedett, másrészt a vizsgálati eredmények részleges közreadásával az ágazatirányítást kívánta támogatni a további fejlesztések tervezésében, megvalósításában.

Kötetünk három, önállóan is értelmezhető kutatással megalapozott témakört érint, négy fejezetbe rendezve. *Fehérvári Anikó* és *Szabó Zoltán András* nyitó tanulmánya az új közigazgatási rendszer kialakulását mutatja be, döntően az oktatásirányítás szempontjából is meghatározó folyamatokra fókuszálva, így a járások újjászületésére, illetve a közoktatás térszervezését meghatározó tankerületi rendszerre koncentrálva. Az első fejezetben kapott helyet *Györgyi Zoltán* összegző igényekkel készített, az iskolafenntartás és -irányítás új rendszerének helyi – tankerületi, települési szintű –, kvalitatív vizsgálatra épülő (lásd a negyedik fejezet esettanulmányait) tapasztalatait feldolgozó írása. Elemzése, empirikus adatokat is felhasználva, egyaránt bemutatja az előrelépés jeleit mutató és a megoldatlan problémákkal küzdő területeket, felvillantva azt is, miképp képes kezelni az új rendszer a közoktatást érintő helyi igényeket.

Péteri Gábor és *Balogh Miklós* tanulmányai alkotják a kötet második fejezetét, melynek témája a finanszírozás, annak centralizált vagy decentralizált rendszerű finanszírozási modelljei. Az előbbi szerző a modellek és a különböző közigazgatási rendszerek összefüggéseinek bemutatása után három, eltérő tradíciókkal rendelkező ország oktatásfinanszírozási megközelítéseit mutatja be, utalva a hazai helyzetre is, utóbbi pedig a magyar közoktatás-f finanszírozás döntően makroszintű elemzését nyújtja, vizsgálva az újonnan bevezetett rendszer néhány mikroszintű kérdéséről is.

A harmadik fejezet főszereplői az iskolaigazgatók, akikkel kapcsolatban az új irányítási rendszer szakmai tevékenységük megerősítését tűzte ki célként. Az intézményvezetői szerepkör átrendeződése nem hazai sajátosság, a nemzetközi térben zajló folyamatokról, az egyes országok eltérő értelmezéséről és gyakorlatáról *Bander Katalin* tanulmánya ad áttekintést. Arról, hogy a magyar iskolaigazgatók miként élték meg a 2010 után kialakult helyzetet, saját és intézményük pozícióját, egy csaknem 1000 fős mintán felvett kérdőíves vizsgálat adatai tanúskodnak, ezekből kapunk ízelítőt *Bander Katalin és Berényi Eszter* elemzéséből.

A negyedik fejezet esettanulmányaiban a közoktatás helyi szereplőié a szó. Arról, hogy milyen lehetőségei voltak az utóbbi években a közoktatást érintő helyi törekvéseknek, az ő nyilatkozataik árulkodnak. A kötetet záró alfejezet három esettanulmánya a helyi törekvések speciális terepét, az új, kistélepülési iskolák indításának 2010 utáni tapasztalatait adja közre.

Végezetül hangsúlyoznunk kell, hogy a közölt tanulmányok a változásokat követő egy-másfél év tapasztalataira épülnek, tehát egy még kiforratlan rendszer elemzését nyújtják. Az, hogy a tapasztalt pozitívumok mennyire tudnak majd kiteljesedni, illetve a negatív jelenségeket miként kezelik az illetékesek, a következő években dől el.

A szerkesztők

I. Fenntartóváltás a jogszabályok és a helyi reagálások tükrében

SZABÓ ZOLTÁN ANDRÁS – FEHÉRVÁRI ANIKÓ: A KÖZPONTI ÉS TERÜLETI (KÖZ)OKTATÁSIRÁNYÍTÁS JOGSZABÁLYI KÖRNYEZETÉNEK VÁLTOZÁSAI¹

A 2013-as iskolaállamosítást többéves előkészület előzte meg, ami a magyar közigazgatás jelentős átalakításához köthető. Tanulmányunkban elsősorban a jogalkotó szándékát, valamint a jogszabályok kialakításának folyamatait és körülményeit vizsgáló áttekintést igyekszünk nyújtani a magyar kormányzati (makro-) és területi (mezo-) szintű oktatásirányítás 2010 és 2013 közötti változásairól, különös tekintettel az iskola-fenntartásra.

Alapvető nehézséget jelent, hogy az *oktatásirányítás* fogalom jelentéstartománya rendkívül szerteágazó, valamint közsajtóbeli (szűkebb, általában a kormányzati szintű döntéshozatalra utaló) és szaknyelvi (tágabb, vertikálisan és hierarchikusan tagozódó, az irányítás komplex fogalmát hordozó) értelmezése jelentősen különbözik. Érdeemi jelentésváltozáson esett át a kapcsolódó jogszabályokban a *fenntartó* kifejezés is: az új törvény szerint lényegében a szakmai felelőst, a köznevelési feladat ellátóját fedi a fogalom, a *működtetőre* pedig elsősorban az e feladathoz kapcsolódó ingó és ingatlan vagyon üzemeltetése hárul.²

A 2010 és 2013 közötti időszak – önmagában és egyes éveit tekintve is – a rendszerváltás utáni jogszabályalkotás legintenzívebb periódusa; a 2010-es, 2011-es és a 2012-es évek mindegyike rekorddöntő volt a meghozott törvények (s számos rendeletti-típus) tekintetében, és a kéziratunk lezárásáig megalkotott 2013-as törvények száma is e trend folytatását sejteti.³ Ugyanakkor mindez sok esetben nem jelent nagy horderejű változást, csak a gyors ütemű jogalkotás révén meghozott jogszabályok pontatlan szövegezését, és későbbi – esetenként a hatályba lépéssel egyidejű – módosítását.⁴

ÁTALAKULÓ KÖZIGAZGATÁS – ALKALMAZKODÓ OKTATÁSIRÁNYÍTÁS

Az oktatásirányítással kapcsolatos legfontosabb jogszabályi változásokat kizárólag a közigazgatás átalakulásával párhuzamban lehet bemutatni. Ennek oka, hogy az oktatásirányítás hierarchiája a közigazgatás szintjei mentén⁵ formálódik, utóbbi struktúra pedig – főként a járások újbóli bevezetése miatt – jelentős változásokon esett át.

Az „újbóli bevezetés” értelmezéséhez szükségszerű egy teljeségre nem törekvő, vázlatos (elsősorban a középszintű közigazgatásra vonatkozó) történeti visszatekin-

1 A tanulmány Szabó Zoltán András – Fehérvári Anikó (2013): A közoktatás fenntartói és finanszírozási változásai a jogszabályok tükrében (2010–2013). Új Pedagógiai Szemle, 9–10. sz. 51–73. cikk oktatásirányításra, illetve iskolafenntartásra vonatkozó megállapításaira épül, rövidített, illetve jelen kötet szerkesztési elveit követő változtatásokkal.

2 Erre vonatkozóan lásd a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 121. § (1) bekezdését, a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CX. törvényt, valamint annak módosítását, 2012. évi CXXIV. törvény.

3 Jogszabályok – CompLex Közlöny adatbázis [URL: <http://www.complex.hu/external.php?url=3>] Letöltés: 2013. június 26.

4 Médiaszoba – Sajtóközlemények [URL: <http://complex.hu/sajtokozlemeneyek.php>] Letöltés: 2013. június 26.

5 Fontos megjegyezni, hogy a közigazgatás és az oktatásirányítás egyes szintjeinek szoros kapcsolata nem magyar sajátosság (Halász, é. n.).

tés. Az 1949. évi alkotmány és az első két tanács törvény (1950, 1954)⁶ nyomán a közigazgatás teljes államosítására került sor (Hajdú, 2004). Ennek megfelelően az ötvenes éveket a centralizáció, a struktúra államhatalmi szempontokat figyelembe vevő formálása jellemezte. Ez a központosított irányítás a 1960-as évek közepén kezdett oldódni, Kovács (2010, 20. o.) „a tanácsi integrációs folyamat” felgyorsulásával jellemezte ezt az időszakot.

Szintén ekkor merült fel „az új gazdaságirányítási rendszerhez idomuló” közigazgatási rendszer megreformálásának igénye (Bihari, 1965, idézi Kovács, 2010, 21. o.). Ennek megvalósulását az 1970-es évek elején megszülető, decentralizáló hatású harmadik tanács törvény (1971)⁷ jelentette, amely nyitó paragrafusában a tanácsok munkájának, önállóságának és tevékenységének szakszerű fejlesztését célozta meg, a központi állami irányítás hatékonyságának növelésével párhuzamosan. Megszűntek a járási tanácsok, az ekkor megszülető járási hivatalok pedig (melyek hatósági jogkörrel is rendelkeztek), már a megyei tanácsok alá rendelt szervként, közigazgatási végrehajtott feladatokat láttak el (Balás, 2011). A járások 1984. január elsejével szűntek meg, helyüket (ideiglenesen, de többéves előkészítést követően) a város-, illetve a nagyközségkörnyékek vették át.⁸ Ez egyben magával hozta a megye megerősödését is (Kovács, 2010).

Bár a jogok és hatáskörök teljes megosztása – elsősorban a forráshiányos területek miatt – nem jelentett alternatívát (Kovács, 2010), 1990-ben megindult a (részleges) decentralizáció. Az önkormányzati rendszer beiktatását⁹ követően a megyék közigazgatási szerepe jelentősen csökkent (Kovács, 2010), 1994-ben létrejöttek a statisztikai kistérségek, majd nem sokkal ezt követően a többé-kevésbé határaikhoz igazodó önkormányzati társulások, amelyek területfejlesztésben betöltött szerepét a területfejlesztési törvény szabályozta.¹⁰ Ezt követően több jogszabály is született a kistérségek lehatárolásával (és számával), bővülő feladatkörével, változó összetételével és jogköreivel kapcsolatban.¹¹

A 2010-es kormányváltást követően a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium önálló dokumentumban adta közre állami és közigazgatási reformelképzeléseit. A Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programhoz (továbbiakban: Magyar Program) fűzött nyitó rész – nyilvánvalóan a kormányváltás 2010. május 29-i dátuma okán – 2010 tavaszára tette a közigazgatás és az állam újraszervezésének kezdetét. A stratégiai dokumentum első változata főképpen az államigazgatás terén jelölt ki fejlesztési területeket, de az önkormányzati szervezet területén is számos reformjavaslatot fogalmazott meg (Magyar Program, 2011).

Ugyanebben az évben született meg a nemzeti köznevelési törvény,¹² ami az óvoda kivételével az államra ruházta az alapfeladatok ellátását. A törvény 2012-es módosí-

6 1950. évi I. törvény a helyi tanácsokról, illetve 1954. évi X. törvény a tanácsokról.

7 1971. évi I. törvény a tanácsokról.

8 Lásd [URL: <http://www.jaras.info.hu/jaras/jaras-tortenete>]. Letöltés: 2013. június 26. A városkörnyékek szervezése (előkészítő jelleggel) már korábban megindult.

9 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról.

10 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről.

11 Erre vonatkozóan lásd a terport.hu gyűjtését [URL: <http://www.terport.hu/kistersegek/jogszabalyok>]. Letöltés: 2013. június 26., valamint a helyi önkormányzatok és társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvényt.

12 2011. évi CXCV. törvény a nemzeti köznevelésről.

tása¹³ pontosította a fenntartás fogalmát, a 9. § pedig az eredeti szabályozáshoz képest (melyben mindkét tételcsoport költségeit a fenntartó állapította meg) különválasztja a fenntartás és a működtetés költségvetési tervezését. A köznevelés alapfeladataihoz kapcsolódó költségvetés tervezése nem változott az eredeti szövegezéshez képest, a 88. § (2) bekezdés szerint a 2013. évi költségvetési törvény feladata az előirányzat meghatározása.

JOGSZABÁLYVÁLTOZÁSOK AZ OKTATÁSIRÁNYÍTÁS KORMÁNYZATI ÉS TERÜLETI SZINTJEIN

Az oktatásügy szempontjából a legfontosabb változás, hogy az Oktatási és Kulturális Minisztérium az egészség-, valamint a szociális és munkaügygel foglalkozó tárcákkal Nemzeti Erőforrások Minisztérium (később Emberi Erőforrások Minisztériuma) néven egyesült, a közoktatás pedig államtitkári rész-, később önálló feladattá vált. A középszintű közigazgatás, illetve az oktatásirányítás esetében két kérdéskör, a kistérségek (és az önkormányzatok társulásainak) problematikája, továbbá a járások (illetve a hozzájuk kapcsolódó tankerületek) kérdése igényel kiemelt figyelmet.

A kistérség kifejezés szintén rendkívül szerteágazó jelentéstartománnyal bír (Schultz, é. n.). A statisztikai kistérség, a KSH döntése nyomán – a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztériummal együttműködésben – a kieső járási rendszer pótlásaként, 1994. január 1-jei hatállyal jött létre (Faluvégi, 2012, 422. o.). Később a területfejlesztésben (NUTS IV. szintként) a közigazgatás-átalakításban szántak szerepet a kistérségi rendszernek (Schultz, é. n.). A legáltalánosabb szerveződési formája a többcélú kistérségi társulás lett, amit a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló, 2004. évi törvény¹⁴ hozott létre¹⁵: a jogszabály értelmében a kistérségekben – kivéve a fővárost és az „egytelepüléses” kistérségeket – a képviselő-testületek írásbeli megállapodással *egy, a statisztikai kistérség határain belül működő*, többcélú kistérségi társulást alakíthattak. E társulások terület- és településfejlesztési, közszolgáltatási, intézményfenntartói feladatokat vállalhattak, egyebek mellett kiemelt fontossággal a közoktatásban.

Bár a kistérségek és társulásaik egyre növekvő szerepvállalása pozitív eredményeket hozott (Századvég Alapítvány, 2009), Csité-Oláh-Szalkai (2011, 32. o.) szerint „a területfejlesztési-statisztikai régiókra és kistérségekre delegált korábbi feladatelosztás esetenként indokolatlanul távolított el feladatokat a közvetlenül választott vezetéssel, vagyis erős legitimációval rendelkező településektől és a megyéktől, és helyezte át azokat gazdasági és társadalmi szervesültség, politikai legitimáció, társadalmi nyilvánosság híján levő, identitáshiányos területi szintekre.”

A 2010. évi kormányváltást követő jogszabályi változásokat többen a kistérségek (illetve társulások) megszűnéseként értékelték. E vélekedés annak köszönhető, hogy a december 19-én elfogadott, Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi tör-

13 2012. évi CXXIV. törvény a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény módosításáról.

14 2004. évi CVII. törvény a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról.

15 Vö. [URL: <http://www.terport.hu/kistersegek/altalanos-informaciok>] Letöltés: 2013. június 26.

vény¹⁶ 157. paragrafusa 2013. január 1-jétől hatályon kívül helyezte a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi törvényt¹⁷, a területszervezési eljárásról szóló 1999. évi XLI. törvényt¹⁸, valamint a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi törvényt.¹⁹ Utóbbi jogszabály hatályvesztésével az önkormányzatok többcélú kistérségi társulásainak finanszírozási feltételei – a normatív támogatások megszűnésével – negatív irányt vettek.

Mivel a társulásokat megállapodások hozták létre, a fentebb jelzett törvények hatályvesztése nem jelenti a társulások megszűnését, kizárólag a megállapodások olyan (esetleges) módosítását, hogy az harmonizáljon a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló, 2011. évi törvény IV. fejezetével (Önkormányzati Hírlevél, 2012). A jövőbeni társulások esetében pedig több korlát megszűnik (például korábban egy kistérségen belül csak egy társulás alakulhatott), illetve a járás- vagy megyehatáron átnyúlóan is létrehozható társulás (Önkormányzati Hírlevél, 2012). Ez részben azzal magyarázható, hogy a normatív finanszírozás leállításával kisebb lett a költségigényük (a központi költségvetés szempontjából), így lazították a társulás szabályait.

A járási rendszerre többen a kistérségi beosztás közvetlen utódjaként tekintenek. Ebben nyilvánvalóan szerepet játszik az is, hogy a kistérségeket (szintén széles körben) a korábban (1984) megszűnt járások pótlásának tekintették. Azonban – a méretbeli hasonlóságok ellenére – a kistérség bizonyos hatósági funkciókat sohasem látott el.²⁰ Az egyes törvényeknek a Magyar Egyszerűsítési Programmal és a területfejlesztéssel összefüggő módosításáról szóló 2012. évi törvény²¹ 8. fejezetének 71. paragrafusa – a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi törvény²² IV. fejezetének kiegészítésével – definiálta a kistérség fogalmát, valamint az 1. sz. mellékletben tette közzé a kistérségi lehatárolást. Az újonnan beiktatott 22/C. § (2) bekezdés szerint, a kistérségi lehatárolás megváltoztatását a települési önkormányzat képviselő-testülete kezdeményezheti a területfejlesztés stratégiai tervezéséért felelős miniszterénél, aki az általános önkormányzati választások évében december 31-ig nyújtja be javaslatát.

Hangsúlyozni kell, hogy minden összehasonlítás ellenére a járási és a kistérségi rendszer egymással *párhuzamosan működik*. A kistérség statisztikai, illetve területfejlesztési egységként tovább funkcionál, azonban az a kedvező finanszírozási rendszer, ami eddig a társulások létrehozást ösztönözte, jelentősen beszűkült.

16 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól.

17 1997. évi CXXXV. törvény a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről.

18 1999. évi XLI. törvény a területszervezési eljárásról.

19 Az új önkormányzati törvény emellett az 1990. évi önkormányzati törvény bizonyos részeit (a 2014-es önkormányzati választások napjával pedig teljes egészét) is hatályon kívül helyezte.

20 [URL: <http://www.terport.hu/kistersegek/altalanos-informaciok/kistersegek-fogalom-meghatarozas-jogszabalyi-hatter>] Letöltés: 2013. június 26.

21 2012. évi CCVII. törvény egyes törvényeknek a Magyar Egyszerűsítési Programmal és a területfejlesztéssel összefüggő módosításáról.

22 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről.

JÁRÁSOK ÉS TANKERÜLETEK

A kormány 2011-es határozata²³, melyben a járásokat a település és a megye szintje között elhelyezkedő alsó szintű államigazgatási egységekként definiálta, 15 pontban határozta meg a járások létrehozásának alapelveit. A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) 2010. január 10-én társadalmi egyeztetésre bocsátotta a járások kialakításáról, valamint a hozzájuk tartozó településekről (és székhelyekről) szóló javaslatot.²⁴ A véleményezés határidejeként a felhívás 2012. január 20-át, az erről szóló kormány.hu-s bejegyzés viszont 2012. január 29-ét jelölte meg.²⁵

A felhívásban 168 járásra tettek javaslatot. A járások kialakításához kapcsolódó társadalmi egyeztetés részletei több szempontból sem világosak.²⁶ Az eredetileg tervezett 168 vidéki járás és 7 fővárosi körzet helyett, 175, illetve 23, összesen 198 járás lett a végleges szám. A törvényjavaslat 2012. március 30-i benyújtását követően az országgyűlés 2012. június 25-én fogadta el a járások kialakításáról szóló 2012. évi XCIII. törvényt. A jogszabály finanszírozási szempontból kiemelendő része a 2. §, melynek (1) bekezdése a települési önkormányzatok (az átvett államigazgatási feladatokhoz kapcsolódó) ingó és ingatlan vagyonát 2013. január 1-jétől (a feladat ellátásának időtartamára) a Magyar Állam ingyenes használatába utalja. A 2012. július 6-tól hatályos 21/A. § alapján a Kormány felhatalmazást kapott arra, hogy a járási hivatalok (kivéve a főváros) székhelyeit és illetékességi területét rendeletben határozza meg, vagyis törvényi szinten semminemű területi lehatárolás nem jelenik meg a járásokra vonatkozóan, ezt a feladatot az országgyűlés alacsonyabb szintű jogszabályra hárította.

Ennek megfelelően jelent meg a 174/2012. (VII. 26.) Korm. rendelet a járási hivatalokhoz kerülő államigazgatási feladat- és hatáskörökről. Másnap, a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ létrehozásáról szóló, 202/2012. (VII. 27.) Korm. rendelet alapján jöttek létre a tankerületek, amelyek illetékességi területe a 2. § (3) szerint a járás illetékességével egyezik meg. Feladatuk az általános iskolák, alapfokú művészeti iskolák és gimnáziumok (később részletesebben szabályozott) fenntartása lett. A (járási) tankerületek mellett a jogszabály létrehozta az ún. megyeközponti tankerületeket is. Megkülönböztető tulajdonságuk, hogy a jogszabály illetékességi területüket az adott megye a szakképző iskoláira, kollégiumaira, pedagógiai szakszolgálati feladatokat, valamint pedagógiai-szakmai szolgáltatásokat ellátó intézményeire is kiterjesztette. A rendelet ezen túlmenően sem a járási, sem a megyeközponti tankerület feladatait nem szabályozta. A Kormány a következő hónapban fogadta el a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló, 218/2012. (VIII. 13.) kormányrendeletet (tartalma: a járási hivatal szervezete és a járások illetékessége). Két héttel később a 229/2012. (VIII. 28.) Korm. rendelet 55. § (1) bekezdése úgy módosítja a 202/2012. (VII. 27.) 3. § (1) bekezdését,

23 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozat.

24 Az egyeztetésre bocsátott anyag egyoldalas koncepciót, egy bekezdésnyi felhívást, nemzetközi és történeti kitekintést, valamint a járások listáját és térképeit tartalmazta.

25 A 2010. évi CXXXI. törvény 10. § (2) bekezdés alapján „A véleményezési határidő megegyezik a kormányzati szervekkel való egyeztetésre bocsátás során megállapított határidővel, kivételes esetben a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter ettől eltérő időtartamot is meghatározhat.”

26 Erről részletesen lásd a szerzők eredeti tanulmányát.

hogy a tankerület székhelye és illetékességi területe is megegyezik a járásával. A Pest megyei megyeközponti tankerület székhelyéül Ceglédet jelöli meg.²⁷

A Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK) Alapító Okirata 2012. augusztus 31-én született meg, amely a tankerületek illetékességi körét a korábban meghozott 202/2012. (VII. 27.) Korm. rendelet szerint határozza meg. A köznevelési feladatot ellátó egyes önkormányzati fenntartású intézmények állami fenntartásba vételéről szóló 2012. évi törvény²⁸ 5. §-a a KLIK alapító okiratának módosítását mondja ki, ami lényegében arra irányul, hogy a beolvadó iskola (mint intézményegység) önálló jogi személyiséggel rendelkező szervezeti egységeként működjön.

A kormányhivatalok és az önkormányzatok közötti megállapodásokat – melyek tervezete a 218/2012. (VIII. 13.) Korm. rendelet mellékleteként jelent meg – a miniszteri rendeletek tárcánkénti elfogadása követte (Önkormányzati Hírlével, 2012).

A járások módosításának lehetőségeit a 218/2012. (VIII. 13.) Korm. rendelet 9. §-a, a tankerületekét a 202/2012. (VII. 27.) Korm. rendelet 7. § (1) bekezdés e) pontja tartalmazza: előbbi esetében a települési képviselő-testület határozatban kezdeményezheti a település másik járási hivatalhoz való csatolását vagy új járás kialakítását. A javaslatot a fővárosi és megyei kormányhivatal vizsgálja meg, a két fő szempontot az államigazgatási feladatok hatékonyabb ellátása és a közlekedési feltételek (véltetően a járásközpont megközelítési lehetőségeinek) javulása jelentheti. A beérkezett kezdeményezések alapján a KIM minisztere az önkormányzati választások évében április 30-ig nyújthatja be javaslatát a kormány számára. A kormány az önkormányzati választások napjával²⁹ módosíthat vagy hozhat létre új járásokat. A tankerületek esetében a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ elnöke tehet javaslatot az illetékességi terület módosítására (az ehhez szükséges módszertan kidolgozását is a hatáskörébe utalja a rendelet).

ÖSSZEGZÉS

A fentiek alapján megállapítható, hogy az oktatásirányítás és a közigazgatás szoros kapcsolatot mutat, de ez az integráció – a jogi keretek miatt – megszűnhet. Ennek oka, hogy a tankerületek a járások illetékességi területe mentén formálódtak, de a két rendszer párhuzamosan működik, s egymástól függetlenül változhat. A kistérségek térképe ezektől szintén függetlenül módosulhat, bár a jogszabályi változások miatt ez nem jár érdemi következményekkel: a társulások már kevésbé kötődnek a kistérségekhez, akár járás- és megyehatáron átnyúlóak is lehetnek.

27 A jogszabály 39–44. paragrafusai emellett a működtetési kötelezettséggel kapcsolatos szabályozást is tartalmazzák.

28 2012. évi CLXXXVIII. törvény a köznevelési feladatot ellátó egyes önkormányzati fenntartású intézmények állami fenntartásba vételéről.

29 A *kormany.hu* és a *jaras.info.hu* oldalakon közzétett tájékoztatások ezzel ellentétesek: „Az átcsatolásról a közigazgatási és igazságügyi miniszter javaslata alapján a kormány hozhat döntést minden negyedik évben, először a járási hivatalok felállítását követő negyedik évben, 2017-ben.” (Letöltés: 2013. május 30.) Véltetően a jogszabály vonatkozó részének félreértelmezéséről van szó. *Faluvégi* (2012) tanulmánya – szintén hibásan – 2015-öt jelöli meg a módosítás dátumaként.

HIVATKOZOTT IRODALOM³⁰

- Balás Endre (2011): A járás – egy hajdani közigazgatási egység újjáéledése. *Közzogi Szemle*, 2. sz. 45–51.
- Bihari Ottó (1965): A képviselői demokrácia. *Társadalmi Szemle*, 8–9. sz. 42–55.
- Csíte András – Oláh Miklós – Szalkai Gábor (2011): *A területi közigazgatás reformját elősegítő tanácsadás a modern kori járások központjainak és lehatárolásának tárgyában*. [URL: http://hetfa.hu/wp-content/uploads/2012/02/JARAS_osszefoglalo_tanulmany.pdf] Letöltés: 2013. május 31.
- Faluvégi Albert (2012): A jársok rendszere és a kistérségi beosztás. *Területi Statisztika*, 2. sz. 421–426.
- Hajdú Zoltán (2004): A közigazgatási régió történeti, funkcionális összefüggései és alakváltozásai Magyarországon. *Magyar Tudomány*, 9. sz. 942–951. [URL: <http://www.matud.iif.hu/04sze/03.html>] Letöltés: 2013. szeptember 4.
- Halász Gábor (é. n.): *Az állam, a helyi önkormányzatok és az iskolák közötti felelősség-megosztás a közoktatás irányításában*. [URL: http://www.okm.gov.hu/letolt/kozokt/kozokt_ir_090907.pdf] Letöltés: 2013. május 31.
- Jogszabályok – CompLex Közlöny adatbázis. [URL: <http://www.complex.hu/external.php?url=3>] Letöltés: 2013. június 26.
- Kovács Mihály (2010): *A területi közigazgatás szerkezeti kérdései*. Doktori (PhD) értekezés. Gödöllő. [URL: http://szie.hu/file/tti/archivum/Kovacs_Mihaly_ertekezes.pdf] Letöltés: 2013. szeptember 3.
- Magyary Program (2011): *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési program* [URL: <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf>] Letöltés: 2013. május 31.
- Médiaszoba – Sajtóközlemények* [URL: <http://complex.hu/sajtokozlemenyek.php>] Letöltés: 2013. június 26.
- Önkormányzati Hírlevél (2012): *Különszám. Önkormányzati tudástár*. [URL: http://www.kormany.hu/download/7/74/b0000/Hirlevel_kulonszam%202012.pdf] Letöltés: 2013. június 6.
- Schultz Gábor (é. n.): *Közzszolgáltatások kialakítása és szervezése a kistérségek szintjén*. Századvég műhelytanulmányok 12. [URL: <http://www.szazadveg.hu/files/kutatas/Kozszolgáltatások-kialakítása-es-szervezése-a-kistérségek-szintjén.pdf>] Letöltés: 2013. május 31.
- Szabó Zoltán András – Fehérvári Anikó (2013): A közoktatás fenntartói és finanszírozási változásai a jogszabályok tükrében (2010–2013). *Új Pedagógiai Szemle*, 9–10. sz. 51–73.
- Századvég Alapítvány (2009): *Infokommunikációs szolgáltatások demokratizmusa*. [URL: <http://www.szazadveg.hu/files/letoltesek/vqt18g8e4h-kisterseg2.pdf>] Letöltés: 2013. június 8.

30 A jogszabályi hivatkozások jelentős száma miatt, a Hivatkozott irodalomban nem tüntettük fel újra azokat, a vonatkozó lábjegyzetek tartalmazzák pontos megnevezésüket.

GYÖRGYI ZOLTÁN: ISKOLAFENNTARTÁS HELYI SZINTEN – ELŐZMÉNYEK ÉS TAPASZTALATOK

BEVEZETÉS

A közoktatási rendszer 1990 és 2012 között helyi közszolgáltatásként működött: az ellátás felelőssége, az iskolafenntartással kapcsolatos feladatok döntően az önkormányzatokhoz tartoztak. E minőségükben fontos, a működést meghatározó kulcskérdések összpontosultak kezükben, míg a kormányzatok szakmai, pénzügyi és egyéb jogi előírásokkal terelték a rendszert: az időszak nagy részében inkább pénzügyi előnyök révén, később keményebb jogi normákkal, illetve szankció jellegű pénzügyi intézkedésekkel igyekeztek érvényt szerezni a vonatkozó szakpolitikai elveknek.

Ez a - döntési jogkörök alapján decentralizáltak tekinthető - rendszer a helyi érdekek és igények kielégítésére épült, feltételezve, hogy ezeket az önkormányzatok és az iskolák a hozzájuk delegált jogkörök révén hatékonyan tudják megvalósítani, miközben az állam is képviseli az országos, a helyi szinten nem megjelenő fontos rétegérdekeket. Egy ilyen rendszer akkor lehet eredményes, ha a helyi szintű döntések úgy adnak lehetőséget a tanulói adottságoknak, elképzeléseknek megfelelő haladási út kiválasztására, hogy eközben nem irányítják őket tanulói és munkaerő-piaci kényszerpályákra.

E, bő két évtizedig működő mechanizmus arra a korábbi, erősen centralizált rendszerre adott válasz volt, amely egyrészt háttérbe szorította a helyi érdekek érvényesítését (gondoljunk például az iskolakörzetesítés több hullámára, amelyek kifejezetten központi akaratra, a helyi igények ellenében, elsősorban költséghatékonysági, közigazgatás-szervezési érvek és nem szakmai indokok alapján történtek), másrészt viszont nem volt képes (közel) egyenlő feltételeket sem biztosítani a tanulók számára: a pénzosztókhoz közeli felhasználók – így például a nagyvárosi, városi iskolák – jutottak előnyökhöz.

Az 1990 utáni közigazgatási rendszerben nagyon eltérő nagyságú, gazdasági helyzetű, s rendkívül különböző szakember-ellátottságú önkormányzatok vehették kézbe az oktatás helyi szintű irányítását. A megfelelő szakalkalmazottak hiánya döntően a kistérségeken volt jellemző, továbbá itt erősödött a rivális fejlesztési igények oktatásra gyakorolt negatív hatása is. Az önkormányzati finanszírozás kiforratlansága, egyenetlenségei és folyamatos szűkülése visszahatottak az oktatásra, miközben a migrációs folyamatok következtében felerősödő társadalmi és etnikai szelekció révén nagyon eltérő szociokulturális helyzetű és érdekérvényesítési képességű lakossági csoportokat kellett (volna) kiszolgálnia. Erre csak akkor lett volna lehetőség, ha az oktatási rendszer külső kontrollja folyamatos, és cselekvésre késztető, kényszerítő visszajelzést adott volna az iskolafenntartók számára. Ilyen automatizmus azonban nem épült az oktatási rendszerbe, ezért a kormányzat az újabb és újabb problémákra reagálva, változó eszközökkel avatkozott be annak érdekében, hogy a közoktatás a központi célkitűzéseknek megfelelő irányba haladjon (Fehérvári, 2011). Az intézkedések többnyire az oktatás feltételei közötti különbségek csökkentését célozták, de (például a kerettantervek 1998. évi bevezetése) tartalmi kérdéseket is érintettek. A fenntartói rendszerbe nyílt beavatkozás nem történt, de az iskolafenntartó társulások, majd az iskolafenntartást vállaló többcélú kistérségi társulások működéséhez biztosított pénz-

ügyi előnyök finoman jelezték, hogy a kormányzat – legalábbis a kisebb települések esetén – a helyi önkormányzatnál nagyobb térben képzei el az iskolák fenntartását. Az időszak jellemzője ugyanakkor az volt, hogy az iskolafenntartók és az intézmények számára mindig nyílt valamilyen mozgástér.

Az önkormányzati reagálásokat, a korlátok közötti útkeresést, azok tartalmát, mögöttes érdekeit, következményeit, elsősorban a csökkenő tanulólétszámmal összefüggésben, a 2000–2010 közötti időszakra koncentrálni elemezte a jelen kötet előzményének tekinthető kiadvány (Györgyi, 2011). Lehetőségünk volt korábbi kutatásunk folytatására, immár a 2010–2014 közötti időszak kiemelt témájára, a 2013. évi fenntartóváltásra, vagyis az új oktatásirányítás kialakulására, kezdeti működése bemutatására fókuszálva. Miután vizsgálatunk 2014-ben zajlott, a mindössze bő egy év tapasztalatai egy még nem kiforrott rendszert mutatnak, ezért célunk csupán annyi lehetett, hogy egy első visszajelzést adjunk a közoktatás-politika szereplőinek az új irányítás, finanszírozás előnyeiről, hátrányairól.

A KUTATÁS KERETEI: 2010 ÉS 2014

Vizsgálatunkat 2010-ben hét olyan kistérségben folytattuk, ahol a negatív demográfiai folyamatok (elvándorlás, a gyermekszám csökkenése) markánsan – az országos átlaghoz képest legalább háromszoros mértékben – jelentek meg. Bár mintánk – három dunántúli, két észak-magyarországi és két alföldi térség – nem reprezentálta az ország egészét, megjelenítették egyrészt a nagyobb régiókat, másrészt az eltérő településszerkezetű kistérségeket. A kutatás 72, térségenként 8-14, a helyi oktatási folyamatok kulcsszereplőivel, önkormányzati és iskolai vezetőikkel készült interjúra épült, amit részben országos statisztikai, részben helyben gyűjtött adatokkal egészítettünk ki, továbbá feldolgoztunk helyi dokumentumokat is. Mindezekből térségenként egy-egy esettanulmány, illetve egy összegző elemzés született, a már említett könyv formájában.

Az újabb vizsgálatra 2014 tavaszán került sor. Annak okán, hogy nem kívántuk veszni hagyni korábbi kutatási tapasztalatunkat, maradtunk 2010-es terepeinknél. Ezeket felül további két kistérséget szándékoztunk felkeresni, ám az így tervezett kilenc helyett, mindössze ötben tudtunk vizsgálni, a többi négy tankerület elutasított bennünket. Bár a kisebb minta korlátozza megállapításaink igazoltságát, a kvalitatív módszer nem követel matematikai értelemben vett reprezentativitást. Az öt kistérség¹ közül kettő alföldi, kettő észak-magyarországi, egy pedig dunántúli, vagyis mindhárom nagyrégió képviselve van. Három aprófalvas jellegű; egy alföldi típusú, sok nagy községgel jellemezhető; egy térség pedig megyei jogú város köré szerveződik. Mindkét mintából hiányzik a főváros valamely kerülete, rajtuk kívülálló okokból.

¹ Az öt kistérség hat járást jelent, mert az egyik kistérségen belül két járást alakítottak ki. Tekintettel arra, hogy a kistérségek nem szűntek meg, s a járásnak a közoktatásban nincs funkciója, a tanulmány keretei között maradtunk a kistérség megnevezésnél, illetve – leginkább – tankerületről, mint az iskolák fenntartójáról, s ennek területéről beszélünk.

A vizsgált térségek mind demográfiai, mind gazdasági szempontból elmaradnak az országos átlagtól: természetes szaporodásuk többnyire kisebb, a migrációt, az iskolai végzettséget és a munkanélküliséget tekintve pedig lényegesen rosszabb mutatókkal rendelkeznek (lásd 1. táblázat).

1. táblázat: A kutatási terek néhány jellemzője					
TERÜLET²	TERMÉSZETES SZAPORODÁS 2001–2011 (%)	VÁNDORLÁSI KÜLÖNBÖZET 2001–2011 (%)	TÉNYLEGES SZAPORODÁS (%)	A 7 ÉVES VAGY ANNÁL IDŐSEBB NÉPESSÉGBŐL AZ ÉRETTSÉGIZETTEK ARÁNYA (2011)	MUNKANÉLKÜLISÉGI RÁTA (2011)
Henyei járás	–3,1	–9,1	–12,2	20,5	20,5
Újvárosi járás	–5,9	–9,4	–15,2	37,9	17,5
Kétvári járás	–6,8	–3,7	–10,5	37,5	22,1
Érligeti és Besenyőszögi járás ³	–5,4	–2,6	–8,0	25,4	20,1
Kéthalmi járás	2,6	–9,1	–6,5	26,6	19,9
Magyarország	–3,9	1,3	–2,6	43,1	12,6

Forrás: KSH <http://statinfo.ksh.hu/Statinfo/haViewer.jsp> Letöltés: 2015. 06. 05.

Ami a négy esettanulmány megghiúsulási okát illeti, nem tudjuk, hogy az adott tankerületek fogadókészségének hiányát mekkora súllyal befolyásolták a helyi oktatási folyamatokba beláttatni nem engedő törekvések, így azt sem, hogy e tényező milyen mértékben torzítja a kialakult képet. Ennél nagyobb problémának gondoljuk, hogy a nagymértékű, a tankerületek egészére kiterjedő, a hatalmi szóra történt elutasítás mögött a rendszer zártsága jelenik meg, ami miatt a korábbi évtizedekben megszo- kottnál lényegesen nehezebb volt megbízható, mindenre kiterjedő információkhoz jutni, korlátozva egyben azt is, hogy a kutatás révén az országos szakpolitika irányítói is reális képet kaphassanak a helyi folyamatokról.

A végül megszületett öt esettanulmányt⁴ megalapozandó 86 interjú készült, döntően a helyi tankerületek vezetőivel, iskolaigazgatókkal, kisebb számban korábbi vagy a felmérés idején pozícióban lévő önkormányzati szereplőkkel.

HELYI ÉRDEKEK, OKTATÁSPOLITIKÁK 2010 ELŐTT

A korábbi, decentralizált körülmények között működő rendszer tapasztalatai nélkül a jelenlegi folyamatok nem érthetők, így néhány összefüggés bemutatása elkerülhetetlen. Előző kutatásunk jelezte, hogy a települési politikában az oktatásnak általában fontos, a kisebb helyiségekben meghatározó szerepe volt. Az oktatás kérdéseivel rendszeresen foglalkoztak a helyi képviselő-testületek, a polgármesterek, a kialakított

2 A járásokat, térségeket a kötet végén szereplő esettanulmányokban használt fiktív nevekkal láttuk el.

3 A korábbi kutatásban egy kistérséget alkottak.

4 Az esettanulmányok e kötet IV/A fejezetében olvashatók. Megállapításaink alátámasztására ezekből, illetve az ezekhez készült interjúkból időnként idézünk e tanulmányban is.

önkormányzati szakpolitika pedig nem mehetett szembe a lakosság egésze vagy meghatározó rétegei igényeivel.

Az országos oktatásirányítás a kilencvenes évek közepétől kezdődően folyamatosan igyekezett szűkíteni a helyi döntéshozatali lehetőségeket, de a kisebb mozgástér ellenére a települések igyekeztek megőrizni befolyásukat a helyi oktatásban, vagyis az elképzeléseiknek megfelelő intézményhálózatot működtetni, beiskolázási körzeteket kialakítani, infrastruktúrát fenntartani (vagy eladni), pedagógiai programokat elfogadni. Nagyon színes volt ez a rendszer, az önkormányzatok kreatívan, a kiskapukat lehetőség szerint megkeresve reagáltak az országos szakpolitika, gazdasági helyzetük és a lakosság irányából érkező kihívásokra, gyakorta az országos oktatáspolitikában megfogalmazott szándékok ellenében, megkeresve a kibújási lehetőségeket.

Az egy iskolával rendelkező települések, vagyis a községek és a kisebb városok játéktere értelemszerűen szűk volt; a helyi oktatáspolitiká pedig, célját tekintve elsősorban a megszerzett pozíciók megtartására irányult, legyen az bezárás, tagiskolává minősítés, az évfolyamok, osztályok számának csökkentése, az intézmény-összevonás elkerülése, ritkábban a magasabb státuszú diákok megtartása a helyi oktatási intézményrendszerben. Eközben – nem lévén lehetőségük több oktatási intézmény közötti erőforrás-optimalizálásra – a fenntartáshoz szükséges anyagiak biztosítása céljából az állami normatívából származó bevételeik maximalizálására törekedtek. Ennek érdekében kötöttek településközi megállapodásokat, melyek erősen alárendelődtek a pénzügyi szabályozóknak, de céljaikat tekintve gyakran ellentmondtak azoknak. Mivel a szabályozók gyakorta változtak, módosultak az együttműködések, amint a bevételeket növelő és/vagy az iskolák (változatlan körülmények közötti) működését megőrizni kívánó intézkedések is. A helyi oktatási döntések időnként így abszurd helyzeteket eredményeztek: távoli iskolákat vontak össze, az együttműködések létrejötte és megszűnése egyaránt gyors volt a pénzügyi érdekeknek megfelelően, elfogadtak senki által nem igényelt pedagógiai programokat (például cigány nemzetiségi oktatás), pusztán anyagi okokból. Az intézkedések elsődleges célja az iskolák feletti önkormányzati szuverenitás megőrzése volt, szakmai előnyök ritkán társultak ehhez: az együttműködési megállapodások ellenére a tanulókat nem osztották meg egymás között, a tanárok nem tanítottak át, nem használták közösen a rendelkezésre álló infrastruktúrát, és a pedagógiai programokat sem hangolták össze.

Részben a mindenkori finanszírozási szabályokhoz igazodás, részben a tervezési kultúra hiánya miatt, koncepcionális elképzelésekkel e körben alig találkoztunk, helyette legtöbbször ad hoc helyzetekre ad hoc döntések születtek. Néhány esetben – jól megválasztott stratégiával, az iskola és az önkormányzat partneri együttműködése révén – sikerült az iskolát a környezetéből kiemelve fejleszteni. Nem kétségsbe vonva, hogy a tanítás minőségét és feltételeit tekintve is történtek – elsősorban iskolán belüli – kezdeményezések, de a szülők révén a tanulók megszerzésére (körzeten belüli tanulók megtartására, más körzetek tanulóinak idecsalogatására) irányuló törekvésekben nem annyira ennek volt szerepe, mint inkább a tanulói összetételnek. A motiváltabb és az átjárás költségeit vállalni tudó szülők a kedvező tanulói összetételű iskolába íratták gyerekeiket. E folyamat a városokban már korábban elkezdődött, a környék kisebb településein élők bekapcsolódásával, később pedig a kisebb helységek között is elindult. Az iskolák már nem feltétlenül a települések lakossági összetétele mentén

szegregálódtak, hanem időnként az önkormányzatok által is megtámogatott (például propaganda vagy szállítási lehetőség felajánlása) beavatkozások hatására is.

Ugyanakkor a helyi iskolafenntartás két, egymással összefüggő területen előrelépést is hozott. Az önkormányzatok egy része idővel már nem törekedett mindenáron arra, hogy a helyi iskola fenntartója legyen, ha a tanítás helyben tartásának ez volt az ára, készek voltak lemondani róla. Ez háttérbe szorította az önálló iskola szimbolikus jelentőségét, s előrevetítette egy tényleges oktatási együttműködés, a racionálisabb, az érintett települések kölcsönös érdekét figyelembe vevő szakmai együttműködés lehetőségét is. Nem tudjuk, hogy eljutott volna-e ide az oktatási rendszer, hiszen 2012-ben ennek a lehetősége megszűnt, mindenesetre 2010-ben még kevés jó példával találkozunk. A témával foglalkozó más kutatások is inkább csak csírákról, a szakmai és fenntartói érdekeket elegyítő együttműködésekről tudtak beszámolni, rámutatva arra, hogy maga a konstrukció nem volt tökéletes (Balázs-Kovács, 2012), illetve ha hiányzik a rendszer résztvevői között az alapvető bizalom, akkor csak formális és könnyen felbomló együttműködések jönnek létre (Nikitscher-Velkey, 2012). A másik hozadék túlmutat az oktatási rendszeren: az iskolák közös fenntartása kapcsán olyan településközi együttműködés indult el, amelynek megvoltak a jogszabályi alapjai is (a társulási törvény⁵, valamint a többcélú kistérségi társulások működési feltételeit szabályozó törvény⁶), de inkább a településszintű érdekérvényesítés lehetősége inspirált, amelyre korábban nem volt példa. A tényleges és kölcsönös érdekekre épülő kooperációt jelentették ezek a társulások olyan kistépülések esetében, melyek között több évtizedes, esetleg évszázados – sokszor hajdani, társadalmi különbségeken alapuló – ellentétek húzódtak. Ez csökkenthette volna, és számos esetben csökkentette is a hazai közigazgatási rendszer tagoltságát, bizonyítva a helyi önkormányzatok és a lakosság számára, hogy nemcsak felülről vezérelten, hierarchikus rendbe szerveződve jöhetnek létre ezek a formációk, hanem egyenrangú felek érdeazonosságára épülve is⁷.

A formális együttműködést meghaladó kooperációt 2010-ben nagyon ritka esetben láttunk. Elvértve találkoztunk kistérségi szintű oktatásirányítással is, holott a többcélú kistérségi társulásoknak az ezredforduló utáni évtizedben a mindenkori kormányzat igyekezett nagyobb szerepet biztosítani – többek között – az oktatás területén is. Nem jöttek létre a gazdaságos működés feltételei sem: a fenntartók nem rendelkeztek korrekt pénzügyi kimutatásokkal, szakmai jellegű döntéseik előtt nem vetették egybe az ezeket érintő kiadásokat és bevételeket, ezért nem is látták tisztán döntéseik pénzügyi következményeit sem.

A több iskolával rendelkező települések nagyobb mozgástérrel rendelkeztek. Egy-egy intézményük megszüntetése vállalható volt, ha valamilyen érdek – döntően pénzügyi – úgy kívánta. Az általános iskolák esetében inkább az összevonást választották, bár az ehhez kötődő koncepciók előzetesen nem artikulálódtak, a kapcsolódó érdeksérelmek miatt, az események a színpalak mögött zajlottak. Kutatásunk három mögöttes tényezőt mutatott ki: (1) törekvés a tanulócsoporthoz nagyság optimalizálására, ami egybevágtott az országos törekvésekkel is; (2) az iskolák közötti szegregáció lát-

5 1997. évi CXXXV. törvény a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről.

6 2004. évi CVII. törvény a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról.

7 A többcélú kistérségi társulásokkal kapcsolatos tapasztalatokról, azok Potemkin jellegéről lásd Vígvári (2008) tanulmányát.

hatatlanná tétele, ami éppen ellentétes volt az országos oktatáspolitikai akkori elképzeléseivel (nem láthatatlanná tenni, hanem felszámolni szeretne volna); valamint (3) az önkormányzati irányítás egyszerűsítése és a helyi politikai kockázattal járó döntések iskolai szintre helyezése, ami szintén kifejezetten helyi célokat szolgált. Ez utóbbi nem illeszthető az országos oktatáspolitikai mezőbe, kifejezetten helyi célokat szolgált. Ez utóbbi sejteti, de nem teszi explicitté, hogy iskolák megszüntetésével is számolhattak az akkori önkormányzati vezetők. Hozzá kell tenni, hogy egy tagiskola megszüntetésének nemcsak a politikai kockázata kisebb, mint egy önálló iskoláé, hanem az érintettek – tanulók – számára is sokkal kíméletesebben megvalósítható. Az iskola megszüntetéséig azonban a fenntartók ritkán jutottak el, inkább a hatékony munkaerő-gazdálkodás irányába léptek. Az összevont iskolákban már nem volt ritka a több tagiskolában oktató (utazó, áttanító) pedagógusok foglalkoztatása. A fenntartók ezt elsősorban pénzügyi eszközökkel érték el, és az iskolaigazgatók is inkább csak a takarékosság érdekében vették be. Az intézkedések egyes esetekben javították a szakos ellátottságot.

Az összevonások ugyanakkor ezen túl nem vagy csak minimálisan érintették a működés legfontosabb peremfeltételeit: a tantestületeket, a tagiskolák jogkörét, a pedagógiai programokat, az infrastruktúra használatát, a beiskolázási körzeteket. Ez utóbbi kapcsán utalnunk kell arra, hogy a városi önkormányzatok kifejezetten igyekeztek megtartani elit iskolájukat, ami mögött erős helyi politikai érdek rajzolódik ki: a jó iskolát igénylő lakossági csoportok ezzel kapcsolatos elvárása.

A kisebb (nem megyei jogú) városokban *a középfokú oktatás* tekintetében a leggyakoribb jelenség az iskolák megyei kézbe adása, mellette egy-egy iskola összevonására, alapítványi fenntartásba adására is sor került, ez utóbbiakra már a nagyobb városokban is. Az okok minden esetben visszavezethetők az önkormányzatok fenntartási nehézségeire. A szervezeti változások magát az oktatást minimális mértékben befolyásolták, mert a profilisztítás már korábban lezajlott. Szakmai együttműködésre az iskolák eltérő képzési programjai miatt kevés lehetőség kínálkozott, az egy településen belüli különböző fenntartók közötti együttműködés hiánya pedig kifejezett gátló tényező volt. A megyei fenntartó is ritkán avatkozott az iskola kialakult profiljába, az ezzel kapcsolatos kockázatokat és/vagy költségeket nem vállalták⁸. Mind alap-, mind középfokon néhány iskola egyházi kézbe került, de ez nem tekinthető tendenciózusnak. Tekintettel arra, hogy tapasztalataink ebben a tekintetben ellentmondanak az országos statisztikáknak⁹, arra következtethetünk, hogy az egyházak térnyerése inkább a kevésbé rossz demográfiai jellemzőkkel rendelkező térségeket érinthette.

Az ezredfordulóra nyilvánvalóvá vált, hogy az iskolák működési feltételeit jelentős mértékben meghatározta a települések gazdasági ereje, amely egyben hatalmas társadalmi egyenlőtlenségekkel párosult, s vállalhatatlan különbségeket okozott az intézmények között (Halász, 2001a), melynek csökkentésére nem történtek helyi beavatkozások. Több évtizede megoldatlan kérdések rajzolódtak ki a háttérben:

- 1) nem volt tisztázott, mit jelent és hol húzódik a helyi érdekek határa, amin túl egyes tanulói rétegek érdekérvényesítése más rétegek tanulói és későbbi életpályáját már negatívan befolyásolja;

⁸ A megyei fenntartás kérdéseivel csak érintőlegesen foglalkoztunk a kutatásban.

⁹ Lásd erről e kötetben Balogh Miklós tanulmányát.

- 2) az eltérő pedagógiai programokra és a szabad iskolaválasztásra visszavezethető, iskolák közötti tanulói összetétel közötti eltéréseket az intézkedések csak részben mérsékeltek;
- 3) nem voltak egyértelmű válaszok a jogszabályi és a pénzügyi rendszerben a lakóhelyi, s az ehhez kapcsolódó iskolai szegregáció érdemi csökkentésére;
- 4) a szakmai szttenderdek és az intézményes külső kontroll hiányában az oktatási kormányzat elvárásainak nem teljesítése nem járt együtt külső beavatkozásokkal az iskolákat és a településeket tekintve, így az önkormányzatok szakmai helyett, helyi politikai érdekek mentén dönthettek.

VÁLTOZÁSOK 2010 UTÁN

A közoktatás irányításának több útja van. A döntő, hogy „az oktatáspolitikák és az oktatási reformok a minőség (eredményesség, hatékonyság) és a méltányosság (igazságosság, esélyegyenlőség, hozzáférés) két nagy pólusa mellett, a hatékony kormányzás (adaptivitás, kormányozhatóság, demokratikus társadalmi ellenőrzés)” (Halász, 2007) szempontjára is figyeljenek. Bár az egységes oktatási rendszer, illetve az erre való törekvés nem feltétlenül jelent centralizációt (Halász, 2001b), a 2010 utáni kormányzat ezt választotta, amikor kivette a fenntartói jogokat az önkormányzatok kezéből. A döntés szolgálhatta a rendszer *eredményesebb működésének* és a tanulással kapcsolatos szolgáltatások igazságosabb elosztásának igényét, amely egyben a korábbinál erősebb, vagyis oktatáspolitikáját közvetlenül, *erősebben* érvényesíteni tudó *állam* koncepcióját is megvalósítja.

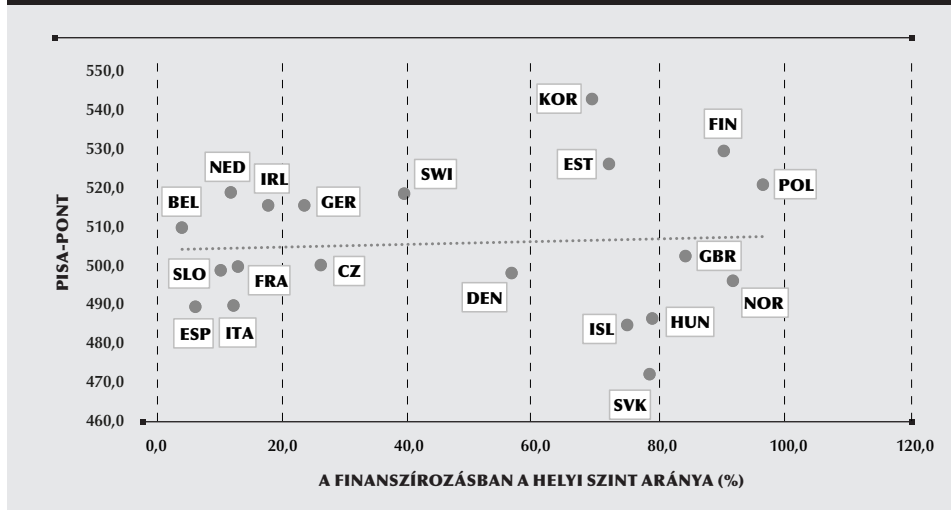
IRÁNYÍTÁSI MODELLEK ÉS EREDMÉNYESSÉG: NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

Ami az eredményesebb működést illeti, nemzetközi összehasonlításban¹⁰ az irányítási és finanszírozási szempontból centralizált és decentralizált oktatási rendszerű országok között egyaránt tapasztalunk magas és alacsony PISA-pontokkal mért teljesítményeket (lásd *1. ábra*). A hazai kulturális-társadalmi-politikai háttérrel leginkább összevethető posztszocialista országoknak két csoportja rajzolható meg: a decentralizált, sikereseké (Lengyelország, Észtország) és a centralizált, de kevésbé eredményeseké (Csehország, Szlovénia). E példa önmagában természetesen nem elegendő ahhoz a megállapításhoz, hogy a hozzánk hasonló országokban a decentralizált irányítás lenne a siker záloga. Magyarország (az adatok még a korábbi finanszírozási rendszerre vonatkoznak) egyikbe sem tartozik: decentralizált pénzelosztás mellett, alacsony teljesítmény jellemezte.

A törekvés a magasabb oktatási teljesítményre nem indokolja a centralizált irányítást, ugyanakkor – önmagában – nem is lehet akadálya ennek. A kérdés az, hogy a centralizált oktatásirányítási rendszert miként használja fel a kormányzat az oktatás szín-

¹⁰ Kötetünkben Péteri Gábor tanulmánya foglalkozik részletesen az állami szerepvállalás, a centralizált és decentralizált irányítási és finanszírozási rendszerek nemzetközi bemutatásával, kitérve Magyarországra jellemzőire is.

1. ábra: A közoktatási kiadásokon belül a helyi döntések alapján felhasznált összegek aránya (2011) és a PISA-felmérésben (2012) elért pontok



Forrás: Education at a Glance, 2014; PISA 2012..., 2013

Rövidítések: BEL – Belgium; CZ – Csehország; DEN – Dánia; ESP – Spanyolország; EST – Észtország; FIN – Finnország; FRA – Franciaország; GBR – Nagy-Britannia; GER – Németország; HUN – Magyarország; IRL – Írország; ISL – Izland; ITA – Olaszország; NED – Hollandia; NOR – Norvégia; POL – Lengyelország; SLO – Szlovénia; SVK – Szlovákia; SWI – Svájc

vonálnak javítására: milyen intézkedéseket hoz, miként tudja ezeket megvalósítani, miként képes az ezzel kapcsolatos akaratát rákényszeríteni a rendszer működésére.

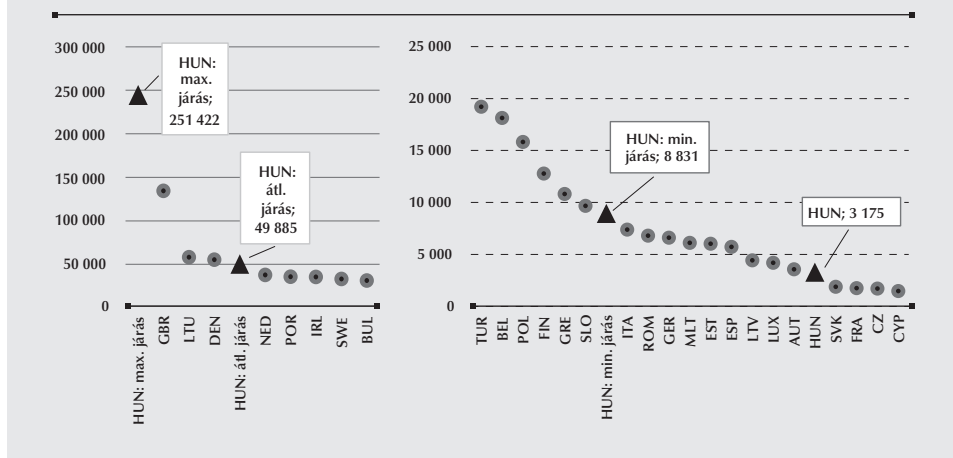
Egy oktatási rendszer centralizáltságát elsősorban a helyi szintű döntések aránya, jelentősége mutatja, ezeket egyetlen indikátorral aligha lehet kifejezni. A döntések viszont – részben – összefüggésbe hozhatók a helyi szintű döntések eredményeként allokálható források központilag elosztott forrásokhoz viszonyított arányával¹¹. Ezen szempontok tekintetében is nagyok a különbségek az egyes országok között. (Az adatok mögötti tartalom természetesen nem ugyanaz: a döntéseket különböző előírások befolyásolják.) Ugyanakkor az is látható, hogy a pénzügyi döntéshozatal centralizáltsága az adott ország oktatási teljesítményére gyakorlatilag nincs hatással: az elmozdulás a decentralizáció irányába minimális teljesítményemelkedéssel párosul.¹²

Magyarországon az iskolák államosítása az állami intézményfenntartó létrehozásával és a tankerületi szint bevezetésével történt. Ez, bár egy intézkedés következménye, éppen ezért összemosódik, valójában két elemet takar: a közvetlen állami befolyás érvényesítése mellett, egy korábban csak részlegesen működő irányítói szint bevezetését. Ezen irányítói szint nagysága sok szempontból indokolható, s – mivel a hazai településméretetek Európában a legkisebbek közé tartoznak – sok más közigazgatási rendszerben a helyi szint nagyságának felel meg (lásd 2. ábra).

¹¹ Lásd erről Péteri Gábor tanulmányát a kötetben.

¹² Hozzá kell tennünk, hogy nagyon nagy az adatok szórása.

2. ábra: A különböző országok helyi önkormányzati szintjéhez tartozó települések és a hazai járások népességszáma



Forrás: Az Eurostat adatai alapján Péteri számításai; KSH-adatok
Rövidítések: lásd az 1. ábra alatt.

Ennek megfelelően a közelmúlt hazai folyamatainak sajátosságát nem ennek az irányítói szintnek a bevezetése – bár önmagában ez is a centralizáció irányába mutató megoldás lenne –, hanem ennek kormányzati jellege és döntési jogosultságai határozzák meg.

A VÁLTOZÁSOK HÁTTERE

A központositott oktatásirányítás helyi folyamatait elemző, 2014 első felében végzett kutatásunk részben arra koncentrált, hogy a korábbi, decentralizált fenntartói rendszer működési zavarai felszámolására milyen intézkedések történtek, részben pedig arra, miként értékelik ezeket a helyi szereplők. Az előző két évtized tapasztalatai ugyanis arra figyelmeztetnek, hogy a kormányzati célok könnyen félresiklanak a helyi döntéshozói gyakorlatban, amennyiben szemben állnak a helyi érdekekkel. A 2010-ben és 2014-ben lefolytatott vizsgálatok eredményeinek összehasonlításában folyamatosan szem előtt kell tartanunk, hogy 2014-ben az oktatással kapcsolatos döntési jogkörök jó része elkerült a helyi önkormányzatoktól, az iskolák érdekérvényesítését pedig új helyzetek, éppen csak formálódó munkakapcsolatok nehezítették.

A 2010 utáni oktatási kormányzat a fenntartás magához ragadásában látta a rendszer egységesítésének kulcsát, vagyis a következő (legfontosabb) jogokat vette el az önkormányzatoktól¹³:

- 1) iskola alapítása, megszüntetése;
- 2) az iskola pedagógiai programjának (korlátozott keretek közötti¹⁴) elfogadása;
- 3) az erőforrások allokálása;
- 4) az igazgató kinevezése;
- 5) az iskola beiskolázási körzetének meghatározása;
- 6) a szervezeti és működési szabályzat, a házirend és a minőségirányítási program (korlátozott¹⁵) jóváhagyása

Közvetve vagy közvetlenül mindegyik tényező hat az oktatás minőségére, de elsősorban az első ötnek van, lehet komoly, a fenntartótól függő jelentősége. A hatodik pontban összevont jogosítványok részben technikai jellegűek, részben pedig (a minőségirányítási program) olyan szakmai kérdés, amely a korábbi fenntartói jogosítványok közül komolyabb fenntartói érdeksérelem nélkül is kiemelhető lett volna, átadva valamely szakmai vagy országos irányító szervezetnek.

A további, különböző szintű jogszabályok megjelenése azt is világossá tette, hogy miután a kormányzat teljes mértékben magához vette a fenntartói jogosítványokat, a korábbi, tisztázatlan kérdésekkel (lásd korábban) kapcsolatos döntési jogok is az államra szálltak, jelentős részben kirekesztve belőlük az önkormányzatokat, ezen keresztül a helyi lakosságot is. A helyi érdekek megjelenítésére települési szinten alig maradt lehetőség: az önkormányzat részére mozgásteret a működtetés jelenthet, véleményezési joga a beiskolázási körzetek meghatározásában maradt, illetve a nem kötelezően létrehozandó, döntési jogkör nélküli intézményi tanácsban nyilváníthat véleményt.

A fentebb felsorolt, korábbi önkormányzati fenntartói jogok átruházása az államra, részleteiben a következő hatásokkal járt.

- Alapításra, megszüntetésre viszonylag ritkán kerül sor, bár kétségtelen, hogy a vizsgált rövid időszak erre kevés lehetőséget nyújtott. A kistépülési alsó tagozatos intézmények alapítását törvény szabályozza, ezek megszűnésére – mint helyi érdekeket veszélyeztető beavatkozásra – kis valószínűséggel kerül sor. Iskolák, osztályok, évfolyamok összevonását ugyanakkor eredményezhetik fenntartói beavatkozások, a demográfiai folyamatok miatt ennek realitása is van. Ezek több módon is kedvezőtlenül érinthetik az adott településen élőket: tanulók kényszerülhetnek átjárásra, pedagógusok veszíthetik el állásukat, pedagógiai programok módosulhatnak.
- A pedagógiai programok állami fenntartó általi elfogadása elsősorban a nagyobb, több általános iskolával rendelkező településeket érintheti érzékenyen, mert e programoknak komoly szerepe van a lakossági rétegigények kielégítésében. Középiskolák esetében ez már azt is befolyásolhatja, hogy

13 2011. évi CXCV. törvény a nemzeti köznevelésről.

14 Elutasíthatta: ha jogszabályt sért, ha többletterhet rótt a fenntartóra, illetve ha hiányzott belőle valamilyen, a fenntartó által elvárt elem.

15 Elutasíthatta: ha jogszabályt sért, illetve – a minőségirányítási program esetén – ha a megvalósítás feltételeit nem látta biztosítotttnak.

a település lakosságának mely rétegét, rétegeit célozza meg az oktatás, kik kénytelenek távolabb keresni tanulási lehetőséget.

- A pénzforrások allokálása kardinális kérdés, ami meghatározza az iskola fejlődési lehetőségeit. A működtetés vállalása révén ebbe az önkormányzatok továbbra is beleszólási lehetőséget kaptak, a pedagógusok felvételével kapcsolatos döntések viszont elkerültek a helyi szintről.
- Az igazgató kinevezése érzékeny személyi kérdés: egyrészt befolyásolja az iskola és környezete közötti kapcsolatot, másrészt az egyéb fenntartói döntéseket is. Az állam általi foglalkoztatása a településen belüli érdekek háttérbe szorulását jelenti, s egyben nehezen képzelhető el olyan fenntartói rendszer, ahol a döntésekben az iskola vezetőjének semmilyen szava nem lehet. A sok intézménnyel rendelkező tankerületeknek csak az iskolavezetőkön keresztül lehet rálátása intézményeikre.
- A beiskolázási körzetek kijelölésének kisebb településeken minimális a jelentősége, a kialakult településközi átjárási útvonalak nem könnyen változtathatók. Nagyobb településeken viszont a tanulói összetételt erőteljesen befolyásolhatja, ami visszahathat az iskolák presztízsére és az oktatás színvonalára is. Az ezzel kapcsolatos döntést nem az új fenntartó, hanem a kormányhivatalok kapták, önkormányzati véleménynyilvánítási lehetőség mellett.

Az iskolafenntartói beavatkozások céljai eltérőek lehetnek, s különbözőképpen érinthetik egy-egy település lakosságát, tanulóit. Csökkenthetik az iskolahálózat különböző, indokolt vagy indokolatlan egyenlenségeit, nagyobb esélyt teremtve a korábban hátrányos körülmények között tanulóknak, de történhet ettől teljesen függetlenül, a helyi érdekek teljes negligálása mellett is. A beavatkozások határai továbbra sem tisztázottak, a döntések súlya viszont – legalábbis formailag – elkerült a helyi szintről.

Az új rendszer bevezetését megelőző években, 2011–12-ben az önkormányzatok nem voltak érdemi döntési helyzetben, de két területen nyílt némi mozgásterük: átadják-e iskoláikat az államnak, vagy más fenntartót keressenek; s ha az államnak átengedik a fenntartást, megtartsák-e az iskolájuk/iskoláik működtetését.

Bár a kutatás során a három-négy évvel korábbi események mozgatórugóit nem sikerült teljes mértékben feltárni, látható, hogy az önkormányzati döntésekre nehéz anyagi helyzetük, a megalapozott mérlegelést ellehetetlenítő információhiány, valamint az államosítás esetleges következményeitől való félelem nyomta rá a bélyeget.

AZ ISKOLÁK ÁLLAMI KÉZBE ADÁSA

Az iskolák állami kézbe adása alapítványi vagy egyházi fenntartónak történő átadással volt megelőzhető. Különösen az utóbbi kínálkozott előnyösnek, a 2010-ben kormányra került politikai pártok ugyanis könnyítettek ennek anyagi feltételein. Az egyházi iskolák száma a korábbinál valóban erőteljesebben növekedett, de az oktatási rendszert alapvetően megmozdító folyamatról aligha beszélhetünk (Híves, 2013). Egyrészt csak az egyházi iskolák alapításának üteme nőtt meg, de arányuk így is csekély maradt, másrészt az új egyházi iskolák nem mindenhol önkormányzati iskolák átadása révén jöttek létre.

Kutatási tapasztalataink azt jelzik, hogy a kezdeményezések száma több volt a ténylegesen megvalósultnál. Átadásra általában ott került sor, ahol mindhárom érintett fél, vagyis az átható önkormányzat, az átvevő egyház és az átadandó iskola vezetése is egyetértett ebben. Ha bármelyik fél ódzkodott ettől, az átadás-átvétel meghiúsult, így az iskola az állami intézményfenntartóhoz került. Mindhárom érintett oldal szándékán buktak el ilyen kezdeményezések. A két nagy hazai egyház iskolafenntartó törekvései korlátozottan látszanak: helytől, helyi viszonyoktól és iskolai szinttől egyaránt függnék. Az időnként tartózkodó álláspont hátterében egyrészt erőforrás-problémák állnak, másrészt visszafogott ambíció rajzolódik ki: az átvevő egyház számára nem feltétlenül éri meg az olyan térnyerés, amely mögött nincs valós társadalmi igény. Találkoztunk olyan esettel, amikor az egyházi vezetés nem így gondolkodott, s a hívek közül többen erősen kritizálták az intézmény átvételét.

A vélt vagy valós helyi érdekek időnként az egyházi fenntartásban látták a jövőt még akkor is, ha a döntésük mögött vallási megfontolások aligha állhattak: az egyik település iskolájának átadása egy kisegyháznak például úgy történt, hogy az adott településen nincs is gyülekezet. Sok esetben (2010 és 2012 között) az önkormányzatok jelentős részét erősen sújtó pénzügyi nehézségek játszottak szerepet a fenntartóváltásban, máshol az állami kézbe adástól, s így az önkormányzati befolyás lehetőségének megszűnésétől tartottak. Tömegesen egyáltalán nem nevezhetők az ilyen esetek, de jelzik az állami intézményátvétellel kapcsolatos félelmeket.

Kérdés, mire vonatkozhattak a félelmek, milyen helyi érdekeket sérthet az állam, amennyiben átvesszi az iskolát. Mi az a helyi érdekeket sértő intézkedés, amit egyházi iskola esetén a fenntartó felekezet feltételezhetően nem tesz meg, ám az állam megtehet. A félelmek részben az alapítói jogok elvonásához kapcsolódtak. Nem az iskola megszüntetésére, inkább az összevonásra, illetve a tanárok esetleges elbocsátására kell gondolnunk. Ez utóbbi komoly feszültségeket tud gerjeszteni egy-egy kisvárosban is. Korábbi kutatásunk is utalt erre: a munkaerő megtartása mind a kis-, mind a nagyobb települések esetében fontos önkormányzati szempont volt.

A nagyobb településeken a helyi társadalomban meghatározó szerepet játszó rétegek gyerekeinek oktatása is biztosítandó, vagyis kerüldendők az olyan átszervezések, amelyek csorbítják az általuk igényelt, magas színvonalú oktatást. Bár egyik felekezet¹⁶ sem utasítja el hátrányos helyzetű rétegek oktatását, az alkalmazott szelekció nyomán (egyházhoz tartozás, az iskolaválasztással kapcsolatos döntési igény) mégis inkább az ambiciózusabb szülői háttérrel rendelkező tanulók gyűjtőiskoláivá válnak, kivéve, ha az új egyházi intézmény kifejezetten hátrányos helyzetű diákok felvételére törekszik, ilyenkor azonban kutatásunkban nem találkoztunk

A fentiek ellenére nem állítható, hogy egy-egy egyházi iskola alapítása egyértelmű szegregációt eredményez. Az ilyen jellegű törekvéseket keresztezheti a valláshoz és/vagy az érintett felekezethez való viszony: láttunk példát arra, hogy a korábban egyházi fenntartásba átadott iskola helyett, sokan egy másik település egykori önkormányzati, ma állami iskoláját választják. Feltételezhető, hogy a szegregációs törekvé-

16 Kutatásunk alapján csak a katolikus és a református egyházra gondolhatunk, más egyházi intézményekben az időszakban nem jött létre a vizsgált térségek városaiban.

sek erőssége az adott település társadalmi viszonyaitól, az egyes rétegek egymástól való távolságától is erőteljesen függ.

A nagyobb egyházak kevésbé visszafogottak a középiskolák átvétele tekintetében, nem volt precedens elhatárolódásra intézményátvétel felajánlásakor, igaz, e tekintetben kutatási terepeink korlátozott lehetőséget nyújtottak. Önkormányzati oldalról döntően a fenntartás nehézségei játszhattak szerepet a középiskolák átadásában.

Az, hogy végül hol kezdeményezték az iskola egyházi kézbe adását, nehezen feltárható, s (kutatásunkban nem vizsgált) helyi társadalmi, politikai és személyi tényezőknek köszönhető. Átadás jellemzően a városokban fordult elő, ahol a tanuláshoz fűződő társadalmi igények erőteljesebben differenciálódnak, illetve ahol a felekezeti oktatás mellett megtartható az állami intézmény is.

Utalnunk kell arra is, hogy az egyházi fenntartás az önkormányzat számára ugyanolyan jogvesztéssel jár, mint az állami kézbe adás. Az előbbi választását (vagy a kísérletet erre) az ismeretlenül való félelmen túl az magyarázta, hogy az egyházak szorosabb kapcsolata a helyi társadalommal nagyobb reményt jelentett a helyi érdekek érvényesítésére, mint egy járási szinten működő, utasításokat végrehajtó állami intézmény.

Az iskolák átadása az államnak, nemcsak a korábbi jogok (érdemi beleszólás az oktatás ügyeibe) átadását jelentette, hanem az ezzel kapcsolatos – jelentős részben anyagi – felelősségét is. Ez alapvetően befolyásolta az önkormányzati döntéseket, hiszen az anyagi terhek – ezt a 2010–2012 közötti sajtóhíradások és kutatásunk tapasztalatai egyaránt jelzik – a 2013-at megelőző időszakban nagyon sok település, különösen a kisebbek esetében már annyira megterhelő volt, hogy az iskola átadása megkönnyebbülést jelentett számukra, amint az iskolavezetőknek és a pedagógusoknak is, mert azzal a reménnyel kecsegtetett, megszabadulnak a napi pénzügyi gondoktól.

A MŰKÖDTETÉS

Az állami fenntartó intézmény megalakulásával az önkormányzatoknak a működtetés átvállalása maradt az egyetlen érdemi lehetőség arra, hogy iskoláik tevékenységét a későbbiekben is befolyásolják. A statisztikai kiadványok még nem közöltek adatokat arról, összességében hány és milyen típusú intézmények működtetését vállalták az önkormányzatok, s melyeket adták át. Kutatásaink – összhangban a korabeli sajtóhírekkel – azt jelzik, hogy az önkormányzatok túlnyomó többsége ezt a feladatot is átadta a Klebelsberg Intézményfenntartó Központnak (a továbbiakban KLIK). A 3000 főnél kevesebb lakosú településeken ez csaknem egyértelmű, miután a feladat finanszírozását az állam átvállalta. Az átadás az ennél nagyobb helyiségekben igényelt érdemi döntést, ugyanis a feladatról való lemondás esetén pénzügyi hozzájárulást kell fizetniük a KLIK-nek.

Esettanulmányaink azt jelzik, hogy az önkormányzatok nehezen, s nem eléggé megalapozottan hozták meg döntéseiket. Ennek okai részben a korábbi, 2010 előtti pénzügyi nyilvántartások hiányosságaira, részben pedig az átadás körülményeire vezethetők vissza. Az előbbi ok következtében a fenntartók nem tudták pontosan, mennyit fordítottak iskoláik egyes kiadásaira. A rendelkezésre álló kimutatások nem feltétlenül igazodtak a későbbi, a KLIK és az önkormányzatok közötti költségmegosz-

tás szempontjaihoz, s nem is feltétlenül jelent meg minden, az oktatással kapcsolatos kiadás az iskolák költségvetésében.

Ami a másik okot, az átadás körülményeit illeti, a döntés idején nem (időnként még kutatásunk terepmunkái során sem) volt egyértelmű, pontosan mi sorolandó a működési kiadások közé, azaz mit kell fizetni a működtetőnek, mit a fenntartónak, illetve mit a működtetőnek s mit az iskolák épületét tulajdonló önkormányzatoknak.

Megalapozott pénzügyi döntést csak úgy lehet hozni, ha egybevethetők a különböző alternatívák várható kiadásai. Ehhez ismerni kellett volna a KLIK-nek nyújtandó működtetői hozzájárulás összegét, amit az önkormányzatok néhány nappal a döntés határidő lejárta előtt tudtak meg. További bizonytalanságot jelentett, hogy az önkormányzatok saját bevételeikre sem láttak rá. Tekintettel arra, hogy az oktatás átszervezése csak az önkormányzati költségvetésbe történő erőteljes beavatkozással volt elképzelhető, nem lehetett a korábbi évek adataiból kiindulni. Nem volt felmérhető, hogy akár a működtetői kötelezettségeket, akár a működési hozzájárulást miből tudják kifizetni, s képesek-e vállalni az esetleg magasabb összeget kívánó alternatívát (ha az más szempontból előnyös lenne számukra).

Mindennek megfelelően a döntések sötétben tapogatózva születtek, racionalitásuk pedig erősen megkérdőjelezhető. A nagyobb önkormányzatok igyekeztek számításokat végezni, de a jelzett adatok hiányában, a forrás-kiadás alapú kalkuláció eleve lehetetlen volt, a kiadás-kiadás alapú, vagyis az alternatívákat összevető kalkulációk pedig sok bizonytalanságot tartalmaztak. A döntések így felszínes, inkább az érzelmi hozzáállást tükröző érvek mentén jöttek létre, ilyen – meglehetősen egyoldalú – kérdésekre adva választ, mint mennyi kiadástól szabadul meg az önkormányzat, ha átadja, illetve mennyit nem kell átutalnia, ha megtartja az iskola működtetését.

„Mert a minisztériumtól kapott információk alapján lehetetlen volt kiszámítani, hogy pénzügyileg hogyan jár jobban az önkormányzat. [...] Nem tudtak a városok mire ígert, és mire nemet mondani. Utolsó előtti éjszaka kihozta az önkormányzat által beküldött anyagokból, azt hiszem, a BM vagy nem tudom melyik minisztérium hozta ki azt, hogy melyiknek melyik hozzájárulást kell fizetni. Nem tudták a települések, hogy jobban járnak, ha leadják, vagy jobban járnak, ha megtartják. Tehát bizonytalanság volt a települések részéről is.” (volt kéthalmi oktatási referens, jelenleg a szomszédos tankerület vezetője)

A kérdésfelvetések mögül alapvetően hiányoznak a szakmai, tehát az oktatási szempontok, vagyis nem arról szólnak, milyen befolyása lehet az önkormányzatnak az oktatás minőségére, eredményességére ilyen vagy olyan döntés mellett. E megközelítés nemcsak az adott helyzetre vezethető vissza, hanem az önkormányzatok korábbi (elsősorban nem szakmai alapokra épülő) oktatási szerepvállalása magyarázza, valamint az, hogy a működtetői feladatok ellátása a köznevelési törvény értelmében inkább csak asszisztálást jelent az iskolák tevékenységéhez, mintsem érdemi beleszólást.

Arról sem feledkezhetünk meg, hogy a működtetéssel kapcsolatos döntés nem minden esetben volt szuverén: több, a kutatás terei közé bekerült település is csődeljárás alatt állt, így a csődgondnok döntött. Volt olyan eset, amikor az önkormányzati szándék ellenére átadta a működtetési jogot.

A pénzügyi alapú mellett, néhány esetben politikai alapú döntés született: a saját iskolához, illetve a legjobb iskolához ragaszkodás vezetett a működtetés megtartásához.

Vizsgált térségeink kisebb települései között egyet találtunk, amely vállalta a működtetés költségeit. Az önkormányzat magáénak érzi az iskolát, s feltételezhetően az idegenforgalomból származó jövedelme révén, a szükséges fedezet is rendelkezésére áll. A helyzet értelmezéséhez hozzátartozik, hogy egy korábban már bezárt, majd önkormányzati kezdeményezésre újranyitott iskoláról van szó, amelynek fenntartására az önkormányzat korábban is sokat fordított, most pedig mindent megtesz azért, hogy ide csábítsa a környező kistelepülések magasabb státuszú szülői háttérrel rendelkező tanulóit.

AZ ÁLLAMI INTÉZMÉNYFENNTARTÁS

A tankerületek és vezetésük

A tankerületek¹⁷ helyi tevékenysége a KLIK belső ügye, vizsgálatuk nem terjedt ki rá, mindössze néhány, a működést befolyásoló tényezőre koncentráltunk. Az első felvetődő kérdés, hogy a tankerületeknek kellett-e a járások területéhez igazodni, s ha igen, miért. A jelenlegi működésben ennek létjogosultsága kétes, hiszen két különálló, egymással hivatalos kapcsolatban nem lévő szervezetről van szó. Az igazodás a járási beosztáshoz ellenben azzal a következménnyel járt, hogy nagyon eltérő számú intézmény került egy-egy tankerülethez. Tagiskolai szinten nézve, a hat vizsgált tankerületünkben 6 és 18 közé esik ez az érték, miközben az egyik, 17 iskolával rendelkező térségünk melletti (tehát kutatásunkba nem került) tankerületnek csak öt iskolája van. A vizsgálatunk idején megfigyelhető egységes kézi vezérlés mellett, ez nagyon különböző terheket ró a tankerületi vezetésre, egyes esetekben – feltételezhetően – rontva a munka határfokát. A járási központok és a tankerületek egy településre helyezése a legtöbb esetben logikus, hiszen sok járás egy központú. Máshol viszont erőteljes beavatkozást jelent a településközi viszonyokba, túlzottan megerősítve, illetve gyengítve egy-egy települést. A járási hivatal és a tankerület a szakemberek foglalkoztatásában konkurenciát is jelenthetnek egymásnak: különösen a kis, rossz szakember-ellátottságú településen látszik ez gondnak, s főként a tankerületek számára, mert a közalkalmazotti szféra többnyire kevésbé vonzó feltételeket tud kínálni, mint a köztisztviselői.

A tankerületi igazgató a vizsgált térségeinkben mindenhol a térséget és az oktatást jól ismerő szakember lett. Kiválasztásuk módja, rátermettségük nem másodlagos, de erről nincsenek megbízható információink. Elhivatottságuk eltérőnek látszik: van közöttük olyan, aki a térség egészében gondolkodva, annak érdekeit képviselve dolgozik, s van olyan, aki inkább a fentről érkező utasítások végrehajtója. Van, ahol hitelesebb, máshol kevésbé hiteles szakembereknek tüntetik fel őket a kérdezettek, abban viszont egyöntetűek az álláspontok, hogy a fenntartói rendszer működési nehézségeinek nem ők az okozói.

17 A tankerületek megalakulásának hátterét Fehérvári Anikó és Szabó Zoltán András tanulmánya mutatja be a kötetben.

Átfogó tapasztalatok

Az új fenntartói rendszer egyik alapgondolata szerint, az iskoláknak a jövőben csak szakmai kérdésekkel kell foglalkozniuk, a vezetők így a szakmai munkára koncentrálnak. Ezt meg támogatandó jött létre az Klebelsberg Intézményfenntartó Központ, amely – egyebek mellett – átvette a korábbi fenntartói feladatokat jelentős részét. Működése kormányrendeleten¹⁸, alapító okiraton¹⁹, illetve a szervezeti és működési szabályzatán²⁰ alapul. A működésére vonatkozó részletes szabályozás – nem lefedve a tényleges működés minden elemét – az utóbbiban található, ami a rendszer működőképességére, rugalmasságára erősen visszahat. Éppen ezért van kiemelkedő fontossága a kialakult gyakorlatnak, amint a rendszer mikroszintű működőképességéről informáló visszajelzésnek is.

A tankerületek és a központ viszonya a külső szemlélő számára nehezen átlátható²¹. Ha a korábbi (önkormányzati) fenntartói jogokat vesszük számba, az látható, hogy a tankerületek fenntartói voltukból eredő önálló kezdeményezéseket nem tettek, az iskolák működési feltételeibe nem avatkoztak be. Intézmények megszűntetésére, átszervezésére nem került sor, ilyen kezdeményezések sem történtek. Bár a pedagógiai programok felülvizsgálata lezajlott, érdemi, a korábbi működéstől eltérő következményekkel járó beavatkozás sehol nem volt. Egy nagyobb város interjúalanya szerint *„a tankerületi vezetés támogatja az iskolákat abban, hogy egyéni sajátosságait megőrizték, s ez egybevág a korábbi fenntartó (a jelenleg működtető, Gy. Z.) önkormányzat szándékaival”*. Egy másik vélemény a fenti témában: *„Mind a felülvizsgálatot, s az ehhez tartozó szakmai munkát az intézmények vezetői és pedagógusai végezték, ebbe a KLIK nem szólt bele, így azt mondhatjuk, hogy e tekintetben megmaradt az intézmények autonómiája”*. Kétségtelen, hogy a köznevelési törvény látszólag gyenge jogot ad a tankerületeknek a pedagógiai programok tekintetében, de pénzügyi okokra hivatkozva, elvileg beavatkozhatna a rendszerbe. Az, hogy ezt nem tette meg, vagy koncepcióhiányra utal, vagy arra, hogy ebbe a – több iskolával rendelkező települések esetén kényes helyi politikai – kérdésbe nem szívesen avatkozik be.

A beiskolázási körzetek meghatározása nem a KLIK, hanem az illetékes kormányhivatal feladata. A több intézménnyel rendelkező városokban ebben nem történt változás a korábban kialakult rendszerhez képest, így jelenleg nem látható, hogy a kormányhivatal milyen információk alapján dönt(het) ebben a – részben szakmai, részben oktatáspolitikai, de nem kis mértékben településpolitikai – kérdésben, s hogy mit jelent az érintett önkormányzatokkal való egyeztetés kötelezettsége.²²

18 202/2012. (VII. 27.) Korm. rendelet a Klebelsberg Intézményfenntartó Központról.

19 A Klebelsberg Intézményfenntartó Központ Alapító Okirata.

20 22/2013. (VII. 5.) EMMI utasítás a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ Szervezeti és Működési Szabályzatáról.

21 A 202/2012. (VII. 27.) Korm. rendelet a Klebelsberg Intézményfenntartó Központról csak a KLIK működésére vonatkozó általános előírásokat tartalmaz (felépítése, általános irányítói jogok), a működésével kapcsolatos részletek tekintetében, így például abban, hogy az iskolák törvény által továbbra is deklarált szakmai önállósága mire terjed ki, nincsenek előírások és jogok megfogalmazva. Az iskolák állami kézbe vétele után több mint fél évvel fogadták el a KLIK SZMSZ-ét, amely a kormányrendeletnél részletesebben foglalkozik a KLIK szervezetével, de az iskolák szakmai döntési jogkörét egyáltalán nem érinti, a KLIK területi szerveinek (ún. tankerületek) jogkörét pedig csak érintőlegesen.

22 2011. évi CXCV. törvény a nemzeti köznevelésről 50. § (8) bekezdés: „A felvételi körzetek megállapításához a kormányhivatalnak be kell szereznie az érdekelt települési önkormányzatok véleményét.”

Az igazgatók cseréjére vonatkozó számokkal kérdőíves kutatásunkból származó adatokkal rendelkezünk²³: az állami irányítással kezdődő két év alatt (2013, illetve 2014) ez 38%-os volt, ami az öt éves kinevezéseket nézve időarányos, s alacsonyabb, mint a nem KLIK-fenntartású (állami, alapítványi, egyházi) intézményekben (ezekben 41%). A KLIK-hez tartozó iskolákban e két év alatt kinevezett igazgatók 60%-a korábban ugyanott, ugyanebben a beosztásban dolgozott, 30%-a ugyanott, de nem igazgatóként, míg egytizedük más intézményből jött. Ez arra utal, hogy az ún. kádercsere korlátozott volt (TÁRKI-adatfelvétel, 2014).

A korábban az önkormányzatokhoz tartozott pénzügyi allokáció tekintetében kismértékben érzékelhető a KLIK jelenléte, illetve az oktatásra fordítható szűkös keretek hatására történt beavatkozás (pontosabban: történhetett, mivel az iskolák semmilyen költségkerettel nem rendelkeznek, a pénzügyi átcsoportosítások sem láthatók, tehát csak szakmai oldalról közelítve következtethető ki a kismérvű átrendeződés). A beavatkozást az áttanító, az utazó pedagógusok alkalmazása jelentette, mégpedig ezek közül azon esetekben, amikor egy-egy felszabaduló státusz betöltése helyett, ily módon oldották meg az oktatást²⁴. A pénzügyi allokációt tekintve ez nem jelentett komolyabb beavatkozást, ugyanakkor az iskolák közötti együttműködés tekintetében igen: áttanításra települések között korábban, tehát az önkormányzati rendszerben csak nagyon ritkán került sor, vizsgálatunk idején azonban már általános volt. Térségeink többségében ez egyértelműen javította a szakos ellátottságot, legalábbis sikerült annak magas szintjét megőrizni a tanárok nyugdíjaztatását követően is.

A pénzügyi átrendeződés jelei láthatók (itt-ott) abban is, hogy az iskolák korábbi, ún. saját bevételeiket a jelenlegi rendszerben nem feltétlenül kapják vissza²⁵, az a tankerület illeti, aki eldönti, visszaadja-e a megszerző iskolának. Kiforrott gyakorlatról e tekintetben nem beszélhetünk, néhány eset alapján azonban úgy látszik, hogy nem a bevételt megszerző intézmény kapja meg az összeget. Ennek az a következménye, hogy néhány intézmény már nem is tesz erőfeszítést ilyen pénzek megszerzésére, míg mások a régi gyakorlat szerint működtetik a rendszert, termelve és átadva a bevételt a fenntartónak.

A pályázati tevékenység nem elsősorban a működést, inkább a fejlesztést célozza, korrigálандó a rendszer egyenetlenségeit. A tankerületek többnyire igyekeznek támogatni ezen források megszerzését, azaz biztosítani az önrészt, ám a rendszer még bizonytalan, sok múlik egy-egy tankerületi vezető hozzáállásán, az iskolákhoz fűződő bizalmi helyzeten. Mivel a hivatalos pályázó sok esetben a tankerület, elvileg az is elképzelhető, hogy a kezdeményező iskola helyett egy másik jut hozzá az elnyert pénzhez. A tankerület pályázatokat támogató szerepével kapcsolatban kritikák is megjelennek, ugyanakkor problémák más fenntartónál is felmerülhetnek. Nagyobb gondnak látjuk, hogy egyrészt a korábbi kapcsolatrendszer segítette ezt a folyamatot, most viszont minden az alapokról kezd felépülni, másrészt az önkormányzati költségvetésre sokkal inkább rá lehet látni, mint a KLIK-ére. Minden pályázatot a korábbi önkormányzati fenntartók sem tudtak önrésszel támogatni, de hitelt érdemlően tudták

23 A kutatás rövid leírását lásd e kötetben Bander Katalin – Berényi Eszter tanulmányában.

24 A szakos ellátottság javítása érdekében bevezetett, az iskolák közötti kölcsönös áttanítás nyilvánvalóan nem jár a pénzügyi eszközök átcsoportosításával.

25 A KLIK Szervezeti és Működési Szabályzata nem egyértelműen fogalmaz (lásd 31. § 5. bekezdés).

elfogadtatni korlátaikat. A KLIK esetében ez biztosan nincs így. Mivel a tankerületek sem gazdálkodnak önállóan, nem látható – iskolai perspektívából különösen –, mi az oka egy-egy pályázati szándék elutasításának.

A KLIK jelentősége a vizsgálat idején kettős volt: a mindennapi működést erőteljesen befolyásoló, azt akadályozó szerepe került felszínre, koncepcionális és szakmai kérdésekben viszont háttérbe vonult. Ez utóbbi következménye, hogy tevékenysége a települések vagy az azokon élő különböző lakossági csoportok érdekeit nem séríti, így a rendszer komolyabb konfliktusok nélkül tud működni. Ugyanakkor – s ez később nagyobb feszültségek forrása lehet – nem látható az a döntési mechanizmus, amely az iskolahálózatot érintő jövőbeni lépéskényszerekhez vezet majd. Elsősorban demográfiai okokból, néhány éves távlatban beavatkozást fog igényelni a rendszer: iskolákat ritkábban, osztályokat, évfolyamokat biztosan meg kell majd szüntetni, ezt a vizsgált térségekben mindenhol jelezték, s ez nem történhet mechanikusan. A korábbi rendszerben sem tudtak a lakosság igényeit még ismerő önkormányzatok minden elvárásnak megfelelő döntéseket hozni, a szülői választások időnként felülírták a fenntartói elképzeléseket. Egy iskolától térben és ezért terepismeretben is távoli fenntartó döntései sokkal inkább létrehozhatnak életidegen helyzeteket. A demográfiai változások mellett a takarékosági intézkedések is átszervezésekhez vezethetnek. Nem látható, hogy a KLIK – vizsgálatunk idején tapasztalt, erősen centralizált működési rendszere – miként fog ilyen, a különböző helyi érdekeket erősen érintő döntéseket hozni, s miként fogja kezelni az ezekkel kapcsolatos esetleges konfliktusokat.

A központosított fenntartás előnyei a kutatás idején – leszámítva az említett átmenetet – nem rajzolódtak ki. Az iskolák között korábban kialakult programbeli, s az ezzel nyilván összefüggésébe hozható pénzügyi különbségek minden bizonnyal megmaradtak, legalábbis ilyen értelmű változást nem érzékeltünk. Miután a jelenlegi pénzügyi mechanizmus nem azonosítja az intézményeket²⁶, azok pénzfelhasználása sem látható. Ez óriási akadálya annak, hogy az iskolák közötti (esetleges) pénzügyi kiegyenlítő mechanizmusok látható váljanak, amint annak is, hogy a szakmai eredmények/kudarok és azok anyagi háttere között összefüggést keressünk, vagyis a rendszer átláthatósága csorbul.

A tankerületeket jelenleg a stratégiai gondolkodás teljes hiánya jellemzi. Napi ügyekkel foglalkoznak, végrehajtják a központi utasításokat, s közvetítik a központ felé az iskolai igényeket. Nem rajzolódnak ki tankerületi és tankerületen belüli (egyedí) iskolai, valamint ezek mögött álló lakossági érdekek. Ezek megértése és mérlegelése helyett a jelenlegi rendszer a döntések kiiktatásával, az érdekek háttérbe szorítása révén működik. Intézményes módon nem is látszik képesnek a helyi érdekek mérlegelésére, figyelembevételére.

Az állami irányítás szerepe a tanulói mozgásokban, s – ezzel összefüggésben – az iskolai szegregáció befolyásolásában (annak csökkentésében) – sem érhető tetten. A korábban kialakult szegregált intézmények ugyanolyan szociális háttérű diákokat fogadnak be, mint korábban. Komoly változást e téren természetesen nem lehet egy-két év alatt elérni, ám az előrelépés lehetőségei sem rajzolódnak ki, holott a változatlan szülői törekvések azt jelzik, hogy a szegregációt eredményező mozgásokat tovább-

26 Sem a KLIK-en belül, sem pedig a működtető önkormányzatok esetében.

ra is, esetenként a korábbinál nagyobb áldozatok árán is erősítik. A törésvonalaknak rendszerint erős etnikai tartalma van, de kutatásunk is jelzi, amit más vizsgálatok már feltártak, hogy ahol a cigányság rétegzett, a társadalmi státusz válik döntővé az iskola-választásban (Balázs–Kovács, 2012).

A korábbi – időnként az önkormányzat által erőteljesen támogatott – elitiskolák megmaradtak. Beavatkozások csak szórványosan fordultak elő, némelyikük kifejezetten sikeres volt a városon belüli lakóhelyi szegregáció iskolai vetülete csökkentésében (Szűcs, 2013), bár ez még az önkormányzati fenntartás idején történt. Jelenleg a KLIK nem viselkedik fenntartóként, holott szakmai rálátása csak neki lehet e kérdésre, így a korábban kialakult egyenlőtlenségek élnek tovább. Nem tudható, ki fogja felvállalni ezen érzékeny terület kezelésének politikai következményeit. Az önkormányzati rendszerben a szegregációellenes kormányzati törekvések helyi szinten, a helyi rétegekre és a sérelmeket kompenzálni nem tudó támogatórendszer hiányában buktak el. Bár a KLIK-nek van programja (*A beavatkozást igénylő iskolák támogatása*²⁷) e probléma kezelésére, ami fontos hozzájárulás a hátrányos helyzetű diákok felzárkóztatásához, ám nem alkalmas az intézményi tanuló-összetétel megváltoztatására, holott a köznevelési törvény ezt változtatlanul fontosnak tekinti²⁸.

Az első egy-másfél év tapasztalatai nemcsak a rendszer kiforratlanságára utalnak – ez természetes –, hanem kidolgozatlanságára is. Bár az oktatás különböző szereplői másként élik meg a változásokat (erről bővebben lásd a továbbiakban), abban többnyire megegyeznek a vélemények, hogy a napi működés rendkívüli nehézségekkel jár. Az elburjánzott adminisztratív tevékenység rengeteg energiát von el a tanítástól, illetve – az igazgatók esetében – a fajsúlyosabb vezetői teendőktől. Mindezt az akadozóttá vált működés tetézi. Az intézmények minden pénzügyi önállóságukat elvesztették, így a legapróbb beszerzések is csak hosszadalmas ügyintézéssel valósíthatók meg, egy kifejezetten rugalmatlan rendszerben. Megfelelő informatikai háttér hiányában, a rendszerről való adatgyűjtés energiapazarló módon történik. E tények szakmai körökben közismertek, néhány összefüggésük, következményük talán kevésbé.

A kutatási tapasztalatok azt jelzik, hogy nem végiggondolt a szakmai és a pénzügyi döntések találkozása. Miközben a szakmai munka irányítása az iskolaigazgatókra²⁹ hárul, az ehhez szükséges pénzügyi fedezet a KLIK kezében van. A csak néhány intézménnyel rendelkező tankerületi vezetéstől is távol vannak az iskolák, nehéz azok pénzügyi folyamatait átlátni különösen úgy, hogy nem rendelkeznek saját költségvetéssel, több intézmény esetén pedig már kifejezetten bürokratikussá válik a rendszer. Az esettanulmányok szerint az iskolák és a tankerületi vezetés között többnyire jó, elfogadható kapcsolat alakult ki (lásd még később az empirikus adatokat), a nehézkes működésért nem a rossz viszony, a bizalmatlanság vagy a tankerületi vezetők nem megfelelő munkája tehető felelőssé, hanem a döntéshozatali rendszer átgondolatlansága rajzolódik ki.

27 <http://klik.gov.hu/intezmenyi-fejlesztes>

28 2011. évi CX. törvény a nemzeti köznevelésről 50. § (6): „Ha a településen több általános iskola működik, az egyes általános iskolai körzeteket úgy kell meghatározni, hogy kialakíthatóvá váljon a hátrányos helyzetű gyermekek egyenletes aránya a nevelési-oktatási intézményekben.”

29 2011. évi CX. törvény a nemzeti köznevelésről 69. §.

AZ ÖNKORMÁNYZATI SZEREPEK VÁLTOZÁSA

Az önkormányzatok oktatási rendszerben betöltött szerepe formálisan a működtetés vállalása vagy elutasítása szerint különbözik. Kutatásunk tapasztalatai nem jelzik ezt az éles határt, vagyis az önkormányzatok szerepe e vonal mentén valóban törik, de érdemi közreműködésüket nem ez határozza meg. A narratívák a törésvonalat az önkormányzatok és az oktatás szereplői közötti informális kapcsolatrendszerben jelzik. A formálisan elvárt együttműködés, vagyis az önkormányzati épületekre vonatkozó vagyonhasználatot szabályozó megállapodások, mindenhol megszülettek. Az, hogy ezek mennyire lesznek alkalmasak az érintett kérdéskör kezelésére, nem látható. Néhány komolyabb konfliktus felszínre került, ám ezek nem utalnak egyértelműen rendszerhibára.

Az önkormányzatok és a tankerületek között a köznevelési törvényben meghatározottakon túlmutató formális kapcsolatról alig beszélhetünk, informális együttműködésről annál inkább. Hozzájárul ehhez, hogy vizsgált térségeink tankerületi vezetői – amint azt már említettük – mindannyian kötődnek a térséghez, korábban is itt dolgoztak, ismerik a terepet. Az informális kapcsolatok intenzitása, tartalma ugyanakkor rendkívül eltérő: nemcsak a tankerületek között, hanem egy-egy tankerületen belül is ez a jellemző, ami arra utal, hogy sok múlik az önkormányzati vezetők szándékain.

Az önkormányzatok jelentős része továbbra is felelősséget érez települése oktatása, iskolái iránt, ennek érdekében igyekszik együttműködni a tankerülettel. Ez tipikusan az épületek felújításával kapcsolatos pályázati tevékenységben érhető tetten, de többek besegítenek a napi működésbe is. Ez utóbbi támogatás ritkábban kötődik a tankerülethez, sokkal inkább az iskolához: az intézményvezetők gyakran fordulnak korábbi fenntartójukhoz működési nehézségeik áthidalása miatt. Markánsabban fogalmazva: ha az állami fenntartó nem tud megoldani egy problémát, akkor az önkormányzat segít. Olyan tevékenységek elvégzéséről vagy annak finanszírozásáról van szó, amelyek a tankerülethez tartozóak (esetleg nem tisztázott, kié a feladat), de a tankerület – legalábbis egy adott határidőre – nem tudja a kérést teljesíteni: kisebb-nagyobb javítási, karbantartási munkák ellátása, a tanulók szállítása. Különleges lehetőséget jelent az önkormányzatoknak, hogy gyakran foglalkoztat olyan közmunkásokat, akik iskolai feladatok ellátására is bevetethetők, foglalkoztatásuk ugyanakkor minimális költséggel jár. Nem ritkán már korábban is hasonló módon jártak el, így természetes, hogy – bár már nem ők, hanem a KLIK a működtető – ezeket ellássák. *„Ahol harmonikus volt korábban is az iskolavezetés és az önkormányzat viszonya, ott nem jelent problémát ilyen dolgok miatt egymáshoz fordulni.”*³⁰

Ahol az iskola és az önkormányzat közötti viszonyt korábban feszültségek terheltek, ellentmondásosabb a helyzet: *„Fennáll a veszélye, hogyha az iskolai-gazgató rendszeresen arra szorul, hogy szívességet kérjen az önkormányzattól, akkor egy idő után az önkormányzat is felhatalmazva érzi magát, hogy kérjen az iskolától. Így az iskola szépen lassan visszacsúszik azoknak a helyi hatalmi konfliktusoknak a mocsarába, ahonnan a KLIK létrejötté kiemelte.”*³¹

30 Lásd e kötetben Szabó Ákos tanulmányát.

31 Lásd e kötetben Szabó Ákos tanulmányát.

Más településeken – több helyen láttuk – az önkormányzat háttérbe vonul. E mögött egyaránt megtalálhatók a pénzühiánytól kezdődően az esetleges korábbi konfliktusos helyzetek. Ugyanakkor ez a hozzáállás is természetesnek tekinthető, hiszen a számukra fontos döntési jogok elvonásával érdekeik érvényesítésére nincs már mód, s tulajdonképpen ezzel az oktatás politikai indikátorszerepe is megszűnt: *„Jól érezhető egy »nem az én iskolám, nem az én problémám« vélekedés.”*³² *„Az iskolák mintha kikerültek volna az önkormányzatok látóköréből.”*³³

Kutatásunk sajátosságai (kvalitatív megközelítés, kis minta) miatt, a két, alapvetően eltérő hozzáállás érvényességét, súlyát nem tudjuk megítélni. Mindkettőre több példánk van, egyik sem kivételszerű. A pozitív viszonyulás mögött a korábbi jó iskola-önkormányzat kapcsolat, az önkormányzat saját iskolája iránti felelősségérzete, a hiteles tankerületi vezetés, valamint a térségi együttműködés hagyománya lelhető fel. Ilyen esetekben egyfajta bizalmi viszony alakult ki az önkormányzat és az iskola vagy – ritkábban – az önkormányzat és a tankerület között, erre építve a napi működés problémái áthidalhatók. A KLIK-működés első egy-másfél éve alatt ennek kiemelkedő jelentősége volt, mondhatjuk azt is, hogy a rendszer valójában csak így volt üzemképes.

A korábbi fenntartói rendszerben az iskolához fűződő helyi érdekek kitapinthatóak voltak, az önkormányzatok döntései ezt fejezték ki. Az új konstrukcióban minden a KLIK-en belül történik, vagyis belüggé vált. A KLIK vezetése elvételre hozott olyan döntést, ami a korábbi struktúrát érintette. Egyetlen iskolában találkoztunk évfolyam-összevonással (az osztálylétszámokra vonatkozó szabályok alapján mechanikus módon, azaz megkérdőjelezhetetlenül), egy másik esetben pedig a tankerület a régi módszerrel – a roma nemzetiségi oktatás bevezetésével – egy iskola megmentésén fáradozott. Ez utóbbi az egyetlen, amikor a tankerület utasítás-végrehajtói szerepén túlmutató tevékenységgel találkoztunk. A jelenlegi fenntartói rendszer komoly hiánya, hogy miután nem artikulálódnak a helyi érdekek, egyrészt az intézmények kiszolgáltatottá válnak a fenntartó elképzeléseit, még inkább azok teljes hiányát tekintve, másrészt a fenntartó komolyabb beavatkozásai kiélezett helyzetekhez vezethetnek. Bár vizsgálatunkig ilyen beavatkozási kísérletek nem történtek, későbbi megjelenésükre érdemes felkészülni.

AZ ÁLLAMI ISKOLAFENNTARTÁS FOGADTATÁSA

Az önkormányzatoknak az iskolafenntartás átadása bizonyára nem volt könnyű, változó reakcióikat fentebb igyekeztünk bemutatni. Arra is utaltunk, hogy a pedagógusok többségének az új helyzet inkább könnyebbséget jelent. Igaz ugyan, hogy a tanítás feltételei nehezebbé váltak (az áttanítás, a beszerzési háttérű gondokra visszavezethető akadózó működési feltételek, a dologi feltételek aprólékos előretervezésének igénye stb. okán), szakmai önállóságuk is csorbul (például a tankönyvválasztásban), ugyanakkor személyes helyzetük stabilizálódott: bérüket időben megkapják.

32 Lásd e kötetben Andl–Paku tanulmányát.

33 Lásd e kötetben Bocsi Veronika tanulmányát.

Egy-egy iskola esetében ennél nagyobb horderejű, ugyanakkor rendszerszinten ritkának látszó előny, hogy az új fenntartói rendszer „*kiemelte a kisiskolákat a helyi hatalmi és érdekharcokból*”³⁴. Ez arra – az esettanulmányaink szerint jelenleg még nem teljesülő – várákozásra is utal, hogy az iskolafenntartás szakmai közegbe és kezekbe kerüljön (ahol természetesen szintén lehetnek majd – más típusú – hatalmi és érdekharcok). Másutt viszont inkább az fogalmazódott meg, hogy „*Az oktatásirányítás új rendszere tehát nem számolta fel a korábbi kapcsolatokat, épp ellenkezőleg: a rendszer azért is tekinthető működőképesnek, mivel a kapcsolatok kellően szorosnak mondhatók*”³⁵. A centralizáció és az egységesítés alap gondolata elfogadott helyi szinten, ugyanakkor sokan úgy látják, az a megoldás, ami kialakult, nemcsak nehezíti a működést, hanem a helyi törekvéseket is teljesen negligálja, sőt ezeket artikulálni sem engedi. Egy interjúalany szerint „*az iskolák egy rendkívül erőteljesen centralizált, hierarchikus, bürokratikus rendszer alsó szintjére kerültek*”³⁶, ami az egyébként sok helyen tapasztalt várokozást nyilvánvalóan lehűtötte.

Az igazgatói szerep lényegesen nehezebbé vált, ami döntően annak a következménye, hogy a felelősség és a döntési jogkör leosztása nincs szinkronban „*Mindenért én vagyok a felelős, de semmiben nem dönthetek*” (gimnáziumigazgató, Kéthalom). Némi előrelépés történt e területen (egy térségben tapasztaltuk), de azért az oktatási intézmények képviselői egységesen túlcentralizáltnak tartják a rendszert.

A kvalitatív kutatási eredményeket az iskolavezetők körében folytatott, országos kérdőíves vizsgálatunkból nyert információk egészítik ki. Az iskolaigazgatók megosztottak a fenntartói változásokkal összefüggésbe hozható néhány működési feltétel tekintetében, de az elégedetlenek aránya nagyobb, mint az elégedetteké. A KLIK-hez tartozó és az egyéb fenntartású intézmények vezetői között statisztikai módszerekkel igazolható eltérések vannak: az előbbieket között lényegesen több az elégedetlen, kivételt az iskola helyi intézmények közé történt beágyazottsága jelent, ami viszont inkább a korábbi kapcsolatok továbbélését jelentheti, mintsem a fenntartói változások következménye (TÁRKI-adatfelvétel, 2014). Bár a kérdőívünkben viszonyítási alapul megjelölt öt évvel korábbi állapot miatt, egyes beérkezett válaszok nem feltétlenül hozhatók összefüggésbe a fenntartóváltással (az épületek állaga, tárgyi felszereltség stb.), más kérdések (intézményi működés, munkaerő-gazdálkodás, kapcsolat a fenntartóval) tekintetében viszont indifferens, hogy a megnevezett időszak két végpontja között milyen folyamatok zajlottak: ezek egyértelműen a két eltérő rendszer pillanatnyi működését értelmezik.

Az empirikus vizsgálat megerősíti néhány kvalitatív kutatási eredményünket, így van ez az iskolai vezetés és a tankerületek közötti kapcsolat hatékonysága esetében: többen ítélik romlónak, mint javulónak az öt évvel korábbi (akkor az önkormányzatra vonatkozó) állapothoz képest (lásd 3. ábra).

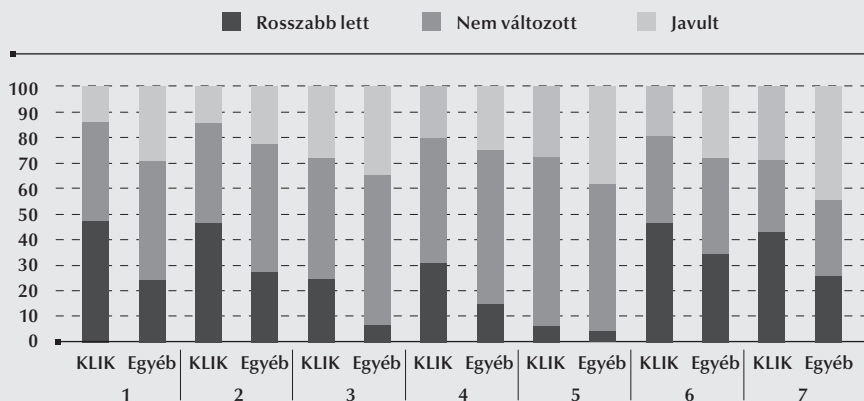
A nehézségek hátterét kutatva a válaszolók két tényezőt, a finanszírozás kérdéskörét és a magas munkaterhelést emelik ki, mindkét esetben szignifikáns különbség van a KLIK és az egyéb fenntartású iskolák vezetői vélekedésében (lásd 4. ábra).

34 Lásd e kötetben Szabó Ákos tanulmányát.

35 Lásd e kötetben Nagy Zoltán tanulmányát.

36 Lásd e kötetben Nagy Zoltán tanulmányát.

3. ábra: Az öt évvel korábbi helyzethez képest tapasztalt változások iránya az igazgatók szerint

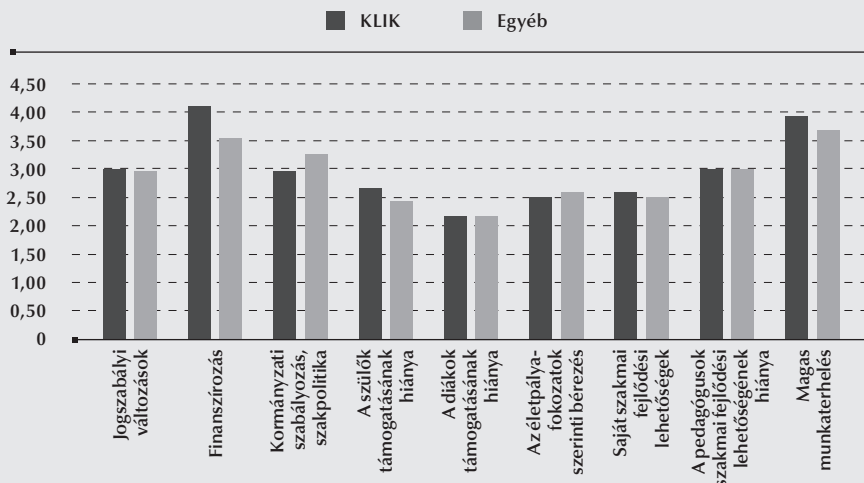


Forrás: TÁRKI-adatfelvétel, 2014

A feltett kérdés: Az Önök iskolájában az öt évvel ezelőtti helyzethez képest milyen változások történtek a következő területeken?

Magyarázat: 1 – Az intézményi szintű problémák megoldhatósága; 2 – A pedagógusmunkaerő-gazdálkodás lehetőségei; 3 – A kapcsolattartás hatékonysága a fenntartóval; 4 – A kapcsolattartás hatékonysága a működtetővel; 5 – Az intézmény helyi beágyazottsága; 6 – Az iskolaépület(ek) állaga; 7 – Az intézmény tárgyi felszereltségének színvonala.

4. ábra: Az intézmény(egység)vezetői eredményességét korlátozó tényezők megítélése az iskolavezetők körében (ötfokú skála átlagértékei)



Forrás: TÁRKI-adatfelvétel, 2014

A feltett kérdés: Milyen mértékben korlátozzák a következők az Ön intézmény(egység)vezetői eredményességét ebben az iskolában?

Megjegyzés: Szignifikáns eltérések: finanszírozás, kormányzati szabályozás, magas munkaterhelés.

Az iskolavezetők kapcsolata a fenntartóval nem nevezhető rossznak, de kevésbé jó, mint más intézmények vezetőivel, pedagógusaival. A beérkezett válaszok ismét megoszlanak fenntartók szerint: szignifikánsan alacsonyabb értékeket kapunk a KLIK-hez tartozó intézmények esetében, mint a más fenntartású iskolák vezetőinél (lásd 5. ábra).



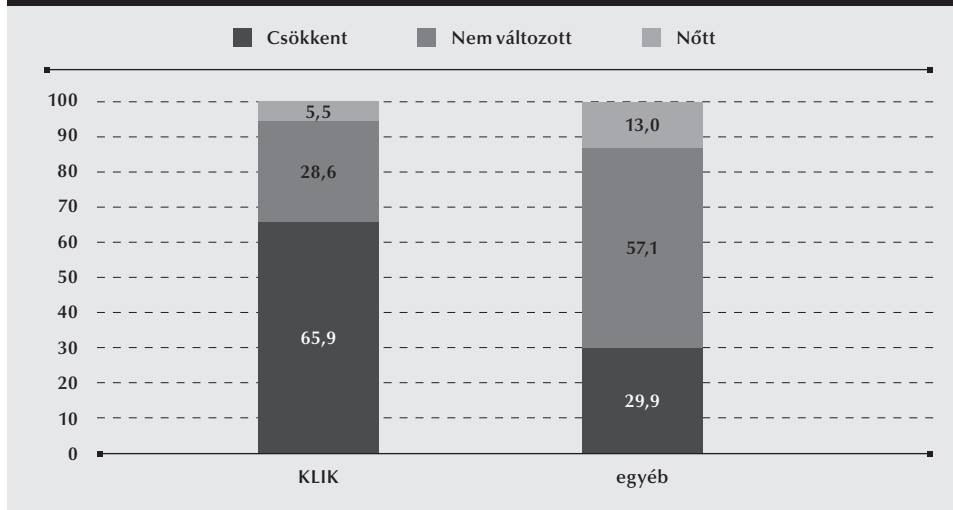
Forrás: TÁRKI-adatfelvétel, 2014

A feltett kérdés: Különböző személyeket, csoportokat fogok felsorolni. Kérem, hogy a válaszlappfüzet válaszkategóriái segítségével mondja meg, hogy milyen az Ön szakmai kapcsolata ezekkel a személyekkel, csoportokkal!

Megjegyzés: Szignifikáns eltérés: iskolafenntartó, tankerületi iskola, utazó pedagógus, helyi önkormányzat.

Komolyabb problémának gondoljuk, hogy – miközben az iskolák szakmai önállóságának megőrzése fontos oktatáspolitikai célkitűzés – az iskolavezetők csaknem kétharmada az autonómia csorbulását érzékeli. A nem KLIK-fenntartású iskolák vezetői között csak feleannyian gondolják így (lásd 6. ábra).

6. ábra: Az intézményvezető szakmai önállóságának változása az öt évvel korábbihoz képest, az igazgatók szerint (%)



Forrás: TÁRKI-adatfelvétel, 2014

A feltett kérdés: És csökkent, nem változott vagy nőtt az intézményvezető szakmai önállósága az öt évvel ezelőtti helyzethez képest?

ÖSSZEGZÉS

Egy új rendszer bevezetése sosem történhet zökkenőmentesen, még akkor sem, ha nem túlzottan nagy horderejű a változás. A magyar közoktatási rendszer irányításának átalakítása hatalmas, s a korábbiból kiindulva, sokak számára rendszeridegen feladat. Az érintett aktorok keresik szerepüket, kapcsolataikat az új helyzetben.

Az átalakítást nagy bizonytalanság terhelte, de az új rendszernek voltak helyi támaszai vagy legalábbis elfogadói. Igaz, főként azért, mert mind az intézményeket, mind a tanárokat a korábbi, egészen 2012-ig tartó finanszírozási rendszer időnként nehéz helyzetbe hozta, ami várokozásokat szült egy stabilabb rendszer irányába. Ez a stabilitás bizonyos mértékig teljesült, vagyis a bérek és a kiszámítható működési igények forrása biztosított. Más tekintetben viszont roppant nehézkes, rugalmatlan, s sokak szerint alulfinanszírozott a rendszer, ami alkalmatlan arra, hogy a belső egyenlőtlenségeket korrigálja.

Tanulmányunkban azt vizsgáltuk, hogy a korábban kialakult problémákra a jelenlegi fenntartói rendszer milyen válaszokat igyekszik adni. Az elmondottak értelmében ezek a válaszok még nem rajzolódnak ki. Nemcsak a gyakorlatban, hanem koncepcióban sem. Nem látszanak azok a szakpolitikai törekvések, amelyek mentén a közeljövő beavatkozásai várhatók. Nem tudható, miként fog reagálni a rendszer a demográfiai változásokra, konkrétan a tanulásszám-csökkenésre. Nem világos, miként igyekszik csökkenteni a szegregációt, ha egyáltalán felvállalja a rendszer e probléma kezelését. Nem kizárva, hogy az ezzel kapcsolatos koncepciók már a szakpolitika

irányítói kezében vannak, nem rajzolódik ki a vonatkozó döntéseket az alsóbb szintekre közvetítő mechanizmus. A jelenlegi egyetlen, állami intézményfenntartó olyan centralizáltan működik, ami szinte minden normatív szabályozást mellőz. Ha üzenet érkezik felülről (ennek egyelőre nincs nyoma), annak végrehajtása szükségszerűen torz lehet, hiszen a központ képtelen megmondani, mi történjen mind a háromezer, hozzátartozó intézményben. Esettanulmányaink alapján az látható, hogy az említett területeken bármilyen érdemi beavatkozás túlzottan nagy politikai kockázattal jár. Ezek tankerületi szintre delegálásának nincsenek meg a feltételei. A tankerületek jelenleg végrehajtók, nem fognak, s talán nem is tudnak érdemi, politikai kockázattal járó döntéseket hozni. Ha kell, végrehajtanak döntéseket. Mechanikusan, vagy hárítva annak felelősségét a felsőbb szintű vezetésre, vagy formálisan megfelelve ezen elvárásoknak.

A jelenlegi, túlzottan központosított rendszerben nem világos, miként lehet abba beavatkozni, mi lesz, lehet a következmény. A centralizált rendszereknek az a veszélye, hogy minden, valamilyen érdeket sértő intézkedés felelőse az egyetlen döntéshozó, vagyis roppant nagy a politikai kockázat. Bár egy-másfél év tapasztalatai alapján nehéz megbízható értékelést adni az új szerep- és funkcióelosztásról, a zártság, a bizalmatlanság arra utal, hogy a bevezetett rendszer nem keresi a párbeszédet a közoktatásban érintett szereplőkkel, a számonkérést sem engedi meg a társadalom számára, ezzel a megközelítéssel pedig aligha lehet erőteljes változásokat elérni. Említhetjük még az intézmények finanszírozottságának, így az abban meglévő különbségek feltárásának lehetetlenségét, vagy bizonyos (például pénzügyi) statisztikai adatok teljes hiányát, amelyek azt jelzik: bár lehet, hogy a korábbi rendszer valós problémái szem előtt tartása mellett koncipiálódott az új rendszer, valóban azokat kívánta csökkenteni, de még nem sikerült megtalálnia azt a szervezeti struktúrát, azt az érdekeltségi rendszert, amely mellett erre képes is lehet.

HIVATKOZOTT IRODALOM

1997. évi CXXXV. törvény a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről.
2004. évi CVII. törvény a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról.
- 110/2012. (VI. 4.) Korm. rendelet a Nemzeti alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról.
- 202/2012. (VII. 27.) Korm. rendelet a Klebelsberg Intézményfenntartó Központról
- 22/2013. (VII. 5.) EMMI utasítás a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ Szervezeti és Működési Szabályzatáról.
- Balázs Éva – Kovács Katalin (2012): Kistérségi és mikrotérségi társulások a közoktatásban. In: Balázs Éva – Kovács Katalin (szerk.): *Többcélú küzdelem. Helyzetképek a kistérségi közoktatásról*. Budapest. Oktatókutató és Fejlesztő Intézet, 17–64.
- Education at a Glance* (2014): Paris, OECD.
- Fehérvári Anikó (2011): Normatív finanszírozás az oktatásban 2000 és 2009 között. *Új Pedagógiai Szemle*, 6. sz.

- Györgyi Zoltán (szerk.) (2011): *Korlátok között szabadon. Demográfiai folyamatok és helyi oktatáspolitikák*. Budapest, Oktatókutató és Fejlesztő Intézet.
- Halász Gábor (2001a): *A magyar közoktatás az ezredfordulón*. Budapest, OKKER. Elektronikus változat: http://halaszg.ofi.hu/download/Ezredfordulo-1.htm#_Toc210401332
- Halász Gábor (2001b): *Az oktatási rendszer*. Budapest, Műszaki Könyvkiadó. Elektronikus változat: http://halaszg.ofi.hu/download/Oktatasi%20rendszer%20-%20HTML.htm#_Toc117492921
- Halász Gábor (2007): Az oktatás kormányzásának jövője: válasz a komplexitás kihívására. In: Lannert Judit (szerk.): *A jövőről való gondolkodás a gyakorlatban. A „Jövő iskolája” OECD-projekt. A magyarországi projekt dokumentumai*. Budapest, Oktatási és Kulturális Minisztérium Európai Ügyek Főosztálya. <http://halaszg.ofi.hu/download/Hiroshima.pdf>
- Híves Tamás (2013): *A közoktatás fenntartói szerkezetének és az intézményrendszer struktúrájának átalakulása*. Kézirat, Oktatókutató és Fejlesztő Intézet.
- Nikitscher Péter – Velkey Gábor: „Mert az iskolának maradnia kell”. In: Balázs Éva – Kovács Katalin (szerk.): *Többcélú küzdelem. Helyzetképek a kistérségi közoktatásról*. Budapest. Oktatókutató és Fejlesztő Intézet.
- PISA 2012 Results in Focus. What 15-year-olds know and what they can do with what they know* (2013): OECD. Elérhető: <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-overview.pdf>
- Szűcs Norbert (2013): A hódmezővásárhelyi deszegregációs intézkedés: az oktatási rendszer esélyegyenlőség-fókuszú komplex átszervezése. In: Fejes József Balázs – Szűcs Norbert (szerk.): *A szegedi és hódmezővásárhelyi deszegregációt támogató hallgatói mentorprogram. Öt év tapasztalatai*. Szeged, Belvedere Meridionale.
- TÁRKI-adatfelvétel* (2014): A köznevelést érintő jogszabályi változások hatása az intézmények működésére. Empirikus vizsgálat, 914 iskolavezető körében.
- Vígvári András (2008): Ment-e a világ előbbre a többcélú kistérségi társulásokkal? In: Bódi Ferenc (szerk.): *A területfejlesztés útjai az Európai Unióban*. Budapest, Politikai Tudományok Intézete.

II. Fenntartás és finanszírozás

PÉTERI GÁBOR: A KÖZOKTATÁS FINANSZÍROZÁSA: NEMZETKÖZI MODELLEK ÉS TRENDÉK

A közoktatás-finanszírozás nemzetközi trendjeit bemutató elemzésünk elsősorban a következő szempontokra épül:

- a) mennyire képesek a főbb európai finanszírozási modellek a minőségi közoktatás feltételeit, ezen belül a szolgáltatáshoz való egyenlő hozzáférést (a minimum feltételeket) biztosítani;
- b) az európai országokban többnyire helyi közszolgáltatásként működő közoktatás támogatási és finanszírozási rendszere milyen gazdálkodási érdekeltiséget teremt központi és helyi szinten a források hatékony felhasználására;
- c) az oktatás iránti igények sokféleségét hogyan követi a kínálat ezen a területen, ahol a közoktatás jelentős része kötelező alapszolgáltatásként jelenik meg;
- d) milyen módon hatnak a tágabb környezetben zajló gazdasági változások a közoktatásra fordított közösségi források nagyságára és finanszírozási rendszerére?

Vizsgálatunk a magyar közoktatási rendszer jelenleg folyó átalakításának értékeléséhez ad segítséget. Fő célunk: bemutatni, hogy a hazai reformlépések mennyire esnek egybe az európai változási irányokkal. A közoktatás erős társadalmi beágyazottsága miatt, természetesen figyelembe kell venni, hogy a modellek eltérő társadalmi-intézményi közegben működnek. Ez megnehezíti a konkrét oktatásfinanszírozási módszerek összehasonlíthatóságát, hiszen ezek a külső feltételek munkánk korlátozott keretei között mind nem mutathatók be.

Ennek ellenére az látható, hogy a Magyarországon meglévő közoktatás-finanszírozási problémák nem egyediek, hasonló gondokkal küzdenek más európai országok is. Így közös jellemző a *gyerek- és tanulólétszám csökkenése*, a társadalom elöregedése, a demográfiai változásokat pedig a bevándorlás csak kissé tudja ellensúlyozni. Így a kisebb létszámból adódó pénzügyi hatékonyság-csökkenésre minden ország keresi a megoldást.

Néhány európai ország kivételével, a közoktatás fejlesztése általában nem az elsődleges költségvetési cél. Így a finanszírozási-tervezési rendszereknek azzal a problémával is meg kell küzdeniük, hogy a közszektor más területeihez viszonyítva, *ne szoruljon háttérbe ez az ágazat*, tehát a költségvetési visszafogások időszakában a pedagógusbérek lassabb növekedése, a közfoglalkoztatotti létszám csökkenése ne okozza az oktatás minőségének romlását.

A legtöbb országban a *településhálózat sajátosságai* is megszabják az oktatásfinanszírozási reformok irányát. A magyarhoz hasonló, elaprózódott települési és helyi önkormányzati adottságokkal rendelkező országok keresik a megoldásokat arra, milyen módon lehet a kisiskolák alacsony méretgazdaságosságából következő költségvetési veszteségeket minimalizálni. A másik véglet esetében, amikor központosított rendszer vagy túlságosan nagy helyhatóságok működnek, a helyi kereslettől távoli kínálat és a többszintű irányítás problémáját kell kezelnie a finanszírozási rendszernek. Ezen kívül az egyes országok településhálózatának sajátosságaiból következő területi (regionális) különbségeket is figyelembe kell vennie az oktatásfinanszírozási rendszereknek.

A gazdasági válság különösen felértékelte a *szakképzés* jelentőségét. Most ugyanis még inkább fontos a szakmunkásképzésben a rövid távú munkaerő-piaci igények és a hosszú távra átfogó alapképzést nyújtó szakképzési célok ütközésére megoldást találni. A közoktatás finanszírozási módszereinek biztosítaniuk kell az egységes köznevelési célok elérését, ugyanakkor figyelembe kell venniük a *tanulási igények változatosságát* és sokszínűségét. A választás lehetőségének tehát adottnak kell lenni mind helyi (városi, települési) szinten, mind az egyén, a fogyasztó számára. E probléma egyik részkérdése az, hogy a *nem állami közoktatási intézmények* mennyire differenciálják a közoktatási szolgáltatásokat.

E tanulmányban a fenti közös problémák mindegyikét nem tudjuk részleteiben megvizsgálni. Arra azonban törekszünk, hogy a tágabb közigazgatási rendszer (feladatok, szintek, működési gyakorlat), a közszolgáltatások ellátásának szervezeti és irányítási formái közé illesztve, képet adjunk az elmúlt egy évtized jellemző folyamatairól és a konkrét oktatásfinanszírozási módszerekről. Ennek megfelelően a közoktatási rendszereket a következő területeken zajló változásokkal együtt vizsgáljuk:

- *A helyi autonómia mértéke*: a közoktatási feladatok telepítése, a központi szint alatti kormányzatok önállósága. A feladattelepítés jogszabályokban rögzített rendjén túl, az oktatás szempontjából különösen fontos a személyzeti jogositványok kérdése.
- *Az oktatásfinanszírozás és gazdálkodás rendszere*: mivel a közoktatás alapvetően közpénzekből finanszírozott szolgáltatás, a pénzügyeket a központi támogatások elosztásának mértéke és formái alakítják. Az oktatásfinanszírozási gyakorlatot a központosított és a decentralizált rendszerekben a helyi-területi szintű kormányzatok támogatási módszerei alakítják. A gazdasági válság időszakában a költségvetési megszorításokra mind az iskolafenntartóknak, mind az intézményeknek reagálniuk kellett.
- *Az oktatásügyi szabályozás más elemei* nem választhatók el a finanszírozástól. Így a finanszírozási modellek elemzésekor utalunk az iskolát segítő-támogató irányítási és felügyeleti rendszerekre is. E szervezeti formák ugyanis nagyban meghatározzák azt, hogy az oktatási intézmények milyen elszámoltatási viszonyok között működnek. Az adminisztratív vagy inkább a társadalmi elszámoltathatóságot erősítő mechanizmusok arányai és formái alapvetően alakítják a közszolgáltatás eredményességét és hatékonyságát.

A tanulmány elsősorban az Európai Unió 27 állama rendelkezésre álló, összehasonlítható adatait dolgozza fel, bár néhány esetben az OECD-tagországoiról is szó lesz, amennyiben a szükséges információk tágabb körben is elérhetők voltak.

A KÖZOKTATÁS FINANSZÍROZÁSI-SZABÁLYOZÁSI MODELLJEI

Az előzőekben vázolt megközelítési mód szerint a közoktatási szolgáltatási-financezírozási modelleket három szempont együttes értékelésével lehet meghatározni. Az első, legfontosabb metszete, a közoktatási feladatok *közigazgatási szintek közötti telepítése*. Annak előírása, hogy a fő ellátási felelősség a központi kormányzati szinthez vagy valamelyik helyi önkormányzati egységhez tartozik. Az utóbbi, a decentralizált

modellnek sokféle változata van, hiszen iskolatípusonként és feladatonként (tulajdon, tanárok alkalmazása, bérezés, működtetés, minőségbiztosítás, oktatásigazgatás stb.) a hatáskörök eltérő helyi-központi kombinációja alakulhat ki.

A második fontos összetevő a közoktatás *finanszírozási és gazdálkodási szabályai*. Itt a megoldások sokfélesége ellenére két alapvető irány határozható meg: a feladatokat mérlegelő (inputalapú), illetve a teljesítményalapú finanszírozás. A két módszer között sokszor nem éles a határ, és a teljesítmény (kibocsátás) is rugalmasan értelmezhető (most például az ellátott tanulók számát teljesítménymutatónak tekintjük).

Végül a csoportosítás harmadik dimenziója a *szakmai irányítási, igazgatási rendszer*. Jól láthatóan a szakmai támogatási, felügyeleti rendszerek igazodnak a központosított, bemeneti feltételek kontrolljára épülő modellek szabályaihoz, míg a decentralizált irányítási rendszerek az elvárt eredmények és kibocsátások előírására épülnek. Ez a szakmai közeg azonban a másik két modellképző elemtől némileg függetlenül alakulhat (Péteri, 2014a), így a szakmai irányítás sokféle összetevője, valamint a feladatlepipítés és a finanszírozás kombinációja változatos, egyedi megoldásokat eredményez.

DECENTRALIZÁCIÓ

Ebben az értelmezési keretben a decentralizáció, vagyis a közszolgáltatási feladatok megosztása az egyes kormányzati szintek között, kulcskérdés. Maga az önkormányzatiság, továbbá ennek részeként a közszolgáltatások helyi szervezési formái, a hatékonyság érvényesítését és a fogyasztói választás lehetőségének biztosítását szolgálja. A szubszidiaritás elve – a közfeladatokat arra a legalsó közigazgatási szintre kell delegálni, ahol azok még hatékonyan elláthatók –, csak általános szempontokat ad a közszolgáltatások telepítéséhez. Valójában az számít, hogy a szolgáltatás egyes összetevői felett ki rendelkezik. A közoktatás esetében így az iskolaépület és a berendezések tulajdonjoga, a munkáltatói jogok, az alkalmazási feltételek, a fejlesztési stratégia és az oktatási program kialakítása, a szolgáltatás minőségének ellenőrzése, az igazgatási feladatok, továbbá természetesen mindezek finanszírozása együttesen adják meg a decentralizáció tényleges mértékét.

A közfeladat telepítése tehát a tágran értelmezett kormányzás része. Az európai modelleket ebből a szempontból alapvetően négy¹ nagy térségi-történelmi típusba szokták sorolni (Szamel et al., 2011). A kontinentális jogban a *civil jogi rendszert* követő *francia* és *német* közigazgatás alapjaiban a központosított és hierarchikus irányításra épül. Ezen belül is a decentralizáció szempontjából külön csoportot képeznek a szövetségi rendszerű országok, ahol a tartományi szint helyzete sajátos, mert egyszerre az államot alkotó egység és helyi önkormányzat. A kontinentális jogrendre épül a *skandináv országok* közigazgatása is, de itt nagyobb hangsúlyt kapnak az olyan elemek, mint a decentralizáció, a hatékonyság, az átláthatóság, a közmegegyezésses politikaformálás. A kontinentális berendezkedéstől eltérő elveket követnek az *angolszász orszá-*

1 A továbbiakban elsősorban három eltérő oktatásfinanszírozási rendszerű ország (Franciaország, Finnország, Lengyelország) példáját mutatjuk be, melyek bár nem fedik le az összes európai típust, de talán jól kiegészítik a 27 EU-tagországban lezajló folyamatok átfogó értékelését.

gok, ahol a szokásjogra épülő rendszerekben a közigazgatás szerepe korlátozottabb. Itt a szerződéses kapcsolatok a közszektor és a magánszféra viszonyát kiegyensúlyozottabbá teszik. A negyedik csoportba sorolhatók *Közép-Kelet-Európa országai*, amelyek közigazgatása nagyon vegyes képet mutat. A kontinentális történelmi gyökerekre rárakódott a szovjet típusú igazgatás, amit azután az átalakulás éveiben különböző módokon befolyásoltak a decentralizációs törekvések és az új közmenedzsment módszerei.

Miután a modellek közigazgatási-politikai alapjai már önmagukban is sokszínűek, a decentralizáció mértékét és formáit részleteiben nehezen lehetne itt a közoktatás szempontjából összehasonlítani. Néhány átfogó mutatóval azonban jól érzékeltethetők a modellek sajátosságai. Elsőként a méret, a közigazgatási szintek száma és a települési szint átlagos nagysága mentén írható le egy ország kormányzati struktúrája (lásd *1. táblázat*). A lakosságszám mellett, a már említett államhatalmi berendezkedés (egységes/unitárius vagy szövetségi) az a másik fontos tényező, amely alapján különbséget lehet tenni a közigazgatási rendszerek között. Az Európai Unión belül számos szempontból a szövetségi államok közé szokták sorolni Spanyolországot is, ahol a régiók nagy területi autonómiával rendelkeznek, bár az ország az unitárius államok csoportjába tartozik (EU-n kívüli európai szövetségi állam még Svájc).

A közigazgatási szintek száma és a települési önkormányzatok mérete a harmadik általános jellemző. Látható, hogy a nagyobb népességszámú országokban jellemzően többszintű a helyi közigazgatás. A települési szint nagysága szintén tág határok között mozog. Az elaprózottnak tartott magyar települési önkormányzati rendszernél (3 175 fős átlagos méret) számos országban kisebb a legalsó közigazgatási szint (lásd *1. táblázat*).

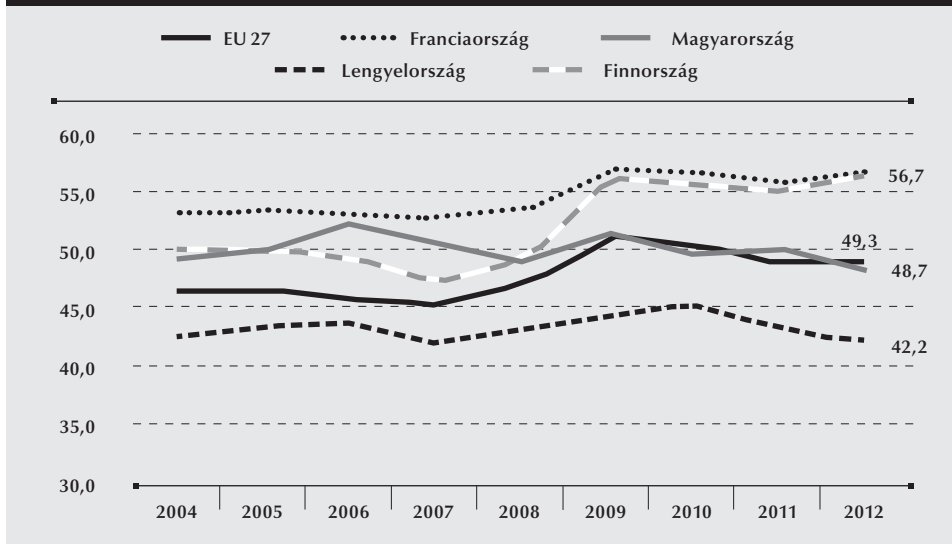
A közigazgatási beosztás mellett a decentralizáció mértékét az is meghatározza, mennyi feladatot lát el a közszektor. Az államháztartási kiadások GDP-hez viszonyított arányával mérve, az EU 27 országának átlaga 2012-ben 49,3%. A fejlettebb országokban magasabb jövedelemcentralizációval több feladatot vállal az állam. Az alacsonyabb arány (Lengyelország) két hatás eredője: alacsonyabb gazdasági fejlettség mellett kisebb a közszektor, illetve itt nagyobb lehet a magánforrásokból finanszírozott, privatisált közszolgáltatások aránya (lásd *1. ábra*).

1. táblázat: Népeségsszám, a helyi önkormányzatok és a közigazgatási szintek száma Európában, 2007

ORSZÁG	NÉPESSÉG-SZÁM	A TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZAT ÁTLAGOS MÉRETE	A KÖZPONTI SZINT ALATTI KORMÁNYZATOK SZÁMA			
			ELSŐ SZINT	MÁSODIK SZINT	HARMADIK SZINT	SZÖVETSÉGI ÁLLAM
Málta	413 609	6 082	68			
Luxembourg	483 799	4 171	116			
Ciprus	760 000	1 450	524			
Észtország	1 363 310	6 006	227			
Szlovénia	2 025 866	9 647	210			
Lettország	2 319 203	4 401	527	26		
Litvánia	3 486 998	58 117	60			
Írország	3 905 907	34 262	114	8		
Finnország	5 300 484	12 742	416			
Szlovákia	5 384 822	1 863	2 891	8		
Dánia	5 397 640	55 078	98	5		
Bulgária	7 928 901	30 034	264			
Ausztria	8 318 592	3 529	2 357			9
Svédország	9 256 347	31 918	290	20		
Magyarország	10 045 401	3 175	3 164	19		
Csehország	10 467 542	1 675	6 249	14		
Portugália	10 627 250	34 504	308	2		
Belgium	10 666 866	18 110	589	10		6
Görögország	11 144 866	10 778	1 034	50		
Hollandia	16 258 032	36 700	443	12		
Románia	21 498 616	6 775	3 173	42		
Lengyelország	38 173 835	15 787	2 418	314	16	
Spanyolország	46 157 822	5 691	8 111	50	17	
Olaszország	59 619 290	7 359	8 101	103	20	
Egyesült Királyság	59 862 820	137 616	435	35	3	
Franciaország	63 235 742	1 724	36 683	100	26	
Törökország	67 803 927	19 181	3 535	81		
Németország	82 002 356	6 583	12 456	323		16

Forrás: Eurostat-adatbázis; Urban Audit (népeségsszám); Dexia (helyi önkormányzatok száma 2007-ben)

1. ábra: Az államháztartási kiadások néhány országban a GDP %-ában, 2004–2012



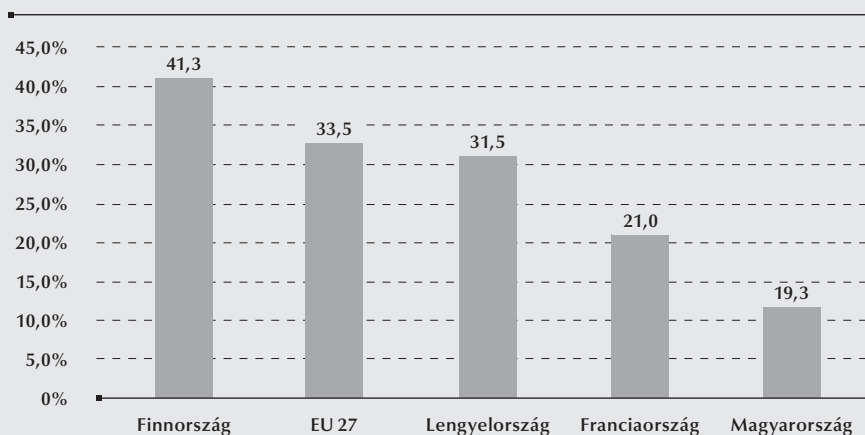
Forrás: Eurostat-adatbázis

Az 1. ábrán jól kirajzolódnak a vizsgált országokban lezajlott trendek is: a gazdasági válság időszakában a fejlettebb államokban megnőtt a közkiadások GDP-hez viszonyított aránya, míg az EU 27 országának átlagában, különösen a közép-kelet-európai országokban 2010 után csökkent. Itt a kisebb gazdasági teljesítmény mellett a költségvetési visszafogások csökkentették az államháztartás finanszírozási terét is.

A decentralizáció tényleges mértékét a helyi önkormányzati kiadások államháztartáson belüli részaránya mutatja. A szövetségi rendszerű országok tagállami-tartományi szintjét is a helyi önkormányzatok közé sorolva az látható, hogy európai átlagban az összes közkiadás harmada jut helyi szintre. Ezen összehasonlításban egyértelmű a hasonló méretű közszektorral rendelkező Finnország (41%) és Franciaország (21%) közötti különbség. Magyarország a 2012. évi adatok alapján már a kevésbé decentralizált államok közé tartozik, messze elmarad Lengyelországtól, ahol háromszintű – régiós szinten is működik – a területi önkormányzat (lásd 2. ábra).

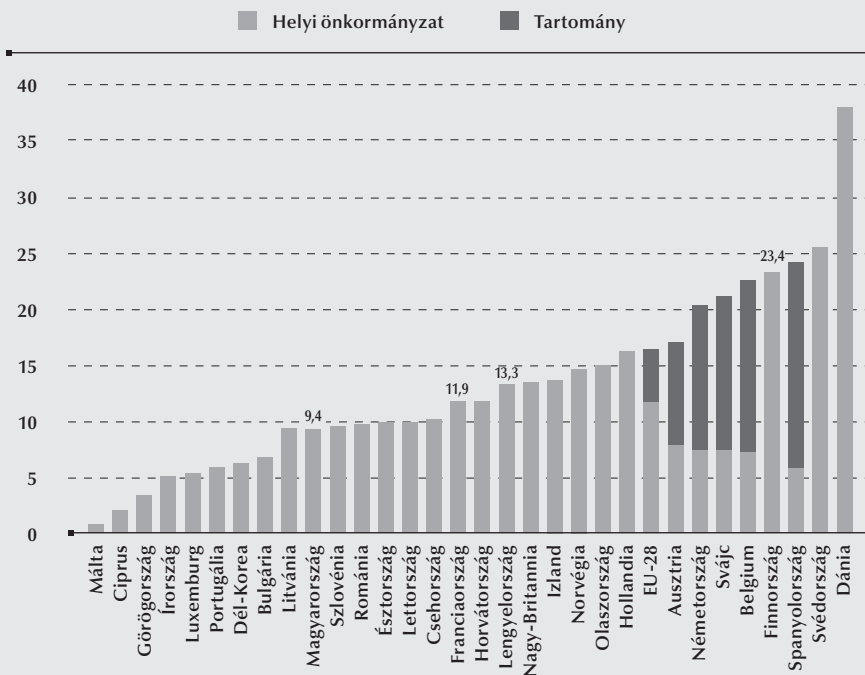
A decentralizáció másik általános mutatószáma a helyi költségvetési kiadások GDP-hez viszonyított aránya. Ez már pontosabban, a közszektor méretétől függetlenül mutatja a decentralizáció mértékét. A Horvátországgal együtt számított európai uniós átlag 16,5%, amiből a szövetségi országok tartományai tesznek ki 4,7%-ot. A leginkább decentralizált országok közé tartoznak a skandináv államok (lásd 3. ábra). A szövetségi államok, ide sorolva Spanyolországot is, csak tagállamaik költségvetési súlya miatt tekinthetők decentralizáltak, valójában a települési szint itt is kevés feladattal rendelkezik. A másik véglet, ahol 5% körüli a helyi kiadások GDP-hez mért aránya: ide a kisebb dél-európai országok, Írország, valamint két átalakuló ország (Bulgária, Szlovákia) tartozik.

2. ábra: A központi szint alatti kormányzati kiadások néhány országban az államháztartási kiadások %-ában, 2012



Forrás: Eurostat-adatbázis

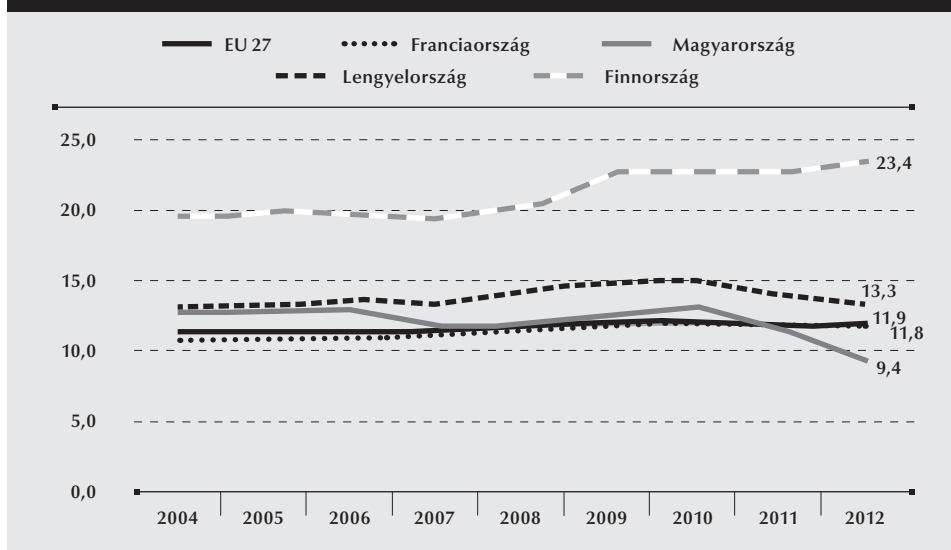
3. ábra: A helyi önkormányzati kiadások néhány országban a GDP %-ában, 2012



Forrás: Eurostat-adatbázis

Az elmúlt évtizedben a decentralizáció – a tartományi szint kiadásai nélkül mért – értéke az EU 27 átlagában nem változott (lásd 4. ábra). A gazdasági válság ellenére a kontinensen a helyi önkormányzatiság fontos érték maradt. Az átlag mögött azonban jól kirajzolódnak az egyes országok politikai-köszolgáltatási rendszeréből következő különbségek. A központosított Franciaországban a válság előtt kismértékben, de fokozatosan nőtt a helyi szint szerepe, Finnországban pedig a 2007-ben megkezdett reform eredményeit a válság sem tudta megtörni, sőt, az utóbbi években tovább erősödött a helyi szint. Ezzel szemben a két közép-kelet-európai országban a központosító politika működött: többek között a helyi önkormányzatok gyengébb érdekérvényesítő képessége miatt, Lengyelországban a válság előtti növekedés ellenére beállt a tíz évvel korábbi szintre, Magyarországon pedig ingadozások után 9,4%-ra esett vissza.

4. ábra: A helyi önkormányzati kiadások néhány országban a GDP %-ában, 2004–2012



Forrás: Eurostat-adatbázis

Összefoglalva: a közoktatás mint helyi közzolgáltatás szempontjából meghatározó a decentralizáció mértéke. Az elemzett néhány átfogó mutató alapján az országok között az alábbi legfontosabb különbségek láthatók:

- A nagyobb népességszámú országokban egyre inkább többszintű a közigazgatás (lásd 1. táblázat).
- Igen változatos a legsó, települési önkormányzati szint mérete. Számos országban, a magyarhoz hasonlóan, elaprózódott a települési önkormányzati hálózat (lásd 1. táblázat).
- A közzolgáltatásokkal való ellátottság mértékében (az államháztartási kiadásokkal mérve) igen nagy a különbség a jóléti államok és Közép-Kelet-Európa országai között (lásd 1. ábra).

- A szövetségi rendszerű országokban meghatározó költségvetési súlyú a tagállami-tartományi szint, ennek következtében a települési önkormányzatok szerepe kevésbé jelentős (lásd 2. *ábra*).

Az elmúlt évtized trendjeit vizsgálva pedig az látható, hogy az EU 27 átlagában a közszektor súlya és a decentralizáció mértéke – kisebb ingadozások ellenére – nem változott, ugyanakkor a különböző politikai-közigazgatási berendezkedésű országok helyzete már nagyon eltérően alakult (lásd 4. *ábra*).

OKTATÁSFINANSZÍROZÁS

A közszolgáltatások helyzetét alakító tényezők között, mint említettük, meghatározóak a finanszírozás szabályai. Ugyanakkor a köz- és a magánforrások aránya, a decentralizáció mértéke, a költségvetési szintek közötti kapcsolatok erősen függenek a szolgáltatás sajátosságaitól. Az alapvető közösségi szolgáltatások, mint például a közoktatás esetében, az egyenlő hozzáférés és az általános ellátási kötelezettség teljesítése a cél. Ezt elsősorban közösségi forrásokból kell biztosítani, eltérően más – például közmű-, kommunális – szolgáltatásoktól.

A közszolgáltatások finanszírozási szabályait általában kettős követelményrendszer alakítja. Egyrészt érdekeltséget kell teremteni a költségek csökkentésére, a hatékony működésre, a bevételek növelésére, másrészt törekedni kell az egyenlő hozzáférés, a minimális szolgáltatási szint biztosítására, a költségekben meglévő különbségek kiegyenlítésére, valamint a saját bevételi lehetőségekben meglévő eltérések kompenzálására.

A közszolgáltatások mindezen általános finanszírozási jellemzői a közoktatásban sajátos módon jelennek meg.

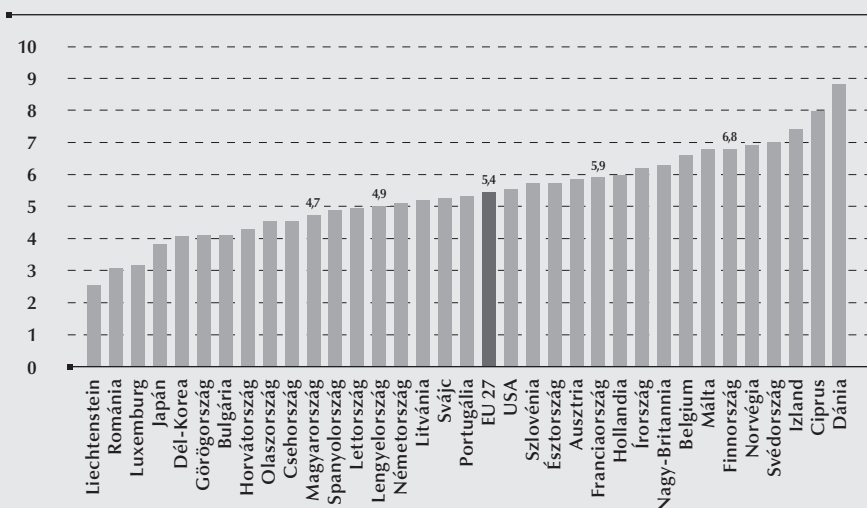
Az oktatási kiadások alakulása

Az oktatás egészére, ide értve a felsőoktatást is, az Európai Unió országai átlagosan a GDP 5,4%-át költik. Ez az átfogó mutató önmagában csak a nemzetközi összehasonlítás lehetőségét biztosítja. Látható (lásd 5. *ábra*), hogy a gazdaságilag fejlett országokban általában magasabbak az oktatási ráfordítások, bár nyilván vannak kivételek. Így például Ciprus, Málta is ebbe a csoportba tartoznak, míg az oktatásra kevesebbet költők között is vannak gazdaságilag fejlett országok (Olaszország, Spanyolország).

A különbségeket a gazdasági fejlettségen és az oktatáspolitikai céljain, elfogadottságán kívül több tényező is indokolhatja. Számít a magánfinanszírozás mértéke az oktatáson belül, amint a különböző költségű oktatási szintekre fordított kiadások aránya is. Az EU 27 országának átlagában az ISCED-kategóriák szerinti középfokra (ISCED 2–4) jut a kiadások fele, míg az alapfok (ISCED 1) és a felsőfokú (ISCED 5–6) oktatás költségvetési ráfordításokkal mért pénzügyi súlya közel egyforma, 25-25% (Eurostat-adatbázis).

Tízéves időtávban az oktatási kiadások GDP-hez viszonyított aránya az EU-országok átlagában alig változott. Ennyiben tehát rugalmas szolgáltatás az oktatás, hiszen a kiadások követik a gazdasági teljesítőképesség változásait. Az egyes államok oktatási kiadásainak változása mögött különböző okok állhatnak. Látható, hogy a központo-

5. ábra: Az oktatási kiadások egésze a GDP %-ában
(2011 vagy a legutolsó rendelkezésre álló év adata)



Forrás: Eurostat-adatbázis

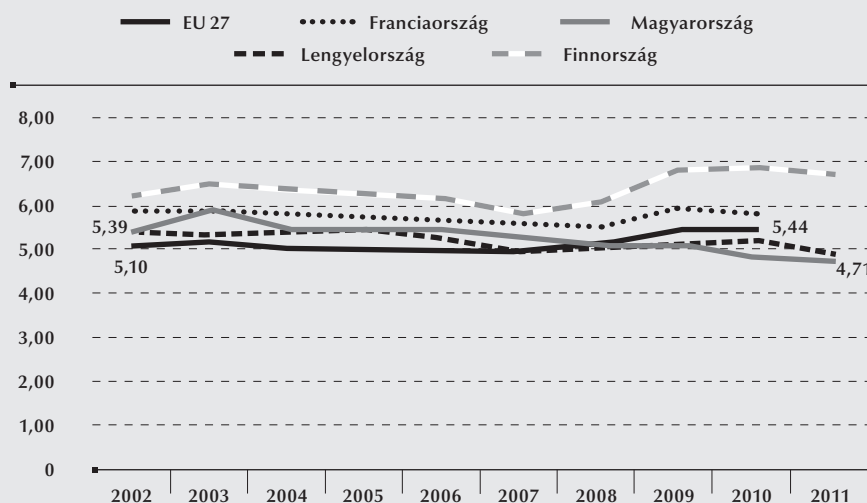
sított költségvetési rendszerű Franciaországban a vizsgált tíz év alatt enyhébbek az ingadozások: a 2008-as válságig kissé csökkentek a kiadások, majd feltehetően a kisebb GDP következtében néhány tized százalékkal nőtt az oktatási kiadások súlya. Hasonló tendencia figyelhető meg a decentralizált Finnországban, csak ott nagyobbak az ingadozások. Magyarországon – a 2002 utáni pedagógus-béremelés egyszeri kiadásnövelő hatását leszámítva – folyamatosan csökkent az oktatási kiadások részesedése e mutató szerint, Lengyelország pedig a mi pályánkhoz hasonlóan mozgott (lásd 6. ábra).

A közoktatás pénzügyi helyzete

Miután az oktatási kiadások háromnegyed részét a közoktatás (ISCED 1–4) teszi ki, a pénzügyi trendet ezen képzési szintre fordított kiadások határozzák meg. Az adatsorból (lásd 7. ábra) az látható, hogy a közoktatási ráfordításokban nagyobb változások történtek: tíz év alatt félszázaléknyit, tehát jelentősen csökkent Lengyelországban és Magyarországon a közoktatási kiadások GDP-hez viszonyított aránya. Ezzel, a korábban még az EU átlaga feletti mutatót, 2011-re már jóval elmarad attól, miközben a másik, két fejlettebb országban a 2008-ig tartó átmeneti csökkenés után végül magasabb lett a közoktatási kiadások részesedése.

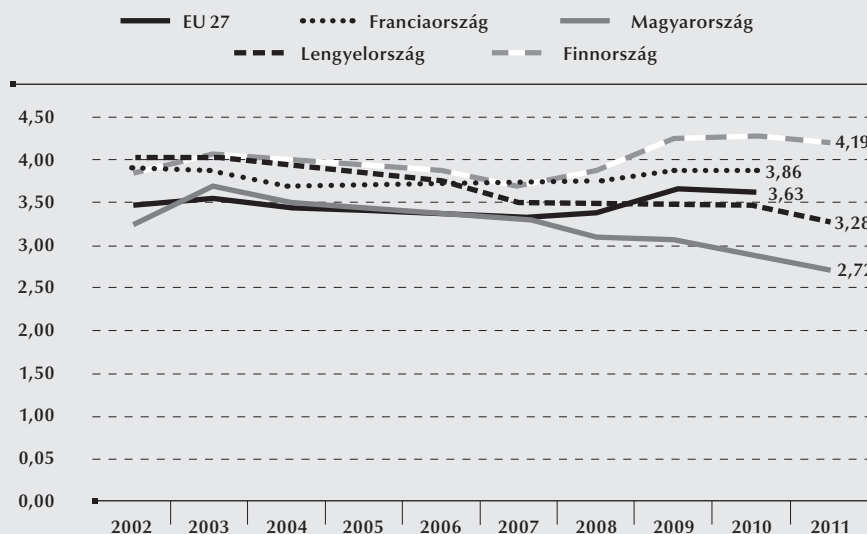
A változások lehetséges okaira később térünk ki. Most az országok relatív kiadási különbségei mellett azt is érdemes megnézni, hogy az egy tanulóra jutó ráfordítások hogyan alakulnak. Az Európai Unió statisztikai rendszerében egy mesterséges valutában (*purchasing power standard, PPS*) számítják ki a tényleges közkiadások összegét, így összehasonlíthatóvá válnak az egy tanulóra jutó kiadások (lásd 8. ábra).

6. ábra: Az oktatási kiadások néhány országban a GDP %-ában, 2002–2011



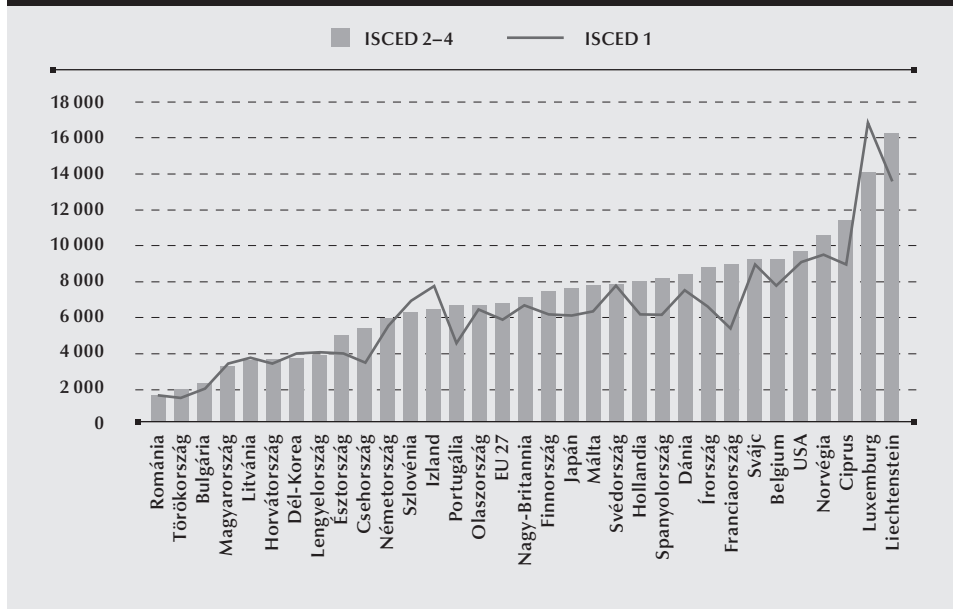
Forrás: Eurostat-adatbázis

7. ábra: A közoktatási (ISCED 1–4) kiadások alakulása néhány országban a GDP %-ában, 2002–2011



Forrás: Eurostat-adatbázis

8. ábra: Az egy tanulóra jutó közoktatási költségvetési kiadások összehasonlító értéken ISCED-szintek szerint (PPS)



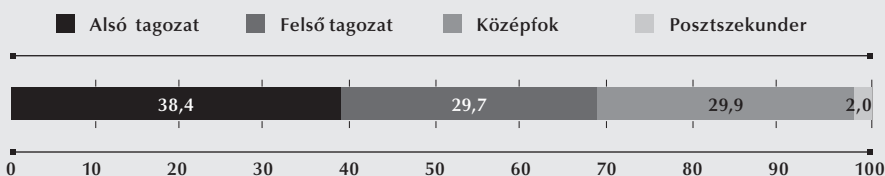
Forrás: Eurostat-adatbázis

Ezek szerint az alsó középfoktól a középfokot követő, de még nem felsőfokú oktatásig terjedő szintek (ISCED 2–4) fajlagos kiadásai még jobban látható különbségeket mutatnak: Magyarországon a közoktatásban egy tanulóra csak az EU-átlag fele jut. Ez még a hasonló fejlettségű Lengyelország átlagánál is kisebb, a közoktatás mindkét szintjén. A két közép-európai ország hasonló értékeit talán az is magyarázza, hogy ezek inkább munkaerő-igényes képzési irányok, és a posztsekunder oktatási formák (ISCED 4) számbavételéből kimaradtak a magánkiadások.

Demográfiai trendek

A közoktatás kiadásait alapvetően befolyásolja a tanulólétszám alakulása. Az EU 27 átlaga szerint az alapfokú képzésbe (ISCED 1) jár a közoktatásban tanulók 38%-a, míg az alsó és a felső középfok súlya azonos (30%), a fennmaradó rész a posztsekunder oktatásban résztvevőké (lásd 9. ábra). Ezek az arányok az utóbbi évtizedben Európában nem változtak.

9. ábra: A közoktatásban tanulók megoszlása az EU 27 országában, 2011 (%)

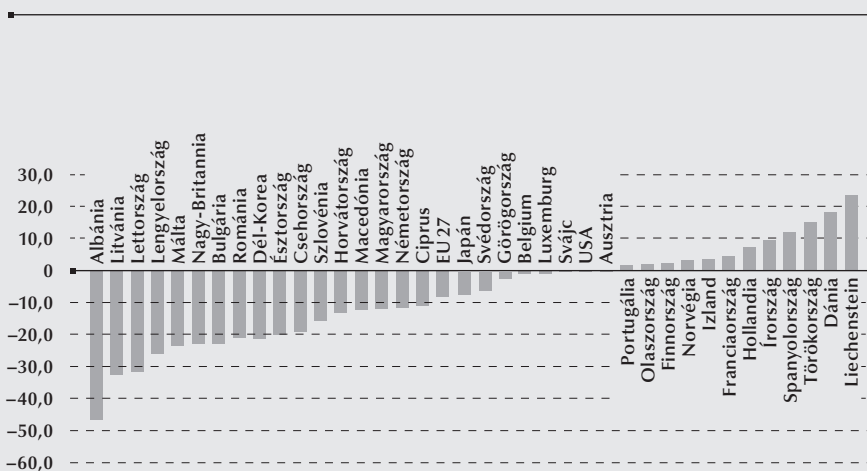


Forrás: Eurostat-adatbázis

A közoktatásban lezajló pénzügyi átrendeződést részben a fogyó gyereklétszámmal szokták indokolni. A demográfiai változás valóban igen jelentős volt: tíz év alatt a 10–19 éves korosztályba tartozó fiatalok száma 9,4%-kal csökkent, s az országok kétharmadában fogyott a fiatalok száma. A 10 évnél fiatalabb gyerekek esetében már nem ilyen kedvezőtlen a trend: számuk átlagosan 2%-kal nőtt, ami annak a következménye, hogy a fejlett országok felében új demográfiai hullám indult meg, így növekedni fog az iskoláskorba lépő gyerekek száma. Ezt vagy a magasabb születési ráta, vagy a fiatalabb családok bevándorlása okozhatta.

A teljes közoktatási tanulólétszám a tízéves időszakban az EU átlagában 8%-kal csökkent. A korábban látható kiadástrendeződést ez a tény nem minden ország esetében indokolja, bár a két mutató együttmozgása figyelhető meg. Lengyelországban például a közoktatásban tanulók száma tíz év alatt 25,9%-kal csökkent, miközben a közoktatási kiadásokban ilyen nagy mértékű visszaesés nem volt megfigyelhető. Finnországban viszont a kiugró kiadásnövekmény mögött csak kismértékű (2,2%-os) tanulólétszám-növekedés volt. (lásd 10. ábra)

10. ábra: A tanulószám változása 2003–2012 között (%)



Forrás: OECD-adatbázis

A demográfiai trend tehát nem magyaráz meg minden pénzügyi változást. Az viszont látható, hogy a vizsgált négy országban eltérő mértékben, de megtörtént a közoktatási kiadások tanulólétszámhoz igazítása.

A közoktatás államháztartási pozíciója

Egy országon belül a közoktatás fontosságát pénzügyi szempontból legjobban talán az ágazat kiadásainak államháztartáson belüli részesedése mutatja meg. Ez ugyanis a gazdasági fejlettségtől és a jövedelemcentralizáció mértékétől függetlenül azt jelzi, hogy a rendelkezésre álló közösségi forrásokból mennyit fordítanak a közszolgáltatásra. Közoktatásra a fejlett gazdasággal rendelkező országokon kívül legtöbbször néhány volt szocialista ország (Észtország, Szlovénia, Litvánia) költ. Ezen balti országokban a viszonylag kis méretű államháztartáson belül gazdasági és társadalompolitikai szempontból fontosnak tekintik az ágazatot. Magyarország a skála másik végén, az utolsó Görögország előtt található (lásd 11. ábra).

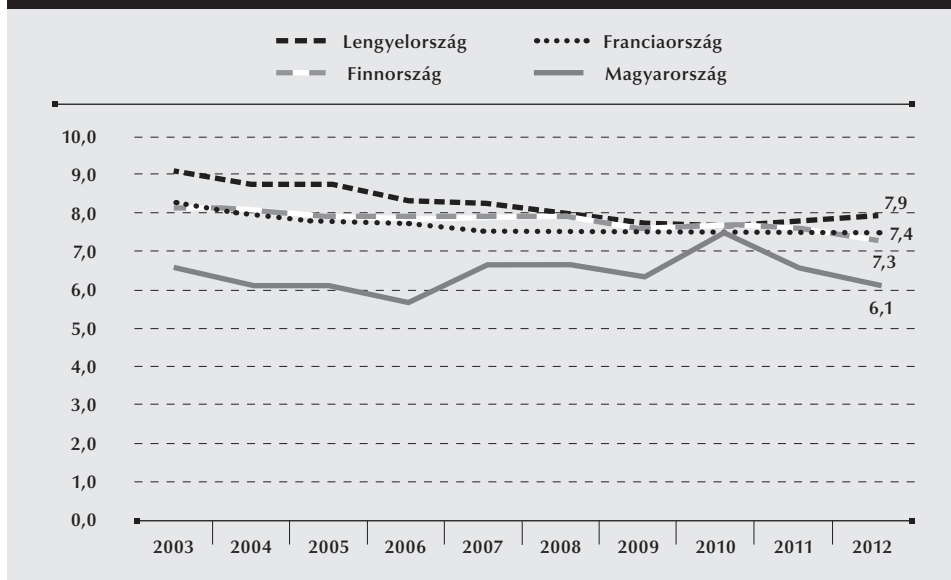


Forrás: Eurostat-adatbázis

A gazdasági válság és a demográfiai változások hatását jelzi a közoktatási kiadások arányának 2003 és 2012 közötti változása. Európában négy ország kivételével mindenütt csökkent a közoktatásra fordított kiadások államháztartáson belüli aránya, ennek mértéke azonban eltérő. Ahol nagy költségvetési kiigazító programokra volt szükség (a Baltikumban, Portugáliában, Olaszországban, Írországban, Izlandon), ott a közoktatásra is kiterjedt a restriktció. A közép-kelet-európai államokban, ahol már egyébként is kisebb volt az ágazat részesedése, ott nem nagyon csökkent e mutató.

A kiválasztott országok esetében folyamatos és egyenletes a közoktatási kiadások államháztartáson belüli részesedésének csökkenése (lásd 12. ábra). Magyarországon a 2010. évi magasabb értéket egy számbavételi módszertani változás magyarázza: ettől az évtől kezdődően a posztszekunder képzés költségei között kerültek elszámolásra a korábban felsőfokú intézményekben folyó felsőfokú szakképzés költségei. Egyébként az önkormányzati támogatási rendszer változása következtében 2007-től változatlan arányú volt a közoktatási részesedése az államháztartási kiadások között.

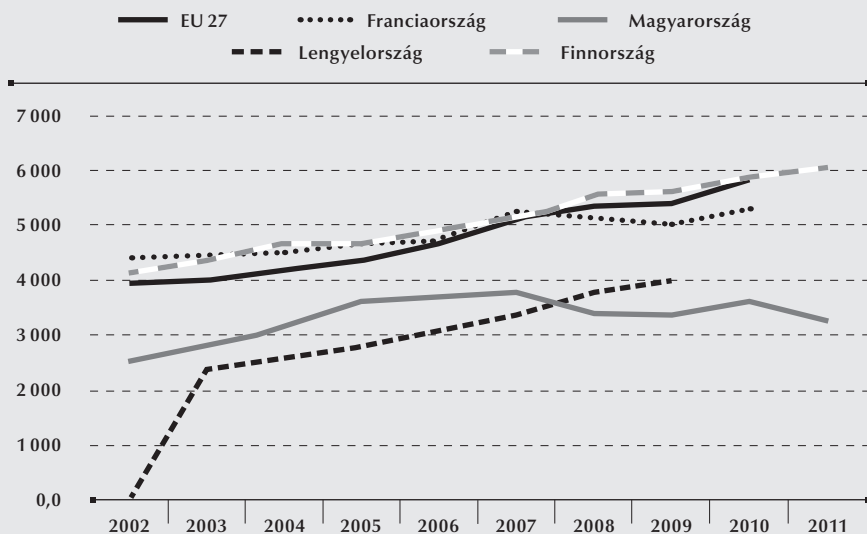
12. ábra: A közoktatás államháztartási kiadásokon belüli arányának változása, 2003–2012 (%)



Forrás: Eurostat-adatbázis

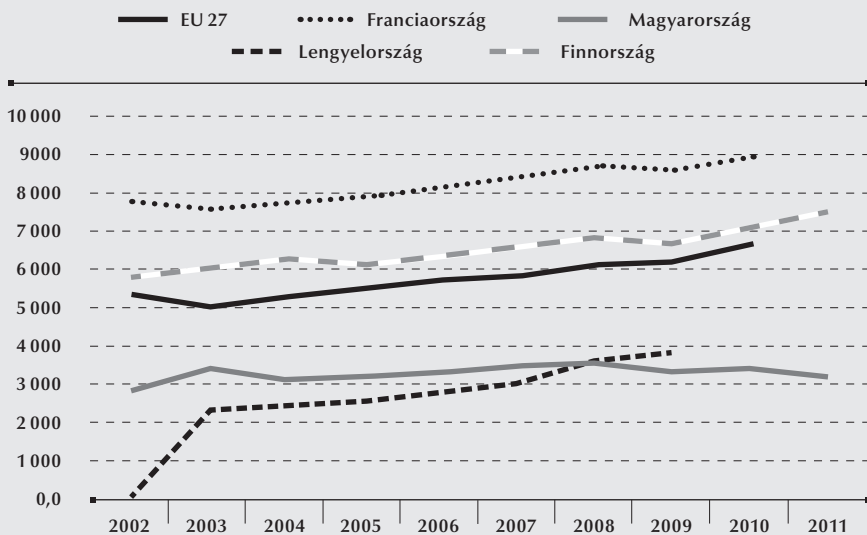
A többi vizsgált országban annak ellenére, hogy az államháztartáson belül csökkent az ágazat súlya, a közoktatás mindkét szintjén nőtt az egy tanulóra jutó kiadás, azaz a közoktatás relatív helyzete máshol romlott, de a fajlagos kiadások nőttek. Ugyanakkor Magyarországon a közszeaktor általános leépülését mutatja, hogy bár a közoktatás államháztartáson belüli súlya alig változott, az egy főre jutó kiadás stagnált. Az általánosan romló gazdasági feltételek miatt bekövetkező restriktció tehát, ezt a közszolgáltatást is kedvezőtlenül érintette. Középfokon a 2003-as béremelés kivételével nem volt változás, az alapfokú oktatásban pedig a 2007-es támogatási reform óta csökkennek a kiadások (lásd 13. és 14. ábra).

13. ábra: Az egy tanulóra jutó kiadások az alapfokú (ISCED 1) oktatásban, 2002–2011 (EUR)



Forrás: Eurostat-adatbázis

14. ábra: Az egy tanulóra jutó kiadások a középfokú (ISCED 2–4) oktatásban, 2002–2011 (EUR)



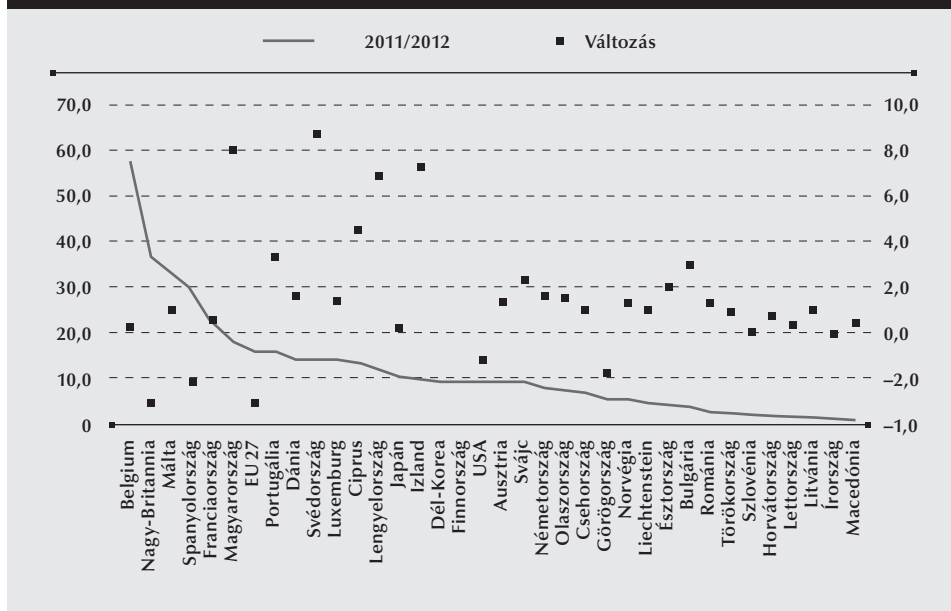
Forrás: Eurostat-adatbázis

Köz- és magánfinanszírozás a közoktatásban

Az eddigiekből is látható volt, hogy a helyi vagy központi költségvetési kiadások nem teljes mértékben mutatják egy ország oktatási kiadásai mértékét (a 11. ábra szerint például Németország az államháztartási kiadásain belül keveset fordít közoktatásra), az is számít, mekkora a magániskolák szerepe, hogyan alakul ezek költségvetési támogatottsága.

Az Európai Unió átlagában a közoktatásban tanulók 15,8%-a nem az állam, nem az önkormányzat, hanem más (egyház, nonprofit közösség vagy vállalkozás) által fenntartott intézménybe jár (lásd 15. ábra). Az alternatív szerveződési formák inkább a centralizált finanszírozású közoktatási rendszerű országokban jellemzőek (mintánkban Franciaországban és Magyarországon), míg a nagyobb helyi önállóság mellett, ahol a választás szabadsága az önkormányzati döntéseken keresztül jobban érvényesíthető, ott alacsonyabb a magániskolába járók aránya (Finnországban, Lengyelországban). Ezt az összefüggést más tényezők is magyarázhatják, mint például Magyarország esetében a költségvetési restriktió. Az is látható, hogy az utóbbi csoportba tartozó országokban az elmúlt évtizedben jobban nőtt a magániskolákba járók aránya, mint ahol már korábban is jelentős volt a súlyuk (lásd 15. ábra). A magániskolák is részesednek állami támogatásokból, mintánkban csak Lengyelországban magas (90%) a pénzügyileg „független” magániskolákba járók aránya.

15. ábra:A magániskolában tanulók aránya a közoktatásban
2012 és változása 2003–2012 között (%)



Forrás: Eurostat-adatbázis

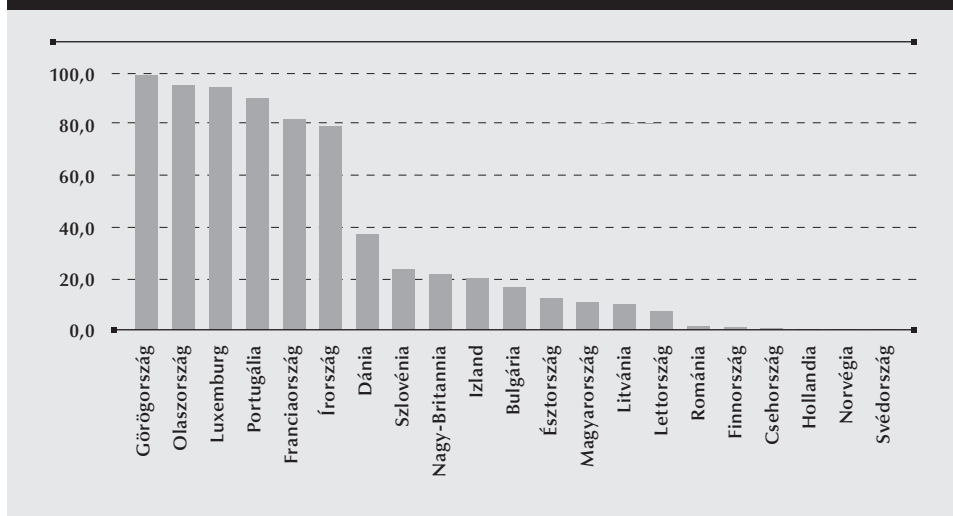
Összefoglalva az látható, hogy a gazdasági fejlettség alapvetően meghatározza az oktatás és ezen belül a közoktatás helyzetét. A gazdagabb országokban finanszírozási modellről függetlenül a válság időszakában a közoktatás tartotta vagy növelte a súlyát, míg a kevésbé fejlett országokban inkább a stagnálás volt jellemző. Ezt a gazdaság általános állapota, kevésbé a demográfiai változások indokolták. Mind a közoktatási kiadások relatív súlyában, mind az összehasonlító áron mért fajlagos költségeiben az egyes európai országok között jelentős különbségek vannak.

SZABÁLYOZÁSI TERÜLETEK

Az oktatási kiadások eddig bemutatott főbb arányai mellett az oktatásfinanszírozási rendszer más elemei is alakítják a modellek jellemzőit. A központosítás vagy decentralizáció mértéke függ attól is, hogy például melyik szint finanszírozza, ki dönt a beruházásokról vagy a szakmai fejlesztési keretekről. Miután a legnagyobb kiadási tétel a pedagógusok és a többi iskolai alkalmazottak bére, alapvető szabályozási terület a pedagóguslétszám meghatározása és a bérekre vonatkozó döntés.

A 2012. évi adatok alapján a közoktatási bérkiadásokat a központi költségvetés csak néhány európai országban finanszírozza közvetlenül (lásd 16. ábra). Ebbe a csoportba tartozik Franciaország, néhány dél-európai állam és Írország is. (A sajátos helyzetben lévő szövetségi rendszerű országokat figyelmen kívül hagyva, mert ott inkább a tartományi szint tölti be az állami szerepkört.) Mivel ez az adat magába foglalja szakképzés kiadásait is, a decentralizált országok között is előfordul, hogy a központi költségvetés közvetlenül finanszírozza a tanári bérek egy részét (például Dániában, ahol jelentős önkormányzati reform zajlott le 2007-ben). A többi országban csak köz-

16. ábra: A központi költségvetés részesedése a közoktatási bérkiadásokból, 2012 (%)



Forrás: Eurostat-adatbázis

vetetten, a helyi önkormányzatok támogatásán keresztül járul hozzá a központi költségvetés a tanári bérköltségekhez.

Az elmúlt évtizedben nem voltak jelentős változások, bár a leginkább decentralizált országok kivételével mindenhol folytak kisebb-nagyobb reformok. A központosított rendszerekben, így például Franciaországban, a decentralizációs politika jegyében kissé csökkent a központi költségvetés részesedése.

A bérezés mellett az *alkalmazási jogositványok* vagy a szakképzési keretokről való döntés is lényeges. Ezek azonban már általában követik a modellek fő jellemzőit. Így a központi bérfinanszírozással együtt jár a pedagógusok központi vagy szövetségi államok, illetve tartományok szintjén történő alkalmazása. Ezt követi a szakmai továbbképzési keretek feletti döntés is (mindezeket a felső tagozatos oktatás példáján mutatja be az OECD, 2011 felmérése; Péteri, 2014a).

A decentralizált rendszerek abban különböznek egymástól, hogy a bérezési, alkalmazási döntéseket a helyi önkormányzat vagy az iskola hozza-e meg. Jellemzően az iskolákhoz telepítettek a jogkörök, és a helyi önkormányzat csak a skandináv országokban munkáltató. A szakmai továbbképzési keretokről azonban már ott is az iskola dönt (Finnország, Lengyelország kivételek).

A *szakmai támogatási rendszerek és szolgáltatások* biztosítása még inkább sokszínű. Az iskolai szakmai (tan)felügyelet – ahol van – általában központi vagy tartományi (Franciaországban régiós) hatáskör, ami azonban nagyban különbözik a tanfelügyelet gyakoriságában vagy az elkészült jelentések nyilvánosságában. A központosított országokban az érintett szülőkkel, tanulókkal vagy a médiával nem osztják meg e jelentéseket (például Franciaországban sem nyilvánosak).

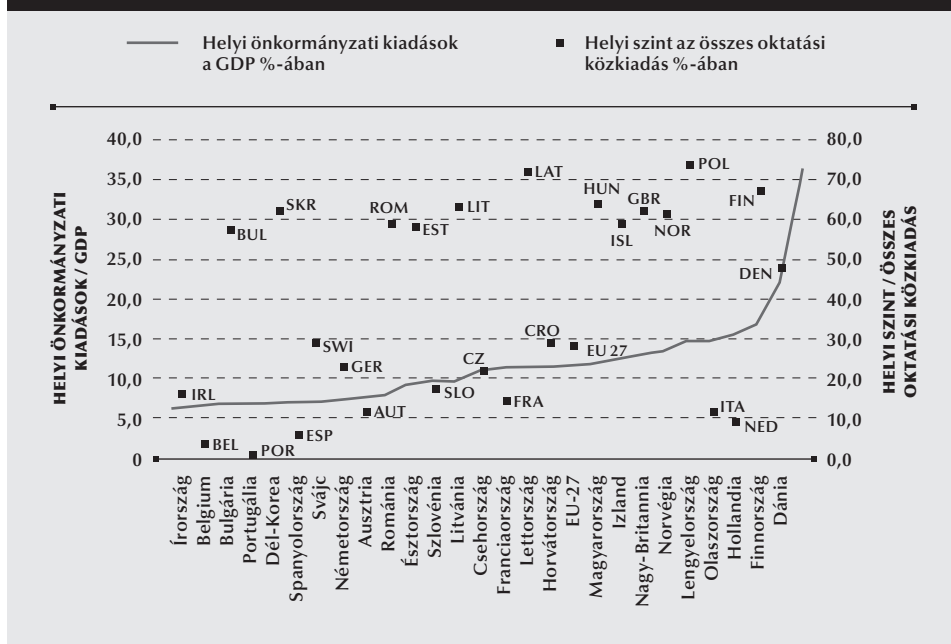
Összességében a pedagógusfoglalkoztatáshoz kapcsolódó szabályozási területek modellenként hasonló elvekre épülnek: abban a néhány országban, ahol központi bérfinanszírozás működik a közoktatásban, ott általában a kapcsolódó döntések (munkáltatói jogkörök, pedagógus-továbbképzés) is centralizáltak. A decentralizált modellekben inkább csak abban vannak különbségek, hogy a fenntartók a helyi önkormányzathoz vagy az iskolához telepítették-e feladatokat.

ALKALMAZKODÁS A HAGYOMÁNYOS MODELLEKEN BELÜL

Az eddigiekben használt indikátorok közül kettőt kiválasztva, az egyes európai országok oktatásfinanszírozási modelljei jól tipizálhatók. Az egyik a *decentralizáció mérőszáma*, ami a közfeladatok központi és helyi kormányzati szintek közötti megosztását a helyi önkormányzati kiadások GDP-hez viszonyított arányával jellemzi, a másik az összes oktatási kiadáson belül a *helyi szintre jutó közkiadások* aránya. Természetesen e mutatók minden egyes eleme egységes értelmezést kíván: mi az önkormányzat, mi tekinthető oktatási költségnek, hol húzódik a közszektor határa stb. Mégis átfogó jelzőszámként ezek a mutatók nemzetközi összehasonlításban jól használhatók.

A decentralizáció mérőszáma szerint növekvő sorba rendezett európai országok képén – amint korábban láthattuk – a skála bal oldalára, a centralizáltabb országok csoportjába kerültek a szövetségi rendszerű államok, mert a szövetséget alkotó tartományok, tagállamok nem tekinthetők helyi önkormányzatoknak. Az EU 27 tagországnak 12,2%-os átlagától jobbra vannak a decentralizáltabb országok: Hollandia,

17. ábra: Az oktatási közkiadások helyi szinten és a decentralizáció Európában, 2010



Forrás: Eurostat-adatbázis

Olaszország, a skandináv országok, térségünkben Lengyelország és a 2010. évi adatok alapján még Magyarország is.

Az oktatáson belül a helyi szint részesedése az EU 27 átlagában 28,2%. Ahol ez alatti az önkormányzatok részesedése, ott az oktatásfinanszírozási rendszer központosított, míg ahol magasabb, ott nagyobb a helyi befolyás. A két mutató között nem egyszerű, lineáris a kapcsolat: vannak olyan centralizált országok, ahol a helyi oktatási kiadások aránya magas (leginkább Közép- és Dél-kelet Európa átalakuló országaiban), illetve a decentralizált országokban is lehet a központi szint meghatározó az oktatási költségvetésben (Olaszország, Hollandia, bár itt sajátos helyzetű helyi iskolafenntartó szervezetek működnek).

Így a fő típusok: a *szövetségi államok* (1), ahol a tartományi-tagállami szint szervezi, irányítja és finanszírozza a közoktatás. Az *átalakuló országok* (2) egyik csoportja kevésbé decentralizált, de formálisan a közoktatási kiadásokat innen teljesítik, tehát a helyi költségvetés súlya jelentős (például Bulgária, Szlovákia, Románia, balti országok). Magyarország ezen csoport és a ténylegesen *decentralizált országok* (3) határán található (a 2010. évi adatok alapján!). A közoktatási kiadásokat tekintve a *központosított* országok (4) közé tartozik Franciaország, Csehország, Szlovénia, mert ezek az európai átlagnál kevésbé decentralizáltak. Magyarország is ebbe a csoportba tartozna a 2013. évi adatok alapján, hiszen akkor a pedagógusbérek már nem a helyi költségvetésből kerültek kifizetésre. Ezeken a fő típusokon kívül, egyedi modellt képez

Hollandia, Olaszország, ahol az alapvetően decentralizált országokban az oktatás-finanszírozás sajátos rendszere alakult ki.

A következőkben három különböző típusú ország példáját elemezzük: a már lezárult magyar decentralizációs korszak és a most folyó államosítás értékeléséhez egyrészt Finnországot és a hozzánk hasonló úton elinduló Lengyelországot, másrészt a központosítás évszázados hagyományaira építő Franciaországot. A vizsgálat dimenziói a következők: *a)* az oktatási feladatok közigazgatási szintek közötti telepítése; *b)* a közszektor pénzügyei és az oktatás finanszírozási rendszere; *c)* a közoktatás támogatása, költségvetési elosztás és napi gazdálkodás.

FRANCIAORSZÁG: A KÖZPONTOSÍTOTT MODELL

A gazdaságilag fejlett országok csoportjába tartozó Franciaországban a jóléti államokhoz hasonló mértékben kiterjedt méretű a közszektor.² Az államháztartási kiadások GDP-hez viszonyított aránya 56,7% (2012), ami jóval meghaladja az Európai Unió átlagát (lásd 1. ábra). A többszintű közigazgatás, a szociális gondoskodás, a gazdasági feladatokat vállaló állam költségei magasak, így mindezek finanszírozásához a jövedelmek centralizációjára is szükség van. A közszolgáltatások hagyományosan központosítottan működnek, mert az államháztartási kiadásokon belül a helyi szint súlya csak 20,8%. Ez összességében azt jelenti, hogy az EU 27 átlagával megegyezik a helyi önkormányzati szektor gazdaságon belüli súlya: 11,8% a GDP-hez viszonyítva (lásd 4. ábra).

HIERARCHIKUS FELADATTELEPÍTÉS

A nagyméretű közszektoron belül az oktatási kiadások nagysága is jelentős (a GDP 5,86%-a volt 2010-ben), ami több, mint az EU 27 országának átlaga (lásd 6. ábra). Az itt összehasonlított négy ország közül csak Finnországban magasabbak az oktatásra fordított közkiadások. Az elmúlt évtized első éveivel viszonyítva változatlan az oktatási kiadások súlya, bár a válság előtti néhány évben talán a nagyobb összegű GDP, mint viszonyítási alap miatt, kissé alacsonyabb volt az ágazat részesedése. Az időszak elejéhez viszonyítva a közoktatási ráfordítások kissé csökkentek, de 2010-re még így is a GDP 3,86%-át tették ki (lásd 7. ábra). A közkiadások közötti versenyben a közoktatás a többi országhoz hasonló módon veszített súlyából: aránya 2012-ben 7,4% volt, ez hasonló Finnország értékéhez, de elmarad Lengyelország átlagától.

A háromszintű francia közigazgatásban a legalsó szinten 36 600 települési önkormányzat felelős az óvodai ellátásért és a 11 éves korig tartó alapfokú oktatásért (ISCED 1). A következő szint, a 15 éves korig tartó alsó középiskolák (collège) működtetése a megye (101 département) feladata. A három-négy megyét lefedő 27 régió főleg gazdaság- és területfejlesztési feladatokat lát el, így a régió működteti a szakképzést és a líceumokat (ISCED 3).

2 A francia közoktatás irányítási rendszerének bemutatásához hasznos információkat adott Debreczeni Péter, segítségét köszönöm.

Az elaprózott helyi önkormányzati rendszerben a települések csak változatos társulási szervezeti formákban képesek feladataikat ellátni. Egycélú társulások jöttek létre különböző kommunális és közüzemi szolgáltatások megszervezésére (2009-ben 11 179 ilyen működött), majd a feladatok fokozatos bővülését követően 1 445 többcélú társulás, illetve nem önkormányzati közhatalmi szervezetet is magába foglaló vegyes társulás (2 064) jött létre. A decentralizációs folyamat előrehaladásával a társulások közösségekké fejlődtek, amelyek már saját adókievetési joggal is rendelkeztek, továbbá állami támogatásokban is részesülhettek. Ezek már nemcsak a falvakban működnek, hanem városok is létrehozhatnak ilyeneket. Összességében a francia települési önkormányzatok 93%-a tartozik valamilyen társuláshoz, amelyek így a népesség 87%-át fedik le.

A francia közoktatási rendszer magániskolaiba a tanulók egyötöde jár, súlyuk tehát jelentős, ugyanakkor erős központi befolyás mellett működnek: szerződést kötnek az állammal, és az egységes központi tantervet kell követniük.

Az alkotmány szerint az ingyenes és világi oktatás megszervezése minden szinten az állam feladata, így a közoktatásban sajátos feladatmegosztás jött létre az állam (a minisztériumok) és a helyi önkormányzatok között. Miután a pedagógusok állami közalkalmazottak, a decentralizáció azt jelenti, hogy a helyi önkormányzatok különböző mértékben felelősek a többi oktatáshoz kapcsolódó feladat ellátásáért. A települési szint alkalmazza az óvodai és az alapfokú képzésben dolgozókat, a középiskolák és líceumok korábban állami közalkalmazottait pedig fokozatosan helyezik át az önkormányzatokhoz, így változik a státuszuk.

Az iskolák építéséért, üzemeltetéséért, a berendezések fenntartásáért, a közétkeztetésért a települések vagy társulásaik felelősek. Ugyanezen feladatokért, a tankönyvellátásért a középiskolák esetében a megye (département), míg a líceumokért a régió felelős. Ők alkalmazzák a kisegítő személyzetet, az igazgatási és gazdálkodási feladatokat végző dolgozókat is (lásd 2. táblázat).

2. táblázat: A közoktatási feladatok megosztása iskolatípusonként, 2012			
FELADATOK	ÓVODA, ALSÓ TAGOZAT	FELSŐ TAGOZAT	KÖZÉPISKOLA LÍCEUM
Beruházás, felújítás, iskolai berendezések	település	megye (département)	régió
Tanítási segédletek	település	állam	állam
Oktatási személyzet (felvétel, képzés, elhelyezés, fizetés)	állam	állam	állam
Tanterv	állam	állam	állam
Diplomák érvényesítése	–	állam	állam

Forrás: L'enseignement scolaire en France. eduscol.education.fr/dossiers

A helyi önkormányzatok összességében az oktatási kiadások negyedét finanszírozzák. A központi állam a költségek 56%-át, a fennmaradó részt pedig más jövedelemtulajdonosok (jellemzően a magániskolák fenntartói) fedezik. Természetesen a közoktatás finanszírozásában a helyi-területi önkormányzatok nagyobb szerepet vállalnak: alapfokon a kiadások egyharmadát állják (lásd 3. táblázat).

3. táblázat: Oktatási kiadások, 2011 (millió EUR)				
	ÁLLAMI	HELYI-TERÜLETI ÖNKORMÁNYZAT	EGYÉB (HÁZTARTÁSOK, VÁLLALKOZÁSOK)	ÖSSZESEN
Alapfokú oktatás	19 855	10 393	795	31 043
Középfokú oktatás	32 776	10 296	2 810	45 882
Felsőfokú képzés	16 803	2 540	5 189	24 532
Iskolán kívüli oktatás	2 134	2 726	7 633	12 493
Oktatás összesen	71 568	25 955	16 427	113 950
Megoszlás	62,8%	22,8%	14,4%	100,0%
Kiegészítő szolgáltatások (adminisztráció, étkeztetés, kollégium)	5 374	5 763	4 859	15 996
Egyéb (szállás, oktatási segédeszköz, tankönyv)	0	2 572	4 885	7 457
Mindösszesen	76 942	34 290	26 171	137 403
Megoszlás	56,0%	25,0%	19,0%	100,0%

Forrás: MEN-MESR DEPP, <http://www.education.gouv.fr/>

A Köznevelési Minisztérium dekoncentrált szervein (összesen 30) keresztül látja el feladatait. Területi hivatalai követik a közigazgatási beosztást, így a régiók szintjén működnek a rektorátusok (*académia*), ezek alá rendelve pedig a megyei igazgatóságok. Az állam szerepe jelentős, hiszen a pedagógusok a központi kormányzat alkalmazásában állnak, és az iskolák erős szakfelügyelet mellett működnek. A tanárok szakmai továbbképzése is központosított.

A francia közigazgatás nyolcvanas években kezdődő decentralizációs folyamatai során létrejöttek a választott régiók, és megnőtt az önkormányzatok oktatásügyi hatásköre is. Ez elsősorban az iskolahálózat-fejlesztés, a beruházások és a működtetési feladatok átadását jelentette (Bajomi, 2013), ám a települési, megyei és régiós önkormányzatok a pályairányítás, a felzárkóztatás, a szülői kapcsolattartás területén is fontos szerepet töltenek be.

Az iskolák pedagógiai programjának elfogadására közös irányítótanács és más konzultatív testületek jöttek létre a helyi irányítási szinteken. Mindezek az állami tankerület és a választott önkormányzat közötti együttműködést szolgálják. Hasonló céllal átmenetileg a tantervek fejlesztésére is létrejött egy országos tanács, amely a folyamat korábbi bürokratikus függését kívánta enyhíteni. Mindezen intézmények olyan társadalmi-politikai közegben működnek, ahol a politika beleszólása a tantervi kérdésekbe társadalmilag nem elfogadott, ez az oktatásügy hatásköre.

KÖZPONTI OKTATÁSFINANSZÍROZÁS

Az oktatási kiadások forrás szerinti összetétele a decentralizációs folyamat mentén zajlott, a változás a központi szint rovására történt. A kiadási arányokból látható, hogy a válság utáni időszakban a decentralizáció folyamata megállt, de a trend nem fordult meg (lásd 4. táblázat).

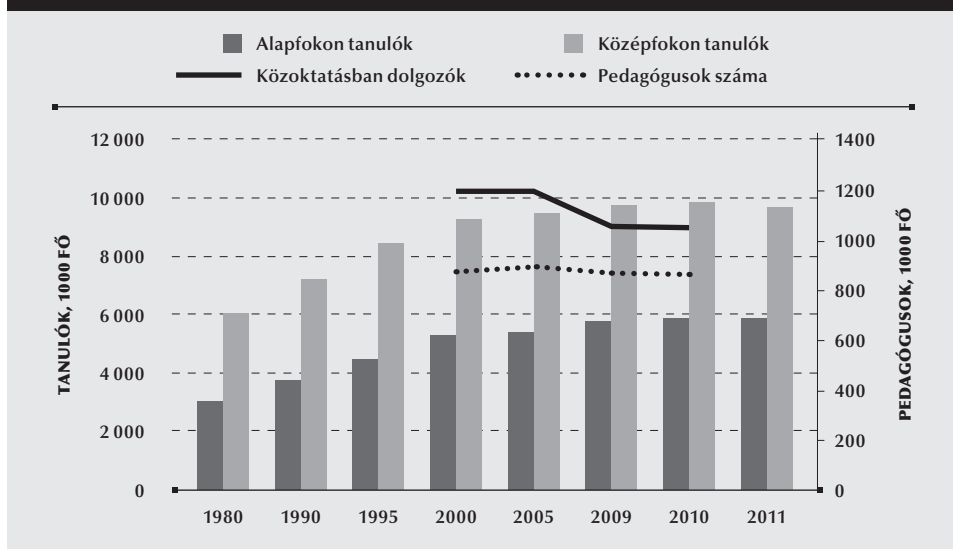
4. táblázat: Az oktatási kiadások összege és megoszlása a végső finanszírozók szerint, 1980 és 2011 között (millió EUR)

	MEGOSZLÁS (%)				ÖSSZESEN, MILLIÓ EUR, FOLYÓ ÁRON
	ÁLLAM	HELYI-TERÜLETI ÖNKORMÁNYZAT	EGYÉB	ÖSSZESEN	
1980	67,4	13,9	18,7	100,0	28 527
1990	60,4	19,7	19,8	100,0	68 030
1995	61,1	21,0	17,9	100,0	91 279
2000	61,4	21,6	17,0	100,0	104 893
2005	59,3	22,4	18,3	100,0	117 515
2009	56,5	25,3	18,2	100,0	132 518
2010	56,4	24,9	18,7	100,0	136 153
2011	56,0	25,0	19,0	100,0	137 403

Forrás: MEN-MESR DEPP, <http://www.education.gouv.fr/>

Mindezen pénzügyi változások a tanulólétszám lassú ütemű, de folyamatos növekedése időszakában következtek be, ugyanakkor a költségvetési nyomás miatt, a közoktatásban dolgozók száma az utóbbi évtizedben csökkent (lásd 18. ábra). A decentralizáció egyik útja volt, az iskolák fizikai dolgozói, műszaki segítői áthelyezése az önkormányzatokhoz, ők már nem jelennek meg az ágazat kimutatásaiban (The state of education, 2010). Fontosabb változás, hogy a pedagógusok száma is kismértékben

18. ábra: A közoktatásban tanulók és az alkalmazottak száma oktatási szintenként, 1980 és 2011 között



Forrás: <http://www.education.gouv.fr>

(2,5%-kal) csökkent az évtized során. Amint az viszont a 13. és 14. ábra adataiból is látható volt, az egy tanulóra jutó oktatási kiadás mind alap-, mind középfokon folyamatosan növekedett.

E feladattelepítési rendszerben a településeken, vagyis ahol az alapfokú intézményeket is működtetik az önkormányzatok, az iskolák nem önálló költségvetésűek. A napi pénzügyi gazdálkodás az üzemeltető önkormányzatnál folyik, ott jelennek meg a kiadások és bevételek, valamint a tulajdon is. (Természetesen a tanári bér kivétel, mert az a központi költségvetésből származik.) A középiskolák már önálló jogi személyiséggel rendelkeznek, így pénzügyileg is önállóak, saját költségvetésük van, amit az intézményi igazgatótanács hagy jóvá.

A napi gazdálkodás és működés minden intézménytípus esetében – a költségvetési szabályok szerint – kettős függelmi rendszerben zajlik. Az elfogadott iskolai költségvetés alapján az intézményvezető rendelkezik az előirányzatok felett, de tényleges kifizetéseket csak az állami számvitelért felelős tisztviselő teljesíthet. Így a szakmai alapú kötelezettségvállalást és a költségvetési utalványozást, kifizetést vertikálisan elkülönülő szervezetek képviselői végzik.

Mindez a központi program-költségvetés feladatfinanszírozási rendszerére épül (Péteri, 2013). Korábban a költségvetésben hagyományosan szereplő „oktatási számla” magában foglalta az oktatáshoz valamilyen módon kapcsolódó előirányzatokat, így a tanári béreken kívül a működtetés, az igazgatás, az iskolai étkeztetés, közlekedés, iskolai egészségügy stb. kiadásait és bevételeit. Ez a költségvetési rendszer alakult át fokozatosan az elmúlt évtizedben program-költségvetési gyakorlattá.

A központi (állami) szintről lejjebb kerültek a nem tanár iskolai alkalmazottak munkáltatói jogkörei, valamint az üzemeltetés és a fejlesztési, beszerzési feladatok. Ezek a helyi önkormányzati finanszírozás rendszerét képezik, akik elsősorban saját bevételeikből és az általános célú támogatásokból gazdálkodnak.

A ráfordítás alapú, központi költségvetési tervezés módszere 2006-tól kezdődően a programköltségvetés bevezetésével módosult. Az átalálás célja a kiadások hatékonyabbá és átláthatóbbá tétele volt. Az „iskolai oktatás” az egyik legnagyobb programcél (*mission*), amit a parlament szavaz meg. Ez, a program-költségvetési rendszerben több minisztériumhoz tartozó fő előirányzat, hierarchikusan tagolódik tovább programokra és operatív költségvetési programokra.

A programok végrehajtásáért felelős egyes szervezetek szolgáltatáshatékony-sági és minőségi teljesítményelvárásokat írnak elő, amit éves tervekben rögzítenek. A programstruktúrát követi az éves beszámolási rendszer, így elvileg a parlament elé kerülő rendszeres, auditált jelentések alapján az oktatás hatékonysága elemezhető. A közszektor számviteli szabályai a program-költségvetési rendszer bevezetésével párhuzamosan fokozatosan átalakulnak. A korábbi pénzforgalmi szemléletű számvitelt felváltja a részben eredményszemléletű könyvvitel, amely így a mérlegadatok alapján pontosabb képet ad az oktatás tényleges pénzügyi helyzetéről.

TANÁRI BÉREK

A programköltségvetés segítségével pontosan elkülöníthető a közoktatásban dolgozók száma, és meghatározhatók a közvetlen és közvetett költségek (lásd 5. táblázat).

5. táblázat: Az alkalmazottak száma oktatási formánként és költségvetési programonként, 2010	
Alapfokú iskolai tanító	323 445
Középfokú iskolai tanár	389 008
Felügyelet, irányítás, igazgatás, szakmai támogatás területén dolgozók, összesen	126 915
ebből:	
alapfokú oktatási program	1 842
középfokú oktatási program	60 534
iskolai élet program (fogvatékkal élők)	39 334
támogató program (általános és szakfelügyelők, igazgatás, jóléti szolgáltatások)	22 008
központi igazgatás	3 197
Mindösszesen	839 368

Forrás: *The state of education, 2010*

A központosított bérfinanszírozási modell nagyon kevés mozgásteret ad a helyi-területi önkormányzatoknak. A szakmai alkalmazottak (tanár, irányítási és szakalkalmazottak, szakfelügyelők stb.) munkáltatója az állam. A bérezési rendszerben kor alapján vagy önkéntes alapon, szakmai vizsgák letétele után lehet a fizetési skálán feljebb lépni. Külön díjazták az iskolai adminisztratív munkát és az oktatási többletfeladatokat (például a kiemelt oktatási övezetekben dolgozó, tehát a szociális szempontból hátrányos helyzetű tanulókkal foglalkozó tanárokat).

A központosított rendszerben nemcsak a tanárok felvétele, az első munkahely biztosítása állami feladat, hanem a rendszer logikájából következően, a helyettesítések megszervezését, a kilépők pótlását is mind az oktatásigazgatási mamutszervezet területi szervei végzik. Közalkalmazotti státuszba államilag szervezett felvételi versenyeken lehet bekerülni. Ezen szűrés után, aki a regisztrált tanári kar tagja lesz, annak az állam köteles munkát biztosítani. Ebben némi rugalmasságot enged meg a tanári helyettesítések rendszere, ahol nincs felvételi vizsga, de ilyen szerződéssel csak meghatározott ideig (legfeljebb egy tanévig) lehet tanítani. Az iskoláknak joga van elutasítani egy hozzájuk kihelyezett tanárt, akik számára a háromszori elutasítás azzal a következménnyel jár, hogy kikerülnek a tanári karból.

A központosított ágazati irányítási rendszert a program-költségvetési gyakorlat is alakítja. Ez ugyanis egy másfajta tervezési-elosztási logikát követel meg: a szervezeti rendet követő előirányzatok és a szakmai célokhoz igazított programok közötti biztosítja az átjárást. Így a program-költségvetési tervezés során több lépcsőben van lehetőség mérlegelésre, és nem csak ráépítéssel költségvetési gyakorlat folyik.

Ez a rendszer azonban csak a közvetlen és a közvetett költségek pontos számításával lesz működőképes. A tervezéshez szükség van az ágazati, helyi, pénzügyi kor-

mányzati szereplők közötti párbeszéd fórumaira is. Mindezeket az új eljárásokat, intézményi szabályokat csak lassan lehet létrehozni és eredményesen működtetni.

LENGYELORSZÁG: FOKOZATOS DECENTRALIZÁCIÓ

A kelet-közép-európai átalakulás kezdetén Lengyelországban gyors politikai változásokkal indult meg a decentralizáció. A folyamat egyik első lépéseként létrejöttek a választott helyi önkormányzatok, majd az új viszonyokhoz igazodva megkezdődött a helyi közszolgáltatások és a finanszírozás átrendezése. Ezek során, a magyarhoz hasonlóan, széles feladatkörrel rendelkező helyi önkormányzatok jöttek létre. Valójában azonban a közoktatás terén a folyamat első, az 1998. évi reformokig terjedő szakasza sokkal lassabb volt, és csak fokozatosan alakultak ki a ma is érvényes működési szabályok.

A korábban bemutatott ábrákból látható volt, hogy Lengyelországban a három összehasonlított modell közül a legalacsonyabb az államháztartási kiadások súlya: a GDP 42,2%-a (2012) (lásd 1. ábra). Ez a részesedés többé-kevésbé jellemző az elmúlt évtized egészére, mert csak a 2008-as válság utáni két évben nőtt meg egy kissé ez az arány. Az alacsonyabb közkiadásokat a kiterjedtebb piaci alapú, magánfinanszírozásra épülő szolgáltatások vagy az ellátás alacsonyabb színvonala magyarázhatja.

Mindenesetre a közszektor az európai uniós átlagnál decentralizáltabb. A háromszintű helyi önkormányzati rendszer költségvetési kiadásai a GDP 13,3%-át teszik ki (lásd 4. ábra). Az elmúlt évtizedben hasonló mértékű volt a helyi kiadások szerepe, sőt a lassabb gazdasági növekedés időszakában még a 15%-ot is meghaladta ez az arány (2010).

Lengyelország a nagyobb méretű települési önkormányzatokkal rendelkező országok közé tartozik. A legalsó, települési szint (*gmina*) átlagos lakosságszáma 15 544 fő (lásd 6. táblázat). Így itt még egy vidéki települési önkormányzat is több, földrajzilag elkülönülő egységből áll. A falvakban, városrészekben szerveződő előljáróságok (*solectwo*) egy települési önkormányzatra jutó átlagos száma 16. Ezek képezik a helyi lakosság és a választott helyi önkormányzat közötti kapcsolattartás egyik intézményszerű formáját (Péter, 2008).

6. táblázat: Helyi önkormányzatok Lengyelországban és az átlagos lakosságszám, 2012

MEGNEVEZÉS	A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK SZÁMA	AZ EGY ÖNKORMÁNYZATRA JUTÓ NÉPESSÉG
Régió (vajdaság/województwo)	16	2 408 331
Járás (powiat)	379	68 176
Járási jogú város	65	193 678
Települési önkormányzat (gmina)	2 479	15 544
városi	306	61 378
falusi	1 571	6 968
városi-falusi	602	14 627

Forrás: GUS

A területi önkormányzatok két szinten működnek. Az 1998-as reform során jött létre a járási léptékű, alsó középszint (*powiat*). A járási jogállású városok a viszonylag kiegyenlítettebb városhálózattal rendelkező Lengyelországban a közepes városok hálózatát alkotják. A járások felett található a 16 vajdaság, mint regionális közigazgatási szint. Ezek helyi önkormányzatként működnek, de állami feladatokat is ellátnak. A vajdaság választott vezetője a helyi államigazgatás irányítója is. Az európai uniós csatlakozás óta a régió egyik legfontosabb feladata az uniós támogatások elosztása.

FELADATDECENTRALIZÁCIÓ

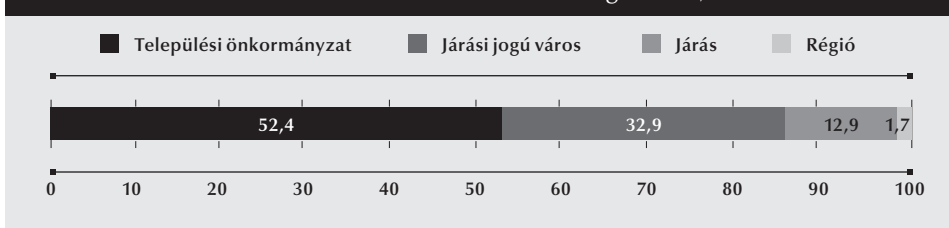
Az oktatási kiadások színvonala egészen a legutóbbi évekig a magyarhoz hasonlóan alakult Lengyelországban. A GDP-arányos oktatási kiadások súlya 4,94% (2011) és ez a részesedés az elmúlt évtized során viszonylag állandó volt (lásd 6. *ábra*). A gazdasági válság és a csökkenő tanulólétszám ellenére tehát, az oktatási ágazat fejlődni tudott. Az egy tanulóra jutó kiadások mind az alapfokú oktatásban, mind középfokon az EU 27 országok átlagához hasonló ütemben növekedett (lásd 13. és 14. *ábra*). Ez azt is jelenti, hogy a fajlagos EU-átlag háromnegyedét költő lengyel oktatási kiadásai bár nem közelítették meg a fejlettebb országokat, viszont le sem maradtak, mint ahogy a magyar közoktatás a válság időpontjától kezdődően.

Ezen belül a közoktatási kiadások a GDP 3,28%-át teszik ki (lásd 7. *ábra*). Ez a részesedés az évtized során két ütemben csökkent: először 2007-től kezdődően, majd 2010 után. Az alapfokú oktatás részaránya meg is haladja az EU-átlagot, mert az utóbbi években a magasabb születésszám miatt növekedett ezen korosztály létszáma.

A lengyel közoktatási kiadások a kisebb államháztartási szektoron belül 7,9%-ot tesznek ki, ami az itt összehasonlított országok között a legmagasabb arány (lásd 12. *ábra*). Ez magyarázható a kisebb mértékű államháztartási kiadásokkal (a GDP 42%-a, lásd 1. *ábra*), de egyben mutatja a közoktatás fontosságát a csökkenő tanulólétszám ellenére.

A három szinten működő lengyel helyi közigazgatási rendszerben az oktatási feladatok telepítése is hierarchikus. A viszonylag nagy méretű települési önkormányzatok (*gmina*) felelősek az óvodai ellátásért és az alapfokú oktatásért. A járási önkormányzatok (*powiat*) és a járási (körzeti) jogú városok biztosítják a középfokú oktatást, míg a régió (*województwo*) feladata a speciális képzési intézmények fenntartása. Ide telepítették a szakmai felügyeletet és több általános oktatásigazgatási feladatot is.

Ebből következően a közoktatási kiadások több mint felét (52,4%) a legalsó, települési szint teljesíti (lásd 19. *ábra*). Együttesen a nagyobb városok (32,9%) és a járás (12,9%) részesedése az oktatási kiadásokból hasonló, mint a településeké. Így a régiós szintre közvetlen intézményfenntartási feladat már kevés jut (1,7%), viszont ez a szint a tervezésben és a fejlesztési források elosztásában tölt be fontosabb szerepet.

19. ábra: A közoktatási kiadások megoszlása, 2012

Forrás: GUS

Az 1991-ben megkapott törvényi felhatalmazás ellenére a helyi önkormányzatok csak fokozatosan, közel egy évtized alatt vették át a teljes közoktatási intézményhálózatot (Levitas–Herczinsky, 2003). Az alapfokú iskolákat az indulás évében csak a települési önkormányzatok 13%-a tartotta fenn, és ez 1995-ig lassan nőtt meg az egyharmados arányig. Ez az elhúzódó decentralizációs időszak lehetőséget adott arra, hogy központi szinten kialakuljanak az elosztási mechanizmusok, helyi szinten pedig stabilizálódjanak a bevételek, és létrejőjenek a szakmai-irányítói kapacitások.

1996-tól kezdődően az általános iskolák fenntartása kötelező önkormányzati feladattá vált. Ekkor az oktatás szerkezetében is változás következett be, mert az általános iskolai képzés ideje csökkent (hat osztály), és belépett az alsó középfokú új intézménytípus (gimnazija). Ezt követően, 1999-ig fokozatosan a városok is átvették a teljes középfokú intézményhálózat fenntartási és üzemeltetési feladatait.

Mára a helyi önkormányzati költségvetés közel harmadát az oktatás teszi ki (lásd 7. táblázat). Legmagasabb az oktatási kiadások aránya a települési önkormányzatok szintjén (37,1%). Ez fedezi az óvodák, az alapfokú oktatás és az alsó középfokú oktatás (gimnazija) költségeit. A járási szint költségvetésében 31,9%-ot kitevő oktatás alapvetően a középfokú intézmények fenntartását jelenti. A különböző irányú szakképző és szakmunkásképző iskolák tartoznak ide, de a posztsekunder intézményekért is ők a felelősek. A speciális alapfokú és a művészeti iskolák is a járáshoz tartoznak, valamint innen finanszírozzák a különböző szakmai szolgáltatásokat (pszichológiai, oktatási tanácsadó központok) is. Így a régió költségvetésében az oktatás a többi feladathoz képest a legkisebb arányú (6,3%).

7. táblázat: Az oktatási kiadások aránya a helyi költségvetésben, 2012 (%)

MEGNEVEZÉS	ARÁNY
Összesen	31,3
Régió	6,3
Járás	31,9
Járási jogú város	29,8
Települési önkormányzat	37,1
Ebből városi	34,5

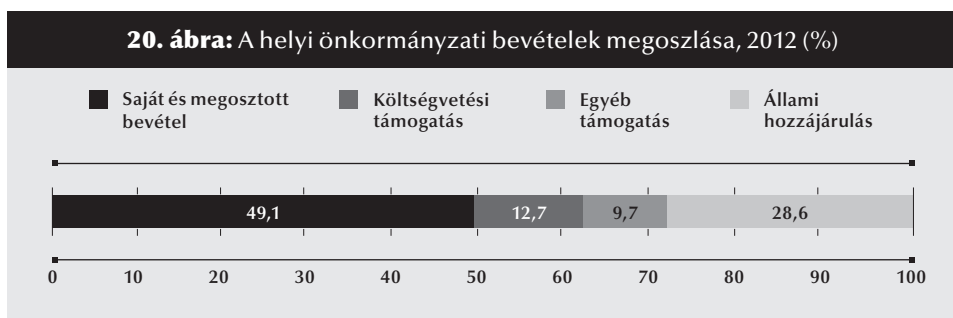
Forrás: GUS

A régió szintű önkormányzat sajátos, kettős helyzetben van. Egyrészt intézményfenntartó, választott területi önkormányzat, másrészt a régió vezetője (*wojewoda*) államigazgatási hatáskörrel is rendelkezik. A kormányhivatal vezetőjeként így a közoktatási ágazatban is fontos szerepet tölt be. A régiós oktatási szakfelügyelő hivatala felelős az iskolák szakmai felügyeletéért. Emellett a régió koordinációs szerepet is betölt, és felügyeli a minisztériumi oktatáspolitikai helyi végrehajtását. Így tehát az államigazgatási-közhatalmi jogkörökkel felhatalmazott választott önkormányzat a közoktatás területén a járási és a települési szintű, ugyancsak választott önkormányzatok döntéseit is alakítani tudja. Ennyiben tehát mindenképpen eltér a lengyel modelltől a korábbi magyar helyi önkormányzati rendszertől.

HELYI ÖNÁLLÓSÁG

Amint az 1. táblázat adatai alapján látható, a települési önkormányzatok átlagosan ötször nagyobbak Lengyelországban, mint nálunk. Ez, valamint a kiegyenlítettebb középvárosi településhálózat tette lehetővé, hogy sok feladattal rendelkező és pénzügyileg önálló helyi önkormányzati rendszer jöjjön létre. Természetesen Lengyelországban is vannak jelentős területi és településméretbeli különbségek. A rendszer sajátossága a háromszintű helyi közigazgatásban fontos irányítói szerepet betöltő vajdasági szint, amely nemcsak az európai uniós tervezési-pénzelosztási célokra jött létre, hanem történelmi hagyományokkal rendelkező közigazgatási egység is volt (számuk az 1998-as reform során 49-ről 16-ra csökkent).

A széles feladatkörű helyi önkormányzatok finanszírozása négy fő bevétellel épül: saját és megosztott bevételek, célzott költségvetési és ágazati támogatások, valamint állami hozzájárulások (lásd 20. ábra). Az utóbbi része az oktatási feladatok ellátásához folyósított központi költségvetési támogatás. A saját bevételek között a legnagyobb tétel a helyi ingatlanadó, ami kizárólag a települési önkormányzatok (gmína, járási jogú városok) bevétele. A társasági adó és a személyi jövedelemadó is megosztott bevétel. A társasági adó elsősorban a régiós önkormányzatokhoz kerül, így mérsékelve ezen koncentrált adóbevétel területi differenciáló hatását. A személyi jövedelemadó viszont települési-városi szintre kerülő megosztott forrás.

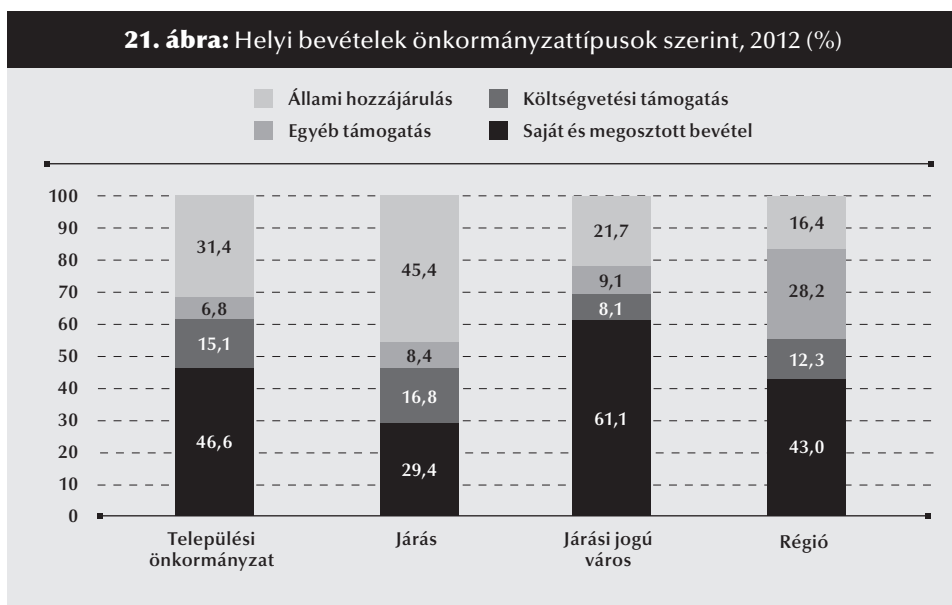


Forrás: GUS

A viszonylag kevés saját és megosztott forrással rendelkező járások költségvetésében a legnagyobb súlyúak az állami támogatások (lásd 21. ábra). A régiós önkormányzatok végzik a nagyobb beruházásokat, így itt az egyéb, ágazati csatornákon keresztül érkező támogatások aránya magasabb. Az átengedett szja-bevételek főleg a városokban képződnek, ezért az ő költségvetésük jelentős mértékben a saját és megosztott forrásokra épül.

Az általános célú állami hozzájárulások között szerepelnek a kiegyenlítő támogatások és az oktatási kiadásokhoz nyújtott állami hozzájárulások. A kiegyenlítő mechanizmus egyik eleme a megosztott adókra épül. Minden egyes település egy jutó adóbevételeit összevetik az országos átlaggal, és sávosan eltérő mértékben kiegészítik azt. A kiegyenlítés másik eleme a települési önkormányzatok esetében a népsűrűséghez kapcsolódik, a járásoknál a munkanélküliség mértéke, a régióknál pedig a népességszám alapján a kisebb méretűek részesülnek a kiegészítő támogatásban.

Az oktatáshoz nyújtott támogatások fedezik a költségek legnagyobb részét. Az állami hozzájárulások elosztási szempontjait és módszereit alapvetően az Oktatási Minisztérium határozza meg.



Forrás: GUS

A 38 milliós népességszámú Lengyelországban mintegy 8 millió közoktatásban részt vevő gyerekről, illetve tanulóról kell gondoskodni, 63 ezer intézmény működik (nem számítva a művészeti iskolákat), ebben a körben 570 ezer pedagógus dolgozik (lásd 8. táblázat).

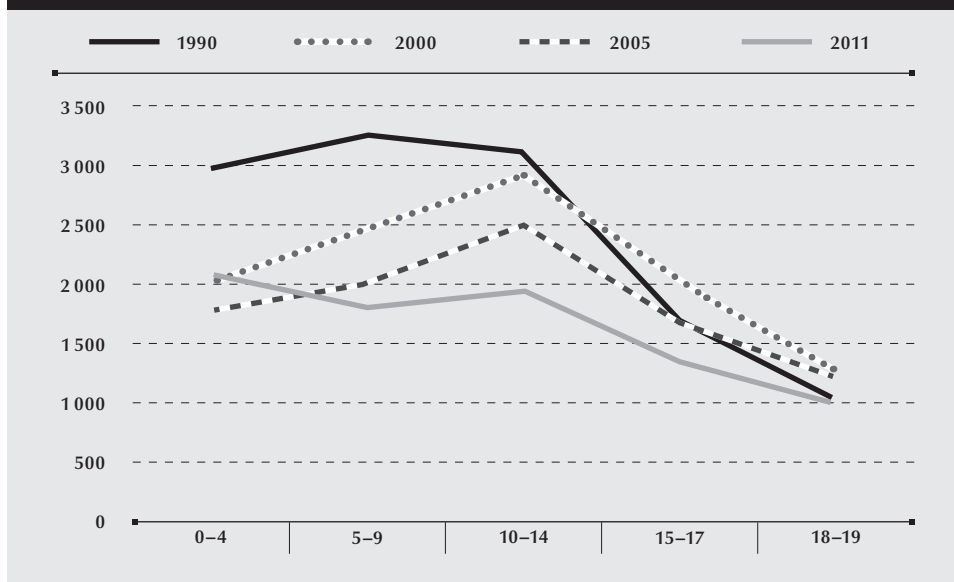
8. táblázat: A lengyel közoktatás alapadatai (db és fő)

INTÉZMÉNYTÍPUS	INTÉZMÉNYEK	PEDAGÓGUSOK	GYEREKEK, TANULÓK
Óvoda	20 464	83 049	1 216 467
Alapfok	13 555	170 619	2 160 861
Alsó középfok (gimnázia)	7 573	102 979	1 177 480
Középiskola	10 766	105 586	1 600 247
Szakképzés	8 313	99 829	1 375 639
Posztszekunder képzés	2 735	8 217	334 331

Forrás: GUS (Központi Statisztikai Hivatal)

Az iskoláskorú népesség száma az elmúlt évtizedekben csökkent (lásd 22. ábra). A kilencvenes években a középiskolások száma még a korábbi demográfiai hullám következtében kissé növekedett, de 2000 után ezen korosztály létszáma is apadni kezdett. Kedvező irányú változás, hogy ekkortól viszont a születések száma újra emelkedni kezdett, ami azt eredményezte, hogy a 2005. évtől kezdődően a 0–4 éves korcsoportba tartozók száma ismét enyhén nőni kezdett. Ez majd a későbbiekben nyilván növelni fogja az iskolai tanulók létszámát is.

22. ábra: A fiatalok népesség 1990 és 2011 között (ezer fő)



Forrás: GUS

Az oktatási szolgáltatások tervezését az ellátásért felelős helyi önkormányzat végzi, de részt vesz benne a központi tanügyigazgatás régiós területi képviselője is. Természetesen a tervezési folyamatot a törvényekben meghatározott normák (csoportlétszám, tanórakeret, kötelező óraszám, túlóra keretek stb.) irányítják.

Az önkormányzati ellátási felelősség mellett a folyó költségvetési gazdálkodási jogosítványokat az önkormányzatok általában az iskolákhoz telepítik. Az intézményi önállóság jelentős: bankszámlával rendelkeznek, saját bevételeik vannak, amelyeket a bérfizetés kivételével szabadon használhatnak fel. Az intézmények működtetésére sok esetben közös szervezetet hoznak létre az iskolák. A fejlesztési kiadásokról a fenntartó önkormányzatok döntenek.

TANULÓI FEJKVÓTA – KORLÁTOKKAL

A helyi közoktatási feladatok finanszírozása alapvetően ágazati fejkvóttal történik. Az egy tanulóra jutó támogatások összegét különböző szorzótényezőkkel korrigálják, és ma már az oktatási térkiadások számítása is beépül az alkalmazott algoritmusba. A modell, a korábbi magyar normatív támogatási rendszerhez hasonlóan, az önkormányzati intézménybe beiratkozott tanulók létszámát követi. A jelenlegi fejkvóta alapú támogatás hosszabb idő alatt alakult ki.

A kilencvenes évek elején több beépített stabilizátor biztosította az iskolák működőképességét. Ezek között az egyik legfontosabb az volt, hogy korábban a központi költségvetés 12,4%-át kötelező módon, mindig az általános támogatás oktatási komponensére kellett fordítani. Így az összes közoktatási költség 92%-át a támogatásokból lehetett fedezni. Az 1998-as decentralizációs reform során a középiskolákat 27 csoportba sorolták, és mindegyikhez hozzárendeltek egy átlagköltséget, külön kiszámítva az oktatási tevékenységen kívüli ráfordításokat. Majd ezt vetették össze a megelőző év tényleges fajlagos költségével, és a megkapott támogatás csak a tényleges költségek 95–110%-os sávjában mozoghatott. Az átállás után ez a stabilizációs mechanizmus fokozatosan megszűnt, és kiegyenlítési célokra csak egy kisebb puffertámogatás áll rendelkezésre.

A mai oktatási célú állami hozzájárulások rendszere az összes oktatásra jutó állami támogatás és a módosító tényezőkkel felszorozott elméleti tanulólétszám hányadosára épül. Ez a fajlagos támogatás azután további módosító koefficienseket alkalmazva jut el a jogosult helyi önkormányzatokhoz. Az Oktatási Minisztérium az állami hozzájárulásokat három nagy alapra felosztva juttatja el az iskolafenntartókhoz. Alapnormatívát az első tizenkét évfolyamot működtető települési és járási jogú városi önkormányzatok kapnak, a második elem a kiegészítő normatívákat tartalmazza (különleges oktatási feladatokra, így sérült gyerekek, művészeti oktatásban résztvevők, sporttagozatosak, szakképzés, kisebbségek stb.), a harmadik csoport pedig olyan többletfeladatok támogatására szolgál, mint a kollégiumi ellátás és az iskolán kívüli tevékenységek.

A fő támogatási célok világos és egyértelmű elhatárolása a költségvetési tervezési folyamatot nagyban segíti, ugyanis az egyes csoportokon belül számos olyan tényezőt alkalmaznak, amelyek azután már látszólag bonyolulttá teszik a rendszert. Az alapnormatívához minden iskolát fenntartó önkormányzat egyformán hozzájut. A második csoportba a költségesebb oktatási formákhoz nyújtott támogatások tartoznak, itt 27

tényező szerint lehet módosítani a számított fajlagos ráfordítást. Ezek mindegyike összeadódik a fogadó önkormányzat szintjén. A legtöbb vitát kiváltó tényező, az ötezer főnél kevesebb népességszámú települések szorzószáma volt, ami jelenleg 38%-kal növeli meg a kistépülésekre jutó fajlagos támogatás összegét. Ugyanakkor itt ismerik el a szakképzés vagy a zeneiskolák többlettámogatási igényét is. Végül a harmadik csoportban további 14 módosító tényező tartozik.

Így ma összesen 41 szempont alapján kaphat egy önkormányzat támogatást. A korábbi magyar gyakorlathoz hasonlóan, a dotálási szorzótényezők száma folyamatosan nő, az indulás óta számuk megduplázódott. Ez nyilván az új ágazati feladatok elismerését és a meglévő költségvetési pozíciók védelmét szolgálja.

Változott az alkalmazott koeficiensek számításának alapjai is. Korábban, amikor 25 fő átlagos osztálylétszámot feltételezve, a falusi kisiskolák után 1,86-os szorzószámmal megnövelt fajlagos támogatásra volt jogosult egy önkormányzat, elmozdult a rendszer a csoportbontások felé. Később ezt a támogatási szempontot meg is szüntették.

2004-ig működött egy kiegyenlítő alap is, amiből a fejkvótás támogatással nem kezelhető különbségeket equalizálták. Ez ma már csak az összes támogatási előirányzat 0,6%-át kitevő tartalékalap terhére lehetséges.

A magániskolák támogatása, a szektorsemlegesség alapján, az önkormányzatihoz hasonló módon történik. Itt is szükség van azonban saját, kiegészítő forrásokra, amint az önkormányzati fenntartású iskolákban is, hiszen a központi fejkvóták összege az iskolatípusonként számított fajlagos kiadásoknak csak a 40–70%-át teszik ki.

A TANÁRI BÉREK TERVEZÉSE

A tanulólétszámra épülő támogatási rendszer finomítása mellett, a legfontosabb szabályozó elem a pedagógusbérek beépítése a normatív támogatásokba. Ez a közel 480 ezer tanári kar esetében indokolt is (lásd 9. táblázat). A pedagógusok többsége a települési önkormányzatok által fenntartott iskolákban áll alkalmazásban, így itt nyilván olyan mértékű különbségek alakulhatnak ki, hogy azt még a 41 tényezőt figyelembe vevő támogatási rendszer sem képes követni.

9. táblázat: A pedagógusok száma, 2012 (fő)

Közszektor	428 635
Központi igazgatás	9 169
Helyi önkormányzat	419 467
ebből: régió	4 081
Járás	108 278
Települési önkormányzat	307 108
Magánintézmények	50 597
ebből: egyház	5 844
Összesen	479 232

Forrás: GUS

A pedagógusokat négy nagy kategóriába sorolva az átlagbérhez viszonyítva meghatározzák a csoportok átlagát: kezdő pedagógusok 82%, szerződéses tanárok 122%, kinevezett tanítók 175%, diplomás tanárok 225%. Majd kiszámítják, hogy egy önkormányzati iskolában dolgozó összes pedagógus bére hogyan viszonyul a hasonló átlagokkal kiszámított (súlyozott) országos bérekhez. Ezzel a hányadossal azután megszorozzák a korábban már leírt komplex tanulói normatíva összegét.

Ahol tehát alacsonyabbak a bérek és/vagy több a kezdő pedagógus, oda arányosan kevesebb támogatás jut. És fordítva, a magasabb bérek, illetve képzettebb pedagógusok növelik a normatíva összegét. Ennyiben tehát a tanulólétszámú állami támogatás összegét módosítja a kifizetett bérek összege (azaz a foglalkoztatott pedagógusok kor szerinti és szakmai összetétele). Így a tanulólétszám és az alkalmazott pedagógusok jellemzői együttesen alakítják az önkormányzati állami hozzájárulások összegét.

Ehhez persze arra is szükség van, hogy a tanárok bérét és létszámát korlátok között lehessen tartani. A helyi önkormányzatok pénzügyi önállóságát a minimumbérek és az egy településen, adott iskolatípusban, egyfajta pedagógus számára átlagosan kifizetendő bérek összege is korlátozza. Emellett a régiós szintű állami önkormányzati oktatásügyi irányítás szerepe is fontos. Ők hagyják jóvá az intézményvezetés által kidolgozott éves terveket, ami nyilván alapvetően meghatározza az önkormányzat támogatási igényét is.

Összefoglalva, a lengyel közoktatás finanszírozási rendszere szinte teljes mértékben a helyi önkormányzatokra épül, amelyek elsődlegesen a tanulólétszámmal mért teljesítményük alapján részesülnek központi támogatásokban. Az állami hozzájárulások azonban igazodnak a településen kifizetendő átlagbér nagyságához is. A magyarnál lényegesen nagyobb lakosságszámú intézményfenntartó helyi önkormányzatoknak ezután már nagy mozgástere van az iskolák pénzügyeinek alakításában. Ugyanakkor a napi gazdálkodásban az intézmények önállóak.

A jelenlegi rendszer egy évtizedes fokozatos decentralizáció után, egy hosszú fejlődési folyamat eredményeként jött létre. Így ma már a tanulólétszámra épülő finanszírozás stabilnak tekinthető, célszerűségét semelyik politikai erő nem kérdőjelezi meg.

FINNORSZÁG: ÖNÁLLÓ VÁLASZOK A HELYI IGÉNYEKRE

Más skandináv országokhoz hasonlóan, Finnország közszolgáltatásai is igen fejlettek³. Az államháztartás egészének GDP-hez viszonyított aránya 56,7%, ami jóval az Európai Unió 27 országának átlaga (49,3%) felett van (lásd *1. ábra*). Ennyiben tehát hasonlít az előzőekben bemutatott Franciaországhoz, ahol szintén magas jövedelemcentralizáció mellett jelentős méretű a közszektor.

A francia központosított államszervezési modelttől azonban gyökeresen eltér a finn közigazgatás. Ebben az ötmillió lakosságszámú és ugyanakkor ritkán lakott országban a helyi önkormányzatok szerepe meghatározó. Finnországban a helyi önkor-

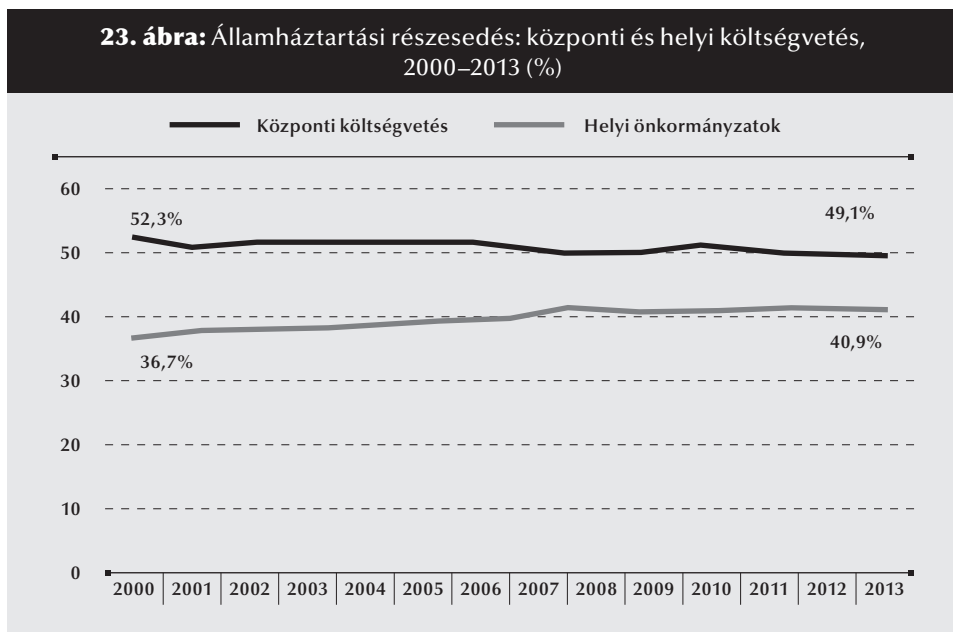
3 A finn helyi önkormányzati és közoktatási rendszer finanszírozási szabályairól fontos háttérinformációkat kaptam a finn Pénzügyminisztériumban Markku Mollari-tól és Ville Salonen-től. Segítségüket köszönöm.

mányzati költségvetés kiadásai a GDP 23,4%-át teszik ki, így a leginkább decentralizált országok csoportjába tartozik (lásd 4. ábra).

ERŐS HELYI ÖNKORMÁNYZATOK

A nagy súlyú államháztartáson belül a helyi önkormányzati alrendszer meghatározó, részesedése 40,9%. Ez az arány általában Európában egynegyed, mert jellemzően mindenhol a központi költségvetés finanszíroz olyan költséges kiadásokat, mint az egészségügyi ellátás. Finnországban más humán közszolgáltatásokhoz – közoktatás, szociális ellátás – hasonlóan azonban, jellemzően ez is helyi feladat.

Az elmúlt évtized során a helyi szint szerepe még erősödött is: 2000-ben még az államháztartási kiadásoknak 36,7%-át tette ki a helyi önkormányzati költségvetés, míg 2013-ra 4,2%-kal nőtt ez az arány. A kiadások elsősorban a központi költségvetéstől kerültek át a helyi szintre, mert a központi költségvetés részesedése ugyanebben az időszakban 3,2%-kal csökkent (lásd 23. ábra). Ez a decentralizációs költségvetési politika Európában különösen egyedinek tekinthető, mert a válság időszakában általában minden ország inkább centralizációra, a központi költségvetés szerepének növelésére törekedett.



Forrás: Eurostat-adatbázis

Ez azonban nem jelenti azt, hogy a finn helyi önkormányzati rendszerben ne lennének meg ugyanazok a problémák, amelyek más, kisméretű, ritkán lakott és elaprózott településhálózatú országra jellemzőek. Az egyszintű helyi önkormányzati rendszerben ma 320 települési önkormányzat (lásd 10. táblázat) működik Finnország

szárazföldi területein (további 16 település van a 26 ezer lakosú Aaland szigetén). Ez a viszonylag alacsony számú települési önkormányzat az utóbbi néhány év összevonásai következtében alakult ki. Így a folyamatosan növekvő méretű települések átlagos népességszáma 17 035 fő. Ezzel most más, az integrált települési önkormányzatú országok csoportjába került Finnország: a települési önkormányzatok átlagos mérete nagyobb, mint Lengyelországban, bár elmarad Dániától, ahol a 2007-es reform során jelentős összevonásokat hajtottak végre.

10. táblázat: A települési önkormányzatok száma és a népesség megoszlása, 2013

LAKOSSÁGSZÁM	TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZATOK	A NÉPESSÉG MEGOSZLÁSA (%)
100 000 felett	9	37,1
50 000–99 999	11	13,5
10 000–49 999	83	32,3
5 000–9 999	77	10,2
1 000–4 999	126	6,8
999 alatt	14	0,2
Összesen	320	100,0

Forrás: Statistics Finland

A finn helyi önkormányzati rendszer sajátossága viszont, hogy a jogi és a pénzügyi rendszer még a nagyméretű települési önkormányzatok mellett is erősen ösztönzi a települési együttműködést. Ezek a feladatra szerveződő társulások elsősorban az egészségügy (19 kórházi kerület, 38 közös alapfokú ellátó szervezet) és a kommunális szolgáltatások területén alakultak ki. Az oktatásban 43 társult önkormányzati testület jött létre a középiskolai és a szakképzési feladatok közös ellátására. Emellett működik még a 19 megyei szintű tervezési-fejlesztési rendszer is. A jelenleg létező összesen 180 önkormányzati társulás alulról felfelé épült ki, tehát a települési önkormányzatok közös döntéshozatali fórumaiban a delegált helyi képviselők vesznek részt.

A nagyobb méretű települési önkormányzati egységek reformja még 2007-ben, a gazdasági válság előtt kezdődött el. Ez a „PARAS” reform 2013-ig tervezett folyamatként a települési összevonások és önkormányzati társulások programja volt. A skandináv konszenzusos döntéshozatali hagyománynak megfelelően, önkéntességre épült, természetesen pénzügyi ösztönzők alkalmazása mellett. A települési önkormányzatok egyszeri, egyösszegű központi költségvetési támogatást kaptak három tényező függvényében. Minél kisebb volt az összevonásra kerülő települések mérete, időben minél hamarabb hozták létre a közös önkormányzatot és minél nagyobb egységek jöttek létre, annál több támogatásban részesültek a részt vevő önkormányzatok.

A reform kiinduló pontjairól még a válság előtt megegyezés született. Ezek szerint minden résztvevő számára nyilvánvaló volt, hogy hatékony szolgáltatásszervezést csak nagyobb egységekben lehet elérni. A nagyobb, városi önkormányzatok már korábban is nyújtottak szolgáltatásokat a környékbeli településeknek, tehát számukra akkor, a gazdasági prosperitás időszakában, az összevonás, társulás támogatott cél

volt. A kisebb települések bár elveszítették az önállóságukat, de jobb minőségű szolgáltatásokhoz jutottak.

Ezt az együttműködési politikát az is alátámasztotta, hogy bizonyos szolgáltatások nyújtását egységesen, településméretéhez kötötték. Így például a szakképzési feladatokat csak 50 ezer fős lakosságszámtól lehetett elvállalni, de hasonló módon szolgáltatási minimumméretet határoztak meg az egészségügyi ellátásban is. Ezen kívül a városi térségekben (20 nagyváros, összesen 102 települési önkormányzat) kötelező együttműködési tervet kellett készíteni a térségi szintű szolgáltatásokra, így a közlekedésre, területhasználatra, lakásépítésre. A reform fontos feltétele volt, hogy az összevont önkormányzatoknak garantálniuk kellett, hogy öt évig nem lesznek elbocsátások.

Mindezek eredményeként a települési önkormányzatok száma jelentősen csökkent az előző évtizedben. Már 2002-től voltak kiegészítő támogatások az együttműködés ösztönzésére, így a 2001-ben működő 452 települési önkormányzat három év alatt 432-re, majd 2009-ben jelentős mértékben, 348-ra apadt. Ma pedig, mint látható volt a *10. táblázatból*, már csak 336 települési önkormányzat van (ebből 16 az Aaland szigeteken).

Ebben a nagy lendülettel induló önkormányzati reformban is törést hozott a gazdasági válság, és az ennek következtében szükségesé váló költségvetési visszafogások. Ekkor az önkéntességre épülő összevonások miatt, a kisméretű önkormányzatokat már könnyebben kihagyták a társulásokból, mert a központi városok nem akarták ezeket a terheket felvállalni. Így azok csak egymással tudtak társulni, ami nem biztos, hogy hatékonyságjavulást eredményez. A felértékelődő helyi adóbevételei kapacitáshoz kapcsolódó kiegyenlítő támogatások miatt, a települési önkormányzatok kevésbé lettek érdekelték az összevonásokban, együttműködésben, és ez is a program lassulását okozta (Blöchliger-Vammalle, 2012).

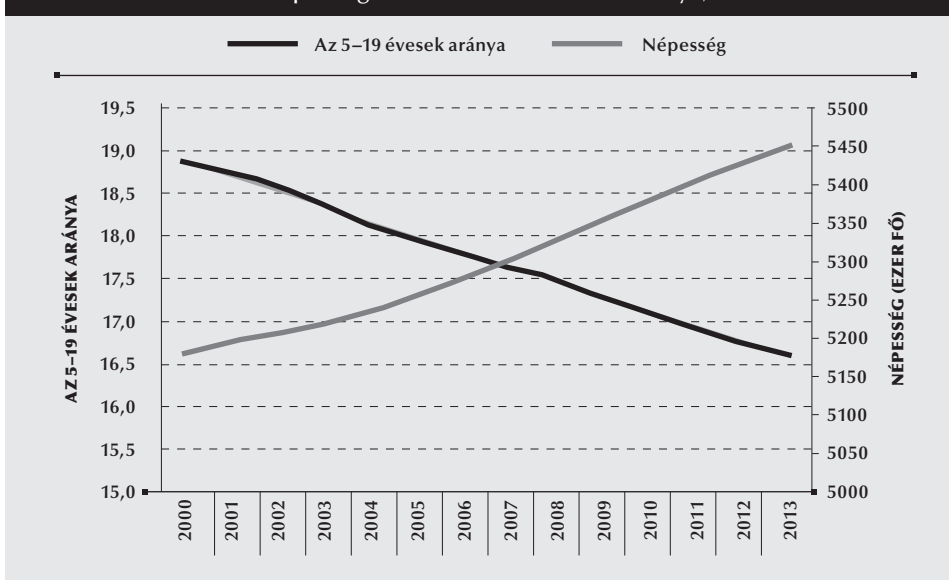
A KÖZOKTATÁSI RENDSZER

A finn közoktatás igen eredményes, és nemzetközi összehasonlításban is sikeres. Ennek egyik oka nyilvánvalóan az, hogy az itt vizsgált országok között a legmagasabb az oktatásra fordított kiadások nagysága: a GDP 6,76% (2011), de a válságtól függetlenül mindig 6% feletti volt az elmúlt évtizedben (lásd *6. ábra*). Ezen belül a közoktatási kiadások mértéke is jelentős (a GDP 4,19%-a), ami a GDP alakulásától függően nagyobb ingadozást mutat (alacsonyabb a prosperáló időszakban, és növekvő arányú 2009-től, vagyis a válság után) (lásd *7. ábra*).

A *23. ábrán* látható volt a teljes helyi önkormányzati költségvetés fokozatos térnyerése az államháztartás kiadásain belül. A közoktatási kiadások az államháztartás egészéhez viszonyítva azonban fokozatosan csökkennek az elmúlt évtized alatt, bár még így is jelentős mértékűek: 7,3 az összes államháztartási kiadás százalékában (lásd *12. ábra*). Mindezek azt eredményezik, hogy a magyar átlag kétszeresét költik Finnországban egy tanulóra: abszolút értékben az alapfokon a fajlagos kiadás 6 126 EUR, középfokon pedig 7 395 EUR (2011) (lásd *13. és 14. ábra*).

A közoktatási kiadások csökkenő tendenciáját részben az iskoláskorú népesség változása is magyarázza. Az ország teljes népessége növekszik, de ezen belül az 5–19 éves korosztály létszáma és a teljes népességen belüli aránya csökken (lásd *24. ábra*), tehát e problémával Finnországban is számolni kell. Tovább nehezíti a helyzetet, hogy

24. ábra: A népességszám és az 5–19 évesek aránya, 2000–2013



Forrás: Statistics Finland

az országon belül erős a városba költözés is, ami módosítja az oktatás iránti kereslet szerkezetét.

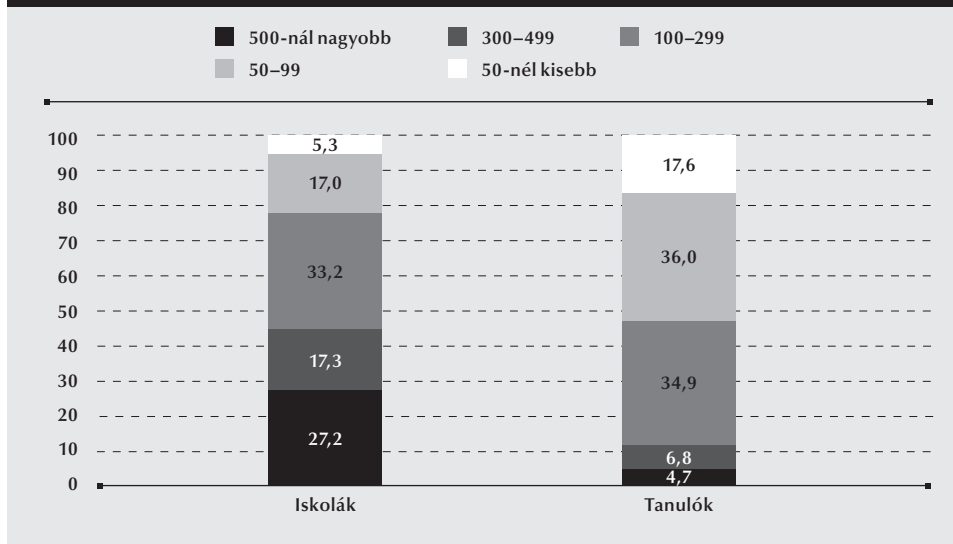
Az elaprózott településhálózat az iskolák méretét is befolyásolja. Az alapfokú iskolák több mint negyedébe 50 tanulónál kevesebb jár. Igaz, ez csak a tanulók 4,7%-át jelenti, de fenntartási-gazdálkodási szempontból nyilván lényeges ellátási feladat. A tipikus iskola 100–300 fős méretű. Összességében a diákok több mint kétharmada a 100–500 fő közötti, tehát közepes méretű intézményekbe jár (lásd 25. ábra).

A jelenlegi, a kilenc évfolyamos általános alapiskolára épülő közoktatási struktúra a hetvenes években alakult ki. Azóta is ezt az intézménytípust (*peruskuolu*) tartják a minőségi finn oktatási rendszer legfontosabb elemének, a jelenlegi sikerek alapjának (Sahlberg, 2013). A tizenhat éves korig tartó iskolában a nemzeti alaptantervre épülő, a fenntartó által meghatározott, helyi igényekhez igazított tanterv alapján folyik az oktatás. Az iskola befejezésekor a tanulók középiskolába vagy szakképző intézménybe mehetnek. A tankönyvek, az étkezés, bizonyos egészségügyi és szociális szolgáltatások ingyenesek az itt tanulóknak.

Az általános alapiskola előtt az önkormányzatoknak még biztosítaniuk kell az óvodai, iskola-előkészítő szolgáltatásokat is. Ezt önkéntes alapon veszik a gyerekek igénybe, bár a hatéves korosztály 96%-a jár óvodába.

Középfokon hároméves, érettségit adó középiskola és szakképző intézmények működnek. Lehetőség van az alapiskola egy évvel történő meghosszabbítására is (a végzősök 2,5% él vele), de a többség a középiskolát választja (55%), míg a szakképzési irányba a tanulók 39% megy. Mindkét középfokú intézménytípusból lehet valamilyen felsőfokú intézményben továbbtanulni. A felső középfokú iskolák jellemzően önkormányzati fenntartásúak.

25. ábra: Az iskolák és a tanulók megoszlása az alapfokú oktatásban az iskola mérete szerint, 2010 (%)

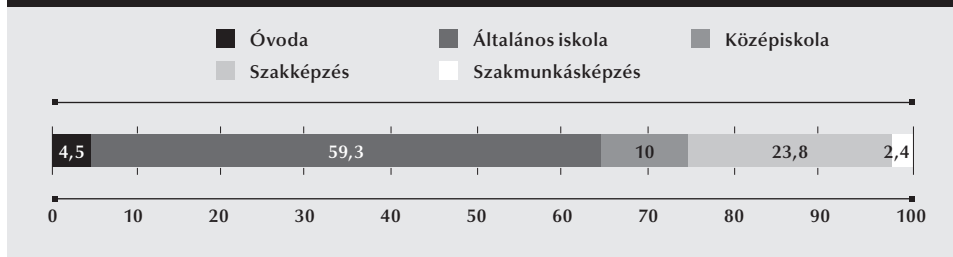


Forrás: Statistics Finland

A szakképzés két szakaszra tagolódik: kezdeti és továbbtanulási részre. A kezdeti szakasz első három évében minden ide beiratkozott tanuló részt vesz, és ez a forma érettségit is adhat. A 210 szakképző intézményben folyó programokat az Oktatási és Kulturális Minisztérium koordinálja, de iskolákat különböző szervezetek is fenntarthatnak. Ezek lehetnek települési önkormányzatok, társulásaik vagy állami vállalatok is. Mint minden más oktatási forma esetében, az alaptanterv kidolgozása, a minősítési szempontok meghatározása a befolyásos Országos Oktatási Bizottság feladata. Az oktatásirányításban nincsen a hagyományos értelemben vett szakfelügyelet, és a tanári továbbképzés is helyi feladat.

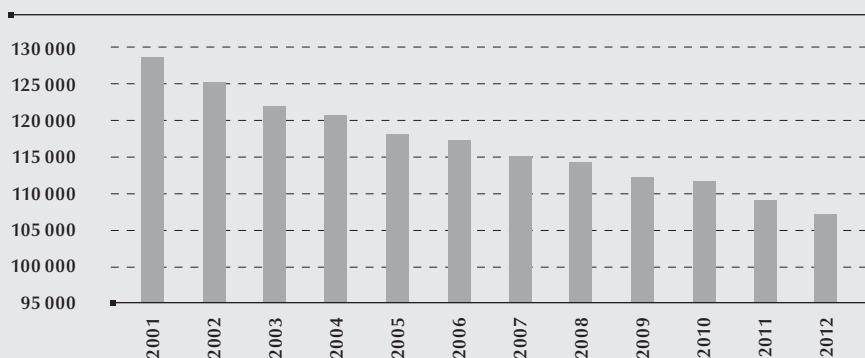
Az egyes képzési szintek költségei nagyjából követik az ott tanulók létszámát. Így a közoktatási kiadások 59%-a az általános alapfokú képzésre jut, a középiskolák közül a szakképzés a költségesebb (lásd 26. ábra). Ennek az is az oka, hogy az általános

26. ábra: A közoktatási kiadások megoszlása, 2011 (%)



Forrás: Statistics Finland

27. ábra: A középiskolában tanulók száma 2001–2012 (fő)

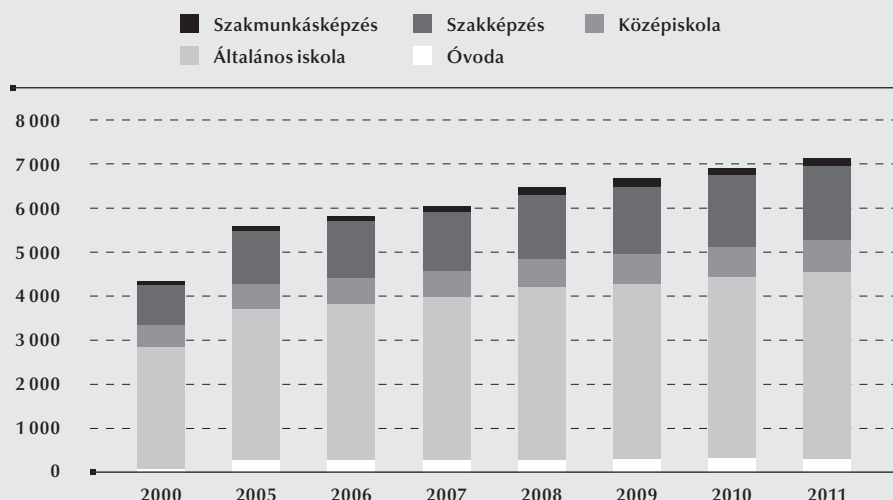


Forrás: Statistics Finland

középiskolában egyre kevesebb tanulnak. Tíz év alatt közel egyötödével csökkent a tanulólétszám (lásd 27. ábra).

Ez a trend jól látható a közoktatási kiadások változásában is. A 2000 óta csökkenő tanulólétszám mellett az általános alapiskola és a szakképzés kiadásainak részesedése növekedett, míg a többi alig változott (lásd 28. ábra). A közoktatási kiadások központi és helyi kormányzati szintek közötti megoszlása hosszú ideje változatlan, tehát a felelősségi viszonyok kialakultak.

28. ábra: A közoktatási kiadások megoszlása intézménytípusonként, 2000–2011 (M EUR)



Forrás: Statistics Finland

A HELYI KÖZSZOLGÁLTATÁSOK FINANSZÍROZÁSA

Ezt a stabilitást az is magyarázza, hogy a település önkormányzatok pénzügyei alapvetően a saját és a megosztott bevételekre épülnek. Az önkormányzati felelősségi körbe tartozó óvoda, általános alapiskola és a középfokú képzés költségeit elsősorban ezekből a saját bevételekből, valamint a helyi önkormányzati támogatásokból fedezik.

A helyi saját és a megosztott bevételek között legnagyobb súlyú a jövedelemadó típusú bevétel, ami a költségvetési források 45-46%-át teszi ki. Ebben a skandináv önkormányzat-finanszírozási modellben a települési önkormányzatok a központilag meghatározott szja-alapra saját maguk is kivetnek egy egykulcsos helyi adót. Ennek nincs felső határa, és a súlyozott helyi kulcs 18,55% volt 2008-ban. A befolyó összeg jelentős, ugyanakkor a magas adókulcs egyben erősíti is a választott települési önkormányzat elszámoltathatóságát. Ezen adómegosztáson kívül még a társasági adóból is részesülnek az önkormányzatok. Az állami támogatások három csatornán jutnak el az önkormányzatokhoz. Működik egy bevételt kiegyenlítő támogatás, ami az egy főre jutó adóbevételeket egészíti ki, illetve az általános célú támogatási rendszerbe is beépül a mai magyar finanszírozási szabályokhoz hasonló, beszámítási elem. Az állami hozzájárulások egyik csoportja tehát ezek az általános célú támogatások, ahol teljes körű felhasználási önállósággal rendelkeznek az önkormányzatok. Ide tartoznak az általános alapoktatáshoz, az óvodákhoz nyújtott pénzek, míg a harmadik csatornán, a minisztériumoktól ágazati felhasználási kötöttséggel jutnak el a helyi közszerzőltatási támogatások. Ilyen forrás a középiskoláknak és a szakképző intézményeknek juttatott központi költséghányad.

A mai, súlyozott iskoláskorú népességszámra vetített támogatási rendszer hosszabb idő alatt fejlődött ki. A kilencvenes évekig a sokkal elaprózottabb települési önkormányzati rendszerben minden egyes feladathoz hozzá volt rendelve valamilyen állami támogatás. Ez a feladatok bővülésével egyrészt nagyon részletezővé vált, másrészt a felhasználás kötöttségei miatt, erősen korlátozta a helyi önkormányzatok költségvetési gazdálkodását.

Ez a rendszer alakult át a két ágazati (egészségügy-szociális és az oktatás), valamint az általános célú (pénzügy-minisztériumi) támogatáscsoporttá. Már ekkor is a lakossági szükségleti mutatók (elsősorban a korcsoportos népességszám) alapján osztották el a támogatásokat. E modellben azonban még az ágazati minisztériumok, nem a pénzügy-minisztérium határozta meg az egyes szolgáltatások támogatási fajlagosságait.

A 2007–2010 között lezajlott reform megnövelte az általános célú támogatásokat. Az előző, ágazati kötöttségű (blokk) támogatások összevonásával megerősödött a pénzügy-minisztérium ellenőrző szerepe, de ezzel együtt egységesebbé is vált az önkormányzatok finanszírozása. Az ágazati minisztérium viszont így elvesztette a költségvetési előirányzata egyötöde feletti közvetlen kontrollt.

SZÜKSÉGLETALAPÚ OKTATÁSI TÁMOGATÁS

A finn helyi önkormányzati támogatások legfontosabb sajátossága, hogy bár itt is fejkvóta alapján jutnak el az önkormányzatokhoz az állami hozzájárulások, az elosztás során nem az iskolába beíratott tanulók számát, hanem az adott településen élő isko-

laskorú népesség létszámát veszik figyelembe. Ez a módszer, párosulva a jelentős saját bevételekkel (és a nagyméretű települési önkormányzatokkal) ésszerű helyi gazdálkodási érdekeltséget teremt. Az önkormányzatok ugyanis a leghatékonyabb szolgáltatásszervezési forma kiválasztásában, nem az adott intézményi struktúra fenntartásában lesznek alapvetően érdekelték, hiszen a támogatások nem a már meglévő iskolákba felvett tanulók száma alapján kerülnek elosztásra.

A közoktatás esetében a korcsoportos népességszám, mint szükségleti mutató, alapján folyósított támogatás teszi ki a támogatások 87%-át. A rendelkezésre álló összes támogatást a korcsoportba tartozók létszáma alapján osztják el. Ez azonban egy képzett mutató, mert a ténylegesen egyes korcsoportba tartozók létszámát módosítják a ritkán lakott települések szorzószámával, a két tanítási nyelvű képzés után járó, a szigeteken élőknek juttatott, a svéd kisebbségi vagy más idegen nyelvet beszélők száma alapján kalkulált szorzókkal. Az így adódó számított népességszámmal szorozzák meg azután a költségvetési tervezéskor meghatározott, egy főre jutó támogatás összegét.

Ezen kívül a települési önkormányzatoknak jár még a nem helyben lakó tanulóknak folyósított támogatás is. A bejáró tanulók után korábban az iskolát fenntartó önkormányzatok megkapták a tényleges bejáró tanulóra jutó állami támogatást. Ez azonban nem igazodott a fogadó önkormányzat költségeihez, hanem az előzőekben bemutatott súlyozás miatt, a küldő település jellemzőitől függött. Ez a rendszer most azonban megváltozik, és a bejárók utáni támogatás beépül az alap állami hozzájárulási rendszerbe. Kiszámítják a súlyozott gyereklétszámot (például a 6 évesek súlya 0,61, a 13–15 éveseké 1,6), majd az egy főre jutó összes állami támogatást ezzel a számított létszámmal megszorozva adódik a bejárók utáni teljes általános támogatási összeg.

Ezen számított gyereklétszám alapján elosztott általános állami hozzájáruláson kívül még más, kiegészítő támogatásokhoz is jut az önkormányzat: az összes támogatás 4%-a az alacsony népsűrűségű területeken lévő, kisebbségi nyelvet használó önkormányzatok kapják. A helyi jövedelemtermelő képességet pedig a fajlagos adóbevételel-kiegyenlítő támogatás révén közelítik (az összes támogatás 9%-a). A teljes támogatás kiszámításához az általános támogatásokból levonják az egy főre jutó számított saját adóbevételek összegét (2010-ben például 2 581 EUR volt).

A középiskola és a szakképzés támogatásának elosztása maradt az Oktatási és Kulturális Minisztérium feladata, a Pénzügy-minisztérium pedig a többi helyi önkormányzati szolgáltatás költségeit is figyelembe véve tervezi meg az általános támogatás szempontjait. A középfokú intézmények támogatásai közvetlenül az intézményhez jutnak el. A becsült költségeknek így ma mintegy 42%-át az állam biztosítja, a többit pedig az önkormányzatok fedezik. Ebben az iskolatípusban azt tervezik, hogy a támogatás a jelenlegi tanulóalapú finanszírozástól fokozatosan elmozdul a végzetek (a levizsgázottak) száma alapján történő támogatáshoz.

Mindezeket a közoktatási forrásokat még az iskolafejlesztési programokhoz nyújtott, pályázati alapon elosztott pénzeszközök egészítik ki. A programok felelőse az Országos Oktatási Bizottság, amely a minisztérium oktatásfejlesztő, tanácsadó és képesítési kereteket meghatározó szerveként, tehát a minisztériummal párhuzamosan, attól függetlenül működik.

TANULSÁGOK

Az európai országok költségvetési jellemzőinek áttekintése alapján látható, hogy a különböző oktatásfinanszírozási rendszerek hasonló problémákkal küzdenek. Az általában csökkenő tanulólétszám, az elaprózott településhálózat, a gazdasági válság miatt szükségessé váló restrikciónak, mindenhol változásokat indított el. Ezek a kisebb adaptációs intézkedések vagy nagyobb szabású reformok azonban beágyazódtak az alapvető közigazgatási-finanszírozási rendszerekbe. A belső feltételek, tehát a jogrend, az államforma, a közigazgatási hagyományok (például a szintek száma, konszenzusos döntéshozatal) és a költségvetési rendszerek alakítják az egyes finanszírozási-intézményi megoldások működőképességét és eredményességét.

A modellképző tényezők között a decentralizáció mértéke és formája a meghatározó. A közfeladatok központi és helyi szint közötti megosztásának azonban önmagában nincs egyértelműen minősíthető, jó vagy rossz formája. Látható, hogy az elmúlt évtized során az európai országok átlagát tekintve a közszektor súlya és a decentralizáció mértéke alig változott. Az átlag mögött azonban az egyes országok helyzete eltérő módon alakult. A gazdasági válságra a jóléti államok közé tartozó decentralizált Finnországban továbbra is a helyi szint megerősítésével válaszoltak, míg Közép-Kelet-Európában kismértékű központosítás zajlott le.

A közoktatás pénzügyeit tekintve alapvetően a gazdasági fejlettség határozza meg az ágazat helyzetét. Finanszírozási modelltől függetlenül, a gazdagabb országokban a válság időszakában a közoktatás tartotta vagy növelte súlyát, míg a kevésbé fejlett országokban inkább a stagnálás volt jellemző. A pénzügyek alakulásában a demográfiai változások nem játszottak mindenhol meghatározó szerepet.

Igen jelentős különbségek láthatók azonban az egyes országok között a közoktatási kiadások relatív súlyában és az összehasonlító áron mért fajlagos költségekben. Az adatok szerint az alternatív oktatásszervezési formák inkább a centralizált közoktatási rendszerű országokra jellemzőek, míg a nagyobb helyi önkormányzati önállóság mellett, erre kisebb szükség van (alacsonyabb a magániskolába járók aránya).

A vizsgált oktatásfinanszírozás és -irányítási jellemzők alapján az európai országok négy csoportba sorolhatók. Így vannak a *szövetségi államok*, ahol a tartományi-tagállami szint szervezi, irányítja és finanszírozza a közoktatást. E szint egyszerre működik helyi és központi kormányzati szintként. A közoktatási kiadásokat tekintve *központosított* országok közé sorolhatók például Franciaország, Csehország, Szlovénia, mert itt mind a helyi önkormányzatok súlya, mind a helyi oktatási kiadás aránya az európai átlagnál kisebb.

Az *átalakuló országok* egyik csoportja kevésbé decentralizált, de formálisan a közoktatási kiadásokat innen teljesítik, tehát a helyi költségvetés súlya jelentős (például Bulgária, Szlovákia, Románia, a balti országok). Végül a ténylegesen *decentralizált országok* közé tartoznak a skandináv államok és Lengyelország. Magyarország helyzete változik: a decentralizált csoportból most kerül át a központosítottak közé. Vannak a fő csoportokba be nem sorolható országok, ahol ezek az átfogó mutatók nem tükrözik pontosan a közoktatás-finanszírozás helyzetét (például Hollandia).

A három, részletesebben vizsgált ország oktatásfinanszírozási rendszere különböző típusú: Franciaország központosított, Finnország helyi önkormányzatokra épül, míg Lengyelország alapvetően decentralizált, de közép-európai hagyományokkal

rendelkező ország. A három ország példája alapján az látható, hogy mindenhol zajlik az oktatásfinanszírozási mechanizmusok folyamatos átalakítása. Ebben a közgazgatási-közzolgáltatási rendszer, mint keretfeltétel, a meghatározó. A központosított országokban keresik a decentralizáció lehetőségeit, az állami finanszírozás mellett a pontosan leírható programokra épülő költségvetési elosztást. Az erős helyi önkormányzati rendszerekben pedig az összevonások, az optimális méret keresése mozgatja a reformokat.

Látható volt az is, hogy a közoktatás-finanszírozási modelltől függetlenül a szakképzés mindenhol erős állami kontroll alatt működik. Ennek tervezési, működési rendszere eltérő az egyes országokban.

Külön oktatásfinanszírozási alrendszert képez a pedagógusbérezés. Ezen, a közoktatás pénzügyei szempontjából nagy jelentőségű területen, a finanszírozási szabályok általában a stabilitást, a folyamatosságot biztosítják. Ez legkönnyebben a centralizált bérfinanszírozással érhető el, de a helyi önkormányzati támogatásra épülő modellekbe is be lehet építeni olyan fékeket, támogatási mechanizmusokat, amelyek a helyi önkormányzati, egyedi iskolai sajátosságokat figyelembe veszik.

A nemzetközi összehasonlítás során fő feladatunk annak a vizsgálat volt, mennyire esnek egybe az európai változási irányokkal a hazai reformlépések. Az egyértelmű, hogy mindenhol sor került a nagy rendszerek finomítására, tehát a magyar változások ennyiben egybeesnek az általános nemzetközi trendekkel. Ugyanakkor az is látható, hogy ilyen mértékű és ennyire radikális központosítási fordulat végrehajtását sehol nem tartották szükségesnek. Mindenhol inkább csak a kialakult kereteken belül, a működési szabályok korrekciója zajlik.

HIVATKOZOTT IRODALOM

- Bajomi Iván (2013): Decentralizációs intézkedésekkel korrigált francia oktatásirányítási rendszer. *Educatio*, 1. sz.
- Blöchliger, Hansjörg – Vammalle, Camila (2012): *Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game*. Finland: Restructuring local government and services DOI:10.1787/9789264119970-9-en
- Dexia (2008): *Sub-national governments in the European Union*. Paris, Dexia Editionss.
- Horváth M. Tamás – Péteri Gábor – Vécsei Pál (2014): A helyi forrásszabályozási rendszer példája Magyarországon 1990–2012. *Közgazdasági Szemle*, február.
- Levitas, Tony – Herczinsky, Jan (2003): Decentralization, Local Governments and Education Reform in Post-Communist Poland. In: Davey, Ken (ed.): *Balancing national and local responsibilities*. Budapest, OSI-LGI.
- Péteri Gábor (ed.) (2008): *Mind your own business! Community governance in rural municipalities*. Budapest, OSI-LGI.
- Péteri Gábor (2013): *A közoktatás finanszírozása*. Kézirat. Készült a Magyar Tudományos Akadémia Támogatott Kutatócsoportok Irodája és a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közzolgáltatási Kutatócsoportja Területi közzolgáltatások szabályozásai című kutatási projekt keretében.

Péteri Gábor (2014): Területi közszolgáltatások szabályozási modelljei: a közoktatás. In: Horváth, M. Tamás (Szerk.): *Külön utak*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.

Sahlberg, Pasi (2013): *A finn példa*. Budapest, Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó.

Szamel Katalin et al. (Szerk.) (2011): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft.

The state of education (2010): Ministry of Education, France.

A statisztikai adatok forrása:

www.education.gouv.fr/: <http://www.education.gouv.fr/cid57096/reperes-et-references-statistiques.html>

Eurostat-adatbázis: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

GUS: Központi Statisztikai Hivatal (Lengyelország)

Statistics Finland: http://www.stat.fi/index_en.html

OECD-adatbázis: <http://stats.oecd.org/>

Urban Audit: <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/external/urban-audit-database>

BALOGH MIKLÓS: A HAZAI KÖZOKTATÁS FINANSZÍROZÁSA AZ EZREDFORDULÓT KÖVETŐEN

A 2000–2010 KÖZÖTTI IDŐSZAK FINANSZÍROZÁSI JELLEMZŐI

Az előző évtized gyakorlatához hasonlóan, a 2000–2010 közötti időszakban a magyar közoktatás finanszírozási alapelveit az önkormányzati és a közoktatási törvényekben meghatározott feladat- és munkamegosztás határozta meg. A feladatellátási kötelezettségek települési és megyei (fővárosi) önkormányzatokhoz telepítése azt jelentette, hogy az iskolák döntő részének továbbra is az önkormányzatok voltak a fenntartói, az állam pedig a központi költségvetésből különböző hozzájárulásokkal támogatta a feladatok ellátását.

Az önkormányzati intézményrendszerben a közoktatás helyi közszolgáltatnak minősült, amelynek színvonalát, az egyes iskolák költségvetési támogatásának mértékét, részben az adott önkormányzat anyagi helyzete befolyásolta. Az önkormányzati törvényből következő feladatellátási kötelezettség az ellátási mód szabad megválasztásával párosult: az önkormányzatok dönthettek arról, hogy saját intézmény(ek) fenntartásával, más fenntartók bevonásával vagy más önkormányzatokkal együttműködve valósítja azt meg.

A vizsgált évtizedben a közoktatás-finanszírozási rendszer változásait alapvetően négy tényező határozta meg: a demográfiai folyamatok, a 2002. évi ötven százalékos közalkalmazotti bérrendezés, a kistérségi társulások kormányzati ösztönzése és a közoktatás normatív támogatási rendszerének modellváltása. A 2000-es évek első évtizedében e tényezők – a finanszírozási rendszeren keresztül – a fenntartókra, iskolákra is hatással voltak, ami szinte minden fontosabb változásban kimutatható.

A közoktatásban az állami hozzájárulások elosztási gyakorlatát egyrészt az alapelvek változatlanlansága, másrészt a folyamatos korrekció jellemezte csakúgy, mint a korábbi évtizedben. Ennyiben tehát a rendszer szervesen fejlődött, a belső korrekciók révén képes volt a külső társadalmi és gazdasági hatásokra reagálni.

A közoktatás költségvetési támogatásának alakulását az évtized során döntően a 2002. évi közalkalmazotti béremelés határozta meg, amelynek kedvező hatásaként, több mint 250 milliárd forinttal emelkedett az ágazat részesedése. A felzárkóztató tartalmú béremelést azonban több mint tíz évig nem követte még inflációkövető illetményemelés sem, 2003 és 2012 között az éves költségvetési törvények változatlanul hagyták a pedagógus-bértáblázatot.

A közoktatás abszolút és relatív helyzete az évtized során két, egymástól jól elhatárolható szakaszra bontható, összefüggésben a nemzetgazdaság helyzetének alakulásával. *Az első, fejlődőnek minősíthető szakaszban*, 2000 és 2006 között a GDP évenkénti 3,9–4,8%-os növekedése volt jellemző, miközben a közoktatási kiadások az 1999. évi fókuszált béremelés és a 2002. évi 50%-os illetményemelés hatására jelentősen emelkedtek. Az évtized során 2003-ban érték el az ágazati kiadások a nemzeti össztermékhez viszonyítva magasnak minősíthető, 4,1%-os szintet. A GDP-ből az oktatásra fordított hányad, a közoktatási kiadások a bruttó hazai termékénél gyorsabban növekedtek, miközben a GDP-emelkedés éves szintje is kedvezően alakult. A közoktatás abszolút és relatív helyzete tehát, 2000 és 2003 között egyaránt javult, az ágazati kiadások reálértéke emelkedett, és növekedett részesedése a bruttó hazai termékéből

is. Az egy tanulóra jutó költségvetési kiadás is nagyobb mértékben nőtt 2000 és 2005 között, mint az egy főre jutó GDP. A kiadásnövekedés korlátai azonban rövid időn belül nyilvánvalóvá váltak. Az intézmények fenntartásában meghatározó szerepet betöltő önkormányzatok gazdálkodásában már 2004-től egyre inkább jelentkeztek azok a nehézségek, amelyek kikényszerítették a kiadások visszafogását, az iskolarendszer bizonyos mértékű korrekcióját.

Az évtized közepén az intézményfenntartó önkormányzatok – a demográfiai változások, az ágazati kiadásait jelentősen megemelő bérrendezés és a létszámalapú normatív szabályozás együttes hatására – intézményrendszerük felülvizsgálatára kényszerültek. A kötelező feladat ellátásának módját az önkormányzatok többsége a település népességszáma, iskolája, iskolai tanulólétszáma, illetve az intézményszerkezete által meghatározott módon alakította át. A közvetlen ok a normatív finanszírozás alapú szabályozásból és a béremelés önkormányzatokat terhelő, évente százmilliárd forintot meghaladó kiadási többletigényéből következett. Az általános iskolai tanulólétszám évről évre jelentős visszaesése reálértéken csökkentette az önkormányzatok ágazati normatívákból származó bevételeit, ráadásul egyre nagyobb hányaduk csak hitelfelvétellel tudta költségvetési kiadásait biztosítani.

A normatív szabályozás azt a hatékonysági követelményt közvetítette az önkormányzatok felé, hogy a tanulói létszám apadását kísérje a tanulócsoportok számának közel azonos mértékű csökkenése, vagyis a fenntartók akadályozzák meg az egy tanulócsoportra jutó diáklétszám fogyását. Finanszírozási megközelítésben ugyanis az állam és a fenntartó közötti költségmegosztás akkor alakul kedvezőbben az önkormányzat számára, ha nő az egy tanulócsoportra jutó diáklétszám.

A második, a stagnálás és a válság éveinek minősíthető szakaszban, 2007 és 2010 között a bruttó hazai termék növekedése megállt, majd a nemzetközi pénzügyi válság következményeként 2009-ben jelentős (7%-os) visszaesés következett be. Az ágazatot érintő költségvetési restriktív intézkedések – főleg a béremelések elmaradása – a helyi önkormányzatok forrásnehézségeinek fokozódásával párosulva, a közoktatásra fordított kiadások nominális összegének szinten maradásához (lásd *1. táblázat*), a magas infláció miatt a kiadások reálértékének jelentős visszaeséséhez vezettek. A kiadások reálértékének csökkenésével párhuzamosan, a közoktatás részesedése a GDP-ből folyamatosan visszaesett, 2010-ben már alacsonyabb volt, mint 2000-ben. Az évtized második felében a közoktatás abszolút és relatív helyzete évről évre romlott, a jelentős béremelés hatása részben elinflálódott.

Az évtized legfontosabb változása 2007-ben, a normatív finanszírozás rendszerében következett be: több mint másfél évtized után az állam és a fenntartók költségvetési kapcsolatában megváltozott a finanszírozás alapvető mutatószáma. A tanulószám alapú normatív finanszírozás helyébe – az alpnormatívákat kiváltva – az akkor még számított pedagóguslétszám alapúnak is nevezett, teljesítménymutató meghatározása lépett. A közoktatási feladatellátáshoz kapcsolódó, tartalmában állami hozzájárulás számítási módja új alapokra került az állam és a fenntartó pénzügyi kapcsolatában, amely még egyértelműbbé tette az állami szándékot a költségmegosztásban és a hatékonysági követelmények érvényesítésében. Ez a modell sokkal inkább feladatfinanszírozási, mint állami hozzájárulás típusú annak ellenére, hogy a fenntartót továbbra is felhasználási kööttség nélkül, anyagi joggal illeti meg.

1. táblázat: A költségvetés közoktatási kiadásai és a központi költségvetési támogatások az állami és az önkormányzati fenntartású intézményekben, 2000–2010

ÉVEK	KÖZOKTATÁSI KIADÁS, (MRD FT)	KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉSI HOZZÁJÁRULÁSOK (MRD FT)	A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉSI HOZZÁJÁRULÁSOK ARÁNYA (%)
2000	449	279	62
2001	516	311	60
2002	633	351	55
2003	776	351	55
2004	794	466	60
2005	853	462	54
2006	885	465	53
2007	885	464	52
2008	905	469	52
2009	873	461	53
2010	900	428	47

Forrás: EMMI Statisztikai tájékoztató Oktatási Évkönyvek, a Magyar Államkincstár adatai

Az egyik legfontosabb következmény azonban egyértelműen az, hogy az állam és a fenntartó közötti pénzügyi kapcsolatot meghatározó feladatmutató, illetve az ahhoz kapcsolódó paraméterek a fenntartó és az iskolák viszonyában is rövid időn belül meghatározóvá váltak. A másik, talán fontosabb következmény, hogy új érdekeltséget teremtett az állam és a fenntartó viszonyában: csökkent a képzési irányok és az új tanulócsoporthoz létrehozásának lehetősége, és nagyobb nyomás nehezedett a fenntartó önkormányzatokra annak érdekében, hogy nagyobb létszámú, így kevesebb számú tanulócsoportot engedélyezzenek.

A tanulólétszám alapú elosztási-finanszírozási modellt helyi szinten nem lehetett alkalmazni, mert a kiadásokat intézményi szinten döntően a tanulócsoportok száma határozza meg. A módosult modell tartalmában tanulócsoportszám alapú, ezért helyi szinten – főleg a városokban – rövid időn belül a szabályozás és a finanszírozás alapjává vált.

Az önkormányzatok a finanszírozásban bekövetkezett költségmegosztás változására és a demográfiai folyamatokra szervezeti intézkedésekkel reagáltak, elsősorban a városokban. Több intézmény szervezeti-vezetői összevonása az óvodák esetében indult el, az évtized végére ez a gyakorlat az általános iskolák körében is elterjedt, és új munkamegosztást hozott létre az oktatásirányításban és a fenntartói jogok gyakorlásában. Nem ritkán az összes általános iskolát közös igazgatás alá szervezték, a korábban önálló intézmények tagiskolákká váltak. Az önkormányzati testület, az oktatásirányítók csak a közös irányítású intézmények egyszemélyi vezetőjével tartották a kapcsolatot, utasításait, intézkedéseiket tagintézményi szintre az összevont szervezet vezetője konkretizálta. Az önkormányzatra jóval kevesebb egyeztetési kötelezettség hárult, az iskolarendszer elemei közötti konfliktusként jelentek meg azok a viták, amelyek korábban önkormányzat-iskola közötti érdekegyeztetést igényeltek. A folyamat következtében 2000–2013 között az intézmények száma az óvodai területen 3 522-ről

2 426-ra, az általános iskolain 3 423-ról 2 235-re csökkent. Kismértékű intézményszám-csökkenés mutatható ki a szakközépiskolai (785-ről 674-re) és a szakiskolai képzésben (468-ról 449-re), míg a gimnáziumi képzésben az intézmények száma emelkedett (555-ről 613-ra). A statisztikai számbavétel sajátosságai miatt, a feladatellátási helyek számának változása jobban tükrözi a tényleges folyamatokat, mint az intézményszám alakulása. Az előbbiek száma sokkal kisebb mértékben csökkent az óvodai (4 640-ről 4 321-re) és az általános iskolai ellátásban (3 875-ről 3 251-re), mint az intézményeké. Középfokon a gimnáziumi feladatellátási helyek száma 615-ről 877-re, a szakközépiskolai képzésben 830-ról 927-re, a szakiskolai oktatásban pedig 485-ről 690-re emelkedett.

A működtetés racionalizálásának szervezeti átalakulás nélküli formája az ún. kis kincstári rendszer keretében, a közös ellátó szervezetek létrehozása és az intézményi önálló gazdálkodás megszüntetése. A gazdálkodás helyi szintű koncentrációja egyrészt a szervezeti intézkedések logikus következménye, másrészt az önkormányzatok gazdálkodási nehézsége növekedése miatt következett be.

A beszerzések, a karbantartás és a pénzügyi adminisztráció centralizálása önkormányzati megközelítésben a kényszerű forráskivonás egyik eszköze volt. A költségvetési rendletekben az előirányzatok tervezése, módosítása csak az összevont intézmény szintjén vált szükségessé, az átcsoportosítások, zárolások megvalósítása egyszerűbbé, áttekinthetőbbé vált.

A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló, 2004. évi CVII. törvény elfogadása után egyre nagyobb hangsúlyt kapott az önkormányzati társulások támogatása a méretgazdaságosság érvényesítése érdekében. A közoktatásban az ösztönzés mellett bizonyos mértékben a jogszabályi kényszerítés is megjelent: 2007 után a kistérségek az önhibáján kívül hátrányos helyzetű községeknek járó kiegészítő támogatás egy részére csak akkor váltak jogosulttá, ha iskoláik osztályainak feltöltöttsége elérte a jogszabályban meghatározott mértéket.

A közoktatási törvény módosításaiból¹ következően azok az iskolák, amelyeknek nem volt nyolc évfolyama, önálló intézményként nem működhetek tovább, tagintézménnyé válva csatlakozniuk kellett valamely másik település iskolájához. A többcélú kistérségi önkéntes társulások alapja számos esetben valamilyen oktatási célú együttműködés volt, amelynek eredményeképpen főleg a felső tagozatos oktatásban bővült a települések együttműködése, s emelkedett az egy tanulócsoporthoz jutó tanulólétszám. 2000 és 2010 között 127 településen szűnt meg óvoda, 300 településen pedig az általános iskola. Az átrendeződés eredményeképpen 2010-ben 1 863 településen működött iskola (Vida, 2012).

A részvétel a többcélú kistérségi társulásban finanszírozási és szakmai megközelítésben önkormányzati és állami érdek volt, ezért az állam kötött felhasználású normatívákkal támogatta a többcélú társulásokon belül az iskolai ellátásban az együttműködést. A normatíva igényelhető volt a bejáró tanulók után, a társulás székhelyén élő tanulókra és a tagintézmények tanulólétszáma alapján is. A normatívákból származó bevételek így fedezhették a tényleges kiadások akár 80-90%-át is.

¹ 2007. évi LXXXVII. törvény a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény módosításáról és 2008. évi XXXI. törvény az esélyegyenlőség érvényesülésének közoktatásban történő előmozdítását szolgáló egyes törvények módosításáról. A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény módosítása.

A nem önkormányzati fenntartók állami hozzájárulásának rendszerében nem következett be változás. Az egyházi fenntartók továbbra is, a Vatikánnal kötött megállapodás révén, kiegészítő támogatásra voltak jogosultak, amely hatására egyes városi majd később községi önkormányzatok – anyagi terheik enyhítésére – intézmények átadását kezdeményezték az egyházaknak. A fenntartói szerkezetben elsősorban a gimnáziumi oktatásban mutatható ki az egyházi fenntartók súlyának növekedése.

A KÖLTSÉGVETÉS KÖZOKTATÁSI KIADÁSAI NEMZETKÖZI ÖSSZEHASONLÍTÁSBAN

Az oktatást olyan befektetés, amelynek hozadékát a gazdasági és a társadalmi fejlődésben viszonylag rövid időn belül érzékelni lehet. Az oktatási kiadások alakulásából következtetni lehet az ország jövőbeni versenyképességének alakulására, mert az oktatás színvonala a gazdasági növekedés egyik tényezője lehet. Nemzetközi összehasonlításban általában azt vizsgálják, hogy a megtermelt GDP mekkora hányadát fordítják közoktatásra, és milyen a változások tendenciája.

A magyar közoktatási kiadások aránya elmarad az OECD-országok szintjétől, és az elmúlt évtized második felében a változások iránya és mértéke is kedvezőtlenül alakult (lásd 2. táblázat). A 2002. évi bérfejlesztés felzárkóztató hatása egyre kevésbé érvényesült, az ágazat relatív helyzete a nemzetgazdaságon belül és nemzetközi összehasonlításban is romlott. Nemzetközi összehasonlításban az ország közepes fejlettségét sem hagyhatjuk figyelmen kívül, mert a magasabb GDP-vel rendelkező államok még kisebb ágazati ráfordítási hányad mellett is nagyobb összeget fordíthatnak a közoktatásra.

2. táblázat: A közoktatás költségvetési kiadásai a GDP-ből Magyarországon és az OECD-országok átlagában (%)

ÉV	MAGYARORSZÁG	OECD-ÁTLAG
2000	3,6	3,8
2005	4,1	4,1
2010	3,4	4,3

Forrás: Education at a Glance, 2013

Az egy tanulóra jutó költségvetési kiadásoknak az egy főre jutó GDP mutatójához viszonyított, ISCED-szintek szerinti adatai azért fontosak, mert kiszűrjük a változásokból a tanulói létszámcsökkenés hatását (lásd 3. táblázat).

3. táblázat: Az egy tanulóra jutó költségvetési kiadások az egy főre jutó GDP arányában Magyarországon és az OECD-országok átlagában (%)

INTÉZMÉNY	2000		2005		2010	
	MAGYAR-ORSZÁG	OECD-ÁTLAG	MAGYAR-ORSZÁG	OECD-ÁTLAG	MAGYAR-ORSZÁG	OECD-ÁTLAG
Óvoda	21	17	26	18	23	20
Alapfokú oktatás	18	19	26	21	23	23
Alsó középfokú oktatás	17	23	23	24	23	26
Felső középfokú oktatás	23	26	21	27	22	27

Forrás: Education at a Glance, 2013

Ebben az összefüggésben sem hagyhatók figyelmen kívül az egyes országok fejlettségbeli különbségei, de a fajlagos ráfordítások intézményfokok szerinti eltérései közül ezzel együtt is kiemelkedik a magyar alsó középfokú (felső tagozat) és középfokú oktatási adatok eltérése, negatív irányba. A magyar közoktatás kiadási szerkezete jelentősen eltér a legfejlettebb országok átlagától: arányaiban magas az óvodásokra és az alsó tagozatosakra jutó, alacsony a felső tagozaton és a középfokú intézményekben tanulóakra jutó kiadás. Az eltérés legfontosabb oka az óvodák és az alsó tagozatos osztályok egész napos jellegéből következhet, amely gyakorlat nem általános a legfejlettebb országokban.

A NEM ÖNKORMÁNYZATI FENNTARTÓK HELYZETÉNEK VÁLTOZÁSA

Az oktatásfinanszírozással foglalkozó tanulmányok a nem önkormányzati fenntartású iskolákra vonatkozó megállapításaiknál gyakran kénytelenek az általánosság szintjén maradni, mert pontos, összehasonlításra alkalmas statisztikai adatok, gazdasági beszámolók nem állnak rendelkezésre. Általánosságban rögzítik, hogy a finanszírozás szektorsemleges, megfogalmazzák, hogy az egyházi fenntartók kiegészítő támogatásra jogosultak, a normatívák mellett megkapják azt az összeget is, amivel az önkormányzatok országos átlagban kiegészítik a normatívákból származó bevételeiket. A közoktatás makroszintű mutatói is csak a költségvetési kiadásokat tartalmazzák, a nem állami fenntartók adatait általában nem.

A közoktatásban lezajlott folyamatok azonban feltétlenül szükségessé teszik, legalább a modellszámítás szintjén a finanszírozási rendszer nem állami fenntartókra gyakorolt hatását is elemezni, mert szerepvállalásuk mértéke egyre jelentősebb.

Az elmúlt évtizedben jelentősen emelkedett a nem önkormányzati fenntartású intézmények oktatási-nevelési szolgáltatásait igénybe vevők száma: 2001-ben még csak minden tizenkettedik, 2010-ben már minden nyolcadik gyermekre, tanulóra volt ez érvényes. Az emelkedés középfokon a legerőteljesebb: 2010-ben már minden ötödik tanuló egyházi és magániskolákban végezte tanulmányait (lásd 4. táblázat).

4. táblázat: A tanulólétszám alakulása nappali tagozaton fenntartók és iskolafokokozatok szerint, 2001/2002 és 2009/2010 között

INTÉZMÉNY-TÍPUS	ÁLLAM, ÖNKORMÁNYZAT	EGYHÁZ	ALAPÍTVÁNY, TERMÉSZETES SZEMÉLY	EGYÉB	ÖSSZESEN	NEM ÁLLAMI, NEM ÖNKORMÁNYZATI TANULÓK ARÁNYA (%)
2001/2002-es tanév						
Óvoda	328 776	5 988	5 855	1 666	342 285	4,0
Általános iskola	898 849	35 671	6 617	3 107	944 244	4,8
Középfokú intézmények	465 657	35 484	32 652	11 047	544 840	14,5
2004/2005-ös tanév						
Óvoda	310 490	7 992	5 716	1 801	325 999	4,7
Általános iskola	835 267	39 811	8 694	4 013	887 785	5,9
Középfokú intézmények	472 369	39 709	35 922	14 071	562 071	16,0
2009/2010-es tanév						
Óvoda	308 362	11 614	6 449	2 120	328 545	6,1
Általános iskola	711 315	48 565	10 263	3 563	773 706	8,1
Középfokú intézmények	459 839	45 269	46 162	20 616	571 886	20,0

Forrás: EMMI Statisztikai Tájékoztató Oktatási Évkönyvek

Finanszírozási megközelítésben a létszámváltozások tendenciájának eltérései következtében – a finanszírozási alapképletből következően – jelentős eltéréseket mutatott az állami, önkormányzati fenntartókhoz viszonyítva, a magániskolák bevételeinek alakulása.

- Az alapképletből következően, különböző mértékben ugyan, de az egész évtizedben érvényesült a bevétel = tanulólétszám x normatíva összefüggés. Miközben az állami, önkormányzati fenntartók bevételeit iskolafokokozatonként eltérő nagyságban ugyan, de erőteljesen befolyásolta a létszámcsökkenés, a magániskolák létszáma viszont folyamatosan emelkedett, ezért bevételeik az állami hozzájárulásokból 2009-ig nominálisan nőttek.
- A magániskolák súlya – különösen a középfokú képzésben, vagyis abban az iskolafokokozatban, amelyben a normatívákból származó bevételek a kiadások nagyobb hányadát fedezték – emelkedett.
- Az alapszabványok 2005 után bekövetkezett csökkenése, az egyházi fenntartók kivételével, a magániskolákat is kedvezőtlenül érintették. Többségük bevétele nominálisan ugyan nem csökkent, de reálértéke visszaesett. Az egyházi iskolák esetében a kiegészítő támogatás – számítási módjából következően – kiegyenlítette, illetve mérsékelte a normatívák csökkenését.
- A magániskolák fenntartóinak állami hozzájárulásból származó bevételeit befolyásolta a közoktatási normatívák jogcímeinek változása. A magániskolák fenntartói, a tandíjat szedők kivételével, jogosultak voltak az alap- és kiegészítő normatívákra, nem részesültek ugyanakkor a helyi önkormányzatok által

felhasználható központosított előirányzatokból és a kötött felhasználású normatívák egy részéből. Mivel az utóbbi jogcímeken az állami hozzájárulások viszonylag kis hányadának elosztása történt, ezért az átrendeződés a magániskolák bevételeit csak kis mértékben érintette.

A rendelkezésre álló adatok alapján modellszámításokat végeztünk a magániskolák állami, önkormányzati fenntartású intézményekkel összehasonlítható kiadásainak becslésére. Abból a feltételezésből indultunk ki, hogy a különböző intézményfokokatokban az egy tanulóra jutó fenntartói kiadások, a fenntartóktól függetlenül, nem térnek el egymástól. A számítások elvégzéséhez csak az ismert fajlagos mutatók használhatók fel, amelyek az egy tanulóra jutó költségvetési támogatás adatait tartalmazták. A költségvetési támogatás értelemszerűen magában foglalja a közoktatásra jutó állami hozzájárulás mellett az önkormányzati támogatás összegét is. A számításokat a 2010-es költségvetési év adatai alapján végeztük el. A becslés eredményei a közoktatásra jutó fenntartói támogatások összegét és a GDP-hez viszonyított hányadát is realisan mutatják.

- A számítások eredményei szerint a magániskolák óvodáira 15, az általános iskolákra 38, a középfokú tanintézetekre 60 milliárd forint kiadás jutott, összesen tehát, 113 milliárd forint az összehasonlítható kiadások összege.
- A fenti összeg a GDP 0,42%-a, a közoktatási fenntartói kiadások tehát ebben az évben elérték a GDP legalább 3,82%-át.
- Mivel a középfokú tanintézetek súlya magasabb, mint az állami, önkormányzati fenntartói körben, ezért feltételeztük, hogy az állami hozzájárulások a kiadások felét érték el. A magániskolákra jutó állami hozzájárulás 60 millió forintos összegét növelte az egyházi fenntartóknak járó 21 milliárd forintos kiegészítés, így az állam a magániskolák összehasonlítható kiadásainak kétharmadát biztosította az adott évben. A költségvetési támogatások együttes aránya ennél minden bizonnyal magasabb, mert a magániskolák egy része az önkormányzatoktól is kapott hozzájárulást a kötelező feladat ellátásában való közreműködésért. Ennek mértékét azonban nem lehet adatok hiányában megbízhatóan becsülni.

A 2010–2013 KÖZÖTTI IDŐSZAK FINANSZÍROZÁSI JELLEMZŐI

A NORMATÍV FINANSZÍROZÁS JELLEMZŐI 2010–2012 KÖZÖTT

A köznevelés finanszírozása szempontjából a 2010 utáni éveket két, egymástól jól elkülöníthető szakaszra lehet osztani. A 2010–2012 közötti évek egyidejűleg minősíthetők a változatlanlanság, valamint a radikális átalakítás törvényi előkészítése éveinek, 2013-tól pedig alapvető átrendeződés következett be a fenntartói szerkezetben és a finanszírozás rendszerében.

A költségvetési kiadások elemzéséből levonható legfontosabb következtetés az, hogy 2010–2012 között jelentős forráskivonás történt a közoktatás rendszeréből. Az állami és az önkormányzati intézményekre fordított költségvetési kiadások nominálisan és reálértékben is csökkentek, viszonylag rövid időn belül a közoktatásra for-

dított kiadások átlagosan tíz százalékkal, az általános iskoláké 11%-kal, a középiskoláké 12%-kal, az óvodai ellátásé pedig öt százalékkal esett (lásd 5. és 6. táblázat).

A nagy ellátó rendszerekben, amelynek a közoktatás is része, ritkán figyelhető meg, még gazdasági válság esetén is, ilyen mértékű támogatáscsökkentés. Nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni, hogy a közoktatásra fordított költségvetési támogatások reálértéke már 2006 óta stagnált, és nominálértéke is csak kis mértékben változott 2006–2010 között is. A vizsgált három év adatai tehát nem értékelhetők reálisan az előző évtized adatainak ismerete nélkül.

5. táblázat: A költségvetési kiadások intézményfokozatonként, 2010–2012 (M Ft)

	ÓVODA	ÁLTALÁNOS ISKOLA	KÖZÉPFOKÚ INTÉZMÉNYEK	ÖSSZESEN
2010	195 249	440 398	254 311	889 958
2011	182 743	410 409	239 395	832 547
2012	185 711	395 959	224 632	806 302

Forrás: EMMI Statisztikai tájékoztató, Oktatási Évkönyv

6. táblázat: A közoktatási kiadások, 2010–2012

	KIADÁSOK (M FT)	KIADÁSOK, ELŐZŐ ÉV=100%	KIADÁSOK, 2000=100%	KIADÁSOK REÁLÉRTÉKEN, ELŐZŐ ÉV=100%	KIADÁSOK REÁLÉRTÉKEN, 2000=100%
2010	889 958	106	198	97	114
2011	832 547	93	185	89	102
2012	806 302	96	179	92	94

Forrás: EMMI Statisztikai Tájékoztató Oktatási Évkönyv

A korábbi fenntartói szerkezetben a költségvetési kiadások csökkenésének alapvetően három oka volt: a tanulócsoportok számának mérséklődése, az állami hozzájárulás visszaesése és az önkormányzatok költségcsökkentő intézkedései. A feladatmutatók közül a tanulócsoportszám változása a lényeges, mert a kiadások módosulását közvetlenül sokkal inkább ez határozza meg, mint a tanulói létszám növekedése vagy csökkenése. Az állami hozzájárulásból származó fenntartói bevételeket ebben az időszakban a teljesítményalapú formula által határozták meg.

A normatív finanszírozás rendszerében nagyobb változás 2010-ben következett be, amely évtől a teljesítménymutató értéke 2009-hez képest nyolc százalékkal csökkent. A 2010–2012 közötti folyamatokat meghatározó összefüggés az alap-hozzájárulásban 2010-ben, az előző három évhez képest bekövetkezett változás tekinthető. A 2010. évi állami hozzájárulásokat meghatározó költségvetési törvényben a teljesítménymutató értékét a korábbi 2 550 ezer forintról 2 350 ezer forintra csökkentették. Ez a fenntartókat a kiadások felülvizsgálatára ösztönözte, mert saját bevételeikből nem tudták ellensúlyozni a normatívából származó bevételeik visszaesését. A bevételcsökkenés mértéke nagyobb volt, mint a teljesítménymutató értékének csökkentése, mert a tanulói létszám is visszaesett a vizsgált időszakban.

2010 előtt a központi költségvetési hozzájárulások a közoktatási kiadások 49–62%-át fedezték, viszonylag nagy intervallumban szóródott tehát a normatívák által fedezett költséghányad. Az önkormányzatok állami hozzájárulásból származó bevétele 2010-ben 2009-hez viszonyítva 56 milliárd forinttal (12%-kal) esett vissza, de az egy költségvetési év két tanév összefüggés miatt, takarékosági intézkedéseket fenntartói hatáskörben csak a 2010/2011-es tanévtől hozhattak. Nem véletlen, hogy a közoktatási kiadások egy évvel később, a 2011-es költségvetési évben csökkennek az állami hozzájárulásokhoz hasonló mértékben. A 7. táblázat adatai tehát önmagukban félrevezetők, mert az a látszat, hogy a forráskivonás döntően az önkormányzatok állami hozzájárulás feletti ráfordításainak csökkenéséből következett be. A valóságban a jelentős kiadáscsökkentés kétharmada a központi költségvetési támogatás visszafogásából, egyharmada pedig az önkormányzatok nem ágazati normatívákból származó korábbi ráfordításainak mérsékléséből következett be.

7. táblázat: A költségvetés közoktatási kiadásai és a központi költségvetési támogatások, 2010–2012

ÉVEK	KÖZOKTATÁSI KIADÁS (MRD FT)	KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉSI HOZZÁJÁRULÁSOK (MRD FT)	A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉSI HOZZÁJÁRULÁSOK ARÁNYA (%)
2010	900	403	45
2011	833	406	49
2012	806	417	52

Forrás: EMMI Statisztikai tájékoztató, Oktatási Évkönyv, Magyar Államkincstár

A változások hatását, az állam és a fenntartók közötti költségmegosztás változását jól tükrözi, hogy az egy tanulóra jutó állami alap-hozzájárulás összege az általános iskolai tanulókra vonatkozóan 2005-ben volt a legmagasabb, 212 E Ft/tanuló. A finanszírozási formula átalakítása, a teljesítménymutató étékének módosítása következményeként öt évvel később, 2010-ben csupán 154 E Ft/tanuló állami hozzájárulást kaptak a fenntartók ezen a jogcímen a központi költségvetésből. A fenntartók finanszírozási mozgásterét jelentősen befolyásolta az önkormányzatok központi költségvetésből származó bevételeinek és az átengedett személyi jövedelemadóból történő részesedésük összességű csökkenése.

Érvényesült az önkormányzati gazdálkodás meghatározó összefüggése, vagyis az ágazati normatívák hozzájárulásként funkcionálnak, az oktatás pénzügyi lehetőségeinek alakulását pedig az önkormányzatok egységes pénzalapjának változása határozza meg. Az összefüggés ráadásul fel is értékelődött, mert az alap-hozzájárulásokból származó bevételek csökkenését csak más bevételeiből pótolhatta volna az önkormányzat. A gazdasági válság azonban nem tette lehetővé a helyi forrásokból történő növelést. Egyidejűleg romlott az ágazat abszolút és relatív helyzete, a kiadások évről évre nemcsak reálértékben, hanem nominálértékben is csökkentek, valamint visszaesett a köznevelés részesedése a bruttó hazai termékben: 2012-ben a köznevelés GDP-ből való részesedése három százalék alá esett (lásd 8. táblázat), amely adat mélypontnak minősíthető 1990 óta.

8. táblázat: A közoktatási kiadások alakulása a GDP százalékában, 2000 és 2012 között

ÉV	A KÖZOKTATÁSI KIADÁSOK A GDP %-ÁBAN	AZ EGY FŐRE JUTÓ KÖZOKTATÁSI KIADÁSOK AZ EGY FŐRE JUTÓ GDP %-ÁBAN
2000	3,4	19,6
2005	3,9	23,8
2010	3,3	23,3
2011	3,0	21,7
2012	2,9	20,0

Forrás: EMMI Statisztikai tájékoztató, Oktatási Évkönyv, Expanzió Kft. számításai

Mivel a vizsgált időszakban a tanulók száma is csökkent, felértékelődik az egy tanulóra fordított költségvetési kiadások és az egy főre jutó GDP alakulásának összehasonlítása. A két mutató változásának mértékét összevetve is az ágazati pozíció romlása a meghatározó tendencia, viszonylag rövid időn belül több mint három százalékponttal esett vissza az egy tanulóra jutó költségvetési kiadás az egy főre jutó GDP-hez képest (lásd 8. táblázat).

FINANSZÍROZÁSI VÁLTOZÁSOK A KÖZOKTATÁS EGYES SZINTJEIN ÉS PROGRAMJAIBAN

A három intézményfokozatban a költségvetési kiadások csökkenését eltérő mértékben befolyásolta a csoport-, az osztályszám változása és a fenntartók költségmegtakarítási szándékú döntései, mivel a vizsgált időszakban a statisztikai adatok szerint az egy tanulócsoporthoz jutó diáklétszám nem változott.

- Az óvodákban a csoportszám kevesebb, mint egy százalékkal, a kiadások 6%-kal, az egy csoportra jutó kiadások közel 4%-kal, az egy óvodásra jutó kiadások pedig 6%-kal csökkentek. Az adatokból egyértelműen levonható az a következtetés, hogy ebben az intézményfokozatban a fenntartók megtakarítási intézkedéseinek meghatározó oka a forráskivonás.
- Az általános iskolákban a kiadások 11%-os visszaesésének legalább a fele a tanulócsoporthoz számának csökkenéséből (6%) következik, a megtakarítások másik fele racionalizálási intézkedésekből, mert az egy tanulócsoporthoz jutó kiadások is 4%-kal csökkentek. Mivel az egy tanulócsoporthoz jutó tanulói létszám nem változott, ezért az egy tanulóra és az egy tanulócsoporthoz jutó kiadások azonos mértékben csökkentek.
- A középiskolákban az esetében a tanulócsoporthoz, mint összehasonlítási egység, az óvodáknál, általános iskoláknál kevésbé tekinthető homogénnek. Az összehasonlítást az teszi lehetővé, hogy a vizsgált időszakban alapvető átrendeződés még nem történt a három képzési program között, mindenhol 6-7%-kal csökkent a tanulócsoporthoz számának. A költségvetési kiadások 12%-os visszaesésének felét magyarázza a feladatváltozás, másik fele az egy tanulócsoporthoz jutó kiadások visszafogásával függ össze.

A FENNTARTÓI SZERKEZET VÁLTOZÁSÁNAK PÉNZÜGYI HATÁSAI

A fenntartói szerkezetben az első fontos változás az állami, önkormányzati szférában 2012-ben történt, amely az adatok összehasonlíthatóságát korlátozza. Ebben az évben a megyei önkormányzatok által fenntartott, a megyei intézményfenntartó központokhoz tartozó intézmények állami fenntartásba kerültek. A fenntartói szerkezet változásának következményeként az önkormányzati fenntartók kiadásai 730 632 M forintra csökkentek, amelyből az állami hozzájárulás 341 Mrd forintot biztosított. Az állam által fedezett költséghányad tehát ebben az évben is, az előző évekhez hasonlóan, 47% volt. A korábbi évekhez képest a kiegészítő állami hozzájárulások rendszerében csak kisebb változások, átcsoportosítások történtek, amelyek érdemben nem érintették a fenntartók bevételeit. A minisztériumi fejezetben elkülönített, 2011-ben 300 M forintos keretösszeg a kistélepülési iskolák újraindítására sokkal inkább politikai üzenet tartalmú volt, mint meghatározó támogatásváltozás.

A vizsgált időszakban, lényegében változatlan feladatellátási kötelezettség mellett, az önkormányzatok bevételei a központi költségvetésből és a személyi jövedelemadóból nominálisan is csökkentek. Az átengedett bevételnek minősülő személyi jövedelemadóból elsősorban azért, mert az adószabályok változása miatt (egységes 16%-os adókulcs) csökkent a befizetett szja összege. Két év alatt ezen a jogcímen több mint 23 milliárd forinttal csökkent az önkormányzatok bevétele. Még jelentősebb a visszaesés mértéke az önkormányzati bevételeket meghatározó három másik jogcímen, a normatív hozzájárulások 55,5, a kötött felhasználású normatív hozzájárulások 68,3, a központosított előirányzatok 51 milliárd forinttal csökkentek. Az állami támogatásokon belül átrendeződés is végbement, mert a működőképességet megőrző, általában a kistélepüléseknek jutó támogatások 34 milliárd forinttal emelkedtek, és az egyedi döntéseken alapuló, egyéb jogcímen kapható összeg kiugróan, közel 143 milliárd forinttal nőtt. Összességében az önkormányzati bevételek a táblázatban szereplő jogcímeiken, nominálértéken 192,7 milliárd forinttal, 16 százalékkal csökkentek (lásd 9. táblázat).

9. táblázat: A helyi önkormányzatok támogatásai és az átengedett személyi jövedelemadójának felhasználása, 2010–2012 (Mrd Ft)

	2010	2011	2012
Átengedett szja	141,5	132,6	118,0
Települési önkormányzatok jövedelem differenciálódásának mérséklése	99,9	93,6	91,7
Normatív hozzájárulások	528,9	582,1	473,1
Központosított előirányzatok	126,1	80,9	74,9
Helyi önkormányzatok kiegészítő támogatása	10,7	41,7	44,7
Normatív, kötött felhasználású támogatások	241,5	183,9	173,2
Címzett és céltámogatások	0,7	0,2	0,0
Egyéb	50,4	80,5	192,8
Összesen	1 199,7	1 195,5	1 168,4

Forrás: Magyar Államkincstár

A KÖZOKTATÁSI KIADÁSOK ALAKULÁSA A BRUTTÓ HAZAI TERMÉKHEZ (GDP) VISZONYÍTVA

A közoktatási kiadásoknak a bruttó hazai termék összegéhez viszonyított aránya alakulását döntően két tényező határozza meg: az ágazati béremelés mértéke vagy elmaradása, illetve a GDP növekedési üteme. Azokban az években, amelyekben a közalkalmazottak illetménye központi intézkedés hatására emelkedett, nőtt az ágazat részesedése a GDP-ből, minden más évben csökkent. Mivel központi béremelés a vizsgált években nem volt, a gazdaság válsága és stagnálása ellenére is csökkent az ágazat részesedése a bruttó hazai termékből (lásd 10. táblázat).

10. táblázat: A közoktatási kiadások a GDP százalékában, 2000 és 2012 között		
ÉV	A KÖZOKTATÁSI KIADÁSOK A GDP %-ÁBAN	AZ EGY FŐRE JUTÓ KÖZOKTATÁSI KIADÁSOK AZ EGY FŐRE JUTÓ GDP %-ÁBAN
2000	3,4	19,6
2005	3,9	23,8
2010	3,3	23,3
2011	3,0	21,7
2012	2,9	20,0

Forrás: EMMI Statisztikai tájékoztató, Oktatási Évkönyv, Expanzió Kft. számításai

A több mint egy évtized legfontosabb adatait bemutató 10. táblázatból jól látható, hogy az ágazat relatív helyzete szempontjából kedvezőtlen tendencia a vizsgált három évben is jellemezte a köznevelést. Mivel ekkor a tanulók száma is csökkent, felértékelődik az egy tanulóra fordított költségvetési kiadások és az egy főre jutó GDP változásának összehasonlítása. A két mutató változásának mértékét összevetve is az ágazati pozíció romlása a meghatározó tendencia, viszonylag rövid időn belül több mint három százalékponttal esett vissza az egy tanulóra jutó költségvetési kiadás az egy főre jutó GDP-hez képest.

RADIKÁLIS ÁTALAKÍTÁS A KÖZNEVELÉS FENNTARTÓI, FINANSZÍROZÁSI RENDSZERÉBEN

A 2011. évi CXC. törvény a nemzeti köznevelésről – a közhatalmi és közigazgatási átrendeződés részeként – radikálisan átalakította a közoktatás feladat- és munkamegosztási rendszerét. Az új köznevelési rendszer létrehozásának legfontosabb okaiként a módosítást támogató döntés-előkészítők és a törvényalkotók a leszakadás veszélyét, az esélykülönbségek felerősödését, az állami felelősség érvényesítésének nehézségeit jelölték meg a vitákban. Álláspontjuk szerint az önkormányzati és a közoktatási törvények differenciálatlan feladattelepítése miatt, a felzárkóztatási programok sikerteleneknek bizonyultak, tovább nőtt a hátrányos helyzetűek lemaradása, a tehetséggondozás nem vált az intézményrendszer szerves részévé. A decentralizált fenntartói rendszerből következően, az elaprózott önkormányzati rendszerben erőteljesen jelen-

tek meg a területi, településszerkezeti okokra visszavezethető pénzügyi problémák. Az eltérő közigazgatási és jövedelmi helyzetű települések közül elsősorban a falusi önkormányzatok nem tudták megteremteni az oktatás személyi és tárgyi feltételeiben az esélykiegyenlítés lehetőségét. Nem csökkent számottevően a gyerekek között az iskoláskor kezdetén kimutatható fejlettségbeli különbség.

A deklarált okok között szerepelt az állam közvetlen felelősségének érvényesítése igénye a fenntartásban és az irányításban. A nagyobb és közvetlenebb állami szerepvállalás a törvényalkotói szándék szerint kiegyenlíti a különböző településeken működő iskolák feltételrendszerét, egységesíti a tartalmi szabályozást, biztosítja a közoktatással szemben támasztott minőségi követelmények érvényesítését. Az állam, mint az ellátási felelősség közvetlen hordozója, az intézmények fenntartója, megteremti azt a külső szakmai kontrollt, amely elősegíti az iskolarendszer eredményességének javulását.

A köznevelési feladatok felfogásában, ellátásának módjában paradigmaváltás következett be. A köznevelési feladatok megvalósítása immár nem helyi közszolgáltatás, hanem olyan állami közfeladat, amelynek általánosan érvényes kereteit az állam határozza meg, közvetlenül ellátva a fenntartói, oktatásirányítói és a finanszírozói feladatokat is.

Az állami közfeladat-ellátási funkcióból következően a településszerkezeti különbségek kiegyenlítése az állam által közvetlenül, a köznevelési intézmények feltételrendszerének egységesítése alapján történhet. Mindezek következtében, több évtized után az állam, az önkormányzat (tanács) és az iskola kapcsolatrendszere teljesen átalakult, az intézmények működésének feltételrendszerét az állam közvetlenül határozza meg. A törvény szakaszos hatályba lépésével 2013-ra a köznevelési intézmények fenntartói szerkezete alapvetően átrendeződött.

A köznevelési törvény finanszírozásra vonatkozó szabályai hatályba lépése intézményfokozatonként és -típusonként eltérő mértékben érinti a köznevelés jövőbeni kiadásai alakulását. A legfontosabb tényezők hatásának (önmagában növeli, csökkenti, nem módosítja) várható alakulását bemutató *11. táblázatban* az összehasonlítás alapja a 2013-as költségvetési év.

11. táblázat: A költségvetési kiadásokat befolyásoló tényezők várható hatása a köznevelésben					
TÉNYEZŐK	ÓVODA	ÁLTALÁNOS ISKOLA	GIMNÁZIUM	SZAKKÖZÉP-ISKOLA	SAKISKOLA
Tankötelezettség, szerkezeti változás	Növeli	Nem módosítja	Csökkenti	Csökkenti	Ellentétes hatás
Engedélyezett órakeret	Nem módosítja	Növeli	Növeli	Csökkenti	Csökkenti
Pedagógusok munkaköri kötelezettsége	Nem módosítja	Csökkenti	Csökkenti	Csökkenti	Csökkenti
Demográfiai helyzet	Nem módosítja	Csökkenti	Nem módosítja	Csökkenti	Csökkenti
Bérrendezés	Növeli	Növeli	Növeli	Növeli	Növeli

A tényezők közül három tekinthető meghatározónak: a pedagógus-bérrendezés, az egész napos oktatás bevezetésének szándéka az általános iskolákban, és a pedagógusok munkaköri kötelezettségének módosítása. A több lépésben megvalósuló bér-

emelés összességében 300 Mrd forinttal emeli meg 2018-ig a kiadásokat, az órakeret növelése az általános iskola felső tagozatán eredményezhet jelentős óraszámemelést. A pedagógusok munkaköri kötelezettségének változása legalább 20 százalékkal csökkentheti a pedagógusigényt. Az utóbbi két tényező ellentétes hatása akár közömbösítheti is egymást attól függően, milyen mértékben valósul meg az egész napos oktatás, illetve a 32 órás szabály hogyan érvényesül az iskolákban. Az oktatáspolitikai szándékok a középfokú intézmények szerkezetére is hatást gyakorolhatnak, egyrészt szakképzésben a képzési idő csökkentése révén, másrészt a középiskolai oktatásban részesülők arányának tervezett mérséklése esetén.

A nem állami fenntartású iskolák finanszírozásában az egyházi iskolák korábban is érvényesülő sajátossága, az államival azonos feltételek biztosítását továbbra is törvény és nemzetközi egyezmény garantálja. A magániskolák közül a tandíjat nem szedők állami támogatásának előfeltétele a köznevelési megállapodás megkötése, amely a feladatellátásban való közreműködésük állami elismerését jelenti. Megállapodás esetén a fenntartók átlagbér alapú támogatásra jogosultak, amely tartalmában teljesítményalapú támogatásnak minősíthető.

KÖZOKTATÁS-FINANSZÍROZÁSI VÁLTOZÁSOK

A fenntartói rendszer átalakításának az egyes közoktatási szereplőkre – önkormányzati gazdasági szakemberekre, iskolaigazgatókra, tankerületi vezetőkre – gyakorolt hatását interjúkkal vizsgáltuk². Az összefüggéseket keresve mindvégig abból indultunk ki, hogy a közoktatási rendszer radikális átalakítását a minőség, az esélyegyenlőség, a finanszírozhatóság és az érdekeltiség új megközelítésű alapkövetelményeivel indokolták a döntéshozók.

Megállapításaink, következtetéseink értelmezésénél azonban nem szabad megfeledkezni arról a korlátozó tényezőről, hogy az interjúk készítésének időpontjaiban még csupán egy-másfél év telt el az önkormányzati iskolarendszer állami fenntartásba vétele óta, így az új szabályok bevezetése, az intézményrendszer kiépítése, a megváltozott irányítási módszerek és a módosuló működési gyakorlat bevezetése volt a jellemző.

A 2013-TÓL ÉRVÉNYES FINANSZÍROZÁSI MODELL, A TERVEZÉSI MÓDSZEREK

A legfontosabb következtetésünk talán az a megállapítás, hogy finanszírozási modellt a fenntartószervezet szintjén nem alakítottak ki, sem a KLIK és a tankerületek, sem a tankerületek és az intézmények kapcsolatában. A rendkívül centralizált szervezetben a gazdálkodási önállósággal nem rendelkező tankerületek és a KLIK pénzügyi kapcso-

2 Az összesen 25 interjút az Expanzió Kft. készítette 2014-ben. Az interjúalanyok: a KLIK központjának munkatársai, valamint négy tankerület vezetői, iskolaigazgatói. A felkeresett tankerületek az ország eltérő fejlettségű megyéihez tartoztak, az adatfelvétel kiterjedt minden iskolafokozatra. Az általános iskolai mintánál szempont volt az intézményméret, a tanulói összetétel, a specializáció.

latát meghatározó eljárásrendet nem tekinthetjük finanszírozási modellnek, csupán hagyományos, ráfordítás-alapú költségvetési tervezés folyt a nagyobb egységekben.

Gazdálkodás címén a kötelezettségvállalások és a kifizetések technikai lebonyolítása zajlott. A tankerületek rendelkezésére bocsátott, irányszám jellegű éves keretösszeg, amelynek felhasználásáról önállóan nem dönthettek, olyan mértékben alultervezett volt, hogy érdemi gazdálkodásra nem is adott volna esélyt. A finanszírozási modellnek látszólag nincs jelentősége a fenntartói jogok többségét közvetlenül gyakorló tankerületek és az iskolák kapcsolatában, mert a köznevelési törvényből következően az iskoláknak nincs gazdálkodási önállósága, sőt még bankszámlája sincs.

A gyakorlatban azonban 2012 előtt is, az akkor alkalmazott teljesítményalapú finanszírozási modell, nemcsak az állam és a fenntartók pénzügyi kapcsolatát határozta meg, hanem szabályozóként funkcionálva az iskolák szakmai működési keretfeltételeit is. A modellből kiindulva, főleg a városokban, a fenntartók szabályozták az átlaglétszámot, az órakeretet, az engedélyezett dolgozói létszámot, tehát az iskolai tevékenység meghatározó kereteit.

A tankerületekben megfigyelhettük, hogy deklarált finanszírozási modell hiányában is törekedtek az átlaglétszám és az órakeretek szabályozására, de központi engedély hiányában az iskolák pedagógus-létszámát érdemben nem módosították.

Az alkalmazott tervezési technikák tekintetében lényeges különbség állapítható meg a fenntartói feladatokat ellátó KLIK (és a tankerületek), illetve a működtetői feladatokat teljesítő önkormányzatok között. A KLIK szintjén tervezési technikáról nem vagy alig beszélhetünk, amely több okra vezethető vissza.

- a) A fenntartói rendszer átalakítására rendelkezésre álló idő rövidege eleve kizárta az átgondolt tervezési technika alkalmazását.
- b) A KLIK-nek nem voltak megbízható bázisadatai a 2012. évi önkormányzati közoktatási kiadásokról, különösen nem tankerületi szinten.
- c) Nem dolgoztak ki olyan útmutatót, amely lehetővé tette volna az együttműködést a korábbi fenntartókkal.
- d) Adatbázisaikat folyamatos iskolai információgyűjtéssel próbálták feltölteni, amelyet azonban nem támogattak egységes szoftverekkel.

A működtetői feladatot ellátó önkormányzatok egységesen, a bázisalapú költségvetési tervezési technika legegyszerűbb változatát alkalmazták. A 2012. évi tényleges kiadási adatokat változatlan összeggel tervezték meg a 2013. évi költségvetésben a dologi kiadásokra és a nem pedagógus dolgozók személyi juttatásaira. A bázisalapú, ráépítéses tervezési technika alkalmazása mellett az általunk vizsgált településeken és kerületben az önkormányzati testületek elvi jelentőségű döntéseket is hoztak: nem szándékoztak forrásokat kivonni – bár köznevelési feladatokhoz kapcsolódó állami hozzájárulásban nem részesültek és az szja átengedésének lehetősége is megszűnt – a működtetés területén a bázisnak tekinthető 2012-es költségvetési évhez képest. Tervezéstechnikailag könnyű dolguk volt, mert a városi iskolák korábban is GAMESZ-, GESZ-típusú ellátó szervezetekhez tartoztak, így a bázisadatok rendelkezésre álltak.

ÁTLÁTHATÓSÁG, ELSZÁMOLTATHATÓSÁG

A már rövid távon is feltétlenül megoldást igénylő működési zavart az átláthatóság, elszámoltathatóság területein tapasztaltunk, amelyek egyik része szervezeti magatartásból, másik része viszont a megfelelő koncepciót nélkülöző jogi szabályozásból, illetve annak hiányából következett.

Vizonylag könnyen érhető el változás abban az érthetetlen szervezeti magatartásban, amelyet a teljes titkolózás, az iskolák és a tankerületek megközelíthetlensége, az engedélyezés legfelsőbb szintre helyezése jellemez. Érdemi gazdálkodási adatokat sem a KLIK, sem a tankerület, sem az iskola szintjén, még más minisztériumi háttérintézmények támogatásával sem kaphat meg kutató, pályázatokat készítő szakember. Az átláthatóság elemi követelménye sem biztosított, erre évtizedek óta nem volt példa.

Sokkal súlyosabb lehet azonban a következménye a megfelelő koncepciót nélkülöző jogi szabályozásnak: ha rövid időn belül nem történik érdemi változás, akkor intézményi szintű, összehasonlításra alkalmas adatok nem állnak majd rendelkezésre azokon a településeken, ahol a működtetői és a fenntartói feladatok elválnak egymástól.

- Nem alakították ki a jogi és tartalmi kereteit az önkormányzati és a tankerületi finanszírozási adatok intézményi szintű előállításához szükséges átadásának. Iskolai szinten a jelenlegi szabályozás mellett nem állnak rendelkezésre a költségvetési támogatási és kiadási adatok.
- Az erőltetett ütemű átalakítás miatt, nem került sor a 2012. évi intézményi szintű adatok országos előállítására, így a későbbi összehasonlítások kiinduló, bázisadata hiányzik.
- Nagyon súlyos gond, hogy az önkormányzatokat nem is kötelezi jogszabály a kiadások iskolai szintű nyilvántartására, mert finanszírozásuk az ellátó (működtető) szervezeten keresztül történik.
- A korábbi évek szervezeti összevonásai következtében, a városok jelentős részében az iskolák többsége tagintézményi, intézményegységi formában működik. Megyeszékhelyi városokban gyakori, hogy egy intézménybe szervezetek 8-10 iskolát, amelyek finanszírozási adataira elkülönítve lenne szükség az összehasonlíthatóság érdekében. Jelenleg erre nincs esély.

Nem véletlen, hogy 2014. október végén még nem voltak nyilvánosak a közoktatás 2012. évi finanszírozási adatai. A korábbi években a KSH Statisztikai Évkönyvéből, illetve a minisztérium oktatásstatisztikai évkönyvéből általában legkésőbb szeptemberben már ismertek voltak ezek az információk. A KSH évkönyve az oktatásfinanszírozási adatok nélkül jelent meg, az EMMI évkönyvét pedig még (a kézirat lezárásakor) nem adták ki.

Konkrét adatok hiányában, a jelentős átrendeződés miatt, a hagyományos becslési eljárások kockázata az átlagosnál is nagyobb. Felvállalva a tévedés kockázatát, számításaink szerint 2013-ban a közoktatási költségvetési kiadások az állami fenntartású általános iskolákban és a középfokú intézményekben 2-3%-kal emelkedtek az előző évihez képest. A szeptemberi 30 százalékos illetményemelés önmagában éves szinten 7,5%-os növekedést eredményezhetett, de ezzel párhuzamosan megszüntették a túlóra-kifizetéseket, törölték a pótlékok többségét, valamint a cafeteria-juttatásokat. A keresetek tehát jóval kisebb mértékben emelkedtek, mint az alapilletmények. Mivel

kismértékben csökkent a foglalkoztatott pedagógusok száma is, a kiadások több mint 80 százalékát képviselő személyi juttatások és azok járulékai 3-4%-tól nem emelkedtek nagyobb mértékben. Az összes kiadás 20%-át elérő dologi kiadások szinten maradtak, esetleg minimális mértékben csökkentek. A működtető önkormányzatok az előző évi szinten biztosították a dologi kiadásokat, a KLIK által működtetett iskolákban kismértékű csökkenés következhetett be.

A személyi juttatások és a hozzákapcsolódó járulékfizetési kötelezettségek, amelyek aránya eléri a 80%-ot, a szeptemberi 30%-os illetményemelkedés hatására éves szinten önmagában megközelítőleg 20%-kal emelné az összkiadásokat. Mivel az illetményemelés csak háromhavi hatással jelenik meg a 2013. évi kiadásokban, és a közvetett adatok szerint a keresetemelkedés átlaga 20% volt, ezért az illetményemelkedés az összes köznevelési kiadást 3-4%-kal növelhette.

A 2012-es költségvetési évben az általános iskolák és a középfokú intézmények költségvetési támogatása 621 Mrd Ft volt, a 2013. évi költségvetési támogatás összege tehát 660 Mrd Ft körül alakulhatott. Sajnos a becslés kockázatát jelentősen növeli, hogy az EMMI költségvetésén belül a KLIK nem volt önálló cím, ezért a költségvetési adatokból sem az alap-előirányzat, sem a pótelőirányzatok nem értelmezhetőek egyértelműen.

KIEGYENLÍTÉS

A kormányzati, törvényalkotói szándék egyik alapvető indoka volt, hogy a helyi önkormányzatok anyagi helyzetének eltérései egyrészt megjelennek az iskolák feltételrendszerének különbségében, másrészt ebből következően befolyásolják a helyi közszolgáltatás minőségét. A fenntartói rendszer átalakítása garantálja a teljes állami felelősségvállalást, és egységesíti a közoktatás feltételrendszerét. A kiegyenlítésben meghatározó szerepet szántak a közvetlen pedagógus-bérfinanszírozásnak és a pedagógusok illetményrendszere, munkaköri kötelezettsége újraszabályozásának.

A finanszírozhatóság tekintetében a 2013–2014-es években ellentmondásos jellemzők figyelhetők meg. Finanszírozási modell hiányában a kiadásokat a korábbi intézményi szerkezet és a pedagógusilletmények emelésének együttes hatása determinálta.

Az alultervezés miatt, a fenntartói feladatokat ellátó szervezet folyamatosan forráshiánnyal volt kénytelen szembenézni, és pótelőirányzatok segítségével érték el a finanszírozhatóság minimumát. Némileg váratlan módon, a teljes mértékben a KLIK által finanszírozott iskolák pénzügyi helyzete kedvezőtlenebbül alakult, mint az önkormányzatok által működtetett intézményeké. Ennek oka az volt, hogy a tankerületek a forráshiányt a dologi kiadások minimalizálásával, a kifizetések késleltetésével igyekeztek kezelni.

Ellentmondásosnak minősíthető, de egyenlegében az illetményemelések miatt, pozitív a pedagógus-béremelés kiegyenlítő hatása:

- Pozitív egyenlegű azért, mert 2002, az utolsó nagyobb béremelés után több mint tíz évvel, a pedagógusok – több lépcsőben és munkaterheik növekedése mellett – jelentős béremelésben részesülnek.
- Ellentmondásosnak minősíthető viszont, hogy a pedagógusok munkájától függetlenül, az egyes pedagógusok szintjén az illetményemelkedés és a kere-

setnövekedés mértéke nagymértékben eltért. A korábbi évek iskolai létszám- és bérgazdálkodásából következően, azoknak a pedagógusoknak, akiknek a túlóraszámuk átlag feletti volt, keresetük a besorolási béréhez képest kisebb mértékben emelkedett. Lefelé nivellálást jelentett az új bérrendszer a cafeteria- és a pótlékrendszer korábbi eltérései miatt is.

A finanszírozhatóság és a kiegyenlítés rövid időn belül ismét fontos kérdéssé válhat az iskolarendszer kilátásba helyezett átalakítása miatt. A középfokú képzési árnyok kormányzati átalakításának szándéka és a szakképzés fenntartói feladatainak más minisztériumoknak történő átadása, a források ismételt átcsoportosítását igényli.

A kormányzati, törvényalkotói kiegyenlítési szándék másik oldalról a gyermekeket, a tanulókat érinti. A köznevelési törvény deklaráltan legfontosabb célja az esélyegyenlőség erősítése, az esélykülönbségek újratermelődésének megakadályozása. Az általánosság szintjén teljes az egyetértés, olyan feltételeket kell az államnak garantálnia, amely biztosítja az egyenlő hozzáférés lehetőségét. A közoktatás közfeladatként definiálása is ezt a célt szolgálja, nem lehet helyi közszolgáltatás, mert akkor a helyi feltételek és igények eltérése újratermeli az esélykülönbségeket.

Minden bizonnyal az idő rövidségének tudható be, hogy sem a KLIK, sem a tankerületek szintjén az esélykiegyenlítés gyakorlati megvalósításáról, az ahhoz kapcsolódó feladatokról, a változások mérhetőségéről nem tudunk érdemi információkat gyűjteni. Nem megismételve a korábban leírtakat, nagyon fontosnak tartjuk az intézményi szintű költségvetési adatok előállítását, mert a mérésekkel párhuzamosan a hatékonyság minimálisan településnagyság szerinti elemzése adatok nélkül, nem segíti elő a források megfelelő allokálását.

PÉNZÜGYI-GAZDÁLKODÁSI ÉRDEKELTSÉG

A bekövetkezett változások érdekeltiségi viszonyokra gyakorolt hatása összességében negatív egyenlegűnek minősíthető. Már az eltelt viszonylag rövid időn belül is kimutatható a felhasználható források csökkenése. A szinte teljes mértékű centralizáció, forráshiánnyal párosulva, a köznevelési rendszer szereplői többsége bevételnövelési érdekeltiségét minimalizálta, illetve a ráfordítások visszafogásában tette érdekeltté őket.

Az önkormányzatok esetében korábban leírtuk, hogy a folyó működési kiadásait nem csökkentették, a bázisévnek tekinthető 2012-es szinten tartották. Visszafogási szándékot a felújítási tevékenység elhalasztásában tapasztaltunk, ami összefügg az a várakozással, hogy az állam pályázatokkal teszi érdekeltté az önkormányzatokat a felújításokban.

Az általános iskolák és a gimnáziumok bevételszerző tevékenysége korábban elsősorban a bérbeadást és a tanfolyamok tanári közreműködéssel megvalósított lebonyolítását jelentette. Tapasztalataink szerint minimális érdekeltség csupán az önkormányzati működtetésű iskolák egy részében maradt meg, ott, ahol a bevételek egy részét az önkormányzat az iskoláknak visszajuttatja. Megjegyezzük, hogy mivel az iskola önálló számlával nem rendelkezik, ezért az érdekeltség a tárgyi feltételek javításában jelenik meg. A tankerületek által működtetett iskolákban nem tapasztaltunk érdekeltiséget, az esetleges bérleti szerződést a tankerület köti, a bevétel pedig bekerül

az ún. nagy kalapba. Az általunk felkeresett iskolákban csökkent a külső tanfolyamok száma is, egyrészt az érdekltség hiányában, másrészt pedig az egész napos iskola növekvő tanteremigénye miatt.

A leginkább kedvezőtlen változás a szakképző iskolákban következett be, amely intézmények korábban vállalati kapcsolataik révén komoly bevételekhez jutottak szakképzési hozzájárulásból, illetve pályázatok révén a szakképzési alapból. A jogi szabályozás változása egyértelmű forráskiesést jelent számukra, és ez a tény főleg azon iskoláknak okoz gondot, amelyek a duális képzés feltételei hiányában tanműhelyeik felszereltségét legalább szinten szeretnék tartani.

A tankerületek egyrészt nem önálló gazdálkodásúak, ezért közvetlen érdekltségük kisebb, másrészt az iskolák közreműködése nélkül nem tudnak érdemi bevételről-velő tevékenységet folytatni. Az eltelt rövid idő alatt nem is volt még reális lehetőségük a bevételszerző tevékenység feltételrendszerét áttekinteni. Öröndetes ugyanakkor, hogy az önkormányzatoktól átvett pályázatok sikeres befejezésére nagy hangsúlyt fektettek, és az utófinanszírozás néhány technikai nehézségétől eltekintve, azokat sikeresen le is zárták.

Az interjúk során sok intézményvezető hangsúlyozta, hogy az elkövetkező években tárgyi és szakmai feltételeik javításában a pályázatoknak továbbra is meghatározó szerep jut. Remélhetőleg azok a szakemberek, akiket a megyeközponti tankerületek alkalmaznak, megfelelő támogatást tudnak majd nyújtani a pályázatok elkészítéséhez és lebonyolításához.

A VÁLTOZÁSOK ALULNÉZETBEN: AZ INTERJÚK TAPASZTALATAI

A finanszírozást érintő kérdések helyi viszonyaiba enged betekintést a következő néhány oldal. Tapasztalataink alapján igyekszünk érzékeltetni, hogy a fenntartás-finanszírozás rendszere átalakításának nemcsak makroszinten értelmezhető következményei vannak, hanem az oktatási rendszer intézményei működésének is sok kis részletébe jelentettek beavatkozást. Ezek árnyalják az országos szinten látható folyamatokat.

Interjúalanyaink *kezdeti problémának* érezték a bevezetéshez rendelkezésre álló idő szűkösségét, az átalakítások rendkívül gyors megvalósítása számos negatív következményét. Nem volt megfelelő idő az átadás-átvétel érdemi lebonyolítására az önkormányzatokkal, túlságosan személyfüggővé vált az egyes tankerületekben az átvétel tényleges szakmai tartalma. Bár minden általunk vizsgált tankerületben megtörtént *a vagyon és az eszközök átadása*, problémát okozott *a szakmai munka és a működés szétválasztása*. Az iskolák szemszögéből az új állapotot így jellemezte az egyik intézményvezető:

„Most tulajdonképpen az iskola semmi másra nem korlátozódik, mint a diákokra és a pedagógusokra. [...] Az infrastruktúra nem hozzám tartozik, a padok, a tornaterem, [...] a technikai személyzet nem hozzánk tartozik.”

A technikai dolgozók *foglalkoztatási* módjával, a munkáltatói, illetve az utasítási jogosultsággal kapcsolatban többen is nyilatkoztak. Az önkormányzat döntése értelmében 2013 után a korábbi gazdasági vezetői, gazdasági ügyintézői munkakörök gondnoki munkakörre alakultak át. A gondnokok helyileg az intézményekben maradtak, a KIGSZ/GAMESZ állományában, felettük a munkáltatói jogokat a működtető szervezet vezetője gyakorolja. Az iskola vezetője a gondnokot nem utasíthatja. A gondnok, bár nem gyakorolja az alapvető munkáltatói jogokat a működtető állományába tartozó többi technikai dolgozó vonatkozásában, azok munkavégzése tekintetében utasítási, közvetlen irányítási jogosultsága van. A gondnok egyidejűleg a KIGSZ/GAMESZ meghosszabbított keze az iskolában, illetve az iskola képviselője a működtető szervezetben.

A *költségvetés-tervezés, gazdálkodás* kapcsán interjúalanyaink is felvetették, hogy sem a tankerületnek, sem az iskolának nincs önálló költségvetése. Különösen érzékenyen érinti ez a korábban önállóan gazdálkodó és a szakképző intézményeket, mely utóbbiak akár 500 milliós nagyságrendű költségvetéssel is rendelkeztek. Ők különösen fontosnak tartják, hogy a tervezéskor kikérjék véleményüket. Közben kisebb volumenű, ám napi gondjaik is akadnak: példa erre a teakonyha esete, ahol napi bontásban kell megtervezni a nyersanyagszükségletet, és mivel romlandó árukról van szó, ezek beszerzése csak saját költségvetés mellett lenne gördülékenyen megoldható.

A működtető szervezet és az önkormányzat *a korábbi tervezési gyakorlatot* követi, az általuk null-bázisúnak nevezett, gördülőtervezést alkalmazzák. Tankerületi szinten tervezési modellről még nem beszélhetünk. A Klebelsberg Intézményfenntartó Központtól sem kaptak tervezési köriratot a tankerületek, az intézmények szerepe csupán adatszolgáltatásra korlátozódott. A központ által meghatározott keretösszeget – szakmai tartalma alapján – sokkal inkább irányzámnak minősítette az egyik gazdasági vezető, mint előirányzatnak. Ezen azt értette, hogy a dologi kiadásokra olyan alacsony összeget határoztak meg a tankerület számára, ami nem lehet egy reális tervezés alapja.

A költségtervezés során a pedagógiai programból kiindulva, a tantárgyfelosztást figyelembe véve az intézményvezetőkkel egyeztetett a tankerület, de *„gyakorlatilag a mi feladatunk [tankerület] volt ennek a kialakítása”*. Egy gazdaságis munkatárs szerint a személyi juttatások mindenképpen prioritást élveztek a költségvetés tervezése során.

„Az életpályamodell szerinti bérekkel terveztünk, és a személyi juttatásokat 100%-osan meg is kaptuk a költségvetésben.”

Mindazonáltal az interjúk tanúsága szerint elég szoros költségvetés készült, alapvetően a működés biztosítása céljával. Arról, hogy mennyi egy-egy intézmény költségvetése, az intézmények nem kaptak tájékoztatást, ugyanakkor a KLIK budapesti központja és a tankerületek között folyamatos volt a párbeszéd:

Az önkormányzat nem vont ki forrásokat a működtetésből, változatlan színvonalon látja el az általa szervezett szolgáltatásokat, a takarítást, a karbantartást és az őrzés-védelmi feladatokat, sajnálatos módon ez nem mondható el a taneszköz-ellátottságról, a szakmai eszközbeszerzésről, amelyek finanszírozása az állam feladata – vélekedtek a megkérdezett intézményvezetők.

A korábbi időszakban valamennyi intézmény rendelkezett bizonyos összegű saját bevétellel, a szakképző intézmények ezen felül jelentős összegű szakképzési hozzájárulásból befolyt összegekkel is. Ezek hiánya egyrészt a gyakorlati oktatásfejlesztés lehetőségeit szűkíti, másrészt a szakképzésben megtermelt jelentős bevételt sem tudják előre meghatározott arányban visszajuttatni diákjóléti kiadásokra, eszközbeszerzésre, bérre. Miután minden bekerül a közösbe, nem lévén intézményi bevételi alszámla, az iskola nem tud „*valami érdekelttség irányába elmenni*” (szakképző intézmény vezetője).

Az *általános iskola vezetői* szerint a pedagógus-életpályamoddellel együtt bevezetett bérrendszer következtében általában senkinek nem csökkent, sőt bizonyos pedagógusoknak jelentős mértékben nőtt a jövedelme. (Kezdő pedagógusoknál nőtt, az idősebbeknél és azoknál, akik jelentős mértékű túlórárt vállaltak korábban, összességében nem változott, vagy bizonyos esetekben csökkent.) Az interjúk tanúsága szerint általában két dolgot *nehezményeznek a pedagógusok*: a 32 órás kötelező benttartózkodás kérdésében a legkevésbé rokonszenves feladat annak nyilvántartása. A pedagógusok eddig is „*jelentősen többet voltak bent, volt, aki 40, sőt 52 órát is dolgozott [...], tehát azt vették zokon, hogy sokkal többet vannak az intézményben, és csak 32 órát lehet leadminisztrálni*.” (intézményvezető). A tanárok iskolai tartózkodását nehezíti az infrastruktúra hiánya, hogy „*a jelenleg itt dolgozó több mint 70 pedagógusra 46 hely van a tanárban, tehát ketten ülnek egy helyen!*” (intézményvezető). A másik probléma a cafeteria-juttatás és a túlóradíjak elvonása. A túlórák kérdése a legnagyobb problémát a szakképzésben jelenti, ahol meglehetősen nehéz óraadót találni a helyettesítések megoldására.

Végezetül egy *beruházási probléma*. A heti öt *testnevelésóra* fontosságát mindenki elismeri, azonban a jövőbeni fejlesztések során elengedhetetlenek lesznek azok a pályázatok, amelyek a tornatermek, sportudvarok kapacitásának növelését célozzák meg. Némely helyen már az idei tanévben is gondot okozott a testnevelésórák megtartása, az elkövetkező tanévekben viszont már szinte mindenhol jelentkezik majd ez a probléma.

HIVATKOZOTT IRODALOM

A Magyar Államkincstár adatai.

Education at a Glance (2013): Paris, OECD.

Statisztikai tájékoztató. Oktatási Évkönyv 2012/2013 (2013): Budapest,

Emberi Erőforrások Minisztériuma.

Vida Judit (Szerk.) (2012): *Magyarország társadalmi atlasza*. Budapest,

Központi Statisztikai Hivatal.

III.

**Fenntartás
és iskolavezetés**

BANDER KATALIN: AZ ISKOLAVEZETÉS SZEREPVÁLTOZÁSA – NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

Az elmúlt évtizedekben a legtöbb európai ország közoktatási rendszerében decentralizáció zajlott le, az iskolák autonómiája növekedett. Ez részben a társadalmak komplexitásának növekedésével hozható összefüggésbe, amelynek következtében egyre erősebb igény mutatkozik a folyamatok összetettségének csökkentésére, a helyi szint szerepének növelésére. A közoktatásban ez az általános trend új hangsúlyok megjelenésével kapcsolódik össze: az utóbbi években mind égetőbb kérdéssé vált az erőforrások hatékony felhasználása, valamint az iskolai munka eredményességének növelése és minőségének biztosítása, amelyek megvalósulása elsősorban a mikroszintű döntéshozatal és erőforrás-gazdálkodás támogatásával szavatolható. A döntési jogkör kiszélesedése együtt jár a felelősség növekedésével, az intézményvezetői szerep alakulásával. A fejlett európai országokban az iskola élén álló személy már nemcsak az intézmény szakmai munkáját irányító pedagógiai vezető, hanem az intézmény operatív működéséért felelős menedzser is. Feladatai olyan sokrétűvé váltak, ami már az iskolavezetés önálló szakmaként, hivatásként való elismerését, intézményesítését igényli. Nemzetközi kutatások tanulsága szerint (Johnson et. al., 2008; Schratz et al., 2009; 2010) az iskolavezetők jelentős szerepet töltenek be a tanulás és a tanítás fejlesztésében, az oktatás minőségének javításában, ily módon az eredményes működés meghatározó ágensei.

A tanulmány az iskolavezetés változóban lévő trendjeit, az igazgatók új, kibővült feladatrendszerre épülő szerepét három európai ország (Norvégia, Hollandia és Ausztria) példáján illusztrálja. Kitér az iskolavezetés fogalmának változására, a vezetési modellekre, az intézmények és vezetőik mozgásterét alapvetően befolyásoló oktatásirányítási struktúra releváns jellemzőire csakúgy, mint az iskolaigazgatókat jelenleg, illetve a jövőben várhatóan érő kihívásokra, majd mintegy összefoglalásképpen a sikeres iskolavezető általános, nemzeti kontextustól függetlenül érvényes tulajdonságai azonosítására. A témának különös jelentőséget ad hazai viszonyok között az oktatásirányítás közelmúltbeli átszervezése, amelynek egyik indoka az iskolavezető szakmai szerepének erősítése, menedzseri funkcióinak háttérbe szorítása volt. E tanulmányból arra is választ kaphatunk, hogy ez a törekvés mennyire igazodik a nemzetközi folyamatokhoz.

ISKOLAVEZETÉS – DEFINÍCIÓK, FELADATOK, VEZETÉSI MODELLEK

Az iskolavezetés fogalom meghatározásában a foglalkozás professzionalizálódása, önálló hivatásként való megjelenése¹ jelentett áttörést. Az iskolavezetést (*leadership*) leggyakrabban az iskola által követendő stratégiák és célok meghatározásával, a tanárok munkájának szakmai irányításával azonosítják. Leithwood és Riehl (2005:14) például a következő definíciót használják: „az iskolavezető feladata, hogy az iskola közö-

¹ Egy iskola életének adminisztratív és pedagógiai irányítását egészen a közelmúltig (néhány európai országban még ma is) egy hivatását gyakorló tanár kiegészítő – általában határozott időre szóló – feladatként tartották számon (Schratz et al., 2009).

sen meghatározott céljainak elérése érdekében motiváljon és befolyásoljon másokat”. A fentiek mellett az iskolavezető segíti a tanári munkát és a diákok teljesítményének javítását, felügyeli a tantervi program megvalósítását, illetve a szervezeti struktúrát a kitűzött céloknak megfelelően alakítja. Más kutatások (Schratz et al., 2009) az iskola-vezetés komplexebb megközelítéséből kiindulva különbséget tesznek a szakmai irányító, stratégiaalkotó funkció (*leadership*), valamint az iskola mint szervezet operatív működését biztosító tevékenységek (*management*) és az ezekhez kapcsolódó adminisztratív feladatok (*administration*) között. Schratz és munkatársai öt közép-európai országra (Ausztria, Csehország, Magyarország, Szlovákia, Szlovénia) kiterjedő vizsgálatukban az iskolavezetés fogalmát, a vezető szakmai irányítási feladatait így írják le: új lehetőségek felfedezése, a megvalósításukhoz szükséges eszközök megtalálása, a beosztottak motiválása az eredményesség érdekében, új paradigma alkotása, rendszerszintű szemlélet, a *szolgálat* mint attitűd alkalmazása. A vezető menedzseri funkciójának a kreatív problémamegoldást, a beosztottak aktivizálását, ellenőrzését, a rendszeren és a paradigmán belüli gondolkodást, és a *cselekvést* mint az attitűd alkalmazását tekintik (Schratz et al., 2009: 195.). Hangsúlyozzák ugyanakkor, hogy a két szerep a valóságban nem választható el élesen egymástól, átfedés van köztük. Ez többek között az egyes országokban elterjedt terminusokban is megmutatkozik: a legtöbb nyelvben nincs külön szó a vezetés két aspektusának megkülönböztetésére, ezért egyre inkább a két fogalom angol megfelelőjét használják mind a szakmai, mind a köznap diskurzusban (például Ausztriában az iskolavezetők képzését célzó program a „Leadership Academy” nevet kapta).

Az iskolavezetők legfontosabb feladatait és kötelezettségeit számos európai országban jogi dokumentumokban rögzítik. A fent említett közép-európai kutatás a részt vevő országok vonatkozó jogszabályainak elemzése révén az alábbi feladatokat azonosította:

- 1) belső szabályzatok tervezése és elkészítése;
- 2) adminisztratív feladatok;
- 3) minőségbiztosítás;
- 4) erőforrás-gazdálkodás és pénzügyi adminisztráció;
- 5) humánerőforrás-menedzsment;
- 6) a tanulókhoz kötődő feladatok;
- 7) együttműködés külső partnerekkel (Schratz et al., 2009).

Bár a felsorolt kategóriák közül több látszólag tisztán adminisztratív, bürokratikus tevékenységeket takar, kevés teret hagyva az egyéni kezdeményezésnek, a kutatás tanulságai szerint mindenképp az iskolavezetőn, az ő kompetenciáin múlik, mennyiben kapnak az operatív-menedzseri feladatok is stratégiai értelmezést. Például a belső szabályzatok tartalma azáltal nyerhet stratégiai színezetet, hogy az iskola távlati céljaira reflektál, a szabályozás eszközeivel pedig olyan környezetet teremti, amely azok elérését szolgálja. Hasonló a helyzet az erőforrás-gazdálkodás és a humánerőforrás-menedzsment esetében is: a hatékony gazdálkodás az iskola rendelkezésére álló költségvetéssel, a személyi állománnyal és a tárgyi eszközökkel, az iskola teljesítményének növekedését eredményezheti. A minőségbiztosítás rendszere kedvező esetben szintén túlmutat a hozzá kötődő adminisztráción, az iskolai eredményesség növelését szolgáló, komplex önértékelésként valósulhat meg. A külső partnerekhez

fűződő kapcsolatok ápolása a közoktatási intézmények társadalmi beágyazottságára utal, amelynek keretében a közösségi felelősségvállalás tevékenységi körük meghatározó részévé válik.

Az iskolavezetői feladatok bővülése és a hatékony működés követelménye a megosztott vezetés (*distributed leadership*) gyakorlatának elterjedéséhez vezetett. Ez utóbbi koncepciója az iskolavezetés tágabb felfogását tükrözi, amely a vezetés feladatát nem a személy és a hozzá kötődő pozíció, hanem a szervezet felől közelíti meg (Schratz et al., 2009). E felfogásban a vezetés nem feltétlenül egy személyhez kötődik, hanem a szervezet alapvető funkciójaként, szerepeként is értelmezhető, amelyet egyszerre többen tölthetnek be, és ami a hierarchia valamennyi szintjén jelen lehet. A megosztott vezetés egyik példája, amikor az iskolavezetői feladatok egy formális vezetői csoport tagjai – az igazgató, az igazgatóhelyettes(ek), egy adminisztratív vezető és a munkaközösség-vezetők – között oszlanak meg. A vezetői feladatok megosztása nem csak formális keretek között történhet, néhány európai országban kizárólag informális, ad hoc vezetői csoportok léteznek (például Németország, Törökország, Izland), máshol a két munkamegosztási forma egyszerre van jelen (például Ausztria, Lengyelország, Magyarország, Olaszország, Románia, Bulgária). A skandináv államokra, valamint Hollandiára, Belgium flamand területeire és Észtországra jellemző megoldás, hogy az iskolavezető egyéni hatáskörben, az aktuális feladatokat figyelembe véve dönt a vezetői csoportok létrehozásáról, azok működési területeiről, illetve megszűntetéséről (Key Data..., 2013).

Az iskolavezetői feladatok körét és értelmezésüket az oktatásirányítás struktúrája, a felelősségi területek hierarchia szerinti megoszlása is befolyásolja. E tekintetben úgy tűnik, az európai országok többségében az oktatásirányítás a *new public management* (NPM) modell felé halad, ami a versenyszféra menedzsment megközelítését aközintézményekirányítására adaptálja. Az elterjedőben lévő modellben aközponti oktatási hatóságok szerepe a stratégiai irányok meghatározására korlátozódik, nagyobb mozgásteret hagyva az iskoláknak az autonóm döntéshozatalra (Schratz et al., 2009). Az NPM alapján szerveződő oktatási rendszerben a folyamatok helyett a teljesítményre, a minőségre és a mérhető eredményekre helyeződik a hangsúly. A decentralizáció, a helyi szint megnövelt autonómiájának következményeként az oktatásirányítás piaci alapokra helyezett rendszerének fontos eleme az iskolavezetők belső és külső, tartalmi és pénzügyi elszámoltathatósága.

Az NPM kritikussai azzal érvelnek, hogy a modell gyakran nem veszi figyelembe a nemzeti kontextust, a helyi kultúra sajátosságait, az eltérő értelmezések lehetőségét, helyette univerzális stratégiák kialakítására törekszik (Moos-Møller, 2003). A modell kreatív, autonóm vezetőt feltételez, aki önállóan képes célokat kitűzni, reagálni a külvilág kihívásaira. Ezt a típust nevezhetjük vállalkozó vezetőnek (Sayer, 1992, idézi Halász, 1994). Másféle vezetői tulajdonságokkal kell rendelkeznie azon iskolaigazgatónak, akinek döntéshozatali jogköre szűkebb, feladata jobbára a külső irányító hatóság utasításainak végrehajtására korlátozódik (hivatali főnök). A szakirodalom az erős és látható vezetést a megosztott vagy kollektív vezetéssel állítja szembe. Az előbbi jellemzője, hogy a vezetői szerepet egyén vagy egy kisebb vezetői csoport tölti be, amely stratégiai pozícióval rendelkezik a szervezeten belül. Ezzel szemben a megosztott vagy kollektív vezetés az egyének közötti interakciókban és szituációkban van jelen, az igazgató, a tanárok és a diákok alkotta kollektíva jellemzőjeként definiálható.

Az említett iskolavezetői típusok közül a vállalkozó vezető, valamint az erős és látható vezető képes leginkább a tanulás eredményességének előmozdítására, a tanárok munkájának fejlesztésére, az iskolák tanulószervezetekké alakítására (Country Background Report for Norway, 2007).

A megosztott vezetés koncepciója megjelenik többek között a skandináv vezetési modellben, amit a következő részben Norvégia példáján vizsgálunk.

NORVÉGIA

A skandináv oktatási rendszer jellemzőiről szólva a jóléti állam modellje, a demokratikus hagyományok jelentik a kiindulópontot. Skandináviában valamennyi állampolgár alkotmányos alapjoga az iskoláztatáshoz való egyenlő hozzáférés, amit a 20. század második felében – Svédországban 1962-ben, Norvégiában 1969-ben, Dániában 1974-ben – a széles rétegek számára belépést biztosító komprehenzív iskolák (*comprehensive school*) létrehozásával kívántak megvalósítani (Moos-Møller, 2003). A demokrácia alapértékként az iskolavezetői foglalkozás feltételeiben is megjelenik: a norvég oktatási törvény kimondja, hogy az iskolavezetőknek joguk van munkakörülményeik önálló megválasztásához azzal a feltétellel, hogy az iskolában folyó valamennyi tevékenységnek összhangban kell lennie a demokratikus alapértékekkel (The Education Act, 1998).

A gondoskodó állam koncepciójának megfelelően – amelynek ereje a globális gazdasági válság következtében az utóbbi években némiképp csökkent – a skandináv országokban a közoktatás alapvetően állami keretek között szerveződik. Norvégiában összességében a közoktatásban résztvevők 95%-a állami intézményben tanul (az általános iskolások ennél valamivel nagyobb, a középiskolások valamivel kisebb arányban), a magánszektor kevésbé kiterjedt (Jacobson-Day, 2007). A 13 évfolyamos közoktatási rendszer – amelyen belül az általános és az alsó középiskola (ISCED 1–2) 10 évfolyamán át, 6-tól 16 éves korig tart a kötelező oktatás – a 2006-os reform óta egységes tantervi struktúra szerint működik (Country Background Report for Norway, 2007). A közoktatási intézményhálózat az ország földrajzi és demográfiai adottságaihoz igazodik. Bár az ország területét tekintve Nagy-Britanniával sorolható egy kategóriába, népsűrűsége szempontjából (kb. 14 fő/km²) Európa legritkábban lakott országai közé tartozik (Johnson et. al., 2008). A szétszórt népesség- és településszerkezet megőrzése, az északi területek elnéptelenedésének megakadályozása valamennyi politikai erőnek prioritást jelent, így az utóbbi évtizedben egyre hangsúlyosabb kérdéssé vált a falusi közösségek fenntartásában fontos szerepet játszó helyi kisiskolák helyzete, működési feltételeik biztosítása.²

A norvég oktatásirányítás nagymértékben decentralizált, a döntési és felelősségi jogkörök a nemzeti, a regionális és a helyi szint között oszlanak meg. Az iskolarendszer működési alapjait a nemzeti szintű jogszabályok – elsősorban az oktatási törvény – rögzítik, ahogy a nemzeti tantervet és az oktatási szektor munkavállalóira vonatkozó

2 A kötelező oktatást biztosító általános iskolák és az alsó középfok iskoláinak 40%-a kisiskolának minősül (azaz kevesebb, mint 100 diákot oktatnak). Ugyanakkor éppen az alacsony tanulólétszámok miatt, az összes iskolaköteles korú diáknak mindössze 8,7%-a jár ilyen intézményekbe (Country Background Report for Norway, 2007).

munkafeltételeket is országos szinten határozzák meg. A nemzeti tantervben foglaltak végrehajtásáért az iskola fenntartója – az általános és az alsó középiskolák (ISCED 1–2) esetében a helyi önkormányzat, felső középiskoláknál (ISCED 3) a megyei hatóság – felel, amelyek ezt a feladatot sok esetben az iskolaigazgató felelősségi körébe utalják. A rendszer jellemzője, hogy az önkormányzatok, illetve a megyei hatóságok viszonylagos döntési önállóságot élveznek az iskolák működtetését és szervezetét érintő kérdésekben, saját hatáskörben rendelkeznek például arról, mely feladatokat, felelősségi köröket delegálnak iskolai szintre. A decentralizált struktúrához hozzátartozik a szintek közötti elszámoltathatóság, amelynek során a központi kérdések a jogszabályoknak megfelelő működés, az iskola összteljesítménye és a költséghatékonyság. A fentiek a new public management modelljének iskolairányításra gyakorolt hatását jelzik: a központi szabályozott jogi keretek és meghatározott stratégiák értelmében az iskolák működtetése, az erőforrások allokációja helyi szinten, az önkormányzat és az iskolavezető együttműködése révén valósul meg.³

Az iskolavezető felelősségi körét és feladatait az önkormányzat oktatási menedzsment struktúrájának felépítése is befolyásolja, amely az önkormányzatok által működtetett általános és alsó középiskolák esetében két- vagy háromszintű lehet. A kétszintű irányítási struktúrában az iskolavezető közvetlenül a jegyzőnek (a polgármesteri hivataltal adminisztratív vezetőjének) tartozik felelősséggel, akit egy oktatási kérdésekben jártas tanácsadó testület segít. A háromszintű modellben az önkormányzat saját oktatási irodával rendelkezik, amelynek vezetője a jegyző és az iskolaigazgató közötti szinten foglal helyet, ő foglalkozik az iskolák fenntartási és működtetési kérdéseivel, és a jegyzőnek tartozik közvetlen felelősséggel. Az önkormányzatok egy része irányítótestületet bíz meg az iskola vezetésével, amelyben az iskolaigazgató a munkáltató képviselőjeként vesz részt (a magániskolák esetében az intézmény vezetése minden esetben az összes érintett részvételével szerveződő irányítótestület kezében van) (Country Background Report for Norway, 2007).

A skandináv országokban a – demokratikus alapelvek tiszteletére visszavezethető – megosztott vezetés hagyománya az utóbbi években szembekerülni látszik az erős és látható vezetés igényével⁴, amely egyes kutatások tanúsága szerint az egyre nagyobb mértékben decentralizálódó oktatásirányítási rendszerben jobban szolgálja a költséghatékonyságot, az iskola teljesítményének, a tanítás és a tanulás színvonalának emelését (Schratz et al., 2010). Az iskolavezetői feladatok formális megosztása (igazgató, helyettesei, munkaközösség-vezetők) elsősorban a nagyobb létszámú, összetettebb felépítésű iskolákra (döntően a felső középiskolákra, ISCED 3) jellemző, míg a 100 főnél kevesebb diákot oktató intézményekben az igazgató egymaga felelős az iskola irányításáért, ami mellett gyakran tanítási feladatot is vállal. A skandináv országok jellemzője, hogy a megosztott vezetés az iskolaigazgató által egy-egy speciális feladat ellátására szervezett tanári csoportok vonatkozásában is értelmezhető, és ez a feladatok formális megosztásánál gyakoribb megoldást jelent.

3 Az iskolák szervezeti, működési kérdéseinek kooperatív megoldása a norvég társadalmi modell jelenlétét mutatja az oktatási szektorban: erre együttműködés, kompromisszumkésztség, az állami, a piaci és a civil szféra egyensúlya jellemző (Johnson et. al., 2008), ami alkalmas talajt kínál a megosztott vezetés különböző formái számára.

4 A skandináv szakirodalom a megosztott vezetést szemléletesen „power-with leadership”-nek is nevezi, míg az egyszemélyi, erős és önálló vezetésre a „power-over leadership” terminust használja (Moos–Møller, 2003).

A norvég oktatási minisztérium jelentése szerint (Culture for Learning, 2003–2004) az iskolavezetés legfontosabb feladata a tanítás és a tanulás támogatása, a hatékony értékelés elősegítése. Ennek érdekében szükséges, hogy az iskolavezetők információkkal rendelkezzenek a diákok tanulmányairól és teljesítményéről, a tanítás és az értékelés módszereiről, a tanterv szerinti előrehaladásról. Az OECD-nek készített jelentés a norvég iskolavezetők szakmai-pedagógiai feladatait az alábbiakban összegzi: 1) elszámoltathatóság, minőségbiztosítás; 2) a diákok magaviseletének, tanulmányi eredményeinek nyomon követése; 3) tantervi fejlesztés és a tanterv végrehajtásának ellenőrzése; 4) az iskolavezető részvétele a tanításban; 5) a tanári munka felügyelete/mentorálás; 6) a tanári teljesítmények értékelése; 7) a tanárok szakmai fejlődésének támogatása (Country Background Report for Norway, 2007).

Az igazgatóknak alapvető feladataik – az iskola pénzügyi és szakmai vezetése, humán erőforrás-gazdálkodás, a tágabb környezethez fűződő kapcsolatok menedzselése – ellátásához megfelelő kompetenciákkal kell rendelkezniük. Maga a vezetői gyakorlat az iskola méretétől, történetétől, a tantestület létszámától és összetételétől, a földrajzi fekvéstől és a vonzáskörzet nagyságától függően jelentősen különbözhet, így általános érvénnyel bíró iskolavezetői kompetenciaprofil felvázolására nincs lehetőség. Néhány alapkompétencia azonban azonosítható, amelyre iskolatípustól és kontextustól függetlenül szükség van a vezetői feladatok ellátásához: csapatmunka, szilárd értékrend, jó elemzői készség, szervezetelméleti, alapvető jogi és pénzügyi tudás, a tanulási folyamatok ismerete, párbeszéd a szülőkkel, az iskola értékelése alapján a célok és a stratégia folyamatos felülvizsgálata, az iskolai projektek szisztematikus nyomon követése (Country Background Report for Norway, 2007).

Az iskolavezetői pozíció betöltésére Norvégiában az iskola fenntartója – állami iskolák esetében az önkormányzat – jogosult, az új igazgatók leggyakrabban a tanárok közül rekrutálódnak. A vezetői pozíció betöltésének nem feltétele az iskolavezetői (menedzsment) képesítés megszerzése⁵, ugyanakkor az önkormányzatok állíthatnak ilyen követelményeket. Az országjelentés szerint Norvégiában az iskolavezetői utánpótlás egyre nagyobb problémát jelent, az igazgatói pozícióra jelentkezők száma és képzettsége ugyanis rendre elmarad a várakozásoktól. A csökkenő érdeklődés a szakmát érintő egyéb kihívásokkal lehet összefüggésben. Ezek között említhető az iskolavezetői szerepek sokfélesége, az ezekkel járó nagyobb felelősség, ami fokozza az igazgatókra nehezedő nyomást. Feszültséget okozhat az egyes feladatátípusok, például a szakmai-pedagógiai és a menedzsmeri tevékenységek közötti ellentét, amint a megnövekedett feladatteher ellátására rendelkezésre álló szűkös időkeret is. Az igazgatók többsége elvben fontosabbnak tartja szakmai vezetői feladatait, a gyakorlatban azonban, az adminisztratív teendők miatt, az optimálisnál kevesebb időt tudnak ezekre fordítani. Kihívást jelent a fentiekén kívül az az ellentmondás, hogy az iskolavezetők egyfelől viszonylag nagy önállóságot élveznek feladataik ellátásában, másfelől a kitűzött célok megvalósításához rendszerint túl kevés erőforrás áll rendelkezésre, így stratégiai mozgásterük valójában meglehetősen szűk.

5 2007-ben az iskolavezetők majdnem 40%-a nem rendelkezett szakirányú végzettséggel, egy évnél hosszabb vezetői képzésben pedig alig egyötödük vett részt (Country Background Report for Norway, 2007).

HOLLANDIA

A holland társadalmat a liberális értékrend és a – 20. század második felétől erősödő bevándorlás következtében egyre növekvő – kulturális diverzitás jellemzi. Az alkotmányban szerepel az oktatás szabadságának elve, ennek értelmében bármely természetes vagy jogi személy, felekezeti szabadon alapíthat iskolát. A magán-, illetve egyházi iskolákra az állami tanintézményekkel azonos jogi feltételek és követelmények vonatkoznak, és amennyiben egy magániskola megfelel ezeknek, az állami iskolákkal megegyező központi támogatásban részesülhet (Schüttler-Bognár, 2009). A magániskolák nagy népszerűségnek örvendenek, a tanulók nagyobb része (ellentétben például Franciaországgal, Magyarországgal vagy Norvégiával) ilyen intézményben tanul (Derring et al., 2005). A gyerekek 5 éves koruktól tankötelesek (ám rendszerint már 4 évesen megkezdik általános iskolai tanulmányaikat), a tankötelezettség a középfokú oktatás befejezéséig (12 év) tart. A közoktatás intézményi struktúrája meglehetősen összetett, viszont rugalmas és átjárható. Az általános iskola nyolc évfolyama után a diákok – rendszerint 12 éves korukban – kerülnek középsiskolába, amelynek három fő típusa létezik: középszintű szakmai előkészítő oktatás (VMBO⁶, ami az alapfokú szakképzésnek felel meg, időtartama négy év), általános felső középfokú előkészítő oktatás (HAVO⁷, időtartama öt év), illetve az egyetemi tanulmányokra felkészítő középiskola (VWO⁸, időtartama hat év) (Balogh, 2009). A középiskola első két évfolyamán a diákok alapozó ismereteket szereznek, majd ezt követően döntenek a továbbhaladás irányáról. A holland iskolarendszerben a kontinentális (elsősorban német és osztrák) hagyományoknak megfelelően a szakképzési struktúra erős és jól kiépült, a középiskolai évek alatt megszerezhető alapfokú szakmai tudáson kívül középfokú szakképzettséget, majd a felsőoktatási szektorhoz tartozó felsőfokú szakmai intézményekben Bachelor és Master fokozatot is lehet szerezni. Más országok (például Magyarország) gyakorlatához képest fontos különbség, hogy a szakképzési ágról kitérők nélkül, egyenes úton lehet a felsőoktatásba jutni.

A holland oktatási rendszer sajátossága, hogy a központilag meghatározott, jogszabályokban rögzített oktatáspolitikához és stratégiához decentralizált adminisztráció, illetve iskolamenedzsment társul (Derring et al., 2005). Az intézmények operatív működtetéséhez kapcsolódó jogok és felelősségi körök helyi szintre delegálása a középfokú oktatásról szóló törvény 1998-as módosításához köthető, korábban ezek jelentős része központosított volt. A felelősségi körök jelenlegi megosztása szerint az állami szint feladata az oktatás finanszírozása és a működés törvényi kereteinek megalkotása, az iskolák irányításáért és jogszabályoknak megfelelő működéséért viszont az ún. illetékes hatóság (állami iskolák esetében a helyi önkormányzat, magániskoláknál az alapító felekezet vagy alapítvány), illetve az általa erre a célra felállított irányítótestület vagy iskolatanács (*school board*) felel (Schüttler-Bognár 2009). Ez utóbbiaknak az állami szektorban több fajtája létezik: egy önkormányzati tisztviselőt bíznak meg az iskola irányításával vagy egy egységes (integral) menedzsment, vagy egy irányító bizottság (*governing committee*) kezében vannak a döntési jogok. További lehetőség,

6 Középszintű szakmai előkészítő oktatás: Voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (VMBO).

7 Általános felső középfokú előkészítő oktatás: Hoger algemeen voortgezet onderwijs (HAVO).

8 Tudományos előkészítő oktatás: Voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (VWO).

hogy egy közalapítvány vagy más, a közjog alapján működő jogi személy felelős az iskola irányításáért (Background Report for the Netherlands, 2007). Az iskola mindennapi működtetéséhez kötődő pénzügyi és menedzsmentfeladatok nagy részét az irányítótestület általában az iskolaigazgatóhoz delegálja, aki azonban elszámolási kötelezettséggel tartozik az iskolatanács felé, önálló döntési jogköre és mozgástere így korlátozott (Derring et al. 2005).

Az igazgató feladatainak alakulását két, kormányzati szintről kiinduló folyamat befolyásolja: az oktatási intézmények méretének növekedése (amely a középfokú oktatásban és a szakképzésben intézmény-összevonások, az általános iskolák esetében a konzorciális együttműködések⁹ törvényi előírása révén következett be), valamint az iskolairányítás decentralizálódása (Background Report for the Netherlands, 2007). A decentralizáció nyomán egyre több feladattípus, felelősségi kör került át központi szintről az iskolákhoz. Az oktatás tartalmi elemeinek meghatározása mellett – amely területen hagyományosan jelentős Hollandiában a helyi szintű autonómia – helyi szintre került az iskola pénzügyi irányítása (a bázisfinanszírozás bevezetése révén), a humánerőforrás-menedzsment, az iskola ingatlanállományának kezelése, továbbá a technikai-eszközbeli fejlesztések koordinálása. Az intézményméret növekedése ezzel némiképpen ellentétes irányban hatott: a létrejövő nagyobb és komplexebb szervezetekben a vezetés feladata többszemélyessé vált, a menedzsmentnek több szintje jött létre, amelyek között megoszlik a felelősség. Végbement egy specializáció: egy-egy területért egy vezető lett felelős, így az iskolavezetésnek új, speciális típusai jelentek meg. A változások egymásra hatásaként az iskolavezetői szerep részint egyre sokrétűbbé, másrészt mindinkább specializálttá vált, amely jellemzők az iskolai menedzsment struktúrájától függően érvényesülnek.

Hollandiában az iskolavezetők feladatait, felelősségi körét, a szükséges iskolavezetői kompetenciákat és a vezetők elvárt képzettségét nem szabályozza törvény, az oktatási szektor maga felelős az iskolavezetői szerep definiálásáért. E feladat nehézségét az adja, hogy különbség van az egyes oktatási szintek (általános iskola, középiskola, szakképzés) irányítása között, az oktatási menedzsment felépítése szintenként, sőt, egy adott szinten belül iskolánként eltérő lehet, ebből következően az iskolavezetők feladatköre is különböző. Az igazgató szerepét befolyásolja például, hogy az iskola önállóan működik-e, vagy több más iskolával együtt tartozik egy irányítótestület hatáskörébe. Az utóbbi esetben az iskolai vezetés fölött egy felsőbb menedzsment található, amelyen belül a vezetői feladatok erős specializálódása figyelhető meg (például általános igazgató, az iskolák egy csoportjáért felelős klaszterigazgató, pénzügyi igazgató, humánerőforrás-menedzser), az intézményvezető hatásköre viszont korlátozott (általában a szakmai-pedagógiai vezetésre szűkül, míg az iskola operatív irányítását a felső menedzsment végzi). Az önálló iskolák esetében ezzel szemben a mindennapi működéshez szükséges irányítási feladatok nagy részét az iskolavezetőhöz delegálják, a végső döntési jog és a felelősség azonban ebben az esetben is az illetékes hatóság-

9 A konzorciális együttműködés keretében több iskola tartozik egy irányítótestület alá. Az általános iskolai konzorciumok létrehozását a megnövekedett iskolai autonómiából fakadó új feladatok, valamint a speciális nevelési igényű gyerekek integrált oktatásának szükségessége indokolta. Az utóbbi feladat például könnyebben megoldható egy irányító központ egyik vagy másik tagintézményébe kihelyezve, mint az egyes – gyakran kis tanulói létszámú – iskolák számára külön-külön (Schüttler–Bognár 2009).

nál marad. Az igazgató szerepköre a fentiek mellett az iskolai szintű menedzsment felépítése függvényében is változik. Eltérő kihívásokkal kell például szembenéznie az egyszintű menedzsmentstruktúrával (iskolaigazgató és esetenként egy helyettes) rendelkező intézmények vezetőinek, mint azoknak, ahol az igazgató munkáját a helyettesen kívül a tantestület kijelölt tagjai is segítik (kétszintű menedzsment). Ez utóbbi struktúra leginkább a középfokú oktatási intézményekre jellemző, a felső menedzsment viszont elsősorban az általános iskolai szektorban gyakori (Background Report for the Netherlands, 2007).

A holland iskolák jelentős tantervi autonómiát élveznek, amely velejárójaként felelősséggel tartoznak az oktatás tartalmi és módszertani elemeiért, közvetve pedig a tanulók eredményeiért, továbbá ezek tekintetében elszámoltathatóak a központi hatóságok (minisztérium), valamint a szülők és a társadalom felé. Ezzel összefüggésben az iskolavezető egyik legfontosabb feladata a tanítás és a tanulás támogatása, fejlesztése, a tanárok motiválása, valamint a beosztottak munkájának és a tanulók teljesítményének folyamatos nyomon követése. Az igazgató felelősségi körébe tartozik még az iskolai minőségbiztosítási rendszer működtetése, illetve ennek keretében a rendszeres intézményi önértékelés megvalósítása. A külső értékelés és elszámoltathatóság alapját az iskola tanulóinak összesített eredményei képezik, amelyek jellege és mérési módja képzési szintenként változik (például a középfokú oktatásban ilyen a záróvizsga vagy a rendszeres időközönként zajló nemzetközi tanulói felmérések – lásd PISA – eredményei, amelyek bárki számára hozzáférhetőek). A holland Oktatási Felügyelőség jelentése szerint kapcsolat mutatható ki a gyenge tanulói teljesítmények, valamint a rosszul működő intézményi menedzsment, a nem megfelelő pedagógiai vezetés és a minőségbiztosítás között. Másként fogalmazva: úgy tűnik, az iskolavezetés minősége jelentős közvetett hatással bír a diákok teljesítményére, azonban a jó iskolai teljesítmény önmagában még nem jelenti azt, hogy a vezetés és a minőségbiztosítás is megfelelően működik (Background Report for the Netherlands, 2007). Az iskolavezetés tanulói eredményekre gyakorolt befolyásának vizsgálata, a jó gyakorlatok azonosítása nem könnyű feladat, elsősorban azért, mert az iskola irányítása egy komplex folyamat, napi szintű kihívásokkal és döntési helyzetekkel, míg az iskolavezető tevékenységének a diákok teljesítménye tekintetében kimutatható eredményessége vagy éppen eredménytelensége csupán hónapok, esetleg évek múlva értékelhető.

Az utóbbi évtizedben az iskolairányítás komplexebbé válása – amely részben a növekvő intézményi autonómia, részben a többszintű menedzsment megjelenésének következménye – a szakmai-pedagógiai rátermettség mellett, illetve gyakran azt háttérbe szorítva az iskola operatív működtetésében, az erőforrások allokációjában való jártasságot kíván az iskolavezetőktől. Az igazgatók növekvő leterheltsége, a korlátozott előrelépési lehetőség a lapos szervezeti struktúrában, és a bérek lassú emelkedése miatt, az iskolavezetői karrier kevésbé vonzó pályának számít Hollandiában, elsősorban az általános iskolai vezetőkben mutatkozik hiány (Background Report for the Netherlands, 2007). A probléma megoldására az utóbbi években több policy kezdeményezés született (például a nők igazgatói szerepvállalásának előmozdítása), amelyek közül az egyik legígéretesebb projekt az igazgatóhiány megoldását a szektoron kívülről érkező, tanári diplomával és oktatási tapasztalattal nem rendelkező, de a menedzsment terén jártas személyek (*bazen van buiten*) iskolavezetővé való átképzésében látja (Key Data..., 2013). Hollandiában – Norvégiához hasonlóan – az iskolave-

zetővé választásnak nem feltétele a speciális vezetői képesítés és a tanítási tapasztalat megléte, az átalakuló igazgatói szerep viszont mindinkább megkívánja egy menedzsmenttapasztalatokkal rendelkező, erőforrás-gazdálkodásban jártas személy jelenlétét. Az első visszajelzések azt mutatják, hogy sikerült megtörni a szektoron kívülről érkező igazgatókkal szembeni ellenállást, újszerű nézőpontjuk révén pedig nem várt szint vittek az iskolairányításba (Background Report for the Netherlands, 2007). A menedzserei modell jelentőségének növekedésére utal a középiskolai vezetők 2006-ban kidolgozott kompetenciaprofilja is, amelyben a sikeres iskolavezető öt tulajdonsága (jövőkép; szervezeti nézőpont; stratégiai cselekvés képessége; kritikai gondolkodás, elemző és szintetizáló készség; a környező szervezetekre való figyelem) közül legalább három az iskola operatív működtetését szolgálja.

AUSZTRIA

Az osztrák oktatási rendszer vizsgálatakor az ország demokratikus, konzultatív döntéshozatali hagyományai, valamint a többszintű közigazgatási struktúra – a nemzeti és a helyi szint között erős jogosítványokkal rendelkező tartományi szint – jelentik a kiindulópontot. Az országot a társadalmi kohézióra való törekvés jellemzi, amelyet az utóbbi években a növekvő volumenű bevándorlás, a multikulturalizmus terjedése következtében érnek kihívások. Az osztrák alkotmányban szerepel az oktatáshoz való hozzáférés joga, amely nemre, etnikumra, társadalmi státuszra, valamint nyelvi és vallási hovatartozásra való tekintet nélkül mindenki számára garantált. Törvény rögzíti a magániskolák alapításának jogát is, amelyek jórészt egyházak, illetve szakmai érdekcsoportok kezében vannak, ugyanakkor – Hollandiától eltérően – az állami és a magán oktatási intézményekre Ausztriában eltérő finanszírozási szabályok vonatkoznak: a központi költségvetés a magánintézmények kiadásainak maximum egyharmadát fedezi (Schratz–Petzold, 2007). A kötelező oktatás a hatodik életév betöltését követő szeptember elsején kezdődik, és kilenc évig tart (a gyakorlatban azonban a diákok többsége 18-19 éves koráig a közoktatásban marad). Az első négy év során a tanulók általános iskolába (*Volksschule*) járnak, az ötödik évfolyamtól viszont választhatnak, hogy az általános iskola felső tagozatán, általános középiskolában (*Hauptschule*) vagy a magasabb szintű általános képzést nyújtó (egyetemi szintű továbbtanulásra felkészítő) középiskolában folytatják tanulmányaikat. Az utóbbinak az iskola által kínált tantárgyi specializáció irányától függően több fajtája létezik, a két legismertebb a klaszikus humán műveltséget adó *Gymnasium*, valamint a matematikára és a természettudományokra koncentráló *Realgymnasium*. Az első nyolc évfolyam sikeres elvégzése után nyílik meg a valamely szakma iránt érdeklődő tanulók számára a szakképzésbe való belépés lehetősége, amelynek egyik ága már egy év után munkaerő-piaci kimenetet biztosít (az iskolai tanulmányok részidős folytatása mellett). A magyar szakközépiskolához hasonló szakmai középfokú oktatás általában öt évig tart és érettségivel zárul, sikeres teljesítése lehetővé teszi a továbbtanulást a szakmai-gyakorlati képzést nyújtó főiskolákon (*Fachhochschule*). A közoktatás struktúrája alapvetően rugalmas, több ponton nyílik lehetőség – egyes esetekben különbözeti vizsgát követően – a különböző típusú középiskolák közötti átlépésre. A rendszer ugyanakkor szelektív is abban az értelemben, hogy az általános középiskola és a magasabb szintű képzést adó

középiskola közötti választás már egészen fiatal korban befolyásolja a diákok számára később elérhető tanulmányi pályákat, elsősorban az egyetemi továbbtanulás lehetőségét. Schratz és Petzold (2007) megállapítják, hogy a diákok két említett iskolatípus közötti megoszlása egyre inkább a magasabb szintű képzést nyújtó középiskola irányába tolódik el, azonban ez a tendencia társadalmi csoportonként és településtípusonként jelentősen eltérő mértékű (a fővárosban például szinte már csak az alacsonyabb társadalmi státuszúak – részben a bevándorlók gyermekei – járnak általános középiskolába, míg a községekben a Hauptschule jelenti a többség számára a bevett középiskolai utat).

Az utóbbi évtizedben megfigyelhető decentralizációs tendenciák és az iskolai autonómia szintjének lassú növekedése ellenére, az osztrák oktatásirányítási rendszer napjainkban is erősen centralizált, a helyi szint és az iskolavezető döntési jogkörei jóval szűkebbek, mint a norvég és a holland iskolákban. Az osztrák közoktatás a bürokratikus oktatásirányítási modell¹⁰ alapján működik (Schratz–Petzold, 2007), amelyet többszintű hierarchia, valamint demokratikus elveken nyugvó konzultációs hagyományok jellemeznek. A hierarchikus rendszerben az irányítási funkciók és a felelősségi körök nagy része a szövetségi és a tartományi hatóságok között oszlik meg, a helyi, iskolai szint csupán korlátozott pénzügyi és tantervi autonómiával rendelkezik. Az irányítási rendszer komplexitását a sokszereplős egyeztetési mechanizmusok mellett az adja, hogy több területen – például az adminisztráció terén – tartományi szinten a nemzeti intézményrendszerrel párhuzamos struktúrák jöttek létre, így a feladatok szintek közötti megosztása nem minden esetben egyértelmű.

A felelősségi területek szintek közötti megosztását vizsgálva általánosságban elmondható, hogy az egyetemi továbbtanulásra felkészítő középiskolák, valamint a felső középiskolai szektor esetében a szövetségi szint hatáskörébe tartozik a jogalkotás és a jogszabályok implementációja, míg a kötelező oktatást nyújtó (elsőől kilencedik évfolyamig oktató) állami iskolákra vonatkozóan csak a törvényi keretek meghatározása történik szövetségi szinten, a konkrét témakörökben a jogalkotás és a jogszabályok betartatása a tartományok feladata (Schratz–Petzold, 2007). A finanszírozásban alacsony szintű az iskolai autonómia, a közoktatási intézmények éves költségvetésük kevesebb, mint egyötöde felett rendelkezhetnek szabadon,¹¹ szemben például Hollandiával, ahol az iskolák teljes pénzügyi autonómiát élveznek. Az osztrák iskolák pénzügyi irányításáért a kötelező oktatás szintjén az iskola fenntartója – állami iskolák esetében a helyi önkormányzat – felel, míg a szövetségi szint joghatósági körébe tartozó felső középiskolákban a szövetségi adminisztráció feladata az intézményi szintű erőforrás-gazdálkodás. Tantervi és pedagógiai kérdésekben az elmúlt két évtized során nőtt valamelyest az iskolai szintű autonómia, a szövetségi minisztérium által kiadott alaptantervet az egyes iskolák saját, speciális profiljuk megteremtése érdekében bizonyos keretek között alakíthatják. Az intézkedések költségvetési semlegességének biztosítása mellett, az iskolavezetőknek lehetőségük nyílik például a kötelező tantárgyak

10 A német anyanyelvű országokban az oktatási rendszer a bürokratikus irányítási modell szerint működik, ezzel szemben több észak-európai országban, köztük Finnországban és Svédországban a helyi felhatalmazás modellje, míg az Egyesült Királyságban és Hollandiában az iskolai felhatalmazás modellje jellemző. A modellek leírását, jellemzőit lásd bővebben: Schmid–Pirólt, 2004.

11 Az OECD adatai szerint az osztrák iskolák pénzügyi irányítását érintő kérdések 27%-a szövetségi szinten, 54%-a önkormányzati szinten, 17%-a pedig közvetlenül az iskolák szintjén dől el (Schratz–Petzold, 2007).

óraszámának és a tanulócsoporthoz méretének változtatására, új tantárgyi tartalmak bevezetésére, választható tantárgyak kötelezővé tételére (Schratz, 2003). A norvég és a holland iskolákhoz képest azonban Ausztriában még mindig alacsony az iskolák tantervi önállósága, Norvégiában például a tantervfejlesztéssel kapcsolatos döntések csaknem fele, Hollandiában pedig mintegy 90%-a az iskola kizárólagos hatáskörébe tartozik (Schratz-Petzold, 2007).

Az iskolai autonómia viszonylagos növekedése és a new public management modell beszívargása az oktatásirányításba az utóbbi évtizedben, szükségessé tette az iskolavezetők szerepének újraértelmezését. Jogszabály csak az iskolavezetői tevékenység kereteit rögzíti, az egyes feladatok pontos tartalma tágran értelmezhető. A feladatkörök kevésbé definiált volta – bár meg hagyja az interpretáció szabadságát – fennakadásokat okozhat az iskolák működésében, sok esetben ugyanis nem egyértelmű, hogy egy adott kérdés megoldása melyik szint felelősségi körébe tartozik (Schratz-Petzold, 2007). Az iskolavezetők hatékonyságát szintén csökkenti, hogy Ausztriában – Hollandiától és Norvégiától eltérően – nincsenek iskolai irányítótestületek, amelyek elősegítenék a helyi hatóságok és az iskolavezető közötti felelősségmegosztást.

A közelmúlt fejleménye, hogy a korábban mindenekelőtt adminisztratív vezetői funkciót betöltő igazgatók munkaköre sokrétűbbé vált, és a menedzseri tevékenységek, illetve a szakmai-pedagógiai feladatok irányába tolódik el (Schratz-Petzold, 2007). Miután kiemelt cél a hatékony működés és az eredményesség növelése, az igazgató feladata a tanítási-tanulási folyamat és a diákok teljesítményének figyelemmel kísérése. A minőségfejlesztés érdekében az igazgatónak rendszeresen ellenőriznie és értékelnie kell a tanárok munkáját, mentorként támogatnia szükséges szakmai fejlődésüket, és kreatív erőként inspirálóan kell hatnia tevékenységükre (Schratz, 2003). Az igazgató felel továbbá az intézmény napi szintű, jogszabályoknak megfelelő működéséért, ennek részeként a rendelkezésre álló erőforrások felhasználását az iskola szükségleteihez igazítja. Fontos elvárás az iskolákkal szemben a környező társadalom felé való nyitás, így a belső folyamatok moderálása mellett az iskolavezetői tevékenységek közé tartozik az iskola külső – más oktatási és kulturális intézményekkel, szakmai szervezetekkel és a lakossággal fenntartott – kapcsolatainak ápolása, szorosabbra fűzése.

A németajkú országok iskolai szervezetére a demokratikus, az összes érintett bevonásával történő döntéshozatal, valamint a nagyon lapos hierarchia jelenléte jellemző. A konzultatív hagyományokból eredően az iskolavezetőknek kicsi az önállóságuk a fejlesztési irányok kijelölésében, az alapvető kérdésekben reprezentatív módon, az érdekelt felek (igazgató, tanárok, szülők, illetve a magasabb szintű középiskolákban a diákok) képviselőiből álló bizottság ülésén, kétharmados többséggel születik döntés (Schratz-Petzold, 2007). Az iskolai szervezeten belül erősen él az egyenlőség mítosza, amelynek következtében formális hierarchia az iskolák nagy részében nem alakult ki: az iskolavezető többnyire egyedül felelős az iskolai adminisztrációért és a szakmai munka irányításáért (Schratz, 2003). A vezetői feladatok megosztása csak a nagyobb létszámú, szakmai orientáltságú felső középiskolákban figyelhető meg, az iskolavezető munkáját itt állandó igazgatóhelyettes és iskolatitkárság segíti. A helyettes ezen intézményekben sem főnöke a tantestület többi tagjának, hanem egy csökkentett óratelheléssel rendelkező tanár, aki segíti az igazgatót az adminisztratív teendők ellátásában. Kritikusok szerint a belső hierarchia, az iskolai szintű menedzsment hiánya bonyolulttá teszi az iskolán belüli munkamegosztást, és aránytalanul nagy terhet ró

az igazgatókra, akik többnyire magányos harcosként állnak szemben a kihívásokkal (Schratz et al., 2009). A rendszer hátulütője, hogy túlzottan támaszkodik egy-egy egyén munkájára, és bár az iskolavezetőkben magas szintű problémamegoldó készség alakul ki a szolgálatban eltöltött évek alatt, ezzel párhuzamosan nő a kiégés veszélye is. Egy kelet-közép-európai kutatás (Schratz et al., 2010) tanúsága alapján az osztrák igazgatókra az iskolai autonómia elvárt szintje, valamint a menedzsment és a tartalmi kérdésekben szükségesnek tartott változások mértéke alapján leginkább az autonóm vezetői modell jellemző (az igazgatók 35,4%-a ebbe a kategóriába tartozott).¹² Az autonóm vezető a kutatásban használt definíció szerint elégedetlen az iskolai önállóság szintjével, és mindkét említett területen jelentősen bővítené az igazgató hatáskörét, akinek stratégiai szerepet szán az intézmény működtetésében. Az iskolavezetők pozíció stratégiai jellegének erősítéséhez a jövőben az iskolai szintű menedzsment létrejöttére, a belső feladatmegosztás fokozottabb intézményesítésére, azaz az individuális vezető modelljétől a megosztott vezetés gyakorlata felé való elmozdulásra van szükség, amelynek egyes jelei már megfigyelhetők (Schratz-Petzold, 2007). Ilyenek például az Ausztriában és Belgium flamand (németajkú) közösségében folyó kísérleti projektek, amelyek célja a megosztott vezetés új formáinak, a formális és informális vezetői csoportok közötti munkamegosztásnak a tesztelése (Key Data..., 2013).

Az intézményen belüli feladatmegosztás mellett az oktatásirányítás egyes szintjei közötti viszony és felelősségmegosztás is felülvizsgálatra szorul Ausztriában. A bürokratikus irányítás és a sokszereplős egyeztetési mechanizmusok a gyakorlatban jelentősen lassítják és nehezítik a döntéshozatalt az oktatás valamennyi szintjén (Schratz-Petzold, 2007). A rendszer jellemzője, hogy az iskolák a felsőbb szintektől várják a problémáik megoldását, az alulról induló kezdeményezések száma alacsony. A közoktatás hatékonyabb működése érdekében rendszerszinten a jelenlegi komplex döntéshozatali struktúra egyszerűsítésére, tiszta, világos felelősségi körök kialakítására van szükség, az egyes iskolák szintjén pedig növekvő autonómia, az igazgató adminisztratív terheinek csökkentése, valamint a szakmai-pedagógiai és stratégiai vezetői szerepének erősítése lenne kívánatos.

SIKERES ISKOLAVEZETÉS – A JELEN ÉS A JÖVŐ KIHÍVÁSAI

Láthattuk, hogy a vizsgált országokban – amint az államok többségében – a szakmai-pedagógiai irányításon túl az igazgató feladata az iskolai célok, stratégiák meghatározása, az intézmény napi szintű, jogszabályoknak megfelelő működtetése, a pénzügyi és más erőforrásokkal való gazdálkodás, az innováció és a technikai fejlődés előmozdítása, az iskolai projektek menedzselése, valamint az iskola belső életének irányítása és külső kapcsolatainak ápolása. Mindez a legtöbb országban a megosztott vezetés létrejöttét eredményezte, amely új típusú kompetenciákat kíván az igazgatóktól: a feladatok beosztottak közötti elosztását, illetve a megvalósítás menedzselésének, irányításának képességét. A vezető munkáját néhány országban iskolai irányítótestü-

12 Érdemes megjegyezni, hogy a kutatásban szintén szereplő Magyarországon, Ausztriával ellentétben, az autonóm vezetők alkotják az igazgatói minta legkisebb hányadát, ellenben a legtöbb iskolavezetőre a klasszikus menedzseri hozzáállás jellemző (40,2%) (Schratz et al., 2010).

let segíti, így az igazgató egy komplex iskolairányítási hierarchia köztes láncszemét jelenti az irányító menedzsment és a tantestület között. E többszintű rendszerben a kooperáció képessége, a menedzseri szemlélet elengedhetetlen. Erre utalnak a PISA 2012 felmérés iskolavezetői tevékenységet vizsgáló adatai is, amelyek szerint a sikeres igazgató adminisztratív és tartalmi értelemben is vezető szerepet tölt be az intézmény élén, ugyanakkor több menedzsmentfeladatot alsóbb szintre delegál, azaz a beosztott pedagógusok tényleges döntési lehetőséggel rendelkeznek egyes, az iskola életét érintő kérdésekben (OECD, 2013).

Az összetettebbé váló szerep, a növekvő felelősség és az azzal nem minden esetben arányos anyagi megbecsülés, az új típusú kompetenciák szükségessége miatt, az iskolavezetői pozíció több országban veszített vonzerejéből. Az elsősorban a kisebb, vidéki iskolákat érintő rekrutációs problémát több helyen pedagógiai végzettséggel nem rendelkező, de a szervezeti szintű és a projektirányításban jártas menedzserek iskolavezetővé képzésével próbálják kezelni. Ugyanakkor nem szabad megelégedezni a szakmai-pedagógiai vezetés fontosságáról, amelynek ellátása szükségessé teszi egy tanári tapasztalattal rendelkező személy részvételét az iskolai menedzsmentben (Country Background Report for Norway, 2007).

Az iskolavezetőkkel szemben deklarált elvárások az adott oktatási rendszer jellemzőitől függően változhatnak. A szükséges kompetenciákat jelentősen befolyásolja például a döntéshozóknak a jövő társadalmáról, benne az iskola szerepéről alkotott elképzelése. Schratz és munkatársai (2010) e viszonyt a következő példán keresztül láttatják: attól függően, hogy az iskola fő céljának a tanítást vagy a tanulást tekintjük, eltérő iskolavezetői hozzáállásra van szükség. Az első esetben a tanárok, a tanterv, a követelmények, a tanítás módszere és a rendelkezésre álló pedagógiai eszközök jelentik a kiindulópontot, míg a másodikban a vezetői tevékenységnek a diákokra, az ő szükségleteikre, tudásukra és attitűdjeikre kell fókuszálnia. Az input-, illetve az output-vezérelt oktatási szemlélet közötti választásnak felülről kellene kiindulnia, a döntéshozóknak kellene egyértelmű elvárásokkal rendelkezniük az iskolavezetői kompetenciák tekintetében, és azokat közvetíteni az igazgatók felé.

Ezzel szemben a legtöbb ország jogszabályai nem tartalmaznak útmutatást az iskola céljaira, a vezetői kompetenciákra vonatkozóan. Így az iskolavezetéshez szükséges képességeket, az esetek többségében az iskolavezetői képzési programokhoz vagy az igazgatókat tömörítő szakmai szervezetek tevékenységéhez kötődően, maga az oktatási szektor definiálja. Hollandiában például a Netherlands School Leaders Academy (NSA) dolgozott ki az általános iskolák vezetéséhez szükséges kompetenciaprofil az igazgatókkal együttműködve, a középfokú oktatásban pedig a középiskolai igazgatókat tömörítő szakmai szervezet határozta meg az iskolavezetőktől elvárható képességek körét (Background Report for the Netherlands, 2007). Ausztriában az igazgatóknak szóló képzési programokhoz köthető az iskolavezetéshez szükséges kompetenciák definiálása, amik iskolatípustól függően eltérőek lehetnek, alapvető elemeik azonban a következők: 1) a jogszabályok ismerete, szervezetelméleti és adminisztrációs ismeretek; 2) jó kommunikációs képesség; 3) konfliktusmenedzsment; 4) óralátogatás, tanárok értékelése, mentorálása; 5) az iskola fejlesztési céljainak kijelölése (Schratz-Petzold, 2007).

Norvégiában a sikeres iskolavezető jellemzőire kormányzati szakpolitikai dokumentumokban is található utalás. Sikeres iskolavezetőnek általában azt a kompetens

és látható vezetőt tekintik, aki a kihívásokhoz, a változáshoz való pozitív hozzáállása révén, az általa vezetett iskolát fejlődésorientált, tanuló intézménnyé alakítja. Az eredményes igazgató outputorientált, azaz a tanulókra és a tanulás folyamatára fókuszál, rendszeresen nyomon követi a diákok és a tanárok munkáját, teljesítményét, továbbá intézményében jellemző a feladat- és a hatalommegosztás gyakorlata, a tanárok szakmai fejlődésének előmozdítása, kreativitásának fejlesztése. A jó iskolavezető időt szakít a tanárokkal, a tanulókkal és az iskolán kívüli közösséggel folytatott személyes kommunikációra, az iskolán belül pedig olyan légkört teremt, amelyben a kihívásokat vállaló és az innovatív gondolkodású tanárokat és diákokat nagyra becsülik (Country Background Report for Norway, 2007).

Leithwood és Riehl (2005) a sikeres iskolavezetést azokkal a vezetői irányokkal és gyakorlatokkal azonosítják, amelyek pozitív hatással vannak a tanulásra, a diákok teljesítményére. Nemzeti kontextustól függetlenül azt az igazgatót tekintik sikeresnek, aki aktívan hozzájárul a tanulói eredmények javításához, aki képes a stratégiai irányok, az iskola követendő céljai kijelölésére, illetve az ezek iránti személyes elkötelezettség létrehozására a szervezet tagjaiban. A jó iskolavezető karakteres, határozott jellem, aki képes döntéseket hozni és ki is tart mellettük, az általa vallott értékrendről személyes életével nyújt példát. Az iskola céljainak elérését a szervezeti hatékonyság elősegítése, a konfliktushelyzetek felismerése és kezelése révén is szolgálja. Napjainkban az eredményes iskola élén álló vezetők számára már elengedhetetlen, hogy a projektmenedzsment terén is tapasztalatokat szerezzenek, fontos továbbá, hogy az igazgatót a folyamatos szakmai fejlődés igénye jellemezze. E tulajdonság szükséges ahhoz, hogy az iskolavezető aktívan hozzájárulhasson a tanítás minőségének fejlesztéséhez, a tanárok számára pedig mentorként és tanácsadóként szolgálhasson. Schratz és munkatársai (2010) közép-európai kutatásukban a sikeres iskolavezető jellemzőinek meghatározására törekedtek, amelynek során az iskolavezetéshez szükséges kompetenciákat több, egymással ellentétes tulajdonság dimenziójában értelmezték. Eredményeik szerint a sikeres vezetőnek inkább dinamikusnak, mint stabilnak kell lennie, a kapcsolat- és a tartalomorientáltság között kiegyensúlyozottnak, és inkább stratégiai vezetőnek, mint operatív menedzseri beállítottságúnak. A kutatás során öt ország iskolavezetéssel kapcsolatos felfogását vizsgálták először egy nagymintás felmérés keretében (Schratz et al., 2010), majd az így kirajzolódó iskolavezetői kompetenciaprofilokat a kutatás későbbi szakaszában az igazgatói gyakorlat tanulmányozása és a témában rendezett nemzeti workshopokon szerzett tapasztalatok révén finomították (Schratz et al., 2013), ami mindez idáig egyedülálló kezdeményezést jelent egy nemzetközi iskolavezetői kompetenciaprofil meghatározása terén. Bár az eredmények minden bizonnyal nem általánosíthatók valamennyi európai országra nézve, jó kiindulópontul szolgálhatnak egy szélesebb körű, több ország iskolavezetői gyakorlatát bemutató kompetenciaprofil kialakításához.

HIVATKOZOTT IRODALOM

Background Report for the Netherlands; „Improving School Leadership” project (2007): Paris, OECD. Letölthető: <http://www.vo-raad.nl/userfiles/bestanden/Service-contact/OECD-improving-Schoolleadership-Netherlands.pdf> (Letöltés: 2013. 09. 10.)

- Balogh Valéria (2009): *A holland iskolarendszer reformja*. Budapest, Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet. Letölthető: <http://www.ofi.hu/tudastar/balogh-valeria-holland> (Letöltés: 2013. 10. 01.)
- Country Background Report for Norway; „Improving School Leadership” project (2007): Paris, OECD. Letölthető: <http://www.oecd.org/norway/38529305.pdf> (Letöltés: 2013. 09. 10.)
- Culture for Learning (2003–2004): Report no. 30. to the Norwegian Parliament. Ministry of Education and Research. Abridged version. Letölthető: http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/veiledninger_brosjyrer/2004/report-no-30-to-the-storting-2003-2004.html?id=419442 (Letöltés: 2013. 09. 25.)
- Derring, A. et al. (2005): *Educational leadership development in Finland, the Netherlands and France: an initial comparative report*. Management in Education. Education Publishing Worldwide Ltd., Vol. 19. Issue 5, p. 34–37.
- Halász Gábor (1994): Iskolavezetés és vezetőképzés. *Educatio*, 2. sz., 269–281.
- Jacobson, S. L. – Day, Christopher (2007): *The International Successful School Principalship Project (ISSPP)*: An overview of the project, the case studies and their contexts. International Studies in Educational Administration (Commonwealth Council for Educational Administration & Management (CCEAM), Vol. 35. Issue 3, p. 3–10.
- Johnson, L.–Møller, J.–Jacobson, S. L. (2008): Cross-National Comparisons in the International Successful School Principalship Project (ISSPP): The USA, Norway and China. *Scandinavian Journal of Educational Research*, Vol. 52. No. 4. p. 407–422.
- Key Data on Teachers and School Leaders in Europe (2013): *Edition. Eurydice Report*. European Commission/EACEA/Eurydice, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Leithwood, K.–Riehl, C. (2005): What we know about successful school leadership. In: W. Firestone–C. Riehl (Eds.): *A new agenda: Directions for research on educational leadership* (pp. 22–47). New York: Teachers College Press.
- Moos, L. Møller, J. (2003): Schools and Leadership in Transition: the case of Scandinavia. *Cambridge Journal of Education*. Vol. 33 Issue 3, p. 353–370.
- OECD (2013): *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful? Resources, Policies and Practices (Volume IV)*, PISA, OECD Publishing. Letölthető: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201156-en>
- Schmid, K.–Pirolt, R. (2004): *Österreichs Schulgovernance im internationalen Vergleich*. Stand und Reformpotentiale. IBW-Reihe Bildung & Wirtschaft Nr. 32
- Schatz, M. (2003): From Administering to Leading a School: Challenges in German-Speaking Countries. *Cambridge Journal of Education*, Vol. 33. No. 3. p. 395–416.
- Schatz, M. et al. (2009): *The Role of School Leadership in the Improvement of Learning*. Country Reports and Case Studies of a Central-European Project. Budapest, Tempus Public Foundation.
- Schatz, M. et al. (2010): *Improving School Leadership in Central-Europe*. (Final report of the project: School Leadership for Effective Learning involving the countries of Austria, the Czech Republic, Hungary, Slovakia and Slovenia). Budapest, Tempus Public Foundation.

- Schratz M. et al. (2013): *The Art and Science of Leading a School. Central5: A Central European view on competencies for school leaders* (Final report of the project: International Co-operation for School Leadership Involving Austria, the Czech Republic, Hungary, Slovakia, Slovenia, Sweden. Budapest, Tempus Public Foundation.
- Schratz, M.–Petzold, K. (2007): *Improving School Leadership – Country Background Report for Austria*, OECD Letölthető: <http://www.oecd.org/austria/38570494.pdf>. (Letöltés: 2013. 09. 10.)
- Schüttler Vera – Bognár Mária (2009): *Oktatásfejlesztési tapasztalatok Hollandiából*. Budapest, Oktatókutató és Fejlesztő Intézet. Letölthető: <http://www.ofi.hu/tudastar/tanulmanyok/oktatasfejlesztesi> (Letöltés: 2013. 10. 01.)
- The Education Act (1998): *Norway (Act relating to Primary and Secondary Education and Training*. Letölthető: http://www.european-agency.org/country-information/norway/norwegian-files/Education_Act_Norway.pdf (Letöltés dátuma: 2013. 09. 24.)

BANDER KATALIN – BERÉNYI ESZTER: A HAZAI KÖZOKTATÁSI VÁLTOZÁSOK HATÁSA AZ ISKOLAVEZETÉSRE

A 90-es évek második felét, illetve az ezredfordulót követő időszakot az intézményi szintű folyamatokat rendkívüli mozgalmasság, komplexitás jellemezte. Az iskolaigazgatók, élve az önállóság lehetőségével, számos szerkezeti és tartalmi változást hajtottak végre, igyekeztek megfelelni a helyi igényeknek, a szülőknek, a fenntartóknak, döntően azonban a gyereklétszám csökkenéséből adódó kihívások motiválták őket. A közoktatás ezen időszakáról, amit az állandósuló válaszkényszer, a folyamatos alkalmazkodás jellemzett az iskolák szintjén, négy alkalommal (1996, 2001, 2005, 2009) készített kérdőíves kutatás alapján adott helyzetképet az OFI (illetve jogelőd intézménye, az OKI), valamint az Oktatáskutató Intézet, majd az OFI-ba integrálódott munkatársai az igazgatócserékre fókuszálva szintén négy alkalommal (1982, 1986, 1991, 2007) tárták fel az *iskolavezetők változó szerep- és felelősségkörét*.¹

A jelen kutatás² *aktualitását* A nemzeti köznevelésről szóló 2011. CX. törvény központosító intézkedései adják, melyek nyomán a közoktatási intézmények döntő része ismét állami fenntartásba került, az iskolák jelentős részénél más lett a fenntartó és a működtető, ami – mint a kötet esettanulmányaiból is kiderül – az igazgatói szerep újabb jelentős módosulásához vezetett.

INTÉZMÉNYI CÉLOK

A változó szerep elemzésekor az intézményi célok vizsgálatából indultunk ki, feltételezve, hogy a feladatok értelmezését, a szükséges kompetenciákat, a viszonyt a közelmúlt változásaihoz befolyásolhatják azok a prioritások, amelyek mentén az igazgató tevékenykedik. Az adatfelvétel során az intézményvezetőknek saját iskolájukra vonatkozóan 13 célt kellett fontosság szerint rangsorolniuk. Többségük olyan, szubjektíven megítélhető, jórészt az iskola hangulatához, nevelési elveihez köthető tényezőt tartott legfontosabbnak, mint a tanulók képességeinek kibontakoztatása, a szilárd értékrend közvetítése, valamint a jó, mindenki számára élhető iskolai légkör megteremtése. Ezzel szemben a tanulói eredményességhez köthető, könnyebben operacionalizálható és részben a központi mérések tárgyát is képező tényezőket (továbbtanulási eredmények, a diákok tárgyi ismereteinek szintje, a kompetenciamérésen nyújtott teljesítmények) az igazgatók csak közepes fontosságúnak ítélték, ezeket a rangsorban megelőzik a méltányos oktatás megvalósulását és az intézmény társadalmi szerepvállalását jelző célok (a hátrányos helyzetű gyerekek beilleszkedésének elősegítése, a helybéliek intézményről alkotott képe legyen kedvező). Ugyanakkor a mindennapi működés biztosításához szorosan kötődő célokat (megfelelés a fenntartó, a működtető elvárásainak,

1 Bővebben lásd: Simon Mária (2014): *Az iskolafenntartás változásának hatása az iskolavezetésre.*

Az empirikus vizsgálat kutatási koncepciója. Kézirat. Budapest, Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet.

2 A tanulmány alapjául szolgáló kérdőíves kutatás az *iskolavezetést* állította fókuszba, különös tekintettel megváltozott szerepe, funkciója gyakorlati működésére. A kutatást a TÁRKI végezte, A köznevelést érintő jogszabályi változások hatása az intézmények működésére címmel, 2014 novemberében és decemberében, 914 iskolavezető körében. A továbbiakban TÁRKI-adatfelvételnként hivatkozunk a kutatásra.

az anyagi források biztosítása, a kedvező háttérű gyerekek vonzása) az igazgatók többsége az utolsó helyek egyikére sorolta; a beiskolázási létszám biztosítása pedig, amely intézményvezetőkkel folytatott interjúk³ alapján számos iskolában kulcskérdésnek számít napjainkban, átlagosan csak a 7. helyre került a rangsorban (lásd 1. ábra).

1. ábra: Az iskolák legfontosabb céljai az intézményvezetők szerint
(átlagos rangsorhely, N=914)⁴



Forrás: TÁRKI-adatfelvétel, 2014

A feltett kérdés: „Kérem, nézze meg ezt a kártyacsomagot. A kártyákra néhány lehetséges iskolai célt írtunk fel. Kérem, rangsorolja ezeket fontosságuk szerint! Az első helyre azt tegye, ami Ön szerint a legfontosabb, az utolsóra, amelyik a legkevésbé fontos!”

3 2014 tavaszán a TÁMOP „XXI. századi közoktatás (fejlesztés, koordináció) II. szakasz” kiemelt projekt (TÁMOP-3.1.1-11/1–2012-0001) keretében 23 hazai középiskola intézményvezetőivel és pedagógusaival készült interjú az Eredményesség a közoktatásban téma kapcsán. Az interjúk során az intézményük legfontosabb céljairól is megkérdeztük az igazgatókat. Az intézményi célokról és az eredményesség iskolai értelmezéséről bővebben lásd: Bander Katalin – Galántai Júlia (2015): *Az eredményesség dimenziói és háttértényezői intézményi szemmel*. In: Szemerszki Marianna (szerk.): *Eredményesség az oktatásban*. Budapest, Oktatókutató és Fejlesztő Intézet.

4 Ez a kérdés a 2009-es empirikus vizsgálatban is szerepelt, a hasonló nagyságrendű igazgatói mintán a célok rangsora az első négy és utolsó három helyen ugyanígy alakult. (A szerk. megjegyzése.)

Úgy tűnik, az igazgatók saját intézményük céljai közül azokat helyezik előtérbe, amelyek megvalósulása csak hosszabb távon értékelhető, miközben a megfelelés a külső elvárásoknak, a működési feltételek biztosítása kevésbé fontos, holott e tényezők nem hagyhatók figyelmen kívül, és a hozzájuk kapcsolódó tevékenységek feltehetőleg az igazgatók feladatainak jelentős hányadát alkotják. Az eredmények azt sugallják, hogy a válaszadás során valamiféle ideális célokról gondolkodhattak az intézményvezetők; feltehetőleg ennek tudható be, hogy több olyan, nyilvánvalóan szűkebb feladat nem került a fontosak közé, amelyekkel vélhetően sokat foglalkoznak.

Az intézményi célokat fenntartók szerint vizsgálva hasonló képet kapunk, ám az állami és az egyházi intézmények vezetői az alapítványi iskolákhoz képest még hátrébb (átlagosan a 9–11. helyekre) rangsorolták az intézmény operatív vezetéséhez köthető célokat, a külső elvárásoknak való megfelelést. Az állami iskolák esetében ez azért is meglepő, mert az állami fenntartó intézményirányításban betöltött szerepe erősödött, így a vele kialakított kapcsolat, az ő elvárásainak való megfelelés jelentőségének növekedését lehetett feltételezni.

AZ INTÉZMÉNYVEZETŐI MUNKÁHOZ SZÜKSÉGES KOMPETENCIÁK

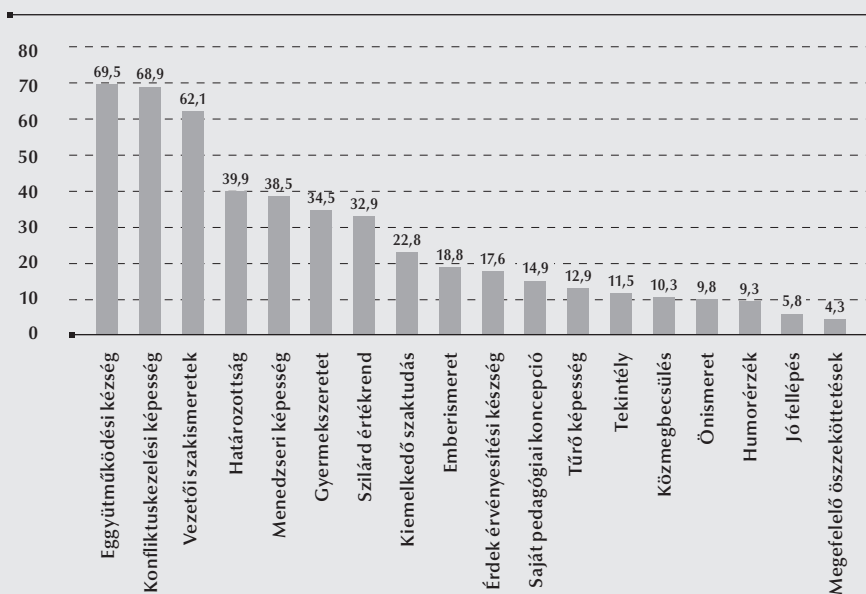
Mi lehet az igazgatók szerepe a legfontosabbnak jelölt célok elérésében? A megkérdezett igazgatók a kutatás során számot adtak arról, véleményük szerint milyen kompetenciákat kíván meg tőlük az intézmények vezetése. Megítélésük szerint az együttműködési és a konfliktuskezelési készség a legfontosabb (69–69%-nyian választották), ezt követi (62% választotta) a vezetői szakismeretek megléte, a többi tulajdonság jóval kevésbé hangsúlyos, különösen alacsony a jelentősége a humorérzéknek, a jó fellépésnek és a jó összeköttetéseknek (lásd 2. ábra). Az iskolaigazgatói munkakör az azt gyakorlók szerint inkább vezetői, mint pedagógusi készségeket igényel.

A különböző fenntartójú iskolák vezetői közötti különbségek alapján benyomást szerezhetünk arról, hogy a változások hogyan hatottak a megkívánt kompetenciák alakulására. Figyelemre méltó, hogy a KLIK-fenntartású iskolák vezetőinek magasabb arányban (72%) van szükségük konfliktuskezelési képességre, mint a más fenntartó alatt működőkének (61%).

Az iskolák jellemző profilja alapján is észlelhetünk kisebb eltéréseket: a reformpedagógiai, az SNI-s és a hátrányos helyzetű gyerekek oktatására koncentráló intézmények előrébb sorolták a gyermekszeretetet a többiekénél, a hagyományos szemléletű és a munka világára koncentráló iskolák pedig hátrébb; ez utóbbiak a menedzseri tudást értékeli fontosabbnak, mint a többiek. Kisebb (de ugyancsak szignifikáns) eltérések vannak egyéb háttértényezők szerint is: az általános iskolákban egyértelműen fontosabbnak tűnnek a vezetői szakismeretek, mint a középiskolákban; és egyáltalán nem meglepő módon, a gyermekszeretet is itt kapott több százalékot, mint a középiskolákban⁵. Ezzel éppen ellentétes, amit a menedzseri képességekkel kapcsolatban tapasztalunk: ez az általános iskolák és a gimnáziumok esetében egyértelműen hátrébb sorolódik, mint a jóval gyakorlatiasabb oktatási típusú szakiskolákban és szakkö-

5 A 2005-ös kutatásban ugyanezt tapasztaltuk. (A szerk. megjegyzése.)

2. ábra: A jó igazgató legfontosabb jellemzői a válaszadó intézményvezetők szerint (%)⁶



Forrás: TÁRKI-adatfelvétel, 2014

A feltett kérdés: „Ahhoz, hogy valaki jó igazgató legyen, a következők közül melyekre van leginkább szüksége? Kérem, válassza ki a válaszlapfüzet segítségével az öt legfontosabbat!”

zépiskolákban. Említésre érdemes még az a tény is, hogy a csak gimnáziumi oktatási formájú intézményt vezetőik körében a legmagasabb a szilárd értékrendet fontosnak tartók aránya.

A fenti eltérésekhez képest szembeszökőbb az, hogy általában ellentmondást vélhetünk felfedezni az iskolavezetők kompetenciák és az intézményi célok között. A fontosnak tételezett intézményi célok eléréséhez (a gyerekek képességeinek kibontakoztatása, az értékrend átadása, jó légkör, valamint egyes eredményességi jellemzők) ugyanis talán éppen azok a pedagógiai, valamint egyes emberi tulajdonságok lennének evidensek, amelyeket középre/hátulra rangsoroltak az intézményvezetők. A menedzseri/konfliktuskezelési tulajdonságok fontossága pedig szintén némi feszültségben áll a ténnyel, hogy a különböző külső szereplők szerepe kevésbé fontosnak tűnt akkor, amikor az intézményi célokról kérdeztük az intézményvezetőket. Miből fakad ez az ellentmondás? Feltételezhető, hogy az iskolai célok elérése nem vagy nem csak az intézményvezető feladata, ezért nem csupán az ő kompetenciái hasznosulnak. A továbbiakban ezt járjuk körül.

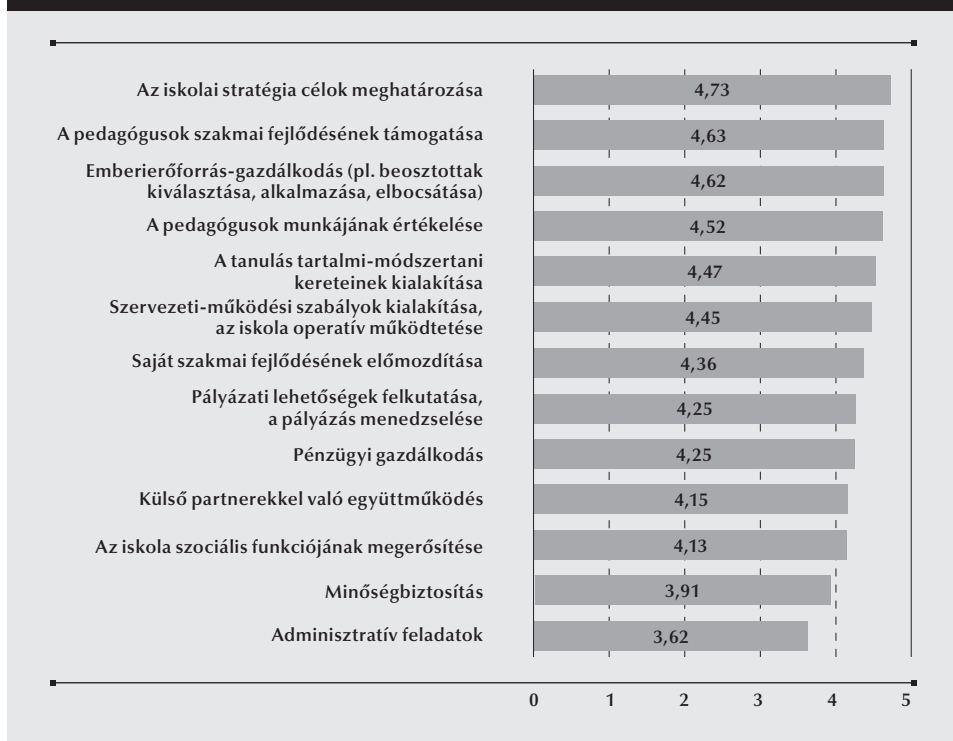
⁶ Ez a kérdés a 2005-ös empirikus vizsgálatban is szerepelt, a hasonló nagyságrendű igazgatói mintán a jellemzők rangsorában az együttműködési készség szintén az első, a megfelelő összeköttetések az utolsó helyre került, a vezetői szakismeretek választási aránya pedig azonos értékű volt. (A szerk. megjegyzése.)

AZ INTÉZMÉNYVEZETŐI MUNKA EGYES ELEMEINEK FONTOSSÁGA ÉS AZ IDŐRÁFORDÍTÁS

Az előzőekben láttuk, hogy a vezetők az intézmény mindennapi működését támogató célkitűzésekkel szemben a szakmai-pedagógiai célokat helyezik előtérbe, ugyanakkor az iskolavezetői kompetenciák közül inkább az operatív irányításhoz, a konfliktushelyzetek menedzseléséhez kapcsolódó tulajdonságokat tartják szükségesnek. Vajon ez a kettősség a kapcsolódó prioritások terén is megjelenik? Mennyiben vannak összhangban a legfontosabbnak tartott feladatok és az ezekre fordított idő a kiemelt célokkal? Mindezek alapján, a szakmai-pedagógiai vagy a menedzseri típusú vezetés-felfogás jellemzőbb-e a hazai igazgatók körében?

Az igazgatói válaszokban a legfontosabbnak ítélt feladatok között a szakmai-pedagógiai vezetéshez kapcsolódó tevékenységek, azon belül is a minőségi oktató-nevelő munka előmozdításához kötődő feladatok túlsúlya figyelhető meg. Az iskolai stratégia meghatározásának kevésbé megfogható feladatát leszámítva, kiemelt tevékenység a pedagógusok kiválasztása, munkájuk felügyelete és a szakmai segítség (lásd 3. ábra).

3. ábra: Az egyes vezetői feladatok fontossága
az igazgatók szerint (öt fokú skála átlagai)



Forrás: TÁRKI-adatfelvétel, 2014

A feltett kérdés: „Kérjük, osztályozza 1-től 5-ig terjedő skálán, hogy a válaszlapfüzetben felsorolt feladatköröket mennyire tartja fontosnak egy iskolavezető számára? 1-est adjon, ha az adott feladatkör egyáltalán nem fontos egy iskolavezető számára, és 5-öst, ha nagyon fontosnak tartja!”

Az intézményi célok kérdésre adott válaszokkal összhangban, a relatíve kevésbé fontos vezetői tevékenységek közé kerültek a fenntartásához és külső képviselőhez kapcsolódó feladatok, köztük a pénzügyi gazdálkodás, az intézmény működéséhez szükséges kiegészítő források felkutatása, valamint a kapcsolattartás a külső partnerekkel. Miközben a pedagógusmunka értékelése és ellenőrzése magas prioritást élvez az igazgatók körében, az ezekhez szorosan kötődő minőségbiztosítást a legkevésbé fontos feladatok közé sorolták (lásd 3. ábra).

Az igazgatói válaszokat fenntartók szerint vizsgálva a pénzügyi gazdálkodás terén tapasztalható jelentős eltérés: az egyházi intézmények vezetői szerint a pénzügyek kezelése a legfontosabb feladatok egyike; ennél alacsonyabb prioritást élvez – de összességében még mindig a kiemelt tevékenységek közé tartozik – az alapítványi iskolákban, ezzel szemben az állami fenntartásúaknál relatíve kicsi jelentőséggel bír. Ez utóbbi összefügghet a fenntartóváltással, amelynek során az intézmények gazdálkodásával kapcsolatos döntések kikerültek az iskolaigazgatók kezéből. Bár 2013-tól az állami iskolák vezetői nem rendelkeznek formális döntési jogkörrel, az emberierőforrás-gazdálkodást a legfontosabb igazgatói feladatok között szerepeltetik a válaszadók.

Településtípusonként elemezve az adatokat, leginkább a mindennapi működtetéshez kapcsolódó tevékenységek fontossága mutat különbségeket, míg a szakmai-pedagógiai feladatokkal kapcsolatban jóval egyöntetűbb a vezetők vélekedése. A budapesti intézményvezetők számára a pénzügyi gazdálkodás és a pályázati lehetőségek felkutatása a legfontosabb, a szervezeti-működési szabályok kialakítása és betartatása, valamint az adminisztratív feladatok a többiekhez képest alacsonyabb jelentőséggel bírnak. Feltehetően nem független a különböző településtípusokon működő iskolák társadalmi környezetének eltérő jellegzetességeitől, hogy a községi iskolák igazgatói nagyobb jelentőséget tulajdonítanak a szociális funkció megerősítésének.

A legfontosabbnak tartott hat feladat esetében az igazgatói elvárások és az egyes tevékenységekre jutó idő viszonylagos egyensúlya látható: az intézményvezetők háromnegyede úgy véli, éppen annyi időt tölt velük, amennyit igényelnek, és mindössze 10% körüli azok aránya, akik saját bevallásuk szerint túl sok, illetve túl kevés időt fordítanak az adott tevékenységre. (Kivételt jelent a pedagógusok munkájának értékelése: az erre rendelkezésre álló idő minden negyedik igazgató szerint kevesebb a szükségesnél.) A hátrébb rangsorolt feladatok esetében 22-32%-nyian vélik úgy, hogy az optimálisnál kevesebb időt tudnak a saját szakmai fejlődésükre, a pályázati lehetőségek felkutatására, valamint a külső partnerekkel való kapcsolattartásra fordítani. A pénzügyi gazdálkodás időráfordításának megítélése terén a leginkább megosztottak az iskolavezetők: jelentős részük (több mint 20%) egyáltalán nem foglalkozik pénzügyekkel (e tekintetben feltehetőleg az állami fenntartóhoz kerülés hatása érzékelhető), és nagyjából ugyanekkora arányban gondolják, hogy túl kevés, valamint hogy túl sok időt töltenek ezzel a feladattal. Egyértelmű a kép viszont az adminisztratív feladatok tekintetében: a fontossági sorrendben legutolsó helyre sorolt tevékenység az igazgatók 75%-ának véleménye szerint túlságosan sok időt emészt fel (TÁRKI-adatfelvétel gyorsjelentése, 2014).

Úgy tűnik, az igazgatók folyamatosan egyensúlyoznak az általuk hasonló jelentőségűnek vélt feladatok között, és általában az intézmény mindennapi működtetéséhez legszorosabban kötődő tevékenységeket próbálják elsősorban elvégezni, míg az ugyancsak fontos, de a napi működés szempontjából halasztható feladatokra az

optimálisnál kevesebb időt tudnak szánni. Ez a feszültség az adminisztratív feladatok kedvezőtlen megítélésében mutatkozik meg leginkább.

A DÖNTÉSI JOGOK, A FELADATOK MEGOSZTÁSA INTÉZMÉNYEN BELÜL ÉS KÍVÜL

A következőkben arra keresünk választ, mennyiben és milyen területeken jelenik meg az iskolákban a megosztott vezetés gyakorlata, illetve jellemzően mely szereplők között oszlanak meg az egyes feladatok.

Az intézményvezetők legnagyobb hányada szinte valamennyi, az iskola szakmai és operatív működtetésével kapcsolatos feladatban részt vesz, kivételt a pénzügyi gazdálkodás jelent, amelyben minden harmadik igazgató nem vállal szerepet. A feladatmegosztás a legtöbb területen az intézményvezető és helyettese(i) között magas szinten működik, a legnagyobb arányban a szakmai vezetési feladatokat osztják meg egymás között: az igazgatók nagymértékben számítanak a helyettesekre a szervezeti-működési szabályok kialakításában.

Az igazgató és a munkaközösség-vezetők között elsősorban a szakmai-pedagógiai vezetésben jellemző a jelentős együttműködés, a nem vezető beosztású pedagógusok pedig a feladatok egy szűkebb körében, mindenekelőtt a tanulás tartalmi-módszertani kereteinek kialakítása, valamint az iskola életét koordináló szabályok megalkotása terén töltenek be szerepet. A diákok képviselőinek egyedül a szervezeti-működési szabályok elfogadásába van beleszólásuk.

Az iskolák működtetésében az intézményen kívüli szereplők közül a fenntartó játssza a legnagyobb szerepet: kiemelten a pénzügyi gazdálkodás terén, ahol az intézmények 72%-ában döntési joggal bír; az emberierőforrás-gazdálkodással összefüggő kérdésekben az iskolák kétharmadát érintően vesz részt a döntéshozatalban, valamint befolyása van az iskola stratégiai céljainak meghatározására, a pályázati lehetőségek felkutatására, menedzselésére is, ugyanakkor a szakmai-pedagógiai kérdésekbe kevésbé folyik bele.

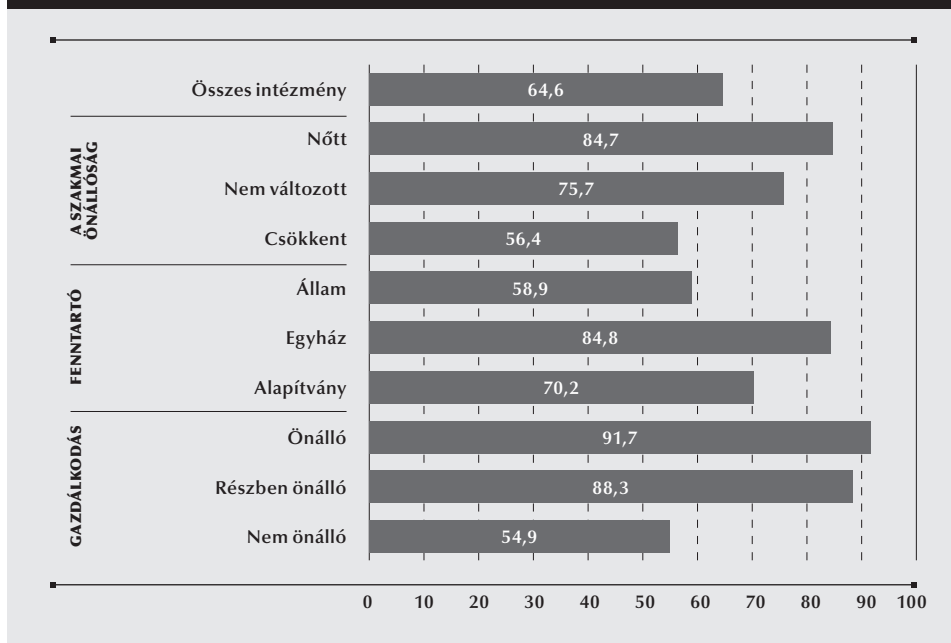
A további külső szereplők hatása a fenntartónál lényegesen kisebb. A működtető – ahol nem azonos a fenntartóval – egyedül a pénzügyi döntésekben vesz részt nagyobb arányban, míg a szülők képviselői (a diákokhoz hasonlóan) elsősorban a szervezeti-működési szabályok kialakításában (valamint kisebb mértékben az iskolai célok megfogalmazásában) töltenek be szerepet.

Annak ellenére, hogy a fenti területek szinte mindegyikében magas arányban vesznek részt a döntéshozatalban, az igazgatók több mint fele (52%) szakmai önállósága csökkenését érzékeli. Arányuk az állami intézményekben az átlagnál magasabb (62%), hiszen az egyházi és az alapítványi fenntartású intézmények vezetőinek csak kb. egyötöde vélekedik hasonlóan. Az, hogy a fenntartóváltásban nem érintett intézményvezetők egyötödének hasonló a véleménye, arra utal: az önállóság érzetére tággabb folyamatok (például a kerettantervek átalakítása, a heti 32 órás kötött munkaidő bevezetése) is hatást gyakorolhattak.

A PÉNZÜGYI GAZDÁLKODÁS

Az önállóságvesztést megélt intézményvezetők esetében, az adatok szerint, döntően a pénzügyi gazdálkodás feletti kontroll elvesztéséről van szó. A fenntartó, valamint az intézményi gazdálkodás típusa alapján látható, hogy az állami, valamint a nem önállóan gazdálkodó intézményekben jóval alacsonyabb mértékben vélték úgy az igazgatók (59% és 55%), hogy érdemi beleszólásuk van a pénzügyi döntésekbe, mint az alapítványi és az egyházi, továbbá a legalább részben önállóan gazdálkodó iskolák vezetői (lásd 4. ábra). Ezek az eredmények a jogszabályok ismeretében egyfelől nem meglepőek, másfelől azonban – tudva, hogy a szabályozás értelmében egyetlen állami fenntartású és nem önállóan gazdálkodó iskola vezetőjének sincs beleszólása az intézmény pénzügyi gazdálkodásába –, a az iskolát érintő pénzügyi döntésekben részt vevők arányát kell magasnak tartanunk (TÁRKI-adatfelvétel gyorsjelentése, 2014). Magyarázatot keresve, elképzelhető az intézményvezetők különféle értelmezése: egyesek egyfajta konzultatív szerepkörként tekintik, például a tankerületi vezetéssel ápoltt kiegyensúlyozott kapcsolatok esetén, míg mások valóban eltérő mértékben veszítették el a pénzügyi kérdésekre gyakorolt hatásukat. A tankerületek tehát eltérő politikát folytatnak e tekintetben, ami összefüggésben lehet az egyes iskolák és a tankerületek eltérő jellemzőivel.

4. ábra: Az intézményvezető részvétele a pénzügyi gazdálkodással kapcsolatos döntésekben a szakmai önállóság változása, a fenntartó és az intézményi gazdálkodás típusa szerint (%)

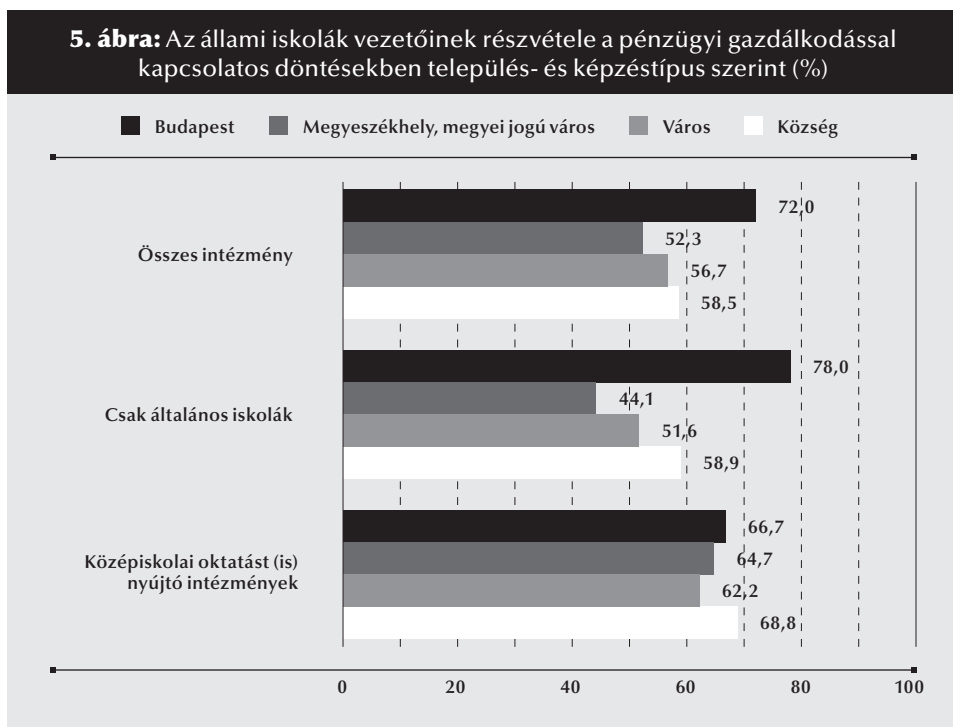


Forrás: TÁRKI-adatfelvétel, 2014

A feltett kérdés: „Az Önök intézményében kik vesznek részt az intézménnyel kapcsolatos pénzügyi gazdálkodással kapcsolatos döntések meghozatalában? Ön mint intézményvezető.

Magyarázat: a kérdésre adott „igen” válaszok aránya.

A budapesti állami intézmények vezetői jóval nagyobb arányban (72%) érzékelik úgy, hogy (továbbra is) befolyással rendelkeznek a pénzügyi döntésekre, mint például a megyeszékhelyek, megyei jogú városok iskolaigazgatói (52%). A település- és képzési típus szerinti együttes vizsgálat tovább árnyalja a képet. A csak általános iskolai oktatást nyújtó intézmények esetében a főváros és többi település közötti eltérés fel erősödik, miközben a középiskolák (ahová az általános és középiskolákat, valamint a tiszta profilú középiskolákat soroltuk) esetében jelentőségét veszti. Míg a budapesti alapfokú iskolák vezetői kimagasló arányban (78%) vélik úgy, hogy befolyással bírnak a pénzügyi kérdésekben, addig a megyeszékhelyen, megyei jogú városokban működőek igazgatói csak 44%-nyian. Az állami középiskolák esetében valamennyi településtípuson kb. az igazgatók kétharmada rendelkezik döntési jogkörrel az intézmény pénzügyei területén (lásd 5. ábra).



Forrás: TÁRKI-adatfelvétel, 2014

A feltett kérdés: „Az Önök intézményében kik vesznek részt az intézménnyel kapcsolatos pénzügyi gazdálkodással kapcsolatos döntések meghozatalában? Ön mint intézményvezető.

Magyarázat: a kérdésre adott „igen” válaszok aránya.

A fővárosi, alapfokú oktatást nyújtó iskolák igazgatóinak vélekedése azzal lehet összefüggésben, hogy a budapesti általános iskolák és a kerületi önkormányzatok közötti kapcsolat az esetek többségében az állami fenntartóváltást követően sem szakadt meg, így valószínűsíthető, hogy az iskolavezetők egyes gazdálkodási kérdések megoldásában továbbra is számíthatnak korábbi fenntartójuk támogatására, amely egyúttal az iskola pénzügyi helyzetének, valamint a saját, erre gyakorolt befolyásuk megítélé-

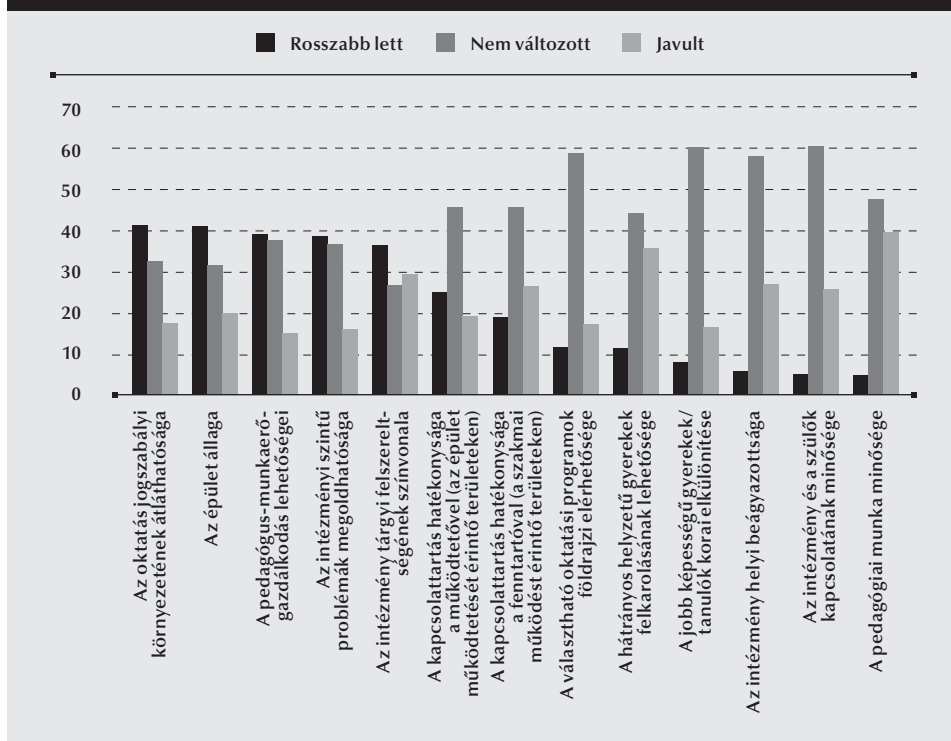
sét is javíthatja. A kötetben szereplő esettanulmányok is azt jelzik, ha nem is teljesen általános ez a segítség, de nagyon sok esetben előfordul.

VÁLTOZÁSOK AZ ISKOLÁBAN ÉS AZ OKTATÁSPOLITIKÁBAN

Az iskolai/intézményvezetői célok és a hétköznapi munka közötti ellentmondások nem csak a döntésekben ténylegesen részt vevő szereplők közötti munkamegosztással függenek össze, érdemes az elmúlt évek változásainak vezetői észlelését, megélést is áttekinteni.

Egyértelműen romlónak érzett területek: az oktatás jogszabályi környezetének átláthatósága, az iskola épületének állaga, a munkaerő-gazdálkodásra vonatkozó lehetőségek, az intézményi szintű problémák megoldhatósága és az iskola tárgyi felszereltségének színvonala. Ezek olyan problémák, amelyekről azt feltételeznénk, hogy megoldásuk az igazgatói munka fontos része. A legellentmondásosabbak az intézmény tárgyi felszereltsége színvonalával kapcsolatos vélekedések: miközben ez része az öt leginkább romlónak érzékelt tényezőnek, egyzersmind a harmadik leginkább

6. ábra: Az intézményvezetők által az iskolában tapasztalt változások és azok iránya (%)



Forrás: TÁRKI-adatfelvétel, 2014

A feltett kérdés: „Az Önök iskolájában az öt évvel ezelőtti helyzethez képest milyen változások történtek a következő területeken?” (Rosszabb lett, nem változott, javult)

javuló terület is. Adataink alapján nem tudjuk megmondani, hogy a válaszok ilyen erős szórása milyen mértékben vezethető vissza az iskolák közötti infrastrukturális különbség tudatos tankerületi csökkentésére, s milyen nagyságban más tényezőkre. A leginkább pozitív megítélés a pedagógiai munka minőségével kapcsolatos, sokan (40%-nyian) érznek kifejezett javulást; ugyanakkor fontos hangsúlyoznunk, hogy a változatlanságot érzékelők többen vannak (lásd 6. *ábra*).

Mind a változások abszolút érzetében, mind azok egymáshoz viszonyított erősségében különbségek vannak a különböző fenntartójú intézményvezetők véleményei között. Az állami fenntartásban működők érzékelték legrosszabbnak a helyzetet: a fentiekben kiemelt, leginkább romlónak tekintett, öt változási területen átlagosan 43%-uk érez visszaesést; miközben az alapítványi iskolák vezetőinek 28%-a, az egyháziakénak pedig 24%-a. (Ez azért említésre érdemes, mert a fenntartóhoz fűződő kapcsolat erősen befolyásolhatja az intézmény egész életét.) Egy kivétel azonban akadt: a jogszabályi környezet átláthatósága, amelyet mindhárom másik fenntartói kategóriában rosszabbnak (az ún. egyéb esetében kiugró mértékben) ítélnék meg, mint az államiak (TÁRKI-adatfelvétel, 2014).

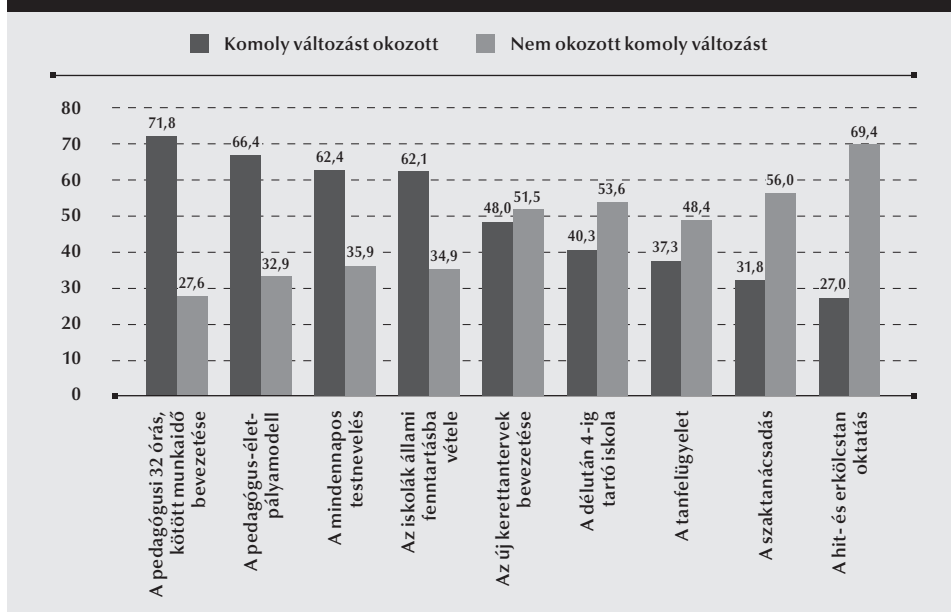
Jelentős véleménykülönbségek iskolatípus szerint is kimutathatóak: az elégedetlenség jóval nagyobb a középiskolákban, mint az általános iskolákban. Ez elsősorban az infrastrukturát érintő helyzetképpel kapcsolatban van így: az általános iskolák vezetőinek 29%-a szerint romlott a tárgyi felszereltség, a középiskola-igazgatók 49%-a szerint.

A korábban említett, az iskolaigazgatók által ideálisnak tekintett célok és a fontos vezetői kompetenciák, jogkörök között feszülő ellentmondás megértéséhez érdemes megnézni, hogyan csapódnak le az oktatáspolitikai döntések az iskolákban.

A kérdéses időpontjában az intézményvezetők szerint a legnagyobb változást a pedagógusok 32 órás heti óraterhelése jelentette; további komoly hatást gyakorolt a pedagógus-életpályamodell megjelenése, a mindennapos testnevelés bevezetése és az iskolák állami fenntartásba vétele. Intézményi szinten a legkisebb átalakítást a hit- és erkölcstan oktatásának előírása, a szaktanácsadás és a tanfelügyelet bevezetése, valamint a délután négyig tartó működés megszervezése generálta (lásd 7. *ábra*).

Fenntartó szerinti bontásban az látható, hogy minden területen nagyobb mértékű átalakulást éltek meg az állami fenntartásban lévő (kerülő) iskolák, mint a többiek; ezeket legkevésbé az alapítványi iskolák vezetői érzékelték (TÁRKI-adatfelvétel, 2014). A változások mértéke, illetve a korábbiakban bemutatott romlásérzet magyarázatot (bár közvetett módon) kínál az ideális és a tényleges működés közötti feszültségek megértéséhez. Maga az átalakulás (akármilyen irányú legyen is) szükségképpen alkalmazkodást kíván, többek között a napi működésben, miközben az ideálisnak vélt célokon és az értékrendeken nem változtat, így amennyiben ezek nem illeszthetők az új helyzetbe, szükségképpen feszültség keletkezik.

7. ábra: Az egyes oktatáspolitikai döntések iskolai hatása (%)



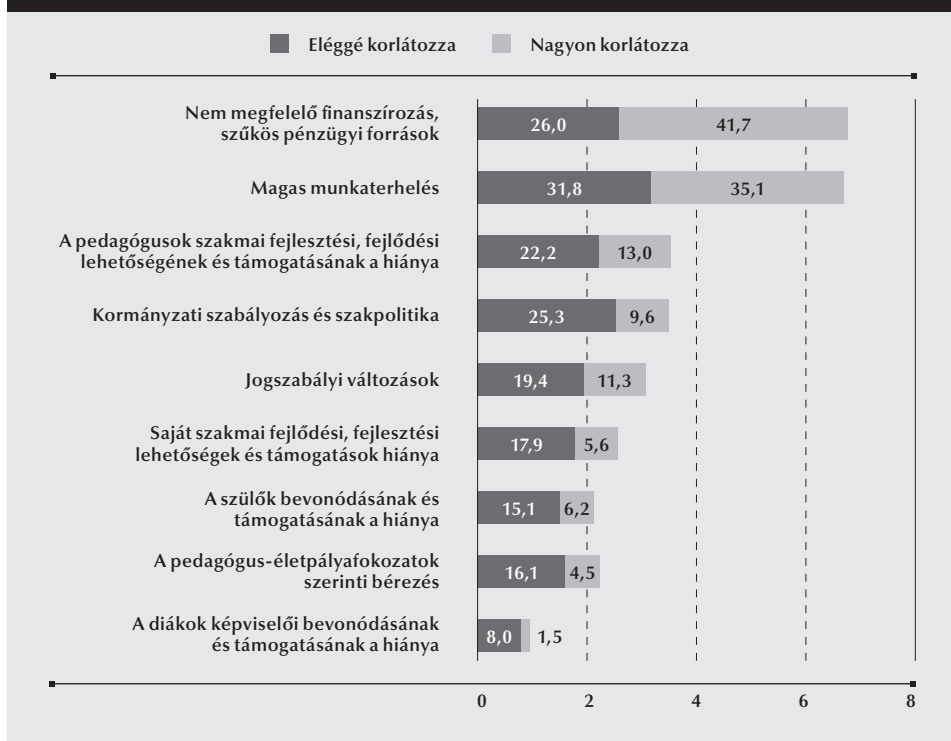
Forrás: TÁRKI-adatfelvétel, 2014

A feltett kérdés: „Az elmúlt egy-két év következő intézkedései milyen mértékű változást jelentettek az Ön munkája szempontjából?” (Nem jelentett változást, kismértékű változást jelentett, jelentős változást jelentett, nagyon jelentős változást jelentett)

Magyarázat: az ábrán értelemszerűen összevont kategóriák szerepelnek.

Az ideális és a hétköznapi működés közötti, részben a változásoknak betudható feszültségek forrásai értelmezéséhez további támpontot adhat, milyen korlátokat látnak az intézményvezetők munkájuk végzésével kapcsolatban. Döntően finanszírozási és szabályozási jellegűeket (lásd 8. ábra). Az, hogy az anyagiak kimondottan gátló tényezők, nem meglepő, ritka, amikor egy vezető nem érez finanszírozási jellegű gátakat munkája során, a szabályozási akadályok pedig döntően a magas munkaterhelésre vonatkoznak (lásd 8. ábra).

8. ábra: Az intézményvezetői munka korlátai (%)



Forrás: TÁRKI-adatfelvétel, 2014

A feltett kérdés: „Milyen mértékben korlátozzák a következők az Ön intézmény(egység)vezetői eredményességét ebben az iskolában? Kérem, 1-est adjon, ha az adott dolog nem, vagy alig korlátozza; és 5-öt, ha nagyon korlátozza. Magyarázat: az ábrán az eléggő (4-es) és a nagyon korlátozza (5-ös) válaszok aránya látható.

Fenntartó szerinti bontásban szignifikáns különbség mutatkozik az állami és az egyházi iskolák vezetői vélekedésében a finanszírozási és a magas munkaterheléssel kapcsolatos problémákat tekintve, utóbbiaknál ezek jóval kevésbé jelentkeznek. Eltérés látható a kormányzati szabályozás és a szakpolitika hatásának megítélésében is, ezeket legkevésbé az állami fenntartásúak érzik korlátozó tényezőnek. A válaszok hátterében nem tudjuk, mi áll, mindenesetre éppen a kormányzati oktatáspolitikából fakadó finanszírozási viszonyokkal elégedetlenek az állami intézmények vezetői, így a különböző kérdésekre adott válaszaik inkább ellentmondanak egymásnak, mintsem egy irányba mutatnának.

ÖSSZEGZÉS

Tanulmányunkban azt elemeztük, miként befolyásolják az elmúlt évek oktatáspolitikai intézkedései az intézményvezetők szerepelképzeléseit, attitűdjeit, és hogyan lehet mindezt harmonizálni a hétköznapi működéssel. Feltevésünk, mely szerint a lezajlott beavatkozások alapvetően meghatározták az iskolák életét, vezetőik feladatait,

megerősítést nyertek a beérkezett válaszok alapján. Ugyanakkor az is felszínre került, hogy a központból indított oktatáspolitikai kezdeményezések közül egyesek nem feltétlenül érzetetik hatásukat helyi szinten, míg más, esetleg kevésbé átfogó és radikális változás alapvető hatással lehet az intézmények hétköznapijaira. Az iskolák szintjén sok más ok generálhat átalakulásokat, amelyek nem vagy csak közvetetten függenek össze az oktatáspolitikai döntéshozattal.

A kutatási adatok alapján elmondható, hogy az iskolák vezetői által tapasztalt változások megítélésekor elsősorban az állami fenntartásúak érzékelnek romló tendenciákat. Ennek hatását jelzi, hogy leginkább a válságmenedzsment jellegű kompetenciákat tartják fontosnak, így időbeosztásuk is ehhez igazodik. Úgy tűnik, az intézményvezetők folyamatosan egyensúlyozni kényszerülnek a menedzsment és a szakmai-pedagógiai feladatok elvégzése között, amely során a napi működés szempontjából halaszthatónak ítélt tevékenységekre az optimálisnál kevesebb energia jut. Az intézményen belüli munkamegosztás elsősorban szakmai-pedagógiai kérdésekben jellemző, az operatív működtetésben, az erőforrás-gazdálkodásban pedig a fenntartóval kell kooperálniuk. Az intézményvezetők autonómiájának érzékelése szempontjából kiemelt, pénzügyi-gazdálkodási területen a megosztást tekintve településtípus és képzési szint szerint eltérő erőviszonyok rajzolódnak ki az iskolavezetők és a fenntartók között.

A korlátozottság érzete az intézményvezetők körében azt eredményezi, hogy nem mindig úgy alakítják az iskola életét, ahogyan azt ideálisnak tartanák. A válaszokból egyértelműen az körvonalazódik, hogy a hétköznapi működés céljai eltérnek az általuk ideálisnak tartottaktól. Az állami fenntartású intézmények vezetői esetében mindez kiegészül azzal, hogy nem csökkentek a napi munka során megoldandó feladataik. Az sem könnyíti meg a megfelelést a megváltozott intézményvezetői szerepnek, hogy meglehetősen ellentmondásosak a kapcsolataik azokkal a fontos külső szereplőkkel (fenntartó, működtető), amelyek felhatalmazással rendelkeznek egy sor, az intézmény életét érintő döntés meghozására.

IV.

Tereptanulmányok

A. A FENNTARTÓI RENDSZER VÁLTOZÁSA

Amint a Bevezetésben már utaltunk rá, a következőkben közreadott esettanulmányok tankerületi, települési szinten vizsgálták a 2010 utáni változások helyi hatásait. A kvalitatív vizsgálat során abban a szerencsés helyzetben voltunk, hogy kutatóinkat fogadták ugyanazon a helyszíneken¹, ahol már a 2000 és 2010 közötti folyamatokról gyűjtöttünk információt. Miután a terepeken bizalmasnak tekinthető adatok, vélekedések is elhangzottak, a település- és iskolaneveket megváltoztattuk, ám ezek igazodnak a korábbi kutatás eredményeit közlő kötet² megnevezéseihez.

ANDL HELGA – PAKU ÁRON: „OLYAN, MINT EGY VÁLÁS UTÁN...”

A kistérség Magyarország leghátrányosabb helyzetű kistérségeinek egyike, lakónépessége a 2011. évi népszámlálás alapján mintegy 13 ezer fő, erőteljesen csökken. A térségben évek óta egyszerre figyelhető meg a ki- és bevándorlás. Az aktív korú népesség a munkalehetőségek hiánya miatt, jellemzően a közeli, kistérségen kívüli nagyvárosokba, illetve Budapestre költözik, de az utóbbi években nem ritka a külföldi munkavállalás sem. Az elvándorlás jellemzően a szakmával, illetve a magasabb iskolai végzettséggel rendelkező csoportokban figyelhető meg. A bevándorlás nem képes megállítani a népességfogyást. Jellemzően alacsony társadalmi státuszú csoportok telepednek le, őket a kedvező ingatlanárak vonzzák. A migrációs tendenciák rendszerint a helyi társadalom gyengülésével járnak, töredezetté válnak a társadalmi kapcsolatok.

A kistérség gazdasági elmaradottságát jelzi a népesség gazdasági aktivitása. Az országos adatokkal összevetve a kistérségben jelentősen, közel 8%-kal alacsonyabb a foglalkoztatottak aránya, miközben másfélszeres a munkanélkülieké, s némileg magasabb az inaktívaké, az eltartottaké (Népszámlálás, 2011).

A települések nagyjából azonos gazdasági-pénzügyi helyzetben vannak, közülük csak a két mikrotérségi központ, Henye és Szajla emelkedik ki, de ezek sem képesek elhelyezkedni a többiek igen hátrányos helyzetét. A legnagyobb foglalkoztatók az önkormányzatok és az iskolák, nincs olyan nagyobb vállalkozás, mely jelentős munkaerőt tudna alkalmazni. A helyi szolgáltatók jellemzően mikrovállalkozások. Nyári időszakban idénymunkát a mezőgazdasági vállalkozások tudnak biztosítani, ez azonban nem jelent nagymértékű foglalkoztatásnövekedést, még idényjelleggel sem.

A kistérséget 35 település alkotja, egy rendelkezik városi (Henyé) és egy nagyközségi (Szajla) ranggal, a többi jellemzően 500 lakos alatti kistelepülés. Az előbbi az ország legkisebb városai közé tartozik, az utóbbi pedig még ennél is lényegesen kisebb. A kistérség népességének összetétele heterogén képet mutat. A jelentős számú cigány, roma (beás vagy oláh cigány) kisebbség mellett néhány községben más nemzetiségűek is élnek, és nem egy településen a magukat nemzeti kisebbséghez tartozónak vallók alkotják a többséget (Népszámlálás, 2011).

1 A helyszínekről lásd e kötetben Györgyi Zoltán tanulmányát.

2 Györgyi Zoltán (szerk.) (2011): *Korlátok között szabadon. Demográfiai folyamatok és helyi oktatáspolitikák*. Budapest, Oktatóskutató és Fejlesztő Intézet.

A járáások 1984. évi megszűnésével a jelenlegi kistérségi és járási határokon is átnyúló együttműködések megmaradtak. Ezeket jelentős mértékben a 2004-ben létrejött többcélú kistérségi társulás alakította ki (Paku–Marton–Andl, 2011), mely nemcsak az addigi települési struktúrára, hanem az oktatási hálózatra is hatással volt. Egyrészt létrejöttek a körjegyzőségek, másrészt 2007-ben jelentősen módosult az addigi oktatási struktúra is. A Henyei Többcélú Kistérségi Társulás fenntartásába került a közoktatási intézmények jelentős része, létrehozva egy három központú oktatási szerkezetet. Az oktatási mikrocentrumok: (1) Henye – általános iskola, tagiskolával Szurdonyban, (2) Szajla – általános iskola és szakiskola, tagiskolával Bogádon, (3) Mende, továbbá az oktatási mikrocentrumok óvodai egységekkel is kiegészültek. Ekkor is voltak azonban olyan intézmények, melyek nem csatlakoztak a kistérségi fenntartáshoz: a márgafői intézmény a Református Egyházmegye fenntartásába került, a felsőradai, illetve a márgai intézmény pedig két-két önkormányzat intézményfenntartói társulásában működött. Ezen intézmények mellett Henyén egy minisztériumi fenntartású szakképző iskola található. Ezt a stabilizálódó, többek között a többletnormatíváknak is köszönhetően jól működő struktúrát bontotta fel a közoktatási intézmények állami fenntartásba vétele és a Henyei járás, illetve tankerület létrehozása 2013-ban.

A járáások újbóli létrehozása módosította az addigi közigazgatási együttműködéseket is. Mindez erős vitákat generált: a települések vezetői, lakói féltek attól, hogy a Henyei kistérség települései ismét három, különálló közigazgatási egységhez fognak tartozni (melynek régre nyúló gyökerei voltak), megszüntetve ezzel a hozzávetőlegesen két évtizede kialakult és jól funkcionáló együttműködéseket.

A legtöbb helyi vezető egyértelműen a Henyei járás létrehozása mellett tette le a voksát annak ellenére, hogy a környező nagyobb települések felől érkezett egyfajta nyomás a kiválásra. Attól is tartottak, hogy a kistérség mérete miatt, nem lesz automatikus a járás megalakítása. Talán ennek köszönhető, hogy három, korábban a megyeközpont kistérségéhez tartozó község csatlakozását támogatták a helyi vezetők. Közülük az egyikben, Palsán működött iskola, egy másik, közeli település iskolájának tagintézményeként, amely a község Henyei járáshoz csatlakozását követően önállóságát is visszakapta. (A Henyei Többcélú Kistérségi Társulás szakemberi szerették volna, ha a falu nemcsak a járáshoz, hanem a kistérséghez is csatlakozik, azonban erre azóta sem került sor.) Arra is voltak törekvések, hogy a Henyei kistérséghez tartozó egy-két települést más járáshoz csatolnak. Az eredeti kormányzati elképzelések szerint a Szentlaukói járáshoz akarták csatolni a fizikailag is közelebb levő Mendecest. A lobbiban a mende-csi iskola igazgatója is részt vett, aki amellet érvelt, hogy a község maradjon a Henyei járásban, hisz a csatlakozás a Szentlaukói járáshoz idővel a helyi iskola lassú elszorításához vezetne, mivel a szentlaukói iskola vélhetően elszívna a helyi iskola tanulóit.

A járás megalakulását követően létrehozott közös önkormányzati hivatalok lehetőséget adtak a településeknek, hogy újrapozícionálják magukat, így több esetben előfordult, hogy az addigi körjegyzőségeket alakító önkormányzatok szétváltak, és más településekkel hoztak létre közös önkormányzati hivatalokat.

Habár a járás kialakulásával vesztett közigazgatási jelentőségéből a Henyei Többcélú Kistérségi Társulás, szerepe még most sem elhanyagolható. A társulás fenntartá-

sában maradt a helyi óvodák többsége, azok, amelyeket nem is akarták az önkormányzatok visszavenni, a fenntartási teher miatt.

A 2014 tavaszán fennálló oktatási szerkezet nem mutat jelentős eltérést a 2010-es állapothoz képest. A hálózat kiegészült a palsai iskolával, a szurdonyi iskola 1–6. helyett 1–4. évfolyammal működik, valamint 2011-ben a szajlai iskolában a szakképzés (szakiskolai oktatás) kibővült, a már 2010-ben is tervezett, rendészeti szakközépiskolai képzéssel. Az oktatás, a jelentkezők hiánya miatt, csak 2012-ben tudott elindulni, de a következő évben nem volt elegendő (26 fő) jelentkező, végül 2014-re utolsó próbálkozásként ismét meghirdették a képzést. Iskolabezárásra nem került sor, s új intézmény sem jött létre a kistérségben. Gimnáziumi képzés híján a továbbtanulás iránya főként a megyeszékhely.

A tankerület általános iskoláiban a bejáró tanulók aránya 55%, ami elsősorban az aprófalvas településszerkezetből adódik, hiszen a járás 38 településéből 29-ben nincs iskola. Az általános iskolák közötti átjárás – a körzeten kívüli iskola választása – nem jellemző, de van rá példa, a háttérben pedig az egyes iskolák speciális, nemzetiségi vagy egyházi programja áll. Márgafőn református iskola működik, de nem minden – az iskola korábbi körzetében lakó – szülő választja az egyházi oktatást: a 2012/2013-as tanév adatai szerint a márgafői, mintegy 60 általános iskoláskorú gyerek fele más településen tanul (Köznevelés-fejlesztési terv, 2013: 1064).

A SZERVEZETI VÁLTOZÁSOK HÁTTERE

A vizsgált települések 2010 előtti helyzetéről és oktatási jellemzőiről a már hivatkozott tanulmányban (Paku–Marton–Andl, 2011) részletesen beszámoltunk. Azóta az oktatás fejlesztésére vonatkozóan egy fontos dokumentum született: *a megyei köznevelés-fejlesztési terv* (Feladatellátási, intézményhálózat-működtetési és köznevelés-fejlesztési terv. B. megye, 2013–2018.³), mely tankerületenként is tartalmaz helyzetelemzést és erre alapozott tervet. Megállapítja, hogy nincs olyan település, ahol indokolt lenne új alsó tagozatos iskola megszervezése, s rögzíti, hogy a 2012/13-as tanévben 82 osztály működik a járásban, de „az Nkt. szerinti maximális osztálylétszámmal (27) 51, az átlaglétszámmal (23) számolva 60 osztály szervezésére lenne csak szükség”, vagyis akár 22 osztály megszüntetésére is sor kerülhetne. A törvényben előírt minimum létszám alatti osztályok öt iskolában működnek: Bogándon, Szurdonyban, Márgafőn, Márgán és Felsőradán. A demográfiai adatok alapján a 2017/18-as tanévben már – átlaglétszámmal számolva – 27 osztállyal kevesebbre lesz szükség. A dokumentum, ezzel összefüggésben, az alsó tagozat esetében eldöntendőnek fogalmazza meg, hogy vagy kevesebb tanulócsoporthot kell indítani, vagy osztályösszevonásra van szükség. Felső tagozaton – szintén a demográfiai mutatókra hivatkozva – átgondolandó a tanulócsoporthok számának csökkentése, illetve a felmenő rendszerű átszervezés, ami tulajdonképpen egyes felsős évfolyamok (7–8. vagy 5–8.) megszüntetését jelenti. A 2013/2014-es tanévre 8 vagy annál több osztály csak Henye és Szajla neve mellett szerepel, de ezekben az iskolákban is 1, illetve 2 osztályos csökkenést láthatunk. A dokumentum

3 A továbbiakban: Köznevelés-fejlesztési terv, 2013.

szerint Palsa a 2013/2014-es tanévtől 6, Bogánd 5 (majd két év múlva 4), Mendecs 7, Felsőrada 3 osztállyal működ(het)ne, a szurdonyi 4 osztály 2-re, a márgai és a márgafői 6 osztály 3-ra csökken(het)ne (Köznevelés-fejlesztési Terv, 2013: 437)⁴. Mindezek nem valósultak meg a 2013/2014-es tanévben, egyedül a szurdonyi iskolában történt osztályösszevonás, így 3 tanulócsoportban folyik az oktatás.

A tervben szereplő ilyen mértékű összevonással a helyi szereplők nem értenek egyet, és van, aki nehezményezi, hogy az önkormányzatok véleményét nem kérték ki a terv összeállítása során, illetve nagyon rövid idő állt rendelkezésre a vélemények megfogalmazására. A tankerület vezetője is hangsúlyozza a helyi iskolák fennmaradásának fontosságát:

„Ahol a közösség, az önkormányzat szeretné az intézményt továbbra is fenntartani, ott a tankerület feladata, hogy megtalálja azokat a pontokat, hogy a gyerekek működőképes, jogszabálynak megfelelő körülmények között maradhassanak eredeti környezetükben, és erre hivatkozva próbáltunk összevonni csoportokat, vagy részben bizonyos órákat, tehát racionalizálni úgy, hogy maradhassanak az intézmények úgy és ott, ahol eddig is voltak, tehát ne kelljen a gyerekeknek más intézménybe menni.”
(tankerületi igazgató)

A korábbi dokumentumok közül a *kistérség közoktatás-fejlesztési tervét* (2007–2015) és a *közoktatási esélyegyenlőségi terveket* említették interjúpartnereink. Egy kivételtől eltekintve, mindenki releváns, érdemi dokumentumokként említi ezeket, főként az utóbbira vonatkozóan fogalmazták meg többben, hogy a jelenleg – a kutatás időszaka alatt – készülő tankerületi esélyegyenlőségi terv összeállításakor felhasználható. Mindemellett a közoktatás-fejlesztésre vonatkozóan is fogalmaznak meg kritikai észrevételeket, elsősorban azzal összefüggésben, hogy tényleges fejlesztésekre az adott iskolákban alig kerülhetett sor, főként a hiányzó pénzügyi források miatt.

A 2013-ban létrejött Henyei tankerület vezetője a szajlai iskola volt igazgatója, aki egyúttal éveken át a Liskósi és Henyei kistérség intézményeit összefogó, Liskós Körzet Alapfokú Oktatási Intézményei Szakmai Egyesülete vezetőjeként is szerepet vállalt, így nem volt ismeretlen számára sem a térség, sem az egyes iskolák helyzete. Ezt minden válaszadónk pozitívként említette, továbbá azt sem érzékelték problémának, hogy a tankerületi szakemberek többsége is a szajlai iskola munkatársai közül került ki. A szajlai iskolában ugyanakkor egyes szakfeladatokra új alkalmazottakat kellett felvenni.

4 A dokumentum a következőt is rögzíti: „A fenti táblázat osztály számai a tankerületi összes tanulólétszámból számított adatok, a tényleges csoportszervezés ettől a kisebb települések feladatellátási helyei miatt eltérhetnek. Mégis érdemes összevetni a modell számokat az osztályok indításának engedélyezése előtt a valós számokkal, hogy tervezni lehessen a jogszerű működtetést.” (Köznevelés-fejlesztési Terv, 2013: 437)

„Az, hogy a tankerület vezetője most éppen pont szajlai, ez sem okozott problémát, meg az sem, hogy milyen munkatársakat választott maga mellé. Én úgy gondolom, hogy neki azzal kell együtt dolgoznia, akivel együtt tud, hogy az Henyéről került ki, vagy Szurdonyról, vagy Szajláról, vagy honnan, az különösebben engem nem zavar, az a lényeg, hogy tudjunk együtt dolgozni. És ezzel sincs különösebb emberi probléma.” (iskolaigazgató, Henye)

Kérdésként merült fel, hol legyen a tankerület irodája: mivel a munkatársak többsége szajlai, kezdetben ott alakították ki az ideiglenes helyet, ezt indokolta az is, hogy Szajlán van a legnagyobb tanulólétszámmal működő iskola. Az irodát végül mégis Henyén alakították ki, hiszen ez a járási központ. Ez az eset is jellemzi a Henye és Szajla közötti, hosszú ideje tartó rivalizálást.

Amint már említettük, a Henyei Többcélú Kistérségi Társulás jelentősége mind a területfejlesztés, mind pedig az oktatásirányítás területén csökkent, szerepe azonban ma sem elhanyagolható. Formális kapcsolat nem jött létre a Henyei tankerülettel, valamint semmilyen oktatásra vonatkozó dokumentumot, know-how-t sem vett át az új hivatal, de a személyes ismeretség lehetőséget ad az informális megkeresésekre, amire több példát is találunk.

„Olyan, mint egy válás után, amikor a felek nem beszélnek egymással, elosztozkodtak, és innen mindenki kétfelé. Tehát sem a tankerület ide nem jön már, mondjuk kérdezni szoktak, engem szokott felhívni a tankerületi igazgató, és érdeklődik, hogy ez hogy volt vagy ez miért volt.” (Henyé, önkormányzat)

A Henyei Többcélú Kistérségi Társulás jelenleg is együttműködik a helyi közoktatási intézményekkel, hisz folyamatosan pályázik olyan projektekre is, melyek célcsoportjai a fiatalok (például ifjúságsegítés), és amelyek hatékony megszervezése, lebonyolítása csak az iskolák együttműködésével valósítható meg.

FENNTARTÓVÁLTOZÁS

Az Oktatási helyzetkép: 2010–2014 című fejezetben kitértünk a fenntartói összetételre is, amelyhez képest csak a törvényi előírásoknak megfelelő változások történtek a vizsgált településeken. Bár még a KLIK létrehozása előtt felmerült, hogy a felsőradai iskola a helyi vagy az országos nemzetiségi önkormányzati fenntartásába kerüljön, végül ez nem valósult meg, és a jelenlegi állami fenntartást, a tankerület irányító tevékenységét elfogadják.

„Végül is örülünk, hogy ide kerültünk, mert az ember olyan környezetben van, ahol minden közel van, a vezetőkkel is, a KLIK-kel való kapcsolat is jó tulajdonképpen, a tankerületi igazgatónő egy nagyon humánus vezető, és nem biztos, hogy ha más lenne a fenntartónk, akkor is ilyen helyzetben lennénk.” (igazgató, Felsőrada)

A palsai iskola a község járáshoz való csatlakozásával újra önállóvá válhatott. Csatlakozási – és így önállósodási – elképzelésüket mind a körzetükbe tartozó települések vezetői, mind a KLIK támogatták, így a 2013/2014-es tanévet a Henyei tankerület-hez tartozó önálló intézményként kezdte meg. A Henyei tankerülethez tartozás nem minden, a járás területén lévő intézmény esetében valósult meg automatikusan 2013. január 1-jétől. A szajlai iskola a bogándi tagintézményével együtt a megyeszékhelyi tankerülethez került, mivel az intézmény szakképzést is folytat. A kialakult helyzet váratlanul érte az iskolát, mivel 2013. január 1-jén, a KLIK fenntartásába kerülve még a Henyei tankerülethez sorolták az intézményt, azonban 2013. március 1-jétől átkerültek a megyeszékhelyi tankerülethez.

„Hiába mondtuk, hogy nekünk igazából fizikailag egy szakképző évfolyamunk van, és oda most 8 gyerekünk jár, az iskolában pedig 500 fölötti gyereklétszám van, tehát ha az arányait nézzük sem igazából egy szakképző intézmény, ez igazából egy általános iskola. [...] Fizikailag is képtelenség volt, hogy én túl gyakran ott legyek a megyeszékhelyi tankerületben, nem azért mert nagy a távolság, de egy megyeszékhelyi iskola igazgatója vagy akármelyik dolgozója úgy mehetett be, hogy napi szinten. Mi viszont nem jártunk be. Illetve bejártunk, amikor muszáj volt. Akárhány értekezlet volt, én soha nem éreztem azt, hogy minket akármelyik iskola mögé helyeznének, de azért a napi munka során voltak ilyen érzéseim időnként.” (iskolaigazgató, Szajla)

Az önkormányzatok mellett a Henyei tankerület is kezdeményezte az intézmény átszervezését, melynek során két fontos érvet említettek: egyrészt a megyeszékhelytől való távolságot, ami megnehezíti az iskola működését, másrészt az iskola addigi hagyományait, együttműködéseit, melyek egyértelműen a Henyei tankerülethez kötik. A kezdeményezés a KLIK vezetőségétől is támogatást kapott, így jelenleg mindegyik, a járásban lévő általános iskola a Henyei tankerülethez tartozik.

A márgafői iskola, a járás egyetlen egyházi intézményeként kapcsolatban van a Henyei tankerület vezetőjével és az iskolákkal, és sikerült olyan együttműködési formákat kialakítani, illetve a hagyományoknak megfelelően folytatni, melyek segítik a kapcsolattartást: egymás rendezvényeire (például tanulmányi verseny, szakmai tájékoztatónap) meghívást kapnak, a szakos ellátottság biztosításához a pedagógusok áttanítanak egymás intézményeibe.

Az egyházi fenntartás nem csak Márgafő kapcsán kerülhet szóba. Interjúpartnereink beszámoltak egy olyan tervről, ami a későbbiekben átrajzolhatja a tankerület térképét: a református egyház már több éve tervezi egy új iskola létrehozását Szajlán. Így a településen két intézmény működne, egy állami és egy egyházi iskola. A református egyház visszakapott olyan épületrészeket, melyeket korábban az iskola használt, ezekben tudná elindítani az új képzést, emellett a katolikus egyháztól vásárolnának meg olyan épületeket, melyek szintén az iskolához tartoztak régebben.

A korábban már többször említett, szurdonyi iskola életében további változásokat generált, hogy a KLIK fenntartásába került. A 2013/2014-es tanévben az alacsony osztálylétszámok miatt, a 2. és 4. évfolyam összevonására kényszerültek, így csak az 1. és a 3. évfolyam működik önállóan. Ugyanakkor a tankerület vezetője hangsúlyozta, hogy az iskolák fennmaradása elsődleges cél akkor is, ha csak kis létszámú diákot oktatnak.

Szurdonyban azonban az adatok azt mutatják, a folyamatos létszámcsökkenés miatt, veszélybe került az iskola működése, amit a 2014. szeptember 1-jétől tervezett cigány nemzetiségi oktatás bevezetésével próbálnak kivédeni. (A cigány nemzetiségi oktatást, a cigány, roma tanulók magas aránya miatt, a legtöbb iskola alkalmazza a járásban.)

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK MEGVÁLTOZOTT SZEREPE

A helyi önkormányzatok korábbi iskoláik *működtetését* is átadták a Klebelsberg Intézményfenntartó Központnak. A nagyobb települések esetében nem volt ez egyértelmű, megtárgyalták a megtartás lehetőségét is, ám a szükségesnél kevesebb információ miatt, a kétségek tűntek erősebbnek. Nem tudták pontosan felmérni, mekkora anyagi terhet ró rájuk az üzemeltetés, nem tudtak megalapozott és várhatóan tartható költségvetési tervet készíteni. Ráadásul az iskolák állami fenntartásba vétele azt is jelentette, hogy az önkormányzatok elesnek minden oktatással kapcsolatos központi forrástól, így nem látták, miből lehetne a működtetést finanszírozni. Ennek ellenére a döntést több testületi, bizottsági ülés előzte meg, bár ezeken inkább a gazdasági oldalról esett szó, illetve arról, az egyik vagy másik megoldás esetén a gyakorlatban hogyan működik majd az iskola, az oktatással kapcsolatos szakmai, illetve az érdekelt feleket közvetlenül is érintő kérdésekről kevésbé. A kisebb települések örömmel fogadták, hogy a működtetés terhet az állam leveszi róluk.

Több interjúalany szerint a helyi önkormányzatok, polgármesterek úgy gondolják, hogy az iskola állami fenntartásba és működtetésbe adásával egy időben megszűnt az önkormányzatok minden, az oktatás szervezésével kapcsolatos feladata és felelőssége. Egyetlen érdek jelentkezik: az iskola megtartása. Interjúalanyaink arról számoltak be, hogy az önkormányzatok nem szólnak bele a helyi oktatásba, pedig erre formális és informális lehetőségeik is lennének. Jól érezhető egy „nem az én iskolám, nem az én problémám” vélekedés, miközben egyöntetű az igény arra, hogy a helyi iskola megmaradjon.

Ugyanakkor a helyi polgármesterek és a tankerületi igazgató közötti kapcsolattartás folyamatos, ami alapvetően szükséges az iskolák mindennapi gördülékény működéshez, továbbá a felmerülő problémákat is hatékonyan tudják közösen megoldani. Ilyen például a gyermekek iskolába, illetve haza utaztatása: az ehhez szükséges buszt (beiskolázási körzeten belül) az önkormányzatok biztosítják, míg az utazás költségét a tankerület állja.

Az önkormányzatok, az iskolák és a tankerület együttműködésének másik dimenziója, hogy a KLIK-kel kötött vagyongazdálkodási szerződés értelmében a helyi önkormányzat az eddig megszokott formában, bérleti díj felszámolása nélkül használhatja a továbbra is a tulajdonában álló, de működtetésre átadott épületeket. Előfordul az is, hogy a tankerület, illetve a helyi iskola és az önkormányzat között háttéregyezség kötöttetik bizonyos helyiségek használatát illetően. A gyermekek étkeztetése továbbra is a helyi önkormányzat feladata, ugyanakkor a konyha és az étkező az iskolaépületben található. Általánosságban elmondható, hogy amennyiben az iskolaépület része a konyha és az étkező, és nincs lehetőség a tételes költségmegosztásra, a helyi önkormányzatok hozzájárulnak a működtetési költségekhez.

Fontos megemlítenünk, hogy az önkormányzati tulajdonú épületek megóvása, esetleges felújítása a helyi közösség, a helyi önkormányzat érdeke is. Ennek érdekében az önkormányzatok minden lehetőséget megragadnak a forrásszerzésre, és nem várják el, hogy a KLIK biztosítsa ezen forrásokat.

A VÁLTOZÁSOK HATÁSA

Az intézményigazgatók, törvényi kötelezettségüknek megfelelően, felülvizsgálták iskoláik *pedagógiai programját*, és ezek mindegyike elfogadásra került. Említésre méltó, lényegi változtatás nem történt, az önkormányzatok formális és informális értelemben sem vettek részt a programok átalakításban, módosításukban a tankerületi munkatársak segítettek, főként szakmai és jogszabály-értelmezési kérdésekben.

2010 óta nem tapasztalható a *tanulói összetétel* jelentős változása, s az átszervezések, a fenntartóváltás sem befolyásolták ezt. A hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetű tanulók számát és arányát tekintve egyik iskola esetében sem beszélhetünk az arányok csökkenéséről, inkább a szegregáció fokozódását tapasztaljuk. Tankerületi szinten – a 2013/2014-es tanévben – a hátrányos helyzetű tanulók aránya⁵ 76%, a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók aránya 42%. Az újonnan csatlakozott palsai iskola kivételével mindenütt 60% vagy magasabb a hátrányos helyzetű tanulók aránya. Összességében az iskolák tanulóösszetétele a hátrányos helyzetű térség meghatározó indexeként értelmezhető, a szegregáció feloldására – az adatok alapján úgy látható – a kistérségen belül nem mutatkozik lehetőség.

A tankerület iskoláiban számos intézkedés történt – nemcsak az elmúlt négy évben, hanem ezt megelőzően is – a hátrányos helyzetű tanulók támogatására, és ezek az intézkedések az iskolák KLIK-hez kerülése után is megmaradtak. A pályázatok mellett más lehetőségeket is keresnek az intézmények, ilyenek például a civil vagy egyházi szervezetekkel való együttműködések.

Interjúalanyaink a *diákokra vonatkozó hatásokról* beszámolva megemlítették a szakszolgálati rendszer átalakulását, ami a tankerületek létrejöttét követően csak lassan szerveződött újjá. Az állami fenntartású iskolák az akadozó ellátást említették, míg a járás egyetlen egyházi iskolája a logopédiai szolgáltatás teljes megszűnéséről számolt be. Utóbbi esetben azt tartják problémásnak, hogy a tankerület felelősségén kívüleső intézményként, nem részesülnek a gyermekeket megillető alapvető ellátásban.

A *pedagógusok* mindennapi pedagógiai *munkáját nem érintette* jelentősen a *fenntartóváltás*. Az iskolaigazgatók ennek menetéről, a várható változásokról folyamatosan értesítették kollégáikat. A fenntartóváltás egzisztenciálisan sem érintette őket, hiszen a tankerület megalakulását követően nem történtek elbocsátások a járásban. Mind az igazgatók, mind pedig a tankerületi vezető törekedett arra, hogy ne kelljen pedagógusoktól megválni. A szurdonyi iskola 5–6. osztályának megszűnése sem járt pedagóguselbocsátással, mivel az érintett tanárokat el tudták helyezni a henyei gesztorintézményben.

⁵ Az adatok forrása: NEFMI Oktatási statisztikák 2009., tankerületi adatszolgáltatás és Köznevelés-fejlesztési Terv, 2013.

A tankerület megalakulásával viszont a szajlai iskolában tanárhiány lépett fel, de a 2013/14-es tanévre a státuszok többségét feltöltötték. Ez nem volt könnyű, ugyanis a település zártsága miatt, sokan nem szívesen vállalják a közlekedési nehézségeket, illetve telepednek le a nagyközségben.

A felsőradai intézményvezető véleménye szerint az állami fenntartásba vétel tette lehetővé, hogy három új pedagógust alkalmazhassanak, melyet a megnövekedett teher (például egész napos iskola) és a szakos ellátottság indokolt; a márgai tantestület is egy fővel növekedett 2013 után, illetve itt lehetőség nyílt egy kolléga igazgatóhelyettesi kinevezésére is (mely státusz előtte nem létezett).

A szakos ellátottságot továbbra is – a többcélú kistérségi társulás fenntartása idejében és azt megelőzően is jól működő – utazótanári rendszerrel biztosítják az intézmények. Az áttanítást konzerválta az is, hogy az intézményintegrációt követően, forráshiányra hivatkozva az iskolaigazgatók azokat a pedagógusokat, akiknek tantárgya nem igényelt heti 2-3 óra tanításánál többet, „rákényszerítették” az áttanításra – természetesen intézményen belül –, így előfordult, hogy bizonyos pedagógusok kötelező óraszámra két feladatellátási hely között oszlott meg. Jelenleg – az intézményvezetők véleménye szerint – az utazó pedagógusok rendszerének fenntartását és működtetését nehezítik az érvényes törvényi előírások (pl. az egész napos iskolára és a kötelező óraszámra vonatkozóak).

Ugyanakkor a szakos ellátottság a tankerületre vetítve megközelíti a száz százalékot, ám még mindig hiány mutatkozik egy-két tantárgy esetében. A rendszer alapvetően jól működik, és az áttanításban nem csak az állami fenntartású intézmények vesznek részt. Bár az áttanítás megszervezése nem problémamentes, a tankerület munkatársai – összefogva a járási közoktatási intézményeket – hatékony segítséget tudnak nyújtani a rendszer gördülékenyebbé tételére (pl. a tankerület ismeri a helyi iskolák munkaerőigényeit). A tankerület vezetője az irányítása alatt álló intézmények szakos ellátottságának növelése érdekében a helyi szakképző iskola igazgatójával is felvette a kapcsolatot, és az „egyezségnek” köszönhetően három pedagógus folyamatosan tanít a márgai iskolában is.

Az állami fenntartásba vétellel úgy tűnik, gazdaságilag is könnyebb fenntartani a rendszert, miután az állami fenntartású iskolák pedagógusainak áttanításával, utazásával kapcsolatos pénzügyi háttérrel a tankerület biztosítja.

Az iskolák ugyanakkor megosztottak a fenntartóváltás gazdasági következményei, hatásai értékelésében. A nagyobbak (gazdasági) autonómiájuk elvesztését látják az átalakításban, míg a kisebbek pozitívan értékelik a pénzügyi következményeket. Bár a járás mindegyik iskolája nehéz pénzügyi helyzetben volt korábban is, a nagyobb intézmények mégis bizonyos gazdasági autonómiát élveztek. Természetesen a fenntartóval (2013. január elseje előtt a többcélú kistérségi társulással) egyeztetni kellett, az éves gazdasági tervüket is a fenntartó fogadta el, de e terven belül az intézményvezetők viszonylag nagy mozgástérrel rendelkeztek. A kisebb iskolák azonban a korábbi időszakot jellemző nagyobb fenntartói függőségről számoltak be.

Alapvetően sem a pedagógusok, de még az intézményvezetők sem látnak bele intézményük gazdálkodásába. Ez a nagyobb iskolák igazgatóinak, akik előtte napi szinten hoztak gazdasági döntéseket, némi bizonytalanságot okoz. Többen arról számoltak be, hogy meg sem tudják ítélni a rendszer gazdasági hatékonyságát.

„Vakon gazdálkodunk, nincs költségvetésünk. [...] Ezt továbbra is mondom, hogy nem tudom, hogyan zártuk a múlt évet, ami volt az első teljes KLIK-es év, fogalmam sincs, mire volt elég a mi átvitt forrásunk, vagy mire nem, vagy mi maradt.” (Henye, iskolaigazgató)

„Tehát nemhogy több pénzt nem kaptunk, hanem inkább kevesebbet összességében. Arról nem is beszélve, hogy a tavalyi év úgy telt el, hogy én nem tudtam, hogy nekünk erre most van-e keretünk, vagy hogy milyen pénzkeret az, amiből gazdálkodunk, de hozzáteszem, ezt nemcsak én nem tudtam, de a tankerületben a gazdaságis sem talán.” (Szajla, iskolaigazgató)

A felsőradai iskola igazgatója volt az egyetlen, aki egyértelműen pozitívan nyilatkozott a fenntartóváltás pénzügyi következményeiről. Elmondása alapján korábban, ha az iskola túllépte a költségvetési tervezetet, a helyi önkormányzattal, illetve az iskola-fenntartó társulással kellett egyeztetni, amelyek azonban szükségleteik kielégítésére nem mindig tudtak forrást biztosítani. A jelenlegi rendszer szerinte gördülékenyebb. Ha leadják igényeiket, biztosítják számukra a kért forrást, bár maga is megemlíti, volt rá precedens, hogy leadott igényeiken módosítani kellett forráshiány miatt, illetve az ellátás akadozott. Az alapvető felszerelésekhez azonban gond nélkül hozzájutnak.

Az autonómia csorbulása mellett, további negatívumokról számoltak be az intézményvezetők, ami a „jó gazda” szerepének eltűnésével ragadható meg. Az iskolák nem rendelkezhetnek szabadon épületeikkel, infrastruktúrájukkal. Eddig bevételeik növelésére törekedtek, melynek egyik formája az épületrészek, különböző helyiségek bérbeadása volt. Az ebből származó bevételt az iskolára, a pedagógiai munka, az infrastruktúra fejlesztésére tudták használni, forráshiány esetén pedig alapvető feladatokat, felszerelést finanszíroztak. Jelenleg azonban az ilyen tevékenységből származó bevételek a KLIK-hez folynak be, és az iskolák nem kapják meg közvetlenül. Ilyen feltételekkel az iskolaigazgatóknak már nem érdekük ezen bérbeadási tevékenység folytatása, amellyel ráadásul helyiségeik, berendezéseik állapotát is veszélyeztetik.

„Nem vagyunk egy kicsikét sem motiválva arra, hogy spóroljunk, merthogy minek? Most minek spóroljak? Addig a saját zsebemre spóroltam, de most mindent elvisznek úgyis. Ha megtakarítok, ha nem, nem vagyok érdekelt abban, hogy spóroljak, nem vagyok érdekelt abban, hogy bevételem legyen, mert semmi nem marad itt. Mert ha legalább egy kis része itt maradna, amin vehetnék egy ásványvizet mondjuk, vagy mit tudom én, akármit, ami mondjuk egy picikét a komfortérzetét, vagy egy repi kávé, vagy akármit akkor azt mondaná az ember, hogy na. De így, hogy azonnal mindent le kell adni, nem is látom, itt nem is jelenik meg a forrás, hát akkor miért? (Henye, iskolaigazgató)

„Olyan szempontból hátrányosan érint, hogy régen, amikor volt rá lehetőség, kiadtuk a helyiségeinket, most meg nem, mert nem fűződik hozzá semmi érdekem, mert ha kiszámlázuk a terembérletet, befolyik a KLIK központi számlájára, amiből én egy büdös fillért nem látok. Tehát nem tudom visszafordítani az iskolára.” (Szajla, iskolaigazgató)

A döntési függetlenség is csorbul a rendszerben, mely a pályázati források csökkenését is jelentheti hosszabb távon. Eddig az iskolaigazgató és a pedagógusok döntöttek a benyújtandó pályázatokról. Most engedélyt kell kérni erre, hiszen kötelezettségvállalóként a KLIK dönt arról, milyen forrásokra lehet pályázni. A jelenlegi rendszerben elvileg előfordulhat az is, hogy nem a pályázati intézmény valósítja meg a megnyert pályázatot, mivel a helyi tankerület kijelölheti az elnyert pályázatok megvalósítóját.

A még kialakulóban lévő rendszer az oktatást kevésbé érintő, de elengedhetetlen feladatok finanszírozását is érinti. Eszköz hiányában a kisebb iskolákban problémát okoz például a fűnyírás, melyet jelenleg csak a helyi önkormányzat segítségével tudnak az intézmények megoldani.

ÖSSZEZÉS

Az oktatási intézményrendszerhez kötődő, gyakran évtizedekre visszanyúló hagyományok és együttműködések a mai napig tapasztalhatók a kistérségben. A korábban kialakult oktatási struktúra 2010 után nem változott jelentősen formális értelemben, a járási és tankerületi rendszer kialakulása során sem: sem iskolabezárásra, sem iskolák összevonására-szétválására nem került sor, és nem jött létre új intézmény (egyedül Palsa járáshoz való csatlakozása módosította az intézményi struktúrát). A tankerületek létrehozása értelemszerűen átrajzolta a meglévő fenntartói struktúrát: az addig döntően a többcélú kistérségi társulás fenntartásába tartozó oktatási intézmények átkerültek a KLIK fenntartásába, emellett mindegyik önkormányzat átadta a működtetést is a központnak. Az addigi viszonylagos függetlenség elvesztése inkább a nagyobb intézményeket érintette negatívan, míg a kisebb intézmények a mindennapi erőfeszítések, (anyagi) kényszerek megszűnését látták a központosításban. Az interjúk során az átszervezésekre vonatkozóan több problématerületet jeleztek az interjúalanyok, és az intézményi autonómia csorbulása számos, eddig megoldatlan problémát vet fel, ugyanakkor jól látszik az is, hogy a mindennapi pedagógiai munkát számottevően befolyásoló mechanizmusok, együttműködések alig változtak a fenntartóváltás következtében. Mindez talán köszönhető egyrészt a hagyományosnak tekinthető együttműködési formák megmaradásának, másrészt a tankerületi vezető kompetenciáinak és elkötelezettségének.

„Csak azt tudom mondani, hogy nekünk rendkívül nagy szerencsének van, hogy a helyi tankerület igazgatója helyből való, egy, a helyi körülményeket jól ismerő és a helyi érdekekért küzdő szakember. Azt gondolom, hogy azt a fajta központosítást, ahogy a KLIK indult, már látják, hogy nem tartható, és hallottam már, ilyen vonatkozásban tervezik több feladatnak a helyi területre való leosztását. Mert nagyon központosított rendszerként indult meg a működés, így sokkal hosszabb ideig tart egy probléma megoldása, de mondom, hogy ez nem a tankerulettől függ, hanem attól, hogy nagyon központosított rendszerként működik.” (Mendecs, iskolaigazgató)

HIVATKOZOTT IRODALOM

- Feladatellátási, intézményhálózat-működtetési és köznevelés-fejlesztési terv. B. megye, 2013–2018.* Budapest, Oktatási Hivatal.
- Népszámlálás 2011: 4 Településsoros adatok.* Internet: http://www.ksh.hu/nepszamlalas/tablak_teruleti_02, letöltve: 2014. 04. 23.
- Paku–Marton–Andl (2011): Pedig valami elindult... In: Györgyi Zoltán (szerk.): *Korlátok között szabadon. Demográfiai folyamatok és helyi oktatáspolitikák.* Budapest. Oktatókutató és Fejlesztő Intézet, 57–76.

KARDOS KATALIN – KOVÁCS KLÁRA: „EZ EGY CIVIL HŐSTETT VOLT TULAJDONKÉPPEN”

Az Újvárosi kistérség Észak-Magyarországon található. Közel húsz település alkotja, közöttük a két város: Újváros és Pálköve. Lakónépessége valamivel 20 ezer fölött van, kétharmaduk a kistérség központjában lakik. Minden más település, kistelepülés, zömmel néhány száz fős lakossággal. A gazdasági-társadalmi szempontból elmaradott, hátrányos helyzetű kistérség földrajzi értelemben periférikus helyzetű: székhelyének távolsága a megyeközponttól 80 km. Településeinek zömében az országos átlagot jelentősen meghaladó a munkanélküliség. A térség egészében és Újvárosban is jelentős a roma lakosság száma.

A népesség csökkenése igen drasztikus. Ennek oka részben a természetes fogyás, részben az elvándorlás. A kistérségi központ népessége is folyamatosan öregszik, csaknem minden ötödik lakosa hatvan év feletti. Az elvándorlás egyik legfontosabb oka a munkahelyek hiánya.

A magas munkanélküliség részben a gazdaság elmaradottságára, részben a lakosság képzetlenségére vezethető vissza. A munkanélküliek közel ötven százaléka alacsony iskolai végzettségű, legfeljebb az általános iskolát fejezte be. További problémát jelent, hogy nem csak az alacsony képzettségű munkaerő számára szűkös a helyi munkahelykínálat, korlátozott a magasán kvalifikált munkaerőt igénylő munkahelyek száma is, amely a jól képzett, fiatal munkaerő elvándorlását eredményezi.

Újvárosban működik az óvodák és az általános iskolák nagy része, a középfokú intézmények mindegyike. Az általános iskolát végzettek jellemzően itt vagy a szomszédos kistérség központjában kezdik meg középfokú tanulmányaikat.

Újvárosban jelenleg – tagiskolai szinten nézve – hat általános iskola működik, ebből három egyetlen összevont iskola keretében a KLIK fenntartásában (Erkel Ferenc, Juhász Gyula, Karinthy Frigyes), egy az Országos Nemzetiségi Önkormányzat, valamint két iskola a katolikus és a református egyház fenntartásában. A KLIK-fenntartású intézmények egy szervezetbe (Karinthy) tartoznak, ennek tagiskolája a közeli Makondé is. A középiskolák között van két (összevont) KLIK-hez tartozó intézmény (a gimnázium és a szakmunkásképző iskola), a Katolikus Gimnázium és Szakközépiskola (korábban: Türr István Szakközépiskola), valamint egy minisztériumi kézben lévő Mezőgazdasági Szakközépiskola.

Nemcsak a szomszédos kistérség központja célpont az Újvárosi kistérségben lakó középiskolát választó tanulók egy része számára, hanem Újváros is a szomszédos és egy harmadik kistérség tanulói előtt. Felsőoktatás a közelben a szomszédos kistérség központjában, szélesebb választékban a megyeszékhelyen található.

A 2010 ELŐTTI OKTATÁSI HELYZETKÉP

Újváros általános iskoláit 2004-ben vonták össze. A három tagiskolával működő összevont, ma már állami fenntartású iskola központja a Karinthy Frigyes Általános Iskola lett. Ehhez a konglomerátumhoz két évvel később csatlakozott a makondi iskola, amely három további település oktatását is megoldja. A Nemzetiségi Általános Iskola 2007-ben került az Országos Nemzetiségi Önkormányzat fenntartásába, elkerülendő

az összevonást a többi városi iskolával. Egy ideig a varjúfalvi iskola is ide csatlakozott, de később kilépett, és a pálkővei iskolához került.

A pálkővei iskola, amelyet a többcélú kistérségi társulás tartott fenn, ettől kezdve – a makondit leszámítva – a térség falusi iskoláinak mindegyikét igazgatta. Hozzá tartozott három – alig néhány tanulóval rendelkező – alsó tagozatos iskola: a pereci, a massai és az irtási, valamint a pozsgási és varjúfalvi nyolcosztályos iskolák. A többcélú kistérségi társulás az iskolafenntartás tekintetében inkább kényszertársulásnak volt tekinthető: a közös anyagi érdek hozta össze az intézményeket, ugyanakkor minden érintett önkormányzat vigyázott arra, hogy saját iskolája felett a tényleges döntési jogköröket maga gyakorolja.

Újváros akkoriban négy középiskolával rendelkezett, melyek közül hármat – a Türr István Szakközépiskola (a jelenlegi Katolikus Gimnázium és Szakközépiskola) kivételével –, így a legjobbnak számító, egészségügyi képzést is folytató gimnáziumot is, a megyének adott át anyagi nehézségei miatt.

SZERVEZETI VÁLTOZÁSOK 2010–2012 KÖZÖTT

A 2010 utáni, a térség oktatásiintézmény-hálózatát befolyásoló átszervezéseknek három csomópontja volt: az újvárosi református iskola megjelenése, ugyanitt a középiskola oktatás átszervezése, valamint a pozsgási iskola megszűnése.

2012-ben a kistérség székhelyén a református egyház négy alsó tagozatos osztállyal megalapította a Református Általános Iskolát a régi, korábban önkormányzati fenntartású, azóta megszűnt Pannónia Általános Iskola, általa felújított épületében. A négy évfolyam együttes indítására úgy volt lehetőség, hogy a Karinthy Frigyes Iskolából és ennek tagiskoláiból mentek át a tanárok, s követték őket a diákok is. Ennek következtében a leginkább érintett Juhász Gyula Iskolában – amellet, hogy az itt tanulók száma a felére csökkent – jelentősen megnőtt a hátrányos és halmozottan hátrányos gyerekek aránya.

„Lehet másképp is mondani, de a valóság az, hogy átcsábítottak 8 nevelőt, tanítót és a tanító nénik ugye csak úgy tudtak menni, ha vitték magukkal a tanítványokat is. Ők meg ugye a tanítványokat csábították, és ugye nem a hátrányos helyzetű tanítványokat csábították elsősorban. A Juhász Gyulából csábították el a legtöbb nevelőt is, meg a legtöbb tanítványt is. A többi iskolában nem volt jellemző, mert 2-3, maximum 4 gyereket vittek el. A lényegesebb, azt hiszem, a Juhász Gyulából 3 nevelő ment és vagy 30 gyerek.” (a Juhász Gyula tagintézmény vezetője)

Ha nem is lehet bizonyítani (s éppen ezért nem is biztos), hogy a tanítók valóban csábították a tanulókat, s tényleg a legjobbakat, valószínűsíthető, hogy az egyházi iskolát elfogadó, s gyerekeik tanulását fokozottan szem előtt tartó, iskolázottabb szülők vitték át gyerekeiket. Ezt támasztja alá, hogy a Katolikus Általános Iskolában is sokkal kisebb hátrányos helyzetű tanulók aránya a város többi alapfokú intézményéhez képest. A szelekció következtében azokban az állami fenntartású intézményekben, ahonnan átmentek a gyerekek a Református Általános Iskolába, lényegesen megnőtt

a hátrányos helyzetű, főleg roma tanulók aránya, de érezhető ez a város minden más, nem egyházi fenntartású általános iskolájában is.

A másik nagy változás a három, megyei fenntartású középiskola, vagyis a gimnázium, a szakmunkásképző és a Mezőgazdasági Szakközépiskola összevonása volt, amelynek révén a szakmunkásképzőt sikerült megmenteni a megszüntetéstől, ugyanis azt a megyei közgyűlés 2010-ben be akarta zárni. A diákokat Mezőgazdasági Szakközépiskolába integrálták volna. Ezt a megoldást az érintett felek mindegyike elvetette. Többek szerint az összevonás hatására megnőtt a hátrányos helyzetű tanulók aránya a gimnáziumban, mert az iskolázottabb szülők elbizonytalanodtak a gimnáziummal kapcsolatban, csökkent annak presztízse. Felmerült a gimnázium átadása a görögkatolikus egyháznak, de végül nem jött létre a megállapodás.

2012 augusztusában a gimnázium, a szakmunkásképző és a Mezőgazdasági Szakközépiskola – lévén, hogy korábban megyei fenntartásúak voltak – még a Megyei Intézményfenntartó Központhoz kerültek, s csak év közben vette át azokat a KLIK. Ebben az időszakban került át a Türr István Szakközépiskola a katolikus egyház fenntartásába amiatt, hogy a város egyre nehezebben tartotta fenn az intézményét.

A kistérség falusi iskolái tekintetében a legjelentősebb változást a pozsgási tagiskola 2012-es megszűnése és beolvadása a varjúfalviba jelentette. Varjúfalván az összevonást követően sem kellett párhuzamos osztályokat indítani, mivel mindkét iskolában viszonylag kevés gyerek tanult. Az évfolyamonkénti, átlagosan hat pozsgási gyereket a varjúfalvi osztályok könnyen befogadták. A pozsgási pedagógusok és szülők részéről felháborodást keltett, hogy a kisebb létszámú, földrajzilag és közlekedési szempontból is rosszabb helyzetű, gyengébb infrastruktúrával rendelkező (sötét, kisebb termek, fűtetlen tornaterem, kisebb alapterület stb.) varjúfalvi iskolába helyezték át őket, míg a nemrég felújított, jobb elhelyezkedésű pozsgási iskola azóta is üresen áll. A döntést a két település önkormányzati vezetői hozták meg, háttérében gazdasági érdekek játszottak szerepet.

A pozsgási önkormányzat számára Varjúfalva választásának mozzatárugója a pedagógusok védelme volt, ugyanis a két falu polgármestere meg tudott egyezni abban, hogy pozsgási legyen a tagintézmény-vezető, s a pedagógusok is megőrizhették állásukat. Ugyanezt a másik alternatíva esetében, a pálkővei intézményvezetővel látták megvalósíthatónak.

A pozsgási tanulók beilleszkedése nem volt zökkenőmentes. A varjúfalviak számára sem volt könnyű a zömében roma tanulók befogadása. (A pozsgási nem roma szülők inkább Perecre járatják gyerekeiket.) A pozsgási szülők is többször hangot adtak nemtetszésüknek, hogy Varjúfalvára kell járnia gyerekeiknek.

A Varjúfalván tanító pedagógusok mindent megtettek, hogy összeszokjanak a varjúfalvi és az újonnan érkező gyerekek, s az utóbbiak megtanulják a befogadó iskolában elfogadott normákat, szabályokat, értékrendet. (Már a KLIK megalakulása után, a tankerülettel összefogva is sikerrel pályáztak felzárkóztató programokat biztosító táborokra is.) A befogadás azonban így sem volt tökéletes: egyre több varjúfalvi szülő íratja gyermekét a pereci alsó tagozatos általános iskolába.

További, kisebb jelentőségű változást jelentett a massai tagiskola megszüntetése. Itt már csak hat tanuló volt az utolsó évben, közöttük más településről bejárók is. Az érintett szülők és a gyerekek eleinte nehezen fogadták el az új helyzetet, de idővel mindenki belátta, hogy ilyen kis létszám mellett irracionális fenntartani az intézményt.

A változások során az iskolák arra törekedtek, hogy semmiképpen se kelljen elbocsátani nevelőket: elsődleges volt, hogy a demográfiai változások ellenére meg lehessen őrizni a státuszokat. Az ezzel kapcsolatos félelem volt az egyik indoka a szakmunkásképző iskola bezárása elleni tiltakozásoknak is, mert azt nem lehetett volna megvalósítani elbocsátások nélkül. Végül, az összevonást követően korkedvezményes nyugdíjazással, prémiumévek lehetőségével oldották meg a helyzetet. A későbbiek során már egy-egy pedagógus felvételére is volt lehetőség.

A TANKERÜLET MEGALAKULÁSA

A KLIK létrejötté nyomán az addig a városi, a megyei önkormányzat, valamint a többcélú kistérségi társulás által fenntartott általános iskolák a helyi, illetve az összevont középiskola a megyeközponti tankerülethez kerültek. A Mezőgazdasági Szakközépiskolát 2013-ban leválasztották az összevont középiskolai egységről, s a Vidékfejlesztési Minisztérium fenntartása alá helyezték. A KLIK-en kívül – amint azt fentebb említettük – még három fenntartóról kell beszélnünk: ezek az Országos Nemzetiségi Önkormányzat, a Református Egyház, valamint a Katolikus Egyház.

A KLIK-iskolák későbbi működőképességének megőrzésében kulcsmomentum, hogy a helyi tankerület igazgatója 2012-ig pedagógusként dolgozott a városi gyógyepedagógiai intézetben, az utolsó hat évben igazgatóhelyettesként. Ezt követően a Megyei Intézményfenntartó Központ igazgatóhelyettese volt.

A KLIK megjelenésekor az iskolaátadások és -átvételek ügyében a helyi önkormányzatok nem voltak érdemi döntési helyzetben, ezért a működtetői feladatokat átruházták a Klebelsberg Intézményfenntartó Központra. Az egyetlen kivételt a percsi alsó tagozatos tagiskola jelenti, amelynek működtetését átvállalta a helyi önkormányzat.

A KLIK-nek átadott iskolák működtetéséért egyedül Újvárosnak kell hozzájárulást fizetnie, mégpedig évi 180 millió forintot. A városi önkormányzat átadással kapcsolatos döntésében gazdasági tényezők játszottak szerepet, s végül teljes egyetértésben döntöttek a képviselők. Az önkormányzati hivatal költségvetéssel foglalkozó munkatársai az előző években az általános iskolák működtetésére költött összegekre vonatkozó kimutatásokat megvizsgálták, s ezek alapján azt prognosztizálták, hogy a KLIK-nek fizetendő hozzájárulás összege kisebb lesz, mint amennyit az előző években költöttek az intézményekre, s az így megtakarított összeget a város infrastruktúrális és egyéb fejlesztésére tudják költeni.

„Nem nagyon tudtunk mi erről semmit. Azt tudtuk, hogy kell majd fizetni, de hogy mennyit, azt nem tudtuk. Mint utólag kiderült, 15 millió forintot kell havonta. Tavaly legalábbis annyit kellett fizetni. Ez 180 millió forintot jelent egy évben, amit hozzájárulásként fizet az önkormányzat a KLIK-nek. Nem is lenne baj, ha ez a 180 millió itt maradna az újhelyi tankerületnél, abból szerintem simán el tudná tartani az intézményeit. Végül is nem voltunk döntési helyzetben. Tehát az volt, hogy átveszi az állam, és kész. Az volt a döntési kérdés, hogy akarjuk működtetni, vagy csak a fenntartást akarjuk átadni. Mi azt mondtuk, hogy nem akarjuk működtetni, ha elvették, akkor vigyék az egészet szőről-bőrről. Sokba kerül. Lehet, hogy még ettől is többbe kerül, mint amennyit befizetünk. Bár én most azt

mondtam, hogy három év után meg kell vizsgálni, hogy a 180 millió forint mire elég. Mert, hogyha csak az általános iskolákat vesszük, ugye a középiskola, az majdnem mindegyik egyházi fenntartású, akkor lehet, hogy a 180 millió forintból busásan kijövünk. Persze, ezt majd két-három év múlva kell megnézni, megtárgyalni”. (önkormányzati vezető)

VÁLTOZÁSOK A KLIK MEGALKULÁSA UTÁN

Jelenleg tizenegy feladatellátási hely tartozik a járási tankerülethez: a már korábban jelzett iskolák, tagiskolák mellett az újjvárosi sportcsarnok és a tanuszoda. Az átadások során senkit sem kellett elbocsátani, mivel eleve kevesen voltak a rendszerben. Mivel a térségben a korábbi években több fenntartóváltás, s ehhez kapcsolódó változás volt, így a jelzett átalakítások sem okoztak az érintettek számára különösebb problémát.

A KLIK megalakulása után az iskolák alapidokumentumaiban sem történtek jelentős változások. A pedagógiai programokat ugyan minden intézményben felülvizsgálták, de csak kisebb módosításokat hajtottak végre rajtuk. Az új fenntartói rendszerben az oktatás fejlesztésének céljából az intézmények számos pályázatban vesznek részt, sokszor az önkormányzattal együttműködve. Bár a tankerület vezetője szerint a térségnek nincs kimondott oktatási stratégiája, de nagy hangsúly esik a hátránykompenzációra és a tehetséggondozásra, s jelentős figyelmet fordítanak a pedagógusok minél szélesebb körű továbbképzésére is. A pedagógiai munkában – a térség hátrányos gazdasági és demográfiai helyzetéből adódóan – kiemelt szerep jut a hátrányos helyzetű diákok speciális oktatására való felkészítésnek, amiben a mindennapi élethez való tudásátadás is helyet kap (higiéniai szabályok, viselkedési, magatartásbeli normák stb. megtanítása). A vonatkozó programokat, fejlesztési terveket az adott intézmények tantervtestületei állítják össze, ők jelölik ki a főbb irányvonalakat, szakmai kérdésekbe sem a tankerület, sem a többi fenntartó nem avatkozik bele. A fejlesztésekhez szükséges pályázatokat együtt adják be, sokszor hármas (önkormányzati, tankerületi, iskolai) együttműködésben. A megfogalmazott célokban egyetértés van az oktatásirányítás és a szereplők között.

Az iskoláknak nagyon jó a kapcsolata a fenntartóval és a más fenntartóhoz tartozó iskolákkal, valamint az újjvárosi és a szomszédos tankerületnek is egymással.

„Szeptemberben például megtapasztaltuk azt, hogy milyen az, amikor két tankerület együtt dolgozik. A szomszédos tankerületnek szüksége volt egy bizonyos végzettségű pedagógusra, aki a mi tankerületünkben dolgozott, és lakóhelye abban a tankerületben volt, a pedagógus pedig úgy döntött, hogy átmegy oda, viszont onnan ájtött egy másik pedagógus ugyanilyen okokból. Tehát így egyensúlyban vagyunk, könnyebb megszervezni is, hiszen nem kell közös megegyezéssel megszüntetni a jogviszonyt, hanem áthelyezéssel kerülhetnek át az alkalmazottak.” (tankerületi igazgató)

Pozitív változásnak tekinthető, hogy a KLIK megjelenése után idővel felszabadultabbá vált a rendszer, visszaadták például az iskoláknak a munkáltatói jogok egy részét, ami azt eredményezte, hogy már nem kell minden esetben olyan hosszú utat bejárni a különböző jellegű kérdésekkel, problémákkal.

A pálkővei intézmény tagiskolái (Irtás, Perec, Varjúfalva) mindenképp profitáltak az állami kézbe vételből, mert így fenn tudtak maradni: bezárásuk eddig nem merült fel. A pereci iskolában egyébként enyhe tanulólétszám-növekedés is tapasztalható, bár ez nem a KLIK, hanem az iskola marketingtevékenységének köszönhető: számos prospektusban hirdette a környező falvakban, miért is érdemes őket választani (család-barát iskola, napközi stb.). Többen járnak át hozzájuk Pozsgásról, Varjúfalvából s más településekről is, aminek fő oka, hogy az említett településeken és iskoláikban a roma tanulók száma egyre magasabb, így a nem roma szülők inkább ide hozzák gyerekeiket. Itt alig vannak cigány tanulók, ők is rendszerint olyanok, akik ideiglenesen, nevelőszülőknél vannak elhelyezve a faluban. Mivel Perec nem adta át iskolája működtetését a KLIK-nek, az önkormányzat tevékenysége szerint képezi az iskola mindennapi életének, ami például a pályázati tevékenységben, a felújításban, közös programokban, a művészeti oktatás és tankönyvek támogatásában, az iskolabusz biztosításában, a versenyszereplések anyagi finanszírozásában nyilvánul meg. Mind e mögött Perec kedvező idegenforgalmi helyzete és a turizmusból befolyó bevételek állnak.

Ugyanakkor – látva a demográfiai adatokat, az elvándorlás következtében csökkenő gyermekszámot – a Pálkővéhez tartozó iskolák jövője bizonytalan, a közeljövőben további bezárásokra lehet számítani annak ellenére, hogy minden település igyekszik megőrizni iskoláját.

„Ez annak a következménye, hogy az a réteg elköltözik, amelyeknek a gyerekei azt a társadalmi réteget képviselnék, amelyik nem halmozottan hátrányos helyzetű, és azok meg itt maradnak, akik meg halmozottan hátrányos helyzetűek” (önkormányzati vezető 2).

A KLIK, a megyeközponti tankerület révén eddig egy, az iskolák működését érintő területen avatkozott be erőteljesen az oktatási szervezetbe: elegendő jelentkező hiányában nem engedte elindítani 2013-ban a gimnázium hat évfolyamos képzését. A jelentkezők korábbinál alacsonyabb számát a gimnázium igazgatója több tényezővel magyarázza: a szomszédos tankerület gimnáziumának konkurenciájával (ami nem új jelenség), a még a KLIK megalakulása előtt egyházi fenntartásba került (korábbi nevén Türr István) Szakközépiskola újonnan indított gimnáziumi képzésével, valamint a középiskolák összevonására visszavezethető presztízavesztéssel. A felsorolt okok egyike sem hozható összefüggésbe az iskolák állami kézbe vételével, a tankerület pusztán a szabályok szigorú betartása alapján döntött.

AZ ÁTSZERVEZÉSEK HATÁSA

A KLIK megalakulása után – mint már említettük – a pedagógiai programok felülvizsgálatát minden, általunk vizsgált intézmény elvégezte 2014. március végéig. Ezekben

is elsősorban a korábbi összevonásoknak, kevésbé a fenntartói változásoknak volt szerepe. Ezzel kapcsolatban ki kell emelnünk a Karinthy Frigyes Általános Iskola esetét, ahol nemcsak a kerettantervekbe és a NAT-ba bekerült változásokat kellett figyelembe venni – ez az interjúalanyok szerint nem okozott nagy problémát –, hanem az egyes tagiskolák sajátosságait is azon megfontolásból, hogy érdekeik minél kevésbé sérüljenek, profiljukat a lehető legjobban megőrizték. Nem zajlott zökkenőmentesen az egyeztetés, valamennyire mindenkinek alkalmazkodni kellett a központi intézmény igényeihez. A sikeres megoldás érdekében az egyes tagintézmények tanáraiból munkaközösség alakult, s közösen dolgozták ki a pedagógiai programot.

Hasonlóképpen jutottak kompromisszumra a pálkövei iskola tagintézményei. Ennek eredményeként Varjúfalván megmaradhatott a nemzetiségi nyelv oktatása, s mindkét esetben bizonyos extrakurrikuláris tevékenységeket is megosztottak egymás között.

Összességében a KLIK megjelenése a szakmai programokra nem gyakorolt különösebb hatást: a felülvizsgálatot az intézmények vezetői és pedagógusai végezték, a KLIK nem szólt bele.

A pedagógusok iskolák közötti áttanítása megoldotta a szakos ellátást, de még így is van némi hiány természettudományos képesítésű tanárból és különböző fejlesztő- és gyógypedagógusokból. Ennek oka nem a tankerület munkaügyi döntéseire vezethető vissza, hanem arra, hogy nincsenek jelentkezők. Ezzel összefüggésben viszont nehézséget jelent, hogy a KLIK megjelenése bonyolult adminisztrációt és számos, a nyugdíjasok foglalkoztatásával kapcsolatos engedélyeztetést igényel, amennyiben ez utóbbiakat vennének fel a betöltetlen munkakörökre.

A hiányok ellenére a szakos ellátottság minden általunk felkeresett iskolában 100 százalékos, köszönhetően az átjáró tanároknak. A Karinthy esetében a tagiskolák között jelentős az átjárás (12-13 nevelőt érint), Makondra is járnak ketten. A szakmunkásképző iskolába közismereti tárgyakat tanító pedagógusok járnak át a gimnáziumból, s míg hozzá tartozott, a Mezőgazdasági Szakközépiskolába is. A Katolikus Általános Iskola és a Katolikus Gimnázium és Szakközépiskola esetében kilenc ilyen pedagógusról beszélhetünk, ugyanakkor a Református Általános Iskolában nincs átjáró tanár. A pálkövei és a hozzá tartozó iskolák esetében nagyobb mértékű az áttanítás: 14 főt érint, köztük olyanokat is, akik három településen is tanítanak. Az utazó tanárok személyéről az intézményvezetők döntenek. Az átjárással kapcsolatos nehézségek csökkentésére az egyes iskolák számos szervezési megoldást alkalmaznak, aminek következtében a rendszer működőképes, így az érintett intézményvezetők inkább a pozitív oldalát látják. A pedagógusok már kevésbé tartják jónak ezt a megoldást.

Az önkormányzatok és a járási tankerület között informális, sőt olykor formális kapcsolat is van. A pályázatokat a tankerület, az önkormányzatok és az iskolák rendszerint együtt, közösen dolgozva adják be, mivel bizonyos feladatokra – például bővítésre, építésre (tornaterem, uszoda stb.) – a tulajdonosnak, azaz az önkormányzatoknak kell pályázni, ugyanakkor a KLIK-nek kell ezek épségét, megőrzését biztosítani. Ha szükség van rá, akkor az önkormányzatok segítenek a tanulók utaztatásában, az iskolák pedig az ünnepek lebonyolításában.

Az iskolák az átvétel után is nagyon jó kapcsolatot ápolnak a helyi önkormányzatokkal, amelyek segítik egykori iskoláikat; főként a közös rendezvények tekintetében széles körű az együttműködés. A tankerület egyes területein a gyerekek iskolai utazta-

tása is elképzelhetetlen az önkormányzat közreműködése nélkül: a tanulók megegyezés alapján az önkormányzatok buszaival közlekednek.

Az átadás-átvétel során két speciális kérdést kellett megoldani: az újvárosi tanuszoda és a sportszarnok üzemeltetését: a megállapodás eredményeként az uszodát iskola-időben a tankerület, nyáron pedig a város üzemelteti. Nem tudtak viszont megegyezni a karbantartási kérdésekben, így például a gimnázium tetőfedésének költségeit sem az önkormányzat, sem pedig a KLIK nem vállalta, így azt „az iskola saját megtakarításából” fedezték.

Az iskolák kapcsolata az önkormányzatokkal nem korlátozódik az épületek állagának megőrzésére, illetve javítására. Egyes intézményekben a város működteti az étkezdét, az önkormányzatokon keresztül jutnak hozzá a gyerekek az iskolaorvosi ellátáshoz, s a hátrányos helyzetű fiatalok problémái megoldásában a városi gyermekvédelmi intézettel is szoros az együttműködés. Kiemelkednek a pályázati célú együttműködések, amelyekben a város nemcsak a tankerületi, hanem a felekezeti iskolákkal is kooperál. Ez az együttműködés a kisebb településeken is megfigyelhető. Az iskolák és az önkormányzatok kapcsolata mindezek révén kifejezetten erősödött.

Az egyházi intézmények esetenként együttműködnek más, nem egyházi iskolákkal. A Református Általános Iskolának még nincs tornaterme, ennek pótlásaként a szakmunkásképzőét használják (olyan időpontokban, amikor az utóbbi diákjainak nincs rá szükségük), de igénybe veszik az uszodát és a sportszarnokot is. Az egyházak pedig segíteni tudnak a tankerületnek abban, hogy minden iskolában meg tudják szervezni a hittan-és erkölcstanoktatást.

A SZERVEZETI VÁLTOZÁSOK PÉNZÜGYI HÁTTERE, HATÁSA

A korábbi fenntartóváltások legfontosabb oka az anyagi feltételek hiánya volt. Most az oktatásban érintett kérdezők úgy látják, az a legnagyobb probléma, hogy az intézményeknek nincs saját költségvetése, és nem is ismerik, hogy a KLIK milyen módon szervezi a sajátját.

„Eddig legalább volt valami finanszírozás, most meg, ha van pénz, akkor van, ha nincs, akkor nincs. Nem ismerjük, hogy hogyan zajlik a költségvetés. Nincs is költségvetése a KLIK-nek sem, ami szerintem nagyon nem jó helyzet. Ő maga sem tudja, hogy mennyi pénzzel gazdálkodik. Ez valahol rendszerhiba, mert valahol sokkal több pénzt használnak fel, valahol meg kevesebbet, ki, hogy áll.” (önkormányzati vezető)

Ez nagyon bizonytalan helyzetet eredményez az intézmények mindennapjaiban.

„Mi megkérjük az ittenieket, ők Pestről kérnek pénzt, ez nem egyperces munka, hogy jóváhagyják. Tehát csiszolni kell nagyon, mert vannak itt problémák. Nem helyi szinten, hanem inkább az, hogy a fenti szinteken. Én bízom benne, én azt képviselem, hogy maradjon meg a fenti, de csak ellenőrzési

szereppel, és az ittenit helyezzük a járás alá, és itt legyen a vezető, meg adjanak nekünk költségvetést, hogy tudjuk, mivel gazdálkodjunk. Egyszerűen képtelenség, hogy nem tudjuk, hogy mennyit tudunk költeni. Úgy gondolom, ha itt maradna ez a 180 millió forint, akkor Pálkövét, meg mindent el tudnánk látni” (önkormányzati vezető, Újváros)

Az iskolai szintű költségvetés hiánya egyrészt megkönnyíti, másrészt megnehezíti az intézmények működését. Könnyebb, hogy a vezetőknek nem kell ezzel foglalkozni, hátránya viszont, hogy nem tudják, mennyi pénzt költhetnek. Emiatt képtelenek előre tervezni, az eszközök beszerzése is nehézkes, mivel mindent engedélyeztetni kell, s nem tudnak reagálni a váratlan helyzetekre. Ez a szakmai munkára is jelentősen rányomja a bélyegét, akárcsak az, hogy a kereteket minimálisra korlátozták.

„Bár elég hektikus az ilyen szakmai anyaggal való ellátásunk, mert hiába igényeljük, akkor írjuk le fél évre, leírjuk fél évre, akkor havi bontásban, akkor válaszuk szét a szakmai vizsgára való anyagot, és akkor ezzel elmegy egy hónap körülbelül. És akkor már itt vagyunk, március közepe, és a második félélvre 1 forintot sem kaptunk még sajnos szakmai költségre. És akkor azt mondták, hogy vegyünk a főzéshez átutalási számlára, most egy gyakorlatra kell, mondjuk, másfél kiló hús, ki ad átutalásos számlával másfél kiló húst Újvárosban?” (a Kossuth intézmény vezetője)

Vannak pénzügyi jellegű vitás pontok a KLIK és az újvárosi önkormányzat között is. A KLIK által használt legtöbb épület az önkormányzat tulajdonába tartozik, de nem tisztázott minden esetben, hogy azok gondozása kinek a feladata. Az iskolák közlekedési eszközei, iskolabuszai – amiket korábban az iskolák használtak, s az önkormányzatok biztosították ezek működését – a KLIK-hez kerültek, viszont fenntartásuk nem tartozik feladataik közé. Volt olyan busz, amelynek a többszöri átszervezések során (középiskolák esetében) „nyoma veszett”, s az érintett iskola nem tudja igénybe venni. Más esetben a korábban az iskolához tartozó busz az önkormányzaté lett, amely a tankerülettel történő megállapodás keretében ellát bizonyos szállítási feladatokat, de a – a korábbiakkal ellentétben – már nem az iskola rendelkezik vele. Jelenleg a gyerekek utaztatását az önkormányzatok végzik, a KLIK és az önkormányzatok együtt tudnak ebben is működni, a folyamatosan felmerülő kérdéseket is meg tudják beszélni.

Az átadás-átvétel időszakában keretmegállapodások jöttek létre, amibe az akkor felmerülő minden kérdést megpróbáltunk belefoglalni, rendezni, de az élet diktálja szinte napról napra, hogy mi mindet kell még pontosítani. Ilyen esetek például a közfoglalkoztatottak helyzete, vagy például felmerült már, hogy ki meddig sepri az utcát az intézmények előtt. Egyébként azt el kell, hogy mondjam, hogy minden önkormányzat részéről maximális segítséget kaptunk eddig. Tehát szinte minden kérésünkre azonnal pozitívan reagáltak, de ugyanezt próbáljuk visszafelé is nyújtani. Ha onnan jön valamilyen jelzés, akkor mi is megpróbálunk minél gyorsabban reagálni.” (tankerületi vezető)

Némi problémát jelent – bár ez már nem a KLIK-et érinti, de még a KLIK-hez tartozás idején alakult ki¹ –, hogy a Mezőgazdasági Szakközépiskola tankertjeinek művelését külön cégek végzik, akik nem fordítanak kellő pénzt, energiát és munkát a gondozásra, illetve az itt gyakorlaton részt vevő diákok sem kapják meg a megfelelő eszközöket, így a termés is sokkal rosszabb, ami viszont az értékesítésnél okoz problémát: a rossz minőség miatt azonban, az iskolát és a diákokat okolják.

„És a szőlőt minden évben leadtuk a takarmánykereskedő háznak, és mit tudom én, tavalyelőtt is leadták, de nyilván azt a diákok megművelték jól, de hát nem mi feleltünk érte, nem volt vegyszerezés stb., ami ilyenkor a munkálatoknál szükséges. [...] És mondták, hogy milyen gáz szőlőt adtunk le, hiába mondtam, és ő ott egy igazgatóhelyettes, hogy mi egy Kft. voltunk, annyi, hogy a diákok odajártak gyakorlatozni. Ő nem tett bele vegyszert, az olyan munkálatokat, ami szükséges nem végezte el, nyilván az meglátszik a szőlőn. És akkor ők mai napig azt gondolják, hogy az az iskoláé volt. Ezek a változások azért elég jelentősek voltak.” (a Mezőgazdasági Szakközépiskola igazgatója)

Annak ellenére, hogy 2013 augusztusában a Mezőgazdasági Szakközépiskolát átvette a Vidékfejlesztési Minisztérium, bizonyos költségeket (gáz- és áramszámla) továbbra is meg kell osztani a KLIK-kel, mivel az iskola területén van egy KLIK-hez tartozó kollégium. Nehezen, de sikerült megállapodni az érintett megyeközponti tankerülettel: fele-fele arányban járulnak hozzá a kiadásokhoz.

Az egyházi fenntartású iskolák ilyen jellegű anyagi problémákról nem számoltak be: elmondásuk szerint, bár természetesen az egyházuktól függenek, de minden feltételt megkapnak a megfelelő szakmai munkához. A Református Általános Iskola esetében az épület teljes rekonstrukcióját vállalta az egyház, ezért is támogatta az önkormányzat az iskola alapítását.

„Tehát mi minden kérdéskört vita nélkül tudunk lezárni, és tulajdonképpen megkapunk a lehetőségekhez képest mindent. Mi speciális helyzetben vagyunk, mert ez az épület nagyon rossz állapotban volt. Tehát ezt valamilyen szinten fel kellett újítani. Mondhatnám azt is, hogy kiváló a fenntartó, mert a városnak erre az épületére már ráköltött 140 millió Ft-ot.” (a Református Általános Iskola vezetője)

Egyéb források is segítséget nyújtanak az intézményeknek a különböző költségek fedezésére. Ilyenek az uniós pályázati projektek, amelyek segítségével számos infrastrukturális fejlesztést tudtak megvalósítani az épületekben. A Mezőgazdasági Szakközépiskolának a tankertekből és a pék-cukrász tanboltból volt saját bevétele, ezek most az önkormányzat tulajdonában lévő Kft-khez kerültek. Az Erkel tagiskola bérbe adja tornatermét, korábban ebből származott némi saját bevétele. A fenntartóváltás után minden bevétel a KLIK-hez folyik be, s a tankerületnél dől el, mennyit kap ebből (vissza) egy intézmény. Az iskola igazgatója állítja, nem sokat lát belőle. A Karinthynek

1 Az iskola egy rövid ideig a megyeközponti tankerülethez tartozott.

saját alapítványa van, ami a szülők és a pedagógusok adományaira építve tud finanszírozni bizonyos eszközbeszerzéseket, illetve programokat a tanulók számára, ha a KLIK nem tud segíteni.

ÖSSZEGZÉS

A KLIK megalakulása előtti összevonások, megszüntetések a költségtakarékosság jegyében születtek. Az új állami fenntartó ehhez a szerkezetéhez nem nyúlt, nem is volt rá feltétlenül szükség, viszont ezzel változatlan maradt a már korábban is kialakult szegregáció. Az iskolák állami kézbe vétele és a KLIK létrejötte miatt nem tudjuk megmondani, hogy takarékosabb lett-e valójában az oktatás, mert az iskoláknak nincs saját költségvetésük. Emiatt azt sem lehet megmondani, hogy előnyösebb vagy hátrányosabb-e ha az állami iskolafenntartó vagy az önkormányzatok működtetik az iskolákat.

A tankerület igyekszik az intézmények érdekeit szem előtt tartani (főleg a legfontosabbat, hogy ne kelljen azokat bezárni), lehetőségeiknek megfelelően előteremteni azt, amire az iskoláknak szükségük van, támogatni őket a különböző fejlesztési projekteken, s hatékonyan együttműködni velük, illetve az önkormányzatokkal.

A fenntartóváltás különösebb hatással nem volt az intézmények, a pedagógusok és a diákok életére. A tanulók összetételére, s így teljesítményére elsősorban az egyházi fenntartású intézmények megjelenése gyakorol egyre erősödő hatást. A folyamat már 2010 előtt elkezdődött, de a református iskola megjelenésével felerősödött. Az egyházi iskolák, bár fontosnak tartják a hátrányos helyzetű gyerekek felzárkózásának biztosítását, intézményeikbe jellemzően magasabb státuszú családokban élő tanulók járnak, az alacsonyabb státuszú diákok aránya így értelemszerűen megnő az állami iskolákban. Ez komoly problémát vet fel, hosszabb távon városi közegben is szegregált iskolák létrejöttéhez vezethet.

SZABÓ ÁKOS: „AZÉRT LEGALÁBB NEM FÁZTUNK A TÉLEN”

A kéthalmi kistérség/járás településstruktúrája 2010 óta érdemben nem változott, az akkor készült esettanulmányban¹ leírtak ma is érvényesek. Egyetlen változás, hogy Nagyjárom, a korábbi viták folyományaként, kivált Kisjárom–Turda körjegyzőségből, és az Istókfalva körjegyzőséghez csatlakozott. Ugyanezt tervezték az iskolával kapcsolatosan is, de ez a szülők és a polgármester ellenállásán megbukott. A társadalmi-gazdasági folyamatok is állandósulni látszanak: a kistérségbe az utóbbi négy évben sem települtek jelentős számú szakképzett munkaerőt alkalmazni képes foglalkoztatók, így a képzett fiatalok továbbra is elvándorlásra kényszerülnek, ennek következtében tovább csökken a gyerekek száma. Érdemi változásnak egyedül az tekinthető, hogy a már 2010-ben is jelentős, az önkormányzatok által szervezett közmunkaprogramok kiterjedtebbé váltak. Egyes falvakban (például Malonya) ezen keresztül igyekeznek feltámasztani a helyi gazdaságot. A közfoglalkoztatás keretében működő önkormányzati vezetési mezőgazdasági vállalkozások egyes helyeken – önkormányzati tulajdonú földekkel, sertéshizlaldával, vágóponttal, már-már a termelőségvetkezetek feléledésének képét mutatják. Mindez 2014-ig – egy-egy eredményes modell ellenére – a főbb társadalmi tendenciákat nem volt képes érdemben befolyásolni, így pedig, ha továbbra is gyorsuló mértékű marad az elvándorlás és csökkenő a születésszám, akkor középtávon a jelenlegi oktatási intézményi infrastruktúra nem lesz fenntartható.

OKTATÁSI HELYZETKÉP: 2010–2014

A már hivatkozott, 2010-es esettanulmány megállapította, hogy a nagymértékű gyeszámcsökkenés miatt, egy-egy iskola-összevonási, bezárási hullám nagyjából egy évtizedig képes kezelni a problémát. Egyes oktatási intézmények vezetői 2007-ben azt jósolták, hogy a Kéthalom környéki kistélepedések iskolái valamely kéthalmi iskola tagiskoláivá válnak. Egyelőre azonban azok az intézmények, amelyek 2007-ben meg tudták őrizni önállóságukat, még ma is így működnek. Egyes vélemények (például a kisjáromi iskolaigazgató) szerint, az állami fenntartásba vétel nélkül egyes önkormányzatok már most nyomást gyakorolnának a kistérség kisiskoláira, hogy hozzanak létre további társulásokat, szerezzenek tagiskolákat vagy váljanak maguk is tagiskolákká, hogy végső soron csökkenjen az iskolák száma. Más – elsősorban települési vezetők által képviselt – vélemények szerint éppen az önkormányzati fenntartás odázta el az iskola-összevonásokat, bezárásokat, hiszen minden település a végsőig ragaszkodik iskolája megtartásához.

Az utóbbi négy évben nemcsak az oktatási hálózat, hanem a jellegzetes átjárási irányok is változatlanok maradtak. A kistérség keleti felében továbbra sincs olyan iskola, ahol a kifejezetten tehetséges gyerekeket lehetne taníttatni, ezért a szülők (Rugony kivételével) továbbra is a kéthalmi nyolc évfolyamos gimnáziumot választják. A kéthalmi iskolák így kirakatiskolává válnak, miközben sok kisiskola húzóerő nélkül

¹ Szabó Ákos (2011): „Ebbe a szép iskolába miért nem járhat az én gyerekem?” (Kéthalom és térsége). In: Györgyi Zoltán (szerk.): *Korlátok között szabadon. Demográfiai folyamatok és helyi oktatáspolitikák*. Budapest, Oktatókutatató és Fejlesztő Intézet.

marad. Ez divattá és öngerjesztő folyamattá vált, ami olyan erős, hogy csak a szabad iskolaválasztás jogának korlátozásával lehetne megtörni. E folyamat nemcsak a különböző anyagi és kulturális tőkével rendelkező szülők gyermekei közötti intézményi szegregációt élteti, hanem sok esetben etnikai szegregációval is együtt jár.

AZ OKTATÁSIRÁNYÍTÁS ÉS AZ ÖNKORMÁNYZATOK SZEREPE

A legtöbb településen az oktatási koncepciók 2010 előtt is követő jellegűek voltak, azaz nem próbáltak elébe menni a folyamatoknak, hanem – kevés kivételtől eltekintve – csak a társadalmi/demográfiai folyamatokra, pénzügyi kényszerekre reagáltak. Az önkormányzatok elsődleges célja az iskolák megmentése volt. Az oktatási koncepciókat is ez alakította, még akkor is, ha ez szakmai szempontnak volt álcázva. Egyes önkormányzatoknál a pénzügyi mellett a helyi hatalmi szempontok is szerepet játszottak: rátelepülve az iskolavezetésre, elsősorban a személyi döntésekbe igyekeztek beleszólni.

Az önkormányzatokkal kialakított korábbi viszony ma is meghatározza az egyes iskolák helyzetét. Az egyik típusba tartozó önkormányzatok saját kisiskoláikra főleg pénznyelökként tekintettek, ők az állami fenntartásba kerülés után is úgy látják, hogy iskolájuk léte pénzügyi okokból indokolatlan annak ellenére, hogy ott hasznos szakmai munka folyik. Amennyiben a költségvetés fenntarthatósága miatt elvonásokra volt szükség, mindig az iskolára fordított összegeket csökkentették. Ezen iskolákat az iskola- és a településvezető közötti presztízsharc számos egyéb területen is nehezebb helyzetbe hozta: az önkormányzatok rövid ideig sem voltak hajlandók iskolájuk érdekében pluszköltségeket viselni, inkább addig vártak, amíg az intézmény át nem került a KLIK fenntartásába.

Más önkormányzatok megpróbáltak mindent megtenni iskoláikért (például Rugonya, Malonya, Darály), és igyekeztek kigazdálkodni az iskola finanszírozásához, normális működéséhez szükséges összegeket. Emellett még számos módon segítettek iskoláikat. Ezek nem mindig konkrét pénzügyi támogatást jelentettek, hanem a személyes jó kapcsolatokból adódóan, a szervezési feladatok gördülékenyebbé tételét, a beszerzési útvonalak lerövidítését. Az efféle harmonikus kapcsolatoknál fontos volt az is, hogy az iskola a problémákkal közvetlenül a polgármesterhez fordulhatott, ő pedig igyekezett azokat megoldani, cserébe az iskolák minden önkormányzatot érintő esetben egyeztettek a polgármesteri hivatallal, illetve az iskola megpróbált ésszerűen gazdálkodni, takarékoskodni az önkormányzat pénzével.

Mindebből az is következik, hogy az állam nem egyforma helyzetben – például a személyi és dologi kiadásokat, a karbantartást és a pedagógusok létszámát tekintve – lévő iskolák fenntartását vette át, és ez befolyásolja a jelenlegi helyzetet is. A KLIK csak azokat a személyi juttatásokat, azt a pedagóguslétszámot garantálta, amelyek az önkormányzati fenntartás idején is adottak voltak. Ugyanakkor az egyes önkormányzatok korábbi hozzáállásán túl fontos tényező, hogy mindegyikük forráshiánnyal küzdött, így a pénzügyi kényszerek döntőnek bizonyultak. A létszámgondokkal nem küzdő intézmények már korábban is igyekeztek a település helyett más fenntartót találni maguknak, így került még 2010 előtt két kéthalmi középfokú oktatási intézmény is megyei fenntartásba.

FENNTARTÓVÁLTÁS

A megyei önkormányzaton kívül 2010 után egy másik fenntartó, a református egyház is megjelent a kistérségben, amely egyrészt felekezeti dominanciával rendelkezik, másrészt olyan anyagi helyzetben van, amellyel képes iskolák finanszírozására. Kutatásunknak nem volt célja a református egyház oktatáspolitikájának vizsgálata, ám miután a kistérség oktatási szerkezetét a református egyház jelenléte hosszabb távon is meghatározhatja, röviden kitérünk rá.

Az egyház a jövőben viszonylag gyors ütemben szeretné bővíteni a helyi oktatás hálózatát. Első lépéseként a 2012/13-as tanévtől az egyház átvállalta a kéthalmi Kereses Vencel Általános Iskola működtetését. A döntési folyamatba a legfelsőbb egyházi és települési vezetőkön kívül senkit nem vontak be, a szakmai indoklás a szélesebb belső nyilvánosság felé elmaradt. Az alapvetően pénzügyi okok miatti lépésnek városi szinten, az oktatási rendszerben és az egyházon belül is több ellenzője volt. Az utóbbiak azt állították, ha egy iskolába a szülők nem azzal a tudattal íratják be a gyerekeiket, hogy az egyházi fenntartású, és annak szellemiségét követi, és ahol nem minden diák református, ott ellenérzést szülhet egy ilyen gyors váltás. A Bánáti László Általános Iskola igazgatónője, aki egyben e helyi református egyház presbitere volt, így nyilatkozott.

„Én a református egyház presbitere voltam abban az időben. [...] Mindamellet én észérvekkel próbáltam mint képviselő is úgy érvelni, hogy én nem hiszem, hogy úgy jó, hogy egy az egyben átveszünk egy intézményt, és a nem vallásos, vallásos emberek szülők torkán úgy nyomjuk le, hogy ez most egyházi lesz, és holnaptól a csendes percekkel indítjuk a napokat. Én azt mondtam, hogy építkezzen. Alapítsa meg első osztállyal, építkezzen, a harmadik osztályát vinné ez az intézmény. És ezt láttam beigazolódni, mert a másik évben egy évet működött így, a Klebelsberg átvette az iskolákat, állami fenntartásúak lettek az iskolák, és tulajdonképpen nem nyert túl sokat az önkormányzat ezzel.”

További ellenszenv azért övezte ezt a fenntartóváltást a többi oktatási intézmény vezetője részéről, mert véleményük szerint azzal, hogy a település egyetlen napközijé is a református egyház általános iskolájához tartozik, a többi oktatási intézmény hátrányt szenved. Az iskolaigazgatók és a helyi oktatási szakemberek jelenleg is ellenérzést táplálnak az egyházi fenntartású iskolákkal szemben, mert a beiratkozás során rájuk más szabályok vonatkoznak. A ma már állami (korábban önkormányzati) fenntartású intézmények úgy érzik, a nem egyenlő szabályozás következtében az egyházi iskolák a legnagyobb kulturális tökével rendelkező gyerekeket veszik fel, miközben sok iskola húzóerő nélkül marad, és próbálja a halmozottan hátrányos helyzetű diákokat tanítani. Azaz a korábban is meglévő, a Kéthalom és a környező kistelepülések közötti szelekció egy újabb szinttel bővült, ezt nehezményezik e folyamat veszteségei. Erről így beszél a Bánáti László Általános Iskola igazgatónője:

„Persze, hogy felmerült az, hogy ez egy igazságtalannak tartott válogatási lehetőség. A következő évi beiskolázást képzelje csak el, mikor ő azt vesz föl, akit akar, mi pedig önkormányzati iskolaként, kötelező felvétellel rendelkezünk. Tehát ő simán meg tudja szelektálni az embereket. Mindegy, hogy ő három percre lakik az iskolától, de ő nem akarja fölvenni. Érti?”

A tanulók szűrése ez esetben etnikai szegregációhoz is vezet(het), mivel a cigányok általában nem reformátusok. Sok nem egyházi fenntartású intézmény vezetője érzi úgy, hogy látens módon az egyházi iskola az etnikai szegregáció lehetőségét kapta meg, ami hosszabb távon oda vezethet, hogy a református iskola (később esetleg iskolák) lesznek a „fehér” iskolák.

A református egyház újabb intézmények megszerzési esélyeit növeli, hogy a legjobbnak tartott iskolák az állami fenntartás körülményei között sem érzik feltétlenül jól magukat, emiatt távolatlag új fenntartó után nézhetnek.

A tankerület iskolái fenntartói szempontból az állami fenntartás előtt a következőképpen néztek ki: a Keretes Vencel Általános Iskola fenntartását a református egyház vette át, Kéthalom három középfokú oktatási intézményéből egy, a Mikszáth Kálmán Szakképző Iskola a kéthalmi önkormányzat fenntartásában, a másik kettő, a gimnázium és a közgazdasági szakközépiskola megyei fenntartásban működött, a többi alapfokú iskola önkormányzati fenntartású volt.

Az iskolák fenntartásában a legjelentősebb változást a KLIK-hez kerülés jelentette. Kezdetben a *tankerület* vezetési apparátusa egyetlen emberből állt, a vezetőjéből, akinek még irodája sem volt, saját lakásán dolgozott.

„Nem volt apparátus. Az átadás-átvételt gyakorlatilag önmagam bonyolítottam, iroda nélkül, otthon. Ez nem sírás, csak mondom, hogy ilyen körülmények voltak. És februártól kezdett felállni. Január – februártól 2013-ban, és az is lassan. Az internet, a gerinchálózat, na, szóval sok problémánk volt, és ezt mindet munkával kellett pótolni, más nem volt.” (Kéthalom, tankerületi vezető)

Jelenleg már hatan dolgoznak – döntően a korábbi önkormányzati referensek –, a rendelkezésre álló infrastruktúra és e létszám azonban, egy ekkora tankerületben nem elegendő a feladatok ellátására.

„Nem mindenhol tudtak megfelelő munkakörülményeket teremteni. Például nincs egy olyan hely, ahol négy szemközt tudunk beszélgetni, ha a tankerületi vezetővel beszélni akarok. Két helyiségük van, és akkor vannak ott hatan. Örülnek, ha ők le tudnak ülni. Nincs hol tárolni a dokumentumokat. Ezt meg kellett volna először teremteni, mert nyilván, hogy Kéthalmon is van egy olyan épület vagy épületrész, hogy egy ember egy kis irodában legyen és akkor [...] Bár biztos, hogy megvolt ennek is az oka. Meg megoldják nyilván ezt a kérdést, csak ez nem sikerült ilyen gyorsan.” (Darály, iskolaigazgató)

A tankerület vezetőjének van kisiskolában szerzett tanítási és vezetői tapasztalata – Szaladencsén és Jólakon tanított, 1997-től pedig az istókfalvai általános iskola igazgatója volt –, így megérti, átlátja a kisiskolák gondjait, a hozzá tartozó intézményvezetők elismerik tevékenységét.

A tankerület határai egybeesnek a járashatárokkal. Ennek célját sem a KLIK vezetői és dolgozói, sem az iskolaigazgatók, sem az önkormányzati vezetők nem értik. Az iskolavezetők elmondása szerint, az iskoláknak semmiféle érdemi, napi kapcsolata nincs a járással.

„A járási hivatal tevékenységét én nem is látom át. Az önkormányzatok is, úgy látom, hogy a polgármesterek is, megvénél itt-ott jelennek meg, munkaügyi központnál. Olyat nem halottam, hogy most mennének. [...] Azt vártuk, hogy úgy működik majd, ahogy régen volt. Hogy van egy művelődési osztály, van egy sportosztály – én a felállást se tudom – nyilván a feladatok ott meg vannak osztva. De én nem vettem még észre, hogy a mondjuk a darályi sportélet irányításába tanácsot kértek volna, beleszóltak volna, felügyeletet gyakorolnának, semmit. Nem látom én, hogy mit csinálnak, az apparátust se ismerem.” (Darály, iskolaigazgató)

Oktatásirányítási szempontból egyelőre nem látható, mi értelme annak, hogy egybeesik a tankerület és a járás határa, ez azonban két módon is gondot okoz a KLIK helyi apparátusa számára. Az egyik, hogy a tankerületek nem egyforma méretűek, nagy aránytalanságok vannak közöttük: a kéthalmihoz tizenhét iskola és öt tagintézmény tartozik, míg a szomszédos tankerülethez csak öt iskola, az előbbi apparátusa hat főből áll, az utóbbiban öten dolgoznak.

„... egyébként semmi értelme nincs, hogy egybeesik. Nyugodtan lehetne úgy, hogy a tankerületek nagyjából egyformán legyenek elláthatóak. (...) egy tankerületben húsz iskola sok, személytelenné válik. A tankerület-igazgató nem ér el ide. Nem ér el oda. És ha szerintem olyan tíz-tizenöt intézmény közé beállítanánk az intézményszámot tankerületenként, akkor tökéletesen személyes, sokkal könnyebben lehetne az intézményi sajátosságokat kezelni, és sokkal emberközpontúbbá, emberségesebbé válna minden ügymenet. Nem olyan gépies, nem olyan e-mailes. Annyi intézménybe ki lehet menni látogatni, annyi pedagógussal föl lehet venni a kapcsolatot” (volt kéthalmi oktatási referens, jelenleg a szomszédos tankerület vezetője)

A másik probléma, hogy a járási hivatal elszívja a helyi tankerület elől a képzett munkaerőt, mert magasabb fizetést és kényelmesebb munkát kínál, így a tankerület a helyi egy-két jogásznak nem tud versenyképes ajánlatot tenni, pedig a közbeszerzések miatt égetően szükség volna alkalmazásukra.

A tankerületben egyedül Káthalom létszáma haladja meg a háromezer főt, de a többi település közül azok, ahol az önkormányzat és az iskola együttműködése (például Malonya, Darály, Darázsi, Rugony, Istókfalva) kifejezetten jó volt, szerették volna megtartani iskolájukat. Darázsi erre kísérletet is tett, de rá kellett jönniük, hogy ezer fő alatti településként erre nincs esélyük.

Kéthalom iskoláival más volt a helyzet: elvileg az összes intézményét megtarthatta volna, de forráshiány miatt, iskolái egy részét már régebben más fenntartóra bízta, ám a Bánáti László Általános és Alapfokú Művészeti Iskola működtetését vállalta. A döntés meghozatalakor az önkormányzat kizárólag pénzügyi szempontokat mérlegelt. Annak, hogy végül úgy döntött, hogy megtartja az iskola működtetését, az érintett iskola igazgatója szerint egy adminisztratív furcsaság is az oka.

- „Mondom, el is végezték ezt a vizsgálatot, csak valami – sose tudom már meg – számolási probléma is történt. ...
- Tehát nem volt erről vita, hanem egy adminisztratív hiba eredménye, hogy az önkormányzatnál maradtak?
- Így van. ... Na azért nem merem önnek azt mondani, hogy adminisztratív hiba... Nevezzük furcsaságnak.” (Bánáti László Általános Iskola, iskolaigazgató)

Ami a döntés-előkészítést illeti, Kéthalmon az iskolák vezetői nem láttak bele a döntési folyamatba, nem kérték ki véleményüket, nem is egyeztettek velük, csak közölték az önkormányzati vezetés döntését.

Az akkori önkormányzati referens, aki ma a szomszédos tankerület vezetője, megerősítette, hogy pusztán pénzügyi szempontokat mérlegeltek azzal kapcsolatban, melyik iskola működtetését tartja meg az önkormányzat, és melyiket adja át a KLIK-nek. Biztos támpontjaik nem voltak, csak vaktában tudtak döntést hozni. A kéthalmi volt oktatási referens elmondása szerint nem azért nem tudtak pontos számítások alapján döntést hozni, mert hiányzott a szaktudásuk vagy a tapasztalatuk, hanem mert a minisztériumtól kapott információk alapján lehetetlen volt kiszámítani, pénzügyileg hogyan jár jobban az önkormányzat.

„Nem volt egy biztos pénzügyi modell, hogy mennyibe fog ez nekünk kerülni. Az a baj, hogy nem tudtak a városok mire ígént, és mire nemet mondani. Ez itt is így volt, tehát biztos vagyok benne, hogy így volt, tehát gyakorlatilag, amikor utolsó előtti éjszaka kihozta az önkormányzat által beküldött anyagokból, azt hiszem, a BM vagy nem tudom melyik minisztérium hozta ki azt, hogy melyiknek melyik hozzájárulást kell fizetni, és abból dönthette el, hogy tartja vagy nem tartja. Úgy gondolom, hogy az se biztos, hogy ez egy reális adat volt. (volt kéthalmi oktatási referens, jelenleg a szomszédos tankerület vezetője)

Azt, hogy mennyire kaotikus volt az átadás éve, az is mutatja, hogy például a kéthalmi Mikszáth Kálmán Szakképző Iskolának egy tanítási év alatt három fenntartója is volt. A 2012/13-as tanévet önkormányzati fenntartásban kezdte, a 2013-as év elejétől 2013 áprilisáig néhány hónapot a helyi tankerülethez tartozott, majd, mint szakképző intézet a megyeközponti tankerülethez került. Közben a két, korábban megyei fenntartású középiskola a kéthalmi tankerület fenntartásába került.

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK SZEREPE A KLIK LÉTREJÖTTE UTÁN

Azok az iskolák, ahol kifejezetten forráshiányos volt az önkormányzat, valamint a település és az iskolavezetés viszonya is konfliktusos volt, nagy várakozással tekintettek a fenntartóváltás elé. Esetükben korábban előfordult, hogy a tanárok nemcsak a nekik járó bérkiegészítéseket (utazási költséget, jubileumi jutalmat stb.) nem kapták meg, hanem a fizetéseket sem teljes egészében és/vagy nem időben. A pedagógusok azt várták a KLIK-től, hogy ettől fogva a bérjellegű kifizetések biztosítva lesznek. Az állami működtetés ezen iskolákban abból a szempontból is biztonságot hozott, hogy nem egyik hónapról a másikra kell élni, így a tanári kar is tervezhet hosszabb távon. Az ilyen iskolákban tanító pedagógusok ezt akkora pozitívumként értékelik, hogy cserébe könnyebben viselik el a nehezebben, bürokratikusabbban, lassabban működő rendszert, amint a megnövekedett adminisztratív terheket is.

Ahol konfliktusok jellemezték a település és az iskola viszonyát, ott az államosítás-al az is együtt járt, hogy az iskola és a tantestület kikerült a helyi harcokból.

„Több településen a polgármester meg az iskolaigazgató szemben álltak egymással. Pedig mindig mondtam az iskolaigazgatóknak, nem azt kell nézni, hogy a polgármesternek csak szakmunkásképzője van, neked meg főiskolád, hanem azt kell nézni, hogy a falu most őt választotta meg. Tetszik, nem tetszik, ő a falu feje. Egyben neked a főnököd. És ha ti rosszba vagytok, vagy nem működtek együtt, akkor baj van, és volt is sok helyen baj. Na, ezeknek az intézményeknek a KLIK kialakítása nagyon jól tett. Stabil az anyagi háttér. Van tisztítószér. Ki van fizetve a villany. Megkapja mindenki a fizetését időben.” (Darály, iskolaigazgató)

Ez a biztonság sok iskola tantestületében lényegesen nyugodtabb, tanításra alkalmasabb légkört teremtett. Úgy érzik, a KLIK intézményeit jóval kevésbé fenyegeti az összevonás, a bezárás veszélye. Egyes településeken akkora a bizalom a KLIK fenntartói képességében, hogy szülői kezdeményezésre a 2007-ben létrehozott iskola-összevonásokat is igyekeznek felszámolni, és újra önálló iskolákat nyitni. Több helyen a településvezetők is támogatják ezeket a próbálkozásokat, figyelmen kívül hagyva a gyerekszámot, ami még annyira sem indokolja az önálló iskolák létét, mint 2007-ben.

Egyes iskolaigazgatók és pedagógusok abban bíznak, hogy a KLIK megalakulása után egy ideig nem lesznek szervezeti változások a tankerületi oktatási rendszerben, a polgármesterek és szülők pedig azt remélik, lehetőség lesz önálló oktatási intézmények (újra) alapítására. Ugyanakkor vannak olyan polgármesterek, akik szerint a KLIK sem fogja tudni elkerülni a következő egy-két évben az intézménybezárás kényszerét. Ez pedig óriási presztízavesztést jelentene. A gimnázium igazgatója így beszélt erről:

- *„Az biztos, hogy ismerek polgármestereket, akik szeretnék visszavenni az iskolát. És úgy látják, hogy itt még lehet, hogy be is zárják az iskolát, mert nem elég gondos gazdája a mostani fenntartó. Sze-mélyesen ismerek polgármestereket, akikkel beszéltem erről.*

- *A település pedig fenn tudta tartani?*
- *Több gondot fordított rá. Többet tudott ráfordítani, mint a mostani fenntartó. Hívják KLIK-nek, hívják akárhogy, mert át lesz ez még keresztül. Meg alakítgatják biztos, mert szerintem látják ezt máshol is, minisztériumi vizsgálatokból lehet látni, hogy azért nem olyan nagyfokú az elégedettség a KLIK munkájával” (Kéthalom, gimnáziumigazgató)*

A kéthalmi volt önkormányzati referens egyenesen úgy gondolja, hogy egyes polgármesterek kifejezetten érdekelték a KLIK kudarcában, hiszen az egyben azt is jelenti, hogy az önkormányzatoknál jobb kezekben voltak az iskolák.

KÖVETKEZMÉNYEK

A KLIK-hez kerülés számos ponton nehezítette az iskolák helyzetét. Az egyik legfontosabb, hogy a kapcsolatok személytelenné és túlbürokratizálttá váltak. Korábban, azokon a településeken, ahol jó volt az önkormányzat és az iskola kapcsolata, gondok esetén (dologi kiadás, karbantartás vagy utaztatás merült fel) az iskola vezetése azonnal az önkormányzathoz tudott fordulni, amely orvosolta a nagyobb pénzügyi ráfordítást nem igénylő problémát. Az ügyintézés sokkal rugalmasabb, gördülékenyebb volt.

Általános panasz, hogy a KLIK a folyamatos, rövid határidejű, ad hoc jellegűnek tűnő adatkérésekkel túlterheli az iskolákat, melyekben ráadásul nem látszik semmi következetesség, sokszor ugyanazokat az információkat kérik el többször. Ugyanez a panasz merült fel a szakmai irányítást érintő utasítások esetében is. Gyorsan, rövid határidővel érkeznek. Az iskolavezetőknek nagyon sokszor az az érzése, hogy az oktatásirányítás maga sem tudja, mit szeretne.

„Ez engem nagyon ki tud borítani, hát ilyen nincs, hogy huszadszor kérdezi meg, hogy hány erkölcs-tanos és hány hit- és erkölcstanos van.” (Bánáti László Általános Iskola, iskolaigazgató)

Azt is sérelmezik az iskolák, hogy a KLIK, az önrészhez szükséges pénz hiányára hivatkozva, több pályázat benyújtását is visszautasította, ami több iskola kedvét elvette a további próbálkozástól. Ugyanakkor ezen negatívumokért egyik helyi szereplő sem a tankerület vezetőjét és apparátusát hibáztatja, a felelősöket magasabb szinteken látják. A kéthalmi gimnázium igazgatójának véleménye általános véleményt tükröz.

„Nincsenek lehetőségei. Semmi baj a tankerületi igazgatóval, mert egy jóindulatú ember. Ide járt hozzánk, tanítványom volt. [...] Tehát jóban vagyunk, nincs ezzel semmi baj. De az, hogy a legkisebb pitiáner dologgal is megkeressük, és azt neki el kell küldeni valahova, ahonnan hónapokig nem kapunk választ.” (Kéthalom, gimnáziumigazgató)

A SZERVEZETI VÁLTOZÁSOK HATÁSA

A KLIK létrejötte alapvetően konzerválta a korábbi intézményi struktúrákat és folyamatokat. Semmilyen változást nem hozott az egyes tanulói csoportok összetételében, továbbá az átjárási irányok sem változtak. Ugyanazok maradtak a jó nevű és a kevésbé népszerű iskolák. Az intézmények közötti (sokszor etnikai) szegregáció tovább él. Nem érintette a KLIK megalakulása a pedagógiai programokat sem.

Az oktatási koncepciók területén egyetlen módosulást hozott/hozhat a KLIK. Ahol az iskola megmentése motiválta az oktatási koncepció ki- vagy átalakítását, ott a korábbi, csak a túlélést szolgáló elemeket fokozatosan kivezetik. Ilyen Kisjárom esete, amely roma nemzetiségi iskolára utaló tantárgyait lassan kiveszi a kötelező tárgyak köréből.

Konzerválódott a tantestületek összetétele is. A tankerület felállítása óta sehol nem volt elbocsátás, és új pedagógusokat sem vettek fel. Mindegyik iskola ugyanannyi státusszal rendelkezik, mint az átadás-átvétel idején.

Részben a kisiskolák szakos ellátása érdekében, korábban is volt utazótanári rendszer. Ennek elterjedtsége döntően a kistérség településstruktúrájából adódik. Kisebb módosulás a szakos tanárok átjárásában figyelhető meg. A tankerület ösztönzi, hogy a szakos tanárok, ha az óraszámuk engedi, több iskolában is tanítsanak. Ez legtöbbször valamelyik kéthalmi iskolából jelent áttanítást kisebb iskolába. Példa erre Rugony, ahol korábban nem volt ének-zene szakos tanár, ám a közös fenntartásnak köszönhetően, jelenleg Kéthalomról jár át szakos pedagógus. A tankerület több kisiskolájában is javult a szakos ellátottság annak következtében, hogy az iskolák közös fenntartásban vannak. Volt azonban olyan eset is, hogy az iskola épp az átalakulás következtében veszítette el áttanító szakos tanárát, aki a jelenlegi tankerületen kívülről járt az addigi önkormányzati iskolába tanítani.

„... a nyárteleki művészeti iskolával van nekünk szerződésünk, és akkor onnan járt a zongoratanárunk is, és utána ezt a zongoratanárt felvették a palkai tankerülethez tanítani állandóra, és nem engedte a tankerület utána, hogy ide járjon hozzánk. Tehát itt két tankerületen belül már nehezebb a mozgás.”
(Kisjárom, iskolaigazgató)

A kisjáromi iskola két szakos tanárát is elveszítette/elveszítheti, mert ők a tankerületen kívülről jártak át tanítani. Ezzel együtt, tankerületi szinten nézve, valamivel javult a szakos ellátottság a közös fenntartóhoz kerülés következtében.

A SZERVEZETI VÁLTOZÁSOK PÉNZÜGYI HÁTTERE, HATÁSA

Ahogy ezt már a korábbi fejezetekben említettük, a bérjellegű kiadásokra a jelenlegi helyzetben egyértelműen több forrás van, amelyek biztonságosan, időben meg is érkeznek. Bérfeszültséget okoz azonban a tankerületen belül, hogy nem közeledtek egymáshoz a juttatások annak ellenére sem, hogy már majdnem mindegyik iskola a KLIK fenntartásába tartozik. A KLIK célja az volt, hogy az egyes iskolák pedagógusai anyagi szempontból ne járjanak rosszabbul, mint az önkormányzati fenntartás idején,

így a korábban nagyobb anyagi megbecsülésnek örvendők most is több pénzt kapnak, ahonnan pedig különböző bérkiegészítéseket megvontak, most sem rendelkeznek vele. Amely iskola tehát jobb helyzetből startolt, előnyét megőrizte. Más oldalról nézve a KLIK a relatív veszteseknek azzal segített a legtöbbet saját helyzetükhöz mérten, hogy pótolta azokat a személyi juttatásokat, amelyeket az önkormányzat elmulasztott kifizetni.

Dologi kiadásokra és karbantartásra viszont egyrészt kevesebb pénz jut az állami fenntartás óta, másrészt sokkal bonyolultabb és bürokratikusabb az eszközbeszerzés. Tovább nehezíti az intézmények helyzetét, hogy nem látják saját költségvetésüket, ezért nehezen tudnak tervezni. Ha valamilyen dologi kiadás fedezetére van szükségük, írniuk kell a tankerületnek, amit vagy megkapnak, vagy nem. Ha ismernék a költségvetésüket, akkor tudnának rangsorolni a dologi kiadási igények között, így a legfontosabbakra mindig megtalálnák a forrást.

„Rádásul nem is tudjuk, hogy meddig terjed a lehetőségünk, mert akkor kéne tájékoztatni bennünket, hogy ennyi a költségvetésük. Mint ahogy nincs ilyen. ... Hát honnan tudhám, hogy hol tartok, se azt nem tudjuk, hogy mennyi a keret, se azt, hogy mennyit használtunk fel. A másik meg az, hogy minden döntési jogkört elvettek tőlünk. Nem azért, mert én olyan nagyhatalmú igazgató akarok lenni, de nem dönthetek semmiben, viszont minden felelősség megmaradt. Mindenért én vagyok a felelős, de semmiben nem dönthetek.” (gimnáziumigazgató)

A gimnáziumi vezető véleménye nem egyedi, hanem általános az intézményvezetők körében. A tankerület azonban a jelenlegi személyi állományával nem képes minden iskola dologi kiadásaira éves költségvetési tervet készíteni, az iskolák tájékoztatása céljából.

Az átállás időszakában az iskolák többször fordultak az önkormányzatokhoz – részben a tankerület forráshiánnyal indokolt elutasítása, részben a túl bonyolult bürokratikus út miatt – kisebb-nagyobb kiadások, főleg karbantartási szolgáltatások miatt.

„Beszáll ilyen szempontból. Nyilván az épület az övé. Most kint a kerítést csinálják, nem volt kerítés, csak egy ilyen jelképes valami. [...] Meg a távolugró gödröt csináltatom meg velük, úgyhogy ilyen együttműködés megvan. Nyilván hosszadalmasabb lenne, ha most bemennék a KLIK-hez, és mondom, hogy kellene most egy távolugrógödör, mert az építkezés során tönkrement, akkor most van rá kerete, vagy nincs kerete. Még egyszerűbben meg tudjuk oldani. Hoznak egy kocsit homokot, a gödör részét megcsinálják, deszkát elhelyezik. Tehát ilyen dolgok.” (Darály, iskolaigazgató)

Ahol harmonikus volt korábban is az iskolavezetés és az önkormányzat viszonya, ott nem jelent problémát kisebb karbantartási ügyek miatt egymáshoz fordulni. Ott azonban, ahol korábban konfliktusos volt az iskola- és a településvezetés viszonya, sokkal nehezebb az iskolaigazgatónak az önkormányzattól szívességet kérni. E helyeken fennáll a veszélye, hogy ha az iskolaigazgató rendszeresen kénytelen szívességet kérni az önkormányzattól, akkor egy idő után az önkormányzat is felhatalmazva érzi

magát, hogy kérjen az iskolától. Így az iskola lassan visszacsúszik azon helyi hatalmi konfliktusok mocsarába, ahonnan a KLIK létrejötte kiemelte.

Ez a veszély annál is inkább fennáll a következő években, mivel a karbantartási és dologi költségek egy része jelenleg mind a KLIK, mind az önkormányzatok költségvetéséből hiányzik. Hogy miért, azt a volt kéthalmi önkormányzati vezető a következőképpen világította meg.

„A másik probléma, ami a mai napig is probléma – és erre jó lesz, ha rávilágít –, hogy az önkormányzat rengeteg olyan feladatot ellátott az intézmények területén, amely nem az intézményi költségvetés terhére történt. ... Se karbantartója, se fűtője, se fűnyírója, se benzinköltsége nem volt az iskolának, mert ezt a településen egyben látták el minden intézményre. Most, hogy megtörtént a szétválás, ott maradtak az intézmények a fűtő, karbantartó, fűnyíró és a gázolaj költségének a fedezete nélkül. Mert a költségvetésbe mit írt be? Tavalyi költségvetésben az iskolának nem volt fűnyírásra elkülönített összege.” (volt kéthalmi oktatási referens, jelenleg a szomszédos tankerület vezetője)

Ez az első évben még nem okozott áthidalhatatlan problémát két okból: az egyik, hogy időben közel az átadás-átvételhez megértőbbek voltak az önkormányzatok, a szívségek kérését kezdeti nehézségként kezelték. A másik ok, hogy sok dologi kiadást az iskolák a raktárakból tudtak fedezni. A karbantartás szempontjából csak az jelenthet hosszabb távon megoldást, ha a karbantartási munkálatokat is teljes egészében a KLIK végzi, mert csak így tarthat igényt teljes egészében az iskolák irányítására. A karbantartások fedezésének több módja lehet. Egyrészt megoldás lehet, ha a tankerületnek van annyi elkülönített forrása, amelyből az ilyen szolgáltatásokat meg tudja vásárolni. A másik – egy nagyobb tankerületnél olcsóbb megoldás – ha a KLIK-nek van egy saját karbantartó csapata és eszközparkja, így összes intézménye karbantartását központilag meg tudja oldani. A szomszédos tankerület megpróbálkozott egy ilyen karbantartó csapat és eszközpark felállításával, de ez részben pénzhány, részben a társhatóságok rugalmatlansága miatt nem járt sikerrel. Az első évben raktárból fedezett dologi szükségletek csak átmeneti megoldást jelentettek. A következő években mindenképpen jelentkezni fognak az ilyen jellegű kiadások is, amelyekre szintén nincs pénz sem a KLIK, sem pedig az önkormányzatok költségvetésében.

Van még egy terület, ahol a KLIK forráshiányos, ez pedig a pályázatok finanszírozása. Említettük korábban, hogy a (kényszerű) elutasítás nyomán több iskola veszítette el motivációját, hogy a jövőben pályázatokat nyújtson be. Ezen finanszírozási probléma megoldása sem tankerületi szinten várható.

„A pályázatok finanszírozása is nagy nehézséget okoz a tankerületeknek. Tehát az, hogy van egy elnyert pályázat, aminek az előlegét megkapjuk, az ugye csak 25 százalék, de a kifizetés meg kell, hogy történjen. A tankerületi számlán pedig nem mindig van fedezete a kifizetéseknek. Gyakorlatilag erre is külön egy rendszert kellene létrehozni. De hát biztos tudják már a központban is, hogy erre megoldást kell találniuk.” (volt kéthalmi oktatási referens, jelenleg a szomszédos tankerület vezetője)

ÖSSZEGZÉS

A tankerület iskolahálózata minden szempontból lefele csúszott az elmúlt évtizedben. Úgy tűnik, a demográfiai, gazdasági folyamatok következtében belátható időn belül újabb intézmény-összevonásokra kerül sor a kistérségben. Egyes tantestületek kifejezetten tartanak ettől. Az általános lecsúszás mellett az intézmények között nagyok a relatív különbségek, melyek részben a fenntartó önkormányzat anyagi helyzetéből és az iskolájához kapcsolódó viszonyból fakadnak.

A KLIK létrejötte egyelőre megállította ezt az általános lecsúszási folyamatot, és konzerválta a tankerület oktatási infrastruktúráját. Nem történt semmilyen szerkezeti változás, nem volt iskola-összevonás, és – bár lakossági igény van rá – intézményalapítás sem. Az intézmények egymás közötti relatív viszonya sem változott, mint ahogy a települések egymás közötti helyzete sem. Az államosítás egyelőre érdemben nem érintette sem az egyes tanulócsoportok összetételét, sem az átjárási irányokat, sem a pedagógiai programokat.

Helyi, tankerületi szintű oktatáspolitikai, oktatási elképzelések nincsenek, kizárólag pénzügyi és helyi, hatalmi személyi szempontok merültek fel a fenntartóváltások kapcsán.

A KLIK létrejöttével a bérjellegű kiadásokra több pénz van, folyósításuk biztonságossá, kiszámíthatóvá vált. Ez sok tankerületi iskola pedagóguskara számára óriási javulást jelent a korábbi viszonyokhoz képest. További egyértelmű pozitívum, hogy a fenntartóváltással a KLIK az iskolákat kiemelte a helyi hatalmi harcokból, így azzal, hogy az iskoláknak nem kell a sok helyi érdek között egyensúlyozniuk, egyértelműen megerősödött a szakmai irányítás. A szakmai színvonal további emelkedését hozhatja, hogy az iskolák közös fenntartója ösztönzi az áttanítást, így javul a kisiskolák szakos ellátottsága.

A bérjellegű kiadások megbízhatóvá, kiszámíthatóvá válása mellett megmaradtak a bérezés területén jelentkező korábbi különbségek, ami hosszabb távon is bérfeszültséget okozhat. Egyre több pedagógus teheti fel a kérdést: ha ugyanaz a fenntartó és ugyanazok az elvárások, miért nem egységesek a juttatások? A bérjellegű kiadások rendezése mindezzel együtt is egyértelmű sikertörténet, ellentétben a dologi kiadásokkal és karbantartási költségekkel.

Több helyen bizonyos tételek – mivel nem kifejezetten iskolai karbantartási költségként kezelte az önkormányzat – egyszerűen nem kerültek át az önkormányzattól a KLIK-hez. Eddig csak átmeneti megoldások fordultak elő. Nem látni, hogy lesz-e a tankerületnek saját karbantartó csapata és eszközparkja, vagy lesz-e elkülönített forrás, ahonnan ezen szolgáltatásokat meg lehet vásárolni, vagy lesz-e valamilyen más megoldás. Ha a karbantartás és dologi kiadások finanszírozása továbbra is megoldatlan marad, az alááshatja a KLIK létrejöttének egyik legnagyobb eredményét is: azt, hogy kiemelte a kisiskolákat a helyi hatalmi és érdekharcokból. Ha az iskolák folyamatosan arra kényszerülnek, hogy az elégtelen karbantartás miatt szívességeket kérjenek az önkormányzatoktól, akkor egy idő után az önkormányzatok is kérhetnek az iskoláktól, például beleszólhatnak a személyi döntésekbe, így a szakmai irányítást megint háttérbe szoríthatják a helyi hatalmi érdekek.

Amennyiben a tankerület a jelenleg meglévő problémáit – elégtelen létszámú és képzettségű alkalmazott, megfelelő infrastruktúra hiánya, a karbantartás és a dolo-

gi kiadások alulfinanszírozottsága, a dologi igények lassú, túlbürokratizált módú teljesítése, a dologi kiadásokra fordítandó keretek láthatóvá tétele az iskolák számára, a pályázati önrészek biztosításának megoldatlansága – nem orvosolják, akkor a tankerület legjobb iskolái új fenntartó után nézhetnek. A térségben egyetlen komoly „kérő” van, a református egyház. Ha az iskolák úgy látják, hogy a problémákra vagy azok egy részére megoldást nyújthat az egyházi fenntartás, akkor kérni fogják azt. Amennyiben beindul egy ilyen folyamat, akkor annak könnyen az lehet a vége, hogy a tankerület legjobb iskolái egyházi fenntartásba kerülnek, megkapva a legjobbak „lehalászási” lehetőségét, aminek következtében a tankerület gyengébb, főleg halmozottan hátrányos helyzetű iskolái maradnak a KLIK fenntartásában.

BOCSI VERONIKA: „ÉN NEM SZERETEK MINDIG SZEMBEN SZALADNI A SZÉLLEL”

Az érligeti kistérség tipikus belső perifériának tekinthető. Megtalálható benne a regionális egyenlőtlenségek minden jellemzője: a stagnáló vagy romló gazdasági mutatók, az alacsony foglalkoztatottság, az elvándorlás (ami a helyi értelmiség kialakulását nehezíti meg), az előregedés, illetve a cigány lakosság arányának növekedése (s néhány esetben a szegregációra utaló elemek) is. A terület infrastrukturális helyzete sem kedvező: 2010-es kutatásunk¹ alkalmával az interjúalanyokat a vasúti szárnyvonalak bezárása érintette hátrányosan. Az alsóbb rendű utak minősége néhol kirívóan rossz, alkalmanként szinte járhatatlan. A buszközlekedés minden települést elér, ugyanakkor a járatok nem alkalmazkodnak az iskolakezdéshez, ami mind az áttanító pedagógusok, mind pedig a diákok ingázását megnehezíti. A helyközi mozgások ugyanakkor szervesen kapcsolódnak a helyi intézményhálózathoz, hiszen több településen nincsen iskola, néhány helyen pedig a felső tagozat hiányzik. Az utazó pedagógusok mozgása személyautó vagy bizonyos esetekben az iskolabusz igénybevételét teszi szükségessé.

Bizonyos területeken ugyanakkor pozitív változások érezhetők. A volt kistérség második legnagyobb városában (Besenyszög), amely most járási székhely, a városkép javulása szemmel látható (új diszburkolatot kaptak a belső részek, szökőkutat építettek és szobrokat helyeztek el, s most is komoly csatornázási munkálatok folynak). A városvezetés sikeresen hívott le uniós forrásokat, jelenleg egy kisebb ipari park kialakításán dolgoznak. Nagyobb volumenű pozitív változásoknak azonban nem lehetünk tanúi, a kistérség két járása még ma is az ország legkedvezőtlenebb helyzetű területei közé tartozik. Több települést csődeljárás alá vontak 2010-ben, más önkormányzatok pedig kisebb-nagyobb tartozásokat halmoztak fel az. E problémák mostanra rendeződni látszanak, a települések kikerültek a csődeljárás alól.

A 2010 ELŐTTI OKTATÁSI HELYZETKÉP

Az előbbi tények hatással voltak az iskolahálózatra is, például volt olyan eset, hogy a fűtés hiánya miatt a gyermekeket az önkormányzat más, fűtött épületeiben oktatták (polgármesteri hivatal, tornacsarnok), más alkalommal pedig a pedagógusok kifizetésével adódtak gondok. Az ekkor induló perek lefolytatását és befejezését (éppen úgy, mint a felhalmozott számlákat) a tankerületek örökölték meg.

A kisebb településekben a falvak képe rendezett, ugyanakkor e mögött sok esetben a közmunkások nagymértékű alkalmazása áll. Munkavégzésük helyszínét sok esetben az iskolák jelentik. Erre azért is szükség van, mert bizonyos tanulólétszám alatt a pedagógiai asszisztensek foglalkoztatása nem megoldható, s a kistelepülések zömében az iskolák ezt a limitet nem érik el. A gyermekek jelentős része hátrányos helyzetű, sokszor magatartási és tanulási zavarokkal is küzdenek, tehát az asszisztent-

¹ Bócsi Veronika: „Nem azzal a pecséttel pecsételünk”. (Érliget térsége). In: Györgyi Zoltán (Szerk.) (2011): *Korlátok között szabadon. Demográfiai folyamatok és helyi oktatáspolitikák*. Budapest, Oktatókutatási és Fejlesztési Intézet.

sek alkalmazása jelentősen megkönnyítené a pedagógusok munkáját. A foglalkoztatottság mutatói – még a gazdaságilag talán leginkább prosperáló településen, ahol a turizmus komoly mértékben fellendült – is az országos átlag alattiak.

„Az itt élő embereknek nehéz közmunkából az életszínvonalat emelniük. [...] A település, azt gondolom, most már elmondhatja magáról, hogy teljesen önellátóvá fejlesztette magát. Ezek a közmunkások nem az utcát söprik, hanem virágos a település. A földterületeket az elhagyott házak mellett kibéreljük, a lakosok hozzájárulásával megművelik, és állattenyésztéssel is foglalkoznak.” (Mónos, tagintézmény-vezető)

A 2010 UTÁNI VÁLTOZÁSOK

A kistérségen belül kialakított két járás egyben két tankerületet is jelent: az Érligetit és a Besenyőszögit. Az oktatási hálózat elemei, szerkezete alapvetően nem változott, a 2010-ben működő intézmények a mai napig is funkcionálnak, iskolákat a csökkenő gyermeklétszámok ellenére nem számoltak fel. Olyan intézmény azonban van, ahol a törvényi előírásokban elvárt minimumot éppen elérve, összevont osztályokban tanítják a gyerekeket. Eltérést jelent a 2010-es állapotokhoz képest, hogy Rocska iskolája, az önkormányzattal közösen hozott döntés eredményeként, nem csatlakozott a besenyőszögi tankerülethez, hanem felekezeti intézmény lett. A másik változás Érligethez köthető, ahol az egyik, korábban a társuláshoz tartozó intézmény került katolikus fenntartásba. Az intézmény jelenleg képes két párhuzamos első osztályt indítani a városban. Az érligeti tankerületet szinte egészében lefedi a korábbi társulás által működtetett mamutintézmény. A besenyőszögi tankerülethez a két városi tagintézmény, a bósi, a burcai, a szálafürdői, illetve a begyendi iskolák tartoznak.

A volt kistérségben 2007-ben jöttek létre a társulások, amelyekhez két kivétellel valamennyi iskola csatlakozott. Az egyik kivételt a térség harmadik városa (Szálafürdő) jelentette, amely önállóan is képes volt fenntartani magát, míg a másik egy olyan település (Rocska), ahol a helyi iskolában szinte 100%-ban cigány gyermekek tanultak, s a falu etnikai összetétele miatt, a csökkenő demográfiai trendek nem voltak érezhetők. Az iskolahálózatnak akkor két központja lett: Érligeten egy mamutintézmény, jelentős tagiskolai hálózattal és a besenyőszögi mikrotérségben egy másik társulás. A társulások a tagintézmények autonómiáinak tiszteletben tartásával működtek, s a jogszabályi környezet, illetve az önkormányzatok gazdasági helyzete motiválta a belépést. Működésük inkább pozitív végkicsengést kap, ugyanakkor bizonyos kritikai elemek megjelennek a narratívákban.

„2007-ben kerültünk Besenyőszöghöz, mint tagintézmény. Az önkormányzatnak el kellett azon gondolkodni, hogy hogyan tovább, mert azt sem szerettem volna, hogy a létszámok csökkenése miatt – Besenyőszöghöz tartozva – a felső tagozatot el kellene innen utaztatni. Ez várható lett volna, hogy a felső tagozatot buszra ültetik.” (Rocska, intézményvezető)

A diákok iskolák közötti mozgása már a társulási rendszer előtt is megfigyelhető volt. Ezek a több tízéves ingázási útvonalak többször éledtek újjá az utóbbi években. A társulások ugyan kijelöltek olyan befogadó intézményeket, amelyek a felső tagozatos gyermekeket felvették, a szabad iskolaválasztás lehetősége azonban mindezt felülírta. A mozgások mögött sokszor nehezen átlátható indokok húzódnak meg, s ezekkel (hogy miért az adott településről indul meg egy-egy gyerekcsoport) sokszor még maguk az intézményvezetők sincsenek tisztában, ezzel kapcsolatosan pletykák, nem igazolható állítások keringenek. A változásokból bizonyos iskolák jól tudtak profitálni: van olyan kistelepülés, ahol a gyerekek létszáma egy évtized alatt a duplájára nőtt, így az intézmény több buszt is működtet, amivel a gyermekeket reggel és délután szállítja. (Az iskolában nincsen cigány származású tanuló.) A hivatalos befogadó intézményekben pedig az a jellemző, hogy felső tagozatra egy-egy településről szinte csak roma gyerekcsoportok érkeznek. Az ingázási útvonalak 2010 után még inkább összekuszálódtak, majd az egyházi iskolák megjelenése tovább bonyolította a helyzetet. Az ingázásban a cigányság mobilitást, középosztályosodást megcélzó csoportjai is részt vesznek, s a családok gyermekeiket a szerintük kedvezőbb lehetőségeket kínáló iskolákba utazzatják.

Érezhető trend, hogy az oktatás egyre inkább átpolitizálódik. A politikai hovatarozás az interjúalanyok narratívájában sokkal erőteljesebben jelent meg, mint korábban, vagyis a 2010-es kutatás alkalmával. A megkérdezettek szerint a politikai viszonyok meghatározzák az önkormányzatok mozgásterét és forrásait, megjelenésüket az országos médiában és a tankerületek összetételét is.

A JÁRÁSOKRA SZAKADÁS ELŐZMÉNYEI ÉS ELLENTMONDÁSAI

A térség két járásra szakadásának előzményei már korábban is érzékelhetőek voltak, Besenyőszög, mikrotérségi központként működött, s intézményfenntartó társulást is működtetett az oktatás területén. A két város vonzáskörzete addig is elkülönült, az elválás ugyanakkor nem volt egyértelműen kiszámítható lépés. Kevésbé lehetett előre látni a járások határait, volt olyan település, amely esetében szinte minden interjúalany megjegyezte, hogy meglepetésként érte őket a járási hovatarozás. Míg a leválást kezdeményező város elégedetten tekint a folyamatra, a másik oldalon komolyabb hiányérzet és kérdések maradtak. A történetszálakban szintén megjelennek politikai elemek, a lezajlott folyamatokat gyakran ennek segítségével értelmezik. Ugyanakkor a szétválás a városok lakosságának az életében komoly változásokat nem okozott.

„A földrajzi elhelyezkedés miatt inkább Érligeten volt a centrum. És én is érzem, hogy ők (a település lakosai) centrumnak Érligetet tekintik. Bármilyen, az iskolai életet is érintő feladat volt, Érliget felé orientálódtott Szálafürdő. [...] És most egyre jobban megszakad a kapcsolat Érligettel. De szakmai oldalról mi még Érligethez is tartozunk, az érligeti tagintézmény lát el minket.” (Szálafürdő, intézményvezető)

A járási hivatalok alkalmazottainak toborzása máig feloldatlan konfliktusokat okozott. Például az oktatási referens a járási hivatalban dolgozik, ugyanakkor bizo-

nyos feladatok (bölcsőde, gyermekétkeztetés) az önkormányzatoknál maradtak. A járások kialakítása egyes vélemények szerint szembe ment a korábbi évek megszorító intézkedéseivel: bizonyos pozíciók az átszervezés hatására megkettőződtek (például a technikai vagy a kisegítő személyzet), miközben a feladatkörök egy része még nincs kellően elhatárolva.

A TANKERÜLET MEGALAKULÁSA

A tankerületek kiépülése esetében két eltérő metódust találunk a dolgozók és a tankerület vezetőjének kiválasztása szempontjából. Besenyőszög esetében a tankerület vezetője egy jól körülhatárolható koncepció alapján, tudatosan választotta ki a dolgozókat, s olyan szakemberekkel vette körbe magát, akiket korábbi munkaköréből adódóan (igazgató) már ismert. A kiépülő szakmai gárdát éppen ezért az iskolák vezetői is ismerték, a szakmai kapcsolatok tehát bejáratottak voltak. Érliget esetében a tankerület személyi állományának csupán egy része érkezett az oktatás területéről. A tankerület vezetője korábban vezetői pozíciót töltött be az oktatásban, de nem az egyik helyi iskolában. Az iskolákkal a tankerület-vezető személyét illetően nem volt egyeztetés, miközben azt többen is igényelték volna.

Mind a két tankerület esetében találhatunk olyan dolgozókat, akik a közmunkaprogramból érkeztek, jelenleg azonban már főállású alkalmazottak (például az informatikus is így került a tankerülethez). E személyek egy része cserélődik, s mire az adott munkafolyamatba beletanulnának, már véget ér foglalkoztatásuk, ugyanakkor sikeresen beilleszkedő dolgozókat is találunk, akik aztán a tankerületek személyi állományába kerülnek be. A tankerületek rendelkezésére álló infrastruktúrák a kezdeti, átmeneti megoldások után rendeződni látszanak, mind a két esetben a városok központjában kaptak megfelelő helyet.

A fenntartóváltások a megyeközponti tankerülethez tartozó, szakképzési profillal rendelkező intézményeket is érintették, sőt, helyzetük gyakran évről évre változott. Mind a megyeközponti tankerület, mind pedig a járási tankerületek kapcsán kijelenthetjük, hogy az ott dolgozó személyi állományt az iskolák vezetősége már korábbról is ismerte, ami összességében segítette a változások végigvitelét.

„2007 előtt önkormányzati fenntartású volt az intézmény, aztán 2007-től a megyei önkormányzat lett a fenntartó. [...] 2010-től a Megyei Intézményfenntartó Központ lett a fenntartó, 2013 áprilisától pedig a KLIK. És ezt megszenvedtük. [...] Meg is viselte a kollégáimat, nagyon sokat dolgoztunk. [...] A fenntartók között nem volt átjárás, legalábbis úgy éreztük.” (Besenyőszög, intézményvezető a szakképző intézetben)

A tankerületek határai nem egyeznek meg a járásokéival, több esetben a bejáratott oktatási hálózatokkal sem. Ennek egyik oka a korábban működő kistérségi társulásokban keresendő, a másik pedig a járási határok meghúzásában. Korábban utaltunk rá, hogy volt olyan település (Szálafürdő), amelyet az új rendszer elvágott a korábbi központjától. Ebből a szempontból az egyik legérdekesebb település Mónos, amely

bár közigazgatási szempontból Besenyőszöghöz tartozik, ám mivel az érligeti iskola-komplexum része, a tankerület tekintetében a másik pólushoz kapcsolódik.

Az egyik település iskolája kapcsán kérdéses volt, hogy kapcsolódik-e a tankerülethez, miután a helyi önkormányzat kezdeményezte az intézmény egyházi kézbe adását.

„Begyend volt az, ahol a település vezetése szerette volna átvinni az iskolát, tehát minden követ meg is mozgattak. Végigvittük a szavazási procedúrát, mert nyilván megérkezett hozzánk a kérelem. A nevelőtestület, az igazgató is amellet voltak, hogy maradjanak nálunk. A szülők is emellé tették le a voksukat. Végül is a polgármester úrnak nem volt rossz szándéka ebben. Semmiképpen sem a hitélet volt olyan jellegű, hogy az indokolta volna. Kimondottan költségvetési okokkal volt magyarázható. Most már a polgármester úr is úgy nyilatkozik, hogy nem bánta meg.” (Besenyőszög, tankerület-vezető)²

A tankerületekkel való kapcsolattartás megítélése bizonyos interjúk alapján pozitív színben tűnik fel, míg más esetekben kritikussabb hangok is megjelennek. Az együttes munka új kereteinek kialakítását megkönnyítette, ha az adott személyek korábban jó kapcsolatot ápoltak, közös szakmai múltjuk volt, ugyanakkor nehézséget okoznak a nagyobb földrajzi távolságok (például a megyeközponti tankerület esetében). Többek szerint a tankerületi ülések (amin a tagintézmények vezetői is részt vesznek, mivel részben össze van vonva az igazgatósági ülésekkel) sokkal inkább a tájékoztatás célját szolgálják, mintsem az álláspontok ütköztetését és a problémák megbeszélését.

SZERVEZETI ÉS FENNTARTÓI VÁLTOZÁSOK AZ OKTATÁSI HÁLÓZATBAN

A tankerületi rendszer működésének kezdete számos nehézséget rejtett magában. A személyi állomány és az infrastruktúra hiányosságainak orvoslása megtörtént, a legnagyobb nehézséget azonban az iskolák állapota, anyagi helyzete jelentette. Összességében nem jellemezte leromlott infrastruktúra a két tankerület iskoláit, sőt, némely intézmény felújított épületekkel, megfelelő ellátottsággal lépett be az új rendszerbe, más esetekben azonban nagyon rossz állapotban kerültek a tankerületekhez. Amint már korábban említettük, az iskolák egy része komoly közüzemi tartozásokat halmozott fel, volt olyan is, amelyben nem volt fűtés a belépést megelőző év telén, mert a gázt a szolgáltató kikapcsolta. Más esetekben a pedagógusok kifizetései voltak problémák. A folyamatban lévő pereket a tankerületek megörökölték, s a futó pályázatok át-emelése az új rendszerbe is kihívásokat jelentett. Az intézmények között tehát komoly különbségek vannak: bizonyos helyeken hiányoznak a testnevelésórákhoz szükséges eszközök és helyiségek, de még az egyik legjobb infrastruktúrával rendelkező intézményben is 5-6 éve leselejtezett számítógépekkel dolgoztak a gyerekek. Egyes iskolákban, mivel nincsen elég tanterem, a számítógéptermet osztályteremnek is használják, vagy a menza egyben rajzteremként is funkcionál. Volt olyan település, ahol korábban

2 Az interjúk készítése során szerettünk volna az adott intézménybe is eljutni, a tankerület vezetője azonban erre nem adott engedélyt.

nem működött napközi: itt az átállás az egész napos oktatásra nagyobb változásokat igényelt, s új munkaköröket is teremtett.

A rendszer logikáját és célját a megkérdezettek egyrészt az egységesítésben, illetve a központosításban látják. Ennek megítélése visszás, de az intézményvezetők többsége valamilyen szinten indokoltnak látja a centralizációt. A tankerületek részéről ez abban mutatkozik meg, hogy a fejlesztésekkel a szintkiegyenlítődést, az aránytalanságok felszámolását célozzák meg, az ésszerűséget szem előtt tartva, s ennek egyik eszköze a pályázatok kontrollálása, a források elosztása (ahogyan megfogalmazták: „*Ne oda épüljön tornacsarnok, ahol már van három*” vagy „*Burcán digitális táblák vannak, de az épület le van robbanva. Kicsit nevetséges is, hogy vannak benn digitális táblák.*”)³. Ugyanakkor általános az az igazgatói vélemény is, hogy a tankerületek egy komoly hierarchia középső lépcsőfokai, s mint ilyenek, ők sem rendelkeznek jelentős döntési jogkörökkel, ezért azokat a pluszfeladatokat, amelyeket a tankerületi rendszer a pedagógusokra és az intézményvezetőkre ró, nem a konkrét tankerületekhez kapcsolják.

Az egyik legfontosabb változás, hogy az intézmények megszűntek önálló gazdasági egységekként működni. A fellépő költségek azonban nem mindig láthatók előre, s amíg a rendszeren átfutnak az igények, és azokat jóvá is hagyják, az iskoláknak kisebb-nagyobb kellemetlenségekkel kell szembenéznük. A források komolyabb bővülését vagy szűkülését az intézmények azért nem tapasztalják, mert sokszor a csőd-eljárás alá tartozó önkormányzati fenntartók eddig sem mindig biztosítottak nekik kiegyensúlyozott anyagi háttérrel.

A működtetéssel kapcsolatban a két járásban eltérő megoldások születtek. Míg Besenyőszög az önkormányzat kalkulációja után úgy döntött, hogy megtartja a feladatot, Érliget a KLIK-re ruházta. Besenyőszögön azt az összeget, amelyet a működtetési jogokért cserébe kértek volna, az önkormányzat sokallta. Úgy számoltak, hogy a város ennél olcsóbban is el tudja látni a feladatot (például közmunkások alkalmazásával a költségek csökkenthetők). Érligeten az önkormányzatnak valós döntési joga nem volt, mert a település éppen csőd eljárás alatt állt.

„Nem volt döntési jogkörünk. Nem akarom elbagatellizálni. [...] Kabaré volt annak az összegnek a kiszámítása. Hónapokon keresztül számoltak, és ez lett a vége. [...] Ezzel is az önkormányzat saját bevételeit veszi el az állam.” (Érliget, jegyző)

Szálafürdő az iskola átvételének időpontjában szintén csőd eljárás alatt állt, s bár a település szeretne volna megtartani a működtetési jogot, a pénzügyeket felügyelő gondnok nem engedte. A meghozott döntéseknek egyértelműen finansziális okai voltak – hasonlóan az előző években megfigyelhető gyakori fenntartóváltásokhoz –, nem volt mögöttük komolyabb szakmai koncepció.

A felekezeti iskolák hálózata 2010 után további elemekkel bővült. Az évtizedfordulón Érligeten és Besenyőszögön református intézmények működtek. Ezt követően

3 Az idézetek a besenyőszögi tankerület vezetőjétől származnak.

Érligeten katolikus iskola nyílt (egy, a korábbi évtizedekben állami tulajdonban lévő infrastruktúrát kapott vissza az egyház), Rocskán pedig a Baptista Szeretetszolgálat fenntartásába került az iskola. A település először egy másik felekezettel tárgyalt, de nem jártak sikerrel, megegyezés nem született. Rocskán nem működik a baptista egyház, ugyanakkor a megyében vannak olyan városok és falvak, ahol léteznek a felekezethez tartozó közösségek. A váltás fő oka, hogy a település és az intézmény el akarta kerülni, hogy a felső tagozatot Besenyőszögre vigyék át, ezt megelőzendő döntöttek a fenntartóváltás mellett. Így – bár a formális kapcsolatok megszakadtak az önkormányzattal – az iskola sok területen kap segítséget a falu vezetőségétől.

Noha az egyházak által átvett iskolákban a tanulók és a pedagógusok számottevő részének világnézete nem illeszkedik az iskola új fenntartójához, az intézményelhatások nem tömegesek. A katolikus egyház által fenntartott iskola esetében csupán a gyerekek egy kisebb része tartozik más felekezethez, ám a pedagógusok között volt olyan, aki nem akart egyházi iskolában tanítani, így közös megegyezéssel szerződést bontottak.

Az állami és a felekezeti intézmények között jól látható ellentétek feszülnek. A meghallgatott történetek, példák sok esetben a saját maguk által választott utak igazolásaként jelennek meg az intézményvezetők narratívájában. Az egyházi intézményekben például arról beszéltek, hogy a tankerületi iskolákban kréta sincsen, míg az egyik állami intézményben a vezető egy olyan kollégája történetét mesélte el, aki 11 év után hagyta ott a felekezeti iskolát, mert már nem tudott az adott egyházzal továbbdolgozni. Az egyházi iskolák támogatása is véleményformáló tényező. A fenntartáshoz szükséges minimumlétszámok az egyházi intézményekben nem érvényesek, eltérő a beiskolázási procedura, továbbá a pedagógiai asszisztensek alkalmazásához szükséges feltételek is kedvezőbbek a felekezeti iskolákban. A feszültségeket tovább gerjeszti a tankönyvválasztás folyamata, amelyben az egyházi intézményeknek jelenleg jóval nagyobb szabadsága van. Természetesen a megragadható feszültségek ráépülnek az ingázás jelenségére is. A tanulói átjárások – mint már említettük – nem igazán indokolhatóak. Igricén például, ahol az óvodában 28 gyermek van, az iskola már csupán 15 tanulóval működik (elképzeltető, hogy már csak egy évig), a helyi roma gyermekeket hagyományosan az érligeti református iskolába íratják a szülők, amely felvállaltan foglalkozik velük.

A felekezeti oktatás bővülésének egyik fő kérdése, hogy valós, a hitelethez kapcsolódó motivációk állnak-e az intézményi hálózat bővülése mögött, vagy csupán az állami oktatási rendszeréből való kibúvás. Ha a korábbi kutatási eredményeket tekintjük át, láthatjuk, hogy a fenntartóváltások egy jelentős része finanszírozási okokkal volt megmagyarázható, s ez eredményezett néha évről évre változó viszonyokat. Másrészt viszont az iskolaalapítások/átvételek egy része mögött olyan vallásilag elkötelezett csoportok álltak, amelyek nagy nehézségek árán hozták létre az intézményeket. Az eljövendő évek egyik nagy kérdése az lesz, hogy ez a bővülés nem fogja-e (az utilitarista fenntartóváltások miatt) a felekezeti iskolák úgymond felhígulását eredményezni.

A szakképzésben a támogatott szakmák vonzóak a tanulók (szüleik) számára, mert ezekhez pluszjuttatásokat lehet kapni. A jelentkezések azonban sokszor kiszámíthatatlanok. Az utóbbi évek profiltisztítása eredményeképpen az érligeti gimnáziumban szakképzés már csak kimenő rendszerben folyik, a besenyőszögi középiskolát viszont az a veszély fenyegeti, hogy elveszíti gimnáziumi képzetét. Ez az intézményvezető

szerint azért lenne problémás, mert a tanulói bázis hátrányos helyzetű, s erre a közegre sokkal kevésbé jellemző, hogy a tanulás miatt utazzanak. Ha a gimnáziumi képzést a városban leépítik, a helyi fiatalok érettségijéhez jutásának esélye csorbul, mert szakiskolai osztályok csak korlátozottan indulnak. Az iskolát érintő másik nehézség, hogy a térség gazdasági profiljában kulcsfontosságú szerepet játszó mezőgazdaság elveszíti a helyben képzett utánpótlást, mert ezt a profilt kiemelték a képzési spektrumból.

A SZERVEZETI VÁLTOZÁSOK HATÁSA

A tankerületi működés másik sarkalatos pontja a szakmai munka felügyelete, összehangolása. Ide tartozik a pedagógiai programok egységesítése, NAT-hoz illesztése, a munkaidő meghatározása és beosztása, a szakos ellátás koordinálása, s mindez 2014-ben a tankönyvek kiválasztásával is bővült. Az interjúk tanulságai alapján a változások kiemelt pontjait a szakos ellátás javítása és – ezzel összefüggésben – az utazótanárok rendszere, valamint a tankönyvválasztás jelentette. Viszonylag zökkenőmentesnek tűnik a pedagógusok egész napos munkájának „papírozása”, amely a korábban is magas munkaidők, illetve a tömegközlekedés sajátosságai miatt, több esetben inkább formáságnak tekinthető, vagy az esti-hétfélig munkafolyamatok délutánra helyezésével megoldható volt.

„Négy óráig állandóan fel van nyitva a gép, és föl-föl nyitjuk, jelez, ha van valami. Ez sok. Én megértem, hogy adat kell nekik, de sajnos a gyerekeimre meg kevés idő marad. De ez nem csak a tankerületnél jellemző, ez a borzasztó sok adminisztrációs munka. A munkaidő-nyilvántartásnál is, mondtam a lányoknak, hogyha mindent beírnánk... Van, aki 50 órától többet teljesít.” (Nagyvánd, tagiskola-vezető)

A legtöbb probléma a napi működéssel van. Az interjúalanyok véleménye szerint a reagálás ideje az egyes, váratlan helyzetekre az adminisztráció miatt elhúzódhat (akár egy betörött ablak esetében is), az ügymenet bonyolultabb lett, kisebb volumenű ügyeket sem lehet helyi szinten elintézni. A központosítás – véleményük szerint – olyan apróbb dolgokra is kiterjed, ami az egész rendszer működését is blokkolhatja, megnehezítheti. Mindezek a vélekedések a legtöbb esetben megférnek azokkal az álláspontokkal, hogy az egységesítés és a felügyelet valamilyen, ehhez hasonló formájának van létjogosultsága a magyar oktatási rendszerben.

Szintén fontos változás, hogy az újabb pedagógusok felvételében, a humán erőforrás bővítésében az iskolák már nem dönthetnek önállóan. A szakos ellátottság területén a térségben komoly hiányosságok tapasztalhatók: bizonyos tárgyak egyes iskolákban (főleg a kisebb települések felső tagozatain és a törvényi előírások szerinti nyelvi órák tekintetében) már több mint egy évtizede nem lefedhetők megfelelő végzettségű pedagógusokkal. Hiány főleg a reál tárgyakban van (kémia, földrajz, fizika), de komoly gondokat okoz a testnevelés, az ének-zene vagy a nyelvi órák szakos megtartása is. A problémát súlyosbítja, hogy a felső tagozatok a kisebb településeken általában egy osztállyal futnak, így az óraszámok nem feltölthetők az adott intézmény keretein

belül. Ez feszültségeket szül a felső tagozatot is működtető iskolákban, mivel a tanítók leterheltsége számottevő, egyes felsős tanárok óraszámja viszont alacsonyabb.

Az üres álláshelyeket meghirdetik, ugyanakkor jelentkezők sok esetben nincsenek. Ennek egyik oka – az interjúalanyok szerint –, hogy a két járás iskoláiban a cigány gyermekek aránya magas. Az ambiciózusabb fiatalok ugyanis máshol – a fővárosban, a Dunántúlon vagy külföldön – vállalnak munkát. A kisebb települések már a saját pedagógusaikat sem tudják letelepíteni: gyakori, hogy a nagyobb városokból (Érliget, Besenyszög) ingáznak ki a tanárok és tanítók, általában személygépkocsival, mivel a buszjáratok nehezen illeszthetők a tanítás rendjéhez.

A tankerületek szorgalmazták az utazótanári hálózat kiterjesztését. Az intézményvezetők szerint ez számos nehézséget vet fel. Egyrészt a pedagógusok akár három iskolában is taníthatnak, ami elszakítja őket saját osztályaiktól, ha osztályfőnöki feladatokat is ellátnak az anyaintézményükben. Másrészt az egyes helyekre csak „beesnek”, és órák után már el is hagyják az iskolákat, így sem a szülőkkel, sem a gyerekekkel nem tudnak mélyebb kapcsolatokat kialakítani. Harmadrészt az is megfogalmazódott, hogy az utazótanárok sokkal leterheltebbekké váltak a rendszerben. Az áttanításban részt vevő pedagógusok létszáma intézményenként 2-3 fő. Az irányok eltérőek, hiszen bizonyos esetekben a városokból érkeznek a megfelelő végzettséggel bíró tanárok, más esetben pedig a falvak között utaznak.

A tankerületi rendszer kialakításával átalakították a logopédiai, iskolapszichológusi szolgáltatásokat, az új szisztéma azonban még kisebb-nagyobb hiányosságokat mutat. Az iskolák a kényszerhelyzetben más, külső forrásokat és segítségeket is igénybe vesznek: van, ahol a gyermekvédelmi szolgálat pszichológusával dolgoznak együtt a problémásabb esetekben, máskor pedig egy, a megyében lévő, de más tankerület dolgozója segíti ki az intézményt. A fejlesztő tevékenység törvényi előírásai is szigorodtak, így azok a pedagógusok, akik például csak fejlesztőpedagógiai végzettséggel rendelkeznek, a korábban folytatott munkát bizonyos esetekben már nem végezhetik. A szakszolgáltatások munkarendjének átalakítása szintén nem segíti az iskolák ellátását. A rendszer még alakulófélben van: az előző, térségi együttműködések keretei már lebomlottak, az új feltételek viszont még csak most körvonalazódnak. Azon intézmények helyzete tekinthető kedvezőbbnek, ahol a nevelőtestület tagjai között gyógy-, illetve fejlesztőpedagógus végzettséggel rendelkezők is dolgoznak. Az említett szakemberek legalább egyike szinte mindegyik iskolában hiányzik.

„A kistérségtől kaptunk iskolapszichológusi segítséget. Ez megszűnt. Az igényünk benn van, szépen ki-számoltuk. Most a családsegítő szolgálatnál van pszichológusi ellátás, egy hónapban kétszer, úgyhogy sorban állnak a gyerekek. [...] Logopédusunk is van a tankerület tudtával. De logopédus munkakör már nincsen az iskolai munkaköri listában, így gyógypedagógusként tartjuk nyilván.” (Szálafürdő, intézményvezető)

„Van egy lány, aki nagyothalló. De mivel az egész megyében nincsen szakember, ezért az anyuka kijárta az Országos Hallásjavító Intézetnél, hogy egy olyan szakvéleményt adjanak neki, hogy ne írják fel ezt a fejlesztést. Korábban nem tudtam volna felvenni, mert nincsen gyógypedagógusunk.” (Mónos, tagiskola-vezető)

A pedagógiai programokat, az egyik tankerület-vezető elmondása szerint, a korábbi években sok esetben az aktuális pályázatokhoz igazították, felülvizsgálatukra a 2013-as NAT-hoz igazítás érdekében került sor. Az érligeti mamutintézmény továbbra is közös pedagógiai program szerint dolgozik, ami a tagintézmények között sűrűlődhöz vezet, mivel a különböző iskolákban eltérő háttérű, igényű gyermekeket tanítanak. Van, ahol a nagyszámú sajátos nevelési igényű tanulóra koncentrálnának, máshol a nyelvoktatás tennék intenzívebbé.

AZ ÖNKORMÁNYZATOK SZEREPE, LEHETŐSÉGEI A HELYI ÉRDEKEK KÉPVISELETÉRE

A tankerületek kialakulása, illetve a működtetési jogkör átadása nagymértékben átszabta az oktatási intézmények és az önkormányzatok kapcsolatát. A terepen tapasztalt viszonyok teljesen divergenssek: bizonyos esetekben az önkormányzat érdekét sértheti például még egy összevont osztállyal működő iskola bezárása is (ennek különböző fórumokon hangot is adnak, sőt, ők szervezik a fórumokat), míg másutt a képviselő-testület és a polgármester minden követ megmozgat az intézmény fejlődéséért. Azon intézmény mögött, amely az elmúlt évek demográfiai trendjeinek ellenére megduplázta a gyermeklétszámát, szintén egy támogató önkormányzat és a polgármester áll, máshol viszont – elsősorban egyes tagiskolák esetében – feszültség van az iskola és az önkormányzat között. A konfliktusos viszony több esetben már a társulások létrejöttékor felszínre került.

A két szféra közös céljait és azok megvalósulását segítheti, ha az iskola vezetőseiből valaki tagja a képviselő-testületnek, amire több kistélephelyen is láthattunk példát. Valamilyen mértékben azonban minden iskola kap segítséget az illetékes önkormányzattól: ez megfogható például a közmunkások kihelyezésében, az iskolabuszok működtetésében vagy a tanulmányi versenyek költségeinek előteremtésében. Fontos kiemelni, hogy e támogatások többször a működtetés területét is felölelik, és akkor is érkeznek, ha ezeket a jogköröket a KLIK gyakorolja. A két intézményi terület közötti kapcsolatot több esetben a személyes ellenszenvék és rokonszenvék is alakítják. Összességében azonban az látható, hogy az elmúlt években lezajlott változások az iskolákat eltávolították az önkormányzatoktól. Megfogalmazódott az a vélemény, hogy túl kevés az átjárás és a kapcsolat, illetve az iskolák mintha kikerültek volna az önkormányzatok látóköréből. Ezt az iskolavezetők sérelmezik, mert úgy látják, a helyi kötődésű emberek képesek adekvátabb reakciókat adni a felmerülő problémákra. A helyzetet tovább bonyolítja, hogy az önkormányzatok és a tankerületek feladatmegosztásának elemei jelenleg még nem minden esetben tisztázottak.

„A szakképző iskolát megyei fenntartásba adta Érliget város képviselő-testülete. A mai napig nem tisztázódta le a viszonyok. A szakképző átadása kapcsán például a polgármester nem kapott meghívót az egyeztetésre, mert [...] nem önkormányzati [hanem megyei – BV] fenntartás volt. De az épület önkormányzati volt.” (Érliget, jegyző)

Az interjúk alapján a legtöbb iskola vezetője szorosabb formális kapcsolatot szeretne az önkormányzattal, ami véleményük szerint gyorsabb reagálást is jelentene az egyes helyzetekre. A lokális szálak ugyanis, vélik többen, magasabb hatékonyságot és a helyi viszonyok jobb ismeretét eredményezik, bár adott esetben éppen a hatékonyság kérdőjelezhető meg.

„Amíg az önkormányzat fenntartásában működtek az intézményeink, addig az önkormányzat kvázi érdekelt volt abban, hogy az oktatási intézményeink kiszolgáló képessége 100%-on működjön. Kicsit burkoltan fogalmazok, tehát az egyik iskolába mindenképpen két első osztály kerüljön, a másikba pedig egy. Lehet, hogy nem volt teljesen kihasználva a dolog, lehet, hogy elég lett volna egy-egy. De a városvezetés abban volt érdekelt, hogy olyan körülményeket biztosítson, amelyek jogszabályi kereteken belül még működnek.” (Érliiget, jegyző)

„Személyesen nagyon jó a kapcsolatunk, de jogi kapcsolatunk egyáltalán nincsen. Ez elég furcsa. Személyesen én is képviselő vagyok, s tényleg azt mondom, hogy sokat segítünk egymáson. [...] De ez informális jellegű. Hivatalos kapcsolatunk egymás között nincsen semmilyen platformon.” (Besenyőszög, intézményvezető)

Az intézményi autonómiák és jogkörök is eltérően alakulnak az egyes fenntartók esetében. A baptista iskolában az intézményvezető elmondása alapján éppen egy decentralizációs folyamatot lehet megfigyelni az igazgatás területén. Más egyházi iskolákban a fenntartói jogkörök hasonlítanak az állami tankerületi rendszerhez, ugyanakkor a rendszer a megkérdozettek szerint rugalmasabb, gyorsabban tud reagálni az egyes helyzetekre.

„A költségvetést, azt mi készítjük el, de a fenntartó véleményezi és elfogadja. [...] A pedagógiai programunkat szintén véleményezi és jóváhagyja. [...] Félévente mi is beszámolósi kötelezettséggel tartozunk a fenntartó irányába. Ha bármilyen változás van, azt vinnem kell a fenntartó irányába.” (Besenyőszög, református iskola vezetője)

A felekezeti iskolák kiépülési folyamata még nem tekinthető lezártnak. Az egyik szakképző intézmény átvétele az interjúalanyok egy része szerint eldöntött dolog, s a motivációk egyértelműen anyagiak. Egy másik iskola vezetője pedig arról számolt be, hogy az egyik intézményi egység átadásáról már beszélnek a szakmai fórumokon, azonban őt még személyesen nem keresték meg az ügyben, s nem is hallott a lehetőségéről. Az egyházi intézménnyé válás támogatását az állami intézmények vezetői egyrészt oktatáspolitikai szándékként értelmezik, másrészt egyfajta menekülési útvonalnak tartják.

ÖSSZEGZÉS

A tankerületi rendszer kialakítása óta még kevés idő telt el, s a rendszer működése messze nem tökéletes, így abban szinte minden interjúalany egyetértett, hogy a jelenlegi helyzet átmenetinek tekinthető. A változások az elmúlt évtizedben folyamatosak voltak, s az iskoláknak komoly kihívást jelentett az alkalmazkodás az állandóan változó fenntartókhoz és törvényi környezethez. Ez történt ottjártunkkor is, s az interjúalanyok szerint a közeljövőben is várhatók változások, ami a jelenlegi rendszer nehézségeire, buktatóira vezethető vissza. Igaz ez az egyházi intézményi hálózatra is, nem beszélve a logopédiai, gyógypedagógiai és egyéb szolgáltatásokról, amelyek kiépítése sok esetben még csak körvonalazódik. Az egyházak a jövőben várhatóan olyan iskolatípusokat fognak működtetni, amely területen eddig nem sok gyakorlatuk volt: a szakképző intézmények átvétele a megszokotthoz képest teljesen más tanulólálmányt jelent. Kérdés, hogyan boldogulnak majd velük.

A centralizáció és a nagyobb fokú ellenőrzés megítélése az interjúk alapján nem egyértelmű. Egyrészt megjelenik annak szükségessége (például a tanfelügyeleti rendszer kapcsán), másrészt pedig kirajzolódnak azok a területek, ahol a rendszeren finomítani lehetne. Az egyik ilyen pont a lokális elemek erősítése, tehát a települési-megyei szinterek jogainak a bővítése. Fontos igényként jelenik meg a differenciálás valamilyen szintű megvalósítása is, a jó gyakorlatok bemutatása, értékelése, az egyedi körülményekhez való alkalmazkodás. Markánsan megragadhatók azok a vélemények is, amelyek az intézményi autonómiák és az igazgatói jogkörök bővítése mellett törnek lándzsát. A két, látszólag egymásnak ellentmondó elképzelés akár egymás mellett is megjelenhet: nem arról van szó tehát, hogy az iskolavezetők nem látják létjogosultságát a centralizációnak, hanem azt tartják célravezetőnek, hogy a rendszer egészét a meglévő adottságokhoz, a helyi sajátosságokhoz jobban igazítva valósítsák meg.

„Tehát én úgy gondolom, hogy valahogy köztes megoldást kellene kihozni. Az intézményeknek az adottságát jól felmérni. Jó volna egy pedagógiai kultúrát számon kérni, és ahol jól működnek a dolgok, azt preferálni. (Meggyes, tagiskola-vezető)

„De ha valaki ezt így tervezte [a tankerületi rendszert – BV], akkor így is fogadjuk el, így kell dolgozni. Én nem szeretek mindig szemben szaladni a széllel, mert az nem biztos, hogy eredményes lesz, meg akkor elfáradok. [...] Bízok abban, hogy a jövő év az más lesz. Kicsit könnyebben tudunk indulni, kicsit gördülékenyebb lesz. Most még kicsit szögletes a dolog, de majd csak gördülékenyebb lesz.” (Mónos, tagiskola-vezető)

NAGY ZOLTÁN: „NEM ZÁRTUK BE, CSAK KIVONTUK”

Kétvár megyeszékhely, amely a járás és a tankerület központja is. Lakosságának száma stagnál, nagyjából 35 000 fő. Az elmúlt harminc év nagyarányú demográfiai csökkenését csak részben követte az oktatási intézményrendszer változása, ennek megfelelően az iskolahálózat meglehetősen kiterjednek mondható. Formálisan egyetlen általános iskola működik a városban, a KÁIK (Kétvári Általános Iskola és Kollégium), amely nyolc tagintézményt tömörít, beleértve a kollégiumot, valamint az öregnénei tagintézményt. Az összevont iskola fenntartója a KLIK, működtetője pedig az önkormányzat, azonban az öregnénei tagiskola esetén a működtetési feladatokat is a KLIK látja el. A 2007-es összevonás után a korábbi elitiskola (Tyerskova Általános Iskola) lett az összevont intézmény központi tagintézménye. Ezt követően két korábbi tagintézményt szüntettek meg: 2011 augusztusában a Kisfaludi Strobl Zsigmond Tagiskolát, valamint a Thököly Imre Tagiskolát. Előbbi, mint igen gyengén teljesítő iskolát, lényegében az átlagos teljesítményű Hermann Ottó Tagiskolába olvasztották. A Thököly Tagiskola tanulói a Bartók Tagiskolába kerültek, amelyet abban az évben bővítettek és újítottak fel. Ezzel egy átlag fölötti teljesítményt nyújtó iskolába egy, a Kétvári kistérség átlagát teljesítő iskola olvadt bele.¹

„Ezzel lett a 420 után ugye hirtelen megnövekedett tanulólétszám, tehát nekünk a legnagyobb változást ez a fajta épületkiépítés, az új épület az nagyon pozitív, hogy nagyon szép új iskolát kaptunk, de a tanuló-összetétel változás az kicsit a heterogenitás irányába mutat azóta. Tehát leképezi a város összetételét, a városösszetétel negatív irányú elmozdulását a 3H-sok, a 2H-sok száma növekedik az iskolánkban. Ez a fajta tendencia egy kicsit fölerősödött, tehát követi a városi összetételt az iskolánk összetétele.” (Bartók, tagintézmény-vezető)

A városban működik egy gyógypedagógiai intézmény is, a tankerületben pedig tíz kisebb településen található általános iskola. A középfokú oktatás rendszere viszonylag kiterjedt: az elitgimnázium mellett egy további gimnáziummal (amely szakiskola is), egy kereskedelmi és egy gépipari szakközépiskolával, továbbá egy szakképző iskolával rendelkezik. Az elitgimnázium működtetését megtartotta az önkormányzat, a többiét viszont átadta a KLIK-nek. Az utóbbi években nem került sor ezen a szinten sem intézmény-összevonásra, sem pedig megszüntetésre. A város oktatásában enyhén növekvő súllyal van jelen egy kisegyház által fenntartott gimnázium, amelynek diákjai elsősorban a városban élő nagyszámú gyülekezeti tagokból kerülnek ki. Elvben nem feltétel a bekerüléshez a gyülekezeti tagság, ugyanakkor a felvételi során rendkívül erős „világnézeti szűrés” van, amelynek szerepe az utóbbi években sem csökkent.

¹ A 2008. évi Országos kompetenciamérés olvasást mérő feladatainak kistérségi átlagpontszáma 1560. A Bartók mint a „második számú elitiskola” magasan az átlag fölött teljesített (1687), míg a Thököly Tagiskola diákjai 1567 pontot értek el. A Hermann Ottó teljesítménye ugyanezen mérésen szintén átlagos (az átlagnál kicsivel gyengébb: 1547 pont), míg a Kisfaludi Strobl Tagiskola rendkívül gyenge teljesítményt nyújtott (1375 pont).

A város jelenleg nem rendelkezik felsőoktatási intézménnyel, a korábbi főiskolai tagintézmény megszűnt. A város felsőoktatási tervében szerepel ennek valamilyen pótlása.

A térség és a város oktatását alapvetően meghatározza földrajzi elhelyezkedése, gazdaságának rossz állapota és népességének összetétele. A terepviszonyok miatt a város alapvetően is hosszán elnyúlik, több távoli község korábbi idecsatolásával nem alakult ki egységes arculat, profil, az egyes városrészek képe éles eltéréseket mutat. A völgy jelleg miatt valójában nem beszélhetünk városközpontról, a központi rész inkább az eltérő településrészek összeérését jelenti. Az iskolahálózat szempontjából ez azért meghatározó, mivel nem beszélhetünk valójában „központi” vagy „peremterületi” iskolákról: lényegében a városközpontban helyezkedik el a legnépszerűbb általános iskola, ugyanakkor a központhoz igen közel (gyalogosan kb. 10–15 percre) találhatóak erősen szegregált intézmények is. Ebből a szempontból a beiskolázási körzeteknek van jelentősége: a „központi” szegregált iskolákhoz tartoznak bizonyos körpi vagy kolónialakások, ugyanakkor az iskolák elit vs. nem elit jellege hosszú évtizedek alatt alakult ki, tehát ez csupán részben következménye a földrajzi elhelyezkedésnek.

A kedvezőtlen gazdasági helyzet miatt a lakosság egy része elvándorolt. A jobb színvonalú iskoláztatás reményében számos környékbeli településen élő család jelentkezik be a városba, így jelentős a fiktív lakóhellyel jelentkezők száma, elsősorban az elitiskolák körzetében. Az önkormányzat tehetetlen ebben az ügyben. A roma lakosság aránya 7–8%, ugyanakkor az emberek egy része úgy érzi, hogy lényegesen több romával találkozik a város frekvenciált helyein, mint korábban.

„Ez természetes következménye annak, hogy mondjuk Kétvár nagyváros, itt van a kereskedelmi meg kulturális centrum, csak ide jönnek be. Ugyanezzel függ össze az úgynevezett nagyvárosias bűnözés megjelenésétől kezdve minden, tehát ide jönnek a távolsági buszok, ide jönnek be az emberek, ide jönnek szórakozni, piacra stb., utána meg elmennek. Ettől még a populáció nem változik.” (Kétvár, alpolgármester)

Különösen a roma lakosság körében találunk nagyarányban hátrányos vagy halmozottan hátrányos helyzetű családokat, az ő megsegítésükre az önkormányzat – lehetőségeihez mérten – igyekszik adósságrendezési programot és közmunkát biztosítani. Az önkormányzat elsődleges célja, hogy a város ne bátorítsa további beköltözésre e rétegeket, ebből adódóan megkezdtek a rossz állapotú, komfort nélküli kolónialakások elbontását, amelyekben nagy arányban illetéktelen, jogcím nélküli lakók élnek. Az önkormányzat és az iskolaigazgatók meglátása szerint a helyzet javításának egyetlen módja e településrészek teljes rehabilitációja, vagyis nem elegendő pusztán az iskolák felújítása, óvoda építése, a lakókörnyezetet kell élhetőbbé tenni. A város oktatása alapvetően szegregált, amely azonban – mint már említettük – csak részben a területi elhelyezkedés következménye, hiszen a szegregált iskolák egy része is a városközpontban helyezkedik el.

„Alapvetően soha nem az önkormányzat szegregált, hanem mindig a szülők. Az önkormányzatnak egyetlen egy lehetősége van: az, hogy a képzés színvonalának javítása érdekében mindent megtesz, megfelelő infrastruktúrát épít ki, minden lehetőséget megteremt ahhoz, hogy a pedagógusok a lehető legjobb környezetben tudjanak foglalkozni a gyerekekkel.” (Kétvár, alpolgármester)

A tankerületi vezetés nem tekinti érdemi megoldásnak a beiskolázási körzethatárok módosítását, a határok kiigazítása lényegében mindig a népesedési viszonyoknak megfelelően történik, s nincsen az integrációt segítő szabályozó funkciója. Úgy vélik – összhangban az önkormányzattal –, hogy elsősorban a lakóhelyi szegregációt kell megszüntetni vagy mérsékelni. Ehhez hozzátartozik, hogy négy évvel ezelőtt, illetve a jelenlegi kutatás során is elmondták a város oktatásirányítói, hogy nem tartják az integrációt az egyetlen üdvöztető megoldásnak a hátrányos helyzetű rétegek felzárkóztatásában.

A város környékén számos kisebb település található, ahol a munkalehetőségek korlátozottak, s a gazdasági nehézségek fokozottabban jelennek meg, mint Kétváron. Összességében elmondható, hogy a falusi iskolák a fennmaradásért küzdenek, igyekeznek a tanulók városokba áramlását akadályozni, elsősorban a helyi oktatás megerősítésével. Erre azonban – források és lehetőségek hiányában – csak korlátozottan van lehetőségük, ugyanakkor annak ellenére, hogy intézményeikben a KLIK a működtetői feladatokat is ellátja, igyekeznek figyelemmel kísérni iskolájuk sorsát. A tanulói mozgásában egy ellentétes folyamat is megfigyelhető: a szülők egy része a szegregált vagy részben szegregált városi iskolák helyett szívesen választja a környékbeli falusi iskolákat. Ugyanez a kettős tendencia a pedagógusok foglalkoztatottsága tekintetében is megfigyelhető.

A 2010 ELŐTTI OKTATÁSI HELYZETKÉP

A város oktatása számos tekintetben rendkívül érzékeny, kényes kérdés, s valamennyi oktatáspolitikai szereplő döntését, viselkedését, viszonyulását alapvetően meghatározza. Ennek oka elsősorban az, hogy a városban és a térségben az egyetlen kitörési pontot a tanulás jelenti, s ennek felelősségét a döntéshozók is érzik. Az egyes iskolák legfontosabb célja a minimális tanulólétszám biztosítása, valamint az oktatás minőségének szinten tartása. Ez utóbbinak legfontosabb gátja a hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetű diákok számának állandó növekedése, amely már az elitiskolákban is érezteti hatását.

„A mi esetünkben azt lehet látni, hogy folyamatosan nő az SNI-sek és a BTM-esek száma. És korábban, 2007-ben, most még úgy fejből mondom, körülbelül volt egy 3H-s tanulónk, most sem túl sok a 10 a többi tagiskolához képest, de azért látszik már nálunk is a tendencia, hogy folyamatosan nő a hátrányos helyzetű gyerekek száma is, a problémával küzdő gyerekek száma is. Nálunk egy kicsit bonyolulttá teszi, hogy ugyanúgy megjelenik a másik oldal is, az igen tehetséges gyerekek száma is még a városban.

Nálunk nincs panasz, magas a tehetséges gyerekek száma, de ezt az oldalt és a másik oldalt is el kell látni. Nálunk az SNI-seket, 17 van, utazó pedagógusok látják el, a BTM-eseket viszont a saját pedagógusaink fejlesztik.” (Tyereskova, intézményvezető)

A társadalmi nyomás másik megnyilvánulása a szülők félelme az iskolák bezárásától. Az elmúlt évtized talán legfontosabb, a közhangulatot alapvetően meghatározó eseménye a solymosi iskola megszüntetése volt: a szélesebb közvélemény meglátása szerint az iskola bezárása vezetett a település elszakadásához és önállósodásához.² Az akkori eseményekben részt vevő, azokat átlátó interjúalanyok tapasztalatai alapján azonban sokkal inkább úgy tűnik, hogy a településrész kiválásához inkább egyéni hatalmi ambíciók vezettek, s az iskola bezárása pusztán ürügy volt ahhoz, hogy a helyi közvélemény támogatását megnyerjék. Solymos iskolájának fenntartását jelenleg egy alapítvány látja el, azonban a helyi (érdek)viszonyok a mai napig is rendezetlenek: egyrészt az iskola nem az önkormányzat irányítása alatt áll, másrészt a személyi ellentétek erőteljesen jelen vannak a településen.

A 2010 UTÁNI VÁLTOZÁSOK

Az elmúlt évek legfontosabb eseménye a fenntartóváltás volt, amelynek következményeként – valamennyi interjúalany elmondása szerint – az iskolák egy erőteljesen centralizált, hierarchikus, bürokratikus rendszer alsó szintjére kerültek. Irányításuk így több igazgatási lépcsőfokon keresztül történik, ami az adminisztráció nagymértékű növekedését hozta magával. A vizsgált terep azért különleges ebből a szempontból, mert az oktatásirányítás országos és tankerületi rendszerébe – az általános iskolák tekintetében – egy központosított intézmény, vagyis az összevont iskolakomplexum került be.

SZERVEZETI VÁLTOZÁSOK A KLIK LÉTREJÖTTE ELŐTT

A központosítás következtében az egyes általános iskolák tagiskolaként működnek, élükön tagintézmény-vezetőkkel, s számos feladat a Kétvári Általános Iskola és Kollégium (KÁIK) igazgatóságához került, ennek ellenére az egyes iskolák egyéni arculata megmaradt, s inkább tekintik magukat iskolának, mint tagintézménynek. Az összevonás okaként gyakran említik, hogy a finanszírozás költséghatékonyabbá vált, ugyanakkor úgy tűnik, inkább csak a vezetői és gazdaságis munkakörök számának csökkentésével lehetett mérsékelni a kiadásokat, meglehetősen szerény mértékben.

² Lásd erről Szőke Krisztina: Mindent egybe! (Kétvár). In: Györgyi Zoltán (szerk.): *Korlátok között szabadon. Demográfiai folyamatok és helyi oktatáspolitikák*. Budapest, Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet.

„Az integrálásnak a megtakarítása jelentéktelen volt ahhoz képest, amit egyébként a kötelező óraszámok a növekedése, meg az a kényszer, hogy a normatív finanszírozás ment egyre lejjebb. Hiszen amikor én a hivatalba kerültem, akkor még közel volt 70%-hoz, magyarul a béreket nagyjából fedezte. Amikor eljöttem, akkor már 50% alá is ment a normatív finanszírozás. Ez okozott nehézséget az önkormányzatnak, nem az, hogy az iskolarendszere volt túlméretezett. [...] Kétszázvalahány milliós megtakarításból, ami abban az évben körülbelül lehetett, maximum 30 volt, de inkább kevesebb, az, hogy a vezetők és a gazdaságok száma csökkent.” (Hermann Ottó, tagiskola-vezető)

Bár tagintézményenként a hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetű, valamint SNI-s és BTM-es tanulók aránya a jogszabályok által meghatározott kereteken belül mozog, mégis az állhatott a döntések hátterében, hogy a város oktatásának szegregált jellege kevésbé lesz látványos, ha valamennyi általános iskolás diák egyetlen intézménybe fog járni. Ezzel kapcsolatban egy időre napirenden volt az a felvetés is, hogy nyilvánítsák egyetlen beiskolázási körzetté az egész várost, ennek azonban törvényi akadályai voltak, továbbá a rendszer működésképtelen lett volna, mivel túlzott teher hárult volna az intézményvezetőkre.

„Valóban volt ilyen terv, hogy egy körzet legyen az egész város, és az igazgató nyakába odaakasztanák a súlyos problémát, hogy most honnan iskolázzunk be gyerekeket, hogy a szegregációt elkerüljük. Igen ám, de a törvény erre nem adott lehetőséget, a törvény kimondta, azt hiszem, jelen esetben is kimondja, hogy tagiskolánként kell meghatározni a körzetet. Azért se lett volna szerencsés, hogyha az igazgatóra bízzák, mert olyan iskola, ahol a cigány etnikum nagyobb arányban jelenik meg, őket be kellene szállítani a város másik tagiskolájába. A szülők ezt nem szeretnék, ők szeretnék, ha együtt maradnak a testvéreikkel, ahol a nagyobb testvérek vannak, egy iskolába járnak, mert azért népes családok.” (KÁIK, igazgató)

Az összevonás érdemben járult hozzá a pedagógiai munka hatékonyabbá válásához. Egyrészt a jelentős tanárhiánnyal, a szakos ellátás biztosításával küzdő városban – ahol az áttanítás mértéke akkoriban is és jelenleg is meglehetősen nagymértékű – sikeresebbé vált a munkaerő-elosztás, másrészt szorosabbá vált a kapcsolat a tagintézmény-vezetők között. A vezetők hagyományosan minden kedden tartanak értekezletet, ahol lehetőség van a tapasztalatok, nehézségek, problémák érdemi megbeszélésére és megoldások keresésére.

A KÁIK intézményei közül az öregnénei általános iskola a városon kívül helyezkedik el, ugyanakkor az igazgató elmondása szerint mindig egyenrangú partnerként kezelték. Az integráció oka az iskola megszüntetésétől való félelme volt.

Tekintettel a demográfiai viszonyok kedvezőtlen alakulására, továbbá az előzőekben említett, az iskolabezárások következtében létrejövő esetleges botrányok elkerülésére, az összevont intézmény létrehozásában szerepet játszhatott az is, hogy a továbbiakban „papíron” nem szűnik meg iskola, csupán „feladatellátási hely”. A kommunikáció e formájára az egyes szereplők kényszerűen ügyelnek, példa erre az alábbi, az önkormányzatnál készült interjú során elhangzott párbeszéd:

- Önkormányzati közoktatási referens: [...] és akkor 2011-ben ebből a kilenc tagintézményből került kettő bezárássra.
- N. Z.: A Kisfaludi Strobl volt az egyik.
- Népjóléti Iroda vezetője: Nem zártuk be, csak kivontuk.
- Önkormányzati közoktatási referens: Igen, kivontuk, igen.

Nem feltételezzük, hogy – amennyiben ez valós ok – a koncepció mögött a megtervezés szándéka állna. Mivel a városból jelentős az elvándorlás, a maradók számára nyilvánvalóvá kell tenni, hogy az intézményrendszer jövője biztos lábakon áll, s a szülőknek nem kell félniük attól, hogy iskolájuk megszűnik. Különösen a vidéki iskolagazdátok tapasztalatai alapján a szülői félelmek érdemben befolyásolják az iskolaválasztást, ezért feltételezzük, hogy az egykori döntés megszületésében ez a szempont is valamennyire szerepet játszhatott.

A város és a térség szempontjából meghatározó tényező, hogy a döntési helyzetben lévő szereplők személye viszonylagos állandóságot mutat. Kialakultak olyan gyakorlatok, rutinok, amelyekhez helyben ragaszkodtak és ragaszkodnak a fenntartóváltás előtt és után is. Személyi ellentétek természetesen vannak, ugyanakkor a konfliktuskezelés módjai is bejáratottak, minden szereplő tudja, hogyan kell viszonyulnia a másikhöz. A kapcsolathálózat állandósága, a városon belül is érzékelhető „falusias” kapcsolatrendszer (lényegében mindenki ismer mindenkit), meglátásunk szerint biztosítja az intézményrendszer működőképességét.

A TANKERÜLET MEGALAKULÁSA

A járások és ezzel összefüggésben a tankerületek létrehozása kapcsán voltak szakmai viták, egyeztetések, a végső döntésbe ugyanakkor az önkormányzat érdemben nem tudott beleszólni.

„Azonban a járásoknál voltak viták, a járások kialakításánál. Alapvetően a vitát itt úgy kell értelmezni, hogy voltak szakmai egyeztetések, hogy mi indokolt, mi nem indokolt. [...] Tologattunk még 1–2 falut ide-oda, hogy azért legyen ott létszám, de hát azon kívül nem nagyon. Mi el is küldtük különben az ilyen irányú véleményünket annak idején a KIM-hez, de ez lett a végső döntés, ami most van. (Kétvár, alpolgármester)

A járási és tankerületi rendszer felállításával a korábbi helyi kapcsolatok nem szakadtak meg, csupán új szervezeti formában realizálódnak, a rendszer ezért is tekinthető működőképesnek.

„A kistérséggel volt szoros kapcsolatunk szakmai téren. Tehát több pályázatban is működünk együtt, a városi intézmény, illetve a kétvári kistérségbeli intézmények. [...] Tehát ez a folyamat nem szakadt meg azáltal, hogy a KLIK lett a fenntartó, hanem tulajdonképpen még szorosabbá vált.” (KLIK, köznevelési referens)

A megyeközponti tankerülethez tartozó iskolák területi elhelyezkedése igen kiterjedt (a legtávolabbi feladatellátási hely 100 km-re található), ezért az együttműködés a tankerületek között napi szintű.

A város oktatási rendszerének túlméretezettsége pénzügyi szempontból is kedvezőtlen, ugyanakkor mind az önkormányzat, mind a tankerület részéről kifejezetten erős szándék mutatkozik arra nézve, hogy a jelenlegi iskolahálózatot megtartsák, s ne kelljen intézményeket bezárni. Valamennyi oktatáspolitikai szereplő megfogalmazásában érzékelhető az óvatosság, amely egyrészt a választási év következménye, másrészt az elmúlt évek iskolabezárásai jelentős botrányokat okoztak. A hivatalos kommunikáció ezért kerüli az iskolabezárás szót, helyette a „feladatellátási hely megszüntetése”, „az épület kivonása a forgalomból” kifejezésekkel élnek, de valamennyien érzik a jelenlegi oktatási hálózat fenntarthatatlanságát.

„Alapvetően az látszódik, hogy hosszú távon itt négy iskola marad, és azzal fog beállni szerintem a rendszer: Selmeci lakótelepi, Bartók, Tyereskova, Vörösmarty. Ezekre kell építeni hosszú távon, és a Hermann Ottó egyelőre még elketyeg szerintem egy 5-6 évig. De alapvetően négy modern, jól felszerelt iskolával el lehet vinni az alapoktatást.” (Kétvár, polgármester)

SZERVEZETI ÉS FENNTARTÓI VÁLTOZÁSOK AZ OKTATÁSI HÁLÓZATBAN A KLIK LÉTREJÖTTE KÖVETKEZTÉBEN

A tankerület munkatársai közül többen az oktatásban, illetve a közigazgatásban dolgoztak. Vezetője 2012-től az összevont általános iskola igazgatója volt, köznevelési referensük pedig a városházán dolgozott irodavezetőként és helyettesként. Elmondásuk szerint ez előnyt jelent, mert átlátják az iskolaigazgatás nehézségeit, és hasznosíthatják a korábbi, az intézményfenntartásban szereztek tapasztalatokat.

Az oktatásirányítás kizárólag a helyi tankerület-igazgatáson keresztül történik, ami jelentősen megnehezíti az ott dolgozó munkatársak tevékenységét, hiszen nagymértékű adminisztrációs teher nehezedik rájuk. Az első tankerületi értekezleten a tankerületi vezető ismertette a kialakuló fenntartói rendszer koncepcióját, s biztosította az igazgatókat, hogy ezentúl kizárólag a pedagógiai tevékenységek tartoznak a hatáskörükbe. Az intézményvezetők számára ugyanakkor hamar világossá vált, hogy mindez nem így van: valamennyi intézményvezető a pedagógiai munka háttérbe szorulását, és az adminisztrációs teher jelentős növekedését emelte ki.

Mivel az oktatásirányításnak egy gyökeresen új, eddig ismeretlen, központosított intézményrendszere kezdte meg működését, természetes módon a korábbinál na-

gyobb arányú adminisztrációs és adatszolgáltatási kötelezettség hárult az iskolákra. Ezzel kapcsolatban a legfontosabb probléma, hogy a rendszer működési mechanizmusa a mai napig sem alakult ki, ugyanazt az adatot többször kell beszolgáltatni szűkös határidővel, s ezt a feladatot az igazgatónak kell ellátnia. Az igazgató szerepköre az utóbbi években jelentősen átalakult: az intézmény pedagógiai tevékenységének irányítása helyett számos adminisztrációs feladatot kell végeznie, s e munkák igazgatóhelyettesek és gazdasági ügyintézők hiányában nagyjából az igazgatóra, kisebb részt az iskolatitkára és a tanári karra hárulnak. Az igazgatók – elmondásuk szerint – lényegesen kevesebb időt töltenek a szakmai munka irányításával, óralátogatásokkal, mint korábban, s mint szeretnék, kevéssé vannak jelen az intézmények életében.

„Ami rajtam múlt megtettem, de [a tanárok] akkor is érzik, hogy sokkal kevesebbet tudok közöttük lenni, sokkal kevesebbet tudok velük foglalkozni és nekik segíteni, és azt pontosan tudják, hogy azért, mert itt a papírmunka meg a kitaposatlan út tízszer annyi időbe telik időpazarlások miatt. Nem foglalkoztam annyit a szakmával ebben az időszakban, mint korábban, az biztos. És ezt ők érzékelik.” (Hermann Ottó, tagintézmény-vezető)

A legnagyobb probléma – a túlterheltség mellett – a határidők szűkösége, továbbá a különféle igénylések hosszadalmas elbírálása. Szokatlanul nagy szerep hárul az adminisztráció tekintetében a tanárookra is. Tekintettel arra, hogy hosszú időre – fél vagy egy évre – kell előre tervezni, az iskolák nem számolhatnak a váratlan kiadásokkal, a sürgősen megoldandó feladatokkal, amelyekhez nem kapnak forrást vagy támogatást, ha az előre leadott dokumentumokban azok tételesen nem szerepelnek.

„Itt azért az iskolában a pedagógiai munka tervezett, de nagyon sok az azonnali, nem tervezett tűzoltómunka. Egy 620 fős iskolában nagyon sok az eseti ad hoc feladat, ami jön. Ez akadályozza a tudatos tervezés végigvitelét, mert amikor itt ad hoc dolog van, és jönnek a gyerekek meg a kollégák, akkor nem a tervezőmunkával foglalkozunk, hanem az ad hoc feladat megoldásával.” (Bartók Tagiskola, tagintézmény-vezető)

A vezetők az igazgatói munka presztízsének, népszerűségének csökkenését érzik: több iskolában nemrég kinevezett tagintézmény-vezető van, akik önmaguktól nem szívesen vállalkoztak erre a feladatra, ugyanakkor más pályázó híján, az iskola és a tanulók szeretete miatt vállalták az igazgatói szereppel járó új típusú feladatokat.

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK SZEREPE, LEHETŐSÉGEI

Tekintettel arra, hogy a fenntartóváltás jogszabályi környezete meglehetősen explicit volt, a megkérdezett önkormányzati vezetők (Kétvár, illetve két vidéki település) elmondása szerint, az átállást érdemi szakmai viták, egyeztetések nem kísérték. Vidéken alapvetően fájó szívvel adták át az iskolát, hiszen a kisebb települések életében

az iskola léte kulcsfontosságú. Továbbra is támogatják iskolájukat, s ebben kiemelt szerep jut a helyi közmunkásoknak. A fenntartás – és vidéken a működtetés – átadása ugyanakkor jelentős terheket vett le az önkormányzatokról, elmondásuk szerint több pénzük marad más feladataik ellátására. Rackatára esetében – miután az iskola korábban intézményfenntartó társulás keretében működött, s ez magas kiadásokkal járt – a megtakarítás jelentősnek mondható. A változások gyorsaságát mutatja, hogy ez az önkormányzat a fenntartás átadásának lendületében elfelejtette megszüntetni az intézményfenntartó társulást, ezt később rendeletben pótolta.

A kétvári önkormányzatnál a szakpolitikai viták helyett az átadás-átvétel technikai oldalának gördülékeny biztosításával foglalkoztak. A fenntartóváltás itt nem volt érzelmi kérdés, ugyanakkor bíztak abban, hogy az új fenntartó nem fog érdemben beleszólni a pedagógiai munkába.

„Végül is nem megszüntetni kellett őket, hanem csak átadni. Először szakmailag meg pedagógiailag féltünk, hogy esetleg mi lehet változás. Mi arra törekedtünk, a tradíciók megmaradjanak minden egyes intézménynél. De hát ebben nem történt változás.” (Kétvár, alpolgármester)

Az alpolgármester szerint a jogszabályok világosan meghatározzák a fenntartói és működtetői feladatokat, ennek ellenére nem mindig egyértelmű a feladatmegosztás. Az eddigi jogszabályok későn jelentek meg, illetve számos kérdés tekintetében a mai napig sincs megállapodás.

„Meg azért is, mert a jogszabályok is nem követték szerintem úgy a feladatot, tehát később jelentek meg azok a jogszabályok. Például ez is, ami egyértelművé tette, hogy mi a működtető kötelezettsége, mind anyagiakban, meg egyáltalán; meg mi a KLIK-é. [...] Amikor megkötöttük a megállapodást, már a megállapodás végén voltunk, mikor kijött a kormányrendelet, és akkor az alapján osztottuk szét a feladatokat.” (Népjóléti Iroda vezetője)

Az önkormányzatnál úgy érzékelik, hogy helyben – bár a helyi tankerület az illetékes – számos tekintetben nincs döntési jogkörük, az apróbb kérdésekben is a budapesti központ döntésére kell várni.

„Leülünk, egyeztetünk, ezek informálisak, tehát utána nem történik semmi, mondjuk, hogy valami megállapodási formát öltsen, sajnos. [...] Segítőkészség meg nyitottság van, csak én azt látom, hogy tulajdonképpen tehetetlenek. Itt őket annyira köti ez a központosított rendszer, hogy nem tudnak belőle igazán kilépni. Tehát így, ha a személyes véleményét kérdezem az illetőnek, akkor természetesen azonnal azonos platformon vagyunk, viszont azt mondja, hogy ezt még meg kell jártni Budapesten. És akkor onnan meg hónapokig nem jön válasz: tehát van, amire 3 hónapot kell várni, van, ami – nem tudjuk, mi folytán – egy nap alatt visszaér.” (a közoktatási gazdasági szervezet vezetője, Kétvár)

Öregnéne iskolája speciális helyzetben van: az összevont kétvári általános iskola tagintézménye, azonban a többi iskolától eltérően, a működtetői feladatokat is a KLIK látja el, nem problémamentesen. A közüzemi számlákat fél év elteltével sikerült rendezni, az igazgatónő telefonja azonban a számlák rendezetlensége miatt, az interjú időpontjában is le volt tiltva.

„Mert én ebben a helyzetben mindig úgy éreztem magam, hogy két tűz között vagyok. És próbáltam úgy szépen beszélni és megoldani ezt a problémát mindkét részlől, és valahogy mindkét részlől azt is tapasztaltam, hogy velem szemben mindig igen, jó, megoldjuk, rendben van, megértjük. Tehát megértették ezt a problémát, csak valahogy mégsem oldották meg.” (Öregnéne, iskolaigazgató)

AZ ÁTSZERVEZÉSEK HATÁSA

A tankerületi rendszer létrejötté *az iskolák pedagógiai tevékenységét érdemben nem befolyásolta*, a változások döntően az adminisztráció és a finanszírozás átalakulásához kötődnek. A pedagógiai programok átdolgozásába, elfogadásába a tankerületi vezetés semmilyen formában nem szólt bele, az iskolák megőrizhették a sajátosságaikat, még a költségesebb képzési programok esetében is (például Zsolnai-módszer). Az oktatás és képzés tartalmi oldalát tulajdonképpen az országos szakmai változások határozzák meg (új tantervek). A tankerületi vezetés támogatja az iskolákat abban, hogy egyéni arculatukat megőrizzék, s ez egybevág a korábbi fenntartó (jelenleg működtető) önkormányzat szándékaival, aki a 2007-es integráció során sem szólt bele az iskolák képzési programjaiba.

A térségben rendkívül magas a hátrányos helyzetű és roma tanulók aránya, s számuk – amennyiben a demográfiai trendekben nem következik be jelentős változás – a jövőben emelkedni fog. A kutatás során telefonon megkerestük a helyi roma nemzeti önkormányzat vezetőjét, aki azonban nem kívánt interjút adni, a beszélgetésből azonban kiderült, hogy nem rendelkezik szakmai koncepcióval az oktatáspolitikai vonatkozásában. Ugyan valamennyi megkeresett önkormányzat rendelkezik esélyegyenlőségi tervvel, ennek érdemi hozadéka nincsen, annak tartalmát nem ismerik.

„Hát, hogy mondjam, alapvetően ezeket papíroknak tartom, de mi próbálunk ebben mindig őszinték lenni. [...] Az esélyegyenlőségi tervről ne is beszéljünk, mert ez, hiába készíték én akármilyen esélyegyenlőségi tervet, szép dolog, leírhatom ezeket a dolgokat, hogyha nincsenek meg a konkrét kormányzati döntések és nincsenek megfelelő pályázatok ahhoz, hogy az önkormányzat beavatkozzon a megfelelő helyeken.” (Kétvár, alpolgármester)

Az oktatásirányítás jelenlegi centralizált rendszere nem veszi (nem tudja) figyelembe venni a helyi gazdasági-demográfiai sajátosságokat, így az előzőekben megfogalmazott nehézségeket sem. A tankerület leginkább a központi utasítások végrehajtásával foglalkozik, az önkormányzatok pedig érdemben nem szólnak bele az

oktatáspolitikába. A tankerületi igazgató egyetlen olyan tényezőt említett, amely a szűkebb értelemben vett helyi oktatáspolitikai egyik alapeleme lehet: ez pedig a helyi sajátosságokhoz igazodó szakképzés – azaz a vájárképzés – újraindítása a helyi bányászat újraélesztésével kapcsolatos kormányzati szándékokhoz igazodva. Elmondása szerint ezzel kapcsolatban már történtek egyeztetések, megkeresték a helyi bányamúzeumot is, amelynek eszközállományát szakmai gyakorlati célból felhasználnák. A múzeum okleveles bányamérnöke szerint azonban a gépek erre nem alkalmasak.

A tankerület egészében jelentős a tanárhiány, a szakos ellátottságot az átanításokkal biztosítják. Ennek jelentős hagyományai vannak a városban, az intézményvezetők viszonylag könnyen megszervezik, bár fájjalják, hogy ezeket a kollégákat nem tudják bevonni egyéb területekbe (ügyelet, étkeztetés, szabadidős programok). Abban a vidéki iskolában, ahol egyetlen átanító tanár van, nem érzékelnek problémát, ahol azonban több tanár is átanít, jelentős nehézségekkel kell megküzdeni:

„Itt Rackalejtőn 33 fő pedagógus és ebből 6-an tanítanak át. Volt olyan időszak, amikor 8 átanító kolléga volt. [...] Igen, nagyon nagy teher, és problémát okoz. Nem a másik iskolába vagy tantestületbe való beilleszkedés, hanem leginkább az a rossz, hogy itt a saját osztályukban, a saját iskolában töltenek el sokkal kevesebb időt, ügyeletbe nem tudjuk beosztani őket, hiányoljuk mi is, mert szükség lenne itt rájuk az intézményben, és bizony sok energiát elvesz az utazás, illetve az eszközök előkészítése, és hozzák-viszik a szükséges taneszközöket.” (Rackalejtő, iskolaigazgató)

A tanárok leterheltsége, a pályaelhagyás mértéke, s így a tantestület viszonylag gyors változása különösen a szegregált vagy részben szegregált intézményekben jelentős, ugyanis a növekvő adminisztrációs terhek mellett kellett, kell – az oktatáson túl – nevelőmunkát is ellátniuk. Különösen azok számára megterhelő ez a helyzet, akik korábban nem szereztek tapasztalatot a hátrányos helyzetű – főként roma – tanulók körében végzett tevékenységekben (például azért, mert az intézmény összevonás révén vált részben szegregálttá).

„Hát sajnos nagyon leterheltek a pedagógusok, problémás tanulók, magatartási, tanulási nehézségekkel küzdő tanulók vannak, nem azt mondom, hogy mindenki, de vannak. [...] Úgy veszem észre, hogy ezek a kollégák, akik nem úgy mond régi pedagógusok, elmentek.” (Petőfi, tagintézmény-vezető)

Az iskolákban zajló pedagógiai munka minőségét alapvetően befolyásolja, hogy rendelkeznek-e megfelelő szakemberekkel az oktatási-nevelési feladatok ellátására. Az utóbbi időben a hangsúly a szakos ellátottság megfelelő szintű biztosítására került, s ezzel párhuzamosan leépült az iskolákban dolgozó nem pedagógus munkatársak köre.

„Itt, tehát ilyen nagy iskolánál vagyok én, meg a helyettes, slussz. [...] Itt nincsen asszisztens, nincs rendszergazda, nincs könyvtáros.” (Bartók, tagintézmény-vezető)

Az egyik iskolában a környékbeli szegregált iskola bezárásával örökölték meg a személyzet egy részét.

„Viszont fejlesztőpedagógus, gyógypedagógus, gyermekvédelmi felelős soha nem volt nekünk. Hogy őket megkaptuk, azért az egy óriási, tehát azt a státuszt nem vették el tőlünk, az egy óriási dolog volt. Nekik [a megszüntetett iskolának, NZ] viszont volt státuszuk rendszergazdára is, tehát azt a státuszt is megkaptuk. [...] Van 104 tanuló laptopunk, meg nem tudom, 30–40 asztali gépünk, meg 8–10 interaktív táblánk.” (Hermann Ottó, tagintézmény-vezető)

Az iskolák a *pénznek* egyetlen formájával találkoznak: az ellátmánnyal, azonban állandóan változik, hogy mire költhetnek belőle. *Beszerezések* esetén valamennyi intézmény vezetője előzetesen telefonon egyezett a tankerülettel. A fenntartó csupán abban az esetben biztosít forrást, ha azt előzetesen az iskolák igénylik. Több iskolában is beszámoltak arról, hogy rendezvények (versenyek) szervezése, illetve az odautaztatás esetén a KLIK az adminisztráció hosszadalmassága miatt nem biztosít forrást.

„A buszt ilyenkor a fenntartó fizeti, mert diákolimpiai sportrendezvény, tehát nem arról van szó, hogy csak úgy jókedvünkől elmegyünk. Sokszor az elődöntő és a döntő között nem telik el annyi idő, hogy nekem, hiába adom mindjárt be a buszigénylésemet, tehát hogy hosszúak, hosszadalmasak azok az idők, amikor el tudok intézni egy dolgot.” (Selmeci Lakótelepi Tagiskola, tagintézmény-vezető)

Az iskolák rendezett működéséhez *alapítványi források* szükségesek, azonban ezek sem rendelkeznek megfelelő pénzügyi háttérrel ahhoz, hogy minden kiadásra keretet biztosítsanak, különösen a hátrányos helyzetű tanulók magas aránya miatt, nem lehet szülői hozzájárulásokra számítani. Amikor egy-egy iskolai rendezvény, verseny, sürgős kiadás miatt pénzre van szükség, az iskolák továbbra is az önkormányzathoz fordulnak, aki igyekszik lehetőségeihez mérten megsegíteni az intézményeket.

Az iskolaigazgatók szinte kivétel nélkül panaszkodtak a pályázati folyamatok nehézségeire. Különösen megterhelő többletmunkát a fenntartóváltás időszaka hozott, ennek tapasztalatai alapján több intézményvezető is nehezményezte, hogy nem kaptak megfelelő támogatást a fenntartó részéről, s emiatt a jövőben nem szívesen pályáznak.

Az intézmények *működésének nehézségei* származnak abból, hogy nem rendelkeznek megfelelő helyiségekkel feladataik ellátásához (például tornaterem). A helyhiány elsősorban az elitiskolákban jelentkezik, illetve amelyekbe az elmúlt években megszüntetett két tagintézmény tanulóit és pedagógusait helyezték át. A tankerület vezetője a jövőben elsősorban az infrastruktúra fejlesztését látja megoldandó feladatnak, s bízik abban, hogy ezekhez sikerül előteremteni a megfelelő forrásokat.

ÖSSZEGRZÉS

A tankerületben az oktatási rendszer működik, azonban az iskoláknak számos nehézséggel kell megküzdeniük. Meglátásunk szerint a fenntartóváltás csupán részben volt sikeres: jelen formájában, mint rendszer, nem képes biztosítani a zavartalan működést, az intézmények továbbra is jelentős mértékben támaszkodnak a helyi önkormányzatokra (függetlenül attól, hogy az önkormányzat ellát-e működtetői feladatot). A nehézségek elsősorban abból adódnak, hogy a KLIK erőteljesen hierarchikus szervezet, így kevés mozgástere van az egyes tankerületeknek és intézményeknek. Ebben teljes az egyetértés a tankerületi vezetés, az önkormányzat, illetve az intézmények között.

A jövőben mindenképpen át kell gondolni, hogy egy centralizált rendszerben – ha a döntési szint lejjebb is kerül – érdemes-e az összevont általános iskolát jelen formájában megtartani. Az igazgatók egy része szerint e struktúra előnye az, hogy bizonyos feladatokat az összevont intézmény három igazgatóhelyetttel képes ellátni, ugyanakkor bizonyos döntések az iskolák „feje fölött” születnek meg, illetve az összevont intézmény adatszolgáltatása nem mindig pontos, tehát a tagintézményekről csupán a terhek kisebb része kerül le.

Megoldatlan problémát jelentenek a térség etnikai viszonyai. Eddig a „status quo” fenntarthatónak bizonyult: vannak elit, részben szegregált és szegregált intézmények, s ezeknek a maguk (a körzethatároktól független) beiskolázási köre. Különleges helyet foglal el Kétváron az egyházi iskola, amelynek azonban megvan a maga sajátos – elsősorban világnézeti alapon szerveződő – tanulói állománya. Ugyanakkor az iskolák egyre inkább részben szegregálttá válnak – ami már tendenciának tekinthető –, a helyzet kezelését pedig az iskoláknak kell megoldaniuk. Kétvár és a környező települések sajátos „munkamegosztása” néhány évig még esetleg fenntartható, ugyanakkor a népesség csökkenése esetén várható, hogy iskolákat szüntetnek meg. A problémák megoldása azonban átfogó, országos és helyi oktatáspolitikai koncepciókat kívánna meg, amelyeknek egyelőre pusztán nyomai vagy töredékes irányai látszanak.

B. ÚJONNAN INDULÓ KISISKOLÁK – AZ ELSŐ TAPASZTALATOK

A kisiskolák létét, működtetését mindig kiemelt politikai figyelem övezte. Az utóbbi fél évszázad során több hullámban megszüntetésük, időnként megtartásuk volt az éppen aktuális oktatáspolitikai cél. A 2010 után alakult kormány egyik első intézkedéseként esélyt kaptak az iskola nélküli települések oktatási intézményeik újraindítására. Nemcsak a jogi feltételek teremthődtek meg, hanem a Nemzeti Erőforrás Minisztérium oktatásért felelős államtitkára pályázatot is hirdetett a „Kisiskolák újraindítására”.¹ Az alábbi esettanulmányok fókuszában két, pályázaton nyertes település áll, melyek 2011-ben újra tudták indítani iskolájukat. Mellettük egy olyan település „új” iskolájának létrejöttét is bemutatjuk, mely másfajta utat keresett az iskolaindításhoz.

JANKÓ KRISZTINA – ANDL HELGA: „AZ ISKOLA ÜGYE NÁLUNK MINDENNÉL FONTOSABB”

A 32 településsel és 36 000 fős népességgel rendelkező Sárvári kistérség 2007-ben társadalmi-gazdasági és infrastrukturális paramétereit tekintve a legfejlettebbek közé (a felső negyedbe) tartozott, a megyén belül azonban a demográfiai mutatókat, a népesség iskolázottságát, a gazdasági aktivitást és az életminőséget tekintve relatív kedvezőtlen pozíció jellemezte (Balázs-Szentirmai, 2012).

A korábbi kistérségi központban, a jelenlegi (és az évtizedekkel ezelőtti) járási székhelyen 2013-ban jött létre az a tankerületi központ, melyhez megalakulásakor (tagintézményekkel együtt) 15 iskola tartozott, jelenleg pedig 13 intézmény, miután két, szakképzést is folytató középiskolát a megyeközponti tankerülethez csatoltak. Összeségében a tankerület tizenegy település (köztük a székhely) iskoláit fogja át, közülük négy van tagintézményi státuszban. A székhely három intézményét az önkormányzat, a többi a tankerület működteti, valamint egy egyházi és egy alapítványi fenntartású iskola is működik a járásban. A tankerületben 211 pedagógust alkalmaznak, akik 3 000 diákot tanítanak. A szakos órák ellátása érdekében elengedhetetlen az egyes intézmények közötti kooperáció.

Miközben a vidéki kisiskolák létszámihiánnyal küzdenek, a járási székhely tanterületi iskoláiban túlszűfolt (32 fős) osztályok vannak, és az óvodai létszámok ismeretében ez 2-3 évig így is marad.

Esettanulmányunk tárgya az évfolyamonként egy-egy osztállyal működő, 151 diákot oktató ikervári iskola pecőli tagintézménye, ahol a 2013/2014-es tanévben egy első (13 fő), továbbá egy összevont második (5 fő) és harmadik (9 fő) évfolyamon összesen 27 gyerek tanult.

¹ A Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetéséről szóló 2010. évi CLXIX. törvény 1. melléklet XX. Nemzeti Erőforrás Minisztérium fejezet „Közoktatási feladatok támogatása” alcím „Kisiskolák újraindítása” jogcímcsoport előirányzatának terhére. A pályázat célja, hogy azokon a településeken, amelyek illetékességi területén a lakosságszám 3000 fő vagy az alatti, és megszűnt a település általános iskolája, a szülők írásos igénye alapján újra működjön, s így utaztatás nélkül, helyben legyen biztosított a tanulók számára a nevelés-oktatás legalább az 1-4. évfolyamokon.

AZ ISKOLÁJÁT ÚJRAINDÍTÓ TELEPÜLÉS

A kemenesaljai 814 fős állandó népességű (2013)² település a megyeszékhelytől 18 km-re, a járási székhelytől 14 km-re található. Közlekedése inkább a megyeszékhely irányába biztosított, így a község lakói jellemzően ott vállalnak munkát.

A község a 70-es évektől két szomszédos faluval közös körjegyzőséget működtetett, illetve a három település önkormányzata közösen tartotta fenn azt a 8 évfolyamos iskolát, ami 2007-ben megszűnt, majd a 2011-ben az elnyert pályázati támogatással újraindult, bár tagintézményként. A korábbi körjegyzőségben elsősorban az iskolafenntartás költségei körül alakultak ki viták, így 2011-ben szétváltak, és az esettanulmány középpontjában álló település másik két településhez csatlakozott: 2013. január 1-jétől ez utóbbiakkal működtet közös önkormányzati hivatalt is.

A falu lakosainak száma az ezredforduló óta nem csökken számottevően, a 0–2 éves gyermekek száma az elmúlt évtizedben 20–30 fő évente, ami az iskolanyitás alapvető mozgatórugója lehetett. A viszonylag stabil népességszámot segíti, hogy az állandó odavándorlások száma évente többnyire meghaladja az állandó elvándorlások számát.³ Interjúalanyaink is hangsúlyozzák, hogy az elvándorlás nem jellemző, viszont vannak családok, akik a közeli településekről költöznek be, és letelepedésüket az önkormányzat is segíti.

A helyi intézmények között kiemelt szerepe van az 50 férőhelyes óvodának. Jelenleg az óvoda mellett a védőnői szolgálatot is az önkormányzat működteti, a háziorvosi ellátást egy kft. közreműködésével oldják meg. Az óvodások és az időskorúak étkeztetését szintén az önkormányzat biztosítja, amint a sportegyesület, a tűzoltó-egyesület, a közvilágítás költségeit is, a szűkös helyi adóbevételek miatti nehézségek ellenére.

Összességében a faluban fontosnak tartják a különböző fejlesztéseket, ennek példaként tekinthetünk a korábban bezárt iskola újraindítására is.

AZ OKTATÁSI INTÉZMÉNYHÁLÓZAT VÁLTOZÁSA

Mint korábban említettük, az iskolafenntartó társulás települései között a működtetés költségei számos konfliktust okoztak, így már 2006 őszén felmerült az iskolabezárás lehetősége.

„A három község nem egyformán látta az iskola jövőjét. Nyilvánvalóan anyagi megfontolásból, mert túl sokba került a 2000-es évek elején az iskolák fenntartása. Ezt mindannyian tudjuk, és mi ragaszkodtunk az iskolához. Ennek ellenére a másik két község anyagiakban nem akarta támogatni és fenntartani, aztán ez mindenre rányomta a bélyegét, a személyi kapcsolatokra és az összes létező kötelességgel járó, összekapcsolódó munkákra is.” (polgármester)

2 Éves településstatisztikai adatok 2013-as településszerkezetben: <http://statinfo.ksh.hu/Statinfo/haViewer.jsp> [2014. 11. 26.]

3 Éves településstatisztikai adatok 2013-as településszerkezetben: <http://statinfo.ksh.hu/Statinfo/haViewer.jsp> [2014. 11. 26.]

A közös akarat, ami tehát az iskola megszüntetéséhez vezetett, az összhang hiányára, finansziális okokra, a tanulólétszám csökkenésére vezethető vissza. Ez utóbbi egyik összetevője a születésszám csökkenése, másik eleme a tanulói migráció, melynek szintén több eredője lehetséges. Egyrészt a szülők sokszor választják a „*magasabb tudásanyagot*” nyújtó – vagy legalábbis általuk annak vélt – iskolát; másrészt jellemzően az ingázás miatt sokan a gyermeküket is viszik magukkal munkahelyük településére. Mindezek miatt az iskola tanulólétszáma a területi statisztikai adatok szerint jelentősen csökkent: 2001-ben még 113 diák járt az iskolába, 2003-ban 100 fő alá csökkent a létszám (95 fő), három évvel később, a bezárás előtti utolsó tanévben (2006/2007) már csupán 69 tanulója volt az intézménynek.⁴ (Igaz, a helyi emlékezet „nagyobb” iskolát őriz: 130 fős iskolát említenek, mely a bezárás idejére 80-90 főre csökkent.)

A 2007-es bezárást követően a tanulók két másik település iskoláiba kerültek. A szülők eleinte féltették gyerekeiket az utaztatás miatt, az igazgató a beilleszkedés nehézségeit említette, ugyanakkor a tanárok többségének sikerült állást találnia. A bezárás után az iskolaépület sorsa is kérdésessé vált, ugyanis bérbeadásával hiába próbálkozott a település, így állaga romlásnak indult.

Az iskola újraindításának legfőbb katalizátora a település polgármestere volt. Szeélyes ügynök tekintette az iskola visszatelepítését a faluba, ami arra is visszavezethető, hogy 2006-os polgármesterré választása után szembesült az iskolafenntartás problémáival, és minden igyekezete ellenére az intézmény bezárása körüli teendők intézése várt rá. Már akkor megfogalmazódott benne: amint lehetőség nyílik rá, ismét lesz iskola a településen. Amikor 2010-ben újraválasztották, megfogadta: *„az iskola lesz az első dolog, amit – miheyst lesz rá alkalom – azonnal vissza akarok állítani”*. Ugyanis azt tapasztalta, az iskola bezárásával a falu élete sivárabb lett, semmi nem úgy működött, ahogy korábban: a rendezvények, a sportkör, az ünnepségek. *„Az iskola ügye nálunk mindennél fontosabb”* – a polgármester kijelentése szlogenné vált, hiszen minden fórumon hangzottatta.

Az iskola újraindítása azonban nem volt zökkenőmentes. Nem elegendő ugyanis egy pályázati lehetőség, meg kellett győzni az iskola létjogosultságáról a képviselő-testületet, a szülőket, valamint szükség volt egy gesztorságot vállaló oktatási intézményre is.

Interjúalanyaink szerint a falu lakói és a képviselő-testület kevésbé hitt az iskola újraindításában, abból kiindulva, hogy azok a szülők, akik kényszerűen más település iskolájába írták át gyermeküket, nem fogják őket visszahozni.

„Én találtam ki, én is vettem észre, hogy van ilyen, és sajnos azt kell, hogy mondjam, elég hosszú-hosszú hónapokon keresztül egyedül voltam, aki ezt az egész dolgot hajtottam.” (polgármester)

A pályázat benyújtását végül a képviselő-testület megszavazta, hiszen az, hogy legyen a településen iskola, az ő akaratukkal is egyezett. Miután a település egy általános művelődési központ intézményfenntartó társulásának tagja volt, az iskola létre-

⁴ Éves településstatisztikai adatok 2013-as településszerkezetben: <http://statinfo.ksh.hu/Statinfo/haViewer.jsp> [2014. 11. 26.]

hozásához a társulás minden önkormányzatának hozzájárulása is szükségeltetett. Bár voltak ellenérdekeltek, a társulás minden tagja elfogadta az előterjesztést, a polgármester szerint azért, mert igazán senki nem hitt a tervek megvalósulásában.

„Nem volt egy ember, aki ebben hitt volna. [...] Szóval kedvesek voltak, mellénk álltak, de foghatóan szerintem senki nem hitt ebben.” (polgármester)

A következő feladat a szülők meggyőzése volt, hiszen a kiírás szerint legalább 8 gyermek szüleinek szándéknyilatkozatára volt szükség a pályázat benyújtásához. Az óvodában ekkor 13 fő végzett, azonban mindössze 6 család választotta az új iskolát, láthatóan a szülői akarat – vagy az iskola létében való hit – ekkor még nem esett egybe a település vezetőjének/vezetőinek akaratával. A helyzet megoldása érdekében a polgármester felkereste a megyeszékhely önkormányzatának családvédelmi osztályát, segítségüket kérve legalább két család (iskoláskorba lépő gyerekekkel) felkutatásában, akik számára lakhatást biztosítana a faluban. Volt két család, akik élni kívántak ezzel a lehetőséggel, így a 8 fős gyereklétszám az induláshoz biztosított volt. A pályázati indoklásban kiemelték, hogy a helyi óvoda a megelőző években közel 50 fővel működött, ez a létszám pedig – amennyiben a későbbiekben a szülők a helyi iskola mellett döntenek – megfelelő alapját képezheti egy alsó tagozatos iskolának.

Az iskola újraindítására a település 30 millió Ft-ot nyert, ami fedezte a volt iskola-épület felújítását, a fűtésekszerűsítést, a szükséges eszközök beszerzését és az első tanév pedagógusbéreit. Ekkor már az is köztudott volt, hogy az állam átveszi az iskolák fenntartását, s ez a jövőre nézve némi megnyugvást is jelentett a képviselő-testület és a lakosság számára.

A szülők meggyőzése mellett fontos feladat volt a megfelelő humán erőforrás biztosítása, így a településen kiemelten foglalkoztak azzal, ki legyen az a két pedagógus, akikkel a falu számára is megfelelő iskola elindulhat. Két szempontot tartottak szem előtt: mindenképpen legyen egy olyan tanító, aki ismeri a települést, a családokat, vagyis a bezárt iskolában tanított, valamint legyen egy kívülről érkező tagintézmény-vezető.

„Pusztán azt kívántuk ezzel jelezni, hogy visszahívtuk, visszavettük a régit is, de figyelni szeretnénk arra is, hogy új ember legyen itt, új szellemben.” (polgármester)

Tagintézmény-vezetőnek olyan pedagógust választottak, aki egyrészt több, mint két évtizeden keresztül összevont osztályokban tanított, másrészt – akárcsak a polgármester – a kisiskola számos előnyét látja a település élete, jövője tekintetében, emellett fontosnak tartja azt a gyermekközpontú, differenciált nevelést-oktatást, melyre a kisiskolák adottságuknál fogva lehetőséget nyújtanak. Tapasztalata szerint a családiasabb légkör miatt fokozottabb bizalmi kapcsolat alakul ki pedagógus, diák, szülő között.

„Nagyon-nagyon fontos lenne, hogy a településeken megmaradjanak ezek a kisiskolák. Én úgy gondolom, hogy érzelmileg sokkal többet tudnak adni, mint egy városi nagy iskola, hiszen itt minden gyerekre jut idő. Akkor, amikor én ide pályáztam, az volt a cél, hogy [...] egy olyan gyerekközpontú intézmény legyen, ahol nem üres szlogen, hogy a gyerek van a középpontban, hanem ez valóban így legyen. [...] Sokkal nagyobb dolgokon túlmutató egy falu életében az iskola, azt hiszem, mint amit sokan gondolnak. Hiszen mi részt veszünk a falu életében, ünnepélyeken, egyébként meg azt hiszem, hogy a fiatalok is sokkal szívesebben telepednek le és maradnak meg egy olyan lakóhelyen, ahol legalább az óvoda, meg az alsó tagozat megvan. (tagintézmény-vezető)

A fentebb leírtaknak megfelelően 2011 szeptemberében 8 fő kezdte meg az alsó tagozatot az újraindított iskolában, a következő tanévben azonban újra kevés volt a jelentkező, ekkor újabb család beköltöztetésére került sor. 2013-ban viszont 13 gyermeket írtattak be a szülők, köszönhetően többek között annak, hogy az iskola nyitott intézményként dolgozik, gondot fordít a szülőkkel és az óvodával való kapcsolattartásra. Így míg a 2–3. évfolyamon összevont tanulócsoportban tanulnak a diákok (14 fő), az első évfolyam (13 fő) önálló osztályként tudott elindulni.⁵ A szomszédos Megyehídról bejáró tanulókat (9 fő) kisbusz szállítja. Ez újabb pénzügyi terhet jelent a falunak – a használt kisbuszt önerőből, kifejezetten a diákok szállítására vásárolták –, azonban az iskola megtartása, a tanulólétszám biztosítása céljából ezt is vállalta az önkormányzat.

A település 2013-ban újabb nehézséggel szembesült: a kormányhivatal a beiskolázási körzetek meghatározásakor az ikervári gesztorintézmény körzetéhez sorolta Megyehidat, ami alapvetően befolyásolhatja a pecőli iskola létét. Egyúttal felmerül a kérdés: amennyiben az oktatáspolitikai – törvényi szinten is – prioritásként kezeli az alsó tagozatos kisiskolák létét, miért hozott a megyei kormányhivatal olyan adminisztratív intézkedést, mely negatív hatással lehet egy pályázattal is támogatott intézményre? A helyzet megoldása érdekében a tagintézmény-vezető kérésére és indoklásával módosítási kérelmet terjesztettek fel a kormányhivatal felé, melynek eredményeként, a dokumentumok⁶ tanúsága szerint sikerült elérniük az elvesztett település iskola-körzethez tartozását.

Ugyanakkor a gesztorintézmény tanulói létszáma folyamatosan csökken: 2005-ben még 200 fővel működött, nyolc évvel később negyedével kevesebb tanulója volt.⁷ Az óvodai létszám 50–60 fő, a születésszám a településen az elmúlt évtizedben évi 9–25 fő között mozgott⁸, ami egy alacsony létszámmal működő, azonban a körzetbe tartozó településekkel együtt egy ideig még stabil létszámú iskolát vetít előre. Az iskolaigazgató egyetért a helyi alsó tagozatos iskolák létjogosultságával, támogatja a felkeresett iskolát is, azonban a tanulólétszám további csökkenése feszültség forrásává válhat.

5 Interjúalanyaink szerint a szülők idegenkedve fogadják az összevont osztályokat – miközben ennek számos pozitív hozadéka is lehet (vö. Forray, 1998; 2009).

6 Beiskolázási körzetek: www.kormanyhivatal.hu [2014.12.22.]

7 Éves településstatistikai adatok 2013-as településszerkezetben: <http://statinfo.ksh.hu/Statinfo/haViewer.jsp> [2014. 11. 26.]

8 Éves településstatistikai adatok 2013-as településszerkezetben: <http://statinfo.ksh.hu/Statinfo/haViewer.jsp> [2014. 11. 26.]

A MEGVÁLTOZOTT OKTATÁSIRÁNYÍTÁS ÉS VÁRHATÓ HATÁSAI

Interjúalanyaink arról számoltak be, hogy az iskolák állami fenntartásba vétele és az intézményátstrukturizálások után az önkormányzatoknak nincs napi kapcsolatuk a tankerülettel. A fenntartóváltással az önkormányzatok nem látnak rá a településükön található iskolákra. Ugyanakkor a vizsgált mikrotérsegekben az önkormányzatok felelősségvállalása több területen megmutatkozik: erejükhez mérten támogatják az intézményeket, például tankönyv-, illetve tanévkezdési segély, eszközellátás formájában. Az iskolaépületek önkormányzati tulajdonban vannak, fejlesztésük az anyagi források függvényében történik, állapotuk viszonylag jónak mondható.

Az újrainduló kisiskolák létjogosultságát, jövőjét különböző szinteken – tankerületi, gesztorintézményi, tagiskolai – más-más szempontból határozták meg, ahogy a településvezetők, intézményvezetők, szülők is más-más oldalról közelítenek a témához. Abban azonban többnyire egyetértés van, hogy a helyi iskolák fontos szerepet töltenek be a (kis)települések életében, és számos előnyt jelentenek a gyermekek számára is.

Tankerületi szinten bízunk abban, hogy az osztálylétszámok kedvezően alakulnak, és támogatják az alsó tagozatos kisiskolák létét. Közbenjárásukra a kormányhivatal nemcsak a pecőli iskola körzetét módosította, hanem általában úgy alakította ki az iskolai körzeteket, hogy a tanulólétszám mindenhol biztosított legyen hosszabb távra is – így akár csökkenő gyermeklétszám mellett is – legalább nyolc tanulóval⁹ – az iskola képes legyen működni. Rizikótényezőként jelentkezhet azonban a szülők iskolaválasztása.

A gesztoriskola vezetője szerint a helyben való tanulás a 6–10 éves gyermekek számára nagy előnyt jelent, emellett a helyi iskolának összetartó ereje is van az adott közösségben. A kisiskola jövőjét így látja:

„Lesznek szülők, akik nem íratják be helyben a gyermeküket iskolába, mert nincs felső tagozat, nincs 8 osztály. A bizonytalan szülőket minden esetben megszólítják, s segítenek döntéseikben, hogy a gyerek szempontjából milyen előnnyel jár, hogy nem kell naponta utazni, és az ésszerűség is ezt diktálja.”

A polgármester, aki az iskola újraindításának kulcsszereplője volt, folyamatosan figyelemmel kíséri az iskolában folyó pedagógiai munkát. A szakmai munkával elégedett, a gyermeklétszám pedig megítélése szerint felfelé ívelő tendenciát mutat. A község és az iskola nem titkolt távlati célja a felső tagozat beindítása, melynek reális esélyét látják. Az iskola felszereltségét is tovább szeretnék bővíteni informatikai eszközökkel. Egyúttal hangsúlyozzák, hogy az iskolák állami fenntartása és működtetése

⁹ A 2011. évi CXCV. törvény a nemzeti köznevelésről 89. § szerint „azon a településen, ahol legalább nyolc óvodáskorú vagy nyolc alsó tagozatos korú gyermek rendelkezik lakóhellyel és a demográfiai adatok alapján feltételezhető, hogy ez a létszám legalább három évig fennmarad, továbbá ha a szülők ezt igénylik, a települési önkormányzat kezdeményezésére a kormányhivatal gondoskodik arról, hogy helyben működjen egy óvodai vagy egységes óvoda-bölcsődei csoport vagy az alsó tagozat feladatait ellátó tagiskola”.

a kistelepülések számára haszonnal jár, mivel így az ezzel járó költségek nem a falu költségvetését terhelik.

A falu lakossága számára az iskola létjogosultsága morálisan elfogadott tény, s a szülők hozzáállásának változása, ami magasabb osztálylétszámot eredményezett a harmadik tanévre, igazolni látszik a polgármester elképzelését.

ÖSSZEGZÉS

A kistelepülés iskolájának újraindítása nem volt zökkenőmentes. Látható, hogy a pályázat adta lehetőség önmagában nem elegendő, a megvalósításhoz helyi politikai szándék és közösségi akarat is szükséges. Esettanulmányunk helyszínén azt tapasztaltuk, hogy a siker döntően a polgármester eltökéltségén múlt. Miután személyes ügyének tekintette az iskola visszatelepítését, már-már irracionálisnak tűnő ragaszkodása segített minden felmerülő probléma megoldásában, és végül a harmadik tanévre nagyobb létszámú osztályt indítottak, stabilizálva ezzel az iskola lehetséges jövőjét. *„Inkább áldozunk többet az iskolára, és kevesebbet tudjunk fejleszteni a falu egészére, de iskola nélkül nincs falu”* – hangsúlyozta a polgármester.

HIVATKOZOTT IRODALOM:

2011. évi CXCV. törvény a nemzeti köznevelésről

Balázs Éva – Szentirmai László (2012): Mikrotérségek – különféle utakon. In: Balázs Éva – Kovács Katalin (szerk.): *Többcélú küzdelem*. Budapest, Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet.

Éves településstatisztikai adatok 2013-as településszerkezetben:

<http://statinfo.ksh.hu/Statinfo/haViewer.jsp> [2014. 11. 26.]

Fórray R. Katalin (1998): *A falusi kisiskolák helyzete*. Educatio Füzetek. Kutatás Közben 220. Budapest, Oktatáskutató Intézet.

Fórray R. Katalin (2009): Falusi kisiskola és lokális társadalom. In: Kozma Tamás – Perjés István (szerk.): *Új kutatások a neveléstudományokban 2008*. Budapest. MTA Pedagógiai Bizottsága, 245–254.

Kormányhivatalok hivatalos honlapja: www.kormanyhivatal.hu [2014. 12. 22.]

JANKÓ KRISZTINA – BOCSI VERONIKA: ÚJRAINDÍTÁS KÉRDŐJELEKKEL

A Magyarország legkeletibb részén, Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében elhelyezkedő Érpatak, a 2012. január 30-tól járási székhellyé, 2013. január 1-jétől tankerületi központtá váló Nagykállótól 12 km-re található. A járás életében a mezőgazdaság, a könnyűipar, illetve a kereskedelem és a szolgáltatások játsszanak meghatározó szerepet. A gazdaság centralizáltságát jelzi, hogy a regisztrált vállalkozások több mint fele Nagykállón és Újfehértón működik. A gazdasági aktivitás kedvezőtlen képet mutat: emelkedik a gazdaságilag nem aktív, 15–74 éves korú népesség száma, miközben a foglalkoztatottaké csökken, ugyanakkor a munkanélküliek száma bővül.¹

A Nagykállói járás – Balkány, Kállósemjén, Biri, Bököny, Szakoly, Geszteréd és Érpatak – népessége jelenleg 30 430 fő. Mivel a települések közül Geszteréden, Érpatakon és Biriben a lakosság száma nem érte el a 2 000 főt, közös önkormányzati hivatalt² kellett létrehozniuk: Érpatak Nagykállóval, Geszteréd pedig Biri településsel együtt működtet közös önkormányzati hivatalt.

ÉRPATAK SAJÁTOSSÁGAI

Érpatak fekvése kedvező, hiszen három nagyobb városhoz (Nyíregyháza, Debrecen, Újfehértó) is viszonylag közel helyezkedik el, ugyanakkor Nagykálló, ahol az itt lakók ügyeiket intézni tudják, tömegközlekedéssel csak átszállással érhető el. A falu gazdasági struktúrájában a mezőgazdaság játssza a legfontosabb szerepet, ám a helybeli munkalehetőség egyre korlátozottabb, illetve kevés a közelben található foglalkoztatott. A Start Mezőgazdasági Mintaprogram égisze alatt öt éve folyik foglalkoztatás-köz-munka keretében, ez 80-90 főt érint.

„A privatizáció nagyon súlyosan érintette a települést. Gyakorlatilag az a tömeges foglalkoztatás, amit a termelősövetkezet jelentett, az teljesen megszűnt. A földek néhány gazdának a kezébe koncentrálnak. Ezek a gazdák folytatják a mezőgazdasági tevékenységet. Tehát ilyen időnyomunkában igénylik a munkaerőt [...] Van dohánytermesztés, van, aki még állattartással foglalkozik, különböző gyümölcsösök vannak, nyilván ott ilyen időnyomunkokat tudnak biztosítani. Valamint itt van a Zsindelyes Pálina-kápfőzde, az is valamilyen szinten azért alkalmaz embereket. A másik az ingázó munka, tehát vannak olyan vállalkozók, akik ilyen brigádokat csinálnak, különböző tetőszigetelő és speciális szakágaknak megfelelő vállalkozásokat működtetve. Van, aki villanyszerelési vállalkozó, és annak van 5-10 fős csapata, és azokba szoktak érpatakiak becsatlakozni. Gyakorlatilag elmennek, egy hétig odavannak, ott

1 A MultiRáció Kft. KMSR (KSH, valamint FSZH adatbázisából származott) adatai alapján.

2 A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 2013. január 1-jén hatályba lépő rendelkezései értelmében, a kétezzer fő lakosságszámot el nem érő települési önkormányzatok önálló polgármesteri hivatalt nem hozhatnak létre és nem működhetnek tovább. A közös önkormányzati hivatalt megalakító önkormányzatoknak egy járáson belül kell elhelyezkedniük, és közigazgatási területeiket legfeljebb egy település közigazgatási területe választhatja el egymástól.

végeznek munkát, utána pedig néhány napra hazajönnek. Aztán vannak a mindennap ingázók, akik minden nap vállalnak munkát, az egyetemre járnak be takarítani, jönnek-mennek a munkahelyük között.” (Érpatak, polgármester)

A falu jelenlegi lakosságszáma 1 768 fő, zömmel görög katolikusok, de vannak római katolikusok, evangélikusok és reformátusok is. A demográfiai trend negatív, többen halnak meg, mint ahányan születnek, bár néhány éve több olyan család is beköltözött, akik révén talán a folyamat megfordíthatóvá válik.

A községben 20% a cigányság aránya. Nagy Pál (2013) történeti áttekintése szerint Érpatak lakosságának egy részét a telepi cigányok leszármazottai alkotják, ahol a település sajátos viszonyai miatt, etnikailag vegyes népesség él, nagy többségük marginális helyzetben. A telepen szabálytalan, öntörvényű világ jött létre, olyan leromlott lakókönyezetben, ahol a lakások infrastrukturális ellátottsága nem kielégítő. Az országos tendenciákhoz hasonlóan, a roma gyermekek jelentős része a Rákosi-rendszer első évtizedében még nem járt iskolába: az 1950-es adatok szerint az érpataki cigányok, beleértve a nem telepieket is, 80%-a írástudatlan volt. A roma lakosság nagy hányada vállalt munkát vállalt az 1960-as években, a férfiak egy része Budapesten dolgozott. A falutól távoli munkavégzés mobilitási csatornákat nyitott meg, és a többség-kisebbség határ elmosódni látszott. A családok helyzete javult, de az elvégzett osztályok számában és az iskolai végzettség területén lévő különbségek továbbra is fennmaradtak. Az 1970-es évektől néhány tehetősebb cigány család beköltözött a faluba az időközben megüresedett házakba. A faluba költözés gyakran további konfliktusok forrása lett, ami felerősítette az elvándorlást az ezredforduló utáni években.

A helyi társadalomban a többség és a kisebbség együttélése, illetve a 90-es évek gazdasági átalakulásának folyamata komoly feszültségeket gerjesztett. A roma lakosság a rendszerváltás utáni években kiszorult a munkaerőpiacról. A helyi társadalmi viszonyok és a politikai erőter a 2000-es évekre jelentősen megváltozott, melyhez hozzájárult a 2005-ben megválasztott polgármester személye, aki bevezette az általa képviselt ún. *Érpataki modellt*.³ A polgármester személyisége és az általa képviselt ideológia tovább mélyítette a konfliktusokat a településen, és a cigányok összességét mint csoportot ellenséggé változtatta (a helyi vezető *underclass behaviorista* elméletét a gyakorlatba ültette át, amely szerint a helyes magatartás szabályait az emberek fejébe kell verni). Az érpataki modell egy lokális színterű és tekintélyelvű berendezkedés keretein belül működik. A modell az országos média figyelmét is felkeltette, 2012-ben például újságírók hada lepté el a falut, illetve társadalomkutatók is érkeztek. A polgármester személye és az általa képviselt ideológia rányomja a bélyegét a település külső kapcsolataira is. Ezek a nézetek nem találnak teljes egyetértésre a településen, a közélet iránt pedig az emberek egy jelentős része közömbössé vált (Nagy, 2013).

³ Érpataki modell = A biztonságos és élhető település kialakításának elrendszere és módszertana. Jelszava: „Rend a lelke mindennek.” <http://www.erpatakimodell.hu>

„Érpatak története egyébként nagyon sok szempontból modell értékű. Tehát a régi időkben is, meg a mostaniban is. Nyilván ezt a média adta neki, az érpataki modell nevet, és utána ez így rajta maradt. A régmúltban tehát az Érpatak elé odatettek egy V-betűt, és zárójelbe tették, hogy (V)érpatak, ezzel arra akarunk utalni, hogy nagyon rossz volt a közbiztonsági helyzet. A társadalomnak egy csoportja pedig úgy gondolta, hogy ő pedig azt tesz, amit akar, és meg is tették. Ezek az állapotok uralkodtak itt, mindennaposak voltak a betörések, lopások, rablások, agresszív támadások, verekedések, tanárveréstől kezdve minden” (Érpatak, polgármester)

GESZTERÉD

Mivel az iskola újraindítása Érpatakon csak úgy volt lehetséges, hogy a geszterédi iskola gesztorintézményként működik közre, röviden be kell mutatnunk ezt a települést is. Geszteréd Debrecen és Nyíregyháza között, a megyehatár közelében fekvő falu, amely az 1950-60-as években tanyákkal rendelkező 3 500–4 000 fős település volt, ám lakosság száma ma már csak 1 860 fő. Az elnéptelenedés okai közé sorolható a tanyák megszüntetése, az elvándorlás, illetve a munkahelyek drasztikus csökkenése. Jelenleg 10-12 gazda, valamint az önkormányzat közmunkaprogram keretében foglalkoztatja a helyi lakosokat, de sokan vállalnak külföldi munkát Németországban, Ausztriában, Hollandiában. Az utóbbi években kedvező trend indult el: a környező városokból sok család költözött be a faluba. A jelenlegi 150 fős iskolai létszám egynegyedét teszik ki a beköltözött családok gyermekei.

„Úgy szokták mondani a tankerületben, hogy Geszteréd az egy kis sziget, egy kis oázis, mert egy kis település, de kiemelkedik. Azért, mert nagyon jó programokat szervezünk, jó a gyerekek neveltségi szintje, és szívesen jár ide a gyerek és a nevelő is. Az elvem az, hogy a gyerek is és a nevelő is jól érezze magát. A tanár is és a nevelő is ott, ahol tanul, jól érezze magát, ezért minden körülményt, minden lehetőséget biztosítani kell a számára. A gyerekeknek vonzó programot kell biztosítani, segíteni kell a felkészülésben, a pedagógusnak pedig szintén segíteni kell, amire szüksége van, megadni, hogy szeressen itt lenni, szeressen itt tanítani.” (Geszteréd, iskolaigazgató)

A gyermekszületések száma a községben évenként átlagosan 14-20 fő. A lakosságon belül 600 fő a 60 éven felüliek létszáma, tehát összességében egy előregedett korstruktúrát találunk. Geszteréden nincsen roma lakosság. A falu szintén a Nagykállói járáshoz tartozik, és az önkormányzat Biri településsel társult.

ÉRPATAK OKTATÁSI HELYZETE AZ ISKOLBEZÁRÁS ELŐTT

A 2005-ben átadott iskolaépület, általános művelődési központként működve, 150 főnyi óvodás- és iskoláskorú gyermek nevelésének, tanításának adott otthont. A településen tapasztalható feszültségek az intézményben is megjelentek: a tanulók agresszív

magatartása (köveket dobáltak be idős emberek házába), a szülők és a tanárok között kialakuló konfliktusok miatt, a beíratott diákok száma a következő években csökkenő tendenciát mutatott (amit a szabad iskolaválasztás is lehetővé tett), az elsősöket más iskolákba vitték (zömmel Újfehértóra), és év közben is folyamatos volt az elvándorlás. A 2007/2008-as tanévben már csak 75-80 gyerek tanult az iskolában, ami egyrészt az önkormányzati fenntartás oldaláról fokozódó többletterhet jelentett, másrészt – miután csak a helyi középosztály tudta vállalni gyermekei utaztatását – a szegregáció kialakulását is jelezte. Az érpataki iskola sorsa ezekben az években pecsételődött meg, ami bezárásához vezetett.

Az intézményvezetés és az önkormányzat az iskola átszervezésében kezdett gondolkodni, Újfehértó és Nagykálló felé nyitottak, kooperálni szerettek volna velük. Közös intézményfenntartás volt az elképzelés, mert ekkor már Nagykállóval kistérségi társulásban voltak. Újfehértó annak ellenére utasította el szándékukat, hogy az érpataki gyerekek nagy része oda járt iskolába. Az önkormányzati társulás szóba került Geszteréddel is, azonban a tárgyalások kudarcba fulladtak.

Biri önkormányzatának is évek óta súlyos terhet jelentett a 107 diákot oktató iskola fenntartása, ezért 2007-ben társulásba léptek Balkány, 2008-ban pedig Szakoly településekkel. Az iskola fenntartására született társulási megállapodás megvalósulása során azonban számos konfliktus merült fel a települések között, így azt felbontották. Mindezt tetőzte, hogy 2009-ben az önkormányzat ellen csőd eljárás indult, és még ebben az évben az addig csak középiskolát működtető Közös Kincs Kht. vette át az általános iskola működtetését is (Vidra, 2012).

Érpatak ugyanezzel a társulással kötött közoktatási megállapodást általános iskolás tanulóinak elhelyezésére, de korábban – már 2007/2008-ban –, mint a biri önkormányzat, ezzel az önkormányzati fenntartású Móricz Zsigmond Általános Iskola megszűnt Érpatakon. Az interjúkból úgy tűnik, hogy egy idő után a tanulók helyileg is a biri alapítványi iskolába kerültek át (buszokkal szállították a gyermekeket naponta). E lépés háttere és pontos menete az általunk nyert adatok alapján nem látható tisztán. Az azonban biztosan kijelenthető, hogy az együttműködés egyre több feszültséget gerjesztett, nem volt zökkenőmentes, mint ahogyan az együttműködés lezárása sem tekinthető békésnek.

„Érpatakon önkormányzati iskola működött, aztán utána az önkormányzat nem tudta fizetni. Amire utaltam, hogy Geszteréden is probléma volt, hogy 60%-ban finanszírozta az állam. Tehát képtelen volt fenntartani, ezért átadta a biri magániskolának. Majd Biri nem akart Érpatakkal társulni, mert Biri tartotta fent korábban az iskolát Érpatakon, míg be nem zárták. Ott voltak valamilyen problémák, konfliktusok, és ezért nem akart a két település együtt társulni. Biri bezárta az iskolát Érpatakon, és ott maradt az iskola üresen.” (Geszteréd, iskolaigazgató)

„A szülők is mindenképpen azt szerették volna, hogy helyben legyen egy iskola, mert a gyerekek Biribe, Újfehértóra és Nagykállóra jártak, több órát kell utazni, télen és nyáron is, hidegben, melegben, és a szülői igény volt az, ami leginkább motiválta ennek az iskolának az újraindítását. Ott állt egy vadanat-új épület, eszközpark kihasználatlanul. A gyerekek meg utaztak a buszon. Ez volt a legfőbb motiváció.” (Geszteréd, iskolaigazgató)

Miután az önkormányzat átadta az iskolát, a településen még nem szűnt meg az intézmény működése, csak fenntartóváltás történt. A megszűnés csak papíron volt dokumentálva. Ezekben az években is folyamatos volt az a tendencia, hogy a szülők elvitték a gyermekeiket az intézményből. Már ekkor megfogalmazódott az intézményvezetés és az önkormányzat részéről az a gondolat, hogy az iskolát ténylegesen is újra kell indítani, amint erre lehetőségük adódik.

AZ ÚJRAINDÍTÁS KÖRÜLMÉNYEI

Az intézmény bezárása speciálisnak tekinthető, hiszen sem demográfiai trendekkel nem indokolható, sem a település anyagi helyzetével. Bár Érpatakon az iskolafenntartás költségei emelkedtek, a működtetés szándéka és annak feltételei adottak voltak (infrastruktúra, a falu vezetésének támogatása, költségvetési megtakarítás). Az iskola újraindításában elsősorban az ingázás (Újfehértóra és Biribe) évekkel ezelőtt kialakult gyakorlata jelentkezett problémaként. Annak ellenére, hogy az utaztatás a családoktól komoly logisztikát igényelt, fárasztóbb és költségesebb is volt, kezdetben nem látszottak meggyőzőhetőnek a szülők arról, hogy érdemes lesz az újjáalakuló iskolába íratniuk gyermekeiket. A helyzetet bonyolítandó, a korábbi tanári gárda is felbomlott: néhányan nyugdíjba vonultak, mások a biri iskolában tanítottak. Mégis, amikor lehetőség nyílt, a település próbálkozott iskolája újraindításával.

„2010 novemberében vagy decemberében született meg az a törvény, ami a 2011-es költségvetést irányozta elő. Mi már 2010-ben tudtunk erről, hogy a következő évben kiírják a kisiskolák újraindítására a pályázatot. Mikor nekünk tudomásunkra jutott, hogy a gyerekeket áthordják, akkor úgy döntöttünk, hogy ezt a pályázatot be fogjuk adni, és újraindítjuk az iskolánkat. Tudatosan készültünk erre.” (a polgármesteri hivatalban felvett interjú)

A kiírást követően szűk egy hónap állt rendelkezésre a pályázat benyújtására, ebben az akkori jegyző, valamint egy külső közoktatási szakértő is segítette a munkát. A feltételek némelyike nehézséget okozott, így például a gesztorintézmény megnevezése, hiszen négy osztályt önállóan a település nem indíthatott.⁴ A választás végül is Geszterédre esett. Első pillantásra tűnik csupán meglepőnek a döntés, hiszen a két települést, bár szoros kapcsolat fűzi össze, az iskolai ingázási útvonalokról mindez nem volt elmondható. Inkább egymás komplementereként kell elképzelnünk a két település pozícióját és oktatási helyzetét, ugyanis Geszteréden a gyermeklétszám csökken, az iskola épülete jóval rosszabb állapotú és kisebb, illetve jelentősen eltér a gyermekek szociokulturális és etnikai háttere is (a faluban gyakorlatilag nincsen roma származású család). Ennek következtében a településen a tagintézményként való csatlakozás visszhangja pozitív volt, s hamarosan megindultak a tárgyalások. Lát-

⁴ Pályázati feltételek a Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetéséről szóló 2010. évi CLXIX. törvény 1. melléklet XX. Nemzeti Erőforrás Minisztérium fejezet Közoktatási feladatok támogatása, Kisiskolák újraindítása jogcímcsoport előirányzatának terhére.

nunk kell azonban, hogy a települések közötti integrációs elképzelések már korábban is adottak voltak, még ha a megvalósításig konkrétan nem is jutottak el.

A geszterédi iskola vezetője, aki az önkormányzat munkájában is részt vesz, elmondta, hogy pár évvel korábban önkormányzati társulásban gondolkodtak a lakosság alacsony száma miatt, és ebben tervként Biri és Érpatak jelent meg partnerként. A tárgyalások azonban megakadtak, amiben nem kis szerepe volt az érpataki iskola körüli problematikus helyzetnek is. A pozitív fogadtatást Geszteréd részéről azzal indokolhatjuk, hogy a környező települések mind nagyobbak, és a velük való szorosabb kapcsolat esetében a falu iskolájának jövőjét nem látták teljes mértékben biztosítottak. Sokat elárul az is, hogy a korábban már említett önkormányzati társulás végül is Geszteréd és Biri között megvalósult.

A társulások tehát a kistelepülések egyfajta önvédő mechanizmusaiként is felfoghatók. Ennek segítségével igyekeznek maguknak stabilabb pozíciót kiharcolni például Balkánnal, Nagykállóval vagy Újfehértóval szemben. A megállapodás a kölcsönös, hosszú távú előnyökre épült, így komoly ellentétek nem húzódtak a felek között. Az újrainduló iskolák a községek életében megtartó erőként (munkahelybővülés, a szolgáltatások kiszélesítése, a civil szféra megerősítése) fontos szerepet töltenek be. Érpatak esetében tény, hogy a környező településekről nem íratnának be tanulókat földrajzi okok miatt, vagyis csak a helyben élő lakosok gyerekei jöhettek számításba az újraindítás bázisaként.

„2011-ben az érpataki iskola megkereste Geszterédet, hogy csak úgy tudja újraindítani az iskoláját, hogyha Geszteréd nyújtja be a pályázatot. Mindannyian támogattuk, és akkor megszületett ez a megállapodás. Problémamentes volt, most sincs feszültség az érpataki önkormányzattal. A két falu valamilyen formában, rokonni meg családi szinten együvé tartozott.” (Geszteréd, iskolaigazgató)

Komoly kihívást jelentett ugyanakkor, hogy az érpataki iskola épülete jóval nagyobb befogadóképességű, mint amit egy négy évfolyamos intézmény megkíván. Mindez a gazdaságos üzemeltetést veszélyeztette, így az épületben komolyabb átalakításokat kellett végrehajtani.

„Végül is ez egy tíz éve épült épület, nem mondhatom réginek. Gyönyörű aulája volt. Ez most is megvan, csak egy árnyékoló részt kapott, amin átszűrődik ugyan a világítás, de ezzel tudtuk megvédeni magunkat, hogy ez az energiában megtakarítást jelent. Engedélyezték. De statikust kellett szereznünk, tervrajzokat készíttettek, zajlott a kivitelezés [...] Augusztus 31-én volt a tanévnyitó, és augusztus 30-án itt még dolgoztak. Egy-két dologgal elcsúsztunk, de az első hetekben beszereztük a hiányzó dolgokat.” (a polgármesteri hivatalban felvett interjú)

„A pedagógusi létszám mellé kértünk még karbantartót, takarítót, és még egy négyórás iskolatitkárral terveztünk [...] Hogy az egész nagy épületet ne fűtsük, úgy gondoltuk, leválasztjuk a felső emeletet. Ez is belefért a pályázatba, és minden osztályban próbáltunk új padot, új asztalt, szekrényt vásárolni, meg a tanításhoz szükséges eszközöket: tévét, CD-lejátszót.” (a polgármesteri hivatalban felvett interjú)

A megnyert pályázat összege nem fedezett minden költséget. Ennek egyik oka az volt, hogy egész napos oktatást terveztek, ami hat pedagógus alkalmazását feltételezte. Ezen oktatási módszer illeszkedett a hátrányos helyzetű gyermekek neveléséhez. Érpatakon a romák aránya a fiatalabb korosztályokban magas, s láttuk, hogy a tanulási motiváció és az intézményi beilleszkedés területén a korábbi iskolákban (mind a települési, mind pedig az alapítványi intézmény esetében) komolyabb gondok adódtak. A felmerülő költségeket az érpataki önkormányzat korábbi megtakarításaiból állta, és havi rendszerességgel utalta át a geszterédieknek. Az önkormányzatnak vállalnia kellett az intézmény fenntartását legalább öt évre (ekkor 30 M Ft volt a számlájukon).

Amikor a pályázat beadása eldöntött tény lett, akkor egy, a polgármesteri hivatalban dolgozó, tanító végzettséggel bíró helyi pedagógust kértek fel, vállalja el a tagiskola vezetői tisztjét. Az ő feladata volt többek között felmérni az oktatással kapcsolatos szülői igényeket. Bár helyi lakos, a kialakult ingázási módszert – elmondása szerint – ő sem látta át. Ez a jelenség (a középosztálybeli, nem a kisebbségekhez tartozó gyermekek utaztatása az iskolahálózat magasabb státuszú pontjaira) a magyarországi vegyes összetételű kistéleplések jelentős hányadában megfigyelhető, hiszen a szabad iskola-választás ezt lehetővé teszi. Mindez gyakran migrációs trendekkel is összefonódik. A gyermekek utaztatása a mobilitással, még inkább a mobilitási vágygal függ össze, megtérülése azonban kérdéses lehet. A falusi gyermekek iskolai karrierje kapcsán Gazsó (2008) jegyzi meg, hogy a falusi értelmiség képes a következő generáció helyzetbe hozására a szerényebb felszereltségű és adottságú intézmények, illetve a magyarországi települési lejtő ellenére is. Érpatakon ez a jelenség leginkább Újfehértóra irányult. A településen azonban rögzült a Biribe irányuló ingázási útvonal is, ami a helyi középosztályt kevésbé érintette, inkább a hátrányos helyzetű gyermekek családjainak esetében volt jellemző. Kérdéses volt tehát az iskola indulásakor, hogy ezt a két csoportot milyen érvekkel lehet a helyi intézmény választása mellé állítani.

A kisiskola újraindítása 2011. szeptemberben megtörtént, 53 tanulóval és négy évfolyammal. A gyermekek száma azonban ennél nagyobb iskolai létszámot is indokolna. A 3. és 4. összevont osztály volt, itt összesen hat pedagógus, osztályonként 2-2 fő tanított. A beiskolázás 2011 környékén sikeresnek tűnt, hiszen a szülők kezdték visszahozni Újfehértóról és Biriből gyermekeiket.

A JELENLEGI MŰKÖDÉS KERETEI

Az újonnan induló iskola gyermek-összetételére jellemző a hátrányos helyzet, illetve a roma diákok magas aránya. Kimutatható, hogy az érpataki középosztály hajlamos arra, hogy a gyermekeket továbbra is ingáztassa. Az iskola fenntartása szempontjából rendkívül negatív trendnek tekinthető, hogy a tanulók elvándorlása év közben sem állt meg, és előfordul, hogy az Érpatakra beíratott diákok év közben váltanak iskolát. Mint ahogyan arra is volt precedens, hogy a problémásabb gyermekek Újfehértóról kerültek vissza évközben Érpatakra.

Az interjúkból kiderül, hogy az alsó tagozatos tanulóknak legalább a felét más településekre hordják iskolába. A felső tagozatos diákokat jelenleg Geszterédre viszik iskolabusszal: a költségeket az önkormányzat fizeti, a szerződést pedig a KLIK-kel kellett megkötni. Rajtuk kívül sokan mennek Biribe is. A felső tagozat beindítása

a kistelepülések iskoláiban a szakos ellátottság biztosítása miatt, komoly kihívást jelent, a hiányt utazó pedagógusokkal próbálják orvosolni, míg más esetben a tanárok beiskolázásával. Gyakran előforduló jelenség az is, hogy az órákat egyszerűen nem tudják szakos tanárok ellátni. A kisebb iskolák esetében ugyanakkor a bizonyos végzettségű pedagógusok óraszámja egyszerűen nem éri el a minimális keretet. Más esetekben, és ez különösen igaz a hátrányos helyzetű, roma gyermekeket magas arányban tanító intézményekre, a meghirdetett állásokra nem jelentkezik senki. A szakos ellátottságot a geszterédi iskolában is csak a tankerületen belüli, utazó rendszerben tudták megoldani (van olyan pedagógus, aki három intézményben is tanít).

A két településen összesen 210 gyerek tanul, Geszteréden 150, Érpatakon 60 fő, a pedagógusok létszáma 22, ebből Érpatakon nyolcan tanítanak. Az utóbbiak mindegyike újnak számít, Nyíregyháza és Hajdúdorog környékéről ingáznak, kivételt csupán a tagintézmény vezetője képez. Ez nem meglepő, hiszen a leghátrányosabb helyzetű települések képtelenek kitermelni a helyi értelmiséget, illetve az elvándorlás sokkal inkább érinti a diplomát szerző fiatalokat. A tanítók kiválasztása még a tankerületi rendszer felállítása előtt történt, így a pályázók sorsáról helyi szinten döntöttek. A bekerülés kritériuma (a polgármesterhez közelálló) világnézeti alapokhoz is kötődött, a jelentkezőknek egy hosszabb tesztet kellett kitöltenie, amelyben számot adtak politikai-vallási meggyőződésükről. A polgármester a tesztek eredményei alapján választotta ki a tanítókat, akikből az újjáalakuló tanári kar kiépült. A falu vezetésének ideológiai elkötelezettsége a gesztorintézménnyel közös pedagógiai program meghatározásában is szerepet játszott, miközben a jövőben konfliktust generálhat, hogy az álláshelyekre benyújtandó pályázatok elbírálása a továbbiakban a KLIK jogköre, tehát hasonló szűrésre már nem kerülhet sor. A helyzet bonyolultabbá teszi a lokális oktatáspolitikai szereplői kapcsolatrendszerét is.

„Nálunk a hagyományörzés van a középpontban. Népi, nemzeti, vallási. [...] Már az óvodában is megvan ez a fajta szellemiség, ezért nyilván így próbáltuk meg összeválogatni a tanítókat is. Hogy ezt a szellemiséget tudják továbbvinni a gyerekek, ne egy törés legyen, hanem nagyjából ugyanaz a szellemiség hassa át az iskolát is.” (Érpatak, polgármester)

„Eleve nem úgy indul a napunk, mint egy általános iskolában, és eleve nem is úgy fejeződik be. Nekem mindig is nehéz feladatam van, mert két tűz között vagyok emiatt, és leszek is. Meg kell felelnem a polgármester úrnak, az igazgató úrnak, a KLIK-nek. Míg önkormányzati fenntartásúak voltunk, a polgármester úr próbálta a hazaszeretetet erősíteni. Nálunk úgy indul a nap, hogy énekelünk: a magyar himnusz, a székhely himnusz vagy a palóc himnusz, és a végén elmondjuk a Hiszek egyet. Ez még mindig működik, bár a pedagógiai programban nincs benne. Ha beletettük volna, akkor Geszterédre is vonatkozna, de ezt nem szerették volna. Kimaradt ebből, de azt mondták, hogy lehet.” (Érpatak, tagintézmény-vezető)

A KLIK létrejöttével az önkormányzatoknak dönteniük kellett arról, hogy iskolájuk működtetési jogkörét megtartják-e, Érpatak vállalta, Geszteréd azonban lemondott erről. A tankerületi rendszer létrejöttével az intézményvezetők személycseréjére nem volt példa, még Érpatak esetében sem, ahol a tagintézmény-vezető nem rendel-

kezett megfelelő szakképesítéssel. A gyógypedagógiai szolgálatot Balkány látja el Érpatakon, ám a jövőbeli fejlesztés mindenképpen szükséges, mivel nőtt a beszédhibás gyerekek száma.

Kérdés, hogy a gesztorintézmény, illetve a tagintézmény együttműködése milyen keretek között zajlik és mennyire zökkenőmentes. Az iskola igazgatója heti egy napot a tagintézményben tölt, ahol a tanórákat is meglátogatja. A felmerülő problémák azonban nem mindig helyi szintűek. Más tankerületekben is hasonlókat figyelhetünk meg: például a tagintézmény-vezetőknek nincsen adminisztratív segítsége, illetve az adatszolgáltatási kötelezettségeket is túlzottnak tartják. Az együttműködés jelenlegi megítélése pozitív, ám kisebb-nagyobb konfliktusok kitapinthatók az interjúk szövegeiben.

A tagiskolai rendszer a pályázati lehetőségeket is bonyolultabbá teszi. Korábban, amikor az önkormányzat tartotta fenn az iskolákat, a pályázatokról lokális szinten döntöttek, és a megírás is így történt. Ezt a helyzetet a jelenlegi felállás annyiban nehezíti, hogy egyrészt mindezt a tankerületi rendszer felülírja, ugyanis a tankerületi vezetők beleegyezése szükséges a pályázatok benyújtásához, másrészt pedig az érpataki intézmény nem önálló, így ilyen jellegű tevékenységet a jövőben nem folytathat. A pályázatokat a geszterédi iskola nyújthatja be, a tankerület beleegyezésével. A gesztorintézmény és a tagiskola már egy közös TÁMOP-os pályázatot is megnyert, ez a „Tehetséges geszterédi és érpataki gyermekekért” nevet viseli. A 24 hónapos projekt szintén a két település iskolái közötti fúziót segíti. A 29,6 M Ft-ot kitevő támogatás segítségével az intézmény egy interaktív táblát kap. Már a tankerület égisze alatt szerelték fel az iskola épületét napkollektorokkal, amelyek a teljes villamosenergia-igényt fedezik (a geszterédi intézményt ennek segítségével biomassza kazánnal látták el).

„Egy iskola vagyunk, bár én kicsit úgy gondolom, hogy még új a helyzet, nem összeszokott a társaság. Eleve nem is találkozzunk annyit. Néha átmegyünk értekezletre, évnyitó vagy évzáró értekezletre. Idegenek vagyunk egymásnak.” (tagintézmény-vezető)

„Folyamatos a munkakapcsolat. Nekem van egy napom, amikor Érpatakon vagyok. Folyamatosan, minden hónapban vannak szülői értekezletek, összevont szülői értekezletek.” (iskolaigazgató)

„Mert a mai napig még ott tartunk, hogy Geszteréd még mindig mondja, hogy az elszámolás nem tökéletes, és ott van náluk a mi pénzünk, és nem akarják visszaadni. Most is vagy öt millió forinttal tartoznak. Ez egy nagyon érdekes aspektusa ennek a közös micsodának. És ugyanakkor annyira bizonytalanok ők is, mert soha nem is mertek hozni semmilyen döntést Érpatakról, ami teljesen természetes.” (polgármester)

Az iskola fennmaradása a beiratkozott gyermekek számának függvénye. Azonban mindez nem a születésektől függ, hanem attól, hogy az iskolaérett diákok hány százalékát íratják be a helyi iskolába. Hogy vonzó célpont legyen a település kisiskolája, olyan foglalkozásokat és plusztevékenységeket kell kínálniuk a szülőknek, amelyek a potenciális ingázókat helyben tartják. Mivel az újfelhértói iskolák kínálata szélesebb, az érpataki intézmény folyamatos lépéshátrányban van. Az egész napos iskola keretein belül képzőművészeti foglalkozások és néptánc érhető el a helyben a tanulók-

nak. A városi iskolákkal való versenyt az is nehezíti, hogy bizonyos területek szakos lefedettsége nem megoldott (például az angol nyelv, ami ugyanakkor a szülői döntésekben komoly súllyal esik a latba). Az intézmény sajátossága még a hagyományörzés, a nemzeti érzések erősítése, valamint a baranta (a történelmi magyar harci kultúrából származó testmozgásokra épülő harcművészeti stílus). Kérdés azonban, hogy mindez vonzó vagy taszító tényezőként jelenik-e meg a helyi lakosság szemében. A 2014-es önkormányzati választások kiélezett hangulatban zajlottak, a település ideológiai szempontból erősen megosztott.

Ugyanakkor az infrastruktúra jó állapotban van. Az épületet felújították, ami vonzó tényező lehet. A tornacsarnok felszereltsége és nagysága felülmúlja a gesztorintézmény adottságait. Az alacsony diáklétszám azonban nem tölti be az egész épületet, s hogy a fűtéssel spóroljanak, a felső szintet megpróbálták lezárni, de nem fértek el a földszinten lévő helyiségekben.

„Hát, nagyon jó kis iskola volt. Még most is kincsekre lelünk eszköz szempontjából. A kémia-, fizika- és a biológiaszertárban amilyen dolgok vannak. Minden megvan, csak gyermek nincs hozzá. Gyönyörű, hatalmas tornatermünk van. Más városi iskolák, a párom egy ilyenben tanít, bármit megadna egy ilyen tornateremért. A mindennapos testnevelés miatt küszködnek a termekkel, ahol több osztály van. Hát, nekünk itt van egy hatalmas tornaterem, csak baj van a létszámmal.” (tagintézmény-vezető)

„Szoktunk is viccelődni, hogy igazából át kellene gurítani a tornatermet Geszterédre.” (tankerületi vezető)

Az intézmény napi szintű működése megoldott, ugyanakkor a tankerületi rendszerből adódó adminisztrációs körök néha a javítási vagy pótlási munkákat hátráltatják. A működtetést az önkormányzat egy kft. segítségével biztosítja, ez a szerződés azonban lejárt, miközben a karbantartási munka tovább folyik. Nagyon nagy segítséget jelentenek majd a téli közmunkaprogramból érkező dolgozók. A tankerületi igazgató kikérte a település véleményét, kik lennének legalkalmasabbak bizonyos feladatok ellátására, így január elsejétől április 30-ig karbantartó, irodai munkás, rendszergazda, éjjeliőr és fűtő is megkezdte munkáját az intézményben.

PERSPEKTÍVA ÉS JÖVŐKÉP

Kérdés ugyanakkor, hogy az újranyitott iskolának mi lesz a sorsa. A jelenlegi szereplők hogyan képzelik el a jövőt abban az esetben, ha az ingázási trendeket nem sikerül visszafordítani? Mint már utaltunk rá, a legnagyobb veszély abban rejlik, hogy a gyermekeket a szüleik más település iskoláiba íratják. Ez egyrészt veszélyezteteti az újabb első osztályok beindulását, másrészt pedig a felső tagozatra irányuló terveket is meghiúsíthatja. A felső tagozat beindítását a helyi szereplők célként tűzik ki, a „kívülállók” azonban kevésbé kezelik reális lehetőségként. Egyrészt látni kell, hogy a felső tagozatot első lépésben sem sikerült beindítani, másrészt pedig ezeket a diákokat jelenleg Geszterédre viszik, onnan pedig kisebb valószínűséggel íratnák vissza őket szüleik.

A szereplők a legrosszabb opciót is reális kimenetként kezelik, és már előre gondolkoznak azon, hogyan is lehetne a túlélést biztosítani az intézményeknek. A legérdekesebb tény azonban az, hogy a túlélés forgatókönyveiben az önállóan kivitelezhető megoldások is megjelennek, és nem csak a gesztorintézmény-tagiskola reláció.

A helyzet azért tekinthető különösen problémásnak, mert az érpataki gyermekek között az alacsonyabb életkori kohorszokban egyre több a roma származású. Az egyik interjúalany közvetlen hozzátartozója védőnő a településen, az ő elmondása alapján tudható, hogy az elmúlt évben 24 gyermek született, közülük négy csecsemő nem volt cigány származású. A mostani óvodások körében ez az arány még más rajzolatot mutat, azonban a jelenlegi elsősők között már nagyon alacsony a nem roma gyermekek száma (jellemző módon óvodában még a faluba járatják a gyermekeket a szülők, azonban az első osztályt már Újfehértón vagy Nagykállóban kezdik). Mindez a jövőre nézve nem sok jóval kecsegtet abból a szempontból, hogy az intézményt egy szegregált etnikai rajzolat felé mozdíthatja. A roma populáció magasabb aránya miatt azonban a születések száma stabil, ami az alsó tagozat fenntartását biztosíthatja.

Ezzel teljesen ellentétes metódusokat figyelhetünk meg Geszteréden, ahol a születések száma alacsonyabb, azonban az etnikai összetétel teljesen más. Ezért a felső tagozatra érkező érpataki gyermekek teljesen más szociokulturális háttérrel rendelkeznek. Az igazgató elmondása szerint mindez nem okoz gondot, mivel a pedagógusgárda egyrészt rendelkezik azzal a megfelelő módszertani tudással, amit a hátrányos helyzetű gyermekek oktatása megkövetel, másrészt pedig a felső tagozatban így kialakuló mintázatok nem mutatják a szegregáció jeleit. Az érpataki felső tagozat újrainyítása esetében azonban könnyen előfordulhatna, hogy az ott tanuló diákok szinte mindegyike roma származású lenne. Ezenkívül éles kontrasztot képez a két intézmény infrastruktúrája is, itt gondolunk az épület állagára, a szabad kapacitásra, illetve a felszereltségre is. Érdekes helyzetet teremt ugyanis, hogy a tagiskola adottságai kedvezőbbek, és a gyermekek születési rátái is ezen a településen magasabbak.

A jövővel kapcsolatos kérdés az is, milyen szakkörrel, szabadidős elfoglaltsággal vagy infrastrukturális fejlesztéssel képes versenyezni a környékbeli iskolákkal az érpataki intézmény. Ha sikerülne versenyhelyzetbe kerülnie, akkor az a gyermekek változatosabb szociokulturális háttérét eredményezhetné, hiszen a helyi középosztály nem kapcsolódna be az ingázási folyamatokba.

„Úgy gondolom, hogy az nem megvalósítható, és szerintem sosem fogunk odáig eljutni, hogy a geszterédi települési önkormányzat erre azt mondja, hogy igen (arra, hogy a gyermekek Geszterédre utazzanak Érpatakra). De arra látok esélyt, hogy ezek az osztálylétszámok stabilizálódnak Érpatakon. Ha olyanok a beiskolázási mutatók, és megszűnik ez a fajta elvándorlás Újfehértóra, akkor el tudom képzelni. De azt nem tudom elképzelni, hogy a geszterédi szülők ahhoz a hozzájárulásukat adják, hogy az ő felső tagozatos gyermekeiket egy jobb infrastruktúrájú épületbe naponta utazzassuk.” (tankerületi vezető)

„Többet kell adnunk, mint Újfehértó. Fejlődni, de nem leutánozni Újfehértót, csak erre tudok gondolni. Tagozatokat kialakítani, ami lehetne matek vagy testnevelés tagozat, vagy akár ének-zene bizonyos hangszerekkel. Vagy más településekről idecsábítani gyermekeket. Valamivel, ami itt van, és erre vágyunk. A hagyományőrzéssel például.” (tagintézmény-vezető)

„Nagyon nehéz a helyzet, és egyre nehezebb. Az arányokkal is nagyon nagy baj van, tudomásom szerint, akik bejönnek első osztályba. [...] Hát nem tudom, hogy ki szabad-e mondani, de nagyon el vagyunk cigányosodva. [...] És az a baj, hogy az óvodában van még benne több nem roma, viszont már lehet tudni, hogy ki az, akiket elvisznek Újfehértóra. A többi meg úgy van vele, hogy azok elviszik, akkor csak az övé maradjon meg?” (tagintézmény-vezető)

„Nem biztos, hogy kell ötödik, hatodik vagy hetedik osztály. Elmondtam a tagintézmény-vezetőnek is. Mert akkor olyan állapotok lesznek, hogy nem biztos, hogy tudják kezelni. A gyermekeket megint el fogják vinni. Itt nálunk, akik jönnek Érpatakról a felsőbe, azok zömmel roma gyerekek, nincs velük gond, integrálódtak a többiekhez.” (iskolaigazgató)

„Ha még jobban össze tudunk kapcsolódni, akkor lehetne olyat, hogy itt működtetni az ötödik és a hatodik osztályt. Ha odavinnénk egy osztályt, mert itt minden fullon van, akkor felszabadulna nekünk itt terem. Tornaszobának, konditeremnek, foglalkoztató szobának.” (iskolaigazgató)

Ugyanakkor a szereplők láthatóan készülnek egy olyan tervvel, amelyet a legrosszabb kimenetű forgatókönyv esetére tartogatnak. Egyrészt a geszterédi iskola saját helyzetét fenyegetettnek látja a balkányi intézmény pozíciója és létszáma miatt. A jövőbeni összevonások a tankerület akaratának és jogi helyzeteknek a függvénye, azonban az iskola egy ilyen esetben reális alternatívának látja a fenntartóváltást, azaz az iskola egyházi kézbe adását (ahol a minimálisan meghatározott osztálylétszámok máshogyan alakulnak). Másrészt Érpatak gondolkodik egy olyan kollégium létrehozásában, amelyben határon túli diákok laktának, és ehhez szintén egyházi szálát mozgathatnák meg. Egy kollégiumot terveznek tehát egyházi támogatással, amellyel azt szeretnék elérni, hogy a felső tagozatot is be tudják indítani, ezeket a jövő feladatai közé sorolják. Mindez illeszkedik ahhoz a stratégiához, amely Érpatakot vonzó célponttá tenné a beköltözők szemében. Kérdés, hogy a közel és távolabbi jövőben az itt felvázolt alternatívák melyike fog megvalósulni.

ÖSSZEGZÉS

Érpatak példája szintén azt igazolja, hogy az oktatási kormányzat pályázati lehetősége önmagában nem elegendő egy kisiskola újraindításához, hiszen az anyagi feltételek biztosításán túl, a helyi politikai szándék és társadalmi érdek (jelen esetben a településen belüli és települések közötti kooperáció) is szükséges a megvalósításhoz. Az iskola csak akkor működtethető, ha a helyi lakosság és identitásának megtartása, a fiatalosabb korstruktúra megőrzése továbbra is cél marad. Az érpataki újraindítás sikeressége az eddig eltelt pár évvel nem mérhető, csak hosszabb időtávon, miután ma még nem látható, számoltak-e a kezdeményezők a szegregált oktatás kialakulásának lehetőségével.

HIVATKOZOTT IRODALOM

2010. évi CLXIX. törvény a Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetéséről.
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól.
- Gazsó Ferenc (2008): Közoktatás a zárványtársadalomban. In: Bódi Ferenc (szerk.): *A helyi szociális ellátórendszer. Tanulmánygyűjtemény.* Budapest. MTA Politikai Tudományok Intézete, 129–144.
- Nagy Pál (2013): A „C betű a hátunk megett van”. Cigány–magyar együttélés és az „Érpataki modell”. In: Szuhay Péter (szerk.): *Távolodó világaink. A cigány–magyar együttélés változatai.* Cigány néprajzi tanulmányok 16. Budapest, Magyar Néprajzi Társaság.
- Vidra Zsuzsanna (2012): Kistérségi közoktatás-szervezés a Nagykállói kistérségben. In: Balázs Éva – Kovács Katalin (szerk.): *Többcélű küzdelem. Helyzetképek a kistérségi közoktatásról.* Budapest, Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet, 275–306.

JANKÓ KRISZTINA – ANDL HELGA: „MENNYIT ÉR EGY CSUPOR MÉZ GÖNCRUSZKÁN?”

Az esettanulmány egy bezárt, majd a helyi közösség egy részének összefogásával újrainduló kisiskola történetét mutatja be a hátrányos helyzetű települések jegyzékén – 240/2006. (XI. 30.) Korm. rendelet – szereplő helyszínen. Az iskolát 2011-ben nyitották újra, amikor a Nemzeti Erőforrás Minisztérium pályázati kiírást tett közzé kisiskolák újraindítása céljából. E település nem élt a felkínált lehetőséggel, az önkormányzat más támogatást keresett az általános iskola működtetésére.

A TELEPÜLÉSRŐL

Göncruszka az Abaúj-hegyközi kistérség és a Gönci járás területén helyezkedik el, Miskolctól 60 kilométerre északkeletre, a szlovák határ közelében, a legközelebbi város Gönc (5 km). A 2012-es területi statisztikai adatok szerint 650 főnyi¹ lakosság több, jelentős elvándorlási hullám (1905, 1918, 1945, 1956) hatására alakult ki.² Az elmúlt évtized migrációs tendenciái – az állandó elvándorlások nagyságrendje szinte minden esztendőben magasabb, mint az állandó odavándorlásoké – tovább csökkentik a népességszámot, amint a kedvezőtlen demográfiai trend is: a halálozási mutatók magasabbak az élve születések számánál. A témánk szempontjából leginkább érintett korosztály (6–13 évesek) száma 2000 és 2012 között 72-ről 59 főre csökkent.³ Az utóbbi időben ugyanakkor az interjúalanyok elmondása szerint a településen sok szlovákiai állampolgár vásárol házat – a meglévő 240 ingatlanból 60–65 már elkelt –, többen jöttek Kassáról, s felújítanak régi parasztházakat. Egy részük itt is lakik és ingázik, míg mások inkább hétvégi háznak használják a megvásárolt épületet. A betelepültek között sokan szellemi foglalkozásúak, fiatal családok gyerekekkel, így óvodai, iskolai ellátást igényelnek. A munkalehetőség hiánya azonban továbbra is fogságban tartja az itt élő embereket, kénytelenek más településekre ingázni. A szelektív migráció folytán a fiatalok, diplomások elköltöztek, többen Miskolcon, Budapesten, külföldön keresnek munkát.

A községben a 2014. január elsejei adatok szerint 638-an élnek,⁴ közülük 140 fő körüli a nyugdíjasok száma. A település lakosainak nagy része katolikus, kisebb része református, ez utóbbi felekezet adatközlőink szerint összesen mintegy 70 gyülekezeti tagot számlál (a 2011. évi népszámlálás adatai szerint 115 református vallású van a faluban) (KSH BAZ, 2013). A nemzetiségi összetételre vonatkozóan interjúalanyaink szerint – a környék többi településéhez képest – nem jelentős a roma népesség aránya, de a gyerekek között magasabb mutatóval találkozunk. (A 2011. évi népszámlálás adatai alapján 78 cigány, roma lakosa van a falunak, ami 11,8%.) (KSH BAZ, 2013) Ugyanakkor a környék más településein (Vilmány, Gönc) magasabb a cigány, roma népesség

1 KSH Területi Statisztika: <http://statinfo.ksh.hu/Statinfo/haViewer.jsp> [2014. 11. 25.]

2 <http://goncruszka.net/tortenelmi-ertekeink/> [2014. 11. 25.]

3 KSH Területi Statisztika: <http://statinfo.ksh.hu/Statinfo/haViewer.jsp> [2014. 11. 25.]

4 Magyarország közigazgatási helynévkönyve, 2014. január 1. http://www.ksh.hu/apps/shop.kiadvany?p_kiadvany_id=35528&p_lang=HU [2014. 11. 25.]

aránya, ezeken a településeken interjúalanyaink az iskoláskorú gyerekek körében 70-80%-ra becsülik a cigány, roma diákok arányát.

A falu gazdasági élete a mezőgazdaságra épül, ezen belül legfőképpen a baracktermesztés dominál, de más gyümölcsöket (málnát, szedret) is termesztnek. A legjellegzetesebb a gönci kajszibarack, melyből az eredetvédett „gönci” barackpálinka készül. Újabban a református gyülekezet által üzemeltetett méhes és a helyben készülő méz is a település jellegzetes mezőgazdasági termékének tekinthető, ezt egyházi kapcsolataik révén elsősorban külföldön értékesítik. A településen ipari tevékenység nincs, a mezőgazdaság szezonális munkalehetőséget jelent, az aktív lakosság nagy része ezért különböző segélyezési formákban részesül.

A községben jelentős a munkanélküliség (20% feletti), diplomás munkahely egyáltalán nincs (leszámítva az óvodát és az iskolát), közmunkában mintegy 70 főt foglalkoztatnak. A rendszerváltás előtt és környékén még működött egy idősek otthona, mára ez megszűnt, helyén egy konyha működik az óvodások és iskolások számára. Göncruszka a „társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott, illetve az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel sújtott települések” egyike – 240/2006. (XI. 30.) Korm. rendelet –, bár történtek fejlesztések: 1996-ban eljutott a településre a vezetékes földgáz, a közintézményeket (iskola, óvoda, művelődési ház, községház, gondozási központ) az évek során pályázatok útján felújították, de a szennyvízelvezetés még mindig nem megoldott. A közszatornázás lehetőségének legfőbb akadálya az igen gyér lakosságsűrűség. A településen jelenleg két oktatási-nevelési intézmény működik: egy óvoda és egy iskola, ez utóbbi három év szünet után 2011-ben indult újra. Göncruszka sorsát jelentősen befolyásolta, hogy 1977-ben Gönc-höz csatolták, ott volt a tanács, ott döntöttek a göncruszkai ügyekről is. A falu fejlődését hátrányosan befolyásolta, hogy – amint az több magyarországi településen tapasztalható volt, részben az 1971-es Országos Településhálózat-fejlesztési Konceptió eredményeként – nem adtak építési engedélyeket Göncruszkára, hanem Göncöt szerették volna fejleszteni. A település sérelme az is, hogy a 70-es években egy általuk jól működőnek, gazdaságilag erősnek ítélt falu termelőszövetkezetét egyesítették a gönci termelőszövetkezettel. A rendszerváltást követően 1991-ben vált ismét önállóvá a település, 1999-től Vilmánnyal körjegyzőséget alkotott, 2013 óta pedig közös önkormányzati hivatalt működtetnek Vilmány székhellyel.⁵

Interjúalanyaink szerint napjainkban szűkös pénzügyi viszonyok jellemzik az önkormányzat működését. A településen nincs ipari üzem, így iparüzési adó sem folyik be, egyedül a gépjárműadó jelent külön bevételt: 2010-ben három nagyobb szállítmányozó cég, a Waberer's csoport tagjai telephelyet létesítettek, és a tőlük származó súlyadó ide kerül befizetésre.

5 Az új önkormányzati törvény (2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól, 85. §) szerint közös önkormányzati hivatalokat kell fenntartani a 2000 fő alatti lakosságszámú községekben. A közös önkormányzati hivatal látja el a megalakításában részt vevő önkormányzatok működtetését, valamint a polgármesterek, a közös hivatal jegyzője feladat- és hatáskörébe tartozó feladatokat. Ugyanakkor az önkormányzatok száma nem csökkent, csak az azt kiszolgáló hivataloké. Miután Vilmány lélekszáma 1500 körüli, Göncruszkával együtt már elérik a 2000 fős létszámhatárt, így a körjegyzőség átalakult közös hivatallá.

AZ OKTATÁSI INTÉZMÉNYHÁLÓZAT ÁTSZERVEZÉSE, A TELEPÜLÉS OKTATÁSI INTÉZMÉNYEI

Thomas Greif, német újságíró 2013-ban a Sonntagblatt februári számában⁶ Magyarország északi régiójában tett látogatásakor az alábbi módon jellemezte a vidéket: előregedő lakosság, 65 év feletti átlagéletkor, szegény cigány, roma családok lakják az egyre kisebb lélekszámú falvakat. Ebből az állapotból emeli ki Göncruszka helyi református közösségének szervező és összefogó tevékenységét, ahol tehetségeket nevelnek az önkéntes munkával készült mézből. Jelenleg az USA-ban, Hollandiában és Svájcban lehet kapni göncruszkai mézet, és aki megvásárolja, megtudhatja, hogy ezzel egy magyar iskola fenntartását támogatja, ez ugyanis olvasható a mézesüvegen. Az írás címe szerint „Honig versetzt Berge”, azaz „a méz hegyeket mozgatott meg.” A gyülekezet méztermelési bevétele tehát kiegészíti az iskola fenntartására kapott állami finanszírozás összegét. A göncruszkai iskola újraindításáról a Magyar Nemzet 2012 augusztusában megjelentetett, „Példa lehet a göncruszkai iskola” című cikke⁷ is beszámolt, a Magyarországi Református Egyház pedig az általános fejlesztési koncepciójában emeli ki a helyi református közösség kezdeményezést.⁸

Hosszú út vezetett azonban odáig, hogy ma újra iskola működik a településen. A kisiskolák megszűnése és újraindítása számos feszültséggel terhes, bonyolult folyamatként értelmezhető, mely az elmúlt évtizedekben lehatárolható szakaszokban zajlott le a különböző oktatáspolitikai irányok függvényében.

Az iskolahálózat átszervezése már a 70-es években is fenyegette Göncruszka általános iskoláját, ám miután a tanulólétszám mindig 100 fő fölött volt, a körzetesítés nem érintette őket. A településen az 1990-es években is működött 8 osztályos intézmény, jóllehet a gyermeklétszám már erősen megcsappant. Az önkormányzat megalakulásának idején az általános iskolába már csak 60-70 fő járt, de a képviselő-testület kiemelten fontosnak tekintette a helyi iskola meglétét, így igénybe vette az „önhibáján kívül hátrányos helyzetben” lévő település kiegészítő támogatását.

Az intézményfenntartással kapcsolatos gondok megjelenését az interjúalanyok 1996-ra, a „Bokros-csomag” kezdetére datálják. A helyi vezetés értelmezése szerint a kormányzati oktatáspolitikai arra törekedett, hogy egy osztályban minél több gyerek tanuljon, és ehhez szabta a pénzügyi támogatást. Az országos átlag egy-egy osztályban ekkor 21 fő volt, s ha ezzel rendelkezett egy iskola, akkor megközelítően költséghatékonyan tudta működtetni az iskolát. Göncruszka esetében azonban ezt a létszámfeltételt nem tudták teljesíteni.

6 Thomas Greif 2013. február „Sonntagblatt” c. újság. Riport. http://www.sonntagsblatt-bayern.de/news/aktuell/2013_07_01_01.htm [2014. 11. 25.]

7 <http://www.magyarKurir.hu/hirek/napi-lapszemle-3> [2014. 11. 25.]

8 http://www.reformatus.hu/data/attachments/2013/12/02/MRE_fejl_strat_2014-20_munkaanyag.pdf [2014. 11. 25.]

„Ha volt 28-30 gyerek, vagy alsó tagozatban maximum a 25 gyerek, akkor abból fenn lehetett tartani az iskolát. [...] Itt a környékünkön a hasonló nagyságú, hasonló lélekszámú településeken, mint Abaújkér, Tornyosnémeti, Csobád, Kéked, már ott régen nem volt iskola. Mi itt egyedül álltuk a sarat Göncruszkán.” (Göncruszka, jegyző)

A 2006/2007-es tanévben a helyi önkormányzat gazdasági helyzete kilátástalan-ná vált, így felmerült a tagintézményi csatlakozás lehetősége.⁹ Először Telkibányával szerettek volna társulni, ahol hasonló kisiskola működött – működik még ma is tagintézményként –, de belátták, hogy 8 osztályt nem tudnak fenntartani, és a szülők sem álltak a kezdeményezés mellé az ottani iskola nemzetiségi összetétele miatt. Szóba került Gönc is, ami jelentősen közelebb van, de ez is a szülők ellenállásába ütközött, a romák magas aránya miatt. Így lehetőségként a 8-10 km-re lévő Hidasnémeti maradt, ahol már három önkormányzat (Hidasnémeti, Hernádszurdok, Tornyosnémeti) intézményfenntartó társulásában működött az iskola. Hozzájuk csatlakozott Göncruszka és Regéc (Regéc 2003-tól Göncruszkával volt közoktatási társulásban), így Hidasnémetiben létrejött egy öt önkormányzat által működtetett intézményfenntartói társulás.

2007-ben még csak a 7. és 8. évfolyam került át a hidasnémeti iskolába, 2008-ban azonban megszűnt az 1–6. évfolyam is. Hidasnémeti szívesen fogadta a göncruszka tanulókat, mivel a korábbi kis létszámú iskola finanszírozási-fenntarthatósági problémái így részben megoldódtak. Göncruszka településen tehát 2008-tól nem működött általános iskola, csak óvoda, szintén a hidasnémeti intézményfenntartó társulás tagóvodájaként, míg 2013 szeptemberében egyházi fenntartásba nem került.

Az iskola újraindítását több tényező motiválta. Egyrészt az átjárás a szomszéd településre nagy megterhelést jelentett a göncruszkai iskolásoknak, másrészt a különböző községek egyes csoportjai közötti rivalizálások és etnikai jellegű problémák jelentek meg. A gyerekek utaztatása kisbusszal történt, 9 személyt tudtak szállítani egyidejűleg, ennek költsége a helyi önkormányzatot terhelte. A bejáró gyerekekhez az önkormányzat kísérő személyzetet biztosított, az őszi-téli hónapokban a melegebb helyeket naponta kellett biztosítani, erre is egy személyt kellett foglalkoztatni. (A felső tagozatos tanulók nagy része az esettanulmány írásakor is a hidasnémeti iskolában tanul, de 2013 szeptemberétől a KLIK vette át a szállítással kapcsolatos feladatokat.) Miután a göncruszkai gyerekek beilleszkedése több problémával volt terhes, a tanulók egy része a sárospataki 6 évfolyamos gimnáziumban tanult tovább.

9 A 2006-ban történt jogszabályi változások előírása alapján a 2006/2007. tanévtől az iskolák a hetedik és a nyolcadik évfolyamon akkor indíthattak osztályt, ha az egyes osztályok tanulói létszáma elérte a maximális osztálylétszám ötven százalékát, azaz 15 főt. Ha pedig nem 8 évfolyammal működött az iskola, a Ktv. 26. § (1) és (3) bekezdésének értelmében tagintézményként működhetett csak tovább.

A kezdeményezés eredményeként 2011 szeptemberében indult meg ismét az oktatás a településen, akkor még csupán az első két évfolyamon.

Interjúalanyaink visszaemlékezése szerint az iskola újraindításával kapcsolatban egységes vélemény formálódott, együttes erővel küzdött a falu, az önkormányzat, a szülők, a gyerekek, a részletekkel kapcsolatban – hogy valójában milyen iskola legyen – már voltak nézetkülönbségek.

„Az elsődleges gond az volt, hogy nem akartunk állami iskolát, mert azzal egyszer már megégettük a kezünket, attól tartottunk, hogy újra meg fogjuk égetni, mert ugye politikai erők jönnek-mennek, változik a támogatás, változik a hozzáállás, és ez befolyásolja a kistelepüléseket, mert ezek a települések azok, ahol hátrányos helyzetű, 20% fölötti munkanélküliség, egyéb ilyen tényezők befolyásolják, nem lehet iskolát fenntartani.” (polgármester)

Mivel korábbi tapasztalataik alapján a nem állami, nem önkormányzati fenntartásra voksoltak, az újraindítással kapcsolatban alapítványokat is megkerestek, de végül egyikben sem láttak minőségi garanciát, míg a felkeresett egyházak (katolikus, református) kapacitás- és pénzhíányra hivatkozva utasították el őket, illetve a református egyházi fenntartású intézmény létrehozását nehezítette, hogy egy viszonylag kis létszámú református közösség van a faluban, a többség katolikus vallású. Ezért úgy döntöttek, hogy helyi fenntartó bevonásával lenne célszerű az iskolát megszervezni, s szinte az utolsó pillanatban merült fel a GR Protest Nonprofit Kft. bevonásának lehetősége, melynek „jogosítványa van az oktatásra”. A fentebb már említett méhészetet üzemeltető céget 2010-ben hozta létre a Göncruszkai Református Gyülekezet.

A település ezzel a lépéssel egyúttal azt is elérte, hogy az új iskola önállóan működhessen, hiszen csak az önkormányzati iskolák esetében volt kötelező előírás a tagintézményi státusz, ha nem tudnak 8 évfolyammal működni. Így lehetőségük nyílt arra, hogy felmenő rendszerben bővítsék az újonnan létrehozott, önálló intézményt.

„Az, hogy iskola kell, abban mindenki egyetértett. A milyenségével volt a gond, hogy milyen iskola legyen, hogy legyen? [...] Az egyik mozgatórugója az volt, hogy a mi gyerekeink, ha elvégezték az általános iskolát, elmentek középiskolába, mindig hátrányba voltak nyelvvoktatás terén, és eldöntöttük, hogy legalább egy nyelvet tanulniuk kell.” (polgármester)

Az iskola újraindításakor tehát a helyi igények voltak meghatározóak, többek között az, hogy a göncruszkai gyerekek középiskolai továbbtanulása hátrányokkal volt terhes, például a nyelvvoktatás folyamatos problémái miatt, így ennek orvoslását is célul tűzték ki.

ISKOLA ÚJ UTAKON

Bár az új iskola beindítását elsősorban a szülők szorgalmazták, a gyakorlati megvalósító a helyi református lelkész volt, aki már az iskola bezárásakor vallotta, *„nem lehet egy közösséget úgy megtartani, hogy nincs ott társadalmi intézmény, azaz iskola és óvoda”* (gazdasági vezető). Felelőssége nyilvánvalóan nagy volt, hiszen a csökkenő gyermeklétszám miatt nem lehetett tudni, hogy az elkövetkezendő években lesz-e elég gyerek az iskola további működéséhez. A nem pedagógus végzettségű református lelkész elfogadtatása a katolikus szülők körében – akik attól féltek, hogy egy református fenntartású iskolában a más hitéletű gyerekek rosszul érzik magukat, nem tudnak megfelelni az ottani elvárásoknak – nem volt könnyű. (A faluban élő katolikus és református családok közötti konfliktusok máig fennmaradtak.)

Az iskola elindítása körüli problémákat részben az adminisztrációs nehézségek, részben a létszám körüli bizonytalanságok tovább fokozták. Az akkori Közigazgatási Hivatalhoz, Miskolcra nyújtották be a szükséges dokumentumokat.

„Mi elkezdtük tervezni, beadtuk a különféle papírokat, ami az újraindításhoz szükséges volt, és közben nem tudtuk, hogy mennyi létszám lesz. Igaz, hogy kiküldtünk egy szándéknyilatkozatot, hogy kiszámoljuk, egy kis felmérést csináltunk a szülők körében. Akik, hál’ Istennek akkor elég sokan kerültek ki az óvodából az iskolába, olyan tizenketten azt hiszem, és akkor a zömét ide írták be.” (polgármester)

Ekkor került sor a jelenlegi igazgató megnyerésére is, aki eredetileg Göncön volt pedagógus, de már korábbról is volt kapcsolata a református lelkésszel. Már ezt megelőzően önkéntes feladatot keresett, így a cigánymisszió tagjaként dolgozott, s Göncruszkán is bekapcsolódott a hitoktatásba. Így keresték meg ezzel a feladattal.

„Én azt mondtam, hogy nem, de hát ők csak próbálkoztak, és akkor elgondolkodtam ezen, hogy igen, harminc évig én Göncön dolgoztam, úgy érzem, hogy már nagyon tudom, hogy hogyan kell a kollégákkal bánni, tehát már tudom, hogyan kell egy osztályt beindítani, tudom, hogyan kell egy farsangot szervezni. Tehát már nagyon úgy érzem, hogy tudom a feladatomat, és lehet, hogy ha egy új feladatot ki kellene próbálni, az nem lenne rossz, és ez lenne akkor az életemnek az utolsó lehetősége.” (igazgató)

Az újraindítás egyik feltétele az iskolaépület megléte volt, melyet éppen az iskola-bezárás előtti évben – pályázat segítségével – 20 M Ft-ból újíttattak fel, tetőt és nyílászárókat cseréltek. Így az iskolaépület viszonylag jó állapotban volt, a berendezésről azonban ugyanez nem mondható el.

„... akkor, amikor eljöttem megnézni, hogy ez az iskola hol lesz, akkor én nagyon megrémültem, mert itt minden, tehát a könyvtár szétszedve, tehát egy romos belsőre találtam, és egy kicsit meg is rémültem. Bezárták az ajtót, és minden így maradt.” (igazgató)

„Szóval azért nekünk egy kicsit szerencsénk volt, mert nekünk az önkormányzat az épületet felszereléssel adta át. Tehát nekünk voltak padok, székek, voltak eszközeink. [...] Jó, rendben van, le volt amortizálva, penészes volt, büdös volt, de ami két éve be van zárva, hol nem az, kérdem én.” (gazdasági vezető)

Először az iskola déli részét újíttatták fel az egyházközség, a svájci és a holland testvérgyülekezet jelentős támogatásával.

Az új iskola az említett nonprofit kft. fenntartásában lévő magániskolaként jött létre TÁLENTUM Tehetséggondozó Általános Iskola néven, rá egy évre azonban – részben talán a sikereket látva – a református egyházközség átvette az iskolát, majd két évvel később az óvodát is. Ezzel együtt az iskola- és az óvodaépület 99 évre az egyházközség kezébe került, ingyenes és tartós használatra. (Az óvoda átvételével kapcsolatban fontos rögzítenünk, hogy először a katolikus egyházat kereste meg a település, de mivel elutasításra találtak, végül a református egyház kínálkozott reális megoldásnak.)

Az iskola újraindítása két évfolyammal (1. és 2. osztály), két pedagógussal és összesen 16 gyerekkal történt. Az első tanévben nem csupán Göncruszkról, hanem Hejcérről, Zsujtáról, Göncről, Vilmányból és Hidasnémetiből is iratkoztak be tanulók, majd a létszám 2013 szeptemberében további 27 fővel növekedett. A minőségi oktatás fenntartása érdekében az első évfolyamot két osztályra bontották, ezzel együtt bővíteniük kellett pedagógusállományt is, a korábbi 3-ról 5 főre.

„Van a két első osztály. A két első osztály úgy néz ki, hogy 13 fő és 14 fő, a második osztály 16 fő, a harmadik osztályunk, akik, amikor indultunk ők voltak az elsők, ők vannak 9-en, és a negyedik osztály pedig megint 14 fős osztály. Tehát én azt mondom, ez a létszám egy korrekt létszám. Ezekkel a gyerekekkel lehet haladni. Minden egyes órán rájuk kerül a sor [...] a pedagóguslétszám az úgy alakul, hogy ahány osztály, annyi pedagógus, tehát 5 pedagógus. Igen és akkor van egy önkéntesünk, egy nyugdíjasunk, aki a tanulószobában ebédeltet és ő segít be.” (gazdasági vezető)

A beiratkozók gyarapodó száma mutatja, hogy egyre növekszik a helyi és környékbeli szülők iskola iránti érdeklődése annak ellenére, hogy az iskola nem tekinti céljának a tanulók „elszívását”. Valójában mégis ez történik, hiszen az „új” egyházi iskolába azokat a diákokat íratják be a szülők, akik egyébként a körzetükben lévő általános iskolába járnának. Időközben a hidasnémeti iskola a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK) fenntartásába került, a bejáró tanulók utaztatását a tankerület biztosítja, Göncruszka pedig saját buszával hozza és viszi a tanulókat. A gyerekek étkeztetése az önkormányzat segítségével történik.

A pedagógusok valamennyien vidékről, a környező településekről: Göncről, Vécseről, Garadnáról és Sárospatakról járnak át tanítani, helyben nem lakik senki, bár az egyik pedagógus tervezi, hogy családjával ide költözik. A jövőben újabb pedagógus alkalmazására is sor kerül, olyan szakembert keresnek, aki elfogadja a keresztény értékrendet és szellemiséget. A tantárgyfelosztásnál arra törekednek, hogy mindenki

azt tanítsa, amiben a legnagyobb gyakorlata van. A munkahelyi légkörre nagy gondot fordítanak, a pedagógusok kedvező körülmények között végzik munkájukat. Ha új módszerek kerülnek bevezetésre, ezt megbeszélik, és a tapasztaltabb, gyakorlottabb pedagógusok mentorként segítenek egymásnak.

Az iskolában az újraindítás óta egész napos oktatás folyik, a foglalkozások 8-tól 16 óráig tartanak. Meggyőződésük szerint egy pedagógus csak ilyen tanítási formában lehet igazán hiteles és példakép a tanítványai előtt. Az oktatásban bekövetkezett törvényi változásokat megelőzte az iskola, így például a 2013. szeptember 1-jétől bekövetkezett jogszabályi változás, mely a délután 4 óráig tartó oktatás bevezetésére vonatkozik, vagy a 32 órás kötelező bent tartózkodás náluk korábban is gyakorlat volt. Az iskolában az oktatás egy Hollandiából átvett módszerrel történik, fő célja – ahogy erre az iskola neve is utal – a tehetséggondozás. Minden gyerek tanul zenét és hangszeres játékot, mindennap van angolóra, de kiemelt figyelmet fordítanak a sportra is. A tanórák előtt minden alkalommal a pedagógus a gyerekekkel – az alternatív pedagógiákban jól ismert – ún. „körbeszélgetést” tart. Ha sérelem éri a tanulót, igyekeznek megbeszélni a problémát, és időben megoldást találni annak orvoslására. Az iskola a szülőkkel való kapcsolatot jónak ítéli, működik a szülői munkaközösség is.

Az iskolában hangsúlyt helyeznek a differenciált oktatásra, ezzel együtt céljuk, hogy a tanulói továbbhaladás biztosított legyen, és a tanulók a középiskolában helyt tudjanak állni. Az alsó tagozat után a diákok Miskolcon, Sárospatakon folytathatják tanulmányaikat, de az iskola tervezi a felső tagozat kiépítését is.¹⁰

Az infrastrukturális ellátottság terén hiányok tapasztalhatók, mivel nem rendelkeznek tornateremmel. Az internetellátás jónak mondható, svájci segítséggel 2014 tavaszán a 14 negyedik osztályos gyerek mindegyike rendelkezett lappal.

A gyülekezettel való együttműködés egyik példája a vasárnapi istentiszteleten való részvétel, de ugyanígy az önkormányzattal is jónak ítéli az iskola a kapcsolatát. Annak ellenére, hogy a református egyházé az iskola, sok katolikus gyereket is beíratnak, sőt, Göncről elsősorban katolikus vallásúak jönnek. A református hittan az órarendben van, a katolikus gyerekeknek délutáni hittan áll rendelkezésre.

A HELYI IRÁNYÍTÁS ÉS INTÉZMÉNYVEZETÉS (ÖNKORMÁNYZAT ÉS ISKOLA)

Az iskola újraindítása azt jelentette, hogy a hidasnémeti iskolából hiányoznak az immár Göncruszkára járó gyerekek, és mivel 2013-tól az óvoda – a hidasnémeti óvoda tagóvodája – is átkerült a helyi református közösség fenntartásába, mindez feszültséget indukált a két település életében. Az önkormányzati és iskolahálózati változások függvényében a Gönc-höz fűződő kapcsolat szintén alig nevezhető kielégítőnek.

A helyi önkormányzat fenntartásában ugyan ma már sem az iskola, sem az óvoda nincsen, hiszen mindkettőt a Református Egyház üzemelteti, ha az önkormányzatnak lehetősége adódik, akkor anyagilag támogatja őket. A korábban említett jelentős be-

¹⁰ <http://goncruszkaszkola.net/2011/07/2011-szeptember-1-jen-goncruszkaszkola-megnyitja-kapuit-a%E2%80%99Etalentum%E2%80%99D-tehetseggondozo-altalanos-iskola/> [2014. 11. 25.]

vétel, a súlyadó 25%-át a helyi gyülekezetnek utalják át, ezzel is segítve az oktatási intézmények működését.

Megállapíthatjuk, hogy Göncruszka esetében az oktatási intézményeket illetően az önkormányzat egyfajta funkcióvesztése következett be. Fenntartói jogköre megszűnt, feladata a már hagyományosan kialakult lakossági, társadalmi szolgáltatások területére korlátozódik. Ez a folyamat többtényezős, kialakulása elsősorban pénzügyi eredetű, de abban más okok is közrejátszanak (a falvak elnéptelenedése, a munkahelyek megszűnése). Mindezek következményeként a településnek új utakat kellett és kell keresnie.

Az önkormányzat intézményfejlesztési tervei között továbbra is prioritást élvez az iskola fejlesztése, osztályterem és tanterem kialakítása, uniós pályázatok segítségével. Emellett az elképzeléseik között turisztikai jellegű fejlesztések is szerepelnek.

A VÁLTOZÁSOK HATÁSA

Az újonnan nyílt kisiskola számos előnye vitathatatlan: újra lehetőség van a helyben történő oktatásra, a tanulónak nem kell utazniuk, az iskola egyben a falu közösség-teremtő erejét is szimbolizálja, s egyben fokozza. Mindemellett azonban érdemes esélyegyenlőség és méltányosság szempontjából tovább vizsgálnunk az iskolanyitást követő eddigi időszakot.

Göncruszka a magas munkanélküliség következtében a szülők nagy része gyermekvédelmi támogatásban részesül. Sokan közülük megélhetési gondokkal küszködnek, mélyszegénységben élnek, több gyermek nevelőszülőknél él, vannak családok, ahol öt gyermeket nevelnek. A nevelőszülői hálózaton belül négy-öt család küzd napi gondokkal, de más településről, Göncről is ide íratják be a nevelőszülők gyermekeiket. Az iskola vezetése és a pedagógusok egyaránt az integráció mellett érvelnek, elmondásuk szerint nem szeretnék megkülönböztetést a gyerekek között, ezért a helyi roma gyerekeket is felveszik az intézménybe. A szegényebb családoknak azonban nehézséget jelenthet, hogy a szülőknek havi 2 000 Ft-tal hozzá kell járulniuk az iskola fenntartásához. A megkülönböztetés, szegregáció az iskola falain belül ugyan nyíltan nem érvényesül, de az iskola népszerűségéhez minden bizonnyal hozzájárul, hogy a nem roma szülők szeretnék olyan iskolába járatni a gyermekeiket, ahol kevesebb cigány gyermek tanul. Ezt az igazgató így fogalmazza meg:

„[...] nagyon megváltozott az arány a roma gyerekek irányába, és ezt a szülők – én úgy gondolom – még nem tudják elfogadni, és minden sérelmük, bajuk, ha van, akkor biztos, hogy ebben látják, hogy sok a cigány gyerek az iskolákban.” (igazgató)

Miután az iskola nyilvánvaló érdeke, hogy hosszabb távon is fennmaradjon, felső tagozattal is bővíljen, ezért ügyel arra, hogy lehetőleg minél kevesebb, a szülők által „problémásnak” ítélt gyerek kerüljön az iskolába. Bár az interjúk egyikében sem hangzott el nyíltan a szelekció szándéka, sőt, kifejezetten az hangzott el, hogy az iskola nem

szelektálhat, a szelekció eszközeként tekinthetünk a havi 2 000 forintos hozzájárulási kötelezettségre.

A Gönci tankerületben a 2013-ban megjelent köznevelés-fejlesztési terv¹¹ szerint a 2012/2013-as tanév adatai alapján minden iskolában magas a *hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetű tanulók aránya*, s ugyanez figyelhető meg a Göncruszka közelében lévő településeken is: Hidasnémetiben 70,8 és 40,6%, Göncön 83,3 és 45,5%, Vilmányban 100 és 93,4%. A göncruszkai iskolában azonban alacsonyabb a mutató: 54,2% a hátrányos és 5,7% a halmozottan hátrányos helyzetű diákok aránya. Ugyanakkor azt is figyelembe kell vennünk, hogy az akkori 35 főből 15 fő volt bejáró tanuló. A 2014. évi adatokat vizsgálva¹² azt tapasztaljuk, hogy az óvodában és iskolában összesen 136 gyermek és tanuló van (ebből 96 általános iskolás), 71 fő (52 %) más településről jár be, a hátrányos helyzetűek száma 76 fő (55,8%), a halmozottan hátrányos helyzetűek száma pedig 2 fő (1,5%). Bár magas a hátrányos helyzetűek aránya, ez jóval alatta marad a környező településeken tapasztalható értéknek, a halmozottan hátrányos helyzetűek aránya pedig meg sem közelíti más intézmények adatait. Az intézményi adatszolgáltatás szerint mintegy 20% a roma tanulók aránya.

Az intézményi adatok azt mutatják, az iskola fogad roma tanulókat, azonban kérdésként merül fel, vajon minden helyi tanuló számára nyitott-e az iskola. A hidasnémeti iskolába, mint a település beiskolázási körzet szerinti iskolájába továbbra is járnak – igaz, alacsony számban – göncruszkai gyerekek. Az ottani igazgató szerint – azon felső tagozatosok mellett, akik számára még nem indult osztály felmenő rendszerben – elsősorban azok a cigány gyerekek, akiket a göncruszkai iskola nem vesz fel, s ez újfent felveti a szelekció és szegregáció problémakörét.

AZ ISKOLÁRA VONATKOZÓ JÖVŐBELI TERVEK

Interjúpartnereink szerint az iskola bővítése, fejlesztése kiemelt feladat a jövőben, szeretnének egy közös helyiséget kialakítani, mert a gyereklétszám bővülésével a korábbi közösségi területet tanteremmé kellett visszaalakítaniuk. A tervek között szerepel egy kis konyha kiépítése, illetve egy tangazdaság létrehozása, ahol lovagolni is tanulhatnának a gyerekek. Az egyik legfontosabb lépésnek 2014 tavaszán a felső tagozat szeptemberi indítását tekintették, amit sikerült megvalósítani, így 2014 őszén 96 fővel kezdték a tanévet, s immár az ötödik évfolyam is működik. A szakos tanári ellátás teljes mértékben megvalósul.

Az egyházi iskola kapcsolatépítése, annak kiszélesítése a jövő feladata, mivel a többi református iskola nagy távolságra van Göncruszktól, ami nehezíti velük a kapcsolattartást. Az egyházkerület Miskolcon van, székhelye a püspöki iroda, a környező egyházi iskoláknak az egyházkerület a fenntartója. Göncruszkat az különbözteti meg a többi egyházi iskolától, hogy iskolájuk fenntartója a helyi református gyülekezet.

¹¹ Feladatellátási, intézményhálózat-működtetési és köznevelés-fejlesztési terv. Borsod-Abaúj-Zemplén megye. 2013–2018. Oktatási Hivatal, 2013.

¹² www.oktatas.hu [2014. 11. 25.]

Az elhangzott vélemények szerint Göncruszka virágzó faluvá vált az iskola újraindításával. A helyiek szerint, ha van iskola és óvoda, a fiatalok is szívesebben költöznek a településre (például Kassáról is), tehát a fejlődés szemmel látható.

A Göncruszkai Református Gyülekezetnek és Göncruszka Község Önkormányzatának közös meggyőződése, hogy nagy felelősségük van a gyerekek jövőjével kapcsolatban.

„Szeretnénk, ha gyermekeink egyszerre lennének bölcsek és tetterre készek, kitartóak és belátók, értelmesek és emberségesek. Szeretnénk, ha a jövő kihívásai sem szellemileg, se mentálisan, sem fizikailag nem tudnák térdre kényszeríteni őket, mert megfelelő felkészítést kaptak.”¹³

„A jó iskoláról felnőtt korban derül ki, hogy valóban jó volt. Nincs élet küzdelem nélkül, mélységek nélkül. Az igazi tudás, az igazi szellemi-lelki ismeret, amelyet egy iskola adhat, ezekben a helyzetekben lesz nyilvánvalóvá. Azt szeretnénk, ha ez az iskola az élet útjára, méghozzá egy boldog és megelégedett élet útjára készítene minden idejáró gyereket.”¹⁴

Az iskola jövőbeli működése biztos alapját jelenti a méhészet is. Sohajda Levente egy konferencián ismertette: *„Határozatot hoztak arról, hogy a gyülekezet bevételeinek öt százalékát minden körülmények között a gyerekmisszióra szánják. A lelkész hangsúlyozta, hogy milyen fontosnak tartja az önrendelkezést, hogy meglegyen az anyagi alapja annak a szabadságnak, hogy mindig mindenben a legjobb megoldást választhassák, és ne legyenek kitéve annak, hogy egy-egy pályázat céljait kelljen megvalósítaniuk.”¹⁵* A bevételből ösztöndíjat is alapítottak a kiválóan tanuló középiskolásoknak és a rászorultaknak.

ÖSSZEGZÉS

Esettanulmányunk egy megszüntetett, de a helyi közösség egy részének aktív közreműködésével újraindított iskola létrejöttének körülményeit, lehetséges hatásait tárta fel. Rámutatott arra, hogy a település vezetőinek a helyi iskola megléte melletti elkötelezettsége – találkozási pont a szülői akarattal – más helyi közösségi erővel, jelen esetben a református egyházközösséggel összefogva, képes iskolát létrehozni és működtetni, igaz, számos konfliktussal terhelten. A vizsgált helyszínen – mindamellett, hogy hátrányos helyzetű településről van szó – mind az önkormányzat, mind a református gyülekezet alapítványa biztos anyagi támogatást is nyújt az intézmény működéséhez.

Bár vizsgálatunk során egy *kisiskola* újraindítását kívántuk feltérképezni, kiderült, hogy míg indulásának első két évében valóban értelmezhetjük kisiskolaként az intézményt, az ezt követő évek beiskolázási mutatói egy felnővekvőben lévő, „nagy”

¹³ www.goncruska.net [2014. 11. 25.]

¹⁴ www.goncruska.net [2014. 11. 25.]

¹⁵ Alternatívák a cigánymisszióban. Konferencia. Mályi 2013. május 23–25. <http://reformatus.hu/mutat/8317/> [2014. 11. 25.]

intézmény vízióját vetítik előre, hiszen a szülői igények és a nagyobb létszám miatt párhuzamos osztályok indítása vált indokolttá. Ez fakadhat abból, hogy a református iskola alternatívát biztosít az állami intézmények mellett azon szülőknek, akik egyházi intézménybe kívánják iratni gyermeküket. Az egyre gyarapodó iskola ugyanakkor az iskolai szelekció és szegregáció lehetőségét is magában rejtí a vizsgált térségben, még ha ez nem is szándékolt célja a településnek, a fenntartónak és az intézménynek.

HIVATKOZOTT IRODALOM

1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról. <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=9021> [2013. 08. 21.]
- 240/2006. (XI. 30.) Korm. rendelet a társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott, illetve az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel sújtott települések jegyzékéről. http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0600240.KOR [2014. 11. 25.]
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól. http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100189.TV [2014. 11. 25.]
- Alternatívák a cigánymisszióban.* Konferencia. Mályi, 2013. május 23–25. <http://reformatus.hu/mutat/8317/> [2014. 11. 25.]
- Feladatellátási, intézményhálózat-működtetési és köznevelés-fejlesztési terv.* Borsod-Abaúj-Zemplén megye. 2013–2018. Oktatási Hivatal, 2013.
- Göncruszka település hivatalos honlapja. www.goncruszka.net [2014. 11. 25.]
- Greif, Thomas (2013): Honig versetzt Berge. *Sonntagblatt*, 2013. február 10. http://www.sonntagsblatt-bayern.de/news/aktuell/2013_07_01_01.htm [2014. 11. 25.]
- <http://www.magyarKurir.hu/hirek/napi-lapszemle-3> [2014. 11. 25.]
- http://www.reformatus.hu/data/attachments/2013/12/02/MRE_fejl_strat_2014-20_munkaanyag.pdf [2014. 11. 25.]
- KSH BAZ (2013): 2011. évi népszámlálás 3. területi adatok. http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nepsz2011/nepsz_03_05_2011.pdf [2014. 11. 25.]
- KSH Területi Statisztika: <http://statinfo.ksh.hu/Statinfo/haViewer.jsp> [2014. 11. 25.]
- Magyarország közigazgatási helynévkönyve, 2014. január 1. http://www.ksh.hu/apps/shop.kiadvany?p_kiadvany_id=35528&p_lang=HU [2014. 11. 25.]
- Oktatási Hivatal honlapja. www.oktatas.hu [2014. 11. 25.]

CHANGING ROLES AND FUNCTIONS IN THE WORLD OF PUBLIC EDUCATION

This volume of papers addresses issues of the new centralised public education system in Hungary. The first signs were perceptible in 2010 soon after the new government had taken office, and gained momentum when a few years later the state took over the schools which had until then been operated by the municipalities, thereby becoming the employer of teachers, determining the professional conditions of education, and partially taking over tasks beyond education such as maintenance of the school infrastructure.

By transforming the control of education the government intended to respond to existing problems of the educational system rooted in the decentralised control of the previous twenty-some years: the differing capabilities of local governments resulted in great disparities in the level of school operation and in some cases led to a virtually non-functioning system, requiring direct state intervention. As a partial consequence, the educational system provided unequal opportunities to various groups in society, leaving precious little chance for disadvantaged groups to acquire the social minimum of secondary education, let alone higher education, and to integrate into society by the expedient of education. From the possible responses the government opted for centralisation bringing about the primacy of direct state involvement – a move deployed also in other areas. As a result, not only has municipal involvement been pushed entirely to the background, local institutional stakeholders have also been effectively restricted in advocating for local interests.

The papers in this volume explore this topic by presenting previous and current macro- and micro-level processes. They address financing issues, discuss the evolution of the new system, and analyse subsequent local developments. The authors primary goal is to examine how education can function in this new control system, expressly and strongly centralised by international standards: what steps have been taken to tackle earlier problems, what was their reception in the local community, and how can or will the new system take into consideration local demands relating to education.

The book is divided into four chapters. The papers in the first chapter (Fehérvári-Szabó, Györgyi) trace the transition to the new system and analyse the consequences on the basis of on-site research. The second chapter focuses on financing. One of the two papers (Balogh) offers a macro-level analysis of the past fifteen years of the Hungarian educational financing system; the other (Péteri) provides an international outlook of differing educational financing solutions in the European Union, with special regard to three countries (Finland, France and Poland). The third chapter presents the position of school heads in the new system and its reception through the findings of a large-scale survey involving approximately 1000 respondents (Bander-Berényi), and highlights the differences in the position and role of school principals comparing certain countries (Bander). The fourth chapter presents, through case studies, the opportunities education related local aspirations, i.e. local education policies have had in some Hungarian micro-regions and villages over the past few years: the aims formulated, and those achieved.

Based on the findings of the studies it is conspicuous that while there are both centralised and decentralised educational systems in Europe, including some that

have some features similar to the new Hungarian system, the shift is in the direction of decentralisation, and the Hungarian centralisation stands out as extremely strong. Despite the fact that the transformation stung the previous maintainers to the quick, that local interests can hardly be expressed in the current mechanism and in spite of the multitude of problems arising in day-to-day operation, post-transformation operation has been free of serious local political tensions. The new maintainer avoided intervention at the sensitive points, sidestepping potential local conflicts, which also meant that no advancement has so far been made towards finding a solution to earlier problems. The only positive steps that seem to take shape concern more efficient and rational education but this is rather the effect of financial restrictions that a consequence of conceptual measures and are strongly criticised by school heads.