

ÖNKORMÁNYZATOK ÉS KISISKOLÁK

ALIGHA LEHET MA A KISTELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZAT és az iskola kapcsolatát elemezni, ha nem vetünk legalább rövid visszapillantást az iskolakörzetesítésre. Ezt az egykor gyakran használt, de más európai nyelvre nehezen vagy egyáltalán nem lefordítható fogalmat furcsa módon még a Magyar nyelv értelmező szótára sem ismeri. Anélkül, hogy alaposabban elmélyednénk a fogalom keletkezésének és ezzel együtt ezen iskolahálózat-fejlesztési politika és gyakorlat kialakulásának történetében, ki kell emelnünk néhány fő jellemzőt. Ezek szükségesek ahhoz is, hogy megértsük a különbséget a „visszakörzetesítés” és az új kisiskolák számának jelenlegi gyors növekedése között.

Az iskolakörzetesítés véleményem szerint egy felvilágosult – „aufklärerista” – állami bürokrácia törekvése arra, hogy az iskolahálózat racionális mintázatát, szerkezetét teremtse meg. A központi hatalom a közjó érdekében részletesen előírja, mely közösség milyen állami javakban részesülhet lakóhelyén, melyekért kell távolabbra utaznia. Az oktatás nyilván egyike a közjavaknak, amelyet az állam racionalitásra törekedve oszt szét alattvalói között: megszabja, hol működhet alsó tagozatú, hol teljes általános iskola, hol szerveződhet és milyen középiskola; kialakítja az iskolák hierarchikus szerveződésének rendjét. Ebben a rendben a körzeti iskolaké a központi szerep a falusias térségekben, a körzeti iskolákhoz pedig tagiskolák tartoznak.

Ez a rendszerezés már a szocialista átalakulás kezdetén megszületett (az 1951-es tanáctörvényhez kapcsolódva), majd alakult és fejlődött, s csúcspontját az 1971-es településhálózat-fejlesztési koncepcióban érte el, amely a megszüntetésre ítélt települések körét is szabályozta a hierarchia alsó, illetve az alatti szintjein. A tökéletesség már nem volt túlszárnyalható, s törvényszerűen következett be a visszaesés.

Ezt megelőzően azonban – az ötvenes évek kezdetétől a nyolcvanas évek második feléig – felére csökkent az iskolák száma. A csökkenés üteme a hetvenes években a leggyorsabb, s nem véletlenül ekkor kristályosodott ki az a vélemény, hogy az iskolakörzetesítésnek nem az alapelveivel, hanem „kampányszerűségével” van baj. Ez azt jelentette, hogy a központi alapelveket siettek a gyakorlatba átültetni – ami egyébként kötelező is volt az illetékesek számára. A végrehajtásban mutatott buzgalom nemcsak a felettesek elismerését kapta jutalmul, hanem kiegészítő pénzügyi forrásokhoz juttatta a körzeti iskolát, a települést. (A tanyák megszüntetésének gyorsítását is célul tűzte ki az a verseny, amelyet például Bács-Kiskun megyében hirdettek a körzeti iskolák székhelytelepülései számára: aki gyorsabban, több saját erővel létesített diákotthont a tanyai diákoknak, az külön megyei támogatásra számíthatott.) Eközben természetesen maradtak figyelmen kívül az olyan helyi adottságok

– érdekek, ellenérdekek, ténylegesen meglévő vagy hiányzó iskolai, közlekedési infrastruktúra, stb – , amelyekkel a központi hatalom nem tudott számolni. Figyelmen kívül maradtak olyan pedagógiai árnyalatok is, mint például, hogy a hatéves kisgyerekek és a tizennégy éves serdülő iskolai oktatása-nevelése nem hajszálpontosan azonos feladatot jelent. Még ennél is súlyosabban esett latba az, hogy az oktatás csak egyike volt a racionalizálendő területeknek. A meghirdetett és végrehajtott településpolitika nyilvánvalóan súlyos, helyrehozhatatlan károkat okozott a társadalmi élet minden területén. Ezek közül az egyik volt csak, hogy egy jól-rosszul működő iskolahálózatot felülről vezényelve alakított át, illetve szándékozott átalakítani.

A nyolcvanas évek fordulóján-elején már világosan látszott, hogy a „körzetesítés” nem folytatható. Első lépésként még csak a körzetesítés folytatására irányuló buzdítás maradt ki a párt- és állami dokumentumokból. Az 1985-ös új oktatási törvényhez kapcsolódó végrehajtási utasítás meghatározott esetekben már engedélyezi új falusi kisiskolák alapítását is. Némely akkori vezető kvázi-hivatalos nyilatkozata indokoltta tette azt a félelmet, hogy a körzetesítés után most a „visszakörzetesítés” kampánya következik: minden falunak vissza kell adni az iskoláját!

A nyolcvanas évek elején már látszott, hogy az ettől való félelemre nemigen van ok. A társadalom demokratizálódása, a hatalmi centrumok gyengülése efféle kampányoknak nem kedveztek; nehezen volt elképzelhető, hogy egységes „ajánlást”, „irányelvet” parancsszóként értelmezve, akár szakmai racionalitás érveivel alátámasztva is néhány éven belül újabb alapvető változásokat lehetne végrehajtatni iskolahálózatban – a helyi közösségek akarata ellenére.

Az iskolakörzetesítés folytatódott, bár finomabb eszközökkel. A nyolcvanas évek utolsó harmadában szinte spontán módon terjedt el a megyékben az oktatási költségek fejkvóta szerinti elosztása az iskolák között. Ez akkor azt jelentette, hogy az iskolák a körzetükbe tartozó tanulók száma alapján kapták a működésükre szánt pénzt. A körzeti iskolának tehát közvetlen anyagi érdekeik fűződtek ahhoz, hogy beiskolázási körzetük ne csökkenjen egy-egy új iskola felállításával. A „fejkvóta” bevezetése csökkentette a szülők manőverezési lehetőségét, azt, hogy a kijelölt körzeti iskola helyett a jobb közlekedési helyzetben levő vagy egyéb szempontból vonzóbbnak talált másik iskolába járassák gyermekeiket. A körzeti iskola akkor is megkapta a „fejkvótát”, ha a gyerekek egy része másik iskolát választott, a választott iskola pedig „ingyen” volt kénytelen ellátni a körzeten kívüli gyereket.

A lakossági mozgalmak a nyolcvanas évek vége felé még gyanúsnak számítottak, a „szervezkedés” címkéje a politikai ellenfelet, ha nem az ellenséget bélyegezte meg. Éppen ezért volt gyakori az a főhatósági vélemény, hogy „nem a lakosságnak, a szülőknek kell az új iskola, hanem egyesek bujtoogatnak, agitálnak, szervezkednek” – nincs tehát valamely körzetesítési „anomália” kiküszöböléséről szó, hanem egy-két felelőtlen izgatóról. Ennek ellenére az effajta politikai iskolát nem járt falusi lakosság az életképes településekben egyre gyakrabban nyúlt a közös vélemény nyilvánításának olyan eszközhöz, mint az aláírásgyűjtés, a sok aláírással támogatott petíciók. A kilencvenes évekből visszatekintve azt is megállapíthatjuk, az önálló

cselekvés útjait kereső falusi társadalmak a demokratikus átalakulás előhírnökei voltak.

Az „iskolakörzetesítést” és „visszakörzetesítést” egyazon politika két ellentétes folyamatának tekinthetjük: az utóbbi is abból a hipotézisből indul ki, hogy az oktatás állami monopólium, az állam (vagy az állampárt) osztja szét így vagy úgy a polgárok között. Ebben az értelemben nem nevezhetjük „visszakörzetesítésnek” az új kisiskolák tömeges megjelenését, még akkor sem, ha más értelemben – a körzetesítés „visszacsinálása” – az eredmények nagyon is hasonlatosak. (Megjegyzem, hogy a fogalmaknak, illetve folyamatoknak itt kifejtett értelmezése utólagos „bölcsség”: a jelen vizsgálat során magam is az iskolakörzetesítés és visszakörzetesítés azon törvényszerűségeiről gondolkodtam és írtam, amelyekről itt elhatárolódom.) Már nem az állam (párt) tervezői gondoskodásának és gondolkodásának megváltozásáról van szó. Az 1991-es önkormányzati törvénnyel az iskola alapításáról, fenntartásáról való döntés az érintettek, illetve választott képviselőik, az önkormányzatok kezébe került.

Iskolahálózati adatok

Néhány adattal illusztráljuk a fentieket. Azokat a tanéveket kiválasztva, amikor az iskolák száma a legmagasabb és a legalacsonyabb volt, hasonlítsuk össze az alábbi statisztikákat.

I. TÁBLA

Az iskolák számának alakulása

Tanév	Az iskolák száma	A pedagógusok száma	A tanulók száma
1945/46	7.440	24.724	1.096.650
1988/89	3.526	90.620	1.242.672
1989/90	3.527	90.602	1.183.573
1990/91	3.548	90.511	1.130.656
1991/92	3.641	89.276	1.081.213
1992/93	3.717	88.917	1.044.164
1993/94	3.802	89.655	1.009.416

Az iskolák száma úgy növekedett az elmúlt tanévekben, hogy a tanulóké csökkent. A pedagógusok számában is tapasztalható kisebb mértékű csökkenés. Egyrészt a tanulócsoportokban tanulók száma lett kisebb, másrészt az új iskolák szívják fel a többletet. Az illeszkedés persze nem pontos: az elmúlt két-három tanévben ismét nőtt a képesítés nélküli pedagógusok és a betöltetlen álláshelyek száma.

Az elmúlt néhány tanévben a hálózat egésze több fontos mutató szempontjából jelentős javulásról tanúskodik. Ekként minősíthető a „mamutiskolák” számának és méretének s az egy pedagógusra jutó tanulók számának csökkenése is. Csökkent a váltakozó tanítás, viszont egyre több iskolában van napközi, illetve szerveződik iskolaotthonos tanítás. A többszörös finanszírozás és a céltámogatások eredményeképpen jelentősen nőtt a tornateremmel rendelkező iskolák száma is.

Még ennél is figyelemreméltóbb, hogy az osztatlan rendszerben oktató iskolák száma az elmúlt öt évben folyamatosan csökkent, miközben a részben osztottaké növekedett. Bár az osztatlan (rendszerint egytanítós) kisiskolák pedagógiai hátrányát meggyőzően nem bizonyították, kétségtelen, hogy ez az oktatási forma népszerűtlen a szülők körében: a nyolcvanas évek második felében a kisiskolákkal szemben megfogalmazott fenntartások többnyire az osztatlan tanítási rend elutasítását tartalmazták. Az iskolák és a fenntartó önkormányzatok arra törekednek, hogy legalább részben osztott formában oktassanak: ez több tantermet, pedagógust igényel ugyan, de jobban megfelel a hatékony iskolára irányuló szülői várakozásoknak. (Az 1988-ban még 460 iskola működött osztatlanul, 1993-ban csak 418, a részben osztott iskolák száma viszont 120-ról 193-ra nőtt.) E változásban egyértelműen kifejeződik, hogy az iskola fontos az önkormányzatok, a települések számára: e modernizálásban valamely központi akarat még közvetetten sem játszik szerepet.

Ha pozitívan értékelhető a teljesen osztatlan tanítási rendben működő iskolák számának átlagos csökkenése, akkor egy negatív mellékjelenségre is figyelniünk kell. Arra ugyanis, hogy – kis mértékben is – növekedett az osztatlan tanításban részesülő negyedik osztályosok és a felső tagozatosok száma. Ha kisiskolások körében az osztatlan tanítási rend hátrányos volta nem is bizonyított, a nagyobbaknál ugyanez már nem mondható el. Sok esetben átmeneti (vagy átmenetinek gondolt) megoldásról van szó: az önkormányzat abban reménykedik, hogy néhány éven belül benépesül majd az iskola. Csökkenő születésszámok és az iskolák erősödő versengése mellett ez azonban gyakran nem következik be.

Felülről-kívülről igen nehéz olyan támpontot találni, amely segítene országosan vagy akár kistérségenként eldönteni, hol érdemes iskolát fenntartani. A leglogikusabb támpontnak látszik a település lélekszáma. (Az egy korévhez tartozók számát átlagosan a lakosság 1,5-ének szokás tekinteni.) A II. táblázaton jól nyomon követhető, hogy a 100-nál kisebb tanulólétszámú iskolákat fenntartó önkormányzatok lakossága igen eltérő nagyságú lehet. A 200-nál kisebb lélekszámú falvak gyakorlatilag nem tartanak fenn iskolát, de a 200–500 közöttiek már jelentős számban. A kisiskolák több mint fele olyan településen működik, ahol a lakosság száma kisebb 1000-nél. Ha a népesebb kisiskolákat vizsgáljuk meg, akkor is hasonló a kép: 21–50 közötti tanulólétszámmal ésszerűen (osztott vagy részben osztott tanítási renddel) lehet működtetni alsó tagozatos iskolákat, a 100 körüli tanulólétszám már teljes általános iskolához is elég lehet. Az ilyen nagyságú iskolák több mint felét az 1000-nél kisebb falvak tartják fenn. A 10-nél kevesebb tanuló iskolák zömét ugyan szintén apró- és töpriefalvak tartják fenn, de jelentős számban működnek ilyenek a viszonylag nagy lélekszámúakban is.

A legkisebb iskolák területi elhelyezkedését vizsgálva azt érdemes kiemelni, hogy az ilyen kisiskola a kilencvenes években tipikusan aprófalusi intézmény (lásd I. ábra). A hetvenes évek kisiskolái még jelentős számban voltak jelen az Alföld tanyás vidékein. Aligha tévedünk, ha azt állapítjuk meg, hogy a nagy múltú tanyai kisiskolai hálózat – mivel a tanyák mögött nem áll önálló önkormányzat – nem szervező-

dött újjá, s feltehetően nem is fog újraéledni. A kisiskolákat ma az önkormányzatisággal összefüggésben indokolt vizsgálni.

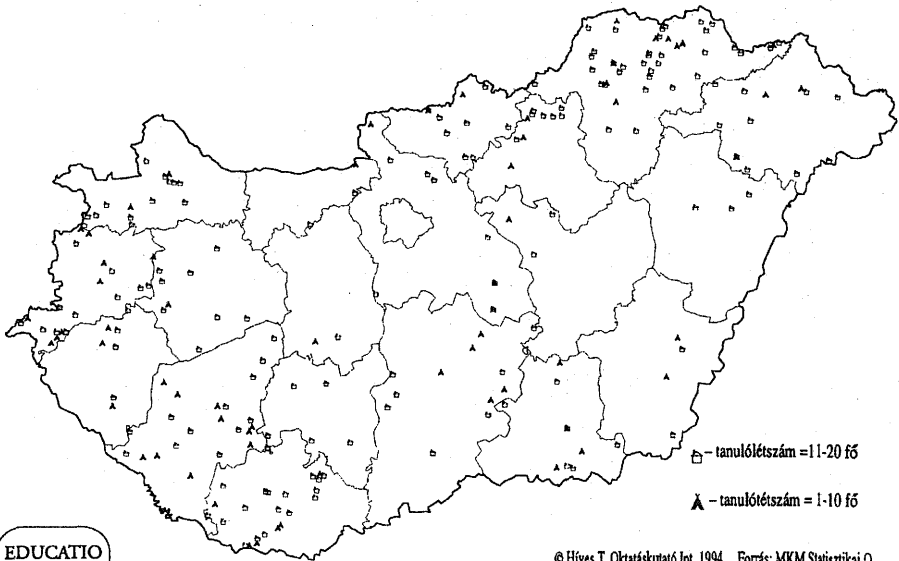
II. TÁBLA

Kisiskolák tanulólétszáma a települések lélekszáma szerint (n ill. %)

Település lélekszáma	Tanulók száma				Összesen
	1-10	11-20	21-50	51-100	
1-200	1	0	1	0	2
	50,0	0,0	50,0	0,0	100,0
201-500	30	83	35	10	158
	19,0	52,5	22,2	6,3	100,0
501-1000	12	43	170	168	393
	3,1	10,9	43,3	42,7	100,0
1001-	30	42	145	203	420
	7,1	10,0	34,5	48,3	100,0
Összesen	73	168	351	381	973
	7,5	17,3	36,1	39,2	100,0

1. ÁBRA

Az 1-20 közötti tanulólétszámmal működő általános iskolák térbeli elhelyezkedése



EDUCATIO
1995/1

© Híves T. Oktatókutató Int. 1994., Forrás: MKM Statisztikai O.

Az önkormányzat mint iskolafenntartó

Az önkormányzati választásokkal aprófalvak százainak hullott az ölébe az önállóság – annak előnyeivel és hátrányaival. Az oktatásügy természetesen ezután is, ahogyan

korábban, beágyazódott a makropolitikai, makrogazdasági összefüggések egészébe. Ezt azért érdemes hangsúlyozni, mert az önállóság – ahogyan a korábbi hierarchikus tagolódás – a társadalmi tevékenység minden terepét áthatja, új ismereteket, technikákat követel, újratanulást, átképzést igényel a szó tág értelmében. Mert jóllehet voltak előzményei az oktatásügyben a falusi önállóságnak, csupán a néhány sikeres kísérletre építeni aligha lehetett.

Feltűnő növekedés mutatkozik az iskolák számában: az 1956–1961. közötti időszakot kivéve (az mezőgazdaság és vele az aprófalvak önállóságának rövid legújabbkori időszakában) 1949. óta most figyelhető meg először az általános iskolák számának növekedése, mégpedig csökkenő tanulószám mellett. Ez arra utal, hogy az új önkormányzatok százainak szinte első dolga volt az iskola telepítése, visszaállítása, a körzeti iskolából való kiválás.

Miért van szüksége a falvaknak iskolára esetleg olyan esetben is, amikor a központi iskolába való bejárás különös nehézséget nem okoz, amikor a központi iskola például biztosítani tudja a kívánatos személyi és tárgyi feltételeket? Tekintsünk át néhány olyan tényezőt, amelyek magyarázhatják a döntéseket. Előrebocsátjuk, hogy ezek a tényezők a gyakorlatban nem önállóan hatnak, hanem egymást átszövik, az egyes döntésekben az egyik vagy a másik mozzanatnak jut nagyobb szerep.

Az iskola mint a társadalom szimbóluma

A tsz-ek összevonása, a felgyorsult elvándorlás után a gyerekek „eladása” volt az utolsó lépés, ami ellen sok falu a rendelkezésére álló szűkös eszközökkel annak idején a végsőig tiltakozni igyekezett – mások pedig apátiával vették tudomásul, hogy megint elvettek tőlük valamit.

Az iskola elvitele nem egyszerűen annyit jelent, hogy a gyerekek is ingázni kényserülnek – ha mégoly kedvező feltételek között is. Az iskola a társadalom szimbolikus jelenlétét fejezi ki, a kulturális tőkéből való részesedést, a gyermekek sorsáért viselt társadalmi felelősséget. Hiánya pedig a mindentől való megfosztottság érzékelhető eleme. Természetesen nem az iskolarendszerű tanulástól érzi magát megfosztva az iskola nélküli település, hanem a helyi iskola épületében, berendezésében, pedagógusaiban, tevékenységében tárgyiasult kulturális tőkéből, gyermekeik jövőjének, életútjának társadalmi biztonságától. (Jellemzőnek tűnik, hogy a központilag kevésbé korlátozott terület, az óvodai hálózat viszont bővült.)

Ebben a ragaszkodásban jócskán van irracionális elem (amivel nem tudott megbirkózni az „aufklärerista” gondolkodás). „Objektíven” szemlélve nyilván fontosabb a munkalehetőségek, az utak, a lakásviszonyok stb. javítása, mint a helybéli iskola. Maguk az érintettek – ha szabad egy 1975-ös, egyáltalán nem reprezentatív tanyai kérdőíves felvételünk eredményeire hivatkozni – is előbbre sorolták ezeket a feltételeket, mint az iskolát, amikor „racionálisan” gondolkodnak. Az érzelmi kötődések, illetve a bizonytalanság és magára hagyottság szülte aggodalmak azonban erősebbek lehetnek a racionális érvelésnél.

Ezeknek az emocionális tényezőknek a hatását nyilvánvalóan erősíti, hogy az iskola megtartásának, visszahozásának, telepítésének kérdése leggyakrabban nem más lehetőségek egyik alternatívájaként vetődik fel, hanem az előrelépés egyetlen lehetséges útjának látszik. Új munkahelyeket telepíteni, utat építeni, jelentősen javítani a helyi infrastruktúra állapotán, stb. nemcsak nehezebb feladat, hanem gyakran kivihetetlen is. Ezeket helyettesítheti az iskola – és ez nemcsak a helyi vezetők demagógiája, hanem sok falusi közösség mélyen átértzett kívánsága is.

Az inga kilengése

Az iskola önálló működtetésére sarkall nem egy esetben a korábbi körzetesítés gyakorlata. Olyan települések kényszerültek szoros és hierarchikus függőségben együtt dolgozni, amelyeket történetük, etnikai, felekezeti hovatartozásuk, szokásaik, stb. egymással nemzedékeken át szembeállított vagy rivalizálásra készítetett. Ezek a hatalom által kikényszerített együttműködések gyorsan felbomlottak: az önállósuló kisiskolák, illetve a fenntartó önkormányzatok néha alig titkolt kárörömmel szemlélik a nemrégén még központi rangú rivális vergődését.

Határozott pedagógiai érvek szólnak a helyi iskola működése mellett, s ha ezeknek csak egy részét sikerül a gyakorlatba is átültetni, hirtelen mutatkozhatnak látványos sikerek. De tulajdonképpen siker lehet már az is, ha az értelmiségét veszített faluban sikerül egy-két pedagógust letelepítenie. Ennél azonban gyakran lényegesen többről van szó. A függetlenség olyan emberi erőforrásokat mozgat meg, amelyek láthatatlanok és hozzáférhetetlenek mindenfajta központi hatalom számára. Pedagógiai kísérletek indulnak ezekben az iskolákban, sajtóterős fejlesztések: hogy mekkora innovativitást válthat ki a szabadság, azt mutatja a pályázatokon résztvevők számának dinamikus emelkedése bármely alapítványt vagy kormányzati szervet vizsgáljunk meg.

Ha ezt az összefüggést tartjuk szem előtt, akkor úgy fogalmazhatunk, hogy az inga kilengett: a falusi közösségek, önkormányzatok kiszabadulva a hierarchia rendjéből, esetenként ésszerűséget is elvetve élnek függetlenségükkel. Az önállóság, az önként vállalt felelősség öröme is megmutatkozik a kisiskolák növekvő számában.

Gazdálkodási célszerűségek és kényszerek

Harmadsorban egy egészen más szempontot is figyelembe kell vennünk: bizonyos gazdaságossági megfontolásokat. Az előbbiekkal szemben itt a döntések „tisztá” racionalitásáról van szó. Külön elemzést igényelne az a kérdés, hogy az önálló kisiskolák fenntartása, telepítése mennyiben tulajdonítható az önkormányzati törvény hatásának, mennyi szerepet játszanak benne tényleges társadalompolitikai megfontolások, mennyi szerepe van ebben a politikai populizmusnak. Tény azonban, hogy egyes céltámogatások a kis létszámú iskolák fenntartásának kedveznek.

A 100-nál kisebb tanulólétszámú iskolát fenntartó önkormányzat évente félmillió külön költségvetési támogatásban részesül. Az összeg odaítélése ugyan pályázati

úton történik, azonban a vitatható eseteket kivéve minden önkormányzat megkapja, amely csupán egyetlen ilyen kisiskolát működtet. A vitás esetek többségében arról van szó, hogy a – rendszerint csak alsó tagozatú iskolát működtető – önkormányzat a „körzeti” felső tagozatú iskolának csak használója-e vagy részbeni tulajdonosa. Ha ugyanis tulajdonosi jogai is vannak (és élvezzi a tulajdonlás előnyeit), akkor vitatható, csak egyetlen iskolát tart-e fenn, vagy egy egész valahányadrész iskolát, s az utóbbi esetben esetleg nem érvényesek a preferenciák. Az évi félmillió forint nem hatalmas összeg, de megfelel 12–13 általános iskolás utáni normatív támogatásnak. Egy kistélepülés önkormányzata számára éppen elég magas összeg ahhoz, hogy az önállósodási és az elszakadási törekvéseknek kedvezzen.

A fentén kívül is vannak olyan – magán- és közalapítványi – források, amelyek kifejezetten a kistélepülések iskoláit támogatják. Bár a gyakorlatban (nem a statisztikában) rendszerint nehéz meghúzni azt a határt, ameddig „kistélepülésről” lehet beszélni, az ilyen címen elnyerhető támogatások is kisiskolák fenntartása mellett szólnak.

Az önálló iskola drága ugyan, de gyakran olcsóbb, mint más településen taníttatni a gyerekeket. Különösen akkor érvényes ez, ha a szomszéd település a költségvetéstől kapott „fejkvótát” jelentős mértékben kiegészíti, s az ekként megemelt normatívát kéri a bejárók után is.

A pozitív indokok mellett kényszerítő körülményeket is számításba kell venni. Ilyen lehet a hétközi diákothonok megváltozott tulajdona. A körzetesítést különösen az Alföld tanyás térségeiben a tanulók hétközi diákothonokban való elhelyezésével szervezték. Az önkormányzati törvény nyomán a diákothonok is – iskolai kezelésből – az önkormányzatokhoz kerültek. A tulajdonos önkormányzat dönt arról, miként módosítja a diákothon funkcióját, a törvényes lehetőségek között hogyan szabja meg a térítési díjakat. Előfordul, hogy az az önkormányzat, amelynek területéről a tankötelesek hosszú idő óta a szomszédos település diákothonában nyertek elhelyezést, már nem tudják vállalni a térítési díjak kiegyenlítését, kénytelenek saját erős fejlesztésre.

A gazdasági válság egyelőre alig számításba vehető szempontból közvetlenül is érinti a kisebb településeket. A tanulóknak – sokszor óvodástól felső tagozatosig – a központba juttatását az ingázó munkásokat szállító buszok segítségével oldották meg. Ezeket a buszokat a vállalat fizette, így a tanulók utaztatása külön költségként nem jelentkezett. A csődbe jutott vállalatok először az ingázó munkásokat bocsátották el, ezzel együtt megszüntették buszjárataikat. Az érintett önkormányzatoknak más megoldást kellett keresniük: a lehetséges megoldások egyike a helyben működő iskola. Itt bocsátjuk előre, az iskolatelepítés csak egyike a lehetséges reagálásoknak. Esettanulmányokból tudjuk, hogy egyes önkormányzatok például mikrobuszt vásároltak, amely el- és hazaszállítja az iskolásokat is egyéb feladatai mellett.

A körzeti iskolák bizonytalan helyzete

Az iskolakörzetesítések nyomán létrejött általános iskolai hálózat részben reagálás is volt azokra a népesedési folyamatokra, amelyek az ország aprófalvas térségeiben bekövetkeztek, részben hozzájárult ezeknek a folyamatoknak a gyorsulásához: a csökkenő lélekszám javarészt az elvándorlás következménye, de a falusi családok gyermekvállalási szokásainak az általános országos trendhez való igazodása is magyarázza.

A körzeti iskolák és a tagiskolák, az iskolaszékhelyek és az iskola nélküli települések feszültségekkel és megoldatlan problémákkal tele együttműködése egyensúlyi helyzetet alakított ki, jóllehet a kényes és törekeny egyensúly helyzetét. A gyermeklétszám csökkenése nem állt meg, sőt üteme, éppen a kilencvenes években, országosan is gyorsult. A tanulólétszám csökkenése nagy mértékben érinti azokat a körzeti iskolákat, amelyeket magasabb tanulólétszám befogadására alakítottak ki. Működésük biztonsága, tanáraik állása annak lesz függvénye, sikerül-e megtartaniok tanulóikat. Nem egy-két gyerekről van szó, akiket szülei más iskolába, más településre járatnak.

A hagyományos, kijelölt körzeti iskolát használó bármely önkormányzat dönthet úgy, hogy tankötelesei számára önálló iskolát létesít, vagy egy másik önkormányzat iskoláját választja. A kisebb körzeti iskolákat 20–30 tanuló kiválása gyakorlatilag már működésképtelenné teheti, de legjobb esetben is néhány pedagógus fölöslegessé válik. Mivel bármely önkormányzat szinte bármikor dönthet a régi körzeti iskola ellen, a kis tanulólétszámú körzeti iskolák helyzete rendkívül bizonytalanná vált. A társulási szövetségek – ezekről lesz még szó – adnak ugyan bizonyos jogi védelmet, ám ezen az alaphelyezeten nem változtatnak, legfeljebb az új helyzethez alkalmazkodás idejét növelik meg kisebb vagy nagyobb mértékben.

A tanulólétszám általános csökkenése és a fejkvóta szerinti normatív finanszírozás hallatlanul megnöveli az önkormányzatok és az egyes iskolák érdekelttségét a minél több tanuló „megszerzésében”. Ezért fordulhat elő, hogy egy jó anyagi helyzetben lévő önkormányzat például megelégszik a tanulók után járó költségvetési támogatással, nem kéri el azt a többletet, amelyet maga erejéből fordít az iskolára, ha ezen az áron magához csatolhatja egy szomszédos önkormányzat tanköteleseit.

Ez a magatartás látszólag ellentmond annak, amit korábban megállapítottunk: egyes kistélepülések azért kényszerülnek önálló iskolát fenntartani, mert a régi körzetközpont túl sokat követel a tanulóktól. Az ellentmondás azért látszólagos, mert mindkét eset előfordul. A választott magatartást több tényező határozza meg, elsősorban az önkormányzat és az iskola gazdasági helyzete, illetve az oktatás gazdasági szempontja. (Egyes önkormányzatok becslése szerint legkedvezőtlenebb a 100–200 tanulólétszámú iskolák működtetése: már nem járnak a kisiskolák utáni kedvezmények, a normatív támogatás pedig nem elegendő a működtetéshez.)

Az önálló kisiskolák problémái

Az iskolák függetlenné válása, azaz a szervezeti hierarchia lebomlása önmagában is változásokat okozott. Az egykori tagiskolák (alsó tagozatos iskolák) önállókká váltak, az iskolavezetők igazgatókká. Az új falusi iskolaigazgatók jogi helyzete ugyan világos, de pénzügyileg rendszerint kevésbé: általában nem kapják meg az igazgatói pótlékot. (Kérdéses persze, hogy egy kéttanítós iskola igazgatóját is ugyanolyan vezetői pótlék kellene-e megilletse, mint egy 80 pedagógussal működőt, az viszont tény, hogy az önálló iskolaigazgató felelőssége nagyobb és munkája is több, mint a tagiskola vezetőjéé volt.)

A legtöbb problémát az információhiány okozza. Bármilyen nagyra is értéklik a pedagógusok – már akik nagyra értékelik – a szakmai önállóságot, ezt joggal nem tekintik azonosnak azzal, hogy teljesen saját erejükre kell támaszkodniok. Nem alakult ki a szakmai továbbképzések rendszere, nincsenek olyan fórumok, ahol az új igazgatók ismeretet gyűjthetnének és tapasztalatot cserélhetnének. (Egyéni jellegzettség lehet, de jól mutatja ezt a problémát, hogy van ahol az új igazgató rendszeren bekéretzkedik volt anyaiskolájának tantestületi értekezleteire, hogy egyáltalán szakmai kérdésekről halljon.) Vannak továbbképzések, szakmai napok a nagyobb városokban, de némelyik igazgató nem kap meghívót, mert a szervező önkormányzat nem tudja pontosan, melyek az újonnan önállósult iskolák. Egyedi eset, de előfordult az is, hogy az egyik falusi önkormányzat a környék nagyobb településének tanárát kérte fel, hogy külön díjazásért „szakmai felügyeletet” gyakoroljon.

A megyei pedagógiai intézetek elbizonytalanodtak, a TOK-rendszer még az előtt hullik szét, hogy ténylegesen működni kezdene. Nem a „kézi vezérlés”, a központi irányítás hiányzik, hanem a szakmai tanácsadás, információáramlás, bekapcsolódás a szélesebb pedagógusszakmába.

Az önállóság további hátránya, hogy a kisebb iskolákban megoldatlan a helyettesítés, ha az egyik pedagógus megbetegedik. (A tagiskoláknak az anyaiskola küldött ki helyettesít.) Nemcsak a pénzhiánnyal, hanem a helyettesítés megoldatlanságával is összefügg, hogy a kisiskolák pedagógusainak nincs lehetőségük nyelvtanfolyamon, nyelvi képzésben részt venni, így a falusi iskolák idegennyelvi oktatása hosszabb távon sem látszik megoldhatóknak.

Az önállóság kétségtelen előnye viszont, hogy innovatív készségeket szabadít fel: akár a cigány tanulók oktatási programjainak sokféleségére gondolunk, akár az alsó tagozatokban, sőt óvodákban dinamikusan terjedő kísérletekre (Tolnainé-, Zsolnai-, Waldorf-módszerek, önálló tanrendek, kapcsolatkeresés és -teremtés más intézményekkel, stb.), akár a pályázati lehetőségek sokféleségében való eligazodásra. Lehetséges, hogy a kísérletező kedv burjánzása növeli a zűrzavart az oktatási rendszer egészében, nyereség azonban már a „kontraszelektált”, elfásult pedagógus képének megújulása is.

Az oktatási intézmények részben vagy teljesen önállóan gazdálkodnak elfogadott költségvetésük szerint. A részbeni önállóság rendszerint azt jelenti, hogy a bérekkel

gazdálkodhatnak, egyéb kiadásaikat az önkormányzat fedezi. A részbeni és a teljes önállóság a kisebb településeken csak formális különbségtétel: van, ahol a fejkvóta éppen csak a béreket fedezi.

Bár a költségvetési támogatással való gazdálkodás lehetősége igen korlátozott, mégsem csupán a helyi önkormányzat anyagi lehetőségei befolyásolják, mire elég ez a pénz. Nyilvánvaló, hogy a nagyobb létszámú iskolákban a fajlagos költségek alacsonyabbak, mint kevés tanuló esetében. Az iskolák és az önkormányzatok egy része azonban nem igazán költségérzékeny. Az elnyert vagy visszanyert önállóság fölötti örömben figyelmen kívül maradnak az iskolánként és tanulócsoportonként gyakran igen alacsony létszámok. Hosszabb távon nemigen képzelhető el hatékony működés 4–10 tanulólétszámú iskolákban, amelyek közül némelyik még felső tagozatot is indít, vagy ilyenek indítását tervezi. Összehangolás hiányzik olyan esetekben is, amikor 9–10. osztályok indításáról volna szó: ez a feladat még a megszokott felső tagozatú oktatásnál is több koordinációt igényelne, mivel a tanulók jóval kisebb hányadát érinti, következésképpen nagyobb területről kellene toborozni őket. Előfordul, hogy olyan aprófalvak teszik meg az első lépéseket a 10. osztályos iskolává való bővítéshez, amelyek még a felső tagozataikba sem képesek elegendő tanuló vonzani.

A kistelepülési iskolák és az önkormányzatok közötti kapcsolatok tapasztalataink szerint általában kielégítőek. Ez azzal is összefügg, hogy a polgármesterek jó része pedagógus volt, vagy tanít is hivatala mellett. Így a szűkös anyagi lehetőségekért az iskolák rendszerint nem a választott helyi vezetést hibáztatják. A tanulók után kapott „fejkvótát” az önkormányzatok erejükhöz mérten kiegészítik, mivel a pénz legfeljebb a működtetésre elég. A közhasznú munkát végzők az oktatási intézményeken is dolgoznak. Van, ahol a „segítés” az iskola számára ingyen fénymásolt tankönyvekben, szemléltető eszközökben jelenik meg. Az iskola és a fenntartó önkormányzat közötti torzalkodásoknak, konfliktusoknak gyakran az a gyanú az oka, hogy az önkormányzat nem az oktatási intézményre fordítja a költségvetési támogatást.

Önkormányzatok közötti együttműködés

Az előbbiekben megpróbáltam tipizálni azokat az okokat, amelyek az aprófalusi önkormányzatok által fenntartott kisiskolák önállóságához vezettek; áttekinteni néhány olyan társadalmi eredményt és problémát, amelyek már ma is megfogalmazhatók. Az önrendelkezés lehetősége olyan új erőket szabadított fel az elhalásra ítélt aprófalvakban is, amelyek létezéséről sejtelmünk sem volt, mélységét és terjedelmét ma sem látjuk, de amelynek eredményei az iskolahálózatban is megjelennek.

Ugyanakkor azt is látni kell, hogy az önrendelkezés túlságosan gyakran azonosul az intézményi „önellátás” törekvésével, illetve az „önellátás” kényszerével. A túlságosan apró alsó tagozatú iskolák – évfáronként 1–3 gyerekkel –, vagy a 20–50 tanulólétszámú iskolák között azok, amelyek felső tagozatot is indítanak évfolyamonként ugyancsak 2–4 tanulóval, hosszabb távon aligha tarthatók fenn. (Színvonalas, korszerű oktatás szinte elképzelhetetlen a családnyi méretű intézményekben,

s még ha esetenként meg is próbálják, az intézmény túlzottan törekeny, túlzottan kiszolgáltatott az egyetlen vagy egy-két pedagógusnak.) Az önállóság eufóriájának elmúltával a következő lépés az okos együttműködés lehet. Ennek valamilyen formájára azoknak az önkormányzatoknak is szükségük van, amelyek például csak alsó tagozatos iskolát működtetnek, és azoknak is, amelyek iskolái csupán a kialakult szokások folytán oktatják több település tanulóit.

A társulási egyezmények lehetnek talán azok a formák, amelyek a kezdeti nehézségek után az önkormányzati együttműködés keretétől szolgálhatnak. Ilyen társulások az ország sok kistérségében létrejöttek: egyesek csak az iskolák fenntartására, mások tágabb feladatkörre, a szociális-kulturális intézmények működtetésére. (Példaként egy Zala megyei társulásra hivatkozom, amely egy tucat települést foglal magába, több feladatkörrel, több kisebb egységgel; de társulási szerződés keretei között épült igen sok tornaterem is.)

A társulás lényegében olyan szerződésrendszer, amely tulajdonosi jogokat és kötelezettségeket is ad a tagoknak. Mint minden megállapodás, ez is felbontható – ahogyan történt és történik egyes társulásokban. A sikeres társulások viszont olyan kölcsönös előnyökkel járnak, amelyek biztosítják továbbélésüket: egyre több és szorosabb szállal kötődnek egymáshoz, kialakul az alkuk, a viták, a kompromisszumok rendje, átláthatóvá válik a fejlesztések sorrendje és célja. A társulásból már nem szívesen válik ki az a tag, amely az előző évben a másik önkormányzat területén működő szociális otthon korszerűsítéséhez nyújtott támogatást, a következő évben viszont saját területén várja az iskola bővítéséhez a többi tag hozzájárulását.

A társulásokat, egyáltalán az önkormányzatok együttműködésének stabilizálását ismereteim szerint a kormányzatban a Környezetvédelmi és Területfejlesztési, továbbá a Belügyminisztérium igyekszik támogatni. Az oktatási feladatokra létrejött társulások is ennek a két ágazatnak az érdeklődését keltették fel. (Bár például a 100-nál kisebb létszámú iskolák támogatására a Belügyminisztérium által kezelt pénzalap éppen ellentétes hatást ér el, s inkább a társulások ellenében hat.) Fontos lenne végiggondolni a társulásban rejlő lehetőségeket az oktatáspolitikában is. Ez nem újabb iskolakörzetesítést jelent: erre nincsen szükség, és nincsen (szerencsére) lehetőség sem. Azt jelentené, hogy az egymás mellett élő, egymásra utalt önkormányzatok gyermekeik oktatásának ügyében közösen keresnek a legjobb, leghasznosabb kompromisszumokat.

FORRAY R. KATALIN