



TÁRKI-TUDOK

Tudásmenedzsment és Oktatókutatató
Központ Zrt.

Kié lesz az általános iskola?

Sajtóanyag a TÁRKI-TUDOK Zrt. 2007 őszén lezajlott közoktatási intézményfenntartási változásokat bemutató kutatásáról

A magyar közoktatás évek óta komoly hatékonysági problémákkal küzd. Ennek okai között az oktatásirányítási rendszer szétaprózottságát említik elsőként a szakértők. A legújabb közoktatási törvénymódosítás a feladatellátás méretgazdaságosságot szem előtt tartó szervezési (intézményi) kereteinek kialakítása érdekében megváltoztatta a közoktatás finanszírozását. A pedagógusok heti kötelező óraszámának emelésével, valamint a 2007 szeptemberétől bevezetett ún. „közoktatási teljesítménymutató” alapján csökkentette az oktatás pedagógusigényét, a nyolc évfolyammal vagy a megfelelő létszámmal nem rendelkező kisiskolák tagintézményként való kötelező integrálásával pedig a hatékonyabb intézményi hálózat kialakítását próbálja elérni. **A TÁRKI-TUDOK Zrt. munkatársai azt vizsgálták, hogy vajon a szabályozási és finanszírozási környezet az eddigiéknél talán erőteljesebb változása milyen irányba viszi a közoktatási rendszert, milyen stratégiákkal élnek az önkormányzatok. Mitől tűnik egy megoldás sikeresebbnek, mint egy másik?**

Egy 2007 őszén mintegy 500 önkormányzat körében végzett vizsgálat (NKTH JÁP 63/2006 projekt, OFI-KTI) adatai alapján feltárható az önkormányzatok tipikus magatartása. Az eredmények azt mutatják, hogy az új szabályozás által megkövetelt alkalmazkodási kényszer leginkább a státuszok megszüntetésére sarkallta az önkormányzatokat, mintegy 60%-uk élt vagy még élni fog ezzel az eszközzel. Mintegy egyharmaduk számolt be arról, hogy már összevonta, vagy legkésőbb a jövő tanév során össze kívánja vonni általános iskoláit. A legnagyobb mértékben ez az idei tanévben történt meg (18%). Az önkormányzatok 11%-a már tavaly megtette ezt a lépést, és a jövőben még mintegy 4%-uk tervezi ezt meglépni. Szintén egyharmadra tehető azon önkormányzatok száma, amely társult, vagy szándékában áll társulni intézményfenntartásra. 17%-uk teszi ezt a jelenlegi tanévben, míg 8%-uk már tavaly megtette, és mintegy 7,5%-a tervezi megtenni. A társulási aktivitás erőteljesebb a nyugat-magyarországi városok körében, mint a kelet-magyarországiakéban. Az intézmény átadása többcélú kistérségi társulás részére az önkormányzatok 9%-ának körében jelent valós opciót, míg úgy tűnik **a nem önkormányzati tulajdonba való intézményátadási szándék nem jelentős (2%)**. Az önkormányzatok mintegy 5%-a jelezte, hogy bezárni szándékozik intézményét. (Miután ebben a mintában már nincsenek benne azok az önkormányzatok, akik már bezárták iskolájukat, ezek aránya a valóságban magasabb lehet.)



A fenti képet kiegészítendő mélyinterjúkat és esettanulmányt készítettünk három olyan helyszínen, ahol a helyi szereplők, vagy egy részük, a változásokhoz proaktívan viszonyultak és újszerű - szervezeti és tulajdonosi-fenntartói változásokkal is járó - megoldásokat kerestek.

1.) Az egyik esetben földrajzilag egymástól messze eső települések iskolái kerestek fel egy városi alapítványt, hogy vegye át az intézmények működtetését.

Az önkormányzatok szívesen lemondtak az intézmények fenntartásának gondjairól. Az alapítvány a hatékony működtetést egyrészt a pedagógusok nem közalkalmazottként való foglalkoztatásával, másrészt többcélú intézményként többféle normatíva leihívásával próbálta biztosítani. A finanszírozást gyakran kísérték likviditási gondok, s az intézmények közt sincs igazán szerves kapcsolat. Az egymástól távol eső települések közt fizikai értelemben sem igen jöhettek létre olyan hatékony szervezeti megoldások, mint például a szaktanárok utaztatása. Az önkormányzatok számára eleinte jó megoldásnak tűnt, hogy az alapítványnak való átadással egyszerre kerül kevesebbe nekik az iskola, másrészt nem kell felvállalni a helyi közösséggel szemben az iskolabezárással járó konfliktusokat. Később világossá vált, hogy nem húzhatják ki magukat teljesen a települési iskola fenntartásából annak veszélye nélkül, hogy bedől az iskola. Ugyanakkor az alapítvány által nyújtott új szolgáltatásokkal, mint a két tannyelvű képzés, valamint az egész napos iskola általában mind a szülők, mind a tanulók igen elégedettek. Elmondható viszont az is, hogy a szolgáltatás bővülését nem kíséri pedagógiai módszertani innováció, annak ellenére sem, hogy az egyik csatlakozó iskola korábban részt vett egy kiemelt fejlesztésben, nevezetesen a kompetenciaalapú programcsomagok kipróbálásában, és az itt zajló folyamatokat a fejlesztők is mintaszerűnek találták. Az itt felhalmozódó tudás ugyanis a szervezeti együttműködés hiányában nem sugárzik szét a többi intézmény felé. Sajnos ma még akkor sincs garancia egy iskola hosszabb távú kiszámítható működtetésére, ha az, egy országos fejlesztés részeseként az abban való részvételre pályázati pénzekhez jutott.

2.) A második esetben a kistelepülések kisiskoláik megmentésére helyi alapítványt hoztak létre szülői segítséggel. A társulási formát itt azért nem preferálták, mert a társulásra is ugyanúgy vonatkoznak a minimum osztálylétszámok, így a kistelepülések ugyanúgy nem tudják helyben tartani az iskolát, másrészt a falvak nem akartak többcélú kistérségi társulásba lépni, mert félték a város dominanciájától. **Annak titka, hogy ezt meg tudták tenni az, hogy itt már volt mire építkezni.** Az egyik iskola már korábban is alapítványi formában működött, és komoly pedagógiai-módszertani innovációkat vezettek be. A különböző szereplők közötti kooperáció, az erős helyi társadalom és a jelenlévő vezetési és szakmai kapacitások biztosíthatják, hogy ez a forma működőképes



legyen. Az átgondolt szervezeti felépítés, a valós helyi igényeken alapuló szolgáltatások, valamint az erőteljes, és az egész szervezetet átható pedagógiai innováció, amelyet komoly minőségirányítási koncepció és belső humánerőképzés, tréningek kísérnek, garancia lehet a sikerre. Ugyanakkor a gyermeklétszám további csökkenése, az igen kis létszámú osztályok megléte bizonytalanná teszi a hosszú távú finanszírozhatóságot.

3.) A harmadik esetben 12 település, (négy kisváros és nyolc község) önkormányzata döntött úgy, hogy 31 intézményét többcélú kistérségi társulási formában tartja fenn, sőt az intézményhálózatból egységes iskolát hoztak létre. Ebben az esetben a települések egymáshoz viszonylag közel esnek, szerves területi egységet alkotnak. A kezdeményezők a polgármesterek voltak. Az új szervezet vezetőségében képviselést kaptak a különböző típusú intézmények és programok szempontjai. A közös ügyvitel és a lehívható kiegészítő normatívák, valamint a tanárok utaztatása reményeik szerint biztosítja a hatékony működtetést, bár a közös szervezet adminisztratív költségei alultervezettnek tűnnek. A folyamat itt is nagyon gyorsan játszódott le, de a működési problémákra már megvannak a válaszaik, további decentrumok létrehozásával próbálják a nagyméretű szervezet hatékonyabb irányítását biztosítani.

Az általunk vizsgált újszerű megoldások során az aktív szereplők célja az volt, hogy az intézmények alapvetően megmaradjanak. Ennek érdekében – mint láttuk - két helyen az önkormányzatok alapítványnak adták át iskoláikat, a harmadik esetben pedig egy többcélú kistérségi társulás keretében létrehozottak egy 30 intézményből álló egységes iskolát. **Az első két esetben az alapfokú oktatás helyi szolgáltatójává kizárólagosan egy alapítvány vált, így tulajdonképpen privatizálták az általános iskolákat. A harmadik megoldás pedig méretével keltett feltűnést, a szabályozók sem gondolták, hogy ekkora megatársulás is életre kelhet.** A három eset közt sok hasonlóságot, de sok különbséget is fel lehet fedezni. Mindhárom esetben voltak olyan szereplők, akik tudtak és akartak tenni valamit az iskola megmaradása érdekében. Ugyanakkor az is elmondható, hogy minél inkább konszenzusos ez a folyamat a különböző érdekelt szereplők – önkormányzat, iskolavezetés, tantestület, szülők, alapítványi vezető – közt, annál inkább sikeres. Szinte mindegyik új megoldás generált valamilyen pedagógiai változtatást is, de ott, ahol ez nem hozott valódi módszertani megújulást, szerkezeti átalakulást, ott nem rendelkezik olyan integráló erővel, amely a szervezet hosszú távú fennmaradását tekintve fontos lehet. Ugyanígy a földrajzi távolság is befolyásolja a szervezetek közötti kommunikáció erejét, a közös erőforrások hatékonyabb kihasználását.



Az esettanulmányok azt mutatják, hogy **a sikeres iskolaépítés, intézményhálózat-építés azt feltételezi, hogy a szereplők közt intenzív a kommunikáció és a kooperáció.** Ezt elősegíti,

- ha a helyi társadalom és önkormányzat képes és akarja segíteni a folyamatokat,
- ha a fenntartóban valódi tulajdonosi szemlélet alakul ki,
- ha valódi szervezet- és humánerő-fejlesztés zajlik,
- ha az intézmények valós igényeket szolgálnak ki,
- ha a földrajzi távolságok nem túl nagyok,
- valamint ha a szervezet tanulószervezetként működik és rendelkezik jövőképpel.

Ezzel szemben ott, ahol a szerény társadalmi tőke és a valódi összefogás híján az új szervezetben nem alakul ki egy működőképes szervezeti felépítés és a tanulás, megújulás képessége, ott az állandósult konfliktusok felemészthetik azt, függetlenül attól, hogy magán-, vagy önkormányzati tulajdonról van szó. Vajon mit hoz a jövő? Az önkormányzati adatbázis adatai alapján azt mondhatjuk, hogy nem várható az iskolák tömeges magánosítása. A települések közötti együttműködés viszont, – főleg ha ennek egyre több pozitív példája lesz – reményeink szerint erősödni fog.

Alábbi **javaslataink** e pozitív folyamatok erősítését szolgálják.

Kiszámíthatóbb szabályozás: A helyi problémákra jobban reagáló, rugalmasabb, eseti elbírálást is megengedő, de egyben hosszú távon kiszámítható szabályozási környezet megteremtése elősegítené a hosszabb távon is működőképes együttműködési formák kialakulását. A szabályok és törvények meghozatala előtt hatásvizsgálatokat kell készíteni, bizonyos modellek kipróbálása, mérése, akár azok több éven át tartó nyomon kísérése is szükséges lehet.

Intenzívebb értékelési-mérési tevékenység és a megfelelő visszacsatolás: az ezt biztosító támogató környezetnek a folyamatos és megbízható működést segítő szervezeti hátterét ki kell építeni. A megfelelő folyamatkontroll és visszacsatolás segíthet oldani a túlszabályozottságot, és hozzájárulhat ahhoz, hogy a valódi értéket teremtő intézményi megoldások fenn tudjanak maradni, függetlenül attól, hogy azok önkormányzati vagy nem önkormányzati fenntartásúak.



TÁRKI-TUDOK

Tudásmenedzsment és Oktatáskutató
Központ Zrt.

Intézményvezetés professzionalizálása: Az általunk körbejárt esetek azt mutatják, hogy az új típusú megoldások sikerének egyik kulcsa az elhivatott, szakmailag felkészült vezető. Az intézményátrendezések során egyre nagyobb méretűek lesznek az oktatási intézmények, ezért ezek vezetése is az eddigieknél komplexebb feladattá válik. A folyamatok sikeres menedzselése nem fog menni megfelelő vezetők nélkül, ezért a közoktatás területén a vezetőképzés kulcskérdéssé válik.

A jó gyakorlatok feltárása, terjesztése: A sikeres modellszerű kooperációkat és terjedésüket az államnak érdemes lenne támogatni, akár azzal is, hogy a különböző példaértékű esetek bemutatására, értékelésére és terjesztésére anyagi és humán kapacitásokat biztosít.