

**Lannert Judit – Németh Szilvia – Sinka Edit**

## **Kié lesz az általános iskola?**

**Kutatási jelentés a 2007 ősz elején lezajlott közoktatási  
intézményfenntartási változásokról**

**2008. február**

## Tartalomjegyzék

Vezetői összefoglaló .....	3
Bevezetés.....	7
Az önkormányzati társulások és azok szabályozási háttere .....	8
Milyen változások zajlottak, zajlanak le az adatok tükrében? .....	11
Ahol már nem fenntartó az önkormányzat.....	11
Önkormányzati intézményfenntartás 2007 őszén .....	12
A társulási aktivitás és az azzal való elégedettség .....	13
Újszerű megoldások .....	14
Kisiskolák csatlakozása egy városi alapítványi iskolához .....	15
Megalakulás, helyi környezet.....	15
Működés, tapasztalatok .....	17
Tanári munkaidő és bérezés .....	18
Szakmai, pedagógiai változások .....	19
Többcélú kistérségi társulás által fenntartott egységes iskola.....	21
Megalakulás, helyi környezet.....	21
Működés, tapasztalatok .....	22
Szakmai, pedagógiai változások .....	24
Tervezett változtatások.....	24
Alapítvány létrehozása kisiskolák fenntartására aprófalvas településszerkezetű térségben	25
Megalakulás, környezet.....	25
Szervezeti modell .....	26
Működtetés, finanszírozás .....	27
Pedagógiai innováció .....	29
A jövő.....	31
Összegzés .....	32
Javaslatok .....	35
Felhasznált irodalom .....	37

## Vezetői összefoglaló

A magyar közoktatás évek óta komoly hatékonysági problémákkal küzd. Az oktatás legfontosabb hatékonysági problémái között az oktatásirányítási rendszer szétaprózottságát említik 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”<sup>1</sup> 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 annak mentek utána, hogy vajon a szabályozási és finanszírozási környezet az eddigieknél talán erőteljesebb változása milyen irányba viszi a közoktatási rendszert, milyen stratégiákkal élnek az önkormányzatok. Mitől tűnik egy megoldás sikeresebbnek, mint egy másik?

Egy 2007 őszi mintegy 500 önkormányzat körében végzett vizsgálat<sup>2</sup> adatai alapján feltárható az önkormányzatok tipikus magatartása. Az eredmények azt mutatják, hogy az új szabályozás által megkövetelt alkalmazkodási kényszer leginkább státuszok megszüntetésére sarkallta az önkormányzatokat. Mintegy egyharmaduk számolt be arról, hogy már összevonta, vagy legkésőbb a jövő tanév során össze fogja vonni általános iskoláit. A legnagyobb mértékben ez az idei tanévben történt meg (18%). Tavaly meglépte ezt a lépést az önkormányzatok 11%-a, és a jövőben még mintegy 4%-uk tervezi ezt megtenni. Szintén egyharmadra tehető azon önkormányzatok száma, amely társult, vagy szándékában áll társulni intézményfenntartó formában. 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 önkormányzati társulás részére 9% körében jelent valós opciót, míg úgy tűnik **a nem önkormányzati tulajdonba való intézményátadási szándék nem jelentős**. A városok körében a többcélú intézmény alapításának lehetőségével is élnek, és általában is elmondható, hogy adottságaikból következően az intézményátalakításra sokkal több lehetőségük van, mint a községeknek, akiket passzívabb és követő magatartás jellemez. Az önkormányzatok mintegy 3%-a jelezte, hogy bezárni szándékozik intézményét. Miután ebben a mintában már nincsenek benne azok az önkormányzatok, akik már bezárták iskolájukat, az intézményt bezáró önkormányzatok aránya a valóságban magasabb.

A fenti képet kiegészítendő mélyinterjúkat és esettanulmány 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.

**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,

---

<sup>1</sup> Az új formula figyelembe veszi a közoktatási törvénynek az osztály és csoport alakításáról szóló elveit, előírásait (átlagléttség, foglalkoztatási időkeret), a pedagógusok kötelező heti óraszámát, továbbá az egyes intézménytípusok (óvoda, általános iskola, középiskola) társadalmi költségigényességét kifejező intézménytípus együtthatót.

<sup>2</sup> NKTH JÁP 63/2006. projekt, OFI-KTI

másrészt többcélú intézményként többféle normatíva lehívásával próbálta biztosítani. Ebben az esetben a finanszírozást gyakran kísérték likviditási gondok, ugyanakkor nem alakult ki egy olyan hatékony szervezeti struktúra, ahol az intézmények közti valódi integráció eredményesebbé tette volna a működést.

*„Bármikor meg lehet válni bármelyik tanárról, ha túl nagy a szája, és nem vállalja a pluszmunkát. Jön a helyére nyolc másik, közülük majd az kapja az állást, aki a legkevesebért megcsinálja. Minél olcsóbb legyen. Egy üzleti alapon működő oktatásnak ez a legfontosabb, nem?(egy pedagógus)*

Az egymástól távol eső települések közt fizikai értelemben sem igen jöhettek létre olyan hatékony szervezeti megoldások, mint 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 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 szolgáltatásbővülést nem kíséri pedagógiai módszertani innováció, annak ellenére, hogy az egyik csatlakozó iskola korábban részt vett egy kiemelt fejlesztésben, nevezetesen a kompetencialapú programcsomagok kipróbálásában, és az itt zajló folyamatokat a fejlesztők is mintaszerűnek találták. Ennek ellenére nincs garancia arra ma a rendszerben, hogy ilyen esetekben ne szakadjon meg a folyamat. Jelen esetben is hiányzott egy olyan hosszú távú keretszerződés, amely megvédte volna az iskolát attól, hogy az önkormányzat egyik napról a másikra bezárja a kapuit, miközben egy országos fejlesztés részeseként az abban való részvételre pályázati pénzekhez jutott. Az iskolában elindult módszertani innovációk úgy tűnik az új tulajdonos ingerküszöbét sem érték el. Így féltő, hogy az állam által eddig beruházott pénzek nagyon kevésbé hasznosulnak.

**A másik 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 közel esnek, szerves területi egységet jelentenek. Az új szervezeti forma kialakításához egyrészt a polgármesterek az ország másik pontján hasonló helyzetben lévő településekre látogattak el, hogy tájékozódjanak, másrészt bevontak külső szakértőket. Az új szervezet vezetősége egyrészt a gimnázium volt igazgatójából, másrészt egy kisiskola vezetőjéből áll össze, ami biztosítja, hogy képviselve legyenek a különböző típusú intézmények és programok szempontjai. A közös ügyvitel és a lehívható többlet 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.

*Adtam volna egy évet a rendszer kialakításának, amikor alaposan végig lehetett volna gondolni a működést – fogalmaz tömören az igazgató. – [...] ha valaki ilyesmibe akar kezdeni, állítson fel egy stábot, amiben pénzügyes, jogász, oktatási szakember van. Nézzék át a településstruktúrát, és azt, hogy mi az, amit meg tudnak valósítani és akarnak működtetni. Egy jó fél, háromnegyed évig dolgozzanak az előkészítésen. (iskolaigazgató)*

**A harmadik 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 bemenni, mert féltek 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 alapítvány nem egy üzleti vállalkozás, hanem egy iskolát működtető fenntartó, azért az érdekeltség az önkormányzatnál és az alapítványnál azonos, maradjon meg minél tovább az intézmény.”* (kuratóriumi elnök)

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.

Az általunk vizsgált újszerű megoldásokban a cél az volt, hogy az intézmények alapvetően megmaradjanak. Ennek érdekében két helyen az önkormányzatok alapítványnak adták át iskoláikat, a harmadik esetben pedig egy többcélú kistérségi társulás keretében létrehoztak egy 30 intézményből álló egységes iskolát. Az első két megoldás pikantériája az, hogy 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 volt ez a folyamat a különböző érdekelt szereplő – önkormányzat, iskolavezetés, tantestület, szülők, alapítványi vezető – közt, annál inkább sikeres. Szinte mindegyik új megoldás generált valamilyen pedagógiai megújulást is, de ott, ahol ez nem jelent 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. Általában elmondható, hogy ott, ahol a helyi társadalom, önkormányzat támogató, és ahol van megfelelő vezetési és szakmai kapacitás, amely az új szervezeti megoldásokat új innovatív pedagógiai megoldásokkal társítja, ahol van jövőképe a résztvevőknek, bíznak egymásban, ahol együttműködnek, ott az újszerű megoldások sikeresek lehetnek. Másképpen fogalmazva, ahol rendelkezésre áll a megfelelő társadalmi tőke, ahol a szereplők kooperálnak ott nagyobb esély van arra, hogy a helyi lakosok számára biztosított közoktatási szolgáltatás – történjen akár alapítványi, akár társulási formában – jó minőségű és fenntartható legyen.

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 áthidalhatatlanok (közlekedési értelemben is), 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 folyamatokat erősítését szolgálnák.

## **Javaslatok**

**Kiszámíthatóbb szabályozás:** A helyi problémákra jobban reagáló, rugalmasabb, eseti elbírálást is megengedő, de egyben a kiszámíthatóbb szabályozási környezet megteremtése minden bizonnyal elősegítené a hosszabb távon is működőképes együttműködési formák kialakulását. A szabályozás kiszámíthatóságát mindenképpen segítené, ha a szabályok és törvények meghozatala előtt készülnének hatásvizsgálatok, esetleg bizonyos modellek kipróbálása, mérése és bevalás-vizsgálata is megtörténne, akár azok több éven át tartó nyomon kíséréssel is. Ezzel olyan előzetes tapasztalatokra lehet szert tenni, amellyel az új szabályozás mellé már kipróbált mintákat is lehet nyújtani.

**Intenzívebb értékelési-mérési tevékenység és a megfelelő visszacsatolás:** az ezt biztosító támogató környezetnek a folyamatos és megbízható működést segítő szervezeti hátterét ki kell építeni. Amennyiben az iskolákban zajló nevelési-oktatási munka megfelelő standardokra épülő értékelésének ez az intézményi háttere kiépülne, és az intézmények és fenntartók elszámoltathatósága létező és elismert gyakorlattá válna, úgy könnyebbé válik az értékteremtés felismerése is, történjen bár atipikus formában is. 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.

**Intézményvezetés professzionalizálása:** Az általunk körbejárt esetek azt mutatják, hogy az új típusú megoldások sikerének egyik kulcsa az elhivatott, szakmailag felkészült vezető. Az intézményátszervezések 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. Annál inkább kiszámítható lesz az átalakulás folyamata, minél inkább professzionalizálódik a vezetés, valamint minél inkább megteremtődik ennek a képzésbeli háttere és minél inkább tervezhetővé és megvalósíthatóvá válik a szervezeti hierarchiában való előrejutás és pályáiv.

**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 disszeminálására anyagi és humán kapacitásokat biztosít.

## Bevezetés

A magyar közoktatás évek óta komoly hatékonysági problémákkal küzd. Nemzetközi összehasonlításban is pazarlónak tűnik a rendszer, hiszen hiába jut nálunk kevesebb diák egy tanárra, a PISA vizsgálatok tanúsága szerint a tanulói teljesítmények ezt a nagyobb erőforrás ráfordítást nem igazolják vissza. Az oktatás legfontosabb hatékonysági problémái között az oktatásirányítási rendszer szétaprózottságát, az oktatásfinanszírozásban érvényesülő „puha költségvetési korlátokat”, a közoktatás mesterségesen magasán tartott létszámigényét, az emberi erőforrás-gazdálkodás rugalmatlanságát, a teljesítménystandardok hiányát és az egész életen át tartó tanulás feltételeit biztosító tanulástámogató rendszerek hiányát említik a szakértők (*Jelentés, 2006*).

Való igaz, Magyarország rendelkezik az egyik legerőteljesebben decentralizált oktatásirányítási rendszerrel, ahol az intézményfenntartás terhe nagyon sok önkormányzat közt oszlik meg, s egy részük számára ez a feladat mind anyagilag, mind szakmailag is egyre nagyobb gondot jelent. A probléma egyidős a rendszerváltással, amikor a települések önálló intézményfenntartóvá léptek elő, és gyakran az iskola vált a település legfontosabb intézményévé. Ugyanakkor az egyre csökkenő gyereklétszám és a jövedelemtermelő képesség terén az önkormányzatok közt meglévő igen nagy különbségek egyre nehezebbé tették az oktatás finanszírozását és felerősítették a már meglévő területi és iskolák közötti egyenlőtlenségeket. A gyereklétszám csökkenését nem követte a pedagóguslétszám ezzel arányos csökkenése, részben mert a településeken gyakran nem vállalták fel az ezzel járó konfliktust, részben mert a központi szabályozás is sokszor egymást kioltó ösztönzőkkel élt, és hol az oktatás kiterjesztésével, hol az óraszámcsökkentéssel, hol az egyre több kiegészítő normatíva bevezetésével inkább lassította az alkalmazkodási folyamatot. Éppen ezen alkalmazkodás hiányában - dacára a pár éve lezajlott béremelésnek - a pedagógusok nem érik el azt a szintet, amely megfordíthatná a hosszú idő óta zajló kontraszelektációs folyamatokat. Így a hatékonysági problémák egyre súlyosabb minőségi és méltányossági problémákat is felvetnek. Nem tudni meddig döcöghetett volna el így ez a szekér, mindenesetre a kétezres évek második felében jelentkező súlyos, nemzetközi mércével is kirívó költségvetési hiány csökkentésének igénye olyan drasztikus változtatásokat igényelt, amelyek a közoktatás rendszerét sem hagyták érintetlenül.

Az ezen változtatásokat tartalmazó konvergencia program szerint az EU átlagos fejlettségi szintjéhez való felzárkózáshoz olyan gazdaságpolitikára van szükség, amely növekedésbarát, de az államháztartás tartós egyensúlyán alapul. Ennek értelmében nemcsak gyors államháztartási kiigazításra volt/van szükség a magas költségvetési hiány miatt, hanem az állam működésének érdemi újragondolásával az újraelosztás mértékét tartósan csökkenteni kell. A konvergencia program nyomán a már elfogadott 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”<sup>3</sup> 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. Az intézménystruktúra átalakítására ható további erőteljes tényezők még az önkormányzati társulásokat preferáló szabályozási és finanszírozási keretek kialakítása, valamint a szakképzés terén a területi integrált szakképzési központok felállításának meggyorsítása

---

<sup>3</sup> Az új formula figyelembe veszi a közoktatási törvénynek az osztály és csoport alakításáról szóló elveit, előírásait (átlaglétszám, foglalkoztatási időkeret), a pedagógusok kötelező heti óraszámát, továbbá az egyes intézménytípusok (óvoda, általános iskola, középiskola) társadalmi költségigényességét kifejező intézménytípus együtthatót.

azáltal, hogy szakképzési fejlesztési forrásokhoz csak ilyen szervezeti keretekben lehet a jövőben hozzájutni.

A pedagógus óraterhek 10%-os emelése és a finanszírozásban ezentúl használatos teljesítményszorzó a rendszert láthatóan hatékonyabb működésre ösztönzi. A 2007 őszi híradások szerint 33 iskolát zártak be, 10 ezer álláshely szűnt meg, részben 8800 pedagógust bocsátottak el, 1600-at nyugdíjaztak. Az intézményát szervezési folyamatok felgyorsulni látszanak, egyre több önkormányzat kerül valamilyen döntési kényszerbe iskoláját tekintve: Vonja össze az iskoláit, vagy adja át egy társulásnak, esetleg alapítványnak, vagy zárja be? Az önkormányzatok számára egyszerre feladat az önkormányzati vagyonnal való megfelelő gazdálkodás, a szavazópolgároknak való megfelelés, valamint az alapképzés megfelelő szintű szolgáltatásának biztosítása. Az, hogy milyen megoldást választanak, sok tényező függvénye. Egyrészt keretet szab ennek a fennálló szabályozási keret, valamint az önkormányzat jövedelemtermelő képessége. Ugyanígy erőteljesen befolyásolja az adott döntést a meglévő humán erőforrások minősége, a vezetési kapacitás (önkormányzat és oktatási intézmény szintjén egyaránt), valamint a helyi társadalom milyensége. Ennek megfelelően többféle megoldás is születhet helyi szinten a meglévő erőter függvényében.

Jelen tanulmányunkban annak mentünk utána, vajon a szabályozási és finanszírozási környezet az eddigieknél talán erőteljesebb változása milyen irányba viszi a közoktatási rendszert, milyen stratégiákkal élnek az önkormányzatok. Mitől tűnik egy megoldás sikeresebbnek, mint egy másik? Az elemzéshez egy mintegy 500 önkormányzatra kiterjedő 2007. őszi végzett vizsgálat mintájának<sup>4</sup> kialakítása során szerzett tapasztalatainkat és a vizsgálatnak kifejezetten az intézményátalakításra vonatkozó kérdéseire adott válaszokat, valamint az új típusú fenntartási formákban működő intézmények és fenntartók körében végzett interjúinkat használtuk és elemeztük.

## **Az önkormányzati társulások és azok szabályozási háttere**

A közoktatásról való gondoskodás Magyarországon a helyi közösségek, a *települési önkormányzatok* feladata. A *feladatellátási kötelezettség* azonban nem jelent intézményfenntartási kötelezettséget is. Egy település köteles ugyan gondoskodni arról, hogy az általánosiskolás-korú népesség járhasson általános iskolába, de nem köteles ezt úgy megoldani, hogy alapít és működtet egy általános iskolát. Az önkormányzatok szabadon eldönthetik, hogy feladataikat milyen módon oldják meg: intézmény létesítésével, fenntartásával, társulásban való részvétellel vagy más önkormányzattal, illetve fenntartóval kötött megállapodás útján. Emellett pedig a települések önkormányzatainak jogukban áll olyan feladatot is ellátni, amely számukra nem kötelező, azaz például tarthatnak fenn középiskolát, noha a törvény a középfokú oktatási feladat ellátására a megyei és a fővárosi önkormányzatokat kötelezi. Ezzel a lehetőséggel szép számmal éltek is, ugyanakkor a kilencvenes évek végétől a városok nagy számban adták át, általában kevésbé kurrens középfokú intézményeiket a megyéknek.

Az ország településszerkezete és a fenti szabályozás következtében a közoktatási intézmények legnagyobb hányadát községek és kisvárosok tartják fenn. A számosság, a kis méretek és a folyamatosan csökkenő gyereklétszám miatt különösen nagy figyelmet kap a *települések közötti együttműködés* kérdése. Az 1990-ben nagyfokú autonómiához jutott települések tulajdonába kerültek az alap- és középfokú intézmények. Az önkormányzatok nagy többsége szívesen fogadta, hogy maga rendelkezik az intézményeivel, ugyanakkor már ekkor is lehetőség volt társulásra közös intézményfenntartás céljából, és ezzel élt is mintegy

---

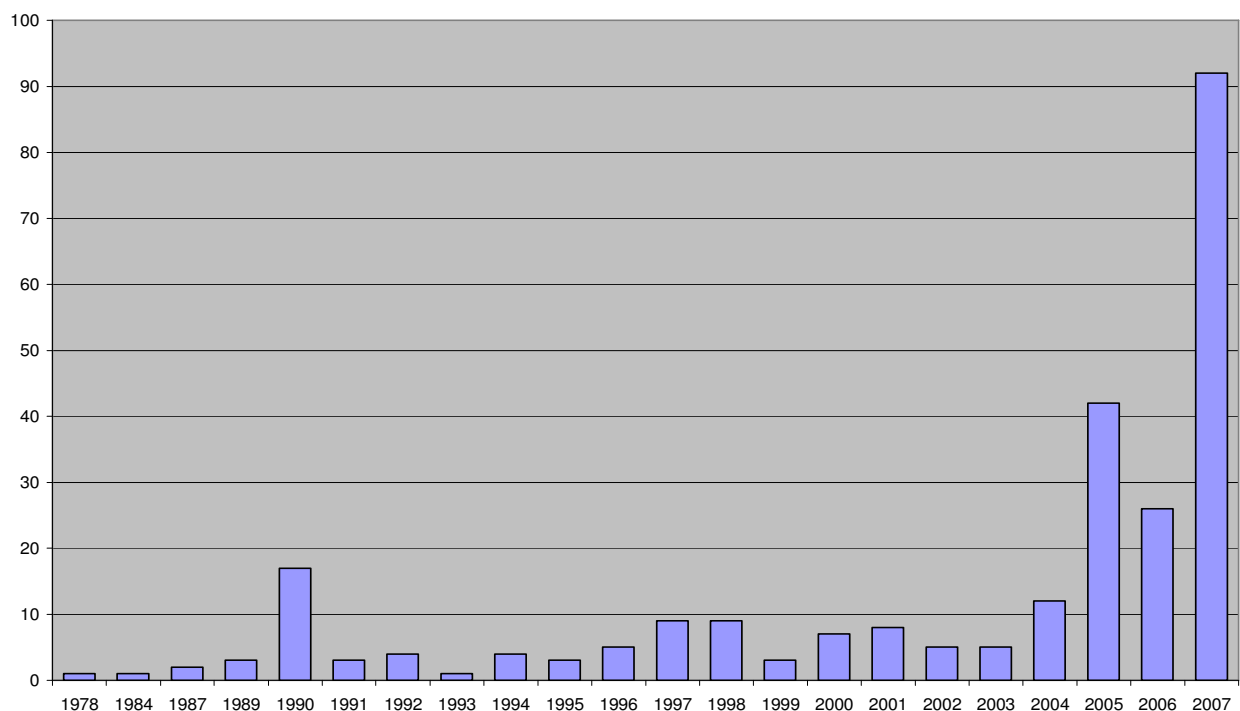
<sup>4</sup> Az önkormányzati adatfelvétel az OFI-KTI konzorciumában végzett NKTH JÁP 63/2006. számú kutatási projekt során készült.



120 önkormányzat (*Jelentés, 1995*). Az általunk 2007 őszén megkeresett önkormányzatok közül is 17-en jelezték, hogy már 1990-tól vesznek részt társulásban (*lásd 1. ábra*). A társulást az országos oktatáspolitikai kilencvenes évek második felében kezdte ösztönözni. Elsőként közös iskolabusz vásárlására lehetett támogatást kapni, majd a központi költségvetésből kiegészítő normatív támogatást kaptak a közoktatási feladatellátásra társuló községek. A kilencvenes években természetes vonzáskörzeti kapcsolatok alakítottak ki települések közötti önkormányzati társulásokat. Semmi nem kötelezte ilyen társulások létrehozását, és arra sem volt szabály, hogy a földrajzi egységek, ún. kistérségek települései együtt alkossanak társulást. Ösztönző erőt jelentett azonban a kistérségi társulások megalakulásához az, hogy 1996/97-ben felálltak a megyékben a területfejlesztési tanácsok, melyek munkájában egyes települések nem, de a kistérségi társulások részt vehettek. A társulások megalakítását nem lehetett kötelezővé tenni, mert ahhoz az önkormányzati törvény módosítására lett volna szükség, ám a társulások a korábbiakhoz képest jelentős költségvetési támogatásban részesültek. A mintánkba bekerülő önkormányzatok egy része is 1996-ban vagy 1997-ben hozta létre a társulást, bár számuk nem ugrott meg túlságosan (*lásd 1. ábra*), ami betudható annak is, hogy a szabályozás nem volt következetes, és jelentősebb összegű normatív támogatást kapott minden olyan kistérség is, amely iskolát tartott fenn függetlenül attól, hogy a társulásnak megvoltak-e a feltételei, vagy nem (*Jelentés, 1998*).

### 1. ábra

Az intézményfenntartó társulásban résztvevő önkormányzatok száma a társulásba lépés időpontja szerint



Forrás: NKTH JÁP 63/2006 projekt

Adataink szerint a társulási aktivitás igazán 2005-ben ugrott meg, és utána 2007-ben eddig sose látott hajlandóságot mutattak az önkormányzatok a társulásra (*lásd 1. ábra*). Ennek okai szintén a szabályozási környezet változásában keresendő. 2004-ben a területfejlesztési törvény módosítása létrehozta azt a 168 kistérséget az országban, amelyek statisztikai és fejlesztési egységek, s melyek rendszere lefedi az ország teljes területét. Ugyanebben az

évben a társulási törvény<sup>5</sup> rendelkezett a *települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról*, lehetőséget adva az oktatás közszolgáltatás ellátására is. Abban a kérdésben, hogy a többcélú kistérségi társulás a közoktatás-szolgáltatás terén milyen feladatot vállaljon fel, nagy döntési szabadságuk, mozgásterük van a társulást létrehozó önkormányzatoknak.

A fenntartás többféle módja is lehetséges ebben a formában. Létrejöhet az *intézmények közös fenntartása*, amely esetben a többcélú kistérségi társulás fenntartói jogokat egyáltalán nem gyakorol. Az intézmények fenntartói a társulásban részt vevő önkormányzatok, amelyek együttesen döntenek a fenntartás kérdéseiben.

Lehetséges megoldás, hogy *a társulás maga gyakorolja a közoktatási intézménnyel összefüggő fenntartói jogokat*, mely esetben a közoktatási intézmény nem önkormányzati fenntartású intézményként, hanem többcélú kistérségi társulás által fenntartott intézményként működik tovább.

A többcélú kistérségi társulás lehetőséget biztosít a tagoknak arra is, hogy egymás között, a fenntartásukban lévő közoktatási intézmény által nyújtott *szolgáltatás rendelkezésére bocsátásával* oldják meg a társulás területén az egyes feladatokat. Ez a megoldás a különböző tulajdoni fenntartói jogosultságok átalakítása nélkül módot nyújt arra, hogy az érintett települési önkormányzatok egymás között elosszák a szolgáltatás-szervezés feladatait, és rendezzék a szolgáltatások biztosításához szükséges gazdasági kérdéseket.

Elképzelhető az is, hogy meghatározott, a többcélú kistérségi társulás által nyújtott szolgáltatások megszervezésében nem érdekelt a társulás minden tagja. Ennek megfelelően a társulásban részt vevő települési önkormányzat kikötheti, hogy a többcélú kistérségi társulás által nyújtott egyes szolgáltatások igénybevételére nem tart igényt. Például egy adott önkormányzat megtartja önálló általános iskoláját akkor, amikor a többcélú kistérségi társulás egységes iskolát hoz létre a többi település intézményeinek összevonásával.

A különböző pénzügyi eszközök mellett a törvényi szabályozás változása még inkább ösztönözni tűnik a *társulások létrejöttét*. A közoktatási törvény 2006-os módosítása előírja, hogy 2008 szeptemberétől a nyolcnál kevesebb évfolyammal működő általános iskolák csak másik, nyolc évfolyamos általános iskola, vagy legalább hat évfolyamos gimnázium tagiskolájaként működhetnek. A törvény arról is rendelkezik, hogy az iskola nem egyszerűen akkor tekinthető nyolc évfolyamosnak, ha az alapító okiratában ekként határozták meg. Nyolc évfolyamnál kevesebb évfolyammal működő általános iskolának kell tekinteni azt az iskolát is, amelyikben egymást követő két tanítási évben nem indult osztály a hetedik és a nyolcadik évfolyamon. Ezeket a hetedik és nyolcadik évfolyamon indított osztályokat kizárólag akkor lehet figyelembe venni, ha az egyes osztályok tanulói létszáma eléri a törvényben meghatározott maximális osztálylétszám 50%-át (ez ma 15 tanulót jelent). (Ez a szabály a nem állami intézményfenntartókra nem vonatkozik nekik csak a maximális osztályonkénti létszám előírást kell betartaniuk.)

Ez a törvényi változás több olyan település számára is cselekvési kényszert jelent, amelyek pusztán pénzügyi ösztönzők hatására nem változtattak a gazdaságtalanul működtetett oktatási intézményeiken. Bár alacsony létszámú önálló iskolájukat változatlan formában nem tarthatják meg, több lehetőség is kínálkozik számukra. **Dönthetnek úgy, hogy a településen nem működtetnek tovább iskolát, ekkor meg kell szervezniük a tanulóik más intézménybe való járását. Átadhatják meglévő iskolájukat más fenntartónak, illetve társulhatnak más önkormányzatokkal a feladatok ellátására.**

Magyarországon közoktatási intézményt – az államon és a helyi önkormányzatokon túl – a települési, területi és országos kisebbségi önkormányzat, valamely bejegyzett egyház, gazdálkodó szervezet, alapítvány, egyesület valamint magánszemély is alapíthat és tarthat

---

<sup>5</sup> 2004. évi CVII tv.

fenn. Már létező intézmény esetében is van lehetőség a fenntartói jog átadására. Ha valamely közoktatási intézmény költségvetési jellege megszűnik (vagyis például ha a helyi önkormányzattól egyház vagy alapítvány veszi át az intézményt), a közoktatási törvény szerint a tanulók változatlan feltételek mellett jogosultak tanulmányaikat folytatni. Ilyenkor általában az történik, hogy a települési önkormányzat *közoktatási megállapodást köt* az intézmény új fenntartójával. Ha kötelező feladatról van szó (például óvodáról, általános iskoláról), az adott szolgáltatás ellátásának színvonala nem szenvedhet hátrányt, és a szolgáltatás igénybevétele a gyermeknek, tanulónak és szülőnek nem jelenthet aránytalan terhet. Ha egy települési önkormányzat közoktatási megállapodást köt például egy alapítvánnyal, a feladatellátási kötelezettsége a megállapodás ellenére is folyamatos marad, vagyis akkor is biztosítani kell az oktatást, ha a feladatot átvett fenntartó a tanítási évben nem tudja vagy nem akarja tovább az intézményét működtetni. A működésképtelenség következményei tehát a feladatellátásra kötelezett önkormányzatra hárulnak. Miután volt arra eset, hogy a fenntartó által így átadott intézmények finanszírozási háttere bizonytalanra vált, a szabályozás igen gyorsan reagált erre a problémára és megpróbált olyan garanciális elemet bevinni, amely az önkormányzatokat megfontoltabb cselekvésre ösztönzi. 2007. júliusában lépett életbe az a rendelkezés, mely szerint ha a nyolc évfolyamnál kevesebb évfolyammal működő általános iskola fenntartói jogát a helyi önkormányzat nem állami, nem önkormányzati fenntartónak adja át, az átadást követő tanévben, illetve azt követő négy tanéven át az egyházi kiegészítő normatívának megfelelő összeget (jelenleg 145ezer Ft/fő) köteles megfizetni az átvevő fenntartónak.

## Milyen változások zajlottak, zajlanak le az adatok tükrében?

### **Ahol már nem fenntartó az önkormányzat**

A 2007 őszen végzett önkormányzati felvétel mintájának kialakítása során feltűnt, hogy a mintába került, 2006-ban még oktatási intézményt fenntartó önkormányzatok egy része már nem tart fenn intézményt. A mintába teljes számba bekerültek a fővárosi, a megyei és a fővárosi kerületi önkormányzatok. A városi önkormányzatok körében két önkormányzat jelezte, hogy átadta intézményét egy többcélú társulásnak, és mintegy 6%-uk tagadta meg a választ. A községi önkormányzatok körében viszont nagy számban találtunk olyan települést, ahol megszűnt az iskola (13%, lásd 1. táblázat). A válaszmegtagadás a községi önkormányzatok körében alacsonyabb arányú volt, viszont két megyében is az alapítványnak való átadás preferált stratégiának tűnt, míg a több célú társulásra – akárcsak a városok esetében – Bács-Kiskun megyében találtunk példát.

#### *1. táblázat*

*A mintából kikerült községi önkormányzatok száma a kikerülés oka szerint*

Megye /községek	Válasz megtagadó	Megszűnt az iskola	Alapítvány vette át	Társulásba ment át	Tagiskola lett	Minta elemszám
Baranya	1	1	0	0	0	12
Bács-Kiskun	0	2	0	2	0	10
Békés megye	0	2	0	0	0	9
BAZ	1	3	0	0	1	25
Csongrád	0	0	0	0	0	4
Fejér	0	4	0	0	0	11
Győr-Moson-Sopron	0	4	2	0	0	15

Hajdú-Bihar	1	0	0	1	0	6
Heves	0	5	0	0	0	16
Komárom-Esztergom	0	2	0	0	0	6
Nógrád	1	0	0	0	0	6
Pest	0	0	0	0	0	16
Somogy	1	0	0	0	0	11
Szabolcs-Szatmár	0	1	0	0	0	18
Jász-Nagykun-Szolnok	1	0	1	0	0	9
Tolna	0	0	0	0	0	7
Vas	0	1	0	0	0	8
Veszprém	0	2	0	0	0	9
Zala	1	0	2	0	0	10
Összesen (N)	7	27	5	3	1	208
<b>Összesen %</b>	<b>3%</b>	<b>13%</b>	<b>2%</b>	<b>1%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>

Forrás: NKTH JÁP 63/2006 projekt

Tanulmányunk másik részében három olyan esetet vizsgálunk, ahol már 2007 őszén fenntartót váltottak illetve átszervezték az intézményrendszert. Ezek az új típusú megoldások már csak azért is figyelmet érdemelnek, mert jelenleg nincsenek igazán minták arra, hogyan is fognak kinézni és működni a szabályozás által is preferált többcélú társulás által fenntartott intézményhálózatok.

### **Önkormányzati intézményfenntartás 2007 őszén**

Bár tanulmányunk célja az új típusú társulási, intézményfenntartási megoldások bemutatása, amelynek során az általános iskolák új szereplő (magán, vagy többcélú kistérségi társulás) fenntartásába kerülnek, de a többi önkormányzat várható viselkedése is érdekes lehet: vajon mennyiben várhatók körükben ezen új típusú megoldások elterjedése? Az új szabályozás által megkövetelt alkalmazkodási kényszer leginkább státuszok megszüntetésére sarkallta az önkormányzatokat. Mintegy egyharmaduk számolt be arról, hogy már összevonta, vagy legkésőbb a jövő tanév során össze fogja vonni általános iskoláit. A legnagyobb mértékben ez az idei tanévben történt meg (18%). Tavaly meglépte ezt a lépést az önkormányzatok 11%-a, és a jövőben még mintegy 4%-uk tervezi ezt megtenni. Szintén egyharmadra tehető azon önkormányzatok száma (a két halmaz közt lehet átfedés), amely társult, vagy szándékában áll társulni intézményfenntartó formában. 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 önkormányzati társulás részére 9% körében jelent valós opciót, míg úgy tűnik a nem önkormányzati tulajdonba való intézményátadási szándék nem jelentős (lásd 2. táblázat). A városok körében a többcélú intézmény alapításának lehetőségével is élnek, és általában is elmondható, hogy adottságaikból következően az intézményátalakításra sokkal több lehetőségük van, mint a községeknek, akiket passzívabb és követő magatartás jellemez. Az önkormányzatok mintegy 3%-a jelezte, hogy bezárni szándékozik intézményét. Miután ebben a mintában már nincsenek benne azok az önkormányzatok, akik már bezárták iskolájukat, az intézményt bezáró önkormányzatok aránya a valóságban magasabb.

## 2. táblázat

Azon önkormányzatok aránya, akiknél volt, vagy várható oktatási intézményt érintő intézkedés, településtípus és régió szerint, %

	Összesen
<b>Alapítás</b>	
Óvoda	3
Általános iskola	1
Középfokú intézmény	0
Többcélú intézmény	10
<b>Bezárás</b>	
Óvoda	2
Általános iskola	3
Középfokú intézmény	0
<b>Összevonás</b>	
Óvodák	27
Általános iskolák	34
Általános iskola és óvoda	12
Középfokú intézmények	0
Általános iskola és középfokú intézmény	1
<b>Átadás</b>	
Megyei fenntartásba	1
Egyháznak, alapítványnak	1
Épületátadás	2,5
<b>Társulás</b>	
Intézményfenntartó	28
Többcélú	9
<b>Státuszgazdálkodás</b>	
Pedagógus- vagy pedagógust segítő státusz létesítés	11
Pedagógus- vagy pedagógust segítő státusz csökkentés	54
Fenntartói órakeretsökkentés	9
<b>Összes</b>	100
<b>N</b>	<b>490</b>

Forrás: NKTH JÁP 63/2006 projekt

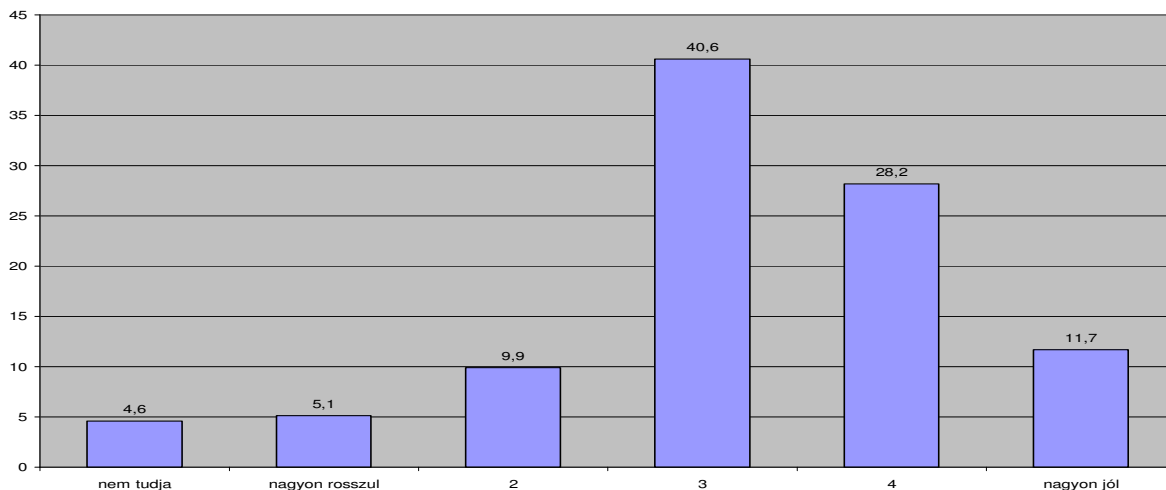
## A társulási aktivitás és az azzal való elégedettség

A mintába került önkormányzatok 57%-a nyilatkozott úgy, hogy részt vesz intézményfenntartó társulásban. Jellemzően általános iskolát és óvodát tartanak fenn ezek a társulások, és a leggyakoribb a két-három településből álló társulások, a harmadik leggyakrabban előforduló méret az 5 településből álló társulás.

A többcélú kistérségi társulás működésére a mintába bekerült önkormányzatok 40%-a közepesen elégedett, 28%-uk osztályozta a működést négyesre (lásd 2. ábra).

### 2. ábra

A többcélú társulással való elégedettség (1-5-ig terjedő osztályzat) (%)



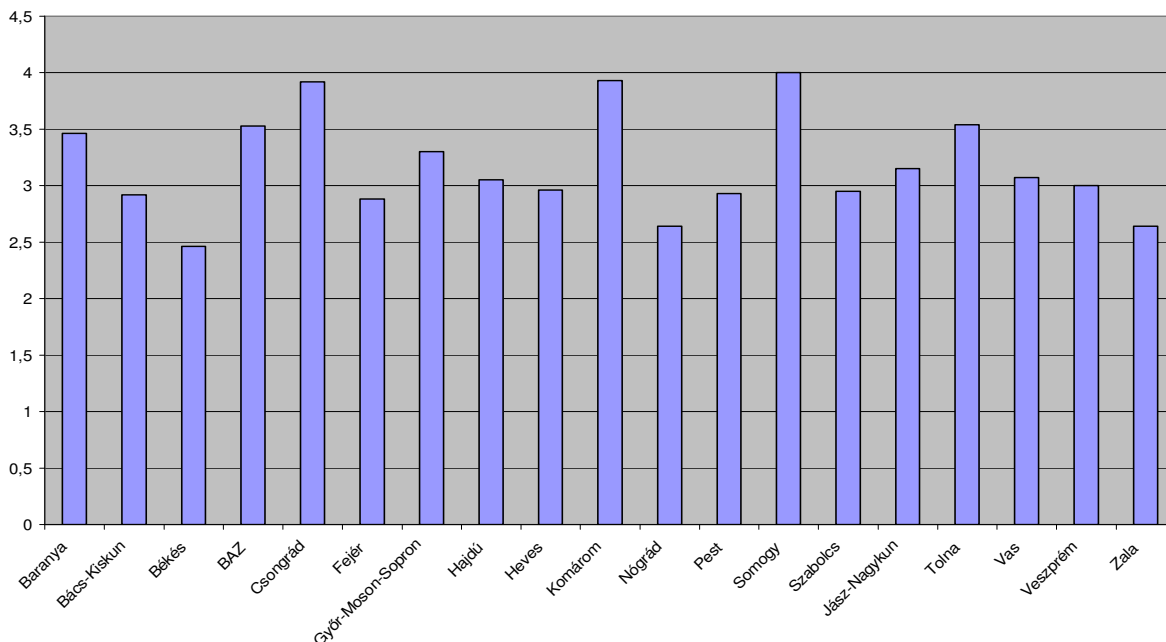
Forrás: NKTH JÁP 63/2006 projekt

Érdekes módon az elégedettség nincs kapcsolatban a település típusával, de a régióval igen. A nyugat-magyarországi települések elégedettebbek a társulás működésével, mint a kelet-magyarországiak. Az előző csoport 3,4-re, a másik csoport 2,9-re osztályozta a működést átlagosan.

A többcélú társulásokkal kapcsolatos elégedettséget tekintve igen eltérő a kép megyénként, a legelégedettebbek e társulási forma működésével átlagosan a Somogy, Komárom és Csongrád megyeiek, a legelégedetlenebbek pedig a Nógrád, Zala és Békés megyeiek (lásd 3. ábra)

### 3. ábra

*A többcélú kistérségi társulások működésével kapcsolatos tapasztalatok megyénként*



Forrás: NKTH JÁP 63/2006 projekt

## Újszerű megoldások

A szétaprózott decentralizált oktatásirányítás és a csökkenő gyereklétszám okozta finanszírozási nehézségekre reagáló változó szabályozási környezet lépésre kényszeríti az iskolafenntartó önkormányzatokat. Bár a törvényi szabályozás 2008 szeptemberéig várja el az önkormányzatoktól, hogy lépjenek, mégis sok helyen már 2007 szeptemberére alapvető változások történtek. Ezek egy része, mint láttuk, azt jelentette, hogy bezárták az intézményt, vagy összevontak többet, vagy egyéb megszorításokkal éltek. Igazán érdekesek azok az esetek, ahol teljesen új megoldásokkal éltek, és új tulajdonviszonyokat teremtettek. Ezek mögött a mozgató rugó vagy az volt, hogy a kisiskolák megmaradjanak, vagy hogy egy új formával hatékonyabb szervezetté alakuljanak át. A kisiskolák menekülési útját az alapítványi forma jelentette, két nyugat-magyarországi megyében is találtunk erre példát. A harmadik eset, amely figyelemreméltó, egy kelet-magyarországi többcélú társulás, ahol 12 település mintegy 30 intézményével társult. A helyi viszonyok és lehetőségek függvényében mindegyik megoldás más és más, az ott nyert tapasztalatok mindannyiunk közös okulására szolgálhatnak.

## ***Kisiskolák csatlakozása egy városi alapítványi iskolához***

### **Megalakulás, helyi környezet**

1997-ben egy megyeszékhelyen működő nyelviskola mellett létrejött egy magánalapítvány, azzal a céllal, hogy a település általános iskoláiban bekapcsolódjon az angol nyelvű oktatásba. 1999-ben az alapítvány életre hívta saját iskolaközpontját, egy magyar-angol két tanítási nyelvű általános iskolát és szakközépiskolát. Az iskola a megalakulása óta eltelt kilenc év alatt folyamatosan bővült, vidéki városokban is tagiskolákat hozott létre, 2001-től felnőttképzéssel is foglalkozik.

Mindeközben a megye több kistélepülésének általános iskolája is abba a helyzetbe került, hogy egyre nagyobb gondot okozott számára az iskola fenntartása, a csökkenő gyereklétszám és hiányzó források miatt. Ezen kistélepülések egyike, N volt az, amely először megkereste az említett alapítvány elnökét, és azzal a javaslattal állt elő, hogy az alapítvány vegye át az iskola fenntartását az önkormányzattól. Az N-i iskola vezetése már 4-5 évvel korábban is próbált lépni, a környező önkormányzatokkal együtt társulást szerettek volna létrehozni az intézmények fenntartására. Ez azonban a leendő partnerek érdektelensége miatt meghiúsult.

N. iskolájának vezetője és a tantestület nagyon innovatív volt mindig is, többek között részt vettek a HEFOP 3.1.3 NFT-programban, matematikából és magyar nyelvből is programcsomag-kipróbáló iskola lettek. Ez a státuszuk lehetővé tette volna, hogy akkor is önálló maradjon az iskola, ha a törvényi feltételeket nem teljesíteni, erre az OKÉV engedélyét meg is kapták, de az önkormányzat nem vállalta a további fenntartás költségeit. Ezért keresett az igazgató más megoldást.

2007. februárjára ennek a lehetséges megoldásnak úgy elterjedt a híre, hogy végül 10 település önkormányzata kereste meg az alapítványt, azzal a szándékkal, hogy vállalja fel a település oktatási intézményeinek fenntartását. A települési önkormányzatok kistélepülési iskolák fenntartói voltak, olyan iskoláké, amelyeknek az idei tanévtől kezdve egy más település iskolájába beolvadva, vagy tagintézményeként kellett volna működniük. Az önkormányzatok tagiskola alakítási kötelezettségüknek általában azért nem akartak/tudtak eleget tenni, mert a legtöbb helyen esetleg az alsó tagozat maradhatott volna csak a településen.

Az alapítvány vezetőjével készült sajtóinterjú bepillantást enged az alapítványhoz való

tömeges intézménycsatlakozás hátterébe. Az elnök kiemeli, a kistérségek önkormányzatai nem tudtak megegyezni egymással egy fajta kistérségi társulás létrehozásában. Így a helyi érdekellentétek végül a helyi oktatási intézmények fenntartói jogának átadásához vezettek.

*„Még az elmúlt év szeptemberétől kistérségek települései hívtak meg azzal a céllal, hogy az iskolájukról meghozandó döntés előtt tájékoztassam őket lehetőségeikről. Elmondtam: ahhoz, hogy megőrizzék intézményeiket, társulniuk kell, akár az alapítványunk nélkül is. Csak a módszert és nem a céget ajánlottam. Tény azonban, hogy a települések polgármesterei, testületei nem tudtak egymással megegyezni és ezért választottak bennünket” (alapítvány elnöke).*

A kistelepülések, amelyek a többcélú kistérségi társuláshoz való csatlakozás helyett egy magánalapítvány részesítettek előnyben egy-két kivételtől eltekintve, nem hátrányos helyzetű települések. A tizenhét település némelyikében több külföldi tulajdonú cég is működik, amelyek nagymértékben hozzájárulnak a helyi alacsony munkanélküliségi mutatókhoz. A polgármesterek elmondása alapján a szóban forgó falvakban csupán egy-két hátrányos helyzetű család él. Ezt az arányt támasztja alá az az alapítványi adat is, amely szerint a hozzájuk csatlakozott oktatási intézmények tanulóinak kevesebb, mint tíz százaléka hátrányos helyzetű.

A többcélú kistérségi társulásban való együttműködés meghiúsulását az érintettek többnyire egy fő okra vezetik vissza: helyi érdekellentétekre. A települések a közötti kapcsolatról az egyik falu iskolaigazgatója, valamint egy másik falu polgármestere így vall:

*„Azt nem mondanám, hogy rossz a kapcsolat, mert ez sem igaz, és az sem igaz, hogy nincs kapcsolat. Olyan köztes a dolog. Mi kolléga-szinten jóban vagyunk. Emberileg igen, ismerem, találkozunk versenyeken, beszélünk, de amikor összejövünk intézményi szinten, netalán fenntartói szinten a polgármesterek, akkor már nem működik a dolog. Ez egy nagyon érdekes itt a környéken. Például a szomszéd községek körjegyzőségekben vannak. Ennek ellenére az iskolájukat egy távolabbi településre vitték.”*

*„Elképzелhetetlen, hogy egy ilyen jó adottságokkal rendelkező község nyolcosztályos iskola nélkül maradjon. (...) Tárgyaltak erről egyházakkal, művészeti alapítványokkal, ám megállapodni nem tudtak velük. A helyzetet súlyosbította, hogy a normatív támogatás módosulása következtében jövőre már negyvenmillió, később ötvenmillió forintba is került volna az iskola fenntartása. Gondolkodtak az úgynevezett többcélú kistérségi társuláshoz való csatlakozásról, de az nem garantálta volna a felső tagozat helyben maradását.”<sup>6</sup>*

Ennek következtében 2007 szeptemberétől az alapítvány 10 óvodával és 11 új általános iskolával kezdhetette meg a tanévet. A tagiskolák diákjaival együtt jelenleg az alapítványi oktatásban 1400 tanuló vesz részt, szervezetenként közös igazgatású többcélú intézményként működik, amely szervezeti és szakmai tekintetben önálló intézményegységekből áll.

Az N-i iskolaigazgató és az alapítvány elnöke közötti megbeszélésnek – több interjúalany szerint – gyorsan „híre ment”, s márciusban-áprilisban kistelepülések polgármesterei egymás után keresték meg az alapítvány vezetőjét hasonló céllal. A központi általános iskola igazgatója hangsúlyozza, az összes megkeresés a kistelepülések részéről történt, az intézményátvételek gondolata nem az alapítvány vezetőitől származott: *„Olyan kicsi a világ, hogy amikor egy-egy önkormányzatnál úgy volt, hogy meg fog szünni, nem tud mit csinálni, akkor a polgármesterek elkezdtek keresgélgni. És akkor egy elindult, és a polgármesterek is ismerik egymást, és ajánlották. Ez így volt. Azt hozzá kell tenni, hogy mindegyiket ők keresték, tehát ők keresnek meg minket, és könyörögtek, hogy szeretnének.”*

<sup>6</sup> Idézet egy sajtóinterjúból. Az eset anonimitásának megőrzése érdekében a cikk-részlet megjelenésének helyét és idejét nem közöljük.



Az egyeztetési folyamat februártól júniusig tartott, amelynek során az önkormányzatok képviselői vagy megbízottjai iskolalátogatásokat végeztek, az alapítvány vezetői kihelyezett fórumokon adtak felvilágosítást mind a pedagógusoknak, mind a szülőknek, valamint teljes tantestületek tettek többször szakmai látogatást a központban. Az érdeklődő települések képviselőinek tárgyalási és döntéshozási stílusa két fő csoportba sorolható. Egyrészt megjelentek olyan önkormányzati vezetők, akik akár a helyi szülői ellenállást szinte figyelmen kívül hagyva gyors megegyezésre törekedtek, másrészt néhány vezető a helyi szülői testület határozott sürgetése ellenére is csak hosszas mérlegelés után hozták meg a döntést.

*„Szól a telefon, tegnap éjjel megvolt a testületi ülés, 12-kor, éjjel, és csak egy kérése van, hogy most 8 van, most azonnal indulnának, mert a testület szeretné megnézni az iskolát. 10-kor idejöttek, egész nap itt voltak négyen. Millió kérdés, de mindenre kiterjedően. A gyerekeket, volt, hogy mászkáltak a folyosón, és akkor megállítottak nyolcadikost. Főlkészíteni abszolút nem lehetett volna. És akkor mondták, hogy ők ide szeretnének csatlakozni.”* (központi iskola igazgatója)

*„Polgármester asszony roppant óvatos. Ő semmi olyanba, aminek még a látszata is nem törvényes, vagy bármi olyan, amiből ő 100%-ban nem jól jön ki, abba nem mer belevágni. Ezt látom okát az ellenkezésnek. Félt attól, hogy ha ő átad egy épületet, még ha bérleti joggal is, akkor mi lesz.”* (tagiskola igazgatója)

Az egyeztetések fontos állomásaként az alapítvány munkatársai, valamint a központi általános iskola vezetője személyesen látogatott el az érdekelt településekre, ahol lakossági fórumon ismertették pedagógiai programjukat. Bizonyos településeken egyértelmű sikert arattak a szülők körében, de a legtöbb település esetében a szülők bizalmatlanok voltak, s nem akarták támogatni a megszokott oktatási stílus „leváltását”, valamint tartottak attól, hogy tandíjat kell fizetniük gyermekük alapfokú iskoláztatásáért.

A fenntartóváltással szembeni fenntartások nemcsak a csatlakozást fontolgató településen jelentek meg, hanem a központi iskola, valamint az alapítvány munkatársai is nehezen tudták elképzelni, hogy *„hogyan bírja el majd az alapítvány ezt a rengeteg tagintézményt.”* Az önkormányzati döntéshozatal minden egyes esetben június végére megtörtént, amit az iskola új pedagógiai programjának kidolgozása követett. A programírók, e tapasztalatok birtokában, hangsúlyozzák *„lehet, hogy úgy kellett volna, hogy egyet-egyét kipróbálni, nem pedig 12-t egyszerre.”*

## **Működés, tapasztalatok**

Az alapítvány elnökének sajtóközlése alapján<sup>7</sup> elmondható, hogy az alapítványi intézmény és tagiskolái elsősorban állami normatívákból, pályázati pénzekből és kiegészítő tevékenységek - felnőttoktatás, céges képzések, egyéb szolgáltatások – bevételeiből gazdálkodik. Mivel közhasznú alapítványként működik, így ezeket kötelezően vissza kell forgatniuk. A közhasznúsági jelentés szerint tárgyeszköz-vagyonuk 1,1 milliárd forint, melynek jó része ingatlan. A saját tőke 690 millió forint. Tevékenységüket több cég is segíti adományokkal.

A központi iskola tandíjköteles, míg az újonnan csatlakozott intézmények tanulói után szülei nem fizetnek tandíjat. Azokon a településeken, ahol nincs más ingyenes oktatást biztosító alapfokú intézmény, ott az önkormányzati megállapodás értelmében tandíjmentes képzést biztosít az alapítvány. Azonban vannak önkormányzatok, amelyek hozzájárulnak

<sup>7</sup> Az anonimitás megőrzése érdekében az interjú megjelenésének helyét és dátumát nem közöljük.

bizonyos összeg erejéig az iskola költségeihez, ezekben az esetekben az önkormányzat úgymond átvállalja a tanulók tandíját.

Az interjúalanyok elmondása alapján megállapítható, hogy a tagintézményekkel bővült iskola-komplexum fenntartása céljából az alapítvány terve az volt, hogy költségeit az ún. társulási normatíva megigénylése által is majd fedezni tudja. Ez azonban jogi akadályokba ütközött, így sajtóértesülések alapján elmondható, hogy a 2007. szeptemberi iskolakezdés után három hónappal az alapítvány komoly anyagi gondokkal szembesült, amely főként a pedagógus bérek valamint a közüzemi számlák kifizetésének akadozásában mutatkozott meg. Az elmúlt hetek válságkezelő stratégiája a pedagógusoknak – átmeneti - napi hat órás foglalkoztatásában, valamint az önkormányzatok költségész átvállalásaiban körvonalazódott.

## Tanári munkaidő és bérezés

Az alapítványi iskolában dolgozó pedagógusok nem közalkalmazottak, munkaidejük egységesen, reggel fél 8-tól délután 4-ig tart, 40 órás munkahétben. A tanárok kötelező óraszámja 22, de mivel az iskolában iskolaotthonos oktatás folyik, így a délutáni gyermekfelügyelet is kötelező munkaidő a számukra. Fizetés szempontjából a közalkalmazotti bértáblát igyekeznek a fenntartó figyelembe venni, kisebb-nagyobb módosulásokkal.

*„Mi nem vagyunk közalkalmazottak, mindenféle olyan dolog, ami közalkalmazottaknak jár, az itt nincsen. Alapbérrel vettek fel bennünket, itt túlóra nincs. Munkaidőnk nyolctól négyig van, túlóra nincs. Ha 22 órán felül tanítunk, ami a törvény szerint kötelező, akkor elszámolhatjuk és a szabadság terhére nyáron kivehetjük, de pluszban túlórában nincs kifizetve. Pótszabadság az valóban megvan. De nem kapunk szakkönyvtámogatást.”*(tagiskola igazgatója)

A pedagógusok munkaidejének és munkaejének minél hatékonyabb kihasználásának szándéka rajzolódik ki a pedagógusok időbeosztásának háttérében, habár az igazgatónő határozottan kiemeli, e gyakorlat háttérében szerinte az alapítónak azon gyerekközpontú elképzelése ragadható meg, hogy a pedagógus és a tanuló között minél több és minél szorosabb interakció legyen.

Az interjúk során a központi iskolában tanító pedagógusok nem minősítették a munkarendet, viszont az iskola igazgatója egyértelműen kijelentette, hogy nem tartja jónak a napi nyolc órás kötelező tanári iskolai jelenlétet, amely egyértelműen az alapító akaratát tükrözi.

*„Próbáltuk lebeszélni, ez az igazság, végig, hogy ne négyig legyen, nem engedte. Ebből az atyaistennek nem engedett. [...] ugyanúgy a törvény által 22 óránk van nekünk is, mint mindenkinek. De ezen megint vita van, hogy a 22 órába mi tartozik bele. Őszerinte [alapító] csak a letanított órák, tehát csak az óra. Hogy egy alsós nevelőnek legyen meg 22 matematika, környezet, magyar, mindenféle tantárgy, és levegőzni még ugyanaz a tanár vigye ki, de a 22 órán felül, meg ebédelni ugyanaz a tanár, tehát már lassan ott tartunk, hogy 35 órája lenne. Illetve úgy 35, hogy 35 órát a gyerekekkel lenne. Ezt képtelenség megcsinálni. Majdnem azt mondhatom, hogy embertelen. Akkor egy nap reggeltől estig a gyerekekkel van minden nap, ezt nem lehet. Akkor mikor készül? Ezt elértem, hogy ez nem így van.”* (központi iskola igazgatója)

Az esettanulmányhoz gyűjtött dokumentumok és az iskola működéséről szóló internetes

fórumok tanúsága szerint azonban számos pedagógus interjún kívül hangot ad nemtetszésének. Kritikai megjegyzéseit azonban hivatalosan nem merik hangoztatni, a munkahelyük elvesztése miatti aggodalmukból kifolyólag.

*„Bizony ám! Bármikor meg lehet válni bármelyik tanárról, ha túl nagy a szája, és nem vállalja a pluszmunkát. Jön a helyére nyolc másik, közülük majd az kapja az állást, aki a legkevesebért megcsinálja. Minél olcsóbb legyen. Egy üzleti alapon működő oktatásnak ez a legfontosabb, nem? Meg az, hogy erről senki ne beszéljen.”<sup>8</sup>*

A tanulók elmondása alapján a szülőknek az iskola munkarendjéről nagyon pozitív véleménye van. Több tanulót az egész napos iskolai gyakorlat miatt írtak az intézménybe, mivel így sokkal inkább biztosítottak látták, hogy gyermekük az osztályfőnök, vagy szakos pedagógus segítségével lépést tud tartani a tananyaggal, mintha napközitthonos iskolába járna. Elmondható, hogy a délutáni kötelező, tanár által felügyelt önálló tanulás és azt követő változatos szakköri tevékenység komoly vonzerővel bír a szülők számára.

## **Szakmai, pedagógiai változások**

Az intézmény pedagógiai programjának fő jellegzetessége az angol-magyar két tannyelvű oktatás felvállalása. Az iskola hivatalos elnevezésében is szerepel ez a kitétel. Vállalt pedagógiai hitvallásuk a következő:

*„A két tanítási nyelvű iskolai oktatásunk célja, hogy az anyanyelvi és idegen nyelvi tudást egyidejűleg és kiegyensúlyozottan fejlesszük, diákjainkat megtanítsuk az idegen nyelven való tanulásra, az idegen nyelvű információk feldolgozására. Célunk, hogy tanulóink alkalmassá váljanak arra, hogy tanulmányaikat akár magyarul, akár idegen nyelven folytatni tudják, illetve szakmájukat mind a két nyelven gyakorolhassák. Két tannyelvű oktatásunk további célkitűzése, hogy a különböző kultúrák értékein keresztül tanulóinkat türelemre, megértésre és nyitottságra neveljük; továbbá hangsúlyozzuk a nemzetközi kapcsolatok és az együttműködés fontosságát.”<sup>9</sup>*

E célkitűzést a gyakorlatban az alsó tagozaton heti öt órában próbálják megvalósítani, valamint heti egy-egy órában a rajz-technika, testnevelés és ének tartárgyak oktatása is angolul folyik. A nyelv minél tökéletesebb elsajátítása érdekében anyanyelvű tanárok is tanítják a gyermekeket. 4. osztályban kezdik a tanulók a második idegen nyelv tanulását (választható: német, spanyol, francia). A nyelvi órák kis létszámban, csoportbontásokban folynak. 5. osztálytól két új tantárgyat tanulnak angolul: az EU-s ismereteket és a Brit civilizációt. 8. osztályos korukban Angliába is eljuthatnak tanulók, hogy anyanyelvi környezetben hasznosítsák az addig megszerzett tudásukat<sup>10</sup>.

Az iskola tanulóival készült fókuszcsoporthoz tartozó beszélgetés során is, minden egyes kérdésre adott válaszban felbukkant a nyelvtanulás fontosságának kiemelése. A tanulók az angol nyelv emelt óraszámú tanítása miatt érkeztek az iskolába, s valóban kivétel nélkül mindannyiuknak nyolcadik év elején is még az angol nyelv és irodalom a kedvenc tantárgya. Második kedvencként a választható idegen nyelv jelenik meg. A tanulók elégedettek

---

<sup>8</sup> Egy megyei hírportál fórum-bejegyzése.

<sup>9</sup> A szöveg az alapítvány honlapjáról vett idézet.

<sup>10</sup> Az információ az alapítványi általános iskola honlapjáról származik.

nyelvtanáraikkal, legtöbbjük, ha újra elsős lenne, a nyelvtanulás miatt ismét ebbe az iskolába szeretne beiratkozni.

*„Nekem az tetszik, hogy sokat tanulunk angol, meg hogy spanyolt is tanulunk, meg sokfajta nyelvet. Jó az angol. Négy rendes angolunk van, és akkor van egy angol, ami kötelező olvasmány angolul, és angol anyanyelvű tanár van. Van két civilizáció óránk és két óra, ami választott nyelv.”*(diák)

*„Az angolos tanár a kedvencem. Végül is azért, mert ő még nem olyan szigorúan veszi az órákat. Nem követel meg mindent, de mégis azért mindenkivel meg tudja értetni, és azért nagyjából tudjuk is. Ért hozzánk.”* (diák)

Az idei tanévben csatlakozott tagiskoláknak a kétnyelvű képzésre való áttérés számos gyakorlati problémát okozott. (pl. nem mindenhol tanítottak eddig angol, inkább a német-tanítás dominált) A nehézségek „tornyosulását” megelőzendően minden egyes új tagintézményben az angol-magyar két tannyelvű oktatás felmenő rendszerben jelenik meg, azaz ebben az iskolaévben még csak az első évfolyamba érkezett tanulókat érinti.

*„A két tannyelvűség felmenő rendszerben működik, csak az elsősöknél van. Aztán az a saját döntésünk volt, hogy a második-harmadik-negyedik osztályban angol tanítunk. Mi ott németet tanítottunk heti 2 órában eddig, és úgy gondoltuk, hogy még a negyedikeseknél sem olyan nagy gond, [...] ha végül nem a németet vezetjük be, a kettő helyett már három órában, hanem az angolt kezdjük. [...] Ez volt esetleg vita kérdése, de az alapítvány ezt is ránk hagyta, ahogy a helyi sajátosságok ezt igénylik. Azt kérték, hogy a bejövő első osztályban ott már akkor legyen angol. [...] Ötödikben viszont meghagytuk a németet. Mivel ők már elég régen elkezdték, és nem is lett volna szerencsés ötödikben váltani. 6-7-8-ban szintén maradt a 3 óra német, viszont ott bevezettük második nyelvként az angolt. Ez a fenntartó kérése is volt, az alapítványé, meg hát szülői igény is volt nagyon rég óta, hogy tanítsunk angol, tanítsunk angol. Volt is korábban is, szakkör formában. De a szülőknek volt rá igénye, hogy legyen.”* (tagiskola igazgató)

A képzési kínálat részletes ismertetésén túl, az intézményi alapidokumentumok egyfajta nevelési ars poeticát is megfogalmaznak, amely leginkább a gyermekközpontúság kifejezéssel összegezzhető. A gyermekközpontúság fogalma tételesen is, többször is felbukkan az intézményt népszerűsíteni kívánó szóróanyagokban.

*„Intézményünkben a gyerekek állnak a középpontban. Az oktatás nevelés egységét a gyerek, szülő, pedagógus hármasság összefogása teremti meg.”<sup>11</sup>*

Interjúink során az általános iskola igazgatója az alapító személyes elkötelezettségével, habitusával magyarázza e nevelési elv előtérbe kerülését.

*„Az alapító célja az, hogy a gyerek ne izguljon, olyan iskolát szeretne létrehozni. Itt ez megint egy érdekes. Ezt akarta, hogy sokszor ismételjünk a gyerekekkel. Akkor ne adjunk egyest a gyerekeknek, ezt most is fenntartja, hogy ne adjunk egyest. Én értem, hogyan gondolja, de ezt gyakorlatban nem lehet megvalósítani. [...] De próbáljuk, na, próbáljuk.”* (központi iskola igazgatója)

Az alapító által meghatározott nevelési elvekkel szembeni, részleges szervezeti ellenállásra nem csak az igazgató fentiekben idézett szavai engednek következtetni, hanem a

---

<sup>11</sup> Idézet az alapító intézmény-bemutatójából.

tanulóknak az iskolával kapcsolatos élménybeszámolóit is (lásd 3. táblázat). A tanulókkal készült fókuszcsoportos beszélgetés elemzése alapján meghatározható, hogy az idén végzős hallgatók mivel elégedettek, és mivel kevésbé tanulási környezetükben.

3. táblázat. Tanulói elégedettség tényezői. (Tanulói fókuszcsoport beszélgetés alapján.)

Az iskolában tetszik, ... (+)	Az iskolában nem tetszik, ... (-)
1. Nyelvtanulás	1. Napi nyolc tanóra
2. Nyelvtanárok	2. Testnevelés
3. Osztálytársak	3. Tanári szigor, agresszió
4. Büfé	4. Iskola külseje
5. Matematika-tanítás	5. Iskolaudvar hiánya
6. Sportlehetőségek: koraosztályozás, úszás	6. Menza
7. Tanárok	7. Iskola bútorzata

Az újonnan csatlakozott tagintézmények pedagógusai közül többen, az elmúlt első félév pedagógiai jellegű tapasztalatai alapján pozitívan ítélik meg a számukra új oktatási-képzési formát. A tanulók szempontjából egyértelműen pozitívan nyilatkoznak az iskolaotthonos oktatás hatásairól, valamint a pedagógusok nyolc órás iskolai jelenlétéről. Megszűntek az összevont osztályok, s több vélemény szerint az alsó tagozatos nyelvtanítás teret enged a gyermekek kreativitásának.

*„Pedagógiailag jobb ez az iskola, több a lehetőség, szakmailag ez a gárda kifogástalan, kis létszámú osztályok vannak, már nincs összevont osztály, a szülők is elégedettek. Pedagógiailag nyertünk vele. [...] Az egész napos oktatás a gyerekeknek sokkal jobb, a pedagógusnak egy csomó ingyenmunka.”* (tagiskola pedagógusa)

### **Többcélú kistérségi társulás által fenntartott egységes iskola**

S. alföldi kisváros, központja a település nevét viselő kistérségnek. A kistérséghez tartozó mind a 15 település tagja a 2004-ben létrejött többcélú kistérségi társulásnak, de nem minden település vesz részt minden közös feladatban. Az oktatási feladat közös ellátásában három település nem vesz részt a 15-ből, ők önállóan tartanak fenn iskolákat.

### **Megalakulás, helyi környezet**

2006 őszén, az oktatási törvény önálló intézményként való fennmaradásra vonatkozó szabályozásának megjelenése után a Társulási Tanács először csak abban gondolkodott, hogy a feltételeknek megfelelni nem képes települések kezdjenek egymással tárgyalásokat. Korábban is megjelentek már törekvések arra, hogy a kistérség legkisebb települései fogjanak össze, mert közösen könnyebben tehetnek eleget oktatási feladatellátási kötelezettségüknek. Évekkel korábban tanulmányok és tervek készültek, ekkor még azonban végül nem valósult meg az együttműködés. 2006 őszén azonban, a törvényi változások kényszere mellett a kistérség helyzetében is változás állt be, az önkormányzati választások után a Társulási Tanács tagjainak egy része kicserélődött. Egyes polgármesterek visszavonultak, másokat nem választottak újra. Összességében a testület egyharmada személyében kicserélődött. Az oktatási együttműködést elősegítő másik változás pedig az volt, hogy S. önkormányzata

főállású alpolgármestert alkalmazott (ilyen korábban nem volt) egy egykori iskolaigazgató személyében, aki nagyon aktív szerepet vállalt az oktatási kérdések újragondolásában.

Amikor 2006 őszén a már jelzett törvényi változásokkal szembesültek a fenntartók, az egyik érintett település szakértőt fogadott, akit később meghívtak a Társulási Tanács egy ülésére is. A szakértő többféle megoldási javaslattal állt elő, ami világossá tette, hogy nem csak az akut problémát lehetne orvosolni, hanem egy nagyobb váltás lehetősége is nyitva áll a kistérség előtt, ez pedig egyetlen, a többcélú kistérségi társulás által fenntartott egységes iskola létrehozása, természetesen több telephellyel és tagintézménnyel. A települések vezetői arra az álláspontra jutottak, hogy összességében több normatívához lehet ilyen módon jutni, mintha csak intézményfenntartó társulás működne.

Amikor a leginkább érintett kistélepek polgármesterei eldöntötték, hogy nem csak társulnak az intézményeik fenntartására, hanem létrehoznak egy egységes intézményt, akkor egyben azt is javasolták, hogy a többi település is vegyen ebben részt. Hosszú tárgyalások kezdődtek. Pénzügyi szempontból nyilvánvaló volt a szakértői tanulmányból, hogy ez kedvező megoldás, már rögtön az első évben többletforrásokat eredményez. Mégis volt olyan település, aki bár anyagilag jól járt volna, inkább önállóan szeretne volna továbbra is fenntartani az iskoláját. Az említett alpolgármester körbejárta a testületeket, hogy szakmai szempontból is tájékoztassa a települési döntéshozókat. A megbízott szakértő is több testületi ülésen járt. 2007 áprilisára már látszott, hogy az ún. 50-60%-os szabály<sup>12</sup> teljesíteni tudják, ezért megbízást adtak az egységes oktatási intézmény szervezésére. A Társulási Tanács erre a feladatra S. gimnáziumának igazgatóját és az egyik érintett kistélepek általános iskolájának igazgatóját kérte fel. Feladatuk pontosan az volt, hogy a város polgármesteri hivatalának oktatási referensével együtt dolgozzák ki a rendszert, illetve gyűjtsék és juttassák el a településekhez azokat az információkat, amelyekre a döntésekhez azoknak szükségük van.

A tanácsadó cég tervein és ajánlásain túl, a szervezéssel megbízott igazgatók több helyre is elmentek az országban, ahol társulási formában tartanak fenn iskolát. Hasonló településszerkezetű kistérséget azonban nem találtak. Az S.-i kistérséget ugyanis 4 kisváros és 11 falu alkotja, melyek egymástól viszonylag távol helyezkednek el. Az egységes iskola fenntartására végül 12 település fogott össze. A három nem csatlakozó település képviselőit nem sikerült meggyőzni, ám a megállapodás lehetővé teszi, hogy évente egy alkalommal változtassanak döntésükön és csatlakozzanak. Vannak jelek, melyek arra mutatnak, hogy gondolkodnak ezen, figyelik az eseményeket. A társulás először határozatlan időre jött létre, de rövidesen különböző pályázatok miatt ezen módosítani kellett. Így jelenleg a megállapodásban az szerepel, hogy a települések a működtetéshez szükséges vagyont a társulásnak 12 évre adják ingyenes használatba.

## **Működés, tapasztalatok**

A kistérség működtet oktatási bizottságot, melynek fontos szerep jut a közoktatási kérdések döntéshozókészítésében. Jelenleg minden szakmai jellegű fenntartói feladatot a kistérségi irodának kell ellátnia, ahol erre nincs szakszemélyzet.

*Mivel nincs a fenntartónál oktatási referens, kicsit úgy működik az intézmény, mintha a saját maga fenntartója is lenne egyben. Ez többletmunka, mert az iskolának kell arra is figyelnie,*

---

<sup>12</sup> a kistérség településeinek 50%-a és a lakosok 60%-a legyen benne érintett, vagy fordítva, azaz a települések 60%-a és az összlakosság fele

*hogy törvény szerint milyen határidőre kell bizonyos dokumentumokat benyújtani a fenntartónak. (igazgató)*

Döntés azonban már született egy oktatási referens alkalmazásáról, jelenleg keresik az alkalmas személyt erre a posztra. Az irodavezető ugyanakkor megemlíti, hogy a munkaszervezet fenntartása gondokat okoz a tárulásnak. Így fogalmaz:

*[...] a kistérségi társulások munkaszervezet fenntartására nem kapnak külön támogatást. A társult önkormányzatoknak kell összeadniuk a költségeket, ezt lakosságárányosan teszik, és van valami állami pénz, de azt nem a vállalt feladatokhoz szabják, hanem a kistérség nagysága és lakosságszáma alapján van egy összeg. Ez ugyanannyi volt akkor is, amikor a kistérségi irodában még csak ketten dolgoztak, 2005-ben, és ugyanannyi ma is, amikor az egységes intézmény miatt gazdasági igazgatót kellett felvenni, meg még két ügyintézőt, nagyobb irodát kellett bérelni, és nagyon kellene egy szakmai munkatárs [oktatási referens] is.*

A kistérségi iroda vezetője és az iskola megbízott igazgatója (ugyanaz a személy, akit az egységes iskola megszervezésével megbíztak az előző tanévben) egymástól függetlenül ugyanazt válaszolja arra a kérdésre, hogy mit csinálna ma másképpen. Korábban kezdenék az átalakítást, mert hosszabb időre lenne szükség a felkészüléshez, a létrejövő struktúra alapos átgondolásához.

*Adtam volna egy évet a rendszer kialakításának, amikor alaposan végig lehetett volna gondolni a működést – fogalmaz tömören az igazgató. – [...] ha valaki ilyesmibe akar kezdeni, állítson fel egy stábot, amiben pénzügyes, jogász, oktatási szakember van. Nézzék át a településstruktúrát, és azt, hogy mi az, amit meg tudnak valósítani és akarnak működtetni. Egy jó fél, háromnegyed évig dolgozzanak az előkészítésen.*

A tanév kezdete óta eltelt időszak jól mutatja, hogy nagyon alultervezték az igazgatási adminisztráció személyzetét. Egy elkülönült igazgatási szervezetet hoztak létre, amely nem tartozik egyik tagintézményhez sem. [Az Egészségház udvarában, egy régi épületben, de láthatóan újonnan berendezett helyiségekben van az Igazgatás. Itt előzőleg a Városi Gazdasági Hivatal működött, ennek az volt a feladata, hogy a város intézményeit kiszolgálja. Ezen intézmények jó része most a társulás fenntartásába került. Az alkalmazottak egy része is maradt. Az épület a gimnázium utcájában van, a kistérségi irodától 5-10 percre. De ez a kérdés még rendezetlen, vita van arról, hogy S városa ad-e helyet ennek a funkciónak vagy sem. A tárulásnak nincs pénze, a város viszont bérleti díjat kérne.]

Az alultervezés oka egyértelműen abban látszik, hogy az önkormányzatok megállapodtak abban, hogy a kiegészítő normatíva 40%-át ne haladja meg az a dologi és személyi költség, amelyet az új szervezet kialakítására fordítanak. *Mert ha minden pénzt elvisz az igazgatás, akkor nem éri meg a társulás* – fogalmazták meg a polgármesterek. Ez szűken elég is lenne, de sok váratlan kiadás merült fel. Például az is ilyen volt, hogy a kistérségi irodába is kellett egy külön gazdasági vezető, mert a fenntartói gazdasági feladatok olyan méretűek lettek, amit már egy külön embernek kell végeznie. A korábbi feladatokat el tudta látni az irodavezető és a kistérségi menedzser, adminisztratív segítséggel. A szervezet működtetésére meghatározott limitnek különös jelentőséget ad az, hogy mivel 3 település nem szállt be az egységes iskolába, nem lehet azt megtenni, hogy a kistérség pénzét, amihez ők is hozzájárulnak, a tervezettnél nagyobb arányban költsék oktatásra. Tapasztalataik alapján készülnek változtatásra (abban gondolkodnak, hogy nem a normatíva százalékában, hanem az önkormányzatok hozzájárulásához fogják kötni, hogy mennyit vihet el a szervezet), de mindenképpen lesz limit.

## Szakmai, pedagógiai változások

Az igazgatót a munkába már csak akkor vonták be, amikor a polgármesterek jórészt eldöntötték, hogy együttműködnek. Először a véleményét kérték, majd a segítségét a szervezéshez. Saját elmondásában az ő feladata az intézmények összehangolása, a szakmai háttér megteremtése, programok kidolgozása, a struktúra kitalálása arra, hogyan dolgozzanak együtt, jövőt mutatni a dolognak. Mellette vezetői munkaközösségek (külön óvodai, iskolai) szabják meg az irányt közösen, hogy merre szeretnének haladni. A napi munkát viszont az egyes tagintézmények vezetői irányítják. Az igazgató tanács 37 főből áll, akik havonta minimum egyszer találkoznak. Korábban nem igazán volt kapcsolat köztük, ugyanakkor nagyon jónak tartják, hogy így alakult, kicsit felpezsdült náluk az élet. Kialakult az utazó tanári hálózat, amelyre a szakos ellátottság hiánya miatt volt szükség. Kistelepüléseken olyan tárgyat, mint például a biológia, kémia, rajz, azaz a kis óraszámú tantárgyakat általában nem adekvát szakos tanárok tanították. Van olyan település is, ahol 15 éve ebben a tanévben van először rajztanár meg énektanár.

A szakos lefedettség most összességében olyan 95-96%-os, a modulokkal van még probléma, például a médiaismeretet általában a magyar szakos tanárok tanítják. Várható még azonban átstrukturálódás, mert jelenleg 600 nyolcadikos van, de pár éven belül kiszámítható, hogy már csak 400 lesz. Jelenleg két olyan tagintézmény van, ahol csak alsó tagozat működik, várhatóan lesz még egy, de a többi településen a 15-16 tanuló biztosítottnak látszik. Szeretnék elkerülni, hogy valahol még az alsó tagozat is megszűnjön. A Társulási Tanácsnak ez az alap hozzáállása, hogy amíg csak racionális, addig az alsó tagozat maradjon meg a településeken.

*De probléma lesz, mert K.-n például 2005-ben csak 3 gyerek született. Ezt még összevont osztályokkal sem lehet majd tartani (igazgató).*

A Társulási Tanács már előre döntést hozott arról, hogy ha létszám problémák adódnak, milyen algoritmus szerint szűnik meg osztály. Így mindenki számára átlátható és tervezhető ez a folyamat is, és az a település is fel tud készülni, akinek az adott osztály megszűnése miatt a tanulókat fogadnia kell. Minthogy a kistérség területén több olyan kis központ is van, aminek a környezetében 2-3 kistelepülés van, és ez az egység olyan, ahol érdemes tanulót és pedagógust mozgatni, ezek a kis központok adják majd a megoldást.

## Tervezett változtatások

Az igazgató véleménye szerint a középiskoláknak is alkalmazkodniuk kell ahhoz, ami az általános iskolákban történik. Az általuk alkalmazott megoldás esetében a középiskoláknak nem rossz, hogy 13 általános iskolával dolgozhatnak együtt. Ugyanakkor éppen az egységes iskola létrejötte készíti a fenntartót arra, hogy átgondolja a hatosztályos gimnáziumi képzés jövőjét.

Amikor az egységes iskola alapító okirata készült, minden település félt az önállósága elvesztésétől. A jelenlegi elaprózott struktúrát egyfajta biztosítéknak érezték. A tapasztalatok arra mutatnak, hogy kénytelenek lesznek ezt a struktúrát átalakítani. Az igazgató új koncepcióban gondolkodik, amely a földrajzilag kézenfekvő egységek természetes összetartozásán alapul. Ha az egymás közelében lévő óvodák és iskolák egy intézmény lennének, azzal ki lehetne mozdítani a nagyobb települések iskolaigazgatóit is abból, hogy csak a saját iskolájukban gondolkozzanak.



*Az lenne jó, ha abban a 3 településben kellene gondolkodnia, hogy ott ellássa az oktatási feladatot. A jelenlegi 31 tagintézményt racionálisabban kellene felépíteni, ezt a feladatot 6-7 tagintézménnyel meg lehetne oldani, amelyeknek saját tagintézményeik vannak, és rájuk lehetne építeni az egész nagy intézményt. Kialakulhatna egy többlépcsős struktúra. Ennek a vezetés szempontjából is jó hatása lenne, meg lenne az a 6-7 ember, akinek muszáj egységben gondolkodnia. Sokkal jobban el lehetne osztani a feladatokat. [...] minden rendszer jó működéséhez kell kontroll. Ellátni ezt a kontrollt a 31 tagintézmény felett, nem egyszerű két vezetőnek, ezért is tartom fontosnak, hogy feljebb lépjenek emberek, az a 6-7 leendő tagintézmény-vezető (igazgató).*

S. az egyik legnagyobb kistérség az országban, településszerkezete sem kedvező, mert a helyiek véleménye szerint sokkal könnyebb lenne úgy csinálni egységes iskolát, ha lenne egy nagy település és körötte több kicsi, mint így, amikor 3 pólus van és mindenkinek meg kell találni a helyét a rendszerben. És bár úgy tűnik, hogy az oktatáspolitikai ilyen struktúrák kialakítását szorgalmazza, nem nagyon tudja még kezelni a rendszer ezt a méretű társulást. *A nagy országos rendszerekben azért még okozunk problémát, az intézmény- és gyerekszámunkkal – búcsúzik az interjúalany mosolyogva.*

## **Alapítvány létrehozása kisiskolák fenntartására aprófalvas településszerkezetű térségben**

### **Megalakulás, környezet**

Jellegzetes aprófalvas területen található az a település is, amelynek iskolája már korábban csatlakozott egy alapítványhoz. Erre azért volt szükség, mert az alacsony gyermeklétszámú intézmény fenntartása egyre nagyobb terhet rótt a falura, és bár próbálkoztak összevonással, integrációval, de ezek nem bizonyultak tartós megoldásnak. Éppen ezért kapóra jött, hogy egy már – jellegzetesen kis létszámú intézményekre kidolgozott befogadó programú – alapítványhoz csatlakozzanak. Az iskola „megmentésében” a szülők, vagyis a helyi társadalom is szerepet játszottak, ahogy a kuratóriumi elnök fogalmazott:

*„a falu sem akarta, a szülők végképp nem akarták, és önkormányzati körökben is volt tulajdonképpen támogató arra, hogy megmaradjon az iskola. A szülők vetették fel először, hogy próbáljunk valami alapítványi formát, vagy valami mást megtalálni, hogy találjunk módot arra, hogy egyáltalán megmaradhassunk. Mivel akkor nekem még gyakorlatom abban nem volt, hogy ezt hogyan lehet csinálni, ezért kerestem egy alapítványt, aminek a pedagógiai programja befogadó, hasonló volt a miénkhez.”*

Az iskola példáját több másik iskola is próbálta követni, sok önkormányzat és iskola látogatta meg a települést, hogy megnézzék, működik-e ez a modell. 2007 nyarán úgy döntöttek, hogy önálló helyi alapítványt hoznak létre a kisiskolák fenntartására. Ezt az alapítványt végül is egy szülő hozta létre, és ehhez csatlakoztak szülők, pedagógusok, valamint a polgármester. Jelenleg 12 intézmény tartozik az alapítványhoz, mind a környező falvak kisiskolái, vagy óvodái. Az önkormányzati társulási formát eleve azért vetették el, mert a szabályozás alapján úgy mindenképpen csökkentett évfolyamszámú tagiskolákat kellett volna létrehozni, amit nem szerettek volna, másrészt a kistérségi társulásban a város dominanciájától is félték. Úgy

ítélik meg a szereplők, hogy egy alulról jövő kezdeményezésben a falvak egyenrangú partnerei lehetnek egymásnak.

*„A társulással kapcsolatban az a probléma, hogy a társulásokat általában várások koordinálják, és a saját érdekiük borzasztó erősen dominál ebben. [...] Gyakorlatilag azzal, hogy az alapítvány koordinálja ezeket a településeknek az együttműködését, mert itt együttműködésről van szó, nemcsak az intézmények, hanem az intézmények és az önkormányzatok, és az önkormányzatoknak az együttes működéséről van szó, maga az alapítványnak a központi szerepe ebben az, hogy egyensúlyhelyzetet teremt ebben az együttműködésben, nem pedig hierarchiát.”(elnök)*

Ezen felül anyagilag sem feltétlenül érte meg az önkormányzati társulási forma.

*A Z. kistérségben 72 település van, és a 150 fős település, meg a 60 ezres nagyváros képviselteti magát lakosságarányban, tehát innétől a kistelepülés hogy tudja az érdekeit érvényesíteni egy kistérségben? Ha a város elhatározza valamit és szavaz, kész, visz mindent. Szüksége van gyerekekre, mert ott is csökken a gyereklétszám. Eszükbe se jut megoldásokat tenni a kistelepüléseknek. Inkább buszokat vásárolnak, meg ahhoz olcsón hozzá lehet férni, és viszik be, és töltik föl 30-35 főre a városi intézményeket, és még mellé 200 ezer forint körüli összeget elkérnek az önkormányzatoktól, fejenként szinte, lehívják a kistérségi normatívát is. Tehát gyakorlatilag van olyan önkormányzat, amelyik számolt, és nem sokkal kerül neki többre, hogyha megtartja az iskoláját, és velünk működik együtt, mint hogyha az állami vonalat követi, és kistérségi szintre viszi az iskoláját. (elnök)*

Az alapítványban benne lévő 12 falu együttműködik, de volt olyan település, aki az elején még részt vett volna, de a nyár végén meggondolta magát, mert nem látták biztosítottak az alapítvány működését. Az önkormányzat e döntését drámai módon hozta nyilvánosságra, a tanári kar és az igazgató az évnyitó napján értesült arról, hogy nem lesz többé iskola, a felső tagozat a szomszédos városba kerül, az alsó tagozat tagiskolává válik.

## **Szervezeti modell**

Az alapítványi társulás motorját jelentő iskola igazgatója az alapítvány kuratóriumának elnöke lett és mint ilyen minőségében működteti az alapítványt. Életpályája is különleges. Alföldi tanyán nőtt fel, osztatlan iskolába járt. Az akkori tanára máig példaként áll előtte, ahogy fogalmazott: gyakran visszanyúl az akkori emlékeihez egy-egy jó megoldás megtalálása érdekében. Már korábban is vett rész újszerű megoldások kialakításában, mint például az önfejlesztő iskolai programban, mint ahogy már igen korán társulásban is. Jól láthatóan elhivatott és nagy elfogadottsággal és vízióval rendelkező személyiség, aki kulcsszerepet játszik a folyamatokban. Szakmai vezetőnek az alapítványi pedagógiai program kidolgozóját kérték fel, akinek van már tapasztalata és tudása ezen a területen, de nem helyi ember. Ő vezeti azokat a szakmai tréningeket, amin keresztül a pedagógiai program implementálódik, illetve ami a szakmai együttműködést elősegíti. Az igazgatótanács az igazgatókból áll, vezetője, az ún. intézményvezető egy olyan pedagógus, aki szintén egy budapesti alapítványi iskolában kezdte alapító tagként, de eredetileg erről a vidékről származik, és több intézményt is vezetett a környéken. Az igazgatótanács és a kuratórium mellett van ellenőrző bizottság is, amelynek tagjai közt van szülő, polgármester, országgyűlési képviselő és egyéb civilek.

Azt, hogy az intézmények valódi szakmai társulássá is váljanak, segíti, hogy a pedagógusok minden pénteken tréningen vesznek részt egymás iskoláiban.

*„Minden tanár meglátogatja a másikat és látja az ottaniakat, hogy milyen körülmények között dolgoznak. Az együttműködések is forognak. Gyakorlatilag mindenki megismer mindenkit, és mindenki megfordul a másiknál.”(elnök)*

A tanárok nemcsak egymást látogatják és vesznek részt önképző jellegű tréningeken, de a kuratóriumi elnök (a motort jelentő iskola igazgatója) is látogat órákat. A pedagógusok számára elvárásokat támasztanak, de adnak egy évet arra, hogy ezeknek megfeleljenek.

*„Arról szólt az együttműködés, hogy egy évig ne nyúljunk hozzá semmihez, hogy észbe kapjanak a kollegák. Réműlet fogott el mindenkit, most tisztultak le. Szerintem még azért nem annyira, de most kezd letisztulni az, hogy mi igazából az elvárás, megismerni legalább az új tanulásszervezési metódusokat, stb. Fontos, hogy ne bombázzunk egy csapatot, mert egy élő organizmus a kis helyi iskola, ezért azt mondtuk, hogy egy évig nem nyúlunk semmihez.” (elnök)*

Az iskolák jól láthatóan egy intenzív tanulási folyamat részeseivé váltak, ahol egyszerre kell az új szervezeti modellhez és az általa közvetített új pedagógiai módszerekhez, szakmai elvárásokhoz alkalmazkodni. Ez a folyamat nem zajlik le konfliktus nélkül, és magának a konfliktuskezelésnek a módját és sikerét tekintik a működés garanciájának is.

*„De, hogyne lennének konfliktusok! Gyakorlatilag ez egy konfliktuskezelést takar, és szakmai, szervezeti megoldásokat. De egyébiránt itt, hogy egy központ mennyire tudja a lelket önteni, a konfliktust kezelni, és mennyire tud személyes maradni, ebben rejlik szerintem egy szervezetnek a hosszú távú működési kritériuma, ha ezt meg tudjuk továbbra is nyugodtan, megfelelően kommunikálva, oldani, akkor ez működik.” (szakmai vezető)*

Azt a vezetők érzékelik, hogy a humánerőforrás-fejlesztés, a pedagógusok megváltoztatása embert próbáló feladat. Ahogyan az intézményvezető fogalmazott:

*„...nincs felkészülve semmiféle változásra a mai humánerőforrás, sem vezetési szinten, sem pedagógus szinten, képtelenek a változásra. És az, hogy hogyan tudjuk a mi kollegáinkat kicsit rugalmasabbá tenni a változásokhoz, ez a legfőbb feladat az első évben. Második évben már talán könnyebb lesz, de az, hogy azok, akik eleve rugalmatlanul állnak hozzá, nézzük csak meg azokat az önkormányzatokat, akiknek nincs semmiféle rutinjuk abban, hogy szervezetfejlesztés, ott nagyon nehéz dolgunk van.”*

Az alapítványi társulás önkormányzatai létrehozta egy jogi önkormányzati bizottságot, amelynek működése még kezdeti stádiumban van.

## **Működtetés, finanszírozás**

Az alapítványi társulás bevételei a normatívákból, az önkormányzati támogatásból és egyéb civil forrásból, szponzori hozzájárulásból adódik össze. Egyelőre az előbbi két tényező dominál, de hosszú távon szeretnék ha a nem állami források aránya elérné az egyharmadot. Tandíj nincs. A részt vevő intézmények szakmailag és szervezetileg is önálló tagintézményként vesznek részt a társulásban. A normatívát közösen igénylik, és leosztják a

telephelyekre. Az önkormányzati támogatás közoktatási megállapodásban realizálódik. Az épületeket és eszközöket az alapítvány 10 évre megkapja használatra. Ugyanakkor a közös fenntartás mellett az egyes önkormányzatok számára léteznek kompenzáló technikák saját intézményeik számára.

*„Mondjuk, az egyik önkormányzat azt mondja, hogy nagyon jó ez az alapítvány, de mégis ez az én iskolám, én ide szeretnék az enyémből több pénzt rakni. Megteheti. ...Már kialakult az a fajta bizalom, ami az együttműködéshez kell. Azért is nagyobb a bizalom, mert nem egy konkrét összeget fizetnek gyerekeként, hanem tényleg az épület minőségétől, fűtésétől, fenntartási költségeitől függ, hogy mennyit fizetnek. ...Van olyan épület, hogy nem gazdaságos a fűtés, volt már példa rá, akkor nyilvánvaló, hogy mi azt mondjuk, hogy itt nagyon magas a rezszi költség, itt meg kellene emelni az önkormányzati hozzájárulást. Neki is érdeke, hogy keressünk közösen pályázatot, amivel ezt helyre rakjuk, mert akkor lesz gazdaságos. Tehát itt az együttműködésnek ezerféle formája alakul ki.”(elnök)*

A megtakarítás forrásait egyrészt a közös ügyvitelben látják. Mintegy 1 millió forintot tudtak megspórolni azzal, hogy a közlönyt már nem rendeli meg minden egyes intézmény, hanem egyszerűen leveszik az internetről. A tanári munkaerő hatékonyabb kihasználása is megtakarítást jelent. Egyrészt eleve kisebb létszámmal indultak az alapítványi társulásban részt vevő iskolák, mivel több tanár inkább a nyugdíjat választotta, vagy elment, mert félt a bizonytalanságtól. A kisebb létszámú tanári gárdát viszont utaztatással jobban ki tudják használni.

*„Amíg önálló kis iskolák voltak, egyik a másik mellett, inkább kamu órákat adott a fizika tanárnak, hogy legyen meg a főállása, minthogy elküldte volna a szomszéd településre, hogy ott is tanítsa meg a fizikát, és közös pedagógusok lettek volna.”*

Az alapítványban dolgozó pedagógusok nem közalkalmazottak, így a heti negyven órából sokat töltenek az iskolában a pedagógusok, nincsen 13. havi fizetés, túlórapénz. Ugyanakkor volt olyan önkormányzat, amelyik úgy adta át a tantestületet, hogy a szerzett jogait is áthozták munkaszerződéssel. Ezen tanárok esetében, ha el kell küldeni őket, felmentési időt és végkielégítést is kell fizetni. Ez rugalmatlanabbá teszi a foglalkoztatást és nem kis nehézséget okoz az alapítványnak.

A pedagógusok motiválását ugyanakkor nem anyagi módszerekkel próbálják megteremteni. Ennek érdekében nemcsak intenzíven fejlesztik a humán erőforrást képzésekkel és belső tréningekkel, de kutatási ösztöndíjat is létrehoztak számukra, hogy serkentsék a kreatív munkát.

*„Ha munka van, akkor benn kell lenni az iskolában. Ha nincs feladat, hazamehetnek, de cél az, hogy a gyerekek egy úgynevezett mikroszolgáltatásként mindig kaphasson segítséget az iskolában és ezt nem számoljuk túlórának. Ami a motivációs alap azért azt megpróbáljuk megteremteni mi is képzésekben, és egy olyan kutatási programmal, ami az egész rendszert alapvetően motiválhatja. Ez egy jelentős kiugrás a kollegák részére, akár taneszközigyártásban, tantervfejlesztésben, ezek a kis munkacsoportok most állnak össze... Már most megérkeztek az első olyan munkafüzetek, amit ingyen kaptunk, csináljunk vele valamit. Akármilyen projektek kidolgozása, ezek mennek. Az alapítvány teremtett egy ösztöndíjat, amire lehet pályázni, és erre a kollégák vevők. Kutatási ösztöndíj. Vannak témák, amikre pályázni lehet.” (szakmai vezető)*

Az önkormányzatok hozzájárulnak a működtetéshez, közhasznú dolgozóval, vagy rezi költséggel. Ahogyan fogalmaztak:

*„Az alapítvány nem egy üzleti vállalkozás, hanem egy iskolát működtető fenntartó, azért az érdekeltség az önkormányzatnál és az alapítványnál azonos, maradjon meg minél tovább az intézmény.”*

Az alapítványi társulás vezetősége igen sajnálatosnak tartja, hogy a társulási normatívát a több intézményt ilyen formán összefogó alapítvány nem hívhatja le. Ha ezt megkapnák – mondták – csökkenteni tudnák az önkormányzati támogatások nagyságát. Ugyanakkor az egyik település turisztikai szempontból előnyös tulajdonságai folytán gazdagabb falunak számít, ahol az értelmiség aránya is nagyobb. Ezen a településen építik az alapítványi társulás központi iskoláját nyolc tanteremmel, és itt erősebb az anyagi civil támogatás is.

*„Ahhoz, hogy a civil szféra működjön, ahhoz kell egyfajta erős értelmiségi jelenlét, vagy kontroll. Jelenlét, vagy szemléletmód. Ami a kistérségeken viszonylag gyenge. Nagyon nehéz összehozni civil szervezeteket.”* (intézményvezető)

Jelenleg a normatíva és az önkormányzati támogatások fedezik a költségeket, a pénzügyi helyzetet stabilnak ítélik meg. Ezen felül pedig érzékelhető a helyi szereplőkben a tulajdonosi szemlélet kialakulása és annak pozitív hatása.

*„Amit még nagyon fontosnak tartottam, már a két év tapasztalata alapján, az a szülővel való együttműködés. Attól, hogy a szülő úgy érzi, hogy ő része annak, amit létrehozott, van egy alapítványi iskola, hogy megmaradt az iskolája, ugye azért tevőlegesen, akár azzal, hogy támogatta, és kiállt egy önkormányzati ülésen, vagy bárhol kiállt amellett, ő úgy érzi, hogy szerepet kapott, és sajátjának érzi az iskolát. [...] Még az is jó, hogy érzik azt is, hogy az önkormányzat is mentette az iskolát, és ő is hozzájárulását. Tehát az elmérgesedett helyzetek, amikor egy iskolamegszűnésről van szó, és az önkormányzat és a falu között tapasztalható, nálunk is előforduló elmérgesedett helyzetet ez kiküszöböli, mert itt akkor azt gondoljuk, hogy itt van az önkormányzat is, egy csapatban vagyunk az önkormányzattal. Ettől fogva tehát elvárja azt, hogy az önkormányzat figyeljen az iskolájára, ott legyen a rendezvényeken. Az önkormányzat elvárja, hogy mi részt vegyünk a falu életében. Megint csak az együttműködésre lyukadunk ki.”* (elnök)

## **Pedagógiai innováció**

Az új fenntartói modell kialakítását nagyon intenzív pedagógiai innováció is kíséri. A pedagógiai megújulást segíti, hogy az alapítványi társulás motorját jelentő iskola már régi múltra tekinthet vissza a pedagógiai megújulást tekintve. Egyrészt már vettek részt intézmények közötti együttműködésben, ahol már kipróbálták az utazó pedagógus és a belső tréning rendszerét. Másrészt a kis létszám adta kényszerhelyzetet már korábban is arra használták fel, hogy új módszereket vezessenek be.

*„Az osztályösszevonás egy menekülési útvonal egy darabig a kisiskoláknak, hogy helyben maradhassanak, meg egybe, hogy létszámnormatíváknak megfelelően úgy alsóban, hogy az elsőt, meg a másodikat, a harmadikat és a negyediket, egy osztályként szerepelt, és akkor megvolt a 15 fő, és akkor megkapta rá a normatívát. És itt jött be a projekt módszer, hogy adjunk is valamit a gyerekeknek, sokkal könnyebb volt tanítani is így, és mi akkor ezeket a*

*módszereket megtaláltuk. ...Hogy kezdtünk ebbe bele? Keresgeltük, hogy mik azok a jó módszerek, és akkor, amikor láttuk, akkor szépen saját pénzből elmentünk, és képeztettünk, mert akkor az önkormányzatnak semmire nem volt pénze, és akkor rárohantunk mindenféle képzésre, és gyakorlatilag a pedagógusok nagyon jól képzettek. ... Nagyon nagy szükség van arra, hogy a pedagógus tudja a saját érdekeit képviselni, és azt mondja, ebben mi jók vagyunk. El kell adni, tudni kell. És a gyerek ment középiskolába és boldogan jött vissza, hogy ő az önálló tanulásban mennyire jó” (a kuratórium vezetője)*

A projekt módszer az alapítványi társulás egyik fő pedagógiai módszerét jelenti, amely nagymértékben elősegíti azt, hogy az intézmények egymás közötti kapcsolatai is kialakuljanak. Az órák itt nem 45 percesek, vannak egy hetes, vagy hosszabb projektek. Ezek egy része egy osztályt fed le, de van a teljes intézményt, sőt több intézményt lefedő projekt is.

*„kiküszöböli (a projekt módszer) azt a dolgot, amit most nagyon mondanak mindig, hogy a kisiskolákban bebetonozódnak a szerepek a gyerekeknek, és nincs módjuk nagyobb közösségben megjeleni. ...Az volt a feladat, három iskola dolgozott együtt, az volt a feladat, hogy a gyerekeknek történelemből a tényeket és a vásárokat, néprajzot, mindent ehhez gyűjtsenek össze. A feladat az volt, hogy alakítsanak céheket, legyen céhtáblájuk, mesterségük és minden egyéb, és a céheknek a vezetői szervezzék meg azt a munkát, hogy valami nagyon olcsó alapanyagból eladható terméket állítsanak elő, de olyan legyen, hogy eladható legyen.” ...az is egy borzasztóan nagy dolog, hogy a gyerekeknek olyan értékeire és olyan tulajdonságaira derül fény, amire egyébként nem, mert például lehet egy gyerek, aki nem a legjobb tanuló, de nagyon jól tud csapatot szervezni, nagyon jól tud irányítani (szakmai vezető)*

A projekt módszer átadása, a pedagógiai megújulás természetesen nem megy konfliktus nélkül.

*„A projekt módszereknek egyébként a legsarkalatosabb része a tervezés. ha a projekt egész hetes, vagy egész délelőtös, akkor megfelelő módon, de hogy a káoszt elkerüljük, ezáltal a pedagógusoknak kell először ezt a kooperativitást megtanulniuk.” (szakmai vezető)*

S bár a projekt módszer jó eszköze annak, hogy az iskolák egymással együttműködjenek, azért a társulásban részt vevő iskolák részvételi hajlandósága és fejlődési üteme igen változó.

*„A többi iskolában is terjedőben van a modell. De van, aki őszintén megmondja, hogy most még hagyjuk őket békén ezzel.” (szakmai vezető)*

A vállalkozó szellem sem volt távol a motort jelentő iskola igazgatójától. Jelenleg is próbálnak a városból a faluba vonzani hiperaktív, vagy egyéb többletgondoskodásra szoruló gyerekeket. Az iskola programját kislétszámra kidolgozott befogadó programnak tekintik, ahol lehetőség van az egyéni fejlesztésre. Ezt a csoportlétszámok is lehetővé teszik, van olyan osztály, ahol csak 3 gyerek tanul. Ugyanakkor érzékelik a gyermeklétszám csökkenésből adódó problémákat, ezért is próbálnak a szomszéd város szülői számára is megjeleníteni kínálatukkal. Az újszerű módszerekre elvileg van kereslet a szomszédos önkormányzatok és iskolák körében is, de azok átadása és elfogadtatása nem könnyű folyamat.

*„Folyamatosan jöttek. Busszal jöttek például a szomszéd megyéből az igazgatók, és akkor bejöttek a projektekre. Azt is meg kell mondani, hogy nem volt nagyon elterjedt ez a dolog,*

*mert volt olyan igazgató, na és akkor most mi van? Most ebből hogy tanult a gyerek? És nagyon nehezen értette... (szakmai vezető)*

## **A jövő**

Az alapítvány egy évet szán arra, hogy a pedagógusokat felkészítse és egyben kontrollálja is. Az elvárásokat tisztázták, és egy évvel később már közös minőségirányítási rendszert működtetnek. A tanári állomány mindenképpen változni fog.

*„Vannak olyan iskolák, amelyek úgy tűnik, hogy veszik az akadályokat, és vannak olyanok, ahol erőteljesebben bele kell nyúlni ebbe a folyamatba. De nem azért, mert nem akarja, hanem azért, mert lassabb. Egy évetadtunk. Szeptembertől már a minőségirányítás is egészen más...”(szakmai vezető)*

*„az önkormányzatok több esetben ragaszkodtak a közoktatási megállapodásokban, hogy azt a tanárlétszámot, ami volt, azt vegyüik át. És látjuk, hogy nem mindenütt gazdaságos ez a rendszer. Az egyéb tapasztalatok fényében kell ebben az évben ebbe belenyúlni. Én megsaccolom, hogy 15 százalékkal kevesebb pedagógus fogja ellátni szerintem szeptember egytől a rendszert úgy, hogyha kidolgozzuk ezt az utazó pedagógusrendszert.” (elnök)*

Nagyon sok érdeklődő van, aki csatlakozna a társuláshoz, de az alapítványnak nem célja, hogy túlnője magát, érzékeli, hogy ez nem lenne finanszírozható. Ugyanakkor szívesen mutatják be a modelljüket és a jövőben esetleg már nemcsak belső tréningeket szerveznek, de külső érdeklődők részére is – megfelelő kapacitás mellett – nyújtanak képzéseket.

A szervezeti működés hatékonyságát további a szervezet bókorskolákra való osztásával is próbálják növelni a jövőben, így két-három tagintézménynek egy igazgatója lesz. A gyereklétszám csökkenésből fakadó veszélyeket pedig a város felé való nyitással gondolják orvosolni.

*„A mi nagy problémánk most két évig biztos, hogy az, hogy a nyolcadik kimegy. 16 fős és jön egy nagyon alacsony létszámú első, második, tehát van két évünk arra, hogy az első, második beiratkozásokat megnöveljük.... Kegyetlen intenzív a reklámtevékenység. És az az ismertség, hogy tényleg jó iskola. A tapasztalat azt mutatja, hogy nem is az első osztályba lesznek beíratott gyerekek, inkább a felsőbe. December óta 8 gyerek érkezett és ezek városból érkeztek. Első osztályban a szülők még bíznak abban, hogy menni fog és beíratják a gyereket. A városban nemigen van kisebb létszámú osztály. Nem indítanak már három osztályt, csak kettőt, vagy egyet ott is. Eltelik egy bizonyos idő, az első év vége fele, vagy már a második év, amikor a szülő látja, hogy a gyerekének valami mást kell keresni, akkor keres meg bennünket. Ez az egyik tapasztalat. A másik, ahol nagyon sokszor jönnek át, az pedig az ötödik osztály.... Jelen pillanatban a (városi) szülők összeálltak csapatokba, és autóval hozzák a gyerekeket. Van autóbusszal is van lehetőség közlekedni, de általában a gyakorlat azt mutatja, hogy a szülők megoldják, összejönnek hárman, négyen és ők hozzák a gyereket.” (elnök)*

Hosszú távon tervezik a középfokra való terjeszkedést, bízva abban, hogy a pedagógiai színvonalas munka meghozza gyümölcsét. Ugyanakkor nem kívánnak egyfajta gyűjtőhellyé válni, ahogyan az alapítvány elnöke fogalmazott leszűrve más alapítványok működésének tapasztalatait:

*„Erre a létszámra nagyon vigyázni kell, mert általában, akik nem bírják a nagy létszámot és problémásak, ők rögtön keresik a helyeket. Nekünk nem szabad a problémás gyerekek létszámát olyan mértékben emelni, hogy valamiféle fejlesztő iskola, vagy hasonló jelleget öltön. Ugyanis az inkluzivitás nem ez.”*

## **Összegzés**

2007 őszén olyan változások indultak el a közoktatási intézményrendszerben, amelyek alapvetően átalakíthatják a tulajdonosi, fenntartási viszonyokat, az intézmények struktúráját. A szabályozás az együttműködés szorgalmazásával próbálja hatékonyabb működésre szorítani az önkormányzatokat, akik körében az intézményfenntartó társulások száma 2005-től valóban megugrott, de az új típusú intézményfenntartási formára való áttérés, az intézmények többcélú kistérségi társulásnak való átadása még kevésbé jellemző. Az önkormányzatok számára a vagyonukkal való prudens gazdálkodás, a választópolgáraiknak való megfelelés és a helyi intézmények, iskolák megmaradása mint célok együttes követése szinte megoldhatatlan feladattá válik, a folyamat óhatatlanul konfliktusokkal jár.

Tanulmányunkban három olyan esetet jártunk körbe, ahol a helyi szereplők, vagy egy részük, a változásokhoz proaktívan viszonyultak és újszerű - szervezeti és tulajdonosi-fenntartói változásokkal is járó - megoldásokat kerestek.

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 lehívásával próbálta biztosítani. Ebben az esetben a finanszírozást gyakran kísérték likviditási gondok, ugyanakkor nem alakult ki egy olyan hatékony szervezeti struktúra, ahol az intézmények közötti valódi integráció eredményesebbé tette volna a működést. Az egymástól távol eső települések közt fizikai értelemben sem igen jöhettek létre olyan hatékony szervezeti megoldások, mint 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. Ugyanakkor a szolgáltatásbővülést nem kíséri pedagógiai módszertani innováció. Sőt, igen különös módon, az egyik belépő kistérségi iskolában zajló pedagógiai innováció további sorsa bizonytalan, s nincs is különösebb kisugárzása az alapítvány által fenntartott többi iskola felé. Ez az iskola korábban részt vett egy kiemelt fejlesztésben, nevezetesen a kompetencialapú programcsomagok kipróbálásában, és az itt zajló folyamatokat a fejlesztők is mintaszerűnek találták, ennek ellenére nincs garancia arra ma a rendszerben, hogy ilyen esetekben ne szakadjon meg a folyamat. Jelen esetben is hiányzott egy olyan hosszú távú keretszerződés, amely megvédte volna az iskolát attól, hogy az önkormányzat egyik napról a másikra bezárja a kapuit, miközben egy országos fejlesztés részeseként az abban való részvételre pályázati pénzekhez jutott. Az iskolában elindult módszertani innovációk úgy tűnik az új tulajdonos ingerküszöbét sem érték el. Így féltő, hogy az állam által eddig beruházott pénzek nagyon kevésbé hasznosulnak.



A másik 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 közel esnek, szerves területi egységet jelentenek. Az új szervezeti forma kialakításához egyrészt a polgármesterek az ország másik pontján hasonló helyzetben lévő településekre látogattak el, hogy tájékozódjanak, másrészt bevontak külső szakértőket. Az új szervezet vezetősége egyrészt a gimnázium volt igazgatójából, másrészt egy kisiskola vezetőjéből áll össze, ami biztosítja, hogy képviselve legyenek a különböző típusú intézmények és programok szempontjai. A közös ügyvitel és a lehívható többlet 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.

A harmadik 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 bemenni, mert féltek 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.

Az általunk vizsgált újszerű megoldásokban a cél az volt, hogy az intézmények alapvetően megmaradjanak. Ennek érdekében két helyen az önkormányzatok alapítványnak adták át iskoláikat, a harmadik esetben pedig egy többcélú kistérségi társulás keretében létrehoztak egy 30 intézményből álló egységes iskolát. Az első két megoldás pikantériája az, hogy 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 (lásd 4. táblázat). Mindhárom esetben voltak olyan szereplők, akik tudtak és akartak tenni valamit az iskola megmaradása érdekében. Ugyanakkor az is elmondható, hogy minél inkább konszenzusos volt ez a folyamat a különböző érdekelt szereplő – önkormányzat, iskolavezetés, tantestület, szülők, alapítványi vezető – közt, annál inkább sikeres. Szinte mindegyik új megoldás generált valamilyen pedagógiai megújulást is, de ott, ahol ez nem jelent 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. Általában elmondható, hogy ott, ahol a helyi társadalom, önkormányzat támogató, és ahol van megfelelő vezetési és szakmai kapacitás, amely az új szervezeti megoldásokat új innovatív pedagógiai megoldásokkal társítja, ahol van jövőképe a résztvevőknek, bíznak egymásban, ahol együttműködnek, ott az újszerű megoldások sikeresek lehetnek. Másképpen fogalmazva, ahol rendelkezésre áll a megfelelő társadalmi tőke, ahol a szereplők kooperálnak ott nagyobb

esély van arra, hogy a helyi lakosok számára biztosított közoktatási szolgáltatás – történjen akár alapítványi, akár társulási formában – jó minőségű és fenntartható legyen.

#### 4. táblázat

*A három újszerű intézményfenntartást bemutató eset közt meglévő hasonlóságok és különbségek különböző dimenziók mentén*

Dimenziók	Csatlakozás egy városi alapítványhoz	Többcélú kistérségi megatársulás	Alapítvány létrehozása kisiskolák fenntartására
Területi kapcsolódás az intézmények között	Nincs	Van	Van
Részt vevő települések száma	16 (egy nagyvárosi iskola két városi tagiskolával, 13 új kistélepülés)	12 (négy kisváros, 8 község)	11 kistélepülés
Részt vevő intézmények száma	26	31	12
Hány évre kapta meg a használatot az új fenntartó	10-99	12	10
Szervezeti forma	Nem kristályosodott ki, a szakmai vezetőnek kinevezendő embert be kellett állítani egy felálló igazgató helyére, a központi iskola igazgatóhelyettesének névleges feladata a tagintézményi kommunikáció	Társulási Tanács, Egységes iskola vezetői a gimnázium volt igazgatója és az egyik kisiskola vezetője	Alapítványi kuratórium, Igazgatók tanácsa, Ellenőrző bizottság, erős civil kontroll
Pedagógiai innováció	Két tannyelvű képzés, egész napos iskola	Egységes iskola, a hat évfolyamos gimnázium megszüntetését tervezik	Projekt módszer, befogadó pedagógia
Megtakarítás forrásai	A pedagógusok nem közalkalmazottak, 40 órás iskolai benntartózkodás, kisimított vezetői struktúra Többcélú intézményként többféle normatíva lehetősége	Plusz normatíva lehetőség, tanárok utaztatása, közös ügyvitel	Pedagógus nem közalkalmazott, nincs túlórapénz, tanárok utaztatásával jobb kapacitáskihasználás, közös ügyvitel
Tanuló szervezet	Bár az egyik tagiskola részt vett a Sulinova	Jó gyakorlatok felkutatása, a	Korábban is erős továbbképzési aktivitás

	programcsomag kipróbálásában, ennek jövője is bizonytalan, nem sugároz át a többi intézményre	szervezetten belül az azonnali visszacsatolás lehetősége	(projektmódszer), belső tréningek, tanárok egymás óráit látogatják, nyitottság a külső értékelés felé
Minősegbiztosítás	tagintézmény-vezetői feladat	A problémát érzékelték, de még nincs kialakult elképzelés, tervezik decentrumok kialakítását a menedzselhetőség és kontroll céljából	Minőségirányítási rendszer, óralátogatások, tanárokkal szemben elvárások lefektetése, kitüntetett szakmai vezetés
Jövőkép	Bizonytalan	Már konkrét továbblépési tervek vannak	Bizakodó
Helyi elfogadottság	Szülők elégedettek, az önkormányzatok többé-kevésbé partnerek, iskolák között az együttműködés laza	Önkormányzatok együttműködők, valós helyi igényekre adott szervezeti válasz	Szülők elégedettek, erős helyi támogatottság, önkormányzatok együttműködők, az iskolák kooperálnak

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 humán-erő-fejlesztés zajlik, ha az intézmények valós igényeket szolgálnak ki, ha a földrajzi távolságok nem áthidalhatatlanok (közlekedési értelemben is), 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. Nem tudjuk, hogy az általunk bemutatott három eset hosszú távon is sikeres lesz-e, ez egyrészt rajtuk, másrészt a szabályozó környezet és a helyi igények alakulásán is múlik.

## Javaslatok

A közoktatás hatékonysági problémái szorosan összefüggnek az önkormányzati rendszer gondjaival, ahol ma már a decentralizáltságnak inkább hátrányai, mint előnyei látszanak. Manapság egyre aktuálisabb kérdés, hogy, hogyan biztosíthatóak a jó színvonalú közszolgáltatások, mi is pontosan ebben az állam szerepe. Egy olyan tanulási folyamat részesei vagyunk, ahol egyszerre tanul a szabályozó és a szabályozott, és ahol a még ki nem érlelt minták hiánya sok bizonytalanságot is szül. Különösen élesen vetődik fel az állam szerepe és az önkormányzatiság mibenléte, amikor az alapvető közfeladatok ellátása – finanszírozási problémák folytán és társulási akarat híján - magánkézbe kerül. Habár a szabályozás ösztönzi az önkormányzatok közötti társulást, ez nem mindig jön létre. A játékelméletből jól ismert fogoly dilemmája helyzetben állunk szemben, ahol bár hosszú távon az együttműködés lenne a leghasznosabb az önkormányzatok számára, mégis a kölcsönös

bizalmatlanság gátját szabja ennek az optimális megoldásnak. Amikor az önkormányzatok attól félnek, hogy a másik dominánsabb szerephez jut, vagy attól, hogy egy nem előnyös hierarchikus viszonyba kerülnek, akkor a bizalmatlanság folytán szuboptimális megoldások születnek. Ugyanígy a szabályozás is – céljával ellentétes módon – hathat az együttműködés ellenében. Vajon jó-e az a törvényi szabályozás, amely azt az önkormányzatot is iskolája átadására kényszeríti, amely szeretné és meg is engedhetné magának a fenntartást. A minimális osztálylétszám előírások miatt a kisiskola az önkormányzati társulásban is csak alsóbb évfolyamokkal működő tagiskolaként működhet. S miközben érthető a szabályozás célja, hogy hatékony működésre serkentse a szereplőket, másrészt éppen ezáltal néha ellenébe is hat a társulásnak, hiszen mivel a nem önkormányzati fenntartású iskolák esetében ilyen létszámkorlátozás (csak maximalizálás) nincsen, a kisiskola megmaradását ilyen körülmények között – ha erre van jelentkező - annak magánosítása jelentheti. Az önkormányzatok számára ez gyakran azért is tűnik előnyös megoldásnak, mert így minimalizálhatják - habár csak rövid távon – a helyi lakosokkal és az iskolával való konfliktust, amit az intézmény azonnali bezárása jelentene. A helyi problémákra jobban reagáló rugalmasabb, eseti elbírálást is megengedő, de egyben a kiszámíthatóbb szabályozási környezet megteremtése minden bizonnyal elősegítené a hosszabb távon is működőképes együttműködési formák kialakulását. A szabályozás kiszámíthatóságát mindenképpen segítené, ha a szabályok és törvények meghozatala előtt készülnének hatásvizsgálatok, esetleg bizonyos modellek kipróbálása, mérése és beválás-vizsgálata is megtörténne, akár azok több éven át tartó nyomon kísérésével is. Ezzel olyan előzetes tapasztalatokra lehet szert tenni, amellyel az új szabályozás mellé már kipróbált mintákat is lehet nyújtani.

Az átalakuló intézményi és fenntartói struktúra újra és újra felveti annak a kérdését, vajon hogyan biztosítható az új körülmények közt a közoktatás megfelelő színvonala. A közoktatás minőségének biztosítása ugyan a fenntartó feladata, de a jelenlegi szabályozás szerint a nem önkormányzati fenntartónak nem kell minőségirányítási programot készíteni. Miközben a szereplőket a szabályozási és finanszírozási eszközökkel próbálják befolyásolni, az implementáció folyamata, a kontroll és a visszacsatolás már sokkal kisebb figyelmet kap, ezeken a területeken már elfogy a muníció és az energia. Az értékelési-mérési tevékenység és a megfelelő visszacsatolást biztosító támogató környezetnek a folyamatos és megbízható működést segítő szervezeti háttérét ki kell építeni. Amennyiben az iskolákban zajló nevelési-oktatási munka megfelelő standardokra épülő értékelésének ez az intézményi háttere kiépülne, és az intézmények és fenntartók elszámoltathatósága létező és elismert gyakorlattá válna, úgy könnyebbé válik az értékteremtés felismerése is, történjen bár atipikus formában is. 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.

A kiemelt fejlesztésekben résztvevő modelliskolák esetében a jelenlegi szabályozás nem biztosítja a folyamatosságot, hiányoznak ehhez a stabil működési keretek. A fejlesztések csak akkor hasznosulnak, ha fenntarthatóak lesznek. Miután további intézményátszervezések várhatóak, miközben a fejlesztésekre szánt pénz is sokkal több lesz a strukturális alapok révén, elkerülendő az a helyzet, amikor olyan zsebbe töltjük a pénzt, amelyik előbb-utóbb ki fog lyukadni. Hatékonyságvesztés, kidobott pénz az is, ha a kiemelt fejlesztésekben részt vevő iskolák sorsa egyik napról a másikra bizonytalanra válik. A jövőre nézve az ilyen programokba való bekerülésnél kiemelt figyelmet kell fordítani a fejlesztés hosszú távú fenntarthatóságára és ennek érdekében valamilyen keretszerződést kell kötni az érdekelt felekkel, intézménnyel és fenntartóval.

Az általunk körbejárt esetek azt mutatják, hogy az új típusú megoldások sikerének egyik kulcsa az elhivatott, szakmailag felkészült vezető. Az intézményátszervezések 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. Annál inkább kiszámítható lesz az átalakulás folyamata, minél inkább professzionalizálódik a vezetés, valamint minél inkább megteremtődik ennek a képzésbeli háttere és minél inkább tervezhetővé és megvalósíthatóvá válik a szervezeti hierarchiában való előrejutás és pályáiv.

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 – erősödni fog. A sikeres modellszerű kooperációkat és terjedésüket az államnak érdemes lenne támogatni, akár azzal is, hogy a különböző példaértékű esetek bemutatására, értékelésére és disszeminálására anyagi és humán kapacitásokat biztosít. Ott ahol jártunk, szinte mindenütt nyitottságot találtunk, valamint tanulásra és tanításra való készséget. A nyitottság azt is jelenti, hogy többnyire várják, hogy feltárják és értékeljék az intézményeikben zajló munkát, értékeljék azokat, és a jó példák nyilvánosságát és támogatást kapjanak.

## **Felhasznált irodalom**

Jelentés a magyar közoktatásról (1995), Szerk.: Halász Gábor – Lannert Judit. OKI, Budapest

Jelentés a magyar közoktatásról (1998), Szerk.: Halász Gábor – Lannert Judit. OKI, Budapest

Jelentés a magyar közoktatásról (2006), Szerk.: Halász Gábor – Lannert Judit. OKI, Budapest