

ISKOLAÁTSZERVEZÉSEK, FENNTARTÓCSERÉK

A RENDSZERVÁLTÁS UTÁN AZ OKTATÁSI RENDSZERBEN BEKÖVETKEZETT egyik legjelentősebb változás az volt, hogy a közoktatási intézmények többsége önkormányzati tulajdonba és fenntartásába került. A változástól mindenki azt várta, hogy a helyi lakosság, továbbá annak legitim módon választott képviselői a korábnál sokkal több beleszólást kapnak az iskolák ügyeibe, illetve nagyobb felelősséggel viseltetnek az oktatás iránt. Annál is inkább, mert az önkormányzati törvény az intézmények fenntartását illetően rendkívül nagy autonómiát adott az önkormányzatoknak.

Az oktatási intézmények száma az 1995/96-os tanévben

| Intézménytípus | Intézmények száma | Ebből önkormányzati fenntartású az összes %-ában |
|-----------------------|--------------------------|---|
| Általános iskola | 3 809 | 95 |
| Szakiskola | 293 | 90,1 |
| Szaktanulmányi iskola | 349 | 91,4 |
| Középiskola | 936 | 85,3 |

(Forrás: KSH oktatási adatbázis, 1997)

Az elmúlt hét év alatt azonban kiderült, hogy az önkormányzati iskolafenntartás legalább annyi problémával járt, mint amennyi pozitív változást hozott.

Egyrészt a rendszerváltás után hamar nyilvánvalóvá vált, hogy a helyi iskolafenntartók sem nélkülözhetik azokat az egyértelmű és határozott központi oktatásfejlesztési koncepciókat, amelyek kijelölik a fejlesztések kívánatos irányait. Mivel az önkormányzatok nem tapasztaltak a kormányok részéről egyértelmű oktatáspolitikai törekvéseket, ez magukra hagyatottá és bizonytalaná tette azokat.

A másik problémát a szakmai irányítás megoldatlansága jelentette. Egyrészt rendkívül nehéz elválasztani, hogy az oktatásirányításon belül mi számít szakmai kérdésnek, és mi nem. (Jó példa erre az iskolaszervezet átalakítása, amely sok településen az iskolák kompetenciájába tartozó szakmai kérdésként került az önkormányzati testületek elé, s az önkormányzatok csak később jöttek rá arra, hogy ez milyen súlyos oktatáspolitikai, költségvetési következményekkel jár.) Másrészt máig hiányoznak azok a szakértői testületek, amelyekre támaszkodva az önkormányzati képviselők nagyobb biztonsággal hozhatnának döntéseket.

A körülményeket határozottan nehezítette az is, hogy a középfokú iskolák nagy része – a szakképzés céljainak természetéből adódóan – megyei, regionális, sőt, országos beiskolázásával a helyi önkormányzatok határait jóval túllépő képzési feladatokat látott el. A kisebb települések önkormányzatainak mind anyagi tekintetben, mind szakmai kompetenciájukat illetően túlméretezett feladatokkal kellett megbirkózniuk. Ráadásul a szakképző intézményeket ebben az időszakban nemcsak fenntartani kellett, hanem az új gazdasági körülményekhez alkalmazkodva átalakítani is, amelyre vonatkozóan a települési

önkormányzatok egy része sem elegendő információval, sem megfelelő koncepcióval nem rendelkezett.

A legsúlyosabb gondot azonban mindenütt a pénzhiány jelentette. Az elmúlt években az oktatási intézmények finanszírozása úgy alakult, hogy egy-egy iskola támogatását a költségvetéstől kapott fejkvótán felül az önkormányzatoknak átlagosan 30-40 %-kal kellett kiegészíteniük. Az iskolatípusra számolt fejkvóta korrekciói ellenére mindvégig nagyobb kiegészítő támogatásra szorultak az általános iskolák, és részben az egyéb támogatási forrásoknak (Szakképzési Alap, vállalati befizetések, saját bevételek stb.) köszönhetően megtakarítást lehetett elérni a szakképző iskolák támogatásán. A helyi újraelosztáson alapuló költségvetés elkészítése azonban szinte sehol nem működött konfliktusmentesen.

A finanszírozás kérdésében a fenntartó és az iskola érdeke mindig ellentétes: a fenntartó abban érdekelt, hogy minél kevesebb pénzért tartsa fenn az iskolát – mert az innen elvont költségeket elköltheti egyéb célokra –, az iskola pedig abban, hogy minél színvonalasabb és korszerűbb szolgáltatást nyújtson (mert ez emeli a presztízsét és növeli a keresettségét), ami egyre több pénzbe kerül. Az utóbbi években az iskolai szolgáltatások differenciálódtak. Elvileg ugyanolyan képzési formát (például gimnáziumot) lehet viszonylag olcsó pénzért szervezni (hagyományos tantervvel, harminc fős osztályokkal), és lehet drágán is (például kéttannyelvű tanítással, informatikai oktatással, tagozatos szervezéssel, kiscsoportos bontással, külföldi tanulmányutakkal). Természetesen, az utóbbi nívósabb képzést jelent, és a gyerek is "értékesebb" bizonyítványt kap az egyik iskolában, mint a másikban.

A fenntartó önkormányzat az esetek többségében nem azért nem ad több pénzt az oktatásra, mert nem akar, hanem mert nem tud. A iskolák bizonytalan, olykor válságos helyzete nem az önkormányzatok oktatás-ellenességének, hanem a gazdasági környezet romlásának a következménye. Ahol a gazdaság jól prosperál, ott az oktatási intézmények előtt is biztatóbb perspektíva nyílik.

Az utóbbi időben az oktatási intézmények és a fenntartó önkormányzatok között kirobbanó viták szinte minden esetben a pénz körül forogtak. Ezeknek a vitáknak általában három fajtája fordul elő: az egyik, amikor az önkormányzat nagyobb takarékoságot követel az iskolától, amikor úgy véli, hogy kevesebb pénzből is meg lehetne oldani az adott képzési feladatot. (Ezekben a vitákban merül fel, hogy milyen kötelező szolgáltatásai vannak egy-egy iskolának, mi legyen ingyenes a gyerekek számára és miért kelljen fizetni.) A viták másik típusa az iskolák, illetve a pedagógusok által kezdeményezett fejlesztésekről szól, amelyek színvonalasabb szolgáltatást, hatékonyabb oktatást tennének lehetővé, de természetesen több pénzbe kerülnek, és a fenntartók nem szívesen vállalják a többletköltségeket. A viták harmadik típusa pedig az intézményi kapacitás és a szükségletek meg nem felelése körül robban ki, amikor az önkormányzatok a gyereklétszám csökkenésére hivatkozva intézményeket akarnak összevonni, iskolákat akarnak bezárni, vagy csökkenteni szeretnék a pedagógusok létszámát.

Az 1990-es évek közepén az *Oktatáskutató Intézetben* [több empirikus szociológiai kutatást végezünk](#), amelyek során oktatási intézmények vezetőivel és a fenntartó önkormányzatok képviselőivel készítettünk interjúkat. Tapasztalataink arra utalnak, hogy az iskolafenntartás körüli konfliktusok közül a legsúlyosabbak az iskolabezárások, illetve összevonások, átszervezések, és a fenntartócserék (megyei átadás, egyházi átadás) körül voltak.

Iskolabezárások

Az iskolabezárásokat mindenütt a gyereklétszám csökkenése tette lehetővé, illetve a gazdasági depresszió, a települések szegénysége és az oktatás költségvetési támogatásának szűkmarkúsága kényszerítette ki.

Annak ellenére, hogy ezekben az években a városi iskolabezárások sokkal nagyobb publicitást kaptak, azt tapasztaltuk, hogy az iskolabezárás főként az elnéptelenedő kisközségek iskoláit fenyegeti, amelyekben egyre kevesebb a gyerek. Ezeket az iskolákat az 1970-es évek iskolakörzetesítési hullámában általában egyszer már bezárták, és a gyerekeket a legközelebbi körzeti iskolákba telepítették át. A rend-szerváltást követően azonban a helyi önkormányzatok felélesztették ezeket az intézményeket. Azt remélték, hogy az iskola életre hívásával megakasztható a települések elnéptelenedésének, leépülésének folyamata. A '90-es évek első felében azonban kiderült, hogy ezek a fogyó létszámú kistelepülések a speciálisan nekik juttatott állami segítséggel sem képesek iskoláikat fenntartani. Részben azért, mert továbbra is kevés a gyerek, részben pedig azért, mert a helyi lakosság összetétele az elmúlt évtizedekben olyan irányban alakult át (az óslakosok idősek, a beköltözők főként szegények, munkanélküliek és cigányok), hogy a helyi adóbevételekből nem futja a költségvetési támogatás kiegészítésére.

A városi iskolák bezárására is azért került sor, mert az adott településen csökkent a gyereklétszám, és az amúgy is szegény önkormányzatok számára gazdaságtalannak látszott a korábbi intézményhálózat változatlan formában való fenntartása. Vagyis az önkormányzatok a gyereklétszám csökkenésének megfelelően, racionális gazdasági megfontolást követve csökkenteni kívánták az intézmények számát.

A helyzet alapvetően abban különbözött a kistelepülések esetétől, hogy míg ott a gyereklétszám csökkenése egyetlen intézményen mérhető, a városokban ez többet is érintett; itt a konfliktusok legfőbb forrása az, hogy a megszüntetésre kiszemelt iskolák pedagógusaiban és az érintett szülőkben azonnal felmerül a kérdés, hogy miért éppen az ő intézményüket szüntetik meg, és miért nem egy másikat.

Az iskolabezárás valamennyi iskola esetében éles konfliktushelyzetet teremt, amelyben a pedagógusok és a szülők szemben állnak az önkormányzatokkal. Az iskolák védelmében az igazgatók a szülőket, illetve a frissen szervezett iskolaszéket hívják segítségül. Ezekben az esetekben jelentősen megnő az iskolaszékekben aktív szerepet vállaló szülők és az iskolaszék, mint intézmény jelentősége. Azonnal gyűléseket (szülői értekezleteket) hívnak össze, a sajtóhoz, a tömegkommunikációs eszközökhöz fordulnak segítségért, vagyis a nyilvánosságtól várnak megerősítést az önkormányzat döntésével szemben.

A szülők szervezettsége és aktivitása, a nyilvánosság képviselőinek jelenléte általában zavarba ejti az önkormányzatok tisztségviselőit. A gyűléseken éles vita alakul ki, és szinte egységes a fellépés az önkormányzat képviselőivel szemben, akik ilyenkor igyekeznek legalább formálisan a demokratikus játékszabályokhoz igazodni, és ígéretet tesznek arra, hogy minden illetékesnek – köztük az iskolaszéknek is – kikérik a véleményét az iskolabezárást illetően. Az iskolaszékek ezt követően lázas munkába kezdenek, adatokat gyűjtenek és beadványt szerkesztenek, amelyben racionális érveket sorakoztatnak fel az iskola védelmében. Csakhogy hamarosan kiderül, hogy mindez hiábavaló, a döntés során érveiket nem veszik figyelembe, vagy a döntés már régen megszületett.

A legtöbb bezárásra ítélt iskola esetében már az előző önkormányzati ciklusban (1990 és 1994 között) felmerült az iskola megszüntetésének ötlete. A tiltakozások miatt azonban a

tárgyalások elhúzódtak, és 1994 táján, a közelgő választások előtt az önkormányzatok már nem merték elszánni magukat az iskolabezárással járó népszerűség-vesztésre. Inkább lemondtak az ötlet megvalósításáról, és az újonnan megválasztott önkormányzatokra hagyták az iskolabezárás kellemetlen feladatát. 1995-97 tehát nemcsak azért vonul be majd az iskola-felszámolás idejeként a magyar oktatásügy történetébe, mert ekkor kulmináltak az iskolafinanszírozás és az önkormányzati eladósodás problémái, hanem azért is, mert az elhalasztott iskolabezárási kísérletek megvalósítására is ekkor került sor.

Az iskolabezárásokról tárgyaló szülők általában azt követelik, hogy ha már elkerülhetetlen a bezárás, legalább fokozatosan, a már beiratkozott gyerekek "kifuttatásával" történjen. Ezt általában nem fogadják el az önkormányzatok, mert az iskolabezárástól remélhető előnyökhöz (a támogatás megtakarításához, vagy az épület eladásából származó bevételhez) mielőbb hozzá szeretnének jutni. De ahol ez a megoldás mégis felmerül, ott rögtön kiderülnek a fokozatos megszüntetés hátrányai. Többek között az, hogy egy ilyen átmenet során elkerülhetetlen a tantestületek felbomlása, az intézmény fokozatos eróziója.

Az önkormányzattal folytatott viták a sajtó és a tömegkommunikációs eszközök jóvoltából általában a nyilvánosság elé kerülnek. Megjelennek az iskolabezárással foglalkozó újságcikkek, elhangzanak a riportok az érdekeltekkel és az iskola, illetve az önkormányzat körül kialakul a botrány és a válság-helyzet. Az önkormányzat előbb-utóbb védekező hadállásba kényszerül, az iskolaszékekben pedig heves aktivitás kezdődik. A szülők aláírásokat gyűjtenek, petíciókat fogalmaznak, forrósodnak a potenciális támogatók telefonvonalai, és helyenként utcai demonstrációra is sor kerül.

A létükért küzdő iskolák és iskolaszékek általában elfogadják az önkormányzatok gazdasági indokait, de szinte minden esetben méltánytalannak érzik, amiért éppen az ő iskolájukat szemelték ki a megszüntetésre. Hajlamosak azt a kézenfekvő megoldást választani, hogy azt bizonygassák az önkormányzatnak, hogy az ő iskolájuk helyett egy másik bezárása lenne célszerűbb. Az önkormányzatok azonban ebben a tekintetben ritkán befolyásolhatók. Valószínűleg nemcsak racionális megfontolások miatt ragaszkodnak eredeti elképzeléseikhez, hanem azért is, mert félnek, döntésük megváltoztatásával hitelüket vesztenék, és egyébként is sejtik, hogy egy másik iskolában hasonlóan elszántan harcoló pedagógusokkal és szülőkkel találnák szemben magukat.

Természetesen, az iskolabezáró önkormányzatok sem egyformák. Vannak olyanok, amelyek az iskolabezárást előzetes felmérésre alapozva, jól kidolgozott és számításokkal alátámasztott helyi oktatáspolitikába illesztve folytatják le, és léteznek olyanok is, amelyek semmilyen előzetes felmérést nem végeznek, és úgy hozzák meg a döntést, hogy nem tudják pontosan, hogy például milyen létszámnövekedést fog okozni az adott iskola bezárása a környező intézményekben.

Az iskolabezárás az iskola dolgozóit legalább olyan érzékenyen érinti, mint a szülőket. Az igazgatókat és helyetteseiket általában megfosztják vezető beosztásuktól, a pedagógusok közül, akiket lehet, nyugdíjaznak, másoknak az önkormányzat segít új munkahelyet keresni. Természetesen előfordul, hogy nem kapnak az igényeiknek vagy képzettségüknek megfelelő állást, és munkanélkülivé vagy pályaelhagyóvá válnak. Ha kapnak helyet, akkor is gyakori, hogy csak szerződéssel veszik fel őket. Az iskolabezárás tehát a pedagógusok számára is súlyos válságot jelent, évtizedes munkájuk eredményeit látják felmorzsolódnival, és fontosnak hirdetett hivatásuk devalválódását élik át.

Az iskolabezárások nemcsak a pedagógusok és a szülők, hanem a gyerekek életét is felkavarják. Nemcsak azért, mert elvesztik megszokott iskolai környezetüket és új intézménybe, új közösségbe kell beilleszkedniük, hanem azért is, mert szüleik révén részeseivé válnak az iskolabezárás körül zajló vitáknak, sőt, a nagyobbak gyakran még a szülők akcióiban és megmozdulásaiban is részt vesznek.

Az iskolabezárás után a korábban létező intézmények és szervezetek (iskolák, tantestületek, iskolaszékek) felbomlanak, és a kollektív érdekérvényesítés individuális szinten folytatódik. Egy-két helyen előfordul, hogy egy-egy pedagógushoz annyira ragaszkodnak a szülők, hogy megpróbálják az osztályt "átmenteni" egy másik iskolába, de az a tipikus, hogy az iskola bezárása után a pedagógusokat elsősorban az érdekli, hol tudnak újra elhelyezkedni, a szülőket pedig az, hogy hol találnak megfelelő új iskolát a gyerekeik számára.

Az iskolabezárási történetek általában az iskola megőrzéséért küzdő szülők tökéletes csalódottságával érnek véget. A kiábrándulást fokozza, hogy az iskolák megszüntetésével egyéni problémáik csak nehezen nyernek megoldást. Igen gyakori, hogy a döntést követően derül ki, hogy az a helyzet, ami az önkormányzat íróasztalán gazdaságos és egyszerűen elintézhető ügynek látszott, a valóságban, a gyakorlati kivitelezés során számos, a szülőkre háruló problémát vet fel. Ilyenkor látszik, hogy nem hiába tiltakoztak a szülők már előre, a másik iskolába való áthelyezéssel a gyerekek többsége valóban rosszul jár. Nemcsak azért, mert új környezetet, új pedagógusokat, új osztálytársakat kell megszoknia, és mert messzebb van az iskola, mert nem tanulhatja ott azt a nyelvet, amit itt elkezdett, hanem azért is, mert az új iskolák saját körülményeik romlásától tartva nem szívesen fogadják a jövevényeket.

Az iskolabezárások, leépítések és átszervezések folyamata még korántsem ért véget, mivel nem szüntek meg azok az okok sem (alacsony gyereklétszám, kihasználatlan iskolák, alacsony költségvetési támogatás, elszegényedett önkormányzatok stb.), amiért elkezdődött. Az országos statisztikák szerint az elmúlt tíz év alatt szinte drámai mértékű volt az iskolás korosztályok létszámának a csökkenése. 1985 és 1990 között még csak az általános iskolások száma csökkent, de 1990 és 1995 között a demográfiai hullámvölgy a középfokú intézményeket is elérte.

A tanulók száma ezer főben és a létszám változása %-ban

| Intézmény | Tanulók száma (ezer fő) | Létszámváltozás (%) | |
|-----------------------|----------------------------|---------------------|------------------|
| | | 1985/86-1990/91. | 1990/91-1995/96. |
| | 1995/96. tanév | | |
| Általános iskola | 975 | -12,9 | -13,8 |
| Szakiskola | 18 | 30,4 | 42,6 |
| Szaktanulmányi iskola | 154 | 18,7 | -26,3 |
| Középiskola | 349 | 23,6 | 19,7 |

(Forrás: KSH oktatási adatbázis, 1997)

Mivel ugyanebben az időszakban számos új alapítványi, illetve egyházi iskola kezdte meg működését, az önkormányzati iskolabezárások ellenére alig csökkent a közoktatás intézményeinek a száma. Miközben 1990 és 1995 között az általános iskolákban majdnem 14 %-kal csökkent a gyereklétszám, az intézmények száma lényegében állandó maradt, és

miközben a szakmunkásképzőkben több, mint egynegyeddel megcsappant a tanulók száma, az intézmények száma minden évben növekedett néhány százalékkal.

Az oktatási intézmények száma

| Intézmény | 1980/81. | 1990/91. | 1993/94. | 1994/95. | 1995/96. |
|--------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| <i>Általános iskola</i> | 3 633 | 3 548 | 3 771 | 3 814 | 3 809 |
| Előző tanév %-ában | | 100 | 106,3 | 101,1 | 99,9 |
| <i>Szakiskola</i> | 81 | 109100 | 329301,8 | 31796,4 | 29392,4 |
| Előző tanév %-ában | | 100 | 301,8 | 96,4 | 92,4 |
| <i>Szaktanulmányozó iskola</i> | 268 | 308 | 332 | 335 | 349 |
| Előző tanév %-ában | | 100 | 107,8 | 100,9 | 104,2 |
| <i>Középiskola</i> | 531 | 727 | 866 | 887 | 936 |
| Előző tanév %-ában | | 100 | 119,1 | 102,4 | 105,5 |

(Forrás: KSH oktatási adatbázis, 1997)

Lényegében hasonló a kép a pedagógus létszámot illetően is. Az általános iskolások számának 14 %-os csökkenése ellenére 1996-ban mindössze négy százalékkal kevesebb pedagógus tanított az általános iskolákban, mint 1990-ben. Kétségtelen, hogy a szakmunkásképzők esetében tapasztaljuk a legnagyobb pedagóguslétszám csökkenést (közel 15 %), de itt elsősorban az üzemi tanműhelyek gyakorlati oktatóinak az elbocsátására került sor, akik közül viszonylag sokan maradtak szakoktatók vállalkozási formában.

Pedagógusok száma és állományváltozása

| Intézmény | Pedagógus 1995/96. | Állományváltozás (%) 1990/91-1995/96. |
|-------------------------|---------------------------|--|
| Összesen | 165 727 | -0,2 |
| Ebből: | | |
| Általános iskola | 86 891 | -4 |
| Szaktanulmányozó iskola | 10 284 | -14,7 |
| Középiskola | 28 684 | 25,2 |

(Forrás: KSH oktatási adatbázis, 1997)

Vagyis annak ellenére, hogy a pedagógusoknak, szülőknek és gyerekeknek az elmúlt években nagyon sok településen kellett átélniük az iskolabezárások fájdalmas élményét, az országos statisztikákból az olvasható ki, hogy a lezajlott változások lényegében nem rontották az iskoláztatás feltételeit.

A személyi és a tárgyi feltételek változása iskolatípusonként

| Iskolatípus | | 1990/91. | 1994/95. | 1995/96. | 1996/97. |
|-------------------------|--|----------|----------|----------|----------|
| Általános iskola | | | | | |
| | Egy iskolára jutó tanuló | 318,7 | 258,3 | 255,9 | 256,6 |
| | Egy osztályteremre jutó tanuló | 24,3 | 20,2 | 20,1 | 20 |
| | Egy osztályra jutó tanuló | 23,2 | 20,7 | 20,1 | 20 |
| | Egy pedagógusra jutó tanuló | 12,5 | 11 | 11,2 | 11,5 |
| Szaktanárképző | | | | | |
| | Egy iskolára jutó tanuló | 679,8 | 487,5 | 442,1 | 396,1 |
| | Egy osztályteremre jutó tanuló | 56,5 | 41,9 | 40,1 | 38,8 |
| | Egy pedagógusra jutó tanuló | 30,2 | 26,3 | 26,2 | 27,2 |
| | Egy szakoktatóra jutó tanuló | 40,9 | 34,3 | 35,2 | 36,6 |
| | Száz iskolai tanműhelyi helyre jutó tanuló | 186 | 159 | 158 | 158 |
| Középfelsőiskola | | | | | |
| | Egy iskolára jutó tanuló | 401,5 | 380,3 | 373,2 | 368,8 |
| | Egy osztályteremre jutó tanuló | 33,6 | 31,2 | 30,2 | 29,8 |
| | Egy osztályra jutó tanuló | 30,9 | 29,6 | 29,2 | 29 |
| | Egy pedagógusra jutó tanuló | 12,7 | 12,1 | 12,2 | 12,3 |

(Forrás: KSH oktatási adatbázis, 1997)

Az iskolabezárások okozta kár egy része azonban sem pénzben, sem statisztikai adatokban nem mérhető. Az iskola az érintett mikroközösségek számára speciális intézményt jelent, amelyet a tradíciók, a személyes kapcsolatok és az érzelmek szövevénye köt az adott lakóhelyi közösséghez. Bármennyire is racionális döntések indokolják, az iskola megszüntetése az érintettek számára a megszokott élet egy darabjának elvesztését, vagyis pótolhatatlan hiányt jelent.

Kétségtelen, hogy a bezárásra kiszemelt intézmények megszüntetése mellett általában racionális gazdasági megfontolások szólnak: az önkormányzatok szívesebben zárnak be olyan iskolákat, amelyeket nagyobb eséllyel lehet értékesíteni, amelyeknek drága a fenntartása (például régi az épület, korszerűtlen a fűtés), vagy amelyek sürgős tatarozásra szorul, vagyis

egyértelmű, hogy a közeljövőben tetemes összeget kellene költeni rá. De a gazdasági megfontolások mellett helyenként olyan szempontok is szerephez jutnak, hogy mennyire stabil az iskola vezetése (például frissen kinevezett igazgató van, vagy nyugdíj előtt álló, esetleg megbízott igazgató), mennyire tekintélyes, befolyásos személyiség az igazgató, és mennyire játszik aktív szerepet a település közéletében, milyen a formális és informális kapcsolatokba való beágyazottsága (kinek a férje, felesége, barátja, egyéb lekötöztette), és mennyire képes a kapcsolatait mozgósítani az iskola bezárása elleni küzdelemben.

A bezárás vagy a megtartás mellett szóló érvek között csak a legritkább esetben szerepel az adott intézményben folyó pedagógiai munka minőségének, hatékonyságának, az ott dolgozó pedagógusok felkészültségének, vagyis az iskola pedagógiai arculatának a mérlegelése. Vagyis igen ritkán kerül sor azoknak az iskoláknak a bezárására, amelyeknek a munkájával mindenki elégedetlen, illetve amelyek az adott település leggyengébb iskolájának számítanak. Nem véletlen, hogy az iskolabezárások ellen tiltakozó szülők, iskolaszékek és pedagógusok ennek a szempontnak a figyelembevételét hiányolják a leghevesebben. Érvek között igen gyakran szerepel, hogy könnyen előfordulhat, hogy az iskolabezárásoknak és a gyerek-, illetve pedagógus-átcsoportosításoknak éppen a legjobb iskolák, a legszínvonalasabb pedagógiai műhelyek esnek áldozatul, vagyis a viszonylag jól működő, emberszabású kis létszámú iskolák beleolvadnak és beleszürkülnek a "feltöltésre" váró mamut-iskolák átlagos közegébe.

Egyházi kártalanítás

Az 1991. évi egyházi kártalanítási törvény végrehajtása legalább olyan mértékben megbolygatta a közoktatás intézményrendszerét, mint az önkormányzatok rohamos elszegényedése. Hogy pontosan hol és milyen ingatlanokat igényeltek vissza az egyházak, arról még máig sincs pontos és hiteles kimutatás. Egy 1992-es minisztériumi közlemény szerint az egyházi visszaigénylések az általános iskolák épületeinek 37 %-át, a gimnáziumokénak 33 %-át érintették.

Az egyházak által visszaigényelt és működtetni kívánt iskolák száma

| | Intézmények száma | | | |
|------------------|-------------------|-----|----------------|-------------------|
| | Összes | | Visszaigényelt | Működtetni kívánt |
| | N | % | N% | N% |
| Óvoda | 4748 | 100 | 3271 | 687 |
| Általános iskola | 3527 | 100 | 1304 | 372 |
| Gimnázium | 186 | 100 | 61 | 33 |
| Szakközépiskola | 400 | 100 | 51 | 13 |
| Szakmunkásképző | 308 | 100 | 11 | 4 |

| | | | | |
|------------|-----|-----|------------------|------------------|
| Diákotthon | 307 | 100 | $\frac{3}{4}$ 11 | $\frac{3}{2}$ 10 |
|------------|-----|-----|------------------|------------------|

(Forrás: MKM, 1992. július)

Interjúink tapasztalatai szerint az egyházi kártalanítási törvény végrehajtása során a leggyakoribb megoldás az önkormányzati iskola megszüntetése volt, vagyis a kártalanítási esetek többsége olyan speciális iskolabezárási esetnek is felfogható, amikor az iskolafelszámolás oka nem gazdasági megfontolás, hanem törvény által előírt, és ezért eleve támadhatatlan politikai indok. Ekkor a szereplők között egy újabb intézmény, az egyház is megjelenik, és az önkormányzati iskola megtartásáért folytatott harcot ideológiai színek árnyalják: azaz az érintett szülők és pedagógusok ideológiai állásfoglalásra, világnézetük nyilvános bevallására kényszerülnek.

Az egyházi kártalanítás a legtöbbször olyan bonyolult konstellációt teremt, hogy alig találunk két egyforma esetet. A legfőbb problémát általában az jelenti, hogy a helyi specialitások és az államosítás óta eltelt negyven évben lezajlott intézményi- és ingatlan-átalakítások szinte lehetetlenné teszik az eredeti állapotok rekonstruálását.

Előfordulnak olyan esetek is, amikor a kártalanítási törvény végrehajtása csak áttételesen oka az adott iskola bezárásának. Ilyenkor általában az a helyzet, hogy az egyház bejelenti jogos igényét valamelyik iskolaépületre, amely igen fontos funkciót tölt be az adott településen (például patinás, jó hírű gimnázium, vagy az egyetlen általános iskola a környéken). Annak érdekében, hogy a "fontos" intézmény megmaradjon, az önkormányzat egy másik iskola épületét ajánlja fel kárpótlásul, vagy egy másik iskola épületébe kívánja költöztetni az általa fontosnak ítélt iskolát. Előfordul, hogy egy-egy ilyen eset szabályos iskolaköltöztetési láncreakciót indít el egy-egy településen, és az egyházi kártalanítás érdekében négy-öt intézmény életét bolygatják meg. Egy vesztes, bezárásra ítélt iskola azonban mindenképpen marad, és ez ilyenkor még az átlagosnál is méltánytalanabbnak érzi a helyzetét, hiszen nem a törvény kötelező erejének, csak a helyi önkormányzat iskolapolitikájának esett áldozatul.

Az egyházi kártalanítás miatt történő iskolabezárásokat ugyanolyan heves viták, éles összeütközések és feszült hangulat kíséri, mint a gazdasági okokból hozott döntéseket, azzal a különbséggel, hogy míg ott a szülők és a pedagógusok egységesen az önkormányzat szándékával szemben foglalnak állást, a kártalanítási esetekben a szülők és a pedagógusok csoportja ideológiai elvek mentén megosztott. A vallásos csoportok egyértelműen az ingatlanátadás mellett állnak, a többiek pedig elszántan ragaszkodnak világnézetileg semleges önkormányzati iskolájukhoz. Ezek az esetek tehát, mivel ideológiai színezetűek, kuszábbak és bonyolultabbak. Miután az ideológiai meggyőződés is szerephez jut, a konfliktus során folytatott viták is hevesebbek, szenvedélyesebbek.

Ennek ellenére az egyházi iskolaátadásokat ellenzők közül sehol senki nem vitatta az egyházakat ért sérelmek orvoslásának jogosságát, az egyházi kártérítéssel kapcsolatban valamennyi tiltakozás az önkormányzati iskolák védelmében, és nem az egyházak ellen szerveződött. A viták során legfeljebb azért bírálták az egyházi kártalanítási törvényt, mert az kizárólag a múltban elkövetett sérelmek orvoslását tartja szem előtt, és nincs tekintettel az azóta eltelt változásokra, a jelenlegi helyzetre.

Ezeknek az iskolamegszüntetési ügyeknek a következtében a pedagógusok egzisztenciálisan legalább olyan súlyosan érintettek, mint a többi iskolabezárási ügyben. Azzal a különbséggel,

hogy ilyenkor a nem vallásos pedagógusok általában olyan döntési kényszerhelyzetbe kerülnek, hogy vagy világnézeti meggyőződésük ellenére is állást vállalnak az egyházi iskolában, vagy a felettebb bizonytalan jövővel kecsegtető álláskeresésbe fognak. Ha az első megoldást választják, számolniuk kell azzal, hogy a viszonylagos biztonságot jelentő közalkalmazotti besorolásról, és az állásvesztéssel járó végkielégítésről is le kell mondaniuk.

Az egyházi kártalanítás következtében történt iskolabezárások annak ellenére, hogy mindenki tudott a törvény előírásairól, ugyanolyan váratlanul érték a szülőket, mint a többi iskolabezárás. Mindannyian sérelmezték, hogy nem kérdezték meg őket a döntés előtt arról, hogy mi legyen az iskolájuk sorsa. A kártalanítási okok miatti iskolabezárások hírére a szülők lényegében ugyanúgy reagálnak, mint a már korábban tárgyalt esetekben. Első felbuzdulásukban felháborodással, ellenállással, szervezkedéssel, közös akciókkal próbálnak tiltakozni, de amikor kiderül, hogy mindez hiábavaló, előtérbe kerülnek a személyes kapcsolatok, és minden szülő a saját gyerekének az elhelyezésére keres optimális megoldást.

Az egyházi kártalanítást követő iskolabezárásoknak az a specialitásuk, hogy itt a harmadik fél, az egyház is aktív részese a folyamatnak. Az egyházak képviselői részéről az a leggyakoribb magatartás, hogy türelemmel és toleranciával, de a törvény által támogatott magabiztosságával, és a győzelem biztos tudatában vesznek részt az eseményekben. Miközben magatartásukat és megnyilatkozásaikat a szerénység és a tárgyalókészség jellemzi, az alkudozások során egy jottányit sem hajlandók engedni az őket megillető jogos követelésekből. Néhány esetben az egyház képviselői részéről ettől eltérő, dinamikus, sőt agresszív megnyilvánulásokat is tapasztaltunk, de ez minden esetben inkább kárt okozott a leendő egyházi iskola népszerűségének. Ezekben az esetekben volt a legnagyobb esély arra, hogy az egyházi iskolát igénylő, valamint az azt elutasító szülők között heves ellenségeskedés és merev frontvonalak épüljenek ki, amelyek egy-egy településen akár tartós válsághelyzetet is teremthetnek.

A kártalanítással kapcsolatban kétféle önkormányzati magatartást tapasztaltunk. Az egyik esetben az önkormányzat a leendő egyházi iskola mielőbbi beindítását tűzi ki célul, és ennek érdekében olykor saját anyagi érdekeiről is lemondva igyekszik minél gyorsabban és zökkenőmentesebben kiüríteni és átadni az ingatlanokat. Ez főként a konzervatív többségű önkormányzatokat jellemzi, amelyek ideológia tekintetében közel állnak az egyházakhoz. Az ilyen önkormányzatok nem tulajdonítanak túlságosan nagy jelentőséget az önkormányzati iskolához ragaszkodó szülők tiltakozásának. Meghallgatják ugyan érveiket, de a jogszabályokra hivatkozva lényegében ezektől függetlenül döntenek. A másik fajta magatartás főként a liberális és a szocialista többségű önkormányzatokat jellemzi. Ők elveik és érzelmeik tekintetében az önkormányzati iskolához ragaszkodó szülők oldalán állnak, hosszú egyeztetéseket és részletekbe menő vitákat folytatnak velük, és igyekeznek kompromisszumos megoldást találni. Ennek következtében az ingatlanátadás általában elhúzódik, többféle megoldás merül fel, tárgyalás tárgyalást követ. Az épületátadás, az iskolabezárás azonban ilyenkor is elkerülhetetlen, az idő múlása pedig nem kedvez az iskola megőrzésére szövetkezőknek. A viták, illetve az átmeneti időszak elhúzódása azzal jár, hogy a "közös ügyre" szövetkezők létszáma fokozatosan lepad: aki teheti, menekül a bizonytalan helyzetből; ha pedagógus, akkor a maga, ha szülő, akkor a gyereke számára keres egyéni megoldást.

Az egyházi kártalanítási ügyek általában a szülők és az iskolaszékek heves tiltakozása ellenére is az egyházak javára rendeződnek. Ennek egyrészt az az oka, hogy mellettük szól a törvény, és még azok az önkormányzatok sem sértik meg a törvény előírásait, amelyekben a

képviselők többsége elveit és érzelmeit tekintve az önkormányzati iskola megőrzésének pártján áll. Az ilyen önkormányzatok legfeljebb halogatják az ingatlanok átadását, míg az egyházi iskolát támogatók rövid idő alatt bonyolítják le a cserét. Ugyancsak siettetik az ingatlan visszaadást azok az önkormányzatok is, amelyeknek gazdasági megfontolásból jön jól egy-egy intézmény kényszerű bezárása, amelyek tehát ezúton szabadulhatnak meg iskolafenntartási kötelezettségüktől.

Az egyházi kártalanítási eseteknek többféle megoldásával találkoztunk:

- Az első és leggyakoribb eset az, amikor a szülői tiltakozások és akciók ellenére is átadja az önkormányzat az egyháznak az épületet, az önkormányzati iskola jogutód nélkül megszűnik, és azokat a pedagógusokat és gyerekeket, akik nem kívánnak részt venni az egyházi oktatásban, a település egyéb iskoláiba telepítik. Ez a megoldás minden esetben az iskolaátadás ellen tiltakozó szülők, iskolaszékek és pedagógusok kudarcával és kiábrándulásával jár együtt.
- A második, szintén elég gyakran előforduló eset az, amikor a vitatott ingatlant átadják az egyháznak, de az önkormányzati iskolát nem szüntetik meg, hanem átmenetileg az egyházi iskolával való kényszerű együttműködésre ítélik. Az együttélés mindenütt konfliktusokkal jár, de lényeges eltérések vannak abban, hogy ez mennyire élesen és nyíltan jut kifejezésre. Ezek az iskolák abban a reményben vállalják a kényelmetlenségeket, hogy az önkormányzat új épületet épít vagy ürit ki számukra. Ezeknek az ígéreteknek a beváltása azonban a legtöbb esetben anyagi akadályokba ütközik. Talán nem véletlen, hogy a vizsgálat során egyetlen olyan esettel sem találkoztunk, ahol új iskola építésével ért volna véget a válsághelyzet.
- A harmadik eset az, amikor a kártalanítási célra kijelölt iskolaépület valamilyen oknál fogva – például a környéken nincs másik iskola – nem adható vissza az egyháznak. Ilyenkor az önkormányzat a jogos egyházi igényt egy másik, könnyebben nélkülözhető iskolaépület átadásával próbálja kielégíteni. Az ilyen esetek, ha lehet még az előbbieknél is hevesebb lakossági ellenállásba ütköznek, hiszen az érintettek ilyenkor úgy érzik, hogy a kárpótlási folyamatnak illetéktelenül és igazságtalanul lettek éppen ők a vesztesei.

Az 1990-es évek közepéig az egyházi kártalanítás főként a gimnáziumi épületek esetében volt sikeres, illetve ezt az iskolatípust érintette a legnagyobb mértékben.

Az 1995/96-os tanévben egyházi tulajdonban működő iskolák

| Iskolatípus | Összes iskola (100%) | Egyházi iskola | |
|------------------|----------------------|----------------|------|
| | | N | % |
| Általános iskola | 3509 | 131 | 3,4 |
| Gimnázium | 469 | 51 | 10,9 |
| Szakközépiskola | 646 | 6 | 0,9 |
| Szaktanárképző | 308 | 3 | 0,9 |

(Forrás: KSH oktatási adatbázis, 1997)

A fenntartócsere még nem értek véget, számos kártalanítási ügy most is folyamatban van. Az egyházaknak visszaadott épületek kétségtelenül gyarapítják az egyházak vagyont, de gondjaikat is szaporítják. Előfordul például, hogy a visszaadott épületek olyan rossz állapotban vannak, hogy helyrehozásuk tetemes költséget igényel, s gondot jelent a pedagógusállomány biztosítása is (kevés a vallásos meggyőződésű pedagógus, és a közalkalmazotti kedvezmények elvesztése is elrettenti a jelentkezőket); az iskolák fenntartására szánt költségvetési támogatást a fenntartó egyházaknak is ki kell egészíteniük (csakúgy, mint az önkormányzatoknak), és előfordul, hogy az ingatlanátadás körüli botrányok olyan mértékig az egyház ellen hangolják a lakosságot, hogy ha végül beindul az egyházi iskola, nem lesz elég jelentkező.

Megyei iskolaátadás

Az 1990-es évek első felében gyakori volt, hogy főként a kisvárosi önkormányzatok középfokú iskoláikat – főként a szakképző iskolákat – saját tulajdonból megyei tulajdonba adták át.

A megyei intézményátadásokat lényegében ugyanaz idézte elő, mint az iskolabezárásokat: az oktatási intézményhálózat fenntartásának megrendülése. Ez lényegében két okkal magyarázható: az egyre súlyosabb finanszírozási gondokkal (az intézményfenntartás költségeinek évről évre kisebb hányadát biztosítja a központi költségvetés), továbbá demográfiai okokkal, vagyis a gyereklétszám folyamatos csökkenésével (ami miatt iskolai osztályok vagy egész intézmények működtetése vált gazdaságtalanná).

Az önkormányzati iskolák megyei átadását az önkormányzati törvénynek az a jogszabálya teszi lehetővé, amely a helyi önkormányzatoknak csak az alapfokú iskoláztatás kötelezettségét írja elő. Ez egyúttal felmenti a helyi önkormányzatokat a középfokú iskolák fenntartásának feladata alól.

A középfokú iskolák átadása a helyi önkormányzatok számára ugyanolyan kényszerű és kellemetlen feladat, mint az iskolabezárás vagy az egyházi kártalanítás. Nem "jókedvükből" jutnak erre a döntésre, hanem a szegénység és a szűkös anyagi lehetőségek miatt. Ugyanakkor azt tapasztaltuk, hogy az iskolák fenntartó-változása korántsem jelent olyan súlyos krízist az intézmények életében, mint az iskolabezárás vagy az egyházi kártalanítás. Miután ilyenkor az iskola léte nem forog kockán, ezekben a konfliktusokban a szülők nem képviselnek önálló érdekcsoportot. Másrészt gyakori, hogy az iskolavezetés és a tantestületek álláspontja sem egyértelmű. A fenntartóváltozás körül kialakult vitákat a lehetőségek, az esélyek, a veszélyek mérlegelése jellemzi.

Általában a megyei fenntartás mellett szól, hogy a helyi önkormányzatoknak csak az alapfokú iskoláztatás biztosítására terjed ki a törvény által előírt kötelezettségük. A középfokú iskolát a helyi önkormányzat bármikor bezárhatja, mert ilyen iskolatípus fenntartását a törvény nem teszi számára kötelezővé. Ráadásul a helyi (kisvárosi) önkormányzatok szegények: az iskolák a megyei fenntartótól nagyvonalúbb finanszírozásra számítanak.

Az iskolák egy része azért bízik jobban a megyei fenntartásban, mert úgy emlékeznek, hogy a szocializmus idején, amikor még megyei fenntartású volt az intézmény, nagyvonalúbb volt a finanszírozás. Ezek az iskolák nem számolnak az azóta bekövetkezett változásokkal és a költségvetés szűkmarkúságával, ami a leendő megyei fenntartókat is korlátok közé kényszerítheti.

A megyei fenntartás mellett szól az is, hogy ez a helyzet megoldaná a bejáró tanulók oktatásából származó helyi finanszírozási feszültségeket. Vagyis megoldást kínálna arra a problémára, hogy az iskolafenntartó önkormányzatoknak jelenleg nemcsak a saját településükön lakók, hanem a más településeken élő gyerekek fejkvótáját is ki kell egészíteniük.

A megyéhez tartozás mellett szól még, hogy ha az iskola székhelyétől távol van a fenntartó, kevésbé lát bele, és ennek megfelelően, kevésbé szól bele az intézmény működésébe. És végül a megyei fenntartás melletti érv, hogy a középfokú iskolák (főként a szakmai iskolák) általában nemcsak a helyi, hanem ennél tágabb régió oktatási szükségletét elégítik ki, ezért az intézményfejlesztési koncepciókat sem lehet pusztán a helyi érdekek figyelembevételével alakítani.

Ugyanakkor a megyei átadás elleni érv, hogy a megyei fenntartó más szempontok szerint mérlegelne, mint a helyi, ha az iskola finanszírozásáról vagy megszüntetéséről esik szó. A megyei fenntartót nem befolyásolja a lokálpatriotizmus (például, hogy rangot ad a településnek, ha van középiskolája); ha takarékoskodnia kell a pénzzel és kevés a gyerek, a szélesebb régió igényei szerint dönt. Előfordulhat, hogy arra a következtetésre jut, felesleges két szomszédos kistelepülésen azonos típusú középiskolákat fenntartani, vagy a megye iskoláinak összes férőhelyeit számba véve előfordulhat, hogy egy-egy kisebb településen lévő iskola működtetése megyei szemszögből feleslegessé válik. Sőt, az sem kizárt, hogy takarékosági kényszer esetén a megyeszékhely érdekeit preferálja, vagyis a megyeszékhely iskoláit fejleszti a kisebb települések iskoláinak a rovására.

A megyéhez tartozás hátránya az is, hogy a megyeszékhely távol van, s így a fenntartók nem ismerik az iskoláztatás helyi igényeit, az iskola helyi viszonyait.

Ugyancsak a megyei átadás ellen szól, hogy az iskolafenntartással együtt az ingatlant is megyei tulajdonba kell adni, ami bár csökkenti a helyi önkormányzat finanszírozási gondjait, a vagyonát is leapasztja. Ráadásul, ha megyei tulajdonba adta az intézményt, soha többet nem szólhat bele abba, hogy bezárja-e a megye az iskolát, vagy hogy milyen célra használja az ingatlant, ha iskolaként nem akarja tovább működtetni.

A megyei iskolaátadás elleni argumentum az is, hogy az iskoláknak a helyi önkormányzatokkal való együttműködésről már vannak tapasztalataik: a képviselők, akik a döntéseket hozzák, helybeliek, és jól ismerik őket. Ehhez képest a megyei fenntartó ismeretlen és kiszámíthatatlan döntéshozó testületekből áll.

És végül, a megyei fenntartás ellen szólnak az érzelmi érvek is. Az iskoláknak fontos, hogy a helyi önkormányzat megbecsülje munkájukat, s a településen presztízszenvelő intézményként tartsák számon őket.

A megyei átadás lényegében a helyi önkormányzatok és az iskolavezetés, illetve a tantestületek alkujában dől el. A végleges döntés elsősorban az önkormányzat anyagi helyzetétől függ (mennyire adósodott el az utóbbi években), az iskola presztízsétől (szívesebben mondanak le egy alacsony megbecsültségű iskoláról, mint egy olyanról, amely növeli a település jó hírét), az iskola típusától (szívesebben mondanak le egy szakképző iskoláról, mint egy gimnáziumról), továbbá az önkormányzat és az iskolavezetés kapcsolatától (könnyebben válnak meg egy olyan iskolától, amelynek vezetőivel rossz a viszonyuk).

A megyei iskolaátadások folyamata sem zárult még le. Van olyan önkormányzat, ahol évről-évre a közgyűlés elé kerül egy-egy középfokú iskola megyei átadásának kérdése.

Az 1995/96-os tanévben megyei fenntartásban működő iskolák

| Iskolatípus | Összes iskola | Megyei fenntartású iskola | |
|------------------|---------------|---------------------------|------|
| | | N | % |
| Általános iskola | 3509 | 59 | 1,5 |
| Gimnázium | 469 | 73 | 15,6 |
| Szakközépiskola | 646 | 172 | 26,7 |
| Szakképző | 308 | 92 | 29,9 |

(Forrás: KSH oktatási adatbázis, 1997)

Mint az adatokból látható, az elmúlt években főként a szakképző intézmények megyei átadására került sor. A szülők körében az iskolák megyei átadása korántsem keltett olyan heves indulatokat, mint az iskolabezárás vagy az egyházi kártalanítás, és ezekben az esetekben általában szülői aktivitásra sem került sor. Egyrészt azért, mert a megyei átadás az iskola helyzetét nem közvetlenül, csak közvetetten, nem azonnal, csak esetleg évek múlva változtatja meg, és ez a jelenlegi tanulók érdekeit már nem érinti. Részben pedig azért, mert a szülők számára a fenntartó kiléte nem jelent igazán problémát: nem elég tájékozottak ahhoz, hogy felmérjék a fenntartóváltozásból származó előnyöket vagy esetleges hátrányokat.

LISKÓ ILONA

A szakképző iskolák helyzete az 1990-es években 1995, Iskolaszékek 1995, Az iskolaátvezetések és a pedagógus munkanélküliség 1996-97. A kutatásokban Fehérvári Anikó és Tót Éva vettek részt.

