

ISKOLAFENNTARTÓ TÁRSULÁSOK

AZ ÖNKORMÁNYZATI TÖRVÉNY, AMELY AZ ISKOLÁKAT a helyi önkormányzatok tulajdonába adta, megteremtette a kistélepülési önkormányzatok számára iskoláik visszaállításának lehetőségét, és ezáltal, miközben egy régi probléma – a kistélepülések lakosságmeztartó erejének növelése – megoldódni látszott, egy másik – az intézmények erőn felüli, gazdaságtalan működtetése – előtérbe került. Ennek a problémának az ellensúlyozását jelentheti az önkormányzatok egymás közötti együttműködésének, megállapodási rendszerének kiépítése, s ezen belül a *közös iskolafenntartás*.

Természetes jelenség, hogy egy helyi önkormányzat által fenntartott iskola több település szükségletét elégíti ki. Az intézményt fenntartó önkormányzat számára ez általában többlet terhet jelent, de vannak olyan, a fenntartó önkormányzat számára belátható előnyei, amelyek miatt ennek vállalása mégis megéri számukra. Egy település rangját az ott működő nagyobb kisugárzású intézmények adják meg – ezek működtetésének haszna nem annyira önmagában, vagy az ehhez kapcsolódó támogatás megszerzésében van, hanem sokkal inkább azokban a közvetlen érvényesülő következményekben, amelyek a lakosság számának, összetételének alakulása, a fogyasztás, a kereskedelem, az idegenforgalom, a közlekedés és a közélet terén jelennek meg s kamatoznak. Ezekért a közvetlen vagy közvetett előnyökért számos település hajlandó lemondani akár arról az összegről is, amely az állami támogatás és a tényleges belekerülés közötti különbséget fedi le. Ez segíti fenntartani azt a helyzetet, hogy egy-egy önkormányzat által nyújtott szolgáltatásokat igénybe veszik úgynevezett "potyautasok" is (azaz a tanulók lakhelye szerinti önkormányzatok a normatíván túlmenően a szolgáltatásért támogatást nem nyújtanak), mert a szolgáltatást nyújtó önkormányzatoknak gyakran nincsenek eszközeik érdekeik érvényesítésére (Horváth M. 1996.).

A települések egymás közötti megállapodásainak segítségével az azt szorgalmazók szándéka szerint a kistélepüléseken gazdaságosabban oldható meg a kötelező feladatellátás, és a kisiskolákra sokszor jellemző anyagi terhek, valamint a szakmai problémák is valamelyest csökkenthetők. A településközi együttműködések, megállapodás-rendszerek kiépítése eredményezhet például költséghozzájárulást a más településekről bejáró tanulók után, létrehozhat tanárok közötti szakmai kooperációt, vagy akár közös iskolafenntartást is.

Kutatásunkban azt vizsgáltuk meg, hogy az önkormányzatok közötti együttműködésnek egyik formája, az úgynevezett önkormányzati intézményfenntartó társulások milyen módon, milyen feltételekkel jöttek létre, mely települések között, s mi jellemzi ezek működését. A vizsgálatot három megközelítésben végeztük el. Első megközelítésben a szabályozás áttekintését követően az elérhető statisztikai adatok alapján vizsgáltuk meg a társulások elterjedtségét különböző településtípusok és térségek között, valamint a társulásban működtetett iskolák főbb jellemzőit. Második megközelítésben magukat a társulásokat, a társulás intézményét vizsgáltuk pályázati anyagok feldolgozása segítségével (a társulások létrejötte, irányítása, szabályozottságuk, a megállapodások tartalma alapján). Harmadik megközelítésben a társulások működésének tapasztalatait, eredményességét vizsgáltuk egy kisebb mintán, esettanulmányok segítségével.

Fenntartói társulások a szabályozásban

A társulás lehetőségét az önkormányzati törvény intézményirányító társulásokra vonatkozó 43. §-a teremti meg. Ez rendelkezik a megállapodások tartalmáról is, amelyben meg kell határozni a közös intézmény tevékenységi körét, az egyes képviselő-testületek pénzügyi hozzájárulásának arányát, az intézmény fenntartásával kapcsolatos jogokat és kötelezettségeket, azok gyakorlásának módját, valamint a megállapodások felmondásának feltételeit. Eltérő megállapodás hiányában a közös intézmények fenntartásához az érdekelt képviselőtestületek településük lakosság számának arányában járulnak hozzá.

Az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy a szabályozás és az adott támogatási formák az együttműködések létrejöttét csak mérsékelten ösztönzik, egyes elemek kifejezetten ellenérdekeltséget teremtenek. Mind a községek, mind az intézmények finanszírozási gyakorlata kifejezetten a saját feladatellátást támogatják, a saját intézmény fenntartására ösztönöznek (például az intézmények működési mutatókhoz kötött normatíváival).

A létrejött iskolafenntartói társulások jellemzői

A társulások működésének közelebbi vizsgálatához az ország három megyéjében, összesen tíz kistérségi körzetben végeztünk helyszíni vizsgálatokat. A körzeteket úgy választottuk ki, hogy az ország három nagy régiója (Dunántúl, Észak-Magyarország, Alföld) egyaránt képviselve legyen. Az adott térségen belül különböző nagyságú, s a lakosságszám, valamint a "központ" és a "társtelepülések" viszonyát tekintve [különböző karakterű körzeteket választottunk](#). A tíz említett körzetből három-három Zala, illetve Nógrád megyében, négy pedig Hajdú-Bihar megye bihari térségében található. Egy zalai körzet kivételével a települések távol esnek a városi központoktól, legfeljebb gyenge, egy-két évtizedes városi múltra visszatekintő városok találhatóak a közelükben.

A meglévő társulások esetén azt vizsgáltuk, hogy minek a hatására jöttek ezek létre, mi a tartalmuk, s milyen hatékonysággal, eredménnyel működnek. Azokban a térségekben, ahol ilyenek nincsenek, azt igyekeztünk feltárni, hogy miért nem jöttek létre társulások, illetve azt, hogy milyen feltételek és tartalom mellett működhetnének ilyenek, vagy alakulhatnának ki a településközi együttműködés egyéb formái.

A kutatás során gyűjtött információinkat kiegészítettük a Művelődési és Köznevelési Minisztérium 295 társulásra kiterjedő adatainak elemzésével, valamint 148 társulás által 1996-ban a minisztériumba benyújtott pályázatok elemzésével. Ez utóbbiakat elsősorban abból a szempontból vizsgáltuk, hogy az általuk kötött megállapodások vélhetően milyen mértékben követik a törvényben megfogalmazottakat.

Települések és iskoláik

A Művelődési és Köznevelési Minisztérium 295 társulásra kiterjedő adatainak elemzéséből úgy tűnik, hogy a társulásban működtetett iskolák az 1000 és 5000 fő közötti lakosságú településeken fordulnak elő elsősorban. A székhelytelepülés nagyobb részben 500-1000, kisebb részben 1000-2000 lélekszám közötti település, azaz többségükben maguk sem tudnának nyolc évfolyamos iskolát fenntartani. Intézményeikre a legjellemzőbb a nyolc évfolyamos, osztott oktatás száz fő feletti létszámmal. Egyéb feltételeikben (tanulócsoportok átlagos létszáma, egy pedagógusra jutó tanulók száma) az országos átlaghoz esnek közel.

Az iskolák területi megoszlása azt sejteti, hogy lényeges különbségek vannak ebben a vonatkozásban: elsősorban az aprófalvas térségekben jellemző a társulások nagyobb előfordulása, de nem minden, kisiskolákkal jellemezhető térségben található ilyenek. Adatgyűjtésünk során 52 településen működő iskola helyzetét mértük fel részletesen. A települések fele egészen apró, a lakosság számuk 500-nál kevesebb, sok esetben (különösen Zalában) csak 100-200 körüli.

A mintában tizenegy az 500 és 1000 fő közötti lakossal rendelkező települések száma. A tapasztalatok szerint ez az a településkategória, amelynek intézményi helyzete a legsajátosabb. Ezek a települések valamilyen iskolát mindenképpen fenntartanak. Ha a közelükben még apróbb falvak is fekszenek, akkor iskolaközpontként funkcionálnak, ha nem, akkor legalább az alsó tagozatukat megtartják. Jellegzetesek ebből a szempontból a térségi eltérések: önálló nyolcosztályos iskola ebben a kategóriában csak az alföldi térségben fordul elő, önálló alsó tagozat pedig főként Nógrádban. Az okok elsősorban a településhálózatra vezethetők vissza: az aprófalvas térségekben az 500-1000 fő feletti községek már nagynak számítanak, s így azokhoz csatlakoznak a kisebbek. Ezzel szemben az alföldi térségben ezekhez a településekhez nincs társuló, mivel ezek többnyire a legkisebbek a körzetükben.

Lényegében hasonlót mondhatunk el az 1000-2000 fő közötti községekről is. A népesség kategória alsó határa közelében lévő települések még komoly beiskolázási, és ebből adódóan fenntartási problémákkal küszködnek sok esetben még akkor is, ha bejáró gyerekeket is beiskolázhatnak. Ahol még bejáró gyerekek sincsenek, ott csak nagy nehézségek árán lehet fenntartani az iskolát, különösen, ha nem vonnak össze osztályokat. Márpedig ebben a településkategóriában már elvétele sem fordulnak elő összevonott tanulócsoporttal működő iskolák.

A kiválasztott térségek települési jellemzői

	Települések száma	Nincs iskola	Önálló iskola		Körzeti iskola	
			Alsó	1-8 oszt.	Alsó	1-8 oszt.
500 fő alatti	26	24	1	-	1	-
500-1000 fős	11	-	4	4	-	3
1000-2000 fős	13	-	-	10	-	3
2000 fő felett	2	-	-	2	-	-
Összesen	52	24	5	16	1	6

A települések megoszlása az iskolai tanulócsoportok összevonása szerint

	Települések száma	Nincs iskola	Teljesen osztott	Nem teljesen osztott
500 fő alatti	26	24	-	2
500-1000 fős	11	-	8	3
1000-2000 fős	13	-	13	-
2000 fő felett	2	-	2	-
Összesen	52	24	23	5

Az ötszáz főnél kisebb településeken az előbbinél lényegesen alacsonyabb osztálylétszámok érhetők el még abban az esetben is, ha az iskola tanulói több településről járnak be. Utóbbi esetben ugyanis az iskolák többnyire a körzet legnagyobb, vagy egyik legnagyobb településén található. Hiába rendelkezik tehát egy-egy apró falu iskolával, nagy a valószínűsége annak, hogy a bejáró tanulók hasonló, vagy még kisebb településről érkeznek, s nem tudják jelentősen befolyásolni a tanulói létszámot.

A vizsgálatunkba bevont 500-1000 fős települések iskolái akkor érik el a fent említett "elfogadható"-nak tekintett osztálylétszámot, ha körzeti iskolaként működnek, vagy összevont tanulócsoportokban tanítanak. Ha máshol húznánk meg a népességhatárt, akkor kiderülne, hogy a mintegy 1200-1300 lakosú település népességig igazak a fenti megállapítások (természetesen, mindig a helyi demográfiai viszonyok függvényében).

Mindez igazából nem meglepő, hiszen a népességszámokból levezethető. Ebből azonban az következik, hogy bizonyos népességszám alatt az iskola fenntartása vagy lényegesen költségesebbé válik a fenntartó önkormányzatok számára, vagy – csökkentendő a kiadásokat – az osztottságot kell megszüntetni. Vizsgálatunk tapasztalatai szerint az aprófalvas vidékeken Zalában, Nógrádban a korábbi iskolakörzetesítési beavatkozások révén, valamint a településhálózat adottságai következtében ez a településkategória már nem rendelkezik önálló intézménnyel, a nagyobb településekkel jellemezhető térségekben azonban nyitva marad a kérdés: mit is lépjenek az önkormányzatok.

Nem akarjuk azt állítani, hogy a hatvanas, hetvenes évek iskolakörzetesítési akciói helyesek voltak, de tény, hogy olyan struktúrákat hoztak létre, amelyek a mai decentralizált, és emellett a korábbinál forráshiányosabb iskolafenntartás mellett könnyebben megtarthatók. Ezekben a körzetekben az iskolák fennmaradása nem kérdéses. Esettanulmányaink azt tükrözik, hogy ezekben a térségekben létrejött az infrastruktúra, az évtizedek alatt kialakultak az együttműködés keretei, s még ha sokszor ma sem súrlódásmentes a települések együttműködése, kölcsönös az egymásrautaltság. A lakosság a vizsgált településeink közül csak a legkisebbekben csökken vagy öregszik érezhetően, ezek azonban az iskolai tanulólétszámot általában nem befolyásolják.

Az egy tanulócsoporthoz jutó tanulók száma az osztottság és a településkategóriák szerint

	Iskolák száma	Teljesen osztott	Nem teljesen osztott
500 fő alatti	2	-	6,6
500-1000 fős	11	12,7	19,6
1000-2000 fős	13	18,1	-
2000 fő feletti	2	17,7	-

Az egy tanulócsoporthoz jutó tanulók száma az iskola "önállósága" és a településkategóriák szerint

	Iskolák száma	Önálló	Körzeti
500 fő alatti	2	4,8	12
500-1000	11	11,6	17,1

fős			
1000-2000 fős	13	17	20,5
2000 fő feletti	2	17,7	-

Az iskolafenntartási gyakorlat azt eredményezte, hogy azokon a településeken, amelyek viszonylagos kicsinségük ellenére ragaszkodnak az önálló, sok esetben osztott iskola fenntartásához, alacsonyabb az egy tanulócsoporthoz jutó tanulók száma.

Az egy osztályra jutó tanulók száma a három megyében

Megye	Tanuló/osztály
Hajdú-Bihar	15,2
Nógrád	16,9
Zala	17,5

Mindez elsősorban a bihari térségre jellemző, ahol sem a korábbi évtizedek iskolapolitikai törekvései, sem a települések nagysága nem segítette elő a települések közötti iskolafenntartó kooperációt, s két tényező még meg is erősítette ezen települések önálló iskolafenntartási célkitűzéseit. Az egyik az 1990 utáni időszak, amikor érdemes volt kisiskolákat fenntartani, sőt, bizonyos központi támogatások lehetővé tették az újabb iskolai beruházásokat is. A másik ok korábbi: a hetvenes évek körzetesítési törekvései elérték ugyan ezt a térséget is, de elsősorban nem az oktatási intézményhálózatot, hanem a közigazgatásit. Ez azt eredményezte, hogy az aprófalvasnál önállóbb létre alkalmas bihari települések sorát hozták egymással konfliktusos helyzetbe – hiszen a körzeti tanács mindig kiélezte a központ-periféria viszonyát – anélkül, hogy ez a kapcsolat szervesült volna valamilyen kölcsönös egymásra való utaltságban, mint például a közös iskola fenntartásának szükségességében. Miután tudjuk, hogy az aprófalvas vidékeken annak idején a körzetesítés tipikus sorrendje a térsz-tanács-iskola volt, mondhatjuk azt is, hogy a bihari térségben a nyolcvanas évek végi állapot egy be nem fejezett körzetesítés eredménye. Ebben az esetben úgy tűnik, hogy a korábbi helyzet jelenleg akadályozólag hat egy más logikájú együttműködésre.

Adataink és az esettanulmányok tapasztalatai *összességében* megerősítik, hogy a fenntartói társulásban működtetett iskolák jellemzően jobb kihasználtság mellett működnek, mint a nem társulásban működtetett, 1000-2000 fő közötti lakosú települések által fenntartott iskolák többsége. Az 500-1000 fő közötti települések azok, amelyek nagy valószínűséggel működtetnek társulásban iskolát. A településnagyság azonban térségenként változó: az alföldi térségekben az ilyen kis méretű települések kisebb valószínűséggel társulnak más településekkel. Az 500-1000 fős települések iskolái azonban összevont osztályokkal vagy társulásban jobb kihasználtság mellett, kevesebb ráfordítás mellett működhetnek.

Együttműködési megállapodások

Az esettanulmányok segítségével a fenntartói társulásokat aszerint vizsgáltuk, hogy milyen motívumok, érdekek mentén jönnek létre ezek a társulások, mely előzményekre támaszkodhatnak ebben, s milyen konszenzus övezte a megállapodások létrejöttét az érintettek részéről; hogy a közösen fenntartott iskolák működését hogyan szabályozzák a felek

egymás között; milyen főbb pontokra vonatkozóan jön létre megállapodás, mire terjed ki, milyen az irányítás, a döntéshozás mechanizmusa, az irányító testületet összetétele, hogyan alakulnak a megállapodásokban az intézmény tulajdonjoga és fenntartásának költségei, valamint miképpen szabályozzák a társulásból való kilépést.

Az iskolafenntartói társulások létrejöttének *motivumai* közt a legfontosabb az iskolakötelezettség önkormányzati feladatának biztosítása azokon a településeken, amelyek erre önerőből nem képesek. A kis lakosságú települések az iskoláztatási kötelezettségeiknek megfelelő számú tanuló és pedagógus hiányában vagy egyáltalán nem, vagy csak korlátozottan képesek eleget tenni. A feladatellátás pusztán tényén túlmenően annak minősége vagy folytonossága is csorbát szenvedhet kooperáció nélkül: a szakos rendszerű oktatás nem biztosítható megfelelő szakos tanárállomány hiányában, s a feladatellátás folytonosságát az önkormányzatok gyenge anyagi helyzete veszélyezteti. A társulás a feladat zökkenőmentes ellátását képes abban az esetben is biztosítani, ha valamely fenntartó fizetésképtelenség miatt önerőből erre nem lenne képes.

Az iskolafenntartó együttműködések többnyire a fenti érdekek felismerése mentén, a korábbi gyakorlatot követve, de új játékszabályokat megfogalmazva jönnek létre. Ebben – nagyrészt éppen a megelőző gyakorlat, a korábban bevált tapasztalatok következtében – a felek között a vizsgált esetekben általában egyetértés mutatkozott.

Az együttműködési *megállapodást*, és ennek kölcsönösen elfogadott szabályait a felek eseteinkben egymás közt írásban rögzítették a képviselőtestületek erre vonatkozó határozatait követően. A megállapodások főbb pontjaikban kiterjednek a közösen működtetett intézmények, a közös feladatok megjelölésére, a közös feladatellátás, intézményműködtetés felelős testületeire (körjegyzőség, intézményirányító bizottság), ezek összetételére, tulajdonjogi kérdések rendezésére, a fenntartásban való közreműködés megosztására és pénzügyi vonatkozásaira (gyakran ennek folyósítására is), a kilépés feltételeire, valamint az együttműködés időszakos felülvizsgálatának körülményeire. Az egyes megállapodások változó terjedelemben és részletességgel fogalmazzák meg a fentieket. Gyakori, hogy ezek a társulások egyúttal más feladatok ellátását is megszervezik. Jellemző ez az egészségügyi ellátás területeire (fogorvosi, védőnői, gyermekorvosi, stb. ellátás), az oktatási intézményekhez kapcsolódó területekre (általános iskolai oktatás, napközi, étkeztetés, karbantartás), körjegyzőség működtetésére, vagy más (gázvezeték építése, szeméttelp, építési társulások, állatorvosi társulás, közmunkások foglalkoztatása stb.) területekre.

A megállapodások többsége kitér a közösen működtetett intézmény *tulajdonjogára*: ezt általában a résztvevő önkormányzatok közt a lakosság arányában osztják el. A *fenntartás* állami támogatáson felüli *költségeit* az önkormányzatok tanulóarányosan osztják el.

A közös fenntartású iskolák finanszírozása

Finanszírozás	Épületfenntartás	%	Működtetés	%
Tanulóarányos	50	33,8	105	70,9
Tulajdon arányában	18	12,2	2	1,4
Lakosságarányosan	21	14,2	16	10,8
Egyéb	6	4,1	1	0,7
Nincs válasz	53	35,8	24	16,2

Összesen	148	100	148	100
----------	-----	-----	-----	-----

A társulás működtetését többnyire a képviselőtestületek által lakosságárányosan delegált képviselőkből álló bizottság végzi. Ez a bizottság gyakorolja a társulással kapcsolatos jogokat, amelyek nem tartoznak egy-egy képviselőtestület hatáskörébe.

Amennyiben szabályozza a megállapodás a *társulásból való kilépés* feltételeit, úgy ez annak bejelentési időpontját, továbbá a kilépés lehetséges időpontját (például a tanév vége) rögzíti, valamint a tulajdoni rész sorsát.

Szabályozott-e a társulásból való kilépés?

	N	%
Igen	102	68,9
Nem	37	25
Nincs szerződés	9	6,1
Összesen	148	100

Kilépési szándék akkor merülhet fel a társult önkormányzatok valamelyike részéről, ha az vagy önállóan szeretne iskolát működtetni, vagy a kedvezőbb feltételek miatt más társulásba kíván bekapcsolódni. Az általunk vizsgált megállapodások nem minden esetben tértek ki a kilépésre, illetőleg amennyiben kitértek arra, kétféle módon rendelkeztek: a kilépő önkormányzat nem tarthat számot térítési kötelezettségre, vagy meghatározott időhatáron belül tulajdoni részének pénzbeni kifizetésére számíthat. Van, ahol a vagyonmegosztás kérdését ilyen esetben a Képviselőtestületek közös döntésére bízák. Egy vizsgált esetben merült fel a kilépés előre nem meghatározott feltételek mellett.

Az együttműködési megállapodásokban rögzítettek rendszeres – többnyire éves – *felülvizsgálata* a megállapodásban benne foglaltatik, gyakran pedig ennek felvetése meghatározott feltételekhez kötődik.

Működési tapasztalatok

Az intézmények működésére vonatkozóan elsősorban azokra a kérdésekre kerestük a választ, hogy a közös fenntartású iskolákban hogyan alakul a tanulók létszáma és összetétele, s ezzel összefüggésben a tanulócsoportok száma, valamint hogyan tudják utaztatásukat a települések megoldani; hogyan alakul ezekben a pedagógusok száma, mi jellemzi szakos összetételüket; milyenek az iskolák épület adottságai, felszereltségük; milyen tárgyi feltételek mellett működnek; hogyan alakul ezen iskolák gazdálkodása az állami támogatás és a fejkvóta helyi kiegészítésének egymáshoz viszonyított arányában, mennyi az egyes önkormányzatok hozzájárulása; milyen, a jövőre vonatkozó terveik vannak ezeknek az iskoláknak.

A tanulók

A közös fenntartásban működő iskolák tanulói részben az iskola székhely településén laknak, részben a társult községekből bejáró tanulók. A társult községekből a tanulók gyakrabban menetrend szerinti buszjáratokkal, ritkábban iskolabuszokkal járnak át a székhely településekre; az utazás költségeit megtérítik számukra.

A *tanulók létszámát* tekintve vizsgált eseteinkben a helyzet különbözőképpen alakult: van, ahol növekvőben van a tanulók száma a székhelytelepülés iskolájában (például Tescánd és térsége Zala megyében, Nőtincs és környéke Nógrád megyében), másutt ugyanakkor csökkenőben. A tanulók számának csökkenése nagyjából a kistelepüléseken a lakosság számának általános csökkenésére vezethető vissza, néhány helyen azonban ehhez még hozzáadódik például a közeli városban induló nyolcosztályos gimnázium felső tagozatosokat elszívó hatása (Magyarnándor). Egyes önkormányzatok a tanulók létszámának csökkenését úgy próbálják ellensúlyozni, hogy nemcsak a társult községekből, hanem más községekből is beiskoláznak tanulókat, de nem kérik el az önkormányzati támogatást, csak a fejkvótát. A tanulók elcsábítását az önkormányzatok számára felkínált kedvezményeken kívül a szülők megkönyörítésével, azaz az iskola vonzóbbá tételével (például ingyenes zeneoktatás) is el tudná érni néhány önkormányzat. A tanulólétszám csökkenése, ha nem tudja az iskola és/vagy az önkormányzat elejét venni, súlyos következményekkel járhat az iskola további életére nézve: ez a folyamat idővel elkerülhetetlenül osztályösszevonásokat eredményez, s pedagógusok elbocsátását is maga után vonhatja.

A tanulók számának csökkenése mellett jellemző a *tanulói összetétel* átalakulása is: az elmúlt években a vizsgált térségek többségében nőtt a munkanélküli szülők aránya. Egyes helyeken a tanulók nemzetisége is bonyolítja a helyzetet. (A Nógrád megyében vizsgált településeken sok szlovák és német nemzetiségű gyerek él, s több helyen magas a cigány tanulók aránya.) A nemzetiségi oktatás sajátos programja némileg nehezíti az iskolafenntartói társulások szabad alakítását a nem nemzetiségi programmal működő, fenntartói társulásban működtetett iskolákkal történő együttműködésben. A vizsgált esetek közt egy esetben éppen a nemzetiségi oktatás léte volt a szlovákok lakta kisközség számára a társulásból való kilépés, illetve egy szlovák nemzetiségi oktatást is kínáló iskolafenntartói szövetségbe való belépés szóba került oka.

Pedagógusok

A vizsgált iskolákban a pedagógusok száma kismértékben csökkent. Összességében azonban így is kedvező maradt a pedagógus/tanuló arány. A tanulói létszámcsökkenés ellensúlyozására több helyen a kilencedik és a tizedik osztály indítását tervezték, ezáltal remélték a pedagógusok munkanélkülivé válásának megelőzését. A székhely településeken néhány esetben a szakos ellátottság nem teljes körű, a társulás többnyire éppen a szakos rendszerű oktatás megfelelő ellátottság mellett történő megvalósulását teszi lehetővé a kisebb településeken élők számára. A pedagógusokkal való ellátottság szempontjából ugyanakkor a kisebb települések számára kedvező körülményként fogalmazódott meg a szaktárgyi szempontok érvényesülése mellett a pedagógiai munka lehetőleg sértetlen megvalósulása, amely, ha az iskola megfelelő tantestület hiányában, óraadókkal kényszerül ellátni az oktatást, csorbulást szenved.

Tárgyi feltételek

A vizsgált iskolák jellemzően magas költségekkel működnek nem csupán alacsony tanulói létszámuk, hanem rossz épület adottságaik következtében is. A nem ritkán felújításra szoruló épület, valamint a korszerűtlen fűtési rendszer következtében akkor is magas fenntartási költségekkel kellene működniük, ha sok tanulójuk lenne; a kedvezőtlen létszám arányok ezen a helyzeten azonban még erősen rontanak is.

Az iskolák tárgyi felszereltségére (bútorok, számítógépek stb.) az elavultság a jellemző, a költségvetésben azonban – jellemzően lefelől – ezek a kiadások maradnak el az anyagi helyzet romlásával, így hosszabb távon a felszereltség javításának van a legcsekélyebb – s évről évre csökkenő – esélye. Az iskolák a szűk mozgásteret pályázati pénzek megnyerésével igyekeznek pótolni (szerény eredményekkel).

Anyagi helyzet

Az iskolák költségvetése, bevételei részben állami támogatásból (fejkvóta), részben annak helyi kiegészítéséből, s kisebb részt egyéb támogatási formákból, pályázati nyereményekből tevődnek össze.

Az iskolák költségvetésének elemzése kimutatja, hogy a *bevételek szerkezetében* az elmúlt években az állami támogatás aránya a költségvetés egészén belül lecsökkent, s az önkormányzati hozzájárulás meghaladja annak összegét. Ilyenformán tulajdonképpen a központi állami támogatás a helyi önkormányzatok által fizetett összeg kiegészítése. Egyéb bevételekre ezeknek az iskoláknak nem sok lehetőségük van, iskolai alapítvány csak elvétve fordul elő. A társult önkormányzatok hozzájárulásuk összegét tanulóarányosan osztják el.

A kiadások szerkezete is nehéz anyagi helyzetre utal. A pedagógusok bére az esetek többségében a költségvetésnek kb. felét teszi ki. Több iskolában ez ennek alatta marad – az esettanulmányokból az derül ki, hogy ez annak következtében áll elő, hogy a tanárokat egyre kevésbé tudják fizetni. Korábban a különböző pótlékokkal együtt helyenként nem alakult rosszul a jövedelmük, jövőre azonban már arra számítanak, hogy a túlórákat sem tudják finanszírozni. A túlórák számát a készségi tárgyak oktatásának összevonásával tudják csökkenteni.

Elégedettség, problémák, tervek

Az iskolák működésével a székhely településen felkeresett (az önkormányzatot és az iskolát képviselő) kérdezettek többsége elégedett volt. Ahol voltak a jövőre irányuló tervek, ott ezek a kilencedik-tizedik osztály indítását célozták, s ezzel a gyermeklétszám növelését igyekeztek elérni. Az érintettek már csak azért is elégedettnek mondhatták magukat az iskolafenntartó társulások működtetésével, mivel ezeknek a legtöbb helyen ma nincs reális alternatívájuk. Tényleges elégedetlenségre azonban inkább csak ott lehet ok, ahol a feltételek az 1990/91-es tanévhez képest az átlagosnál erősebben romlottak: ahol csökkent a gyerekszám, romlott a lakosság és a tanulók összetétele, s emellett nehezedett anyagi helyzetük. Ezen iskolák problémái részben magából a helyzetük romlásából fakad, részben a fenntartói társuláson belül is gyakorta előálló bizonytalanságból.

Együttműködés nélkül: az önálló iskolák fenntartói

Az aprófalvas térségekben a korábban meghonosodott iskolakörzeti rendszer – még ha nem is változatlanul – fennmaradt. Az utóbbi években, bár az iskolák visszaállításának *általában* megszűnt a létalapja, mégis néhány településnek sikerült újraindítania iskoláját.

Azokban a térségekben – jelen esetben ezt a bihari településeink testesítik meg –, amelyekben nem alakultak ki a közös intézményfenntartás hagyományai, most az iskolák működtetése egyre nagyobb nehézséget okoz az önkormányzatoknak.

Azokon a településeken, ahol nem jött létre együttműködés, s a települések az önálló iskolafenntartást választották, az iskolák megszüntetése szinte fel sem merül. Ezek a települések, amelyek *mindig is rendelkeztek önálló iskolával*, el sem tudják képzelni, hogy akár csak néhány osztálynyi gyerek is másik faluba járjon. Igaz, nagyok a távolságok a települések között, ez azonban önmagában nem lehet az átjárás kizáró oka: így is, úgy is tömegközlekedési eszköz igénybevételére van szükség. Ugyanakkor hiába kisebb a távolság az aprófalvas vidékeken két település között, a gyerekek nagyon sok esetben nem a szomszédos, hanem a második vagy harmadik községbe járnak át, ami már alföldi léptékű távolságot jelent.

Az iskolák fenntartása mellett szól az is, hogy a kilencvenes évek elején a települések komoly *infrastrukturális fejlesztésekbe* fogtak. A vizsgált bihari falvak szinte mindegyikében tantermek, tornatermek sora épült, korszerűsödött. Mindez már nem állami pénzből, hanem legfeljebb állami segítséggel az önkormányzatok saját forrásaiból, sokszor jelentős társadalmi munkával. Az önkormányzatok tehát rendkívül kényes politikai helyzetben vannak. Ha el is tekintenénk attól a tényről, hogy egy iskola – vagy akár egy felső tagozat – megszüntetése a szülők ellenállásával jár, az intézkedés egyúttal az önkormányzati vagyoni "elherdálásának" kérdését is felveti. Hiszen az iskolaépületeket eladni, másra hasznosítani ezeken a településeken nem lehet. A jelenlegi gazdasági recesszió körülményei között nincs vállalkozó, amelyik igénybe venné, más közösségi célra történő felhasználása pedig ugyanúgy emésztené az önkormányzat büdzsáját, mint az iskola. Nem lehet megszüntetni az iskolákat az átjárás nehézségei miatt sem. A közlekedés a vizsgált térség falvaiban ritka, nehéz lenne azt a tanításhoz igazítani. A községi iskolabuszok fenntartása nyilvánvalóan drága, még ha az ezzel kapcsolatos önkormányzati aggodalmak gyakran túlzottak is. A bihari térségben érintett 1000 fő körüli falvakból azonban nem öt-tíz gyereket kellene naponta szállítani, mint az aprófalvas településekről, hanem 80-100-at, s ha csak a felső tagozat körzetesítésében gondolkozunk, akkor is 40-50-et. Ehhez nagyobb buszra van szükség, ami a beruházás és az üzemeltetés költségeit is megemeli.

Az önálló iskola fenntartása mellett, s a körzetesítés ellen ható tényező a *pedagógusok foglalkoztatása*. Egyrészt nyilvánvaló, hogy helyi szinten a "pedagógus-lobby"-val meg kell küzdeni, s ez feltételezhetően nem könnyű, hiszen ezeken a településeken jóformán ez az egyedüli értelmiségi csoportosulás. De a pedagógusok elvesztése a falvak lakosságának sem érdeke. Ezt bizonyítják a hatvanas, hetvenes évek iskolakörzetesítései is. Még ha nem is ugyanaz a helyzet ma, hiszen nehezebb más településre költözni, mint korábban, s ezért a települések elnéptelenedése ma nem reális veszély, de az értelmiségi állások felszámolása nem lehet értelmes célja egyetlen településnek sem.

Összegzés

Az esettanulmányok és a statisztikák elemzéséből kitűnő tapasztalatok az iskolafenntartó társulási forma működőképességét mutatják – ott, ahol ez a forma működik. Jellemzően ezek elsősorban ott működnek, ahol az együttműködésnek létezik valamiféle hagyománya, kialakult valamilyen mintája. A kistelepülési önkormányzatok ezeken a településeken voltaképpen jól felfogott érdekeik mentén, de kényszerhelyzetben cselekednek, amikor a fenntartói társulást választják. Ebben sokban hasonló a helyzet a körzeti iskolák, s a közös községi tanácsok 1990 előtti működéséhez. Az iskolák azok nyomán, azok mintáit leképezve hozzák létre új együttműködéseiket is. Egy lényeges különbséget azonban tapasztalunk: 1990 óta a nagy számban önállóvá vált önkormányzatok együttműködéseiket saját elhatározásaikból hozzák létre, s működésük feltételeit – bizonyos keretek között – saját

maguk határozzák meg. Az egyes önkormányzatok társulásban való részvételre irányuló érdekeltsége többnyire régóta adott ugyan, de nem minden esetben változatlan: kedvezőbb lehetőség esetén a felek a társulásból az önmaguk által meghatározott feltételek szerint léphetnek ki. Együttműködések azonban nem minden esetben jöttek létre: ott, ahol ez a települések és az iskolák méreteinél fogva indokolt lehetett volna, ezek hiánya elsősorban történeti okokra vezethető vissza.

IMRE ANNA

IRODALOM

ANNÁSI FERENC – HALÁSZ GÁBOR – NAGY MÁRIA (szerk.): *Önkormányzatok és közoktatás*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1992.

FORRAY R. KATALIN – KOZMA TAMÁS: *Társadalmi tér és oktatási rendszer*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1992.

FORRAY R. KATALIN: *Önkormányzatok és kisiskolák*. In: Educatio, 1995/1. sz.

HALÁSZ GÁBOR (szerk.): *Oktatási minőség és decentralizált oktatásirányítás*. Kézirat. Budapest, 1996.

HALÁSZ GÁBOR – LANNERT JUDIT (szerk.): *Jelentés a magyar közoktatásról 1995*. Országos Közoktatási Intézet, Budapest, 1996.

HORVÁTH M. TAMÁS: *A településközi együttműködés jogi kérdései*. Kézirat. Budapest, 1996.

KOZMA TAMÁS: *Hátrányos helyzet*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1975.

GYÖRGYI ZOLTÁN – IMRE ANNA: *Iskolafenntartói társulások tapasztalatai és problémái*. Kézirat. Oktatókutató Intézet, Budapest, 1997.

NAGY MÁRIA (szerk.): *Önkormányzatok és a közoktatás*. Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Pedagógiai Intézet, Nyíregyháza, 1996.

Az önkormányzati intézményfenntartó társulások működése című kutatás – amelyet a Művelődési és Közoktatási Minisztérium támogatott – alapján készült a tanulmány. A kutatás vezetője Györgyi Zoltán volt.

A két kistelepüléssel jellemezhető régióban (Dunántúl, Észak-Magyarország) a kiválasztás alapfeltétele volt az iskolafenntartó önkormányzati társulás. Az Alföld településviszonyai ennek nem kedveznek, ezért itt olyan térséget választottunk, amely alföldi viszonylatban viszonylag kis településekkel lakott (zömmel 1000-2000 fős települések, néhány esetben ennél kisebbek), s amelyek előzetes információink szerint potenciális terepei lehetnek az ilyen társulásoknak.