



Kistelepülések kisiskolái

**Az Oktatáspolitikai Elemzések Központja
nyilvános közpolitikai elemzése**



Kistelepülések kisiskolái

Az Oktatáspolitikai Elemzések Központja nyilvános közpolitikai elemzése

Az elemzést a sulinova Kht. Oktatáspolitikai Elemzések Központja készítette az Oktatási Minisztérium megbízásából. Az elemzésben foglaltak nem feltétlenül tükrözik az Oktatási Minisztérium álláspontját, így e kiadvány nem tekinthető hivatalos oktatásirányítási dokumentumnak.

A kiadvány teljes terjedelemben letölthető a <http://www.sulinova.hu> internetcímről.

Az elemzést végző szakértői munkacsoport tagjai voltak: Hermann Zoltán, Horn Dániel, Imre Anna, Juhász Zsolt, Kasza Georgina, Palotás Zoltán, Radó Péter, Setényi János.

Az elemzés szakmai koncepciójának kidolgozását segítette az Oktatáspolitikai Elemzések Központjának Tanácsadó Testülete. A testület tagjai: Friss Péter, Lannert Judit, Palotás Zoltán, Péteri Gábor, Setényi János.

Az elemzés alapján készült jelentést Radó Péter véglegesítette.

Háttér tanulmányok: © Hermann Zoltán, Horn Dániel, Imre Anna, Juhász Zsolt, Kasza Georgina, Kovács Katalin, Palotás Zoltán, Radó Péter, Setényi János, 2005
© sulinova Kht., 2006

ISBN
ISSN 1785-2366

Kiadja a sulinova Kht.
Felelős kiadó: Cselik Tibor ügyvezető igazgató

Műszaki szerkesztés, borítóterv: Aula.info
Borítókép: „Az iskola nagy, mi kicsik vagyunk” – Fiumei Úti Általános Iskola, Szolnok;
a sulinova Kht. iskolai fotópályázatán „Szakkör”-kategóriában 1. díjas felvétel.

Nyomdai munkák: Pátria Nyomda Rt.

Tartalom

Előszó	5
Összefoglaló	7
1. Bevezető: Mit tekintünk kistelepülési kisiskolának?	11
2. Általános helyzetkép	13
2.1. A kistelepülések társadalmi-gazdasági helyzete	14
2.1.1. Népeség	14
2.1.2. Iskolázottság	15
2.1.3. Munkanélküliség	16
2.1.4. A romák helyzete a kistelepüléseken	16
2.2. Közzolgáltatások és helyi érdekviszonyok	17
2.2.1. Közzolgáltatások	17
2.2.2. Helyi érdekviszonyok	18
2.3. Önkormányzati bevételek és oktatási kiadások	19
2.3.1. Az önkormányzatok bevételei	19
2.3.2. Az egy tanulóra jutó oktatási kiadások	19
2.3.3. A kisiskolák felújítási és beruházási kiadásai	20
2.3.4. A kiadásokat befolyásoló tényezők	20
2.3.5. A kisiskolák többletköltsége országos szinten	22
2.4. A kisiskolák szakmai minőségét meghatározó tényezők	23
2.4.1. Intézményi profil és helyi egyensúlykeresés	23
2.4.2. Az oktatáshoz való hozzáférés, részvétel	23
2.4.3. Intézmények és pedagógusok	26
2.4.4. A szakmai minőséget alakító hátrányok	28
2.4.5. A tanulás egyéb feltételei	29
2.5. A kistelepülési kisiskolák eredményessége	31
2.5.1. Továbbtanulási arányok	31
2.5.2. A tanulók teljesítménye	32
2.6. Összefüggések	34
2.6.1. Az eredményességet meghatározó tényezők	34
2.6.2. A költségeket meghatározó tényezők	34
3. Az oktatáspolitikai mozgáster	37
3.1. Az oktatáspolitikai és a kisiskolák: 1985–2005	37
3.1.1. 1985–1995: dezintegráció és hatékonyságromlás	37
3.1.2. Az oktatáspolitikai aktivizálódása az 1990-es évek közepén	38
3.1.3. Az ezredforduló: gazdasági stabilizálódás és az eredményesség előtérbe kerülése	39
3.1.4. 2003 után: a racionalizálási politika differenciálódása	40
3.2. Oktatáspolitikai dilemmák	42
3.2.1. A kisiskolákról szóló diskurzus: pozitív és negatív mítoszok	42
3.2.2. A közoktatás alapproblémái és a kisiskolák	43
3.2.3. Az oktatáspolitikai kiindulópontjai: a hozzáférés és a minőség	45
3.2.4. Az oktatásirányítás szereplőinek mozgáster	46
3.2.5. Kínálható-e pozitív jövőkép a kisiskolák számára?	49
3.2.6. Összefoglalás: néhány javaslat	51
4. Fejlesztési lehetőségek	55
4.1. Tanulói pályák nyomán követése: oktatási információs rendszer	55
4.2. A kisiskolák szakmaisága: az előnyös különbözőzés esélye	55
4.3. Az alulteljesítő iskolákkal szembeni fejlesztő beavatkozás	57
4.4. Kistérségi együttműködés: a közigazgatási reformtörekvésektől a szakmai tartalmakig	57
4.5. A kisiskolák és a pedagógusképzés: képzés igény szerint	57
4.6. Szakmai szolgáltatások és szakszolgálatok a kistelepüléseknek: együttműködés és innováció	57
4.7. Az infokommunikációs technológiák alkalmazása	58
Hivatkozott és felhasznált irodalom	59

Előszó

Az oktatáspolitikai és általában a közoktatás iránt érdeklődő laikus olvasó számára a kis-településeken működő kisiskolák a magyar oktatás minden baját felvonultató „állatorvosi lovaként” jelenhetnek meg. Noha ez nyilvánvaló túlzás, és túl általános ahhoz, hogy egyes iskolák teljesítménye megítélhető legyen a segítségével, nem kétséges, hogy sok igazság van benne. Ugyanakkor azonban a kisiskolák sajtója olyan rossz, hogy azok szinte „bűnbakká” váltak, sokak szerint pusztán létük is hozzájárul a közoktatás alap-problémáinak kialakulásához. E jelentés nem kis részben azzal a szándékkal született, hogy kellően dokumentálja: nincs olyan releváns oktatáspolitikai szempont, mely szerint a falusi kisiskolák lényegesen jobbak vagy rosszabbak lennének nagyobb településeken működő társaiknál.

A kisiskolák azonban arra is alkalmasak, hogy legfontosabb jellemzőik és a velük szembeni oktatáspolitikai magatartás elemzése révén felhívjuk a figyelmet rajtuk túlmutatató hatékonysági, minőségi, eredményességi és méltányossági problémákra, illetve az ezekkel kapcsolatos oktatáspolitikai alternatívákra is. Ez bizonyos értelemben el sem kerülhető. A kisiskolákkal kapcsolatban felvetődő alternatívák és dilemmák feltérképezésének első lépése annak eldöntése, hogy mi nem a kisiskolákra jellemző probléma mindaból, amit hajlamosak vagyunk ennek az intézményi körnek tulajdonítani.

Mint bármely más oktatáspolitikai kérdés, a falusi kisiskola sem ítéhető meg egy zárt oktatási logikán belül maradvá. Az oktatással kapcsolatos döntések mindig társadalompolitikai és gazdaságpolitikai döntések keretén belül születnek. A társadalompolitikai kontextus azonban talán sehol másutt nem olyan nyilvánvaló, mint azoknak a településeknek az esetében, amelyekben sokszor az iskola az egyetlen még működő közszolgáltatás, sőt, sokszor szinte az egyetlen intézmény, amely munkalehetőséget kínál. A kisiskolákról szóló oktatáspolitikai elemzés tehát nem tekinthet el a probléma társadalompolitikai leágazásaitól. Ugyanakkor azonban az erről szóló mélyebb elemzés messze túlmutat e jelentés felvállalható keretein, így az elemzés az oktatási (pedagógiai, oktatás-szervezési, az ezekkel összefüggő oktatáspolitikai) kérdésekre fókuszál.

Az Oktatáspolitikai Elemzések Központja immáron negyedik nyilvános közpolitikai jelentése nem kínál kész, a gyakorlatba közvetlenül átültethető oktatáspolitikai recepteket. A jelentés elkészítésével azt a célt igyekeztünk szolgálni, hogy a kisiskolák jövőjéről szóló diskurzus a jelenleginél sokkal informáltabb módon, a szóba jöhető dilemmák és alternatívák ismeretében folyjék tovább. (Ez magyarázza a jelentés második felének kötetlenebb, publicisztikusabb hangvételét is.) Reményeink szerint tehát nem lezárjuk a témáról szóló vitákat, hanem új lendületet adunk azoknak.

Összefoglaló

1 A kistéleplési kisiskolák körének meghatározásakor a következő három szempontot kell figyelembe vennünk:

- olyan falvakban működnek, ahol csak egy általános iskolai feladat-ellátási hely található;
- az iskolában egyetlen évfolyamon sincs egynél több önálló osztály;
- az iskolában nincs nyolc évfolyamos képzés (az iskolába nem jár nyolcadikos diák).

Azok az iskolák tekinthetők tehát kisiskoláknak, amelyek esetében egyfelől teljesül az első feltétel, másfelől teljesül a második és harmadik feltétel közül legalább az egyik. Vagyis: *a kistéleplési kisiskolák az egyiskolás falvak évfolyamonként egy osztállyal működő iskolái, illetve az egyiskolás falvak nyolc évfolyamnál kevesebbel működő iskolái.* E meghatározás szerint – ha a feladat-ellátási helyekből indulunk ki, tehát beszámítjuk a tagiskolákat is – a jelentés által megcélzott intézményi kör 1 220 iskola, melyekben 111 352 diák tanul. Az iskolák átlagos tanulólétszáma 91 diák, a települések átlagos lakossága 1 022 fő.

2 A „nagyiskolás” községek demográfiai értelemben városias jellemzőket mutatnak, a „kisiskolás” községek korfája ezzel szemben jobban hasonlít a legkisebb falvakéhoz: a 60 év fölöttiek aránya magas, az aktív korban lévők aránya alacsony. Az iskoláskorúak arányának csökkenése nem mutat lényeges különbséget az egyes településtípusok között. Ugyanígy, nincsen lényeges eltérés a vándorlási adatokban észlelhető különbség mértékét tekintve sem. A lakosság iskolai végzettségének szerkezete ezzel szemben együtt mozog a települések méretével; így például a kisiskolát fenntartó falvakban 57 százalék a csak általános iskolai (vagy alacsonyabb) végzettségűek, és csupán 3 százalék a felsőfokú végzettségűek aránya. A munkanélküliek aránya a falvakban és a városokban viszont nem különbözik lényegesen, ezen belül a hosszú távú munkanélküliség még kevésbé függ a település típusától. (E tekintetben a regionális különbségek a meghatározóak.) A roma lakosság kiköltözése a városokból (mely folyamat a nyolcvanas években kezdődött) „lakosságcsere” generált, az „elcigányosodó” falvakban pedig a fiatalabb nem roma népesség kezdett költözésbe. Ennek hatására 1993 és 2003 között a romatelepek száma 540-ről 637-re emelkedett, a községekben 2,5-szer nagyobb a magukat romának vallók aránya, mint az országban átlagosan.

3 Ami a települések szolgáltatásokkal való ellátottságát illeti, az állami tulajdonban lévő szolgáltatók által üzemeltetett vasút, busz és posta szinte minden településen megtalálható. A magáncégek által üzemeltetett szolgáltatások (benzinkút, bankfiók) csak nagyobb településeken elérhetők. A posta, óvoda, könyvtár és művelődési intézmény tekintetében nincs lényeges különbség a kisiskolás és a nagyobb falvak között. A kisiskolás falvaktól a legközelebbi gimnázium átlagosan 14 kilométerre, a legközelebbi szakközépiskola 13 kilométerre található.

4 A kisiskolák működését meghatározó helyi érdekvizonyokat három tényező határozza meg: (i) a település adottságai (a helyi társadalom összetétele), (ii) az alapvetően országos szinten rögzített „kemény” szabályozók, (iii) a települési szintű „puha” elvárások és szabályok rendszere. Mindezek összességében olyan környezetet teremtenek, melyben a kisiskolák működését erős kötöttségek és végtelenül szűk mozgáster jellemzi. A kisiskolák működtetése aránytalanul nagy terhet jelent a helyi közösségek számára, ugyanakkor azonban a kistéleplések társadalmi tőkájének jó része az alapfokú oktatási intézményekben testesül meg.

- 5 Minél kisebb egy település, az önkormányzatok bevételeiben annál kisebb a saját bevételek aránya, amit a nagyobb központi támogatások aránya ellensúlyoz. Összességében a kisiskolás falvak rendelkezésére álló, egy lakosra eső források (egyúttal személyi kiadásai is) valamivel nagyobbak, mint a „nagyiskolás” falvak önkormányzataié. Az egy tanulóra eső kiadások a nagyobb iskolákat működtető önkormányzatokban nem érik el a kisiskolát működtető önkormányzatok fajlagos kiadásainak háromnegyedét. A dologi kiadások és a felújítási kiadások aránya a két településtípusban nem különbözik lényeges mértékben. A két iskolatípus különböző mértékű, egy tanulóra eső kiadásait nem csupán az alacsonyabb tanulólétszám miatt fajlagosan magasabb személyi kiadások okozzák, hanem a szolgáltatások különböző összetétele, a pedagógusok korösszetétele és a magasabb költséggel oktatható diákok (például sajátos nevelési igényű tanulók) eltérő aránya is.
- 6 Ha a mindezt figyelembe vevő, erre vonatkozó számítások alapján a minimális tanulólétszámot 150-re emelnénk, ez országos szinten csupán 2 százalékkal csökkentené az oktatási kiadásokat; ha a minimális létszám 200 fő lenne, az összes megtakarítás 5 százalékra emelkedne. Ez az összességében csekély megtakarítás négy-ötyszáz falusi iskola megszüntetését jelentené. Ennek a csekély megtakarításnak az az oka, hogy a kisiskolákban valamivel több mint százezer diák tanul, közülük azonban csak minden negyedik jár 100 főnél kisebb iskolába.
- 7 A kistelepülések kisiskolái kénytelenek teljesen nyitott beiskolázási politikát folytatni, ugyanakkor a hátrányos helyzetű tanulók aránya ebben az iskolatípusban növekszik leginkább. Szintén a kisiskolákban a legmagasabb a roma tanulók aránya. Mivel a legigényesebb szülőknek nehéz megmagyarázni, hogy gyermekeiknek miért kell alacsony motiváltságú, nehezen nevelhető gyermekekkel együtt tanulniuk, e szülők egyre nagyobb számban íratják gyermekeiket a közeli nagyobb település iskoláiba. (Az eljárás az e településeken élő gyermekek 23 százalékát érinti.)
- 8 A differenciált nevelés eszköztárának igen csekély elterjedtsége miatt a kisiskolák nehezen alkalmazkodnak a tanulók szociokulturális összetételének változásához. A magyar iskolai gyakorlatban általában még mindig a csoportbontást és a különböző csoportoknak nyújtott eltérő szolgáltatást tekintik „differenciálásnak”. Mivel ennek az iskola mérete és az önkormányzatok erőforrásai határt szabnak, az oktatás szelektivitása a kisiskolákban meg sem közelíti a városi iskolákban megfigyelhető mértéket. A roma tanulókkal szembeni szegregáció mértéke a kisiskolákban és a fővárosban erőteljesebb az országos átlagnál, a kisebb településeken azonban elsősorban az iskolán belüli és nem az iskolák között szegregáció a jellemző. (Igen sok kistelepülésen a roma tanulók abszolút többségben vannak, a települések etnikai összetételével magyarázható roma többségű iskolák kialakulása nem tekinthető oktatási szegregációnak.)
- 9 A kisiskolák átlagos osztálylétszáma 14 fő, alsó tagozaton a tanulók közel negyede összevont osztályban tanul. A fejlesztő és felzárkóztató oktatásban részt vevő tanulók aránya meghaladja az egyharmadot, szemben a városok egynegyedes átlagával. A kisiskolák mozgásterét a pedagógusok alkalmazásával kapcsolatban igen kicsi, a kisiskolák pedagógusgárdája stabil. Ennek következtében szakmai követelmények érvényesítése a pedagógusokkal szemben igen nehéz, egy hiányszak esetében már az állás betöltése is vezetői sikernek tekinthető. A kisiskolákban igen magas a fiatal, 35 év alatti pedagógusok aránya (33 százalék, szemben a városi iskolák 25 százalékával). Ugyanígy, ebben az iskolatípusban alacsonyabb a pedagógusok képzettségi szintje is. A továbbképzési részvételi arányok tekintetében nincs lényeges különbség az egyes iskolatípusok között. Az „egy iskola – egy tantestület” elvének szigorú érvényesülése miatt igen ritka az ingázó vagy több intézményben tanító pedagógus. A kisiskolák közel kétharmadában nincs szakos nyelvtanár. A kisiskolákban folyó nevelő-oktató munka minőségének korlátai közé tartozik a kis tantestület (nincsenek tantárgyi munkacsoportok), a szakmai szolgáltatásokhoz való nehezebb hozzáférés, a szülők iskolával szembeni relatív igénytelensége, valamint a pedagógusok felkészítése során a kisiskolában szükséges kompetenciákra való felkészülés lehetőségének szinte teljes hiánya. Az egy tanulóra eső számítógépek tekintetében a kisiskolák lényegesen kedvezőbb helyzetben vannak bármely más településen működő iskolához képest.

- 10** A továbbtanulási adatok alapján a kistéleplési iskolák eredményessége nem marad el a többi iskolától. Figyelembe véve azonban a továbbtanulók iskolakategóriánkénti arányait, az látható, hogy a kistéleplési kisiskolákból kikerülő tanulók – nem függetlenül e tanulói csoport szociokulturális összetételétől – elsősorban a közép fok „hátsó udvaraiban”, szakközépiszkolákban vagy szakiskolákban folytatják tanulmányaikat. Ha azonban gimnáziumban tanulnak tovább, a kisiskolai diákok városi kortársaikhoz hasonló arányban oszlanak meg a magas, közepes és alacsony presztízsű gimnáziumok között.
- 11** Ami a mért tanulói teljesítményeket illeti, a „kompetenciamérések” megerősítik, hogy a kisebb települések felé haladva csökkennek az átlagos tanulói teljesítmények. (Ezek az adatok megbízhatóbb képet nyújtanak, mint az osztályzatok, a városi iskolákban szerzett érdemjegyek ugyanis 8-9 százalékkal magasabb teljesítményt takarnak, mint a községi tanulók osztályzatai.) Az elmúlt másfél évtized mérési adatait tekintve a városi és falusi iskolák tanulói teljesítménye közötti olló a kilencvenes években folyamatosan tágult, ez a folyamat azonban az évtized végén visszafordult, és a különbség az 1995 előtti mértékre esett vissza. Ezzel együtt is a kisiskolák tanulói 54 százalékanak matematikajelölésük még mindig az 1. vagy ez alatti szinten van (az országos átlag 42 százalék). Ha azonban a kisiskolák tanulói teljesítményét a szociokulturális háttér alapján várható értékhez hasonlítjuk, kiderül, hogy a kistéleplések kisiskoláiban tanulók gyengébb teljesítményét nem az iskolájukban folyó oktatás gyengébb minősége, hanem e tanulók kedvezőtlenebb szociális háttere magyarázza.
- 12** A nyolcvanas években elindult, majd a rendszerváltáskor felgyorsult irányítási dezintegrációt és hatékonyságromlást a központi oktatásirányítás kezdetben passzívan követte, a közoktatásban zajló folyamatokat elsősorban a közigazgatás átalakulása és helyi törekvések befolyásolták. A kilencvenes évek közepén aktivizálódó oktatáspolitikai – nem kis részben a költségvetés egyensúlyának helyreállítását szolgáló politika hatására – megkísérelte érdekeltté tenni a kistélepléseket a közös intézményműködtetésben, az ezt a célt szolgáló, nem következetesen alkalmazott finanszírozási ösztönzők, valamint az új megyei-területi tervezési és fejlesztési rendszer azonban nem váltott ki komoly hatást. Az ezredforduló oktatáspolitikájában továbbra is jelen voltak a kistérségi együttműködést ösztönözni hivatott elemek, ennek ellenére ez az időszak inkább a kisiskolák stabilizálódásával jellemezhető. Időközben a folyamatosan romló hatékonysági mutatók mellett egyre több figyelmet kaptak a nem kevésbé gyenge közoktatási eredményességre vonatkozó információk. 2003 után a közigazgatási reform előkészítésének felgyorsítása és a nagyszámú „iskolabezárás” e problémáknak az oktatáspolitikai középpontjába kerülését vonta maga után. Ugyanakkor a racionalizálást szolgáló oktatáspolitikai eszközrendszer egyre differenciáltabb lett, különösen akkor, amikor a kistérségi társulások önkéntes együttműködésen alapuló modellje került bevezetésre. Az oktatáspolitikai napjainkig nem alakított ki egységes, egyértelműen rögzített viszonyt a kistéleplések kisiskoláival szemben.
- 13** A kisiskolákról szóló politikai, szakmai és a nyilvánosságban zajló diskurzust erősen befolyásolják olyan pozitív és negatív vélekedések, melyeket nem igazol az elérhető információkon alapuló elemzés. Ezek közé tartozik, hogy a kisiskolák fenntartása mérhetetlenül nagy terhet ró az országra; az ezekben az iskolákban folyó nevelő-oktató munka eredményessége rendkívül alacsony; a kisiskolák minden más iskolatípusnál nyitottabbak környezetükre. Ennek a következménye, hogy a kisiskolák a magyar közoktatás hatékonysági és eredményességi problémáinak „helyettesítő szimbólumaivá” váltak annak ellenére, hogy e problémák elsősorban a közoktatás más szegmenseiben jelentkeznek, vagy éppúgy érintik a teljes közoktatási intézményhálózatot, mint a kisiskolákat. Mindehhez hozzájárul az is, hogy sem az országos, sem pedig a helyi oktatásirányítás nem rendelkezik a valóban alulteljesítő intézmények azonosítását lehetővé tevő információval.
- 14** A kisiskolákkal kapcsolatos oktatáspolitikának két alapelvűből kellene kiindulnia: az alapfokú oktatási szolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítása, valamint az oktatási szolgáltatások minőségének, minimum standardoknak megfelelő eredményességének a biztosítása. A közoktatás szabályozó rendszere, illetve a szabályozás érvényesítésének jelenlegi eszközrendszere mindkét alapelvet tekintve elégtelen. Ennek megfelelően a hatékonysági, minőségi és eredmé-

nyességi szempontok érvényesítése tekintetében mind az országos, mind a fenntartói irányítás mozgástere igen szűk, a regionális-területi tervezési és fejlesztési rendszer pedig e vonatkozásban felkészületlen. A kisiskolákkal kapcsolatos oktatáspolitikai egyik alapkérdése, hogy képes-e pozitív jövőképet kínálni a kisiskolák számára. E tekintetben a kitörési lehetőséget részben a kisiskolák közösségi szerepének erősítése, részben pedig a kistelepülési-kisiskolai adottságokhoz alkalmazkodó intézményi működési, oktatásszervezeti és pedagógiai-módszertani modellek és eljárások adaptációja kínálja.

15 A jelentés olyan oktatáspolitikai javaslatokat tartalmaz, melyek nem feltétlenül e politikák tartalmára, hanem e politikák kialakításának és megvalósításának feltételeire vonatkoznak. A javasolt politikaeszközök legfontosabb „csomagjai” a következők:

- teljesítményszabványok rögzítése, ezeken alapuló teljesítménymenedsment (összegző célú tanulói teljesítménymérés, fenntartói intézményértékelés);
- a helyi irányítási mozgástér tágítása a kistelepülések kisiskoláival kapcsolatban;
- szakmai-pedagógiai szolgáltatásokhoz, szakszolgáltatásokhoz és pályáorientációs szolgáltatáshoz való hozzáférés javítása;
- a kisiskolák sajátosságaihoz jobban illeszkedő finanszírozási modellek bevezetéséhez szükséges hatástanulmányok elkészítése;
- célzottabb, hatékonyabb és könnyebb adaptációt lehetővé tevő fejlesztési eljárások és modellek alkalmazása;
- az oktatáspolitikai diskurzus informálását szolgáló további elemzések, értékelés és kutatások.

16 A jelentés vázlatos áttekintést nyújt a kisiskolákra irányuló fejlesztés lehetséges területeiről és modelljéről:

- a tanulói pályák nyomon követése: az oktatási információs rendszer;
- a kisiskolák szakmaisága: az előnyös különbözőzés esélyét nyújtó modellek (például óvoda-iskola, integrált iskola, általános művelődési központ, távoktatás, közösségi iskolák, mentorprogramok) adaptációja;
- az alulteljesítő iskolákra irányuló fejlesztő beavatkozás;
- a kistérségi együttműködésben rejlő lehetőségek feltárása és kihasználása;
- a kisiskolák sajátosságait figyelembe vevő pedagógusképzés;
- a szakmai és szakszolgáltatások helyi innovációk szolgálatába állítása;
- az infokommunikációs technológiák alkalmazása.

I. Bevezető:

Mit tekintünk kistelepusi kisiskolának?

A kistelepusi kisiskolák körének meghatározásakor a következő három szempontot kell figyelembe venni:

- olyan falvakban működnek, amelyekben csak egy általános iskolai feladat-ellátási hely található,
- az iskolában egyetlen évfolyamon sincs egynél több önálló osztály,
- az iskolában nincs nyolc évfolyamos képzés (az iskolába nem jár nyolcadikos diák).

Azok az iskolák tekinthetők tehát kisiskoláknak, amelyek esetében egyfelől teljesül az első feltétel, másfelől teljesül a második és harmadik feltétel közül legalább az egyik. Vagyis: *a kistelepusi kisiskolák az egyiskolás falvak évfolyamonként egy osztállyal működő iskolái, illetve az egyiskolás falvak nyolc évfolyamnál kevesebbel működő iskolái.*

A meghatározáskor az adatok egy része csak *intézményi szinten*, egy másik része pedig a *feladat-ellátási helyek* (pl. tagiskolák) szintjén áll rendelkezésre, így a kistelepusi kisiskolák köre a következőképpen határozható meg:

- Az *intézményi szintű adatok* esetében azokat az önálló vagy több tagiskolából álló intézményeket tekintjük kisiskolának, amelyekre a fenti feltételek az intézmény egészére nézve teljesülnek. Ez egy szűkebb lehatárolás, hiszen itt nem minősül kisiskolának egy olyan, több tagiskolából álló intézmény, ahol mindegyik tagiskola kicsi (évfolyamonként egy-egy osztállyal működik), de az intézmény szintjén párhuzamos osztályokban folyik a képzés, vagy a diákok együttes létszáma meghaladja a 240 főt (nyolc évfolyam esetén 30 fő/osztály). Hasonlóan nem sorolható a kisiskolák közé az az önmagában kicsi tagiskola, amely egy nagyobb iskola (ez lehet akár városi iskola is) részeként működik.
- A második esetben a *feladat-ellátási helyek* vizsgálatával megállapítható, hogy a fenti feltételek fennállnak-e. Így ugyan tartalmasabb és pontosabb a besorolás, de az intézményi szintű adatokat nem tudjuk értelmezni a feladat-ellátási helyek esetében.

A kétféle kisiskola-meghatározás nagyrészt fedi egymást, a diákok számát tekintve csekély a különbség.

1. táblázat Az iskolák és a diákok megoszlása az elemzésben szereplő iskolakategóriák között

	Falusi kisiskolák	Nagyobb falusi iskolák	Városi iskolák
Feladat-ellátási helyek			
Feladat-ellátási helyek száma	1 220	802	1 756
Átlagos iskolaméret (diákok átlagos száma)	91,3	260,4	346,8
Összes diák	111 352	208 869	608 943
Települések száma	1 220	682	253
Átlagos településméret	1 021,6	2 986,4	26 410,3
Intézmények			
Intézmények száma	1 105	759	1 549
Átlagos iskolaméret (diákok átlagos száma)	97,3	280,0	393,2
Összes diák	107 565	212 526	609 073
Települések száma	1 105	692	253
Átlagos településméret	1 065,3	2 962,6	26 410,3

Forrás: Hermann, 2005.

2. Általános helyzetkép

Az elmúlt évtizedekben a magyar falvak között nagymértékű polarizációs folyamat kezdődött: az eltérő adottsággal rendelkező települések közötti különbségek az 1990-es években tovább mélyültek. Ennek okai elsősorban a települések különböző térszerkezeti adottságai, a gazdaság szerkezeti átrendeződése, a falvak rendszerváltás utáni funkciószűkülése, valamint a különböző demográfiai folyamatok alakulása. Ezek eredményeként jelenleg a kistelepülések gazdasági és társadalmi szempontból heterogén csoportjáról beszélhetünk.

Az alábbi térkép a *hátrányos helyzetű falvak* elhelyezkedését mutatja, melyek kiválasztása három szempont alapján történt:

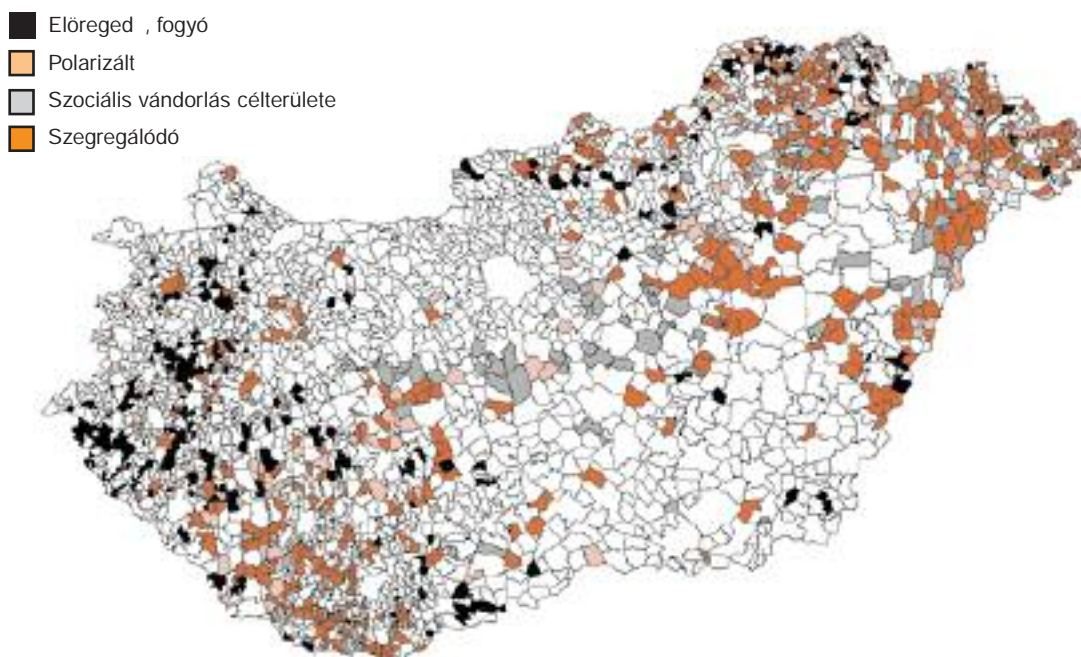
- A szegregálódó, vagyis az ország délnyugati és északkeleti periferiáin sűrűsödő falvak, amelyek lakosait leginkább veszélyezteti a munkaerőpiacról való kiszorulás.
- A polarizált falvak, ahol az alacsony képzettségűek aránya nagy, s rendkívül magas munkanélküliségi adatokkal rendelkeznek.

Ezeken a területeken az alacsony képzettségű és jövedelmű fiatal és idős korosztály egyaránt jelen van.

- Az előregedő falvak demográfiaileg rossz helyzetben vannak, melyeket elnéptelenedés fenyeget. Ezek a falvak gyakran jelennek meg országos fejlesztési stratégiák célterületeként is.

Az elmúlt években egyre nagyobb nyilvánosságot kapott az a több évtizedes tendencia, mely szerint az országban nyugat-kelet, valamint észak-dél irányú társadalmi-gazdasági mutatókban mérhető, fejlettségi lejtő tapasztalható. E lejtő legfontosabb jellemzője a regionális tagoltság: a Balassagyarmat–Békéscsaba fejlődési tengely (törésvonal) és észak-dél fejlődési lejtő. A tengelytől keletre elsősorban stagnáló vagy leszakadó térségek vannak; a fejlődő, valamint dinamikusan fejlődő kategóriába sorolható települések itt csak elszórtan találhatók meg. A tengelytől nyugatra terül el az ország fejlődési motorja, noha ott is találunk előregedő, aprófalvas, belső periferián leszakadó-szegregálódó térségeket, elsősorban a dél-dunántúli régióban. A tengely tagoltságát tovább

1. térkép A hátrányos helyzetű falvak elhelyezkedése Magyarországon



árnyalja a település mérethez igazodó „csúszda”: a falu-város, valamint a nagyobb, illetve kisebb település. A lejtőhöz kapcsolódó problémák: az elöregedés; a foglalkoztatottság, az iskolázottság és jövedelem közötti különbségek. A lejtő kiala-

kulásának legfontosabb okai a periférikus földrajzi helyzet, a kereslet-kínálat kis méretből adódó hiánya, az alacsony iskolázottság, illetve egyes „válságágazatok” (mezőgazdaság, ipari válság-övezetek) nagy súlya.

2.1. A kistelepülések társadalmi-gazdasági helyzete

A kistelepülések helyzetét befolyásoló legfontosabb külső tényezők a *kistelepülések társadalmi szerkezete* (a népesség korösszetétele, munkanélküliség, romák aránya, migráció), másrészt az elérhető közszolgáltatások helyzetének alakulása.

2.1.1. Népesség

A települések eltérő méretét vizsgálva feltűnő, hogy azok a falvak, amelyekben még általános iskola sem működik, lakosságuk számát tekintve mennyivel kisebbek, mint a legalább egy általános iskolát fenntartó társaik. A kisiskolát működtető települések átlagos lélekszáma kb. 1000 fő.

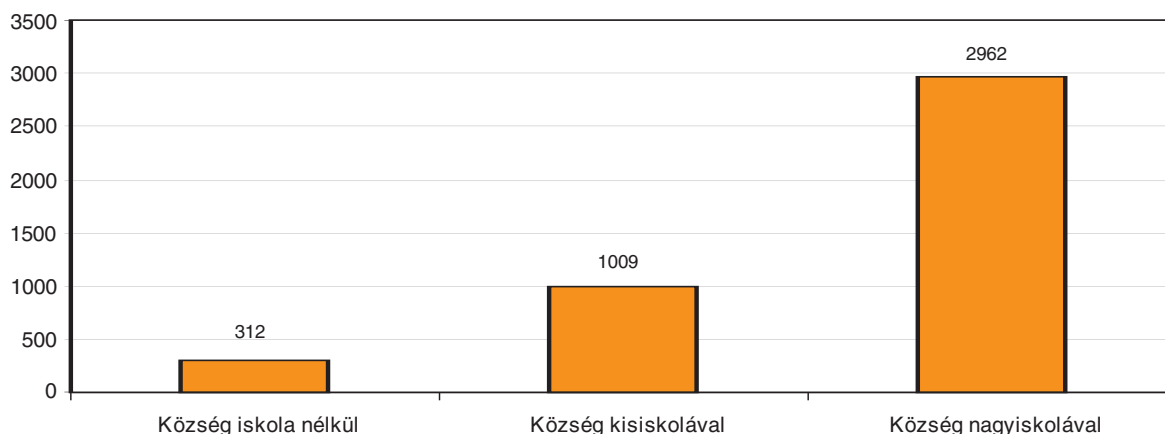
Közismert tény, hogy a falvak lassan elöregednek. Ha ennek a folyamatnak a 2002. évi keresztmetszetét vizsgáljuk, nagyobb különbségek láthatók a kisiskolát, illetve a nagyiskolát fenntartó falvak között. A „nagyiskolás” községek sokkal inkább városias jellemzőket mutatnak, a „kisiskolás” községek korfája jobban hasonlít a legkisebb falvakéhoz. A 60 év feletti, főleg nyugdíjas lakosok aránya az iskola nélküli falvakban a legnagyobb. Arányaiban itt vannak a legkevesebben aktív életkorban, a 18 év alatti gyermekek aránya azonban hasonló a többi településtípuséhoz. A kisiskolát fenntartó községekben valamivel alacsonyabb az idősek aránya, és 1-2 százalékkal magasabb az aktív korban lévőké.

Az 1997-es KSH népességi adatokat vizsgálva a magyar települések hasonló képet mutatnak. Érdekes ugyanakkor, hogy hangsúlyos eltolódás a korosztályok között nem történt. Bár a gyermekek (17 év alatt) száma szinte mindenütt csökkent (kivétel ez alól Budapest, ahol nőtt valamelyest a 0-2 éves gyermekek száma, illetve a legkisebb falvak, ahol a 14-17 évesek aránya növekedett), sehol nem lehet nagymértékű elmozdulásról beszélni. Ez azért is hangsúlyos, mert ezek szerint az elmúlt öt évben a falvakban körülbelül ugyanolyan arányban (kevesebb, mint 0,5 százalék) csökkent az általános iskolába járó gyermekek aránya, mint a városokban. A születések aránya közel azonos minden településtípusban. A halálozások száma a legkisebb falvakban a legmagasabb, ami elsősorban az időskorúak nagy arányának köszönhető.

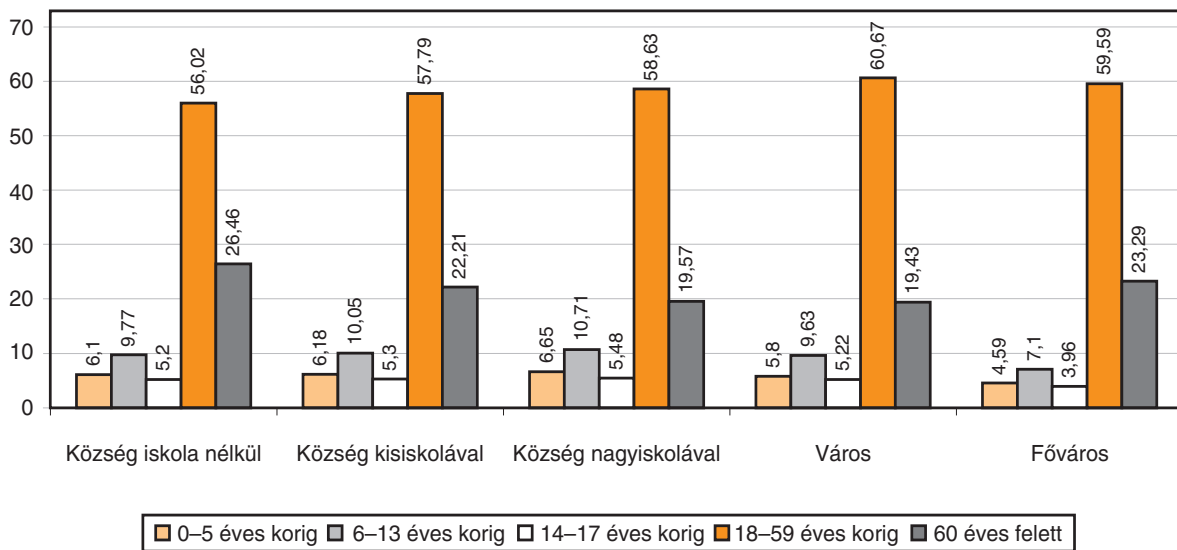
Ez a demográfiai tendencia természetesen nagymértékben meghatározza az iskoláskorú népesség várható alakulását: országos szinten valamennyi iskolafokozatban létszámcsökkenés fog bekövetkezni, de az adatok alapján elsősorban az általános iskolás korúak számának csökkenése jelezhető teljes biztonsággal, amely nagymértékben érinti a beiskolázások alakulását a kistelepüléseken.

Hazánkban közismerten alacsony a mobilitási hajlandóság. Átlagosan csak körülbelül minden huszadik ember vándorol el – akár

1. ábra Település átlagos lélekszáma (fő)



2. ábra A népesség korcsoportjainak megoszlása településkategóriánként, 2002 (százalék)



Forrás: KSH T-Star 2002. évi adatbázisa.

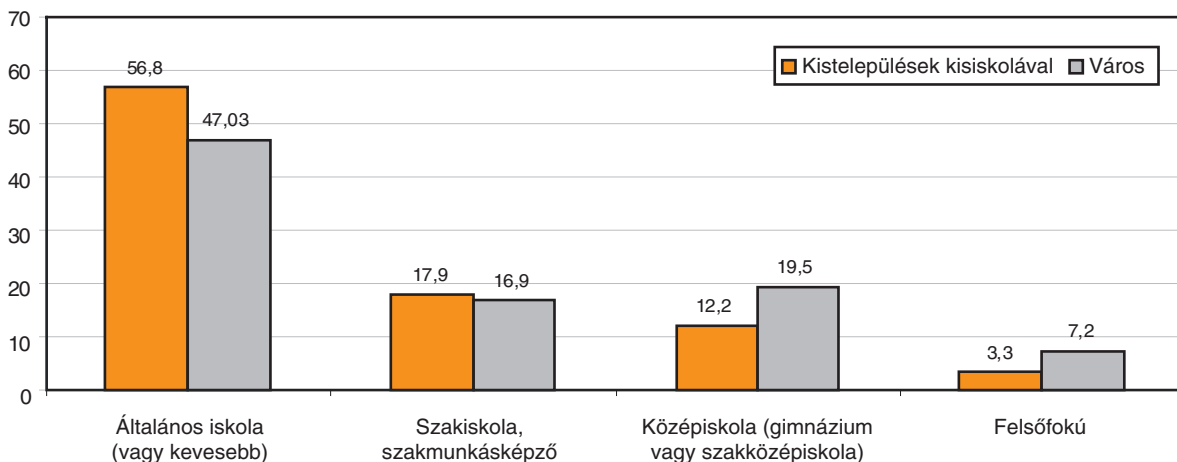
ideiglenesen is – lakóhelyéről. Jelentős eltérés nem tapasztalható az iskola nélküli, a kisiskolás és a nagyiskolás községekre jellemző vándorlási adatokban, falvanként csupán néhány tized százaléknyi eltérés mutatkozik az el-, illetve odavándorlásokban: a kisiskolával rendelkező kistelepüléseknél az elvándorlások aránya 4,7 százalék, míg az odavándorlásoké 5 százalék. Érdekes, hogy Budapest kivételével minden településtípusban pozitív a vándorlási különbség, ami főleg a Pest megyei, de országosan is jelentkező szuburbanizációnak köszönhető. Ha Pest megyét – mint a Budapestről elvándorló lakosok potenciális célpontját – kivesszük a mintából, a vándorlási különbség a községek esetében a felére csökken, a városok esetében

pedig negatívra vált át.

2.1.2. Iskolázottság

A lakosság legmagasabb iskolai végzettsége jellemzően együtt mozog a település méretével. A legkisebb településeken 60 százalék fölött van a középfokú végzettséggel (szakiskolai vagy érettségi bizonyítvánnyal) sem rendelkezők aránya (köztük persze akadhatnak olyanok, akik elkezdték, de nem fejezték be középfokú tanulmányukat), a nagyobb községekben pedig a lakosság kevesebb, mint a fele végzett el az általános iskolánál magasabb fokú iskolát. A felsőfokú vég-

3. ábra Az iskolázottság alakulása a kistelepüléseken és a városokban, 2002 (százalék)



Forrás: KSH T-Star 2002. évi adatbázisa.

zettséggel rendelkezők aránya a kisiskolával rendelkező kistelepüléseken rendkívül alacsony, mindössze 3 százalék (lásd 3. ábra).

2.1.3. Munkanélküliség

A KSH 2002-es adatait vizsgálva jól látható, hogy a munkanélküliség az országos átlaghoz hasonlóan alakul a falvakban. Míg a nagyobb városokban 4 százalék alatti az átlagos munkanélküliség, addig a falvakban 5,5 százalék körüli. Noha a KSH csak az önszántukból bejelentett, munkanélküli segélyért folyamodók adatait tartja nyilván, ismert tény, hogy a hivatalosan nem munkanélkülinek tekintett inaktív állampolgárok száma egész Magyarországon magas.

A hosszú távú munkanélküliség jóval kevésbé településfüggő. A fél évnél hosszabb ideig munkát kereső emberek aránya Budapesten valamivel alacsonyabb, mint az ország többi településén, de ez a különbség nem jelentős. A regisztrált munkanélküliek végzettség szerinti eloszlása sem mutat meglepő képet. Minél nagyobb a település mérete, annál „kiegyensúlyozottabb” az eloszlás. A legkisebb településeken meglehetősen nagy a legfeljebb általános iskolát végzett munkanélküliek aránya, a felsőfokú végzettségűeké viszont nagyon alacsony.

A községekben jóval alacsonyabb a szellemi

foglalkozású munkanélküliek aránya, mint a városokban. Ez egyrészt a végzettségekben megmutatkozó különbségeknek, másrészt az ebből fakadó szellemi foglalkozású munkaerő hiányának – illetve kisebb túlkínálatának – köszönhető.

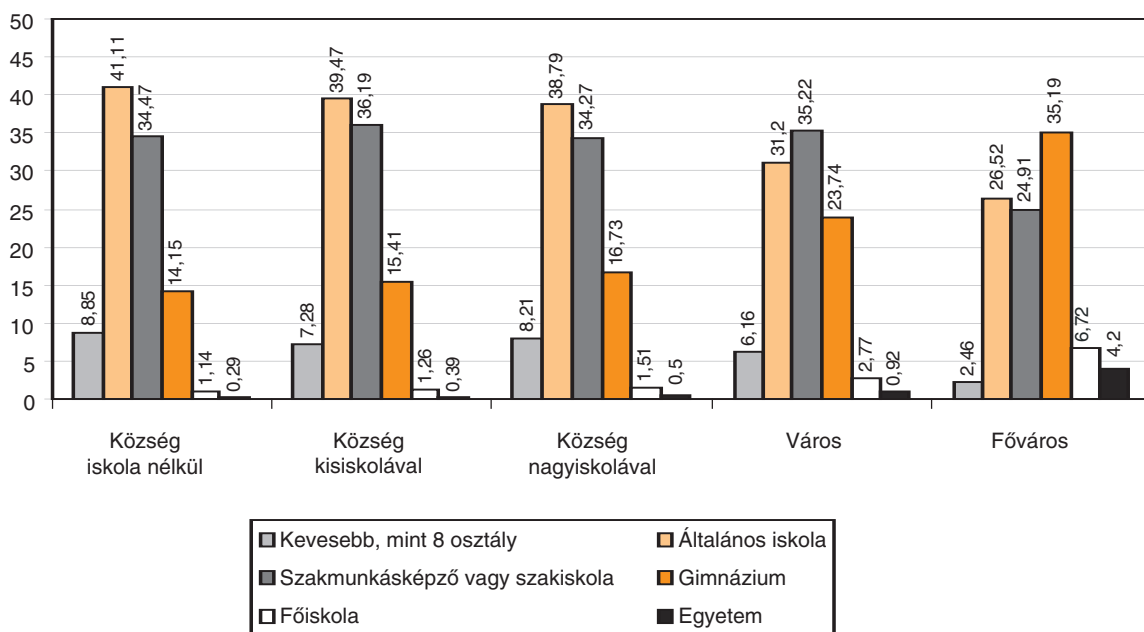
2.1.4. A romák helyzete a kistelepüléseken

A kistelepüléseken a roma tanulók számarányának növekedése napjainkban is zajló folyamat. Hátterében egyrészt a lélekszám növekedése áll, másrészt egy belső migráció az országon belül, melynek során „peremvidéki”, olcsóbb lakásárak és megélhetést nyújtó területek felé törekszik vagy szorul a romák egy része.

A szegény, nagy számban roma családok 80-as évek végétől megfigyelt kiköltözése mögött a gazdasági recesszió, a lakásfenntartás drágulása állt. A kiköltözési hullám lakosságcserét generált, mivel az „elcigányosodó” falvakból a fiatalabb, nem roma népesség kezdett elvándorolni. A szegregációs folyamatok következményeként 1993 és 2003 között a romatelepek száma 540-ről 637-re nőtt. A roma lakosság lélekszámának adott kistelepüléseken megfigyelhető növekedése, továbbá az a tény, hogy a nem romák közül az idősek maradtak inkább helyben, az iskolákban a romák felülreprezentáltságához vezetett.

A 2000. évi népszámlálás lehetőséget adott a

4. ábra Különböző iskolai végzettségű munkanélküliek aránya településkategóriánként, 2002 (százalék)



Forrás: KSH T-Star 2002. évi adatbázisa.

válaszóknak saját nemzetiségi hovatartozásuk, anyanyelvük és anyanyelvük mellett beszélt nyelvük meghatározására. Ennek alapján a legkisebb településeken a legnagyobb mind a magukat romának vallók, mind a roma anyanyelvűek

aránya. Az adatok azonban nem teljesen megbízhatóak, hiszen feltételezhető, hogy számos állampolgár, előítéletektől félve, nem vallotta be saját nemzetiségét, illetve – különösen a magyar anyanyelvű romák – magyar nemzetiségűnek vallotta

magát. A rendelkezésünkre álló adatok alapján tehát a községekben mintegy 2,5-szer nagyobb a

magukat romának vallók aránya, mint az országban átlagosan. Hasonló a megoszlás az anyanyelv, illetve a beszélt nyelv vonatkozásában is. Tehát a roma lakosság nagyobb arányban lakik a szociálisan és infrastrukturálisan fejletlenebb településeken.

2.2. Közszolgáltatások és helyi érdekviszonyok

2.2.1. Közszolgáltatások

Az 5. ábra a különböző településtípusokban megtalálható legfontosabb intézményeket, infrastrukturális ellátottságot foglalja össze.

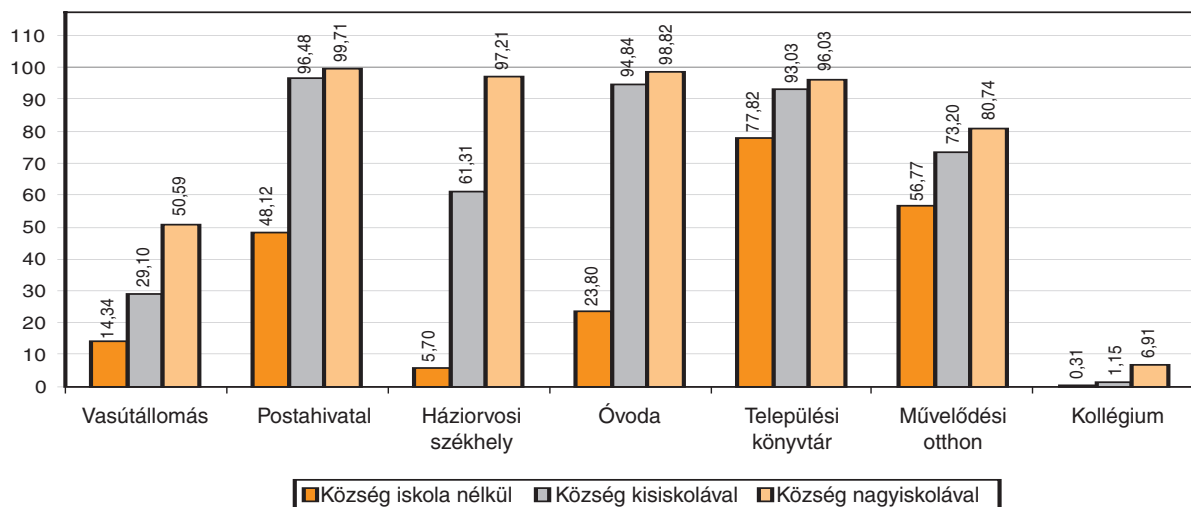
Az állami tulajdonban lévő szolgáltató vállalatok által működtetett vasút vagy a busz, illetve a postahivatalok szinte valamennyi településen megtalálhatók; talán csak a legkisebb, egy-kétszáz fős településeken nincs állandó postahivatal. A magáncégek azonban már jóval inkább a fizetőképes keresletet tartják szem előtt: benzin-

kutak és bankfiókok csak a nagyobb településeken találhatóak. Itt jól látható a különbség a kisebb, nagyobb általános iskolát is fenntartó községek és a kisebb iskolával rendelkező falvak között. Ez utóbbiaknak csupán pár százalékában van piac, a nagyobb falvak közül viszont minden negyedikben.

Közüzemi vízhálózat szinte mindenütt kiépült, csatornahálózattal azonban a legkisebb falvak mindössze 1/6-a, a kisiskolával rendelkező községek 1/3-a, a nagyobb iskolát fenntartó településeknek pedig a fele rendelkezik. A járóbetegszakellátás is a népességszámhoz kötött: a nagyobb falvak 75 százalékában van rendelő, a kisebbek csupán alig 20 százalékában. A háziorvosi ügyelet még magasabb lakosságszámhoz kötött: a falvak kevesebb, mint 1/5-ében van ilyen.

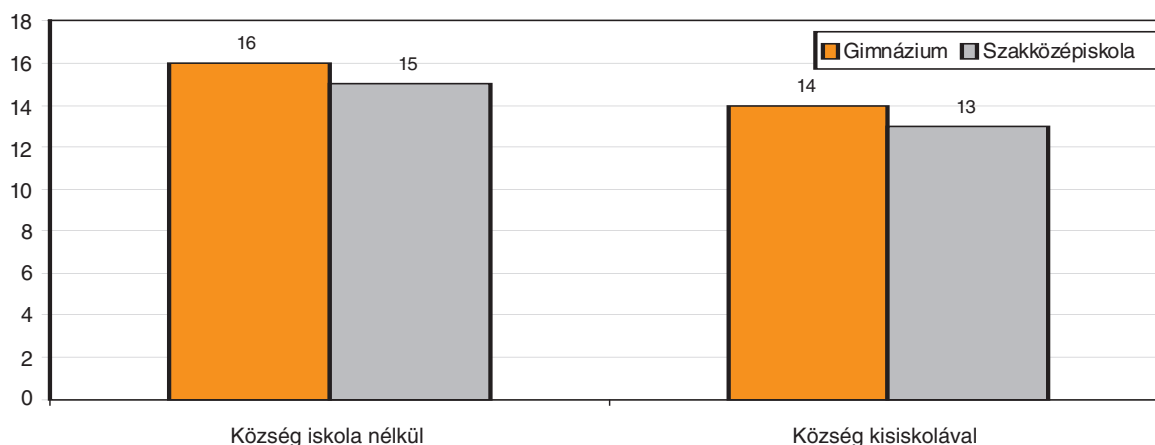
Közoktatási intézmények is hasonlóan kevés településen találhatóak meg. Bár óvoda szinte mindenütt működik, leszámítva a valóban kicsi falvakat, középiskola, illetve szakiskola csak

5. ábra Infrastrukturális ellátottság településtípusonként, 2002 (százalék)



Forrás: KSH T-Star 2002. évi adatbázisa.

6. ábra A legközelebbi középiskola lakóhelytől mért átlagos távolsága (km)



Forrás: KSH T-Star 2002. évi adatbázisa.

elvértve akad a kisebb településeken. Művelődési otthon azonban legtöbb esetben az általános iskolával összevontan, de majdnem minden községben üzemel.

A középiskolai továbbtanulással kapcsolatban a falusi általános iskolások előtt két út áll: az ingázást vagy a kollégiumot választhatják. A falusi lakosoknak átlagosan 12-16 kilométert kell utazniuk a legközelebbi középiskolához.

2.2.2. Helyi érdekviszonyok

A kisiskolai működést befolyásoló helyi érdekviszonyokat természetük szerint három tényező határozza meg:

- Az első és egyben legfontosabb tényező a település adottságaival írható le, melyek településenként rendkívül eltérőek lehetnek. Általánosságban azonban elmondható, hogy Észak- és Kelet-Magyarország kistelepüléseit adottságaik szempontjából a *hátrányos helyzet és a roncs társadalom* fogalmakkal írhatjuk le.
 - A *hátrányos helyzet* fogalma értelmében a magyar társadalomban meglévő hátrányok fokozottan és sűrített módon vannak jelen számos kistelepülés életében; ez önmagában még nem jelentene különleges helyzetet, valódi problémává a második adottsággal való kombinációjakor válik;
 - a térségfejlesztésben használt *roncs társadalom* kifejezés értelmében a kistelepülésen a legkisebb azon személyek, csoportok súlya, akik vagy amelyek a revitalizáció és az új fejlődési pályára való átállás érdekében eredményesen mozgósíthatók.

E két adottság együttes jelenléte sajátos kistelepülési társadalm szerkezetet hozott létre, amelynek e tanulmány szempontjából legfontosabb tulajdonságai a szélsőséges társadalmi polarizáció és az oktatással kapcsolatos helyi elvárások erős tagoltsága.

- A második tényezőként leírható ún. kemény szabályozók olyan országos és helyi rendszerek, illetve eljárások, melyek többnyire jogi vagy finanszírozási jellegűek. Ilyen szabályozóknak minősülnek az alkotmányossági és emberjogi-kisebbségjogi rendelkezések (melyek súlya az elmúlt évtizedben folyamatosan nőtt) vagy a közoktatás szabályozási rendszere. Ezek a kemény szabályozók jelölik ki azt a mozgásteret, melyben az iskolafenntartó közösség kialakíthatja az intézményi működés kereteit és valóságos tartalmát.
- A harmadik tényező pedig azon – jórészt települési szintű – ún. puha elvárások és szabályok rendszere, amely az adottságok és a külső kemény szabályozás találkozásakor alakul ki. A tényezők ezen „puha” csoportja településenként más-más képet mutat, kialakulásukról módszeres kutatás hiányában nincs pontos képünk.

A kisiskolai működést övező, erősen ideologikus vélekedéssel szemben az ilyen oktatási intézmények napi működését a helyi érdekviszonyok által kijelölt, erős kötöttségek és kis mozgásteret jellemzi. Az intézmény helyi társadalmi integrációját eleve meghatározza, hogy működése felemészti a helyi önkormányzati költségvetés nagyobbik felét. Ez problematikusá teszi az intézmény és a fenntartó közötti kapcsolatot, hiszen az iskolai költségvetés, amely a pusztán működtetésre elég, már önmagában is erősen megterheli a kistelepülés költségvetését. Mivel az

iskolafenntartás egy hagyományosabb szemlélet szerint nem képes gazdaságilag mérhető közösségi hasznot vagy politikailag mérhető eredményt produkálni, az önkormányzat választott testülete úgy érezheti, hogy a település stagnálásának oka az oktatási kiadások magas szintje.

A társadalmi integrációt meghatározó másik elem viszont éppen ellentétes irányba hat. A korszerű településfejlesztés hiánya, a regionalizáló politikák egy évtizedes késlekedése, az elmaradott helyi infrastruktúra és a mezőgazdaság elhúzóó válsága együttesen oda vezetett, hogy ma a kistéleplések társadalmi tőkének jó része

még mindig az alapfokú oktatási intézményekben testesül meg (a társadalmi tőkébe természetesen beleértve az iskolaigazgató menedzsment szemléletét, a pedagógusok szaktudását és mintaadó szerepét, valamint az iskolai infrastruktúra által hordozott lehetőségeket is). Más dinamizáló tényezők (helyi közép- és kisvállalkozások, civil szervezetek, pályázási és fejlesztési konzorciumok) hiányában az alapfokú oktatási intézmények léte a település „sorskérdésévé” válik, kiváltva az intézményfenntartással kapcsolatos makacs és sokszor irracionális ragaszkodást.

A fenntartással kapcsolatos ellentmondások

viszony egyik, gyakori kezelési módja az, amikor az intézményvezető és/vagy a pedagógusok „el-

foglalják” a helyi képviselőtestületet, és befolyásolják annak oktatással vagy költségvetés-tervezéssel kapcsolatos állásfoglalásait. Amennyiben ez nem történik meg, az önkormányzat helyi vállalkozók vagy némi igazgatási tapasztalattal rendelkező helyi lakosok (általában idősebb emberek) irányítása alá kerül. E településeken további feszültségforrást jelenthet a pedagógusok képzettségi és készségi foka, valamint a testület intellektuális felkészültsége között gyakran tapasztalható szakadék.

2.3. Önkormányzati bevételek és oktatási kiadások

2.3.1. Az önkormányzatok bevételei

Az önkormányzati feladatok költségigénye nem egyforma, ennek egyik oka a szétaprózott önkormányzati struktúra, valamint a differenciálatlan feladatteleplítés. Magyarországon az önkormányzatok zöme kisebb településeken működik.

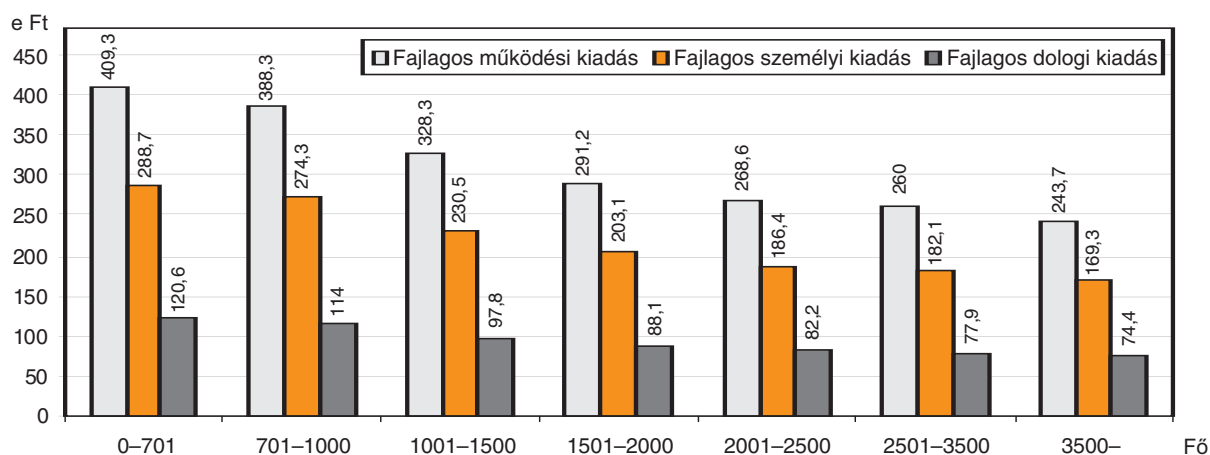
Az önkormányzatok bevételi oldalát vizsgálva jól látható, hogy minél nagyobb a település, annál nagyobb az önkormányzat saját folyó vagy helyi adóból származó bevétele. A kisebb települések több központi állami támogatást kapnak. A kisiskolákat és a nagyiskolákat fenntartó községek közötti egyetlen lényeges különbség, hogy a kisiskolát fenntartó falvak rendelkezésre álló forrásai és személyi juttatásai valamelyest magasabbak a nagyiskolával rendelkező községeknél.

2. táblázat Önkormányzati források településtípusonként (egy fő/ezzer Ft)

	Község iskola nélkül	Község kisiskolával	Község nagyiskolával	Város	Főváros
A helyi önkormányzatok saját folyó bevételei	17,33	24,08	26,07	46,70	124,65
A helyi önkormányzatok helyi adóbevételei	6,44	7,15	8,95	21,91	75,56
Az önhibáján kívül hátrányos helyzetben lévő (forráshiányos) helyi önkormányzatok támogatása	6,20	5,92	2,46	2,35	0,00
A helyi önkormányzatoknak nyújtott céltámogatás	6,09	5,98	4,15	7,22	0,26
A helyi önkormányzatoknak nyújtott területi kiegyenlítést szolgáló, fejlesztési célú támogatás	4,08	3,16	2,14	1,53	0,01
A helyi önkormányzatoknak nyújtott céljellegű decentralizált támogatás	3,00	2,75	1,52	1,02	0,52
A helyi önkormányzatok tárgyévi bevételei	140,40	166,67	148,30	205,81	314,55
A helyi önkormányzatok rendelkezésére álló források	161,76	180,55	160,59	220,96	352,84

Forrás: KSH T-Star 2002. évi adatbázisa.

7. ábra Az egy tanulóra jutó általános iskolai kiadások átlagai a települések lélekszáma szerint, 2002 (ezer Ft/fő)



Forrás: Hermann, 2005.

2.3.2. Az egy tanulóra jutó oktatási kiadások

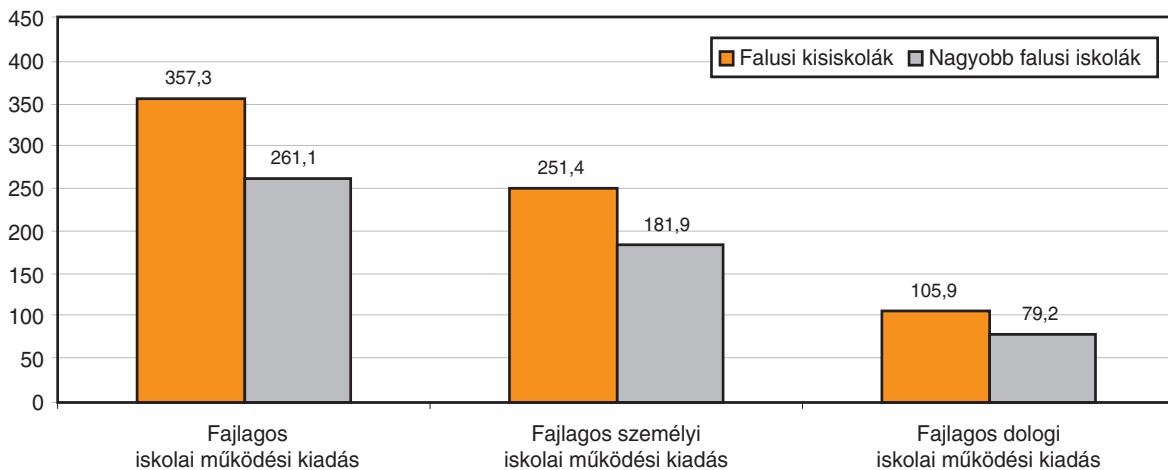
Az iskolák egy tanulóra eső kiadásainak közvetlen összehasonlítása azt mutatja, hogy a kisiskolák a diákok létszámára vetítve lényegesen többet költenek, mint a nagyobb falusi iskolák. Az utóbbiak egy tanulóra jutó kiadásai nem érik el a kisiskolai átlag háromnegyedét, sem a működési kiadások teljes összegét, sem a személyi vagy dologi kiadásokat. A dologi kiadások aránya a működési kiadásokhoz mérten nem tér el jelentősen a két településcsoportban (30 százalék körüli), a kisiskolák kiadásai között azonban valamivel kisebb arányt képviselnek a dologi kiadások.

2.3.3. A kisiskolák felújítási és beruházási kiadásai

Az általános iskolai felújítási és beruházási kiadások nagysága 2003-ban nem különbözött jelentős mértékben a kisiskolák és a nagyobb falusi iskolák között. Ezt persze magyarázhatja az is, hogy viszonylag kevés iskola számolt el tényleges beruházási és felújítási kiadásokat. Ebben az esetben ugyanakkor csalóka lehet az egy diákra vetített kiadások összehasonlítása, hiszen a kisebb iskolákban ugyanaz a beruházás fajlagosan többre kerülhet. Egy tanterem korszerűsítése például összességében hasonló költséggel járhat akkor is, ha tíz vagy ha húsz diák használja a termet, az utóbbi esetben az egy diákra eső felújítási kiadás azonban várhatóan alacsonyabb lesz. Nincs különbség a felújítási kiadások arányát tekintve sem; úgy tűnik, hogy a felújítás a kisiskolák esetében sem képvisel nagyobb arányt a beruházással szemben, mint a nagyobb falusi iskolák körében.

A kisiskolát és nagyobb iskolát fenntartó települések átlagainak összevetésén túl érdemes felhívni a figyelmet arra is, hogy mindkét csoporton belül jelentős eltérések vannak a fajlagos kiadások között. A településméret csökkenésével nő az átlagos fajlagos kiadásoktól való eltérés; ennek mértéke különösen nagy az 1000 fő alatti települések esetében. A nagyobb falusi iskolákat fenntartó önkormányzatok között valamivel magasabb azoknak az aránya, amelyek 2003-ban tényleges felújítási vagy beruházási kiadásokat számoltak el. Úgy tűnik tehát, hogy az önkormányzatok a nagyobb iskolákban valamivel gyakrabban végeztek valamilyen felújítási vagy beruházási munkát. Érdemes azonban meg-

8. ábra Az általános iskolák egy tanulóra eső kiadásainak átlagai, 2002 (ezer Ft)



Forrás: Hermann, 2005.

jegyezni, hogy a beruházási és felújítási kiadások adatai egyetlen évet tekintve az egyes önkormányzatok esetében igen esetlegesek, hiszen ilyen jellegű munkákra nem kerül sor minden évben.

2.3.4. A kiadásokat befolyásoló tényezők

A kisiskolák fajlagos (egy tanulóra eső) kiadásainak és költségeinek szerkezetét a nagyobb falusi iskolák kiadásaival összehasonlítva célszerű elemezni.

A közvetlenül megfigyelhető kiadásokat a következő tényezők befolyásolhatják:

- a szolgáltatások összetétele (például az, hogy hány diák jár napközibe, van-e felső tagozatos oktatás az iskolában);
- a magasabb költséggel oktatható diákok jelenléte (például sajátos nevelési igényű diákok);
- az oktatás minősége;
- az iskolai kiadások között elszámolt vagy el nem számolt egyéb kiadások (például az iskolával közösen működtetett általános művelődési központ (ÁMK) vagy az iskolai gazdasági adminisztráció).

A kisiskolák és nagyobb falusi iskolák összehasonlításakor a költségek és kiadások megkülönböztetése a következő tényezők miatt szükséges:

- Egyfelől azért, mert a két iskolacsoport esetében valamelyest eltérő a szolgáltatások összetétele (például a napközisek aránya) és néhány, az iskola minőségét – potenciálisan

vagy ténylegesen – befolyásoló tényező átlagos értéke is. Így a kiadások összevetése révén nem feltétlenül adhatunk egészen pontos választ arra a kérdésre, hogy a kisiskolákban mennyivel kerül többre ugyanaz az oktatási szolgáltatás. E megkülönböztetés lehetőséget ad arra, hogy pontosabb képet alakítsunk ki a méretgazdaságosság mértékéről, az iskolaméret és a költségek közötti összefüggésről.

- Másfelől azért van erre szükség, mert a költségek becslésénél olyan iskolai jellemzőket is figyelembe vehetünk, amelyek *feltételezhetően* számottevően befolyásolhatják az oktatás eredményességét. Ezek közül itt a pedagógusok összetételére vonatkozó két változó szerepel: a fiatal, illetve a nem diplomás tanárok aránya.

Bár a nemzetközi szakirodalomban az oktatás eredményességére hatást gyakorló tanári jellemzők elemzéseinek eredményei nem teljesen egyöntetűek, az újabb eredmények alapján egyre elfogadottabb az a nézet, hogy a tanárok minősége az egyik fontos meghatározója a diákok tanulmányi teljesítményének. Feltételezhető, hogy ha a tanárok végzettsége alacsony (nincsen pedagógiai végzettségük, ráadásul diplomát sem szereztek), akkor ez alacsonyabb színvonalú tanári munkához vezethet. Ugyanakkor a tanárok között az utóbbi másfél évtizedben felerősödő negatív szelekciós folyamatok alapján arra következtethetünk, hogy a fiatalabb tanárok „minősége” elmarad az idősebbekétől. A korábbi elemzések azt mutatják, hogy a fiatal tanárok és különösen az egyetemét végzettek esetében a legnagyobb a pedagógusként és a munkaerőpiacon diplomásként átlagosan elérhető kereset közötti különbség, azaz leginkább a fiatal taná-

rokat ösztönzi a kereseti különbség arra, hogy elhagyják a pedagóguspályát. Arra számíthatunk, hogy közülük is a legjobb képességekkel rendelkezők adják fel nagyobb arányban a tanári munkát. Lényegében ezt támasztja alá az is, hogy a fiatal tanárok között egyre alacsonyabb az egyetemi végzettségűek aránya, és egyre többen tanítanak diploma nélkül is. Ráadásul a szelekció már a pedagógusképzésre történő jelentkezéskor is nagyon erős: a középiskolákból jellemzően a rosszabb tanulmányi eredményű diákok választják ezeket a szakokat, és közülük is a rosszabb eredményűek helyezkednek el a diploma meg-

szerezése után a tanári pályán.

A kistelepülési kisiskolák esetében a költségeket elsősorban a következő tényezők befolyásolják:

- az iskola mérete;
- az, hogy az iskolában működik-e felső tagozatos képzés;
- a sajátos nevelési igényű diákok aránya;
- az, hogy egy iskola ÁMK-val egy intézményben működik-e;
- a település „gazdagsága”, jövedelemteremtő

3. táblázat Elérhető megtakarítások aránya az iskolaméret szerint

Iskolaméret (fő)	Megtakarítás (%)
150	2,14
200	5,19

Forrás: Hermann, 2005.

- képességének hatása;
- a pedagógusok összetétele.

Fontos kérdés, hogy a normatív oktatási támogatások milyen arányban fedezik a kisiskolák fajlagos kiadásait. A kistelepüléseken működő iskolák után az önkormányzatok megemelt összegű normatív támogatást kapnak. Korábbi elemzések szerint a kiegészítő normatívák arra elegendőek,

hogy a normatív támogatás a kistelepüléseken is hasonló arányban fedezze a költségeket, mint a nagyobb településeken.

2.3.5. A kisiskolák többletköltsége országos szinten

Az iskolaméret csökkenésével a kisiskolák fajla-

4. táblázat A falusi iskolák tényleges és becsült kiadása összesen (milliárd Ft)

	Kiadás
Tényleges működési kiadás	
Kisiskolák	41,54
Nagyobb falusi iskolák	63,50
Falusi iskolák együtt	105,04
Becsült kiadás a kisiskolák minimális iskolaméretének növelését feltételezve	
Iskolaméret: 150 fő	39,29
Iskolaméret: 200 fő	36,09

Forrás: Hermann, 2005.

gos költségei meredeken emelkednek. Kérdés azonban az, hogy ez a többletköltség makroszinten mennyire jelentős, más szóval milyen megtakarítást jelenthetne az, ha a kisiskolák diákjai is nagyobb iskolákban tanulnának.

Fontos hangsúlyozni, hogy az alábbi táblá-

zatban szereplő becsült megtakarítás felülbecsli a ténylegesen elérhető megtakarításokat, hiszen nem számol az iskolaméret növelésével járó többletkiadásokkal, mint amilyen például a diákok utaztatása. Ha a kisiskolák körében a minimális iskolaméretet 150-re emelnénk, ezzel legfeljebb két százalékkal csökkenthetnénk a falusi iskolák

kiadásait, de a kisiskolák 200 főre történő növelésével is csak 5 százalékos lenne a megtakarítás. Hang-

súlyozni kell, hogy a 150 vagy 200 fős minimális iskolaméret igen nagy, nehezen elképzelhető változást jelentene az iskolaszervezetben. Egy ilyen mértékű intézményrationalizálás négy-ötyszáz falusi iskola megszűnését feltételezi (3. táblázat).

Az, hogy az elérhető megtakarítás ilyen alacsony összegű, első pillantásra ellentmondani látszik annak, hogy a kisiskolák fajlagos kiadásai messze meghaladják a nagyobb iskolákét. Ugyanakkor a többletkiadás a legkisebb iskolák esetében a legnagyobb, ezekben azonban viszonylag kevés diák tanul. A kisiskolákban összesen valamivel több, mint százezer diák tanul, de közülük csak minden negyedik jár 100 főnél kisebb iskolába. Ezzel szemben a nagyobb falusi iskolákban kétszázezer diák végzi tanulmányait. Ha arra gondolunk, hogy a városi általános iskolákban közel félmillió diák van, akkor azt mondhatjuk, hogy az általános iskolai kiadások összességéhez képest a kisiskolák méretének növelésével (azaz az iskolák összevonásával) elérhető megtakarítások makroszinten elhanyagolható nagyságrendűek.

Emellett azt is érdemes megjegyezni, hogy a kisiskolák felszereltsége sok tekintetben elmarad a nagyobb iskolákétól. Az, hogy a kisiskolák hasonló színvonalú tanulási környezetet nyújtsanak a diákoknak, mint a nagyobbak, minden bizonnyal jelentős többletkiadásokkal járna. Az megállapítható, hogy a fiatal tanárok arányának, illetve a diploma nélküli tanárok arányának csökkentése némiképp növelné ugyan a kiadásokat, nagyságrendileg azonban nem változtatna azon, hogy makroszinten igen csekély megtakarítást jelentene a kisiskolák összevonása. Ugyanakkor valószínű, hogy a kisiskolák felszereltségének javítása számottevő beruházásokat igényelne.

2.4. A kisiskolák szakmai minőségét meghatározó tényezők

A kistéleplési iskolák szakmai minősége az a terület, ahol hallatlan jelentősége van a tényeken alapuló megközelítésmódnak. E jelentés egyes fejezetei részletesen elemzik a tanulói teljesítménymérési adatokat, az azonban általánosságban megállapítható, hogy a kisiskolák tanulói az országos átlaghoz képest kisebb „társadalmi tőkével” és nagyobb hátrányokkal lépnek be a közoktatásba, teljesítményszintjük viszont egészében jónak mondható – legalábbis az országos átlaghoz

képeket. Ez azt jelenti, hogy a kisiskola mint intézménytípus nagy pedagógiai hozzáadott értéket produkáló iskolává tehető, és – minden korábbi vélekedéssel szemben – alkalmas a 21. századi oktatással kapcsolatos követelmények kielégítésére, legalábbis az alsó fok tekintetében.

A szakmai munka minőségét meghatározó tényezők közül a kistéleplési iskolák nincsenek hátrányban az alábbi erőforrások tekintetében:

- az alkalmazott pedagógusok képzettségi szintje;
- a tankönyv- és taneszközpiac által kínált tankönyvek és taneszközök minősége és választéka;
- a pedagógus-továbbképzések minősége, elérhetősége és kínálata.

2.4.1. Intézményi profil és helyi egyensúlykeresés

A közoktatási törvény szabályozói és a normatív finanszírozás rendszere együttesen olyan érzékeny pénzügyi keretet képeznek, amely közép-távon már nem tolerálja a tanulólétszám jelentős csökkenését. Ezért a kisiskolák vezetése kénytelen teljesen nyitott beiskolázást folytatni, hiszen a megfelelő finanszírozás biztosításához a település minden tanulója szüksége van.

Ugyanakkor a kistéleplések története a 90-es évekig azt mutatja, hogy a rendszerváltás nyomán felszínre került társadalmi problémák jó része éppen ezt a településtípust érintette. Ebből fakadóan egy kistéleplés iskolájának „merítési bázisa” gyakran szélsőségesen különböző társadalmi háttérű és felkészültségű gyerekeket ölel fel. Fontos megjegyezni, hogy éppen a kistélepléseken a hátrányos helyzetű gyerekek aránya dinamikusan növekszik (régióként és kistérségenként természetesen eltérő súlyú problémáról van szó). Ez elsősorban azoknak a szülőknek jelent problémát, akik egy teljesítményelvű világra szeretnék felkészíteni gyermeküket, és ezért jó minőségű oktatási szolgáltatást keresnek. Éppen nekik, a legigényesebb partnerscsoportnak nehéz megmagyarázni, hogy gyermekeiknek miért kell alacsony motiváltságú, nehezen nevelhető, nagy hátránnyal induló tanulók között tanulniuk. A szabad iskolaválasztás jogával élve bármikor egy szomszéd település vagy a közeli város iskolájába írathatják át gyermeküket.

E súlyos feszültség kezelése – szakmai értelemben – a differenciált oktatástól a kemény

szegregálásig terjedhet. Az intézményi egyensúlykeresés helyenkénti kibillenése és nyilvános konfliktussá válása már a tömegtájékoztatás és a politikai pártok figyelmét is felkelti. Ilyen esetben általános az egyedi problémakezelés és a felmerült problémák helyi közegből kiszakított, ideologikus megfogalmazása.

További nehézséget jelent, hogy a differenciált oktatás hazai, városi iskolai gyakorlata néhány rendkívül egyszerű megoldásra épül. Differenciáláson elsősorban egy iskolatéren belüli csoportbontást és tanulói elkülönítést értenek, ahol a „jó” csoportokat informatikai, angol és más tantárgyak emelt óraszámú képzésével tartják az intézményben, a „rossz” csoportok esetében pedig – az egyébként teljesen tisztázatlan tartalmú – felzárkóztatásra és hátránykompenzációra helyeződik a hangsúly. A „csoportbontás” technikai fogalomként való használata megfelelő módon fedi el a pedagógiai problémák társadalmi kezelésének gyakorlatát. Az egy tanulócsoporton belüli differenciált oktatás jóval ritkább, és gyakorlata sokkal töredékesebb ahhoz, hogy széles körben terjeszthető legyen. Anélkül, hogy a tanulók iskolán belüli szétválasztásával kapcsolatos gyakorlatot minősítenénk, itt csupán azt célszerű megállapítani, hogy a kistelepülések intézményei éppen a csoportbontások és a „csalogató” jellegű tantárgyak emelt óraszámú oktatása kapcsán rendelkeznek a legnagyobb hátrányokkal, hiszen a kisiskolák órakerete és szakképzett pedagógusi állománya nem bővíthető ilyen rugalmassággal.

2.4.2. Az oktatáshoz való hozzáférés, részvétel

A kistelepülési kisiskolák háttéréhez szorosan hozzátartoznak az iskoláskorú népesség demográfiai jellemzői, hiszen ezek alapvetően meghatározzák a kisiskolák tanulóinak összetételét, ezáltal a kisiskolákban folyó oktatás minőségét is. A közoktatási rendszert érintő legfontosabb változás természetesen a fiatalkorúak számának folyamatos csökkenése. Arányaiban e településeken a legkisebb az aktív életkorú népesség száma, a 18 év alatti gyermekek azonban nincsenek kevesebben, mint a többi településtípusban.

A kisiskolák tanulói összetétele

A diákok jellemzőit tekintve a kisiskolák szinte minden tekintetben különböznek a városi iskoláktól, a kisiskolák és a nagyobb falusi iskolák között azonban kevésbé markáns a különbség. Első pillantásra meglepő, hogy a diákok összetétele alapján a *nagyobb települések* mutatnak *kedvezőtlenebb* képet: a kisiskolákban kisebb arányban vannak jelen a tanulási vagy magatartási zavarral küzdő diákok, az ingyen étkezők, a veszélyeztetettek és a magántanulók, mint a városi iskolákban. Az utóbbi kettő esetében ez a nagyobb falusi iskolákhoz mérten is igaz. Mindez azt is jelenthetné, hogy a kisiskolák tanulói összetétele kedvezőbb, mint a másik két településcsoport iskoláinak összetétele. Az iskolák szelektivitását leíró változók, illetve a felzárkóztató oktatásban részt vevők aránya alapján azonban arra lehet következtetni, hogy mégsem ez a helyzet. Valószínűbbnek tűnik (bár fontos hangsúlyozni, hogy feltételezésről van szó), hogy az iskolák gyakorlata érdemben befolyásolja a kisiskolák tanulói összetételének megállapítását. Elképzelhető, hogy a nagyobb iskolákban nem ugyanolyan mérce alapján vagy egyszerűen más módon ítélik

5. táblázat Az egyiskolás településekről eljáró általános iskolás tanulók aránya a szülők iskolázottsága alapján, 2001

Iskolai végzettség	A szülő iskolai végzettségi csoportjában hány százalékot teszi ki azoknak az aránya, akiknek a gyermeke a lakóhelyéről más településre jár el iskolába?			
	Minden érintett település		Agglomerációhoz nem tartozó települések	
	Az anya iskolai végzettsége	Az apa iskolai végzettsége	Az anya iskolai végzettsége	Az apa iskolai végzettsége
Legfeljebb szakmunkásképző	20%	20%	18%	19%
Érettségi	28%	29%	25%	25%
Főiskola vagy egyetem	37%	42%	31%	34%
Együtt	23%	23%	21%	21%
Települések száma	1 591		1 295	
Helyben lakó tanulók száma	333 941 fő		250 410 fő	
Eljáró tanulók száma	78 340 fő		52 407 fő	

Forrás: Kertesi-Kézdi, 2004.

meg a diákok veszélyeztetettségét és tanulási, illetve magatartási nehézségeit, továbbá a magántanulói státus is elterjedtebb. Feltételezhető, hogy a városi iskolák egy része esetében az önkormányzat jobb költségvetési helyzete folytán azonos rászorultság mellett több diák jut ingyenes étkezéshez.

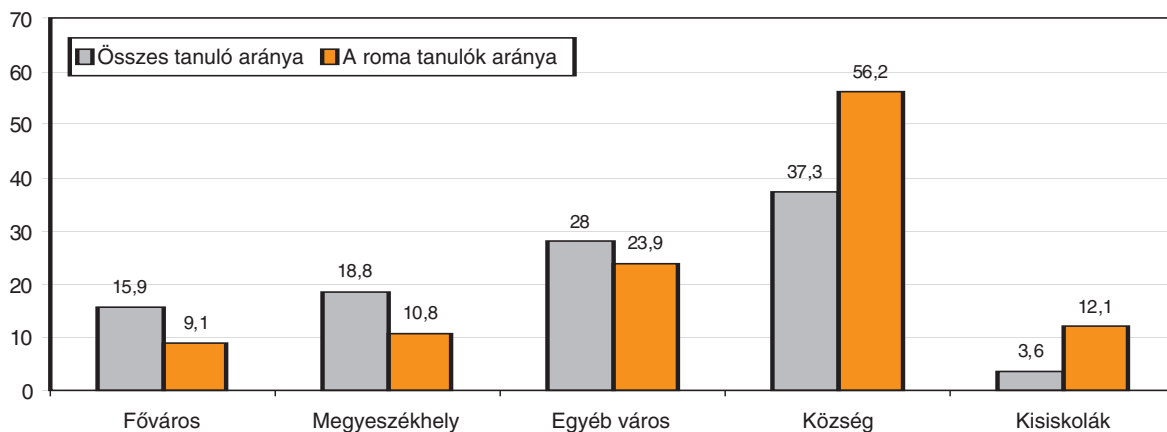
A sajátos nevelési igényű tanulók aránya a nagyobb falvakban a legmagasabb. A városi iskolákra jellemző alacsonyabb átlag magyarázata nyilvánvalóan az, hogy a városokban érhetőek el a speciális iskolák. Az azonban kérdéses, hogy a kiskisiskolákban miért kisebb a sajátos nevelési igényű diákok aránya, mint a nagyobb falusi iskolákban. Elvileg lehetséges ugyan, hogy a kiskisiskolák kevésbé felkészültek a sajátos nevelési igényű diákok integrált oktatására, esetleg más

diákok minősítésének gyakorlata, a legvalószínűbb azonban az, hogy az iskolák csoportosításának hatásával állunk szemben. Azokat az iskolákat, ahol párhuzamos osztályok működnek, nagyobb falusi iskolának tekintjük, vagyis így ide kerül minden olyan iskola, amelyben külön sajátos nevelési igényű osztály működik.

„Eljárás” a kistelepülésekről. A beiskolázás alakulása

A magasabb társadalmi státusú családok beiskolázási politikáját elsősorban az jellemzi, hogy gyermekeiket nem a helyi iskolába, hanem valamely település valamilyen szempont szerint jobbnak tekintett iskolájába viszik. Ez elsősorban a kiskisiskolás településeken figyelhető meg, mivel itt csak települések közötti ingázással lehet jobb

9. ábra A roma tanulók és az összes tanuló aránya település- és iskolakategóriánként, 1992 (százalék)



Forrás: Forray–Hegedűs, 2003.

iskolához hozzájutni. A 2001. évi népszámlálás adatai alapján látható, hogy az egyiskolás falvak esetében nagyszámú az „eljárás” más településekre: ez a diákok 23 százalékát érinti. Az, hogy a helyi iskola helyett másik iskolába viszik-e gyermekeiket, nagyban függ a szülők iskolai végzettségétől. Az egyiskolás települések esetében az eljáró diákoknál a szülők legmagasabb iskolai végzettsége 37 százalékban egyetemi vagy főiskolai, 20 százalékban pedig szakmunkás.

Szelektivitás és a roma tanulók részvétele

Az iskolák szelektivitását mérve a kiskisiskolák és a nagyobb falusi iskolák között elhanyagolhatóak a különbségek. Ugyanakkor megállapítható, hogy a városi általános iskolák esetében erősebb a diákok szelekciója. Egyrészt átlagosan is magasabb az általános iskolákba történő „túljelentkezés” mértéke (a felvettek számát öt és fél száza-

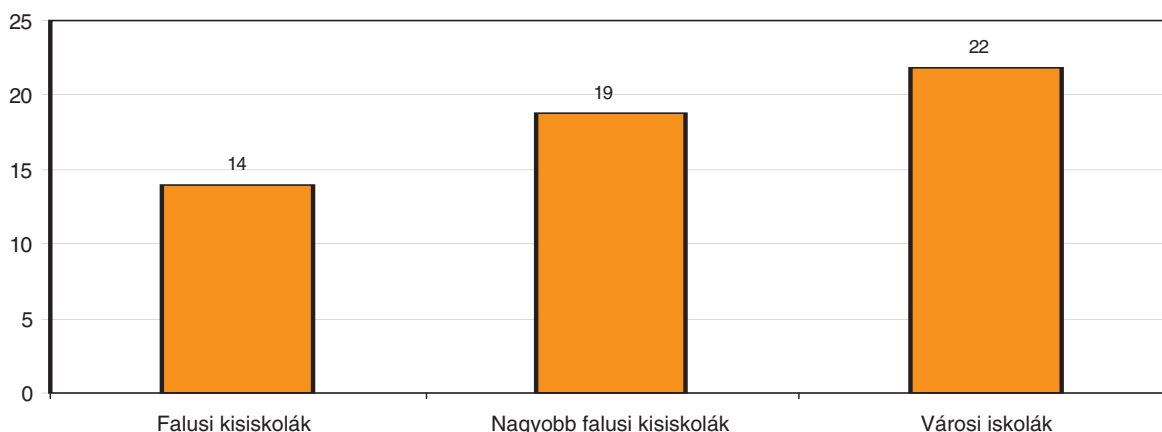
lékkal haladja meg a jelentkezők száma), ami azt jelzi, hogy a családok inkább élnek az iskola-választás lehetőségével. Ráadásul a városok esetében a túljelentkezési arányban sokkal nagyobb különbségek vannak az egyes iskolák között. Másrészt a városokban valamivel magasabb az általános iskolát hatodik után elhagyók aránya (hat százalék a falusi négy-négy és féllal szemben), akik tanulmányaikat kisgimnazistaként folytatják.

A demográfiai változások hatására csökkent az egy iskolára jutó tanulók száma, a hátrányos helyzetű gyerekek, különösen a roma tanulók országos aránya viszont jelentősen növekedett. A minisztériumi statisztikák 1992-ig tartalmazzák a roma tanulók iskolánkénti számát (lásd 9. ábra), ennek a gyakorlatnak az 1993-as megszüntetése óta azonban nincsenek pontos adatok a roma tanulók arányáról. Ha a roma tanulók

számának alakulását nézzük, akkor megállapítható, hogy 1985 után a többi tanuló számának csökkenésével párhuzamosan a roma tanulók száma növekedett. 1999-re arányuk elérte a 8,7 százalékot, s a becslések alapján ez a szám azóta is növekszik.

2004-ben a roma tanulók iskolai aránya településtípusonként jelentős eltéréseket mutatott. Az átlagnál alacsonyabb volt a városi és kisvárosi iskolákban, a fővárosi és a kistelepüléseken működő iskolákban viszont jóval meghaladta az átlagot. Egy 2004. évi elemzés alapján az is kimutatható, hogy a budapesti és a kistelepülési iskolákban az átlagosnál is erősebb volt a szegregációs tendencia (Liskó, 2004). A különböző vizsgálatokból kiderül, hogy az elmúlt 15 évben látványosan növekedett az iskolák közötti szegregáció; ez a tendencia az átlagosnál erőteljesebben növekedett a budapesti és kisközségi iskolákban. A kutatások azt is alátámasztják, hogy ha egy intézményben növekedni kezdett a roma tanulók aránya, akkor a nem roma tanulók száma fokozatosan csökkent, s nőtt a valószínűsége, hogy az iskola ún. „gettó iskolává” váljon. Fontos azonban különbséget tenni a falvak és az egyes városok között: ahol a roma tanulók aránya megha-

10. ábra Átlagos osztálylétszám iskolakategóriánként, 2002 (fő)



Forrás: Hermann, 2005.

ladta a 80 százalékot, ott a falvak esetében a roma lakosok magasabb aránya okozta a roma tanulók számának nagy arányát, az egyes városokban azonban ez az iskolák közötti szegregáció eredménye volt. A roma tanulók iskolán belüli szegregációjának egyik módszere, hogy elkülönített csoportokban, osztályokban oktatják őket: ez a gyakorlat elsősorban a falusi iskolákban és az ország délkeleti régiójában terjedt el. Egy 2000-es vizsgálat szerint a roma tanulók iskolán belüli szegregációjának leggyakoribb eszköze az volt, hogy az iskola eltérő oktatási szolgáltatást nyújtott a különböző osztályok számára. A 2004-es vizsgálat szerint a roma tanulók iskolán belüli szegregációjának mértéke 2000-hez képest csökkent. (Liskó, 2004)

A kistelepülések népegykezetének fent leírt változása mellett megfigyelhető, hogy mind az érintett települések iskolái, mind a nem roma gyerekek szülei minőségromlásként, illetve – főleg az iskolázottabb szülők esetében – iskolaváltási kényszerként élik meg az iskolán belüli romalétszám látványos emelkedését.

2.4.3. Intézmények és pedagógusok

Osztálylétszámok

A falusi kisiskolákban a legalacsonyabbak az osztálylétszámok. Míg a kisiskolák átlagos osztálylétszáma 14 fő, addig a városi iskolákban átlagosan 22 diák tanul egy osztályban. A kistelepüléseken

egy osztályra kevesebb pedagógus is jut. Az alacsonyabb pedagógus-osztály arány persze közel sem ellensúlyozza az alacsonyabb osztálylétszám hatását. A diák-tanár arány a kisiskolákban a legalacsonyabb: 9,7 diák jut egy tanárra, szemben a nagyobb iskolák 12 feletti arányával. A kistelepülési kisiskolákban magas az összevont osztályban tanuló diákok aránya, különösen az alsó tagozaton (csaknem egynegyed), de a felső tagozaton is előfordulnak összevont osztályok.

A fejlesztő és felzárkóztató oktatásban részt vevő diákok aránya magas a kisiskolákban (meghaladja az egyharmadot, szemben a városok egynegyedes átlagával), ami minden bizonnyal a diákok eltérő jellemzőivel magyarázható. Érdeemes megjegyezni, hogy a felzárkóztató oktatásban részt vevők átlagtól való eltérésének aránya nem haladja meg lényegesen a nagyobb települések értékeit, és az átlaghoz mérten sem magas. Ez arra utal, hogy a felzárkóztató oktatás az iskolák nagy részében jelen van, és a megoszlás egyenlőtlensége a kistelepülések körében hasonló mértékű, mint a nagyobb települések esetében. A tehetséggondozásban részt vevők arányát tekintve nincs különbség.

Intézményen belüli egyensúlykeresés

A magyar közoktatás rendszerében a pedagógusok alkalmazása és az ezzel összefüggő humán erőforrások fejlesztésével kapcsolatos feladatok jogszabályi rendszere fejletlen, és kevés mozgásteret hagy az intézményvezetők számára. A kistelepülések esetében fokozottan érvényesülnek az ebből fakadó problémák. Egy komolyabb múlttal rendelkező kistelepülési intézmény pedagógusgárdája stabil, a településen vagy környékén letelepült pedagógusokból áll. A pedagógusok –

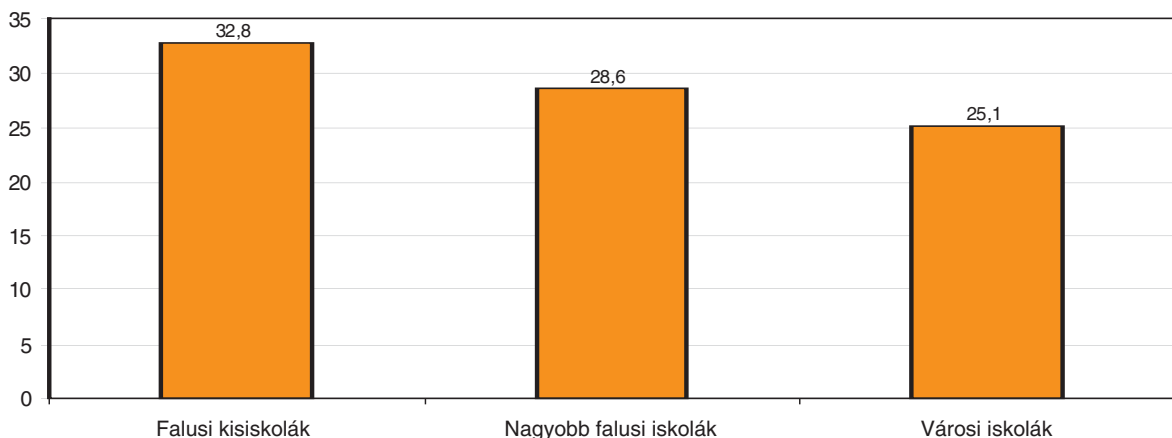
általában – a település lakói, ingatlannal és a második gazdasághoz szükséges erőforrásokkal (föld, szabadidő, bolt stb.) is rendelkeznek, ezek mobilizálhatósága azonban – a turisztikai vagy vonzáskörzeten kívüli falusi vagyontárgyak teljes értékvesztése után – igen korlátozott. Így az egyszeri letelepedés – stabil család esetén – hosszú távú döntésként is értelmezhető.

Egy-egy hiányszak esetében a megfelelő képzettségű pedagógusok pusztá alkalmazása is jelentős vezetői teljesítménynek számít. Az ő alkalmazásuk, fejlesztésük és szankcionálásuk különösen nehéz és hosszú távú humánmenedzsmentet jelentő irányítási feladat az intézményvezető számára. Egy-egy pedagógus szakmai alkalmatlansága és hosszú távon sem javuló alacsony teljesítményszintje egy kis tantestületben meghatározó módon fejtheti ki hatását. Így a kistelepülési oktatási intézmények vezetése a szakmai követelmények és a stabilitás kettős szorításában próbálja követni az oktatáspolitikai változásokat.

A kistelepülési intézményirányítás meghatározó jellemzője a személyesség. Egy hosszú távra berendezett, személyes mikrovilág menedzsmentje eltér a várositól: az átfogó stratégiai célok megfogalmazása itt is elkerülhetetlen, de megvalósításuk eszközeit már egy személyes mikrovilágba helyezve, személyközi kapcsolatok finom irányításával célszerű végigvinni. Ezt az empátikus és lassú építkezésben gondolkodó mikromenedzsmentet ma sem a pedagógusképzésben, sem a továbbképzésben nem tanítják.

Egy másik meghatározó jellegzetesség az intézményi közösség alacsony konfliktushorodó képessége. A szakmai-munkaügyi konfliktusok kihordhatósága – éppen a fentiekben leírt

11. ábra A 35 év alatti pedagógusok aránya iskolakategóriánként, 2002 (százalék)



Forrás: Hermann, 2005.

kényszerek miatt – jóval kisebb, mint a városi intézményeknél. A szakmai és magánszféra részleges összemosódása azonban lehetőséget is kínál az intézményvezetés számára: a személyes értékelés és visszajelzés szerepe az ilyen közegben rendkívüli mértékben felerősödik.

A fentieket összegezve elmondható, hogy a kisiskolai menedzsment differenciálódás előtt álló, önálló szakmai terület, amely az általános oktatás-menedzsment része, de hangsúlyai és belső arányai mindenképpen a település- és intézménytípus igényeihez illeszkednének.

Pedagógusok

Az oktatás eredményessége, a tanulók ismeretei és készségei egyaránt erősen függnék a pedagógusoktól, a tantervektől és a különböző tanulási lehetőségektől. A pedagógusok létszáma és összetétele a közoktatási rendszer egyik legfontosabb sajátossága, mivel egyrészt jelentős mértékben kihat az oktatás minőségére, másrészt nagymértékben meghatározza a költségvetési erőforrásokat.

Némileg meglepő, hogy a pedagógusok munkájának minőségével kapcsolatban még mindig általános és töprengő jellegű megállapítások hangzanak el. A valóságban a pedagógusok munkájának minősége – még a kisiskolák esetében is – jól megragadható terület. Az ún. minőségi bérpótlék kapcsán közoktatási intézmények tömegében alakítottak ki dolgozói értékelési rendszereket. Ezek minősége és mai használata kérdéses, de az intézményi gyakorlat ismer ilyen eljárásokat. A COMENIUS Közoktatási Minőségfejlesztési Program keretében pedig a pedagógusi munka partneri (szülői, tanulói, fenntartói) véleményezése vált intézményesült gyakorlattá Magyarországon. Ezt az intézményekre bontott mérési adatok (MONITOR, PISA stb.) és a különféle önértékelési technikák terjedése még teljesebbé teszi. Az országos mérések településre bontott tanulói teljesítményszintet képesek kimutatni, ráadásul komoly erőfeszítés és némi haladás tapasztalható a hozzáadott érték mérése területén is. Azaz ma Magyarországon egy intézményvezető árnyalt és pontos értékelést képes végezni munkatársai munkájáról.

A pedagógusok összetételét tekintve markáns különbségek figyelhetők meg a különböző iskolacsoportok között. A fiatal tanárok aránya a kisiskolákban a legmagasabb: míg ott átlagosan a 35 év alattiak teszik ki a tanári kar harmadát, addig a városi iskolákban a tanároknak csupán

az egynegyede tartozik ebbe a korcsoportba. Érdemes megjegyezni, hogy a kisiskolák esetében a többi iskolánál jóval magasabb a fiatal pedagógusok átlagéletkortól való eltéréseinek aránya is. Ez egyfelől természetes, hiszen a kisiskolákban kevesebb tanár dolgozik, így nem számíthatunk arra, hogy a fiatalok aránya egyenletesen oszlik meg, ugyanakkor azt is jelezheti, hogy a pedagógusok korösszetételében ezen túlmenően is számottevő különbségek vannak az iskolák között.

Valószínűleg a fiatalok magas arányával függ össze a pedagógusok átlagosan alacsonyabb képzettsége is. A kisiskolákban a tanárok 6 százaléka nem rendelkezik pedagógiai képesítéssel; a városokban ez az arány nem éri el a 2 százalékot, a nagyobb falusi iskolákban 3 százalék feletti.

Hasonló különbségek figyelhetők meg a középiskolai tanári végzettségű pedagógusokat tekintve is. Meg kell jegyezni, hogy a kilencvenes években a magyar közoktatás egészére jellemző a pedagógusok végzettségének csökkenése, ami elsősorban az oktatásban és a gazdaság más ágazataiban, illetve a magánszférában elérhető kereseti különbségek eredménye. A kereseti különbség a magasabb végzettségűek esetében a legmagasabb, így ők hagyják el legnagyobb arányban a közoktatást, illetve legkisebb számban ők választják tanulmányaik befejeztével a tanári pályát. Az iskolacsoportokat összevetve úgy tűnik, hogy a magánszférához mérten az alacsony pedagógusbérek a kistelepülések esetében relatíve még kevésbé teszik vonzóvá a tanári pályát a magasabb végzettségűek számára, mint a nagyobb településeken. Ugyanakkor a kistelepülési kisiskolákban nagyobb arányban hajlandók munkát vállalni megfelelő képzettséggel nem rendelkező fiatalok. Kérdéses, hogy ez mennyiben csak a munkaerő-kínálat következménye (azaz csak a képzetlenebb fiatalok fogadják-e el a sok szempontból kedvezőtlenebb kistelepülési munkakörülményeket), illetve mennyiben az iskolák döntéseinek eredménye. Az iskolák és az önkormányzatok ugyanis költségvetési szempontból érdekeltek lehetnek a fiatalabbak és az alacsonyabb végzettségűek alkalmazásában.

A továbbképzési részvételi arányokat vizsgálva nem mutatkozik lényeges különbség a kisiskolák és a másik két iskolacsoport között. Ez a hasonlóság akkor is fennáll, ha csak a fiatalabb pedagógusokat tekintjük, holott feltehetően ők adják a pedagógiai végzettséggel nem rendelkezők zömét. Úgy tűnik tehát, hogy a továbbképzési részvételt tekintve a kisiskolák nincsenek lemaradva a nagyobb iskoláktól; ennyiben a rész-

vételi arányok hasonlósága mindenképpen kedvezőnek értékelhető. A pedagógusok alacsonyabb képzettsége miatt nem ilyen kedvező a különbség hiánya, hiszen így nem valószínű, hogy a továbbképzés belátható időn belül felszámolná vagy enyhítené a kisiskolák tanárainak végzettség szerinti kedvezőtlenebb összetételének hatását.

A pedagógusok számával szemben a pedagógiai munkát segítő, nem pedagógus alkalmazottak egy osztályra jutó száma a kisiskolákban meghaladja a nagyobb iskolákra jellemző értéket. Feltételezhető, hogy ez is a megfelelő képzettségű pedagógusok hiányával függ össze: a megfelelő szakképzettségű pedagógusok helyét részben képzettséggel nem rendelkező pedagógusok, részben pedagógiai asszisztensek töltik be. A pedagógiai asszisztensek aránya különösen a csak alsó tagozatos iskolákban magas (itt négy-öt osztályra jut egy).

A megfelelő képzettségű tanárok hiányát közvetlenül mutatja a képesítés nélküli pedagógusok által megtartott órák aránya. A kisiskolákban ez átlagosan 13 százalék feletti, a felső tagozatot is működtető kisiskolákat tekintve a 15 százalékot is meghaladja. A nagyobb falvakban valamivel jobb a helyzet, ott csak az órák tizedét tartja képesítés nélküli tanár; a városokban ez az arány 3 százalék.

A kistéleplési pedagóguslét fent összefoglalt jellemzőit csupán néhány elemmel lehet kiegészíteni:

- A pedagógusok részt vesznek a település gazdaságában: egyéni horizontjuknak éppúgy

része az iskolai rutin, a pedagógiai innováció, mint a mezőgazdasági idénymunka vagy éppen a kiskereskedelem.

- A pedagógusok jelentős része nő, ami a vállalt életterhek és a karrierelképzelések tekintetében sajátos – a kutatók által kevésbé feltérképezett – világot alkot.
- Az „egy iskola – egy teljes tantestület” elv jogi-finanszírozási érvényessége oda vezet, hogy rendkívül ritka az ingázó vagy éppen intézmények között megosztottan tanító, ún. „utazó pedagógus”. Így a tantestületek differenciálatlanok, nem különülnek el a megélhetésért tisztesen tanítók és a szakmai karrierbe beruházni kész kollégák.

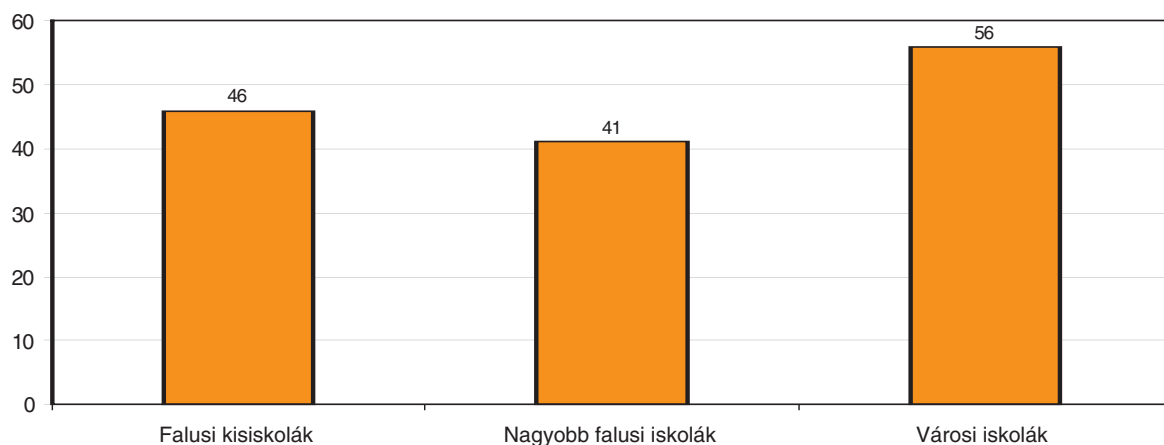
2.4.4. A szakmai minőséget alakító hátrányok

Komoly hátrányt elsősorban öt területen lehet érzékelni. Mindegyik hátrány olyan adottságokból fakad, amely – hosszabb távon – csak iskola- és településközi együttműködéssel szüntethető meg.

A tantestületek kis mérete (lényegében „egy tantárgy – egy szakos pedagógus” rendszerről van szó) egész egyszerűen nem teszi lehetővé szakspecifikus szakmai élet (pl. munkaközösségek) folytatását. A második hátrány a pedagógiai szolgáltatásokhoz (OKÉV, szaktanácsadók, szakszolgálat) való nehezebb hozzáférés. A harmadik hátrány a települések fejlesztési-innovációs képességének alacsony szintje, ami a gyakorlatban azt jelenti, hogy jelentősebb fejlesztések csak sikeres pályázatokkal valósíthatók meg.

A negyedik hátrány a legfontosabb partner-

12. ábra Idegen nyelvet tanulók aránya az alsós diákok között iskolakategóriánként, 2002 (százalék)

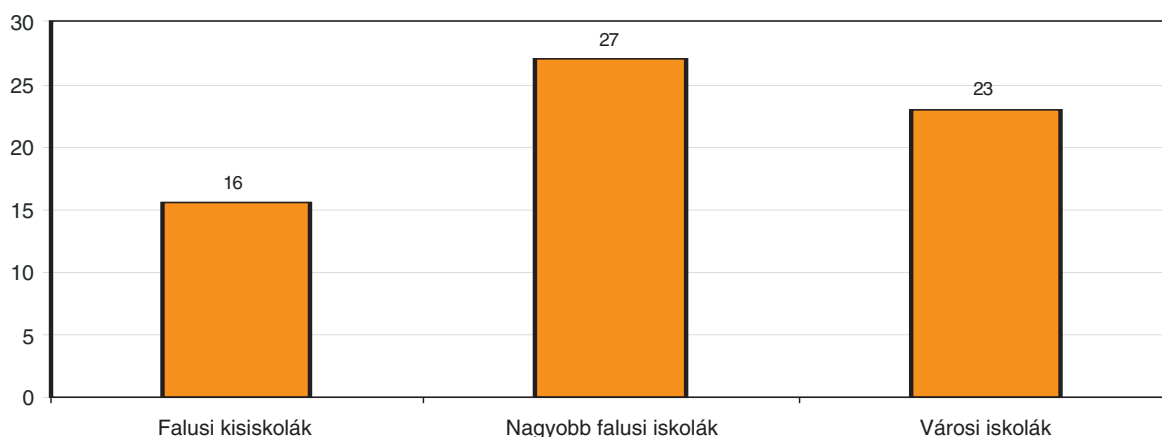


csoport, a szülők viszonylagos igénytelensége. Ez az igénytelenség nem az intézményfenntartásra vonatkozik, hiszen itt kiválóan mozgósítható a kistelepülések rendelkezésre álló erőforrása (szabadidő, munka, közösségi kötődés). Az iskolaépület karbantartása vagy éppen felújítása azonban nem pótolja az oktatással-tanulással kapcsolatos szakmai elvárások kidolgozottságát és értelmes kommunikálását. A kistelepülések szocializmus utáni világát és belső társadalmi tagozódását a legszűkösebb erőforráshoz, a stabil és fizető munkához való hozzáférés szabályozza. A közalkalmazotti álláshelyek száma adott, nem bővül, sőt az utóbbi évek racionalizálási hullámai (iskola, posta, gyógyszertár) nyomán csökkenő tendenciát mutat. Az önkormányzati költségvetésből biztosított közmunka csak rövid távú és szociális segélyezésre emlékeztető tevékenységformák, a helyi vállalkozói réteg – szürkegazdaságban mozgó – foglalkoztatási gyakorlata pe-

dig egy itt nem tárgyalható, sajátos helyi gazdaság részét képezi. Ez a szerkezet – külső dinamika híján – nem teszi lehetővé azt a polgárosodást, melynek során a kistelepülések népességének nagyobbik része olyan alsó középosztályi státust érhetne el, amely – tudottan és tapasztaltan – együtt jár az igényes iskolahasználoi magatartás kialakulásával. Ez a hátrány a kisiskolai pedagógusok számára elsősorban nem teljesítményvisszafogó tényezőként, hanem az értő és elismertő visszajelzés hiányaként jelenik meg. Mindez együttesen jelenti a kisiskolai szakmai munka egyik legfontosabb jellegzetességét: az intézményben folyó szakmai munka legfontosabb referenciapontjai a településen kívül vannak (gyakran absztrakt és romantikus ideálok formájában), és csak kevésbé érintkeznek a szülői partnerscsoport hétköznapi elvárásaival.

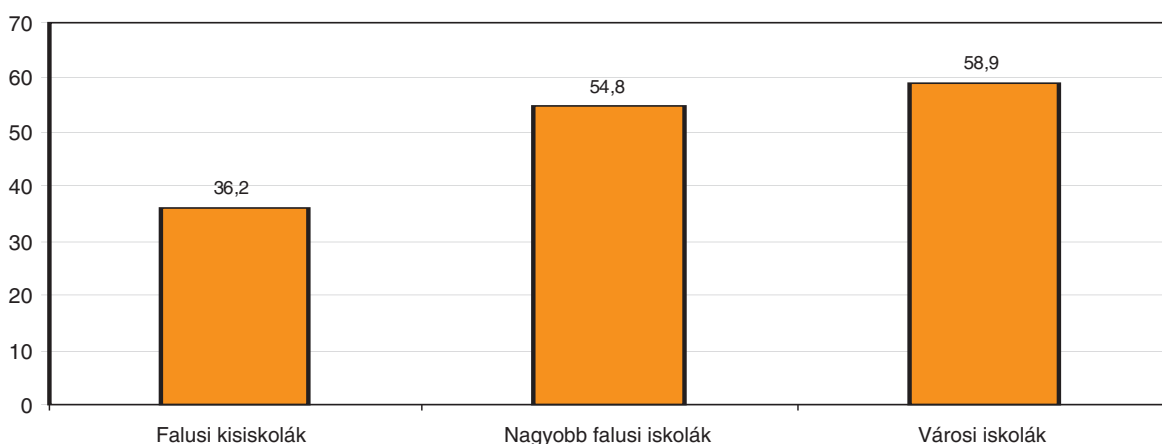
Az utolsó azonosított hátrány éppen a fen-

13. ábra Az egy számítógépre jutó tanulók száma iskolakategóriánként, 2002 (fő)



Forrás: Hermann, 2005.

14. ábra A gyors internet-hozzáféréssel (ISDN, ADSL) rendelkező iskolák aránya iskolakategóriánként, 2002 (százalék)



Forrás: Hermann, 2005.

tiékhez kapcsolódik: sem a felsőoktatási intézmények pedagógusképzése, sem a pedagógus-továbbképzés nem kínál olyan specializált tudást (szeminárium, speciális kollégium) és gyakorlatot

(kistelepülési iskolák gyakorlóhálózatát), amely ezt a sajátos igényekkel rendelkező intézményi kört szolgálná ki.

2.4.5. A tanulás egyéb feltételei

Idegennyelv-oktatás

Az idegen nyelv szakos tanárok jelenlétét tekintve: a kisiskolák közel kétharmadában (a felső tagozatos iskolák háromnegyedében) nincsen szakos nyelvtanár, és ezek az értékek lényegesen rosszabbak a nagyobb falvak iskoláinál is. Az elsős diákok között az idegen nyelvet tanulók aránya kismértékben marad el a városi iskolákétól: ez az arány a falusi kisiskolákban 21 százalék, a városi iskolákban pedig 29 százalék.

Az alsó tagozaton idegen nyelvet tanuló diákok aránya szintén elmarad a városi iskolákétól, ugyanakkor meghaladja a nagyobb falusi iskolák átlagát: vagyis a kisiskolák képesítés nélküli tanárokkal igyekeznek legalább részben ellensúlyozni az idegen nyelv szakos tanárok viszonylagos hiányát.

Az információs és kommunikációs technológia (IKT) alkalmazása

Az infokommunikációs kompetencia használata elengedhetetlen előfeltételévé válik a továbbtanulásnak, majd a munka világába való belépésnek. Az iskolák tanítanak alapfokú informatikai ismereteket, ez azonban jelenleg nem épít az

infokommunikációs kompetencia fejlesztésére. Az infokommunikációs technológia elérhetősége az iskola tárgyi feltételének egyik legfontosabb jellemzője. Az elmúlt években az erőfeszítések nagy része a bemenet oldalára összpontosított: elsősorban a hozzáférés és a technológia szerepelt a napirenden. A kistelepülések kisiskolái a diákok számára hozzáférhető számítógépes eszközök számát tekintve kedvező helyzetben vannak.

A tanulási alapok megerősítésénél elengedhetetlen az IKT használatának alapkövetelményévé tétele. A számítógépes technológia minőségét és kihasználtságát mutató internetes hozzáférés, azon belül a gyors internetes kapcsolatok tekintetében a falusi kisiskolák kedvezőtlen helyzetben vannak.

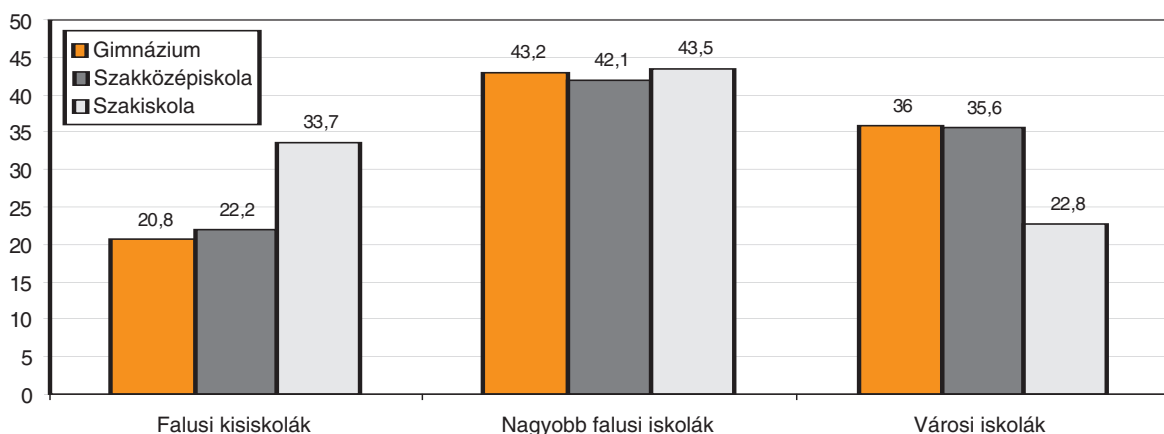
A kisiskolák közül tehát kevesebb rendelkezik internetkapcsolattal – különös tekintettel a gyors (ISDN, ADSL, kábel-TV) internetkapcsolatra –, mint a városok vagy akár a nagyobb falvak iskolái, ez a hátrány azonban az elkövetkező években valószínűleg megszűnik.

2.5. A kistelepülési kisiskolák eredményessége

2.5.1. Továbbtanulási arányok

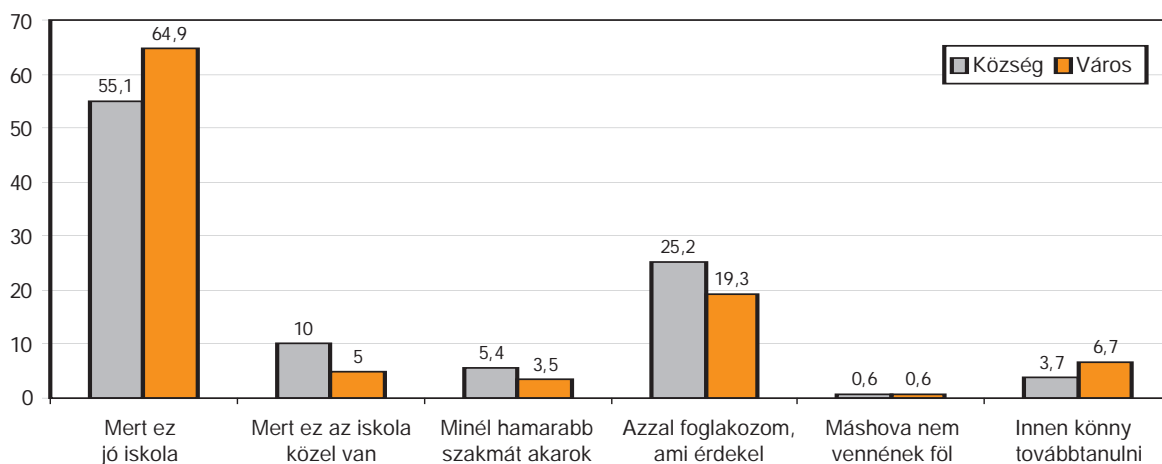
A továbbtanulási adatok alapján a kistelepülési kisiskolák eredményessége nem marad el a többi iskoláétól. A továbbtanulók iskolakategóriánkénti arányait vizsgálva látható azonban, hogy kiste-

15. ábra Középfokú továbbtanulási arányok iskolakategória és településtípus szerint, 2003 (százalék)



Forrás: Hermann, 2005.

16. ábra A tizenhárom éves tanulók iskolaválasztásának szempontjai az általános iskola településtípusa szerint, 1997 (százalék)



Forrás: Hogyan tovább?..., 2003.

lepülési kisiskolákból kikerülők elsősorban a középfok „hátsó udvaraiban”, a szakközépiskolákban, illetve a szakiskolákban folytatják tanulmányaikat. A különböző presztízsű gimnáziumokban továbbtanulók aránya a gimnáziumot választók között többé-kevésbé hasonló a három iskolacsoportban (bár esetenként előfordulnak csekély mértékű különbségek). Vagyis amennyiben gimnáziumban tanulnak tovább, a falusi (illetve a kisiskolai) diákok hasonló arányban oszlanak meg a magas, közepes és alacsony presztízsű gimnáziumok között, mint városi kortársaik.

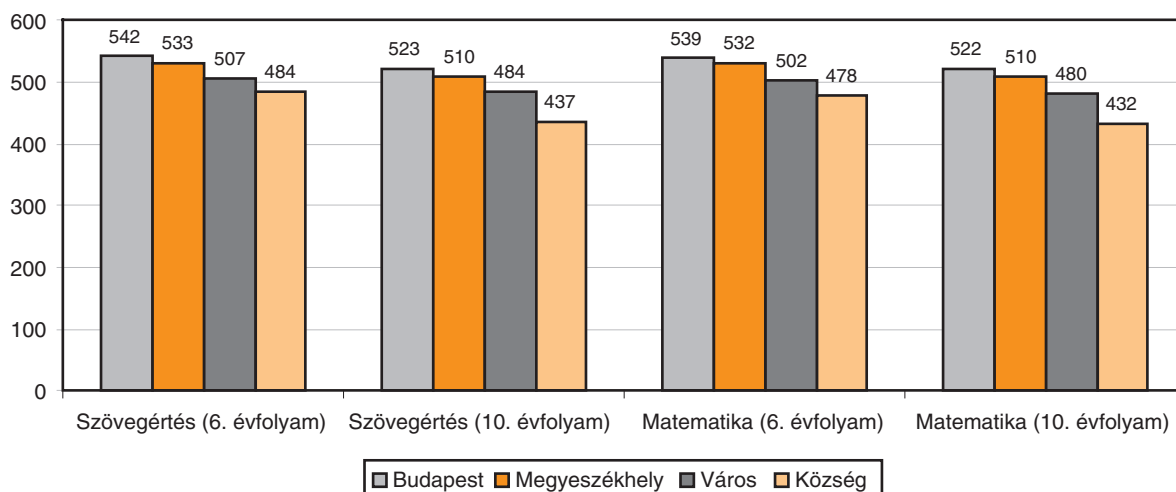
A továbbtanulási adatok jellege, illetve a mérhetőség és az összehasonlíthatóság követelménye eleve korlátokat szab annak, hogy a fenti

értékeket mint az iskolák minőségének mutatóit kezeljük: ezekből egyáltalán nem következik az, hogy a városi iskolákban magasabb színvonalú volna az oktatás:

- egyrészt a továbbtanulási döntéseket nem csak a diákok tudása határozza meg: azonos tanulmányi eredményekkel is széles tere van az egyéni döntéseknek;
- másrészt a tanulmányi eredmények nem csak (sőt, sokak szerint nem is elsősorban) az iskolától függenek: az egyéni jellemzők, a képességek és a családi háttér szerepe a meghatározó.

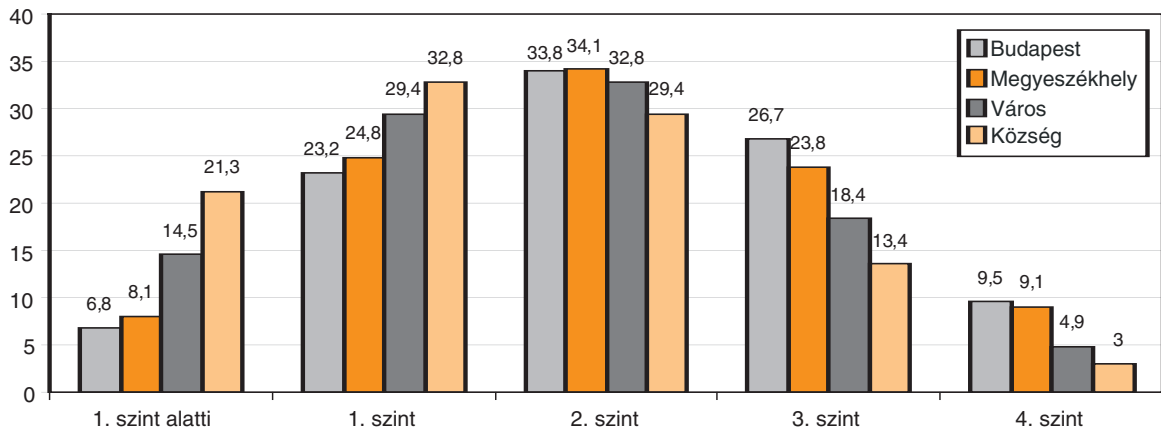
A KIFIR adatbázisában a középiskolába egyáltalán nem jelentkezőkről nem szerepelnek adatok. Elképzelhető, hogy ilyen diákok nagyobb

17. ábra A tanulók átlagteljesítménye településtípusonként a 2004. évi kompetenciamérés szerint (500-as átlagú standard skálán)



Forrás: Vári et al., 2005.

18. ábra A 2004. évi kompetenciamérésben a meghatározott szinteken teljesített 6. osztályos tanulók aránya matematikából településtípusonként, 2004 (százalék)



Magyarázat:

1. szint: A tanuló olyan feladatok megoldására képes, amelyekhez az alapvető és leggyakrabban előforduló matematikai ismeretek szükségesek. Jól ismert matematikai műveleteket, tulajdonságokat kell alkalmaznia, és egyszerű számításokat kell végeznie.
2. szint: A feladatok elvégzéséhez rutineljárásokat kell végrehajtania a tanulónak. A megoldandó problémák sokat gyakorolt matematikai technikák és eljárások alkalmazását igénylik.
3. szint: A tanuló képes arra, hogy önállóan megtervezze a megoldást, s annak érdekében összekapcsolja a matematika különböző területeit.
4. szint: A tanuló képes önállóan megtervezni és alkalmazni megoldási eljárásokat akkor is, ha a feladat kontextusa újszerű.

Forrás: Vári et al., 2005.

arányban kerülnek ki a falusi iskolákból.

A gyermekek jövőjéről alkotott szülői elképzelések befolyásolhatják a továbbtanulási döntéseket: a továbbtanulást vizsgálva lényeges adalék tehát, hogy a falusi és városi iskolák között a diákok összetételében is jelentős különbségek tapasztalhatók. A városi diákok leginkább azért választják nagyobb arányban a gimnáziumot, mert a szüleik jellemzően magasabb iskolai végzettségűek. Az azonos iskolázottságú szülők gyermekeinek továbbtanulási döntéseiben lényegesen kisebb különbségek vannak a lakóhely (vagy az általános iskola) településtípusa szerint.

A falusi és városi diákok számára nem azonosak a továbbtanulás költségei sem: a középiskolák, a főiskolák és az egyetemek jellemzően nagyobb (utazási vagy kollégiumi) költségekkel érhetők el a falusi, mint a városi diákok számára. Az erre vonatkozó eredmények azonban ellentmondásosak, ezek alapján tehát nem ítéhető meg,

hogy az iskolák lakóhelytől mért távolsága és a tanulás költsége ma Magyarországon mekkora szerepet játszik a továbbtanulási döntésekben.

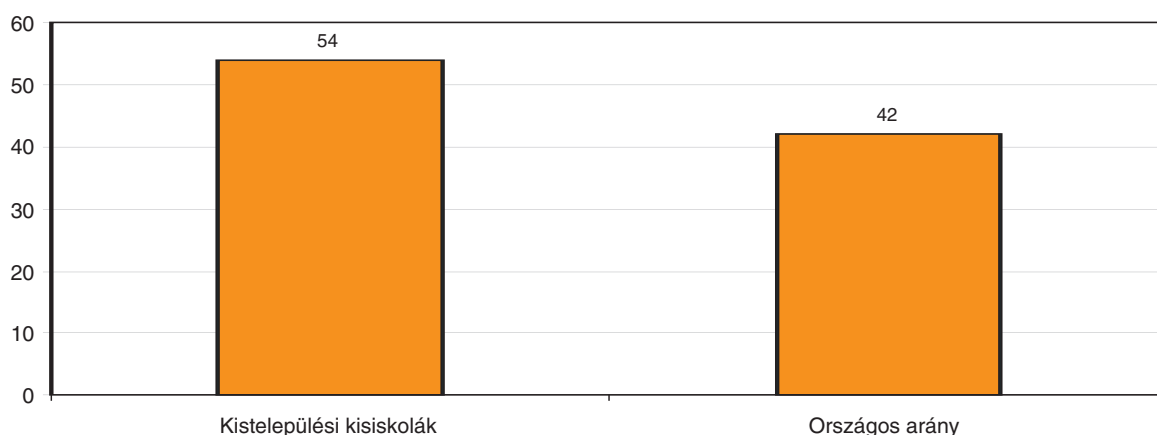
A továbbtanulással kapcsolatos döntési szempontokat vizsgálva szembetűnő különbségek vannak a városi és a falusi gyermekek között. A középfokú intézmények kiválasztásánál a falusi gyermekek számára inkább a közelség és a szakmaszerzés szempontjai, valamint az iskola minősége a fontosabb. A városi gyerekek esetében az iskola minősége, illetve a középiskola utáni továbbtanulás az elsődleges.

2.5.2. A tanulók teljesítménye

Az elmúlt években végzett kompetenciamérések lehetőséget adnak arra, hogy a tanulók teljesítményét több szempont szerint értelmezzük.

A mintavételen alapuló országos kompeten-

19. ábra Rosszul teljesített iskolák aránya*, 2004 (százalék)



*Az iskola tanulóinak több mint a felének a matematika teljesítményszintje 1 és 1 alatti.

Forrás: Vári Péter számításai alapján.

ciamérési adatok nemcsak megerősítik az ismert „települési olló” meglétét, de azt is megmutatják, hogy annak nagysága mennyiben tér el a 6. és 10. évfolyamon, és mennyire eltérő az olvasási és

matematikai készségek tekintetében (az utóbbi esetében a szélesebb). Az 500-as átlagú standard skálán számolva a legnagyobb eltérés a fővárosi és községi tanulók között a tizedik évfolyamon a matematikai készségek területén található. A tizedik évfolyamosok körében igen nagy a szakiskolások és az érettségit adó iskolák tanulói közötti különbség; az előbbieket átlagban kisebb a teljes populáció zömének minimumánál. (Vári et al., 2001)

A tanulmányi eredményesség standardizált tesztekkel történő mérése többek között azért fontos, mert a tanárok által adott iskolai osztályzatok csak korlátozott mértékben képesek tükrözni a tanulók teljesítményét. Ugyanolyan iskolai osztályzat mögött eltérő tényleges tudás lehet, amit jól jeleznek például a PISA-felmérés adatai alapján végzett elemzések. Eszerint a városi iskolákban szerzett érdemjegyek standard pontszámokban akár 8-9 százalékkal magasabb teljesítményt takarhatnak, mint azok, amelyeket a községi iskolákban kapnak a tanulók.

Ezzel összefüggésben érdemes utalni arra, hogy a kilencvenes évek folyamán folyamatosan nyílt ki a városi és a falusi iskolák tanulóinak teljesítménye közötti olló. Úgy tűnik ugyanakkor, hogy ez a folyamat az évtized fordulóját követően nemcsak megállt, de vissza is fordult. A 2001. évi Monitor-vizsgálat adatai azt mutatják, hogy a két kategória közötti különbségek az 1995 előtt mért értékek alá estek vissza. E változás okainak a feltárása komolyabb elemzést igényel. Szerepük

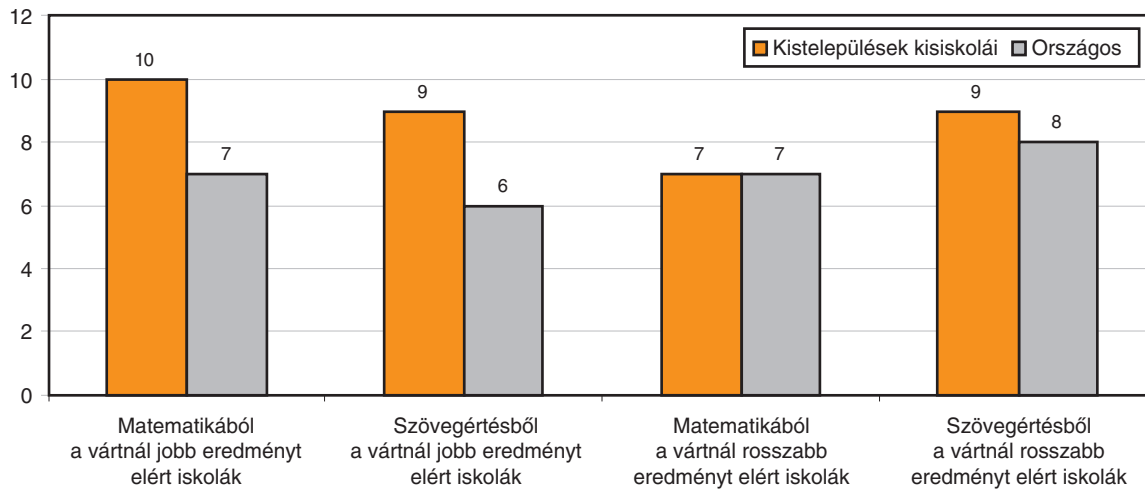
lehet például olyan tényezőknek, mint a városi lakosok kisebb településekre való nagyobb arányú kiköltözése vagy a községi iskoláknak a tartalmi modernizációs intézkedésre való erőteljesebb reagálása.

A 2003. és a 2004. évi olvasás és a matematika teljesítménymérések eredményei szerint a kistelepülések kisiskoláinak csak kis része teljesített az országos átlag felett; ez mindkét évben az iskolák közel 30 százalékát jelentette. Az iskolák teljesítményének javuló tendenciája jól látható az országos átlag feletti teljesítmények növekedésével: 2004-ben az iskolák 17 százaléka javított az olvasás teljesítményén. A matematikateljesítmények esetében azon iskolák aránya, ahol a tanulók több mint egyharmada teljesített a 3. és a 4. szint között, 2003-ban 12 százalék, 2004-ben 15 százalék volt, ez azonban még mindig elmarad némiképp az országos értéktől (2003-ban az országos érték 18 százalék, 2004-ben 22 százalék).

A matematikateljesítmények esetében magas azoknak az iskoláknak az aránya, ahol a tanulók teljesítményszintje a legrosszabbul teljesítő kategóriába esik. A kistelepülési kisiskolák 54 százalékának teljesítményszintje az 1, illetve 1 alatti kategóriába esett; az országos átlag 42 százalék. Az olvasási teljesítményszintnél a kistelepülések kisiskoláinak teljesítménye szintén elmarad az országos értéktől.

2.6. Összefüggések

20. ábra Hozzáadott érték: iskolák teljesítménye az elvárthoz képest matematikából és szövegértésből, 2004 (százalék)



Forrás: Vári Péter számításai alapján.

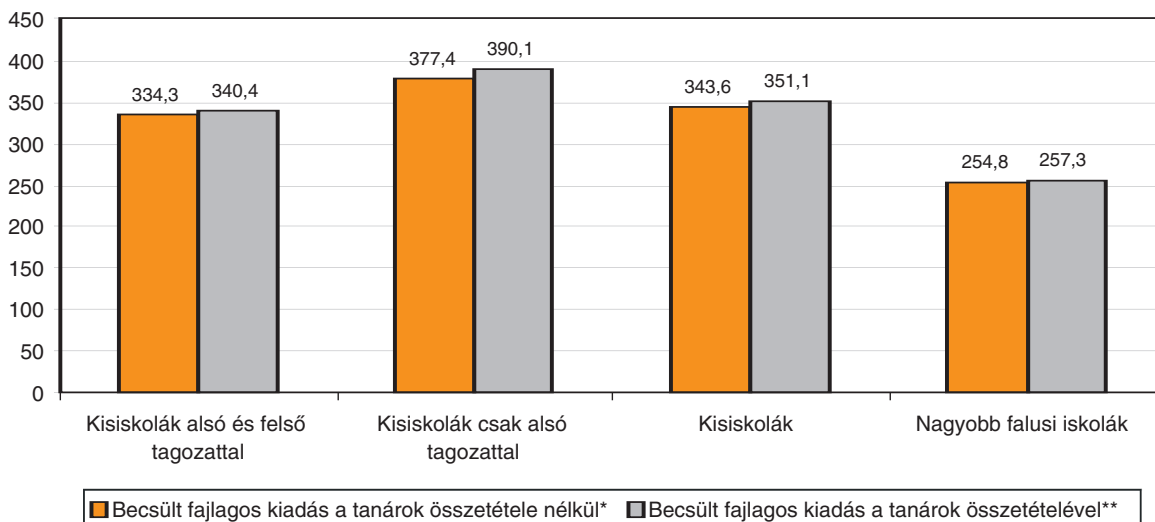
2.6.1. Az eredményességet meghatározó tényezők

A kompetenciamérések nem alkalmasak a tanulók korábbi teljesítményéhez viszonyított ún. pedagógiai hozzáadott érték mérésére, a tanulók szociokulturális háttere alapján várható teljesítményhez képest mért hozzáadott érték megállapítására viszont igen. Ezek az adatok fontos üzenetet hordoznak az iskolai pedagógiai munka hatékonyságáról. A hozottérték-index (HÉI) kifejezi a tanuló szociokulturális háttere alapján várható átlagos teljesítményt, az ettől való eltérés

intézményi szintű összesítése segítségével pedig mérhetővé válik egy-egy intézmény valóságos hozzáadott értéke. A kistélepülések kisiskoláinál ez több szempontból is elengedhetetlen, hiszen számos eddigi mérés azt mutatta, hogy az általános iskolások esetében leginkább a településtípus szerint tapasztalhatók jelentős különbségek a diákok teljesítményében.

A hozottérték-index alapján megállapítható, hogy a kistélepülési kisiskolákban tanulók az országos átlagnál kedvezőtlenebb szociokulturális háttérrel rendelkeznek. Az átlagnál rosszabb

21. ábra Becsült fajlagos kiadás településkategóriánként (ezer Ft)



* Nem önállóan gazdálkodó, nem ÁMK-val együtt működő, egyéb tekintetben átlagos iskolát feltételezve.

** Nem önállóan gazdálkodó, nem ÁMK-val együtt működő, egyéb tekintetben átlagos iskolákat feltételezve, a diploma nélküli tanárok aránya nulla, a fiatal tanárok aránya a városi általános iskolai átlaggal egyenlő (22%).

Forrás: Hermann, 2005.

társadalmi háttérrel a kistelepülések iskoláinak 83 százaléka rendelkezik, az országos átlag 48 százalék. Ez azért is lényeges, mert az elmúlt években végzett különböző elemzések sorra megerősítik a szociokulturális háttér és a tanulói teljesítmények közötti összefüggéseket.

A hozzáadott érték olyan mutató, amelyet a hozottérték-index alapján becsült teljesítmény és a tényleges teljesítmény különbségeként értelmezzünk. Matematikából a kisiskolák 7 százaléka teljesített rosszabbul az elvártnál. Az említett 7 százalék az országos átlaggal volt egyenlő. Ugyanakkor a kistelepülési kisiskolák 10 százaléka jobb eredményt ért el az elvárhatónál. A szövegértésnél hasonló a helyzet: itt a kistelepülési kisiskolák 9 százaléka ért el jobb eredményt, 8 százalékuk pedig a vártnál rosszabbul teljesített (lásd 20. ábra).

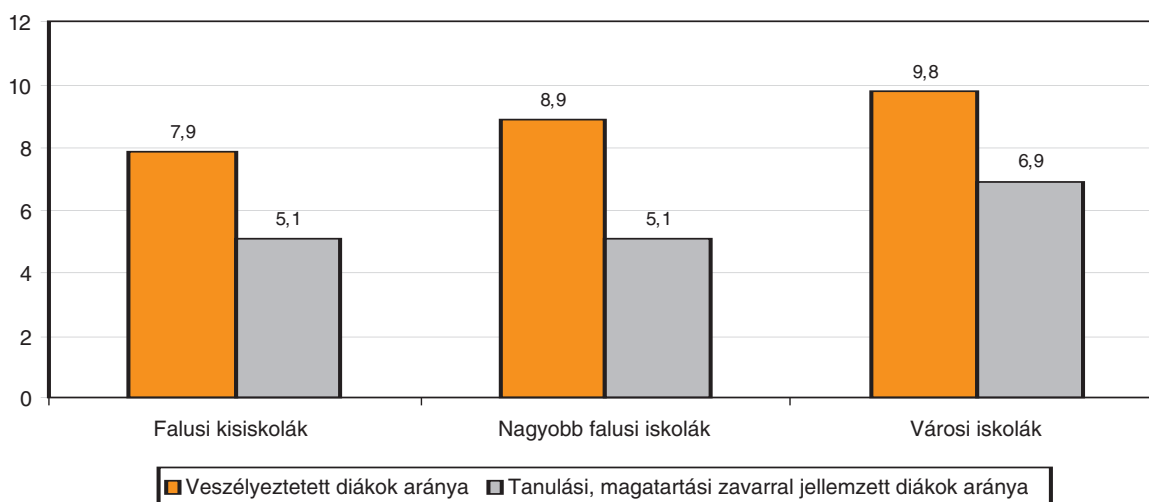
Mindez azt bizonyítja, hogy a kistelepülések kisiskoláiban tanuló diákok gyengébb teljesítményét jellemzően nem az iskolájukban folyó nevelő-oktató munka átlagosnál gyengébb minősége,

hanem e tanulók az átlagosnál kedvezőtlenebb szociokulturális háttere magyarázza. Másképpen fogalmazva: *a kisiskolák között is vannak az átlagosnál jobb és rosszabb eredményességgel működő iskolák, a kisiskola, mint olyan, nem tekinthető más (nagyobb) intézményeknél eredménytelenebbnek.*

2.6.2. A költségeket meghatározó tényezők

Érdekes összehasonlítani a pedagógusok összetételét figyelmen kívül hagyó becsült költséget azzal a költséggel, amely azt feltételezi, hogy a falusi iskolákban a fiatal pedagógusok aránya a jelenleginél alacsonyabb, városi átlagnak megfelelő szintű volna, és minden tanár diplomás lenne (a költségek szempontjából az adott esetben a fiatal tanárok aránya a meghatározó). Az eredmények azt mutatják, hogy a kisiskolákban ez összességében 2 százalékkal, a csak alsó tagozatos iskolákban 3 százalékkal növelné a fajlagos költséget. Bár a pedagógusok összetétele csak

22. ábra Veszélyeztetettség és tanulási zavarok előfordulási aránya iskolakategóriánként, 2002 (százalék)



Forrás: Hermann, 2005.

egy az oktatás színvonalát meghatározó tényezők sorában (amelyek közül egyébként is meglehetősen keveset figyelhetünk meg a rendelkezésre álló adatok alapján), az eredmények alapján elmondható: ahhoz, hogy a kisiskolák szolgáltatásainak a színvonala elérje a nagyobb iskolákét, többletkiadásokra van szükség.

A költségek egyik legfontosabb meghatározója az iskola mérete; a legkisebb iskolák esetében a fajlagos kiadások meredeken emelkednek. A költségek ugyanakkor hozzávetőlegesen *kétszáz fő felett* már lényegében változatlanok. A kisiskolák általunk használt lehatárolása nagyjából a magas költségű iskolákat különíti el; a kisiskolák létszáma kétszáz fő alatti, ugyanakkor a nagyobb iskolák között is találhatunk viszonylag magas költségű iskolákat.

A költségfüggvény segítségével becsült költségek alapján újra összehasonlítható a kisiskola és a nagyobb falusi iskola. Az iskola méretén és a felső tagozat meglétén vagy hiányán kívül minden változó értékét rögzítve kiszámítottuk az iskolák átlagos fajlagos költségét. A nagyobb falusi iskolák fajlagos költsége átlagosan a kisiskolák költségének 73-74 százaléka. Az, hogy a becsült költségek és a tényleges kiadások átlagának aránya lényegében azonos, annak tulajdonítható, hogy adott iskolaméret mellett a kisiskolák kiadásait növelő és csökkentő tényezők ellensúlyozzák egymást: a kisiskolákban kevesebb sajátos nevelési igényű diák tanul, alacsonyabb a településeken az átlagjövedelem, és több a fiatal tanár (mindez csökkenti a kiadásokat), de gyakoribb az ÁMK-val közös iskola, és több a napközis (ez növeli a kiadásokat).

Az is meghatározó, hogy az iskolában működik-e felső tagozatos képzés. Becslések azt mutatják, hogy a csak alsó tagozatos iskolák becsült fajlagos költsége 72-73 százaléka az azonos méretű, alsó és felső tagozatos iskoláénak. Az, hogy egy iskola ÁMK-val egy intézményben működik, átlagosan 5 százalékkal magasabb fajlagos költséggel jár, ugyanakkor az önállóan gazdálkodó iskolák költsége meglepő módon alacsonyabb, mint a részben önálló gazdálkodásúaké.

A település gazdagságának a költségekre gyakorolt hatása kimutatható, de nem túlságosan erős. A fajlagos kiadás jövedelemrugalmassága 6-7 százalék, azaz az átlagjövedelem 10 százalékos emelkedése 0,6-0,7 százalékkal növeli a kiadásokat. Mindenesetre méltányossági szempontból fontos tény, hogy a gazdagabb települések ténylegesen több pénzt fordítanak az oktatásra.

A sajátos nevelési igényű diákok magasabb aránya is kimutathatóan növeli a költségeket: ha például a diákok harmada sajátos nevelési igényű, akkor a fajlagos költség 10 százalékkal nő. Ugyanakkor a napközis diákok magasabb arányának költségnövelő hatása lényegében nem kimutatható.

3. Az oktatáspolitikai mozgásteret

3.1. Az oktatáspolitikai és a kisiskolák: 1985–2005

3.1.1. 1985–1995: dezintegráció és hatékonyságromlás

A tanácsi irányítási rendszerben az 1980-as évek közepétől a területi irányítás a fokozatosan gyengülő megyei szinttől a városkörnyékek szintjére került. A 80-as évek végén a közoktatás központi irányítása – az 1985-ös oktatási törvény szellemében – egyre nagyobb teret adott egyfelől az intézményi autonómia érvényesülésének, másfelől új intézménytípusok elterjedésének. Ez elsősorban szerkezetváltó gimnáziumokra terjedt ki, amelyek indítására vonatkozó engedélyt lényegében minden olyan település és intézménye megkapta, amely erre igényt nyújtott be. E folyamattal párhuzamosan 1986/87-től a megyei szakigazgatási szervek erős felügyeletétől megszabadult kisebb települések is megkezdték – egyelőre nem nagy számban – a 70-es, 80-as évek túlhalt közzetelési programjában „elvesztett” általános iskoláik újraindítását oly módon, hogy a korábbi körzeti iskolától leváló tagiskolák önállóvá váltak. A folyamat eredményeként az osztott általános iskolák száma az 1986/87-os tanévben számlált 2862-ről 1989/90-re 2960-ra emelkedett, miközben a részben osztottak száma lényegében stagnált (125–121), az osztatlanoké pedig 553-ról 446-ra csökkent. A rendszerváltást megelőző utolsó kormány oktatáspolitikája az e területen megjelenő helyi kezdeményezéseket vélhetően a demokratizálódás jeleként fogta fel, és nem alakított ki álláspontot a folyamattal kapcsolatban.

A rendszerváltás egyik legfontosabb jogszabálya, az önkormányzati törvény elfogadása után sem az oktatásirányítás központi, sem a létrejövő helyi szintje nem volt felkészülve az új helyzethez való alkalmazkodásra, az új kihívások lényegi elemeinek felmérésére. Az országos oktatásirányítást passzív, követő magatartás jellemezte. Nem készültek elemzések az új közigazgatási rendszernek a közoktatásra gyakorolt hatásáról. Nem kezdődött meg a törvény végrehajtásával kapcsolatos jogszabályalkotói

tevékenység sem, így ugyancsak passzivitás jellemezte a közoktatási feladatellátáshoz kapcsolódó egyes feladatok, hatáskörök meghatározását rögzítő 1991. évi XX. törvény (az ún. hatásköri törvény) elfogadásakor. Az 1990-es évtized elején a központi oktatásirányításnak nem volt stratégiája arra vonatkozóan, hogy a megváltozott feladat-ellátási, hatásköri és tulajdonviszonyok között milyen módon szervezze meg a közoktatási közszolgáltatás ellátását.

Az éppen megalakuló önkormányzatok helyi szinten egyfelől saját működésük megszervezésével, a helyi irányítás ki-, esetleg átalakításával voltak elfoglalva, másfelől a kistélepülések egy részén a helyi társadalom azon nyomásának voltak kitéve, hogy a korábban „elvesztett” iskolát az új helyi hatalom hozza vissza a faluba, ezzel is növelve annak népességmegtartó erejét. Ebben az időben a kisközségek többsége még valójában nem önmagában, hanem más településsel együtt látta el közoktatási feladatait, azaz a nyolcvanas évek közepére a közzetelés eredményeképpen kialakult struktúra még nem bomlott fel teljesen. Nyilvánvalóvá vált azonban, hogy a teljes körű települési önállóság és a körzeti feladatellátás között olyan ellentmondás feszül, amelyet a törvényben biztosított lehetőségek (együttműködés, társulás, koordináció) nem tudnak feloldani. A kutatás azt is feltárta, hogy a községek közötti koordináció szintje egyre inkább csökken, mind több község igyekszik kilépni a korábbi együttműködésből, és önállóvá válva próbálja biztosítani a feladatellátást. E tendencia annak ellenére erősödött, hogy már a kilencvenes évek elején megjelentek azok a finanszírozási jellegű problémák (az 1991. és 1992. évi béremelések hatására), amelyek következményeként az állami támogatás mellett egyre nagyobb ráfordítást igényelnek a fenntartóktól. Az önkormányzatok még erősen kialakulatlan költségvetési támogatási rendszere – összhangban az uralkodó közfelfogással – inkább a kisiskolák létrehozását támogatta, az együttműködésre való hajlandóságot viszont korlátozta.

Az „iskolaalapítási láz” során az aprófalvak is eddig soha nem látott fejlesztésekbe kezdtek, igyekeztek felújítani a leromlott épületeket, tornas és tanteremépítésbe fogtak, és sok helyen új iskolákat létesítettek. Ebben a kezdeti eufórikus időszakban a helyi társadalom is honorálta az önkormányzat erőfeszítéseit, örömmel fogadták az iskolások állandó jelenlétét, úgy vélték, hogy ez a faluhoz való kötődés kialakulását is szolgálja. Az iskola működése azt is jelentette, hogy az óvoda után a gyerekek ugyanabban a gyermekközösségekben maradtak, így nevelésük töretlen ívben folytatódnak.

3.1.2. Az oktatáspolitikai aktivizálódása az 1990-es évek közepén

Az iskolát fenntartó önkormányzatok, valamint az iskolák számának növekedése a dezintegrációs folyamat eredményeképpen a kilencvenes évek közepére teljesedik ki. 1994/95-ben a 3147 önkormányzatról 2443 tart fenn nevelési oktatási intézményt, ebből 2149 óvodát és általános iskolát is. A legalább nyolc évfolyammal működő általános iskolát fenntartó önkormányzatok száma pedig 1822 (*Jelentés... 1998*). 1995-re az országban fokozódó gazdasági nehézségek, az abból következő gazdasági stratégiai irányváltás („Bokros-csomag”) és az egyre kedvezőtlenebb folyamatok következtében mind élesebbé vált a kisiskolák fenntartása és működtetése körüli, alapvetően gazdasági-finanszírozási megközelítésű vita. A kisiskolák azonnal érzékelték a változásokat a csökkenő gyermeklétszám, valamint a reálértékben folyamatosan csökkenő állami támogatások következtében. Az állami támogatások radikális visszafogása (1995-ben az oktatási ráfordításokban az állami források aránya 50% alá csökkent) nehéz helyzetbe hozott minden olyan iskolafenntartót, amelynek nem vagy csak igen korlátozott mértékben állt rendelkezésére saját erőforrás, így alig vagy egyáltalán nem tudta biztosítani a fenntartási költségekhez szükséges forrásokat. A korábbi eufória a kistelepüléseken nemcsak hogy megszűnt, hanem sok helyen egyenesen az ellenkezőjébe csapott át. A korábban megkezdett helyi fejlesztések leálltak, az oktatásszolgáltatás színvonala – legalábbis a helyi társadalom iskolázottabb rétegének megítélése szerint – romlott. Sok helyen megszűnt az egyetértés a lakosság és az önkormányzat között, sőt a lakosság – érzelve a problémákat – az iskolát érintő kérdésekben nem ritkán az önkormányzat ellen fordult. Ennek elsősorban az volt az oka, hogy az iskola fenntartásához szükséges forrásokat az önkormányzat más feladatai (köz műfejlesztés, szo-

ciális juttatások) ellátásának a rovására volt csak képes biztosítani. Több helyen egyenesen ellenséges lett a közhangulat az iskolával és a pedagógusokkal szemben.

A gazdasági nehézségek hatására a központi oktatásirányításnak a kisiskolák fenntartásához való hozzáállása is megváltozott. Számos új – elsősorban finanszírozási – eszközt alkalmazva igyekeztek érdekeltté tenni a községeket az együttműködésben, ezek az eszközök azonban többször is kioltották egymás hatását. Az 1996-os költségvetési törvényben az intézményfenntartó társulások céltámogatást kaptak, az együttműködésre hajlamos települések ezen felül iskolabuszra kaphattak támogatást a központi költségvetésből (más kérdés, hogy a támogatás csupán a busz megvásárlásra vonatkozott, az üzemeltetéséhez azonban már nem járult hozzá a költségvetés). 1997-ben a közoktatási feladatellátásra társuló községek tanulónként 10 800 Ft normatív támogatásban is részesültek. Az egyik településről a másik település iskolájába járó tanulók után megjelent az ún. „bejáró normatíva” is. Egyes vélemények szerint ez a normatíva ellene hatott és hat (a mai napig is) a közös iskolafenntartásnak, hiszen ahová megy a tanuló, ott javítja a fajlagos költségeket, ahonnan elmegy a tanuló, ott viszont növekednek a fajlagos költségek. Ez utóbbi önkormányzatok esetében viszont az állam az önhibájukon kívül forráshiányos önkormányzati támogatással mégis biztosítja a kötelező feladatok ellátását. A finanszírozási eszközök alkalmazásának következetlenségét mutatja az is, hogy a társulásra ösztönző normatíva mellett ugyanabban az évben jelentős normatív támogatást kapott minden olyan 3000 lakos alatti önkormányzat (20 000 Ft/tanuló), amely iskolát tartott fenn. Ebben az esetben a támogatás igénylésének az nem volt feltétele, hogy vizsgálják meg a társulás lehetőségének feltételeit.

A minisztérium 1996 decemberében nyomtatott formában jelentette *A magyar közoktatás távlati fejlesztésének stratégiája* című kiadványt, amely címével ellentétben sohasem vált ún. hivatalosan is elfogadott stratégiává, fő célkitűzései azonban 1998-ig mégis alapvetően meghatározták a központi irányítás tevékenységét és főként kommunikációját. E stratégia három célkitűzése közül a harmadik határozta meg leginkább a kormányzatnak a kisiskolákhoz való viszonyát, amelyet az oktatás finanszírozása és az erőforrások hatékonyabb felhasználása jellemezett. A köznap kommunikációban ezt a célt a kormányzati tisztségviselők és a szakma egyaránt *racionalizálásnak* nevezte és ebben az érte-

lemben használta. A stratégia megállapítja, hogy a rendelkezésre álló erőforrásokat ésszerűbben elosztva és *hatékonyabban* kell felhasználni; ennek érdekében „a demográfiai változások miatt felesleges vagy gazdaságilag és pedagógiaiilag is kevésbé hatékonyan működő iskolák összevonása” javítaná a gazdálkodás hatékonyságát. A fentiek alapján megállapítható, hogy ugyan felmerül a szövegben a „pedagógiai hatékonyság” fogalma, a kormányzat azonban összességében alapvetően a gazdasági hatékonyság oldaláról közelíti meg a problémát.

A középiskolai oktatás kiterjedésének támogatása céljához kapcsolódva az iskolaszervezeti átalakulás fő irányai között azok az elvárások is megjelentek a stratégiában, hogy „az iskola kezdeti szakaszát lehetőleg minden tanuló a *lakóhelyéhez közel* teljesíthesse, illetve hogy „a településeken a teljes alapoktatás színvonalas és költségkímélő megoldásának feltétele a helyi önkormányzatok közötti együttműködés”. Az együttműködés legfontosabb terepeként továbbra is az intézménylétesítést és -működtetést jelölte meg a dokumentum. A racionalizálást szolgáló eszközök azonban kimerültek az önmagukban igen kevésbé hatékony finanszírozási ösztönzők alkalmazásában.

A parlament 1997-ben fogadta el az önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló törvényt (1997. évi CXXXV. törvény), amely egyebek mellett meghatározza az egyes társulási formák kialakításának és működtetésnek követelményeit, tisztázva az eddig felmerült eljárási és működési szabályok jelentős részét, köztük a polgármesterek társulás utáni új szervezeti formában meglévő felelősségi és hatásköreit. A társulási hajlandóság azonban a kilencvenes évek közepén is igen gyenge maradt. 1994-ben 8056 intézményből mindössze 1028 (12 százalék) látott el kistérségi feladatokat, de ebből mindössze 373 (4 százalék) végezte azt társulási megállapodás alapján (*Jelentés..., 1998*). Az intézményfenntartást végző és ehhez állami költségvetési forrást igénylő székhely önkormányzatok száma 1998-ra mindössze 541-re emelkedett, majd 1999-re 535-re csökkent (*Jelentés..., 2000*). Ráadásul e társulások jelentős része a kutatási adatok szerint nem használta ki igazán az előnyöket, sok esetben lényegében az állami támogatáshoz (normatívához) való hozzájutás volt az egyetlen céljuk.

A közoktatási törvény 1996. évi módosítása elrendelte, hogy a megyei önkormányzatok a területükön folyó közoktatási közszolgáltatás összehangolása érdekében készítsenek közoktatási feladat-ellátási, intézményhálózat-működtetési

és fejlesztési tervet (röviden fejlesztési tervet), együttműködve a megyei jogú város(ok)kal, a megye területén lévő önkormányzatokkal és más partnerekkel. Az oktatástervezés kötelezettségének törvénybe iktatása abból a feltételezésből indult ki, hogy a központi irányítás ezzel a régi-új eszközzel képes lesz területi szinten koordinálni az oktatásfejlesztést. Az azonos jogállású önkormányzatok közötti koordinációban azonban nem lehetett kihasználni a hierarchiából származó előnyöket, azaz a megyei tervek csak akkor gyakorolhattak volna hatást a valóságos folyamatokra, ha abban valamennyi önkormányzat egyetértett és a megvalósításban együttműködött volna. Jogszabályi kikényszeríthetőség hiányában a jogalkotók a tervezésben való érdekelttség kialakításának eszközét alkalmazták akkor, amikor a fejlesztési tervben meghatározott feladatok finanszírozására minden megyei és megyei jogú városi önkormányzatnak közalapítványt kellett létrehoznia. A közalapítvány a tervek szerint minimális állami támogatással és többségében az oktatásfejlesztésben érdekelt helyi vállalkozások befizetéseivel gazdálkodott volna. A valóságban a közalapítványok szinte kizárólag állami költségvetési támogatást osztottak újra. A közalapítványok kezdeti forrásai többnyire nem tették lehetővé a települések közötti együttműködés, társulás támogatását, így a pénzt általában kisebb-nagyobb intézményi innovációk támogatására, később az eszköz- és felszerelésjegyzéknek való megfelelés érdekében tárgyi eszközök beszerzésére fordították.

3.1.3. Az ezredforduló: gazdasági stabilizálódás és az eredményesség előtérbe kerülése

1998/99-ben az oktatáspolitikai központi céljai között maradt a kistérsülések társulásának támogatása, megtartva a társulási normatívát is, a legkisebb települések (1100 fő lakosság alatt) azonban, amennyiben az óvodát és az általános iskola 1–4. osztályát helyben működtették, további jelentős kiegészítő támogatáshoz jutottak. Az intézkedés mögött felismerhető az a szándék, hogy a kisiskolások lehetőleg lakóhelyükön maradjanak: társult intézmények inkább a felső tagozatosok nevelését, oktatását lássák el. (Ez a gondolat egyébként már az 1996-os minisztériumi stratégiában megjelent.) A 2000-ben megállapított, a társulással, együttműködéssel összefüggő normatívát a 2001/2002. évi ún. kétéves költségvetési törvény változatlanul hagyta, és lényegében ugyanezt tette a 2003. évi költségvetési törvény is. Ennek alapján megállapítható, hogy az

együtműködésre ösztönző források lényegében befagytak, ezáltal ösztönző hatásuk (tekintettel reálértékük csökkenésére) jelentősen csökkent. Mindez azt eredményezte, hogy 2000 és 2002 között a közoktatási intézmények működtetésére kiterjedő társulások száma jószerével alig változott (544-ről 563-ra nőtt), inkább az egyes települések méretei tekintetében történtek kisebb változások. Valamelyest növekedett a társulásban részt vevő, 1100 fő alatti és a 3500 fő feletti települések száma, míg a kettő közötti tartományban található településeknél ez változatlan maradt. Erre az időszakra tehát inkább a helyben működő önálló kisiskolák helyzetének stabilizálódása jellemző, miközben sem hatékonysági, sem eredményességi mutatóik nem változtak, a tanulólétszám csökkenése pedig tovább folytatódott.

A kisiskolák eredményességi problémáira sajátos módon egy, ezt az intézménytípust, illetve tanuló korosztályt nem érintő nemzetközi mérés irányította rá a figyelmet. A 2000-ben az OECD kezdeményezésére a 15 éves korosztály kompetenciáit vizsgáló PISA-felmérés 2003-ban nyilvánosságra hozott eredményeinek sokkoló hatása folytán a közoktatási rendszer egészének eredményessége került a figyelem középpontjába. A vizsgálat eredményeképpen tudatosult a hazai szakmai és szélesebb közvéleményben, hogy a magyar közoktatás nemcsak hatékonysági, hanem a tanulók releváns tudását tekintve eredményességi problémákkal is küzd.

3.1.4. 2003 után: a racionalizálási politika differenciálódása

A 2002-es kormányváltást követően új lendületet kapott a közigazgatási reform előkészítése. Ennek egyik eleme az egyes településtípusok feladatainak meghatározása és a területi irányítási rendszer kialakítása volt. Az eltérő politikai szándékok miatt azonban hamar kiderült, hogy a reform nem érinthet olyan területeket, amelyek szabályozása kétharmados törvények hatálya alá esik, így az önkormányzati törvény módosításának lehetősége fel sem merülhetett. A reformból leginkább a *kistérségi rendszer* kialakítása, feladatainak meghatározása, valamint működésének szabályozása érinti a kisiskolákat. A kormányzat eredeti szándéka szerint kötelező társulásokat hozott volna létre ezen a szinten, az erre vonatkozó törvény a parlamentben benyújtásra került. Miután kiderült, hogy ehhez nincs megfelelő támogatás, előtérbe került az önkéntes alapon szerveződő többcélú kistérségi társulások kialakítása.

A közoktatás szempontjából kiemelkedő jelentőségű, hogy a többcélú társulás kialakításakor az egyik kötelezően választandó feladat az alapfokú oktatási feladatok ellátása, illetve a pedagógiai szakszolgáltatások biztosítása lehet. Az önkéntes társulások létrehozását azonban némileg korlátozza az a tény, hogy – még a kötelező társulási modell kidolgozásához kapcsolódva – megtörtént az ún. területi lehatárolás, amelyet először kormányrendeletben adtak ki, majd később beépült az elfogadott törvénybe. A lehatárolás területi egységek létrehozását jelenti, amelyen belül lévő önkormányzatok hozhatják létre a társulást, s az állam először pályázati alapon, 2005-től pedig normatívával támogat a feladatellátásban akkor, ha az önkormányzatok minimálisan 60 százaléka részt vesz a társulásban. Amennyiben valamennyi önkormányzat bekapcsolódik a társulásba, akkor ez a támogatás, illetve a normatíva jelentős mértékben növekszik, ezáltal teremtve érdekeltséget abban, hogy minél szélesebb körű legyen az együtműködés. A területi lehatárolás lényegében a korábbi járási egységek mentén történt, ebből következően a részt vevő – így önálló érdekekkel rendelkező – önkormányzatok száma nagy különbségeket mutat kistérségenként. Vannak olyan kistérségek, amelyek néhány önkormányzattól, de vannak olyanok is, amelyek ötvennél több önkormányzattól állnak. Ez utóbbiak esetében nyilván jelentősen felértékelődik majd a társuláson belüli konzultációs és egyeztetési fórumok szerepe.

A többcélú kistérségi társulások kialakítása jelentős kormányzati törekvés az elaprózódott önkormányzati rendszer integrációjára, ezzel párhuzamosan a közoktatási feladatellátás területén a hatékony és szakszerű működtetés megszervezésére, az ahhoz szükséges szak- és szakmai szolgáltatások biztosítására. A társulások létrehozása az oktatás területén nem jelenti automatikusan sem az intézmények társulás általi fenntartását, sem a korábban létrejött társulások megszüntetését, lényegében minden jelenlegi intézményműködtetési gyakorlat beilleszthető a keretekbe. Az azonban még nem látszik világosan, hogy a többcélú társulások pontosan milyen hatást gyakorolnak majd a közoktatási feladatellátásra; ennek elemzéséhez a tapasztalatok feldolgozására lesz szükség.

Az Oktatási Minisztérium 2003-ban elfogadott középtávú közoktatás-fejlesztési stratégiája a kistelepülések és kisiskolák problémáját alapvetően hatékonysági, de részben eredményességi problémaként kezeli, ennek értelmében a társu-

lások, a települések és az intézmények közötti együttműködés támogatását és fejlesztését tűzi ki célul. Ugyanakkor a kistelepülések intézményeikhez való ragaszkodását hosszú távon is fennálló ténynek tekinti, ezért különösen nagy hangsúlyt fektet az érdekeltségi környezet kialakítására, a jól működő modellek kidolgozására és elterjesztésére, amelyekben nem sérülnek a helyi érdekek. A stratégia megvalósítását szolgáló programok között a tárgyi feltételek javítását célzó programban prioritásként szerepel a kistelepülések, az alacsony lakosságú és hátrányos helyzetű térségek oktatási infrastrukturális ellátottságának a javítása. Mindez azt mutatja, hogy az oktatási kormányzat jelentős erőforrásokat akart fordítani

a kisiskolák fejlesztésére, hiszen az elmaradott tárgyi környezet és felszereltség az eredményesség javításának egyik fontos akadálya. A stratégia megvalósításának egyik legfontosabb eszköze, a Nemzeti Fejlesztési Terv Regionális Operatív Programja is jelentős hatást gyakorolhat a kisiskolák tárgyi környezetének javítására. Önálló programként jelenik meg a stratégiában a társulások, települések és intézmények közötti együttműködés támogatása, amelynek keretében a minisztérium elemezni szándékozza a létező társulási formáknak a költséghatékonyságra, az igazgatási szakszerűsége, valamint az oktatási minőségére és eredményességére gyakorolt hatását. (Ezek az elemzések nem készültek el.)

Kisiskolák részvétele az NFT programokban

A Nemzeti Fejlesztési Terv Humán-erőforrás-fejlesztési Operatív Programjának (HEFOP) négy kiemelt célja van: 1. aktív munkaerő-piaci intézkedések támogatása, 2. társadalmi kirekesztés elleni küzdelem a munkaerőpiacra történő belépés segítségével, 3. az egész életen át tartó tanulás támogatása, 4. az oktatási, szociális és egészségügyi infrastruktúra fejlesztése. E célok közül a közoktatást érintő HEFOP 2. és 3. prioritásához kapcsolódó 2.1-es és 3.1-es intézkedések központi programjait az OM által alapított SuliNova Kht. valósítja meg. A következő adatok 2005. év júliusi pillanatképet rögzítik:

A 2.1.1-es programcsomag a hátrányos helyzetű, különösen a roma gyerekek integrált nevelését segítő („A” komponens), illetve a sajátos nevelési igényű gyermekek, tanulók oktatásában érintett szakemberek képzését („B” komponens), az integrációs oktatással kapcsolatos oktatási programokat tartalmazza. Az „A” komponensben a pedagógus alap- és továbbképzés számára fejlesztendő képzési csomagok pedagógiai tartalmainak meghatározásakor alapul szolgált a hátrányos helyzetű tanulók integrált nevelésének ösztönzésére bevezetett *A hátrányos helyzetű tanulók integrációs és képesség-kibontakoztató felkészítésének pedagógiai (keret)rendszere* (IPR). Az IPR dokumentum olyan pedagógiákat és tanulásszervezési módokat tartalmaz, amelyek az együttnevelés pedagógiai esélyeit jelentősen növelik. Ezek a következők: tanórai differenciálás heterogén csoportban, kooperatív tanulás, tevékenységközpontú pedagógiák, multikulturális tartalmak és interkulturális nevelés, hatékony tanuló-megismerési technikák és patronáló rendszerek, árnyalt tanulóértékelés a szülők bevonásával, projektpedagógia, drámapedagógia, óvoda-iskola átmenet támogatása, módszerek a korai iskolaelhagyás megelőzésére és a lemorzsolódás kockázatainak felismerésére. A 2.1.1-es program „A” komponensének 32 nyertes konzorciumában összesen 155 oktatási-nevelési intézmény vesz részt. A részt vevő általános iskolák (103) 44 százaléka kistelepülési kisiskola.

A program „B” komponensének – a sajátos nevelési igényű tanulók oktatásában érintett szakemberek képzésére irányuló – pályázatán 8 konzorcium nyert, 54 részt vevő intézménnyel. Az intézmények közül összesen 29 általános iskola vesz részt e programban, melybe az „A” komponenshez képest jóval szerényebb mértékben, csupán 24 százalékban kapcsolódtak be kistelepülési kisiskolák. Az OM 2000. évre vonatkozó statisztikája alapján az érzékszervi és rész-képesség zavarokkal küzdő, sajátos nevelési igényű gyermekek 3 százaléka nevelődik integráltan. Ma a hivatalos statisztikák már 26 százalékról beszélnek, ami kissé túlzó, ha arra gondolunk, hogy számos iskola a kérdőívek önkitöltős technikája miatt olyan gyermekeket is e kategóriába sorol, akiket a nevelési tanácsadó megvizsgált, de nem diagnosztizált fogyatékosként.

A pedagógusok és oktatási szakértőknek a kompetenciaalapú képzés és oktatás feladataira való felkészítése a HEFOP 3.1. intézkedéséhez kapcsolódóan valósul meg. A program jelenlegi

központi fejlesztő szakasza után 2005. szeptember 1-jén megkezdődött a tesztelő szakasz, majd a folyamatos visszacsatolás és fejlesztés nyomán 2006 végéig a hat kiemelt fontosságú kompetenciaterületen (szövegértési-szövegalkotási, matematikai, idegen nyelvi, informatikai és médiahasználati, illetve a szociális, életviteli és környezeti kompetenciák területén és az életpálya-építési kompetenciák területén) 39 olyan programcsomag jön létre, amelyek egyszerre illeszkednek majd az NFT és a NAT célkitűzéseikhez. A 3.1-es programra szintén konzorciumok, ún. Térségi Iskola- és Óvodafejlesztési Központok (TIOK-ok) pályázhattak, melyek mindegyike magában foglal óvodát, általános iskolát, szakiskolát és középiskolát. E program 12 nyertes konzorciuma összesen 120 oktatási, nevelési, pedagógiai és kulturális intézményt ölel fel. E programban részt vevő általános iskolák (55) között egyetlen kistelepülési kisiskola sem volt.

Az óvoda- és iskolabezárások okait vizsgáló, 2003-ban alakult országgyűlési bizottság kormánypárti és ellenzéki képviselői külön álláspontot és javaslatokat fogalmaztak meg (*Országgyűlési jelentés...*, 2003). A két külön jelentés eltérő oktatáspolitikai megközelítést alkalmazott. Míg a kormánypárti képviselők által készített javaslatok alapvetően elkerülhetetlennek tartották további kisiskolák bezárását (iskolák összevonását), és javaslataik e folyamat nem kívánt mellékhatásainak mérséklését célozták, addig az ellenzéki képviselők

elsősorban a kisiskolák védelmét tartották szem előtt. Ennek ellenére a szocialista-liberális koalíció 2002–2004 közötti kisiskolákkal kapcsolatos politikája nem tekinthető egyértelműnek; míg az erről szóló 2004-es kormányhatározat a kormánypárti képviselők javaslatai alapján készült (2184/2004. (VII. 24.) Kormányhatározat), addig a Gyurcsány-kormány ún. 100 napos programja – legalábbis alsó tagozaton – amellel tette le a voksot, hogy a gyermekek lakóhelyükön férjenek hozzá az oktatási szolgáltatásokhoz.

3.2. Oktatáspolitikai dilemmák

3.2.1. A kisiskolákról szóló diskurzus: pozitív és negatív mítoszok

A kisiskolákkal kapcsolatos tévhitek

Mint az e jelentés korábbi fejezeteiből is kiolvasható, a kistelepülések kisiskoláiról szóló politikai, szakmapolitikai és a nyilvánosságban zajló diskurzust erősen befolyásolják olyan pozitív és negatív vélekedések, melyeket az elérhető információkon alapuló elemzés nem igazol. Ezek közé tartozik, hogy a kisiskolák fenntartása mérhetetlenül nagy finanszírozási terheket ró az országra, de mint láttuk, egy erőteljes intézményracionizálás ezen a területen nem eredményezne komoly megtakarítást. Egy másik a mitologikus deficitek sorában a kisiskolákban zajló nevelő-oktató munka alacsony minősége. A mélyebb elemzés azt bizonyítja, hogy a tanulói teljesítményekben kimutatható településtípusonkénti különbségeket döntő részben e települések eltérő szociális összetétele okozza: a szülők háttere és a tanulás eredményessége között mérhetetlenül szoros az összefüggés, ami szinte minden magyarországi iskolára jellemző. Tehát, ahogy mondani szokták, a kisiskolának „rossz a sajtója”.

E negatív vélemény oly mértékben rögzült a szakmai és politikai közvéleményben, hogy igen

gyakran azok is osztják egyes elemeit, akik a központi racionalizálási politikák ellenfeleiként érvelnek. Ez az oka annak, hogy a kisiskolák fennmaradása melletti érvrendszerben oktatási megfontolásokkal szemben többnyire nem ellenkező előjelű oktatási megfontolások állnak, hanem erősen értékvezérelt módon megfogalmazott tágabb társadalompolitikai megfontolások, mint például a falvak népességmegtartó erejének fenntartása, a kistelepülések iskolái által betöltött közösségi szerepek. Ez utóbbi érveket közelebbről szemlélve szintén az a gyanú támad, hogy azok nem teljesen megalapozottak. Bizonyos vizsgálatok azt valószínűsítik, hogy a falusi iskolák zártabbak, mint a városiak, mely utóbbi csoportban – nem teljesen függetlenül a nagyobb oktatási kínálat okozta erősebb iskolák közötti versenytől – az intézmények egyre inkább figyelembe veszik a szülők és egyéb partnerek igényeit, és sok esetben törekszenek az iskolával kapcsolatos döntésekbe való bevonásukra.

A kisiskolákról szóló diskurzus „átpolitizálódása”

A témáról szóló diskurzus egyik sokszor említett jellegzetessége annak „átpolitizálódása”. Mindezekelőtt észben kell tartanunk, hogy – lévén szó egy közpénzekből finanszírozott közszolgáltatásról – a kisiskolák problémája politikai kérdés.

Ráadásul, mivel kétségtelenül állami (közpolitikai) beavatkozást igénylő problémákkal állunk szemben, fontos is, hogy a kérdés az oktatáspolitikai napirendjén maradjon: a kisiskolák ügye nem maradhat a szakmai elit kizárólagos monopóliuma. A kisiskolákkal kapcsolatos problémák „átpolitizálódása” arra a helyzetre utal, ahol a politikai diskurzus sokszor elveszíti a kapcsolatot a szakmai vagy szakmapolitikai („policy”) megfontolásokkal, amikor a nyílt, informált, kemény tényekkel és megbízható elemzésekkel alátámasztott vélemény- és értékütköztetés helyét indulatokon, politikai szimbólumokon, „közpolitikai mítoszokon” és a politikai szereplők saját érdekeinek érvényesítésén alapuló vita veszi át. Ez az a helyzet, amelyet tipikusan a különböző logikájú érvek szertekeveredése, a tények és érvek közötti önkényes szelekció és az egymásra nem reagáló politikai narratívák kizárólagossága jellemez. Oktatási szakmai érvekre nem oktatási szakmai érvelés a válasz, társadalompolitikai érvekre nem társadalompolitikai érvelés a válasz, közfinanszírozási megfontolásokra nem közfinanszírozási érvelés a válasz.

A kérdéstről szóló gazdag sajtóanyag áttekintése azt mutatja, hogy a kistéleplések kisiskolái erre a sorsra jutottak, vagyis politikai szimbólummá váltak. A kisiskolák sorsával kapcsolatos állásfoglalások elsősorban valamely politikai oldalhoz való tartozás kinyilvánítását és gyakran nem valóságos gyermekek vagy valóságos helyi közösségek tanulással-oktatással összefüggő problémáinak megoldását szolgálják. Ebben a helyzetben kiemelkedő jelentősége van a témáról szóló nyilvános diskurzus informáltságának.

A szakmai diskurzus

Megfelelő kutatások és elemzések hiányában az oktatással foglalkozó szakértői csoportok állásfoglalásai ritkán voltak informáltabbak a nyilvánosság egészénél. Mint minden olyan esetben, amikor a szakmai véleményalkotás nem támaszkodhat megfelelően dokumentált tényekre, azok helyét személyes tapasztalatokon alapuló „anekdotikus” információk vették át. E tekintetben az utóbbi egy-két évben az oktatás eredményességével összefüggő szempontok felértékelődése és az erről szóló tudásunk gazdagodása folytán jól kitáplálható pozitív változás indult meg.

Az érintettek (önkormányzatok, iskolák, pedagógusok) szempontjai a kilencvenes évek közepétől visszaszorultak. Érveik nem meggyőzőek: sokszor tényként tálalják a kisiskolában rejlő

lehetőségeket (meghittebb légkör, személyesebb kapcsolatok, nyitottság stb.), ezek az érvek azonban az oktatással foglalkozó szakemberek számára nemigen tűnnek elfogadhatónak, arra viszont alkalmasak, hogy meggyőzzék a közvéleményt (ebbe a politikai elit jelentős része is beletartozik). Ez a defenzív attitűd és érvrendszer nem kedvez a pozitív jövőképek kialakításának sem a kistéleplések egésze, sem pedig a kisiskolák tekintetében. Ennek az esélyeit az is rontja, hogy egy olyan településtípussal állunk szemben, amelyben a jövőorientált, kreatív gondolkodáshoz szükséges szellemi potenciál általában gyenge. Egy kistéleplésnek a település egészével kapcsolatos pozitív jövőképbe illeszkedő iskolával kapcsolatos jövőkép kialakításához külső támpontokra és külső támogatásra lenne szüksége. Az oktatáspolitikai azonban mindmáig adós maradt azzal, hogy működőképes és megvalósítható modellt kínáljon fel és támogassa megvalósításukat.

3.2.2. A közoktatás alapproblémái és a kisiskolák

A makroszintű elemzések egyre szélesebb körben teszik világossá, hogy a magyar közoktatási rendszer hatékonysági, minőségi és eredményességi problémákkal küzd. Az ezek valódi kiváltó okaival szembeni bizonytalanság hatására az oktatáspolitikai keresi azokat a könnyen azonosítható beavatkozási pontokat, ahol lehetőség van a problémák enyhítésére. A beavatkozási pontoknak az egyértelmű azonosíthatóságon kívül számos más feltételnek is meg kell felelniük, például könnyen kommunikálhatónak kell lenniük. A kisiskolák esetében ezt a korábban említett tévhitre való hivatkozás teszi lehetővé. Nem véletlen, hogy minden egyes alkalommal, amikor az oktatáspolitikai napirendjén hangsúlyosan tűnnek fel a közoktatás nagyobb strukturális problémái, szinte mindig felmerül – mint az intézményrendszer racionalizációja – a kisiskolák egy részének a bezárása is. Mindezek következtében a kistéleplések kisiskolái a hatékonysági és eredményességi problémák „helyettesítő szimbólumaivá” váltak.

Tudnunk kell, hogy a nagyobb strukturális problémák jelentős része elsősorban a közoktatás más szegmenseiben gyökerezik, vagy éppúgy érinti a teljes közoktatási intézményhálózatot, mint a kisiskolákat.

A közoktatási rendszer hatékonyságával összefüggő problémák

A magyar közoktatás általános hatékonysági problémáit alapvetően a következő korlátok okozzák:

- A közoktatás szükségtelenül nagy, a központi irányítás által mesterségesen magasan tartott létszámigénye.
- A közoktatási kapacitásokkal, ezen belül az emberi erőforrásokkal való gazdálkodás (munkavégzés tartalmának meghatározása, erőforrásokkal való gazdálkodás, alkalmazottak teljesítményének értékelése, javadalmazás és ösztönzés, képzés, kapacitásépítés) rugalmatlansága és végtelenül csekély mozgásteret az irányítás minden szintjén.
- Kiepült egységes minőségértékelési rendszerrel (tanulói teljesítménymérés, külső és belső intézményértékelés, integrált információs rendszer) szolgált teljesítménymenedzsment (célok megvalósulásának visszacsatolása a közoktatás érdekelt szereplőinek) hiánya a közoktatásban.
- A finanszírozási rendszer gyengeségei, mint például az önkormányzatok finanszírozásába épített kiegyenlítő mechanizmusok problémái, az oktatásfinanszírozás „normatíva-fetisizmusa” és a stabilitást biztosító garanciák hiánya, a finanszírozott feladatokkal és a fajlagos kiadásokkal szembeni érzéketlensége, a költségvetési finanszírozás fiskális korlátainak „puhasága”.
- Az irányítási rendszer szétaprózottsága (amely elválasztandó a közoktatási szolgáltató rendszer szétaprózottságától), valamint a politikai koordináció és a területi tervezés gyengesége.
- Az oktatási intézményrendszernek a racionális kínálattervezés hiánya miatti szétaprózottsága és rugalmatlansága a nagyobb településeken és a szakképzés egészében. (A kistelepülések oktatási kínálata nem a kínálattervezés hiánya, hanem település-földrajzi és demográfiai okokból fragmentált.)
- A közoktatásban zajló folyamatok közvetett eszközökkel történő stratégiai irányításának gyengesége, az ennek következtében keletkező túlszabályozás, illetve a nem kis részben ez által generált szabályozatlanság.
- A strukturális reformokat „helyettesítő” elégtelen kiterjedtségű és hatékonyságú innovációs programok, a fejlesztési rendszer hiányosságai.

A PISA-felmérések elemzése nyilvánvalóvá tette, hogy az oktatás eredményessége (különböző kompetenciák fejlesztése szempontjából a magyar közoktatás teljesítménye nemzetközi összehasonlításban) és az oktatás méltányossága (a különböző társadalmi dimenziók mentén mérhető tanulói

teljesítményekben kimutatható oktatási egyenlőtlenségek) egymástól nem elválasztható problémák. Magyarország a nemzetközi összehasonlításban nem túl hízelgő, átlagosan alacsony oktatási eredményességi adatait nagymértékben az oktatási egyenlőtlenségek okozzák.

Az eredményességi és méltányossági problémák összefüggése a magyar közoktatásban

- A magyar iskolarendszerre jellemző tipikus pedagógiai gyakorlat változatlanul differenciálatlan, kevésbé individualizált, nehezen alkalmazkodik a különböző háttérű tanulók tanulási lehetőségeihez. Más szavakkal: a magyar iskolák többsége nem képes arra, hogy pedagógiai eszközökkel ellensúlyozza a társadalmi hátrányok tanulási eredményekre gyakorolt negatív hatását.
- Ez a fajta tipikus pedagógiai gyakorlat elitista célokkal és követelményekkel párosul. A nevelési célok elitizmusát nem feltétlenül a tantervek, hanem sokkal inkább a pedagógusok hagyományos műveltségkódja és a tankönyvek erős lexikális tartalmakra orientált jellege tartósítja.
- E két probléma összegződő hatásaként a gyermekek „háttérét” tekintve homogén osztályok kialakítására irányuló erős nyomás érvényesül a közoktatási rendszerben. Ez a homogén osztályok kialakítására készítő nyomás az iskolák közötti erős versennyel, a beiskolázható gyermekekért folytatott küzdelemmel párosul. Az iskolák közötti verseny három legfontosabb oka a demográfiai lejtő, az intézményekben felhalmozódott fölös iskolai kapacitások és az önkormányzatok létszámalapú költségvetési támogatása.

- Mindezek a hatások együttesen már az iskolába való belépéskor erős szelekciót eredményeznek. E szelekció legszembetűnőbb jelei a szülők megnyerését szolgáló különböző tagozatok vagy a „problémás” gyermekek gyűjtőhelyeként funkcionáló különböző speciális, felzárkóztató stb. osztályok.
- A közoktatásban érvényesülő igen korai szelekcióval szemben nem állnak hatékony kiegyensúlyozó mechanizmusok. E körben elsősorban a külső intézményértékelés és az összegző, nyilvánosságra hozott iskolai teljesítményadatokat produkáló tanulói teljesítménymérés hiánya érdemel említést.
- Összességében mindezen okok a magasabb iskolafokokban a tanulók és az erőforrások intézményesült szelekciójához vezetnek.
- Ahol az erős szelekció a roma tanulókkal szemben érvényesülő előítéletes várakozásokkal párosul, megtörténik e tanulók jogait sértő elkülönítésük (szegregációjuk).

Mint az a korábbiakban látható volt, a kistelepülések kisiskoláinak jelentős része az oktatás eredményességével és méltányosságával kapcsolatos problémák mindegyikét felmutatja. Másfelől azonban e problémák között nincs egyetlen olyan sem, amely kizárólag vagy döntő részben a kisiskolákra lenne jellemző, mivel a kisiskolák átlagosan gyengébb mért eredményeit leginkább az ezen intézményeket látogató gyermekek szociális összetétele magyarázza. Ebből következően a kisiskolák eredményességével kapcsolatos oktatáspolitikai gondolkodásnak az alulteljesítő intézmények pontos azonosításán kellene alapulnia, függetlenül azok méretétől vagy az azokat működtető önkormányzatok nagyságától. Másképpen fogalmazva: eredményességi és méltányossági problémákra nem a kisiskolák intézményi racionalizálás keretében történő összevonása a megfelelő válasz, mert ugyanazon szociokulturális háttérrel rendelkező gyermekek teljesítménye az őket nevelő intézményekre irányuló célzott és hatékony minőségjavítás nélkül – pusztán az át-helyezés hatására – nem javul majd.

3.2.3. Az oktatáspolitikai kiindulópontjai: a hozzáférés és a minőség

Ha a kistelepülések kisiskoláival kapcsolatos oktatáspolitikai lehetséges kiindulópontjait keressük, elsősorban a minőségi oktatáshoz való hozzáférés biztosításának szempontját kell figyelembe vennünk. Ez azonban olyan elvárásunk az oktatással szemben, amely túl általános ahhoz, hogy kellően orientálja az egyedi helyzetekben meghozható konkrét irányítási döntéseket. A közoktatás jelenlegi szabályozási kereteit kijelölő, közoktatásról szóló törvény (1993. évi LXXIX. évi törvény a közoktatásról) lényegében rögzíti a hozzáférés és minőség követelményét, ennek a döntéshozatal során szükséges értelmezését azonban nem könnyíti meg. A törvény az „általános alap-

elvek” felsorolásakor kimondja, hogy a „közoktatás szervezésében, irányításában, működtetésében, feladatainak végrehajtásában közreműködők döntései, intézkedései meghozatalakor a gyermek mindenképp felett álló érdekét veszik figyelembe”. E mindenképp felett álló érdek egyik eleme a törvény szerint, hogy az oktatási szolgáltatásokat a gyermekek számára „megfelelő színvonalon” biztosítsák oly módon, „hogy annak igénybevétele ne jelentsen számára aránytalan terhet” (4. § (7) bekezdés). Ezek az alapelvek akkor ültethetőek át az oktatáspolitikai gyakorlatba (például akkor érvényesíthetők kisiskolák sorsát meghatározó önkormányzati döntések során), ha az oktatás szereplői számára jól értelmezhetőek a *megfelelő színvonal és az aránytalan terhet* kifejezések.

Ha abból indulunk ki, hogy a megfelelő színvonal minőségkritériumoknak megfelelő szolgáltatást jelent, a döntéshozók sok szempontból ellentmondásos helyzetben vannak. E kritériumok egy része (mint például a megfelelő iskolaépület, eszközök és felszerelések, foglalkoztatási követelmények stb.) a legkülönbözőbb jogszabályokban rendelkezésre áll, s noha szükség van ezek felülvizsgálatára, lényegében kellő eligazítást nyújtanak. Ami azonban a közoktatás valódi céljait, a nevelő-oktató munkával szembeni minimális eredményességi kritériumokat illeti, megfelelő eredményességi standardok hiányában a döntéshozóknak esélyük sincs e szempont mérlegelésére. Ennek oka részben a tartalmi szabályozási rendszer felborult belső egyensúlya (a tantervi szabályozás kellő mértékű intézményi szakmai autonómiát biztosító liberalizálása nem járt együtt az eredményességi követelmények rögzítésével), részben pedig az egyes iskolák munkájának eredményességét vizsgálni hivatott, megfelelő tanulói teljesítménymérési és intézményértékelési mechanizmus hiánya. A helyi önkormányzati döntési gyakorlat elemzése azt mutatja, hogy a

kisiskolák sorsával kapcsolatos döntéshozatalban – elsősorban megfelelő információ hiánya miatt – a legkritikább esetben vetődnek fel valódi oktatási minőségi szempontok, az országos oktatásirányítás racionalizálási szándékainak – mint arról már volt szó – egyik legfontosabb hivatkozási alapja ugyan a minőség biztosítása, ennek azonban nincsenek valódi referenciái.

Nem kevésbé problematikus a gyermekek lakóhelyén biztosított szolgáltatáshoz való hozzáférés negatív módon, az aránytalan teher kizárásával történő megoldásának érvényesítése sem. A törvény értelmezésében akkor beszélhetünk aránytalan terhet jelentő döntésről, ha a tanuló a nevelési-oktatási szolgáltatást „lényegesen nehezebb körülmények között vagy jelentős költségnövekedés mellett tudja igénybe venni, figyelembe véve a gyermek, tanuló életkorát, sajátos nevelési igényét (pl. a változás miatt a nevelési-oktatási intézmény eléréséhez szükséges időtartam jelentősen megnövekszik; a nevelési-oktatási intézményt csak tömegközlekedési eszközzel, többszöri átszállással lehet megközelíteni)” (121. § (1) bekezdés). A lakóhelyen hozzáférhető nevelési-oktatási szolgáltatás biztosítását a törvény pozitív módon csupán a sajátos nevelési igényű gyermekek számára írja elő (13. § (5) bekezdés).

A „megfelelő színvonal”, a „jelentős költségnövekedés” vagy „a tanuló életkorának figyelembe vétele” nyilvánvalóan igen eltérő módon értelmezhető, túlszabályozás nélkül nehezen pontosítható kritériumok, ezért a törvény eljárási szabályokat rögzít azok érvényesítése érdekében. Az intézmények megszüntetéséről hozott döntésnek szerepelnie kell a hat évre elfogadott fejlesztési tervekben, azok megalkotásánál figyelembe kell venni a fővárosi, megyei önkormányzatok fejlesztési terveire alapozott szakvéleményét, valamint az OKÉV javaslata alapján felkért szakértő véleményét. Ez a mechanizmus tehát – elméletileg különösebb további részletes szabályozás nélkül is – biztosítaná, hogy egy kidolgozott, a kistelepülések kisiskoláiról szóló központi oktatáspolitikai közvetett eszközökkel is érvényesíthető legyen. Nem a szabályozás elégtelenségéről van tehát szó, hanem részben az oktatáspolitikai hiányáról, részben pedig azoknak a mechanizmusoknak a gyengeségéről (minőségi és eredményességi követelmények rögzítése, tanulói teljesítménymérés, külső intézményértékelés, OKÉV szakmai ellenőrzési potenciáljának kihasználása stb.), melyek lehetővé tennék a politika gyakorlatba való átültetését. Mindezek első lépése tehát a kérdések újrafogalmazása. Nem abból célszerű kiindulni, hogy mekkora tanulói létszámtól „ér-

demes” iskolát működtetni, hanem abból, hogy hol van az életkori határ, mely fölött már nem jelent feltétlenül „aránytalan terhet” egy más település iskolájába átjárni, és melyik az a megoldás, amely lehetővé teszi a megfelelő minőségű oktatás szakmai és egyéb feltételeinek megteremtését.

A kisiskolákkal kapcsolatos, szűk oktatáspolitikai-szakmai logika alapján is a döntések meghozatala során egymással sok tekintetben ellentétes szempontokat szükséges figyelembe venni. Ilyen például, hogy a minőséget a hozzáférés követelményével szemben előnyben részesítő döntés is járhat minőségi veszteséggel, ha a más településen tanuló gyermekek esetében az iskola-otthon kapcsolat rugalmatlanná válik. Hasonló módon a hozzáférés szempontjából előnyös döntés is teremthet olyan helyzetet, amelyben a megfelelő minőség elérése aránytalanul nagy fejlesztési költségekkel járna. Ezek a példák is arra utalnak, hogy a központi oktatásirányítás kisiskolákkal kapcsolatos legfontosabb feladata nem feltétlenül az intézményrendszer racionalizálását kikényszerítő döntések meghozatala, hanem a legkülönbözőbb szempontok és érdekek figyelembevételével született racionális helyi döntések kialakításának támogatása és a rögzített eredményességi célok teljesüléséhez szükséges, településenként különböző fajlagos ráfordítások elismerése.

3.2.4. Az oktatásirányítás szereplőinek mozgásteré

A központi oktatásirányítás mozgásteré

Az oktatásirányítás erősen fragmentált jellege, az önkormányzatok kis mérete és a közszolgáltatások biztosításában játszott kiemelkedően nagy szerepe közötti ellentmondás kétségkívül a magyar közoktatási rendszer egyik legsúlyosabb problémája. Ezért nem meglepő, hogy a „közigazgatási reform” és a kistelepülések kisiskoláinak problémája igen szorosan összekapcsolódott; sokan a közigazgatás átalakításától várják az intézményrendszer hatékonyságának javítását. Ennek az összekapcsolódásnak van azonban egy problematikus eleme: a helyi, kistérségi, regionális irányítás elkerülhetetlen racionalizálásából egyáltalán nem következik feltétlenül a kistelepülési kisiskolák nagyobb szolgáltató intézményekben történő szervezése. Másképpen: az alapfokú oktatási szolgáltatásnak nem kell feltétlenül követnie az irányítást, e két funkció nem ugyanazon a szinten biztosítható a leghatékonyabb módon. Sőt, a hatékonyság megítélésének szempontjai sem ugyanazok.

A központi oktatásirányítás szereplőinek napi élménye, hogy az oktatás helyi szereplői „felülírják” a központi oktatáspolitikai szándékokat. A magyarhoz hasonló decentralizált és erősen liberalizált irányítási rendszerben előbb-utóbb meg kell barátkoznunk ezzel a jelenséggel. Ez nem azt jelenti, hogy a központi oktatáspolitikai célok nem érvényesíthetők. Mindössze arról van szó, hogy az oktatáspolitikai „üzeneteit” a helyi szereplők autonóm módon interpretálják, és a döntési kompetenciájukba utalt kérdésekben – amilyen például iskolák alapítása vagy megszüntetése – előíró, normatív és adminisztratív eszközök helyett e döntések befolyásolására alkalmas közvetett eszközökre célszerű támaszkodni. Természetesen elképzelhető, hogy a gyermeklétszám csökkenése eléri azt a mértéket, amikor már tényleg nem tartható fenn az iskola. Az oktatásirányítás egyértelműen rögzített szabályokkal kijelölheti ezeket, de célszerű, ha ezt megengedő módon teszi, például nem az összlétszámból vagy az iskola egészének tanulólétszámából kiindulva, hanem az összevont osztályok létszámminimuma és 3-5 évre előre tekintve megállapított várható gyermeklétszám alapján. Azt azonban látnunk kell, hogy a szabályozás olyan mértékben lehet megengedő, amilyen mértékben a központi irányítás képes minőségi és eredményességi követelmények érvényesítésére.

Az országos oktatásirányítás bizonytalan mozgásterét jól példázza a – sokszor bátortalan, kevés meggyőződéssel megkísérelt – központi racionalizálási törekvések sorsa. Az ezt előmozdítani hivatott eszközök a legtöbb esetben képtelenek voltak felülírni a tulajdonképpeni döntéseket meghatározó „helyi erőteret”, miközben sokszor szükségtelenül korlátozták a helyi szereplők mozgásterét. Ez különösen igaz a kistélepülések esetében, amely a mégoly racionális központi politikák számára is nehezen értelmezhető és megragadható szegmense a közoktatási rendszernek. (Ezt a jelenséget illusztrálja az intézményfenntartó társulások kialakítását szolgáló ösztönzők csekély sikeressége is.) Másfelől azonban a központi oktatásirányítás a közoktatási szolgáltatások minőségével kapcsolatos felelőssége nem ruházható át másra. Ezért tekinthetjük problematikusnak a szinte kizárólag tágabb társadalompolitikai vagy érzelmi alapú oktatáspolitikai magatartást, amely a status quo fenntartására törekedve nem kínál választ a kistélepülések kisiskoláiban (is) jól dokumentálható hatékonysági, minőségi, eredményességi és méltányossági problémák megoldása érdekében. Ebből következően a központi oktatásirányításnak mindezekelőtt minőségpolitikát, és nem kisiskola-politikát kell alkotnia, és működtetnie kell azokat a – főleg közvetett, stratégiai irányítást szolgáló – mechanizmusokat, melyek lehetővé teszik e politika bármilyen településen működő bármilyen oktatási intézménnyel szembeni érvényesítését.

A központi oktatásirányítás stratégiai folyamatszabályozó szerepének feltételei

- Működési és eredményességi minimumkövetelményeket (standardokat) rögzítő, az oktatás szereplőinek mozgásterét nem szükségtelenül korlátozó szabályozás.
- Pénzügyi ösztönzők alkalmazását lehetővé tevő oktatásfinanszírozási rendszer.
- A jogi és pénzügyi elszámoltathatóság érvényesítését szolgáló, hatékony ellenőrzési rendszer.
- Megbízható oktatási és pénzügyi információs rendszer, indikátorokon alapuló információmenedzsment.
- Összegző célú, stabil és rendszeres tanulói teljesítményértékelési rendszer (tanulói teljesítménymérés és vizsgarendszer).
- Politika- és programértékelési kapacitások, kötelező értékelés.
- Az oktatási intézmények működésébe épített minőségbiztosítás, egységes országos szempontok alapján történő, ciklikus, külső intézményértékelés és önértékelés.
- Oktatási intézmények számára nyújtott szolgáltatások minőségbiztosítása.
- Az oktatási rendszer különböző szereplői kapacitásainak folyamatos fejlesztését szolgáló továbbképzési rendszer.
- Szervezett érdekcsoportok, intézményesült formális oktatáspolitikai alku és nyílt politikaalkotás.
- Az országos irányítás szervezeteinek és azok munkatársainak alkalmassága a stratégiai irányítási feladatok ellátására, jól működő politikakoordinációs és átlátható formális döntési mechanizmusok.
- Az oktatásirányítás tudáshátterét biztosító kutatás, a döntés-előkészítést és oktatáspolitikai alkut támogató politikaelemzés.

(Radó, 2004)

A regionális fejlesztés mozgásteré

Az egyre nagyobb súllyal bíró regionális-területi fejlesztési rendszer jelenleg nem képes kihasználni az oktatási ágazat problémáinak megoldásában általa potenciálisan betölthető szerepet. Ennek két legfontosabb oka a fejlesztés lehetőségeinek korlátozottsága és a közoktatás-fejlesztés területi fejlesztésbe való integrálásának elmaradása.

A területi fejlesztés csak támogatni képes; egy településbe csak saját lakói tudnak életet lehelni, így csak ők munkálhatnak ki támogatható kezdeményezéseket. Erre számtalan jó példa van, de elsősorban olyan településeken, ahol egy polgárosult falusi középosztály betölti ezt a szerepet. A magas munkanélküliséggel, szegénységgel, a faluban ragadt cigánysággal rendelkező falvak lakossága a legkülönbözőbb egyéni és közösségi hátrányok szorításában ritkán képes erre, így a lehetséges támogatások éppen azokba a kistelepülésekbe jutnak el sokkal kisebb mértékben, amelyekben a legnagyobb szükség van rájuk. (Lényegében ez a jelenleg működő oktatásfejlesztési rendszer egyik alapvető ellentmondása is: a különböző fejlesztési programokba pályázati úton történő belépésre azok az iskolák a legkevésbé hajlandóak és képesek, akiknek erre a legnagyobb szükségük lenne.) A kisiskolákhoz való viszonyulást jelentős mértékben meghatározza az a tény, hogy Magyarországon az ezredfordulóra sem alakult ki a kistelepülések fejlesztéséhez szükséges szakértelem.

A Magyarországon meghatározó területi egyenlőtlenségek „versenyképességi pólusokra” koncentráció enyhítése nem feltétlenül mérsékli automatikusan a hátrányos helyzetű kistérségek és kistelepülések lemaradását. Ez az ellentmondás enyhíthető lenne, ha a fejlesztő rendszer a jelenleginél hatékonyabban lenne képes „horizontális célok” érvényesítésére, és ha a nyílt pályázatok mellett nőne a célzott és aktív támogatások köre. (A „kívülről” felajánlható fejlesztési modellekről korábban már volt szó.)

Mint fentebb már utaltunk rá, a közoktatás 1996-ban lényegében kilépett a területi fejlesztés rendszeréből, és a megyei közoktatás-fejlesztési közalapítványokon keresztül kialakította a maga párhuzamos rendszerét. Az elmúlt tíz év tapasztalatai azt mutatják, hogy ez az önálló fejlesztési mechanizmus nem töltötte be a neki szánt szerepet. A megyei irányítási szint két alapfunkciója, az intézményfenntartás és a területi fejlesztés közül mindmáig az előbbi maradt domináns. Mindközben a kiépülő regionális fejlesztési rendszerben – a szakképzéssel ellentétben – nem jött létre

egy olyan politikaköordinációs és konzultációs mechanizmus, amely közoktatás-fejlesztési célok szolgálatába állította volna az ezen keresztül átáramló erőforrásokat. (Ennek első lépései csak jelenleg, a második Nemzeti Fejlesztési Terv megvalósítására való felkészülés során történtek meg.) Ily módon a kistelepülések oktatásának stratégiai prioritásokon alapuló fejlesztésére is alkalmas rendszer nem jött létre, a kistelepülések szempontjából meghatározó oktatáspolitikai tér – a kistérségi társulások ma még kihasználatlan irányítási potenciálja miatt – változatlanul kétszintű (országos irányítás és települési önkormányzat).

A helyi önkormányzati politikák mozgásteré

A települési önkormányzatok politikáinak kialakítása – szemben az országos ágazati irányítással – a település lakosainak nem ágazatokra osztható élethelyzetéből, hanem az adott település komplex problémavilágából indul ki. Ezek – az oktatáshoz képest külső – szempontok igen sokszor újraírják és újraértelmezik a szűken értelmezett nevelési-oktatási kérdéseket is. Ebből – és az oktatás lehetőségeinek túlértékeléséből – fakadnak azok az illúziók, hogy az oktatáson keresztül meg lehet újítani egy közösség életét, vagy meg lehet őrizni a falu népességmegtartó képességét. Másfelől azonban az utolsó oktatási intézmény vagy általában az utolsó közszolgáltatás elvesztése valóban visszavonhatatlanná teszi az előregedést és elvándorlást. (A kistelepülések megsínylették az agrárértelmisségek eltűnését is.) Ez annak fényében is megkerülhetetlen probléma, hogy a munkaerőpiac működésének egyik legsúlyosabb korlátja a munkaerő országon belüli végtelenül gyenge mobilitása. A helyi önkormányzatok lehetőségeit szemlélve az igazi kérdés az, hogy minimalizálható-e annak a veszélye, hogy a döntések során más, oktatáson kívüli – önmagukban legitim – megfontolások teljesen elnyomják az alapfokú oktatás hozzáférhetőségével és/vagy minőségével kapcsolatos megfontolásokat.

A kistelepülések önkormányzatainak mozgásteré – a saját bevételekkel megteremthető források hiányán túlmenően is – erősen korlátozott, ami éppen a mérethatékonyságot el nem érő tanulói létszámok és az egyéb ellátott közszolgáltatások jellemző hiánya miatt jobban sújtja őket, mint a hasonlóan kis mozgásterrel, de tágasabb játéktérrel rendelkező nagyobb önkormányzatokat. Így például a kisiskolákat is magas létszámgigényű szolgáltatásokra kényszeríti a szabályozás, miközben a közoktatás erőforrásaival való gazdálkodás feltételei sem az önkormányzati döntésho-

zatalban, sem pedig az intézmények vezetésének szintjén nincsenek meg. Ennek legfontosabb okai a stabil, kiszámítható költségvetési finanszírozás hiánya, a munkavégzés tartalmának meghatározásával kapcsolatos szűk mozgásteret, a rugalmatlan foglalkoztatási szabályok és javadalmazási rendszer, az intézménnyel szembeni és az intézményen belüli teljesítménymenedzsment hiánya. Mindezek összegződő hatása miatt valójában a kistelepülések is érdekeltek az állami finanszírozás „puha költségvetési korlátjának” fenntartásában, amely egyfelől nem ismeri el maradéktalanul a magasabb fajlagos oktatási kiadásait, másfelől viszont az önhibájukon kívül forráshiányos önkormányzatok támogatásának mechanizmusán keresztül jórészt visszafordítja a nekik meg nem ítélt és szükséges forrásokat.

A kistelepülések ezenfelül iskolaszervezeti csapdában vannak, Magyarországon ugyanis erősen „összenőtt” az általános iskola alsó és felső tagozata, a nyolcosztályos szervezetben a valóban elemi szintű nevelési-oktatási feladatokat teljesítő évfolyamok és a már a középfok felé mutató oktatási feladatok határa erősen mozgásban van. Az iskolák közötti verseny hatására a szaktanárok által nyújtott oktatás lefelé terjeszkedik, az oktatáspolitikai viszont a nevelési feladatok ellátása hatékonyságának erősítése érdekében több ciklusban az alsó tagozat határainak kitolására ösztönözte az iskolákat. Az alsó és a felső tagozat szétválasztása ellen hatnak a kisiskolákkal szembeni közösségi (nem szűk értelemben vett oktatási) elvárások is; éppen a felső tagozaton oktató, relatíve magas létszámú pedagógusok elvesztése jelentené a legnagyobb veszteséget egy kistelepülés számára. Az önkormányzatok lehetőségeit szűkíti az erős verseny is, a kisiskolák egyértelműen vesztesei a beiskolázható gyermekekért folytatott harcnak. A jelenlegi finanszírozási rendszer nem arra ösztönzi a nagyobb települések önkormányzatait, hogy ellenálljanak iskoláik „gyermek-elszívó” törekvéseinek vagy a falusi szülők ilyen irányú döntéseinek.

3.2.5. Kínálható-e pozitív jövőkép a kisiskolák számára?

A kisiskola közösségi funkciói

Az „intézmény nyitottsága” kistelepüléseken alapvetően mást jelent, mint egy nagyobb településen. Egy kisiskola esetében nem csupán a szülők és a gyermekek elvárásaihoz való alkalmazkodás képességét, az intézményi döntésekbe való bevonásukat jelenti, hanem bizonyos közösségi funkciók iránti nyitottságot is. A kisiskolák által felvállalható közösségi szerepek tárháza szinte végtelen. Ezek közé kerülhet a közművelődési tér biztosítása, bizonyos kulturális szolgáltatások, mint például a könyvtár, a mozi, a filmkölcsonzés, a kulturális termékek árusítása stb. A kisiskolák szerepet vállalhatnak az információhoz és IKT-val segített kommunikációs csatornához való hozzáférés biztosításában, szabadidős sporttevékenységek, generációs alapon szerveződő (ifjúsági és időskori) közösségi tevékenységek szervezésében. További kihasználatlan lehetőséget jelent a felnőttképzés és felnőttkori tanulás helyi kínálatának megteremtése vagy különböző karitatív és non-profit keretek között szerveződő tevékenységek és szolgáltatások lehetőségének biztosítása. Ma sem ritka, hogy kisiskolák részt vesznek a környezetvédelemben, a gyermek- és családvédelemben, a települések közötti belföldi és nemzetközi kapcsolatok ápolásában vagy a helyi nyilvánosság (média) működtetésében. Szervezeti-intézményi szempontból e tekintetben a helyi megoldások végtelen sokasága képzelhető el: az iskola funkcióinak tudatos bővítése, többcélú intézmények kialakítása, intézmények és szervezetek közötti együttműködés stb. Ez a fajta rugalmasság együtt kell, hogy járjon a különböző szektorok külön foglalkoztatási szabályainak átlépését lehetővé tevő foglalkoztatási rugalmassággal is, illetve – kizárólag ebben az intézményi körben – a helyi közösségi tevékenységeket elismerő pedagógusfoglalkoztatás lehetőségének támogatásával.

Nemzetközi példák: a kisiskolák szerepe a helyi társadalomban

A nemzetközi tapasztalatok is azt mutatják, hogy az iskola fontos szerepet tölt be a helyi társadalmak életében. A kisiskolák sajátos társadalmi környezete másfajta kérdést is felvet: az iskola és a helyi társadalom kapcsolatának kérdését. A helyi társadalmakkal való szoros kapcsolat erősítése egyszerre segítheti az oktatást (pl. társadalmi tőke kialakítása) és a helyi társadalom életét is. Ebben a kérdésben nemcsak a helyi társadalommal való kapcsolat, hanem az intézmények közötti együttműködések, partnerségek kialakítása, illetve javítása merül fel eszközként. Ebben a vonatkozásban az iskolának szociális szerepe is van. A szociális szolgáltatások részben összefonódnak az oktatásiakkal (az iskolai személyzet például gyakran a helyi közösségi szolgáltatásokban

is részt vesz, ha nem is mindig örül ennek: tanácsadás, drogprevenció, egészségügyi tájékoztatás stb.). A kistelepülési környezetben általános tapasztalat szerint gyakoribb a szülőkkel való jó kapcsolat, melynek köszönhetően nagyobb eséllyel vesznek részt az iskola életében, mint mássutt. A kisiskolák tudatosan is építenek a helyi közösséget építő programokra (*community mentorship* programok) vagy kulturális események szervezésére (esküvők, közösségi események, mozi, vendégelőadók fogadása stb.) az iskola és a helyi társadalom kapcsolatának kialakításánál. A kanadai gyakorlat törvényi beavatkozással is igyekszik segíteni a szolgáltatások megosztását, mivel az iskolatanácsok és az iskolai segítő személyzet közötti kollektív megállapodás nem mindig elégíti ki a szülők és a helyi társadalom igényeit. Emellett a környező városi tanácsokkal való együttműködés, partnerség kialakítását igyekszik elősegíteni. Az USA-ban létező gyakorlatok közül a nebraskai példa jól mutatja, hogyan lehet helyi erőforrásokra támaszkodva összekapcsolni a tanulást és a helyi közösségépítési törekvéseket – mindenekelőtt a fiatalokra építve. A kiépített partnerségek átfogják a főbb helyi szereplőket, az oktatás önmagán túlmutatva a helyi társadalom fejlődését is szolgálja.

A kisiskolák pedagógiai munkája

Mindezek a lehetséges közösségi szerepek hallatlan erőforrást biztosíthatnak az oktatási intézmények nevelési alapfeladatai számára is. Ennek természetesen az a feltétele, hogy megtörténjen az intézmény közösségi és nevelési-oktatási feladatai közötti átjárás biztosítása. Számtalan olyan oktatási modellkísérlet zajlott Magyarországon, amelyben bizonyos közösségi célok oktatási megfelelője zajlott. Ilyenek például az ökoiskolák, iskolák médiaprogramjai, különböző művészeti nevelési vagy infokommunikációs programok. A gyermekek bevonása az iskola különböző közösségi feladatainak ellátásába szintén lehet nevelési célú tevékenység is.

Az összevont osztályokban (iskolákban) folyó tanítás eredményessége a kisiskolák jövőjével összefüggő egyik legfontosabb pedagógiai-szakmai

probléma. Az erről szóló nemzetközi kutatási eredmények e tekintetben nem nyújtanak egyértelmű fogódzókot. Vannak olyan vizsgálatok, melyek szerint összevont osztályokban kitűnő tanulási eredményeket produkáló nevelés folyhat, míg más kutatások ennek az ellenkezőjét sugallják. Megbízható eredményeket produkáló vizsgálat (például az úgynevezett kompetenciamérések adatai alapján elvégezhető másodelemzés) még nem folyt a problémáról Magyarországon. A kisiskolákról szóló oktatáspolitikai diskurzus informálása céljából és a kisiskolák jövőjére tekintettel mielőbb pontos képpel kell rendelkezniünk az összevont osztályokban zajló tanulás eredményességéről, az ilyen osztályokban tanító pedagógusok felkészültségéről, a szükséges fejlesztések tartalmáról; ilyen például a nélkülözhetetlen pedagógus kompetenciák felmérése, az összevont osztályokban való tanulás módszertana vagy a sikeres nevelés speciális tárgyi feltételei.

Az osztatlan iskolák a nemzetközi gyakorlatban

Az osztatlan oktatási formában működő iskolák pedagógiai, oktatásszervezési és módszertani törekvései számos országban megfigyelhetők: ezek a tanulásszervezésre és a speciális oktatási módszertan kialakítására irányulnak. Az osztatlan iskolákban (ahol legalább két évfolyam tanulói vannak egy tanulócsoportba szervezve) ilyen körülmények között arra ösztönzik a tanulókat, hogy megosszák a tapasztalataikat egymással. Az ilyen formában működő iskolák gyakori tapasztalata szerint ez az oktatási forma korlátai ellenére számos pedagógiai előnnyel is jár: ilyenek a rugalmas tanterv, az egyéni igényekhez igazított programok, a csoportos és az önvezérelt, az önálló tanulás lehetőségei. További előnyt jelent a különböző korú tanulók közötti kooperáció kialakulása, aminek következtében nő az idősebb tanulók szociális kompetenciája, a fiatalabbak pedig tanulhatnak az idősebbektől. A fenti ideális oktatási formát és az elérhető eredményeket azonban nem könnyű megvalósítani és elérni. Bár a szakmai és kutatási tapasztalatok alapján elmondható, hogy az osztatlan tanítás nagy valószínűséggel nem befolyásolja negatívan a tanulói teljesítményt, a tanulók társadalmi kapcsolatait és attitűdjét, a negatív attitűd továbbra is érzékelhető volt a szülők, sőt nemritkán a tanárok és az intézményvezetők részéről is. A szülői megítélés jellemzően negatív, különösen városi környezetben. Ez az egyik oka annak, hogy gyakran még az intézményvezetők is negatívan viszonyulnak a kérdéshez, akik számára további nehézséget jelent a tanárok elutasító attitűdje és a tananyag. Az osztatlan oktatás hatékony irányítása

igen komoly felkészülést és folyamatos munkát, alaposabb tervezést, szorosabb együttműködést, szakmai fejlődést követel a tanároktól, azaz jóval „munkaigényesebb” oktatási forma, mint a hagyományos, osztott tanítási mód.

Görögországban ettől eltérő az osztatlan iskolák eredményességre törekvő gyakorlata: itt központilag alakították ki az osztatlan iskolák gyakorlatát. Ahol jelentős számú 1–6. osztályos kisiskola működik teljesen összevont formában, ott olyan tanítási módszert vezettek be kötelezően, amely megkönnyíti az oktatást ezekben az intézményekben, sőt ki is használja az összevontás előnyeit. Ennek megfelelően két-két évfolyamot kapcsoltak össze közös „tanulócsoportba” (a 6 évfolyamon belül), amelyek közös program szerint tanulnak. Ezzel nemcsak a tanár munkája válik egyszerűbbé, hanem a különböző képességű tanulók is jobban megtalálják a nekik való feladatot.

3.2.6. Összefoglalás: néhány javaslat

Az alábbi javaslatok nem a kisiskolákkal kapcsolatos politika tartalmára, hanem bármilyen politika kialakításának és megvalósításának feltételeire vonatkoznak. Lényegében a szükséges eszközrendszer egyes elemeit szedik csokorba, szem előtt tartva természetesen, hogy az eddigiekben vázolt dilemmák és összefüggések figyelembevételével kialakítható különböző „kisiskola-politikák” eszközrendszerében az alábbi politikaelemek egymáshoz viszonyított relatív súlya és alkalmazhatósága igen különböző lehet. E javaslatok abból a feltételezésből indulnak ki, hogy a rendszer általános keretei, mint például a központi oktatásirányítás és a helyi fenntartói irányítás jelenleg érvényes – a gyakorlatban igen torz módon érvényesülő – modellje lényegében nem változik. (Így például nem kerül sor központi bérfinanszírozás bevezetésére vagy az önkormányzati fenntartói – tulajdonosi – jogok magasabb szintre való telepítésére.)

Standardok és teljesítménymenedzsment

- Az egyes oktatási intézmények munkájának értékelése alapjául szolgáló eredményességi minimum követelmények (standardok) rögzítése. Ennek legmegfelelőbb módja nem a jelenlegi kétszintű tantervi szabályozás újbóli megváltoztatása, hanem egy, az összegző célú mérések standardizációját lehetővé tevő és a tantervi alapokkal való kapcsolatát biztosító, a jelenlegi érettségi követelményeket integráló mérési és vizsgakövetelmény-rendszer kiadása. A kimeneti követelményeket a nyolcadik, tizedik és tizenkettedik évfolyamok végére célszerű rögzíteni.
- A gyenge eredményességgel működő (fejlesztésre szoruló) általános iskolák azonosítása érdekében a nyolcadik évfolyam végén a mérési és vizsgakövetelmény-rendszerben rögzített standardokon alapuló, összegző célú, minden

tanulóra kiterjedő és az iskolai szintű eredményeket nyilvánosságra hozó, rendszeres tanulói teljesítménymérést szükséges lebonyolítani.

- Országosan egységes, területeken és szempontokon alapuló kötelező és ciklikus, külső fenntartói intézményértékelés és intézményi önértékelés rendszerének kialakítása, amely egyaránt lehetővé teszi az intézmények igazgatói munkájának értékelését és az intézményen belüli teljesítménymenedzsment rendszerének működtetését. A kistélepülések fenntartói intézményértékelési kötelezettségének támogatása érdekében a megyei pedagógiai intézetekben biztosítani kell az ehhez szükséges, ingyenesen hozzáférhető értékelési szakértői kapacitásokat.

Helyi irányítási mozgásteret tárgyítása

- A kisiskolai intézményi kör esetében hatástanulmányok elkészítésével és önkormányzati szakértők, vezetők bevonásával célszerű lenne megvizsgálni bizonyos feladat-ellátási, gazdálkodási, foglalkoztatási és javadalmazási szabályok általános szabályozástól eltérő liberalizációját.
- A közoktatást szabályozó joganyagban megjelenő – jórészt városi intézményekre kidolgozott – országos szabályozók rugalmasabbá tétele segítheti a kisiskolák innovatív tanulás-szervezését. Az osztatlan csoportok tanítása, a blokkosított szakórai ellátás, a hiányszakok „utazó pedagógusokkal” történő ellátása olyan elemek, melyek elismertetése indokoltnak látszik.
- Meg kell teremteni a feltételeit annak, hogy a kistélepülések önkormányzatai ingyenesen hozzájussanak a közoktatási feladatellátáshoz kapcsolódó szakértői támogatáshoz.

Javasolt szempontok a kistelepülési kisiskolák jövőjével kapcsolatos önkormányzati döntések el készítéséhez

- A népesség alakulása: elvándorlás, betelepülés, a népesség szociális, iskolázottsági és korösszetételének változása, a mindezekre vonatkozó becsült prognózisok.
- Település-földrajzi jellemzők, a közlekedési infrastruktúra helyzete.
- A tanulókori népesség várható alakulása az elkövetkező 6 évben.
- A szülők elégedettsége az iskola nevelő-oktató munkájával, az önkormányzat fenntartói tevékenységével.
- A szülők neveléssel-oktatással kapcsolatos igényei, elvárásai.
- A település lakosságának iskolával szembeni elvárásai.
- A településről más település iskolájába járó gyermekek szüleinek véleménye a helyi ellátás színvonaláról, döntésük okairól.
- A foglalkoztatottság alakulása a településen és a környező mikrotérségben, ezzel kapcsolatos kiaknázható lehetőségek és kockázatok, fejlesztési tervek és kiaknázható fejlesztési lehetőségek.
- Az intézményben zajló nevelő-oktató munka eredményessége, az intézmény pedagógiai céljai, e célok megvalósulásának mértéke, az intézmény külső fenntartói értékelésének eredményei.
- A képesítési előírások alapján az intézmény pedagógusellátottsága, a pedagógusoknak nyújtott szolgáltatások (pl. szolgálati lakás), az ellátottság tekintetében várható lehetőségek és kockázatok.
- Az intézmény felszereltsége, illetve az eszköz- és felszerelésjegyzékben foglaltaknak való megfelelése, az iskolaépület állapota, az ezzel kapcsolatban középtávon várható szükséges kiadások.
- Az intézmény által ellátott és a jövőben általa ellátható közösségi feladatok.
- A helyben, önálló intézményben biztosított oktatási szolgáltatások lehetséges különböző alternatíváinak minőségre, eredményességre, költségekre, valamint a szülők és tanulók terheire gyakorolt várható hatásai, az alternatív megoldások kockázatai. Az alternatívák között figyelembe vett más oktatási intézmények munkájának eredményessége, külső fenntartói értékelésük eredményei.
- A település kistérségében létrejött többcélú kistérségi társulás működésének hatása a települési feladatellátásra.
- Az önkormányzat összevételének és oktatási kiadásainak várható alakulása.

Szolgáltatások

- A kistérségi társulások keretei között a kistelepülések kisiskolái számára hozzáférhetővé kell tenni a pedagógiai szakmai és szakszolgáltatások teljes kínálatát.
- A kistelepülések iskolái esetében kiemelkedő prioritásként célszerű kezelni a pályaorientációs tanácsadáshoz való hozzáférés biztosítását minden tanuló számára.

Finanszírozás

- A kisiskolákat fenntartó kistelepülések esetében célszerű hatástanulmányok elkészítésével megvizsgálni a tanulólétszám-alapú normatív finanszírozásról a tanulócsoporthoz alapú finanszírozásra való áttérés lehetőségét.
- Elemzést kell készíteni a teljes jelenlegi önkormányzati finanszírozásnak a kistelepülési közoktatási feladatellátásra gyakorolt hatásáról.

A fejlesztés módja

- Fel kell tárni azokat a fejlesztési-támogatási eszközöket, melyek – a fejlesztési ráfordítások növelése nélkül – biztosíthatják a kisiskolákra irányuló fejlesztések célzott eljuttatását és a kisiskolákkal kapcsolatos horizontális fejlesztési célok érvényesítését a legkülönbözőbb központi és regionális fejlesztési programokon belül.
- Amennyiben a kisiskolák által nyújtott nevelési-oktatási szolgáltatások minőségének és eredményességének a javítása fejlesztési prioritássá válik, a következő megfontolások érvényesítése látszik célszerűnek:
 - kidolgozott fejlesztési modellek alkalmazásának támogatása;
 - bizonyos, nem kisiskola-specifikus fejlesztési célok, mint például az eszköz- és felszerelésjegyzék követelményeinek érvényesítése, iskolaépület-standardok érvényesítése stb.;

- a kisiskolákban zajló iskolafejlesztés külső tudás- és szolgáltatásháttérének biztosítása (szakértői támogatás, tanácsadás);
- minőségértékelés (tanulói teljesítménymérés) és fejlesztés erőteljes összekapcsolása.

Az oktatáspolitikai diskurzus informálása: elemzés, értékelés és kutatás

- A kisiskolák országos szövetségének beemelése az országos oktatáspolitikai tervezésbe és érdekegyeztetésbe.
- Minden nagyobb általános iskolai intézményi mintán végzett vagy teljes körű kutatás, tanulói teljesítménymérés vagy elemzés során célszerű leválogatni a kisiskolák adatait és elvégezni az ezzel a körrel kapcsolatos másod-elemzéseket.
- A külső fenntartói (önkormányzati) értékelés támogatása érdekében a megyei pedagógiai intézetekben ingyenesen hozzáférhető értékelési szakértői kapacitások kialakítása.
- A kisiskolákról szóló oktatáspolitikai diskurzus informálása céljából különösen a következő problémák feltárásához van szükség további kutatásokra és elemzésekre:
 - az intézmények mérethatékonysága és szakmai teljesítménye közötti összefüggések feltárása;
 - a különböző kistérségi társulási formák és gyakorlatok hatása a közoktatási feladatellátás költségeire, minőségére és eredményességére;
 - a kisiskolák pedagógiai gyakorlata, az összevont osztály pedagógiája;
 - a kisiskolák közösségi kapcsolatai és funkciói, az iskola mint közösségi intézmény.

4. Fejlesztési lehetőségek

Az alábbiakban vázlatosan áttekintjük a kistelepülések kisiskoláira irányuló fejlesztés néhány területét és modelljét.

4.1. Tanulói pályák nyomon követése: oktatási információs rendszer

Az oktatási egyenlőtlenségek csökkentésének és a középfokú oktatási kínálathoz való hozzáférés biztosításának egyik első feltétele, hogy rendelkezésre álljon egy olyan oktatási információs rendszer, amely lehetővé teszi a tanulói célcsoportok, illetve az őket nevelő-oktató intézmények azonosítását. Ez azért szükséges, hogy a kiegészítő forrásokat, szolgáltatásokat és fejlesztéseket célszerűen lehessen eljuttatni. A mai magyar oktatási információs rendszer ezt nem teszi lehetővé, mert a tanulói pályák nyomon követésére és a méltá-

nyossági szempontból kiemelkedően fontos tanulói célcsoportok azonosítására alkalmas (tanulói szintű) statisztikai rendszerek kiépítésének még csak az első lépései történtek meg. Ennek következtében a különböző többletforrások nem hasznosulnak kellő hatékonysággal. Így a ráfordítások hatékonyságát és a programok eredményességét segítené, ha azok rendszeres monitorozása, hatásvizsgálata, valamint az eredmények visszacsatolása is megtörténne.

4.2. A kisiskolák szakmaisága: az előnyös különбözés esélye

A nemzetközi tapasztalatok szerint a kisiskolák – a városi intézményektől némileg eltérő módszerekkel – képesek jó minőségű oktatás biztosítására. Célszerűnek látszik azon szakmai-pedagógiai innovációk helyi terjesztése, melyek eredetileg is kisiskolai környezetben jöttek létre (pl. kooperatív tanulás, osztatlan tanítás, mentorrendszer, blokkosított tanórai rendszer, jó partnerkapcsolatok és társadalmi részvétel az intézmény fenntartásában, távoktatás stb.). Külön figyelmet érdemel az olyan tanulói integrációs megoldások támogatása, amelyeket

speciálisan kisiskolai problémákra reagálva dolgoztak ki. Csak egy ilyen fejlesztési politika érheti el, hogy a kisiskolák ne hátrányaik és adottságaik, hanem önálló szakmai megoldásaik révén különbözzenek a többi közoktatási intézménytől. Indokoltnak látszik, hogy a hagyományos szektor- és intézményhatárokat lazító innovációk (ÁMK, óvodaiskola, integráló programok) továbbra is támogatásban részesüljenek. Fontos, hogy a szervezeti-tartalmi integrációt minden korábbinál szigorúbb elvárások mentén érdemes támogatni.

A kisiskoláknak felajánlható néhány fejlesztési modell

Óvodaiskola

„A fejlődési folyamatosság figyelembevételével szervezett közoktatási forma, amelyben az óvodai nagycsoporttól felmenő rendszerben együtt dolgozik az óvónő és a tanítónő. Kezdetben az óvodai életmódszervezés keretei szerint foglalkoznak a gyerekekkel, és a gyerekek fokozatosan lépnek át az iskolás munkaformákba. Az átmenet segítése céljából a folyamatok tervezését, a nevelési, oktatási feladatok megvalósítását az óvópedagógushoz-tanítóhoz és a gyerekek egymáshoz való tartós kötődésével alapozza meg a pedagógus. Az óvodai élet nem olvad egybe az iskolaival, az első két osztály teremti meg a folyamatosságot. A tantárgyi felosztás az iskolai szakaszban általában a következő: óvó-tanító tanítja a matematikát és a készségtárgyakat, a tanító tanítja az írás-olvasást.” (Pedagógiai lexikon, 1997)

Integrált iskola

Programjában és tevékenységében különböző képzési formákat megvalósító, a sajátos képzési igényű és hátrányos szociokulturális helyzetű tanulókat a többséghez tartozókkal együtt oktató-nevelő intézmény. Az iskolán belül megkülönböztethetünk programintegrációt és tanulóintegrációt. Bár e kettőnek nem kell feltétlenül együtt járnia, a tapasztalat szerint az innovációra való nyitottság miatt az integráló intézmények mindkettőt alkalmazzák. Az integrált oktatás-nevelés a pedagógusok módszertani eszköztárának fejlődésével, a tanulásszervezés technikáinak és az iskola mint szervezet működésének átalakulásával, a tanár-diák interperszonális viszony megváltozásával párhuzamosan valósul meg.

Általános művelődési központ

A többször módosított közoktatási törvény szerint az általános művelődési központ (ÁMK) olyan többcélú intézmény, amely közoktatási feladatokat, valamint a kulturális, művészeti, közművelődési és sportfeladatok közül legalább egyet-egyét ellát. Ugyanitt egységes pedagógiai szakszolgálat is működhet. A feladatok ellátása szervezeti és szakmai értelemben önálló intézményegységekben történik. Az ÁMK-k integratív intézmények, ahol különböző korosztályok számára, az óvodástól a felnőtt korosztályig széles tevékenységi kínálat található.

Távoktatás

A *távoktatás* kifejezésben a tanulásnak, tanulásszervezésnek több fogalma kerül egymás mellé, többek között a távtanulás, a nyitott tanulás és az e-learning. Elsődleges ismertetőjegye – a közhiedelemmel ellentétben – az, hogy olyan eszközrendszert bocsát rendelkezésre és olyan keretekben szervezi a tanulási folyamatot, ahol az oktatás helyett a tanulás kerül a középpontba. Éppen ezért kötetlenebb, személyre szabottabb a legtöbb tanulási módnál. Az, hogy a tanár és a diák között esetenként nagy földrajzi távolság is van, csupán kísérőjelenség. A távoktatásban főszerepet játszik a motivált és önálló tanulás. Ezt az egyéni tanulásra alkalmas írott, hangzó és képi segédanyagok, önértékelő eszközök, számítógépes programok, tanári (tutori) konzultációk támogatják.

Közösségi iskolák (*community schools*)

A 20. századi iskolakritikai, reformpedagógiai irányzatok az iskola szakmai autonómiájának növekedését elidegenedésnek értékelve, a folyamat megfordítására tettek kísérletet a közösségi iskolák létrehozásával. Az első közösségi iskolák a 30-as években az USA-ban jöttek létre az iskolának a közösségként felfogott helyi társadalomba való ágyazása érdekében. Azóta jelentősen növekedett a közösségi iskolák száma, mindenekelőtt az USA-ban; a mozgalom szakmai közösséget is alkot. A helyi társadalomba való ágyazódás elve sokféleképpen valósul meg a közösségi iskolákban. A közösségi iskolák közös elemei között megtaláljuk az intézményhasználat nyitottságát, laikusok fokozott részvételét az oktatási szolgáltatások alakításában és az intézmények irányításában. A közösségi iskolák gyakran külön projektek segítségével igyekeznek ösztönözni a helyi társadalom és az iskola kapcsolatának kiépülését. Ezt segíti a partnerségek kialakítása az iskola és a civil társadalom szereplői között, vagy olyan tevékenységek, mint az önkéntesek segítségével történő mentorálás vagy az iskola tanulói részvételének ösztönzése a helyi társadalmi és gazdasági életben, aminek pedagógiai értéket is tulajdonítanak (pl. intergenerációs tanulás).

Mentorprogram

A mentorálás az oktatáson belül eltérő tevékenységeket takar attól függően, hogy ki a mentor, és kinek nyújt segítséget. Az iskolai tanulást az alsóbb évfolyamok tanulóinak körében gyakran önkéntes, az iskolán kívül dolgozó mentorok segítik. A mentorálás az önkéntesek számára a tanulókkal meghatározott heti időtartamban (pl. 30–60 perc) történő személyes foglalkozást jelent; ez idő alatt az önkéntesek együtt olvasnak vagy csak beszélgetnek és játszanak a tanulókkal. Az önkéntes mentorrá válás feltételeit, a résztvevők körét feltételekhez (pl. büntetlen előélet) kötik, és feladataik minél jobb ellátására folyamatos képzéseken fejlesztik a mentorokat. Magyarországon civil szervezetek is foglalkoznak mentorprogramokkal, többek között a diákok közösségi életre és demokráciára nevelése témakörében.

4.3. Az alulteljesítő iskolákkal szembeni fejlesztő beavatkozás

Mivel önmagában még nem elég, ha a tanulói teljesítménymérések adatai alapján azonosítottuk az alulteljesítő intézményeket, és mivel a kistéle-
pülési önkormányzatoknak a fejlesztő beavatko-
zás tekintetében szűkösek a szakmai és pénzügyi

erőforrásai, a több országban bevált gyakorlat szerint szükséges lenne úgynevezett intervenció-
s fejlesztési csomagokat bocsátani a rendelkezésük-
re. Ennek szakmai, szolgáltatási, jogi és pénzügyi
feltételei azonban ma még hiányoznak.

4.4. Kistérségi együttműködés: a közigazgatási reformtörekvésektől a szakmai tartalmakig

A 2002-től vajúdo közigazgatási reform első-
sorban a kistérségek lehatárolására és bürok-
ratikus-tervezői, valamint pályázási kapacitásuk
megerősítésére összpontosított. Ezzel szemben
sajnálatosan háttérbe szorultak az együttműkö-
dés tartalmi elemei, és kormányzati szintű tudás-

menedzsment helyett spontán helyi tapasztalat-
csere formájában fejlődtek. A közeljövőben szükség
van olyan közoktatási tárgyú együttműködési
modellek, programcsomagok összeállítására és
terjesztésére, amelyek a most induló társulások
számára is megkönnyítik a kooperációt.

4.5. A kisiskolák és a pedagógusképzés: képzés igény szerint

A felsőoktatás átalakulása előreláthatólag a pe-
dagógusképzés súlyának és méretének csökkené-
sével jár majd. Ez kedvezhet a megrendelői igé-
nyeket figyelembe vevő, a mainál gondosabban
kidolgozott pedagógusképzésnek. Ebből a lehe-
tőségből kiindulva célszerűnek látszik, hogy a
pedagógusképző intézmények kisiskolai specializ-
ációt is beépítsenek a képzés anyagába, különös

tekintettel a tanítási módszerekre (pl. osztatlan
osztályban való tanítás és értékelés, felnőttkép-
zési és közösségfejlesztési technikák). Ugyancsak
indokoltan látszik, hogy a felsőoktatási intéz-
mények köré szerveződő gyakorló iskolai háló-
zatokba a kistéleplések közoktatási intézményei
is bekerüljenek.

4.6. Szakmai szolgáltatások és szakszolgálatok a kistélepléseknek: együttműködés és innováció

Nyilvánvaló, hogy a pedagógiai szolgáltatások
és szakszolgálatok kisiskolák számára kellő
hozzáférést biztosító megszervezése csak a

kistérségi és megyei/regionális együttműködés
keretében lehetséges. Ez igen sok erre irányuló
fejlesztési program elindítását teszi szükségessé.

Korai fejlesztés megszervezése az Encsi kistérségben – rászoruló gyermekek bevonása az intézményes ellátásba az egészségügyi szolgálat (gyermekorvos, védőnő) segítségével

Az Encsi kistérségben (valamint a Szikszói és a Gönci kistérségben is) elkészült egy felmérés, amely az óvodai férőhely-kapacitásokat hasonlította össze településenként az óvodai férőhely-
igényekkel. Ezt a 3–6 éves korosztállyal azonosították, hiszen ennek a korcsoportnak az iskolai
előkészítése, esetleges speciális korai fejlesztése indokolt annak érdekében, hogy iskoláztatásuk,
egész életen át tartó tanulásuk megalapozott, motivált és sikeres legyen. A kistérségi közoktatási
terv készítésekor – amely egybeesett a többcélú kistérségi társulás pályázatának készítésével –
azonosították azokat a lehetőségeket, hogy kik és milyen módon ösztönözhető, illetve kik azok
a szakemberek, akiktől a megszületett gyermekekről legkorábban elérhető az információ. A fel-
mérés alapján kiderült, hogy a korábban összetartozó három kistérségben közel 1000 óvodai
férőhely hiányzik a rendszerből. A stagnáló, illetve a minimálisan növekvő gyermeklétszám
miatt több településen zsúfolt, illetve jó néhány településen nem működik óvoda, pedig a szü-
letett gyermekek száma indokolná ezt. A helyzet megoldására:

- Az NFT ROP 2.3 pályázati rendszerben közös kistérségi pályázatok benyújtásával (egy-egy pályázatban több önkormányzat részvételével, kistérségi koordinációval) igyekeztek megoldást keresni, részben sikeresen, részben sikertelenül.
- Az ÁNTSZ vezető védőnőjén keresztül bevonták a kistérségben dolgozó védőnőket, és megállapodást kötöttek velük arra vonatkozóan, hogy ők – napi kapcsolatban a családokkal, gyermekekkel – a megfelelő időpontban jelzik a megszületett problémás gyermekeket. Az egészséges fejlődést akadályozó különböző problémákat az ötéves korban óvodába kerülő gyermeknél már nagyon nehéz kompenzálni. Így szükség van arra, hogy ezek a gyermekek lehetőleg már 2 és fél, 3 éves korukban bekerülve a rendszerbe a szakértői bizottság vizsgálata alapján részt vegyenek a korai fejlesztésben, majd pedig az óvodai nevelésben vagy egyéni foglalkoztatással megvalósuljon szervezett, tervszerű fejlesztésük.

A terv megvalósításához felvették a kapcsolatot a megyei önkormányzattal – mint a feladatellátásra törvény szerint kötelezett –, kezdeményezve ezeknek a speciális ellátásoknak a kistérségi szintre történő átkerülését úgy, hogy a megyei bázisintézmény, illetve a tanulási képességet vizsgáló szakértői bizottság továbbra is megfelelő módszertani segítséget nyújtson. Ezt a folyamatot és gondolkodásmódot segíti a többcélú kistérségi társulásokról megalkotott 2003. évi CVII. törvény, amely a közszolgáltatások, a közoktatáshoz kapcsolódó szolgáltatások kistérségi „gyermek közeli” megszervezését, biztosítását ösztönzi. Ezzel összhangban van a megalakult többcélú kistérségi társulások működését ösztönző 5/2005. számú kormányrendelet, amely a közoktatási kistérségi feladatokhoz jelentős támogatást irányoz elő. Ez a támogatás a 17/2005. BM-PM együttes rendeletben a 2005. évre vonatkozóan konkrét összegben is megjelenik, amely azt bizonyítja a kistérségek számára, hogy ahol több lényeges kistérségi feladatellátást vállaltak föl, ott ennek működési támogatása is jelentős. Tehát a pályázatban megfogalmazott célok elérése feltételezi a továbbiakban a kistérségi társulási tanács mint döntéshozó szerv, a munkaszervezet, a Nevelési Tanácsadó és a Kistérségi Szakszolgálat, a védőnői szolgálat, az óvodák együttműködését.

4.7. Az infokommunikációs technológiák alkalmazása

A kistelepülések kisiskoláiban zajló nevelő-oktató munkával kapcsolatos hátrányok kompenzálásának egyik, külföldön széles körben alkalmazott – bár ugyanígy széles körben vitatott –

eszköze az információhoz, a tanulást segítő tartalmakhoz interneten keresztül történő hozzáférés támogatása, illetve az infokommunikációs eszközökkel támogatott távoktatás.

Nemzetközi tapasztalatok: lehet ségek az IKT-ban

Az IKT oktatásban való alkalmazásával kapcsolatban számos nemzetközi tapasztalattal találkozhatunk. Ezek közül ki kell emelni a finnországi példát, ahol videokonferencia segítségével egy központi iskolában tartott órát követhetnek élőben egy távolabbi kisiskola tanulói. Az IKT lehetőséget ad színvonalasabb tananyag használatára, kurzusokban való részvételre megfelelő felkészültségű tanárok helyi részvétele nélkül is. Megjelenik az IKT mint lehetőség a kanadai gyakorlatban is. Ez utóbbi alapján azonban az fogalmazódik meg (ami feltehetően közös tapasztalat lehet), hogy az IKT alkalmazása nagyobb ígéretet jelent a kisiskolák számára, mint amit képesek lennének beváltani.

Hivatkozott irodalom

Forray R. Katalin – Hegedűs T. András (2003): *Cigányok, iskola, oktatáspolitiká*. Budapest, Oktatáskutató Intézet.

Hermann Zoltán (2005): *Tanulási környezet és eredményesség a falusi kisiskolákban, a kistelepülési kisiskolák fajlagos kiadásai. Leíró elemzés. Kézirat. OPEK, Budapest.*

Hogyan tovább? Pályaválasztási aspirációk a kilencvenes években három kistérségben (2003): Szerk.: Lannert Judit. Országos Közoktatási Intézet, Budapest.

Jelentés a magyar közoktatásról 2003 (2003): Szerk.: Halász Gábor – Lannert Judit. Országos Közoktatási Intézet, Budapest.

Jelentés a magyar közoktatásról 2000 (2000): Szerk.: Halász Gábor – Lannert Judit. Országos Közoktatási Intézet, Budapest.

Jelentés a magyar közoktatásról 1997 (1998): Szerk.: Halász Gábor – Lannert Judit. Országos Közoktatási Intézet, Budapest.

Kertesi Gábor – Kézdi Gábor (2004): *Általános iskolai szegregáció – okok és következmények*. Budapesti Munka-gazdaságtani Füzetek, 7.

Kovács Katalin (2005): *Polarizálódás és falutípusok a vidéki Magyarországon*. (Koós Bálint közreműködésével). Kézirat. OPEK, Budapest.

Liskó Ilona (2004): *Gyorsjelentés. Szegregáció a roma tanulók általános iskolai oktatásában című kutatásról*.

Országgyűlési jelentés az óvoda- és iskolabezárásokat vizsgáló bizottság munkájáról (2003): [Online: <http://www.mkogy.hu>]

Pedagógiai lexikon (1997): Szerk.: Báthory Zoltán. Keraban, Budapest.

Radó Péter (2004): *Decentralization and Governance of Education. The State of Education Systems in Bosnia and Hercegovina, Poland and Romania*. OSI, Budapest.

Vári Péter et al. (2001): *Gyorsjelentés a PISA 2000 vizsgálatról*. In. Új Pedagógiai Szemle, 1.

Vári Péter et al. (2005): *Kompetenciamérés, 2004*. SuliNova Kht. Budapest.

Felhasznált irodalom

A romákkal kapcsolatos szakirodalom áttekintése – összefoglaló. Fact Alkalmazott Társadalomtudományi Kutatások Intézete Készült az Esélyegyenlőségi Kormányhivatal és az Európai Bizottság Magyarországi Képvisellete megbízásából. Kézirat. 2004.

Havas Gábor – Kemény István – Liskó Ilona: Cigány gyerekek az általános iskolában. Oktatókutató Intézet. Budapest, 2002.

Horn Dániel: A kistelepülések társadalmi problémái. Kézirat. OPEK. Budapest, 2005.

Imre Anna: Kistelepülési iskolák az oktatáspolitikában. (Nemzetközi anyagok alapján.) Kézirat. OPEK. Budapest, 2005.

Juhász Zsolt: Korai fejlesztés megszervezése az Encsi kistérségben – rászoruló gyermekek bevonása az intézményes ellátásba az egészségügyi szolgálat (gyermekorvos, védőnő) segítségével. Kézirat. OPEK. Budapest, 2005.

Juhász Zsolt: A közoktatási társulások tevékenységének bemutatása az 1990-es évek második felétől 2004-ig. Kézirat. OPEK. Budapest, 2005.

Juhász Zsolt: Közigazgatási reform lépései. Kézirat. OPEK. Budapest, 2005.

Kovács Katalin: (Vak)ablak, avagy „többcélú” szorításban a kisiskolák. Kézirat. OPEK. Budapest, 2005.

Magyarország 2004. A Központi Statisztikai Hivatal kiadványa. Budapest, 2005.

Palotás Zoltán: A hazai oktatáspolitikai viszonya a kisiskolákhoz. Kézirat. OPEK. Budapest, 2005.

Setényi János: Kisiskolai működés és helyi érdekviszonyok. Kézirat. OPEK. Budapest, 2005.

Vári Péter: A 2004. évi kompetenciamérés adatai a kistelepülések kisiskoláira vonatkozóan. Kézirat. OPEK. Budapest, 2005.

Az Oktatáspolitikai Elemzések Központja (OPEK) 2003-ban alakult azzal a céllal, hogy hozzájáruljon a színvonalas (nyílt és dokumentált tényeken alapuló) oktatáspolitikai tervezés, döntés és implementáció (szakmapolitika) gyakorlatának kialakulásához, elsősorban az oktatáspolitikai elemzés kultúrájának és technológiájának terjesztésével. A Központ nyilvános közpolitikai jelentéseket készít, stratégiai elemzéseket és javaslatokat dolgoz ki, valamint az oktatáspolitikai diskurzust és döntéshozatali támogató információmenedzsment szolgáltatásokat épít. Mindemellett a Központ segíti az oktatáspolitikai tervezés nemzetközi dimenziójának erősítését.

Az OPEK korábbi kiadványai

Nyilvános közpolitikai elemzések:

A közoktatás tartalmi szabályozásának rendszere Magyarországon (2003)

Fenntartható-e a közoktatás? Hatékonysági szempontok érvényesítése a közoktatásban (2004)

Tanulás Magyarországon (2005)

(Az elemzések letölthetőek a www.sulinova.hu oldalról.)

Könyvkiadás:

Carol H. Weiss: Értékelés (2005)