

Kistérségi társulások közoktatási folyamatainak elemzése

FKA-KT-21/2008. számú, a Szociális és Munkaügyi Minisztérium által támogatott kutatás
2008. november – 2009. november.
Témavezető: Balázs Éva

Vezetői összefoglaló

A 28 kérdésből álló online, önkitöltős kérdőívet a megkeresettek átlagosan 52%-a töltötte ki, ami az önkitöltős módszert választó vizsgálatok szokásos értékeihez mérten igen jó, de a területi eltérések miatt a válaszok nem reprezentatívak. A magas válaszadás alapján a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei kistérségekre, a Győr-Moson-Sopron és Veszprém megyei kistérségekben az urbanizáltabb területekre és a Dél-Alföldi régió kistérségeire kaptunk térségi léptékű tanulságok levonására alkalmas válaszokat. A kistérségek elmaradottságát mérő komplex mutató szerinti válasz-megoszlás alapján¹ a leginkább elmaradó térségekre viszonylag megbízhatóak adataink.

A többcélú társulás-történet szempontjából nem túl jelentős, az időben degresszív változásokat tartunk fel: a kistérségek harmadának összetétele nem változott a társulás megalakulása óta. Az eltelt idő alatt a társulások mintegy felében léptek be újabb tagok; kilépés még ritkábban és kevesebb helyen fordult elő, mindkét irányú mozgás 7 kistérségben volt.

A válaszoló kistérségek négyötöde önálló többcélú kistérségi társulási munkaszervezetet hozott létre, 20%-ukban a TKT egyik tagtelepülése polgármesteri hivatalában működik a szervezet. Az önálló munkaszervezetekben átlagosan 6,7 főállású és nem egészen egy fő részfoglalkoztatású alkalmazott dolgozik, a társulás székhely-településén működő szervezetekben 3,3, illetve 2,8 fő. Az átlagok mögött nagy eltérések vannak, s ezek csak részben köthetőek a kistérség nagyságához – település- és/vagy lakosság számához –, vagy a végzett feladatokhoz.

A helyi oktatáspolitikai döntések szakmai előkészítését alátámasztását végző bizottságokat a válaszoló kistérségek felében működtetnek. Azoknak a kistérségeknek, amelyek önálló munkaszervezetet hoztak létre, valamivel kisebb arányban vannak ilyen bizottságai, mint ahol a munkaszervezet a székhely település polgármesteri hivatalában működik.

A kistérségek négyötödében dolgoznak a kistérségi közoktatás-irányítás, szervezés, adatszolgáltatás munkáival megbízott szakemberek; nagyobb térségi léptékben a fővárosi agglomerációban, Észak-és Dél-Alföldön hiányoznak. E szakemberek száma ott is alacsony, ahol vannak ilyenek: az összes foglalkoztatási kategóriát figyelembe véve az átlagos létszám 1,3 fő. A kistérségek közel 15%-ában az oktatással (is) foglalkozók munkájuk 10%-ánál is kevesebbet tudnak erre a feladatra fordítani.

A leggyakoribb forma, hogy a közoktatás ügyeivel foglalkozó szakember (többnyire közoktatási referens) a TKT munkaszervezetében, annak vezetője irányításával látja el feladatait. Az összes közoktatással foglalkozó kistérségi szakember közel kétharmada közalkalmazott.

A kistérségek közoktatásért felelős szakemberei döntően diplomások, közel kétharmaduknak pedagógiai képesítése van, a többdiplomás aránya közel 10%. A leggyakoribb, pedagógiai végzettségű kistérségi szakemberek és a többdiplomások többsége „régimotoros”, a kistérségi szakember-gárda mintegy 15%-át jelentő jogi, államigazgatási diplomások és a többi felsőfokú végzettségűek inkább pályájuk elején állnak.

A vizsgálatban részt vevők közel kétharmada ismeri az országos kompetencia-méréseket; a felsőfokú végzettséggel rendelkezők szignifikánsan nagyobb része, mint a nem diplomások.

¹ A kistérségek elmaradottságát/fejlettségét mérő komplex mutató során használt adatok körét lásd a 67/2007. (VI. 28.) OGY Határozat 3. sz. Mellékletében. A kistérségek besorolását a komplex mutató szerint a 311/2007. (XI. 17.) Kormányrendelet 1. és 2. Melléklete tartalmazza.

Másfelől akik régebb óta vannak a pályán, jobban ismerik e méréseket; e körben az idősebbek kevésbé, mint az 5-10 év közötti tapasztalattal rendelkezők.

Legtöbben (90-70%) az iskolák eredményeinek megismerésére, az eredmények megvitatására, tervezési, fejlesztési célok kijelölésére használják az OKM-et. Ahol van kistérségi munkaszervezet, ott tendenciájában inkább felhasználják e mérések eredményeit, mint ahol nincs. Másfelől, ahol a kistérségben van szakszolgálati és/vagy szakmai szolgáltató intézmény, ott szignifikánsan inkább használják e méréseket, mint ahol nincs. Ebből arra lehet következtetni, hogy az intézményesült szakmai háttér kedvez a mérések ismeretének és felhasználásának.

A kistérségek intézményhálózatának átalakulásáról összefoglalóan elmondható, hogy a kistérségek közel 60%-ában volt iskolabezárás az elmúlt 3 évben, tagintézménnyé alakítás már 94%-ukban, mindkettő pedig minden második kistérségben. Az intézmények számának csökkenése 2007/8-ban tetőzött, a hullám azóta csökkenni látszik. 2006-tól az előző folyamattal párhuzamosan az intézményszám növekedése is megfigyelhető a más fenntartótól átvétel, a feladat-ellátási helyek számának növekedése, vagy körzetesítés során központi iskola egyik egységének tagintézménnyé alakításával történő többszöröződés révén. A tagintézménnyé alakítás inkább mutat összefüggést társadalmi-gazdasági, valamint oktatásügyi háttérjellemzőkkel, mint az iskolabezárás.

A kisiskolák tagintézménnyé alakításának gyakorlata a Dél-Alföldi régióban eredményezi az átlagosan legtöbb átalakított intézményt, de az átlaghoz képest magasabb e szám a Nyugat-Dunántúli régióban is.

Függetlenül a hálózat alakulásától, 2004-től 2008-ig folytonosan nő azon kistérségek aránya, ahol a TKT kereteiben vállalt közoktatási feladat(ok) száma nőtt; még az utolsó vizsgált évben is 8 kistérségben bővültek e feladatok, miközben feladat-csökkenés az utolsó előtti két évben összesen egy-egy kistérségben volt.

A vizsgálatból arra lehet következtetni, hogy a kistérségi közoktatási szakemberek alaposan és ismerik a kistérségi intézményhálózatot, függetlenül attól, hogy ki annak fenntartója. Ez – szakmai háttérük mellett – magában foglalja azt a lehetőséget, hogy szerepet játszanak a térségi közoktatás, valamint ez és a kapcsolódó ágazatok közötti koordinációban.

A kistérségi folyamatokat orientáló dokumentumok közül a közoktatási intézkedési terv készítését az oktatási törvény írja elő, ennek ellenére néhány, a kérdőívet kitöltő kistérség nem tudott információt szolgáltatni e tervek készítési és érvényességi idejéről. Ez arra utal, hogy a terv nem feltétlenül orientálja a kistérség mindennapi munkáját. A kistérségek 40%-ának van nem kötelezően készítendő kistérségi szintű közoktatási stratégiája vagy programja is. Esélyegyenlőségi terv a 89 megismert kistérségből 69-ben van; ezek közel kétharmada legalább 2013-ig érvényes. Kistérségi akciótervet az első NFT időszakában, a regionális operatív programok koordinációjához hoztak létre; ennek zöme legkésőbb 2010-ben érvényét veszti. Több közszolgáltatásra kiterjedő kistérségi program a kistérségek ötödében van, 13 esetben egyéb programok, cselekvési tervek is, amelyekhez a közoktatás és/vagy a szakképzés szerepel.

A kérdőív arról is tájékozódni kívánt, hogy milyen állami pluszforrásokat tudnak a kistérségek bevonni az oktatási feladatellátásba. Bejáró normatívát csak kevés helyen nem kapnak; az intézményi társulásokban fenntartott iskolákban általában több helyen és több gyerek után, a többcélú társulási (TKT) intézményekben kevesebb kistérségben és kisebb tanulólétszám után; ez utóbbi fenntartói típusban a 346 fős átlagléttség mögött rendkívül nagy – 10 és 1238 fő közötti – különbségek vannak. Az egységes iskola 9-13. évfolyamára bejárók normatíváját egy kistérség veszi igénybe, a Kecskeméti.

A térségi ellátás erősítését, s ezzel az oktatás minőségének és hatékonyságának javítását célzó másik támogatás az iskolabuszszal szállított gyerekek után kapható. „Mintánkban” a TKT-intézmények tanulói után kilenc kistérség jut ilyen támogatáshoz. A többcélúnál kiterjedtebb

intézményi társulások jóval nagyobb számban szervezik meg e szolgáltatást és jóval magasabb létszám után. Az iskolabusz-támogatás mögött számos földrajzi és társadalmi tényező szerepet játszik, de térségenként eltérő módon; az iskolabusz-ellátásban részesülő tanulólétszám és a kistérségek társadalmi-gazdasági fejlettsége közt nincs szignifikáns különbség.

A leggyakoribb, hogy a társulásnak van iskolabusza, de emellett ilyen szolgáltatás vásárlása is történik, van, ahol e kettő mellett a szülők is részt vesznek a gyerekek iskolába, óvodába szállításában, megint másutt a vásárolt iskolabusz-szolgáltatás, a Volán járatok és a szülők együttesen oldják meg ezt a feladatot.

A tagintézményi támogatást az oktatáspolitikai elsősorban a kistelepülési térségekben tekinti az iskola-összevonások révén a hatékonyabb és magasabb minőségű feladatellátás eszközének. A többcélú társulások ötöde, az intézményfenntartó társulások kétharmada jut e támogatáshoz. Az átlagosan legalacsonyabb támogatási létszámok a legkevésbé hátrányos helyzetű kistérségek fenntartói társulásaiban vannak, a legmagasabbak a komplex programmal segítendőben.

A kistérségek kétharmada jut a fenti támogatások legalább egyikéhez. Legjellemzőbb, hogy egyidejűleg négyféle támogatást kapnak, vannak azonban hat, nyolc, és 9 féle támogatást kapó kistérségek. Az elérhető támogatások fajtái és az intézményhálózat összevonása közt laza oksági kapcsolat mutatható ki.

A vizsgálat tapasztalatai szerint a kistérségek közel negyedében fordul elő konfliktus a tanulólétszám alapú finanszírozás fejkvótája miatt a társulások tagjai közt, amelyet az okoz, hogy valamely települési önkormányzat nem, vagy csak részben adja át az őt illető tanulói normatívát a társulásnak, illetve a gesztorintézménynek.

A kutatásra a nagy intézmény- bezárási, összevonási hullámot követően került sor. Ennek ellenére a közoktatási törvény 2006-os módosítása alapján a létszámelőírások nem teljesítése egyes szegmensekben – így a nemzetiségi intézményekben, a kistelepülési kisiskolák egy részében – változatlanul gondot jelent. A TKT-fenntartású intézményekben, főként azokban, ahol működik munkaszervezet, általában kisebb mértékű e probléma.

A kutatás fontos részét képezte a szakszolgálati és szakmai szolgáltatási feladat-ellátás feltérképezése. Egyes feladatokat illetően meghatározó azok „saját” TKT-fenntartású intézmény útján való biztosítása. Csak három kistérségben nincs semmilyen szakszolgálati intézmény. Az intézmények közel felét települési önkormányzatok, negyedét megyei önkormányzatok tartják fenn. A többcélú kistérségi társulások a szakszolgálati intézményhálózat 17%-ának gazdái, a nem önkormányzati intézményfenntartók aránya igen csekély.

A legtöbb kistérség logopédiai ellátást nyújt, gyakori a nevelési tanácsadás és a gyógytestnevelés, viszonylag gyakori a továbbtanulási, pályaválasztási tanácsadás is.

Az adott ellátásban a kistérség településeinek és tanulóinak igen eltérő hányada részesül. A gyógypedagógiai tanácsadás esetében a kistérségek bő tizede a településeik legfeljebb fele számára nyújt ilyen szolgáltatást. A kistérségek bő kétharmada minden település számára elérhetővé teszi a gyógypedagógiai tanácsadást, sőt vannak kistérségek, ahol még azon túli települések számára is szolgáltatnak, eközben alig lefedett térségek is vannak. Ahol vannak kisiskolák, ott a logopédiai ellátás és a gyógytestnevelés a kistérség településeinek szignifikánsan kisebb részében érhető el. A fejlesztő felkészítés – egy jóval kevésbé elterjedt szolgáltatás – esetében viszont épp fordítva: a kisiskolával rendelkező kistérségek településeinek csaknem mindegyikében nyújtják ezt a szolgáltatást, míg ott, ahol minden általános iskola 8 évfolyamos, csak bő felükben.

Bizonyos szakszolgálati tevékenységeknél markánsan eltér, hogy egy kistérségben a gyerekek mekkora részét érik el. Gyógypedagógiai ellátásban 9 kistérségben a gyerekek maximum fél százaléka, 6 kistérségben a gyerekek több mint fele részesül. Hasonló a helyzet a korai fejlesztéssel és a fejlesztő felkészítéssel is. Ahol van a kistérségben megyei jogú város, ott jóval

alacsonyabb a kistérségi szakszolgálat tanulói lefedettsége; minden bizonnyal amiatt, mert az ellátást a megyei jogú város önállóan megszervezi, de ahhoz a kistérség más településeinek tanulói is hozzájutnak. A nevelési tanácsadás, a logopédiai ellátás és a gyógytestnevelés a kistérségek kétharmadában az összes gyerek, tanuló 1-10%-át érinti. A pályaválasztási tanácsadást a kistérségek háromnegyedében több mint az iskolások tizede számára nyújtják. Ez – szemben az előző szakszolgálatokkal, amelyekben a rászorultsági arány csekély lehet – mindenképp alacsony aránynak tekinthető.

A kistérségi szintű közoktatási együttműködések informális és formális megjelenéseinek, fajtáinak és intenzitásának feltárása a kutatás kiemelt területe volt. Kis- és mikrotérségi szinten együtt tekintve a leggyakoribb együttműködések a sport- és tantárgyi versenyek, a továbbképzések és a pedagógus munkaközösségek, a közös pályázat-készítés és a pályaaorientációs és pályaválasztási tanácsadás. Összességében főként az iskolai-óvodai szinten szervezett szakma együttműködések, illetve a szakszolgálati tevékenységek gyakoriak, a pályazatkészítést leszámítva kevés a térségi irányítást, koordinációt szolgáló együttműködés.

A legsikeresebb együttműködések szintén többnyire az iskola világához kötődnek. A közös versenyek általában nagyon jól „működnek”, s az óvodai és pedagógus munkaközösségek és a közös tanár-tapasztalatcserék is. Az eredményesen működő kooperációk között találunk a térségi ellátás szempontjából fontos tevékenységet is: a 30 kistérségben jelzett utazó pedagógushálózat közel 60%-ában nagyon jól működik, s csak néhány helyen nem jól. Az iskolai étkeztetés igen ritka, de ahol van, ott többnyire jól működik.

Az egyes kistérségekben előforduló együttműködések száma meglehetősen szórta. Az Észak-Magyarországi régió kistérségben több az együttműködés.

A tanulói továbbtanulás támogatás szempontjából kiemelten vizsgált pályaválasztási, pályaaorientációs együttműködések átlagosan a kistérségek 40%-ában vannak, ezzel a különböző együttműködési területek között közepes gyakoriságúnak mondhatók. Itt a legmarkánsabb a regionális különbség a kistérségek között aszerint, hogy mekkora részükben működik. Mint szinte minden másban, itt is az Észak-Magyarországi régió kistérségei járnak az élen. A szervezésben a kistérségi szint a meghatározó.

Egyes együttműködések létében vagy ezek hiányában a kistérségnek a társadalmi-földrajzi jellemzői mentén láthatóak különbségek. Ahol például van megyei jogú város a kistérségben, ott a többi kistérséghez képest szignifikánsan alacsonyabb arányban vannak közös tantárgyi és sportversenyek, valamint iskolavezetői munkaközösségek. Valószínűsíthető, hogy a kistérségközpont ezeket a funkciókat inkább városi szinten szervezi meg. A kisszámú, fenti együttműködésekkel jellemezhető nagyváros-központú kistérségben is inkább mikrotérségi a kooperáció, az egész kistérséget nem fogja át.

Ahol a kistérségben a TKT fenntartásában van iskola, ott több területen van együttműködés, mint ahol nincs. E kapcsolat nem jelent feltétlenül oksági viszonyt, de a kérdés további vizsgálatok kiinduló hipotézise lehet. A vizsgálatból úgy látszik, az együttműködésekben lehet szerepe annak is, hogy a közoktatás ügyét a kistérségben mennyire tartja fontosnak a helyi politika. Ahol vannak a képviselőtestület döntéseit segítő olyan szakmai bizottságok, amelyek az oktatással kapcsolatos döntések előkészítéséért felelősek, ott néhány területen kimutatható, hogy inkább vannak, mint ahol nincsenek. Szintén vannak jelei annak, hogy az együttműködést serkentheti, ha a társulás foglalkoztat a kistérség közoktatásával foglalkozó szakembert. Néhány esetben találtunk szignifikáns összefüggést aszerint, hogy több területen van és jobb minőségű az együttműködés ott, ahol a társulásnak hosszabb előzményei vannak. A már 2004-ben megalakult társulások nagyobb része kistérségi vagy mikrotérségi szinten közösen szervezi az óvodai képességméréseket és a hátrányos helyzetű tanulókkal való foglalkozást. Tendenciájában fennáll ez az iskolai mérés-értékelés és a sajátos nevelési igényű tanulók integrációjával kapcsolatos feladatok esetében is.

A vizsgálat fontos része két nyitott kérdés volt, amelyben válaszadóinkat egyrészt megkérdeztük arról, hogy vannak-e problémák a kistérségükben az általános iskolát végzett tanulók továbbtanulásával kapcsolatban; hogy melyek ezek a problémák és kiket érintenek. Másrészt megkérdeztük azt is, hogy szerintük – elsősorban saját szakmai területükre gondolva – mit lehetne tenni ahhoz, hogy az általuk jelzett problémák csökkenjenek.

A jelzett problémák egyik fő típusa a szülők továbbtanulás iránti érdektelensége vagy éppen irreális elvárásai a gyerekek továbbtanulásával kapcsolatban; e válaszok a családi szocializációval, az életvitellel összefüggő kritikát fogalmazzák meg, az iskolázottság igényének hiányát említik. A gyerekekre vonatkozó gyakori kritikák többsége általános jellegű: motivációhiány, kitartás hiánya, az erőfeszítéstől való idegenkedés. Sokan nevesítik a hátrányos, halmozottan hátrányos és roma tanulókat, mint problémaforrást. A velük kapcsolatos nehézségek felsorolása során – amelyek kiemelt alanyai a gyerekszülés miatt korán kimaradó roma lányok és az értelmi fogyatékos tanulók, s amelynek fókuszja az igen alacsony szintű általános iskolai felkészültség – azonban válaszadóink hangot adnak az iskolarendszerrel kapcsolatos problémáknak is. Ennek lényege, hogy nincs nekik megfelelő intézmény. Van, aki a megszűnt gazdasszonyképzőt hiányolja – amely legalább az egyéni életvitelben segített –, van, aki a speciális szakiskolát.

Sokan foglalkoznak az általános és a középiskola közötti illeszkedés problémáival. Van, aki azt tartja jelentős problémának, hogy az általános iskolai tanárok nem ismerik a középiskolai követelményeket. Sok általános iskolában nincs, vagy nem megfelelő a pályaválasztási tanácsadás. Van, ahol a kistérség által szervezett pályaválasztási program, illetve a pályaválasztási tanácsadás bevezetésének terve a tanárok és a szülők – felmérés során kinyilvánított – érdektelensége miatt fulladt kudarcba. Másutt nincs elég forrás a pályaválasztási tanácsadásra, vagy annak jó minőségű ellátására. A középfokú és középiskolák egy része több kistérségben nem tart nyílt napokat, amelyek orientálhatnák, informálnák a továbbtanulni szándékozókat.

A középfokú intézményekkel kapcsolatos problémák között leggyakoribb a mennyiségi túlkínálat, az ebből fakadó alacsony felvételi követelmények, az akár feltétel nélküli bejutás biztosítása, amelynek folytatása a nagyarányú lemorzsolódás. Többen kárhozzátják a gimnáziumi túlkínálatot, a szakképzés leépülését; a szakiskolákban az elmélet túlsúlyát. A másik oldalon, egyes térségekben megjelenik a középfokú intézményhiány is, amely gimnáziumot és megfelelő képzési struktúrával rendelkező szakképzési intézményt egyaránt jelenthet. Így e kérdést csak a térség-specifikus módon lehet oktatáspolitikai eszközökkel kezelni.

A saját kistérségre utaló problémák között ki kell emelni a távolság és az elérés problémáját. Ahol a középiskolák távol vannak a lakóhelytől, ott a továbbtanulás több okból is nehezebb. Az érvek szerint egyrészt minden érintettnek kevesebb és kevésbé ellenőrizhető információja van mind a tényekről, mind az a mögötti látens struktúrákról. A távoli, ismeretlen középiskolába sok szülő nehezen engedi el gyermekét, s a távolság mindenképp költségnövelő tényező. Nem egy kistérségben a kollégiumi ellátás infrastruktúrája, felszereltsége problematikus. A másik térség-specifikus probléma a kistérségi ellátás helyi kisiskolái és a nagyobb település nagyobb létszámú középiskolája közötti léptékváltásból adódó nagyobb tanulói lemorzsolódás, bukás. Van, aki a tanulói kudarcokat a helyi kötődés elvesztésével, a közösségi támogatás hiányával, más a kistérségi kisiskola izoláltságával, az ebből adódó nem megfelelő felkészítéssel, az iskolák információhiányával, megint más a bejárás terheivel, vagy az ilyen gyerekekkel elutasító középiskolával magyarázza.

A középfokú iskolakínálat adott kistérségben jelentkező mennyiségi és minőségi problémái egyes térségekben komoly gátját jelentik a továbbtanulásnak. Ahol egyoldalú a képzési kínálat – például túl sok vagy éppen nincs gimnázium – ez kényszer-migrációt okoz, a 14 évesen eltávozó, inkább a jobb tanuló fiatalok többségét elveszti a kistérség. Vannak kistérségek, ahol a munkaerőpiacon általában nem, vagy a térségben nem hasznosítható képzettségeket kínálnak. Van,

ahol a gyakorlati képzés mesterei az adózási rendszer miatt hiányoznak, de ahol vannak is, „bizonyos szakmákban túl sokat kell/kellene fizetni a mesternek, hogy vállaljon tanulót”.

A középfokú képzéseknek a térségben munkaerő-piaci elhelyezkedési lehetőséget nem biztosító kimenetei több kistérségben megjelentek a problémák sorában. Ez részben az iskolarendszeren túlmutató, általános gazdasági-társadalmi problémákat rejt magában, de ha egy térségben a képzések nagy része ilyen, akkor az felerősíti a motivátlanságot, érdektelenséget, a perspektívátlanságot.

A problémák egy csoportja a hátrányos helyzetű, roma tanulók iskolázásával kapcsolatos támogatásokat, adott esetben magát a pozitív diszkriminációt teszi kritika tárgyává. Van, aki ezek hatását a szabályozási szándékokkal ellentétesnek látja.

A problémák csökkentésére vonatkozó javaslatok szinte minden esetben releváns témákat vetettek fel, de viszonylag kevesen fogalmaztak meg a térségi szintű irányítás és kooperáció oldaláról adható támogatási javaslatokat e problémák csökkentéséhez.

A legtöbb javaslat a pályaválasztási tanácsadással, a pályorientációs tevékenységgel kapcsolatban érkezett. Ahol nincs a kistérségben ilyen, szükségesnek tartják, ahol nem megfelelően működik vagy nincs rá pénz, a szolgáltatás javítását, illetve a finanszírozási feltételek megteremtését tartják fontosnak. E feladatnak olyan konkrét elemei is megfogalmazódtak, amelyek tartalmukban lényegesen túlmutatnak a szokásos pályaválasztási tevékenységen (pl. önismereti tréning, életmód-tanácsadás). Több válaszadó emeli ki a középiskolai nyílt napok és az üzemlátogatások bevezetését és/vagy erősítését, tartalmasabbá tételét, emellett javasolják a munkaügyi központok iskolásokot segítő tájékoztató tevékenységét is. Az iskolák szülőkkel való kapcsolattartását és együttműködésük folyamatosságát mindkét iskolafokon javasolják. Van, aki kiemeli a középiskola feladataként a kistelepülési kisiskolákból városba került tanulók szüleivel való kapcsolatok fontosságát.

Egyesek visszavezetik a problémákat az alapfokú képzésre, és fogalmazznak meg tartalmi és módszertani javaslatokat a biztos alapok, vagy utalnak az országos kompetenciamérés eredményeinek alkalmazására a problémák diagnosztizálása érdekében. A hátrányos helyzetű tanulókkal kapcsolatos problémák megoldásában felmerül az egész napos, iskolaotthonos iskolaszervezés és ennek normatív alapú finanszírozási lehetősége a hátrányos térségekben.

Az intézményrendszer átalakítását célzó legtöbb javaslat a szakképzésre vonatkozik és a szakiskolás, lemorzsolódó, halmozottan hátrányos helyzetű tanulók iskolában tartásával és számunkra releváns oktatásával kapcsolatos. Felvetődik a háziasszony- és gazdaszónyképzés visszaállításának igénye, többféle érveléssel is alátámasztva. Nem meghatározott iskolaformát, de az előzőhöz hasonló gondolatot tartalmaz az a javaslat, amely a gyengébb tanulóknak nyújtana hamarabb szakmához jutási lehetőséget az iskolarendszerű szakképzés keretében. Többen foglalkoznak a tanműhelyekkel, a gyakorlati képzés háttérével, képzési bázishelyek kialakításával; e javaslatokhoz a megfelelő finanszírozás megteremtésének szükségessége is kapcsolódik. A szakképző intézmények átalakulása a piacképesebb tudást nyújtó, illetve munkahelyhez juttató képzések irányába, az ehhez szükséges tájékozódásuk és adaptációs képességük fejlesztésének igénye azokban a kistérségekben jelenik meg, ahol ezek problémáiról számoltak be a megelőző kérdésben.

A kisszámú térségi szemléletű, illetve irányítási és oktatáspolitikai jellegű javaslat mindenképp az elérés (tömegközlekedés, illetve ennek menetrendje) és a migráns, középiskolások feltételeinek javítása (kollégium) javítása tárgyában született. Többen említették, hogy a kistérségben a továbbtanulási problémák csökkentéséhez szükséges feltételeket létre kell hozni, illetve javítani a kistérségben. Van, ahol kötelező felvételt biztosító középiskola vagy ilyen funkciót ellátó speciális szakiskola kijelölése, az ilyen intézmények számának növelése a cél. Másutt a továbbtanulás támogatásának szakszolgálati feladatait erősítenék, egy kistérségben ennek a többcélú társulás keretébe emelését szorgalmazzák.

Szakpolitikai javaslatok

I. A kistérségi léptékű koordináció erősítése a közoktatásban és a szakképzésben

Ez a javaslat tárca szinten önállóan nem megoldható, másfelől rövidtávon csak közvetett eszközökkel kezelhető, de távlatában alapvető fontosságú oktatáspolitikai feladat. Megoldásában a közigazgatás és a szaktárcák (közoktatás, szakképzés), valamint a fejlesztéspolitika (regionális és kistérségi fejlesztések) összehangolt munkája szükséges. A javaslat különböző politikai („politics”) és szakmapolitikai („policy”) környezetben eltérő konkrét megoldásokkal valósítható meg. Néhány dimenzióját az alábbiakban kissé bővebben kifejtjük.

A kistérségekben – egy olyan földrajzi-társadalmi léptékben, amelyben az iskolások nagy része él és mozog – nincs olyan „gazdája” a közoktatásnak, amely az ott élő gyerekek, tanulók belépését, mozgását, szolgáltatásokkal való ellátását, továbbhaladását az oktatási rendszerben átlátná; amely fontos pontokon koordinálná azokat a feladatokat, amelyeken gyakran a tanulók sorsa múlik. Mindez elsősorban a nem kedvező társadalmi-gazdasági helyzetű kistérségekben élő, többségében szintén hátrányos helyzetű óvodás- és iskoláskorúak számára alapvető, akik társadalmi felemelkedése nagyban múlik az intézményes oktatáson. Emellett azonban a jó tanuló, illetve nem kedvezőtlen társadalmi helyzetű családok is gyakran szembe kell, hogy nézzenek a kistérségi léptékű közoktatási folyamatokban, elsősorban a továbbtanulás során a mennyiségi és minőségi intézményi és képzési kínálat, illetve az elérés, hozzáférés térségenként eltérő problémáival.

A problémát a területi tervezés rendszere lenne hivatott kezelni, de erre részben mindig is gyenge eszközei voltak, részben ez a megoldás csak az ellátás tényének biztosítására szorítkozhatott, a minőségi, sajátos szükségletek kielégítésére, illetve perspektivikus megoldásokra nem. Mára a megyei tervezés elvesztette minden szabályozó erejét, így területi szinten vagy a kistérségi, vagy a regionális közoktatás-irányítás az, ahová ilyen jellegű feladatok delegálhatóak lennének. Az általános iskolából a középfokra történő továbbtanulás esetében a kistérségi lépték releváns.

A területi tervezési és koordinációs feladat ellátásához – az oktatásirányításnak a közigazgatási rendszerbe való integráltsága miatt – a jelenlegi környezetben csupán puha és részleges eszközök rendelkeznek hozzá. A megoldást alapvetően a közigazgatási reform, az egyes területi szintek és ezek egymáshoz való viszonyának rögzítése, illetve az ennek kereteibe helyezett területi oktatásirányítási rendszer kialakítása jelentheti. Ennek híján – valójában átmeneti megoldásként – célzott anyagi, vagy hatékony közvetett eszközökkel és ösztönzőkkel lehet a kistérségi léptékű koordinációt javítani.

Azt, hogy térségi szinten kell a kérdést kezelni, az igazolja, hogy a magyar közoktatás eredményességi és hatékonysági problémáiban meghatározóak a területi eltérések. A fent jelzett problémák megoldása nem várható országosan egységes, normatív megoldásoktól, jogi eszközöktől, még hozzá rendelt megfelelő anyagi erőforrások esetén sem; statisztikai adatok és kutatások – a jelen kutatásé is – bizonyítják az egységes szabályozás diszfunkcionális, sőt kontraproduktív voltát. A közoktatási rendszerben való továbbhaladás szempontjából kiemelten fontos kistérségi (NUTS III) szint maga is igen diverzifikált mind társadalmi-gazdasági, mind az iskolarendszer jellemzői tekintetében.

A kistérségi szintű közoktatás-irányítás és koordináció humánerőforrásának erősítése az alábbi érvekkel támasztható alá. A kérdést a közoktatási szolgáltatásokat igénybe vevők oldaláról kell megközelíteni, akik – a 18 éves tankötelezettség idején – döntően már lakóhely-településükön túl, de kistérségen belül mozognak; szükségleteiket a kistérségi oktatásirányítás tudja kezelni. A közoktatás helyi-térségi rendszerét egy kistérségi léptékben gondolkodó szakember látja egyben; a különböző – települési és nem állami – fenntartók jobbjára csak a „saját” intézményeikre, az egyes iskolák pedig főleg csak a saját tanítványaikra és célcsoportjaikra – más intézményekre legfeljebb, mint konkurensre – figyelnek. A gyerekek iskolázási körülményeit, mint például az

utazást, az adott térségi iskolakínálat, a város és vidék problémáit egy iskola, még ha ismeri is, nehezen tudja megfelelően közvetíteni, nemhogy megoldani.

Fontos kérdés, hogy kiből testesülhet meg egy ilyen szakmai irányítási szükséglet, amely a mai magyar közoktatás rendszerében hiányzik. A többcélú kistérségek megalakulásával létrejött kistérségi oktatási referenciák, illetve az oktatás térségi irányításával összefüggő feladatokat más tevékenységük mellett ellátó szakember-csoport a társulási feladatok ellátásáért felelős, s e téren elsősorban számos, szoros hatósági ellenőrzés alatt álló feladatot kell ellátnia. Valójában legitimációja sincs arra, hogy a kistérségek területén működő közoktatás egészében gondolkodjon. Szinte egyedülként rendelkezik viszont jó áttekintő képességgel a kistérség (és nem csupán a társulás) oktatási hálózatáról, jellemzőiről és problémáiról. Jelenleg ez az egyetlen potenciális szakmai kör a fenti feladatok ellátására – akár zárójelbe téve a többcélú kistérségi társulási formát. Ezért egy lehetőség e szakmai kör megerősítése a fent vázolt feladat ellátására.

E humán erőforrás azonban sem mennyiségi tekintetben nem elegendő, sem jogilag nem ad lehetőséget a központi oktatásirányításnak bármilyen többletfeladat, különösen nem komplex koordinációs tevékenység ellátására, illetve ennek előírására. A többcélú társulásokban közoktatással foglalkozók száma igen alacsony. Ugyanakkor e munkatársak, nem ritkán munkaszervezet-vezetők döntő része magas iskolai végzettséggel és kellő munkatapasztalattal rendelkezik; többségük jól ismeri az oktatás gyakorlatának világát is. E szakemberi kör korösszetétele is eléggé kedvező; a pedagógus pálya mai zártságától eltérően e posztokon megjelentek a fiatalok is, erősítve az új kihívásoknak való megfelelés lehetőségét. Így minőségében a fenti igényeket kielégíteni képes szakember-gárdáról van szó. Potenciálisan tehát összességében lehet e szakmai csoportra építeni. A kistérségi referenciák munkája önálló ellátása, további oktatási szakemberek alkalmazása nélkül azonban még a kevésbé ambiciózus térségi koordinációs tevékenység is illuzórikus. Fontos, hogy amennyiben e szakemberi kör kap kistérségi irányítási és koordinációs többletfeladatot, azt nem lehet közvetlenül a többcélú társulási feladatokhoz kapcsolni, sem anyagi, sem függelmi dimenzióban.

A probléma egyéb megoldása, illetve az ehhez vezető úton számba jövő egyéb lehetőségek között fontos megemlíteni az európai uniós fejlesztési forrásokból az Új Magyarország Fejlesztési Terv keretében folyó programokat. A TÁMOP 3.1.1. kiemelt projekt koordinációjában, a TÁMOP 3.2.2. pályázat keretében 2009-től hét regionális hálózat létrehozása kezdődött meg, amelynek 2013-ig a közoktatási szolgáltatások teljes kistérségi szintű lefedettségét kell biztosítani. E hálózatok a térségi horizontális együttműködésekre építenek, a NUTS II szintű tervezési-statisztikai régiókban kiépített koordináló, szükségletfeltáró és ezek kielégítését szervező irodák vezetésével. Bár e fejlesztések konstrukciói adottak, a kiépülő hálózatok országos támogatása során, valamint a következő Akcióterv időszakában fokozottan érdemes törekedni arra, hogy a versenyképesség és az esélybiztosítás kettős követelményének együttesen eleget tevő hazai közoktatási rendszer fejlesztésében kiemelkedő nagyságú források felhasználása során az eltérő térségi lehetőségek és problémák, különös tekintettel a rendszerben való továbbhaladásra és ennek támogatására, megfelelő hangsúlyt kapjanak a térségi szinten koordinált feladatok között. A TÁMOP 3.2.2. bázisán – a következő Akciótervi időszakban folytatva, tovább építve ezek munkáját – elképzelhető a kistérségi léptékű közoktatási koordinációs feladatok bővítése, elsősorban a továbbtanulás, valamint az általános és a középiskolák tevékenységében a tanulók továbbhaladását támogató fontos egyéb területek (pl. idegennyelv-oktatás összehangolása)² tekintetében.

² Ebben a témában a jelen kutatás témavezetőjének egy korábbi kutatása fontos tapasztalatokat tárt fel (Balázs Éva: Stratégiától a kistérségi együttműködésekig – az idegennyelv-oktatás koordinációja. In.: Vágó Irén (szerk.): Fókuszban a nyelvtanulás. Oktatókutatás és Fejlesztő Intézet, Budapest, 2007).

2. A középfokú továbbtanulást megelőző pályaorientációs és pályaválasztási, illetve pályatanácsadási támogatás, az ezzel kapcsolatos szakmai szolgáltatások fejlesztése, térségi lefedettségének növelése és (szinte) valamennyi tanulót érintő biztosítása

Az elmúlt néhány évben a kistérségi szintű közoktatásnak, illetve a kistérségi szinten koordinált szolgáltatásoknak jelentősen erősödő tényezője a térségi szakszolgálatok körének és intézményeinek bővülése. A szakszolgálatok kistérségi fejlesztése az elmúlt évek egyik legjellemzőbb folyamata. A kutatás tapasztalatai szerint a többcélú társulások maguk is egyre inkább igyekeznek saját intézményeket létrehozni, illetve a többcélú intézményekké szervezés során e feladatokat is bevonni hatáskörükbe. A kutatás tapasztalata szerint azonban a „kipipált” szolgáltatás nem minden településre jut el, és hasonló mondható el a tanulók vonatkozásában is. A továbbtanulási, pályaválasztási és pályaorientációs támogatás a szakszolgálati tevékenységek azon csoportjába tartozik, ahol nem fogadható el az ellátás alacsony települési és tanulói „lefedettsége” a rászorultság szempontjából eltérő igényekre hivatkozva. E tevékenységet a kistérségi általános iskolák valamennyi tanulója számára elérhetővé kell tenni.

A továbbtanulási, pályaválasztási és pályaorientációs szakszolgálati tevékenységben a középiskola-választás – a kistelepülésen élő jó tanuló gyerekek magas színvonalú középiskolába juttatása – támogatásának éppúgy szerepelni kell, mint a szakmaválasztást segítő általános és specifikus szakmai tevékenységeknek. E munka komplexitása igen nagy. Ez a feladatban közreműködő szakemberek felé is összetett igényeket támaszt, így a megfelelő szakemberek biztosításáról, (tovább)képzésükről is gondoskodni kell. Alapvető az élethosszig és -szélességig tartó tanulásra való felkészítés paradigmájának követelménye, amelyet e szakembereknek hitelesen és adekvát módon kell közvetíteni a kliensek felé. Az adott térség gazdasági és munkaerő-piaci lehetőségeit és igényeit természetesen célszerű figyelembe venni (tehát folyamatait ismerni, követni kell), de távlatában és tágabb kontextusba helyezve, az egyéni felelősség és a váltás(ok) szükségszerűségének beemelésével. Tekintettel a probléma összetettségére, célszerű az iskolákban folyó ilyen jellegű tevékenységet bizonyos fókig összehangolni, de legalább megismerni és megismertetni ezek tevékenységeit. Célszerű a kistérségi pályaválasztási szakszolgálatok és a térségi szakképző intézmények, valamint munkáltatók közötti kapcsolatokat erősíteni (ebben az 1. pontban leírt kistérségi koordinációs szakmai kör is állhat közvetítő, információátadó vagy akár aktívabb szerepet), legalább az információ-áramlás, de inkább ennél direktebb kapcsolat-építés révén. E kapcsolatok fejlesztése során fontos, hogy a szakszolgálati tevékenységet végzők oldalán a tanulók hosszú távú érdekeinek fokozott figyelembe vétele kiemelt szempont legyen.

3. A kistérségekben, a többcélú kistérségi társulások bázisán az általános és középiskolai osztályfőnöki munkaközösségek, illetve az ezek közötti kapcsolatok erősítése, különös tekintettel a hátrányos helyzetű, a lemorzsolódásban fenyegetett tanulók hiányzásának csökkentése, a tanulási, továbbtanulási motiváció erősítése, az élethosszig tartó tanulás képességének fejlesztése érdekében

Az osztályfőnökök hosszabb idő alatt követik tanulóik iskolai pályafutását, ismerik családi hátterüket, körülményeiket. Másfelől a kistérségekben – mind a jelen kutatás, mind korábbi kutatási eredmények alapján – egy-egy iskolafokon belül viszonylag nagy gyakorisággal működnek tematikus tanári munkaközösségek. E két tapasztalati ténytet tudatosan összekötve célszerű volna erősíteni az általános iskola felső tagozatán működő osztályfőnökök – akik egy része látja el az iskolai szintű pályaválasztási felelősi feladatokat is – és a középfokú és középiskolai osztályfőnökök munkaközösségei közötti intézményes kapcsolatok létesülését. Ennek egyik lehetősége a mindkét iskolafok fenntartását ellátó kistérségi társulások keretében megvalósuló közös munkaközösségek, de célszerű volna ösztönzőket létrehozni, pályázati forrásokat is teremteni arra, hogy ennek híján is létesüljenek ilyenek.

A közös tevékenység tartalmi fókusza igen tág lehet, a kistéleplésen élő tehetséges tanulók igényes továbbtanulásának – a kapcsolódó intézmények által közösen történő – támogatásától a lemorzsolódásban fenyegetett tanulók iskolában tartásáig; a gimnáziumok induló követelményszintjének és felzárkóztatási stratégiáinak egyeztetésétől a kötelező felvételt biztosító szakképző intézmények munkájának megismerésén át a szakmai képzések térségi gyakorlati helyeinek, szereplőinek megismeréséig.

E tevékenységben érdemes építeni a térségi jó gyakorlatokra is (lásd még: következő pont).

4. A kistérségi szintű „jó példák” gyűjtése, a tapasztalatok megosztása, a kölcsönös tanulás lehetőségeinek tudatos bővítése – a térségi irányítási szakemberek formális továbbképzése útján, valamint horizontális, informális keretek között

A többcélú kistérségi társulásokban 2004-től 2010-ig számos jó és kedvezőtlen tapasztalat halmozódott fel a helyi közoktatási rendszerrel kapcsolatban. Ezek nagy része reflektálatlan, mind az adott földrajzi viszonylatban, mind általánosságban.

A kutatás tapasztalatai szerint a hosszabb társulási múlt több tekintetben is olyan tényező, amely a különféle oktatásügyi együttműködések kiterjedtségét, működésének eredményességét pozitív módon befolyásolhatja. A társulás egyfajta tanulási folyamatnak tekinthető, így hosszabb időszak alatt a szereplők által jobban befolyásolható, mint direkt beavatkozás útján. Másfelől vannak térségek, ahol a TKT-től függetlenül, illetve más jellegű együttműködésekben szerzett tapasztalat alapján (iskolaszövetség, irányítási társulás stb.) látható, hogy több területen, mélyebb tartalommal vannak együttműködések, egyeztetések a tanulókat érintő fontos kérdésekben. Gyakran egyes iskolák között tapasztalható ilyen jellegű potenciál.

A közoktatásban a tanulók iskolarendszeren való továbbhaladásának sikerességére irányuló, térségi koordinációt igénylő együttműködések jelenleg nem tartoznak a „best practice” alapján támogatott körébe. Szükség volna azonban ezeket beemelni; a kutatás eredményei és a korábbi javaslatok alapján talán nem kell indokolni, miért. Az EU által is szorgalmazott nyitott koordinációs módszerek (Open Method of Coordination) körébe tartozó jó példák – amelyek funkciója nem a pusztán másolás, hanem inkább elemzés, adaptációs lehetőségek végiggondolása, sőt akár motivációs alap nyújtása – a területi oktatásirányításban különösen relevánsak lehetnek. Ezek megismerése, alkalmazása elsősorban a jól működő társulások körében tekinthető a további fejlődés lehetőségének, mint a koordinációba bevont új, vagy tudatosabban kihasználni alkalmas terület. Egy másik irány lehet a jó példák tudatos beemelése a közoktatás területi irányításával foglalkozó továbbképzések körébe. Ilyen fejlesztések támogatása a közigazgatási fejlesztések keretében kiemelt terület lehet, mint az Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) következő akciótervi időszakában az oktatási és szakképzési ágazat közös prioritása.

5. Az előítélet-mentesség, a társadalmi integráció és a szolidaritás erősítése az oktatásirányítás, ezen belül a térségi irányítás és koordináció feladatában részt vevő szakemberek továbbképzésében

A kutatás nyitott kérdéseire kapott válaszokban, elsősorban a hátrányos helyzetű térségekben, meglehetősen gyakori volt az előítéletesség és szolidaritás-hiány. E válaszokat azonban nem lehet voluntarista módon kezelni. Hosszabb távú, összehangolt és komplex lépéseket igényel a probléma megoldása. A közigazgatásban dolgozó szakemberek képzése az ÚMFT keretében kiemelt feladat. Szükség lenne arra, hogy a közoktatásban dolgozó irányítási szakemberek továbbképzése, ezen belül pedig a probléma kezelését segítő hatékony módszerek alkalmazása megjelenjen az EU strukturális alapokból megvalósuló – ennek céljaival teljesen megegyező – további fejlesztések során. A közoktatásban jelentkező probléma teljes mértékben összeköthető az egyéb közszolgáltatásokéval; így a térségi irányítás fejlesztése érdekében történő beavatkozás jegyében nemcsak pragmatikus, hanem lényeg okból is közösen kezelhető és kezelendő.