

A Baranya megyei közoktatás- politika történetéről

Az oktatáspolitikai, illetve közoktatás-politika fogalmi értelmezését a diszciplináris kérdések tisztázásával a közelmúltban pótolta Halász Gábor; Gombár Csaba politikafogalmából kiindulva. (Gombár, 1983)

Ebben az értelemben az oktatáspolitikai „...egyszerre két dolgot jelölhet: egyfelől azt a szférát, amelyen belül az oktatással kapcsolatos érdekek és hatalmi törekvések megjelennek, és egymással találkoznak (politics), másfelől az oktatásra vonatkozó cselekvési stratégia (ez a policy). Ez utóbbi értelemben az oktatáspolitikai egyfajta szakpolitika, ahogyan létezik munkaerő-politika, egészségügy-politika vagy környezetvédelmi politika. Az oktatáspolitikai a közügyek politikájának, a közpolitikának a része, s ennyiben vonatkoznak rá mindazok a korlátok és lehetőségek, amelyek a közpolitikákra általában.” (Halász, 2000) Az oktatási szféra a társadalmi nagy alrendszerrel átszőve, azokkal kölcsönhatásában tölti be funkcióit.

Magát a közoktatás rendszerszerűségét hangsúlyozva Halász így pontosítja a fogalmat: „A modern oktatási rendszeren olyan nemzeti vagy országos rendszert értünk, amelybe a népesség egésze belép, amelynek működését országos érvényre bíró törvények szabályozzák, döntően közpénzekből finanszírozzák, s amely felett az adott ország politikai hatósága valamilyen felügyeletet gyakorol.” Az oktatási szféra a funkcióit – a kultúra újratermelése, a társadalmi struktúra áthagyományozása és/vagy újratermelése, a gazdaság fejlődésében játszott szerepe, a politikai rendszer legitimálása, a társadalmi integráció biztosítása és különféle szolgáltatási feladatait – a társadalmi nagy alrendszerrel összefonódva tölti be. Kérdés, hogy az oktatási ágazat struktúráit érintő politikák miként hatnak a társadalmi alrendszerek alakulására, illetve milyen kölcsönhatások játszódnak le az egyes térségi szinteken is az alrendszerek között. Témánk kutatása során a közoktatás-politika itt idézett fogalmi kereteit alkalmazzuk.

A közoktatás-politika fontos eleme a szakmapolitikai kompetenciák térbeli allokációja. Ebben az összefüggésben nem elhanyagolható, hogy a hatalmi struktúrákhoz kötődő makro-politikai érdekek és értékek koronként, korszakokként miként érvényesítik törekvéseiket az ágazati politikákban. Vizsgálatunk szempontjából az a kérdés, hogy miként formálódott az elmúlt évtizedekben a területi közoktatás politika és milyen hagyatékokkal kell ma a regionális közoktatás-politikának megbirkóznia?

Hipotézisünk szerint a jelenlegi közoktatási intézményhálózat olyan történeti képződmény, amely az oktatáspolitikai döntések akkumulálásával jött létre. Az ágazati politika történeti örökségeként alakult ki a mai intézményhálózat és jöttek létre az alapellátási modellek. A regionális döntési szintek történeti és térbeli megjelenésének feltárásával a szintek közötti szerepek, kompetenciák elosztási szisztémája nyomon követhető. A változások leírásával dokumentálható az a folyamat, ahogyan a döntések és hatásai az egyes területi oktatáspolitikai szinteken továbbgyűrűztek. Bemutatjuk a Baranya megyei monolitikus oktatáspolitikának az intézményhálózatra ható folyamatait és annak átalakulását.

Módszertani megfontolások

A korszak területi oktatáspolitikájának bemutatása jelentős módszertani kérdéseket vet fel. A magyar oktatáspolitikai 60 éves története jól dokumentált formában fellelhető a szakirodalomban, archívumokban. Ideológiai kontextusuk miatt azonban másodlemzésre alig használhatók. A források egy része is csak óvatosan, a Központi Statisztikai Hivatal területi statisztikai adattárában meglévő adatok felhasználásával, azok összevetésével alkalmazható. Elemzésünkben az adott korszak ágazati politikáját meghatározó oktatáspolitikai és pártpolitikai dokumentumokat, primér adatokat tartalmazó kutatási jelentéseket, a tanügyigazgatás közigazgatási rendjét tartalmazó joganyagokat is felhasználjuk. Az ötvenes-hatvanas-nyolcvanas évek, illetve a rendszerváltás óta eltelt évtized közoktatáspolitikájának területi vonatkozásait a területfejlesztési koncepciókat tartalmazó dokumentumokból, valamint a gazdaságpolitikai törekvések szakanyagjaiból fejtettük fel. Az úgynevezett kemény oktatás-statisztikai, területi statisztikai jelzőszámok elemzésén túl a korszakot jól ismerő szakemberekkel, iskolaigazgatókkal, polgármesterekkel, tanügyigazgatási tisztségviselőkkel készített mélyinterjúkra alapozva összegezzük a megye közoktatási rendszerére, közoktatási politikájára vonatkozó adatainkat.

További módszertani problémaként merül fel az elemzésben alkalmazható korszakolás kérdése. A megközelítések közül a tematikus vagy a kronologikus metodika között választhatunk. Az utóbbit fogadtuk el, mert a területi közoktatás-politika két szintjének

A korszakokra jellemző, hogy a makropolitikai attitűdöknek megfelelően ciklikusan váltakoznak az engedékenységre és a megszorításra utaló irányítási eszközök.

interdiszciplináris bemutatását csak az adott korszakra jellemző ágazati politikák együttes vizsgálatával tekinthetjük át. A korszakolást 5–10 éves időszakosításban végezzük el, mert a monolitikus pártpolitikai programtervezésre alapozott ágazati fejlesztés korabeli gyakorlata is ezt a munkamódszert indokolja. (Horváth, 1978)

A területi közoktatás-politika a kettős hatalom metszéspontjában

A második világháborút követő évtizedeket implicit és explicit eszközökkel működtetett, erősen monolitikus ideológiai viszonyrendszer jellemezte. A centralizált oktatáspolitikát közvetlen pártpolitikai ideológia vezérelte. A hazai közoktatás-irányítás országos, megyei, később járási és települési szintjein „kettős” hatalom alakult ki. A döntési szinteket a hierarchikus viszonyba ágyazott párt- és állami központok irányították. A közoktatás funkciójában felerősödött a szocialista ideológia társadalmi legitimitása elfogadtatásának kényszere. A kultúráközvetítésben a népesség iskolázottságának növelése, a felépítésre váró ország, a tömegtermelés növelésére a szakember-utánpótlás biztosítása, a munkaerőpiac kínálati szegmensének utánpótlása. (A népszámlálási adatok szerint 1949-ben a 7 éves és idősebb népesség legmagasabb iskolai végzettségének tükrében az analfabéták aránya országosan: 5,7 százalék, Baranya megyében 6,4 százalék; a 8 osztályt befejezettek aránya országosan: 13,6 százalék, megyénkben: 12,9 százalék, a középiskolai végzettség aránya országosan: 3,3 százalék, megyénkben: 2,6 százalék, a felsőfokú végzettséggel rendelkezők aránya országosan: 1,9 százalék, megyénkben: 0,9 százalék.) A legújabb népszámlálási adatok szerint a megye népessége jelenleg is tartós iskolázottsági deficitet halmozott fel.

A monolitikus hatalmi politika egypólusú pártrendszert, ideológiát és szakmapolitikát, közoktatási közigazgatás-politikát honosított meg. A megyei intézményhálózat formálását is az átideologizált ágazati politika mentén határozták meg. A szovjet modell bevezetésével a közoktatás állami tulajdonba vételével párhuzamosan megszüntették az egyhá-

zi és magániskolákat. A háborút követő évek feladata országszerte, így Baranyában is a fizikailag megsemmisített épületek, tantermek felépítése volt. (Andor, 1981) A közoktatás tartalmi fejlesztésére és hatékonyságának növelésére országszerte egységes, központi tankönyveket vezettek be. A centrális politikai irányelvek nyomán vezényelt intézményi szerkezetváltozást Baranya megyei folyamatok is jellemzően dokumentálják: az egyházi iskolák bezárásával és azok állami tulajdonba vételével egy időben megtörtént azok ideológiai átszínezése is. Ezt az oktatáspolitikai célt szolgálta a pedagógusok világnézeti alapon történő megrostálása és a nemzetiségi nyelvet oktató iskolák leépítése is. A pedagógusok körében radikális ideológiai tisztogatást végeztek országszerte, így Baranya megyében is. Ezzel párhuzamosan jóvátétellel vagy egyszerű tulajdonjogi lemondással állami tulajdonba vették a katolikus, református és izraelita iskolákat. (Bernics, 1989) Az államosítás a megye községeinek kétharmadában látszatdemokráciára jellemző módon zajlott le. A járási főjegyzőségek és pártapparátusok indítványaira a helyi népgyűlés szavazott a közoktatási intézmények állami tulajdonba vételéről. 128 településen felfüggesztették a községi képviselőtestületek működését a német lakosság kitelepítése miatt. Ezen a településeken a községi bírók hozták meg államosítási határozataikat. A helyi sajtó akkor megjelent adatai (Dunántúli Napló 1948. 06. 19. száma) szerint a 418 népiskola és általános iskola 84 százalékát (352 felekezeti iskolát) államosítottak. A fennmaradó intézményeket párthatározatok alapján adminisztratív eszközökkel állami iskolákká nyilvánították.

„Hazánkban a tanácsi rendszer 1950-ben jött létre. Ez, a magyar történelmi tradícióktól alapvetően különböző, a régi több-kevesebb önkormányzatot is nélkülöző, irányítás-igazgatási struktúra a sztálini modellnek megfelelő tervutasításos rendszert szolgálta, és a centralizált párt-állam végrehajtó szervezete lett. (...) A tanácsi szervezetbe integrált tanügy igazgatási (művelődési) szervezet csak a fentiekben nagy vonásokban jelzett változások kontextusában értékelhető.” (Bernics, 1989) Az 1950-ben életre hívott szovjet típusú tanácsi rendszert az 1954. évi 2. Tanáctörvény kanonizálta. A járási és megyei tanácsok és pártszervezetek kettős allokációjában működő tervutasításos rendszerbe ágyazódott be a hazai közoktatási rendszer politikai, közigazgatási és szakmai irányítása. A közoktatás intézményszerkezetének logikájában és az oktatás tartalmi fejlesztésében is a tervutasításra alapozó közoktatás-politika közép- és hosszú távú tervezési gyakorlata honosodott meg.

A hatvanas évek új gazdasági mechanizmusában a közoktatás fejlesztését a tömegtermelésre alapozott ipari, illetve az üzemszerű mezőgazdaságot kiszolgáló, nagy tömegű szakmunkásréteg képzése jellemezte. Ezt szolgálta a középiskolák 70 százalékának szak- középiskolává alakítása – szovjet mintára. A közoktatás területi tervezése és a fejlesztések a megyei pártirányítás hierarchiáján „lecsöpögtetett” gazdasági és politikai irányelvekre és leosztott forrásokra épült. A centrum által közölt gazdasági és demográfiai adatok pontatlansága miatt a megyei beiskolázási és intézményhálózatra irányuló bővítési terveket folyamatosan korrigálták. A központi tervekhez igazított megyei terveket a gyakorlati megvalósítás hiányosságai, a fáziskésések és az állandósult forráshiányok miatt folyamatosan javították. A maratoni tervezés és megvalósítás szakaszai így egybemosódtak, és állandó hiányjelenségeket generáltak. A központi tervezés a népgazdaság minden ágában hasonló mechanizmusokat idézett elő. Oktatásgazdaságossági számításokat nélkülöző, „felülről vezérelt” megyei oktatási tervek az állandósult tanterem-, pedagógus-, tankönyv-, műhely-, működési források hiányát tükrözték. A megyei közoktatás irányításnak a végrehajtó bizottság előtt zajló beszámolók jegyzőkönyvei, tervkorrekciók tükrözik a folyamat hiányjelenségeit.

Az 1961. évi III., úgynevezett reformtörvény a középfokú oktatás általánossá tételét tűzte ki célul. Az általános iskolai fejlesztés hatékonyságát a körzetesítés teljes körűvé tételében, valamint a szakrendszerű és diákotthonos oktatás kiépítésében fogalmazták meg.

A túlzó fejlesztési koncepció negatív hatásai a kilencvenes évekig érzékelhetően befolyásolták a közoktatási intézményhálózat területi fejlesztését. Baranya megyei iskolafejlesztési koncepciója és annak megvalósítási programja 20 éves távlatban településekre és intézményekre bontva körvonalazta a megye közoktatási hálózatának terveit. A „Ratkó-korszakban” született nagy létszámú gyerek iskoláztatását előidéző demográfiai hullám óvodától induló, majd a teljes közoktatási vertikumon átáramló tömegével sem az országos, sem a megyei tervek nem számoltak. A korszakra jellemző szimultán gazdasági, társadalmi, térszerkezeti változások – különösen a mezőgazdaságban zajló termelészövetkezeti átalakítások – a népesség városok felé irányuló migrációját erősítették fel. A demográfiai súlypontok területileg is átstrukturálódtak, melynek hatására megnövekedett az iskoláskorú népesség száma az urbanizáltabb településeken. A közoktatás intézményhálózatának fejlesztéséért felelős párt- és közigazgatási döntéshozók nem számolt az egyenlőtlen gazdasági fejlődés és a demográfiai változások, a migráció területi politikai következményeivel.

A hiány tüneti kezelése zajlott, amelyet a korszakra jellemző szlogenek is hitelesen tükröznek. „Az állandósult forráshiány miatt a mennyiségi szinten tartás és a minőség javítását tűztük ki célul Baranya megyében. A távlati fejlesztési terveket a központi adatokra építve rohamunkában végeztük el, így a megyei tanács 1962. november 7-én hagyta jóvá azt a tervet, amelynek végrehajtásakor 50 százalékos lemaradást konstatáltunk. Hivatalos dokumentumokban, így a VB. Beszámolókból ezek az adatok nem jelenhettek meg. A hatékonyságról a tanácsi gondolkodásban mindig kompromisszum-kérésően, az egyensúly megteremtésének látszatát keltve fogalmaztunk. Az előterjesztések ezért a következőképpen hangzottak: Voltak, vannak nagyon jelentős eredmények, de azért még léteznek problémák, amelyeket meg kell oldani.” (Interjúrészlet a Bencsik Ferencsel 1999-ben készített mélyinterjúból.)

A közigazgatási, hivatali virágnyelven megfogalmazott hatékonyság-elemzés mögött központi gazdasági, területi politikai döntések húzódtak meg.

A területi közoktatás-politika fontosabb szakaszai

A területi oktatáspolitikai 40 évét az intézmény-körzetesítési törekvések drasztikusabb és lágyabb korszakai váltogatták. A direkt eszközökkel végrehajtott politikai döntéseket egyre kifinomultabb oktatás-gazdaságtani jelzőszámokkal támasztották alá. A „körzetesítés” néven ismert területi közoktatás-politikai törekvés politológiai elemzését az állami szerepvállalás szemszögéből így láthatjuk:

„Az iskolakörzetesítés egy felvilágosult-»aufklärerista«- állami bürokrácia törekvése arra, hogy az iskolahálózat racionális mintázatát, szerkezetét megteremtse. A központi hatalom a közjó érdekében részletesen előírja, mely lakóhelyi közösség, milyen állami javakban részesülhet lakóhelyén, melyekért kell távolabbra utaznia. Az oktatás nyilvánvalóan egyike azon közjavaknak, amelyet az állam racionalitásra törekedve oszt szét alattvalói között: megszabva, hol működhet alsó tagozatú, hol teljes általános iskola, hol szerveződhet és milyen középiskola, ezáltal kialakítva az iskolák hierarchikus szerveződési elvét. Ez a rendszerezés már a szocialista átalakulás kezdetén megszületett (az 1951-es tanácstörvényhez kapcsolódva), majd alakult és fejlődött, s csúcspontját az 1971-es településhálózat-fejlesztési koncepcióban érte el, amely a megszüntetésre ítélt települések körét is szabályozta a hierarchia alsó, illetve a hierarchia alatti szinteken. A tökéletesség már nem volt túlszárnyalható, s törvényszerűen következett be a visszaesés. Ezt megelőzően azonban – az ötvenes évek kezdetétől a nyolcvanas évek második feléig – felére csökkent az iskolák száma. A csökkenés üteme a hetvenes években volt a leggyorsabb, s nem véletlenül akkor kristályosodott ki az a vélemény, hogy az iskolakörzetesítésnek nem az alapelvével, hanem a »kampányszerűségével« van baj. A »kam-

pányszerűség» azt jelentette, hogy a központi alapelveket siettek a gyakorlatba átültetni...” (Forray, 2000)

A Baranya megyei iskolakörzetesítés három szakaszának körvonalazása során a Baranya Megyei Művelődésügyi Osztály egykori vezetőjének korszakolását vesszük irányadónak. (Bernics, 1989) Az 1945–1949, 1950–1960 közötti évek körzetesítési törekvéseiben markánsan jelennek meg a politikai direktívákra épített közoktatás-politika szakmai-tartalmi célkitűzéseinek ideológiai koncepciókba bújtatott változatai. A korszakokra jellemző, hogy a makropolitikai attitűdöknek megfelelően ciklikusan váltakoznak az engedékenységre és a megszorításra utaló irányítási eszközök.

A körzetesítés 1945–1949. évekig tartó első szakaszában meghirdetett célok az egységes nyolc osztályos általános iskolai képzést és a lakosság teljes alapfokú iskolázatását fogalmazták meg. Az új, népiskolai hagyományokat követő közoktatási szerkezet ötvözte a nyolc osztályos, hat osztályos iskolák, a négy évfolyamos polgárik, valamint a nyolc évfolyamos gimnáziumok első négy osztályos iskolai típusait.

Az átmeneti korszak sajátos közoktatási intézménytípusa az úgynevezett fiók iskolák voltak, amelyek a meglévő központi általános iskolák tagintézményeiként működtek. Az egyházi és magániskolák államosításával párhuzamosan az intézményi hálózat-fejlesztés a diszkrét körzetesítéssel párosult. A politikai döntést a nagymérvű tanárihiány, a közoktatás finanszírozására fordított források elégtelensége indokolta. Az intézményi hálózat térbeli átstrukturálása mögött az egyházi iskolák államosítása és a pedagógustársadalom ideológiai átképzése, az új pártpolitikai érdekeknek megfelelő politikai értelmiségi elitréteg rekrutálása állt. A monolitikus politikai és társadalompolitikai elvek területi allokációjának ez az intézménystruktúra felelt meg. Az ideológiai őrsváltás szűkös gazdasági körülmények között zajlott. A forráselosztás centrális irányítása a politikai, szakmai kompetenciák szabadság-, „leosztásával” párosult. Az államosítás és körzetesítés nem az egyes lakóhelyi közösségek településszintjén dőlt el. A megyei pártapparátusok terveit a helyi közösségek formalizált forgatókönyvek alapján hajtották végre. Az oktatáspolitikai és településpolitikai centralizációs törekvéseket a több megyét dekoncentrált irányítással működtető tankerületi főigazgatóságok megszüntetése jellemezte. A megyei hatáskörű, de önálló hatósági jogkörrel nem rendelkező tanügyigazgatás 1950-ig pártirányításon alapuló oktatási közigazgatási modellként működött. A megyei és járási pártbizottságok meghatározó politikai befolyása az ötvenes években stabilizálódott. A járási oktatási szakigazgatási szint bevezetésével a hatáskör térbeli megosztásaként az ágazat szakmaiságát demonstráló járási művelődési osztályok szervezetei jöttek létre.

Politológiaiailag jól megfogható a tervutasításos rendszer beszűremkedése a közoktatási intézmények működésébe. A területi közoktatás-politikai folyamatok mögött sajátos, ideológiaiilag vezérelt hatékonysági rendszert építettek ki. A Közoktatási Minisztérium által kiadott „irányító tantervek” szabták meg az iskolák munkaterveit. Teljesítését a központ negyedéves ellenőrzésekkel mérték az iskola, osztály, pedagógus tevékenységét. A rendszer minden szinten ellenőrzés alatt tartott. A tervfétis nem tűrt haladékat, ezért nem tolerált intézményi, tanári, tanulói különbözőségeket sem. Aki kilógott a tervszámokból, azt ideológiai szabotázs címén a közoktatás peremére (tanyasi iskolába, kollégiumba) száműzték. A párt- és oktatási közigazgatási főhatóságok a tervszámokhoz idomított adminisztratív mutatókkal mérték az ágazat szakmai és politikai hatékonyságát. Az ellenőrzéseket a rendszer működésének standardizálható, számszakilag rögzíthető mennyiségi mutatóira építették. Ilyen volt a lemorzsolódási arány, az osztályok-, iskolák tanulmányi átlaga, a munkás-paraszt származás diszkriminatív megjelölése. A hatékonysági mutatók az ipari, mezőgazdasági tervekben használatos mennyiségi jelzőrendszerekhez hasonló szemléletet diktáltak. Nem alapoztak az oktatásban részt vevő népesség társadalmi, intézményi és térségi adottságaiból adódó különbözőségekre. Hízen egyfajta egységesítő, normatív politikai célkitűzés vezérelte mind a fejlesztés, ter-

vezés, mind az ellenőrzés folyamatait. A hatékonysági mutatók országos és megyei bon-
tásokban készültek, ezeket a szinteket jelenítették meg az értékelő beszámolók. Pártbro-
súrák, oktatási útmutatók, megyei és járási utasítások, tervszerű tanfelügyelői ellenőrzé-
sek szoros kontrollt gyakoroltak az iskolákban és a közoktatás járási, megyei hivatalai-
ban. Az egyes térségekben tevékenykedő járási, megyei szakfelügyelők politikai komis-
szárokként működtek.

Az ötvenes évek

Az úgynevezett „gyorsított fejlesztés” iskola körzetesítési szakasza 1953-ig datálható.
A közoktatási intézményhálózat átalakítását új, hatékonyságelvű koncepcióra építették.
A körzetesítés szakmai elgondolása az volt, hogy legalább a felső tagozatokban osztott
osztályokban, szakrendszerű képzésben részesítse a nagy távolságokból a körzeti köz-

*Az utasítás a körzeti központi
általános iskolák létrehozását
szorgalmazta. Kimondta, hogy
ilyen szakrendszerű képzést
nyújtó intézmény nem hozható
létre határövezeti vonalon, nem-
zetiségi területeken és ott, ahol
„nagy tömegű vallási fanatikus
szülő él”. A hazai szakrendszerű
intézményfejlesztés és alapellá-
tás bővítése ilyen és hasonló uta-
sítások mentén jelölte ki az
előnyös és a tartósan depresszió-
ra ítélt településeket, kistérségeket.*

*Ennek következményei ma is
megfigyelhetők a Dráva határ-
vonala mentén fekvő iskolahiá-
nyos települések tucatjaiban
vagy a Hegyhát németlakta ap-
rófalvaiban, illetve Kátoly és
környéke, Mohács térségének
horvátok által benépesített nem-
zetiségi településein.*

nek horvátok által benépesített nemzetiségi településein.

A mennyiségi szemléletű intézménytelepítési gyakorlat nem számolt az utak, közleke-
dési eszközök, meglévő körzeti iskolák infrastrukturális és humánforrás-ellátottságá-
nak szempontjaival. Az adminisztratív eszközökkel irányított körzetesítés következtében
Baranya megyében 1950-ben 22 körzeti iskola és ehhez tartozó 44 tagiskola, valamint 10
együttműködő közoktatási intézmény volt. Összehasonlítás képpen álljanak itt az 1947
évi adatok, amelyek szerint 416 iskola volt Baranyában, ezek közül 203 (48,8 százalék)
általános iskolában 1–8 osztályban tanítottak. 213 (51,2 százalék) népiskolaként műkö-
dött, ami az 1–4. osztályos kisiskolások képzését látta el. (Bernics, 1989)

Az összevonási, körzetesítési folyamatok egyik szakmai, hatékonysági elve a szak-
rendszerű oktatás kialakítása volt. A megvalósítását országosan az iskolák 78,9 százalé-
kában, Baranyában 66,1 százalékban teljesítették. További mennyiségi mérőszámok fém-

jelezték a tervek megvalósításainak sikereit: így a bejáró tanulók arányának csökkentését az iskolás gyerekek létszámának 16,6 százalékában nyugtázták, illetve a körzetesítéssel együtt járó pedagógushiányból következően a képesítés nélküli pedagógusok száma országosan ötszörösére, Baranyában háromszorosára nőtt.

A hatvanas évek

A korszak iskolakörzetesítése új politikai és szakmai alapokon folytatódott. (Az 1961. évi 3. törvény, illetve az 1962. évi 14. törvény és a 3/1966. (XI.4.) számú MM-utasítása szabályozta.) Látszólag az alulról építkező, helyi települési tanácsok tervezésére és végrehajtási gyakorlatára apelláltak a közoktatás-politika, a településfejlesztési tervek, valamint az agrár-, ipari- és más ágazati fejlesztési elképzelések komplex politikai, gazdasági dokumentumai. Valójában a körzetesítés a centrális politikai akaratnak megfelelően a megyei, járási párt és közigazgatási döntésekre alapozva, a korra jellemző- bürokratikus eszközökkel irányított gépezetben realizálódott. A központi irányelvek megyei körzetesítési tervekben, illetve húsz évre szóló fejlesztési koncepciókban artikulálódtak. Megvalósításukban a járási párt- és oktatási közigazgatási hivatalok alkuja dominált.

A közoktatási intézményhálózat horizontális és vertikális fejlesztésének távlati elképzelései között az általános iskolázottság és a középiskolai végzettség teljes körűvé tétele szerepelt. Ez utóbbi célkitűzés szakmai és pártpolitikai dokumentumai azt tükrözik, hogy a tervek a reális intézményi feltételek ismerete nélkül olyan túlzó eredményeket vetítettek előre, amelyek később korrekcióra szorultak. (A magyar oktatáspolitikai csak most jutott el a középiskolai expanzióig. Jelenleg az alapfokú képzésből kilépő tanulók 75 százaléka jár érettségit adó középiskolákba.) A deklarált célok sorában új szempontként szerepel az esélyegyenlőség biztosítása az egyes társadalmi rétegek között. Mindezek felismerése azonban nem párosult a területi egyenlőtlenségek kompenzálására irányuló komplex gazdaság-, munkaerőpiaci, közoktatás-, szociálpolitikai, területfejlesztési tervessel, fejlesztéssel.

A közoktatási alapellátás bővítése sorában megjelenik a szakszolgálati intézményhálózat (gyógypedagógiai intézet, diákotthonok stb.) és a középfokú érettségit adó, szakmát biztosító szakiskolák kiépítésének igénye is. Az intézménytípusok területi elhelyezését illetően az érettségit adó és szakmai képzést nyújtó középiskolák a megyei központokban és nagyobb városokban kaptak helyet: Pécsen, Komlón, Mohácson, Szigetváron. Vagyis a megyei pénzelosztásban mindenki ugyanannyi forrást kapott, mint a hasonló nagyságrendű szomszédja a beszámolási időszakot megelőző évben. Kilógni nem lehetett a sorból. Sajátos módon ötvöződött ez a metodika a maradékélvű tervezéssel, valamint a fejlesztési forrásoknak a működési alapokból történő kigazdálkodási gyakorlatával. A megye vagy a járás csak különleges, a pártbizottságokkal összehangolt célok érdekében különített el fejlesztési alapokat. Arra kényszerítette az intézményeket, hogy a működési kiadásaik visszafogásával teremtsék meg fejlesztési forrásaikat. A megyei és járási tartalék-alapok különleges pénzforrást teremtettek a lobbizó tanácselnököknek, iskolaigazgatóknak az osztálytermek, sportcsarnokok stb. bővítéséhez. Az oktatásnak a népgazdasági érdekek szempontjából prioritást élvező ágazatokkal szembeni másodlagossága, illetve az oktatási innovációs tényezők súlytalanságával magyarázható az iskolaügy marginalizálódása. Ez azt a gyakorlatot eredményezte, hogy a megyei források elosztásának alkufolyamatában az oktatási és művelődési ágazatra a prioritást élvező népgazdasági területek után kerülhetett sor.

Az intézményfejlesztés hatékonyságát a beszámolási időszakok teljesítési mutatóival mérték. Így például a demográfiai folyamatok begyűrűzése következtében a megnövekedett tanulólétszámmal rendelkező településeken – a megyeszékhelyen és városokban – kampány-jellegű sürgősségi programokat hirdettek meg tantermek, tornatermek, pedagóguslakások, tanműhelyek bővítésével. A helyi erőforrásokért, valamint a közpon-

ti erőforrásokért folytatott versenyben azok a térségek indultak sikeresen, ahol egyébként is tevőleges mezőgazdasági, ipari, gazdasági, pénzügyi potenciál és politikai kapcsolatrendszer halmozódott fel. Baranyában azok a térségek – Pécs, Bóly, Somberek, Szigetvár, Pécsvárad, Szent-lőrinc, Mohács – számolhattak jelentős intézménybővítéssel, így uszoda, könyvtár, tornaterem, szaktanterem építésével, ahol a jól működő termelészövetkezetek és ipari üzemek tevékenykedtek.

A hatvanas évek korszaka erőteljes közoktatás-politikai, gazdasági megszorítások mellett – a körzetesítés következtében – a kis tanulólétszámú iskolák erózióját eredményezte. Az intézményi hálózatban főleg a 2–3 tanulósoportos kisiskolák aránya országosan 54,5 százalékra, Baranya megyében 60,5 százalékra csökkent, további 26 település iskola nélkül maradt. (*Bernics*, 1989) A korabeli megyei tanácsi dokumentumok, jelentések pozitív fejleményként könyvelik el, hogy bővült a közoktatási alapellátásban a szakrendszerű oktatás, kiépült a szakszolgálati rendszer.

A hatvanas években a termelészövetkezetek megszervezésével, majd a hetvenes években a területfejlesztési politikában párhuzamosan megjelentek a centralizációs és decentralizációs törekvések. A folyamatok kísérőjelenségeként alakultak ki a gazdasági, közgazdasági, kereskedelmi, közlekedési, oktatási központok. Baranyában jelentős hatása volt a mezőgazdasági termelészövetkezetek összevonásának, amelyet az 1971. évi 34. számú Termelészövetkezetekről szóló törvényerejű rendelettel az agrár-társulások megalakításával szorgalmaztak.

Az alsó és középfokú ipari és agrárágazati központok létesítésével nemcsak a gazdasági erőforrások, hanem a munkaerőpiac és humántőke allokációjának területi folyamatai is felerősödtek. Az új közoktatási intézmények telephelyeinek kijelölésében, a meglévők korszerűsítésében és az alapellátás bővítésében változatlanul jelentős szerepük volt a településen működő gazdasági egységeknek. Az oktatási intézményhálózat alulról induló fejlesztésének ösztönzői, motiválói és a források biztosítói is a helyi termelészövetkezetek, állami gazdaságok, feldolgozó mezőgazdasági és ipari üzemek voltak. Megerősödtek a megyében az iskolaközpontok Bólyban, Sombereken, Szentlőrincen, Mágocson, Szigetváron, Komlón, Pécsváradon. A helyi gazdák a helyi társadalmi érdekek érvényesítését a járási, megyei pártbizottságok hivatalosan meghirdetett fejlesztési politikájával szemben, a központi támogatások nélkül érték el. A kilencvenes évek elején sajnálatos módon megszakadt a helyi gazdaság és társadalom összefogásából induló fejlesztések ilyen irányú gyakorlata.

A hetvenes évek

Az iskolakörzetesítés következtében újabb 167 iskolát bezártak. A megye közoktatás-politikai törekvései és területi trendjei az Országos Tervhivatal, a negyedik ötéves terv és a Munkaerő és Életszínvonal Távlati Tervezési Bizottsága állásfoglalásában, valamint az 1971-ben napvilágot látott Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepció (OTK) 1007/1971./III.16. kormányhatározatában összegződtek. Az OTK dokumentuma 1985-ig, illetve 2000. évig alaptervi igénnyel szabta meg a megyék fejlesztésének irányát. A tervek ágazati fejezeteiben rögzítették a térség fejlettségi szintjét, az országos normától való eltérést, valamint a fejlesztési irányok településtípusonkénti ütemezését. A tervszámok a lakosság és az iskoláskorú népesség becsült számára alapozták a „perspektivikus, ideális normák” alapján a megye közoktatási hálózatának fejlesztését. „Az egyes települések településfunkciója mellé egyben az intézménystruktúra optimális meghatározóját rendeli.” (*Baranya megye településhálózat fejlesztési terve*, 1971)

A tervkészítők szándéka az volt, hogy a tervasztalon kialakított településhierarchia egyes szintjeihez ellátási funkciókat, kompetenciákat illesszenek. További iskolakörzetesítéssel számoltak oly módon, hogy az alsó fokú központokban tovább szűkítették az iskolák számát. A körzetesítéssel párhuzamosan diákotthonos férőhelybővítést irányoztak

elő a középfokú központokban, illetve az urbanizáltabb településtípusokban. Az ágazat hatékonyságának növelését a koncentrált telepítési elvvel és a beruházási eszközök racionálisabb felhasználásával célozták meg. A fejlesztést egyes járások szintjén, valamint az OKT településhierarchiájában elhelyezkedő településtípusok mélységében rajzolták meg. A közoktatási hálózat hatékonyságát mérő változók, jelzőrendszerek dokumentációi igen szerények, mondhatni szegényesek. Az ágazat megyei trendjeit a fajlagos mutatók segítségével az országos ellátási szinthez igazították. Az országos iskoláztatási ellátáshoz viszonyító jelzőszámok a tízezer főre jutó bölcsődei, óvodai, általános iskolai, középiskolai férőhelyek számán alapultak. A mutatórendszer elfedte a térség speciális helyzetét, így Baranya megye aprófalvas, soknemzetiségi jellegéből, a határ menti térségek rossz közúthálózatából és elmaradott infrastruktúrájából adódó sajátosságait. A terv a járási szintű ellátottságra alapozott, nem reflektált a települési szintű alapellátási igényekre és a már meglévő intézményi adottságokra. Megállapítja, hogy az óvodai ellátottság az országos szinthez képest – a pécsi és a mohácsi járás kivételével – elmaradt az országos átlagoktól. A fejlesztési koncepció nem számolt a helyi erőforrásokkal. Nem támaszkodott azokra az önfejlesztő, innovációt gerjesztő rendszerekre, amelyek mögött a mezőgazdasági és ipari üzemekben, megalakuló gazdasági munkaközösségekben akkor még jelentős gazdasági potenciál halmozódott fel.

A közép- és felsőfokú oktatás struktúrájának tervezése során a középfokú és kiemelt szerepkörű települések vonzásközpontjaira építettek. Ma is helytálló az a tervezési stratégia, amely a középfokú intézményhálózat fejlesztése terén megyén átnyúló, regionális normákkal, hatásokkal számolt.

A nyolcvanas évek

Az évtized elején a demográfiai folyamatok új helyzetet eredményeztek. A hetvenes évek elején ugrásszerűen megnövekedett a megyében is az élve születők létszáma. A megsokasodott beiskolázásra várók korosztálya egyrészt a Ratkó-gyerekek szülőképes korosztályának emelkedő produktivitásával, másrészt a szociális lakásépítési és GYES program hatásával magyarázható. A népes korosztály oktatási rendszeren való átvezetésének problémája már korán felvetette a megszüntetett falusi iskolák újraindításának gondolatát. (Andor, 1981) A megyei demográfiai adatok valóban élenkülönböző iskoláztatási igényre utalnak. Azonban a demográfiai térkép erőteljesen átrajzolódott. Az iskoláskorú népesség térbeli elhelyezkedése lényegesen megváltozott. Az ipari, mezőgazdasági centralizációs törekvést kísérő településpolitikai nyomán felgyorsult a migráció az urbanizáltabb települések felé. A hiányos úthálózatú, elégtelen kommunális és közoktatási alapellátást nyújtó településtípusokban akkorra már a szülőképes korosztály lényegesen csökkent, mert a fiatalok nagy része már elhagyta a rurális, aprófalvas térségeket. A demográfiai robbanás a megyeszékhely lakótelepein, a bányák lakónegyedeiben és a megye nagyobb városainak agglomerációs övezeteiben kívánta meg az intézményhálózat és az alapellátás bővítését.

A nyolcvanas évek település- és iskola-rehabilitációs kezdeményezései az OTK téves fejlesztési stratégiájának kiigazítására irányultak. Az újabb területfejlesztési koncepció és abban az intézményfejlesztést érintő elgondolások szintén a VÁTI tervezőasztalain születtek meg. Ezúttal (1984-ben) az új elképzelések ugyanolyan kétszintű, megyei és járási tervezési stratégiával készültek el, mint amelyet az OTK már a korábbi dokumentumaiban megalapozott. A körzetesítés gazdasági és közoktatás-politikai hatásairól és a megye intézményellátottságáról az alábbi összegzés készül a rehabilitációs programban: „Az oktatásra jellemző (...) a nagyfokú koncentráció. Az oktatás körzetesítésének pozitív következményei a szakrendszerű oktatás és szaktanári ellátás biztosítása, negatív következményei viszont a tanulók utaztatása, a központi iskolák zsúfoltsága... Az oktatási tevékenységet alapvetően meghatározza, hogy jelentős a kulturális szempontból hátrányos helyze-

tú rétegek és települések részaránya. A községek 60 százaléka törpefalva, a lakosság 5 százalékát kitevő cigány népességből több mint másfél ezer még telepeken él, magas a dolgozók és diákok ingázási aránya..., országos átlagot meghaladó és növekvő a gyógypedagógiai nevelésre szorulók aránya. Csak 35 településen van óvoda és a települések 52 százalékában működik csak általános iskola...” (VÁTI Regionális Tervezési Iroda, 1984)

A kisiskolák rehabilitációját, az oktatás hatékonyságának növelését norma-szabályozás útján kívánták orvosolni. A terv ugyanazokra az elvekre alapozta a korrekciót, mint a körzetesítés 25 éves gyakorlata. A 10 fő feletti gyermeklétszámmal rendelkező települések esetében felülvizsgálták a kisközségek iskoláinak újraindítási, illetve alapítási lehetőségét. Baranyában 1984-ben 123 településen végeztek ilyen vizsgálatot, majd az iskola-rehabilitáció második szakaszában további 28 községben mérlegelték az iskola visszaállításának lehetőségét. Három településen indítottak 1-3 osztatlan osztályt, illetve 5 településen megnyitotta kapuit az óvoda, és a pedagógusoknak szerény területi pótlékot biztosítottak. A VÁTI által feltárt adatok szerint a hetvenes években megszüntetett 167

Az országos példák nyomán (Törökbálint, Kecel) Baranyában (Pécsent, Sátorhelyen, Mecseknádasdon) több célú közösségi terek építészeti és szakmai programjának kimunkálását kezdték meg. Mára az aprófalvas közoktatási és közművelődési intézményhálózat megújításának elvetélt modelljéről beszélhetünk csak. Az iskola rehabilitáció alternatívájaként megjelenő nevelési központok, művelődési központok, alfák projektje nem tolthette be feladatát. A központi szabályozás, finanszírozás és az ágazatra jellemző forrás hiánya magyarázza a – svéd mintára alapozó – intézménytípus tiszavirág-életét.

iskolából 87-ben volt oktatásra alkalmas tanterem, de 130 településen hiányzott a pedagógusok alkalmazását segítő szolgálati lakás, a meglévők többsége korszerűtlen, komfort nélküli. A vizsgált településeken csak 13 helyen működött óvoda. (Interjú Bencsik Ferencsel, 1999) Nem volt realitása az intézmények visszatelepítésének. A helyi tanácsok intézményműködtetési gondjai, a pedagógusok és az oktatási célokra alkalmas ingatlanok hiánya nem tette lehetővé a központi elképzelésekben megfogalmazott iskola-rehabilitációs tervet.

A rendszerváltás szelének felerősödése sem segíthetett a leszakadó falvak alapellátásának biztosításában. A megye komoly szakmai támogatása mellett, de valójában a rehabilitációt ténylegesen támogató politikai akarat és mozgósítható erőforrások nélkül zajlott az intézményi szerkezet átvilágítása. A Baranya megye negyven éves közoktatás-politikáját fémjelző körzetesítés gyorsított és irreverzibilis folyamata ezzel lezárult. Következménye nemcsak az ötvenes-

hatvanas-hetvenes években érintette drasztikusan e térség intézményi szerkezetét. Máig hat az a politika, amely hosszú időkre megszüntette Baranya megye közoktatási alapellátásának fejlesztési lehetőségeit. Mindez a szélesebb regionális, térségi humán erőforrás alakítására is befolyással van. Így lényegesen meghatározza azokat a szinergikus folyamatokat is, amelyek a gazdasági szerkezet korszerűsítésében az infrastruktúra fejlesztésében, a munkaerőpiac-alakításában szerepet játszanak.

A rendszerváltás ideje

A 90-es évek fordulóján térségi szinten is szétzilálódott a szakmapolitika és a központi irányítás intézményrendszere. Ezzel is magyarázható, hogy mire leépült a szocialista típusú közoktatási iskolahálózat és tanügyigazgatás, az aprófalvas térségek alapellátására kifejlesztett nevelési központ koncepcióját már csírájában elfojtották. Az innováció lényege az volt, hogy a közoktatási, közművelődési és sportfunkciókat egy intézménybe telepí-

tette. A többfunkciós intézmény a hagyományos művelődési, sport-, közoktatási feladatok egy térben és egy szervezetbe történő integrálására, forrásracionálizálásra és pedagógiai, közművelődési, ifjúsáspolitikai szempontból átgondolt, egységes humánerőforrás-fejlesztési programra épült. A települési alapellátás biztosításán túl ez az intézmény – a visszavonhatatlan körzetesítésből fakadó – térségi funkciók ellátását is vállalta. (Vészi, 1984) Az országos példák nyomán (Törökbálint, Kecel) Baranyában (Pécsent, Sátorhelyen, Mecseknádasdon) több célú közösségi terek építészeti és szakmai programjának kimunkálását kezdték meg. Mára az aprófalvas közoktatási és közművelődési intézményhálózat megújításának elvetélt modelljéről beszélhetünk csak. Az iskola-rehabilitáció alternatívájaként megjelenő nevelési központok, művelődési központok, alfák projektje nem tölthette be feladatát. A központi szabályozás, finanszírozás és az ágazatra jellemző forrás hiánya magyarázza a – svéd mintára alapozó – intézménytípus tisztavirág-életét.

1. táblázat. Baranya megye közoktatási intézményei az egyes településtípusokban, 1950 és 2002 között

Településtípus	Településtípus / lakosság (fő)					Együtt
	Város > 10 000	Város < 10 000	Község > 1 000	Község 500–999	Község < 499	
nincs és nem is volt			1	2	41	44
%			3,1	4,0	18,9	14,2
megszűnt a '50-es években					4	4
%					1,8	1,3
megszűnt a '60-es években			1	1	55	57
%			3,1	2,0	25,3	18,4
megszűnt a '70-es években				3	47	50
%				6,0	21,7	16,1
megszűnt a '80-es években				1	15	16
%				2,0	6,9	5,2
megszűnt a '90-es évek első felében				1	13	14
%				2,0	6,0	4,5
megszűnt a '90-es évek második felében				4	4	8
%				8,0	1,8	2,6
van 1–4 osztály			1	11	18	30
%			3,1	22,0	8,3	9,7
van 1–8 osztály	4	6	29	27	18	85
%	100,0	100,0	90,6	54,0	8,3	27,4
1–6 osztály					2	2
%					0,9	0,6
Összesen	4	6	32	50	217	310
%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

A rendszerváltás elsöpörte a régi közoktatás- és közművelődés-politika formálásában döntéssel és hatáskörrel rendelkező országos és megyei szintek intézményeit. Az alulról építkező, település szintű közoktatás-politika szemlélete pedig még váratott magára. A civil szerveződésekkel együtt majd csak a kilencvenes évek közepén jelenik meg ez a területi, társadalmi kohéziót formáló új erő. Akkor is már rendezetlen intézményi tulajdonviszonyokkal terhes, artikulálatlan önkormányzati és szakmai érdekek feszültek egymással szembe. A kudarc okai sorában komoly tényezőként vehetők számba a rendszerváltás politikai hangsúlyváltásai, valamint a helyi érdekek és kliensek (szülők, civil érdekcsoportok, pedagógusok) gyenge érdekképviselete.

Az évtizedekig ideológiailag kötött oktatási-művelődési ágazat további presztízsveszteségeket szenvedett el. A belső erőforrások leépülése mellett a komplex közösségfejlesztés ethosza kimúlt. Látványos gyorsasággal leépült a közoktatási alapellátást kiegészítő közművelődés területi intézményhálózata (művelődési házak, könyvtárak, mozik stb.) és a tömegsport intézményi és forrásháttere is.

2. táblázat. Könyvtárellátottsági adatok

Intézmény/Év	1990	2003
Könyvtár		
– települési (tanácsi, önkormányzati)	313	227
– munkahelyi, szakszervezeti	129	7
Mozi	49	53
Múzeumok	49	20

Forrás: Statisztikai évkönyv, 1990; KSH Pécs, 1991, Baranya megye statisztikai évkönyve, 2002, KSH Baranya megyei Igazgatósága, 2003. Pécs

3. táblázat. Közművelődési adatok, 2003.

Megnevezés	Költségvetési intézmény és önkormányzat	Non-profit szervezet	Vállalkozás
Működtetésében lévő művelődési otthonban			
Intézmények száma	180	54	1
Alkotói művelődési központ száma	253	95	2

Forrás: Baranya megye statisztikai évkönyve, 2002, KSH Baranya megyei Igazgatósága, 2003, Pécs, 198. összesítés

További vizsgálat tárgya lehet, hogy a közösségi terek fejlesztésére, felnőttoktatásra, szabadidő-szervezésre koncentráló – a nyolcvanas években megújult – közművelődési rendszer radikális megszüntetése hogyan zilálta szét a kisteleplülések lakosságmegtartó intézményeit és funkcióit. Azt is érdemes lenne megvizsgálni, hogy a rendszerváltás privatizációs áramlatában, a termelőszövetkezetek, állami gazdaságok válogatás nélküli szétverésével hogyan húzta ki a politika a vidéki térségek alól azokat a forráskészleteket, lobbikba ágyazott szimbolikus tőkéket, amelyek a vidéki népesség közösségi intézményhálózatát évtizedeken keresztül szponzorálták, fejlesztették. Az iskolák sport- és művészeti oktatása, óvodai étkeztetési formák, művészeti amatőr együttesek, nemzetiségi népművészeti szerveződések, könyvtárak, múzeumok, honismereti gyűjtemények, a civil szerveződések természetes képződményei veszítették el működési lehetőségeiket, amikor a vidéki áfész-ek, tsz-ek megszüntették kulturális és felnőttoktatási támogatási alapjaikat.

A rendszerváltás időszakára a hazai közoktatás átstrukturálódásának lehettünk tanúi. Az ország településeinek 30 százalékában, Baranya településeinek 60 százalékában semmilyen közoktatási intézmény nem működött. A KSH területi statisztikai adatainak másodelemzéséből kiténik, hogy alapvetően az 500 főnél kisebb lélekszámú településekből az úgynevezett törpefalvakból szorult ki az oktatási alapellátás. A nyolcvanas-kilencvenes évek fordulóján az intézmények megszüntetését az alacsony gyermeklétszám és gazdaságtalan működtetés indokolta. Ekkorra a települések 52 százalékában már nincs iskola. (*Interjú Brandstätter Györggyel, a Baranya megyei Önkormányzat Humánérőpolitikai Főosztályának munkatársával*, 2002.) A körzetesítés intézményhálózati eredményeit, a rendszerváltás küszöbén így értékelték a megye szakemberei: „A szakrendszerű oktatás megteremtése érdekében végzett iskolakörzetesítések alapvetően a gazdasági és közigazgatási koncentrációt követték, központilag tervezett településfejlesztési elképzelések mentén. A kisteleplülések iskoláinak megszüntetése megyénkben az 1968–79. közötti időszakban volt a legerősebb. A tagiskolák jelentős része azonban megmaradt. A körzetesítés írott feltételei között szerepelt szakmai követelményként a szakrendszerű oktatás biztosítása, a bejáró gyermekek számára a napközi-otthonos ellátás megteremtése, az iskolabuszok járatainak bevezetése. A feltételek azonban nem voltak adottak a legtöbb településen még a hetvenes évek közepén sem. Sokféle kényszermegoldás született. Így: a váltakozó tanítás, a különböző, más funkciójú épü-

letekben szükségstantermek kialakítása. A körzetközpontokat nagyrészt a földrajzi elhelyezkedés határozta meg mind a gazdaság, mind az oktatás terén. Alapvetően ekkor alakult ki a mai intézményhálózat. Sajnos létrejöttek olyan iskolák, ahova 15–17 település gyermekei jártak 'falujáró' autóbusszokkal. A körzeti iskolák mellett épült ki a körzeti óvodák hálózata. Három éves kortól naponta órákat kell/kellett túlszűfolt járatokon utazni. (...) Mindezt tette a hetvenes évek végén, nyolcvanas évek elején jelentkező demográfiai csúcs. Ekkor indultak az iskolaépítések, többnyire a régihez épített 4–6 tanteremmel, mert ekkor nem volt kötelező a tornaterem építése, így adódott, hogy Szigetvár és Siklós környékén alig-alig épült komplex, új intézmény. (...) A körzetesítés előnyökkel járt ott, ahol egymáshoz viszonylag közel 4–5 település gyermekeit érintette. A nagykörzetek azonban aránytalan megterhelést jelentenek a tanulóknak. A túl nagy felvevőkörzet gondot jelentett az intézmény és a szülők kapcsolattartásában is. (...) A községekben a tanítók, tanárok, óvónők jelentős hányada 'kijáró' pedagógus, tehát nem lakik az iskola, óvoda székhelyén. (...) Annak ellenére, hogy a megyében van munkanélküli pedagógus, a megyeszékhelytől távoli községekben nehéz megfelelő képesítésű nevelőt találni a megüresedő helyekre." (*Baranya megye Közoktatásának Fejlesztési Terve*, 1997. március, Pécs, 21.)

A rendszerváltás küszöbére a kisiskolák bezárásával és a tanulóknak a körzeti iskolákba való beíratásával megnőtt a szakrendszerű oktatásban részesített felső tagozatos tanulók létszáma. Az iskola nélkül maradt településeken azonban lényegesen romlottak az oktatás feltételei. A közoktatási intézményi ellátásra szoruló gyerekek távolabb kerültek az óvodától, iskolától, így naponta utazásra kényszerültek a zsűfolt, egyre ritkuló tömegközlekedési járatokon. A körzeti iskolák fejlesztése lelassult. A bejáró gyerekek rosszul felszerelt iskolákban, hátrányosabb körülmények között kényszerültek iskolakötelezett-ségüknek eleget tenni, mint korábban a lakóhelyükön. A nagy létszámú iskolák működtetési megfontolások miatt – a költségek racionalizálására hivatkozva – a kevésbé hatékony, zsűfolt osztálytermi oktatásra álltak át. A pedagógusellátás nehézségei, a szakszolgálati ellátás, a nemzetiségi, művészeti oktatás kezdetlegességei, a gyér napközi otthonos és kollégiumi ellátás jellemezte a központi iskolákat. (Reisz, 1984)

A folyamattal párhuzamosan a kilencvenes évek elején a frissen kivívott önkormányzatiság hevében, a szabad iskolaalapítás és intézményfenntartás lehetőségével élve a helyi kezdeményezések párosultak az új típusú források megteremtésével és az önkormányzati tartalékok mozgósításával. Ennek köszönhetően 11, korábban tagiskola kezdte meg újra az oktatást főként Mohács és Siklós térségében, amely 78 tantermi bővülést eredményezett. Terjedőben volt legalább az óvoda és az 1–4. osztályos, úgynevezett alsó tagozatos képzés újraindítása. Ezért a közoktatás alapellátásának bővítését az osztatlan vagy részben osztozt, egy-két pedagógust foglalkoztató iskolák számának gyarapodása jellemezte. Míg az 1987/88. tanévben az osztatlan és részben osztozt iskolák aránya 21 százalék volt, ez az 1996/97-es tanévre 29,9 százalékra emelkedett. (*Baranya megye Közoktatásának Fejlesztési Terve*, 1997. március, Pécs, 8.) Az iskolai szakos tanítás növelése az európai normák egyik minőségi követelménye. Egy 52 települési önkormányzatra kiterjedő – kutatás összehasonlító adatai szerint az osztatlan képzés aránya a reprezentatív országos mintában nem éri el a 20 százalékot. Amennyiben a baranyai osztatlan iskoláknak az összes intézményhez viszonyított arányát az országos indexhez viszonyítjuk, úgy magasnak értékelhető ez az iskolai alapellátás minőségét jelző mutató. Vagyis az önkormányzatok iskolaalapítási kedvének erősödésével bővült az iskolahálózat, de ez nem eredményezte a közoktatási alapellátás minőségi javulását.

Az iskolaalapítási vagy újraindítási mozgalom országos tendenciává nőtte ki magát. Az önkormányzati tartalékok elforgácsolódtak a többnyire öreg épületek felújításával és korszerűtlen infrastruktúra működtetésével. (*Interjú Nemeske, Óbánya, Pécsvárad, Hosszúhetény, Szentlőrinc polgármesterével*, 2002) Az aprófalvas településeknek automatikusan járó 2 millió Ft-os támogatás nem oldotta meg a működtetési gondokat. Igen

gyorsan kiderült az is, hogy a normatív támogatási összegek az alacsony tanulói csoportlétszámok mellett igen magas fajlagos költségráfordítást eredményeznek.

Várható volt, hogy az intézményalapítási láz kifulladás. A kilencvenes évek elején az önkormányzatok ellátási kötelezettségeiket még a tartalékaik mozgósításával, saját intézményfenntartással igyekeztek biztosítani. „Településszerkezeti okok következtében a magyar önkormányzatok közel 70 százalékában (2000 főnél kisebb lakónépességű településeken) a szolgáltatás hatékonyságát, a méretgazdaságosság érvényesülését meghatározza a részben önként vállalt feladat ellátási kényszer. Amennyiben az önkormányzat saját intézmény működtetése mellett dönt, akkor a hatékonysági szempontok érvényesítésére a gyakorlatban alig van lehetőség. A fajlagos költségeket ilyenkor alapvetően a demográfiai folyamatok és a központi költségvetési döntések határozzák meg, így helyi szinten csak kevésbé befolyásolhatók. A statisztikai adatok egyértelműen igazolják, hogy a 2000 főnél alacsonyabb népességszámú településeken a kilencvenes években az intézményrendszerben még a korrekciós jellegű változások is kisebb mértékűek voltak, mint a városokban és a nagyobb községekben. Nem erősödött fel a társulások kezdeményezése,

A decentralizált tanügyigazgatási rendszerben most már a helyi önkormányzatok saját döntési kompetenciáikkal élve végezték el az intézményi alapellátás szűkítését, illetve átszervezését. Az a tendencia rajzolódik ki, hogy az alacsony tanulólétszám következtében a fenntartók a 6–10 éves korosztály iskoláztatásának ellátásáról is lemondanak. Közoktatási feladatellátási szerződések formájában vagy intézményfenntartói társulásokban oldják meg alapellátási kötelezettségeiket.

se, az egyetlen iskolát működtető önkormányzatok az órakeret csökkenésére, a kötelező juttatásokon kívüli kifizetések minimalizálására törekedtek.” (Halász – Lannert, 2000) A hazai iskolaügy rendszerváltó törvényeinek, így az önkormányzati és 1993. évi közoktatási törvénynek együttesen igen erős hatása volt az iskolaügy településszintű autonóm kezelésére. Nemcsak Baranyában, hanem országsszerte is heroikus küzdelem indult a közoktatási rendszer színvonalának megőrzéséért és a saját települési intézményhálózat visszaállításáért.

Az oktatási intézményhálózat méretét és az alapellátás tartalmát, hatékonyságát mérsékelték a demográfiai folyamatok csökkenéséből következő változások is. A fajlagos költségek redukálására fókuszáló finanszírozási és fiskális logika az alapellátást az intézményi koncentráció irányába erősítette fel. A

közoktatási rendszer hatékonyság-csökkenésének másik elemeként megemlíthető – a felvázolt folyamatokból következően – a kis létszámú tanulók összevont csoportokban történő oktatásának elterjedése.

A decentralizált tanügyigazgatási rendszerben most már a helyi önkormányzatok saját döntési kompetenciáikkal élve végezték el az intézményi alapellátás szűkítését, illetve átszervezését. Az a tendencia rajzolódik ki, hogy az alacsony tanulólétszám következtében a fenntartók a 6–10 éves korosztály iskoláztatásának ellátásáról is lemondanak. Közoktatási feladatellátási szerződések formájában vagy intézményfenntartói társulásokban oldják meg alapellátási kötelezettségeiket.

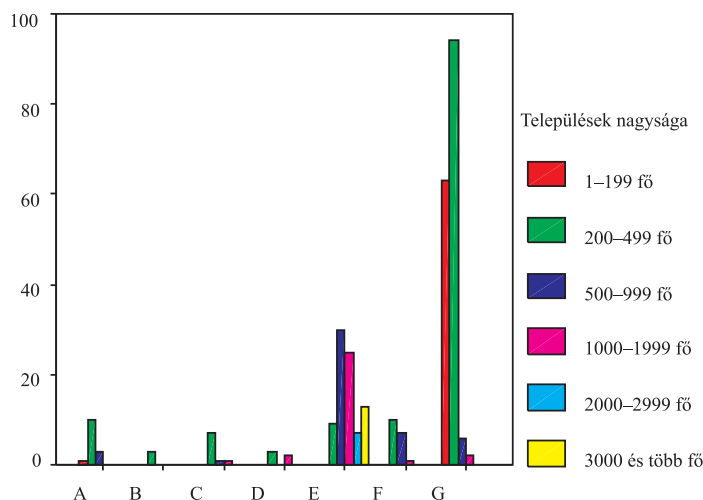
A jelenleg kialakult közoktatás-politikai helyzet és annak okai

A hazai oktatás-, gazdaság-, területi politika makrofolyamatai jellegzetes nyomokat hagytak Baranya megye intézményhálózatán. Elemzésünkben az oktatási rendszer policy- és politics-szintjeit abban a történeti, strukturális dimenzióban tártuk fel, amelyben a közoktatás politika területi változásai is megmutatkoztak.

Az évtizedes gyakorlat máig ható, terebélyesedő gondokat konzervált. A vagyoni tőke (infrastruktúra, intézményműködtetés vagy az alapellátási szolgáltatás megvásárlásához szükséges külső és belső vagyoni jellegű jóságok) tartósan szűkös állapota a forrásoknak csak egyik szegmense. Az öngazgatásra, önismeretre épülő önfejlesztő modelleket a monolitikus rendszer kiiktatta. Nem képződhetett ebben a forráshiányos térben olyan innovációs potenciál, amely az ágazati fejlesztéseket alulról generálhatta volna. A közigazgatásban és a pedagógus társadalomban ismert gyakorlattá vált káderpolitika, valamint a korán elinduló és azóta felerősödő kontraszelekció nem kedvezett az alulról jövő kezdeményezéseknek. Hiányzott, pontosabban nem alakulhatott ki olyan, helyi társadalmi legitimitással bíró innovációs mag, amely a makro- és helyi oktatáspolitikai érdekviszonyokat konstruktívan alakíthatta volna. Az ágazat helyi társadalmi vezetőinek viselkedésmintáiba nem szocializálódhattak ezek a képességek, szervezeti stratégiák. Sok helyen a fejlődés gátját nemcsak a szerény intézményhálózat és erőforrás okozta, hanem az önfejlesztő szervezeti irányítási attitűdök hiánya is.

4. táblázat. Az iskola létének és funkcióinak alakulása 1988 és 2002 között az egyes településtípusokban (fő és %)

Településtípus/ Iskolatípus	1–199	200–499	500–999	1000–1999	2000–2999	3000 és több	Összes
4 o. megszűnt	2	8	4				14
%	2,9	6,2	7,4				4,7
8 o. megszűnt		2	1				3
%		1,5	1,9				1,0
4 o. alakult		8	1				9
%		6,2	1,9				3,1
8 o. alakult		3					3
%		2,3					1,0
8 o. volt és van		10	33	21	7	13	84
%		7,7	61,1	100,0	100,0	100,0	28,5
4 o. volt és van		9	10				19
%		6,9	18,5				6,4
iskola nem volt és ma sincs	68	90	5				163
%	97,1	69,2	9,3				55,3
Összesen	70	130	54	21	7	13	295
	100	100	100	100	100	100	100



1. ábra. Az iskola létének változása 1988 és 2002 között (A – megszűnt 4 o. iskola, B – megszűnt 8 o. iskola, C – alakult 4 o. iskola, D – alakult 8 o. iskola, E – van és volt 8 o. iskola, F – van és volt 4 o. iskola, G – nincs és nem is volt)

A fejlesztések visszafogása miatt a gazdaságilag elmaradottabb baranyai térségekben hiányos lett az intézményhálózat. Az intézményhálózat összezsugorodása mellett más alapellátási gyakorlat is megfigyelhető. A nagyobb lélekszámú településtípusokban szélesebb választékú és minőségükben is jobb oktatási szolgáltatásokat nyújtó intézmények működését biztosították. A Janus-arcú politika eredményeképpen a ritkuló intézményhálózat együtt járt a kistéleüléseken a szűkebb alapellátási szolgáltatások kínálatával és azok szerényebb minőségével is.

Az iskolakörzetesítés és visszakörzetesítés a párt- és ágazati politika kudarcával végződött. Ez a politika az intézményhálózat fenntartóit és használóit kizárta azoknak a döntési kompetenciáknak a gyakorlásából, amelyekkel kezükbe vehették volna a szűkebb és tágabb térségük, életminőségük alakítását. A kliensek szerény érdekképviselői artikulációval rendelkeztek. Sem szervezeteik, sem véleménynyilvánítási fórumaik, így tevékenység szerepük sem alakulhatott ki a helyi társadalom intézményi struktúrájának alakításában. Másrészt a helyi közösségek – a szülők, civil, ifjúsági önszerveződő, ifjúsági mozgalmi csoportok, pedagógus munkavállalók – képviselőre hivatott szakszervezetek belesimultak a korszak „népfrontos” elkötelezettséget, elvű fegyelmélettséget elváró, a hatalomhoz konform érdekkrendszerébe.

Irodalom

- Horváth Márton (1978): *Közoktatáspolitikai és általános iskola*. Akadémiai Kiadó, Budapest. 32–135.
- Inkei Péter – Kozma Tamás (1977): *Célok és stratégiák a köznevelés fejlesztésében*. Akadémiai Kiadó, Budapest. 9–25.
- Andor Mihály (1981): Dolgozat az iskoláról. *Mozgó Világ*, 7. 11–12.
- Gombár Csaba (1983): *Politika címszavakban*. ELTE Állami- és Jogtudományi Kar, Budapest.
- Polányi Károly: A gazdaság mint intézményesített folyamat. In: Polányi Károly: *Az archaikus társadalom és a gazdasági szemlélet*. Gondolat, Budapest. 228–273.
- Andor Mihály: Az iskolák visszaállításának esélyei. *Valóság*, 2. 69–75.
- Forray R. Katalin: *A falusi kisiskolák helyzete*. Educatio füzetek, Oktatókutató Intézet, Budapest. 10–11.
- Bernics Ferenc (1989): *Közoktatás és tanügyigazgatás Baranya megyében (1945–1985)*. Pécs. 57–76.
- Interjú Brandstädter Györggyel, a Baranya megyei Önkormányzat Humánerőpolitikai Főosztályának munkatárával*. (2002)
- Baranya megye általános- és középiskolai oktatásának távlati feladatai*. (1965) Baranya Megyei tanács Könyv- Dokumentumtára, Tanácsülések.
- Országos Településhálózatfejlesztési Konceptió*. (OTK, 1007/1971./III.16. kormányhatározat.)
- Baranya megye településhálózat fejlesztési terve*. (1971) VÁTI, Budapest. 60.
- VÁTI Regionális Tervezési Iroda. Baranya megye hosszú távú területfejlesztési koncepciójának megalapozása*. (1984) Intézményellátás fejezet. Budapest.
- Vészi János (1984): *Alfák a láthatáron*. Kézirat Népművelési Intézet. Budapest.
- KSH Baranya megye területi statisztikai adatban. 1985–2000*.
- Halász Gábor – Lannert Judit (szerk.): *Jelentés a magyar közoktatásról 2000*. 87., 100., 415.
- Halász Gábor – Lannert Judit (szerk.): *Jelentés a magyar közoktatásról 1997*. 177.
- Baranya megye Közoktatásának Fejlesztési Terve 1997 március*, Pécs. 8., 21.
- 1971. évi 34. számú Termelőszövetkezetekről szóló törvényerejű rendelet*.
- Inkei Péter – Kozma Tamás (1977): *Célok és stratégiák a köznevelés fejlesztésében*. Akadémiai Kiadó, Budapest. 9–25.
- Interjú dr. Solymos Verával, a Baranya Megyei Közigazgatási Hivatal főtanácsosával*.
- Statisztikai évkönyv, 1988*. (1989) KSH, Pécs.
- Statisztikai évkönyv, 1990*. (1991) KSH, Pécs.
- Baranya megye statisztikai évkönyve, 2002*. (2003) KSH Baranya Megyei Igazgatósága, Pécs.