

SZEMLE

ÖNKORMÁNYZATOKKAL VAGY NÉLKÜLÜK?

Az 1944-es oktatási törvénnyel Angliában és Wales-ben (a továbbiakban pontatlanul ám egyszerűbben: Angliában) kialakult oktatásirányítási rendszer sokáig mintául, hivatkozási alapul szolgált az összehasonlítható oktatásirányítási kutatások vagy éppen az irányítási reformot szorgalmazó politikusok számára. A három nagy politikai erő (a központi kormányzat, a helyi oktatási hatóságok és a tanárság) közti erőviszonyok egyensúlyán alapuló, az európai rendszerekhez képest decentralizáltabbnak tartott irányítási rendszer mára teljes átalakulásban van, újabb modellül szolgálva a hetvenes évek végi poszt-jóléti társadalmak átalakítási törekvéseire. Az átalakulásban mindhárom hagyományos partner szerepe újraértékelődik. A helyi oktatási hatóságoké olyan radikálisan, hogy az egyes iskolák 1988 (a változásokat összegző-előíró Oktatási Reformtörvény) óta dönthetnek úgy is, hogy kiválnak irányításuk alól. Erről a jelenségről [opting out] szól *Martin Rogers* könyve. A könyv és szerzője maga is tipikus jelensége az átalakulásoknak: korántsem az irányítási kutatások akadémikus képviselőjével és termékével van dolgunk. Korábban csaknem két évtizedig oktatásirányító testületben (egyszerűség kedvéért magyarul iskolaszékeknek nevezhetnénk) dolgozott, ebből 10 évet szülő-képviselőként. Megalakulása (1989) óta egy olyan információs központ (Local Schools Information) munkatársa, amelyet a helyi oktatási hatóságok egy része működtet önkéntes társulásban, és amelynek célja a lakosság informálása az oktatásügyben bekövetkező gyors és a rendszer egészére kiterjedő változásokról. A szerző a központban az *opting out* téma vizsgálatával és az azzal kapcsolatos tanácsadással foglalkozik. Könyve a témában felgyűlt tapasztalatokról szól. A tájékoztatást szöveget is segíti, amely a legfontosabb irányítási és finanszírozási ki-fejezéseket tartalmazza és magyarázza a laikus olvasó számára is közhírhelyen módon. Innen megtrudhatja az érdeklődő szülő, ha akarja, mi is az az aggregált iskolai költségvetés, hogy mi minősül magániskolának, kicsoda és mit csinál a helyi oktatási főtisztviselő vagy öfelsége tanfelügyelője és sok egyéb más hasznos tudnivalót. A könyv hangvétele meglehetősen szemleges: se rábeszél, se lebeszél, nem akarja az olvasót a „kiválás”-ra, csupán sok szempontból bemutatja a jelenséget és hátterét. Az önkormányzatok irányítása alól való kiválás lehetősége illeszkedik azon változások folyamatába, amelyek az angol

tanulók 93%-át beiskolázó állami (azaz: a helyi oktatási hatóságok irányítása alá tartozó) iskolák fokozódó gazdasági és intézményirányítói felelősségével valamint a helyi hatóságok irányítási felelősségének csökkenésével írhatók le. A szerző is arra törekszik, hogy az *opting out* jelenséget e tágabb folyamat részeként elemezze. Az *opting out*, a teljes kiválás, azaz a központi támogatással fenntartott iskola (Grant-Maintained – GM-iskola) státusának választása e folyamat azon szélső állomását jelenti, amelyben a helyi hatóságnak szinte semmi szerepe nem marad az iskola működtetésében. Bár erre az 1992-es iskolaév végéig a kiválásra felhatalmazott 25 ezer iskolából (ez a középiskolák és a 300 tanulónál nagyobb létszámú elemi iskolákat jelenti) csupán 219 vállalkozott (a könyv szerzője szerint ugyan várható az arányok gyors növekedése), a jelenség mégis több szempontból érdemel kitüntetett figyelmet. Elsősorban talán azért, mert az immár több mint másfél évtizede tartósan uralmon lévő konzervatív kormányzat maga nagy jelentőséget tulajdonít e lehetőség bevezetésének, és mert szinte modellnek tekintti a romló gazdasági helyzetben pénzügyi nehézségekkel és a csökkenő gyermeklétszámmal szembenézni kényszerülő oktatási szolgáltatók hatékony és minőségi megszervezésére.

Mi is az az *opting out*? Rogers önálló fejezetet szentel az 1988-as törvénnyel bevezetett új iskolatípus és a GM-iskola státusának megszerzésére vonatkozó eljárások részletes ismertetésére. A helyi oktatási hatóságok irányítása alóli kiválást az iskolairányító testületek vagy a szülők kezdeményezhetik, és csak hosszadalmas, részletes szabályozott eljárás után nyerhetik el a független státust. A kiválással az iskolairányító testület (iskolaszék) veszi át az iskola irányítását, az ő tulajdonukba kerül az iskolaépület és a telek, költségvetésüket egyenesen a minisztériumból kapják (azt az összeget, amit a helyi hatóságtól kaptak volna, illetve amivel a helyi hatóságok egyéb szolgáltatásait – pl. a továbbképzés költségeit, a speciális ellátást igénylő tanulóakra jutó plusz kiadásokat stb. – meg tudják fizetni). Az irányító testület válik a tanárok munkáltatójává is.

A kormányzat nagy reményeket fűzött a használói (szülői) érdekek ilyen mértékű megerősödéséhez, a takarékos pénzköltés és a megfelelő igények kiszolgálása iránt érzékenyen tartott, túlbürokratizáltak és helyenként túlpolitizáltak ítélt helyi hatóságokkal szemben. Az *opting out* eddigi tapasztalatai azonban óvatosságra intenek. Először is, a politikusok várakozásával ellentétben, nincs túl nagy érdeklődés iránta. Ráadásul, míg a kormány azt várta, hogy leginkább a (vélt) szülői érdekektől elszakadó,

túlideologizált baloldali irányítású hatóságokban döntenek az iskolák a kiválás mellett, a valóságban inkább az oktatásra keveset költő konzervatív helyhatóságokban történik ez. Valójában úgy tűnik, a kiválás mellett döntő iskolák többsége nagyobb pénzügyi lehetőségeket remél, vagy éppen csökkenő létszámú iskolája bezárását kívánja elkerülni.

Vegyések a tapasztalatok a szülői érdekek erőteljesebb érvényesülésével kapcsolatban is. Az elvi megfontolásokkal szemben a valóságban inkább csak a kevés számú befolyásos szülő hatalma nő meg, és a demokratikus helyi ellenőrzés csökken a kiválással. Gyakori tapasztalat az is, hogy az opting out leginkább az iskolaigazgató hatalmát növeli meg, akinek a kisszámú és intézményhez kötött irányító testület által történő kinevezésében vagy megerősítésében erősen megnő a szubjektívizmus veszélye. Ráadásul, figyelmeztet Rogers, mindezüdig semmilyen adat nem bizonyítja, hogy a független iskolák eredményesebben működnének, mint a helyi hatóságok irányítása alatt állók. Így, bár az 1992-es kormányelőterjesztés az opting out kiterjesztését javasolja, Martin Rogers szkeptikusabb könyve zárófejezetében. Felveti, hogy a kiválásról szóló viták valójában egy lényegesebb kérdéstről terelik el a figyelmet, nevezetesen arról, hogy az egész iskolarendszert hogyan lehetne eredményesebbé tenni.

* *

A helyi hatóságok által fenntartott iskolarendszerben következő változások egy sajátos esetről foglalkozik a *Michael Barber* által szerkesztett kötet: a fővárosi oktatásirányítás legutóbbi, az 1988-as törvény nyomán történt átszervezésével. Az átszervezés lényege: a korábbi Belső-Londoni Oktatási Hatóságokat (angol betűszóval: ILEA) megszüntették ill. funkciói átkerültek tizenhárom kerületi helyhatósági hivatalba, azaz tizenhárom új kerületi oktatási hatóság (LEA) alakult. Míg az ILEA a kerületi irányításról függetlenül, a fővárosi (belső területi) oktatási szolgáltatásainak szervezésére specializáltan működött, most Belső-London oktatásügyét az egyes kerületi hatóságokon belül létrejött új oktatási hivatalok irányítják, ahol az oktatásnak a kerületi egyéb szolgáltatásokkal (vízszolgáltatás, egészségügy stb.) kell megküzdeniük az egyre szűkösebbé váló erőforrásokért. Barber (korábban oktatási bizottsági elnök, ma a legnagyobb angol tanár-szakszervezet munkatársa) kötete különböző megközelítésű, képzetszerű és eltérő feladatkört ellátó szerző tanulmányát adja közre a változásokról. A kötet színvonala is meglehetősen egyenletes, inkább szubjektív megközelítésű vagy eseményeket leíró, mintsem tudományos-elemző jellegű cikkeket tartalmaz. A könyvet valószínűleg nem fogják nyilván tartani az angolszász országokban oly nagy hagyományokkal rendelkező (és nálunk oly sajnálatosan alulfejlett) városi oktatási [urban education] kutatások között, ám a tanulmányok frissessége és élményszerűsége (na meg a téma érdekessége)

mégis kárpótolhatja az olvasót. Rogers fent ismertetett könyvével együtt a Barber által szerkesztett kötet is a felgyorsult oktatásirányítási változások tipikus terméke: gyorsan reagál a változásokra, és hasznos tudnivalókkal látja el érdeklődőt.

A kötet szerzői többnyire gyakorlati szakemberek (oktatási hivatalok vezetői, szakfelügyelők vagy iskolaigazgatók) vagy tanárképzésben tanító tanárok, s mindannyian valamilyen módon elkötelezettek a főváros iskolaügyének. A tanulmányok egy része az ILEA örökségét tekinti át. A sokszor meglehetősen szubjektív hangvételű írásokból nem mindig derül ki, hogy a szerzők nosztalgiaját egy valamikor valóban jól működő irányítási struktúra motíválja, vagy egyszerűen „a régi szép idők” azért tűnnek ma oly fényesnek, mert akkoriban (főként a hatvanas években) több volt a pénz az oktatásra, és az irányítók jobban hittek az adminisztráció hatalmában. Az mindenesetre kitűnik, hogy a hatalmas apparátust működtető oktatási hatóság (csaknem *százezer* alkalmazottja volt!) rendkívüli önállóságot élvezett a londoni oktatás megszervezésében (bizonyára ezért is esett a konzervatív kormányzat politikája áldozatául 1988 után). Bár a megszüntetése elleni egyik érv az volt, hogy túlzottan pazarlóan működött, a kötet több szerzője is bizonygatja, hogy kiadásai koncepciózusak voltak, ha nem is teljesen a mai kormányzati elvárásoknak megfelelően. Több szerző is elismeri, hogy a belső-londoni középiskolák eredményessége sok kívánnivalót hagy maga után. Az ILEA prioritásai alapvetően az esélyegyenlőség biztosítása körül fogalmazódtak meg. Nagyvonalúan áldozott a speciális nevelést igénylő tanulóakra, a felnőttségézésre, bőkezűen alkalmazott az iskolákban kiegészítő személyzetet (könyvtárosokat, technikusokat). És – mint egyik méltatója kiemeli – hatékonyan ellenállt a központi kormányzat neki nem tetsző politikájának.

A tanulmányok egy másik csokra az iskolák szemszögéből tekinti át az átszervezés hatásait. Bár ezeket, az iskolaigazgatók által írott tanulmányokat is átlengeti némi nosztalgia a régi, jó ILEA-korszak iránt, az írások élményszerűen bemutatják az irányítási változások egyik legfontosabb fejleményét: az iskolaigazgatói felelősség megnövekedését, az iskolai szintű döntések kiterjedését és az iskola-szülő kapcsolat megerősödését.

A legizgalmasabbak azonban azok a tanulmányok, amelyek az új helyi oktatási hatóságok születéséről szólnak. Bár a szerzők (oktatásirányítási tisztviselők) valamikor maguk is ILEA-alkalmazottak voltak (az átszervezés nem jelentett leépítést, csak azt, hogy a volt munkatársak kerületi hatóságokhoz kerültek), és írásaikban többnyire lojálisnak mutatkoznak a régi szervezethez is, az új hatóságok szervezéséről és működéséről szóló beszámolók közvetett módon mégis az átszervezés racionalitását igazolják.

Kiderült, hogy az ILEA egységes irányítása korábban nagyon is eltérő társadalmi helyzetű és iskolarendszerű kerü-

leteket próbált meg összefogni. A szétválás során a különbségek nyilvánvalóvá váltak, és gyakorlatilag mindenki profitált az egyéni adottságokhoz jobban igazodó irányítás lehetőségéből. Még az olyan, korábban az IEA-elosztás haszonélvezőjeként számon tartott szegény kerület is, mint Tower Hamlets, ahol most vált lehetővé, hogy az iskolai népesség csaknem felét kitevő bangladesi gyerekek szülei megfelelő arányban képviseltesse az irányító testületekben, és az esélyegyenlőség filozófiáját ne csupán nagy vonalakban és az általánosság szintjén, hanem konkrét helyi ügyekben, kis gyakorlati csatározásokban próbálják megvalósítani azok, akik emellett a filozófia mellett elkötelezettek. A kerületi irányítás azt is lehetővé teszi, hogy olyan pedagógiai szolgáltatásokat szervezzenek, amelyek speciális körülményeikhez és gondjaikhoz igazodnak.

A különböző kerületi tanulmányokat egymás mellett olvasva, az is kiderül, hogy ugyanazok a problémák (pl. az iskolai eredményesség, a korai lemorzsolódás) mennyire másként jelennek meg a különböző területeken. A gazdagabb és középosztályos Wandsworth-ben pl. a más kerületbe eljáró tanulók visszavonására a konzervatív helyi hatóság az iskolakínálat bővítésén fáradozik (szorgalmazzák az opting out gyakorlatát, támogatják egy új anglikán iskola megépítését, egy régi komprehenzív iskola átalakulását új, korszerű műszaki középiskolává, ösztönzik az iskolákban az alternatív módszerek és iskolai szintű innovációk elterjesztését. A kerület oktatásirányítói hívei a szelekció fokozódásának, mert ettől nemcsak a színvonal emelkedését remélik, de az iskolák (igazgatók, tanárok, tanulók és szülők) felelősségének erősödését is. A provinciálisabbnak leírt, szegényebb Tower Hamletsben viszont a komprehenzív iskolák megtartását, a lemorzsolódók arányának növekedését szorgalmazzák, valamint a kerület tanárainak szakmai színvonalát és anyagi megbecsülését kívánják emelni. Izgalmas politikai elemzést ad a szerkesztő bevezetőjében, ahol leírja, hogy egy radikális munkáspárti önkormányzati vezetési kerületben, Hackney-ben hogyan próbálják a konzervatív kormányzati oktatáspolitikusok által bevezetett (és számukra is elkerülhetetlen) finanszírozási és irányítási lépéseket megvalósítani. Leírása izgalmas esettanulmány a szakma iránti hivatalnoki elkötelezettség és a politikai túlbuzgóság közti küzdelemről.

A belső-londoni kerületek irányítási decentralizációjának esettanulmányai az irányítás számos fontos és örök kérdését felvetik (a decentralizáció és centralizáció helyes arányáról, a kooperáció szükséges területeiről, az állami szolgáltatásokban elviselhető egyéni különbségekről stb.), ám megválaszolni azokat természetesen nem tudják, és nem is akarják. A leírások számos apró és nagyobb tanulsággal szolgálhatnak még a problémák többségét ismerően üdvözlő magyar olvasók számára is. A két könyv pedig a magyar oktatáskutatók és -irányítók számára is szolgáltat hat tanulságot: az oktatásirányításban az utóbbi években-

évtizedekben a világon mindenütt (nálunk is) bekövetkező változások megismerésére és megértésére nagy az olvasói igény. Különben bizonyára nem születtek volna meg az ismertetett könyvek, amelyeket meglehetősen esetlegesen választottunk a hasonló témájú könyvek sokaságából.

(*Martin Rogers: Opting Out. Choice and the Future of Schools. London, Lawrence and Wishart, 1992; Michael Barber [ed]: Education in the Capital. London-New York, Cassel, 1992.*)

Nagy Mária



ISKOLA ÉS TELEPÜLÉS REDIVIVUS

A Kádár-rendszer végnapjaiban iskola és település viszonya ígéretes téma volt. Akik ezen a területen dolgoztunk, mind azt tartottuk, hogy ezen a szinten – a települések és intézményeik közvetlen kapcsolatát kutatva – eleven összefüggéseket találunk, jóllehet az oktatás iránt megcsappant a társadalmi érdeklődés. Amikor a makrosztatistikák hanyatlást mutattak, fölfedeztük, hány meg hány szál köti a lokális társadalmat az iskolához, a helybeli postához, a szárnyvasúthoz, a buszmegállóhoz, a tévesz irodához, az italbolthoz – mindahhoz, ami a helyben lakást a kor szintjén komfortossá tette. Megtalálni véltük – s nem is egészen alaptalanul – a kihúnyó politikai érdeklődés még mindig eleven forrását a helyi közösségekben.

1989\90 óta nagyot fordult a világ. Ami a helyi társadalmat és intézményeit illeti, különösen nagyot. Mindenekelőtt föléledt a politikai érdeklődés. Igaz ugyan, hogy hiányára ma is divat panaszkodni (különösen ha valakit nem választanak újjá), de csak azok veszik a panaszt komolyan, akik már elfelejtették a „szóljanak hozzá, elvtársak” kínos perceit. Nemrég töltöttem egy délutánomat lakhelyem polgármesteri hivatalában. Ez a friss tapasztalat arra figyelmeztet, hogy nem nógatni kell ma hozzászólásra, hanem inkább lebeszélni (ha lehetne).

Verebélyi Imre szerint „a tanácsrendszer negyven évvel korábbi út választása... fokozatosan történelmi zsákutcába torkollott”. Én ennél keményebben fogalmaznék (mint ahogy keményebben fogalmaztak mindazok, akik végig-asszisztálták az Erdei-Bibó féle önkormányzati reform fől-számolását, illetve helyettesítését a tanácsrendszerrel). Az 1950-es reform – akkor is, ha a reform kidolgozói hittek benne – eleve cinizmuson alapult. Hiszen egy tudatosan, sőt deklaráltnan totális állam politikai rendszerében kereste a települési önkormányzatok helyét és hatáskörét.

Ez talán a legfontosabb tanulsága annak a praktikus kis kézikönyvnek, amelyet Verebélyi Imre szerkesztett (Az önkormányzati rendszer magyarázata). Helyesebb lett volna talán, ha – természetére tekintettel – a könyv Az önkor-