

VALÓSÁG

„Egyszer már megoldottnak vélt problémák” – Központosítás vagy decentralizáció a közoktatásban a nyolcvanas években

Kerekasztal-beszélgetésünkben a nyolcvanas évek közoktatási decentralizációs folyamatainak hátteréről kérdeztünk az akkori reformokban, változásokban aktívan részt vevő szakértőket. Egy olyan beszélgetésre törekedtünk, amely a mintegy három évtizede lezajlott folyamatok visszatekintő értékelésével be tudja mutatni azt a közeget, amelyben a decentralizációs törekvések teret kaphattak, miközben értelmezi a reformhoz vezető konkrét lépések hátterét is.

Jóllehet ez a diskurzus főleg a nyolcvanas évekről szól – hisz időbeli és területi korlátok miatt a máig nem jutottunk el és a teljes ív felrajzolásához a köztes évtizedek folyamatait sem tudtuk számba venni –, a centralizáció-decentralizáció viszonyát elemző gondolkodás bizonyosan nem tanulság nélküli.

A beszélgetés vezetője: *Péteri Gábor*, közgazdász, kutató és tanácsadó.

A beszélgetés résztvevői:

Lukács Péter, kandidátus, egyetemi tanár, Wesley János Lelkészképző Főiskola. A nyolcvanas években az Oktatáskutató Intézet munkatársa, a kétezres évek elején főigazgatója.

Szűdi János, jogász, Oktatási Minisztérium államtitkára 2002–2010 között. 1985-től a minisztériumban dolgozott különböző beosztásokban.

Verebélyi Imre, az MTA doktora, egyetemi tanár, Széchenyi István Egyetem. A nyolcvanas években az önkormányzati reformokat előkészítő Államigazgatási Szervezési Intézet (későbbi nevén Magyar Közigazgatási Intézet) igazgatója, majd az első demokratikusan megválasztott miniszterelnök kormányának Belügyminisztériumában közigazgatási államtitkár.

Péteri Gábor: *A 1980-as évek politikai, társadalmi és gazdasági vitáiban mennyire volt lényeges kérdés a közoktatás? A gazdasági reformok mellett miért éppen az iskola szakmai autonómiája és működési önállósága vált fontos céllá? Hogyan sikerülhetett 1985-ben egy közoktatásról szóló törvényt meghozni?*

Szűdi János: Tévedésből. Feltehetőleg az akkori pártvezetés egyszerűen nem ismerte fel ennek a jelentőségét. Történetileg a '85-ös közoktatási törvény előzményeit legalábbis az 1971-es tanácstörvénnyel kellene kezdenünk, amely lényegesen megnövelte az önkormányzatok mozgásterét, biztosítva számukra a jogot, hogy nagyobb mértékben vegyenek részt az oktatásigazgatásban. A '85. évi 1. törvény nagy előrelépése az volt, hogy itt már szabá-

lyozásról volt szó. A korábbi törvényekben mindössze az szerepelt, hogy mely közoktatási intézményeknek ki látja el az irányítását, ám az, hogy mindez valójában mit is jelent, nem fejtették ki. Az 1985-ös közoktatási törvény volt az első, amely deklarálta az iskolák szakmai önállóságát és a miniszteri jogköröket – szerintem a politikai vezetés egyszerűen nem ismerte föl, hogy ezzel milyen kaput nyit ki. Ezen törvények hatályba lépése jogszabályok százait érvénytelenítette el, megszabadítva az oktatást az addig ránehezülő iszonyatos mennyiségű joganyagtól. Úgy vélem, az akkori pártrendszerben ezt világosan senki sem látta át. Nem vették észre, hogy azzal, ha azt mondják, hogy az iskola szakmailag önálló és nincs alárendelve se a miniszternek se a tanácsoknak hatalmas lépést tesznek előre a vélemény-nyilvánítási szabadság, tanításhoz-tanuláshoz való jog emberi jogi skáláján.

P. G.: Lehetett ez egy kísérlet is, amellyel az akkori rendszer keretein belül próbálkoztak?

Verebélyi Imre: Tudtommal az akkori MSZMP-ben különböző egymással hadakozó csoportok voltak és tulajdonképpen a köztük lévő résekbe tudtak a vezető oktatási szakemberek belopózni, fogódzókat keresve megszerezni az egyes politikai, állami körök támogatását.

P. G.: A tanácsrendszer akkoriban már igencsak ingott. Az oktatás lehetett egy kísérleti jellegű, vagy akár belső viták által alakított terület, de a tanácsrendszer reformja merőben más kérdés volt. Hogyan viszonyult a tanácsrendszer elmozdulásához a közoktatás reformja?

V. I.: A tanácsrendszer, az államélet reformja nem került a hatvannyolcas törvények közé, de érezhető volt, hogy e területen is tenni kell majd valamit, utolérve a gazdaságirányítás szocialista rendszeren belüli reformját.

A politikai és az államélet reformja azonban nehezen indult be, az ezirányú gondolkodást lelassította vagy megakasztotta a brezsnyevi korszak kezdete és az 1968-as csehszlovákiai bevonulás. 1970-ben az önkormányzati törvényelőkészítés során, a szocialista rendszeren belül az önkormányzati jelleg kiegészítő megnevezését is engedélyezték, mint amely némi önállóság révén jobbá teheti a rendszert. A törvényelőkészítés politikai fázisában 1970-ben sikerült olyan KB határozatot elfogadtatni, amely első tervezetének két alternatívája volt: az egyik szerint a tanácsok a szocialista államhatalom helyi szervei; a másik szerint azonban mindemellett helyi népképviselői önkormányzati jellegű szervek is. E második alternatíva került a Központi Bizottság elé, amely ezt elfogadta, megnyitva az utat az önkormányzati jellegű is tartalmazó tanács törvény felé.

Ez után azonban ebbe az irányba lényeges lépés nem történt. 1972 után átmenetileg lefagyott a reform. A termelés többségét nyújtó ötven nagyvállalatnál megállították a gazdasági mechanizmust, mely lényegében az egész folyamatot derékba törte. A nagyvállalatok reformjának lelassulásával az állami élet reformja is lelassult s csak a nyolcvanas évek közepe felé indult újra, amikor a párt és az állam szerveiben megszerveződtek azok a csoportok, amelyek azt mondták, valamit tenni kell. Persze voltak olyanok, akik nem modernizálni kívánták a rendszert, hanem saját logikájában megerősítve minél inkább visszaterelni a sztálini, vagy brezsnyevi gyökerekhez, ám ezeket a törekvéseket Gorbacsov 1985-ös hatalomra kerülése jócskán gyengítette. Ráadásul a hazai politikából, a KB kereteiből is jórészt kivonultak olyan nagy nevek, mint pl. Aczél György s helyettük olyan baloldali értékrenddel rendelkező emberek jöttek, akik sokkal élesebben álltak szemben az ortodox baloldallal, mint az akkor szerveződő demokratikus ellenzékkel.

Ez volt tehát az a légkör, amelyben a változások megszülettek. 1985-nek voltak tehát társadalmi-gazdasági előzményei, domináns ösztönzői és csak ezek mellett jelentek meg

véletlenszerű folyamatok. Hozzátenném, hogy ekkor kezdtek el alulról is elindulni a reformokat támogató folyamatok. Azzal, például, hogy a választásokon bevezették a kötelező kettős jelölést alapvetően nem az országgyűlés összetétele módosult, hanem az „álverseny” kimeneteként a helyi tanácsokba választottak be nagy számban helyi szinten hiteles mezőgazdasági szövetkezeti szakembereket, pedagógusokat, lokálpatriótákat stb.

P. G.: Érzékelhető volt a központosított rendszer megbontásának igénye az iskolák szintjén? Létezett-e a tanároknak egy lelkes, a decentralizáció iránt elkötelezett csapata?

Lukács Péter: Ebből az időszakból inkább az oktatáspolitikai irányítást alakító folyamatokra van rálátásom. Sem a „terepen”, sem a pártközpontban zajló küzdelmeknek nem voltam a közelében. Ebben az időszakban kezdő oktatáskutatóként a Gázsó Ferenc által 1981-ben alapított Oktatáskutatói Intézetben dolgoztam, amelynek kutatói körében – nyilván egy tudatos vezetői kiválasztási stratégia következtében is – már induláskor erős volt az oktatáspolitikai érdeklődés. Az 1985-ben kicsúcsosodott történésekből tehát az odáig vezető gondolatrendszer kialakulásának folyamatát követhettem nyomon. Jogi, igazgatási, irányítási szempontok helyett mi inkább szakpolitikai irányból foglalkoztunk a kérdéssel.

A nyolcvanas években Gázsó Ferenc az Intézetben dolgozta ki a törvény szakpolitikai koncepcióját, majd 1984-től miniszter-helyettesként egy ideig még támaszkodott erre a szakmai bázisra. Az 1985-ös törvényben megjelenő gondolatrendszer tehát az Oktatáskutató Intézetben formálódott. Az ottani kutatói bázis tagjaként már a nyolcvanas évek legelejétől angol oktatáspolitikai, oktatásszociológiai kutatási irodalmat olvastunk. A leg-erősebben Margaret Archer koncepciója hatott ránk az oktatási rendszerek expanziójáról, változásairól, irányításáról. E koncepcióban Archer alapvetően a francia meg az angol rendszert hasonlította össze, ami számunkra nagyon izgalmas volt, hiszen folyamatosan mindannyian tolódtunk a pluralizmus, a többpártrendszer gondolata felé. Az angolszász irodalomból lassacskán azt tanultuk meg, hogy a decentralizált, nyitott politikai rendszerű, plurális társadalmakban hogy irányítják az oktatásügyet, hogy zajlanak a változások. Mindeközben Gázsó Ferencsel folyamatosan kommunikáltunk, aki számos, az oktatási rendszer távlati fejlesztésével kapcsolatos bizottságot alapított széles szakterületi bázissal. Ezen bizottságok ülésein – melyen mi általában bizottsági titkárok voltunk – alakult ki a később Gázsó által képviselt koncepció. Magát a koncepció vázlatát emlékezetem szerint lényegében Surányi Bálint írta meg, nagyjából az angolszász rendszerből kiindulva. Persze a valóság akkor már rég nem olyan volt Angliában, de hát ugye mi egy pár év csúszással, történeti szociológiai művekből ismerhettük meg mindezt. Amint Gázsó Ferenc miniszterhelyettes lett, a koncepció „utasítássá vált”.

Itt érkeztünk el ahhoz az eredeti kérdéshez, hogy az iskolák újító szándékú emberekkel voltak-e tele: azt hiszem, hogy nem. Nagy Mária kolléganőm egy akkor íródott „Utasítás önállóságra” című munkájában le is írta, hogy az iskolákban milyen csodálkozva, értetlenül, rémülten fogadták azt, hogy ezentúl szakmailag autonómok lesznek, egyrészt senki nem szólhat bele a dolgaikba, másrészt viszont mindent önállóan kell kigondolniuk. Legalábbis ezt hitték és hirtelen átérezték mindennek a felelősségét is. Azok az emberek tehát, akik később a rendszerváltás idején megjelentek és valóban igazi autonómiát, piaci paradigma szerinti működést akartak, nyolcvanöt-nyolcvanhatban szerintem még nagyon kevesen voltak.

P. G.: Akkoriban még csak csírái lehettek ennek a gondolkodásnak. Maga az angolszász, vagy német irodalom felé fordulás is hozzájárulhatott ahhoz, hogy miközben egyre többet tud-

tunk a centralizált, állami tulajdonra épülő rendszerről, mindenki kereste ennek alternatíváját abból a kiindulásból, hogy ami van az nem biztos, hogy jó. Nem politikai változásban, hanem a reformok irányában gondolkodtak és a nyolcvanöttől a kilencvenes évekig terjedő kb. öt évben nagyon sok gondolat került felszínre. Milyen, a központosított rendszert lazító intézményi változások következtek az 1985-ös törvényből?

SZ. J.: Több dologról van itt szó. Egyfelől ismét hangsúlyoznám, hogy a törvénnyel több száz rendeletet és utasítást helyeztek hatályon kívül. Ahhoz, hogy a tanácsok és az iskolák megkapják a döntési jogot, számos jogszabályt ki kellett söpörni. Akár olyanokra is gondolhatunk itt, hogy az intézmény elnevezése már nem a minisztériumban dőlt el, vagy hogy külföldi utazásra nem kellett minisztériumi engedélyt kérni. Nagy botrányt váltott ki az a helyi területi irányításról szóló miniszteri rendelet is, amely megszüntette a tanácsai szervek jogszabályban meghatározott döntéshozatalának addigi működési szabályozását. Mindent meg is tettek, hogy e reformok ne érvényesüljenek. Ugyanez történt a szakfelügyelet eltörlése utáni szaktanácsadói, szakértői rendszerrel is. Be kell látni, hogy a tantervi reform soha nem tudott végig menni. Benne volt ugyan, hogy az iskola szakmai tekintetben önálló, de a miniszteri tantervi utasítás nem tudott teljes mértékben kifutni.

Mi működött mégis? Az, hogy engedélyeztek egyedi kéréseket, kísérleteket. Ilyen kísérlet volt a 6 vagy 8 évfolyamos középfokú oktatás tantervének kidolgozása. Intézményi bevezetéséhez egyedi minisztériumi engedélyt kellett szerezni, amelyeket egyébként tovább is lehetett adni. Így jutottunk el 1993-ban odáig, hogy össze kellett gyűjteni ezeket az engedélyeket, hiszen lényegében már nem lehetett pontosan látni, ki milyen formában dolgozik. A '85 után szaporodó egyedi engedélyek egyik hatása az iskolarendszer fellazulása lett, ekkor indultak el olyan új működési formák, mint a hat évfolyamos, nyolc évfolyamos gimnázium, a két tanítási nyelvű osztályok.

Emellett a törvény bevonta a szülőket, tanulókat és egyéb szervezeteket az intézmény irányításába, megjelentek a szülői közösségek, diákszervezetek. Emellett kimondta, hogy a nevelőtestületnek számos olyan kérdésben van döntési jogköre, amelyben addig a miniszter döntött. Behozta a jogorvoslás lehetőségét. Hatalmas dolog volt ez, amikor a pedagógus rádöbbsent, hogy fegyelmi ügyekben jogában áll a tanulóknak jogorvoslattal élni. Ez volt az első „merénylet” a tanárok szemében, hiszen a tanár-szülő-tanuló mellérendeltségi viszonyának irányába hatott. Mindez 1993-ban, a szabályozás során vált egyértelművé. (A pedagógus ezt megélhette úgy is, hogy elvették a katedráját, kivették a kezéből a testi fenyegetés, kényszer alkalmazásának lehetőségét.) Emellett e szabályozással a nevelési, oktatási intézmény önálló jogi személy lett, megszülethetett szakmai önállósága. A folyamat összességében tehát kisöpörte a korábbi jogszabályokat.

P. G.: Mindemellett, hogy a törvény az iskolát védte a tanácsokkal szemben, a minisztérium beleszólási joga is alapvetően csorbult az intézményi működés tekintetében. Mindez egybeesett a tanácsrendszer mozgásaival is?

V. I.: Igen. 1980 és 1990 között ez a rendszer elment a falakig s ott szembe ütközött saját túlzásaival is. Ezek egyébként elméleti-tudományos szempontból tekinthetők túlzásnak, hisz a gyakorlatban nagyon is jó ellensúlyoknak bizonyultak a központosítással szemben.

Néhány ilyen túlzást említenék meg. Az egyik, hogy a politikai demokrácia tanácsrendszeren belüli növelése helyett a középfokú oktatási intézmények tanácsai irányításának hatásköreit a megyéktől a városoknak, kisvárosoknak adták le. Az általános iskolák esetében ez nem volt gond, e funkciót a községek és a városok el tudták látni. Ami a középfokot il-

leti azonban a gimnáziumok, majd később a szakiskolák működtetését az államtól először a tanácsrendszer kapta meg, amelyben először a megyei tanácshoz és a megyei jogú városokhoz helyezték el a fenntartói irányítás funkcióját. Később azonban mindezt – szerintem nem helyesen – a kis- és középvárosoknak, nagyközségeknek adták le. Nyugaton és az oktatáskutatók által favorizált angol példákban a középfokú oktatásigazgatás nem az első szintű önkormányzatokhoz, hanem a középszinthez tartozik, De nem is kell ide angol ellenpélda, a magyar történelmi hagyományokban a két világháború között is csak az elemi iskolai szint volt helyi irányítás alatt, a gimnáziumok, reálgimnáziumok az államhoz vagy az egyházhoz tartoztak. A tanácsrendszerben ez a túlzott decentralizáció középfokon komoly gondokat okozott volna, ha nem lett volna demokratikus centralizmus, amivel a központ és a megye kézben tudta tartani a neki alárendelt városokat. A probléma komoly gondot okozott azonban 1990-ben, amikor felszámoltuk a demokratikus centralizmust, de a városoknál maradt a középfokú oktatásirányítás. A megyék erejét nem akarták újra növelni. Az önkormányzati törvény kétharmados többségű elfogadásához szükséges liberális politikai szavazatok miatt kompromisszumot kellett kötni. Az akkori liberális „megye-gyűlölet” mögött a megyék korábbi közhatalmi, politikai, sőt a feudális korban még országgyűlésre is kiható jogköre húzódott meg. Csakhogy, ha nem a feudalizmus, vagy a tanácsrendszer korának megyéjéig látunk, hanem a nyugati demokráciák példájáig, akkor jól látszik, hogy sok helyütt létezik egy úgynevezett „második szint”, mely a középfokú és speciális alapfokú (pl. gyógypedagógiai) intézményeket fenntartja. További problémaként említhetem, hogy minden túlcentralizálás, mely később erős decentralizációs irányt vesz, szükségszerűen ingaeffektust indít el. Én úgy vélem, hogy nyolcvanöt és kilencven között az intézményi önállóság jogi kereteit tekintve átlendültünk egy olyan irányba, amellyel a nyugati közoktatás-kutatók sem értettek volna egyet. Ilyen túllendülésnek értékelem azt a 18/1988-as kormányrendeletet, amely kimondta, hogy az iskola igazgatóját a nevelőtestület választja meg titkos szavazással, a helyi tanács pedig csak olyan igazgatót nevezhet ki, akit előzetesen a pedagógusok megválasztottak. Tehát az iskolai pedagógusok előzetes véleményezés helyett előzetes hozzájárulási jogkört kaptak. Ez a változás nekem, mint szakértőknek is szemet szúrt, hiszen nem magánintézményekről van szó, hanem a tanács által fenntartott közoktatási intézményről. Az igazgató-választás tényleges gyakorlatáról Andor Mihály és Liskó Ilona készített egy jó szociológiai felvételt, amely szembesített a tényleges helyzettel, azzal, hogy a tanácsok igényeik szerint informálisan, de meghatározó módon befolyásolták az iskolai szavazást.

A rendszerváltás előtt jól látszott, hogy a szakmai javaslatok – mint például a tanácsi és az iskolai önállóság növelésére vonatkozó javaslatok – elmentek ugyan a falig, de ott megálltak. Az önállóság az iskolákban inkább a módszertani önállóságban testesült meg. Kétségtelen, hogy a decentralizáció irányába történő elmozdulások egy deregulációs folyamatot indítottak be, melyet a tárcák szakapparátusainak csak össze kellett fognia. Valóban, nagy volt a káosz a rengeteg engedéllyel, a különböző modellekkel, kísérletekkel. De összességében a decentralizációs folyamat pozitív hatású volt, hiszen anélkül, hogy az egész rendszert széttrökte volna olyan mintákat adott, amelyeket 1990 után csak egységes csatornába kellett terelni. Ilyen egyébként más szocialista országokban – Csehszlovákiában, Romániában – nem volt.

P. G.: Az intézményi és ágazati decentralizáció valamint a közhatalmi, tanácsrendszerbeli önállóság között tehát bizonyos különállás, ellentét működött. Hogyan alakult ez az iskola

és oktatásirányítás viszonylatában? Az iskola és a minisztérium összekapcsolásának milyen lehetőségei merültek egyáltalán fel?

L. P.: Akkoriban inkább az volt érzékelhető, hogy mind a minisztériumban, mind az iskolákban erős volt a tanácsok, a minisztériumban elsősorban a megyei tanácsok elleni hangulat. A tanács volt a fő ellenség – amit egyébként mi kutatók az Oktatáskutató Intézetben nem is nagyon értettünk. S bár a helyzetet átlátni nehéz volt, hamarosan ki is derült, hogy tán nem is nagyon szükséges, hiszen az 1985-től 1990-ig tartó öt év már a bomlás időszaka volt. A nyolcvanas évek végén már látszott, hogy a terepen semmilyen szabály nem működik, illetve a meglévőkből is csak azt tartanak be, amit akarnak. Nehéz is lett volna országos képet kapni, hiszen például 1988 után elkezdtek megalakulni a későbbiekben iskolaszékeknek nevezett szülőcsoportok, majd a demokratikus pártok kialakulásával párhuzamosan megjelentek az új pedagógus szakszervezetek is. Mind a szülői, mind a pedagógusi csoportosulások önálló koncepciókkal bírva akarták alakítani az iskolát. Ekkortól már lényegében a hagyományos kategóriákban elemezhetetlenné vált a rendszer. Az azonban látni való volt, hogy mindenféle új paradigmák alakulnak ki, mint az SZDSZ körüli körökben megjelenő területi önkormányzatiság koncepciója, amelyből aztán később az önkormányzati törvény született – és ami erősen ellentétben állt a Gazsó féle minisztérium elképzeléseivel.

Ez tehát élesen szemben állt az 1985-ös törvényt megalkotók „autonóm iskola” felfogásával. Főként az akkoriban igen aktív pedagógus-szakszervezeteken belül jelent meg az öngazgató iskola koncepciója (a jugoszláv öngazgatási rendszer mintájára). Sőt, megjelent egy teljesen piaci paradigma is, melyben a szülők vouchert kapnának, az iskolák, pedagógusok pedig a szolgáltatók szerepét töltenék be. E megközelítésben a pedagógus-közösség, mint egy vállalkozás tulajdonosa jelenik meg, s ha ez a vállalkozás – az iskola – nem tudja szolgáltatását értékesíteni, az megszűnéséhez vezet. Rendkívül érdekes, hogy az akkoriban igen aktív pedagógus-szakszervezetek, főleg a Pedagógusok Demokratikus Szakszervezete vezetői közül a későbbiekben többen is magániskolát alapítottak, egész gondolkodásmódjuk ez irányba haladt.

SZ. J.: Semmiképp nem gondolnám, hogy a nyolcvanas évek reformjaiból semmi nem működött. Az más kérdés (Magyarországon különösen az), hogy mennyire tartották be, avagy játszották ki a jogszabályokat. E szempontból nagyon fontos dátum 1990, amikor a még rendszerváltás előtti parlament elfogadta a nem állami iskolákat. Akkoriban valóban megindult egy törekvés például szülői közösségeken belül is, iskolák átvételére. S hogy miért utálták a tanácsrendszert? Magam is részt vettem e rendszer működését vizsgáló kutatásokban amelyekből teljesen egyértelműen kiderült, hogy számos esetben ez a működés jogon kívül esett. Erre fellépésként született meg a tanácsok jogkörét részletesen szabályozó (14-es) rendelet. Magam azt gondolom erről, hogy nem volt túlzás. Összességében úgy látom, hogy bár a nyolcvanötös törvény valóban fölbontotta az iskolaszervezetet, valóban behozta az egyedi engedélyeket, a szülői és tanuló jogokat, sőt 1990-ben a nem állami iskola létesítésének jogát is, de ettől függetlenül kilencvenháromig is a rendszer el tudott működni. Az alapvető kérdés ugyanis nem változott: a tantervi szabályozáshoz nem nyúltak hozzá.

V. I.: A saját kutatásaim alapján a decentralizáció felé ható szabályozás két alapvető hibáját említhetem. Az egyik – amit a kutatások során tapasztaltunk – a pedagógus szakmai felszabadításának következménye. A módszertani önállóság biztosítása jegyében levet-

ték róla a szakfelügyeletet, amely az önállóság kontrollja lehetett volna. Egy közfeladatot ellátó szereplő önállóságának megnövelésével az input vagy output kontrollját is biztosítani szükséges. A szakfelügyelői rendszer megszüntetése épp ez ellen hatott. Nem magával a kísérletekkel volt tehát a baj, hanem azzal, hogy a régi rendszer leépítésével nem épült fel új funkció.

A piaci szabályozás, a voucher rendszer elképzelése sem volt megalapozott. Hazai liberális túlzásnak tartottam azt a felvetést, hogy a közoktatási intézmények működését piaci paradigma szerint kell átalakítani, szerintem néhány piaci elem részben átvehető, de az egész rendszer ilyen alapon nem alakítható át. Például a kötelező közoktatás alsó szintjén, ahol mindenkit be kell iskoláztatni, és számos településen csak egy iskola működik, nem beszélhetünk több helyi iskola közötti versenyről. Nagyvárosi és fővárosi közegben ez esetleg megvalósítható, de Magyarországon épp a nagytelepülés aránylag ritka és sok a kisebb település. Összességében tehát az országosan egységes nemzeti minimumokat számon kérő szakmai és szervei ellenőrzés legyengülését tekinteném az egyik hibának.

Már a tanácsrendszerben is azt tapasztaltam, hogy helyileg nem használták ki megfelelően azt a lehetőséget, hogy a tantervekben egyharmad arányt képviseltek a helyileg választható tartalmak. Ezt a helyi iskolai és tanácsi önállóságra lehetőséget adó központi előírást nem mindenütt használták ki megfelelően, volt ahol félték a növekvő helyi döntési szabadságtól. Ezekben a helyeken nem tudtak gyorsan túllépni a korábbi állapotokon, amikor a központi és helyi utasítás és ellenőrzés, tanácsi és politikai befolyásolás hatotta át a helyi működést.

P. G.: Volt azért aztán arra húsz év, hogy ez a rendszer megtanulja – szakmai tanácsadókon, pedagógiai programok kidolgozásán keresztül – azt, hogy hogyan létezhet az önkormányzat egy decentralizált közegben. Még akkor is, ha ez egy hosszú és keserves tanulási folyamat volt. Eddig arról beszéltünk, hogy a nyolcvanas évektől a kilencvenes években bekövetkezett változásokig lebontottak egy rendszert. Az új, decentralizált rendszer szabályait aztán húsz éven keresztül tanultuk. Mégis, hogyan következtek mindebből a 2010 utáni változások? Hogyan/miért törttek fel újra az egyszer már megoldottnak vélt problémák?

SZ. J.: Az én megítélésem szerint a váltásnak, a közoktatási rendszer teljes átalakításának sürgető szakmai indoka nem volt. Szükség lett volna egy önkormányzati reformra, ugyanis a közoktatási rendszer osztotta az önkormányzati rendszer minden hiányosságát. Ez után lehetett volna megnézni, hogy mit lehetne tenni a szegregáció ellen, vagy hogy jó-e, hogy az önkormányzatnak van önként vállalt és kötelező feladata. A rendszerváltás utáni időszakban a teljes közoktatási ellenőrzési rendszer megváltozott. Fontos fejlemény a korábban tárgyalt időszakhoz képest a minőségbiztosítás rendszerének kiépülése az oktatáson belül. A központi ellenőrzés előtérbe kerülésével a kétezerben indult intézményi minőségbiztosítás rendszere mellett az önkormányzati fenntartói szakmai ellenőrzés rendszere és az ágazati ellenőrzés rendszere is megszűnik. Holott a mérés-értékelés e hárompólusú rendszere Európai szinten is elfogadott, magasan értékelt volt.

L. P.: Beszélgetésünk voltaképpen az oktatásügy centralizációjáról-decentralizációjáról szólt, de a mostani folyamatok ennél szélesebb kontextusban értelmezhetőek. Itt most, 2010-től általában egy új politikáról, új társadalom-szervezési elvről van szó. Nincs tehát külön oktatáspolitikai koncepció, inkább egy egységes elv – a teljes központi irányítás – szerint összekapcsolódó elemek új rendszerének az oktatásban is megvalósuló érvényesítését láthatjuk.

V.I.: A magyar önkormányzatiság fejlődési folyamatainak összevetése a modern nyugat-európai folyamatokkal legelőször is azt mutatja, hogy sem a centralizáció, sem a decentralizáció nem létezik tiszta formájában. A kettő közti viszonyt tehát „VAGY” helyett „ÉS”-re szükséges módosítanunk. Ma már nagyon kevés olyan ügy van, ami csak központosítva, vagy csak decentralizáltan, központi szabályozás nélkül látható el. A legtöbb közügy kettős irányítás alatt, centralizáltan és decentralizáltan intézhető. Az oktatás pontosan egy olyan nemzeti ügy, amelyben ezt az egyidejű központosítás-decentralizáció ellentétes fogalom párt kell alkalmazni. Időszakonként, gazdaságilag nehezebb helyzetekben a központosítás növekedhet ugyan, de a decentralizáció fennmaradása mellett. Fordítva is igaz ez: nyugodtabb helyzetben a központosítás irányából a decentralizáció felé mozdulhat el a működés. De olyan megoldás, mely a nehéz helyzetre hivatkozva megszüntetné a decentralizációt Európára nem jellemző. Nemzetközi összehasonlításban ott látom tehát az igazi problémát, hogy a központosítás és decentralizáció rendszerében nem az arányokon változtattak, hanem a helyi önkormányzati fenntartói jogok, köztük az iskolaigazgató kinevezési jogának államosításával, bürokratikusán centralizált és bürokratikusán decentralizált hivatali rendszert vezettek be az alap és középfokú oktatásigazgatásban.

A beszélgetést Veroszta Zsuzsanna szerkesztette



figyelhető és absztrakt módon is értelmezhető trendjeinek bemutatása után kitér arra is, hogy milyen intézményi jellemzők segítik azt, hogy az iskolás diákokjai valóban profitáljanak az oktatási rendszer decentralizációjából.

Ezeket a pragmatikus gondolatokat jól egészíti ki David Turner tanulmánya, melyben a globalizáció, a decentralizáció és a privatizáció folyamatait egységben kezeli. Filozofikus-szociológiai módszertanával, a kötetben egyébként szokatlanul kevés szakirodalmat használva ügyes szintetizálással mutat rá, hogy bármilyen társadalmi folyamat pusztán rendszer-szintű illetve kizárólag az egyénre koncentráló megközelítése hibás, minden esetben az egyénekből aggregált társadalomról kell gondolkodunk, ahol az egyén viselkedését nagyban befolyásolja, de sosem képes determinálni a társadalom. Ebből a gondolatmenetből ítéli el a mindentől illetve semmiről beszélő programokat, mint például a *No child left behind*, kiemelve, hogy ennek a szemléletnek csak a decentralizált oktatásirányítás felelhet meg.

Holger Daun és Petroula Siminou hat különböző ország decentralizációs munkáját ismertető és értelmező szövege alaposan előkészített közegre talált a kötetben. Az adott országokat állandó szempontrendszer mentén vizsgáló szöveg jó áttekintést ad egy sor merőben különböző esetről. Norvégia folyamatosan erős elkötelezettsége a méltányosság mellett tette gördülékennyé az 1988-ban elkezdett decentralizációs folyamatokat. Angliában az eleve sok fenntartós rendszer tette szinte egyértelművé, hogy a rendszerben nagyon magas lehet a heterogenitás szintje. Franciaország szintén nagy múlttal rendelkezik a centralizált rendszerben egyes földrajzi területeknek adott szabadságban, egyben annak tökéletes példája, hogy a decentralizáció nem jár együtt egy általánosan erős iskolai szintű menedzsmenttel: a döntéshozatal inkább jut el egy helyi szintű oktatásirányításig. Ennek egy szélsőséges példája Németország, ahol a döntési jogok, a forráselosztás és a felelősség nem ért el az iskolákig, még ha a szövetségi kormány delegálta is ezeket alacsonyabb, tartományi szintekre. Görögország a sikertelen decentralizációs törekvések példjaként jelenik meg. Számunkra különösen izgalmas lehet Csehország, amely a poszt-szovjet országokat képviseli, és a szerzők megálapítják, hogy 40 év centralizált oktatásirányítás után igen nagy kihívás az oktatási rendszert egy, a helyi döntéshozatalra és az érintettek bevonására épülő rendszer felé tolni.

Az országtanulmányokat követően Gamage visszatér az iskolai, szervezeti szintre, hogy jelezze: a döntési jogok és a felelősség delegálása feltétlenül együtt kell járjon a stratégiai és adminisztratív tervezésre való felkészítéssel is. Rögtön kiváló segítséget ad ehhez, a (stratégiai) tervezésről szóló összefoglalója, már-már kézikönyvbe illő részletességű. Ezeket a példáit pedig jó gyakorlatokkal támogatja meg.

A kötet második részében felsorolt esettanulmányok – az előző, cseh példához hasonlóan – mind súlyos tanulságokkal szolgálnak, amelyeket összefoglalóan úgy tudnánk megfogalmazni: az oktatási rendszer decentralizációja nem vihető végbe a rendszert övező (politikai) kultúra ellenében.

Kanada és azon belül Ontario állam példája arra mutat rá, hogy (ahogy az a fenti német és francia példákban is sejthető) igen erős decentralizáció mellett is elképzelhető, hogy az érintettek úgy érzik, egy centralizált rendszerben dolgoznak. Indonézia arra mutat rá, hogy létezik olyan környezet, amelytől mindennemű decentralizáció teljesen idegen. Ez a szöveg összecseng a korábbi cseh példával, de a társadalom erős centralizált hagyományai sokkal élesebb teszik a felismerést: nem minden környezet képes befogadni a hatalom delegálását. Ezt a vonalat követi tovább Szenegál és Uganda példája, mindkét ország igen komoly erőfeszítéseket tett, hogy adaptív módon működtessen decentralizációs folyamatot. Szenegál széleskörű társadalmi és intézményi reformmal együtt véghezvitt decentralizációja azért nem lehet teljesen sikeres, mert az emberek gondolkodása és kultúrája lassabban változik, mint egy szűk, vezető elité. Uganda viszont egy radikális decentralizációs lépés után a „centralizált decentralizációt” hozta létre, ahol az oktatási rendszert sok, de központi szereplő irányítja.

Nicaragua is jól illik ebbe a sorba, ahol nem kevésbé radikális lépéseket tettek, mint például, hogy az állami támogatás az iskolák működési költségeinek csak egy részét fedezi, így azoknak helyi partnerektől és a szülők által fizetett tandíjból kell előteremteni a maradék hányadot. Egy, a szülők és a tanárok körében végzett interjúkból táplálkozó kutatás mégis azt mutatja, hogy a reform érintetlenül hagyta a szülőket. Nem ismerik annak működését, a szülői testületbe pedig elsősorban információért mennek, vagy azért, hogy erőforrásaikkal segítsék az iskolát: ritka, hogy befolyásolni szeretnék annak döntéseit.

A korábbiakban is rendre visszatértek a vizsgálódás fókuszába az iskolavezetést érő kihívások, és a kötet zárótanulmánya is ezt a tematikus csomópontot erősíti. Miközben a kötet általában az oktatási rendszer elemei közti hatalom- és felelősség-megosztásról szól, az utolsó szöveg az iskolán belüli azonos tendenciákat vizsgálja. Haim Gaziél itt bemutatott kutatásában rámutat arra, hogy az iskolai szintű menedzsment erősíti a tanárokból a felhatalmazottság érzését (empowerment), és elkötelezettségüket a szervezet céljai iránt.

A fenti tanulmányok, mint az bizonyára látható, egy igen érdekes, gazdag, sűrű szöveget hoznak létre, amely egyszerre kérdez, vitatkozik, ke-

res válaszokat és állít fel érzékletes példákat vagy épp kimondottan gyakorlati segítségeket. Sikeresen köti tehát össze az elméletet a gyakorlattal, valamint a világra jellemző tendenciákat az iskolai problémákkal. Ennek az átfogó jellegnek köszönhető, hogy míg a kötet elsősorban kiindulási és tájékozódási pont lehet az iskolavezetés és menedzsment témájában, a decentralizációról és a rendszerszintű folyamatokról kiemelkedően alapos képet kapunk.

(Joseph Zajda & David T. Gamage (eds) *Decentralisation, School-Based Management, and Quality*. Springer, 2009, Dordrecht.)

Schnellbach Máté

