Oktatás és önkormányzatok

NAGY MÁRIA

A kutatás 1991-92-ben az MKM és a Közoktatási Kutatások Titkársága támogatásával az Országos Közoktatási Intézetben folyt. Ennek keretében megyei pedagógiai intézetek segítségével átfogó adatgyűjtést és -elemzést végeztünk az önkormányzatok megalakulásáról és egyéves tevékenységéről, néhány területen és témakörben pedig esettanulmányok készültek, amelyek a változásokat az utóbbi évtized folyamatában és a helyi problémák részletes feltárására törekedve vizsgálták. A kutatás részletes eredményeiről lásd az Önkormányzat és közoktatás című kötetet (szerk.: Annási Ferenc, Halász Gábor, Nagy Mária), Akadémiai Kiadó, Budapest, 1992. (Megjelenés alatt.)

A jelenlegi magyar oktatáspolitika sok eldöntetlen, vitás kérdése, nyitott alternatívái közepette az iskolai gyakorlat talán legszilárdabb pontját jelentik az immár kétéves működési tapasztalattal rendelkező önkormányzatok. Ugyanakkor persze az ő működésük körül is sokféle bizonytalanság uralkodik még ma is (hiányzik pl. a finanszírozásukat hosszú távra meghatározó államháztartási reform és költségvetési filozófia, késlekedik a szakmai és fenntartói, ill. a központi és helyi kormányzati felelősséget részletesen és világosan szétválasztó közoktatási törvény). Az oktatás helyi megszervezésében, a mindennapos gyakorlat körüli helyi konfliktusok kezelésében felhalmozott néhány tapasztalatuk áttekintése talán mégis haszonnal járhat az oktatáspolitika további formálódásában is. Ebben a reményben adjuk közre egy, a kezdeti működést áttekintő vizsgálat néhány eredményét.

A helyi társadalmi érdekek kifejeződésére és a központi államhatalom kormányzati szándékainak közvetítésére, ill. a kettő ütköztetésére hívatott helyi kormányoknak megalakulásukkor többféle nehézséggel kellett szembenézniük. Részben azzal, hogy hiányoznak, ill. nehézkesen épülnek ki a helyi társadalom érdektagoltságát kifejező intézmények, részben pedig azzal, hogy a központi oktatási kormányzat (maga is a megalakulás ill. újjáalakulás nehézségeivel küszködvén) még nem lépett világos, koherens oktatáspolitikai koncepcióval a nyilvánosság elé. Ugyanakkor – érthető módon – nem rendelkeztek megfelelő tapasztalatokkal és információval a saját szervezetüknek és azok működési rendjének, azaz a demokratikus önkormányzati működésnek a kialakítását illetően sem. Mindezenközben pedig garantálniuk kellett egy, a választók többségét személyesen érintő, helyi szinten is rendkívül költségigényes szolgáltatás zavartalan működését, sőt, lehetőség szerint eredményeket kellett felmutatniuk e működés hatékonyságának növelésében.

Önkormányzat és politikai rendszerváltás

A magyar oktatási rendszer 1945 utáni történetében az oktatáspolitika-formálás klasszikus szereplői (az állam, a társadalom és a nevelői szakma) közti egyensúly a

saját (kelet-közép-európai) történeti hagyományainkhoz képest is drasztikusan megbomlott, amikor a központi állam(párt) tartósan monopolisztikus hatalomgyakorlásra rendezkedett be. A negyvenes évek végén a helyi-területi közigazgatás funkcióival felruházott tanácsok a központi politikai hatalom alá rendelt, e hatalmi politika puszta végrehajtására létrehozott szervek voltak. A monopolisztikus hatalomgyakorlás "puha" évtizedeiben, különösen a hetvenes évek elejének dekoncentrálásra törekvő közigazgatási politikája következtében, a helyi és területi tanácsok végrehajtói szerepükben sokféle "önállóságot", manőverezési lehetőséget nyertek, bizonyos adminisztrációs, hivatali tapasztalatokat és jártasságokat megszerezhettek. Maga a rendszer azonban alapvetően megmaradt a hatalomgyakorlás felülről kiépített, és politikai kontroll alatt működő, a társadalmi ellenőrzést és nyilvánosságot nélkülöző igazgatás szervezetének.

A nyolcvanas évek elejének oktatási reformgondolkodása, az iskolarendszer decentralizációjának szükségességét megfogalmazva, megkerülte az államhatalom "társadalmasításának" politikailag érzékeny témakörét, és a szakmai autonómia kiépítésében, az iskolai szintű változások elősegítésében gondolkodott. Az ezt a reformgondolkodást kormánypolitikai szintre emelő 1985-ös Oktatási Törvényben ez úgy jelent meg, hogy a törvény a helyi államhatalomtól bizonyos (szakmai) irányítói jogosítványokat elvont, és deklarálta az intézményi, szakmai autonómia kiépítésének a szükségességét. Emellett megfogalmazta a társadalmi ellenőrzés intézményi szintű kiépítésének (az iskolatanácsok létesítésének) a lehetőségét is. A decentralizáció e szükségszerűen szűken értelmezett elképzelésében (amely a politikai rendszer működésének egészét nem érintette) fel sem vetődött (nem is vetődhetett fel) annak a lehetősége, hogy a társadalmi érdekek a helyi irányítás szintjén is megjelenhetnének. Ez a gondolkodás ugyanakkor feszegette az alapvetően hatalomkoncentrációra épülő politikai rendszer kereteit is, amikor valamilyen mértékű intézményi, szakmai autonómia megteremtésére tett kísérletet az iskola szintjén.

A hatalomkoncentrációra épülő egypárti politikai rendszereket végül is, látható módon, nem az egyes társadalmak felemás reformfolyamatai vagy forradalmai (1956, 1968, 1970, 1980) döntötték meg. Nyolcvanas évek végi hihetetlenül gyors, világméretű összeomlásuknak a legfőbb sajátossága talán éppen az volt, hogy magukat e társadalmakat is váratlanul érte. Ebben az összeomlásban – amit persze mindenütt széleskörű társadalmi egyetértés kísért – a kelet-európai társadalmak, "a tömegek" csak statiszta szerepet játszottak. Az új, demokratikus intézmények megteremtése nem úgy játszódott le, hogy a társadalom vívta ki lépésről lépésre a maga hatalmát az államélet különböző területein (erre sem idő nem volt, sem a társadalom szervezettsége nem volt elegendő), hanem az történt, hogy a demokratikus működés kereteit a régi és az új politikai hatalmi elit formálta ki tárgyalások során, s a társadalomnak csak azt a szerepet kínálták fel, hogy ezeket az intézményeket átvegye, a demokratikus működés kereteit megtöltse. Ilyen "keret"-ként született meg az 1990-es önkormányzati törvény, és alakultak meg, szabad választások során, a helyi önkormányzatok.

Az önkormányzatok egyéves működésének (azaz az oktatási ellátással kapcsolatos működésüknek) vizsgálatával tehát azt kívánjuk feltárni, hogy hogyan töltődnek meg ezek a keretek tartalommal, hol és milyen nehézségek mutatkoznak a működésben. Ez a kérdés azért is fontosnak tűnik, mert a demokratikus politikai fejlődés elkerülhetetlen fejleményének látjuk, hogy az önkormányzatok – jelenlegi működésük és mozgásterük korlátozottsága és esetleges negatív tapasztalataik ellenére is – az elkövetkező időszakban a magyar oktatási rendszer alakításában meghatározó szerepet játsszanak. Hiszen náluk senki sem lehet alkalmasabb az oktatással kapcsolatos helyi érdekek megjelenítésére és az érdekek közti konfliktusok helyi rendezésére, az oktatási rendszer merevségének és rugalmatlanságának oldása érdekében. Amikor tehát

az önkormányzatok közoktatással kapcsolatos tevékenységének egyéves tapasztalatait vizsgáljuk, arra a kérdésre keressük a választ, hogy ez a folyamat mennyire indult meg, hogy milyen akadályok észlelhetőek már e rövid időszak alatt is ezen a területen, s hogy vannak-e, s ha igen, melyek azok a pozitív tapasztalatok, amelyek a helyi oktatáspolitikai szinterek formálódásából az oktatási rendszer fejlődésének egészére átszármazhatnak.

Az oktatásügy finanszírozása és az önkormányzatok

Aligha akad olyan kérdés, amelyben az oktatásüggyel foglalkozók olyan könnyen egyetértenének, mint az, hogy az önkormányzati működés legneuralgikusabb pontja ma a finanszírozás kérdése. Anélkül, hogy a téma teljes áttekintésére vállalkoznék, néhány problématerületet megemlítek.

Az egyik magának a finanszírozási rendszernek a kialakulatlansága. Ez egyrészt a központi költségvetés szintjén jelentkezik; abban az inkább politikai nyilatkozatokban és publicisztikában megjelenő kérdésben, hogy méltányos arányban részesül-e az oktatásügy a megtermelt nemzeti jövedelemből. A történeti tapasztalatok azt mutatják, hogy ez az arány egy-egy nemzetgazdaságon belül igen nehezen változtatható, és az oktatási költségek növekedése általában a gazdaságok dinamikus növekedésével kapcsolatos, míg gazdasági stagnálás, ill. csökkenés idején ilyesfajta növekedés nemigen tapasztalható. Ugyanakkor, minthogy nálunk alapvetően a társadalmi és szakmai nyilvánosság kizárásával, egy politikai legitimációt nélkülöző rendszerben alakult ki ez a ráfordítási arány, minduntalan felmerül felülvizsgálatának a szükségessége. Ma nem igazán világos, mi az alapvető politikai erők (a parlamenti pártok és a kormány) álláspontja ebben a kérdésben, nem egyértelmű, hogy a romló gazdasági feltételek között a "kevés a pénz az oktatásügyre" láthatólag általánosan hangoztatott szlogenje mögött ki mit gondol az aktuális oktatási ráfordítási arányok változtathatóságáról.

Másrészt viszont, miközben az oktatási intézmények fenntartásában és működtetésében megnőtt az önkormányzati felelősség, a finanszírozás rendszerében nem különíthető el világosan a központi és a helyi állami felelősség kérdése. Az önkormányzati pénzeszközök túlnyomó része ma is az állami költségvetési redisztribúció útján jut el az önkormányzatokhoz. Bár a tömegoktatás nagy állami rendszereiben ma sok helyen meghatározó a központi költségvetésből a helyi önkormányzatok különböző anyagi adottságainak kiegyensúlyozására irányuló költségvetési, ún. adótámogatás, a helyi rendszerek működtetése elképzelhetetlen helyi adópolitikák nélkül. A demokratikus önkormányzati működés többnyire együttjár a helyben kivethető és a helyi szolgáltatásokkal közvetlen összefüggésbe hozható, az állampolgár és a lakóhelyének szolgáltatásai között jól ellenőrizhető kapcsolatot teremtő helyi adórendszerekkel – ami persze a mai magyar, alapvetően a központi adókra épülő adórendszer változatlan működése mellett nem képzelhető el.

Az önkormányzati költségvetések alakításában az önkormányzatok jelentős szabadsággal rendelkeznek ugyan, a források szűkössége azonban sok helyütt komoly korlátokat jelent. A központi költségvetésben az oktatásügyre meghatározott normatívák – az első, sok bizonytalanságot és értelmezési nehézséget tükröző adatokból úgy tűnik – a ténylegesen az oktatásügyre fordított kiadások 40-50%-át fedezték, jóllehet a szórás ezen a területen igen nagy volt. A községekben mindenütt nagyobb volt a normatíván felüli ráfordítás, mint a városokban, az általános iskolai és különösen az óvodai szinten mindenütt nagyobb, mint a középfokon (ahol többnyire el is vontak, illetve átcsoportosítottak pénzeszközöket). Mindez azonban általában nem oktatáspolitikai preferenciákat tükrözött, hanem pénzügyi kényszerűségeket.

A községi normán felüli ráfordítások magasabb aránya (ami esetenként a normatíva többszörösét jelenti) például az önkormányzati rendszer egy általánosabb problémájából fakad. Nevezetesen abból, hogy a szabad választások nyomán a korábbi tanácsi struktúrához képest csaknem duplájára növekedett a közigazgatási egységek, az önkormányzatok száma (3093-ra), ezzel Magyarország a dezintegráltabb helyi kormányzással rendelkező országok közé került (egy önkormányzatra átlagosan 3.354 lakos jut). (1) Ezzel párhuzamosan megindult az iskolavisszaállítások gyakorlata is, ami automatikusan hozta magával, hogy a kislétszámú iskolákban a tanulólétszám alapján kapott normatívák messze nem bizonyultak elegendőnek a működés finanszírozására. Úgy tűnik, hiába játszódott le az iskolakörzetesítések folyamata nálunk az utóbbi évtizedekben, éppen a lakossági érdekek teljes negligálása következtében ma ennek eredményei sem legitimek. Így valószínű, hogy ma jórészt még előtte állunk a megfelelő iskolanagyság körüli, a helyi társadalmi érdekek és a gazdasági racionalitás dilemmájában megvívott iskolaháborúknak, amelyek egyébként Európában is mindenütt lejátszódtak, nagyrészt az itthoni, politikailag levezényelt körzetesítésekkel egy időben.

Az önkormányzati finanszírozás egy másik, bár az előzővel összefüggő súlyos problémája az, hogy napjainkban némiképp észrevétlenül, ám meglehetősen drasztikusan átalakul az oktatási rendszer. Csak két dologgal foglalkozunk, amely ebben az átalakulásban történt. Az egyik a tanulólészám nagy mértékű csökkenése, ami az óvodáról és az általános iskola alsó tagozatáról gyorsan terjed a felsőbb évfolyamokra. Ezenközben nem ismert, hogy a kormányzat hogyan kívánja kezelni ezt a kérdést: költségvetési csökkentéssel (mint pl. Nyugat- és Észak-Európában hasonló helyzetben a hetvenes évek végétől tették azt), vagy változatlan (esetleg növekvő?) költségek mellett, a rendszer intenzifikálásával, minőségi javításával. A normatív támogatás következtében a tanulólétszámok csökkenését érzékenyen megérző önkormányzatok – legalábbis a kezdeti időszakban, nem szívesen vállalták át ezt a fajta politikai felelősséget. Amint az egyik esettanulmányban megkérdezett oktatási bizottsági elnök elmondta, a létszámok alapján városi szinten radikálisan csökkenthetnék a bérköltségeket, ám ez "öngyilkosság" lenne, hiszen "ez a fajta felülről való beavatkozás azt a csapdát eredményezné, hogy beleugrottunk egy olyan manőverbe, amit a kormányzat kényszerített ki". Tipikus megoldásként az önkormányzatok az alapellátáson túl nyújtott szolgáltatások szigorításához vagy éppen megszűntetéséhez nyúltak (napközi, korrepetálás, menza).

A másik jelenség, ami a finanszírozást is érinti, a középiskolai szerkezet drámai változása: a korosztály felénél többet beiskolázó szakmunkásképzési rendszer összeomlása, a középiskolák saját fennmaradásuk, megerősödésük érdekében folytatott "lefelé terjeszkedése", és a növekvő számú, ellátatlan l4-l6 évesek problémája. Ez ugyancsak számos finansziális problémát vet fel (a szakképzést részben finanszírozó vállalatok felszámolódásával, az általános és a középiskolai tanulói normatívák eltéréseivel) az önkormányzati ellátási felelősség szempontjából. Mindez mutatja, hogy a finanszírozás és az önkormányzatok kérdései nem csupán pénzügytechnikai problémákat jelentenek, hanem felvetődik a politikai felelősség fontos kérdése, amelynek fényében az önkormányzatok önállósága a finanszírozás területén (mind a költségvetési bevételek, mind a ráfordítások tekintetében) meglehetősen csekély, különösen a kevés intézménnyel rendelkező kistelepüléseken vagy a szegényebb önkormányzatok esetében.

Politikaformálás az önkormányzatokban

Az önkormányzatok megalakulása a politikai rendszerváltásért folyó politikai harc része volt. A politikai viszonyok stabilizálódása különböző helyeken különböző inten-

zitású és hosszúságú folyamat volt, s van, ahol a vizsgálat befejezéséig sem teremtődött meg a (viszonylagos) stabilitás, azaz nem sikerült a különböző politikai felek között a folyamatos működést lehetővé tevő egyensúlyt kialakítani. Az esetek többségében viszont – úgy tűnik – mára már nem jellemző a működést akadályozó politikai instabilitás.

A politikaformálás eltérései szembetűnőek a városi és a községi önkormányzatok esetében. Míg a nagyobb lakosságszámú (10.000 lakos fölötti) települések megválasztott képviselői 92%-ban valamilyen politikai párt jelöltjei voltak, a 10.000 lakosnál kisebb lélekszámú települések képviselői 71%-ban független jelöltek (az esetek többségében a település korábbi vezetői) voltak. (2) A különbségek a politikaformálás gyakorlatában is kimutathatóak. Az önkormányzati politika kutatói előtt nemzetközileg jól ismert jelenség, hogy a kevéssé integrált önkormányzati struktúrában a lokalizmus politikája uralkodik; a szolgáltatások fölötti kontroll megszerzéséért a lakosság különböző klikkjei és csoportosulásai között folytatott harcot a helyi érdekek túlhajtása, a társadalmi osztálykülönbségek, a régi és új lakosok ellentétei, korábbi családi viszályok továbbélése jellemzi. A városokban és a nagyobb településeken ezzel szemben sokkal inkább a politikai elvrendszerek köré szerveződő, a politikai pártoknak a kormányzati hatalom megtartása, ill. megszerzése érdekében folytatott harcai a meghatározóak a helyi politikaformálásban. (3) Ilyen jelenségekkel az új önkormányzatoknál is találkoztunk. Sajátos különbségnek tűnik, hogy az újonnan alakult, kevéssé kiformált ideológiával rendelkező és az állandó, azonosítható értékorientációt még nélkülöző, a pártközpontok és a helyi szervezetek közti laza kapcsolatokkal jellemezhető mai magyar pártstruktúrában láthatólag a városi politizálást is – a tradicionális polgári rendszerekben megszokottnál jóval nagyobb mértékben – átszövi a lokalizmus politikája.

Az önkormányzati oktatáspolitikák intézményi kereteit illetően, úgy tűnik, korántsem beszélhetünk lezárt folyamatról, vizsgálatunk idején sok helyen érezték úgy, hogy a kialakult struktúra változtatásra szorul, és a következő években valószínűleg még sok változással fogunk is találkozni. A mostani áttekintés így csak néhány tendencia jelzésére szolgál.

A tanácsi irányítás időszakához képest szembetűnő, bár persze nem meglepő a közoktatás ügyeivel foglalkozó hivatalok és dolgozóik számának csökkenése. A korábbi művelődési vagy egyéb, komplex funkciójú osztályok felszámolása látványos mértékű. Elsősorban a megyei apparátusok leépítéséről van szó, de előfordul, hogy több intézménnyel rendelkező városokban is megszűntek a közoktatással foglalkozó hivatali egységek. Kérdés, hogy az iskolák ügyeinek szakszerű, bürokratikus intézéséhez szükséges szakértelem az adott lehetőségek mellett biztosítható-e. Az apparátusokkal szemben, a képviseleti demokráciának megfelelően, nőtt a képviselőtestületi, ill. a bizottsági felelősség. Valószínű, hogy az elkövetkező évek egyik legfontosabb oktatásirányítási kérdése az lesz, hogy milyen mértékben válnak ezek a testületek alkalmassá a közoktatással kapcsolatos helyi érdekek differenciált megjelenítésére, mekkora szerepet játszhatnak az oktatási rendszer alakításában, s hogyan tudják ezt a szerepüket betölteni. Országos adatgyűjtésünk időpontjában (nagyjából 1991 szeptemberéig) a bizottságok többsége még kereste a saját helyét a bizottsági struktúrában, csekély arányban alakították még ki saját ügyrendjüket, munkatervüket, sok bizonytalanság volt bennük saját feladataikat illetően is.

Mindez persze részben az országos szabályozás bizonytalanságaiból fakadt (elsősorban a készülő oktatási törvény körüli egyértelműség hiányából), részben viszont az önkormányzatok kapcsolat- és információs rendszerének kiépületlenségéből. Valószínűleg elkerülhetetlen, hogy szoros információs kapcsolat és együttműködés alakuljon ki az oktatási bizottságok között (önkormányzati szinten is kezdeti stádiumban vannak

ezek a kapcsolatfelvételek). Adatgyűjtésünk során ilyen fórummal csak Budapesten találkoztunk, ahol a fővárosi közgyűlés Oktatási Bizottságának kezdeményezésére létrejött a kerületi bizottságok rendszeres találkozója. A külföldi példák azt bizonyítják, hogy ahol az önkormányzatok fontos feladatot vállalnak az oktatási intézmények fenntartásában, működtetésében, a helyi oktatáspolitika alakításában, szervezeteik országos szinten is meghatározó szerepet játszanak az országos politika formálásában. Ma nálunk még általánosnak mondható, és valószínűleg a rendszer számos működési zavarához hozzájáruló jelenség, hogy igen csekély mértékű az információáramlás mind az önkormányzatok oktatási bizottságai, mind a bizottságok és a minisztérium között.

A bizottságok megalakulását illetően országosan meglehetősen nagy eltérések tapasztalhatóak, Budapest helyzete itt (is) kívételesnek tekinthető: minden kerületben működik az oktatás ügyével is foglalkozó bizottság is, hivatali szervezet is. A települések összességét tekintve, átlagosan 25-40% közti a bizottsággal rendelkező települések aránya az egyes megyékben. A városokban csaknem általánosnak tekinthető a megalakulásuk, és a községek jelentős részében is sor került létrehozásukra, itt azonban igen nagy eltérések mutatkoznak az ország különböző részein. Egy megyében pl. az összes települések 70%-ában alakultak bizottságok, még az egy iskolát fenntartó önkormányzatok csaknem 60%-ában is, addig egy másik, aprófalvas megyében a települések több mint 90%-a nem alakított bizottságot. Ma még nehéz kimutatni a bizottságok megléte és az oktatási ráfordítások vagy éppen az oktatási választék bővülése között bármilyen összefüggést, az mégis látható, hogy amikor ma az önkormányzatok (legalábbis 2000 fő lakosságszám fölött) mindenütt kötelező módon alakítanak pénzügyi bizottságokat, a helyi oktatási érdekek intézményes kiépítettségének alacsony foka az ágazat érdekeinek potenciális sérülésével járhat.

Különösen így lehet ez olyan településeken, ahol az oktatással kapcsolatos érdekmegjelenítés és érdekintegráció egyéb formái sem alakultak ki. Éppen ezért különösen örvendetesnek tartható az a sokféle mozgás, amely e hiányok betöltése érdekében megindult, pl. a településkoordinációk területén. Tudunk intézményirányítási, igazgatói társulásokról, közös munkaközösség működtetéséről, egy-egy speciális szolgáltatás (zeneiskola, fogyatékos tanulók oktatása, iskolabusz közös üzemeltetése) területére kiterjedő együttműködésről. Előfordul a korábbi városkörnyéki együttműködés továbbélésén vagy felelevenítésén alapuló kooperáció, különösen a középfokú beiskolázás, vagy éppen a középiskolából kiszoruló, 8. osztályt elvégzett tanulók ellátása területén. Előfordul a településen belüli érdekintegráló formák létrehozása (iskolatanács, iskolaszék, szülői munkaközösség igazgatótanács alakítása) is. Találkoztunk azzal is, hogy mára önállósult korábbi társközségek együttműködést alakítanak ki (a felső tagozat közös működtetése, iskolabusz üzemeltetése stb.), itt azonban nem feledkezhetünk meg a korábbi időszakok súlyos örökségéről sem: az erőszakos körzetesítések továbbélő hatásáról, szomszédos községek ma sokszor racionálisan nem magyarázható egymás elleni indulatairól, és a legutóbbi időszak központi politikái által is élesztett önállósulási, visszakörzetesítő szándékokról. Így, ha nem is általánosítható, mindenestere megszívlelendő az egyik megyei esettanulmány készítőjének a megállapítása: "az önállósulással a községek egy része felett megállt az idő".

Az oktatással kapcsolatos érdekek intézményesülésének különböző formáival persze nemcsak a bizottsággal és hivatali szervezeti egységgel nem rendelkező településeken találkozhatunk. Másutt is létrejönnek és intézményesülnek különböző érdekszervezetek, valamint a polgári demokráciákban ma egyre gyakoribbá váló, egy-egy adott ügy köré szerveződő ad hoc érdekcsoportosulások, például egy-egy konfliktushelyzetben a különböző vélemények megjelenítésére meghatározott csoportok jönnek létre, és formalizálják a kérdés rendezését gyűlések, bizottságok, érdekegyeztető

fórumok segítségével. Ezek az ügyek rendeződésével aztán fel is bomlanak. E megoldásokat, amelyek, mindenféle egyéb, sokszor zavaró kisérőjelenséggel együtt is voltaképpen a "demokrácia tanulási folyamatában" való jelentős előrelépést jelentik, a Kádár-korszakban a konfliktuskerülő és konfliktusleplező "politizáláshoz" szokott közvélemény néha botrányízű, negatív jelenségként itéli meg. Ennek a tanulási folyamatnak a kiszélesítéséhez is hasznos lenne a korábban említett önkormányzati információs fórumok létrejötte, az önkormányzati működés nagyobb (és talán megértőbb?) sajtónyilvánosságának megteremtése.

Az oktatási intézménykínálat alakulása és az önkormányzatok

Az önkormányzati működéssel kapcsolatban persze az a legfontosabb kérdés, hogy a közoktatási rendszer alakításában megnövekedett felelősségük hozzájárul-e az intézményi gazdálkodás racionálisabbá tételéhez és az iskola szakmai választékának bővüléséhez, az iskola és a helyi társadalmi igények egymáshoz közelítéséhez. Ma aligha lehet ezekre a kérdésekre egyértelműen igennel vagy nemmel válaszolni. Valószínű, hogy az önkormányzati működés jogi, pénzügyi szabályozásának stabilizálódásával felerősödik majd az igény az önkormányzati költségvetési politikák tanulmányozása iránt, az oktatásirányítási rendszer valamelyes stabilizálódása nyomán pedig megnövekszik a fenti közcímben jelzett terület mélyebb megismerése iránti igény is. Ma a sokféle bizonytalanság közepette e területen is csak néhány tendencia jelzésére és néhány hipotetikus megjegyzés megfogalmazására vállalkozhatom.

Általánosságban úgy tűnik, hogy az oktatási programok kínálatának bővülésében (ami egyértelmű jelenség a tartalmi egységesítés hosszú évtizedei után) ma alapvetően az iskolák törekvései, és nem az önkormányzatok megrendelései játsszák a főszerepet. Ez a kínálatbővítés minden bizonnyal az 1985-ös Oktatási Törvény fent említett, a szakmai autonómia növelése irányában ható törekvéseinek köszönhető, az ennek érdekében hozott intézkedéseknek (pl. a minisztériumban az innovációk támogatására létrehozott Közoktatásfejlesztési Alap működtetésének), de valószínűleg jónéhány, kevésbé "tervezett" változásnak is. Így mindenekelőtt a demográfiai csökkenésnek, ami végső soron pszichológiailag megfelelő helyzetet teremtett a minőségi megújulás számára, hiszen a csökkenő létszámú gyerekek megtartása, ill. magukhoz vonzása érdekében az iskolák jobb és vonzóbb szolgáltatásokkal próbálnak harcolni. Hogy az az irányítási vákuum, ami a rendszerváltás nyomán, az oktatáspolitikai rendszer változásai következtében kialakult, kedvezett-e a programkínálat bővítésének vagy sem, az nehezen eldönthető kérdés. Ha ugyanis egy lemerevítő, egységesítő szabályozásra törekvő központi irányítás működött volna az elmúlt néhány évben, akkor ma mindenképpen kevesebb egyéni megoldással találkozhatnánk az iskolai élet különböző területein. Ha viszont egy alapvetően az iskolák önfejlesztő képességére építő, a programválaszték nagymértékű kibővítésében és egy tartalmában sokszínűvé váló közoktatási rendszer működtetésében érdekelt erős szakmai irányítást képzelünk el, akkor nyilván szegényes mindaz, ami máig ezen a területen történt.

Hogy végül is mi minden történt, arról valószínűleg ma senki sem rendelkezik áttekintő és megbízható információval, és az is nyilvánvaló, hogy sok változás ma még épp csak elkezdődött, vagy épp csak gondolkodnak róla. A teljesség igénye nélkül most csak utalnék adatgyűjtésünk néhány, e területen szerzett tapasztalatára. A változások többsége a városokban zajlik, a községekben, különösen a csupán egy intézményt fenntartó kistelepüléseken a változás inkább kivételszámba megy. Változások itt inkább településközi koordinációban valósulnak meg (9. osztály indítása városi általános iskolában a középfokra be nem jutó városi és városkörnyéki gyerekek számára, kisegítő osztályok vagy zeneiskola közös indítása stb.).

Különösen nagy mozgás tapasztalható a középfokon. Erős az érdeklődés a korábban központi politikai preferenciaként is meghirdetett 8 osztályos gimnáziumok, vagy az ugyanott később előtérbe került 6 osztályos gimnáziumok iránt. De terjedőben vannak a minisztériumi hozzájárulást nem igénylő középiskolai nulladik osztályok vagy a középiskolában indított általános iskolai nyolcadik osztályok is. Szaporodnak a szakmunkásképző intézetekben indított szakközépiskolai osztályok vagy az általános iskolákban kiépített, szakképzést is nyújtó 9., 10. osztályok is. A szakképző iskolákban nagyon sok helyütt megindultak a gazdasági környezet változásaihoz alkalmazkodni próbáló profilváltások. Valószínű persze, hogy ezek a helyi mozgások, bármennyire bővítik is az iskolakínálatot, összességükben nem kínálnak elegendő és átfogó választ sem a hagyományos (8+4/3-as) iskolaszerkezet és a 16 éves kori tankötelezettség közti ellentmondásra, sem a középfokú szakképzés csődjére, sem a belső, tantervi problémák megoldatlanságaira. Remélhetőleg azonban sokféle egyedi tapasztalatot felhalmoznak ezeknek a problémáknak a kezelésében.

Az általános iskolák programválasztékának bővülésében meghatározó az idegen nyelv(ek) tanításának preferálása, a számítástechnika és az informatika, alsófokon pedig főként az anyanyelvi kísérletek bevezetése. Számarányában nem túl jelentős (országosan az iskolák kb. 2%-át érintő) változás az új iskolafenntartók megjelenése, és köztük is igen csekély az alternatív iskolai programokat kínáló magániskolai kezdeményezések aránya. Összességében az iskolák, főként városi szinten, sokat tesznek az oktatási kínálat bővítésében.

Témánk szempontjából fontos kérdés, hogy milyen szerepet játszottak az önkormányzatok ezekben a folyamatokban. Tipikusnak az tűnik, hogy a megalakulásuk óta eltelt rövid időben inkább csak igyekeztek e változásokkal megismerkedni, és amikor döntési felelősség hárult rájuk (például az iskolaszerkezeti kísérletek vállalásakor vagy új fenntartók megjelenése esetében), igyekeztek nem akadályozni az új törekvéseket. Néhány helyen azonban, különösen a több és többféle intézményt működtető önkormányzatok esetében, a képviselőtestületek komoly döntési jogokat ruháznak az oktatási (vagy egyéb néven működő) bizottságokra. A fővárosi kerületekben például a bizottságok mindenütt rendelkeznek önálló pénzalappal, amit az intézmények innovációs törekvéseinek segítésére használhatnak fel. Bár a rendszer magában rejti a korábbi "kijárásos" politika felmelegítésének veszélyét is, a túl kicsiny összegek pedig a politikaalakítás komolyságát veszélyeztethetik, megfelelő nyilvánosság mellett az ilyen típusú bizottsági működés valóságos helyi oktatáspolitikák kialakulásához vezethet, megteremtheti a fenntartók és az intézményvezetők közös felelősségét és az egymásal szemben gyakorolt kölcsönös kontroll kialakításának lehetőségét.

Ezek a példák is figyelmeztetnek azonban arra, hogy az intézmények megújulási törekvései és az önkormányzatok támogató politikája valamint a megvalósításhoz szükséges (elsősorban anyagi) lehetőségeik szerencsés (és általánosnak sajnos nem mondható) összetalálkozása esetén is sokféle konfliktussal lehet számolni a rendszer működésének szempontjából. Hiszen semmiféle biztosíték nincs arra, hogy az innovatív szellemű iskolák törekvései és a nekik nyújtott önkormányzati támogatások mellett nem szorul-e háttérbe az iskolázással kapcsolatos más, nehezebben megfogalmazódó társadalmi érdek, hogy kialakul-e megfelelő számú innovatív kezdeményezés a lemaradók, az iskolában nehezebben kezelhető tanulócsoportok vagy éppen a "nagy átlag" számára. Problematikusnak tűnik az innovációk távlati támogatásának és szakmai segítségének kérdése is. Mindez egyrészről megintcsak az önkormányzatok közti együttműködés és az önkormányzati nyilvánosság megteremtése iránti szükségletet erősíti a közoktatás területén. Másrészt viszont nyilvánvalóvá teszi, hogy szükség van olyan, országos szintű közoktatáspolitikára is, amely segíti a lassan bontakozó helyi oktatáspolitikák összehangolását, rögzíti a működés alapvető szabályait, lehető-

séget nyújt a különböző törekvések eredményességének mérésére, szakmai megítélésére és segítésére is.

JEGYZET

A tanulmány egy korábbi változata megjelent a Győr-Moson-Sopron megyei Pedagógiai Intézet Hogyan tovább? c. kiadványában (1992/1. sz.).

(1) A nyugat-európai közigazgatási struktúrákkal való összevetést lásd Horváth M. Tamás, The story of the local electoral system: Hungary 1990. c. tanulmányában, In: Events and Changes. The First Steps of Local Transition in East-Central Europe. Ed. Gábor Péteri, 1991, Budapest, "Helyi demokrácia és újítások" Alapítvány.

(2) Lásd Horváth M. Tamás 1. jegyzetben említett tanulmányát.

(3) Lásd pl. az angol helyi oktatási hatóságok leírását R.E. Jennings írásában az Oktatás és politika c. szöveggyűjteményben. Szerk. Halász Gábor, Nagy Mária. Budapest, 1983. Oktatáskutató Intézet. Kézirat.