

# Rendszerváltás és megyei oktatásirányítás

*Interjúk „előtte” és „utána”*

BALÁZS ÉVA – SURÁNYI BÁLINT

*A megyei szintnek a 80-as évek középiskolázásában kiemelkedő szerepe volt. Míg az 1968-as gazdaságirányítási rendszer a korábbi tervalkut más alkufajtákkal (szabályozó alku, beruházási hitelalku stb.) váltotta fel, a közigazgatás útján működtetett infrastruktúrában megmaradt az Országos Tervhivatal és a megyei tanácsok évenkénti terv- és költségvetési alkuja. Így, amikor – kemény harcok után – az O.T. és a Pénzügyminisztérium megegyezett a Művelődési Minisztériummal a 70-es években született nagyobb létszámú korosztályok középiskolázásának tervezett arányairól, a megyéken múlt, hogy az „aránytartó” változathoz szükséges új középiskolákat felépítik-e, vagy sem.*

Ezekben a döntésekben természetesen nem az elvont „megye” játszotta az ágens szerepét, hanem annak illetékes V.B. elnökhelyettese, a szakigazgatási szerv befolyásos vezetői, az új iskolákat építeni, vagy ebből kimaradni akaró városi tanácsok, a megye befolyásos gazdasági lobbyi, s csak legvégül a megyei tanácsok testületei, akiknek szavazataival végül is a döntéseket szentesíteni kellett. Abban, hogy az országos „tervcél” végül is megvalósult, a megyék zömének hajlandósága, egyesek kifejezett buzgósága, míg mások húzódozása összegződött. Kutatássorozatunkban már 1988-ban tapasztaltuk, hogy a középfokú oktatás kereteinek tanulókkal való feltöltése nem követelte meg a megyék aktív szerepvállalását. A korábban kialakult „beiskolázási” gyakorlat az általános iskola és a középfok intézményei között szinte „önjáróvá” vált.

Kutatássorozatunk tervezése során azzal a hipotézissel éltünk, hogy a beiskolázásban a megye befolyása két-három év elteltével ismét növekedhet. Egyrészt azért, mert a nagyobb létszámú évfjártok egymásutánja előreláthatólag telítheti az érettségit adó középiskolák kapacitását, s nem volt világos, hogy ezután is hajlandóak lesznek-e befogadni a jelentkezők korábbi részarányát. Másrészt előre láttuk, hogy a nagyvállalatok addig szinte korlátlan szakmunkástanuló-igénye a gazdasági válságjelenségek miatt meg fog torpanni, s ez kétségessé teszi majd a korábbi gyakorlatot. Mindkét problémánál úgy képzeltük, hogy a megyei oktatásirányítás apparátusa aktív szerepre kényszerül. Harmadrészt a demográfiai apályra mint újabb, immár ellenkező előjelű kihívásra is reagálniuk kellett az általános iskolák alsó, majd felső tagozataival kapcsolatban. Minthogy ez utóbbi már szorosan összefügg a középiskolázás távlataival is, nem gondoltuk, hogy az iskolák orientáció nélkül fognak maradni. S itt újra számba kellett venni a megyei irányítás lehetséges szerepét.

A kutatássorozat elgondolása során természetesen nem számítottunk az összefüggéseket lényegesen átalakító tényezőre: magára a rendszerváltásra. Ennek kibontakozása viszont azt a sürgető feladatot sugallta, hogy érdemes rögzíteni a végnapjait élő régi megyei apparátusok vezetőinek gondolkodásmódját a középiskolázásról és a megyei irányításról, majd egy évvel később megismételni a vizsgálatot a helyükre

lépőkkel. Úgy gondoltuk ekkor, hogy a két interjúorozat „szembesítése” fontos információbázis lehet. Az élet sok tekintetben nem úgy alakult, ahogy feltételeztük.

## Diszkontinuitás és kontinuitás a megyei oktatásügyben

1989 késő őszen és 1991 tavaszán a 19 megye és a főváros oktatásügyi szakapparátusának vezetőjével vagy vezető szakemberével struktúrált interjúkat készítettünk. Az 1991 áprilisi-májusi vizsgálatunkból kirajzolódó kép perdöntő volt abban a tekintetben, hogy az „előtte – utána” típusú összehasonlítás oktatáspolitikai s különösen közép-fok-politikai jelentőségét megítélhessük, hiszen az előző évi vizsgálat célja a jól összemérhető „bázis”-ról való gondoskodás volt.

A vizsgálat két szempontból is lényeges változások utáni időszakra esett: az ország túl volt a rendszerváltást politikailag véghezvivő országgyűlési és önkormányzati választásokon, s az új Országgyűlés elfogadta azt az önkormányzati törvényt, amely a közigazgatásban és a közoktatási intézmények fenntartásában a korábbtól markánsan eltérő helyzetet teremtett. Ezt követően az önkormányzatok és szervezeteik, bizottságaik többé-kevésbé „felálltak” és működni kezdtek. De még sok kérdés volt nyitott: nem született meg az önkormányzati hatásköri törvény, s a mai napig várják az új oktatási törvényt is.

Interjúalanyaink az őket körülvevő világban érzékelhettek diszkontinuitást is, kontinuitást is. A *diszkontinuitás*nak témánk vonatkozásában lényeges eleme volt, hogy a rendszerváltozásnak az intézményrendszer tekintetében mindenképpen nagy vesztese lett a megye. A *közigazgatás* szerkezetében megszűnt a felülről lefelé való építkezés. A megye – akár csak a települések – önkormányzat lett, és alulról felfelé épült ki. A kormányzattól lefelé egy másik intézmény lépett a közbenső szintre: a köztársasági megbízottak és hivatalaik. Ezeket viszont regionálisan alakították ki, jöllehet, az egyes megyék teljes területe került illetékességi körükbe.

A *kontinuitás* makro-szinten leglényegesebb objektív eleme, hogy vizsgálatunkig a tényleges *gazdasági* rendszerváltásra nem került sor. Ennek szubjektív kiegészítőjeként a gazdaság alapvető változásait és azok lehetséges társadalmi hatásait illetően is a dezinformáltság volt jellemző. Jelszószerűen minden parlamenti párt a privatizációt helyezte előtérbe, ami viszont már az előző, átmeneti kormány alatt is cél, sőt kezdődő gyakorlat volt. A majdani gazdasági rendszerváltás lényegének a tulajdonosváltást jelölték meg, jelentős strukturális átalakulás, tömeges munkanélküliség perspektívája fel sem tűnt a horizonton. Vizsgálatunk időpontjáig a tulajdonosváltás kérdését is háttérbe szorította a vezetéváltás problematikája: a korábbi vállalati tanácsok intézményének megtartásával történt erre - sikertelen - kísérlet. Vagyis a gazdaságban ugyanaz a modell látszott megoldásnak, ami a Parlament és a kormány lecserélésével történt. Ezért egy oktatási tisztviselő meglehetősen konstansnak képzelhette a valóságos viszonyokat egyes, a tanulók jövőjét érintő kérdésekben.

A közoktatásban az intézményfenntartó („állam” helyett önkormányzat) megváltozása sok tekintetben nem járt lényeges „világkép”-módosulással (maradt például a 16 éves korig tartó tankötelezettség, a közoktatás ingyenessége, alapvető vagy drasztikus iskolaszervezeti reform keresztülvihetetlennek ítéltése). Elsősorban a fenntartói pluralizmus várható bővülése látszott jellegzetes változásnak.

Témánkat tekintve: leginkább a megyei oktatásügyi apparátus személyi állományában volt szembetűnő a kontinuitás. Hat interjúalanyunk a két vizsgálati időpontban ugyanaz a személy volt. Az 1991-ben a terület élére került új vezető egyik megyében korábban megyei általános elnökhelyettes volt, egy másikban V.B. titkár. Több példa van arra, hogy korábbi beosztott, esetleg a régi vezető helyettese „lépett elő”. (Az idézőjel annak szól, hogy az esetek többségében a közoktatással foglalkozó apparátus-

tus, illetve annak esetleges önálló vezetője a beosztási hierarchiában a korábbinál lejjebb került.) Kívülről csak elvétve került vezető az apparátusba, de munkatársai akkor is a régiiek maradtak, így akár a korábbi vizsgálat alkalmával őket is kijelölhette volna a főnökük interjúalanyának. Mindez – a fentebb felrajzolt tágabb társadalmi környezettel együtt – előrevetíti a vizsgálatból kirajzolódó képet.

## Mi volt a hivatalnokok problémája 1991 tavaszán?

### *Önmagukra vonatkozó helyzetértékelés*

Az apparátust foglalkoztató problémák közül első helyen alighanem a leépítések ügyét kell említenünk. Bárhol tartott egyes megyékben az átszervezés, sok volt a bizonytalanság, tisztázatlanság, s az egész szituáció átmenetinek látszott. Az egzisztenciális fenyegetettség, illetve az elképzelt feladatokhoz viszonyított létszámhiány minden kérdésben jelentkezett.

A szakterület létszámvesztése a vizsgálat idejére négy megyében 50% körüli, vagy annál kisebb, a többiben ennél jóval nagyobb volt. Még ennél is beszédesebbek a számok: tipikus megoldás, hogy oktatási kérdésekkel egy – más feladatkörrel is megbízott – vezető és egyetlen szakelőadó foglalkozik. A létszámcsökkenés fő oka az elbocsátás és az átszervezéssel járó áthelyezés volt, de előfordult az is, hogy a fenyegetettnak érzett helyen dolgozó kezdeményezte a változtatást. Egyik interjúalanyunk szavaival: „ez egy olyan folyamat volt, hogy megéreztek a kollégák a süllyedő hajót”. Viszont a megmaradt állomány szakmai kvalitásait szinte minden megyei hivatal hangsúlyozta.

A „szakapparátus” létszámát elég felsorolásszerűen szembeállítani a szakterületükön lehetséges kliensekkel, hogy vígasztalan helyzetük egyértelművé váljon: saját feletteseik, a megyei önkormányzati testület, annak oktatással (is) foglalkozó bizottsága, a megye települési önkormányzatai és szakapparátusai, a megyéhez tartozó közoktatási intézmények, a munkájuk, valamint a megye minden rendű és rangú oktatási intézménye felett törvényességi felügyeletet gyakorló köztársasági megbízott, illetve hivatala; a megye közoktatását végző, a települési önkormányzatok által fenntartott iskolákat még nem is említettük.

Nemcsak saját kutatási témánk, a nagy létszámú korosztályok iskolázásának gondoljai miatt van igen fontos helye interjúinkban a középfokú oktatásnak, hanem azért is, mert ez volt az egyetlen olyan feladat, amellyel kapcsolatban az Önkormányzati Törvény a megyékhez telepítette az „ellátási felelősséget”. Az ide delegált felelősség azonban azzal a rendelkezéssel jár együtt, hogy az első döntés joga a településé; magukat a középfokú oktatási intézményeket a települések önkormányzatai egyoldalúan átvehetik. Ennek következtében az apparátusoknak tárgyalni kellett a települési önkormányzatokkal a középfokú intézmények fenntartásáról vagy átadásáról. Mégpedig eleve „vert helyzetből”: amelyik intézmény kellett a településnek, az az övé lett, amelyikre nem tartott igényt, az a megye „nyakán maradt”. Így a korábbi infrastruktúra maradékában kellett eleget tenniük törvényben meghatározott kötelezettségüknek középfokon (illetve a speciális képzésben). A korábban hatalmi helyzetű megyei apparátusok munkatársainak – mint interjúink tanúsítják – külön megaláztatást jelentett, hogy az általuk fenntartott iskolák tanulói után immár a településektől kell egyenként „kérincselni” a fejkvótát. „Az önkormányzati törvény másodfokú, másodrendű fogalomként bánik a megyei önkormányzattal... Leírták, hogy a megyei önkormányzat a középfokú oktatás egészéért köteles felelősséget vállalni, ugyanakkor csak azt a feladatot vállalhatja, amit a helyi önkormányzat nem vállal. Tehát itt egy aszinkronitást érzékelek” – fogalmazott egy oktatásügyisnek régi, vezetőnek új interjúalanyunk.

Leglátványosabb volt a „pozíciócsere” a megye és a megyei városok egymáshoz viszonyított lehetőségeiben, miközben e két hivatal egy településen, sokszor egy épületben működött tovább – az apparátusoknak ez volt a legfájdalmasabb. „A városi polgármester szerint – minthogy a városban van – még a megyeháza is őket illetné!” – kesergett egy megyei vezető.

Ilyen helyzetben nem meglepő, ha interjú-alanyaink közül többen diszfunkcionálisnak, vagy átmenetinek tartották a megyei, középső szint kimaradását az oktatásirányításból. Talán nem érdektelen viszont az a tapasztalat, hogy éppen az a néhány megye, ahol vizsgálatunk időpontjában többé-kevésbé megmaradt a régi szervezet, illetve a régi gárda kész leginkább elfogadni a törvény radikális decentralizáló szándékát. Sőt elfogadták a szolgáltató típusú, néhol a vállalkozó típusú megyét – leginkább a pedagógiai szolgáltatások területén..

Vizsgálatunk időpontjában a szerepvesztés megkérdezetteink egyik része számára még nem tűnt véglegesnek. Különbőféle szövegekből, töredék-információkból megpróbálták kikövetkeztetni, hogy mit fog tartalmazni a hatásköri törvény, milyen irányban talál magának utat a megyei oktatásirányítás. A legáltalánosabb elképzelés a megye mint harmadik irányítási szint igényének megfogalmazása volt: „...a megyei önkormányzatnak nagyobb szerepet kellene kapnia, mint ami a jelenlegi kapcsolatrendszerből látszik. Kevés a megyének az a fajta feladata, hogy azt a néhány intézményt, amiről a helyiek lemondtak, magánál tartsa és az irányítását ellássa. Ebben nem tükröződik valójában az a fajta szerep, amit az önkormányzati törvény megfogalmazott, hogy a regionális feladatok ellátása”.

A helyzetüket rövid távon megváltozónak remélik a hatásköri, illetve az oktatási törvénytől várták a megyei szint lehetséges szerepköreinek kijelölését, s az informális működés legitimálását („Mint a Messiást, úgy várjuk a hatásköri törvényt!”). A megyék fő feladatuknak az erre való – s nem is passzív – felkészülést látták. „Ránk zúdulnak a feladatok, levelek, ügyek; az ügyek mögött embereket érzékelünk, és gyakorlatilag nem úgy szelektálunk, hogy kérem, mi ezzel most nem foglalkozunk. Mi igyekszünk mindezt a sokrétű feladatot szolgálni...de ebben is el kell rendezni a dolgokat, amíg a szerepek világosak lesznek. És nem vállalhatunk fel olyan feladatokat, amelyek szerepvesztéshez, netán a korábbi beidegződésekhez vezetnek, hogy a megye rátelepszik a helyi társadalmakra... hanem, a működőképesség biztosítása, szakmai segítése, törvényességi felügyelet biztosítása, de emellett akár vállalkozás vagy szakmai szolgáltatásként kiajánlani a segítséget, amit a jövőben is kölcsönösen, az érdekeltekkel megbeszélve, kölcsönösen tudunk vállalni” - hangzik egy akadozó megfogalmazásban.

A megkérdezettek többsége nem remélt gyors változást. Egy részük a hatalmi inga többé-kevésbé jogos átlendüléseként élte meg a megyei szerepkör csökkenését, s tisztában volt vele, hogy a közvetlenül megelőző időszakban a hatalom amúgy is csak látszólagos volt. A gyors változást nem váróknak nagyobbik hányada azonban nem volt ilyen megértő egy radikális decentralizációval kapcsolatban. A politikai indítékú váltásban veszteségforrást, esetleg később mások számára való helycsinálást, a szakmaiság visszaszorulását látták, ezért hosszabb távon az általuk áldásosnak tartott közép-irányító funkció feléledésére ők is számítottak. Az átmeneti időszakban (a várt hatásköri törvényt megelőző átmeneti törvény érvényességének időszakában!) elvégzett munkájukat többen is egyenesen heroikusnak érezték. Az interjúk készítésekor megfogalmazott elképzeléseik s azok indoklása – érthetően – igen sokféle volt. Bőségesen tudták sorolni azokat a tevékenységeket, amelyekhez – szerintük kizárólagos kompetenciájuk mellett – tényleges hatáskört és biztos anyagi háttérrel is igényelnének.

Azt, hogy az interjúkból kirajzolódóan 16 megye közoktatással kapcsolatos tevé-

kenységét a jogkörök hiánya ellenére kifejezetten aktívnak lehet minősíteni, ízlés szerint egyaránt tanúskodhat a fentiek melletti, illetve elleni érvnek.

A kirajzolódó kép lényege, hogy a helyzet egyfelől valóban átmeneti volt, másfelől a pillanatnyi állapotok *ideiglenességének* tudata is igen erősen jelentkezett.

Ez a fajta ideiglenesség-érzés az adott időszakban a megyei szinten belül is megfogalmazódott a hivatal és a megyei oktatási bizottságok közötti kapcsolatrendszer és feladatmegosztás tekintetében; zömmel legitimnek fogadták el a többnyire ekkor még csak alakuló bizottságok szakmai, döntéselőkészítő szerepét, de – óvatosabban vagy direkter módon – kifejezésre juttatták a hivatali szakapparátus kompetenciáját és – „folyamatos elérhetősége révén” – tevékenysége érdemi voltának elismerésére vonatkozó igényüket.

### *Szakképzés – munkaerőtervezés*

Az ország gazdaságának alakulását ismerve nem meglepő, hogy már vizsgálatunk időpontjában is a megyei apparátust leginkább foglalkoztató aktuális probléma a *szakmunkásképzés kibontakozó válsága* volt. Ennek egyik vetülete, hogy a közoktatási rendszer által szakmunkásképzésre „szánt” tanulók számára igen nehéz a tankötelezettség teljesíthetőségét biztosítani, ha az intézményrendszer befogadóképessége csökken.

Interjúinkban nem elsősorban az a pillanatfelvétel az érdekes, amelyben az apparátus vezető munkatársa arról számol be, hogy az adott megyében hol léptek vissza vállalatok a tanműhely biztosításától, a szakmunkásképzéssel kapcsolatos korábbi vállalásuktól, hanem az a perspektíva, amelyből interjúalanyaink ezt a jelenséget szemlélték.

Meglepő, hogy a szocialista tervgazdaság távlati munkaerőtervezés-felfogása milyen mélyen épült be az oktatásirányítók gondolkodásába. Az erre vonatkozó megyei tevékenység az elmúlt időszakban sok megye egyik fő oktatáspolitikai terepuma volt; mindkét interjúsorozatban gazdag példatár található a szakképzés helyzetére vonatkozó megyei empirikus vizsgálatok, felmérések végzésére, vállalati kapcsolatokra, helyi rendeletekre. Az interjúk készítésekor azonban – s nem a rendszerváltozás következményeként – a vállalatok „nem tudtak igazán semmit megfogalmazni. Sem azt, hogy hány főben gondolkodnak, sem azt, hogy milyen szakmában. Amíg ez a bizonytalan helyzet van, addig biztos, hogy az iskolarendszer nem a tényleges munkaerőszükségletnek megfelelően képez.” Még olyan interjúalanyunk is akadt, aki magát az országban tért hódító munkanélküliséget is pusztán tervezési hiányosságra vezette vissza! Így mind a munkaerő-tervezés, mind maga a szakmunkásképzés tekintetében hajlamosak voltak az aktuális, illetve a várható problémákat is ideigleneseknek tekinteni. Ebből viszont egyenesen következik, hogy e tekintetben is kulcsfontosságúnak gondolták a megyék jövőbeni szerepét. Különbségek inkább abban mutatkoztak, hogy ezt a települési önkormányzatokkal való kooperáció vagy kifejezetten megyei munkaerőszükséglet-tervezés formájában képzelték-e el. Vagyis az a kérdés, hogy a képzésnek a tervezett közvetlen igényekhez kell-e illeszkedni, még csak komoly problémává sem vált. Tehát a pillanatnyi helyzetet ebben a tekintetben – csakúgy, mint az oktatásirányítás bizonytalanságait – átmeneti diszfunkcióként értelmezték. A piactudatnak a korábbtól strukturálisan eltérő sajátosságai – akárcsak egy erősen érdekegyeztetésen alapuló modell formájában – ugyanúgy nem foglalkoztatták őket, mint a rendszerváltást megelőző időszakok megyei oktatásirányítóinak java részét.

Megkérdeztjeink horizontjáról kialakítható véleményünket árnyalja, ha tekintettel vagyunk sajátos helyzetükre. A megye korábban számottevő hatalmú pénzelosztó és intézményfenntartó volt, a vizsgálat időszakában azonban a középfokú iskolák, kollé-

giumok más településnek, önkormányzatnak nem kellő, vagy a kifejezetten regionális feladatot ellátó része maradt a kezében. Ráadásul az ehhez szükséges eszközök is fogyatékosak, az orientáció támpontjai pedig hiányoznak. Ez teszi érthetővé azt az illúziót, hogy a disszonanciákat egy feltételezett jövőbeni központi rendezettség csökkenteni fogja.

### *A középfokú beiskolázás*

A középfokú beiskolázásban a korábbi időszakban elvben ugyan igen nagy volt a megyei szakigazgatás szerepe, a gyakorlatban azonban ez az iskolai önállóság térhódításával egyre inkább formálissá vált. Ultima ratióként azonban a megyék még rendelkeztek a megfelelő jogokkal. Az önkormányzati törvény révén a megye jogosítványai elvesztek.

A tankötelezettség teljesíthetőségéért, a középfokú ellátásért való deklarált felelősségük, valamint tényleges szerepük és lehetőségeik között nagyon megnőtt a rés. A középfokú beiskolázás megszervezésére a megelőző években eseti rendeletek útján került sor; interjúink idején „igazából semmiféle jogszabály, sem utasítás nincs, ebben próbálkozás sem volt az idén” - egy válaszadónk szerint. A direkt koordináció elvesztése mellett így megszűnt a megyének a középfokú felvételekkel kapcsolatos fellebbezési, elbírálási joga is.

Az „élet”, egy adott tanév beiskolázásának gyakorlatában azonban már nem különbözött jelentősen a megyei szerep. Amit korábban is csak pro forma „vezényeltek”, annak nem kis részét felvételünk idején informális úton végezték. Néhányan még élesebben fogalmaztak e tevékenységükkel kapcsolatban: „na most ha mi azt mondjuk, hogy a beiskolázás koordinálása, az gyakorlatilag azt jelenti, hogy nekünk kell elvégezni a feladatot”. A megyei aktivitás fő mozgatói elsősorban a különféle kliensek, s közöttük nem utolsó sorban a gyermekük sorsáért aggódó, információra és segítségre egyaránt rászoruló szülők voltak, akik – érzékelve a gazdaság válsága következtében elenyésző biztosítékokat gyermekük jövőbeli munkahelyét illetően, vagy az elutasítás, illetve eltanácsolás veszélyét a vágyott középfokú intézményből –, megke-resték a megyei apparátusokat. Az ott dolgozó munkatársak tapasztalataik és kapcsolataik birtokában készek voltak és számos problémát képesek is voltak megoldani. Így jellemezte ezt egyik interjúalanyunk: „Az állampolgárnak gyereke van, ő a megyei tanácsra szokott járni... őt nem érdekli, hogy ki nyert és ki nem, őt nem érdekli, hogy hova vannak telepítve az ügyek, hol vannak a jogszabályok, őt egy dolog érdekli, hogy a gyereke mehessen iskolába. És a maga módján ...teljesen igaza van.”

Az informális működés tág tere a megyei hivatalok számára meglegedés és frusztráció forrásaként is egyaránt szolgálhatott, s ezt a kettősséget tapasztaltuk a gyakorlatban. Így például – egyetlen megye kivételével – dicsérték az iskolák beiskolázási tevékenységét: az önállóvá fejlődött iskolák ekkorra már rokonszenvesebbek voltak a megyeiek számára, mint az azokat fenntartó önkormányzatok. S ha szót tudott érteni megyei hivatal és iskola, akkor a fenntartó háta mögött kacsinthattak össze. Az egyedi esetek a megyei hivatal munkatársainak tudatában mindenesetre, de véleményük szerint a többi kliens számára is precedensként értelmeződtek, s ezáltal az informális működés mintegy átmeneti rendszerré kezdett alakulni.

Az interjúk alapján még ott is konstruktívnak látszik az összműködés, ahol a beiskolázás kérdéseiben a megyék a települési önkormányzatokkal, illetve azok apparátusával való rossz kapcsolatáról panaszkodtak. Az iskolázással kapcsolatban korábban kialakult konszenzus nem bomlott fel, s a különféle sérelmeket, szabályozási buktatókat a felek nem használták fel destrukcióra: nemcsak vallották, gyakorolták is az ennek megfelelő felelősségtudatot. Interjúalanyaink többsége számokat tudott mondani arról, hogy a megyében hány tanuló marad továbbtanulási lehetőség nélkül. Ugyancsak

be tudtak számolni az általános iskolák különféle pótmegoldásairól (gazdasszonyképzés stb.).

Az interjúk számos szubjektív elemet tartalmaznak, ezért felhasználásuknál indokolt a forráskritika is. Ám a vizsgált időszakra vonatkozó oktatási statisztikák igazolják, hogy a szabályozási vákuum, valamint a szakképzési rendszer összeomlása ellenére a középfokú oktatás csak kis mértékben erodálódott. Végül is vizsgálatunk időszakában nem számottevően, de nőtt a középfokú oktatásból, s így a tankötelezettség teljesítésének lehetőségéből kiszoruló köre. A nagy kudarc elkerülése olyan kényszermegoldások révén volt lehetséges, amelyek értéke bár vitatható, de szabályozott körülmények sem kínáltak volna ezeknél jobb konstrukciókat. S az érettségi adó, demográfiai okokból már amúgyis telített középiskolák nagy része külön utasítási jog nélkül is hajlandó volt több tanulót felvenni, újabb osztályt indítani.

Mindebből nem lehet ugyan megítélni a megyei hivatalok árnyéktevékenységének tényleges súlyát, de az vitathatatlan, hogy a már korábban decentralizált rendszernek ennyi megyei jelenlét valóban elegendő volt a szétzilálódás elkerüléséhez.

### *Az elhallgatott probléma: a politika*

Interjúinkban a vizsgálat egyik évében sem talákoztunk nagyobb számban direkt politikai véleménynyilvánításokkal. Igaz, maga az interjúterv is határozottan kerülte a politizálást. Nem nehéz azonban kihallani számos véleményből a politikai helyzettel kapcsolatos bizalmatlanságot, aggodást.

Láttuk: interjúalanyaink túlnyomó többsége – különböző beosztásban – korábban is a megyei apparátusban dolgozott. Ismert tény, hogy a pártállam politikai befolyása egyes időszakokban és egyes megyékben különlegesen erős volt. A 80-as években ez fokozatosan gyengült, így a tanácsi emberekben előtérbe kerülhetett önmaguk szakemberi értelmezése – különösen visszamenőleg. A többpártrendszerű politika érthetően idegen volt számukra. A választási propagandában bőséges volt a bürokráciaellenes retorika, s ezt az önkormányzati törvény szellemisége igazolta. Egzisztenciájukat egyaránt fenyegette a létszámcsökkentés, valamint bizonyos „B-listás” felhangok, ennek következtében a defenzivitás és rezerváltság magától értetődőnek tekinthető. De néhány esetben egyértelműen is megfogalmazódott: a megyei apparátusok szétverését a múlt rendszer híveinek kiseprűzésére alkalmas eszköznek ítélték.

Az újonnan alakuló önkormányzati testületeket, bizottságokat áthatották a pártharcok, s a tisztviselőknél nem kellett különösebben politikailag érzékenynek lenniök ahhoz, hogy észrevegyék: a kormányzat és az önkormányzatok között nem csak az eltérő érdekek okoznak feszültségeket, hanem az eltérő politikai irányultság is. Ez az interjúk egy részében explicit módon is megfogalmazódott.

Mindez *hangsúlyozott apolitikusság*, bizalmatlanság és a jövőt illető pesszimizmus irányába hangolta interjúalanyainkat, mégpedig a települési önkormányzatokat és a szaktárcákat illetően egyaránt. A megkérdezetteknek mindössze negyede mutatott megértést a központi kormányzat és az önkormányzatok közötti hatalommegosztás tekintetében; ilyen arányú volt az optimista jövőképet hangoztatók száma is.

Külön említést érdemel a *megyei szint mintegy politika feletti* jellegét kiokoskodó felfogás: azért pártfüggetlen a megye, mert közvetlenül nem érintik sem az országos, sem a települési önkormányzati választási kampányok.

Mindezek alapján teljesen érthető, hogy - a politikai viharoktól mentesülni akarva - megkérdezetteink saját szakembermivoltukba kapaszkodnak, s hogy a korábban szerzett evidenciáikat időtlennek, tehát a jövőben is érvényesnek tartják.

## Elképzelések középiskolázásról, iskolaszervezetről

Második empirikus vizsgálatunkra sajátos oktatáspolitikai helyzetben került sor. Ekkor folyt a művelődési és közoktatási miniszter által megbízott munkacsoport által kidolgozott törvénytervezet első variánsának országos vitája. Interjúalanyaink úgy gondolták, hogy a jövőbeni törvény körvonalaival ismerkedtek meg, s annak intencióit fogja a vita némiképp áthangolni. Mindegyikük elfogadta a tervezet által kínált értelmezési keretet, s abban próbált fogódzót találni saját elképzeléseihez, illetve az őt foglalkoztató problémákhoz.

Kétségtelen, hogy a tervezetben a 16 éves korig tartó tankötelezettség kérdése talán az indokoltnál is inkább megmozgatta a fantáziát. Sokan szükségesnek tartották az ezzel való egyetértésük hangoztatását, s elsiklottak afölött, hogy ez valójában csak az érvényes törvényi szabályozás megerősítését jelentette.

A középfok helyének meghatározását illetően válaszolóink alapján véve a középfokú oktatás valamilyen kiterjesztésével, általánossá tételével számolnak, s e tendenciával értenek egyet. Legtöbbjüknél a középfok kettős funkciója: a felsőoktatásra való felkészítés, illetőleg az általános képzés mellett az első szakképzés megszerzése, s ezek iskolai intézménytípusban való elkülönítése határozott volt, de a szakképzést adó intézményre nézve legtöbbször nem vált kontúrossá ezek jellege, a meglévő formákhoz való viszonya.

Az oktatási törvénytervezettel is magyarázható, hogy a megkérdezettek közül 14-en az iskolaszervezet rugalmassá tételének szükségességét fejtegették. Abban azonban már elég nagyok voltak az eltérések, hogy ki mit is értett ezen, illetve, hogy fejtegetései mennyire voltak konzisztensek. Utólag visszatekintve e véleményekből egyaránt kiolvashatjuk a korábbi merev rendszer feszültségeinek érzékelését, a változtatásra irányuló spontán kezdeményezések valamilyen fokú elfogadását, illetve a vélt felsőbb szándékok megértését. Egy szempontból azonban nagyon figyelemre méltó a nyitottság. Ez ugyanis értelmezi azt a fentebb tárgyalt problematikát, hogy hogyan válaszolnak szerepvesztésükre a megyei oktatási apparátus tagjai. Ha ugyanis a bürokratikus hatalom visszaszerzése lenne átgondolt törekvésük, akkor az iskolaszervezet merevségének feltétlen őrzése lenne rájuk jellemző. Belekapaszkodnának abba, hogy a középfokú oktatás az önkormányzati törvény szerint elsődlegesen megyei ellátási felelősség, s ezért féltékenyen őrködnének a középfok teljes különállásán.

Nyitottságuk tehát annak egyik jeleként értékelhető, hogy a korábban oktatáspolitikai főelvként hirdetett „folyamatos fejlesztés” egy gyorsan és széles körű egyetértéssel meghozott oktatási törvény esetén rugalmas reformba nőhetett volna át. Pontosabban: a helyzeténél fogva nem változásbarát oktatásirányító réteg konstruktív együttműködésének megvoltak a feltételei egy dinamikusabb átalakulási folyamatban való részvételhez. Az interjúkból az is valószínűsíthető, hogy a nyitottság fontos oka lehetett a szakmunkásképzés korábbi rendszerének rohamos eróziója, bár ezt szövegszerűen csak az interjúk egy részében lehet alátámasztani.

A rugalmasság természetesen semmilyen értelmes összefüggésben nem lehet öncél. Eszköz lehet valamiféle átmeneti nehézség áthidalásában és/vagy egy távlatos elképzelés megvalósításában. Interjúalanyaink közül a rugalmasságot pártolók felénél többé vagy kevésbé világosan megfogalmazódott: a jövőben a teljes értékű középiskolázás kiterjeszkedésével számolnak, vagy legalábbis ezt tartanák kívánatosnak. Nem meglepő ezzel szemben, hogy az a néhány interjúalany, aki az érettségizők számát a jövőben is csak az évfáradatok felénél látja indokoltnak, illetve a gimnázium funkcióját egyoldalúan a felsőoktatásba kerülők felkészítésében látja, nem is emlegeti a rugalmas középfokú oktatási szervezet szükségességét. Abban is szisztematikus

összefüggés mutatkozik, hogy a rugalmasságot nem támogatók körében él a munkaerőtervezés felújítása iránt határozott igény vagy remény.

A kitapintható tendenciák ellenére túlzás lenne az interjúkból arra következtetni, hogy a megyei oktatásirányítóknak kialakult álláspontja lett volna a középiskolázás alakításának stratégiájáról. Inkább az akut válsághelyzet, a vita alatt álló oktatási törvénytervezet – helyenként érzékelhetően pusztán maga az interjúszituáció, az annak során feltett kérdések – provokált, vagy indukált bizonyos megfogalmazásokat. Ezért számos nyilatkozó szövegében bőséggel lehet találni kisebb-nagyobb inkoherenciát, sőt inkonzisztenciát. Más kérdés, hogy hivatali feladatkörükben a túl határozott elképzelések akár diszfunkcionálisnak is tekinthetők, s eszköztelenségük a határozott oktatáspolitikai készletüket még inkább frusztrálná. Vagyis ebben a tekintetben interjúalanyaink inkább – a mi értelmezésünk szerinti – jó bürokraták voltak, mint – a saját értelmezésük szerinti – oktatási szakemberek.

## A demográfiai hullám „elsikkadása”

Nem állíthatjuk, hogy a demográfiai hullám ténye egyáltalán nem került elő interjúinkban. Azt azonban igen, hogy kis számban, s akkor sem jelentősebb önálló problémaként. Inkább mint az akut beiskolázási nehézségeket, a szakképzés válságát súlyosbító, színező tényezőt emlegették. Bürokrata-szerepkörben ez talán nem meglepő. Még kevésbé az, ha a fentebb már említett jellegzetes *átmenetiség*-érzet összefüggésében értelmezzük.

Interjúalanyaink saját egzisztenciális helyzetüket, valamint az oktatásirányítás s ezen belül a megyei szint helyzetét, a gazdasági s ezen belül a foglalkoztatási helyzetet ideiglenesnek tekintették. S bár nem voltak különösebben optimisták, számos tekintetben igen rövid távon igényelték vagy remélték a bizonytalan helyzet javulását. A demográfiai hullám, amely a valóságban is súlyos társadalmi válságjelenségekkel koincidálva érte az iskolarendszert, ugyancsak átmeneti problémát okozott az oktatásirányításnak. Vizsgálataink idején ezek már nem újdonságot jelentettek, hanem lehetett látni a végét.

A választások előtti interjúsorozatból kiderült, hogy a megyék miként használták fel a középiskolai hálózat bővítésére a közelgő demográfiai hullámot. A hullámvölgy levonulása utáni helyzet viszont számukra nem kihívást, hanem a gondok csökkenését jelentette, ezért nem is foglalkoztak vele. Nincs okunk arra, hogy éppen a megyei apparátustól várjuk el ebben a problematikában az aktív ágens szerepet. Ám az a véleményünk, hogy ha erre sem országos, sem helyi szinten nem vállalkozik senki, az a magyar közoktatás történetében súlyos mulasztás, elmulasztott lehetőség lesz.