

## Közoktatás-politika Magyarországon a 90-es évek elején

– Kísérlet az elmúlt négy év értékelésére –

### ELŐZMÉNYEK

#### A nyolcvanas évek változásai

A Kádár-rendszer politikai válsága, e válságnak a különböző társadalmi csoportok körében való tudatosodása és a lehetséges reformlépésekről való gondolkodás a *közoktatás területét sem hagyta érintetlenül* a nyolcvanas évek második felében. Más társadalmi szférákhoz hasonlóan e területen is olyan reformfolyamatok indultak el, melyek viszonylag kedvező feltételeket teremtettek ahhoz, hogy a politikai rendszerváltást követően hamar kialakulhasson egy modern, az európai fejlődési tendenciákkal összhangban levő oktatáspolitikai.

Elsősorban az *1985-ös oktatási törvény* s a törvényt követő végrehajtási rendelkezések jelentettek fontos lépést a közoktatás *jogállami normák* szerinti szabályozása felé. Ez a törvény – Közép-Kelet Európában egyedülálló módon – korlátozta az államhatalom közvetlen iskolairányító szerepét, és nagyobb mozgásteret nyitott az intézmények számára. Alapos történeti elemzés hiányában nehéz lenne ma még felbecsülni mindennek a jelentőségét. Azt azonban mindenképpen elfogadhatjuk, hogy az 1985 utáni változások hozzájárultak a tanári szakma civilszerveződésének megindulásához, az oktatásban jelentkező problémák helyi kezelésére való képesség megerősödéséhez. Magán a tanári szakmán belül jelentős professzionalizálódási és depolitizálódási folyamat indult el. Számos olyan szakmai törekvés és szerveződés jelent meg, amelyek kimondva vagy kimondatlanul az oktatási rendszer és az iskolák szakmai hatékonyságának a jobbításában volt érdekelt. Ezzel együtt növekedett a szabadság, az önállóság, a helyi felelősségvállalás és a demokrácia mellett elkötelezett erők aránya.

Mindezek a változások a közoktatás területén olyan feltételeket teremtettek, amelyek e szférában alapvetően befolyásolták a rendszerváltás jellegét. A rendszerváltás során oktatáspolitikai céljait megfogalmazó, majd hatalmi pozícióba kerülő új politikai erők olyan oktatási rendszerrel, olyan iskolákkal és olyan tanári szakmával találták szemben magukat, amelynek mérvadó részére pragmatikus gondolkodás, az ideológiai befolyásolási törekvésekkel szembeni ellenállás, az oktatás gyakorlati problémái felé fordulás volt jellemző. A szakma jobbik részére – s ebbe beleértjük természetesen nemcsak a pedagógusokat, hanem az iskolairányítókat és az oktatásügyi kutatókat, valamint a szakmai szolgáltatások világában dolgozókat is – a nyolcvanas évek végére nemcsak gondolkodásmódjának modernizálódása és

pragmatizmusa volt jellemző, hanem az is, hogy értékeit és törekvéseit képes volt a demokratikus intézményrendszer keretein belül kifejezni és képviselni.

A nyolcvanas évek második felében zajló oktatásügyi folyamatokat természetesen nemcsak a reformkezdeményezések megjelenése jellemezte, hanem az *oktatási rendszer felhalmozódó válságjelenségeit* és az új kihívásokra adandó válaszok elmaradását kísérő *dezintegrálódási* folyamatok is. Sokan a helyi és intézményi önállóság növekedését is csupán a dezintegrálódás jeleként, a Kádár-rendszer széthullásának oktatásügyi vetületeként érzékelték. Ez azonban, úgy vélem, alapvetően téves érzékelés. Noha az kétségtelen, hogy az oktatás területén *nem fogalmazódott meg olyan markáns reformpolitika*, mint más területeken, s nem jelentek meg olyan reformgyermekek sem, az intézményi reformokkal is járó szellemi megújulás kétségtelenül itt is jelen volt. Ebben az időszakban egyértelműen körvonalazódni kezdett Magyarországon egyfajta új oktatáspolitikai gondolkodás, amely egy pozitív stratégia elemeiként fogalmazott meg olyan célokat, mint a *helyi kezdeményezések szerepének az erősítése, az állami túlsúly visszaszorítása*, a társadalmi és gazdasági változásokra reagálni képes *adaptív képzési rendszer* létrehozása vagy a *döntéshozatal demokratizálása*. Vagyis olyan célokat, amelyek alapvetően beleilleszkedtek a modern európai oktatási rendszerek jellegzetes fejlődési tendenciáiba.

### **A szabad választásokat közvetlenül megelőző időszak**

Az első szabad választások előtti két évben megszerveződtek a rendszerváltásban meghatározó szerepet játszó politikai erők, a közoktatás területén is komoly mozgás zajlott le. Nemcsak szakmai szervezetek sora jött létre, hanem elkezdődött annak a szakmai nyilvánosságnak a kiépülése is, melyben megfogalmazódhattak a közoktatás jövőjével kapcsolatos elképzelések. Az 1989. év folyamán nagyon sok oktatáspolitikai fórumon, vitában mutatkozhattak be az új politikai pártok oktatással foglalkozó képviselői, találkozhattak egymással politikusok, szakértők, pedagógusok és az iskoláért felelősséget érző polgárok. A legelső nyílt oktatáspolitikai vitafórumot ismeretekem szerint 1988 decemberében rendezték, az akkor a demokrácia védett szigetének számító Jurta-színházban. A közoktatással kapcsolatos politikai elképzelések alakításában szerepet játszó fórumok közül mindenképpen ki kell emelni egyfelől az Oktatáskutató Intézet által kezdeményezett Kossuth Klubbeli konferenciasorozatot, valamint a Pedagógusok Demokratikus Szakszervezete által szervezett szakmai tanácskozásokat, melyek alkalmat teremtettek a szakértők és politikusok közötti párbeszédre, az új politikai pártok oktatással kapcsolatos nézeteinek a megismerésére és értékelésére, e nézetek egymással való szembesítésére.

Az oktatáspolitikai demokratizálódásának fontos állomása volt az a tüntetés, melyet a PDSZ szervezett 1988 őszén, s amely nem hagyományos szakszervezeti követeléseket fogalmazott meg, hanem a közoktatás bajaira és társadalmi fontosságára kívánta felhívni a figyelmet. Emellett persze még sok más kezdeményezés is jelezte a szakma és a közoktatás jobbításában érdekelt társadalmi csoportok öntudatosodását és megerősödését. Figyelmet érdemelnek az olyan autonóm szerveződések, mint például a Független Pedagógus Fórum, amely a rendszerváltás időszakában számos oktatáspolitikai kérdést megvitatására nyitott lehetőséget és nyilvánított véleményt.

Említésre méltóak azok a változások, melyek a nyolcvanas évek végén elkezdődött, ám soha be nem fejeződött költségvetési reformmunkálatok nyomán indultak meg. E munkálatok során körvonalazódni kezdtek a nagy állami elosztó

rendszerek és a költségvetés meghatározó részét felhasználó közszolgáltatások, így a szociálpolitika vagy az oktatás lehetséges reformjai. Sajnálatos, hogy a közoktatás területén elinduló reformgondolkodás ebben az időszakban nem tudott szerves kapcsolatba kerülni az egyéb területeken is folyó reformtörekvésekkel. Nagyon kevés kapcsolat volt a közoktatással foglalkozók és a politikai rendszer vagy az államháztartás reformján dolgozók között. Igaz, e kapcsolatok nem hiányoztak teljesen. Említésre méltó például, hogy az akkori Pénzügykutató Intézetben folyó reformmunkálatok során már építettek a közoktatási szakértők javaslataira.

Az oktatási törvény 1990-es módosításával már a *választásokat megelőzően elkezdődött* a jogi keretek hozzáigazítása a demokratikus változásokhoz: eltörölték a korábbi politikai rendszerhez kötődő ideológiai megkötéseket és *megszüntették* a közoktatás *állami monopóliumát*. Ugyanakkor ez az 1990-es törvénymódosítás volt az, amely – anélkül, hogy emögött bármiféle távlatos vagy átfogó iskolaszervezeti elképzelés lett volna – elindította a magyar iskolarendszer vertikális szerkezetének felbomlását, lehetővé téve a rendszer egyes elemei közötti illeszkedést figyelmen kívül hagyó iskolaszintű változásokat.

Az első szabad választásokat megelőző időszakban kialakult szakmai nyilvánosságnak, az élénk szakmai és politikai kommunikációnak bizonyára nagy szerepe volt abban, hogy az új *parlamentárius pártok közoktatás-politikai programjai* *meglehetősen sok közös elemet tartalmaztak*. Nem volt alaptalan az a remény, hogy a közoktatás területén viszonylag hamar meg lehet teremteni az alapvető kérdésekben való egyetértést, és ki lehet alakítani a modern demokratikus jogállamnak és a hazai viszonyoknak megfelelő közoktatási politikát.

Míndezek a mozgások és ígéretes reformtendenciák természetesen nem változtatnak azon az alapvető tényen, hogy az első demokratikusan megválasztott kormányra egy *legitimitását veszített, dezintegrálódóban levő és alapjaiban tarthatatlan rendszer átalakításának a feladata hárult*. Egy olyan rendszeré, amelynek legfontosabb jellemzője nem a megújulás volt, hanem a működés számtalan nehézsége. A nyolcvanas évek végének reformjai valójában soha nem álltak össze olyan koherens politikává, melyet egy új kormányzat egyszerűen folytathatott volna. E reformelemekre, e progresszív folyamatokra lehetett ugyan építeni, ezek azonban messze voltak attól, hogy könnyedén alapot lehetett volna rájuk egy jelentősebb társadalmi elfogadottságra igényt tartó és a legfontosabb elveknek és eszközöknek birtokában levő oktatáspolitikát.

## **Oktatáspolitikai az elmúlt négy évben**

Az 1990-es választásokat követően hivatalba lépő új kormányra a közoktatás területén rendkívüli feladatok vártak: a közoktatás törvényi szabályozását hozzá kellett igazítani a demokrácia és a jogállam viszonyaihoz; el kellett indítani az iskolai *oktatás tartalmának modernizálását*, a polgári demokrácia és a piacgazdaság értékeihez és igényeihez való hozzáillesztését; kezelni kellett a közoktatás *elégtelen költségvetési ellátottságából* és az *állami pénzforrások szükségességéből* eredő feszültségeket; fel kellett szabadítani a tankönyv- és taneszköziadást, és piaci alpra kellett helyezni a tankönyvellátást; hozzá kellett igazítani a tanügyigazgatás rendszerét a közigazgatás önkormányzati rendszeréhez; kezelni kellett a szakmunkásképzés drámai leépülése és az 1990-es törvénymódosítás nyomán elinduló iskolaszervezeti dezintegrálódás következményeit; ki kellett alakítani a közoktatásügyi *döntéshozatal új, demokratikus fórumait*, a közoktatási nyilvánosság új formáit; meg kellett teremteni a korábban politikai okokból kielégítetlen – például a vallásoktatással kapcsolatos – oktatási igények kielégítésének a feltéte-

leit; a közoktatás területén is létre kellett hozni az európai integrációs szervezetekhez való közeledés alapjait.

Fontos hangsúlyoznunk, hogy maga az *oktatáspolitikai nem került a politikai ellenzék és a kormányzat között folyó, alkotmányos alapkérdésekkel foglalkozó tárgyalások napirendjére*, e kérdésekről a politikai ellenzéken belül nem folytak egyeztető tárgyalások. Az oktatás és ezen belül a közoktatás kérdései az egyes politikai pártok programjában általában nem tartoztak a legfontosabb kérdések közé, a programok gyakran megelégedtek néhány általános elv deklarálásával és – ami különösen nagy hiányosság – az oktatási programok és az egyéb politikaterületek programjainak a készítői között nem volt elégséges kommunikáció.

A szabad választások nyomán hatalomra kerülő politikai erőnek tehát a közoktatás területén is rendkívüli teendőkkel kellett szembenéznük, s erre egyetlen politikai erő sem volt megfelelően felkészülve. Ugyanakkor a demokrácia kiépülésével az is nyilvánvalóvá vált, hogy a magyar társadalom tagoltsága, a társadalomra jellemző érték- és érdektérkép jóval összetettebb annál, mint amit a nyolcvanas évek végének korlátozott nyilvánossága sejtetni engedett. A választások eredménye arra utalt, hogy a magyar társadalomban meglehetősen nagy súlyt képviselnek azok a konzervatív, tradicionális erők, amelyek politikai kifejeződésre törekednek, s amelyekkel az oktatáspolitikának számolnia kell.

### **Oktatásirányítás: a helyi és a központi szint kapcsolata**

Az új parlament egyik legjelentősebb, a közoktatást alapvetően érintő első intézkedése volt az *önkormányzati törvény* megalkotása, amely az óvodákat és iskolákat az új, demokratikusan választott helyi hatalmi szervek tulajdonába adta. Közismert, hogy ebben a közoktatás jövője szempontjából döntő jelentőségű törvényalkotási folyamatban a közoktatási kormányzat nem vett részt olyan szinten, ahogy az szükséges lett volna. Nemcsak az önkormányzati törvény közoktatási hatásainak az elemzésére és ennek megfelelő befolyásolására nem tett komolyabb kísérletet, de a törvény elfogadását követően sem tett erőfeszítést annak érdekében, hogy a tanügyi viszonyokat az önkormányzati közigazgatás feltételeinek megfelelően végiggondolja és a szükséges lépéseket megtegye.

Az önkormányzati törvény a közoktatás területén merőben új helyzetet teremtett. Az *alapfokú és középfokú iskolák* csaknem egésze a demokratikusan választott helyi hatalmi szervek tulajdonába került, azaz – abban az értelemben, ahogy ez korábban létezett – lényegében megszűnt az állami iskolatulajdon. Mindez szükségessé tette az állam közoktatásügyi szerepének újraértelmezését, a központi kormányzat és a helyi önkormányzatok közötti felelősségmegosztás egészének az újraszabályozását.

E folyamatot két dolog is bonyolultabbá tette. Egyfelől az, hogy az 1990 őszén megtartott helyhatósági választások nyomán a helyi hatalmi szervek többsége az ellenzéki pártok képviselőinek az ellenőrzése alá került, mégpedig olyan időszakban, amikor a kormánypártok és az ellenzéki pártok közötti kooperáció csatornái egyre jobban beszűkültek. Másfelől az, hogy a kormánypártok több oktatásügyi szakértője és oktatáspolitikusa, noha pártjaik az önkormányzati közigazgatás elvét elfogadták, az oktatás területén nem ebből indultak ki. E szakértők és oktatáspolitikusok közül sokan a háború előtti *tankerületi rendszert* szerették volna valamilyen formában visszahozni: olyan rendszert, melyben az oktatás nem helyi közszolgáltatás, hanem a központi kormányzat által közvetlenül irányított rendszer.

Ezek miatt a kormányzati oktatáspolitikai hosszú időn keresztül nem a meglévő önkormányzati közoktatás-irányítás fejlesztésére, pozitív továbbgondolására fordította szellemi energiáit és a rendelkezésre álló erőforrásokat, hanem arra, hogy megpróbálja kiépíteni egy más *logikájú tanügy-irányítási rendszert*, illetve hogy e rendszerbe ellensúlyokat építsen be. Az elmúlt négy évben szinte egyáltalán nem történt olyan intézkedés, jogalkotás, szervezetalkotás vagy fejlesztő lépés, amelynek az lett volna a célja, hogy az újonnan kialakult önkormányzati közoktatás-irányítás működőképességét javítsa. Az önkormányzati közoktatás-irányítás meglévő problémáinak a megoldását a döntéshozók nem az önkormányzati rendszeren belül keresték, hanem *dekoncentrált állami szervek, a területi (tankerületi) oktatási központok (TOK)* kiépítéséhez kezdtek hozzá.

Az eredeti kormányzati elképzelés tanügy-igazgatási hatósági funkciókkal felruházott regionális oktatásügyi szervezetek létrehozását helyezte kilátásba. Később, alkalmazkodva az önkormányzati iskolafenntartás realitásához, a kormányzat lemondott arról, hogy centrális alárendeltségű tanügy-igazgatási szervezet hozzon létre, s a TOK-ok mint *szakmai szolgáltató szervezetek* alakultak meg, amelyeknek tényleges felügyeleti funkciója nincsen. Így, miközben a tanügyigazgatás túlzott elaprózódottságának a problémája változatlanul megoldatlan maradt, megkettőződött a szakmai szolgáltatás intézményi rendszere, ami jelentős fejlesztési erőforrások és energiák elpazarlását jelentette.

Központi alárendeltségben működő, értékelési és információtovábbítási funkcióval bíró regionális szakmai szervezetek több modern oktatási rendszerben léteznek. Elvileg a TOK-ok is betölthetnének ilyen funkciókat, azonban feladataik meghatározása és személyi állományuk kiválogatása nem teremtett ehhez kedvező feltételeket. Mivel e szervezetek tisztázatlan funkciókkal és a kormányzatnak az ellenzéki ellenőrzés alatt álló önkormányzatokkal szembeni politikai rivalizálásának a jegyében, szakmai konszenzus híján jöttek létre, nem sikerült garantálni személyi állományuk szakszerűségi alapon történő kiválogatását. A TOK-ok nem rendelkeznek azzal a szakmai tekintéllyel és elfogadottsággal, amely az eredményes működésük elengedhetetlen feltétele lenne. Ugyanakkor mindmáig élnek azok az elképzelések, amelyek szerint e szervezeteknek hagyományos szakfelügyeleti funkciókat kellene betölteniük, azaz jobbra a pedagógusok közvetlen tanórai ellenőrzését kellene ellátniuk.

Az energiáinak jelentős részét a TOK-ok létrehozására fordító kormányzat ugyanakkor *sorsára hagyta* a közoktatás létező *szakmai szolgáltató rendszerét*, amelyet a nyolcvanas években létrejött megyei pedagógiai intézetek alkotnak. Nemcsak *elfogadható költségvetési támogatást* nem biztosított e szféra számára, hanem az országos oktatáspolitikai szempontjából való létjogosultságukat sem igazolta vissza az intézeteket fenntartó megyei önkormányzatoknak. Emiatt a megyei pedagógiai intézetekben drámai leépülési folyamat kezdődött el: arra kényszerültek, hogy elbocsássák szaktanácsadóikat, leépítsék meglévő szolgáltatásaikat, illetve nem egy esetben felszámolják épület- és eszközellátottságuk egy részét. Érdemes megjegyezni, hogy a költségvetési megszorítások és az oktatáspolitikai támogatás hiánya a pedagógiai intézetek egy részénél pozitív alkalmazkodási folyamatokat indított el: vállalkozási tevékenységekbe kezdtek, fokozottan figyelni kezdtek a fogyasztói igényekre, működésüket átfogó módon racionalizálták. Mindez igazolta ezeknek az intézményeknek az életképességét és az irántuk megnyilvánuló társadalmi igény létét.

Végül fontos emlékeztetnünk arra is, hogy ami a központi oktatásirányítást illeti, csaknem minden elemző egyetért abban, hogy annak *szakszerűsége* az elmúlt években nem nőtt, hanem *csökkent*. Részben a szakszerűségi szempontokat figyel-

men kívül hagyó személycserék következtében, részben a kormányzati feladatok nem eléggé világos meghatározása miatt gyengült a hivatali működés megbízhatósága és kiszámíthatósága. Levelek, beadványok maradtak válasz nélkül, előadók gyakran felkészületlenül jelentek meg egyeztető tárgyalásokon, fontos ügyekre nem fordítottak megfelelő figyelmet.

### **Az önkormányzati iskolafenntartás**

Ha az elmúlt négy év oktatáspolitikáját értékelni kívánjuk, akkor nyilvánvalóan az önkormányzati iskolafenntartást is minősítenünk kell. Az 1990 őszen megtartott helyhatósági választásokat követő időszakot az önkormányzatok jelentős részében az *átmenet bizonytalansága* jellemezte. A szakapparátus vezetői és alkalmazottai közül sokakat elbocsátottak, megváltozott a szakapparátusok és választott testületek közötti korábban jellemző hatalmi egyensúly, tapasztalatlan új választott politikuskok kerültek döntéshozó vagy döntésbefolyásoló pozícióba. Mindez a jogi szabályozás elavulásával vagy hiányával kísérve komoly, az intézmények működését is veszélyeztető bizonytalanságot eredményezett.

Mindezek ellenére az ellátási viszonyok elemzése azt mutatja, hogy az önkormányzati iskolatulajdon létrejötte nem hatott negatív módon a közoktatási ellátásra. Miközben a tanulólétszám erősen csökkenni kezdett, és létrejöttek a magán- és egyházi iskolák, alig csökkent a pedagóguslétszám és a tanulócsoporthozza száma, és növekedett az iskolák száma. Az érettségit adó iskolatípusoknál egyenesen expanzió volt megfigyelhető, amely fel tudta szívni a szakmunkásképzés drámai leépülése miatt beiskolázási nehézségekkel küszködő fiatalok jelentős részét. Általában az önkormányzati szektor *rugalmasan reagált* az állami finanszírozási preferenciák hatásaira, azaz bebizonyosodott, hogy ez a rendszer a finanszírozás indirekt eszközeivel viszonylag jól befolyásolható. Valószínű, hogy éppen a helyi energiák mozgósítására képes és a hetvenes-nyolcvanas években kialakult működési tapasztalatokra építő *önkormányzati iskolafenntartásnak* köszönhető az, hogy a magyar *iskolarendszer* jelentősebb megrázkódtatások, a szolgáltatások minőségének túlságos romlása nélkül vészeltte át az elmúlt évek válságait.

Az önkormányzati oktatásirányítás stabilizálódása meglehetősen lassan, természetes módon először a városokban és nagyobb településeken indult el. A választásokat követő második évben egyre több település látott hozzá az intézményhálózat felméréséhez, a helyi oktatási rendszer értékeléséhez, s mind többen elkezdtek kidolgozni *saját oktatásfejlesztési koncepciójukat*. A települések nagy részén azonban mindmáig nem jött létre saját oktatásfejlesztési koncepció, aminek nyilvánvaló módon oka az oktatási törvényhozás elhúzódsása, és az ehhez szükséges, csakis országos szinten megteremthető módszertani segítség hiánya is.

Az önkormányzati közoktatás-irányítás egyik legnagyobb problémája a helyi tanügyi hatóságok túlságosan nagy száma, hiszen ma Magyarországon helyi tanügyi hatóságoknak számít minden olyan település, legyen szó akár a legkisebb falvokról, amely oktatási intézményt tart fenn. Ez nemcsak az ellátás tervezését teszi lehetetlenné, hanem azzal is jár, hogy e hatóságok egy részénél nem biztosítható a szükséges színvonalú igazgatási szakértelem. Különösen a területi vagy körzeti szolgáltatások megszervezése jelent állandósuló gondot ebben az elaprózott struktúrában, hiszen ezek biztosítása aránytalan terhet ró a fenntartó településekre, s ez utóbbiaknak nincs kellő érdekeltsege a szolgáltatás biztosításában.

Mindezeknek a problémáknak a megoldása természetesen az önkormányzati oktatásirányítás keretein belül is lehetséges. Az önkormányzatok szövetségei, melyek maguk is sokat tehetnek volna és tehetnek ennek érdekében, mindmáig nem

fordítottak kellő figyelmet az oktatásügyre, annak ellenére, hogy ez a legjelentősebb helyi közszolgáltatás, és az önkormányzatok erre a területre fordítják erőforrásaik döntő hányadát. *Nem sokat törődtek* az olyan feladatokkal, mint az *önkormányzat-barát oktatásszervezési megoldások* kidolgozása, az önkormányzatok közötti oktatási társulások és kooperáció jogi kereteinek a rögzítése vagy az önkormányzatoknál alkalmazott megoldásokról való információk gyűjtése és terjesztése. A kormányzattal tárgyaló önkormányzati érdekképviseltek viselkedését általában ugyanazok a gyermekbetegségek jellemezték, mint magát a kormányzatot: álláspontjaikat nem mindig tudták megfelelő módon, tárgyalásra és kompromisszumkötésre alkalmas formában megjeleníteni, a kompetencia, a megfelelő felhatalmazás, a felkészültség vagy a szakértelem hiánya itt is gyakran jellemző volt.

## Egyházak, vallásoktatás

Az új kormány hivatalba lépését követően a leghamarabb a *vallásoktatás* és az *egyházak oktatásügyi szerepének az újragondolása* terén próbált cselekedni. A korábbi politikai rendszer vallásellenes politikája és az egyházak szinte teljes kiszorítása a közoktatás területéről a magyar társadalom jelentős részének az ellenérzésével találkozott, és a rendszerváltást akaró valamennyi politikai erő egyetértett abban, hogy ezen a területen változásra van szükség.

A problémához azonban a hatalmi pozícióba került politikusok meglehetősen szerencsétlen módon nyúltak hozzá. Egyfelől azért, mert bármekkora igény volt is a magyar társadalom egy részében a vallásoktatás lehetőségének a kiszélesítésére és az egyházak oktatásügyi szerepének a visszaállítására, ez *semmiképpen nem tartozott* az oktatásügy *legsürgősebben* megoldandó gondjai közé, illetve a társadalom jelentős része – különösen az iskolázottabb és a városi emberek – eleve közömbösebbek voltak ezzel a kérdéssel kapcsolatban. Másfelől azért, hogy az oktatáspolitikai nem egyszerűen lehetőséget akart teremteni arra, hogy a hívó családok vallásoktatásban részesíthessék gyermekeiket, hanem a vallásoktatás kötelezővé tételét és tanrendbe iktatását szorgalmazta az állami és önkormányzati iskolákban, nyilvánvalóvá vált, hogy e területen a döntéshozók nem a konszenzus szellemében kívánnak eljárni.

Ezek a lépések azonnal felborították a választások előtt egyébként körvonalazódó oktatáspolitikai egyetértést. A néhol már erőszakosnak tűnő megoldás kísérlete által keltett ellenállás valószínűleg váratlanul érte azokat, akik azt gondolták, hogy a társadalomnak a szabad vallásgyakorlás és hitoktatás iránti természetes igénye egyben a kötelező elfogadását is jelenti. A feszültségek kiéleződését elkerülhetővé tette az, hogy a kormány az ellenállást észlelve visszahozott, és eltekintett a kötelező és tanrendbe illesztett vallásoktatás bevezetésétől.

Az egyházak oktatásügyi szerepének a visszaállítását szolgálta az egyházi ingatlanok visszaadásáról rendelkező 1991-ben hozott törvény, amely lehetővé tette azt, hogy az olyan településeken is átadhassanak iskolaépületeket az egyháznak, ahol *csak egy iskola működik*. E törvény, mivel nem adott megfelelő garanciát sem arra, hogy a jól működő önkormányzati és állami intézményeket ne lehessen felszámolni, sem arra, hogy a világi oktatást igénylő szülők megfelelő kompenzációban részesüljenek, megint csak konfliktusok forrásává vált. Ez a politika, amely működő intézmények szétzilálásához és a szülők akarata ellenére is történő átszervezéséhez vezetett, azokban a társadalmi csoportokban is ellenérzést váltott ki, amelyek egyébként igényelték volna az egyházak oktatásügyi szerepének a növekedését.

Az egyházak oktatásügyi szerepvállalásával kapcsolatban felmerült kérdések megválaszolását szinte reménytelenné tette az, hogy nem jöttek létre azok az általános keretek, amelyek az *egyházaknak a modern demokráciában betöltött helyét* meghatározzák. Nem alakult ki az egyházak finanszírozásának elfogadható rendszere, nem vált szét egymástól a vallásosság és az egyházhoz tartozás, és, nem utolsósorban, bizonytalan maradt az állam és egyházak közötti viszony.

Maguk az egyházak nyilván ugyancsak sokat tehetek volna annak érdekében, hogy a vallásoktatással és az egyházak oktatásügyi szerepének újraértékelésével kapcsolatos kérdések ne válhassanak nehezen kezelhető konfliktusok forrásává. Erre azonban, amint arra több elemzés rámutatott, az egyházak nem voltak felkészülve. Váratlanul érte őket az, hogy a magyar társadalom jelentős része nemcsak a több évtizedes ateista ráhatás miatt viszonyul közömbösen a hit kérdéseihez, hanem azért is, mert ez a *társadalom* éppúgy átment a *szekularizálódásnak* a modern társadalmakban kikerülhetetlen folyamatát, mint más európai társadalmak. A magyar egyházaknak nem volt alkalmuk megtanulni a szekularizálódott társadalommal való együttélést úgy, ahogy ezt a nyugat-európai egyházak megtanulhatták, mivel nem mentek keresztül ugyanazon a modernizálódási folyamaton, mint azok. Emiatt a vallás ügyének és az egyházaknak számos képviselője nem tudta megfelelő módon értékelni a társadalomnak a vallásoktatás kérdésében kifejezésre juttatott elvárásait, s olyan megoldásokat erőltetett, amelyek sem az egyházaknak, sem a vallás ügyének nem használtak.

### **Az oktatásügyi törvényhozás**

Az új kormányzat számára a legjelentősebb kihívást az *oktatásügyi törvényhozás* jelentette. Az volt a feladata, hogy a parlament elé beterjessze azt az új oktatási törvényt, amely európai normák szerint, a jogállamiság, a szabadság és a demokrácia igényeinek megfelelő törvényi kereteket teremt a közoktatás területén, s amely élvezi a társadalom és a tanári szakma támogatását. Az 1990-es választások utáni időszakra visszatekintve ma már nyilvánvalónak tűnik, hogy az oktatásügyi kormányzat nem fogta fel igazán ennek a feladatnak a súlyát. A Művelődési és Közoktatási Minisztérium, nehezen érthető okokból, olyan szakértőket bízott meg a törvénykoncepció kidolgozásának a feladatával (Gazsó-bizottság), akik nem élveztek a meghatározó kormánypárti politikai erők bizalmát, ugyanakkor ez utóbbiak, miközben magában a koncepcionális munkában semmilyen formában nem vettek részt, annak elkészültével elutasították azt.

A közoktatási törvény előkészítése során vált világossá, hogy a *kormányzatnak* mennyire *nem volt sem kellő terepismerete, sem elképzelése* arról, melyek azok a problémák, amelyeket a *közoktatás területén meg kell oldani*. 1991 őszén a közoktatási kormányzat olyan törvénykoncepciót hozott nyilvánosságra, amely nemcsak alapvető módon eltért attól, melyet az általa megbízott Gazsó-bizottság ugyanannak az évnek az elején tett közzé, hanem az önkormányzati törvény által kijelölt keretekbe sem volt beleilleszhető. A törvényalkotási folyamat mögött nem volt kidolgozott és publikus kormányzati koncepció. Az a néhány oldal, amit az 1990 őszén megjelentetett „Nemzeti megújodás programja” a közoktatásról tartalmazott, semmiképpen nem volt ilyennek tekinthető.

Az a tény, hogy a törvény-előkészítés kidolgozott kormányzati oktatásfejlesztési stratégia hiányában, vagyis az elvi kiindulópontok rögzítése nélkül zajlott, ellentmond a törvényalkotás elemi szabályainak. Ugyanakkor el kell fogadnunk azt, hogy olyan viszonyok között, ahol nem csekély valószínűsége van annak, hogy a koncepcionális vagy elvi viták olyan elvontsági szintre csúszzanak, amelyen

lehetetlen értelmes megegyezéseket kötni, vagy olyan ideológiai szembenállásokba torkollijanak, melyekből lehetetlen kihátrálni, volt előnye is ennek a helyzetnek. A törvény-előkészítés ugyanis belekényszerítette a vitázókat abba, hogy pragmatikus módon, a *jog által szabott keretek között*, a valós intézményi viszonyok talaján fogalmazták meg álláspontjaikat.

Ismertes, hogy az új *közoktatási törvény* 1993. évi elfogadása megosztotta a parlamentet: a kormánypártok és a függetlenek képviselői csaknem kivétel nélkül elfogadták, míg az ellenzéki képviselők a törvény ellen szavaztak. Olyan oktatási törvény született tehát, amely nélkülözi a politikai erők konszenzusát. Ennek az egyetértésnek a megteremtése a magyar oktatási rendszerben különösen fontos lett volna, hiszen a rendszer decentralizált jellege miatt eredményesen itt csak olyan oktatáspolitikát folytatható, amely a *központi és a helyi hatalom együttműködésén* alapul. Ugyanakkor valószínű, hogy az alapvető kérdésekben való *egyetértés* megteremtése *nem lett volna reménytelen*. A törvényjavaslatot előterjesztő kormányzati tényezők a törvény-előkészítés során több területen nagymértékben engedtek eredeti álláspontjukból, és nem kizárható, hogy a szakmai és iskolafenn tartói szervezetekkel való intenzívebb kommunikáció vagy konstruktívabb ellenzéki fellépés esetén további engedményekre is készek lettek volna.

Az elfogadott új oktatási törvénynek több olyan pontja van, amely nem felel meg azoknak az igényeknek, melyeket a modern oktatásügyi gondolkodás és a hazai pedagógiai progresszió fogalmaz meg az oktatásügyi törvényhozással kapcsolatban. Ezek mindenekelőtt a tanári foglalkoztatással, az iskolaszervezetekkel és a közoktatási rendszer értékelésével kapcsolatos pontok. Sokan vannak, akik úgy érzékelik, hogy a törvény bevezetése a korábnál nagyobb bizonytalanságot teremt a közoktatás rendszerében. Véleményem szerint azonban a mai rendszerben tapasztalható bizonytalanság nagy része az átmenettel, a közoktatást érő drámai kihívásokkal függ össze, s e bizonytalanságot teljes mértékben semmilyen törvényhozás nem tudta volna eloszlatni. A törvény elfogadása, élethe lépése minden szabályozási ellentmondása ellenére sok tekintetben *kiszámíthatóbb viszonyokat teremtett* a közoktatás területén, mint amilyenek annak előtte voltak: növelte annak az esélyét, hogy a kialakuló *konfliktusokat a közoktatás területén is a jog keretei között* oldják meg, s ebből a szempontból inkább növelte, mintsem csökkentette a közoktatási rendszer stabilitását, a rendszeren belüli bizonytalanságot.

Ha a közép- és kelet-európai régió országai oktatásügyének az alakulását vesszük viszonyítási alapként, akkor látnunk kell, hogy az 1993-ban elfogadott oktatási törvénycsomaggal, s benne a közoktatási törvénnyel *Magyarország tette meg a legnagyobb lépést az oktatás jogállami szabályozása felé*. A legtöbb szakmai vagy oktatáspolitikai kifogás, amely e törvényekkel kapcsolatban megfogalmazható, valószínűleg korrigálható az alapvető keretek szétfeszítése nélkül is, hiszen olyan oktatási törvények születtek, amelyek a jogállamiság alapvető normáinak megfelelő jogi kereteket teremtettek a közoktatás számára.

## **Párbeszéd és egyeztetés**

A törvény-előkészítési munka szakszerűtlenségének és ellentmondásosságának egyik oka kétségtelenül a szakértői háttér szétzilálása, a *tudományos-szakmai szférával való kapcsolatok ellehetetlenülése* volt. Az új kormány egyik legelső lépése a közoktatás kutató és fejlesztő intézményeinek az átszervezése volt, s ez előkészítetlenül, az alapvető közizgazgatási normák bizonytalan kívül hagyásával történt. Ismert szakemberek kerültek egzisztenciális bizonytalanságba: egymással ellent-

mondó intézkedések, hosszú ideig elnyúló ideiglenesség, jog nélküli állapot és szervezetenlenség jellemezte ezt a helyzetet.

Ugyanakkor a törvény-előkészítés időszaka nyilvánvaló módon a tanulás időszakát is jelentette az oktatáspolitikai porond új szereplői számára, s ez a tanulás nem volt teljesen eredménytelen. Ebben az időszakban kezdtek körvonalazódni a demokratikus egyeztetésnek és konzultációnak azok a keretei és formái, melyek lehetővé tették, hogy fennmaradjon a kommunikáció egyfelől a törvény-előkészítők, másfelől a szakma és a különböző társadalmi csoportok, így a helyi közösségek képviselői között. Az egyeztetés kialakuló formái persze nagyon távol voltak a demokratikus játékszabályok által megkívánt normáktól. Tisztázatlan maradt az, hogy ki, milyen alapon kap felhatalmazást az egyeztetési folyamatba való belépésre, bizonytalan volt az egyeztetés fórumainak a legitimitása, és magát a folyamatot is könnyen lehetett manipulálni.

Mégis e folyamat során erősödtek meg olyan szakmai szervezetek, melyek a döntési folyamatban mára megkerülhetetlenné váltak, s amelyek az oktatás területén a demokrácia és a szakszerűség egyik garanciáját alkotják. Csupán példaképp érdemes kiemelni egyfelől az olyan tanári szakmai szervezeteket, mint az óvodapedagógusok, a gyógypedagógusok különösen aktív és hatékony egyesületei vagy a történelemtanárok egyesülete, a pedagóguskamarák vagy az önkormányzatok ugyancsak rendkívül aktív érdekszervezetei. A kialakuló új szakmai szerveződések és az ezekkel való egyeztetés kétségtelenül nagy szerepet játszottak abban, hogy az 1993 nyarán elfogadott közoktatási törvény a korábbi elképzelésekhez képest számos kompromisszumos elemet tartalmazott.

A demokratikus egyeztetés normáinak és a modern közoktatási rendszer igényeinek azok a fórumok vagy testületek sem felelnek meg mindenben, amelyek a közoktatási törvény elfogadása után jöttek létre. Például a tartalmi szabályozás területén meghatározó szereppel bíró *Országos Köznevelési Tanács* esetében a testület létrehozásának a szabályai nem zárják ki az összetétel manipulálásának a lehetőségét, nem beszélve arról, hogy a testület összetétele nincs megfelelő összhangban annak funkciójával. Amíg ugyanis az egyetemi-főiskolai szféra túlreprezentált ebben a testületben, addig például sem a pedagógiai szolgáltatások meglehetősen kiterjedt és az iskolák életére nagy hatással bíró intézményi szférának, sem az iskolák közvetlen irányítóinak nincs képviselője. A Közoktatáspolitikai Tanács létrehozásának a módjáról pedig hallgat a törvény, ami azzal a következménnyel jár, hogy a mindenkorai kormányok úgy alakítják e testületet, ahogy akarják.

## **Az oktatás tartalmának modernizálása**

A politikai rendszerváltás, a piacgazdaságra és parlamenti demokráciára épülő társadalmi rend kiépítésének az elkezdése a közoktatás számára amiatt is kihívást jelent, mert az iskolai nevelés céljainak a változása elkerülhetetlenné teszi az oktatás tartalmának a modernizálását. A közoktatás területén a demokratikusan választott új kormány egyik legfontosabb feladata az volt, hogy elősegítse az oktatás tartalmának és tartalmi szabályozásának a reformját. Helyzetét könnyítette az, hogy tantervelméleti és fejlesztő szakemberek – saját szakmai kezdeményezésből és az 1990 előtti átmeneti időszak kormányzati tényezőinek a támogatását kihasználva – még a választásokat megelőzően széles szakmai körökkel együttműködve elkezdték kidolgozni a tartalmi fejlesztés és a tartalmi szabályozás modern eszközrendszerét, azaz a *Nemzeti alaptantervet*.

A neveléstudományi szakértők által kidolgozott NAT-konceptió egyfelől egy modern, az európai értékeknek és szakmai követelményeknek megfelelő műveltséganyagot tartalmazott, másfelől a tartalmi szabályozás olyan megoldásait alkalmazta, amelyek lényegében alkalmazkodtak a nyolcvanas évek második felére a hazai oktatási rendszerben kialakult viszonyokhoz, illetve a prognosztizálható fejlődési tendenciákhoz. A NAT a *tankötelezettség időtartamára* határozta meg a közös nemzeti műveltség tartalmát, megengedve a nemzeti szinten megfogalmazott kereteken belüli helyi eltéréseket és a közös műveltséganyag eltérő helyi tantárgyi struktúrába szervezését. Meghatározó eleme volt a NAT-nak az, hogy a közös műveltségi tartalmat iskolatípusoktól függetlenül, egységesen határozta meg minden magyar gyermek számára.

Mindez azt jelentette, hogy a NAT a tartalmi szabályozás korábbi rendszeréhez képest számos *radikálisan új reformelemet* tartalmazott, ami a politikai döntéshozók számára kétségtelenül komoly kockázatok vállalását követelte. Maga a NAT, amely alapvetően az iskolai műveltség tartalmának a felvázolására vállalkozott, nem fejtette ki a tartalmi szabályozás elveit, illetve ennek az iskolaszervezettel vagy a tanügyirányítással kapcsolatos oktatáspolitikai összefüggéseit. A döntéshozók köreiből feltehetően hosszú ideig nem is tudatosult eléggé, hogy a NAT milyen oktatáspolitikai konzekvenciák levonását kívánja meg, amihez hozzájárulhatott az ezekkel a kérdésekkel kapcsolatos politikai egyeztetések hiánya is. Ugyanakkor a kockázatot csökkentette az, hogy a NAT a szakértők és a pedagógus-szakma közötti intenzív kommunikációban alakult, amely kommunikáció lehetővé tette a javaslatok realizálásának folyamatos ellenőrzését.

Fontos hangsúlyozni, hogy amíg a NAT-ot készítő szakértők és a pedagógus-szakma között sokrétű kommunikáció zajlott, addig ez kevésbé volt elmondható a szakértők és a politikai döntéshozók kapcsolatára. Emiatt az egész folyamat *legitimitása* mindvégig *bizonytalan* maradt, azaz nem volt világos, hogy a NAT készítése mindvégig bizonytalan vagy politikai megbízás alapján folyik. Ez a politikai átmenettel szükségszerűen együtt járó bizonytalanság részben kikerülhetetlen volt. Ugyanakkor ennek az volt a következménye, hogy a NAT készítésében szerepet vállaló szakértőknek *aránytalan politikai kockázatot* kellett vállalniuk, illetve hogy az egész folyamat minduntalan ki volt téve annak a veszélynek, hogy a szükséges politikai támogatás elmaradása esetén veszendőbe mennek a befektett erőforrások és szakmai erőfeszítések.

A közoktatási kormányzat, amely 1992 januárjában még támogatónak küldte szét az iskoláknak a szakmai műhelyekben kidolgozott tervezetet, néhány hónappal később azonban váratlanul stratégiát változtatott. A korábban körvonalazódó szakmai *konszenzusteremtési formákat felresöpörve* a szakmai vitákban addig meg nem nyilvánuló vagy a tervezetet radikálisan elutasító, új szakmai csoportokat kért fel a tervezet bírálataira, majd magát a minisztérium *hivatali apparátus* bízta meg egy új, eltérő koncepciójú tervezet kidolgozásával. Azaz itt is hasonló folyamatok zajlottak le, mint amilyeneket a közoktatási törvény előkészítése során tapasztalhattunk. A szakértői háttér megszervezése és a konszenzusteremtés helyett itt is a szakértői háttér szétzilálásának, a különböző szakértői csoportok egymás ellen fordításának lehettünk a tanúi. Az eredeti javaslatot felváltó új NAT kidolgozása során *felrúgták* a tantervi reformok kidolgozásának az *európai demokráciákban megszokott, civilizált formáit*: a folyamat a szakmai és a tudományos nyilvánosság kizárásával, a szakmai egyeztetés elemi kommunikációs normáinak a figyelmen kívül hagyásával, a közigazgatásban dolgozó köztisztviselők közvetlen irányításával zajlott.

Az új közoktatási törvényben elfogadott tartalmi szabályozási logika, valamint a törvény alapján kidolgozott és a kormány által jóváhagyott NAT Alapelvek műfaja inkább az eredeti (a szakértők által kidolgozott) NAT-koncepcióban körvonalazott elképzeléseket tükrözi, mintsem az MKM apparátusa által készített tervezet felfogását, szellemiségét. A törvényi szabályozás ugyanis elismeri a két-szintű (országos kerettantervvel és helyi/iskolai tantervvel történő) tartalmi szabályozást, illetve elismeri az egységes tartalmi követelmények szabályozó szerepét. Ugyanakkor azért, hogy lehetővé teszi iskolatípusonként eltérő kerettantervek elfogadását, szemben áll a kötelező oktatás egységének az elvét követő eredeti koncepcióval. Mindez arra utal, hogy a politikai döntéshozók elsősorban nem a NAT-ban rejlő új szabályozási modellt bevezetésével járó kockázatokról riadtak meg, azaz az eredeti koncepció félresöpését nem a döntéshozói pragmatizmus vezérelte. Feltehetően inkább az eredeti koncepció demokratikus kiindulópontja (egységes követelmények) és modern, progresszív pedagógiai tartalma az, ami visszariasztotta őket. A készülőben levő *tantervi követelmények* mindezeket persze még befolyásolhatják, erről azonban e tanulmány írásakor (1994 április) még nem lehet semmit tudni.

A tartalmi szabályozás elveinek a kidolgozatlansága és a nemzeti alapműveltség meghatározásával kapcsolatos konszenzushány bizonyára hozzájárult ahhoz, hogy az iskolai oktatás tartalmának a modernizációja terén nagyon kevés történt az elmúlt négy évben, teljes mértékben azonban nem magyarázza azt. A meglévő keretek között is számtalan lehetőség kínálkozott volna modern szemléletű, a napjainkban zajló *társadalmi és gazdasági kihívásokra* reagáló tankönyvek és tananyagok kidolgozására. Ehhez a fejlesztők és a tankönyv- és taneszközkiadók számára jól átlátható *engedélyezési szabályokra*, konkrét *fejlesztési programokra*, az erőforrásokat demokratikus módon és világos szakmai elvek alapján működő, jól meghatározott prioritásokat követő és a kormányzat támogatását is bíró *fejlesztési alapokra* lett volna szükség.

Az elmúlt négy évben az iskolai oktatás tartalmában a hazai igényekhez és a lehetőségekhez képest csupán *széreny fejlődés* történt. A tanulók többsége ma is módszertani szempontból gyenge, korszerűtlen ismereteket tartalmazó tankönyvből tanul. A legtöbb iskolában hiába keressük a modern demokrácia problémávilágát megjelenítő *társadalmismereti* tankönyveket és a környezeti pusztulás veszélyeit és a megelőzés lehetőségeit bemutató *természetismereti* könyveket is. Nem nagyon találunk a *különböző kultúrák közötti együttműködés* elengedhetetlenségét és nehézségeit, az *európai integráció* kihívásait bemutató tananyagokat és oktatási programokat. Nemcsak iskoláinkban nem találkoztunk a *lemaradók felzárkóztatását* vagy a *gyorsan haladók támogatását* szolgáló új módszertani megoldásokkal, hanem a tanári továbbképzés területén is ritkák az ilyenek. Nem nehéz megállapítani, hogy az iskolai oktatás tartalmának, a tanítás módszereinek, a tanárok módszertani kultúrájának a modernizálása nem kapott prioritást a rendszerváltás első kormányától.

### **Az iskolaszervezettel kapcsolatos politika**

Kétségtelen, hogy az 1990-ben hivatalba lépett új kormány oktatáspolitikája számára az *iskolaszerkezetben* lezajló változások jelentették az egyik legnagyobb kihívást. Az oktatási törvény 1990 elején történt módosítása ugyanis lehetővé tette a gimnáziumok számára alsóbb osztályok indítását, amivel megbomlott az 1945 után kialakult iskolaszervezet. Ezzel azonos nagyságú kihívást jelentett az általános iskolát végzett tanulók döntő hányadát befogadó szakmunkásképzésnek a

nyolcvanas évek elején elindult leépülése, és ennek nyomán a középfokra beiskolázott tanulók arányának a fenyegető csökkenése.

Nyilvánvaló volt tehát, hogy az iskolaszervezetben lezajló változások nyomán szükségessé vált egy olyan *iskolaszerkezeti politika kialakítása*, amely számba veszi a valóságos társadalmi igényeket, az oktatási rendszerben elindult változásokat. A politikai rendszerváltás óta azonban még csak *kísérllet sem történt* egy ilyen politika kialakítására. Az elmúlt négy év történéseit elemzőnek az a benyomása, mintha a politikai döntéshozók nem is érzékelték volna azt, hogy az oktatási rendszerben olyan folyamatok zajlanak, amelyekre kidolgozott kormányzati választ szükséges adni. Ennek legfontosabb oka minden bizonnyal az, hogy azon társadalmi és politikai csoportok egy részének, melyekre a kormányzat támaszkodott, sem a korai szelekcióval járó tradicionális iskolaszervezet újbóli létrejötte, sem az érettségit adó középfokú oktatás beszűkülése nem úgy jelent meg, mint kivédendő fenyegetés, sőt esetleg egyenesen pozitív módon viszonyult ezekhez a társadalom széles rétegei szempontjából kedvezőtlen tendenciákhoz. Olyan társadalmi csoportokról van szó, amelyek, amint arra számos politikai elemző már rámutatott, nem nyitott és demokratikus társadalomban gondolkodtak, hanem olyanban, amely lehetővé teszi az elit és a felső középrétegek feudális jellegű elkülönülését és ezek számára különleges társadalmi előnyök biztosítását.

Négy év nyilvánvalóan kevés volt ahhoz, hogy a magyar társadalom érzékelje az iskolarendszerben zajló változások társadalmi hatását. E változások ma még nem olyan mértékűek, hogy a családok tömegei érzékeljék, hogy gyermekeik érettségit adó iskolatípusokba történő beiskolázásának esélyei a szülők generációjához képest csökkennek. Ma még a szakképző intézmények és a munka világa sem érzékeli azt, hogy egyre kevesebb tehetséges és magas színvonalú alapképzettséggel rendelkező fiatalra számíthatnak, hiszen azok növekvő létszámban átlépnek a négy- és hatosztályos gimnáziumokba, még mielőtt a szakképzést választhatnák. A szülők még csak az első tapasztalatokat szerzik a jobb tanulók által elhagyott általános iskolák romló pedagógiai színvonaláról. Ennél meghatározóbbak azoknak a családoknak a pozitív élményei, akik gyermekeiknek korai gimnáziumba küldésével azok iskolázási esélyeinek a javulását érzékelik.

Az iskolaszervezetet érintő helyi döntések központi jóváhagyására 1990-et követően hosszú ideig az ellátásért felelősséget viselő helyi hatóságok véleményének a figyelmen kívül hagyása, a szerkezeti változás iskolai szintű ügyként való kezelése volt jellemző. Valójában az átmeneti állapotban elbizonytalanodott helyi önkormányzatok nagy része is csak későn ismerte fel azt, hogy egy-egy iskola szerkezetének a megváltozása a helyi rendszer egészében visszafordíthatatlan és nem várt *mellékhatásokkal* járó változásokat indít el. Nem egy esetben is módon járultak hozzá egy-egy iskola átalakulásához, hogy közben nem mérlegették ennek a helyi iskolarendszer egészére, az ellátottsági viszonyok alakulására vagy a többi intézmény helyzetére gyakorolt hatását.

Az 1993-ban elfogadott új oktatási törvény lényegében nyitva hagyta az iskolaszervezeti politika legfontosabb kérdéseit, illetve megerősítette azt a gyakorlatot, amely a helyi önkormányzatok felelősségévé teszi az iskolaszervezet ellenőrzését. A közoktatási törvény a helyi önkormányzatok, illetve egyéb iskolafenntartók számára *párhuzamosan többféle iskolaszervezet* kialakítását teszi lehetővé, azaz megengedi a nyolcosztályos általános iskolára épülő megoldás fenntartását éppúgy, mint másfajta vagy vegyes rendszer kialakítását. Az iskolaszervezeti döntések helyi szintre helyezése egy változó szerkezetű iskolarendszerben elvileg elfogadható megoldás lenne. Ennek azonban van nálunk két hiányzó feltétele, az egyik a rendszer egységének a megőrzését célul kitűző országos politika megléte, a

másik a helyi oktatásügyi hatóságok megfelelő mérete és – ezzel összefüggésben – az ellátás tervezésére való képessége. Ezek nélkül az iskolaszervezetért való helyi felelősség csak az oktatási rendszer dezintegrálódásához, az erőforrásokkal való pazarláshoz vezethet.

Az új törvény által bevezetett legjelentősebb változás az általános képzés nyolcra tíz évre való megnyújtása, azaz a szakképzés kezdetének a korábbi tizennegyedik életévéről a tizenhatodikra való kitolása. Valójában ezt a döntést sem előzte meg komolyabb elemzés, azaz az általános képzés megnyújtása sem egy kidolgozott iskolaszervezeti politika egyik elemeként jelent meg. Nem történt meg sem a kiinduló helyzet elemzése, sem a szükséges fejlesztési források számbavétele, sem a változások időbeli kiterjedésének a tervezése, sem azok társadalmi fogadtatásának vagy társadalmi következményeinek a vizsgálata.

Az általános képzés ilyen feltételekkel történő kiterjesztése mellett az a veszély fenyeget, hogy az nem a középfokú oktatásban való részvétel további növekedéséhez, hanem éppen ellenkezőleg, annak beszüktítéséhez vezethet. Megtörténhet ugyanis, hogy a 14 éves koruk után az általános képzésben maradó fiatalok jelentős hányada nem a középfokú, hanem a megnyújtott alapfokú oktatásba kerül, amelyből nem vezet út a befejezett középfokú végzettség irányába.

Egy olyan területet említhetünk, ahol a kormányzat az elmúlt négy évben többé-kevésbé koherens és korszerű stratégiával rendelkezett s ennek megfelelően cselekedett is: ez a *szakképzés* területe. Ebben bizonyára szerepe volt részben annak, hogy ezen a területen sokkal *jobb kommunikáció alakult ki az érintett társadalmi partnerek és a politikacsinálók között*, mint az általános képzés területén, részben annak, hogy e területen jelentősebb nemzetközi erőforrások bevonására és ezzel együtt az ezen erőforrásokat rendelkezésre bocsátó nemzetközi szervezetek (PHARE Program, Világbank Emberi Erőforrások Projekt) szakértelmének a felhasználására is lehetőség adódott. E területen jóval stabilabb maradt a politikaalakítás intézményi háttere is.

Jórészt ezeknek köszönhető, hogy a szakképzésben kialakult válsághelyzet sokkal enyhébb annál, mint amit a képzés háttérét adó állami nagyüzemi szféra leépülése nyomán várni lehetett, s hogy számos ponton dinamikus változások is megfigyelhetők. Ugyanakkor, ha a hazai szakképzés szerkezetét szembesítjük a gazdaság várható igényeivel, itt is feszültségek növekedését jósolhatjuk. Iskolák sokasága készíti fel ugyanis fiatalok tömegét olyan szakterületeken, amelyeken az elhelyezkedés esélyek a jövőben tovább fognak romlani. Nem véletlen, hogy – szemben más gazdasági válságot és gazdasági átrendeződést átélő országokkal – a középfokú szakképzettek körében nálunk különösen magas a munkanélküliek aránya.

## **A közoktatás finanszírozása**

A finanszírozási rendszer, melyet az 1990-ben hivatalba lépett új kormány örökölt, a nyolcvanas évtized utolsó éveiben alakult ki. E rendszer, amely a nyolcvanas évek költségvetési és közigazgatási reformfolyamatának eredményeként fokozatosan fejlődött ki, alkalmas volt a költségfelhasználás ellenőrzésére és hatékonyra tételére, s egyúttal lehetőséget biztosított a helyi önállóság és kezdeményezőkézség megerősítésére. Lényege az volt, hogy a közszolgáltatásokat fenntartó helyi önkormányzatok a feladataikat *több forrás* felhasználásával látják el, melyek kisebb része *helyi bevétel*, nagyobb része pedig *állami támogatás*. Ez utóbbi maga is több csatornán érkezik a helyi önkormányzatokhoz: egyik része a lakosság számától és a település szerepkörétől függő általános támogatás, másik része a ténylege-

sen működtetett szolgáltatásoktól függő, de ugyancsak szabadon felhasználható támogatás. Emellett kisebb arányban közvetlen céltámogatások is léteznek. Az önkormányzatoknak adott állami támogatás összege tehát e rendszerben jól tervezhető, nagysága az állami költségvetés számára ellenőrizhető.

A mögöttünk levő választási ciklus közoktatás terén végrehajtott egyik legnagyobb horderejű kormányzati lépése kétségtelenül ennek a finanszírozási rendszernek az átalakítását célzó próbálkozás volt. A kormányzati célkitűzés arra irányult, hogy a központi költségvetés *kizárólag a központilag bevezetett bérskála szerint szigorúan rögzített béreket* és ezek járulékait fedezze. Ennek megfelelően egy vegyes finanszírozási rendszer kiépítése indult el, melyben a központi költségvetés fedezi a közoktatás bérköltéseit, ugyanakkor a tanárok alkalmazásának feltételeit továbbra is az önkormányzatok szabják meg.

Nem könnyű megérteni, milyen cél vezérelhette a döntéshozókat egy ilyen rendszer létrehozásában. Egyes feltételezések szerint a távlati cél olyan, néhány európai országban hagyományosan alkalmazott rendszernek a kialakítása volt, melyben nemcsak a bérköltéseket fedezi az állam, hanem egyben a pedagógusok *közvetlen munkáltatója* is. Talán azt várták ettől a döntéshozók, hogy ily módon a közoktatás költségeit *jobban ellenőrizhetik*, mint a szabad önkormányzati és iskolai bérigazdálkodás esetében. Ez azért meglepő, mert e rendszert azokban az országokban, ahol hagyományosan alkalmazzák, általában nem tartják progresszívnek és költségkímélőnek, s a döntéshozókat sok esetben csupán a változtatás költségei és bizonyos érdekcsoportok ellenállása riasztja el attól, hogy átalakítsák valami hasonlóra, mint ami a nyolcvanas évek végén nálunk kialakult.

Elképzelhető az is, hogy ennek a rendszernek a létrehozása a *tanári szakszervezetekkel kötött alku eredménye*, mely utóbbiak általában a központi bérfinanszírozás hívei. Ez az alku azonban meglehetősen törekeny alapokra épült, hiszen eredményével egyik fél sem lehet elégedett. A központi bérfinanszírozást kiharcoló szakszervezetek rövid időn belül érzékelni fogják, hogy az új rendszer semmilyen komolyabb érzékelhető *előnnyel nem jár* a számukra: a reálbérek ettől nem lesznek magasabbak, s a nagyobb foglalkoztatási biztonságot is a bérek alacsonyan maradásával lesznek kénytelenek megfizetni. Ugyanakkor a kiadások kontrollálhatatlanná válásával szembesülő központi költségvetés esetleg nemcsak a bérek leszorításának vagy az infláció növelésének durva eszközeihez lesz kénytelen nyúlni, hanem egy kezelhetetlen konfliktushalmaz birtokába is juthat.

Ugyanakkor lépések történtek az önkormányzatok normatív támogatására épülő állami támogatási rendszer felszámolására, amelyek nyilván a rendszer gyenge pontjait motíválják. E finanszírozási rendszer bevezetése ugyanis a közoktatási viszonyok előzetes elemzése nélkül történt meg. A fejkvótás finanszírozás nem volt tekintettel a kistéleplések sajátos körülményeire, a demográfiai csökkenés nyomán keletkező válságok kezelésének a szükségességére vagy a szakképzés költségigényének nagyfokú területi eltéréseire. Sokan e finanszírozási forma számlájára írták bizonyos szolgáltatások, így például az óvodai ellátás hátrányos helyzetbe kerülését vagy a körzeti funkciókat ellátó intézmények finanszírozásának a megoldatlanságát. Nyilvánvaló azonban, hogy *mindezek a problémák megfelelő politikai akarat esetén a finanszírozás rendszerének a megváltoztatása nélkül is kezelhetők lettek volna*. Ehhez természetesen szükség lett volna az államháztartás átfogó reformjának a megvalósítására, aminek az elmaradása nem magyarázható oktatáson belüli okokkal.

A közalkalmazotti bérszabályozás bevezetésével intézmények ezreiben tapasztalhatják meg a szigorúan megszabott központi bérskála negatív mellékhatásait. Nemcsak a reálbérek nem emelkednek olyan mértékben, ahogy azt sokan

várták, hanem eltűnik az *eltérő teljesítmények eltérő javadalmazással* való elismerésének a lehetősége is. A meglehetősen nagy belső intézményi demokráciával és a munkáltatói döntések munkavállalói befolyásolásának a tág lehetőségével jellemezhető magyar iskolarendszerben megvolt a lehetősége annak, hogy a *bérekülönbségek* nagy része tényleges *teljesítménykülönbségeket* tükrözzön. Az új közalkalmazotti bérszabályozás legrosszabb mellékhatása az, hogy tönkretette a teljesítmény szerinti differenciálásnak azt a lehetőségét, amely fokozatosan létrejött az elmúlt évtizedben, s amely a magyar rendszer egyik kiemelkedő pozitív értéke volt.

## **Az oktatásügy kormányzása, politikaformálás**

Végezetül, a fentiek fényében, általános értékelést kell adnunk arról, vajon az 1990-ben hivatalba lépett új kormány és általában az oktatásügyben hatalmi pozícióba került politikai erők milyen mértékben tudtak eleget tenni az oktatásügyben rájuk háruló feladatoknak.

Ami a kormány szintű politikát illeti, alapvetően két dolgot kell értékelnünk: egyfelől azt, vajon felismert-e ez a kormányzat az oktatásüggyel kapcsolatos *hosszabb távú* stratégiai célokat és megtette-e azokat a lépéseket, melyek e célok megvalósításához szükségesek voltak, másfelől azt, vajon *rövid távon* megfelelő módon gazdálkodott-e a rendelkezésére álló erőforrásokkal, megfelelően kezelte-e az iskolarendszerben zajló változások nyomán fellépő aktuális problémákat.

A hosszú távú stratégiai célok felismerésének és az ennek megfelelő lépések megtételének a kérdésével kapcsolatban elmondhatjuk: az oktatásügy területén az elmúlt négy év során gyakorlatilag semmilyen, a hosszabb távú kihívások feltárására és az ezekre adható válaszok kidolgozására irányuló stratégiai elemzés vagy tervezés nem zajlott. A külső szemlélő számára szinte abszurd a tény, hogy miközben a társadalom szinte valamennyi szférájában, így az oktatásban is drámai változások zajlanak le, aközben szinte semmilyen lépés nem történik annak érdekében, hogy e változásokat, s azok hosszabb távú társadalmi hatásait elemezzük.

Az elmúlt négy év során kormányzati kezdeményezésre – a szakképzés területét leszámítva – nem keletkezett egyetlenegy jelentősebb, a tágabb hazai nyilvánosság számára hozzáférhető elemzés sem az oktatásügy helyzetéről. Nem történt komolyabb kísérlet annak érdekében, hogy a nemzetközi tapasztalatok és a rendelkezésre álló hazai információk birtokában elinduljon az oktatás fejlesztésének stratégiai tervezése. *Nincs egyetlen olyan országos testület sem, amelynek a fentiek a feladatát alkothatnák.* A Művelődési és Közoktatási Minisztériumon belül nincs ilyen feladattal felruházott szervezeti egység, és azon kívül sem működik *hosszú távú tervezéssel és politikai döntés-előkészítéssel* megbízott szakmai testület.

Az elmúlt négy év alatt kormányzati kezdeményezésre nem jöttek létre olyan *szakmai fórumok*, amelyeknek az lett volna a céljuk, hogy a tágabb nyilvánosság bevonásával és átfogó módon *elemezzék az oktatásügy előtt álló kihívásokat és hosszabb távú feladatokat*, illetve javaslatokat fogalmazzanak meg a politikai döntéshozók számára. Mindezeknek alapvető szerepük volt abban, hogy az új közoktatási törvény oly módon született, hogy nem volt mögötte kidolgozott oktatáspolitikai elképzelés.

A hosszabb távú stratégiai tervezésnek alapvető feltétele az, hogy megfelelő *információk* álljanak rendelkezésre a rendszerben zajló folyamatokról. Tény, hogy a megfelelő információs rendszerek hiánya miatt a döntéshozók ijesztően keveset tudnak arról, hogy mi folyik a magyar oktatási rendszerben, mi történik az iskolákban, milyen döntéseket hoznak az iskolafenntartók. Noha a kormányzat

számos próbálkozást tett annak érdekében, hogy informáltságát növelje – a TOK-ok létrehozásának is ez volt az egyik fő indoka –, ezek nem jártak sikerrel. Elsősorban azért nem, mert nem a magyar oktatási rendszer tényleges viszonyainak, a nagyfokú helyi és iskolaszintű önállóságnak megfelelő mechanizmusok kiépítésére történt kísérlet, hanem olyanokra, amelyek megfelelően csakis egy centralizált rendszerben működhetnek. A hangsúly nem a statisztikai adatgyűjtési rendszernek a változó körülményekhez való hozzáigazításán, mintavételen alapuló adatgyűjtések vagy felmérések szervezésén, a helyi döntéshozók motívumainak és érdekeinek a feltárását lehetővé tevő kutatások folytatásán vagy a meglévő adatok másodlemelését lehetővé tevő szakértői háttér megteremtésén volt, hanem a közvetlen kormányzati ellenőrzés eszközeinek a kiépítésén.

A decentralizált rendszerben lehetséges kormányzati szerep meghatározásának a nehézségeitől nem független az, hogy alig történt valami annak érdekében, hogy elinduljon egy olyan országos *értékelési rendszer* kialakítása, amelynek segítségével nemcsak információt lehet gyűjteni a rendszerben zajló folyamatokról, hanem értékelni is lehet azokat. Miközben csaknem mindenki egyetértett abban, hogy szükség van a *vizsgarendszer* reformjára, s hogy *kellenek* a tanulmányi eredmények értékelésére alkalmas *teljesítménymérések*, ezen a területen is csupán minimális lépések történtek átfogó stratégia kidolgozására, és a szükséges erőforrásoknak csak töredékét sikerült biztosítani. A szűkösen meglévő fejlesztési forrásoknak, így az innovációs alapok anyagi eszközeinek az elosztását nem kísérte ezek felhasználásának megfelelő szakmai elemzése.

Ami a rendelkezésre álló erőforrásokkal való gazdálkodás és a válságkezelés rövid távú feladatait illeti, az elmúlt négy év mérlege itt sem sokkal pozitívabb. A közoktatásügyi kormányzat a közoktatás területén felhasznált erőforrások döntő részének a felhasználását csak indirekt módon tudja befolyásolni, hiszen ez a helyi önkormányzatok hatáskörében történik. Hiába keresnénk azonban olyan próbálkozásokat, amelyek a *költségvetési eszközökkel*, a *munkaerővel* vagy a *szakmai kapacitásokkal* való *helyi gazdálkodás* elemzésére vagy ezek befolyásolására irányultak volna, ilyenekkel *alig* találkozhatunk.

A közoktatás központi feladatainak az ellátására szolgáló és *közvetlen kormányzati kontroll* alatt felhasznált erőforrások felhasználásában *hasonlókat tapasztalhatunk*. A közoktatás-fejlesztési és kutatási pénzek felhasználása, az e feladatokat szolgáló szervezetek alakítása koncepciótlanul és általában a szűkebb szakmai és tágabb társadalmi nyilvánosság kizárásával, rendkívül rossz hatékonysággal folyt.

Általában nem vagy túl *későn* került sor a közoktatás legfontosabb *válságterületeinek* az azonosítására, a szükséges lépések nem vagy késve történtek meg. Említük csupán az általános iskolát végzettek továbbtanulási lehetőségeinek a beszűkülésével vagy a körzeti funkciókat ellátó iskolák finanszírozásával kapcsolatos problémákat. Más esetekben, ilyen például a volt egyházi ingatlanok visszaadása, maga a kormányzati politika eredményezett válsághelyzeteket. Jóval gőrdülékenyebb lehetett volna a tankönyvkiadás piaci alapokra helyezése, ha ez a megfelelő hitelalapok megteremtése és a magánkiadás és -terjesztés kiszámítható szabályozása mellett történt volna.

Azt, hogy az *ellenzék mit csinált* az oktatás területén az elmúlt négy évben, részben az önkormányzatok működésén kell lemérnünk, hiszen elsősorban a helyi hatalom volt az, ahol az ellenzéki pártok valóban cselekvőképesse válhattak, részben pedig az országos politikában, a parlamentben végzettek alapján.

Ami a *helyi oktatási politikát* illeti, nagyon nagy eltéréseket találhatunk. Sok az olyan település, ahol olyan, a helyi problémák és lehetőségek számbavételére

képes, hosszabb távú stratégiában gondolkodó politika alakult ki, amely a jövőt illetően is modellértékűnek tekinthető. Ugyanakkor jóval nagyobb azoknak a településeknek a száma, ahol a *helyi hatalomra* ugyanaz a fajta *konceptiótlanság*, az oktatás problémáival kapcsolatban ugyanaz a fajta *érdektelenség* volt jellemző, mint az országos szintű politikára.

Ami a politikai ellenzéknek a közoktatás-politika alakításában játszott szerepét illeti, nem sokkal kedvezőbb kép tárul elénk. Az ellenzéki pártok a kormányzati periódus során *maguk sem rendelkeztek olyan kidolgozott elképzelésekkel*, amelyek alapján elvszerűen és kiszámítható módon tudtak volna részt venni az országos szintű kérdések megvitatásában. A kormányzati elképzelések ellenzéki kritikája gyakran *nem volt elvszerű*, vagyis az ellenzék nemegyszer válogatás nélkül utasította el a kormányzati elképzeléseket. Az ellenzéki pártok általában a legtöbb vitában nem rendelkeztek jól védhető tárgyalási alappal, nemegyszer olyan javaslatokat fogalmaztak meg, melyeket kormányzati pozícióban esetleg maguk sem vállaltak volna, és nekik sem sikerült az igazán lényeges kérdésekre koncentrálniuk. *Az ellenzék és a kormányzat viszonyát az oktatáspolitikai területén a kommunikációnak ugyanaz a korlátozottsága és konfliktusossága jellemezte*, mint egyéb területeken, ami rendkívüli módon csökkentette a kölcsönösen elfogadható megoldások megtalálásának a valószínűségét.

\*

*Összegezve megállapíthatjuk: az elmúlt négy év során az oktatásügy területén nem sikerült hatékony, a hosszú távú és rövid távú problémák azonosítására és kezelésére képes kormányzati gyakorlatot kialakítani.* A politikai döntéshozatal nagyon alacsony színvonalú szakmai előkészítés mellett, a lehetséges alternatívák komoly mérlegelése nélkül, a döntések által érintett társadalmi és intézményi tényezőkkel való egyeztetés elhanyagolása mellett zajlott. Az 1990-es választások óta eltelt időszakot az oktatás területén a kormányzati tevékenység alacsony szintű hatékonysága, a rendelkezésre álló szűkös emberi és anyagi erőforrásokkal való nem megfelelő gazdálkodás, a kínáló lehetőségek kihasználatlanul hagyása, a különböző kormányzati szférák közötti koordináció elhanyagolása, a közigazgatási szakapparátusok szakszerűségének a csökkenése, egyszerűen a *kormányzati tevékenység gyenge színvonala* jellemezte.

E hiányosságok egy része természetesen visszavezethető az *átalakulás* elkerülhetetlen *nehézségeire*. Egyfelől a hatalmi pozícióba került új politikai tényezők szükségképpen nem rendelkeztek azzal a felkészültséggel, ami valamennyi probléma megfelelő szintű átlátásához és a feladatok elfogadható színvonalú ellátásához kellett volna, azaz egy tanulási folyamatnak mindenképpen le kellett folynia. Másfelől a politikai *rendszerváltással* elkerülhetetlenül együtt járt a viszonyítási pontok elbizonytalanodása, *nem rögzültek még azok az alapvető elvek*, melyekre egy *demokráciában a közhatalom legítimitása épül*. A demokrácia kibontakozásával természetes módon együtt járt az, hogy a politika alakításába bekapcsolódtak olyan új társadalmi tényezők, amelyek teljesen új szempontokat hoztak be, s amelyek felrúgtak egy sor, korábban konszenzusosnak hitt kiindulópontot. Ez nyilvánvalóan egyetlen közzszolgálati szférában, így a közoktatás területén sem kedvez kormányzati stratégiák megfogalmazásának. Ugyanakkor bizonyos vagyok abban, hogy a magyarországi társadalmi feltételek az elmúlt négy évben sokkal több lehetőséget nyújtottak egy ilyen stratégia kialakítására, mint amennyit ebből ténylegesen kihasználtak.