

Báthory Zoltán

## A közoktatás megújulásának esélyei és ellentmondásai

**A társadalmi igények és a szakmai lehetőségek szempontjából valóban fordulóponthoz érkezett a magyar közoktatás, de politikai támogatottság híján a fordulat mégsem fog bekövetkezni a közeljövőben, hacsak a politikai erők idejében fel nem ismerik, hogy mindannyiunk közös érdeke a konszenzus, a modernizációs program politikai támogatása.**

A harmadik lillafüredi pedagógiai konferencia rendezői „Fordulóponton a magyar közoktatás?” címet adták a rendezvénynek. Jobban szeretném, ha a cím után pont és nem kérdőjel lenne, ha tényszerű kijelentés lehetne. A kérdőjel azonban jól fejezi ki a jelenlegi helyzetet, nevezetesen azt, hogy a mostani sanyarú viszonyok között – amikor meglehetősen sok sebből vérzik a közoktatás s az egész magyar kultúra – beszélhetünk-e egyáltalán fordulópontról. Hogy mindezek ellenére – úgy vélem –, nem illúzió fordulópontról beszélni, azt szeretném kifejezni a következőkben.

### Tartalmi szabályozás

Talán jól tükrözi a valóságban lejátszódó folyamatokat s egyben az oktatáspolitikai szándékokat az a metafora, mely szerint a közoktatás egy híd, amelyet *négy pillér* tart fenn. Ez a négy pillér a tartalmi szabályozás négy eleme: az *óvodai nevelés országos irányelvei*, a *Nemzeti alaptanterv*, az *alapműveltségi vizsga* és az *érettségi vizsga*. Ezt a metaforát azért választottam, mert érzékletesen fejezi ki azt, hogy az állami oktatáspolitikának nem feladata a közoktatás minden részletének *aprólékos* előírása, megszervezése, hanem sokkal inkább az a feladata, hogy bizonyos tartóelemeket, tartó struktúrákat dolgozzon ki. A metafora azt is kifejezi, hogy a közoktatás állapotáért a felelősség mindig megosztott az állam, az iskolafenntartók, azon belül zömmel az iskolafenntartó önkormányzatok, az iskolaigazgatók és a neveléstudományok között.

Hogyan áll ma a közoktatás tartalmi szabályozásának négy tartópillére?

Az *Óvodai Nevelés Országos Irányelvei* elkészültek és rövidesen államigazgatási egyeztetésre kerülnek, ezt követően az alaptantervhez hasonlóan a kormány – remélhetőleg rövid időn belül – ki is adja ezt a dokumentumot.

Tanulságos, érdekes az irányelvek története. Első változatként olyan szakanyag készült, amely a kisgyermeknek mint individuumnak a fejlődését állította a középpontba, s e köré próbálta szervezni az óvodai nevelés egész rendszerét. Ezt a koncepciót elég sok kritika érte. Ezért készült egy második változat, amely azokat a közösségeket írta le, amelyek hatásrendszerében, értékrendszerében folyik az óvodai nevelés. 1994 őszén a két eltérő koncepciót kidolgozó bizottságot olyan együttműködésre kértük, amelynek keretében lehetőség van a két alapvető szempont egyesítésére. Olyan program kidolgozására akartuk a két munkacsoportot ösztönözni, amelyben együttesen érvényesülnek az individuálszociológiai és a csoportlélektani szempontok. A két szemlélet egyesítésének eredményeként egy rendkívül magas színvonalú, humanisztikus óvodai nevelési irányelv jött létre.

A Nemzeti alaptanterv nem volt ilyen „könnyű” eset. Hatévi szakmai vita és politikai kötélfűzés után elkészült az a változat, amelyet a közelmúltban a kormány közzétett. A dokumentum jól tükrözi azt az alapvető megközelítést, amelyet a közoktatás-politika egészében szeretnénk megvalósítani, azaz az állami, a fenntartói és a működtetési felelősség elkülönülését. A NAT valójában központi tanterv, amely azonban működőképessé csak azáltal válik, ha helyileg alkalmazzák.

A sokszor kimerítő viták – úgy tűnik – jót tettek a NAT-nak. Szerkezete, funkciói életképebbnek tűnnek, mint bármelyik korábbi változaté. Érdekes végiggondolni, végigkövetni azt a folyamatot, amelynek során a viták NAT-jából a törvények NAT-ja lett. Számomra a törvények NAT-ja nem értékesebb, mint a viták NAT-ja, de úgy tapasztalom, hogy a pedagógiai közéletben a törvények NAT-ját mintha többen fogadnák el, mint a viták NAT-ját. Nem vizsgálom, hogy ez minnek a következménye, emberi gyengeség vagy a törvények erejének következménye-e. Akárhogy is van, a NAT a tartalmi szabályozás és a modernizáció egyik legális eszköze, amellyel kapcsolatban a fő feladat most már a megvalósítás.

Az elkövetkező három év a tanulás időszaka lesz: meg kell tanulnunk a NAT szellemét lefordítani a programok nyelvére, meg kell tanulnunk a NAT követelményeiből alpműveltségi vizsgakövetelményeket létrehozni, és legfőképpen meg kell tanulnunk a NAT alapján helyi programokat és tanterveket készíteni. Joggal várja mindenki, hogy ehhez megfelelő támogatórendszer álljon rendelkezésre. Ezért a megszüntetett tankerületi oktatási központok anyagi eszközeire építve szeretnénk megerősíteni a megyei pedagógiai intézeteket, valamint a központi fejlesztő és kutató intézeteket. A megyei pedagógiai intézeteknek és az Országos Közoktatási Intézetnek olyan iskola- és pedagógusbarát rendszert ajánlatos kialakítaniuk, amely lehetővé teszi azt a fajta tanulást, kommunikációt, amely szükséges ahhoz, hogy a törvények NAT-ja beépüljön a mindennapi iskolai gyakorlatba. Szeretnénk tartós szövetséget kötni a tankönyvkiadókkal, a taneszközgyártókkal, a pedagógusképző intézményekkel is annak érdekében, hogy megteremtődjön a NAT működésének feltételrendszere.

A NAT a tartalmi szabályozás bemeneti oldalának rendezése, három év múlva állapítható majd meg, hogy ez illúzió volt-e, vagy az elképzeléseink valósággá váltak. Addig azonban ki kell dolgozni a másik két cölöpöt, a kimeneti oldalt: a 16 éves kortól lehetővé alpműveltségi vizsgát és az érettségi vizsgát.

Az alpműveltségi vizsga koncepciója Nagy József professzor irányításával a szégedi Alpműveltségi Vizsgaközpontban készül és hamarosan kiadhatóvá válik. A NAT-ot kidolgozó héttagú bizottság mintájára az alpműveltségi vizsga ügyeinek gondozására létrehozunk egy kilenc tagú bizottságot. Már megjelent az érettségi vizsga koncepciója, elindult az erről szóló viták sorozata, terveink szerint 1996 januárjában lezárható ez a vita, és tanulságai alapján márciusra véglegesíthető a koncepció. Ezt követően elkezdődhet az érettségi vizsgatárgyak kétszintű követelményeinek kidolgozása. A két vizsga, azon túl, hogy a tanulók és az iskolák részére visszajelzést ad a tanulás, illetve a tanítás hatékonyságáról, feltehetően a rendszerszintű értékelésnek is hatékony eszközzé válhat. Egy ilyen eszköz birtokában végre lehetőségünk nyílik arra, hogy érvényes és megbízható választ adjunk azokra az újra és újra jelentkező kérdésekre, hogy vajon hatékony-e a magyar közoktatás, hol vannak eredmények, hol vannak hibák.

## A középiskola expanziója

A közoktatás ambiciózus terve a középiskolák kapuinak szélesre tárása. A magyar népoktatás rendszere, *Eötvös József* törvényeinek eredményeként, a fejlett világgal egy időben alakult ki. A középiskolai oktatás expanziója esetében már fáziskészen vagyunk. A fejlett európai országokban a középiskolai expanzió a 60-as 70-es években zajlott le, nálunk akkor csak elvetélt kísérletekre került sor. Később sem sikerült a középiskolai oktatás kiszélesítésének megvalósítása. A demokratikus változások azonban ebből a szempontból is fordulatot hoztak. A 80-as évek végétől, a 90-es évek elejétől *elkezdődött a középiskola expanziója*, s ezzel együtt a középiskolai rendszer *átstrukturálódása*.

1989 és 1995 között 24 ezerrel növekedett a gimnáziumba járó tanulók és 40 ezerrel a szakközépiskolások száma, míg a nem teljes középiskolai végzettséget adó szakmunkásképző intézetek tanulóinak száma 38 ezerrel csökkent. Az új szakiskolák tanulóinak létszáma is jelentősen, mintegy 9 ezer fővel emelkedett. Mindezek a változások egy olyan időszakban mennek végbe, amikor a demográfiai apály erőteljesen érezteti hatását a közoktatásban. A középiskolai expanzió fő trendje ígéretesnek és hosszan tartónak tűnik. Ha minden a stratégiai elképzeléseknek megfelelően alakul, akkor valószínű, hogy 10-15 éven belül a középiskolás korú népesség 80-85%-a érettségit adó középiskolába fog járni. Ez az arány megegyezik a fejlett országok középiskolázásban részt vevő népességének arányaival.

Vannak azonban *nyugtalanító* jelenségek is.

A középiskolai expanzió szempontjából kedvezőtlen jelenség a *gimnáziumok lefelé történő terjeszkedése*, a hat- és nyolcosztályos gimnáziumok kialakulása. Ezáltal a 9. évfolyamban, az expanzió szempontjából legfontosabb ponton jelentősen beszűkül a középiskolák felvevőképessége. Azon gimnáziumok száma, amelyek hat- vagy nyolcosztályos évfolyamokat nyitnak az 1991. évi 66-ról az 1994-95-ös tanévre 214-re emelkedett. Ez a gimnáziumok 77%-a, az összes középiskolák 48%-a. A középiskolai expanzióval együtt jelentkező lefelé terjeszkedési trend akkor is nyugtalanító, ha valójában nem túl sok tanulót érint: ma az összes hatodik vagy nyolcadik osztályosok 3,7%-a (18 600 tanuló) jár jelenleg gimnáziumi osztályokba. E negatív trendben egyedül az a vigasztaló, hogy a 6 osztályos gimnáziumok gyakoribbak és talán életképebbek, mint 8 osztályos társaik.

A középiskolai expanzió másik fékje abban jelölhető meg, mintha a *hagyományos középiskolázás képviselői* nem értenék meg azt a *pedagógiai kihívást*, amely az expanzió révén éri őket. Az expanzió következtében tanulási képességeik és ambícióik tekintetében a jelenleginél lényegesen *heterogénebb csoportok* kerülnek a középiskolába, ami megnehezíti a homogén csoportokhoz szokott pedagógusok munkáját. A közoktatási stratégiai koncepció számol ezzel a jelenséggel, s annak kezelésére a differenciált tanulás-szervezés különböző módszereinek alkalmazását ajánlja. Kétségtelen, hogy ennek a szűkös gazdasági helyzet nem nagyon kedvez.

Az expanzió egyik sajátos jelenségéeként megkezdődött a magyar középiskolázás két típusának, a gimnáziumnak és a szakközépiskolának a tartalmi közeledése. A két intézmény lassan komprehenzív iskolává kezd átalakulni, ahol a fő oktatáspolitikai cél az, hogy a középiskolai oktatás differenciálása ne az iskolatípusban, hanem egy-egy középiskolán belül, a lehetséges tanulási irányokban jelenjen meg.

## A közoktatás racionalizálása

A közoktatás racionalizálása iránti igényt már több évtizede görgeti maga előtt a közoktatás. Mindig találtak jó okot a probléma megoldásának elmulasztására.

Fontosnak érzem a racionalizálás közoktatáson belüli értelmezésének pontosságát. Racionalizáláson azt értem, hogy az oktatás iránti társadalmi igényeknek megfelelően alakítjuk ki a pedagógiai feladatokat, s ezekhez a pedagógiai feladatokhoz előteremtjük, biztosítjuk a szükséges kapacitásokat: pedagóguslétszámot, épületeket, felszereléseket, a rendszer működtetéséhez szükséges anyagi forrásokat és minden egyéb feltételt. *Ma azért van szükség racionalizációra, mert megbomlott a kívánatos egyensúly a társadalmi igény, a pedagógiai feladat és a kapacitások között.* Az adatok azt mutatják, hogy jelenleg „katasztrófa sújtotta területnek” nyilvánítható az alapfokú nevelés két területe: az óvoda és az általános iskola, valamint több szempontból a napközi otthoni nevelés. A társadalmi igények, a pedagógiai feladatok és a kapacitások ennél lényegesen jobban illeszkednek egymáshoz a középfokú oktatásban. Ez fellendülő szektora a magyar közoktatásnak, mert a demográfiai apályt ellensúlyozni tudja a középiskolázás iránti társadalmi igény.

A racionalizálást három ok teszi szükségessé.

A legfőbb ok az oktatási rendszertől független: az iskoláskorú népesség jelentős csökkenése. A demográfiai helyzet várható kilátásai sem jók. Az 1993–2005 közötti időszakban az óvodás korosztály létszáma csökken, majd az időszak felétől enyhén emelkedik; az általános iskolás korosztály létszáma az időszak nagy részében csökken, majd a végén enyhén emelkedik; míg a középiskolás korosztály létszáma az egész időszakban enyhén csökken. A demográfiai csökkenés mértékét jelzi, hogy 1995-ben 1988-hoz képest közel 260 ezer fővel kevesebb az általános iskolai tanulók száma.

A racionalizálás szükségességének másik nagy okcsoportja Magyarország településszerkezetéből következik. Mint ismert, igen magas az olyan kistelepülések száma, ahol óvodát és általános iskolát – vagy annak legalább néhány évfolyamát – kell fenntartani annak ellenére, hogy ezeknek az intézményeknek a működtetési költségei fajlagosan igen magasak. A magyar településszerkezetből adódik, hogy az általános iskolák egyharmadába jár a tanulók 10 százaléka. Sok az olyan általános iskola, amely 100–200 tanulót oktat, de olyan is akad, amelyben a tanulók létszáma 20-nál alacsonyabb. Hasonló gondokkal küszködik az óvodai hálózat is.

A kistelepülések oktatásügye tehát nemcsak és nem elsősorban oktatásügyi, hanem sokkal inkább társadalmi, társadalompolitikai kérdés. A társadalomnak kellene végre tisztáznia a kistelepülések helyét a magyar település- és társadalomszerkezetben, és ennek megfelelően kellene majd alakítani az oktatási intézményrendszert. Az oktatáspolitikai megoldási javaslat a kistelepülések iskolafenntartói társulása. Sokak számára a társulás egyet jelent a körzetesítéssel, holott bizonyára számos különbség van a kettő között. Egy fontosat érdemes kiemelni, és pedig azt, hogy míg a körzetesítés kényszer jellegű, a társulás szabad választás. Ennek a megoldási módnak az elterjedése természetesen számos feltétel mérlegelését kívánja meg. Például a jelenleginél alaposabban meg kell vizsgálni a közlekedés – az iskolabusszal történő szállítás – lehetőségeit. A kistelepülési társulásokat alapvetően finanszírozási eszközökkel célszerű ösztönözni. Az 1996-os költségvetési javaslat a 3000 lakosnál alacsonyabb lélekszámú községekben az általában érvényes oktatási költségnormatívánál lényegesen magasabb normatívát irányoz elő.

A racionalizálásban a legfájdalmasabb a kialakult anomáliák, keményebben fogalmazva, a *túlfoglalkoztatás* kezelése. Tapasztalataink, a statisztikai adatok és az országos felmérések egybehangzóan a következő főbb visszasságokat jelzik.

1. Annak ellenére, hogy Magyarországon a GDP viszonylag magas arányát fordítjuk közoktatásra (1994-ben ez 4,7%, szemben az OECD-országok átlagos 3,4%-ával), a pedagógusok bére más értelmiségi csoportokhoz képest mégis igen alacsony, és viszonylag kevés pénz jut a közoktatás működtetésére, s szinte semmi sem jut fejlesztésre, oktatási beruházásra. A közoktatás szerkezetéből adódóan az összes oktatásügyi ráfordítás 80% bére használati fel és csak 20%-a jut működésre, fejlesztésre és beruházásra.

2. A teljes foglalkoztatott munkaerőhöz képest igen magasnak tűnik a pedagógusok foglalkoztatási aránya. Magyarországon az összes munkaerő 4,2%-a pedagógus (ebben az adatban nem jelenik meg az iskolákban nem pedagógusként foglalkoztatott munkaerő), az OECD-országok átlagában ugyanez az arány 3,1%.

3. Az OECD országainak átlagához képest jóval többet költünk óvodai szolgáltatásra, és arányaiban valamivel többet fordítunk az általános iskolai szolgáltatásokra, mint a fejlett országokban.

4. A foglalkoztatási mutatók összehasonlítása szerint az OECD-országokhoz képest viszonylag enyhék a pedagógusokkal szemben támasztott munkateljesítménybeli követelmények. Míg Magyarországon a tanárok kötelező évi terhelése 648 óra (18 óra/hét, 36 tanítási héttel számolva), addig az OECD-országok átlagában ez 781 óra. (A legalacsonyabb Svédországban: 576 óra, a legmagasabb az Egyesült Államokban: 1042 óra.) Hasonló eltéréseket mutat a terhelés tekintetében a közoktatás különböző szektoraiban kialakult tanár/tanuló arányok összehasonlítása:

	OECD-átlag	Magyarország
óvoda	20,2	11,3
elemi iskola	17,4	11,6
alsó középfok	15,8	11,5
felső középfok	13,5	14,1
középfok együtt	13,8	12,7

Az adatokból látható, hogy az egy tanárra jutó tanulólétszám egyedül a középfokon van az OECD-átlag közelében, az óvoda, az elemi iskolai szakasz és az alsó középfok esetében a magyar adatok a fejlett országokhoz képest számottevően alacsonyabb terhelésre utalnak.

5. A relatíve laza pedagógusterhelési paraméterek dacára a magyar tanulók tanulási teljesítményeit vizsgáló Monitor '95 vizsgálat eredményei szerint a legalapvetőbb – olvasásmegértési, matematikai, számítástechnikai – tanulási teljesítmények csökkenő tendenciát mutatnak. Ez a tendencia egyébként már egy évtizede érzékelhető. Pedig az ismertetett paraméterek relatíve kedvezőbb állapota, a pedagógustúlfoglalkoztatás alapján éppen teljesítménynövekedésre lehetne számítani.

A racionalizálás keresztülvitelét nehezíti a körülötte kialakult politikai és szakmai polémia. Míg az önkormányzatok általában a racionalizálásban érdekeltek, addig a szakszervezetek a jelenlegi foglalkoztatási feltételek megtartásában és a bérek emelésében. A minisztérium is érdekelt a bérek emelésében, de azt össze kívánja kötni a racionalizálás elindításával. Jól képzett, de a jelenleginél kisebb létszámú és ugyanakkor jól fizetett pedagógusokban érdekelt az egész társadalom.

Véleményem szerint ez megfelel a tanulóknak, a szülőknek, az iskolafenntartóknak és a pedagógusok közös érdekeinek.

### A közoktatási stratégia

Kiadás előtt áll a közoktatás hosszú távú stratégiája. Ebben megfogalmaztuk a közoktatás modernizációjának (tartalmi szabályozás, középiskolai expanzió és a racionalizálás) főbb szakaszait és várható kimenetelét. A közoktatás vertikális és horizontális szerkezeti kérdéseit a tartalmi szabályozás szemszögéből elemezzük.

A stratégiai koncepció nem részesít előnyben semmilyen szerkezeti modellt. Nem vagyunk érdekeltek abban, hogy *egységes iskolaszervezet alakuljon ki Magyarországon*. Az oktatáspolitikai ma abban érdekelt, hogy megvalósuljon a tartalmi szabályozás egységes rendszere, s ezáltal váljék átjárhatóvá az iskolarendszer. Az iskolafenntartóknak kell dönteniük abban, hogy milyen iskolaszervezetet hoznak létre, milyen iskolatípusokat alakítanak ki. Mindezekből következik, hogy az *oktatáspolitikai fő eszköze nem a struktúra módosítása, hanem a tartalmi szabályozás*.

### Fordulóponthoz jutott-e a közoktatás?

Amennyiben a *társadalmi fejlődés és az oktatás összefüggése* felől közelítem meg a kérdést, akkor a kérdésre igenlő választ lehet adni. A társadalom többsége – a társadalmi rétegződésben elfoglalt helyétől szinte függetlenül – ma az egyre hosszabb ideig tartó, egyre jobb minőségű oktatásban érdekelt. A valóságos társadalmi folyamatok tehát az oktatás fontosságát jelzik még akkor is, ha ennek hangoztatása igen sok esetben nem több politikai retorikánál. A társadalmi folyamatok szempontjából tehát megállapítható, hogy fordulóponthoz érkezett a magyar közoktatás. Ez még akkor is igaz, ha a társadalomnak az oktatással szemben támasztott igényeiben nagy súllyal jelenik meg egy negatív motiváció: a munkanélküliségtől való rettegés és annak felismerése, hogy az alacsony képzettség és a munkanélküliség szoros kapcsolatot mutat egymással mind nálunk, mind pedig a fejlett világban.

Amennyiben abból a szempontból keressük a választ (a fordulópont kérdésére), hogy *létezik-e program* az oktatás iránti társadalmi igények kielégítésére, akkor e tekintetben is *igenlő* felelhetünk a konferencia címében szereplő kérdésre. Ezt bizonyítja a kormányprogram, és az abból következő közoktatási modernizációs program, a stratégia, a tartalmi szabályozás kialakult rendszere.

A konferencia alapkérdésének megválaszolásához azonban szükséges annak eldöntése, hogy *létezik-e politikai támogatás* az oktatás modernizációjának programjához. Erre a kérdésre már némileg szkeptikus választ tudok adni. A politikai támogatás kérdésében – számomra úgy tűnik – a kormánykoalíció megosztott, az ellenzék elfogult, a legnagyobb pedagógus-szakszervezet pedig hajlik a demagógiára. Számomra ugyanakkor világos, hogy megfelelő politikai támogatás nélkül mégoly jó szakmai programot sem lehet megvalósítani. Ezért azt gondolom, hogy a társadalmi igények és a szakmai lehetőségek szempontjából ugyan valóban fordulóponthoz érkezett a magyar közoktatás, de *politikai támogatottság híján a fordulat mégsem fog bekövetkezni a közeljövőben*, hacsak a politikai erők idejében fel nem ismerik, hogy mindannyiunk közös érdeke a konszenzus, a modernizációs program politikai támogatása. Szeretném, ha némileg pesszimista következtetéseimet itt, Lillafüreden a Konferencia megcáfolná.