

Ballér Endre

A központi és a helyi tartalmi szabályozás lényege, összefüggése

A NAT érvénybe lépésével új típusú tartalmi szabályozás kezdődött, amelynek természetes következménye mindkét pólust képviselők együttes és sajátos felelősségének, feladatainak megnövekedése, közös tevékenységeinek nélkülözhetetlensége.

Rövid fogalmi értelmezés és történeti áttekintés

Az oktatás tartalma szélesebb, összetettebb a *tananyag*nál. Magában foglalja ugyanis a tanítás-tanulás célrendszerét, a társadalom anyagi, szellemi, magatartási kultúrájának iskolai közvetítésre, feldolgozásra kiszemelt és elrendezett értékeit, a tanulók személyiségfejlődését, tudását, teljesítményeit megalapozó ismeretek, tevékenységek rendszerét, a tervezett követelményeket.

Természetes tehát, hogy az oktatás tartalma központi kérdése mind az iskolai gyakorlatnak, mind az ehhez kapcsolódó elméleteknek, mind számos más társadalmi tevékenységnek.

Elválaszthatatlan mindettől az a problémakör, amely arra vonatkozik, hol, kik és hogyan hozzák az oktatás tartalmára, annak szelekciójára és organizációjára vonatkozó *döntéseket*. Ennek formai kereteit a *tantervek* biztosítják. Következésképpen a tartalmi szabályozás azoknak az erőknél, tényezőknél a tevékenységei révén valósul meg, amelyek közvetlenül meghatározzák, előírják, szentesítik („legitimálják”), ellenőrzik, módosítják a tantervi dokumentumokat, közvetve pedig – ami ennél is fontosabb – befolyásolják ezeknek megvalósítását a nevelés-oktatás folyamatában.

A tantervek története során témánk szempontjából *három alaptípus, modell* alakult ki. Időben is az első a *helyi tartalmi szabályozás* volt.¹ Ebben maguk az iskolák alakították ki tantervi, tantárgyi rendszerüket, határozták meg az óraszámokat, választották ki az alkalmazott tankönyveket. A döntésekbe beleszóltak az intézményfenntartók, az iskola főhatóságai is, de az alapot a helyi igények, lehetőségek adták, s mintául rendszerint valamely nagy hírű iskola tanterve, esetleg egy-egy általánosan elismert és használt tankönyv szolgált.

Az iskolázásba bekapcsolódók körének kiszélesedésével, az oktatás társadalmi, politikai és egyéni jelentőségének a felismerésével, a tartalmi egységesítésre törekvések erősödésével az újkor kezdetén, a felvilágosodás eszmeköréhez kapcsolódva megjelent a *központosított tartalmi szabályozás*. Ebben is az egyházak voltak a kezdeményezők (pl. a jezsuita iskolák egységes rendszerét meghatározó Ratio Studiorum még 1599-ben, vagy a protestáns iskolák tananyagára, működésére vonatkozó előírások). A felvilágosodott abszolutizmustól kezdve azután az államhatalom centralizációja vált meghatározó tényezővé, eleinte különösen a német

¹ Horánszky Nándor: Központi tanterv – helyi tanterv. A helyi tantervek történetéből. Köznevelés, 1992. 30. sz. 6–7. o.

nyelvetületen, de később Európa más országaiban is. Megkezdődtek a törvények által alátámasztott, nagy, átfogó tantervi reformok. Ha a tananyagra vonatkozóan ezek gyakran csupán vázlatos előírásokat tartalmaztak is, a kísérelő általános és részletes utasítások (enyhébben fogalmazva „instrukciók”) bőségesen kárpótlak a szükségességért. Részt kaptak ebben a rendszerben a helyi tantervek is, de a korábbi típushoz képest lényegesen kisebb mozgástérrel.

Századunk közepétől kezdve azután a központosítással szemben, annak visszahatásaként ismét megerősödtek a decentralizált, iskolaközpontú tantervi szabályozás pozíciói (különösen az angolszász országokban). A tapasztalatok azonban kimutatták mindkét modell gyengeségeit (például merevség, egyoldalúság az előbbinél, zétforgácsoltság, a szükséges, alapvető tartalmi egység kibontakozott a központi és a helyi tartalmi szabályozást összekapcsoló „kétpólusú” modell.² Ez ötvözte az egységes tartalmakra vonatkozó országos, „nemzeti”, „alap”, „mag”- vagy „kerettantervet” a helyi, iskolai döntések által kialakított tantervekkel azzal a céllal, hogy megőrizze mindkettő előnyeit, s kiküszöbölje hátrányait. Ma már világosra ez a rendszer dominál, vagy legalábbis ennek kialakítására törekszik a legtöbb ország oktatásirányítása.³

A szabályozás kötöttsége és szabadsága a hazai Nemzeti alaptantervben

Az 1995. október elején kormányhatározattal bevezetett NAT – mintegy másfél évtizedes elméleti építkezés, és hat évig tartó, nemcsak a szakmai, hanem a szélesebb közvéleményt is megmozgató viták, különböző, hol gyökeresen eltérő, hol hasonló szövegváltozatok, kompromisszumok után – hazánk közoktatását is a kétpólusú tartalmi szabályozás mellett kötelezte el. *Maga a NAT elsősorban a központi irányítás dokumentuma, miközben kötöttségei elválaszthatatlanok a helyi, iskolai szinten hozott döntésektől.* Nem véletlen, hogy a NAT munkálatainak kezdetén mottóként szerepelt *Kemény Gábor* mély és szép gondolata: „A szabadság és a kötöttség... nem különválasztható, steril fogalmak. A szabadság és a kötöttség egymástól el nem választható, egymással küzdő lényegek. A szabadság és a kötöttség a valóság alapritmusa, ki- és belélegzése.”⁴

Melyek a NAT-ban meghatározott legfontosabb kötöttségek?

1. Az Alkotmány, a közoktatási törvény, az emberi, a gyermeki jogokról, a lelkiismereti és vallásszabadságról, a nemzeti és etnikai kisebbségekről a különböző nemzetközi egyezményekben is megfogalmazottak alapján a dokumentumban érvényesített *eszmiség*, a demokrácia, a nemzet, a haza, az európai humanizmus, az emberiség közös értékei.

² Szabenyi Péter: Tantervi szabályozás Európában. In: Tanterv és vizsga külföldön. (Szerk.: Mátrai Zsuzsa). Akadémiai Kiadó, Bp., 1991. 25–78. o.

³ Ballér Endre: Helyi tantervek külföldön. In: A helyi tantervek. (Szerk.: Balla Árpád) Miskolc, 1994. 51–66. o.; Leuy, Arieh: National and school-based curriculum development. UNESCO, Paris, 1991. 98–116. o.

⁴ Kemény Gábor: Az európai ember nevelkedésének történetéhez. (1947) In: Kemény Gábor: Az egyszerűség útja. Tankönyvkiadó, Bp., 142. o.

2. A NAT-ban kifejezett, komplex, korszerű, a társadalom jelene és fejlődése szempontjából relevánsnak ítélt *műveltségfelfogás*, amelyet a műveltségi területek és az azokat átható közös tartalmak vázolnak fel.

3. Ennek a műveltségnek a minden magyar iskola és minden tanuló számára jognya és kötelességnek egyaránt felfogott, *egységesen érvényes, alapvető törzsanya*ga, általános és fejlesztési követelményei, minimális teljesítményei.

4. A gyermekek, tanulók életkori jellemzőire, fejlődési sajátosságaira, a tartalmak, tevékenységek struktúráira épülő, a 4–6–8. és 10. évfolyamok (a tankötelezettség) végéig *elsajátítandó követelmények szakaszolása*.

5. A fentiek adaptálása a *nemzeti és etnikai kisebbségek, valamint a fogyatékos tanulók nevelésére, oktatására*.

Első megközelítésben mindezek talán túl „kemény” szabályozásnak tűnhetnek egyesek szemében. Igazuk is van, ha kötelező előírásoknak tekintik a tananyag minden részletét és a helyi tantervekre jelzett általában 30–50%-os, továbbá az egyes műveltségi területekre javasolt tantervi arányokat. Ezzel kapcsolatban azonban érdemes utalni a NAT bevezető fejezetében található alábbi összegezésre:

„A NAT kötelező jellege azt jelenti, hogy a különböző helyi tantervi változatokban, tantárgyi programokban, tankönyvekben és más taneszközökben

- érvényesítendők a kiemelt elvek;
- helyet kell adni a műveltségi területeknek, részterületeknek, témaköröknek;
- olyan tananyagokat, tevékenységeket kell előtérbe állítani, amelyek megalapozhatják az általános és részletes fejlesztési követelmények megvalósítását;
- minden tanuló számára biztosíthatják legalább a minimális teljesítmények elérését.⁵

A központi tartalmi szabályozás nyitottsága

Az eddigiekből kitűnhet, hogy a NAT a „hagyományos” központi tartalmi szabályozáshoz viszonyítva egyenesen hiányosnak mondható. Nem azért, mert nem kötelezi el magát egyetlen ideológiai, politikai irányzat mellett. Feltűnőbb, hogy nem határoz meg tantárgyakat, nem adja meg azok struktúráját, évfolyamok szerinti elosztását, óraszámát. Mindez azonban nem fogyatékos, hanem a NAT lényegétől, koncepciójától, funkciójától elválaszthatatlan sajátosság. Ez is bizonyítja a dokumentumnak azt a kulcsfontosságú megállapítását, hogy „a NAT nem hagyományos értelemben vett tanterv, hanem alapja a helyi tantervek és a tantárgyi programok számára”.⁶

Érthető tehát, hogy a NAT korábban említett *megkötő előírásai minden esetben csak a helyi tantervek áttételével valósulhatnak meg*. Nézzünk erre néhány példát.

1. A *tanterv célrendszere, eszmeisége* „az intézmény nevelési-oktatási céljait meghatározó pedagógiai programnak” kisugárzó hatású központja. Tartalmát az iskola körülményei, sajátosságai, környezetének, közösségeinek, fenntartóinak az igényei, megegyezései alakítják ki. „Csupán” az tartandó szem előtt, hogy az iskola nevelési koncepciója nem lehet ellentétes a NAT-ban képviselt általános elvekkel.

⁵ A Nemzeti alaptanterv. 1995. I. fejezet. (A NAT követelményrendszerének értelmezése, struktúrája.)

⁶ A Nemzeti alaptanterv. I. m. I. fejezet. (A NAT alkalmazása és a helyi tanterv.)

2. *A műveltségi területek tartalma* – beleértve a közös, átfogó tartalmakat is – a helyi tantervek tantárgyi rendszerében helyezendő el. Meghatározó jelentőségű, hogy az iskolák pedagógusai milyen módon csoportosítják, szervezik (Bernsteint idézve „gyűjteményes” vagy „integrált”) rendszerre az oktatás tartalmát.⁷ (Egy, éppen az angol „nemzeti alaptantervvel foglalkozó könyv az iskolai tantárgyak kialakításának „filozófiaelméleti, társadalomelméleti és társadalmi tapasztalati (socio-empirical) eredetű érvrendszerét sorakoztatja fel.)⁸ A tantárgyak kötőanyagai egyaránt lehetnek viszonylag homogén ismeretek, tevékenységek vagy képzési funkciók.⁹

A NAT egyes műveltségi területei vagy részterületei önmagukban is lehetnek tantárgyak (pl. Anyanyelv és irodalom, Matematika, Földünk és környezetünk, Történelem, Fizika, Kémia, Biológia). Mások komplex ismeret- és tevékenység-rendszereket egységbe foglaló integrált tárgyak kialakítása felé mutatnak (pl. Informatika, Művészetek). Komplex tárgyak előretörését valószínűsíti az is, hogy egyes részterületek beépülhetnek különböző tantárgyakba (pl. vizuális kultúra vagy médiaismeret az Informatikába, a művészetek az Irodalomba). Nyilvánvaló, hogy a tantárgyi rendszer kiépítése során korlátokat szab a rendelkezésre álló, törvényben rögzített órakeret. Célszerű ezért, hogy a nevelőtestületek a tanterv teljes kiépítését, évfolyamonként meghatározott óraszámait a NAT műveltségi területeiből kiindulva bontsák le. (Ehhez tapasztalatok szerint a NAT-ban javasolt arányok jó alapot adhatnak.) Így ugyanis könnyebb az egyes területek és tantárgyak között ésszerű munkamegosztást, „csapatmunkát” kialakítani az oktatás, a feldolgozás során, s ez valószínűleg a szűkös lehetőségek gazdaságosabb felhasználását is elősegíti.

3. *A helyi, iskolai tantervek tantárgyakon belüli tartalmainak követelmény-rendszer jellegű meghatározása* egyike a legnehezebb feladatoknak. „Kísérleti és engedélyezésre benyújtott helyi tantervek elemzése alapján meg kell állapítanunk, hogy a követelmények reális meghatározása a tanárok által készített tantervek legkritikusabb része – olvasható a „Profil” rendszerű tantervfejlesztés leírásában. Ebben nyilvánul meg leginkább a tanítási és tervezési szakértelem vagy annak hiánya. Tipikus hiba a követelmény és a cél összetévesztése, a követelmény és a tananyag összekeverése, a túlzott követelmények támasztása... a cél, a követelmény és a tananyag közötti összhang hiánya, a rövid és hosszabb távú követelmények összetévesztése, a témának meg nem felelő követelménytámasztás.”¹⁰

Ezeknek a nehézségeknek az áthidalásához – a nevelők ön- és továbbképzése mellett – segítséget nyújthat a NAT tartalma, struktúrája, mivel az nem egyszerűen s nem is elsősorban tananyagot, hanem követelményeket, követelményrendszert foglal magában. Bizonyára konkrétábbá teszi a tervezést, ha rendelkezésre állnak majd az alpműveltségi és az érettségi vizsga követelményei. Fontos hozzájárulást jelenthet az is, ha a tantárgyi programok részletezése szakmailag minősített tantervek, tankönyvek és más taneszközök felhasználásával történik. (Máris vannak eredmények az ilyen dokumentumrendszer kialakítása, számítógépi és más-más utakon történő hozzáférhetősége terén.)

⁷ Bernstein, Basil: Az iskolai tudásanyag osztályozásáról és kereteiről. In: Az iskola szociológiai problémái. (Szerk.: Ferge Zsuzsa–Háber János) Bp., 1974. 123–152. o.

⁸ Ribbins, Peter: Reproducing the subject-based secondary school. In: Ribblings, P. (ed.): Delivering the National Curriculum: Subjects for Secondary Schooling. Harlow, 1992. 10–18. o.

⁹ Ballér Endre: Tantervfejlesztés az iskolában. Veszprém, 1993. 39–58. o.

¹⁰ Tantervfejlesztés. Kompendium. Mentor, 1994. Kézirat. 61. o.

4. Ismert, hogy a NAT követelményeinek szakaszai nem terjednek ki mind-egyik évfolyamra, és a tankötelezettség határán véget érnek. A helyi tantervekben azonban nyilvánvalóan az *adott iskola valamennyi évfolyamára érvényes, teljes rendszerrel kell kialakítani*. Ez különösen fontosá teszi a tantárgyakból összeálló tartalmak, követelmények vertikális elrendezését és koncentrációjának alapos átgondolását, kialakítását. Ugyanakkor az iskolai tanterv érvényesítheti azokat az eltéréseket is, amelyek például az intézmény – gyakran hagyományos – specializációjából erednek. Helyet kaphatnak a tervezésben a különböző választható tárgyak, órák, iskolán kívüli tevékenységek (esetleg felhasználva a kötelező órákon felül biztosított kereteket is). Azok az intézmények, amelyek a tankötelezettségi kor után is tovább viszik a tanulókat (például a hat- és nyolcosztályos gimnáziumok, a szakközépiskolák), tervezésükben a diákok 16. életévéig nem hagyhatják figyelmen kívül a NAT-ban meghatározott követelmények teljesítését. Tanulóiknak ugyanis törvényben biztosított joguk, hogy letegyék az alapműveltségi vizsgát. Ehhez viszont a szükséges tartalmi, szervezeti feltételeket mindenütt biztosítani kell.

5. *A nemzeti és etnikai kisebbségek oktatásának helyi tantervei számára is érvényesek a NAT elvei, követelményei. Ezeket azonban az intézmények sajátos céljainak, feltételeinek, helyzetének, összetételének megfelelően rugalmasan lehet alkalmazni. „A kisebbségi program alapján oktató iskolák tanterveiben a NAT által javasolt műveltségi területek közötti aránytól el lehet térni”* – szögezi le a dokumentum. *A testi, érzékszervi, értelmi, beszéd- és más fogyatékos tanulók nevelése, oktatása esetében pedig „a NAT-nak az egyes fogyatékoságok terén történő konkrét alkalmazásáról, a tananyagokról, a fejlesztési követelményekről és a minimális teljesítményekről külön tantervi irányelvek készülnek”* – állapítja meg a NAT.¹¹

Központi, regionális, helyi és iskolai együttműködés mint a NAT megvalósításának (implementációjának) feltétele

Annak, hogy a NAT érvénybe lépésével a magyar közoktatásban „hivatalosan” is új típusú tartalmi szabályozás kezdődött, természetes következménye lett a *mindkét pólust képviselők együttes és sajátos felelősségének, feladatainak megnövekedése, közös tevékenységeinek nélkülözhetetlensége*. Különösen három ellenpont emelhető ki ebben a rendszerben: a *központosítás és a decentralizálás egysége; a direkt és indirekt hatások összefonódása; a szakmai, professzionális, az oktatáspolitikai és a „laikus” tényezők befolyása*. Ezzel kapcsolatban emeljük ki, hogy a NAT kormányhatározattal történő elfogadása azzal a következménnyel is jár, hogy tartalma *alappeladatnak* minősül. Feltételek megteremtése, biztosítása tehát minden érdekelt számára felső szintű jogszabályban előírt köteleesség.

A NAT megvalósításának folyamatában érvényesülő, különböző érdekeltiségű, helyzetű, szükségletű, eltérő hatáskörű szervezetekhez tartozó tényezők együtt- és ellenműködése *szükségessé teszi az erő, a források összefogását*. Ezért a jövőben várhatóan – különösen a jelenlegi helyzethez viszonyítva – *mező a központi irányítás szerepe, mégpedig éppen a régi típusú centralizált tartalmi szabályozás maradványainak teljes felszámolása érdekében*. Hogy ez ne vezessen a politikai, hatalmi erők direkt befolyásának a növekedéséhez, az egyik legbiztosabb ellenszer lehet a *szakmaiság erősítése, a központi és regionális szakmai intézmények működé-*

¹¹ Nemzeti alaptanterv. I. m. I. fejezet.

senek, az „alulról”, „oldalról” jövő kezdeményezéseknek, tapasztalatoknak a beépülése a „felülről” mozgatott tevékenységekbe.

A központi feladatok között a NAT szempontjából is különösen fontos egy *komplex közoktatás-fejlesztési stratégia kidolgozása*. Ebbe beletartoznak az *iskolastruktúrára* vonatkozó döntések is. Tudjuk, hogy az elmúlt másfél század legtöbb hazai tantervi reformja egyszersmind valamilyen iskolaszervezeti módosításhoz is kötődött. A NAT – ahogy sokan hangoztatni szokták – ebből a szempontból „semleges”, tehát alkalmas lehet a különböző iskolaszervezeti variánsok tartalmi szabályozására. Ez kívánatos is, mivel ezekkel a jövőben együtt kell élni. Ugyanakkor „egyáltalában nem szükségszerű, hogy a spontán szerkezeti mozgások egységsítőt szabályozás nélkül érvényesüljenek” – mutatott rá *Gazsó Ferenc* egy tanulmányában. „Maga a NAT – folytatta – a szerkezeti koherencia biztosításának egyik legfontosabb eszköze, hiszen a kijelölt pedagógiai ciklusokhoz kötődő tartalmi követelmények elementáris szinten biztosíthatják a közoktatás működésének egybehangolását.”¹²

A NAT feltételezhetően *elsősorban nem közvetlenül, hanem áttételek útján gyakorol majd hatást az iskolák tevékenységének tervezésére és magára a pedagógiai folyamatra*. Ezért válnak valóban meghatározóvá a NAT-ra épülő vizsgakövetelmények, a különböző tantervek, tantárgyi programok, tankönyvek változatainak, „moduljainak” kidolgozása, minőségi kontrollja, hozzáférhetővé tétele. Ezek koordinálása, finanszírozása, fejlesztése, a helyi tantervkészítés szakmai segítése (pl. továbbképzésekkel, tanácsadással, a pedagógiai intézetek erősítésével) elsősorban központi szakmai feladat, amelyet számos országban tantervi és vizsgaközpontok látnak el.

A NAT megvalósításában – eddig talán nem kellően vizsgált – meghatározó szerepe van a *pedagógusképző intézményeknek*. „A helyi tantervek (curriculumok) készítésére a pedagógusképzésben kell megkezdeni a felkészülést” – mondta egy neves nemzetközi tantervi szakember.¹³ A probléma megoldásának egyik fő iránya a NAT nyomán megjelenő új képzési tartalmak, követelmények beépülése a pedagógusképzés anyagába és szakos rendszerébe. A közoktatás tartalmi szabályozásának megváltozása emellett korszerűsítést kíván a pedagóguspályára történő általános felkészítéstől is (pl. tantervelméleti, tantervkészítési kompetencia beépítésével). Mindezekon túl a pedagógusképzés a NAT implementációját a pedagógusok át- és továbbképzésében betöltött növekvő szerepével is szolgálhatja.

Megállapíthatjuk tehát, hogy a NAT-ban képviselt rendszerben a *központi tartalmi szabályozás felelőssége, feladatai megváltoztak ugyan, de semmit sem csökkentek*. Ugyanakkor a tartalmi szabályozást a helyi, iskolai tantervek hozzátámasztják az intézmények nevelési-oktatási gyakorlatának a közvetlen közelébe. Ezek nemcsak az iskolák, a neveléstudományok, az egyes pedagógusok érdemi tartalmi döntéseinek a keretei, formái, hanem – a pedagógiai programban rögzített stratégia részeként és eszközeként – az iskolafenntartók, az önkormányzatok, az iskolaszékek, az intézmények nevelési környezetének, „klienseinek” az igényeit, érdekeit is kifejezik, akiknek az iskolák lényegében pedagógiai szolgáltatásokat nyújtanak. Az iskolai tanterv tehát a helyi oktatáspolitikai része. A kidolgozása során megvalósuló tárgyalások, „alkuk”, kompromisszumok segítségével alakítható, fejleszthető ki tényleges együttműködés az iskola és környezete, a gyermekek, fiatalok nevelésében érdekelt, ennek érdekében tevékenykedő tényezők között. Enélkül nem

¹² *Gazsó Ferenc*: Utak és tévutak a közoktatásban. Kritika. 1994. 4. sz. 11–12. o.

¹³ *Lewy, Arieh*: Interjú. Új Pedagógiai Szemle, 1994. 12. sz.

beszélhetünk az intézmények önállóságáról, alkotómunkájáról, de nem biztosíthatók teljesen az anyagi, tárgyi, személyi feltételek sem.

Különösen nagy szerepe van mindezekben az *intézmények igazgatóinak*. Nekik kell összefogni az együttműködés különböző szálait. Irányításukkal történhet meg a következő három évben az új rendszerre előírt áttérés viszonylag zökkenőmentesen. Ennek során igen bonyolult feladatokat kell megoldaniuk az iskoláknak: felmérni az intézmény helyzetét; a változtatás iránti igényeket; kidolgozni a pedagógiai program alapjait; kialakítani az iskola tantervi rendszerét; meghatározni és megteremteni az áttéréshez nélkülözhetetlen feltételeket, hogy csak a legfontosabbakat említsük.

Van már Nemzeti alaptantervünk, s ez a magyar oktatásügy és a pedagógia jelentős vívmánya. Ahhoz azonban, hogy *valóban éljen, hasson*, nagyon sok feladat áll mindenki előtt.

Pályázati felhívás

A Magyarországi Gyermekbarátok Mozgalma környezetvédelmi pályázatot hirdet 10–14 éves gyermekek számára „Környezetünk és az ipar” címmel egyéni kategóriában.

A pályázat témája: Válasszatok ki lakóhelyeteken vagy környékén egy ipari létesítményt, és írjátok le, hogy az ott dolgozók munkájuk során mit tesznek a környezetvédelem érdekében.

Munkáitokat 1996. március 1-ig küldjétek be két példányban a következő címre: 1238 Budapest Táncsics M. u. 74.

A legjobb pályamunkát készítő jutalma, hogy térítésmentesen vehet részt vehet környezetvédelmi táborunkban.

Az eredményhirdetés 1996. április 22-én, a Föld Napján lesz. Eredményes munkát kívánunk és várjuk pályázataitokat!

Magyarországi Gyermekbarátok Mozgalma

Tel/fax: 282-3852

Levélcím: 1701 Bp. Pf. 244.