

MC
110.903

M12: 108

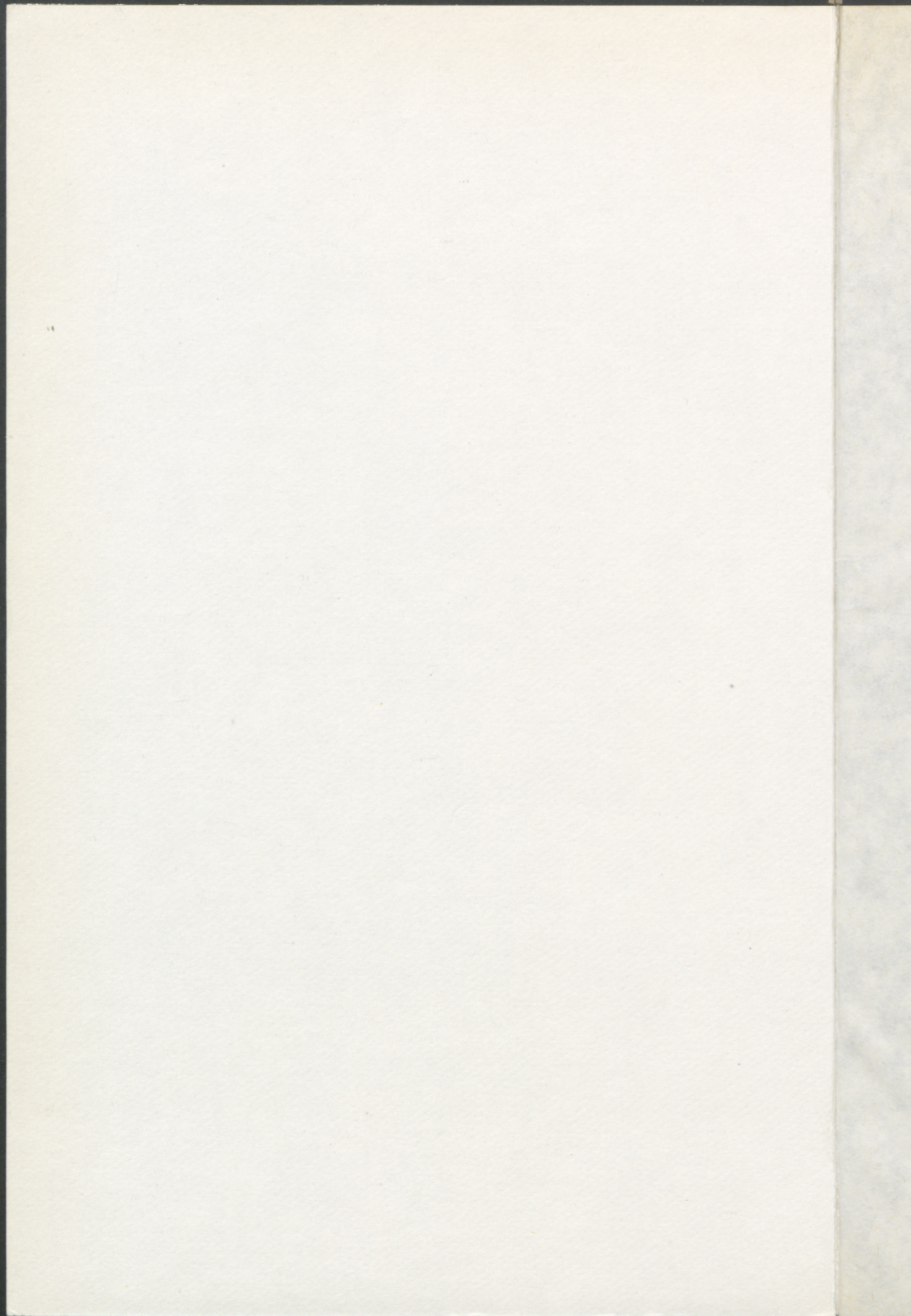
KÖZOKTATÁSI KUTATÁSOK

Dobsi Attila

EGY INTÉZMÉNY KÁLVÁRIÁJA



AKADÉMIAI KIADÓ



DOBSI ATTILA

EGY INTÉZMÉNY KÁLVÁRIÁJA

- A pedagógiai intézetek és a 80-as évek oktatáspolitikája -

**Akadémiai Kiadó, Budapest
1990**

Megjelenik az Akadémiai Kiadó és a Közoktatási Kutatások Tudományos Tanácsának gondozásában

Sorozatszerkesztők: Gellériné Lázár Márta és Rét Rózsa

E kiadvány a KKT-MM 551. számú kutatás keretében készült.

Bírálták: Bernáth József
Gaszó Ferenc



Dobsi Attila a Művelődési és Közoktatási Minisztérium munkatársa. Jogi és szociológiai tanulmányokat végzett. Oktatáspolitikával, oktatásirányítással, közigazgatással kapcsolatos kérdésekkel foglalkozik. E témákban jelentek meg tanulmányai, főleg a *Társadalomkutatás* és a *Pedagógiai Szemle* című folyóiratokban.

© Dobsi Attila 1990

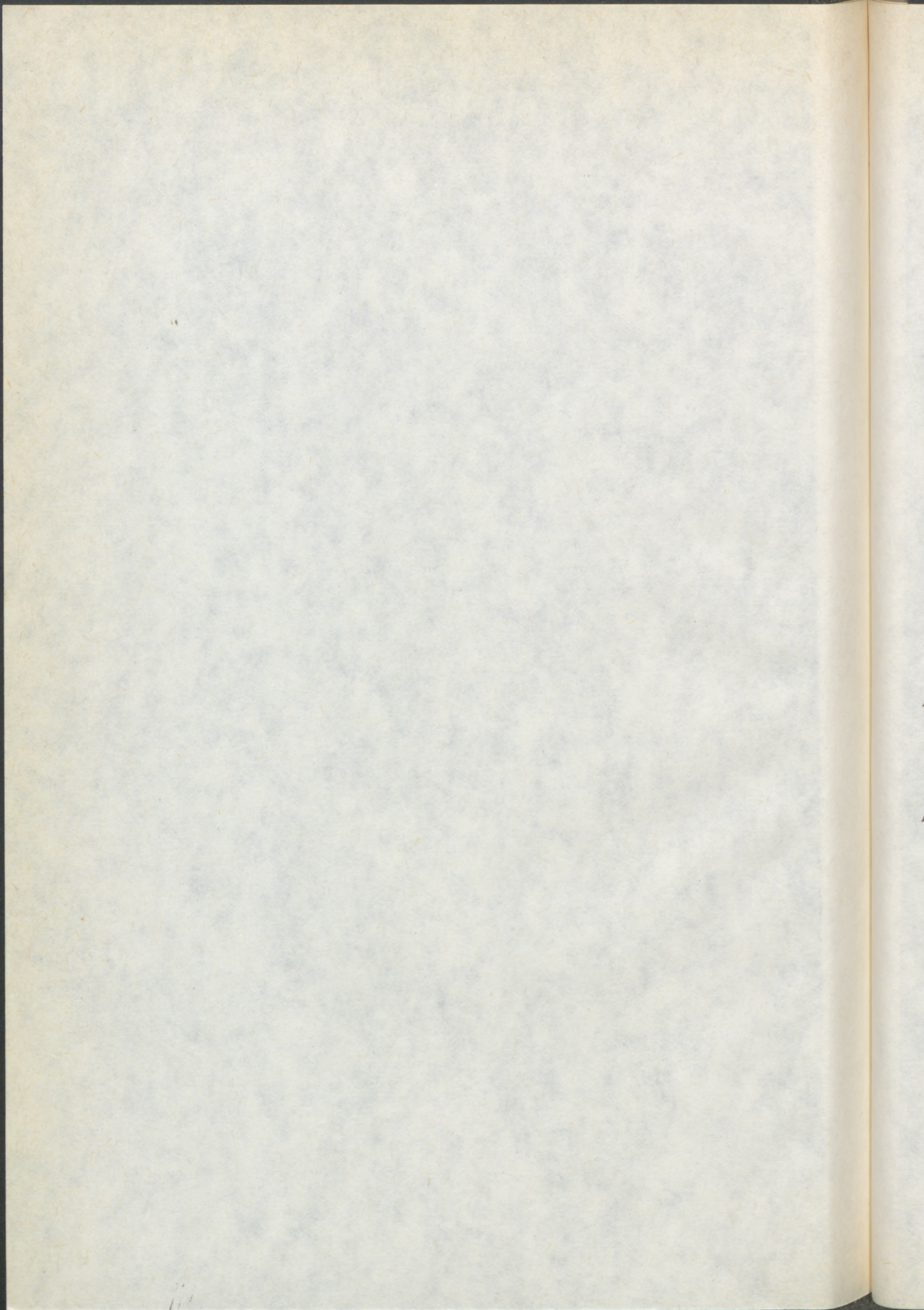


A kiadásért felelős az Akadémiai Kiadó és Nyomda főigazgatója
A szedés és a nyomás az Alfaprint Nyomdaipari Kiszövetkezetben készült
Felelős kiadó: a Közoktatási Kutatások Tudományos Tanácsa
Felelős szerkesztő: Hanzséros György
Terjedelem: 8 ív
ISBN 963-05-5889-0
ISSN 0238-6577

k

EGY INTÉZMÉNY KÁLVÁRIÁJA

i-
a-
k-
s
a



Tartalomjegyzék

Előszó	7
A kiindulási helyzet	9
Az oktatási törvény és a megyei pedagógiai intézetek	11
A kutatás: kérdések és módszerek	12
Értelmezési keret, avagy honnan indultunk?	15
A programmodell szervező elvei	15
A programmodell iskolaképe	16
Mi újság Európában, mások hogyan csinálják	20
Harcok az intézetért	25
Intézet és kapcsolatrendszer	27
Az integráció előtti helyzet	27
A minisztérium és a „tanácsi vonal” illetve ezek támogatói	27
Milyen legyen a felügyelet?	29
Ki irányítsa a szakfelügyeletet?	31
„Takarékosság” és a háttérintézmények	31
A központ „harcolt”, és közben létrejöttek az intézetek ..	32
A megvalósult intézet	37
Mit akart és mit tudott elérni az MM?	39
Mit tettek a megyék?	44
A működő intézet, valamint kapcsolatrendszerének kialakítása ..	51
A „szalámitaktika”, illetve ennek következményei	53
Visszatérés és előrelépés a megyei gyakorlatban	57
Intézményi struktúra	58
A szervezetátalakítási folyamat háttere	59
Tevékenységstruktúra	63
A helyét kereső szaktanácsadás	64
Kinek miért kell szaktanácsadás	66
Továbbképzés és iskolai igények	69
A szakigazgatás vizsgálatokat rendel.	72
Szolgáltatás	74
Szakmaiságtartalom	75
Intézményi dimenzió	76
Működési dimenzió	79

Következtetések és továbblépés	85
Következtetések	87
Hogyan? Tovább!	90
Az iskolák önállósága	90
A pedagógiai intézetek	93
Az önkormányzat	96
Az „állam”	96
Felhasznált irodalom	99

Előszó

Több szempontból is vállalkozás ez a munka. Vállalkozás, mert egy közel négyéves kutató, elemző munka tapasztalatait gyűjti csokorba. Vállalkozás, mert egy konkrét intézmény – megyei pedagógiai intézet – fejlődésrajzán keresztül szeretné bemutatni a '80-as évek oktatáspolitikáját. Vállalkozás, mert egy adott témát a maga valóságos komplexitásában kíván értelmezni. Vállalkozás, mert a kutatás tapasztalatainak rendezését különböző tudományterületi megközelítések felől kísérli meg elvégezni, ezáltal egy olyan oktatáspolitikai elemzés valósul meg, amelyben jogi, szociológiai – oktatás, jog, szervezetszociológia – és politológiai szempontok együttes „találkozása” valósulhat meg. Pontosan fogalmazva: a szerzői szándék erre irányult. Vállalkozás továbbá, mert a rendszerelmélet – funkcionális differenciálódás – elemzési kategóriát hív segítségül az oktatáspolitikai történések értékeléséhez, leírásához. Kockázatos vállalkozás, mert a folyamatok és események tárgyszerű leírásai – különböző típusú és tartalmú döntések – és a rendszerelméleti, modernizációs szempontú, jogi értelmezések fárasztó, sőt lehet, hogy unalmas részei a dolgozatnak. Ezt azonban vállalnom kell! Kockázatos vállalkozás végezetül, mert nem mindig sikerült eldöntennem, hogy hol, mikor és mit magyarázzak, természetesen elsősorban magamnak.

A nem éppen érdekfeszítő és olvasói kedvet aligha felcsigázó bevezető gondolatok után szeretnék emlékezni és köszönetet mondani mindazoknak, akik így vagy úgy hozzájárultak e könyv megírásához, megjelenéséhez. Különösebb értékelési szempontsor nélkül köszönöm a megértését, segítségét és türelmét annak a többszáz pedagógusnak, akikkel szinte együtt értelmeztük azt, hogy mi történt valójában. Külön név nélkül szeretném kiemelni a Győr, Somogy és Heves megyei szakmai műhelyek segítségét. Az elején kell megemlítenem *Wéber Attilát*, akivel együtt kezdtük ezt a kutatást.

Köszönettel tartozom a művelődési minisztérium, az OPI és OKI munkatársainak, *Spenglerné, Munkácsyné, Juhárné, Gászó Ferenc, Szébenyi Péter és Halász Gábor* serkentő és elmarasztaló, de mindenképpen hasznos tanácsaiknak. Más természetű okok miatt köszönöm *Rét Rózsának*, hogy lehetővé tette e könyv megjelenését.

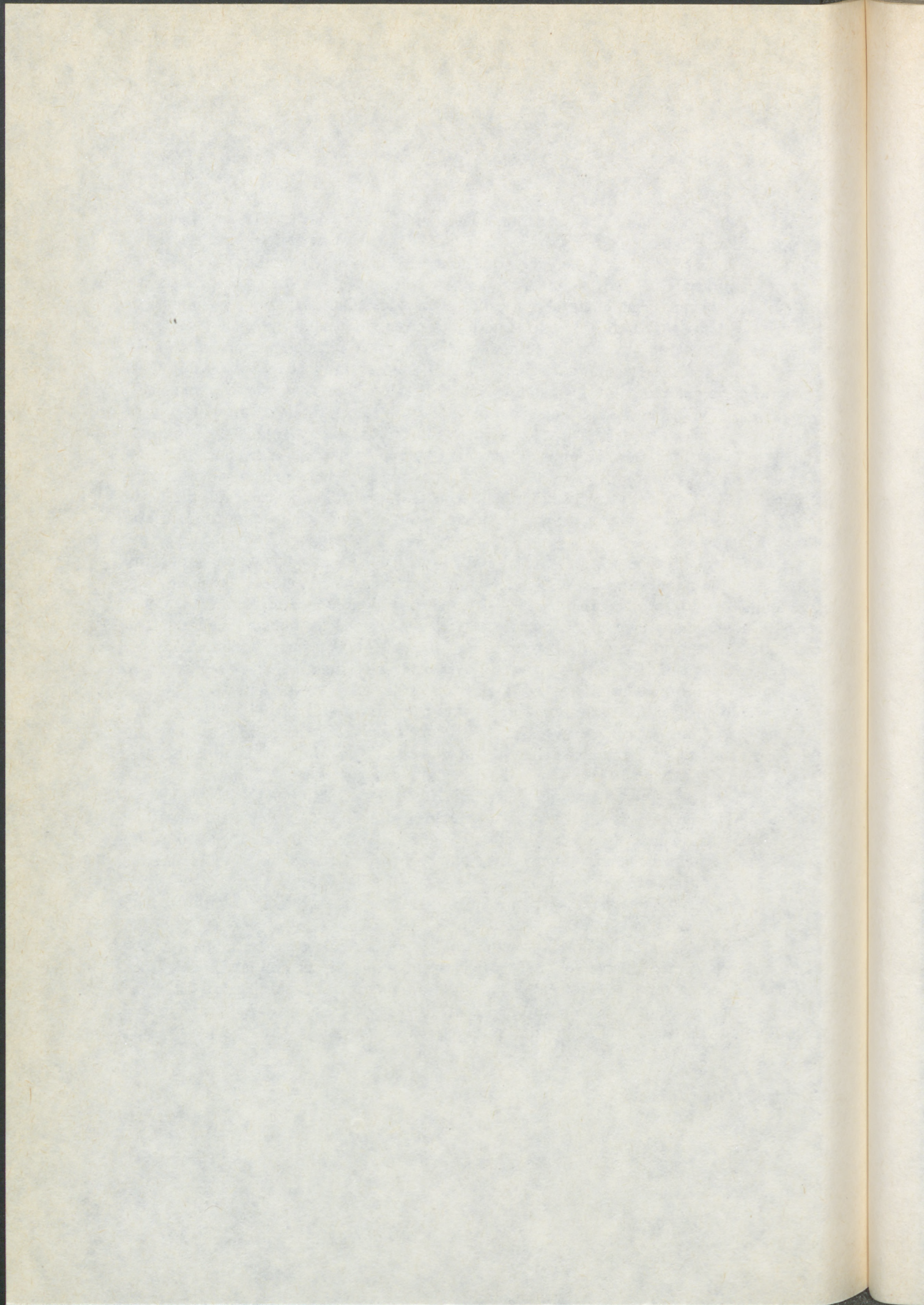
Megkülönböztetett köszönet illeti *Mihály Ortót*, aki első perctől kezdve igen türelmesen és igen nagy szakmai hozzáértéssel szinte végig jelen volt abban a gondolkodási folyamatban, amely e munka végeztével összeállt. Köszönöm Neki, hogy szakmai tanácsai mellett emberi barátságával is megajándékozott. Úgy gondolom, hogy e két dolog nélkül ez a könyv nem jelent volna meg.

Végezetül arról szeretnék szólni, hogy kiknek az érdeklődésére számítunk, kiket érdekelhetnek az itt következő sorok.

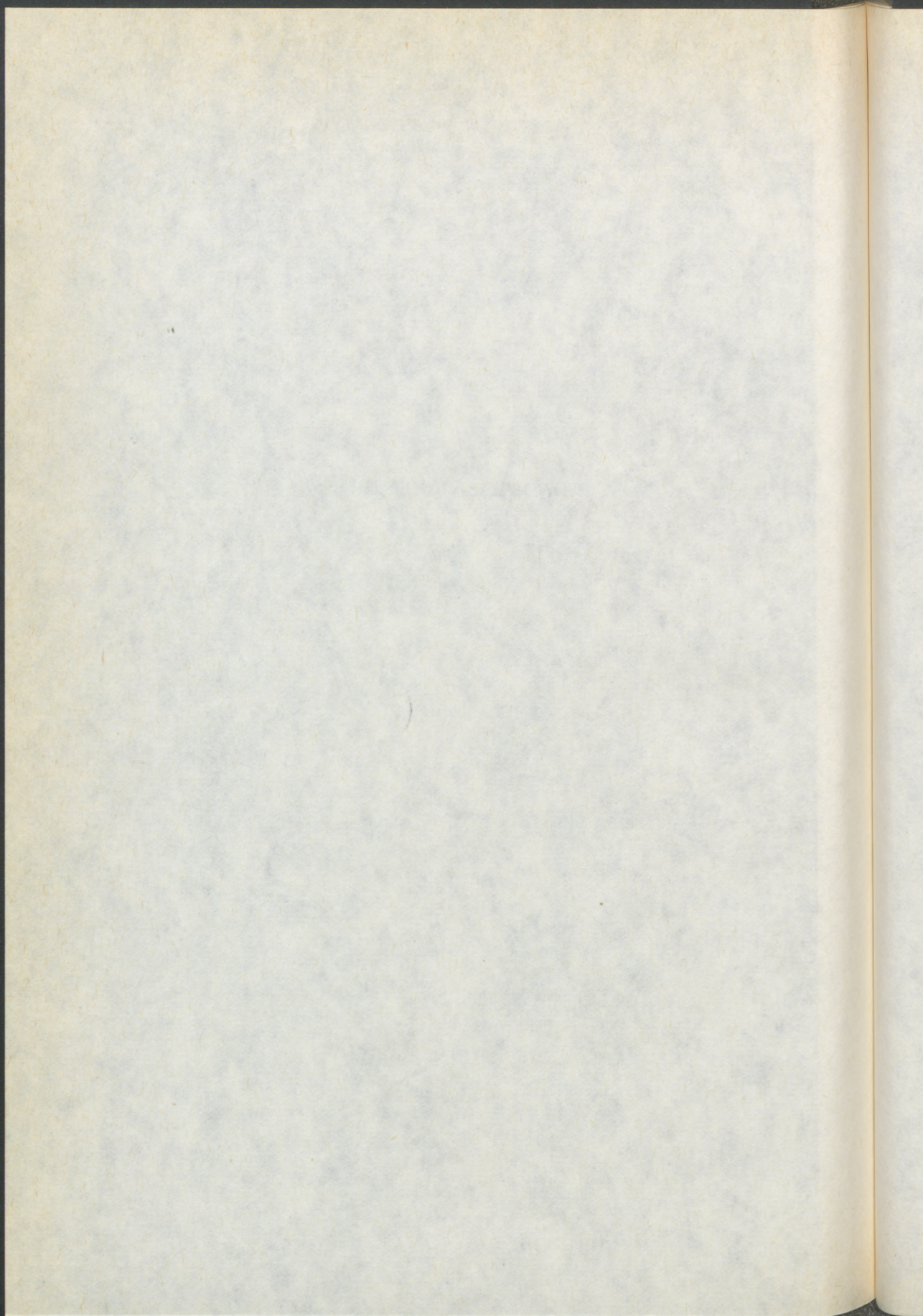
Elsősorban a pedagógusokra számítunk, végül is róluk szól ez a munka. Másodsorban a vihart meg-, illetve átélt pedagógiai intézeti munkatársak, szaktanácsadók érdeklődésére tarthat számot e könyv. Nem utolsósorban pedig a szakigazgatás különböző szintjein eddig dolgozó, illetve a jövőben is ott tevékenykedő munkatársak, szakemberek olvashatják. Ha ezen felül még bárki kezébe veszi és elolvassa, az már nem várt siker.

Budapest, 1990. május hó

(A szerző)



A KIINDULÁSI HELYZET



Az oktatási törvény és a megyei pedagógiai intézetek

1985-ben az Országgyűlés új oktatási törvényt fogadott el.

Ma értékelve a négy évvel ezelőtti jogszabályt, illetve az azóta eltelt folyamatot, tapasztalati tényként rögzíthetjük, hogy az oktatási törvény a magyar oktatásügy felszabadulás utáni időszakának legjelentősebb „vállalkozása”.

E megállapítás még akkor is igaz lehet, ha a mai pártosodó politikai és a szűkebben vett szakmai – oktatási és kutatási – közélet az oktatás radikális, strukturális és tartalmi reformját tűzte zászlajára.

Mire is vállalkozott e törvény? Elsősorban arra, hogy az iskolában egy újfajta munkamegosztást hozzon létre, amelynek központi szereplőjévé a szakmai-módszertani tekintetben önállósított pedagógust, illetve azok közösségét tette. Másodsorban arra, hogy az iskola irányítási – jogi, politikai, szakmai – környezetében megváltoztasson egy konzerválódott, alapvetően az iskolai önállótlanásra felépített strukturát. Az irányítást ért két legfontosabb változtatás – ez alapvetően az irányítás tanácsi szintjeit érintette – az volt, hogy megszüntették a szakfelügyelet közvetlen rendelkezési jogkörét s tevékenységét szaktanácsadássá minősítettek. Továbbá az, hogy az oktatásügy tanácsi irányítását az iskola működése feletti törvényességi felügyeletre korlátozták. A korábbi teljes hatáskört biztosító jogosítványrendszer, illetve az információt és közvetített hatalmat hordozó szakfelügyelet tehát egyrészt összezsugorodott, másrészt megszűnt.

E két igen jelentős változás más megközelítésben úgy is értelemzehtő, hogy az oktatási törvény elindította azt a folyamatot, amelynek eredményeként az oktatási alrendszer relatíve önálló működése kibontakozhatott volna.

Vagyis egy közel negyven évig jól-rosszul – a minősítés itt most nem érdekes – működő oktatásirányítási szisztéma nyikorogva-csikorogva megmozdult, és apró, konfliktusos, feltételek nélküli helyzetben imbolygó lépésekkel elindult egy új oktatásirányítási rendszert intézményesítő útvonalon.

Ma, amikor a nemzeti alaptanterv és a vizsgarendszer „bevezetése” karnyújtásnyira került, sokan hajlamosak ezt a hangos politikai közélet eredményének tekinteni, holott nézetem szerint ehhez az említett *törvénnel elindult folyamat* alapján hozzájárult.

Az oktatási törvény alapján bevezetett mindkét változtatás – az iskolán belüli munkamegosztás és az irányítás tanácsi szintjének átalakítása – szoros összefüggésben volt a megyei pedagógiai intézet mint szakmai szolgáltató intézet létrehozásával. A szoros összefüggés egyben egy sajátos összefüggés is volt. A jogszabályilag létrehozott intézetek ugyanis e két változtatási terület „találkozási pontján” kaptak helyet, feladatot. Ebből következően feltételezhető volt az, hogy tevékenységüket mindkét változtatási terület „éppígy léte”, állapota fogja meghatározni. Ebből az általános hipotézisből következők a kutatás további kiindulópontjai:

1. Az intézetek létrejöttüktől kezdve sajátos kettős funkciójú intézményként indulnak. E kettős funkció egyik eleme az iskolának nyújtandó – ennek önállóságát elősegítő – szolgáltatás, a másik pedig az iskola irányítási – szakigazgatási, igazgatói – szférájának a kiszolgálása. Feltételezhető volt, hogy mindkét terület problémái, konfliktusai egyaránt jelentkezni fognak az inté-

zetek tevékenységében. Az iskolai önállóságot elősegítő intézeti szolgáltatói tevékenység jelentős mértékben egyfelől attól fog függni, hogy az iskolák akarnak-e és tudnak-e önállóvá válni, és az intézetek szakmailag képesek lesznek-e ezt elősegíteni, illetve kiszolgálni. Másfelől attól, hogy az irányítás képes lesz-e a megváltoztatott szerepének megfelelő magatartásra, vagyis arra, hogy tudomásul vegye: a régi, az iskola teljes működésére kiterjedő ún. szakmai irányítási jogosítványait elvették tőle.

Várható volt, hogy az intézetek tevékenységében valamelyik oldal domináns szerephez fog jutni, azaz: az intézetek létrehozása, szervezeti felépítése, tevékenységének szakmaiságtartalma – oktatási, pedagógiai avagy igazgatási stb. – a működés folyamán vagy az iskolára, vagy a szakigazgatásra fog szerveződni. Más szóval, a szervezeti felépítésében, tevékenységének szakmaiságtartalmában stb. e két funkció közül egyiket vagy másikat le fogja képezni.

2. Az induló kutatásnak az intézetek kettős funkciójából következtethető meghatározottsága mellett számolni kellett azzal is, hogy ezek működésében meghatározó szerepe lesz a létrehozás konkrét körülményeinek is. Ugyanis az intézetek meghatározott, addig önállóan, saját funkcióval működő ún. elődintézmények összevonása révén jöttek létre – kellett hogy létrejőjenek – mint integrációk. E hipotézisből következően azt kellett vizsgálnunk, hogy az intézetek mechanikusan képezték-e le az elődintézményeket, vagy esetleg ezek új tartalmi integrációjaként jöttek létre.
3. A kutatás indulásakor azt is feltételeztem, hogy az intézetek létrehozási-működési folyamatának elemzése messze túlmutat egy konkrét intézményvizsgálaton. Pontosabban, egy konkrét intézményvizsgálattal – az intézmény strukturális helyzetéből következően – elemezni lehet azt, hogy egy új oktatásirányítási szisztéma miként, milyen kérdések, konfliktusok és feltételek mentén indul, a menet közbeni kompromisszumok milyen gátló, deformáló hatást eredményeznek, illetve ezeket a szempontokat alapul véve miként intézményesedik.

A kutatás: kérdések és módszerek

Az előző fejezetben jeleztem azokat a feltevéseket, amelyek az intézetek strukturális helyzetéből szinte automatikusan adódtak, illetve, hogy az intézetek működésének elemzése milyen tágabb összefüggések felderítésére lehet alkalmas. E hipotézisek az elemzéssel szemben olyan követelményeket támasztottak, hogy:

- Az intézetek várható strukturális változásaiból kiindulva ezek létrejöttét, működését is ebben a helyzetben kell értelmeznünk. Vagyis: az intézetek működésvizsgálatát ki kellett terjesztenünk az iskolákra, igazgatókra, pedagógusokra, a szaktanácsadókra, valamint az irányítás különböző szintjeire és szervezeteire is. Ugyanis csak egy ilyen *kapcsolatrendszerben* értelmezett intézeti működésvizsgálat közelíthette meg azt a strukturális helyzetet, amelyben az intézet helyet foglalt.
- Az intézetek kapcsolatrendszerükben értelmezett működési vizsgálatát egy *általánosabb értelmezési* keretbe kellett helyezni. Ennek az oka – mint jeleztük – az

a hipotézis volt, hogy az intézetek elemzési tapasztalatai várhatóan túlmutatnak a konkrét intézményi kereteken, és egy új oktatásirányítási rendszerre való áttérésről tájékoztatnak bennünket. *Egy általánosabb értelmezési keretbe helyezett, kapcsolatrendszerében értelmezett intézeti működésvizsgálat – így fogalmazható meg talán a kutatás legfontosabb vizsgálati szempontja.*

Az elemzés elméleti szintű kérdései mellett ki kell még térnem azokra a módszertani kérdésekre, eszközökre, eljárásokra, amelyeket a kutatás során alkalmaztam.

Kiket vontunk be a kutatásba?

– A kutatás elején meghatározott szempontok szerint kiválasztottunk három megyét: Veszprém, Somogy, Heves. A vizsgálat főként e három megyében zajlott. Bizonyos esetekben azonban a többi pedagógiai intézet is helyet kapott a kutatásban. Ez főleg azoknál a szempontoknál történt meg, amelyek az intézetek tevékenységének lényegi ismérveit tartalmazták. Pl.: szervezeti felépítés, szaktanácsadás működtetése, létszám, költségvetés, szolgáltatások jellege stb.

– A három megyében az intézet dolgozóival közösen kijelöltünk 10 iskolát: 7 általános és 3 középiskolát. Emellett még hat megye iskolájában végeztünk tájékoztató, helyzetfeltáró beszélgetéseket.

– A kutatás során vizsgált intézményekhez tartoztak a minisztérium intézetekkel foglalkozó részlegei, a megyei művelődési szakigazgatási szervek, valamint de nem utolsósorban a megyei *pártbizottságok* művelődést felügyelő szervezeti egységei is.

Mit vizsgáltunk?

Nagyon leegyszerűsítve egy kapcsolatrendszer tevékenységstruktúráját, ennek irányát, tartalmát, kereteit elemeztük.

Ez a vizsgálat mind az „intézménypárok”, mind az egész kapcsolatrendszer szintjén megtörtént. Vizsgáltuk egyrészt a szaktanácsadók iskolai jelenlétének, a pedagógiai intézet és a művelődési szakigazgatás, valamint a minisztérium és a megyei szakigazgatás együttműködésének tartalmát stb. Másrészt a kapcsolatrendszer szintjén elemeztük például azt, hogy a megyei művelődési szakigazgatás által adott megrendelést hogyan értelmezik az intézetben, ez, mint a szaktanácsadóknak kiadott feladat, hogyan jelenik meg az iskolában, majd ugyanezen a láncon keresztül hogyan és mi kerül a művelődési szakigazgatási szerv dolgozójához.

Ez a kapcsolatrendszer szintű vizsgálati módszer elsősorban ahhoz kellett, hogy szakmaiságtartalmakat – szakigazgatás, intézet, szaktanácsadó – vizsgáljunk oda és vissza.

Ebből a vizsgálatból kiderült számunkra az, hogy vannak-e a kapcsolatrendszerben átfedések, párhuzamosságok, illetve az, hogy adott intézmények a számukra meghatározott tevékenységet teljesítik-e.

E tevékenységstruktúra vizsgálata mellett természetesen nyomon követtük azokat a szervezeti változásokat is, amelyek mintegy keretét adták a tevékenységeknek.

Hogyan vizsgáldtunk?

A konkrét módszertani kérdések utolsó területe a „hogyan vizsgáldtunk” kérdésköre. E terület legfontosabb szempontjai és eszközei a következők voltak:

– dokumentumelemzés

A dokumentumelemzés igen széleskörűen alkalmazott vizsgálati módszer volt. Az intézetek létrehozási folyamatától kezdődve a vizsgált iskolai munkaközösségek munkatervével bezárólag a kapcsolatrendszer valamennyi intézményére kiterjedt.

– jogszabáylelemzés

A jogszabáylelemzés egyrészt kész, elfogadott jogszabályokra vonatkozott, másrészt az intézetek szempontjából releváns jogalkotási folyamatok elemzését jelentette. A dokumentum, valamint jogszabáylelemzés lényegében az intézet-létrehozás és -működés *normatív szintjének* vizsgálatát tette lehetővé.

– interjúzás

A kutatás kitüntetett módszertani eszköze volt. Egyrészt folyamatosan alkalmaztuk, másrészt a vizsgált három megye esetében a kapcsolatrendszer valamennyi intézményére kiterjedően a kutatás indulásakor és befejezésekor éltünk vele.

Az interjúzás döntő fontosságát elsősorban az adta, hogy új oktatásirányítási szisztéma elindulásáról volt szó, tehát nagyon lényeges volt, hogy az ezt megvalósító szereplők ezt miként élték meg, személyesen mit tapasztaltak stb. A kutatás során több mint 600 interjú készült.

– résztvevői megfigyelés

A résztvevői megfigyelést mint a legkonkrétabb, legvalóságghűbb kutatási módszert igen gyakran alkalmaztuk. A minisztériumi, intézeti, szakigazgatási, iskolai stb. értekezletektől kiindulva, a konkrét munkaelosztási, tervezési megbeszélésekig bezárólag számos eseményen jelen voltunk. Ezt a módszert elsősorban a kiválasztott három megyében alkalmaztuk. Most utólag visszagondolva úgy vélem, hogy a kutatás során sikerült az érintettekkel olyan kapcsolatot kialakítanom, amely alapján a jelenlétem nem problémaként, hanem igényként vetődött fel.

– személyes beszélgetések

A nem interjúszituációhoz kötött beszélgetések nagy száma igen hasznos tapasztalatokkal szolgált. Nagyon fontosak voltak ezek, ugyanis az új oktatásirányítási szisztéma szakmai előkészítése gyakorlatilag elmaradt. E módszerrel tanúja lehettem annak, hogy a résztvevők milyen gondolati folyamat során próbálták tisztázni azt, hogy mit, hogyan is kellene értelmezni, megvalósítani.

– nemzetközi összehasonlítás

Végezetül a kutatás témája, tárgya szempontjából lényeges nemzetközi összehasonlítást végeztünk. Ennek keretében a francia, valamint az angol oktatásirányítás mechanizmusát tekintettük át.

Értelmezési keret, avagy honnan indultunk?

Az előző fejezetben azt fejtegettük, hogy az oktatási törvény egy új oktatásirányítást elindító jogszabály, valamint azt, hogy az intézetekről tudósító elemzési tapasztalatok túlmutatnak a szűken vett intézeten, tehát ezek sorsát szélesebb összefüggés keretében kell figyelemmel kísérnünk.

A „honnan indultunk” kérdése egyszerre kíván választ adni a leírtakra. Választ arra, hogy az oktatási törvény által elindított oktatásirányítás mihez képest új, mit kíván e vállalkozás meghaladni. Emellett mint válasz alkalmas lehet arra, hogy ennek keretén belül vizsgáljuk az intézetek létrehozási-működési folyamatát.

A meghaladni kívánt szisztéma, ami egyúttal értelmezési keret is, alapvetően két „szinten” fejthető ki.

Kifejthető az oktatásirányítás szintjén. Ebben az esetben egy *alrendszer* – az oktatás – irányítási mechanizmusa a viszonyítási alap, illetve értelmezési keret. Kifejthető továbbá a társadalomirányítás szintjén. Ebben az esetben egy *rendszer* – társadalomirányítás szervező elvei – a viszonyítási alap, illetve értelmezési keret.

Az oktatásirányításnál, vagyis egy *alrendszer* irányítási mechanizmusánál a *rendszer* szintjén értelmezett irányítás tágabb elemzési kategória.

A rendszer szintjén felállított értelmezési keret alapvetően olyan kérdésekre keresi a választ, hogy az egyes társadalmi alrendszerek relatív önállósága érvényesül-e; az egyes alrendszerekre jellemző szakmaiságtartalmak „intézményesültek”-e; az egyes alrendszerek egymással és rendszerkörnyezetükkel milyen kommunikációt folytatnak stb.

Látnivaló, hogy a rendszer szintjén megfogalmazott viszonyítási alap, értelmezési keret kérdései modernizációs mozzanatokot tartalmaznak, de legalábbis modernizációs irányultságúak. Ebben a megközelítésben az oktatási törvényt egy modernizációs mozzanatokot tartalmazó, modernizációs változásokat – rendszerváltozást – elindító vállalkozásként értelmezzük.

A viszonyítási alapnak, értelmezési keretnek egyrészt az lesz a funkciója, hogy igen differenciáltan érzékeltesse azt, hogy e törvényi vállalkozás honnan, milyen alapról indult. Másrészt alkalmas értelmezési keret lehet a pedagógiai intézetek létrehozási-működési folyamatának elemzéséhez.

Ez a viszonyítási alap, értelmezési keret egy *ideáltipikusan* értelmezett, reánk jellemző modernizációs útnak a kifejtése lesz. Egyrészt a *rendszer*, másrészt az *alrendszer* – oktatásirányítás – szintjén.

Az *ideáltipikus* értelmezés azt jelenti, hogy egy modernizációs utat úgy fogunk ábrázolni, ahogy az a *magá teljességében* a valóságban nem működött, viszont ebből lett megkonstruálva, és mint elemzési eszköz kap szerepet.

A programmodell szervező elvei

A reánk jellemző modernizációs stratégia egy „történelmi versenyhelyzetben” mint utolérési stratégia tételező döött. Mint „programmodell” egy elmaradt-leszakadt térség felzárkóztatását tűzte ki céljául. Mint programmodell e feladatát csakis úgy teljesíthette, ha rendelkezett egy olyan jövőképpel, amely azon túl, hogy vonzónak tűnhetett, arra is lehetőséget adott, hogy „visszafelé” intézményesülhessen. Ennek az intézményesülésnek a legfontosabb összetevői – a modell szervező elvei – a következők lehetnek:

- Ahhoz, hogy a társadalom egyetlen jövőkép megvalósítására „mozgósítható” legyen, meg kellett szüntetni az alternatív jövőkép potenciális „megfogalmazóit”. Ezek után azokat kellett „elhallgattatni”, akik a már elfogadott egyetlen jövőkép megvalósításának alternatív útját fogalmazhatták volna meg.

Végezetül a „szubjektum újratermelés” legintimebb szféráját – személyiség-család – kellett „szétrombolni”, illetve „áthangolni”.

E folyamat eredményeként sikerült az alternativitást, a szubjektumtermelés szóba jöhető dimenzióit, szféráit „kiiktatni” és a társadalmat, a társadalmi folyamatokat, mint az *objektumok termelésének* közegét létrehozni.

- Az objektumok termeléseként értelmezett modell következő szerveződési elve a *racionalitás* volt.

Ahogy a korábbiakban a szubjektumok teljes kiiktatásáról, áthangolásáról beszéltünk, a racionalitás esetében ez annyiban analóg, hogy az „irracionalitás” legkisebb lehetőségét is megpróbálta kiiktatni. Így azután egy végletekig – ha úgy tetszik irracionálisan – racionalizált működési mechanizmust hozott létre.

- Az eddigi szerveződési elvek konzisztenciáját tovább erősítette a mechanizmus azzal, hogy a *totális piacot* intézményesítette.

Értelmezésünkben a piac egy önmagát felszámoló olyan mechanizmus, amely ha a működését zavaró beavatkozások, korlátozások nem érik, akkor önmagát felszámolva a „totális piac” állapotába kerül. Ez annyit jelent, hogy a különböző „javak” termelését *egy alapvető szervező elv, a politikai-hatalmi racionalitás alapján egy „monopolium” végzi, függetlenül a javak természetétől a társadalmi szférák különbözőségeitől (lásd: pártállam).*

Ez a modell tehát „felsőbbrendűségét” úgy intézményesítette, hogy a piac sui generis működési folyamatát kiiktatva-átugorva e működés végső állapotát hozta létre.

- Végezetül fontos szervező elve volt e modellnek a mindenre és mindenkire kiterjesztett *kontrollmechanizmus*.

A programmodellnek mint modernizációs stratégiának *egyik* alapvető ellentmondása az, hogy míg jövőképe a személyiség sokoldalú, teljes kibontakoztatását, demokratikus, közösségi értékek mentén megvalósuló participációját ígérte, az ezt megvalósító folyamat – ha csak a szervező elveket vesszük alapul – ennek a jövőképnek mintegy poláris tagadásaként valósul meg.

Nagyon *leegyszerűsítve*, egy ideáltipikusan demokratikus jövőkép felé „menetel” egy ideáltipikusan antidemokratikusan működő társadalom. A kérdés az, hogy lehet-e antidemokratikusan működve „demokráciába menni”.

A programmodell iskolaképe

Ez az alapellentmondás természetesen megtalálható az oktatás-nevelés területén is. E modernizációs stratégia „iskolaképe” mint a szubjektumok fenti tartalmú bővített újratermelésének az intézménye fogalmazódik meg. Ezzel szemben ha megnézzük az ehhez

vezető történeti utat, akkor megállapíthatjuk, hogy ennek az iskolaképnek az intézményesítése egy antidemokratikus, sok tekintetben konzervatív iskolarendszert, illetve ennek ilyen tartalmú működését valósította meg.

A programmodell oktatási vonatkozásainak ideáltípusként jelzett képét ebben az ellentmondásos keretben kívánjuk értelmezni, pontosabban az iskola társadalmi funkciói felől közelítve annak antidemokratikus, konzervatív jellegét, illetve ezek háttérét igyekszünk feltárni.

Az iskola társadalomban betöltött szerepét, funkcióját vizsgálva bizonyára nagyon sok megállapítás tehető. A relevánsan szóba jöhető funkciók közül számunkra a leglényegesebb az, hogy az iskola mint *hatalmi intézmény* is működik, mégpedig a szimbolikus javak termelésének, elosztásának hatalmi intézményeként.

E domináns jellegmeghatározásból kiindulva, ezt belehelyezve a programmodellbe mint modernizációs stratégiába, evidenciának tűnik az, hogy e modell alapvetően egy *ismeretátadásra* épülő mechanizmust hozott létre. Ennek több oka is lehet:

- ismeretátadásra kellett szerveződnie, hiszen ab ovo szubjektumellenes volt;
- ismeretátadásra kellett szerveződnie, hiszen nemcsak szaktárgyi és egyéb ismereteket kívánt átadni, hanem egy „konstruált életvilágot” is interiorizálnia kellett, és ezt is mint ismeretátadást szervezhette legjobban;
- ismeretátadásra kellett szerveződnie, hiszen a racionalitás, a totális piac, a kontroll ebben az esetben működhetett csak „hatékonyan”.
- ismeretátadásra kellett szerveződnie végezetül azért, mert az oktatásból kilépők – más alrendszerbe belépők – státusát, pozícióját ezen koncepció alapján tudta leginkább szervezni, manipulálni.

Az ismeretátadás koncepciójára szerveződő oktatás esetén azonban nem arról van szó, hogy ez a szisztéma közömbös az egyének – szubjektumok – képességei, készségei iránt. Éppen ellenkező a helyzet. Ez a koncepció nagyon is jól megfogalmazható, társadalmi-képződési helyét tekintve jól lokalizálható képességeket preferál. Nagyon leegyszerűsítve ezt úgy fogalmazhatnánk meg, hogy ez a koncepció olyan képességeket, értékeket, ezen keresztül olyan családokat preferál, amelyek szimbolikus-kulturális felhalmozásukat tekintve „megelőznek” másokat. Ez a koncepció tehát az intézményesített oktatás-nevelésbe belépéskor eleve meglévő társadalmi-kulturális esélyegyenlőtlenségeket konzerválja, illetve mint folyamat, felerősíti. Ennyiben tehát antidemokratikus. Ezzel természetesen nem azt állítjuk, hogy e modell hatalmi-politikai centruma e koncepciót tudatosan ezért választotta. Mi ezt a megállapítást mint e koncepció intézményesítésének következményét értelmeztük. (Ennek szándékolt avagy nem szándékolt hatásával itt most nem foglalkozunk.)

Az ismeretátadás koncepciójára intézményesülő, szerveződő iskola mint *hatalmi intézmény* a programmodellként működő modernizációs stratégiában a *szocializációs szféra formalizált* intézményeként is működött. Ez önmagában nem modellspecifikus sajátosság, hiszen az oktatás történelmi működése során mint a családi szocializáció meghosszabbított intézménye tételeződik. A modellspecifikus sajátosságot az mutatja, hogy *egyrészt* e két szocializációs szféra mennyire szakad el egymástól, pontosabban melyik válik dominánssá, *másrészt*, hogy tartalmilag milyen a viszony e két szféra között.

A programmodellt leegyszerűsítve e tekintetben az jellemzi, hogy a szocializáció elsődleges szférája az iskola lett; illetve az, hogy e két szféra között jelentős ellentmondások és jelentős hasonlóságok, átfedések jöttek létre, valósultak meg. Az ellentmondások, illetve a hasonlóságok egyaránt okai lehetnek annak, hogy a domináns szocializációs szféra az iskola lett, illetve lehetett.

A *hatalmi és domináns szocializációs* intézményként – mint ilyen állandó sajátos „perben” a családdal – működő „modelliskola”, ahogy e fejezet elején jeleztük, e *társadalmi egyenlőtlenségi rendszer konzerválójaként* is működött. (Itt most eltekintünk attól, hogy az oktatás expanziójaként, illetve különböző, főleg adminisztratív-hatalmi intézkedések eredményeként jelentős társadalmi rétegek iskolázottsága, ezzel együtt mobilitási esélye is nőtt. A modell alapvető működése szempontjából ez kevésbé fontos, noha kétségtelen tény.)

Úgy véljük, hogy e három működést meghatározó, értékelő megállapítás már elég ahhoz, hogy a programmodell ideáltipikus „oktatásképet” kifejtsük.

Hogyan működött az ismeretátadás koncepciójára szerveződő oktatás-nevelés? A „hogyan működött” kérdésre a rövid válasz az lehet, hogy az ismeretátadás „tervlembontásos” intézményeként működött. Ennek legfontosabb összetevői a következők lehetnek:

- Egy hatalmi-politikai centrumból meghatározták azt, hogy *mit* kell tanítani, milyen ismeretet, értéket kell átadni. Meghatározták azt, hogy *miből* kell, illetve lehet tanítani. Meghatározták azt, hogy *hogyan* kell tanítani.
- A mit, miből, hogyan „központi” meghatározása, előírása mellett az ezekben való bármilyen jellegű *változtatás* szintén „központi” jogosítvány volt.
- Az előírtak, a változtatások betartására, az esetleges „kilógók” betérésére igen differenciált *kontrollmechanizmus* működött: iskolaigazgató, igazgató, szakfelügyelet.
- A tervlembontás intézményesítésének belső lényegi – ha úgy tetszik, strukturális – összetevője az *osztály-tananyag-tanóra* szerkezetben tételeződött. Ez annyit jelent, hogy központilag – gyerektől, pedagógustól függetlenül – meghatározták azt, hogy egy osztály elvégzéséhez milyen mennyiségű, minőségű „tananyag” – ismeret, illetve érték – tartozik, és ennek „letanításához”, értékkeleti átadásához – szocialista hazafiság – pontosan hány tanóra szükséges. Az ezt „elvégzők” azután továbbmehettek.
- Az ismeretátadás kapcsán jeleztük, hogy ez a koncepció milyen képességeket preferált, ezzel együtt milyen típusú egyenlőtlenségeket konzervált. E „szelekciós” hatás erősítéseként is értelmezhető az, ha az oktatás „*makroszerkezetére*” tekintünk. Vagyis, ha az egyes iskolafokozatokat és iskolatípusokat vizsgáljuk. Az iskolaszervezet rendkívüli módon szelektív, rugalmatlan, a meglévő társadalmi egyenlőtlenségeket ebben az értelemben is konzerváló iskolaszervezet.
- Az ismeretátadásból következően e szisztéma *belső értékelési* mechanizmusa anti-demokratikus. Másként fogalmazva, a belépők számára azonnal egy igen éles „versenyhelyzetet” produkál. E versenyhelyzet – szintén koncepcionális okok

miatt – alapvető jellemzője, hogy „kiszorító”, értékelési mechanizmusként, az ismeret és az értékelsajátítás versenyeként működik. Ennyiben tehát ebben a szisztémában többek között pl. a szolidaritás mint érték nem intézményesül. Ehelyett a „versenyre orientáltság” az, ami szervező elvvé válik.

- A makroszerkezet, az értékelési mechanizmus, valamint a tananyag szerkezeti és tartalmi problémáit egyaránt érinti, hogy a modell iskolafokozatai, iskolatípusai nem képesek önmaguk megoldani tanítási, értékelési feladataikat. Ehelyett egy elhárítási mechanizmust működtetnek, amely mindig eggyel „lejjebb tolja” a problémamegoldási szintet. Ennek eredményeként az *óvoda* alapvető funkciója az *iskolára való felkészítés* lesz.
 - Az ismeretátadási koncepciónak, a makroszerkezetnek, a versenyre orientáltságnak, az iskolai végzettségnek a társadalom egyenlőtlenségi rendszerével, struktúrájával való „direkt” kapcsolata miatt – a „deklarációk szintje alatt” – az *oktatási intézmények igen aktív, hatékony „piaca”* jött létre. Ez a piaci működés azt eredményezte, hogy a szimbolikus-kulturális tőkével rendelkezők „államilag” intézményesíthették előnyeiket. Amikor pedig ez az államilag intézményesített piac már kevésbé volt képes „releváns” tudást adni, létrehozták a „*második*” *oktatási piacot*. Így most már „kétszeresen” is kizárták az ilyen tőkével nem rendelkezőket.
 - E tervlebontásos szisztéma belső, lényegi természete akkor derül ki igazán, ha megvizsgáljuk, hogy milyen, neki adekvát „pedagógusi képet” alakított ki, milyen pedagógusi státust intézményesített. A válasz az, hogy egy „végrehajtói szerepre” kárhóztatott pedagógust kívánt. A végrehajtói szerep mellett legalább ilyen fontos tényezője a pedagógus magárahagyatottsága, a kommunikáció társadalmi feltételeinek a hiánya.
Ez utóbbinak *egyik* oka lehet a tantárgyi szétaprózottság, illetve az integrációs építkezés hiánya. Ez utóbbi azt jelenti, hogy a tananyagok nemcsak a gyerekek életkori sajátosságait nem vették figyelembe, hanem tartalmilag sem épültek egymásra. Ennek eredményeként intézményesült a „felfelé és lefelé” irányuló személyes felelősségáthárítás, felelős keresős.
- A végrehajtásra ítélt pedagógusi státus okai többfélék, többértékűek lehetnek:
- E koncepció hatékonysága azáltal tételeződött, hogy a központilag előírt, meghatározott követelmények teljesülnek. Ebben egy alkotó pedagógus csak „zavart” okozott volna.
 - Az ismeretátadás tervlebontásos intézményesítését szigorúan kontrolláló hatóság, igazgatás és igazgató csakis egy végrehajtói, előírásokat betartó munkát volt képes ellenőrizni.
 - Az iskola kvázi üzemenkénti működtetése – utasítások által vezérelt működés – szintén végrehajtói szerepet tételezett.
 - Az ismeretátadási szisztéma működésének egyik leglényegesebb összetevője a politika által és iskolán keresztül közvetített, uralkodónak tételezett életvilág.

Az iskolát az életvilág természetével össze nem egyeztethető, ezért eleve kudarcra ítélt feladatra utasította. Az életvilág tartalmát jelentő értékek és normák nem kölcsönösen megvitatott és elfogadott kommunikációs folyamatban interiorizálódtak, hanem egy kívülről jövő, konzisztensként megfogalmazott életvilág normáit kellett volna „megtanítani”. Az iskola – benne pedagógus, tanuló – szerepe ebben az esetben nem az volt, hogy a normákat belső működési folyamatába értelmezve építse be, hanem az, hogy ezeket érvényesítse. A működés tehát erre szerveződött és nem az életvilág természetéből következő konszenzus létrehozására. Ebben a folyamatban a pedagógus mellett a gyerek is mint passzív normabefogadó – ha úgy tetszik alattvaló – volt jelen.

A közvetített „konstruált”, uralkodónak tételezett életvilág, valamint a társadalmi valóság közötti inkongruencia az amúgy is passzív befogadásra kényszerített pedagógus, tanuló esetében azzal a következménnyel járt, hogy az iskola és életvilág szerkezeteinek újratermelésében tételezett funkcióját egyre inkább képtelen volt betölteni. E folyamat eredményei ma igen jól érzékelhetők.

Az ismeretátadási koncepció eddig tárgyalt lényegi összetevői véleményünk szerint elég alapot adnak ahhoz a megállapításhoz, miszerint a politikai-hatalmi mechanizmus alapellentmondásait az oktatás területén is intézményesítette. Másként fogalmazva, azt a jövőképet, amit deklarált, az azt realizálni kívánó modernizációs stratégiában felszámolta, kiüresítette. Ezáltal pedig működés- és fejlődésképeségét is, mint modellt, elvesztette.

Ezen az ideáltipikusan értelmezett viszonyítási alapon próbált változtatni az oktatási törvény, illetve ebben az ideáltipikusan értelmezett rendszerben, alrendszerben indul el a pedagógiai intézet.

Mi újság Európában, mások hogyan csinálják?

A kutatás legfontosabb elméleti és módszertani kérdéseinek megfogalmazása – maga a kiindulási helyzet – nem lenne teljes, ha tárgyunk és témánk szempontjából nem tájékozódnánk arról, hogy mi újság határainkon kívül.

A kutatás szempontjából releváns nemzetközi gyakorlat számbavételéhez először viszonylag pontosan meg kell határoznunk saját vizsgálódásunk tárgyát.

A tárgy pontos körülírása után a vizsgálati szintet kell meghatároznunk. Vagyis tisztáznunk kell azt, hogy a nemzetközi gyakorlatot egy *konkrét intézmény* – pedagógiai intézet; egy *alrendszer* – oktatásirányítás; avagy a *rendszer* – a társadalomirányítás szervező elvei szintjén elemezzük-e, vagy e három szint differenciált hangsúlyú együtteseként.

Az előzőekben viszonylag pontosan körülírtuk azt, hogy mit is nevezünk pedagógiai intézetnek.

Az intézeti státusz legfontosabb összetevői a következők voltak:

- területi, regionális intézmény;
- az iskolák számára nyújt szakmai szolgáltatást;
- direkt irányítási kapcsolatban van a területi művelődési szakigazgatási szervekkel;
- „működteti” a szaktanácsadássá minősített szakfelügyeletet a művelődési osztállyal egyetértésben; a pedagógusok továbbképzését szervezi; önálló, saját funkcióval működő elődintézmények összevonásaként jött létre.

Az intézményi szintű összehasonlítás esetén ezeket az összetevőket kell megvizsgálunk. Nos, e tekintetben azt a választ kapjuk, hogy ilyen, valamennyi szempontnak együttesen megfelelő intézmények, mint a mi pedagógiai intézetünk, nincsenek. Ami van, az ebből a státusból néhány összetevő. Pl.: területi intézmény, iskoláknak szolgáltatást nyújtó, továbbképző. Ami nincs: direkt kapcsolat és elődintézményi összevonás, illetve szaktanácsadás-működtetés.

Az intézményi szinten végzett összehasonlítás az intézetek sajátos státusa miatt tehát keveset mond számunkra. Ez természetesen még nem jelenti azt, hogy egy ilyen, ezen a szinten maradó összehasonlításnak ne lenne értelme.

A státus miatti problémán kívül a vizsgálódási szint is kevésnek bizonyul. Korábban azt a hipotézist fogalmazzuk meg, hogy az intézetek működésének vizsgálata várhatóan arról is információt ad, hogy egy új oktatásirányítási szisztéma hogyan indul el. A kutatás tárgyából következő hipotézis miatt a nemzetközi tapasztalatokat az *alrendszer* – oktatásirányítás – szintjén kellene számba vennünk. Egy alrendszer szintű vizsgálódás a „még és már” követelményeinek egyaránt megfelelhet. Vagyis még kapunk információt arról, amit mi pedagógiai intézetnek nevezünk, és ezen felül magáról arról a rendszerről is, amelynek ez egyik alrendszere.

A *rendszer* szintjén mint harmadik szinten történő összehasonlítás annyiban kap szerepet, hogy két olyan rendszert választottunk vizsgálódásunk alapjául, amelyet a későbbiek során „önszerveződő” rendszernek nevezünk. Olyan rendszereket, amelyek felé a mi „programrendszerünk” el kell hogy mozduljon, oda kell hogy „érjen”. E lépés- és változtatás-kényszer miatt tehát nem választottunk ún. szocialista rendszert.

Az önszerveződő rendszerek kiválasztásánál a mi sajátosságaink alapján egy „centralizált” rendszert, a franciát vettük alapul. Emellett egy „decentralizált” rendszert, az angol is megvizsgáljuk, elemezzük, természetesen e dolgozat adta kereteken belül.

A nemzetközi kitekintés alapvetően az alrendszer – oktatásirányítás – szintjén történik. Egy centralizált és egy decentralizált alrendszer működésének lényegét fogalmazzuk meg, az önszerveződő rendszerek közül kiválasztva ezeket.

– A *francia* oktatásirányítás két szempontból, illetve két okból is hasonlít a magyar oktatásirányításhoz. A hasonlóság egyik oka a modern iskolarendszer fejlődésére jellemző általános tendencia. A hasonlóság – számunkra lényegesebb – másik oka az, hogy az *állam* itt történetileg hasonlóan fontos szerepet játszott, illetve játszik ma is az oktatás irányításában, ennek fejlesztésében, ellenőrzésében, mint nálunk.

– Az *angol* társadalomfejlődés sajátosságaiból következően itt a „helyi” társadalompolitika alakító szerepe lényegesen dominánsabb volt, mint a franciában, és még inkább, mint a magyarban, ha e tekintetben – különösen az elmúlt negyven évet alapul véve – egyáltalán van értelme az angol és a magyar társadalomfejlődés összehasonlításának.

Az eddig leírtak alapján a francia oktatásirányítás centralizált, míg az angol decentralizált rendszer. A magyar oktatásirányítás jelenlegi gyakorlata tehát a franciához lényegesen közelebb áll, mint az angolhoz.

– A francia oktatásirányítás centralizáltsága alapvetően a tantervvel való szabályozás alapján valósul meg. Ez a tantervi szabályozásban jelen lévő központosítottság kiegészül az iskolarendszer alapszerkezetének, az iskolai működés alapvető jellem-

zóinek, az oktatásirányítási hatásköröknek központi szintű meghatározásával. E tekintetben jól látható tehát az, hogy a francia és a magyar gyakorlat jelentősen hasonlít egymáshoz.

Az angol Közoktatási és Tudományügyi Minisztérium hatásköre és felelőssége elsősorban az oktatási költségvetésért, az anyagi források előteremtésében, a pedagógusok képzésében, az oktatás színvonalában valósul meg, illetve kap teret. Az iskolákat viszont nem utasíthatja, nem ellenőrizheti a tantervi tartalmat, a tanítási módszereket, nem határozhat meg országosan egységes tantervet stb.

- A francia oktatásirányításban kulcsszerepet betöltő tantervi szabályozás tartalmilag különbözik a magyar szabályozástól.

A különbségek elsősorban abban jelölhetők meg, hogy:

- nem olyan részletes, mint a miénk;
- az alsóbb osztályokban részletesebben szabályozott, mint középfokon;
- a tananyag nem tölti ki a pedagógusok teljes óraszámát;
- az óraterveknek csak egy része meghatározott központilag;
- a tankönyvek és az óratervek kínálati piaca működik.

- A tantervi szabályozással operáló, tartalmilag azonban különböző; francia és a magyar rendszertől eltérő angol szisztémában a vizsgarendszer az, amely alapvetően egyfajta integrációt, egyfajta centralizáltságot valósít meg. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy ez visszafelé szabályoz. A tantervkészítés Angliában is szabályozott keretek között történik. A helyi hatóságok irányelvei alapján az igazgató dolgozza ki, és felelős ennek végrehajtásáért. Ennek elkészítésében azonban az iskolák szintjén működő iskolatanácsok beleszólhatnak. Javaslattételi és bírálati jogositványaik vannak. Ezek az iskolatanácsok a magyar megfelelőjüktől eltérően a gazdálkodási kérdések mellett a tartalmi kérdésekbe is beleszólnak. A helyi hatóságtól megkapott éves iskolai költségvetéssel kapcsolatban javaslatokat fogalmazhatnak meg, illetve a költségvetés egy részéről ők maguk döntenek. Képviselőik részt vesznek a helyi hatóság igazgatót kinevező bizottságában, sőt a tanárok kinevezésébe is beleszólhatnak.
- Központi tantervkészítés Franciaországban, helyi szintű tantervkészítés és vizsgarendszer Angliában. Ezek tehát a lényegi különbségek. Másként fogalmazva, míg a tantervkészítés decentralizált, az egész rendszer output irányított Angliában, bemeneti szabályozás, központi tanterv a meghatározó Franciaországban.
- E különbségek mellett *nagyon lényeges* pontokon megegyezik az angol és a francia oktatásirányítási rendszer. Az egyik terület a szakmai infrastruktúra magyar szem számára hihetetlen gazdag kiépítettsége. A tankönyvek, a programok, a módszerek, a különböző segédanyagok kínálati piaca, hozzáférhetősége igen komoly segítség és lehetőség a pedagógusok számára.

A másik hasonló terület az iskolában dolgozók és az iskolai szolgáltatást igénybe vevők érdekképviseletének szinte teljes intézményi kiépítettsége. A szülői szervezetektől a pedagógusok szervezetéig bezárólag, olyan intézményi rendszer működik

dik, amely hatékonyan tud érdekeket felszínre felhozni, ütköztetni és konszenzust teremteni.

E két hasonló működési sajátosság egyúttal azt is eredményezi, hogy egymástól elkülönült intézmények, szakmaiságok, rendszerek épültek ki, és ezek együttműködése egy hatékony közvetítő rendszert valósít meg.

A magyar viszonyokat illetően különösebb elemzés nélkül megállapítható az, hogy e két terület nálunk ez idáig szinte teljesen hiányzott, most kezd kibontakozni.

- Az angol és a francia oktatásirányítási rendszer eltérően oldja meg az iskola szakmai munkája feletti intézményes kontrollt.

Az angol megoldás a több mint négyszáz fős központilag kinevezett és működtetett szakfelügyelet. Ez a szakfelügyelet szinte teljesen átfogja az egész oktatási rendszert. Tevékenységével a minisztériumi munkát segíti. A felügyeletből mintegy hatvan fő foglalkozik, illetve felel az egyes tantárgyak oktatásáért és a kutatásokért.

A francia megoldás a *tankerületi* rendszerből következően, a regionálisan szervezett és csakis erre szakosodó tanfelügyelet. A tanfelügyelet alapvető feladata a tananyagban meghatározott követelmények teljesítésének az ellenőrzése.

Nálunk a szaktanácsadássá minősített szakfelügyelet láthatna el hasonló funkciókat. A felügyelet-tanácsadás szerepzavarai miatt azonban egyiket sem látja el. (Ezzel majd később foglalkozunk.)

- Mind az angol, mind a francia rendszerben megtalálható a mi pedagógiai intézetünk sajátos megfelelője. A francia oktatásirányítás viszonylag fiatal. Országosan kiépített rendszerei az ún. dokumentációs központok, amelyek a mi intézeteinkhez hasonlóan több funkciót ellátnak. Pl.: könyvtári és dokumentációs központok, információt szolgáltatnak az országban folyó pedagógiai kutatásokról, kísérletekről, jelentős kiadói tevékenységet végeznek. A központok, amelyek kettős függőségi rendszerben működnek – részint az Országos Központ, részint az egyes tankerületek vezetőinek vannak alárendelve – *nem folytatnak továbbképzést, és nem „működtetnek” szaktanácsadást*. Ebből következően viszonylag függetlenek az oktatásirányítás helyi szerveitől. Mint „semleges területek” gyakori bázisai az oktatásirányítók, tanfelügyelők, igazgatók stb. kötetlen párbeszédeknek, ahol is az oktatáspolitikai helyi szintű konszenzusteremtése folyik. Az angol rendszerben ilyen elkülönült formában nem működik területi pedagógiai intézet. Azokat a szolgáltatásokat, amelyeket akár a mi intézetünk, akár ennek francia megfelelője ellát, a helyi hatóságok keretein belül szervezik. Itt vannak azok a szervezők és egyéb szakemberek – tanácsadók –, akik az iskolák számára nyújtanak különböző szolgáltatásokat. A pedagógusok továbbképzésében még részt vesz a már említett szakfelügyelet is.

A nemzetközi kitekintést, úgy gondolom, azzal lehet zárni, hogy a közelmúlt francia gyakorlata a decentralizáció, míg napjaink angol gyakorlata a centralizáció felé tesz bizonyos lépéseket.

Számunkra talán az angol lehet érdekesebb. Itt a helyi szintű tantervkészítés eddigi monopóliumát úgy kívánják gyengíteni, hogy a mi tervbe vett nemzeti alaptan-tervünknel lazább tantervet – pontosabban követelményrendszert – kívánnak központi-
lag bevezetni.

E két alrendszer irányításának lényeges pontjait számba vevő áttekintés véleményünk szerint jól érzékeltette azt, hogy ezeket az oktatásirányítási szisztémákat nem lehet egyoldalúan csak decentralizációként vagy csak centralizációként leírni.

E rendszerek alapvető sajátossága a centralizáció és a decentralizáció arányaiban ragadható meg.

Ilyen szemlélettel mondhatjuk azt, hogy a francia rendszer inkább centralizált, míg az angol inkább decentralizált oktatásirányítási szisztéma. Ezek a különbségek azonban szinte semmit sem mondanak akkor, ha a hasonló területeket – szakmai infrastruktúra, intézményes érdekképviselő stb. – vizsgáljuk.

Számunkra a kérdés ezek után majd úgy tehető fel, hogy egy erősen centralizált és szinte alig decentralizált rendszer esetén a továbblépés, változtatás milyen irányban kell hogy megvalósuljon. Meghaladja-e a franciát, avagy esetleg elérje az angolt? Erre a dolgot végén választ kell majd adnunk.

tés
an-
öz-

né-
net

ban

ült,
on-
uk-

ált
cell
go-

HARCOK AZ INTÉZETÉRT

F
k
s
A
a
s
v
h
j
l
i
n
i
v
n
r
s
j
j
n
t

A
A
p
ly

Intézet és kapcsolatrendszer

Egy intézet létrejöttének, majd működésének az elemzése centralizált társadalomirányítás körülményei között nem okozhat különösebb problémát. Elemezni kell a létrehozási-döntési folyamatot, ezen belül különböző szándékú érdekcsoportokat lehet felfedezni. Az önállóan megfogalmazott elképzeléseket egybe kell vetni egymással, illetve azzal, ami a döntés nyomán megszületik. Meg lehet állapítani, hogy ki győzött, kompromisszum született-e stb. Meg lehet jósolni, hogy olyan döntés született-e, amely képes arra, hogy valamilyen valóságos hatást eredményezzen, vagy a döntés már eleve csak látszatváltozást hoz létre. Elemezni lehet azt is, hogy a központi döntést miként hajtják végre, végrehajtják-e.

A pedagógiai intézetek esetében a helyzet ennél az alkalmazható sémánál bonyolultabb. Önmagában véve egy, az intézet szintjén maradó elemzés nem elég magának az intézeti működésnek a megértéséhez sem, és pláne nem elég az oktatásirányítási mechanizmus kialakulásának a nyomon követéséhez. Az intézetek tevékenységéről megbízható információkat csak akkor nyerhetünk, ha az elemzést az iskolákra, a szaktanácsadásra, valamint a szakigazgatásra vonatkozó szabályozásra is kiterjesztjük.

A szabályozási folyamat hazai logikája azonban nem együtt, komplexen kezelte e négy témát, hanem egymás után – 1985-, 1986-, 1987-ben – születtek meg a központi rendelkezések.

A formai – jogi – döntések egymásutánisága „alatt” azonban az említett kérdések tartalmilag összekapcsolódtak. Vagyis ezeknek az intézményeknek a tartalmi munkája, a rájuk vonatkozó szabályozási elképzeléseket illetően, egy sajátos tartalmi egységben jelentek meg.

Az elemzésnek ezeket a különböző döntési, működési, egymásra ható szinteket jól meg kellene különböztetnie. Amire mi képesek vagyunk ennek érzékeltetéséből, nem több a következőknél:

- meg tudunk, illetve meg fogunk különböztetni az intézetek szempontjából három szakaszt: a létrehozási folyamatot; a fennálló konkrét intézetet; a működő intézetet;
- e három szakaszt az irányítás központi és megyei szintjén vizsgáljuk;
- a szűken vett intézeten kívül tárgyalni fogunk a kapcsolatrendszer intézményeiről is.

Az integráció előtti helyzet

A minisztérium és a „tanácsi vonal”, illetve ezek támogatói

A pedagógiai intézetek központi szintű létrehozásakor több szálon futó intézkedések, problémák, megoldási kísérletek találkoznak, majd „együttelésük” révén megvalósult folyamatként állnak előttünk.

Az egyik összetevője e folyamatnak a pedagógus-továbbképzés megoldatlansága. Pontosabban az oktatás – egyéb szempontok által meghatározott – problémáit egyfajta módon, a továbbképzés hatékonyságának növelésével megoldani kívánó központi – párt – akarat.

A másik összetevője e folyamatnak az iskolák szakmai irányítását korszerűsíteni kívánó elgondolások, kísérletek.

E korszerűsítési törekvések

- az általános tanulmányi felügyeletre;
- a szakfelügyelet működtetésére;
- és a megyékhez tartozó háttérintézményekre irányultak.

Két összetevő – a pedagógus-továbbképzés és a szakmai irányítás korszerűsítése – alapjában recentralizációs szempontú kapcsolódása során erősödik fel a központi szervek anyagkészítése, kompromisszumkötése. A létrehozási folyamatot témánk szempontjából leginkább meghatározó döntések a következők:

- Az MSZMP KB Agitációs és Propaganda Bizottságának állásfoglalása a pedagógus-továbbképzésről (1976);
- 3324/1977. MT határozat az államigazgatási munka egyszerűsítéséről;
- 3512/1979. MT határozat a háttérintézményekről;
- 1982. IV. 9. MSZMP KB állásfoglalás az oktatásról,
- 1982. november MTTH és MM közötti megállapodás;
- 1983. november az MSZMP KB Agitációs és Propaganda Bizottságának állásfoglalása az oktatás fejlesztési koncepciójáról, valamint az Oktatási Törvény fontosabb rendelkezéseiről;
- 1984. február MTTH és az MM közötti megállapodás;
- 2008/1984. május MT határozat a közoktatás és a felsőoktatás programjáról.

A folyamatot alkotó összetevők vizsgálatát, csupán időbeliség miatt, kezdjük a pedagógus-továbbképzéssel. A továbbiak során ugyanis e két összetevő vizsgálata már nem különíthető el.

A párt központi szervei 1961-től 1982-ig több alkalommal foglalkoztak az oktatás helyzetével.

1976-ban a pedagógus-továbbképzést kiemelték az oktatással kapcsolatos egyéb problémák közül. Ekkor a KB Agitációs Bizottság úgynevezett állásfoglalást adott ki a pedagógusok szakmai, ideológiai, politikai továbbképzéséről.

Az állásfoglalás úgy rendelkezett, hogy az OM és a megyei tanácsok a továbbképzés hatékonysága érdekében tegyenek konkrét intézkedéseket a *megyei továbbképző intézetek* személyi, tárgyi feltételeinek a javítására. Emellett az OM részére feladatként határozta meg az *intézetek koncepcionális* fejlesztésének kidolgozását.

Az állásfoglalást követően a minisztérium keretein belül elkezdődtek a továbbképzési intézetek helyzetelemző munkálatai. Ezzel együtt felmérés készült az általános tanulmányi és szakfelügyeleti munkáról is.

Az elemzési munka *elején* jelent meg a 3324/1977-es MT sz. határozat. A határozattal lényegében megjelenik a folyamatban a *szakmai irányítás* korszerűsítése. A Minisztertanács rendelkezéseiben többek között az szerepelt, hogy a megyei tanácsok az irányításuk alatt álló, hasonló funkciókat ellátó intézmények tevékenységét vizsgálják felül.

Ennek keretében el kell végezni az *ésszerű összevonásokat*, és intézkedni kell a nélkülözhető szervezetek megszüntetéséről.

A határozat előírásait szem előtt tartva – mivel ez egy integrációs irányt és koncepciót egyaránt legitimált – az anyag készítői az említett határozatot a szakmai irányítás korszerűsítésének dokumentumaként értelmezték, s *lényegében a pedagógus-továbbképző intézetek fejlesztésének szervezeti kereteként egységes pedagógiai intézetet terveztek.*

Ez az anyag azonban gazdasági kihatásai és a minisztérium átszervezése miatt nem került tárgyalásra, ezért az egységes intézet koncepciója, ha rövid időre is, de lekerült a napirendről.

A gazdasági okok miatti elutasítást is alátámasztja a 3512/1979-es MT határozat, amely a háttérintézmények létszámának húsz százalékos csökkentését írta elő. Ez a létszámcsökkentés mind a pályaválasztási tanácsadást, mind a pedagógus-továbbképzés intézményét érintette.

Témánk, illetve elemzésünk szempontjából azonban az lényeges, hogy a gazdasági szükségyszerűség – a háttérintézmények összevonása – okán a szakmai irányítás korszerűsítésének eleme az intézetek létrehozási folyamatába beépül.

A szakmai irányítás korszerűsítése, mint jeleztük, három problémakört foglal magában.

Milyen legyen a felügyelet?

Az általános tanulmányi felügyelettel kapcsolatos állásfoglalások, elképzelések a vizsgált időszakban kimondva-kimondatlanul a megyei művelődési osztályok tevékenységét, tevékenységük szervezeti struktúráját érintették. Ezt kívánták valamilyen érdekkötött álláspont alapján megváltoztatni, valamint úgyszintén érdekkötött álláspont alapján érintetlenül hagyni. Nagyon leegyszerűsítve: recentralizációs kísérlet az MM részéről, államigazgatási, tanácsi képviselő az MTTH részéről.

A kompromisszum abban jelentkezett, hogy minden e kérdésben érdekelt vagy érdekeltté vált résztvevő megegyezett abban, hogy valamilyen jellegű változás szükséges. *Az alábbiakban ezeket az álláspontokat kísérjük végig.*

1977-ben az OM Tanácsi Főosztálya felmérést készített az általános tanulmányi felügyelet helyzetéről.

Az elemzés a felügyeleti tevékenység alapvető problémáját abban látta, hogy anyagi és erkölcsi vonatkozásait illetően nem vonzó ez a magas szakmai megbízatás. Nagy a felügyeletet végzők fluktuációja, tevékenységük nagyobb részét az igazgatási feladatok kötik le, és ezért kevés idejük marad az oktatási intézményekben folyó szakmai munka irányítására.

A felügyeleti munka javítása érdekében az elemzők lényegében a felügyelők továbbképzését javasolták, illetve azt indítványozták, hogy korlátozott óraszámban ők is taníthassanak.

Négy évvel később a minisztériumi koncepció e tekintetben már „továbbmegy”. Egy ún. működési állományú *nevelési szakfelügyelő* beállítását javasolta. Ezek a felügyelők az általános felügyelet közvetlen alárendeltségében dolgoztak volna. A '77-es elképzeléshez hasonlóan ezt a koncepciót sem valósították meg.

1982-ben egy, a KB Agitációs és Propaganda Bizottsága számára készült előterjesztésben az MM álláspontja differenciáltabban került megfogalmazásra. A felügyeleti munkát illetően a koncepció *három változatot* tartalmazott:

- a) növelni kell a művelődési osztályok létszámát, ezzel párhuzamosan a felügyelőket pótlékban kell részesíteni;
- b) nevelési szakfelügyelőket kell beállítani, emellett a felügyelőket pótlékban kell részesíteni;
- c) a felügyelői tevékenység *oktatási szakmaisága kerüljön a majdan megalakuló pedagógiai intézethez*, vagyis a felügyelet csak igazgatási kérdésekkel foglalkozzon! Jól látható, hogy ez a harmadik variáció ment a legmesszebb.

Az Agitációs és Propaganda Bizottság e tekintetben konkrét döntést nem hozott, ezt a Központi Bizottságra „bízta”. Az 1982 áprilisában megjelent KB-állásfoglalás úgy fogalmazott, hogy az oktatásirányításban törekedni kell a hatósági és szakmai szempontok különválasztására. Az állásfoglalás ezzel lényegében folytonosságot biztosított a már korábban elkezdődött minisztériumi tevékenységhez, minisztériumi törekvésekhez, amelyek a c) variációt kívánták megvalósítani.

Az MM-szándékok, valamint az ezt legitimáló, folytonosságot biztosító KB-állásfoglalás azzal a következménnyel járt, hogy az MTTH elnöke és a művelődési miniszter tárgyaló asztalhoz ültek.

Az 1982. novemberi *megállapodásuk* az MTTH egyértelmű érdekérvényesítési sikerével zárult.

A megállapodás szerint az általános tanulmányi felügyeletnek a művelődési osztály szervezeti keretein belül kell maradnia, mivel az oktatás szakmaisága is odatelepített. Az anyagi megoldás – a megállapodás szerint – a felügyelők részére nyújtott pótlék.

A felügyelet helyzetét érintő MM változtatási szándék – mivel a KB-állásfoglalás nem adott konkrét segítséget – tehát vissza kellett hogy térjen a kiinduló ponthoz, a pótlék adásához. Ezt tükrözi az is, hogy 1983 februárjában az MM Közoktatási Főosztályának miniszteri értekezletre elkészített anyaga tartalmazta a megállapodás pótlékkal kapcsolatos rendelkezéseit. Emellett azonban burkoltan, *nevesítés nélkül* az előterjesztés a korábbi b) variációt is javasolta. Vagyis a pótlékra vonatkozó javaslat mellett a *szakfelügyeleti tevékenység 1972-ben meghatározott területeit olyan vizsgálati szempontokkal bővítette, amelyek a hatályos jogszabályok szerint az általános tanulmányi felügyelet tevékenységéhez tartoztak*. Ez tehát egy feladatvonási kísérlet volt az MM részéről.

Az MTTH leleplező, kritikai megjegyzései után az MM, visszatérve a pótlékhoz, 1983 szeptemberében ismét az Agitációs és Propaganda Bizottság előtt állt. Az előterjesztésben az MM többek között azt a kérést fogalmazta meg, hogy a párt konkrét feladatot adjon számára, amely a tanulmányi felügyelők helyzetének elemzésén keresztül e tevékenység korszerűsítésére vonatkozna.

Ez a javaslat azonban nem került a Bizottság elé. Ezt követően egy hónappal, 1983 októberében a szeptemberi változatot átdolgozó, lényegében a c) variációt tartalmazó elképzeléseket tárgyalta meg az Agitációs és Propaganda Bizottság.

Az előterjesztésben az „általános tanulmányi felügyelő” elnevezés is megváltozott. „Általános felügyelő” lett az új név. Ennek a feladatköre *mind szakmai-oktatási, mind államigazgatási* tevékenységet magában foglalt.

Ellentmondásos és egyben kompromisszumos megállapodás született: míg a szakmai irányítás letéteményese egyrésztől a szervezetként is különálló pedagógiai intézet, másrésztől szakmai irányítást végez az általános tanulmányi felügyelő is.

Ezután az általános tanulmányi felügyelet problematikája hallgatólagosan *közvetlenül* lekerült a napirendről, mert 1984-től a pedagógiai intézetek alapítási folyamatát felgyorsító intézkedések arra mutattak, hogy az általános tanulmányi felügyelet is változni fog.

Ki irányítsa a szakfelügyeletet?

A szakfelügyelet működését vizsgálva az elemzett időszakban az OM-MM álláspontja konzekvens abban, hogy a szakfelügyeletet a pedagógiai intézeteknek kell működtetniük.

Ezt az álláspontot a rendelkezésünkre álló anyagok szerint először 1978-ban fogalmazták meg. Az akkori három variáció a következő volt:

- a) a szakfelügyelet – a felügyelői megbízások szintjén is – kerüljön a továbbképzési intézetekhez;
- b) a Fővárosi Pedagógiai Intézethez hasonlóan csak a vezető szakfelügyelők kerüljenek az intézethez;
- c) maradjon a régi helyzet, vagyis az általános tanulmányi felügyelet irányítsa őket.

Az előterjesztés már akkor is az *első* variációt tartotta ideálisnak. Az intézetek helyzetét, lehetőségeit értékelve azonban arra az álláspontra jutott, hogy ez akkor, 1978-ban még korai.

Ezt követően, 1981-től, a már említett elemzések mindegyike a szakfelügyelet működtetését az intézetnél javasolta megoldani.

Az MTTH álláspontja a szakfelügyelet működtetésének kérdésében korántsem volt olyan szilárd, mint az általános felügyelet kérdésében. Ez természetes is, hiszen bárhol is van a szakfelügyelet, a művelődési osztályok akkor is irányítási jogosítványokkal rendelkeznek. *Számba téhát a szakfelügyelet működtetési helye másodlagos kérdés volt.*

Az 1982. novemberi megállapodás szerint azonban ebben a kérdésben sem engedett könnyen az MTTH. Megegyezésük szerint az MM-nek először ki kellett dolgoznia a szakfelügyelet működésének tartalmi feladatait, és csak ezek után kell eldönteni, hogy ki működtesse e szakértői kart.

„Takarékosság” és háttérintézmények

A háttérintézményekkel kapcsolatosan már jeleztük, hogy a két (1977, 1979) MT határozat milyen változtatásokat jelentett működésükben, továbbá azt, hogy az egységes integrált pedagógiai intézet koncepciója – mint a szakmai irányítás korszerűsítésének ideológiai szintjén értelmezett elképzelés – lényegében a gazdasági kényszerűség miatt elrendelt összevonás alapján fogalmazódott meg. Témánk szempontjából itt most az a fontos, hogy ez a koncepció – amely lekerült ugyan a napirendről – kitörölhetetlenül jelen maradt, felerősödött, és végezetül szervezetileg is megfogható intézményi valósággá vált.

A szakmai irányítás korszerűsítése mint ideológia, mint recentralizációs szándék a folyamat során végig jelen volt. Csupán tartalma változott. A folyamat végére ez az ideológia a *szakmailag önállóknak tételezett iskola segítéseként fogalmazódott meg.*

Az integráció kérdése a központi anyagok szintjén a következő fontosabb állomásokon ment keresztül:

A '79-es anyag után 1981-ben került szóba ismét az integrált intézményi javaslat. A legkézenfekvőbb megoldásnak az ún. *négy elődöntésmény* összevonása tűnt. E szerint az integrált, összevont intézmény szakmai irányítását az *OPI* látta volna el.

1982. áprilisában ezt a javaslatot újból előterjesztették. 1983 augusztusában a felügyelet tárgyalásánál már említett Agitációs és Propaganda Bizottság elé kerülő anyag úgy szemléli az intézetet, mint a művelődési osztály – nem az *OPI* – közvetlen irányítása alatt működő intézményt, továbbá javasolja, hogy igazgatójának kinevezéséhez a művelődési miniszter előzetes egyetértése szükséges.

Ez az első javaslat arra, hogy az *MM* szakmai iránymutatással segítse elő a pedagógiai intézetek működését. (Ekkor már kilenc intézet működött a megyékben.)

1983 végén, amikor már közel az ország felében működik pedagógiai intézet, még nem tisztázódtak olyan alapvető kérdések, mint:

- az irányítási jogosítványok (*MM*, osztály, *OPI*);
- mit csináljon a pedagógiai intézet?
- milyen legyen a szervezeti struktúrája?
- milyen új módszerek kerüljenek alkalmazásra a szakfelügyelet intézeti működtetése során?
- honnan teremthetők meg a létrehozás személyi, dologi költségei?
- milyen az intézetek jogállása? (Ha háttérintézet, akkor az 1979-es *MT*-határozat értelmében legálisan nem fejleszthető stb.).

A megoldatlan kérdések részbeni tisztázása – mint pl. az alapvető irányítási jogosítványok kérdése – 1984 februárjában a *második megállapodás* keretein belül történt meg.

Ez a megállapodás lényegében a fontosabb *MM*-jogosítványokat tisztázta. Ezek a következők:

- a művelődési miniszter korábbi, az intézet igazgatójának kinevezéséhez szükséges előzetes *egyetértési jogosítványa véleménynyilvánítási jogosítvánnyá „finomodik”*;
- az intézet munkatervének elfogadása hasonlóképpen változik;
- a minisztérium, illetve a miniszter közvetlenül adhat feladatot az intézetnek;
- a miniszter a megyei *VB*-vel együttműködve irányítja az intézet munkáját.

1984 elejére tehát a „fontos” kérdések – már ami a központi szervek szintjén fontos – rendeződtek.

A tartalmi működés meghatározása, a szervezeti struktúra kialakítása, az intézet személyi állományával kapcsolatos kérdések tisztázása a megállapodás után, a 102/85-ös *MM* utasításban került rögzítésre.

A központ „harcolt”, és közben létrejöttek az intézetek

Az intézetlétesítés megyei szintű elemzése során – a központi szinthez hasonlóan – arra keressük a választ, hogy mikortól számítható az intézetek létrehozásának időszaka, ez

mikor zárult le, illetve milyen döntések, kapcsolatok, elemzési szempontok mentén értelmezhető ez a folyamat.

Az intézetesítés megyei szintje esetében tulajdonképpen elemeznünk kellene a háttérintézmények működését, ezek gazdasági szempontú integrációs gyakorlatát, az őket elindító, realizáló döntéseket. Az elemzés helyett – ezek önálló dolgozat tárgyai lehetnének – itt mindössze két megjegyzésre szorítkozunk.

Az egyik megjegyzés lényege az, hogy a hetvenes évek végére valamennyi megyében létrejönnek a különböző jellegű, funkciójú háttérintézmények. E háttérintézmények közül kiemelkedik a pedagógus-továbbképző kabinet, valamint az ekkor még – a hetvenes évek végén – MűM irányítás alatt lévő pályaválasztási intézetek. Ez utóbbiak 1982-től az MM irányítása alá kerülnek. Ez természetesen azt is jelenti, hogy a megyei művelődési osztályok átvették irányításukat a munkaügyi osztályoktól.

Az integráció küszöbén a két háttérintézmény (bizonyos értelemben a súlyát is megjelenítő) létszáma a következő volt:

Megye	Továbbképzési intézet/fő	Pályaválasztási intézet/fő
Baranya	28	12
Bács	29	11
Borsod	15,5	19,5
Csongrád	15	13
Fejér	11,5	8
Győr-Sopron	11	12
Hajdú-Bihar	18	6
Heves	8	7
Komárom	7	9
Nógrád	13	10
Pest	22	7
Szabolcs-Szatmár	23	9
Szolnok	8	11
Tolna	18	12
Vas	9	11
Zala	13	6

Úgy véljük, pusztán a számszerű adatokból is nyilvánvaló, hogy a pályaválasztási tanácsadók létszáma, ezzel együtt súlya megközelítette a továbbképzési intézetekét. Ez a kiépítettség (mivel teljes létszámmal történő integrációra nem volt lehetőség) az integrációs folyamatban állandó konfliktus forrásául szolgált, hiszen várható volt, hogy a megyei pedagógiai intézetek „főprofilú” szervezete továbbképzési kabinet lesz.

A másik megjegyzés lényege az, hogy a már említett '77–79-es MT határozat után a megyék sorra valósítják meg a háttérintézmények gazdasági-pénzügyi integrációját, amely azonban nem jelentett tartalmi integrációt.

Az intézetlétesítés folyamatának „harmadik állomása” – az első: a háttérintézmények mindegyike a művelődési osztály irányítása alá kerül, a második: a pénzügyi integráció – a megyei pedagógiai intézetek hivatalosan is deklarált létrehozása.

Az intézetesítés előkészítésében három intézmény vett részt. A megyék többségében a vezetői értekezlet – párt- és tanácsi vezetők ülése – döntött az intézetek létrehozásáról.

A döntéssel a folyamat bekerült az ún. államigazgatási szakaszba.

Ezzel megkezdődött a többszöri előterjesztés, a horizontális szintű egyeztetés szakasza. Az elemzési tapasztalatok szerint a *vezetői testület* csak abban az esetben döntött, ha tisztázódtak az olyan alapvető kérdések, mint:

- az intézet létrehozásának indoka, forrásai;
- az intézet elhelyezése;
- az integráció intézményei;
- az új intézmény létszámszükséglete;
- az elődintézmények személyi állományának perspektívája;
- az új intézmény vázlatos struktúrája;
- az új intézmény vázlatos funkciója.

Ezeket a kérdéseket a három elemzett megye esetében a párt illetékes osztályainak munkatársaival is egyeztették.

A fenti döntések, egyeztetések megyénként eltérő időpontban zajlottak. Ennek alapján a megyéket különböző csoportokba sorolhatjuk. Beszélhetünk: progresszív, kivárára helyezkedő és ún. konzervatív – leginkább tanácsi vonalat képviselő – megyékről.

Az általánosabban megfogalmazott megyei „magatartások” mellett az intézetlétesítés folyamatát különböző, más természetű okok, illetve tényezők is meghatározták. Ezek az okok, tényezők, amelyek *egyrészt* megyei szinten, *másrészt* a központ és a megyei szint kapcsolatában értelmezhetők, egyúttal a megyei szintű létrehozás problémáérzékenységét is jól illusztrálják.

Arra a kérdésre, hogy miért nem alakult meg az intézet, illetve miért akkor alakult meg, amikor megalakult, nagyon eltérő válaszokat kaptam.

A *megyei szinten* értelmezhető okok a következők voltak:

- nem volt megfelelő helyiség;
- a pedagógus-továbbképző kabinet igazgatóját nem akarták az új intézet élére állítani, meg kellett várni, amíg nyugdíjba megy, helyet kellett számára keresni;
- az osztály ellenállása akadályozta;
- az osztályvezető „nagy” intézményt akart létrehozni, ezért késett az integráció;
- a leendő igazgató és az osztályvezető nem tudott megállapodni a szervezeti struktúrában;
- ez nyomós, az integrációt meghatározó, késleltető okként szerepelt a művelődési osztály és a pénzügyi osztály között. E konfliktus lényege az volt, hogy az MT '79-es határozata a megyei intézetek elődintézményeit háttérintézménynek tekintette, és mint ilyenek, nem voltak fejleszthetők. A pénzügyi szervek a pedagógiai intézetet is „mint jogutódot” háttérintézménynek tartva létrehozásához nem adtak, illetve csak hosszú egyezkedés után adtak intézményfejlesztési támogatást.

Ez a konfliktus szinte valamennyi megyében lezajlott. (Szabolcs-Szatmár megyét kivéve, ott ugyanis a művelődési osztály vezetője lett az intézet igazgatója!)

Az intézet létrehozását késleltető *másik* okcsoport az MM és a megyék közötti irányítási viszony eltérő értelmezéséből fakadt:

- nem volt miniszteri utasítás;
- nem volt miniszteri elképzelés az intézet működésére vonatkozóan;
- a központi szervek az általános tanulmányi felügyelet és az intézet kapcsolatát nem értelmezték.

Úgy gondolom, hogy e rövid – a létrehozás megyei szintjén tett – kitérő is jól érzékelteti azt, hogy ezen a szinten mások voltak a létrehozást meghatározó szempontok, mint amelyeket a központi szint esetén leírtunk.

A más tartalmú problémaérzékenységen kívül a megyei szint különbözőségét az is jól illusztrálja, hogy a pedagógiai intézet létrehozási folyamata 1982-től kezdődött, és 1986-ban fejeződött be.

A megyék tehát bizonyos értelemben „függetlenítették” magukat a központi szinten dülő csatározásoktól. A megyei szintnek ez a magatartása majd akkor lesz jól érzékelhető, ha az *integráció* – konkrét intézet – területén megvalósult gyakorlatot mutatjuk be.

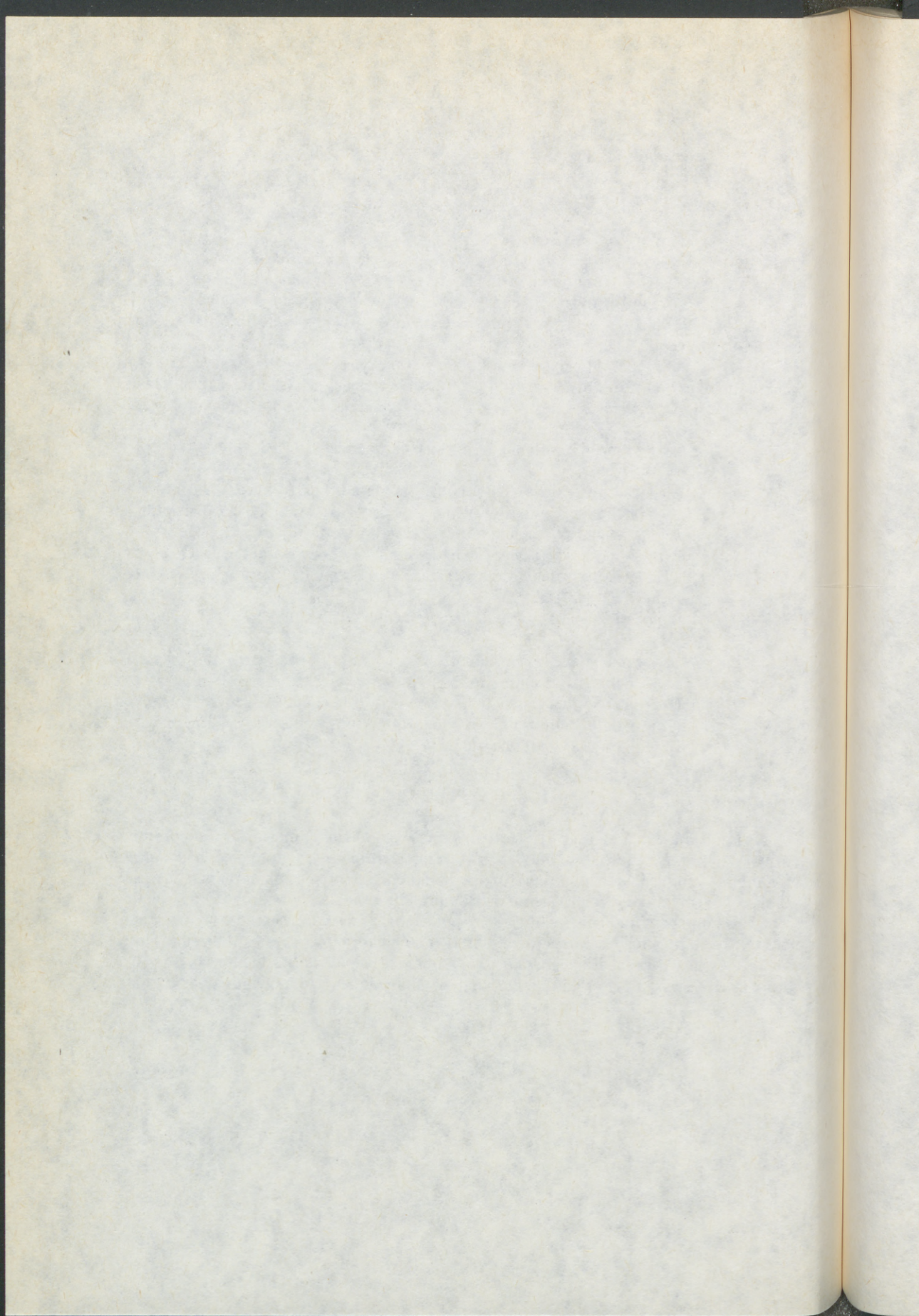
E téma összegzéseként az alábbiak fogalmazhatók meg:

- a pedagógiai intézetek létrehozási folyamata a 70-es évek közepén indult el;
- e folyamat két legfontosabb eleme a pedagógus-továbbképzés, valamint az oktatási folyamatok szakmai irányításának korszerűsítése;
- e két folyamat a 80-as évek elején összetalálkozik, és egymást erősítve elvezet a pedagógiai intézetek létrehozásáig, illetve ezen keresztül egy új oktatási szisztéma kialakításáig;
- e létrehozási folyamatot két dimenzió mentén elemeztük:

1. A *központi* szinten lényegében egy szabályozási folyamatot vizsgáltunk. E folyamat szociológiai szempontokat is tartalmazó értelmezése egyrészt választ adott arra, hogy a folyamatban részt vevő intézmények alapvetően milyen álláspontot képviseltek, milyen kompromisszumokat kötöttek stb. E folyamatot először 1985-ig tárgyaltuk.
2. A *megyei* szinten azt vizsgáltuk, hogy az intézet létrehozásának milyen speciális megyei vonatkozásai voltak.

E két dimenzió mentén elemzett folyamatok s a bennük megkötött *kompromisszumok*, illetve az eltérő tartalmú és az intézet létrehozását determináló *racionálitási szempontok* minden bizonnyal meg fogják határozni az integrációk tartalmát, és valószínű, hogy a működés során is jelen lesznek mint befolyásoló szempontok.

A következő részben az integráció „pillanatát” kívánjuk bemutatni. Azt szeretnénk érzékeltetni, hogy a központi irányítás miként képzelte az „új” intézetet, illetve a megyei szintű jogszabály-végrehajtás ezt miként értelmezte: mechanikusan végrehajtotta, avagy egész mást csinált, mint amit az utasítás alapján csinálnia kellett volna.



A MEGVALÓSULT INTÉZET

A Mű
intéze

meg. l
tanács
velődé
jogalk
státusa
szakig

megha
sé vált
uralmi

integrá
lyamat
melyik

realizá

Mit akart és mit tudott elérni az MM?

A Művelődési Minisztérium a 102/1985. MM utasítással szabályozta a megyei pedagógiai intézetek tevékenységét, szervezeti felépítését, intézményi kapcsolatát.

- A jogszabály szerint a pedagógiai intézet „a *pedagógiai tevékenység fejlesztésének* területi műhelye és központja”.
- Az intézeti jogi státusát tekintve „*nevelési-oktatási intézmény*”. Ebből következően helyzete analóg az iskoláéval. Azok a korábban jelzett – főleg a pénzügyi területről induló – megszüntetési, leépítési próbálkozások ezek után meg kellett hogy szűnjenek, hiszen az intézetet nem háttérintézménynek minősítették. Az viszont tény, hogy az ún. elődintézmények mindegyike nevesítetten is háttérintézmény volt. Az integráció viszont, az utasítás szerint, már más minőség.
- A leépítési próbálkozások megszűnésével e státusból az is következett, hogy a megyei pénzügyi szervek az integráció létrehozásakor visszatartott fejlesztési összegeket ezek után legalísiman már nem tagadhatták meg.
- Az intézet már jelzett kettős funkcióját határozta meg az utasítás akkor, amikor az intézetek egyik feladatát az *iskolák szakmai önállóságának* kibontakoztatásában jelölte meg, míg másik funkciójaként a *megyei szintű művelődési szakigazgatási szerv szakmai irányítási* (oktatást irányító teljes hatáskör) tevékenységében való közreműködést határozta meg.

Az utasítás szövegéből jól látható, hogy ez egyrészt az oktatási törvény után jelent meg, hiszen az iskolák szakmai önállóságának a kibontakoztatásáról beszél. Másrészt a tanácsok művelődési tevékenységét szabályozó jogszabály előtt jelent meg, hiszen a művelődési szakigazgatási szerv még rendelkezik az ún. szakmai irányítási hatáskörével. A *jogalkotás szintjén* ez tehát egy elég nyilvánvaló inkonzisztencia. Az irányított – iskola – státusa megváltozik, ebben kellene segíteni az intézetnek, míg az irányító művelődési szakigazgatási szerv státusa változatlan maradt.

Az inkonzisztencia mellett az intézet és a szakigazgatás együttműködésének a meghatározása is pontatlan volt. A „közreműködik” kifejezés ugyanis értelmezési kérdésé vált. Amikor pedig egy jogi rendelkezés értelmezésre szorul, ott óhatatlanul az uralmi viszonyok veszik át a gyakorlatot intézményesítő szerepet.

Az inkonzisztencia, illetve pontatlanság mellett számunkra itt az a fontos, hogy az integrációt a jogszabály, mint kettős funkció határozta meg, és ezzel elindította azt a folyamatot, amelynek során majd ki kell derülnie annak, hogy az intézetek tevékenységében melyik funkció lesz a domináns.

Az intézetek kettős funkciójukat az alábbi feladatok teljesítése során kellett, hogy realizálják:

- folyamatosan elemezni, értékelni kellett a nevelési-oktatási intézmények teljes tevékenységét, a számukra meghatározott feladatok teljesítését;
- szakmai elemzéseikkel, javaslataikkal segíteniük kellett a művelődési szakigazgatási szervek szakmai irányító munkáját;

- tervezniük és szervezniük kellett a pedagógusok továbbképzését;
- el kellett látniuk a külön jogszabály szerinti pályaválasztási tanácsadást;
- ki kellett építeni és működtetni kellett a szakfelügyeleti és pedagógiai felügyeleti rendszert;
- részt vehettek, illetve kezdeményezhettek kutatást, kísérletet;
- folyamatosan elemezniük kellett az iskolák és a közművelődési intézmények kapcsolatát;
- az iskolai könyvtárak megyei hálózati központjaként kellett hogy működjenek;
- részt kellett hogy vegyenek a tehetséggondozás területére tartozó pályázatok, versenyek szervezésében;
- ki kellett alakítaniuk egy megyei szintű pedagógiai információs rendszert, mely rendszerből kikerülő információkat elemezve, értékelve el kellett juttatni a nevelési-oktatási intézményekhez, valamint a művelődési szakigazgatás – központi, megyei – szerveihez.

Ebből a vázlatos, csokorba gyűjtött feladatsorból is jól látható, hogy az intézetek kapcsolatrendszerbeni helye – a pedagógiai tevékenység fejlesztésének szakmai műhelye –, valamint az ezt lebontó-értelmező feladatok között a *jogalkotás* szintjén teljes az összhang.

Jól érzékelhető a feladatrendszerből az is, hogy a jogalkotói szándék különböző szakmaiságokkal és kiépült szakmai és dologi infrastruktúrával rendelkező műhelyként képzelte el a megyei pedagógiai intézeteket.

Gondok, problémák természetesen e feladatrendszer kapcsán is megfogalmazhatók. Az egyik ilyen probléma az, hogy az intézetnek az indulás pillanatában itt *ki kellett építenie*, illetve *működtetnie* kellett a szak- illetve pedagógiai felügyeletet. A gond az volt, hogy a szakfelügyelet már ki volt „építve” és a megyei, illetve megyei városi művelődési szakigazgatás irányítása alatt állt. A „kiépítéshez” és a „működtetéshez” egyértelműsíteni kellett volna ennek tartalmát. Pl: az intézet szüntesse meg a szakfelügyeleti hálózatot, és feladatrendszerét szem előtt tartva maga hozzon létre újat. – Nos, ezek a kérdések az indulás pillanatában tisztázatlanok voltak. A *másik* probléma a már említett inkonzisztenciát erősíti. Egy szakmailag önálló iskola önállóságának az elősegítésére létrehozott pedagógiai intézet egy korábbi irányítási szisztéma alapintézményét kellett hogy átvegye, mely alapintézmény funkciója, hatásköre az indulás pillanatában – 1985 – még változatlan.

Az, hogy ezek a problémák a működés során milyen konfliktusokat fognak okozni, már az indulás pillanatában jól érzékelhető volt. A már említett szalámitaktika megyei szintű lecsapódásának lehetünk majd tanúi.

A korábbiakban már említettük, hogy a megyékben négy olyan háttérintézmény működött, (a pedagógus-továbbképzési kabinet, a pályaválasztási tanácsadó intézet, a nevelési tanácsadó, valamint az állandó áthelyező bizottság), amelyek a művelődési szakigazgatási szervek irányítása alatt álltak.

Az intézeteket alapító jogszabálytól elvárható lett volna, hogy világosan deklarálja, milyen elődintézmények összevonásaként álljon fel a pedagógiai intézet. E tekintetben a létrehozói szándék nem állapítható meg egyértelműen. Az, hogy milyen intézmények integrálódjanak pedagógiai intézetté, csak abból derülhet ki, ha megnézzük, hogy az utasítás milyen jogszabályokat helyezett hatályon kívül.

E „nyomozás” eredményeként az derült ki, hogy a pedagógus-továbbképzés és a pályaválasztás intézményeinek integrációjaként kellett létrejönnie a pedagógiai intézet-

nek, mivel az utasítás szerint a pedagógus-továbbképző és a pályaválasztási intézetekre vonatkozó két jogszabály 1985-től hatályát veszti.

E két intézmény integrációja a feladatok felsorolásából is kitűnik. Pedagógus-továbbképzési és pályaválasztási feladatokat is el kellett látniuk az új intézeteknek.

Az ÁÁB-t* a jogszabály még a feladatok szintjén sem említi. Viszont a nevelési tanácsadás jogszabályát sem helyezi hatályon kívül, de a feladatok között említi, hogy az intézeteknek – többek között – folyamatosan elemezni kell a *nevelési tanácsadók* tevékenységét, tehát ezek továbbra is önálló intézmények.

Összegezve: a jogszabály *egyértelműen nem* mondja ki, hogy milyen intézmények integrálódásaként jöjjön létre a pedagógiai intézet. A hatályon kívül helyezett jogszabályokból és a feladatokból azt lehetett megállapítani, hogy ezek a *pedagógus-továbbképzés és a pályaválasztás intézményei* szolgálnak alapul a létesítéshez. Ezt az értelmezést is bonyolítandó a feladatok között ott szerepelt a nevelési tanácsadók – mint önálló intézmények – tevékenységének az elemzése. Ehhez viszont az kellett volna, hogy nevelési tanácsadók működjenek. Az induláskor azonban a helyzetet e tekintetben az jellemezte, hogy a megyék többségében ebből az intézményből mindössze egy volt. Az intézet tehát csupán ennek az egy önálló intézménynek a tevékenységét elemezhetette.

– Az integráció kérdése után azt kell megvizsgálnunk, hogy az utasítás hogyan rendelkezik az intézet szervezeti struktúrájáról. A vizsgált jogszabály mindössze annyit mond a szervezeti struktúráról, hogy ez legyen *rugalmas, a körülményekhez alkalmazkodni tudó*, illetve tegye lehetővé a szervezeti egységek közötti csoporttevékenységet. Emellett természetesen igazodjon pedagóguslétszámhoz, illetve intézményszámhoz, valamint földrajzi adottságokhoz.

A jogszabály tehát látható módon semmiféle eligazítást – tiltást, illetve modellt – nem tartalmazott, nem adott a megyék számára. (Hogy ezek után miként valósult meg, a megyék hogyan is értelmezték a rugalmas működési keretet, a megyei szint elemzésekor fog kiderülni.)

A megyei szinten esetleg túl nagy igényű fantáziát rögtön gúzsba kötötte a pedagógiai intézetek személyi állományának a problémája. Az integráció pillanatában elvileg két megoldásra nyílt lehetőség. Az egyik a *pályáztatás*, a másik az *áthelyezés*.

A megvalósuló integráció körülményei között a megyék többségében a pályáztatás gyakorlatilag lekerült a napirendről. Így tehát maradt az áthelyezés. Ennek részletesebb indokolását az integráció megyei szintjén fejtjük majd ki, hiszen ez ott jelentkező probléma volt. Központi szinten ezzel kapcsolatban megjegyzést *érdemel* az az eljárás, hogy a megyei pedagógiai intézeteket a létrehozók – többek között – azért határozták meg oktatási-nevelési intézményként, a létrehozók, mert ezzel minden akadályt elhárítottak a korábbi elődintézmények dolgozói elől a tekintetben, hogy azok automatikusan átkerülhessenek az intézetbe.

Arra, hogy ez hogyan folyt le a valóságban, a megyei szintű elemzés majd választ ad. Annyit viszont ismételtlen fontos megemlítenünk, hogy az intézetek működése szempontjából alapvető meghatározó kérdés volt akkor is és ma is a személyi állomány szakmai felkészültsége. Ez az értékelési szempont nem pusztán a felsorolt feladatok teljesítése szempontjából volt lényeges, hanem a kettős funkció miatt is. *Egy szakmailag felkészült* intézet esetén ugyanis nagyobb esély nyílt arra, hogy az iskolák szakmai önállóságát kibontakoztatni segítő funkció legyen a dominánsabb a szakigazgatás kiszolgálása helyett.

* *Állandó Áthelyező Bizottság*

A minisztériumi jogszabály a már tárgyalta módon és tartalommal meghatározta azt, hogy mit is ért pedagógiai intézetten. A pedagógiai intézetek létrehozásához és működtetéséhez azonban pénzt nem adott, illetve nem tudott adni, s ez volt a helyzet a helyiséggel is. Ebből következően az intézet-létrehozás azon állt vagy bukkott, hogy a megyék milyen attitűddel fogtak a jogszabályban megfogalmazott feladatok megvalósításához. A létrehozás és működtetés e sajátosságából eleve következett, hogy a megyék nem nagy örömmel hajtották végre az integrációt, hiszen többek között, mint jeleztük, a szakfelügyeletet is elvették tőlük.

A létrehozás, működtetés kérdését tovább bonyolította, hogy az új intézetet illetően a központi intézmények érdekei egymástól eltérőek voltak. Az MTTH, mint jeleztük, a tanácsok érdekeit képviselte, és mint ilyen mindent meg is tett az intézetek létrehozásának megakadályozásáért (körlevelek, körtelefonok stb.). A PM, mint a másik ellenérdekelte objektíve ezt az álláspontot támogatta. Mindezt úgy, hogy a maga szervezeti-hierarchikus csatornáin keresztül rendre kifejtette véleményét.

Így az a helyzet állt elő, hogy a gyakorlatilag eszköztelen MM arra kívánta „rávenni” a megyéket, hogy saját forrásból hozzanak létre olyan intézményt, amely várhatóan a saját pozíciójukat gyengíteni fogja. Az MM esélyeit tekintve nem számíthatott másra, mint arra, hogy a megyék legalább valamennyire jogszabály-végrehajtók lesznek. Arról, hogy ez a várakozás végül is mennyire teljesült, majd a megyei gyakorlat ad számot.

Az MM és az MTTH, mint jeleztük, 1984 februárjában „tisztázták” azt, hogy az intézet „irányítási környezete” milyen eszközrendszerrel rendelkezik az intézeti tevékenység befolyásolása tekintetében.

Az irányítási kérdések három legfontosabb sajátossága, jellemzője a következő volt:

- az MM korábban képviselt álláspontját kénytelen volt feladni;
- az irányítói jogosítványokat *csak jogilag* tisztázták, a gyakorlati működés szintjén ezek várhatóan az uralmi viszonyok által kondicionáltan fognak érvényesülni;
- az irányítási hatáskörök a már más vonatkozásban jelzett inkonzisztenciát erősítették.

Az MM említett pozícióvesztése – egyetértési jogosítványa véleményezési jogosítvánnyá változott a megállapodás során – egyrészt az általa követett szalámitaktika természetes következménye volt, másrészt a fenntartás-működtetés eszköztelenségéből fakadt.

Ezt a megállapítást leginkább az MM által követett, kidolgozott szabályozási logika, illetve ennek tartalma világítja meg. Ennek lényege a következő volt:

- Nem hatékony az oktatás; éspedig azért nem hatékony, mert az államigazgatás területi és helyi szintje inadekvát eszközökkel beleavatkozik az iskolai munkába (ezt akceptálta a KB '82-es állásfoglalása).
- Az oktatás akkor lesz hatékony, ha az iskolák önállóak lesznek. Ahhoz, hogy az iskolák önállóak legyenek, meg kell szüntetni a szakfelügyeletet, az iskolák *szakmai irányítását* ellátó tanácsok pedig csak a fenntartás kérdéseivel foglalkozhatnak. A létrehozandó pedagógiai intézetek irányítását egyik variációként az MM, másik variációként az OPI végezte volna. Az OPI, amelyet *közvetlenül* az MM irányít.

Ebből a logikából az is látható, hogy az MM az iskolai önállóságot a *tanácsi irányítástól* való megszabadításként értelmezte, és mindezt úgy, hogy a maga szerepét, státusát nem változtatta meg. Sőt az elképzelt irányítási jogosítványokat alapul véve még inkább meg akarta magát erősíteni. Tehát ennyiben a helyzet, az 1971-ben elszenvedett vereség – a tanácsok ekkor kapták meg az iskolák feletti szakmai irányítás hatáskörét – recentralizációs tartalmú visszavágásaként értelmezhető. Ezt az elképzelését az MM csak egyszerre, egy lépéssel valósíthatta volna meg. 1985-ben azonban, mint azt korábban jeleztük, csak a lépésről lépésre haladást választhatta. Amiből az következett, hogy az intézetekkel kapcsolatosan csak *véleményt* nyilvánított, míg ezek közvetlen *szakmai irányítását* a tanácsok művelődési szakigazgatási szervei látták el, ugyanis a tanácsi jogszabály 1985-ben csak ezt tette lehetővé.

Az irányítási kérdésekben elszenvedett vereség egyik sajátos kompenzációs területe volt az intézet igazgatói státusának jogszabályi megfogalmazása. A pedagógusi képzés, az ötéves oktatói avagy kutatói gyakorlat, valamint az elismert szakmai-közéleti-tudományos tevékenység mint az igazgatói kinevezés feltételei egyrészt szinkronban voltak a feladatokkal, másrészt a jogalkotók ezzel kívánták megakadályozni azt, hogy az igazgatói székbe erre alkalmatlan személyek kerüljenek. Ennek megakadályozásához azonban minimum egyetértési jogosítvány kellett volna. Ez azonban, mint jeleztük, csak véleménynyilvánítással „sikeredett”. A megyei gyakorlat ad majd választ arra, hogy ez mihez volt elég.

Összességként: az integrációmeghatározás központi szintjén egy olyan intézetet hoztak létre, amelyet az alábbiak jellemeznek:

- a pedagógiai tevékenység fejlesztésének műhelye;
- nevelési-oktatási intézmény;
- két fő funkciója az iskolák szakmai önállóságának kibontakoztatása és a területi művelődési szakigazgatási szerv szakmai döntéseiben való közreműködés;
- az iskolai, közművelődési tevékenységek, folyamatok komplex elemzője, intézője, információs bázisa;
- a pályaválasztás intézményei és a pedagógus-továbbképző integrációjaként jön létre;
- rugalmas, a körülményekhez alkalmazkodó szervezeti struktúrával rendelkezik;
- a létesítés fenntartási költségeit a területi tanács viseli;
- az MM véleményt nyilvánít az igazgató kinevezése, a munkaterv, valamint a szervezeti és működési szabályzat kérdésében;
- az intézetigazgató pedagógusi képzettséggel, szakmai gyakorlattal és elismert tudományos-kísérleti tevékenységgel rendelkezik.

A pozitív szabályozás mellett az inkonzisztenciát erősítő, várhatóan konfliktust okozó rendelkezések a következők voltak:

- a szakfelügyelet tevékenységét szabályozó korábbi jogszabály változatlanul hagyásával egy „szervezetidegen” intézményi kapcsolat jött létre az intézet és a szakfelügyelet között;

se
tél
m
ze
lát

sít
el
kö
ha
m

int
ság

—
sz
ze

ke
ell

cs
cs

Ál

Sz

ala

int
Va
lek

rug
ala

Az integrációs képletek láthatóan azt bizonyítják, hogy 12, illetve 6, tehát összesen 18 megye nem a minisztériumi elképzelések, előírások alapján integrálta az elődintézményeket. Ez az integrációs gyakorlat természetesen abból is következik, hogy – amint azt már jeleztük – 12 megyében az utasítás előtt alakult meg az intézet. A helyzet azonban az, hogy ha az *utasítás után* létrejött integrációkat vizsgáljuk, akkor is azt látjuk, hogy mást írtak elő a jogszabályban, és mást csináltak a megyék.

Az integráció gyakorlati megvalósítása tehát azt mutatja, hogy a megyék megvalósítják ugyan az integrációt, és ennyiben jogszabálykövetők voltak, de nem az MM által előírt formában. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a megyék jogszabályellenes gyakorlatot követtek volna, hiszen egy másik, már említett központi jogszabály (minisztertanácsi határozat) – elsősorban *gazdaságossági* szempontokat szem előtt tartva – előírta számukra az elődintézmények integrációját.

Az MM alacsonyabb szintű jogszabálya és az általa képviselt szakmai szempontú integráció tehát nem érvényesült egy magasabb szintű jogszabállyal és egy gazdaságossági szemponttal szemben. (A MM-nek döntenie kellett; vagy alkalmazkodik a megyei – említett szempontok tekintetében jogszabálykövető – gyakorlathoz, vagy magasabb szintű jogszabály kiadását kezdeményezi. Erre még majd visszatérünk a következő fejezetben.)

Az MM-jogszabály rugalmas, a körülményekhez alkalmazkodni tudó *belső szerkezet* kialakítását írta elő a megyék számára. Az integráció pillanatában *ezzel* teljesen ellentétes *szervezeti struktúrák* alakultak.

Az intézetek *vagy* osztályok és az ezeken belül elhelyezkedő csoportok, *vagy* csak csoportok felállításával „választak” az MM elképzelésére. Az osztály és az ezen belüli csoportok szervezeti sémája az alábbi volt:

Általános pedagógiai osztály

- pályaválasztási csoport,
- nevelési tanácsadó csoport.

Szakfelügyeleti és továbbképzési osztály

- továbbképzési csoport,
- felügyeleti csoport.

A csak csoportokat felvonultató szervezeti séma pedig a következőképpen alakult:

- módszertani és továbbképzési csoport,
- pályaválasztási csoport,
- nevelési tanácsadó csoport,
- ÁÁB-csoport,
- gazdasági csoport.

Jól látható, hogy az intézetek tulajdonképpen minden korábbi kívülálló elődintézményt most önálló, elkülönült szervezeti egységként, intézeten belül hozzák létre. Vagyis a struktúra kialakításában a domináns szempont az elődintézmények mechanikus leképezése.

Erről a belső szervezetről sok mindent el lehetett mondani, csak azt nem, hogy rugalmas, és hogy az integráció során átgondolt, szakmailag kidolgozott koncepció alapján új minőséget képviselő intézeti struktúra jött volna létre. Egyetlen olyan intézet

volt, amely megkísérelt „rést” ütni ezen a gyakorlaton. Békés megyében az intézetben elméleti pedagógiai csoportot hoztak létre. E csoportnak különböző jellegű elemző, értékelő tevékenységet kellett végeznie. Itt és csak itt jelenik meg az a típusú *szakmaiság*, amellyel az intézet egyrészt az utasításban megfogalmazott s a pedagógiai tevékenység fejlesztési műhelyként definiált intézmény irányában mozdul el; másrészt, amellyel a szakigazgatástól is megkülönböztetve magát, újszerűen kísérte meg saját kapcsolatrendszerét kialakítani. Ezt az értelmezést támasztja alá az is, hogy az intézet megalakulásának pillanata egyúttal a szakigazgatással való harc kezdetének is a pillanata.

A minisztériumi utasítás szerint az intézetnek ki kellett alakítania, és működtetnie kellett a szak- és pedagógiai felügyeletet. Ez a feladat már az integráció pillanatában egy sor problémát vetett fel.

Megyei szinten már maga az „átadás-átvétel” is problémát okozott. Ahhoz ugyanis, hogy az intézetek kialakíthassák a szakfelügyeletet, először a szakigazgatásnak azt át kellett adni számukra. Erre vonatkozóan azonban semmilyen jogi szintű központi döntés nem volt, mindössze a már említett MM utasítás. Ezért ez az átadás – amely egyrészt a megyei, másrészt a megyei városi szakigazgatást érintette – a megyék többségében konfliktusokkal terhelt folyamat volt. Több esetben a megyei pártbizottság mondta ki a döntő szót és a szakigazgatás csak ennek hatására adta át a szakfelügyeletet.

Ez a konfliktus, illetve a szakigazgatás ellenállása nemcsak abból a tényből fakadt, hogy a leggyorsabb, és talán a legmegbízhatóbb információhordozóikat és -szállítóikat veszítették el, hanem joggal érezhették azt is, hogy uralmi pozícióik jelentősen meggyengültek.

Emellett joggal értelmezheték az átadást munkájuk kritikájaként is. Véleményük szerint ugyanis nem arról volt szó, hogy itt valamilyen alapvető változás következik be, hanem arról, hogy amit és akivel eddig ők dolgoztak, azt (azaz: *ugyanazt*) most *más* fogja csinálni. Az uralmi pozíció meggyengülése tehát egy tevékenységkritikával is párosult.

A *következő* probléma – illetve az intézet számára feladat – a szakfelügyelet *kialakítása* volt. A kialakítás mint koncepcionálisan és egyéb szempontok mentén végiggondolt eljárás a megyei szinten azt jelentette, hogy az intézetek egy az egyben – mechanikusan – átvették a szakfelügyeletet. Ebben semmilyen változást nem hajtottak végre. Erre mondják azt, hogy névtáblacseré történt, és nem más.

A változtatási tilalom alapvető oka, hogy a szakfelügyeleti jogszabály az átvétel pillanatában még hatályban volt. Ebből következően a változtatáshoz sem jogi, sem szakmai érvet nem lehetett megfogalmazni, illetve találni. Ha csak azt nem, hogy az iskolák szakmailag önállóak, és ezzel a szakfelügyelet tevékenységét szabályozó rendelkezés nincs összhangban. Az ilyen szintű érv adekvát megfogalmazási színtere azonban nem a megye. Az uralmi racionalitás szintjén az ilyen szakmaiság nem értelmeződik.

A *következő* problémát a *pedagógiai felügyelet* felállítását jelentette.

Az intézetek e tekintetben csupán annyi központi fogódzót kaptak, hogy ezt létre kell hozniuk és működtetniük kell. Arra vonatkozóan *szakmai* választ, illetve segítséget nem kaptak, hogy ezeknek a felügyelőknek mi a feladatuk.

Hasonló volt a helyzet a pénzügyi támogatással is. A megyéknek ugyanis saját maguknak kellett a pedagógiai felügyelet és működtetés költségeit előteremteni. Ennek az egyébként sem könnyű feladatnak a megoldását rendkívüli módon befolyásolta az is, hogy a pedagógiai felügyeletet a szakigazgatás nagyon sok helyen olyan intézményként értelmezte mint amely az utolsó oktatási-pedagógiai szakkompetenciát is kivonja a tanácsai művelődési szakigazgatásból. Ezért a pedagógiai felügyelet felállítására vonatkozó

jogszabályi kényszert – a szakfelügyelet átadásához hasonlóan – nem fogadták osztatlan lelkesedéssel.

A megoldás – amelyet természetesen a szakigazgatás és nem az intézet dolgozott ki – végül is az lett, hogy minden városi körzet kapott egy pedagógiai felügyelőt az általános és középiskolák felügyeletére.

A pedagógiai felügyelet kialakításának problémáira utal, hogy csak 1987 végére alakult ki valamennyi megyében szaktanácsadás.

A szerveződő intézet *személyi állományát* illetően – a központi rendelkezés szintjén – korábban már tettünk néhány megjegyzést. Láttuk, hogy az MM utasítás – nevelési-oktatási intézményként definiálva az intézetet – elvi lehetőséget teremtett arra, hogy az intézeti munkatársak kiválasztásakor a szakmai szempontokat érvényesítő pályázatásra legyen lehetőség. A pályázattal szemben valamennyi megye az áthelyezést választotta. Az okok a következők voltak:

- A pályázatás előfeltétele az lett volna, hogy a megyei párt és tanácsi vezetés felmondjon az integrációba belépő intézetek személyi állományának. E testületek viszont ezt érthető okokból nem vállalták.
- A pályázatást elutasító másik indokot a munkaügyi osztályok szolgáltatták. Szerintük ugyanis, ha az integrálódó intézmények, sőt a korábbi elődintézmények a pedagógiai intézetről kiadott utasításban eredendően megjelennek, akkor „nem lehet” felmondási okot találni. Marad tehát az áthelyezés, illetve a jogszerűen járó nyugdíjazás.

A munkaügyi osztály pályázatást elutasító érvei tehát találkoztak a vezetők politikai szempontú félelmeivel, és azokat „szakmailag” mintegy meg is erősítették.

Az áthelyezések megoldás – a vizsgált megyékben szerzett tapasztalataink legalábbis ezt igazolják – problémát elsősorban abból a szempontból jelentett, hogy az elődintézmények személyi állományának átvételekor nem minden esetben érvényesültek szakmai szempontok. Elsősorban a pedagógus-továbbképzők személyi állományának szakmai felkészültsége már az eredeti feladat teljesítéséhez sem volt megfelelő (amiben szerepet játszott az is, hogy megalakulásuktól kezdve a tanács közvetlen irányítása alatt álltak) és ebből következően még inkább elmaradt az utasításban megfogalmazott feladat-teljesítéshez szükséges szakmai színvonalról.

Az induló intézetek *létszámát* illetően az MM semmiféle tájékozási támpontot nem adott. Ezért a létszám kérdésében a megyei szintnek kellett dönteni.

A létszámmal kapcsolatos döntés *konceptcionális* alapja az eddig leírt integrációból és belső szervezeti felépítésből következően az volt, hogy valamennyi elődintézmény hozta a maga stábját. A csökkentések elsősorban a technikai, ügyviteli, gazdasági területen és a nyugdíjazások következtében történtek. Ez a létszám-kialakítási koncepció okozta a legkisebb politikai feszültséget, és ez volt a legkevésbé szakmailag megalapozott.

Az induló intézeti létszámok a következők voltak (fő):

Baranya	43
Bács	41
Békés	49
Borsod-Abaúj-Zemplén	72
Csongrád	46

Fejér	31
Győr-Sopron	35
Hajdú-Bihar	31
Heves	42
Komárom	30
Nógrád	30
Pest	57
Somogy	43
Szabolcs-Szatmár	42
Szolnok	34
Tolna	35
Vas	36
Veszprém	37
Zala	27

Ez a meglehetősen magas létszám már a kialakulás pillanatában felkeltette a pénzügyi – elsősorban központi – szervek „érdeklődését”. (Lépéseikről, illetve a létszámalkítás „konpcionális” szempontjairól a következő fejezet tájékoztat.)

A pedagógiai intézetek megyei szintű integrációjának utolsó vizsgálandó kérdése az intézetek *igazgatóinak* kiválasztódása, az intézeti vezetés kialakulása.

Az MM utasításban megfogalmazott szakmai követelmények közül lényegében csak egyetlenegy teljesült: az induló igazgatói állomány valamilyen szintű pedagógusi képzettséggel rendelkezett, és az 5 éves szakmai gyakorlat is „összejött”. A többi kinevezési követelmény azonban teljesítetlen maradt.

Az igazgatói székbe a megyék döntő többségében a továbbképző kabinetek vezetői kerültek. Mindössze négy megyében történt ez másként. Ezekben a pártból és a szakigazgatásból „átjött” vezetőket nevezték ki. Az MM véleményezési jogosítványa tapasztalataim szerint kevés volt ahhoz, hogy a jogszabályban megfogalmazott követelményeknek érvényt tudjon szerezni.

Az intézeti vezetés induláskor az „egy igazgató + két igazgatóhelyettes” formulát öltötte. A „kivülről” jött igazgató esetén az igazgatóhelyettesek a pedagógus-továbbképző és a pályaválasztási intézet volt vezetői lettek. Egyébként a két intézmény korábbi helyettese, illetve vezetője lett az igazgatóhelyettes.

Az integráció megyei szintű folyamatát *összegezve* az alábbiak fogalmazhatók meg:

- a megyei pedagógiai intézetek tényleges létrehozása jóval megelőzte a központi jogszabály kiadását;
- a megyei pedagógiai intézetek integrációs képletének kialakítására a minisztériumi jogszabály különösebb hatást nem gyakorolt;
- az intézetek szervezeti felépítése lényegében leképezte az elődintézményeket, mindebből egy bonyolult, hierarchikus, szétaprózott szerkezeti struktúra alakult ki, az MM elképzelése tehát e tekintetben sem realizálódott;
- az induló intézet egy konfliktusokkal terhelt döntési folyamat eredményeként megkapta a szakfelügyeletet, ennek kialakításában azonban érdemi szerepet nem játszott;
- az induló intézet személyi állománya – áthelyezés jogcímén – lényegében úgy alakult ki, hogy a korábbi elődintézmények munkatársai átkerültek az intézetbe, és ebből egy viszonylag magas létszámú intézet jött létre;

- az intézeti vezetés kompromisszum eredményeként alakult ki. Az esetek többségében a volt pedagógus-továbbképző vezetői lettek az új igazgatók. Helyetteseik a korábbi helyetteseikből, valamint a pályaválasztási intézet vezetőiből verbuválódtak.

Az intézetek létrehozási folyamatának, valamint az integráció pillanatának bemutatása után a következő fejezetben a létrejött intézet kapcsolatrendszerének *működését* vizsgáljuk. Követve az eddigi módszert, először a központi, azután a megyei szintet elemezzük.

A



**A MŰKÖDŐ INTÉZET, VALAMINT KAPCSOLATRENDSZERÉNEK
KIALAKÍTÁSA**

A
kö
a
a
na

ma
szí

—
jál

mo
ti,
a l
kö
kö
ma
kö

—
sza

azt
alk
vál
deL
szir
öná

latr

201
34/
34/
198
198

14/1
106
198

hóna

reag
hogy

A „szalámitaktika”, illetve ennek következményei

A pedagógiai intézetek – kapcsolatrendszerük – létrehozási, működési folyamatában a központi szint tevékenységét eddig a 102/1985. MM utasításig vizsgáltuk. Ezt folytatva a mai időszakig kell eljutnunk, de ekkor már az intézetek működési bázisán vizsgáljuk a központi döntéseket is. Az abbahagyás, majd folytatás értelmezése érdekében egy nagyon rövid kitérőt teszünk.

Az előző részekre visszautalva fontosnak tartom annak a megismétlését, hogy egymástól elkülöníthető, ugyanakkor tartalmilag összefüggő, egymásba átcsúszó elemzési szinteket különböztetünk meg az eddigiekben.

A rendszer, az alrendszer, a kapcsolatrendszer, valamint a konkrét intézmény – pedagógiai intézet – szintjén vizsgálódunk, mindezt alapvetően az intézet szempontjából megközelítve a központi és a megyei szinten.

Ebből a valóságos folyamatokból származtatott, leképezésükre alkalmasnak tűnő módszerből következik, hogy a működésvizsgálat központi szintjének elemzése azt jelenti, hogy egyrészt az alrendszer szintjét, másrészt a kapcsolatrendszer szintjét, végezetül a konkrét intézményi szintet egyaránt érintő megállapítások tehetők. A mondottakból következik, hogy az itt jelzett gondok *a konkrét intézményi szint szempontjából a működés, a kapcsolatrendszer és az alrendszer szintjén még a létrehozás bázisán megfogalmazott kijelentések lesznek.* Ennek az egymásba csúszásnak az oka az, hogy az intézet központi létrehozása 1985-ben megtörténik. Az intézeti kapcsolatrendszer létrehozása – szaktanácsadás, valamint a tanácsok művelődési szakigazgatási tevékenységének a szabályozása – 1987-ben történik meg.

A kapcsolatrendszer létrehozási folyamatának a befejezése az alrendszer szintjén azt jelenti, hogy egy új típusú oktatásirányítási szisztéma kialakítása – legalábbis a jogalkotás szintjén – befejeződik. Ezzel pedig elindulhat az a folyamat, amelyet a rendszer-váltás szintjén úgy foglalmazunk meg, hogy a programmodellől egy önszerveződő modell felé történő elmozdulásnak kell bekövetkeznie. Ennek az elmozdulásnak a rendszer szintjén értelmezhető egyik eleme az volt, hogy az egyes társadalmi alrendszerek relatív önálló működését biztosítani kell.

Visszatérve a kiinduláshoz: az intézet szempontjából működésvizsgálat, a kapcsolatrendszer szempontjából létrehozási folyamat befejezése következik az alábbiakban.

A vizsgálat alapját képező legfontosabb döntések a következők:

- 201/1985. MM szakmai iránymutatás a pedagógiai intézetek szervezéséhez;
- 34/1986. MT rendelet. A háttérintézményekről;
- 34/1986. MT rendelet. A szaktanácsadásról;
- 1987. január, miniszteri értekezlet: Előterjesztés a megyei pedagógiai intézetekről;
- 1987. október, a KB. Agitációs és Propaganda Bizottság állásfoglalása az oktatásirányítás továbbfejlesztéséről;
- 14/1987. MM rendelet. A helyi területi irányításról;
- 1061/1987. MT határozat. A háttérintézményekről;
- 1989. II. miniszteri értekezleti előterjesztés a pedagógiai intézetekről.

A pedagógiai intézetek feladatát, szervezetét meghatározó utasítás után három hónappal az MM szakmai ajánlást tesz közzé az intézetek szervezéséhez.

Ebben a jogszabálynak nem minősíthető rendelkezésben a minisztérium egyrészt reagál a kialakult megyei gyakorlatra, másrészt igen konkrétan értelmezi azt, hogy az MM hogyan gondolkodik az intézetről, illetve ennek kapcsolatrendszeréről.

Az ajánlásban az MM tudomásul veszi a megyei integrációs képleteket, és „hozzájárul” ahhoz, hogy a nevelési tanácsadók és az ÁÁB-k az intézet keretein belül nyerjenek elhelyezést, mint *szakmailag önálló* intézmények. Ez a kompromisszum jól illusztrálja az MM érdekérvényesítési pozícióját: a minisztérium követi a megyei gyakorlatokat.

Az intézet jövőbeni működésére az ajánlás egy igen lényeges és máig ható korlátot fogalmaz meg a belső szervezet kialakításával kapcsolatban. Ez a korlát egyúttal azt is jelzi, hogy az MM szakmai koncepciója kialakulatlan volt, nem tartalmazott előremutató, új oktatásirányítást megalapozó elemeket.

Az ajánlás mintegy előírja az intézeteknek azt, hogy *iskolatípusonként* szervezzék működésüket. Ez legyen a szervezeti felépítés és a személyi állomány kialakításának alapvető koncepcionális eleme. Az ajánlás tehát nem iskolai folyamatokból, tevékenységekből indul ki amikor az intézetek jövőjéről beszél, hanem iskolatípusokból. Az iskolai folyamatokból való kiindulás egyrészt teljesen másfajta koncepciót eredményezhetett volna, másrészt az iskolatípusonkénti felállás óhatatlanul is közelített a szakigazgatás működési logikájához és szakmaiságtartalmához is.

Az ajánlás kiadását követő évben (1986) két különböző szempontból fontos jogszabály jelenik meg.

- A 34/1986. MT rendelet „megismételte” a 102/85. MM utasítás egyik bekezdését. Az intézeteket nevelési- oktatási intézeteknek minősítették. A jogforrási hierarchia szintjén ez azt jelentette, hogy a pedagógiai intézetekhez hozzányúlni – létszámát, költségvetését csökkenteni stb. – csak törvényerejű rendelettel, illetve törvénnyel lehetett, mivel az MT rendelet a jogforrási hierarchiában a harmadik helyet foglalta el. (Mindez természetesen csak akkor és addig igaz, amíg a jogforrási hierarchia így működik.)
- A másik fontos jogszabály a 36/1986. MM rendelet a szaktanácsadásról. Ez a jogszabály a programmodell kontrollmechanizmusának első komolyabb módosítása. Ezzel a változtatással, ennek tartalmával egy kicsit bővebben kell foglalkoznunk.

A szaktanácsadás létrehozását, működését, irányítását illetően a rendelet teljes mellérendeltségi jogviszonyt hozott létre a pedagógiai intézet és a megyei művelődési szakigazgatási szerv között. Ezzel az egyetértési jogosítvánnyal azonban – amely a megbízástól a működtetésig terjedt – az a szakigazgatási szerv rendelkezett, amelyik szakmai irányítója volt az intézetnek. Ez a gyakorlatban arra adott lehetőséget, hogy e kérdésekben egyedül ő döntsön!

A rendelet a szaktanácsadást alapvetően tantárgyankénti szaktanácsadásként definiálta. Ezzel pedig ugyanolyan korlátot hozott létre e tevékenység továbbfejlesztése előtt, mint amit korábban az „ajánlás” kapcsán megfogalmaztunk (iskolatípusonkénti működés).

A tantárgycentrikusan értelmezett szaktanácsadás többek között azért is jelenthetett korlátot, mert ennek feladata, hatásköre az iskolai munka értékelésétől a javasolt fejlesztéseken keresztül az intézkedés kezdeményezéséig terjedt. Arra majd a megyei szinten végzett elemzés ad választ, hogy ez a gyakorlatban miként érvényesült. Itt most az a lényeg, hogy a szaktanácsadó, aki az irányításban mint közreműködő vett részt, és ebből következően gyakran kellett látogatnia az iskolákat, tantárgycentrikusan elemzett, értékelt és fogalmazott meg javaslatokat.

A rendelet bevezeti a pedagógiai tanácsadás intézményét. Ennek az iskolafokonként és városonként felállított új intézménynek a feladata lett többek között:

- a helyi nevelési rendszerek kialakításának segítése;
- az egyes nevelési területek helyzetének feltárása, elemzése, javaslatok megfogalmazása stb.;

A megyék – mint jeleztük – 1987 végére kialakítják a pedagógiai tanácsadást, amely már az induláskor sajátos konfliktushelyzetbe került a helyi művelődési szakigazgatás tanulmányi felügyelőjével. (Részletesebben erről a megyei szintű elemzésnél.)

A szaktanácsadói jogszabály – mint a kapcsolatrendszer egyik intézményének jogszabálya – kompromisszum eredményeként született. Olyan intézményt hozott létre, amelyet egy humánusabb beállítódású iskolai jelenlét jellemez, *alapkoncepcióját* tekintve azonban a felügyeletet viszi tovább.

1987 januárjában az MM közoktatási területe miniszteri értekezleten szerepelt. A napirendi pont a pedagógiai intézetek kétéves működésének a tapasztalatai.

Az intézetek helyzetét illetően az előterjesztés két megoldatlan problémát jelölt meg. Az egyik az intézetek státusa: háttérintézmény avagy nevelési-oktatási intézmény? Ebből látható az, hogy a 34/1986. MT rendelet említett rendelkezése nem érvényesült, és ennyiben a jogforrási hierarchia sem. A másik működésbeli probléma az intézeti tevékenységi kör „permanens bizonytalansága”. Ez utóbbi annyiban volt összefüggésben a státussal, hogy az intézet számára rendszeresen adtak át igazgatási feladatokat.

A miniszteri értekezlet úgy foglalt állást, hogy erősíteni kell az intézet „szakintézménnyé” válását, ezért az intézetek elsődleges funkciója a nevelési-oktatási intézmények munkájának segítése.

Egy ilyen tartalmú – mondhatni radikális – állásfoglalás azonban azzal zárult, hogy az alapító 102/1985. *utasítást nem kell módosítani*, hanem az érintettekkel – a tanácsi vezetéssel – értelmezni kell! A módosítás azért maradt el, mert az MM-vezetés nem mert ütközni direkt módon a tanácsi, illetve pénzügyi vonallal, másrészt úgy gondolták, hogy ezt a problémát könnyebb úgy megoldani, ha a párt elé viszik az ügyet, és ahol majd olyan döntés születik, amely a tanácsi és pénzügyi vezetésre is kötelező lesz.

Az 1987 októberében „kiadott” KB Agitációs és Propaganda Bizottsági állásfoglalás azonban nem hozta meg az MM által várt eredményt. 1987-et írunk már: „ez a párt már nem a régi”, fogalmazták meg az MM-ben.

Ezzel együtt a Bizottság úgy foglalt állást, hogy a pedagógiai intézetek szakmai jellegét erősíteni kell, és olyan szabályozást kell kialakítani, amely az intézet és a szakigazgatási szerv között partneri viszonyt létesít. A Bizottság tehát kötelező jellegű és érvényű döntést nem hozott. A partneri viszonytal pedig az MM az erkölcsi elégtételen kívül semmit nem tudott kezdeni. E „partneri viszony” egyébként jól illusztrálta azt, hogy a Bizottságnak fogalma sem volt arról, mit javasolt, viszont nagyon jól tudta, hogy 1987-ben mit javasolhat, vagyis a tanácsi vonallal ütközni a Bizottság nem mert.

A 34/1986. MT rendelet után, a Bizottság állásfoglalásával szinte egy időben jelenik meg az 1061/1986. MT határozat a háttérszervezeteiről. A határozatot végrehajtó PM-revizorok több megyében „számon kérték” az intézeteket, hogy miért nem szüntették meg a pályaválasztási tanácsadást. A követelés „alapja” az volt, hogy az MT határozat – amelyet a PM készített elő – a megszüntetendő háttérintézmények között a pályaválasztási intézeteket is említette. 1986-tól azonban pályaválasztási intézet önállóan csak a fővárosban működött. A megyéknél ez mint feladat a pedagógiai intézetekben realizálódott. Ez a megalapozatlan és jogellenes PM magatartás azonban mégis elérte, hogy általában csökkentették az intézetek pályaválasztással foglalkozó munkatársainak

létszámát. Sőt, Nógrád és Vas megye megszüntette a pedagógiai intézeten belül a pályaválasztási tevékenységét, és létszámát a megyei munkaerő-szolgálati irodához csoportosította át.

1989 januárjában az MM-ben ismét miniszteri értekezleten szerepelt a pedagógiai intézet.

Az előterjesztés lényegében ugyanazokat a problémákat fogalmazta meg, mint 1987-ben. A helyzet változatlanságának az okát az előterjesztők abban jelölték meg, hogy:

- a különböző magas szintű politikai és jogszabályi támogatás ellenére is erőteljesen az ágazati érdekvédelem a közoktatás-politikai jelentőségű lépések következetes gyakorlati érvényesítésében;
- a magas szintű jogszabályi biztosítékok – egyébként a racionális szempontú szándékok ellenére – a gyakorlati végrehajtás során azt eredményezték, hogy az intézet háttérintézménykénti minősítése felerősödött.

Az előterjesztés ugyanakkor azt is megfogalmazza, hogy az intézetek tevékenységében jelentős elmozdulások történtek: egyrészt erősödött szakmai jellegük, másrészt egyre inkább az iskolák felé fordulnak.

Az előterjesztés ebből kiindulva, e tendenciák megerősítésére, olyan jogszabály-módosítást javasolt, amely a *szakmai ajánlásban* említett korlátot, az iskolatípusonkénti működést lebontja. Vagyis kimondja azt, hogy az intézet iskolai folyamatokra – programfejlesztés, hatékonyságmérés stb. – szerveződő, alapvetően szakértői funkciót ellátó szakmai intézmény. Jogszabály-módosítási szempontként fogalmazta meg azt is, hogy az *intézet törvényességi felügyeletét a megyei vb lássa el*. Az igazgatók kiválasztásával kapcsolatban pedig magasabb szakmai követelményeket kell megfogalmazni.

A miniszteri értekezlet az előterjesztés valamennyi javaslatát elfogadta, és ebben az értelemben „zöld utat” nyitott a megvalósításhoz. A végrehajtást illetően azonban az MM és általában a központi szint magatartása azóta is ellentmondásos. A művelődési miniszter az intézet kérdésében több egymásnak ellentmondó kijelentést tett: az az álláspontja, hogy *szükség van* a pedagógiai intézetekre. Három hónappal ezelőtt *megakarta ezeket szüntetni!* A jelenlegi helyzetet az is bizonytalanná teszi, hogy az ÁBMH fennállása óta már harmadszor kezdeményezi kormány szintű jogszabály kiadását annak érdekében, hogy a pályaválasztást saját hatáskörébe vonja. Az indokok között a munkanélküliségre hivatkozás mellett az is szerepel, hogy a pályaválasztási feladatok teljesítésének az intézeten belül nincsenek meg a megfelelő feltételei. (Az más kérdés, hogy a feltételek romlásában az ÁBMH milyen aktív szerepet játszott!)

Az előbbiekben már jeleztük, hogy az előterjesztők az intézet tevékenységének *törvényességi felügyeletéről* beszéltek, amelyet a megyei vb-nek kellene ellátni. Ennek az oka az, hogy 1987 nyarán megjelent a tanácsok művelődési szakigazgatási szerveinek tevékenységét szabályozó 14/1987. MM rendelet a *helyi és a területi irányításról*. Ez a rendelet tekinthető az új oktatásirányítási szisztéma kialakítását célzó, szabályalkotási folyamat utolsó lépésének.

A bevezetésre kerülő új oktatásirányítás eddigi lépéseiből következően a minisztériumi jogalkotók (MM) egyszerre voltak könnyű és nehéz helyzetben. Könnyű volt a helyzetük azért, mert az új oktatásirányítási jogszabályok, illetve feladatok már „kiosztásra” kerültek a kapcsolatrendszerben a pedagógus tanácsadó, valamint a pedagógiai

intézet között. *Oktatási-pedagógiai szakmaisága s ebből következően erre vonatkozó köre sem maradt a szakigazgatásnak.*

Nehéz helyzetben voltak a jogalkotók azért, mert az eddig megkötött jelentős kompromisszumokból az következett, hogy itt is engedniük kellett. Ehhez viszont a szakigazgatás számára „találni” kellett oktatási szakmaiságot, illetve ezt realizáló hatáskört.

Az első ütközési terület a tanácsi irányítás általános hatáskörének megnevezése volt. A korábbi *szakmai irányítás* nem maradhatott, hiszen az irányítás intézményei – az iskolák, pedagógiai intézetek – szakmailag önállóak lettek. A tanácsi vonal ezt végül is elfogadta. A javasolt megnevezést – „helyi-területi irányítás” – a tanácsi érdekek képviselői ugyanakkor elfogadhatatlannak ítélték. Hogy mégis ez a megnevezés került a jogszabályba, jelzi a tanácsi érdekképviselő gyengülő pozícióját. Hasonló ütközés volt az osztály munkatársainak elnevezése esetében is. Itt is az MM álláspontja győzött. *Általános tanulmányi felügyelőből általános felügyelő lett.*

Az új oktatásirányítási szisztéma szempontjából legfontosabb a harmadik ütközési terület – az itt elért eredmény, az itt hozott döntés alapvetően befolyásolta az egész szisztémát – a *hatáskörök* konkrét megnevezése.

A viták eredményeként a „*fenntartói irányítás*” és a „*törvényességi felügyelet*” kategóriái, hatáskörei alakultak ki. A fenntartói irányítás lényegében nem új elem, a régi áttemelése. E tekintetben nem is volt vita. A vita tárgya a törvényességi felügyelet tartalmának a meghatározása körül alakult ki.

Az MM álláspontja szerint a törvényességi felügyelet azt jelenti, hogy minden *jogszabályt* és érvényre jutását ellenőrizni lehet, illetve kell az iskolában. Ezen felül semmit!

A tanácsi vonal értelmezése szerint viszont az iskolák által alkotott rendelkezések – pl.: a szervezeti és működési szabályzat – is jogszabályok, illetve a *tanterv* is jogszabály. Az MM tiltakozása ellenére az MTH álláspontja győzött. Politikai támogatásra e tekintetben akkor már az MM sem számíthatott.

Így a tanácsok törvényességi felügyelet címén elvileg bármit ellenőrizhetnek az iskolában, és ha egyszer megnézhetnek mindent, akkor a pedagógiai intézetek és a szaktanácsadás útján meg is fogják nézni. (A kompromisszum gyakorlati következményeivel a következőkben foglalkozunk.) Itt csak annyit jegyzünk meg – visszautalva a '89-es előterjesztésre –, hogy a vb általános törvényességi felügyelete a '87-es jogszabály alkalmazását jelentette, vagyis az előterjesztők az iskola és a szakigazgatási szerv közötti irányítási jogviszony analógiájaként akarták módosítani a 102/1985. MM utasítást, ahol még ekkor is az intézetek tevékenysége felett a megyei művelődési szakigazgatási szerv szakmai irányítása volt kimondva.

Visszatérés és előrelépés a megyei gyakorlatban

Az intézetek, valamint kapcsolatrendszerük működését három dimenzió mentén értelmezhetjük. E három dimenzió a következő:

- intézményi struktúra;
- tevékenység struktúra;
- szakmaiságtartalom.

Intézményi struktúra (integrált intézmények, a belső szervezet)

Az *integráció pillanatának* bemutatásakor kiderült, hogy a megyék a központi előírással szemben általában valamennyi korábbi elődintézményüket integrálták a pedagógiai intézetbe. A *központi szint működésvizsgálatakor* kitűnt, hogy a minisztérium mintegy követte ezt a megyei gyakorlatot.

Az integráció szempontjából a megyei szintet mint folyamatot vizsgálva, azt tapasztaljuk, hogy e folyamatban különböző szakaszok különíthetők el. Az alábbiakban e szakaszokat, illetve ezek tartalmát vizsgáljuk.

A folyamat *első* szakasza az volt, hogy a megyék valamennyi elődintézményt integráltak. E szakasszal már foglalkoztunk.

A folyamat *második* szakasza során ebben az integrációs képletben két változás következik be. Az egyik változás az, hogy az Állandó Áthelyező Bizottságok kivétel nélkül kikerülnek az intézetből. Az ÁÁB-k valamennyi megyében gyógypedagógiai intézményhez vagy a tanácsokhoz kerültek. Az ÁÁB-k kikerülésével párhuzamosan a megyék elkezdik kiépíteni a nevelési tanácsadó decentrumokat. Az elképzelés itt az volt, hogy az intézet majd ezeket a decentrumokat fogja szakmailag irányítani.

A folyamat *harmadik* szakaszában a nevelési decentrumok kiépülésével az intézetek addig önálló nevelési tanácsadó szervezeti egységei megszűnnek. Ezek módszertani, szakmai irányításával *egy ember* foglalkozott ezek után.

A folyamat *negyedik* szakaszában ez az egy ember is kikerül az intézetből. Ezzel tehát az intézetek integrációs képletüket tekintve mintegy *visszatérnek az MM-utasításban meghatározott integrációhoz*. Marad a pályaválasztás és a pedagógus-továbbképző intézet.

A folyamat *ötödik* szakaszát – ez a mai állapot – alapvetően két dolog jellemzi. Egyrészt a sorozatos létszámcsökkenések és az ÁBMH-„kezdeményezések” hatására jelentősen meggyengült az intézeten belüli pályaválasztás. E meggyengülés azt eredményezi, hogy két megyében már nincs is intézeten belüli pályaválasztás, illetve azt, hogy a pályaválasztás korábban önállóan működő szervezeti egységei *lényegében* megszűntek. Már csak négy megyében működnek. A feladatot ellátó munkatársak más szervezeti egység keretei között tevékenykednek, és a pályaválasztáson kívül egyéb feladatokat is ellátnak.

E szakasz másik jellemzője az, hogy az intézetek tevékenységében egy sor új feladat jelenik meg, ami azt eredményezi, hogy ellátásukra új, korábban nem említett szervezeti egységek jönnek létre, vagyis ma már a korábban fontosnak számító integrációk, integrációs gyakorlatok nem adnak releváns információt az intézetek működéséről.

Az öt szakaszban megvalósuló integrációs gyakorlat lényegét abban lehetne megfogalmazni, hogy a megyéknek a minisztériumi előírással szemben megvalósított elképzelései egy folyamat során úgy módosulnak, hogy első lépésként igazodnak az előíráshoz, profiltisztítást hajtanak végre, második lépésként pedig új tevékenységeket és ezeket leképező szervezeti egységeket alakítanak ki. Ez azt eredményezi, hogy a korábbi elődintézmények eltűnnek – feloldódnak. *Ebből a szempontból* tehát mára alapvetően új intézetek jöttek létre.

Az integrációs gyakorlat változásai minden bizonnyal változást kellett, hogy hozzanak az intézetek *szervezeti struktúrájában* is.

A szervezeti struktúra változásait, szemügyre véve valóban azt tapasztaljuk, hogy lényeges elmozdulások történtek a kiindulási helyzethez képest.

E folyamat *első* szakaszát úgy jellemeztük, hogy az intézetek belső szervezeti

felépítése lényegében leképezte az integrált elődintézményeket. Ezen belül egy igen bonyolult és hierarchizált szervezeti működés alakult ki.

E folyamat *második* szakaszát mint változást az jellemezte, hogy az elődintézményeket leképező struktúra egy iskolatípusonként szerveződő struktúrává alakult át. E szakasz jellegzetes szervezeti sémája az alapfokú és középfokú csoportok megjelenése. Ez a szervezeti struktúraátalakítás, változás azt eredményezte, hogy az intézetek mintegy közeledtek a tanácsi szakigazgatás szervezeti felépítéséhez.

E folyamat *harmadik* szakaszában új szervezeti egységek jelennek meg az intézetek szervezeti működésében. Ezzel párhuzamosan az intézetek szervezeti felépítése egyszerűsödik, laposabb hierarchia jön létre. A szervezeti egységként is megjelenő új elemek főleg az elemzés, értékelés, a módszertani tanácsadás, valamint az oktatás- és számítástechnika területeit emelik be az intézet keretei közé.

E folyamat *negyedik* szakaszát – ez a mai állapot – egyrészt az jellemzi, hogy már három intézetben megszüntették az egymástól eddig elkülönült szervezeti egységeket. Ezekben az intézetekben a munkatársak munkaköri leírásai biztosítják a szervezetkenti működést egy nagyon erős vezetői integrációval kísérve. Másrészt az állandó szervezeti egységek mellett megjelent a feladatra szerveződő team-munka. E kijelölés alapján fellálló csoport átmetszi a fennálló szervezeti kereteket, és azok adott feladatteljesítés után megszűnnek. Végezetül az a jellemzője e szakasznak, hogy egyre inkább megjelennek azok a szakmaiságok – programfejlesztés, hatékonyságértékelés stb. –, amelyek azt jelzik, hogy az intézetek szervezeti működésében elmozdulás történik az iskolai folyamatok, iskolai tevékenységek és iskolai igények kielégítése, kiszolgálása felé.

Az integrációs gyakorlathoz hasonlóan a szervezetátalakítás,- változás folyamatának lényegét abban jelölhetnénk meg, hogy egy elődintézményeket leképező szervezeti struktúra elmozdul a tanácsi szakigazgatás szervezeti struktúrája felé, majd ezt meghaladva eljut az iskolai folyamatokig, ezekre szerveződik. Ezzel párhuzamosan, illetve ezen belül a szétaprózódott, túlhierarchizált szervezeti struktúra eljut egy feladatok által működő, team-munkában szerveződő intézeti működésig. Ez a mai szakaszra jellemző változás természetesen nem érvényes valamennyi intézetre. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy ezekből egy-egy elem mindenhol megtalálható, míg a teljes alakzat – az ideáltípus – talán sehol. A tendenciák viszont azt erősítik, illetve jelzik, hogy a folyamat elindult, és tartalmilag a „teljes” felé tart.

A szervezetátalakítási folyamat háttere

A kiindulási és a mai helyzet közötti különbség érzékeltetése mellett legalább ilyen fontos annak a bemutatása, hogy az egyes szakaszokban jelzett változások milyen okokkal, indokokkal magyarázhatók. E két kérdésre megyei tapasztalataink adnak választ. Veszprém, Heves és Somogy megye induló és mai szervezeti felépítése így fest:

VESZPRÉM

Induló szervezeti struktúra	Mai szervezeti struktúra
Szakfelügyeleti és továbbképzési csoport	Pedagógiai csoport
Pályaválasztási tanácsadó csoport	Információs, oktatástechnikai csoport

ÁÁB csoport

Gazdasági csoport

Gazdasági csoport

HEVES

Általános pedagógiai osztály

Továbbképzési, tanácsadó csoport

– pályaválasztási és nevelési csoport

Oktatástechnikai csoport

– könyvtári csoport

Pályaválasztási csoport

Szakfelügyeleti osztály

Könyvtári csoport

– továbbképzési csoport

– felügyeleti csoport

Oktatástechnikai csoport

Gazdasági csoport

Gazdasági csoport

SOMOGY

Pedagógiai felügyeleti osztály

Szaktanácsadó-továbbképző egység

Pályaválasztási osztály

Információs, technikai, adminisztrációs egység

ÁÁB osztály

Gazdasági osztály

Gazdasági, pénzügyi szervíz egység

Az induló és a mai szervezeti struktúrákat vizsgálva különösebb elemzés nélkül is rögtön szembeötlő az, hogy egy egyszerűbb, áttekinthetőbb szervezeti felépítés alakult ki a változások során.

A másik, még ezen a szinten megfogalmazható megállapítás az, hogy a mai struktúrák jobban hasonlítanak egymásra, mint az indulók. Végezetül az megállapítható, hogy az induló szervezeti felépítés jól mutatja az integráció pillanatnyi körülményeit. Ezekben a körülményekben rejlenek azok a különböző okok is, amelyekkel magyarázható, hogy miért úgy indultak a megyék, ahogy ezt a felépítés mutatja.

Veszprém megyében az integráció pillanatában egy nagyon jól működő pályaválasztási intézet volt. A pályaválasztási intézet vezetője valamikor főnöke volt a megyei művelődési osztály integrációt előkészítő vezetőjének. Ebből következően a pályaválasztás két önálló szervezeti egységgel képviseltette magát az induló szervezetben, és emellett ennek a volt vezetője egyben igazgatóhelyettes is lett. A két elődintézmény, illetve ezek vezetőinek „csendes háborúja” azt jelzi, hogy a korábbi kabinetvezető elképzelései – érdekvényesítési pozíciójának fokozatos erősödésével – mára valósággá váltak. Az induló struktúrában történő első változtatást az intézetigazgató azzal indokolta,

hogy „az MM utasításban megjelent elképzelésekhez igazodtak. Ez nálunk elsősorban azt jelentette, hogy azokat a részlegeket kellett máshova átkapcsolni, amelyek korábban a jogelődintézmények kapcsán itt integrálódtak az intézetben”.

A profiltisztítással egy időben rögtön felvetődött az, hogy a belső szervezeti felépítést is át kell alakítani. Az igazgatói elképzelés egy egységes pedagógiai részleg létrehozását tartalmazta. „Ha itt bármilyen olyan elképzelés, előremozgás történt volna, ami az egységes pedagógiai csoport kialakításának irányába indul el, ebből rögtön úgy lett, mert a hírek rögtön mentek.”

Az 1985-ben megfogalmazott, ma érvényes szervezeti felépítés kialakítása négy év alatt sikerült az igazgatónak. „Úgy néz ki, hogy érdemes volt ezen fáradozni, mert jobban áttekinthető, jobban összefogható, jobban informálhatóak a kollégák egymás között a területi tevékenységről és egyáltalán a kifelé ható munkában is. Jó, hatékonyabb az együttműködés.”

A Veszprém megyei változások lényegében három különböző természetű okkal magyarázhatók. Nem fontossági sorrendben: egy szakmailag megalapozott koncepció; egy jogszabályhoz való igazodás, mely ezt elősegíti, és mindezt keresztbe metsző, belső szubjektív elemekkel terhelt konfliktus feloldása-megoldása.

A Heves megyei intézet indulása hasonló volt a Veszprém megyeihez annyiban, hogy itt is igen erős, jól felkészült pályaválasztási intézet működött, melynek igazgatója megpályázta az intézeti széket. Ezt azonban a megyei vezetés nem „honorálta”. – Az eltérés pedig az volt, hogy az osztály kívülről, megyei pártbizottságról jött igazgatót nevezett ki az intézet élére. Az igazgatónak egyrészt ki kellett egyeznie a pályaválasztással és a kabinet vezetésével is. Ezt a kiegyezést tükrözi lényegében az egyedülállóan szétaprózott szervezeti struktúra, amelynek nyomai még a mai felépítésben is tetten érhetőek.

Az induló kiegyezés azt „eredményezte”, hogy az intézet munkatársi állománya gyakorlatilag kicserélődött az alkukötések során. Ezt a kiegyezést, illetve ennek tartalmát jól illusztrálja az, hogy az intézet fennállása óta *négyszer* lett átszerveve. Az átszervezés okait, indokait illetően az igazgató úgy vélekedett, „hogy a minisztériumnak nemcsak a gazdasági vonalon nem volt meg az ereje ahhoz, hogy keresztülvigye az elképzeléseit, hanem az akarata valahol megtört a végrehajtás vonalán, jelesen a megyei tanácsnál”. Az átalakítások okai között első helyen a kötelező létszámleépítés szerepelt. Sajátos átszervezési ok volt a munkatársak egyenetlen leterhelése. Ez azt eredményezte, hogy a pályaválasztási munkatársak – két fő – kaptak egy-egy iskolai területet, ahol a szaktanácsadókkal kellett együtt dolgozniuk.

A mai helyzetre vonatkozó kérdésre a válasz az volt, hogy: „gyakorlatilag öt csoport van, de még ezen is lehetne változtatni. Elsősorban emberi gondok miatt mégsem kívánok változtatni, itt elsősorban az egy-két fős csoportokra gondolok, mint a pályaválasztás, a könyvtár- és az oktatástechnikai csoport”.

A Heves megyei változások tehát más természetű okokkal magyarázhatók, mint a Veszprém megyeié. Itt lényegében létszámleépítés alapján álló jogszabályigazodás történik, szubjektív tényezőkkel átjárva, komolyabb szakmai elképzelés nélkül.

A pedagógiai intézetek szervezetének átalakítása sok esetben a létszámleépítések miatt következett be. Ezért azt gondolom, hogy nagyon röviden foglalkoznunk kell az intézetek létszámának alakulásával. Az induló és a mai létszámok a következők:

Megye	Induló létszám	Mai létszám	Változás
Baranya	43	37	– 6
Bács	41	42	+ 1
Békés	49	35	– 14
Borsod	72	48	– 24
Csongrád	46	21	– 25
Fejér	31	30	– 1
Győr	35	26	– 9
Hajdú	31	45	+ 14
Heves	42	20	– 22
Komárom	30	34	+ 4
Nógrád	30	30	–
Pest	57	44	– 13
Somogy	43	32	– 11
Szabolcs	42	35	– 7
Szolnok	34	32	– 2
Tolna	35	29	– 6
Vas	36	31	– 5
Veszprém	37	29	– 8
Zala	27	26	– 1

Az intézeti létszámok jól mutatják, hogy a négy év alatti kétszeri létszámcsökkentés eredményeként a mai létszám 15 megyében kevesebb, mint az induló létszám volt. Ebből az is következik, hogy a különböző szintű – jogszabályi, politikai – deklarációk és támogatások ellenére az intézeteket valójában háttérintézményként kezelték. A több mint 150 fős csökkentés – közel öt intézet mai létszáma – azt jelentette, hogy az induló létszámok „átlagban” 10 fővel csökkentek.

Csökkentések három szakterületen történtek: technikai, adminisztratív és pályaválasztási területen, részben nyugdíjazásokkal.

Az intézményi struktúra összetevőjéhez „soroltuk” végezetül az intézetek területi elhelyezését, pontosabban az ebből keletkező problémát. Az intézetek elhelyezése, a munkavégzés anyagi, tárgyi környezete ugyanis jelentősen meghatározta a tartalmi munka minőségét, és alapvetően befolyásolta az intézet szervezeti egységei, munkatársai közötti kommunikációt is.

Az elődintézmények az integrációt megelőzően szinte valamennyi megyében külön épületben működtek, jelentősen különböző anyagi és tárgyi feltételek között.

A legjobban kiépített és felszerelt intézmények kétségtelenül a pályaválasztási intézetek voltak. Ezek a külön-külön álló épületek azonban sehol sem voltak alkalmasak arra, hogy az új, integrált intézmény egy épületbe költözzön. Így tehát megfelelő épületet kellett találni, alapvetően megyei szintű forrásból. Ez azt eredményezte, hogy az induló intézetek közül:

nyolc egy épületben,
öt két épületben,
négy három épületben,
egy négy épületben,
egy pedig öt épületben működött.

Úgy gondolom, hogy ezek az elhelyezési körülmények nem igényelnek különösebb magyarázatot.

Ami a *mai* helyzetet illeti, az intézetek egy kivételével egy helyen, egy épületben dolgoznak. Az elhelyezés technikai feltételei ebben a tekintetben nem lehetnek gátló tényezői a tartalmas munkavégzésnek.

Az intézményi struktúra legfontosabb összetevőinek – integráció, szervezeti felépítés, létszámelhelyezés – vizsgálata lényegében arra a kérdésre adott választ, hogy milyen intézményi (ezen belül szervezeti) keretben, milyen létszámmal, milyen körülmények között, kik indultak, hogyan és hová jutottak el az elmúlt négy év során. A következőkben tevékenységüket vizsgáljuk meg, illetve hogy honnan indultak és hol tartanak ma.

Tevékenységsztruktúra

A pedagógiai intézetek tevékenységének vizsgálatakor a legcélszerűbb az, ha az alapító utasításból, az ebben megfogalmazott feladatokból indulunk ki.

A jogszabály négy nagyobb feladatcsoport teljesítését határozta meg az intézet számára. Éspedig: a szaktanácsadás működtetését, a pedagógusok továbbképzését; a művelődési szakigazgatási szervek döntés-előkészítésében való részvételt; a különböző típusú szolgáltatások biztosítását.

E feladatok közül a szaktanácsadás működtetése, valamint a különböző típusú szolgáltatások azok, amelyek a tevékenységsztruktúra vázát alkotják. A másik két feladat ugyanis alapvetően a szaktanácsadói tevékenység révén teljesül.

A *szaktanácsadás működtetésének* bemutatásakor először az *átadás-átvétel* meghatározott szempontú problémáival foglalkozunk. Ezt követően – interjúk alapján – azt a differenciált „*megrendelői*” piacot tekintjük át, amelynek „működése” alapvetően meghatározza a szaktanácsadás tevékenységét, ezen keresztül magát a működtetést is.

A *pedagógusok továbbképzése* – mint a szaktanácsadás működtetésének egyik konkrét területe – kapcsán vizsgáljuk e tevékenység célját, programjait, hatékonysági problémáit, illetve, hogy a négyéves működés folyamán hogyan alakult, változott.

Az intézet által nyújtott különböző *szolgáltatások* kapcsán azt vizsgáljuk, hogy a tevékenység a működés során tartalmilag és szerkezetileg hogyan alakult.

A helyét kereső szaktanácsadás

A szaktanácsadás működtetésének mint folyamatnak időben is első vizsgálendő kérdése az *átadás-átvétel*, illetve ennek tartalmi problémái. A tartalmi probléma alapvetően több szempontból vetődött fel. A különböző szempontok természetesen különböző működésbeli konfliktusokat eredményeztek.

Az átadás-átvétel *első* problémája a *művelődési szakigazgatási szervek*, pontosabban a régi irányítási mechanizmus szempontjából vetődött fel.

E probléma lényege abban jelölhető meg, hogy már a szakfelügyelet átadása is megbontott egy régi, jól bejáratott irányítási struktúrát. Amíg azonban a szakfelügyelet mint feladat megmaradt, a helyzet csak annyiban változott, hogy a szakfelügyelők az intézethez kerültek. Funkciójuk hatáskörük azonban változatlan maradt. Az osztály munkatársai, ily módon ha áttételen keresztül is, de ugyanazt a feladatteljesítést „várhatják el” a szakfelügyelettől, mint amit az korábban az ő irányításuk alatt végzett. Ezt úgy értelmezték, hogy „nem történt más, mint ugyanazok máshová kerültek át, a kapcsolattartás kicsit bonyolultabbá vált, de megoldható”.

Ezt az osztály-intézet-szakfelügyelet-iskola működési láncot a szakigazgatás úgy értelmezte, hogy a kapcsolattartás *intézményi* szintje bomlott meg. A tartalmi, irányítási, hatás- és feladatkörök szintjén a helyzet változatlan maradt.

Az intézetnek ez az áttételes, közvetítőként értelmezett szerepköre több megyében azt eredményezte, hogy az osztály munkatársai a szakfelügyeletet direkt módon irányították. Az intézet tudta nélkül feladatot adtak a szakfelügyeletnek. Ez különösen középfokon volt elterjedt gyakorlat.

Ezt az intézményi szinten megbomlott kapcsolatrendszer alapjaiban „rengette” meg a szakfelügyelet szaktanácsadássá minősítése. Ezzel ugyanis a *hatás- és feladatkörök szintjén is* megbomlott a kapcsolatrendszer. Ez a felbomlás nem elsősorban az osztály és a szaktanácsadás jövőbeni kapcsolata miatt következett be, hiszen a szaktanácsadást ugyanúgy irányíthatták volna, mint a szakfelügyeletet. Az igazi változást az *iskolák és a szaktanácsadás* közötti kapcsolatváltás jelentette. Hiába utasíthatta volna az osztály a szaktanácsadást, ez a megbízást egy szakmailag önállóvá nyilvánított iskola irányában már *nem teljesíthette*. A korábbi kapcsolatrendszer tehát *e* tekintetben és alapvetően amiatt bomlott fel, mert az alrendszer kontrollmechanizmusát elkezdték a szakmailag önálló iskola státusához alakítani.

Az átalakítási folyamatot – ezzel a korábbi teljes felbontását – a már említett 14/1987. MM rendelet fejezte be, amely a tanácsok addigi tevékenységét változtatta meg. E jogszabály után az a helyzet állt elő, hogy a szakigazgatás nem léphetett úgy fel az iskolákkal szemben, ahogy régen, s *ebből következően és ezért* a szaktanácsadással szemben sem tehetett azt, amit a szakfelügyelettel szemben tett.

Az átadás-átvétel másik problémája az *intézet szempontjából* vetődött fel.

A régi kapcsolatrendszer fokozatos lebontása és az új kiépítése az intézet szempontjából felfogható egy funkció – a kapcsolatrendszer funkciója – tisztázási folyamatnak.

E funkciótisztázás első állomása az MM-utasítás volt. Ez, mint jeleztük, meghatározta az intézet helyét, szerepét a szakigazgatási osztály – intézet-szakfelügyelet – iskola kapcsolatrendszerben. Az intézetek első perctől kezdve azt hangsúlyozták, hogy

fő feladatuk az iskolák önállóságának a segítése. Ezt viszont egy változatlan szakfelügyeleti és szakigazgatási környezetben kellett volna megvalósítaniuk. Ebben a „környezetben” érthető okok miatt nem lehetett funkciót tisztázni.

A szaktanácsadói jogszabály megjelenése után a helyzet még bonyolultabb lett, holott éppen fordítva kellett volna történnie. A bonyolultságot az okozta, hogy az intézeteknek nemcsak saját funkciójukat kellett tisztázniuk, hanem ezzel együtt a szaktanácsadását is – mind az iskolákkal, mind az intézetekkel való kapcsolatukban értelmezve.

A szaktanácsadói jogszabály kiadását követően egymást érik a különböző szintű tanácskozások, gyűlések, ahol az intézetek vezetői megkísérik értelmezni a helyzetet. Az, hogy ezt a feladatot egy olyan intézetnek kellett megoldani, amely még saját funkcióját sem tisztázta, azzal magyarázható, hogy a szaktanácsadás bevezetése különösebb szakmai előkészítés, megalapozás nélkül történt meg.

Ezek a tanácskozások azonban a szaktanácsadás jogszabályilag megfogalmazott feladatainál konkrétabb, differenciáltabb útmutatással nem szolgáltak. Az *oktatási törvény és a szaktanácsadói jogszabály* rendelkezéseit próbálták együttesen értelmezni. Lényegében ilyen megállapítások hangzottak el a funkciótisztázás szintjén:

„az iskolák, pedagógusok szakmailag önállóak”;

„a szaktanácsadók segítsék ezt az önállóságot”;

„a szaktanácsadók ne állandóan órákat látogassanak, hanem a munkaközösségekre koncentráljanak”;

„az intézet ezt a munkát koordinálja”;

„az intézet igazi otthona kíván lenni a szaktanácsadásnak” stb.

Az ennél konkrétabb funkciótisztázás azért nem valósulhatott meg, mert az intézetvezetők sem tudtak ennél többet mondani, illetve az iskolák igényeiket még nem voltak képesek önállóan megfogalmazni. Végezetül, mert ezeken a tanácskozásokon a szakigazgatás mindig képviseltette magát.

A funkciótisztázási folyamat harmadik állomása a tanácsi jogszabály megjelenése volt. Említett kompromisszumai miatt azonban ez a jogszabály sem tisztázta az egyébként is bonyolult helyzetet. Annyit mindenesetre elért, hogy felerősödtek a magukra adó, szakmailag felkészültebb intézetvezetők *önállósodási* törekvései, bár ez még nem jelentett szakmailag is kellően megalapozott funkciótisztázást. E törekvéseket segítette az is, hogy ekkor kezdődik el a tanácsi vonal fokozatos gyengülése. Ezt jelzi többek között az is, hogy a megyék ettől kezdve fokozatosan megszüntetik az ún. összegező vizsgálataikat.

Az átadás-átvétel egy újabb problémája a *szaktanácsadás* szempontjából értelmezhető. A szaktanácsadó az, akire leginkább jellemző volt a szerepzavar. Ez egyrészt abból származott, hogy a szaktanácsadás a szakfelügyelet bázisán jött létre. Azok a szakfelügyelők, akik korábban is tartalomra és folyamatokra figyelő tevékenységet végeztek, nem tudtak mit kezdeni a szaktanácsadási jogszabállyal. Ez ugyanis szerintük „azt fogalmazta meg, amit ők korábban is csináltak, akkor most mit kell másként csinálniuk?”.

A szerepzavar másik oka az volt, hogy nem tudtak mit kezdeni az iskolák szakmai önállóságával. „Most nem tudjuk mi lesz; csak akkor mehetünk az iskolába, ha hívnak bennünket, vagy magunktól is. . . mit jelent az, hogy tanácsot adjak. . . és ha nem igénylik, akkor mit csináljak, vegyem a kalapomat?”

Szerepzavart okozó tényező volt az intézetek és a szaktanácsadók közötti kapcsolat is. A nyilatkozó szaktanácsadók többsége az intézetet úgy értelmezte, hogy itt

ugyanolyan, csak magasabban kvalifikált intézeti munkatársak fogadják őket. Ezt viszont sem létszámbeli korlátok, sem a szakmai felkészültség fogyatékoságai nem tették lehetővé. Az indulási időszak intézetet minősítő-értelmező tipikus megjegyzése volt az a szaktanácsadók részéről, hogy „nem jövök ide be, hiszen itt nincsen olyan szakos munkatárs, mint én!” (Erre a sajátos kapcsolatrendszerrel minősítő problémára még visszatérünk!)

Az átadás-átvétel *végezetül* sajátos problémát jelentett az *iskolák* szempontjából is. E probléma lényege abban fogalmazható meg, hogy az iskolákat törvényileg önállóvá nyilvánították, azonban ennek feltételei hiányoztak. A tervlembontásos ismeretátadási koncepció *lényegét* tekintve, szempontjaikból értelmezve továbbra is érvényben volt. Megváltoztatták viszont helyi-területi irányítási környezetüket. Azt tehát, hogy ők mitől önállóak, illetve, hogy önállóak, alapjában e változásból származtatták. Természetesen önállóságukat is ebben az irányban próbálták meg érvényesíteni. Ennek legtipikusabb példái voltak, amikor a szaktanácsadót a felkeresett iskolában távozásra szólították fel, illetve „lebeszéltek” látogatási szándékáról.

A pedagógiai intézetek az indulás pillanatában nem jelentettek mást a megkérdezett pedagógusoknak, mint továbbképzési intézetet, illetve azt, hogy „ismét létrehoztak a nyakukra egy új szervezetet”.

A szaktanácsadás átadás-átvételénél azért időztünk hosszabban, mert érzékeltetni szerettük volna, hogy milyen különböző típusú magatartások, érdekek voltak azok, amelyek meghatározták egyrészt az indulást, másrészt a folyamat során milyen módon és mértékben befolyásolták tartalmát.

Az átadás-átvétel különböző típusú érdekviszonyai, konfliktusai természetesen a szaktanácsadás működési *folyamatában* is jelen voltak, illetve jelen vannak.

Az intézet által a szaktanácsadás működtetése tehát ezek talaján kell hogy megvalósuljon. E „működési talaj” érzékeltetésére ismét „hárommegyés” tapasztalatainkat hívjuk segítségül. A megválaszolásra váró kérdés az volt, hogy: *kinek, miért, milyen szaktanácsadásra van szüksége, és ez mennyire teljesült?*

Kinek miért kell szaktanácsadás

Az *általános iskolák* esetében a *pedagógusok* alapvetően négy okból tartottak igényt szaktanácsadásra:

- szükség van a szaktanácsadásra, mert a képző intézmények módszertani képzési hiányait pótolják;
- szükség van a szaktanácsadásra, mert a központi tananyag igen gyakran változik, kell a betanítás, segítség;
- szükség van a szaktanácsadásra, mert a pedagógusi munka hatékonyságának nélkülözhetetlen külső – ezáltal objektívként tételezett – minősítő intézménye;
- végezetül szükség van a szaktanácsadásra, mint friss, aktuális információk terjesztőire.

A *munkaközösség-vezetők* két okból tartottak igényt a szaktanácsadásra:

- szükség van a szaktanácsadásra a közösségen belül tanító pedagógus munkájának értékeléséhez, minősítéséhez;

- szükség van a szaktanácsadásra a munkaközösség szakmai közösségkénti működtetésében. (Ezt az igényt többnyire a továbbképzések szervezésével kapcsolatosan fogalmazták meg.)

Az *igazgatók* két okból tartottak igényt a szaktanácsadásra:

- szükség van a szaktanácsadásra a pedagógus, a munkaközösség-vezető tevékenységének szakmai minősítése érdekében;
- szükség van a szaktanácsadásra valamilyen iskolai, vezetési szinten elhatározott feladat megoldásához.

Ezek az *általános iskolák* szintjén megfogalmazott igények egyrészt a képzés és irányítás, másrészt a hatékonyság megítélésére irányultak.

A *középfiskolák* – szakközépfiskolák és gimnáziumok szerepeltek a kérdezettek között – a szaktanácsadás iránti igényeket nem fogalmazták meg. Nekik, szerintük *nincs szükségük* szaktanácsadásra. A „miért”-re az alábbi válaszokat kaptam:

- A szaktanácsadás szakmai felkészültsége vagy azonos, vagy elmarad a középfiskolai pedagógusokétól. Ez a szakmai különbség különösen érvényes a munkaközösségvezetők esetében.
- A tananyag-változtatás illetve az esetleges adaptáció a középfiskolák esetében korábban sem okozott problémát, a törvény után pedig még kevésbé;
- A középfokú intézményeknek nincsenek hatékonyság-megítélési problémái. A hatékonyság-megítélés egész rendszere működik. Versenyek, érettségi, felvételi. Nyúltabban „piacosított” környezetben működnek, mint az általános iskolák.
- A munkaközösségek az iskolák többségében jól, illetve azon a szinten működnek, hogy az egyes pedagógus értékelését el tudják végezni, sőt erre a vezetés is alkalmasnak véli őket.
- Végezetül okként szerepelt az is, hogy a középfiskolák pedagógusai szakmai jellegű információ tekintetében általában az felsőfokú intézményekhez fordulnak.

Az általános iskolák által megfogalmazott igények – mint okok – láthatóan a középfiskolák esetében is jelen vannak. Ezeket a problémákat azonban az intézmény falain belül maguk oldják meg, illetve problémáik megoldására más segítséget vesznek igénybe és nem a szaktanácsadást.

A *szakigazgatás* szaktanácsadás iránti igényeiket a következő okokkal magyarázták:

- A szaktanácsadás – elnevezésétől függetlenül – továbbra is az egyedüli olyan intézmény, amely a leggyakrabban és legközvetlenebbül kapcsolatban van az iskolán belüli folyamatokkal. Ezekről pedig nekünk döntéseinkhez információk kellene, amelyeket ők „szállítanak”.
- A művelődési szakigazgatás továbbra is egyedüli intézménye annak a környezetnek, amely az iskolákkal kapcsolatos „információs éhségét” a szaktanácsadás bevonásával elégíti ki.

- Sem az igazgatás, sem az általa kiszolgált környezet struktúrája, funkciója nem változott. (Tegyük hozzá: a kompromisszumos jogszabályok miatt fogalmazhatunk így. Elvileg mindegyik megrendelő azt kér és annyit, amennyit önkorlátozása folytán gondol.)

A „milyen szaktanácsadásra van szüksége” kérdésre az *általános* iskolai válaszok, közel azonos fontosságot tulajdonítottak a következő három feltételnek:

- módszertani kulturáltság,
- tantárgyi felkészültség,
- emberi kapcsolatteremtés.

A *középszkolák* esetében a válaszok sokkal inkább a szakmai szempontú feltételekre vonatkoztak. Itt fogalmazták meg azt az igényt is, hogy a szaktanácsadó egyfajta szakmai műhelyt teremtsen maga körül.

A *szakigazgatás* „szaktanácsadói képe” lényegében a jogszabályban megfogalmazott szaktanácsadói feladatok összegyűjtéséből alakult ki. Ebben főleg formai szempontok utaltak arra, hogy itt nem szakfelügyeletről van szó. Pl.: adjon tanácsot, ne készítsen részletes írásos jegyzőkönyvet, előre jelentse be, ha az iskolába megy stb.

A „mennyire teljesültek a szaktanácsadással szembeni elvárások” kérdésre az alábbi válaszokat kaptuk:

Általános iskola:

- a szaktanácsadók nagyon ritkán jönnek;
- elmélyült együttműködésre nincsen lehetőség;
- ha valamit változtatni szeretnénk, nem lehet velük végigcsinálni;
- nem szállítják a legfontosabb, a munkához szükséges információt;
- nem tudnak mérési problémáinkban segíteni;
- a továbbképzéseken még mindig nem a legaktuálisabb kérdésekkel foglalkozunk, még mindig kevés a gyakorlati rész aránya;
- nem feladatuk, így nem is minősítik a pedagógusokat, azért ezt nekünk kell elvégezni;
- nem készítenek írásos jegyzőkönyvet a látogatásukról.

Szakigazgatás:

- a döntéseinkhez kapott anyagok nem használhatók, túlzottan elvontak;
- a szaktanácsadói összefoglalókat egy sor szempontból ki kell egészítenünk, emiatt sok esetben inkább magunk készítjük el.

Az iskolán és a kapcsolatrendszeren belüli különböző pozíciók láthatóan nemcsak az igényekben, hanem a be nem teljesült elvárásokban is tetten érhetők. Vagyis az általános iskolai *pedagógusok* rendszeres, folyamatos kapcsolattartásra tartanak igényt, az *igazgatók* a pedagógusaik minősítésére. Mindezt vagy nagyon konkrétan, vagy legalább egy jegyzőkönyv keretein belül. A *szakigazgatás*, az ő szakmaiságtartalma szempontjából minősíti a szaktanácsadói jelentéseket, döntés-előkészítési előterjesztéseket.

Ezekből a be nem teljesült igényekből egyúttal az is kiderült, hogy a szaktanácsadás működtetése folyamatában, a szaktanácsadásnak a kapcsolatrendszerben elfoglalt

szerepét illetően milyen elmozdulások történtek. Ezekkel az elmozdulásokkal is foglalkozni fogunk a szaktanácsadás-működtetés konkrét területeit érintő elemzésben.

Továbbképzés és iskolai igények

A pedagógiai intézetek továbbképzési tevékenysége bizonyára nagyon sokféle és egyúttal differenciált szempont szerint elemezhető, osztályozható.

Az általunk választott szempontrendszer négy nagyobb kérdéskört foglal magába.

Az *első* elemzési szempont a résztvevőkre, státusukra, számukra vonatkozik. (Kiknek szerveznek és milyen létszámú továbbképzést.)

A *második* elemzési szempontunk az intézetek továbbképzési tevékenységének szervezeti osztályozására vonatkozik (Az intézetek által szervezett tanfolyamok, továbbképzések stb. milyen szempontok szerint osztályozhatók.)

A *harmadik* elemzési szempont a továbbképzési munka előkészítésére, folyamatára, befejezésére irányul. (Ezen belül az igények, tematikák, az előadók, az irodalom, a minősítés kérdéseit vizsgáljuk.)

A *negyedik* elemzési szempont a tanfolyamok befejezése utáni tevékenységet érinti. (Ezen belül a nyomon követés, a számonkérés, az információszerzés, a továbbképzés hatékonyságának kérdéseit érintjük vázlatosan.) Az alábbiakban e szempontsor alapján elemezzük az intézetek továbbképzési tevékenységét.

A pedagógiai intézetek által *továbbképzettek* körét két nagyobb csoportba sorolhatjuk. Az egyik csoport a *végzettség* szerint képzendők köre. E csoportba tartoznak az óvónők, tanítók, tanárok, képzés nélküliek. A másik csoportba azok tartoznak, akik elsősorban *munkahelyi beosztásuknál* fogva lesznek továbbképzendők. Ide sorolhatók az igazgatók, igazgatóhelyettesek, az iskolai, iskolaközi, területi munkaközösség-vezetők a szaktanácsadók, az általános felügyelők, gyermekfelügyelők, gondnokok stb. (Ez az elhatárolás nem pusztán elméleti jellegű, az egyes tanfolyamok – időben, létszámban, az előadókat és a tematika összeállítását illetően stb. – e csoportosítás mentén jól elkülöníthetők.)

Az intézetek továbbképzésein megynként igen eltérő a résztvevők száma. Az arányokat illetően a továbbképzettek számát bizonyos szempontból kondicionálja a megye nagysága, a nevelési-oktatási intézmények kiépítettségi szintje, illetve a megye település-szerkezete. Az indulás időszakában – 1985–1987 között – a legkisebb létszámú továbbképzés 340, a legtöbb 3500 főt érintett. A továbbképzési létszám évi átlaga ebben az időszakban 1700 fő körül mozgott. Ez az átlaglétszám, ha pusztán a mennyiségi szempontot vesszük figyelembe, egy kisebb megye teljes pedagógus állományának tanfolyami részvételét jelenti. Ha pusztán a mennyiség alapján minősítünk, ez minden bizonnyal komoly intézeti tevékenység fokmérője lehet. Ez az átlaglétszám az 1987–1989 közötti időszakban 1000 fő alá csökkent. A csökkenés anyagi és hatékonysági okokra vezethető vissza.

Az ismeretátadó továbbképzések – céljuk, jellegük, formájuk, tárgyuk, helyük, időtartamuk alapján az alábbiak szerint osztályozhatók:

- Az ismeretátadás *célya* szerint megkülönböztethetünk alapozó, szinten tartó, továbbképző, intenzív továbbképzési célokat.
- Az ismeretátadás *jellege* szerint megkülönböztethetünk elméleti vagy gyakorlati és a kettőt egy továbbképzési szakaszban alkalmazó, ún. komplex jellegű továbbképzési tevékenységet.

- Az ismeretátadás *formája* szerint megkülönböztethetünk tanfolyamatokat, konferenciákat, ötletbörzét, megyei pedagógiai napokat, vitafórumokat.
- Az ismeretátadás *tárgya* szerint megkülönböztethetünk tantárgyakra, tantervekre, tankönyvekre – ezek korrekcióira –, vezetési ismeretekre irányuló és egyéb ismeretek átadását tartalmazó továbbképzéseket.
- Az ismeretátadás *helyét* tekintve megkülönböztethetünk bentlakásos, irányított önképzéses, regionális továbbképzési tevékenységet.
- Az ismeretátadás *idejét*, időtartamát illetően igen gazdag időtartamskálát találunk. Az egynapos továbbképzéstől a kétévesig szinte majdnem minden időtartam megtalálható a továbbképzések szervezése során.

Az ismeretátadás különböző szempontjai szerinti továbbképzési tevékenységek megyénként eltérően valósulnak meg. Mi most csak azokat jelezzük, amelyek a legáltalánosabbak:

- A cél tekintetében a megyék többsége az alapozó és a továbbképző formát preferálja.
- Az elméleti-gyakorlati, illetve komplex tevékenységjelleg tanfolyamonként eltérően valósul meg. Átlagban 70:30 százalék az arány az elmélet javára. A komplex jelleg esetén az arány feleződik.
- A továbbképzés formáját illetően a leggyakoribb a tanfolyami jelleg.
- Az ismeretátadás tárgyát tekintve a megyék többsége – az intézetek helyzetéből adódóan – a tantárgyi, szaktudományi, szakmódszertani tematikát alkalmazza.
- A továbbképzés helyét vizsgálva az intézetek többsége a bentlakásos formát választja.
- Az irányított önképzést csak az utóbbi időben kezdik alkalmazni az intézetek.
- A továbbképzés ideje általában rövid, 1–2 napos, esetleg hetes; ritkább az egyéves időtartamú továbbképzés.

A megyei pedagógiai intézetek egyik elődintézményének tekinthető pedagógus-továbbképző kabinetek működése során a tanfolyami továbbképzési igények felmérésére általános gyakorlat volt a felülről kiinduló kezdeményezés. A kabinet munkatársai összeállították a továbbképzési programot, és ezek után történt meg a tematika összeállítása. E módszer ellen – amely az indulást jellemezte – joggal merülhetek fel a pedagógusok részéről különböző kifogások. A legnyilvánvalóbb kifogás az volt, hogy ez a fajta tanfolyamszervezés nélkülözi, mellőzi a terület valóságos problémáit, legjobb esetben is „el-megy az érintettek feje fölött”.

E módszerben napjainkban történik a jelentősebb, megyénként differenciált változás, módosulás. Egy-egy továbbképzési terv összeállítását igen alapos igényfeltárás,

majd súlypontozás előzi meg. Ebből is következik talán az, hogy az előző szempont esetén igen gazdag továbbképzési célokat, formákat stb. rögzíthettek. Az igényfelmérések az intézeti munkatársak, valamint a szaktanácsadók, illetve az előző évi tanfolyami együttlétek tapasztalataira támaszkodnak. Ez a változás minőségi elmozdulást jelez az elemzett intézeti tevékenységben.

A tematika – továbbképzési program – összeállításában is tapasztalható némi elmozdulás. Ez az elmozdulás többek között két ténnyel magyarázható. Az egyik esetben az történik, hogy a tematika eredeti összeállítása során bővül az alkotók köre. A korábbi helyzetet az jellemezte, hogy szinte kizárólag a szaktanácsadók végezték ezt a munkát. Ma az intézeti munkatársak és külső szakemberek is egyre gyakrabban belépnek a programkészítők táborába. A másik változás a tematikák alakíthatóságát illetően tapasztalható. Ma egyre gyakrabban alkalmaznak úgynevezett „levegős tematikát”. Itt a továbbképzés elején a lehetséges kereteken belül a résztvevők maguk alakítják át, illetve ki az igényeiknek méginkább megfelelő tanfolyami programot.

A fenti két változáshoz hasonló szemléletmódosulás történik az előadók kiválasztásában is. Az igényesebb megyék egyre gyakrabban vonnak be olyan előadókat, akik egy adott kérdés országos elméleti-gyakorlati szakértői, szakemberei, illetve egyre gyakrabban jelennek meg előadóként a régióban a különböző területen elérhető felsőoktatási intézmények oktatói is. E változási tendenciák minden bizonnyal a képzés minőségét emelhetik.

A továbbképzési tevékenységben ma már gyakran tapasztalható az is, hogy a szervezők a tematika összeállításával egyidejűleg kötelező és ajánlott irodalmat jelölnek meg a majdani résztvevőknek. Ez az irodalom funkcionális értelemben is jelen van a továbbképzésen. Egyrészt beépül a tematikába, másrészt a résztvevőktől – megynként eltérően – valamilyen formában számon kéri.

A résztvevők valamilyen jellegű minősítése a továbbképzési tevékenységnek nem pusztán formai értelemben vett utolsó tanfolyami aktusa. A minősítés kérdése több problémát, feladatot vet fel a tanfolyam befejezésekor.

A megység többsége az egy-, illetve két éves úgynevezett hosszú tanfolyamokat írásos minősítéssel zárja. A „megfelelt” különböző formáit ítélik oda a hallgatóknak. Egyéb tanfolyamokon ezt általánosan nem teszik, vagy úgy alkalmazzák, hogy annak gyakorlati jelentősége nincs. Például: tanúsítványt adnak a tanfolyam elvégzéséről.

A másik probléma a minősítési szempontok, a tanfolyami időszak alatt végzett munka értékelésének a kérdésköréhez tartozik. E szempontok kidolgozása a mai időszak feladata. Ide tartozó probléma lehet még a tanfolyamokon történő vizsgáztatás kérdése. Az említett – egy- vagy két éves tanfolyamoknál írásos vizsgakötelezettség van. Ma kezd elterjedni, hogy ne csupán a hosszú időtartamú tanfolyamokon történjen írásbeli vizsga, hanem már az egy-két hetes, esetleg hónapos együttlétek is valamilyen, akár gyakorlati jeggyel záruljanak. Például: óraelemzés, bemutató tanítás stb. Ezt már néhol alkalmazzák az intézetek.

Végezetül talán, de nem utolsósorban a minősítéshez tartozó kérdés a végzettek anyagi-szakmai elismertségének valamilyen formája, illetve honorálása. Ma e tekintetben az a helyzet, hogy a továbbképzési tevékenységek közül csak az ún. intenzív célú továbbképzésben részt vevők, illetve részt vettek részesedhetnek anyagi, illetve szakmai elismerésben. Egy-két megyei gyakorlat azonban azt bizonyítja, hogy van e téren is elmozdulási lehetőség, nevezetesen a hallgatók írásos vagy gyakorlati munkájának sokszorosítása mint publikációs lehetőség, vagy mint video felvétel-kölcsönzés.

Az, hogy a tanfolyamot végzett hallgató mit hasznosít – mit hasznosíthat – iskolai munkájában a tanfolyamon átadott ismeretekből, módszerekből, „szellemből” a to-

vábkképzés hatékonyságának, és ezáltal a továbbképzés presztízsének egyik igen fontos fokmérője lehet. Emellett természetesen az iskola működési viszonyaira is ad némi értékelési alapot. A beszélgetések során az e kérdésre adott válaszok általában két megjegyzésre szorítkoztak.

Az egyik lényege az volt, hogy az intézeti munkatársak a tanfolyam végzetével a hallgató igazgatóját informálják a pedagógus tevékenységéről, és felkérlik őt arra, hogy saját hatáskörében valamilyen formában ismerje el a pedagógus tanfolyami munkáját.

A másik természetű megjegyzés lényege abban foglalható össze, hogy egy ún. nyomon követés igen nehéz. De minden nehézsége mellett próbálkoznak – igaz kevesen – a nyomon követéssel. Ennek eszköze, módszerei, a mérőlapok készítése, az iskolai bemutató foglalkozások megtekintése, a tanfolyamon hallottak továbbadásának meghallgatása különböző fórumokon stb. E területen tehát úgy tűnik, hogy van még feladat a tartalmi előrelépés tekintetében.

A szakigazgatás vizsgálatokat rendel...

A szaktanácsadás átadásánál-átvételénél, valamint a működés során megfogalmazott igényei és be nem teljesült elvárásai kapcsán már foglalkoztunk a szakigazgatással. Az alábbiakban a szakigazgatásnak és az intézetnek a működési folyamat során megvalósuló konkrét kapcsolatát elemezzük. Ez a kapcsolat tartalmilag két elkülöníthető szakaszra bontható.

Az *első* szakasz körülbelül 1988 közepéig tart, míg a *második* szakasz 1988 közepétől napjainkig.

Az *első* szakasz lényegében az intézetek létrehozásától kezdődik. A kapcsolattartás e szakasza jól érzékelteti, hogy a szakigazgatás milyen együttműködésre törekszik az intézettel, milyen szerepet szánt ennek igazgatási tevékenységében. Emellett az is jól érzékelhető e szakaszból, hogy az igazgatás hogyan is működik egy reá jellemző kapcsolatrendszerben.

Az éppen hogy elinduló intézetek első meglepetése akkor következik be, amikor a művelődési szakigazgatási szervek vezetői, illetve ezek helyettesei „lediktálják” azokat a feladatokat, amelyeket az adott naptári évben az intézeteknek el kell végezniük.

Ezek a lediktált feladatok megyei átlagban 18–22 feladatot jelentettek, amelyeket az intézetek kötelesek voltak saját munkaterükbe beépíteni. A „beépítés” itt gyakorlatilag azt jelentette, hogy ha ehhez a 18–22 feladathoz még hozzátették az MM és az OPI által „kitalált” feladatokat, akkor alapjában kész is volt a munkaterv. A szakmai irányítás gyakorlati megvalósulásáról tehát ez volt az induló intézet első élménye.

A teljesítendő feladatokat nagyon nehéz osztályozni, ez egyúttal azt is jelenti, hogy nem igazán olvasható ki belőlük, hogy mi is az igazgatás feladata a kapcsolatrendszerben. Nem deríthető ki, hogy mi az, ami feladatként és mi az, ami csak információként érdekli a szakigazgatást, vagy esetleg konkrét döntés előkészítéshez szükséges.

Ezek a feladatok az iskolai folyamatok, területek valamennyi pontját lefedik:

- tehetséggondozás,
- differenciált iskolakezdés,
- testi nevelés,
- az osztályozás problémái,
- mérések,
- a vezetési stílus vizsgálata,

- szervezeti klíma,
- a diákönkormányzatok működése,
- a munkaközösségek helyzete,
- gazdálkodás stb.

Úgy gondolom, hogy már a leggyakrabban előforduló feladatok felsorolása is jelzi, hogy az osztályt minden érdekli, mindenről tudni akar.

Az intézet a feladatokon kívül azt is utasításba kapta, hogy a feladatot mikorra kell teljesíteni, és azt is, hogy melyik iskolában kell ezt elvégezni.

A naptári évre kiosztott feladatokon túlmenően az intézeteknek, szaktanácsadóknak részt kellett venniük az ún. összegező vizsgálatokban is. E vizsgálatok általában az osztály által elkészített terv alapján folytak. E terv lényege az volt, hogy ötvenként minden iskolát egy átfogó, mindenre kiterjedő vizsgálat keretei között minősítettek.

Az összegező vizsgálaton kívül szinte valamennyi intézetnek, szaktanácsadónak e szakaszban feladata volt – legalábbis a szakasz közepéig – az igazgatók minősítése. Ez ugyanis több esetben nem esett egybe az összegező vizsgálat ötvenkénti periodizálásával.

Ebben az indulási – első – időszakban kapott feladatok a tapasztalatok szerint az intézet és a szaktanácsadás tevékenységének több mint nyolcvan százalékát kitöltötték.

Az intézetek a három feladatot úgy oldották meg, hogy a szaktanácsadók tevékenységét a lehető legapróbb részletességgel megtervezték. A szaktanácsadók erre az időszakra úgy emlékeztek, hogy „még a legvadabb szakfelügyeleti időszakban sem volt akkora a leterhelésünk, és ilyen minimális az önállóságunk”.

Az intézetek belső munkatársai e feladatokat a maguk részéről egyrészt így teljesítették – beosztották a szaktanácsadókat –, másrészt úgy, hogy a különböző feladat-teljesítést tartalmazó-igazoló szaktanácsadói jegyzőkönyveket összesítették. Az összesítéshez sem kellett azonban önálló munkát végezniük, ugyanis az osztály munkatársai a feladatok mellé az összesítés szempontjait is mellékelték. Ha ez elmaradt, akkor tapasztalataim szerint az intézeti munkatársak kértek ilyent, ha nem, akkor viszont az anyagot általában át kellett dolgozniuk. Tehát inkább kértek szempontokat. Így viszont nem maguk alakították ki elemzési kultúráikat, ezzel együtt az intézetre jellemző sajátos szakmaiságot.

Ebben a nagyon leegyszerűsítve vázolt együttműködésben az első változást az összegező vizsgálatok megszűnése jelentette. Az összegezőt megszüntető első megyét, Somogyot már csak azért is követte a többi, mert a „konzervatív” minősítő jelző nem használt presztízsüknek.

Az összegező vizsgálatok megszűnése azonban nem jelentett tényleges feladatcsökkenést, csak a feszített tervezés lazult egy kicsit. A feladatcsökkenés azért nem következett be, mert az összegező fokozatos megszűnésével párhuzamosan megjelentek – pontosabban felerősödtek – a különböző jellegű – cél, tematikus stb. – vizsgálatok. E vizsgálatokat tartalmilag a kutatás során nem sikerült megkülönböztetni, ugyanis ezek ugyanolyan feladatok voltak, mint a korábban említett 18–22. Tartalmukban, felhasználási céljaikban ezektől nem különböztek.

Az ilyen típusú összegezés megszüntetése mellett a másik változás – ez viszont már tényleges változás volt – az igazgatói minősítések megszüntetése. E feladat megszűnése a szaktanácsadók „munkaidejének” harmincszázalékos csökkenését eredményezte. Ezzel tehát a szaktanácsadói önállóság is teret kapott.

Az intézetek és a szakigazgatási szervek közötti szakmai együttműködés harmadik

változása a '88–'89. év fordulójától kezdődött el. Ettől kezdve a megyék nagyon gyorsan és nagyon radikálisan csökkentették megrendeléseiket. Ekkor gyorsult fel a kétszintű igazgatásra való áttérés. Ez az áttérés a megyei tanácson belül a hatalmi-érdekérvényesítési harcok keretei között zajlott le, mint folyamat. Ez teljesen lekötötte a szakosztályok figyelmét, pontosabban a tanács teljes szakigazgatásának a figyelmét.

Az ekkor 2–3 feladatra lecsökkent megrendelések száma mára sem változott. Ezek a feladatok viszont most már nem pusztán az informáltságot szolgálják, hanem döntéshozókészítéshez kapcsolódnak.

Szolgáltatás

Az intézetek által végzett tevékenységeket – a továbbképzés és a szakigazgatási szerv döntéshozókészítésében való részvételén kívül – az ún. szolgáltatási tevékenységek közé soroljuk.

Az intézetek által nyújtott szolgáltatások közül kiemelkedő fontosságúak az intézeti *kiadványok*.

Ezek a kiadványok az indulási időszakban általában legfeljebb kétoldalas információkat tartalmazó lapok, amelyek valamennyi iskolához eljutottak. E lapokon a szaktanácsadók és az intézet munkatársai által összegyűjtött leglényegesebb információk szerepeltek. Ezek vagy valamilyen jövőbeni eseményre hívták fel a figyelmet, vagy valamilyen múltban megtörtént eseményről adtak igen szűkszavú tájékoztatást.

Az indulási időszak másik ilyen „egylapos” kiadványa volt a különböző tantárgyakra kidolgozott és a szaktanácsadók szerint bevált mérőlap. Ezeket is minden iskolához eljuttatták egy példányban.

A kiadványozási gyakorlatban az első jelentős változást a pályázatokat nyert pedagógusok munkájának publikálása jelentette. Ezzel lényegében elindult az a folyamat, amelynek eredményeként az intézetek 1989-ben megyei átlagban 30–40 közötti önálló kiadványt jelentettek meg. Ez az indulási időszak ötszörösére növelt kiadványszám egyrészt rendszeresen – havonta, negyedévenként, évente –, valamint időszakosan megjelenő köteteket jelent. Ezeket vagy az intézeti munkatársak szerkesztik, esetleg írják, vagy a szaktanácsadók. A szerzők között a többséget a pedagógusok alkotják, ritkábban megjelenik országos tekintélynek örvendő szakember írása is.

A kiadványok témái az iskolai élet szinte valamennyi területét lefedik. A legnagyobb arányt a programfejlesztési, módszertani és az értékelési kérdések témái képviselik.

Ezzel az aktív kiadói gyakorlattal az intézetek képesek állandó jellegű és szakmailag megalapozott kínálati piacot produkálni az iskolák számára. E tevékenység fontosságát és hasznát mi sem bizonyítja jobban, mint az, hogy az intézetek előzetes tájékozódásaik alapján kiadványaik ötven százalékát pénzért is értékesíthetnék.

Az intézeti szolgáltatások *másik* fontos területe az iskolai igényekre reagáló szakmai szolgáltatás. Ezek a szolgáltatások az alternatív programok, alternatív iskolastruktúrák, valamint a programfejlesztés, méréselmélet, mérés módszertan területén lehetővé teszik az intézet szakmai jelenlétét. E szolgáltatást a programfejlesztés és a mérések területén az intézet belső munkatársa végzi, míg a másik két területen a kísérletet megvalósító szakember adja ezt a szolgáltatást. A cél itt is természetesen az, hogy ezeknek a programoknak legyenek helyben lévő szakemberei. A szolgáltatásként megjelenő szándékok egyúttal azt is jelzik, hogy az intézet mindinkább az iskolák szintjén felmerült igények szerint kíván működni, másrészt azt is, hogy ezzel a szolgáltatással egy új típusú pedagógiai intézet működésének körvonalai rajzolódnak ki.

A szolgáltatások *következő*, egyre fontosabbá váló területe a pályaválasztási tanácsadás. Az intézetekben romló körülmények között, egyre kevesebben foglalkoznak pályaválasztási tanácsadással. E tanácsadás lényegében azoknak a nyolcadik osztályos tanulóknak igyekszik segítséget adni, akiket vagy nem vettek fel ott, ahová jelentkeztek, vagy nem tudják, hol tanuljanak tovább. A tapasztalatok szerint a tanácsadásra váró, erre rászoruló diákok száma rohamosan növekszik, míg e tevékenység egyre inkább leépül.

Végezetül a szolgáltatások új területének számítógépes videoprogram készítését, kölcsönzését, valamint a számítástechnikai szervízszolgáltatást kell említenünk. E két új szolgáltatás egyre inkább piacépes tevékenységgé válik, ami azt jelzi, hogy az iskolák híradástechnikai feltételrendszerében némi javulás tapasztalható.

A szolgáltatások igen vázlatos áttekintése után a működésvizsgálat harmadik dimenziójával foglalkozunk.

Szakmaiságtartalom

A működés vizsgálatának eddig tárgyalt dimenziói lényegében egy-egy meghatározott szempontból – az intézményi és tevékenységstruktúra felől – arra a kérdésre keresték a választ, hogy egy új oktatásirányítási szisztéma miként alakult ki. Ebben a sajátos szempontrendszerben a *szakmaiságtartalom* elemzésnek is az az alapvető célja, hogy ezt az átalakulási folyamatot a maga szempontjai szerint érzékeltesse.

A szakmaiságtartalom lényegében olyan átfogó elemzési kategória, amely arra ad választ, hogy egy adott *intézmény*, illetve maga a *kapcsolatrendszer* hogyan és miként foglalkozik iskolai folyamatokkal. A szakmaiságtartalom – akár az intézmény, akár a kapcsolatrendszer szintjén vizsgáljuk – elemzési szempontjai többek között a következők lehetnek:

- az intézmény a kapcsolatrendszer, a tanítási folyamatok szakmai kérdéseivel foglalkozik, avagy ennek személyi-tárgyi feltételeivel;
- az iskolai folyamatokat az iskolához képest külső szempontsor alapján minősíti, avagy az itt feltárt problémák az irányadók;
- az iskolai feladatok tényszerű rögzítése történik-e meg, avagy folyamatok elemzése, okok keresése;
- az iskolai tevékenységet kívülről kívánja-e fejleszteni, avagy az iskolák által elindított folyamatokat ezek szintjén segíti, támogatja;
- az iskolai folyamatokat iskolatípusonként értékeli, avagy más szempontok szerint szervezi tevékenységét;
- a pedagógus konkrét személye érdekli, avagy az egy tantárgyat tanító pedagógusok közössége az, amelyet tevékenységének homlokterébe helyez.

Ezek az elemzési szempontok azok – számuk természetesen bővíthető –, amelyek a szakmaiságtartalmat önálló működésvizsgálati dimenzióvá „avatják”, ebből következően a működésvizsgálat többi dimenziójától el is különíthetők. Ez természetesen nem azt jelenti, hogy az eddig leírtak nem szolgálnának alapul a szakmaiságtartalom elemzéséhez. A kapcsolat a szokásos kérdések sorrendjében úgy jelölhető meg, hogy milyen keretben kik, mit csinálnak és *hogyan*? A szakmaiságtartalom tehát a „hogyan” kérdésre adott választ.

A „hogyan” kérdésének vizsgálatakor elkülönítve beszélni fogunk egyrészt intézményekről, másrészt kapcsolatrendszeréről. Az *intézményi* szakmaiságtartalom, úgy gon-

dolom, különösebb bevezető-értelmező megjegyzést nem igényel. A *kapcsolatrendszer* szintjén vizsgálendő szakmaiságtartalom esetében a fenti szempontokat alapul véve egyrészt azt vizsgáljuk, hogy a kapcsolatrendszer, mint *egész*, miként viszonyul az iskolai folyamatokhoz, másrészt *e* tekintetben van-e különbség a kapcsolatrendszer egyes intézményei között. Másként fogalmazva, van-e azonos szakmaiságtartalommal rendelkező több intézmény a kapcsolatrendszerben, vagy a különböző szintű szakmaiságtartalmak kiegészítik egymást, e tartalmak transzformációja megy végbe, avagy valamelyik intézmény szakmaiságtartalma az egész kapcsolatrendszert meghatározza. Ezek a kérdések, illetve ezek megválaszolása azért is fontos, mert – mint jeleztük – modernizációs értéke van annak, ha az egyes alrendszerek saját, rájuk jellemző szakmaiság szerint működnek. Vizsgálatuk erre a kérdésre is választ adhat.

A szakmaiságtartalom-elemzésnek tehát lesz egy „intézményi” és egy „működési” dimenziója.

Az *intézményi* dimenzió esetén azt vizsgáljuk, hogy a szakigazgatás és az intézet funkciójából kiindulva, ezáltal meghatározottan, milyen szempontból, milyen „problémaérzékenységgel” foglalkozik iskolai folyamatokkal, illetve ez a folyamat során hogyan változott. Az intézményi dimenzióknak két összetevője lesz. Az „igazgatási” és az „intézeti” szakmaiságtartalom.

A *működési* dimenzió esetében a *kapcsolatrendszer szintjén* azt vizsgáljuk, hogy az iskolára irányuló – intézeti, szaktanácsadók és szakigazgatási – tevékenységet tartalmazó mi jellemzi, e tevékenység hogyan változik. A működési dimenzió, mint a kapcsolatrendszer szintjén értelmezett szakmaiságtartalom, lényegében az intézményi szakmaiságot „dinamizálja”, működés közben elemzi. E dimenzióknak két összetevője lesz. A „vizsgálat” és az „intézménycentrikus” tevékenység, szakmaiságtartalom.

Intézményi dimenzió

Igazgatási szakmaiság

Az igazgatási értelemben vett szakmaiság megfogalmazásához a korábban említett kutatási módszerek alkalmazásával megyei és városi szintű tájékozódást, felmérést készítettünk. Az igazgatási szakmaiság megfogalmazásakor abból a tényből indultunk ki, hogy a művelődési osztályok – 6 megye és 125 város – tevékenysége az által meghatározott, hogy milyen funkciót töltenek be egy rájuk jellemző intézményi kapcsolatrendszerben.

E felmérés során egyrészt azt vizsgáltuk, hogy a szakosztályok milyen *funkciót* töltenek be a tanácsai és társadalmi környezetükben. Másrészt azt, hogy a szakosztályok *tervező* munkája hogyan *szerveződik*, ebben mekkora az önállóságuk. Továbbá, hogy az iskolai folyamatok feletti *kontroll* szempontjai kik által meghatározottak. Ezt követően, hogy az általuk meghozott *döntések* milyen következménnyel járnak az iskolák szempontjából. Végezetül azt vizsgáltuk, hogy a szakosztályok milyen *konkrét tevékenységet* végeznek akkor, ha intézményhez látogatnak, ha az itteni folyamatokról információkat szereznek, és amikor az információkat feldolgozzák.

E felmérés témánk szempontjából – a teljes felmérés egy önálló dolgozat tárgya lehet – fontos eredményei a következők voltak:

- A művelődési szakigazgatási szervek tevékenységének, *funkciójának* alapvető jellemzője a *kiszolgálói-közvetítői* szerep. A megyei szint esetében ez a szerep egy *újraelosztó* tevékenységgel bővül;

- A kiszolgáló szerepből következően a szakosztályok *tervezői* munkája két irányból – felülről és oldalról – is meghatározott. Az osztályok saját elhatározásából nem is igen kényszerülnek önálló tervezői munkára. Ez a tervezési gyakorlat azt eredményezi, hogy az osztályok kapcsolatrendszerének intézményei által meghatározott igények lesznek teresítve;
- A tervezői munka sajátosságaiból az is következik, hogy az iskolai folyamatok feletti *kontrollszempontjait* is a kapcsolatrendszer intézményei határozzák meg;
- Az eddig megfogalmazott megállapításokból közvetlenül nem következik, mégis az a helyzet, hogy a szakigazgatás által hozott döntések általában *formális* jellegűek. Ezek ténylegesen nem hatnak az iskolák életére. A reális döntések, beavatkozások a gazdasági és a személyzeti munka területén születnek;
- A szakigazgatás iskolai jelenlétéről, az iskolai folyamatokkal kapcsolatos problémaérzékenységről, információik feldolgozásáról a felmérési tapasztalatok azt mutatják, hogy a szakigazgatást az iskolai folyamatok személyi, tárgyi, dologi, szakmai vonatkozásai, illetve ezek alakulása érdeklí elsősorban. Ezen belül e folyamatok annyiban relevánsak számukra, amennyiben ezek:
 - számszerűsíthetők, százalékban kifejezhetők;
 - elkülöníthetők;
 - arányosíthatók;
 - központi rendelkezéshez kötődnek;
 - tervesíthetők;
 - írásos dokumentum formájában megjelennek;
 - anyagi vonatkozásaik vannak;
 - „hangulati” elemként kezelhetők stb.

Az *igazgatási* értelemben vett szakmaiság, tehát egy alapvetően kiszolgáló jellegű szakosztályi munkán alapuló, a fentiekben pontokba szedett – számszerűsíthető, elkülöníthető. . . – szakmaiságot közvetít az őt körül vevő megrendelői környezet számára.

A szakigazgatás az így értelmezett szakmaiságtartalommal vesz részt az intézet kapcsolatrendszerében. E szakmaiságtartalom a működési folyamat során tartalmában nem változott. Ennek két oka lehet. Az egyik az, hogy a jogszabály –már tárgyalta kompromisszumai miatt – a tényleges működés szintjén nem vezetett változáshoz. A másik ok pedig az lehet, hogy a megrendelői környezet változatlansága igen erős konzerváló hatást fejt ki a szakigazgatás szakmaiságtartalmának befolyásolására.

Úgy gondolom, e két ok együttesen okozza a változatlanságot. A szakigazgatás nem csinál mást, mint korábban, ugyanazt, de kevesebbet, vagyis visszavonult.

In téze ti szakmaiság

Az igazgatásra vonatkozó eddigi megállapításaink szerint ennek funkciója, tevékenysége, szervezeti működése, ebből következően szakmaiságtartalma nem változott. Ami változott, az az, hogy az igazgatás mintegy kivonult a kapcsolatrendszerből.

Az intézeti szakmaiságtartalmat a mozdulatlanlanság folytonossága, illetve a változás alapjában kellett hogy érintse, hiszen az intézet egyik funkciója a szakigazgatás kiszolgálása.

Az intézeti szakmaiságtartalomra befolyást gyakorló másik tényező az iskolák mindenkori helyzete. Ez a befolyásoló hatás az intézeteknek az iskolák kiszolgálására irányuló funkciójából következik.

Az intézetek funkcióját, szervezeti működését, tevékenységét, ebből következően szakmaiságtartalmát az igazgatás és az iskola kapcsolatrendszerben betöltött szerepe, helyzete, mozgása határozza meg.

Az intézeti szakmaiság e kettős meghatározottságát az differenciálja, hogy nyilvánvalóan egy összetett szakmaiságról van szó. A *folyamat* során ugyanis külön elemezhetjük a *szűken vett intézetet*, valamint a *szaktanácsadás* szakmaiságtartalmát. A bennük külön-külön és együttesen jelentkező változások jelentősen befolyásolják az intézeti szakmaiságtartalmat.

Az intézeti szakmaiságtartalmat ebben a „determinációs keretben” kívánjuk értelmezni. A *szervezet, tevékenység, funkció szakmaiságtartalma szempontjából releváns* elemzésénél megkülönböztettünk egy ún. *indulási helyzetet*, illetve egy ebben bekövetkezett *változást*.

Az *indulási helyzet* alapja a már letisztult profilú – pályaválasztással és pedagógustovábbképzéssel foglalkozó pedagógiai intézet. Ezt a helyzetet a szakmaiságtartalom szempontjából az alábbiak jellemzik:

- az intézet szervezete leképezi a szakigazgatását, vagyis az iskolai folyamatokkal iskolafokonként foglalkozik;
- blokkosított formában, iskolafokonként működteti a szaktanácsadást;
- a szakigazgatás évi 15–20 feladatot ad ki az intézetnek, ebbe tartozik az igazgató minősítése is;
- az igazgatás által kiadott feladatokat a szaktanácsadás látja el;
- a szaktanácsadás működtetése igen aprólékosan tervezett tevékenység keretében zajlik, a sok feladat ezt igényli;
- az intézet szolgáltatási tevékenysége információs jelentések, eseménynaptár, különböző híradók terjesztéséből áll;
- a továbbképzést döntően a szaktanácsadók szervezik, és alapvetően az általuk összeállított szempontok, tematikák szerint tömeges továbbképzés folyik;
- az iskolák egyelőre mozdulatlanok;
- az igazgatás kiszolgálása a döntő funkció.

Ezek lehetnek azok a legfontosabb sajátosságok, amelyek az indulási helyzet szakmaiságtartalma szempontjából lényegesek.

E szakmaiságtartalmat tehát az jellemzi, hogy az intézet minden működési mozzanatában igazodik – igazodni kénytelen a szakigazgatáshoz. Az intézet szakmaiságát ebben a helyzetben a szaktanácsadás szakmaisága határozza meg egyrésztől, mivel a szaktanácsadók írásos jelentéseit összegezik. Ez az összegzés azonban pusztán extenzív-mennyiségi összegzés, nem meghatározott szakmai szempontú értelmezés történik, hanem mechanikus összesítés. A szaktanácsadók információi alapján készülnek a különböző információhordozók is. Másrésztől az intézet szakmaiságát az igazgatás határozza meg. Ebben az időszakban igen gyakori, hogy az osztály munkatársa visszaküldi az intézeti munkatárs jelentését, mivel az neki túlságosan „szakmai”. Az információhordozók esetében is igaz e meghatározottság. Ezeknek alapvető céljuk az osztály munkatársainak tájékoztatása. Tudatni velük, hogy hol mi van, mi lesz, illetve hol milyen problémák vannak.

A szakmaiságtartalom szempontjából értelmezhető *változás* legfontosabb jellemzői a következők:

- Az intézetek szervezete egyszerűsödik, az iskolatípusonkénti belső működés dominanciája csökken, feladatra szerveződő teamek jönnek létre.
- A szaktanácsadás működtetésében alapvető változások következnek be. Megnö a szaktanácsadók önállósága, csökken a kötelező leterhelésük, az intézet belső munkájához különböző szakmai tartalmakkal – helyi nevelési rendszer kialakítása, tantervi adaptáció stb. – és nem alapvetően tantárgyszakértőként kapcsolódnak. A szaktanácsadó így több munkatárssal és többféle szakmaisággal fejti ki tevékenységét. Az egy állandó ember mindinkább szervezői tevékenységet végez, és nem „működtet”.
- A továbbképzés mennyisége majdnem felére csökken. Ezek azonban már alapvetően iskolai igényekre szervezett továbbképzések.
- Az iskolák egyre inkább aktivizálódnak, főleg a hatékonyságvizsgálati és a tantervi adaptáció kérdéseiben jelennek meg, mint megrendelők.
- A szakigazgatás mint megrendelő évi két-három feladattal képviselteti magát. E feladatok ténylegesen döntés-előkészítéshez kért információk.
- Az intézet a szaktanácsadás, a funkcióváltás időszakát éli.

Az indulási helyzet a szakmaiságtartalom szempontjából láthatóan megváltozott. Ennek alapvető jellemzője az, hogy míg korábban a *szűken vett intézet* szakmaisága a szaktanácsadás és a szakigazgatás oldaláról is meghatározott volt, ez megváltozik.

Ugyanis a *szűken vett intézet önálló szakmaiságát kezdi kialakítani*. Ez hatással van a szaktanácsadói szakmaiságra is, míg az igazgatási szakmaiság elveszíti korábbi dominanciáját.

A *szűken vett intézeti szakmaiságtartalom-változás* két legfontosabb területe a szaktanácsadás működtetése, valamint az intézetek által nyújtott szolgáltatások, amelyeket a tevékenységstruktúrájánál részben elemeztünk. Ezeket itt most nem ismételve csak annyit jegyzünk meg, hogy ennek az intézeti szakmaiságnak a „fejlődése” ma alapvetően attól függ, hogy a szolgáltatói tevékenységet miként sikerül az iskolák hasznára fejleszteni, illetve, hogy ebben a szaktanácsadás intézménye miként tud részt venni.

Működési dimenzió

Az eddig tárgyalt két intézményszintű szakmaiságtartalom lényegében az adott intézmények – szakigazgatás, intézet – szintjén próbált meg választ adni arra, hogy *ebből a szempontból* a tevékenységüket mi jellemzi. A működési dimenzió ezzel szemben arra próbál meg egyfajta választ adni, hogy a *kapcsolatrendszer szintjén* értelmezett szakmaiságtartalom tekintetében mi is a helyzet.

Vizsgálatcentrikusság

Ez alatt általánosan megfogalmazva azt értem, amikor a vizsgálandó intézményhez képest egy másik vizsgáló, külső intézmény az ő funkciója, problémaérzékenysége, az általa – így tehát kívülről – meghatározott szempontok szerint úgy vizsgál egy intézményt, hogy an-

nak (a vizsgált intézménynek) abból konkrét haszna a saját problémái megoldása szempontjából nincsen. A vizsgáló tevékenység az iskola vonatkozásában a kapcsolatrendszer szintjén egyrészt *kontrollt*, másrészt *információszerzést*, végezetül *változtatást-fejlesztést* jelent.

A vizsgálatcentrikus szakmaiság jelenlétének legtipikusabb példája a szaktanácsadás iskolai jelenlétében ragadható meg. E jelenlétet a nyitás-vizsgálódás-zárás szerkezetben mutatjuk be.

Nyitás

- a szaktanácsadó megjelenik az iskolában, vagy röviddel előtte jelzi, hogy érkezni fog;
- jövetele szándékát vagy ekkor közli, vagy csak akkor, amikor megérkezik az iskolába;
- bemegy az igazgatóhoz, iskolavezetéshez, és közli, hogy mit szeretne csinálni és mindezt miért, milyen célból. Saját maga, az intézet vagy a szakigazgatás a célmeghatározó.

Vizsgálódás

- tájékozik az igazgatónál az iskola, illetve a tantárgy helyzetéről, problémáiról;
- órát látogat egyedül vagy az igazgatóval;
- felmérést, mérést készít, illetve készített;
- a tanulmányi napló pontos vezetését vizsgálja;
- dolgozatokat elemez, osztályozást értékel;
- ő maga írat a megrendelés szempontjai által meghatározott felmérést, dolgozatot;
- a dolgozatot ő maga vagy a pedagógus javítja;
- beszélget a pedagógussal, esetleg többekkel a működés problémáiról, feltételrendszeréről.

Zárás

- szóban vagy írásban közli a látogatás tapasztalatait;
- írásban jelentése leíró jellegű;
- a jelentés okokat, folyamatokat nem tartalmaz;
- a megjegyzések a konkrét pedagógus szintjéig fogalmazódnak meg;
- az elvégzett felmérés statisztikai szempontú, *önmagában* vett értékelése történik meg;
- a látott folyamat, az észlelt esetleges „problémák” evidenciaszintű általánosításokat tartalmazó értékelési, megoldási javaslatok formájában fogalmazódnak meg;
- a közös, illetve a vezetéssel folytatott beszélgetés után távozik.

Ez az *ideáltipikusan* jellemzett szaktanácsadói jelenlét jól illusztrálja azt, hogy mi is a vizsgálatcentrikus szakmaiságtartalom lényege, pontosabban hogyan működik egy kapcsolatrendszer akkor, ha ezt a működést a vizsgálatcentrikusság jellemzi.

A szaktanácsadó a megrendelők által – ez lehet ő maga, az intézet, szakigazgatás – meghatározott feladatot, szempontsört normatív mérceként alkalmaz. Látogatásának tapasztalati következményei a tényszerű leírás szintjét nem lépik át.

Egyrészt hiányzik belőle az okok keresése, a folyamat érzékeltetése, a visszacsatolási igény és a továbbképzési lehetőség, másrészt nem derül ki az, hogy az elemzett területnek melyek a valóban reális problémái, mivel egy külső szempontsört ütköztetnek tényleges iskolai folyamatokkal. A vizsgálatcentrikus szakmaiságtartalom, legyen az akár kontroll, akár információszerzés, esetleg fejlesztés, mindig az iskolán kívül meghatározott szempontokat „kéri számon” az iskolán.

Intézménycentrikusság

Az intézménycentrikus szaktanácsadói jelenlét ideáltípusát, ennek szakmaiságtartalmát a következők jellemzik:

Nyitás

- A szaktanácsadó jelzi azt, hogy érkezni fog, és egyúttal felkéri a munkaközöséget komplex helyzetelemzés készítésére.
- A szaktanácsadó megjelenése után *ezt* az anyagot a tagokkal közösen értelmezik. A tanácsadás ebben az esetben magára az anyagra, az anyagkészítésre vonatkozik.

Vizsgálódás

- A vizsgálódás során a munkaközösség által készített szöveg szerepel normatív mérceként.
- A szaktanácsadó a tagokkal közösen megbeszéli az általa javasolt vizsgálati, elemzési módszereket, technikákat.
- A vizsgálódás során alkalmazott módszerek természetesen nemigen különböznek a vizsgálatcentrikus jelenlétnél leírt módszerektől. A különbség e tekintetben az, hogy az eszközök kiválasztása egy konszenzus keretében zajlik.

Zárás

- A vizsgálódás lezárása után a tények rögzítése kollektív műhelymunka keretében történik.
- A beszélgetések során a szaktanácsadó megjelöli az okokat és a véleménye szerinti továbblépés reális lehetőségét is.
- A vizsgálódás során végzett mérések eredményei, következtetései visszahelyeződnek a tanítási, tanulási folyamatba.

- A jövő problémamegoldó feladatai között megjelenik a munkaközösség, mint sajátos tartalmú szakmaiságszint, vagyis e szinten fogalmazódnak meg a feladatok.
- A szaktanácsadó beszámoló jelentést készít a kapcsolatrendszer intézményeinek arról, hogy mit végeztek.

Az így vázolt szaktanácsadói jelenlétből is jól látható az, hogy ez poláris ellentéte a vizsgálatcentrikusnak. Az ellentétből következően a szakmaiságtartalomnak is másnak kell lennie. Itt lényegében egy iskolai igényekből, konkrét iskolai problémákból kiinduló olyan tevékenység zajlik, ahol az iskolák maguk is aktív szereplők, emellett konkrét hasznuk származik a beszélgetésből, és végezetül a szaktanácsadói tevékenység is sokkal komplexebb szakmaiságtartalmat igényel, mint a vizsgálatcentrikus jelenlét esetén. Ez a másság már abból az „egyszerű” tényből is következik, hogy a munkaközösségi szint is megjelenik a helyzetértelmezésben, a jövő feladatainak meghatározásában. Egy olyan munkaközösségé, amely nem pusztán az azonos tantárgyat tanító pedagógusok „mennyiségi mutatója”, hanem az oktatási-nevelési értékelési folyamatok magasabb szintű szakmai transzformációjaként működő szakmaiság szintje.

A működésvizsgálat – intézményi és tevékenységstruktúra, szakmaiságtartalom – eddig leírt következtetéseit alapul véve könnyen belátható, hogy a *vizsgálatcentrikus szakmaiságtartalom az új típusú oktatásirányítási kapcsolatrendszer indulási helyzetét jellemző működési dimenzió*. A működésvizsgálat – ma átmeneti állapot van – egyes dimenziókban történő elmozdulások következtében. Ez a szakmaiságtartalom „a hogyan” területén azt jelenti, hogy *egyre inkább megjelennek az intézménycentrikus szakmaiságtartalmat képviselő mozzanatok*. Ahhoz azonban, hogy az intézeti kapcsolatrendszer egészt az intézménycentrikus szakmaiság jellemezze, még sok változásnak kell bekövetkeznie. (Erről majd bővebbet a befejezésben.)

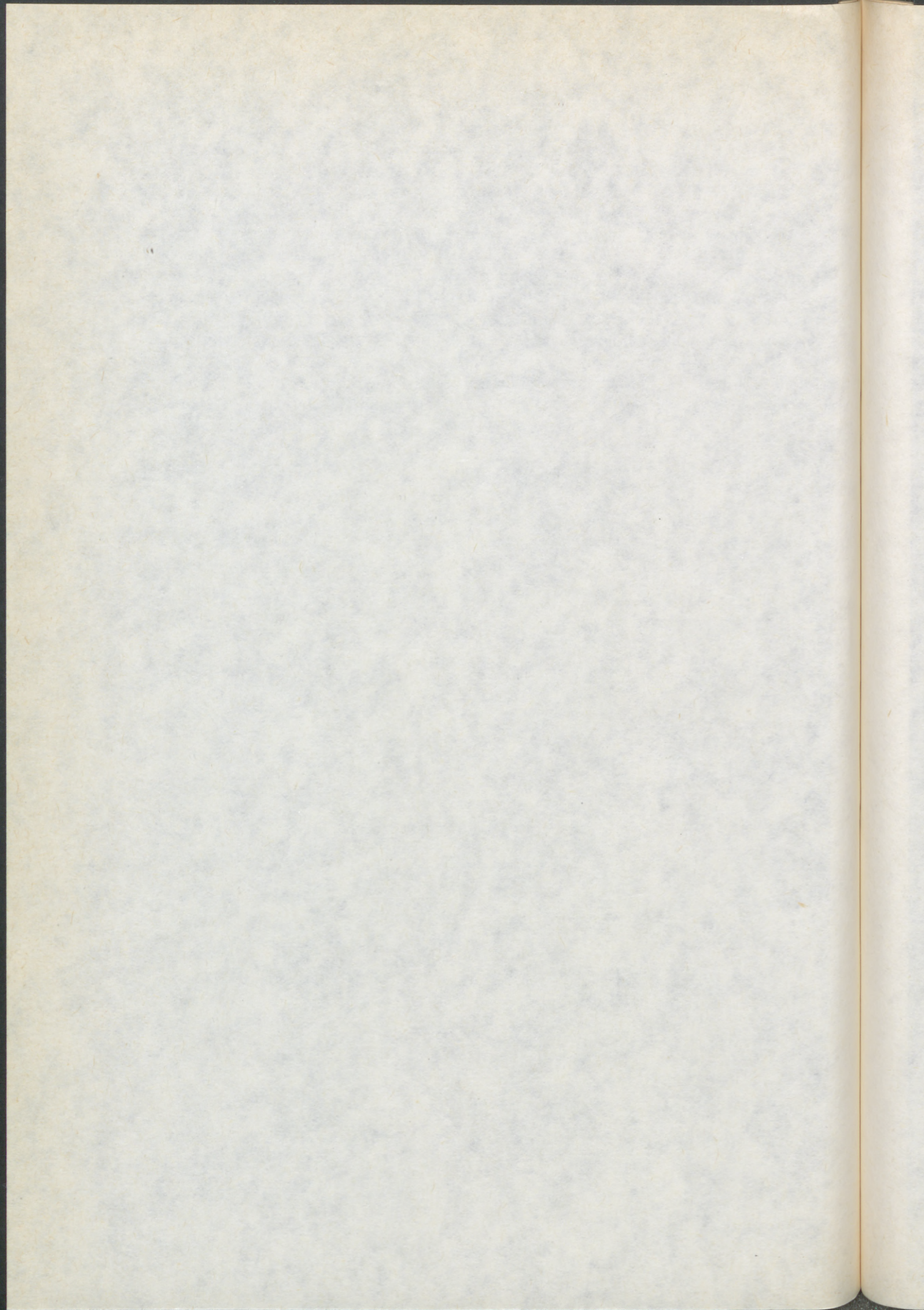
Az intézménycentrikus mozzanatok megjelenése még nem ad választ arra, hogy itt a kapcsolatrendszer egésze mozdult-e meg, vagy csak az egyes intézményeké, illetve arra sem, hogy vannak-e azonos vagy egymást kiegészítő szakmaiságtartalmak.

A szakmaiságtartalom *intézményi* szintje esetén jeleztük, hogy az igazgatás *szakmaiságtartalma* a működési folyamat során *nem változott*. Ebből az következik, hogy az intézménycentrikusság irányában történő elmozdulásnak e tekintetben a szakigazgatás nem lehet oka. De a szakigazgatás tevékenységében más típusú változás történt: *mint megrendelő*, jelentős mértékben visszavonult. Ezzel az igazgatási szakmaiságtartalom induláskor meglévő dominanciája mára jelentősen gyengült. A visszavonulás alapvetően két okból magyarázható. Egyrészt nemigen tudnak mit kezdeni az ún. törvényességi felügyelettel, másrészt az elmúlt két évben egyre inkább *magukkal* foglalkoznak. A „kétszintű” igazgatás bevezetése, a várhatóan önkormányzattá átalakuló tanácsi rendszer problémái kötik le őket. A kapcsolatrendszerben a visszahúzódó igazgatási szakmaisággal párhuzamosan – mint jeleztük – egyre inkább felerősödött az iskolák igénymegfogalmazó tevékenysége.

E felerősödött iskolai igények, a visszahúzódó igazgatási szakmaiság következményeként az intézeti szakmaiság tartalmában kisebb szerepet kap az igazgatási szakmaiság, illetve ennek kiszolgálása.

A szakmaiságtartalmak kapcsolatát illetően ez a változás annyit jelent, hogy induláskor az intézeti szakmaiság sok tekintetben megegyezett az igazgatási szakmaisággal. Az intézeti helyzetelemzések, a szaktanácsadói jelentések stb. ekkor szinte minimális

korrekcióval, egy az egyben beépültek a szakigazgatás előterjesztéseibe. Akkor a kapcsolatrendszer egésze a vizsgálatcentrikus szakmaiság szerint működött. A folyamat említett változása – a szakigazgatás visszavonulása, az iskolák felerősödése – azzal a következménnyel jártak, hogy ma a kapcsolatrendszerben az *intézeti szakmaiság elkülönül az igazgatási szakmaiságtól*. Ez az elkülönülés, ha tovább folytatódik, azt eredményezheti, hogy az igazgatási és az intézeti szakmaiságtartalom korábbi direkt kapcsolata is változni fog. Ugyanis az igazgatás a szakmai transzformáció útján lesz csak képes az intézeti szakmaiságot beépíteni saját szakmaiságába. E változást természetesen a kapcsolatrendszer szintjén is elindult változások tovább erősítik. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy az *igazgatás intézménycentrikus szakmaiságú kapcsolatrendszerben egy megváltozott intézeti szakmaiságot kell hogy a maga számára értelmezzen*. Ez mint feltételezett jövőkép, egyúttal azt is jelentheti, amit a 15. oldalon megfogalmaztunk: az egyes társadalmi alrendszerek saját, rájuk jellemző szakmaiság szerinti működésének modernizációs értéke van. Ez a jövőkép legalábbis a szakmaiságtartalmak tekintetében, ezt az utat jelentheti.



KÖVETKEZETETÉSEK ÉS TOVÁBBLÉPÉS

Következtetések

Dolgozatunk végéhez érve először a vizsgálat legfontosabb *következtetéseit* fogalmazzuk meg, majd ezt követően a pedagógiai intézetek – kapcsolatrendszerükben értelmezett – jövőbeni működésére vonatkozó *javaslatainkat*.

A vizsgálat következtetéseit célszerű a dolgozat elején ismertetett hipotézisekkel „ütköztetve” megfogalmazni.

A vizsgálati hipotézisek – csupán lényegüket megfogalmazva – a következők voltak:

1. Az oktatási törvény és az ezt végrehajtó jogszabályok megváltoztatták egyrészt az iskolán belüli munkamegosztást, másrészt az iskola területi, helyi irányítási környezetét. A létrehozott pedagógiai intézetek e két változtatás „találkozási-ütközési” pontjain foglaltak helyet.
2. A találkozási ponton helyet foglaló pedagógiai intézetet egy kompromisszum eredményeként kettős funkciójú intézményként hozzák létre. E kettős funkcióból várhatóan az következett, hogy:
 - az iskolai élet és az irányítási környezet konfliktusai egyaránt befolyásolják majd az intézet tevékenységét;
 - az intézet tevékenységét meg fogja határozni az, hogy az iskolák élnek-e szakmai önállóságukkal, illetve az irányítás képes lesz-e megváltoztatott tevékenysége szerint működni;
 - az intézet tevékenységében valamelyik funkció domináns szerephez fog jutni.
3. Az intézet jövőbeni tevékenységét a létrehozás konkrét személyi, tárgyi, anyagi stb. körülményei jelentősen befolyásolják.
4. A pedagógiai intézet kapcsolatrendszerében értelmezett működésvizsgálatának tapasztalatai arról is információt fognak adni, hogy egy régi oktatásirányítási szisztéma nálunk hogyan épül le, és ennek nyomán az új hogyan épül ki. Így az oktatásirányítás szemszögéből adalékot szolgáltatunk ahhoz, hogy egy programmodell miként mozdul el az önszerveződő modell felé, amelynek egyik alapértékeként az egyes társadalmi alrendszerek relatív önállóságú – és rájuk jellemző, elkülöníthető szakmaiság szerinti – működését határoztuk meg.

E hipotéziseket alapul véve a vizsgálat legfontosabb következtetései az alábbiak lehetnek.

1. 1972-ben az új Tanácstörvény – 1971. I. tv. – elfogadása után a területi és helyi tanácsok az iskolák működése felett teljes kontrollt, szakmai irányítási jogosítványt kaptak. E teljes kontroll megvalósítására a szakfelügyelet intézménye is közvetlen irányítási hatáskörükbe került. Ezzel a lépéssel szinte egy időben az irányítás központi szintjén elindult az a folyamat, amely az elvesztett befolyást próbálta meg visszaszerezni.

Ez a visszaszerzési folyamat a központi szint érdektalanságából következően csak nagyon lassan és az alapvetően szemben álló felek – MM és Tanácsi Hivatal – mindenkori pozíciója által meghatározottan haladt „előre”.

Ebben a kompromisszumokkal terhelt visszaszerzési folyamatban az MM számára egyértelmű volt, hogy a korábbi helyzetet változatlanul nem állíthatja vissza. A tanácsi vonal gyengítésére, kikapcsolására tehát más utat és más megoldásokat kellett keresnie, amiben a politika is támogatta. A politikai támogatás tartalmi korlátaiból következett az, hogy az 1985-ös oktatási törvény végül is egy irányítási és kevésbé tartalmi és még kevésbé strukturális reformot valósított meg. A politika ennél többet nem engedett, az MM ennél többet igazán nem akart, így kettőjük kompromisszuma a tanácsi vonal vereségét jelentette.

2. Az oktatási törvény elfogadása *kiindulási alap* volt az MM számára, vagyis ennek bázisán már elkezdhette a tanácsi vonal kiszorítását.

A kiszorítás lényegét tekintve két különböző jellegű – ebből következően különböző taktikát igénylő – lépcsőből állt.

Az egyik lépés lényege az volt, hogy egy, még változatlan irányítási környezetbe belehelyezték a megyei pedagógiai intézetet, mint új intézményt. A másik lépés szerint a kontrollmechanizmus intézményeit elkezdtek úgy átalakítani, hogy ezek feladatuk és *hatáskörük* szintjén illeszkedjenek a kiindulási alaphoz, a szakmailag önálló iskolához, s mindezt úgy, hogy az MM státusa *e tekintetben* változatlan maradt.

3. A pedagógiai intézetek változatlan irányítási környezetbe történő beállítása – éppen a változatlanság miatt – azt eredményezte, hogy *lényegében és valóságosan kettős funkciójú* intézményt hoztak létre. Azért lényegében, és azért valóságosan, mert az MM-jogszabály az intézeteket a „pedagógiai tevékenységfejlesztés műhelyeként” határozta meg ugyan, de vereséget szenvedett az intézet *kapcsolatrendszerbeni funkcióit és irányítását illetően*. Pontosabban: az irányítási kérdésekben elszenvedett vereség következménye az lett, hogy az intézet kettős funkciójú – iskolát és szakigazgatást egyaránt kiszolgáló – intézmény lett.

Annak az álláspontnak az érvényesítését, hogy az intézeteket az MM irányítja, az *MM által kiindulási alapként* tekintett iskolai önállóság sem tette lehetővé.

A tanácsi vonal ugyanis úgy érvelt, hogy ha egyszer az iskolák szakmailag önállóak, és az intézetek *ezt segítik* – az érvelésben tehát csak ez az egy funkció szerepelt –, akkor miért akarja ezeket az MM irányítani. Ők csak azért irányíthatják, mármint a szakigazgatás, mert a jogszabály változatlan! Az MM nyilvánvaló recentralizációs szándéka lelepleződött. A jogszabályi változatlanság a tanácsi vonalat erősítette. Maradt tehát a változatlan környezet és ebben egy kettős funkciójú, szakigazgatás által irányított pedagógiai intézet.

4. E vereség után az MM megkísérelte meghatározni azt: hogyan, milyen elődintézmények integrációjaként, milyen szervezeti felépítésben kell működniük a pedagógiai intézeteknek. Ez az elődintézményekben gondolkodni kénytelen szabályozás is jelzi azt, hogy nem szakmailag végiggondolt új minőség jött létre, a szándék nem erre irányult, hanem egy már meglévőnek az integrációja. Így tehát ez a jogszabály minden különösebb szakmai elképzelést nélkülözött. Ebből is látszik az, hogy itt olyan irányítási reformmal állunk szemben, amely nélkülözötte a szakmai,

tartalmi megalapozottságot. Az irányítási reformok logikája szerint a hatáskörök újraelosztása történik meg és más nem.

Az MM-elképzeléssel szemben a megyei gyakorlat viszont más jellegű és tartalmú integrációkat produkált. Ezeknek legalább volt némi alapja: a gazdaságossági szempont szerint valamennyi elődintézményt integrálták.

5. A megyei integráció racionalitási szempontjai viszont azzal a következménnyel jártak, hogy az intézetek szervezeti felépítése, szervezeti működése leképezte a korábbi elődintézményeket, szakmaiságtartalma pedig a szakigazgatás szakmaiságtartalmának dominanciája szerint alakult. Ebben az indulási időszakban az iskolák még csak értelmek azt, hogy mi a szakmai önállóság, az intézet pedig a saját, valamint a szaktanácsadás helyét keresi. Az igazgatás a kompromisszumos jogszabály adta lehetőséggel élve, illetve visszaélve megrendelésekkel halmozza el a kettes funkcióból lényegében csak az egyiket teljesítő pedagógiai intézetet.
6. A működési folyamat során a különböző leépítések, illetve szakmai elgondolások következtében az intézetek kezdenek átalakulni. Ezt az átalakulást elősegítette, befolyásolta az, hogy az iskolák aktivizálódtak, illetve a tanácsi vonal a kétszintű igazgatás bevezetésével volt elfoglalva, és emiatt csak a szokásos és mindig is jelenlévő intézetmegszüntetési reflexeit működteti. Konkrét eredmény nélküli fenyegetések ezek.

Az intézet iskolai és irányítási környezetében bekövetkező ellenkező előjelű mozgások azt eredményezik, hogy az intézetek legitimitása az iskolák szintjein is megfogalmazódik. Ezt a helyzetet, amelyet jobb kifejezés híján „középutnak” nevezhetnénk, az jellemzi, hogy az intézetek szervezeti működése teljesen leképezi a tanácsi szakigazgatást – iskolafokok szerint működik –, viszont emellett általánossá válik az iskolatípusonkénti működéstől eltérő szakmaiságok jelenléte. Ez a középut az intézetek szakmaiságtartalmában is a változás időszaka. A szaktanácsadói tevékenység és az intézeti szolgáltatások szakmaiságukban már „meghaladják” az igazgatás szakmaiságát. E változás a korábbi igazgatás által meghatározott funkcióhoz képest is elmozdulást eredményez. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy a középut a funkcióváltás időszaka.

7. Az iskolai igények növekvő aktivizálódása, a szakigazgatás tartós jellegű visszavonulása mára azt eredményezte, hogy a funkcióváltás – amely egyúttal szakmaiságtartalom váltást is jelentett – folytatódik, és a korábbi igazgatási dominancia mára legalábbis tendencia szintjén iskolai dominanciára módosult. Vagyis az intézetek ma kezdenek úgy működni, ahogy azt az alapító utasítás megfogalmazta. Igaz, hogy teljesen más szervezeti struktúrában és más szakmaiságtartalommal, mint ahogy azt az MM jogszabály rögzítette.
8. Ezek a változások – az iskolák szakmai önállósága, ezek szolgálatában egy-egy szakmai intézmény, szakmaiságát meg nem változtató, de visszavonuló igazgatás – azt is jelenthetik, hogy megvan az *alap*, illetve a „politikai fék” ahhoz, hogy a programmodell irányába történő visszarendeződés ne következzen be, illetve, hogy az oktatás és a közigazgatás, valamint a szakmai infrastruktúra alrendszerei egymástól relatíve elkülönülve, saját, rájuk jellemző szakmaiság szerinti működéssel az önszerveződő modell „területére” lépjenek. Az öt év ehhez volt elég, illetve ehhez öt év kellett.

Ahhoz, hogy ez a folyamat valóban be is tudjon „hatolni” az önszerveződő modell átlátható racionalitások által működő területére, véleményünk szerint az alábbiaknak kell megvalósulni.

Hogyan? Tovább!

Az elemzés eddig követett logikájából az következik, hogy változtatási javaslataink legáltalánosabb szintje a rendszer. A rendszer szintjén javasolt változtatások lényegében a programmodell szervezőelveinek – objektumtermelés, totális piac, kontrollmechanizmus, irracionalitás – a megváltoztatására vonatkoznak.

Ez a rendszerváltás a társadalomirányítási mechanizmus olyan átalakítását – az eddigiek befejezését – igényli, ahol a társadalmi folyamatok befolyásolásában a centralizáció és a decentralizáció megfelelő aránya áll fenn. A *megfelelő arány* kialakítására hangsúlyt helyező követelmény egyúttal válasz is a ma jelenlévő olyan elképzelésekre, amelyek szerint nekünk most mindent és egyoldalúan decentralizálnunk kell.

Az egyoldalú, teljes decentralizációt rendszerváltásként és ezzel az önszerveződő modell megvalósításaként értelmező álláspontok – hacsak e dolgozat nemzetközi kitekintésére utalunk – figyelmen kívül hagyják azt a ténytet, hogy az önszerveződő modellek esetén a centralizáció és a decentralizáció megvalósulásában nem az egyoldalúságon, hanem a megfelelő arányokon van a hangsúly.

A rendszerváltás – amely véleményünk szerint e téren a központ és az önkormányzatok, a jogosítványok és a kötelezettségek megfelelő arányának a kialakítását jelenti – többek között az adott szinteken a következő feltételek együtteseként való-sulhat meg:

- a társadalmi integráció működőképessége,
- az önkormányzat feltételrendszer,
- az egyes társadalmi alrendszerek aktív, önálló működőképessége,
- az állampolgárok érdekvégyesítési esélyeinek, társadalmi mobilitásuk differenciált struktúrájának jelenléte.

A rendszer szintjén megfogalmazott, a rendszerváltásra vonatkozó javaslatok egyúttal azt is jelentik, hogy a szervező elveknek az oktatási alrendszer területén kialakult mechanizmusát, az ismeretátadás terlebontásos szisztémáját alapjaiban kell megváltoztatni, illetve a már eddig megkezdett változtatásokat következetesen végrehajtani. Az oktatás, az oktatásirányítás, valamint a szakmai infrastruktúra szempontjából értelmezve ezt: az oktatási alrendszer relatív önállóságához olyan oktatásirányítás szükséges, amely ezt az önállóságot tartalmában, struktúrájában, szakmai infrastruktúrájában garanciálja, és egyúttal erre lehetőséget is ad, ugyanakkor szociálisan kellően érzékeny.

Az oktatás, a közigazgatás, a szakmai infrastruktúra – mint alrendszerek – módosítására irányuló javaslatainkkal zárjuk a kötetet.

Az iskolák önállósága

Az oktatási törvényt alapvetően az irányítási kérdésekben változást megcélzó jogszabálynak minősítettük. Az iskolák szakmai-tartalmi önállóságában a törvény annyi változást

hajtott végre, hogy a pedagógust a módszer, a „hogyan” tekintetében önállóvá tette. A tartalom egyéb kérdéseiben lényegében fenntartotta a törzsanyag, kiegészítőanyag elhatárolódást. Itt annyi változást engedélyezett, hogy a pedagógusok a tanterv keretein belül, mint egy adaptációt végrehajtva, a konkrét helyi viszonyokra alkalmazható tanterveket is készíthetnek. Mindez azonban a törzsanyag kötelező fennmaradásával csak a legfelkészültebb pedagógusok relatív önállóságát segítette kibontakozni. Az egyes iskolafokok továbbra is törzsanyag által, annak alapján kapcsolódnak egymásba.

Az iskola szerkezetének a megváltoztatásában a törvény nem adott iskolát alanyi jogon megillető változtatási jogosítványt.

A leírtak miatt az iskolák joggal érezhették azt, hogy egyrészt a számukra deklarált önállóság nem jelent tényleges önállóságot, másrészt egy ilyen tartalmú önállóság miatt sem tudott kibontakozni többek között az iskola és a környezete közötti folyamatos és releváns párbeszéd.

Az iskola önállóságának úgy kell megváltoznia, hogy az a helyi lakosság számára érzékelhető legyen – saját igényeik megfogalmazásának lehetőségét is beleértve. Ettől természetesen a környezet még nem fog igényeket megfogalmazni. Ahhoz, hogy a környezet folyamatos igénymegfogalmazó legyen, arra van szükség, hogy az oktatással kapcsolatos családi döntések „időtávlatá” jelentősen lerövidüljön, és ezzel együtt az oktatási-képzési problémák a családi döntések gyakorta megismétlődő tárgyai legyenek. Ehhez azonban olyan iskolai önállóságra van szükség, amely tényleges „szabadsávvá” rendelkezik, ténylegesen is *választási lehetőségeket* tud kínálni, és végezetül a *családi döntések olyan korrekciójára* ad lehetőséget, amikor egy korábbi elhízázott döntés nem okoz helyrehozhatatlan következményt.

Az iskolai működés „szabad sávja” a nemzeti alaptanterv „bevezetésével” biztosítható.

Ma az alaptantervet illetően különböző álláspontok, ezen belül természetesen különböző érdekek csapnak össze. A pedagógusok egy része kifogásolja azt, hogy nélkülük, a fejük felett történnek a tantervkészítési munkálatok. Mások azt kifogásolják, hogy lényegében ugyanazok készítik a tantervet, mint korábban. Ismét mások attól tartanak, hogy a tantervi munkálatok eredménye ugyanaz lesz, mint a régi, csak a kötelező rész lesz kisebb. Ismét folyik a szakmai harc azért, hogy mi kerüljön be a dokumentumba. Most a „nemzeti” jelző zászlója lehet a szakmai harc fedő kategóriája. A másik oldal pedig attól fél, nagyon „laza” lesz a tanterv és ettől szétesik az alrendszer.

Nem tartozunk a kérdés szakértői közé. Így mindössze annyit jegyzünk meg, hogy a nemzeti alaptanterv minimális tartalmat magában foglaló követelményrendszerrel többet nem tartalmazhat. Egész egyszerűen azért, mert ha ennél több, akkor nincs értelme az egésznek. (Ez sajnos nem zárja ki azt, hogy ilyen legyen!) A minimális tartalommal bíró követelményrendszernek párosulnia kell egy hatékonyan működő – ennek kialakítása ma még döntően állami feladat – programiaccal, mivel egy ilyen alaptanterv iskolai tanterv nélkül megvalósíthatatlan. Ebben az iskolai tantervkészítésben – a szakmai önállóság megőrzése mellett – már kialakulhat releváns párbeszéd iskola és környezete között.

Az iskolai önállóság következő fontos területe a makro- és mikrostruktúra megválasztásának szabadsága. Ebben az állam szerepe mindössze az lehet, hogy az általa kívánatosnak vélt struktúrát különböző eszközökkel támogassa viszont az összes többi alanyi jogú jogosítványként elismerje.

A programalkotás szabadsága, illetve kényszere, a struktúraválasztás szabadsága természetesen értelmezhetetlen – szakmai, pénzügyi és egyéb – feltételek hiányában. E feltételek közül is kiemelkedik a tanárképzés azonnali átalakítása. Változtatásának legfontosabb okai a következők:

- a pedagógusképzés a nevelési intézmények szerint túlzottan tagolt;
- a pedagógusképzés pedagógiai tartalmát tekintve korszerűtlen és konzervatív;
- a pedagógusképzés szaktudományi szempontból is totálisan korszerűtlen;
- végezetül a kontraszelekció az elmúlt évtizedekben leginkább itt érvényesült.

A pedagógusképzésnek egyrészt *tanítóképzést* – 1–6 évfolyamig – másrészt *egyes tanárképzést* – 6–12 évfolyamig – kell megvalósítania. A *tanárképzést* ma a szaktudományi képzés – pl: történész, matematikus – után, 1,5–2 évben kell megvalósítani. Ezek lehetnek az egyetemeken, mint önálló karok, később, mint önálló intézmények.

A feltételteremtés következő területe a szakmai infrastruktúra kialakítása. Ennek az intézményrendszernek lehet része a pedagógiai intézet is.

Az egyik legfontosabb feltétel pedig az iskolák működési feltételeinek azonnali és jelentős fejlesztése.

A *bemenet* felől minimális tartalmat magában foglaló követelményrendszer és állami piacépítő kötelezettség, a *kimenet* felé pedig *vizsgarendszer*. E két szabályozási eszköz biztosíthatja az alrendszer integritását és ugyanakkor kellő rugalmasságát is.

A vizsgarendszerről *ma* a következő kérdések, illetve feladatok fogalmazhatók meg. Lesznek ún. *belső* és *külső* vizsgák. A *külső* vizsgák a tanuló szempontjából értelmezve *letehető*. A tankötelezettség lezárásaként 14–16, illetve az alaptanterv – 18 év körüli lezárásaként – ami egyúttal az felsőfokba történő belépés feltétele – *letehető* vizsgák. A fogadó fél azonban előírhatja, meghatározhatja azt, hogy hozzá csak *vizsgával* vagy esetleg az *évfolyam* elvégzését tanúsító bizonyítvánnyal lehet belépni. A vizsgáztatás intézményrendszere önálló, független, a parlament, esetleg a kormány által kinevezett és működtetett intézményrendszer. A mai feladat egyrészt egy szakértői testület létrehozása lehet, amely tanulmányozza a máshol jól működő vizsgarendszereket és nagyon gyorsan megfogalmazza elképzeléseit. Másrészt szükség van egy másik testületre, amely az alaptantervre építve összeállítja a vizsgakövetelményeket.

Az általános iskolának megfelelő iskolaszakasz végére nem ajánlatos egzisztenciális jelentőségű, külső vizsgát beiktatni. Ennek az iskolázási szakasznak a diagnosztikus célokot szolgáló felmérések és vizsgák felelnek meg. Igazi vizsgákat a középiskolai szakaszban alkalmaznak: ezek a vizsgák szolgálhatnak szelektív célokat, de a tanulók tanulási aspirációit is befolyásolhatják, alakíthatják (piaci szempont!). Ezért ajánlatos lenne a tankötelezettség határán – 10 év tanulás után – egy széles tartalmi bázisú, az általános műveltséget mérő, külső vizsgát szervezni. Ez a vizsga a felsorolt okokon kívül még elősegíthetné a különböző középfokú iskolatípusok tartalmi közelítését is. A közoktatás végén – 12 évi tanulás után – célszerű lenne viszonylag szűk tartalmi bázison (speciális műveltség), objektív módszerekkel külső vizsgát szervezni (standardizált érettségi). A vizsga követelményeit egyeztetni szükséges az egyetemekkel, főiskolákkal és a kvalifikált munkaerő iránt igényt bejelentő munkahelyekkel. Ez a vizsga kiegyenlítené a jelenlegi érettségi és felvételi vizsga kettősségét.

A *választási lehetőség* tehát egyre inkább a kiépülő, kiépítendő „komplex kínálati piacot” jelenti, ahonnan iskola és környezete a – „mit, miből, hogyan, milyen intézményben, milyen intézményi struktúrában” – relatíve szabadon válogathat. E kínálati piac megteremtésében meghatározott szerepe kell, hogy legyen az államnak, az önkormányzatnak és meghatározott szerepe lehet az állampolgároknak, az iskoláknak és az iskola társadalmi környezetének.

A *döntések korrekciójának* a lehetőségéhez egyrészt az kell, hogy az alaptantervvel kombinált vizsgarendszer működjön, másrészt az, hogy az iskola és gazdaság együttműködéséből „piacképes” tudással rendelkező tanuló lépjen ki, illetve léphessen át, és mindehhez az iskolaszervezet és a vizsgarendszer a maga szintjén járuljon hozzá.

A pedagógiai intézetek

A pedagógiai intézetek és a szaktanácsadás működésének eddigi tapasztalatai arról győztek meg bennünket, hogy e működést az iskola és az igazgatás tevékenysége jelentősen befolyásolta. A mai helyzetet úgy jellemeztük, hogy az intézetek a funkcióváltás, az iskola felé fordulás időszakát élik. Az iskolák működésében javasolt változtatások – szabad sáv, választási lehetőség, döntések korrekciója – megvalósulásuk esetén azt eredményezhetik, hogy az elindult funkcióváltás tovább folytatódik, ugyanis az intézeteknek még inkább az iskolák felé kell fordulniuk. E változtatások az intézetek szempontjából két problémát vetnek fel.

Az egyik az, hogy az intézetek képesek lesznek-e egy várható iskolai működés, a várható iskolai igények kielégítésére, e tevékenységek fejlesztésére? Ha nem, akkor e tekintetben milyen változtatásokra van szükség.

A másik probléma az iskolák és az intézetek kapcsolatában értelmezhető. E probléma lényege az, hogy várjuk-e meg, amíg az iskolák a javasolt, tétélezett „működési állapotba” kerülnek, és utána igazítsuk ehhez az intézetek tevékenységét, avagy már most úgy változtassunk, hogy ezzel a javasolt iskolai működést mintegy elősegítsük.

Véleményünk szerint e két különböző típusú probléma együttértelmezése megadja a választ arra is, hogy mit kell tennünk: már most változtatnunk kell az intézetek tevékenységén. Ennek oka az, hogy már most láthatók olyan problémák, amelyek a mai helyzetben is akadályozó tényezői az iskolai igények teljesítésének, Ha tehát most változtatunk, akkor ezzel azt érjük el, hogy az intézetek általánosan megfelelően megfeleljenek a már ma is felkészültebb iskolák igényeinek, s e tevékenységváltozással az intézet a maga szempontjából elősegítheti a kívánt iskolai működést.

Az első és talán a legfontosabb lépés az, hogy *meg kell szüntetni a szaktanácsadást*. A megszüntetésnek két alapvető oka van. Az egyik strukturális, míg a másik pénzügyi.

A megszüntetés *strukturális* oka az, hogy amíg a szaktanácsadás intézménye fennáll, addig ezt a funkciót életrehívó struktúra is újratermelődik, amely újratermelődés okait kell megszüntetni, és ezáltal az ennek kezelésére létrehozott szaktanácsadásra nincs szükség. A szaktanácsadás megszüntetése kétségtelenül kényszerhelyzetet teremtene elsősorban az általános iskolák, az igazgatás, valamint az intézetek szempontjából.

Az *általános iskolák* szaktanácsadás iránti igényeit, úgy gondolom, egyrészt a tanárképzés átalakításával, másrészt a már jelzett iskolai önállóság feltételeinek megteremtésével (az iskola és környezete közötti párbeszéd kialakulásával, valamint a később kifejtésre kerülő szakértői hálózat igénybevételével, végezetül kezdetben az állam által életrehívott szakmai infrastruktúra képítésével) lehet kielégíteni.

Az önkormányzati *igazgatás* mai és várható igényeit alkalmi megrendelésekkel, megbízásokkal realizálhatja, ha az iskola szakmai munkájáról kíván meggyőződni, és ezt az iskolavezetés információi, illetve az egyéb jellegű, az önkormányzat mechanizmusában megfogalmazott értékelések, valamint az állami értékelések tapasztalatai nem elégítik ki.

Az igazgatás *központi* szintje a kompetenciájába tartozó alaptanterv, mint köve-

telményrendszer teljesítése, ellenőrzése. Az ebben történő esetleges változtatások miatt kiépített értékelési rendszert alkalmazhat, illetve kell, hogy alkalmazzon. Emellett a későbbiekben létrehozásra kerülő vizsgarendszer, mint intézmény adhat számára információt arról, hogyan működik az alrendszer.

Az *intézetek* számára okoz várhatóan a legnagyobb problémát a szaktanácsadói rendszer megszüntetése. Ez azonban elkerülhetetlen, mert legalább akkora akadályt okoz a továbblépésben ennek a jelenléte. Az intézetek a szaktanácsadás helyett egy később tárgyalandó szakértői rendszert kell hogy létrehozzanak.

A szaktanácsadás-megszüntetés másik – nagyon röviden elintézhető – oka az, hogy ennek az intézménynek a fenntartása nagyon drága, pontosabban pazarlásnak minősíthető. Az intézetek jelenlegi költségvetésének több mint felét a szaktanácsadás emészti fel.

A *következő* lépés a *szakértői hálózat* létrehozása. Legfontosabb kérdései: a szakértői státus hogyan jön létre, milyen területeken, hogyan fog működni?

A szaktanácsadás megszüntetésére vonatkozó javaslatunk bizonyára nem számíthat osztatlan népszerűségre. Magára hagyjuk az iskolákat, a szaktanácsadás be sem bizonyíthatja szakmai rátermettségét, e tevékenység szakmai szintű szabályozása elmaradt, nagyon felkészült és nagy tekintélyű szakembereket veszíthetünk el – hangozhatnak a sok tekintetben jogos ellenérvek.

Ezekre a kritikai megjegyzésekre nézetünk szerint egy olyan alaposan átgondolt, szakmailag és egyéb szempontból jól előkészített szakértői „hálózat” felállítása, működése lehet a válasz, amely a már megindult iskolai szintű folyamatokra, ezek felerősítésére szerveződik, amely intézmény tevékenysége várhatóan egybeesik a közeljövő változtatási elképzeléseivel is.

Ahhoz, hogy egy iskolát segítő szakmai infrastruktúrában – ennek tekinthető az intézet és a szaktanácsadás – változtassunk, tudnunk kell azt, hogy jelen pillanatban éppen hol tart az iskola mint igénymegfogalmazó. Ezekre a tendenciákra lehet építeni többek között a szakmai infrastruktúrát.

Tapasztalataink szerint az iskolák mint igénymegfogalmazók, mint sajátos vállalkozók ma leginkább négy területen aktivizálják magukat. Mind a négy „területnek” megvan a maga oka, ezekkel azonban itt most nem foglalkozunk. E területek a következők:

- programfejlesztés (*ma* az alternatív programok és iskolai tantervkészítés),
- értékelés,
- módszerkezelés,
- struktúraátalakítás.

A felsorolt területek lehetnek *ma* a szakértői hálózat felállításának az alapjai.

A szakértői státus elemzése az intézet igazgatója által kiírt pályázattal történik. A jogviszony az igazgató és a potenciális szakértő közötti megállapodás alapján jön létre, meghatározatlan avagy meghatározott időre.

A szakértői területek változtatása az iskolai igények alakulása szerint történik.

A szakértői díjazást az igénybe vevő – iskola, önkormányzat – és az intézet megállapított arányban közösen fedezik. Ha az intézet maga tart igényt szakértői tevékenységre, akkor ő maga fedezi azt egy elkülönített alapból.

A szakértő a megrendelővel kialakított megállapodás alapján végzi tevékenységét.

Mai rálátásunk szerint egy közepes nagyságú megyében 15–18 szakértő elég lehet. Ebbe a létszámba intézet meghatározott munkatársai is beszámítandók.

- A változtatás *következő* lépése az *intézetek jogállásának*, fenntartásának tisztázása. Az intézet mint egy országosan működtetett, működő szakmai infrastruktúra területi intézménye: szakmai- szolgáltatói feladatokat lát el. Nem nevelési- oktatási intézmény és nem is háttérintézmény, hanem egy, az iskolától és igazgatástól is elkülönült intézményrendszer része, amelyet egyrészt az igazgatás központi szintje tart fenn az ő kompetenciájába tartozó tevékenységek megoldására. Ilyenek pl.: nemzeti alaptanterv, valamint az ennek szakmai gondozása érdekében végzett értékelési, továbbképzési tevékenység stb. Másrészt az önkormányzatok és az iskolák ezen felüli megrendelése – az alaptantervre vonatkozó önkormányzati megrendelések szintén költségvetési támogatásból kerülnek finanszírozásra –, valamint az intézet önálló tevékenységéért, önálló szolgáltatásaiért kapott ellenérték.

Összegezve ezt azt jelenti, hogy az intézetet a központ tartja fenn azért, hogy az ő döntéseit gondolja – ennyiben ez az önkormányzatot is megillető szolgáltatás, de az önkormányzat és az iskola fizet az intézet alaptanterven felüli szolgáltatásaiért. Emellett az intézet más típusú tevékenységei révén bevételre tehet szert.

Az intézet igazgatóját a közoktatási és a szakmai infrastruktúra kialakításáért és felügyeletéért felelős államtitkár nevezi ki. A kinevezés mai jogszabálya kiegészítendő azzal, hogy az iskolához hasonlóan pályáztatás útján, az intézeti munkatársak egyetértésével kerüljenek kinevezésre. Az igazgató a kinevező, valamint az intézeti munkatársak többségének javaslata alapján visszahívható. A visszavonási eljárás megegyezik a választási- kinevezési eljárással.

- A változtatás *következő* lépése az intézet belső működésének, ebből következően a *szakmaiságtartalmának* a meghatározása.

Az intézet működésének megváltoztatásakor egyrészt abból kell kiindulnunk, hogy képes legyen reagálni a jelenlegi és várható iskolai igényekre mint szolgáltatás, vagy mint fejlesztés. Másrészt abból, hogy e belső működés kialakítására, az ebben történő változtatásra mindig legyen lehetősége az intézetnek, ebben jogszabályok ne korlátozzák.

A mai és a közeljövőben várható iskolai, központi és önkormányzati igényeknek, feladatoknak az intézet az alábbi szakmai feltételekkel tud megfelelni:

- programismeret, programkészítés, programfejlesztés;
- a különböző tartalmú iskolai folyamatok értékelése;
- iskolai szocializáció;
- oktatási intézmény tevékenységét elemző oktatásszociológia;
- információtárolás, szolgáltatás;
- kiadványterjesztés és szerkesztés.

Ezek az intézeten belüli szakmai teendők kiegészülnek a szakértői hálózat szakmaiságaival, illetve az ennek működéséből származó információkkal.

A felsorolt szakértői területek és intézeti szakmaiságtartalmak láthatóan az „átmenet” időszakára érvényesek, vagyis arra, amikor az alrendszer működésében még egy darabig párhuzamosan jelen van a régi tanterv és az új nemzeti alaptanterv. Ez a párhuzamosság ugyanúgy vonatkozik az iskolaszervezetére is.

A nemzeti alaptantervre való teljes átállás esetén az alternatív programok, alternatív iskolastruktúrák megkülönböztetése értelmét veszti, hiszen az *egész rendszer mű-*

ködésére az „alternativitás”, pontosabban a sokszínűség lesz a jellemző. Ezt követően kialakulhatnak az alrendszer működésének állandó, általánosan jellemezhető sajátosságai. Az alternativitás most már ehhez az állandó elemeket produkáló működéshez képest lehet más út.

Az önkormányzat

Az önkormányzatnak az eddig vázolt, javasolt új oktatásirányítási szisztémában alapvetően *három* funkciót kell betöltenie.

Egyik funkciója a *működési feltételek* biztosítása. Ezek a feltételek egyrészt az iskolára vonatkoznak – személyi, tárgyi, dologi, szakmai jellegűek – másrészt az iskola működéséhez elengedhetetlenül fontosá váló szakmai infrastruktúrára. Ez utóbbi természetesen addig és olyan mértékben, amely megegyezik az önkormányzat működési sajátosságaival. Ahhoz, hogy az önkormányzat eleget tehessen ennek a funkciónak, két dolog szükséges. Az alrendszernek valóban úgy kell működnie, hogy a szakmai infrastruktúra igénybevétele egyfajta kényszer legyen. Az alaptanterv működése ezt a kényszert megteremtheti. A másik feltétel pedig az, hogy az önkormányzat működésének tényleges gazdasági alapjai legyenek. Ha ugyanis nincs gazdaságilag megalapozott önkormányzati tulajdon, akkor a funkcióról értelmetlen beszélni.

A *másik* funkciója az önkormányzatnak az, hogy az oktatással kapcsolatos szóba jöhető érdekeket, véleményeket felszínre hozza, ezeket ütköztesse. Vagyis erre alkalmas struktúrát hozzon létre, és mindezt az *önkormányzaton belül*, és nem kívül. Pl.:iskolaszék, tankerület.

Az önkormányzat *harmadik* funkciója az iskola működése feletti társadalmi kontroll megteremtése.

E három funkció – feltételbiztosítás, konszenzusteremtés, társadalmi kontroll – együttesen azt eredményezheti, hogy megteremtődnek annak a feltételei, hogy ténylegesen is helyi oktatáspolitikák alakuljanak ki, valósuljanak meg. Mindehhez azonban az is szükséges, külső feltételként, hogy az oktatási alrendszer a nemzeti alaptantervvel és a vizsgarendszerrel szabályozottan működjön. Ha ez nem következik be, akkor maga az alrendszer lesz a kívánt működést akadályozó tényező. Ez abból az egyszerű tényből is következik, hogy az alaptanterv működése esetén az a mechanizmus is érvényét veszti, amely az ismeretátadás tervbontásos szisztémáját jellemezte. A pedagógus kötelező óraszámától kezdve, a mit, miből központi előírásain keresztül egészen a pedagóguslétszám és bér meghatározásáig.

Az „állam”

A nemzetközi kitekintés című fejezetben azt írtuk, hogy a francia és az angol oktatásirányítási szisztémák a centralizáció-decentralizáció arányait tekintve különböznek egymástól.

A *centralizáció és decentralizáció* értelmezésünkben egyfelől jogok és kötelezettségek együttese, másfelől szabadságjogok és kényszerek együttese. E két igen vázlatosan vizsgált oktatásirányítási rendszer ilyen értelmezés alapján jelentősen különbözik egymástól. A szabadságjogok és a kényszerek biztosítása, illetve beépítése más pontokon történik a francia és más pontokon az angol rendszerben.

Az alrendszer szintjén megállapítható különbségek mellett azonban azt tapasztaljuk, hogy a rendszer szintjén alapszintjén sincsenek különbségek. Pontosabban a rend-

szer szervező elvei szintjén nincsenek alapvető különbségek. A rendszerek szervező elvei szintjén jelentkező hasonlóságok egyúttal azt is eredményezik, hogy bár az alrendszerek szintjén máshol vannak „elhelyezve” a szabadságok és a kényszerek, a „végeredmény” felől figyelve nincs alapvető különbség. Vagyis a rendszerszintű hasonlóság mintegy „kiegyenlíti” az alrendszerek különbségeit. Ez a kiegyenlítettség bizonyos szempontból az alrendszerek szintjén is jelen van, hiszen, mint láttuk, a francia rendszer a tantervvel szabályoz alapvetően, míg az angol a vizsgarendszerrel teszi ugyanazt. A tantervvel való szabályozásban legalább annyi az iskola szabadsága, mint amennyi kényszere van a vizsgarendszerrel szabályozott iskolának.

E néhány „bevezető” megjegyzés, az eddig megfogalmazott javaslatok, valamint a már eddig megtett gyakorlati lépések együttesen meg is határozzák azt, hogy mi lehet az állami – központi – szerep jellege a jövőben, illetve mi lehet a tartalma.

A jogoknak és kötelezettségeknek, a szabadságjogoknak és kényszereknek egy „középerős” centralizáció felelhet meg leginkább mint állami szerep. E centralizáció tartalmát tekintve a *kötelezettség dominánsabb* a jogosítványnál. Vagyis nagyobb arányban kötelezettség, kisebb arányban jogosultság. Másképpen fogalmazva, több kényszert centralizálunk, mint szabadságot, ezt jelenti a középerős centralizáció. Ennek másik oldalán a több szabadsággal és kevesebb kényszerrel megvalósuló decentralizáció áll.

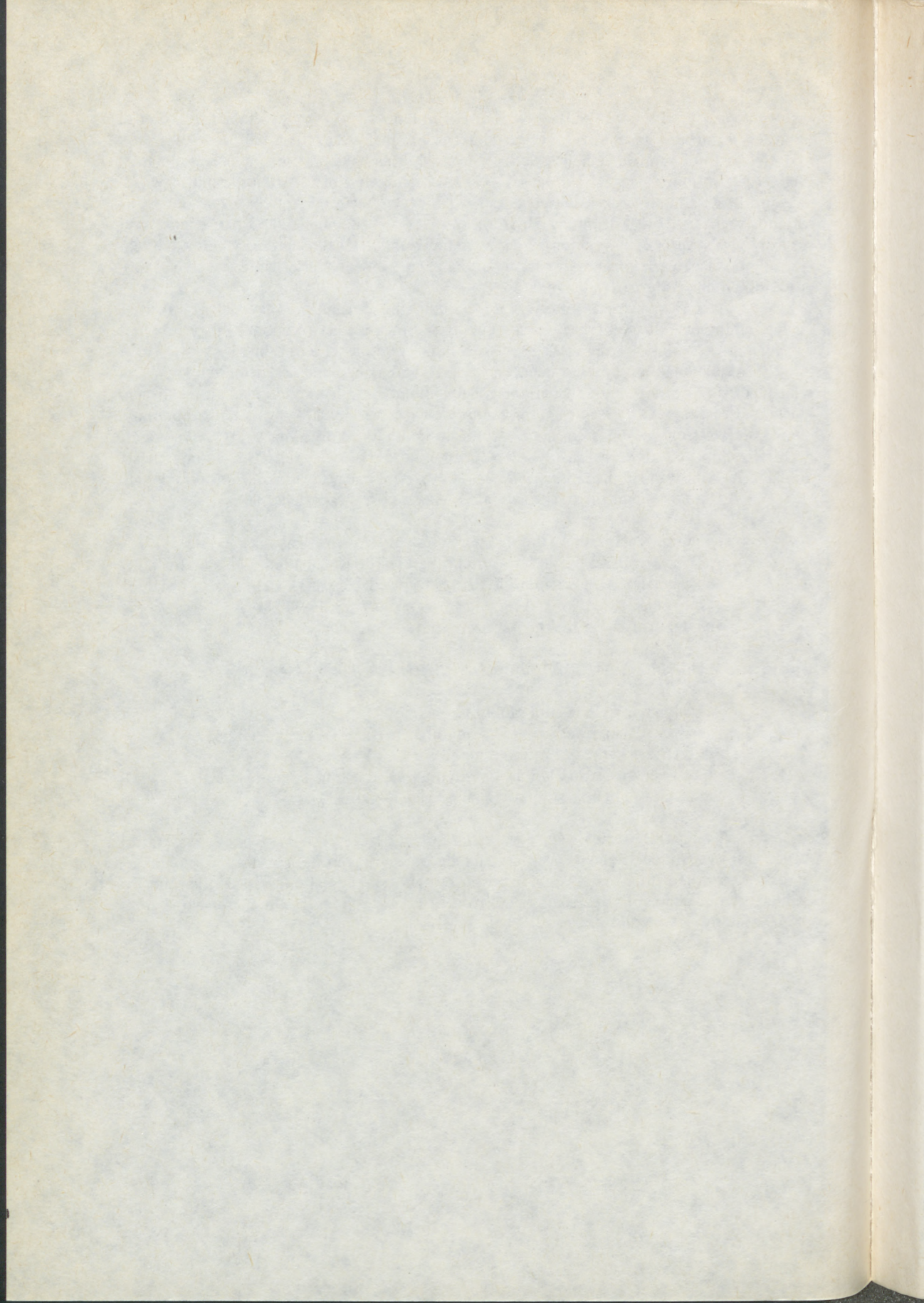
Az államot ma megillető *szabadságterületek* a következők lehetnek:

- a nemzeti alaptanterv kidolgoztatása és ennek kontrollja, változtatása;
- a vizsgarendszer kialakítása, működtetése (döntően a feltételek biztosítása);
- az iskolalétesítés és működtetés alapvető szabályainak kidolgozása és ennek kontrollja;
- az önkormányzat szakmaiság szempontú kontrollja.

Az államot ma „megillető” *kényszerterületek* a következők lehetnek:

- a szakmai infrastruktúra működtetése;
- a nemzeti alaptantervet intézményesítő programok kidolgoztatása;
- az értékelési rendszer működtetése;
- a konszenzus alapú oktatáspolitikai működésének megteremtése;
- az oktatási alrendszer relatív önállóságának biztosítása.

Véleményünk szerint ezek a változtatások szükségesek ahhoz, hogy az oktatási alrendszer egy átmeneti állapoton keresztülhaladva egy új oktatásirányítási szisztéma sajátosságai szintjén működjön. Mindez természetesen csak egy alrendszer szintjén megfogalmazott változtatás. Ennek sikere alapvetően attól függ, hogy az alrendszer „környezete” is ez irányban mozdul-e.



FELHASZNÁLT IRODALOM

- Ambrusné Szalai Katalin: *A szaktanácsadás új típusú tevékenység.* Köznevelés, 1988/27.
- Ballér Endre: *A pedagógusok tantervi önállósága.* Pedagógiai Szemle, 1988/1.
- Báthory Zoltán: *A tanácsi önállóság és a tananyag.* Pedagógiai Szemle, 1987/7-8.
- Báthory Zoltán – Mihály Ottó – Szebenyi Péter – Vajó Péter: *A közoktatás folyamatos fejlesztésének stratégiája.* Pedagógiai Szemle, 1988/11.
- Bernáth József – Miksa Lajos: *Nehéz önállóság – Az iskolák önállóságáról ötven interjú tükrében.* Pedagógiai Szemle, 1989/3.
- Csepeli György – Papp Zsolt – Pokol Béla: *Modern polgári társadalomelméletek.* Gondolat Kiadó, 1987.
- Dobsi Attila: *Modernizációs kísérlet az oktatáspolitikai területén.* Társadalomkutatás, 1987/3.
- Dobsi Attila: *Egy struktúrabontó intézmény kálváriája.* Nevelésemélet és Iskolakutatás, 1988/1.
- Dobsi Attila: *A szaktanácsadás-szakfelügyelet működés néhány kérdése.* ÁSZI, 1988. (Kézirat)
- Dobsi Attila: *A megyei pedagógiai intézetek létrehozási-működési-folyamata.* Pedagógiai Szemle, 1988/6.
- Dobsi Attila: *Oktatás és modernizáció.* Pedagógiai Szemle, 1989/9.
- Dobsi Attila – Németh Mária: *Egy új típusú szakmai szolgáltató jellegű pedagógiai intézet létrehozása.* Kísérleti terv. MM Közoktatási Kutatások Titkársága, 1988. február.
- Fenwick, Keith: *Changing Roles in the Government of Education.* British Journal of Educational Studies, 1985. No. 2.
- Gazsó Ferenc: *Az oktatási rendszer korszerűsítése.* Pedagógiai Szemle, 1987/9.
- Gazsó Ferenc: *Ellentmondások és a gyors ütemű haladás igénye és a kismérvű fejlesztés lehetősége között.* Köznevelés, 1988/21.
- Gazsó Ferenc: *Az iskolák önállóságának értelmezéséről.* Pedagógiai Szemle, 1988/6.
- McGivney, Joseph H.: *State Educational Governante Patterns.* Educ. Administration Quarterly, Vol. 20, No. 2.
- Habermas, Jurgen: *A kommunikatív cselekvés elmélet.* Filozófiai Figyelő és Szociológiai Figyelő, 1988/1.
- Halász Gábor: *A nyolcvanas évek reformfolyamatai és a közoktatás irányítása.* Oktatásügyi Kutatások. I. kötet.
- Halász Gábor: *Az oktatásirányítás megújításáról.* In: *Csak reformot ne ...* (Szerk.: Lukács Péter – Várhegyi György) Edukáció, 1989.
- Kelemen Endre: *Az oktatási törvényről.* Pedagógiai Szemle, 1986/7-8.
- Kiss Albertné: *A szaktanácsadás megyei fejlődésrajza.* Pedagógiai Szemle, 1989/12.
- Mezei Gyula: *A közoktatás irányításának alakulása a felszabadulás után.* Pedagógiai Szemle, 1985/4.

- Mihály Ottó: *Új kihívások. Az iskola és a pedagógusok: kísérlet a problémák értelmezésére.* Pedagógiai Szemle, 1987/4.
- Mihály Ottó: *Fordulat és pedagógia I–IX.* Köznevelés, 1988/19., 34., 38., 42. és 1989/3 7., 11., 16., 28.
- Mihály Ottó: *Alternativitás és pluralizmus a pedagógiában.* Ifjúsági Szemle, 1989/2.
- Mihály Ottó: *Válság és kiútkeresés a magyar pedagógiában.* Tájékoztató a közoktatási kutatásokról, 11 sz.
- Nagy József: *A pedagógiai rendszerek adaptivitásának növelhetősége (A tantervfejlesztés perspektíváiról).* Neveléstudomány és Iskolakutatás, 1984/4.
- Nagy József: *Oktatásfejlesztés és társadalmi megújulási képesség.* Társadalom és oktatás. Oktatáskutató Intézet, 1989.
- Nagy József: *Kell nekünk nemzeti alaptanterv?* Köznevelés, 1990/16.
- Nagy Mária: *Válság és változások az oktatáspolitikában.* Iskolamester, 5. sz.
- Ördög Erzsébet: *Iskola és innováció.* Pedagógiai Szemle, 1984/11.
- Pöcze Gábor: *Közoktatás – fejlesztés – kísérletező iskolák.* Pedagógiai Szemle, 1984/5.
- Sáska Géza: *A tananyag-szabályozás kétfajta logikája és eszköze.* Pedagógiai Szemle, 1988/5.
- Soós Dezső: *Változó szaktanácsadói etika – Eredményesebb szolgáltatás.* Iskolai Szemle, Kaposvár, 1988/1.
- Sótonyi Sándor: *Összegezés a felügyeleti munka vitájáról.* Iskolai Szemle, Kaposvár, 1988/2.
- Sótonyi Sándor: *Milyen felügyeleti munkára van szükség? (Merre tart a közoktatás-irányítás?)* Iskolai Szemle, Kaposvár, 1986/3.
- Szebenyi Péter: *Szakfelügyelet-szaktanácsadás az általánosan képző iskolákban.* Pedagógiai Szemle 1986/5.
- Szebenyi Péter: *Az általánosan képző intézmények felügyelete a Szovjetunióban.* Pedagógiai Szemle, 1987/10.
- Szebenyi Péter: *Pedagógiai intézetek Európában.* Köznevelés, 1989/40.



A sorozat eddig megjelent kötetei

Nagy József: A rendszerezési képesség kialakulása – A gondolkodási műveletek elsajátítása – (I. kiadás 1987. II., javított kiadása: 1990.)
(186 oldal)

Kozma Tamás: Iskola és település (160 oldal)

Csapó Benő: A kombinatív képesség struktúrája és fejlődése (207 oldal)

Vámos Dóra: A képzettség vására – Közgazdasági szempontok az oktatástervezésben (131 oldal)

Szebenyi Péter: Történelemtanítás Angliában (183 oldal)

Mátrai Zsuzsa: Az amerikai társadalomtudományi nevelés története
(199 oldal)

Halász Gábor: Iskola, Helyi társadalom, iskolatanács (114 oldal)

Forray R. Katalin – Hegedüs T. András: A cigány etnikum újjászületőben
(135 oldal)

1985-ben elindult egy oktatáspolitikai vállalkozás, amely nem kevesebbet akart, mint az iskolákat megszabadítani a rájuk telepedő bürokratikus nyomástól. E vállalkozás sikere alapvetően attól függött, hogy sikerül-e az iskolai önállóságnak megfelelően átalakítani az iskolák irányítási környezetét.

Ennek a kísérletnek egyik sajátos eleme volt a megyei pedagógiai intézetek kialakítása. Hosszú, keserves kompromisszumokkal terhelt folyamat volt ez az öt év. Ez a könyv erről az időszakról igyekszik különböző szempontokat alapul véve egyfajta értékelő tájékoztatást adni az Olvasónak.

In 1985 a new initiative in education was launched with the aim of relieving schools of the burden of bureaucracy. The success of this initiative depended mainly on the fact whether it would be possible to change the system of direction in compliance with the schools strive for independence. One of the features of this experiment was the formation of the County Institutions of Education. The story of these five years is that of a long and hard process which was full of compromises. The aim of this book is to give a comprehensive and critical view of this period.

Dobsi Attila : EGY INTÉZMÉNY KÁL-VÁRIÁJA