

MEZEI GYULA

KÖZOKTATÁSI IRÁNYÍTÁS

(különös tekintettel az irányítás információs igényére)

A társadalom életében igen jelentős oktatási, tudományos, egyéb kulturális, egészségügyi és szociális ellátó tevékenységet az *intézmények* valósítják meg. Ezek többségét – közel 16 ezret – a tanácsok irányítják. Nagyobb részük a kulturális feladatok megoldásának szolgálatában áll. Számuk megközelíti a 12 ezret. Ezek a tények önmagukban is hangsúlyozzák *a tanácsi munkában az intézményirányító tevékenység jelentőségét*.

Az 1971. évi I. törvényben kifejezésre jutott társadalompolitikai igények és szükségletek következtében került és kerül sor az *intézmények fokozott önállóságának* biztosítására. A hatáskörök decentralizálása, az intézmények megnövekedett önállósága szükségszerűen maga után vonja az új irányítási viszonyok kialakulását. Ennek lényege az, hogy az irányítás korábbi centralizált gyakorlatát az intézmények önállóságát figyelembe vevő, *decentralizált jellegű, irányítási modell* váltja fel.

Ez az irányítási modell azonban – éppen a *demokratikus centralizmus* államigazgatási alapelveinek megfelelően – nem csökkenti a *központi, kormányzati, illetve az ágazati főhatóság* irányításának jelentőségét. Változás következik azonban az *irányítási gyakorlat jellegében*. Az intézmény irányításban elsősorban érdekelt egészségügyi, oktatási és kulturális miniszter a *szakmai irányítás* jogkörében a tanácsok által fenntartott intézmények és szervek szervezeti, működési elveinek és szabályainak meghatározásával, valamint azok végrehajtásának ellenőrzésével érvényesíti sajátos ágazati felügyeleti jogait. Ebből szükségszerűen következik az ágazati ellenőrzési tevékenység fejlesztésének követelménye.

A tanácstörvény jogalapot biztosít arra, hogy az ágazati főhatóságok

- megvalósíthassák az érdemi *információszerzést*;
- folyamatossá tegyék *ellenőrző munkájukat*;
- *döntéseiket* konkrét tényekre alapozhassák.¹

Az intézményirányításban különbséget kell tenni az ágazati tevékenység *általános* és a szakigazgatási szerv *közvetlen* irányítása között. A tanácstörvény megállapítja: „A szakigazgatási szerv a végrehajtó bizottságnak közvetlenül alárendelten működik.”²

Ebből következik, hogy a tanácsi irányítás egész folyamatában a *szakigazgatás közvetlen tevékenysége* a tanácsi *vezetőtestületek* munkája által meghatározott. A tanácstörvény a kerületi tanács sajátos feladataival és hatáskörével kapcsolatban megállá-

¹ Tanácstörvény, X. fejezet, 74. §.

² Tanácstörvény, VI. fejezet, 43. §; IX. fejezet, 63 §.

pitja, hogy szervezi, összehangolja és biztosítja a különböző szakterületek – így az intézményi – „*celkitűzések kialakítását és megvalósítását.*”³

A törvénynek ez az előírása alapvető jelentőségű a közoktatási irányítás folyamatában. Lényegében az *országosan egységes közoktatáspolitikai helyi alkalmazásának, érvényesítésének kötelezettségét* hangsúlyozza. Az országosan egységes közoktatáspolitikának a megyei, fővárosi, illetve a helyi, községi és várospolitikai szerves részeként kell jelentkeznie. A közoktatáspolitikai megvalósításának feladatában így vehetnek közvetlen részt a tanácsok, a törvénynek megfelelően érvényesítvén *önkormányzati jogait*. Ennek megvalósítása a területi, helyi tanácsoktól koncepciózus, alkotó tevékenységet igényel. Ezek az irányítási szinteken kell kidolgozni az adott terület közoktatási fejlődését meghatározó perspektívákat.

A közoktatás irányítási sajátosságai

Minden irányított területnek megvannak a csak rá jellemző sajátosságai. Ezek természetesen meghatározzák magát az adott terület irányítását is.

A közoktatási irányításnak alapvető sajátossága, hogy *köznevelési intézmények* irányítására vonatkozik. Az irányítás jellemzőinek meg kell egyezniük az irányított terület sajátosságaival.

Az irányítást meghatározó sajátosságokat az alábbiak szerint csoportosíthatjuk:

A munka ebben az ágazatban *igen sok, az országban mindenütt megtalálható, kisméretű munkahelyen folyik*. Ebből következőleg az irányított intézmények rendkívül sokféle, *egyedi* körülmények között dolgoznak. Az egyes intézmények nagymértékben különbözhetnek *működésük objektív és szubjektív* feltételeit tekintve. Az irányításra éppen ezért rendkívül nagy feladatot ró az intézmények működésének *egységét*, de ugyanakkor *differenciált* igényeiket biztosítani, illetve kielégíteni.

Az irányítás folyamatában szükségszerűen nagy szerepe van az intézmények *működési viszonyait meghatározó alapküldetvények* – tantervek, nevelési tervek, rendtartások – kidolgozásának. Ezeket egyszerre kell *egységesen szabályozni*, és az egyedi különbségek figyelembevételére *keret-jelleget* biztosítani. *A működési viszonyok* egyszerre jelentik a szakmai tevékenység tartalmi, módszertani, szervezeti, vezetési kérdéseit, valamint a tevékenység személyi és tárgyi feltételeinek összességét. Felölelik tehát az eredményes munka – a *nevelés* – *érdemi és eszközi*, az intézmény *társadalmi funkciójának* teljesítésével összefüggő *elsődleges és másodlagos* feltételek bonyolult együttesét.

A pedagógiai folyamatokat rendkívül sok tényező – iskolán belüli, iskolán kívüli: társadalmi, politikai, gazdasági, kulturális, szociális tényező – befolyásolja. Ezért a *munka határfoka igen nehezen* állapítható meg az objektív igényével. Az eredmények objektív mérésének minimális lehetőségei sokféle ellentmondás forrásai.

A társadalom érdeklődése a pedagógiai munkában közvetlenül és nagy intenzitással nyilvánul meg. Az iskolai tevékenység a legszélesebb társadalmi közvélemény nyilvánossága előtt folyik. Ennek a ténynek egyszerre vannak pozitív és negatív jelenségei. Ezért is rendkívüli fontosságú a közvélemény folyamatos informálása.

³ Tanácstörvény, II. fejezet, 15. és 16. §.

Különös jelentősége van az egymás mellett működő nevelési intézmények *viszonylag egységes követelményeket tükröző fejlesztésének*. Ez nem lehet csak az intézményvezető feladata. Az intézményvezetőknek – körülményeik miatt – csak kevés lehetőségük van a viszonyításra. Mindezt a köznevelés területén *sajátos jelentősége van a speciális feladatok ellátó*

- *felügyeletnek,*
- *továbbképzési rendszernek,*
- *az információ-áramlásnak.*

Ezek közül most részletesebben az információ áramlását vizsgáljuk meg.

Az információ-áramlás igényét meghatározza a közoktatási irányítás egyik fontos jellemzője az egység és differenciáltság érvényesülése.

A közoktatási irányítás egysége és differenciáltsága

Az irányítás folyamatának *egysége* alapvető igény. Az irányítási folyamat egységét elsősorban az irányítás megegyező *tartalma* biztosítja.

A *közoktatási irányítás tartalma* az alsó- és középfokú intézményekben tanuló ifjúság nevelésére vonatkozó társadalmi szükségleteket, igényeket, követelményeket összegező, a párt közoktatási koncepciójának érvényesítésére szolgáló *közoktatáspolitikai megalkotása és megvalósítása*.

A *közoktatáspolitikai megalkotása* egyszerre politikai, társadalmi, ágazati és szakigazgatási feladat. A párt irányításával folyik és elválaszthatatlan összefüggésben van a szocializmus építésének mai és jövőbeli feladataival. Társadalmi érdek tehát a szocialista szükségleteket híven kifejező közoktatáspolitikai megalkotása. A közoktatáspolitikai törvényekben, törvényerejű rendeletekben és bizonyos időszakokra érvényes közoktatáspolitikai programokban kerül kimunkálásra.

A megalkotott közoktatáspolitikai *megvalósítása* nem kevésbé bonyolult folyamat. A megvalósítás szolgálatában állnak az irányítás feladatai és funkciói.

A közoktatási irányítás legfőbb feladatcsoportjai:

- *a pedagógiai szakirányítás,*
- *a különböző – a megvalósításban együttműködő – társadalmi, gazdasági szervek koordinálása;*
- *az államigazgatási feladatok* ellátása;
- *a hatósági, jogi feladatok;*
- *a gazdasági feladatok* ellátása.

A közoktatási irányítás minden szintjén – felső, közép és alsó szintjén – megtalálhatók ezek a feladatcsoportok, de minden irányítási szinten bizonyos értelemben más tartalommal, más arányokkal és különböző jelentőséggel.

A feladatok megoldása minden irányítási szinten igényli az *irányítási funkciók* gyakorlását.

A feladatok és a funkciók irányítási szintenként megmutatkozó különbségeiben fejeződik ki a közoktatási irányítás *differenciáltsága*. *Ez a differenciáltság azonban szükségszerű feltétele az egységes tartalom megvalósulásának.*

Ezért az irányítás *egysége és differenciáltsága* a közoktatási irányítás rendszerének és folyamatának alapvető kérdése. Ennek konzekvenciái tükröződnek az információ áramlásában.

Információs szükségletek a közoktatási irányításban

A megnövekedett jogkörrel rendelkező iskolaigazgatók önálló döntéseikhez fokozottan igénylik a területi és a központi szervek állásfoglalásait, orientáló, eligazító információit. Minderre azonban nemcsak az iskola igazgatóknak, hanem a nevelőtestületeknek is egyre nagyobb szükségük van, hiszen rendkívül gyors változások következnek be a pedagógiai tevékenység korszerűsítésének folyamatában.

Ebből a szempontból nagy figyelmet kell fordítani az *információk típusaira*.⁴

Az információkat – típusok szerint – három fő csoportba osztjuk. Ezek a következők:

a) *Irányítási, vezetési információk*, ezek alapvetően képzési, oktatási, nevelési információkként értelmezhetők. Céljuk nem elsősorban valamilyen döntés előkészítése, hanem a tájékoztatás, az orientálás, szemléletformálás. Ilyen értelemben természetesen hozzájárulnak a döntésekhez is. Az irányítási, vezetési információk nagy csoportjának három rész-típusa:

– *irányító információ*: ez az irányítási szinteken ismétlődik, de az ismétlődés nem lehet mechanikus; minden esetben az illető irányítási szint szükségleteit kell kielégítenie; az adott szint irányítási feladatainak kell megfelelnie; ilyen értelemben fontos: az *információsűrűs* (amely nem állhat mechanikus szelektálásból); ugyancsak idetartozó információs fogalom: az *információdúsítás* (az irányítási szintek számára alkalmassá tett információ)

– *koordináló információ*; a szintek közötti együttműködés biztosítása a feladata; lehet vertikális és horizontális, vagyis az egyes irányítási szintek összehangolása mellett a különböző szervek együttműködését is biztosítja;

– *kondicionáló információ*: ezek hatása inkább *indirekt*, célja a szervezeti atmoszféra befolyásolása, a pszichoszociális klíma javítása; tendenciájukban ösztönzőek, motiválóak.

Az irányítási-vezetési információk egyes csoportjai természetesen nem választhatók el mereven egymástól; ezek szerves egységben érvényesülnek az információ-áramlás folyamatában. Aligha lehet olyan irányító információ, amely egyben ne kondicionálna, illetve valamilyen vonatkozásban ne teljesítene koordináló feladatokat. A közoktatási irányításban *ma különösen nagy szerepük van* ezeknek az információknak.

b) *A vezetői döntéseket előkészítő információk*, ezeknek ugyancsak lehet szerepük a munkahelyi vezetésben, illetve az irányítás folyamatában, az egyes irányítási szinteken. Két típusukat különböztetjük meg, amelyek azonban inkább csak elméletileg választhatók szét:

– *a problémafeltáró információk*: a döntési folyamat kezdeti, de ugyanakkor igen lényeges szakaszában érvényesül, mert a döntési folyamat megindítója. Ez a típusú információ a döntést a probléma megfogalmazása révén befolyásolja; a felügyeletnek pl.

⁴ Bene László: A vezetés tudományos megalapozása. Bp. 1970. 356–371.

igen jelentős szerepe van az ilyen jellegű információk továbbításában; a döntést magát nem a felügyelet végzi, de megfogalmazza a problémákat és jelzi a döntési alternatívákat;

– *a stimuláló információ*, sajátos szerepet tölt be; elősegíti a döntésre való beállított-ság kialakulását, ösztönzi a döntés meghozatalára irányuló szándékot, tulajdonképpen csak elméletileg különíthető el magától a problémafeltáró információtól, annak részeként jelentkezik.

Ezeknek az információ-típusoknak a vezetői döntések két nagy csoportjánál egyaránt szerepük van. Részét alkotják tehát

– *a rutindöntéseknek*, amelyek fő jellegzetessége az, hogy rendszeresen – vagy több-kevesebb rendszerességgel – ismétlődnek, a döntési folyamatok tehát kidolgozottak lehetnek; ez azonban egyáltalán nem jelenti, hogy a jó rutindöntésekhez nem kellenek jó információk (mert pl. a közoktatási irányításban bizonyos értelemben rutindöntések hozandók az igazgatási, valamint a gazdálkodási feladatokban, de senki nem állíthatná, hogy pl. a beruházási döntések meghozatalában, vagy még inkább az egyes személyzeti kérdésekben – amik soha nem csak rutint-kívánnak – nincs szükség friss információkra);

– *a teremtő, egyedű döntések*, nem periodikusak, nincs kijárt útjuk, nincsenek hagyományos eljárásaik, lényegük éppen az, hogy egyediek, mert valamilyen újjal kapcsolatosak; a közoktatásban, magukban a nevelési intézményekben, de az irányítás minden szintjén ez a döntési típus áll előtérben.

c) *A végrehajtást direkt módon befolyásoló információk*

– *determinálók*

olyankor lehetséges, amikor a döntési folyamat meghatározott, nincsenek alternatívák; az információ egymagában kívánja a döntést, ezért ezek a kategorikusak, utasítás jellegűek;

– *szabályozók*

az ilyen típusú információk csak bizonyos feltételek teljesítése esetén váltanak ki döntéseket; nem idéz elő akciót, míg a folyamat tervszerűen halad; a folyamatban bekövetkező zavarok váltják ki a szabályozó információt, amelynek az a célja, hogy a szükséges normákhoz igazítson; ilyenek különösen szükségesek a pedagógiai folyamatok irányításában.

A közoktatási irányítás új helyzetében, amikor fokozott jelentőségűvé váltak mind a *lefelé*, mind pedig a *felfelé* irányuló információk különösen nagy fontossága van annak, hogy az *információ-áramlás* tudományos igényvel átgondolt, elvszerűen szabályozott legyen. Ilyen vonatkozásban elengedhetetlen természetesen a különböző információ-típusok jelentőségének megfelelő értékelése. Az információ-áramlás ugyanis lényegében nem jelent mást, mint az irányítás egyes szintjein jelentkező – különböző (fel, le; vertikális, horizontális) irányú – információ-típusok olyan értelmű elrendezése, amely megfelel az adott irányítási szint feladatainak és szükségleteinek.

Az információ-áramlás tartalmi és módszertani kérdései

Próbáljuk felvázolni az információk tartalmi és eszközi kérdéseinek bizonyos összefüggéseit. A rendszerezés egyik alapkövetelménye nyilvánvalóan nem lehet más, mint az egyes irányítási szintek információs szükségleteiből való kiindulás.

A területi tanácsok információs szükségletei:

- a helyi tervezés, a távlati koncepció kialakítása (az iskola egyik fontos feladata a lakosság bizonyos szükségleteinek kielégítése. Ennek meghatározásához szükséges a terület gazdasági, kulturális, munkaerőellátási igényeinek megismerése; a gazdasági folyamatok elemzésének jelentősége; a lakosság ellátottsági színvonalának érzékelése stb.),
- a szervezéssel kapcsolatos tevékenység orientálása;
- a döntések meghozatala (a helyi adatokat tükröző statisztika ismerete, felhasználása, bizonyos összehasonlítási lehetőségek; gyermeklétszám, szakos ellátottság, képzés stb.)

- utasítások kiadása;

- a munka értékelése, minősítése;

- az ellenőrzés szempontjai.

Az iskolavezetés – intézményvezetés – információs forrásai:

- központi (irányítási) információk;

- saját ellenőrzési tapasztalatok;

- mások információi az iskola életéről és a munkájáról; elsősorban a felügyelet információi;

- ügyintézési tapasztalatok;

- a társadalmi környezetből származó információk;

- különböző adatok gyűjtése, nyilvántartása, értékelése;

- un. hálózati központok tájékoztatásai;

- helyi munkaértekezletek;

- a szakirodalom folyamatos tanulmányozása.

A lefelé áramló központi – ágazati főhatósági, területi tanácsi – információk:

- központi irányelvek, ágazati koncepciók;

- orientációk, normatív utasítások;

- feldolgozott – területi, illetve községi összehasonlításokat lehetővé tevő – országos vagy területi adatok;

- személyes megbeszélések;

- testületi ülések látogatása;

- intézményi – iskolai – munkaértekezletek látogatásai;

- továbbképzési alkalmak látogatásai;

- központilag szervezett munkaértekezletek;

- tájékoztató körlevelek, egyes eljárási szabályok egységes végrehajtása érdekében;

- különböző felmérések, értékelések eredményeinek, ellenőrzési tapasztalatoknak

közlése.

A központi – ágazati főhatósági és területi tanácsi – szervek tájékoztatói lehetőségei; az alulról jövő információ;

- tájékoztató a beküldött testületi határozatokból;

- beszámoltatás a rendkívüli eseményekről;

- helyszíni tapasztalatok;

- folyamatos ellenőrzési tevékenység mint információs forrás;

- a különböző intézményi programok, jelentések, jegyzőkönyvek, felügyelői elemzések folyamatos tanulmányozása.

Fontos követelmény a jelenlegi helyzetben a felfelé áramló információk számának csökkentése, a tartalmi vonatkozások elmélyítése; az információk elemzett, értékelt formában (az információk dúsitása) való továbbadása.

A felügyeleti szervezet megnövekedett jelentőségét hangsúlyozza, hogy a módszertani jellegű információs áramlásnak egyre nagyobb szerepe lesz mind az egyes irányítási szintek tevékenységének fejlődésében, mind pedig – természetesen – az intézmények munkájának támogatásában.

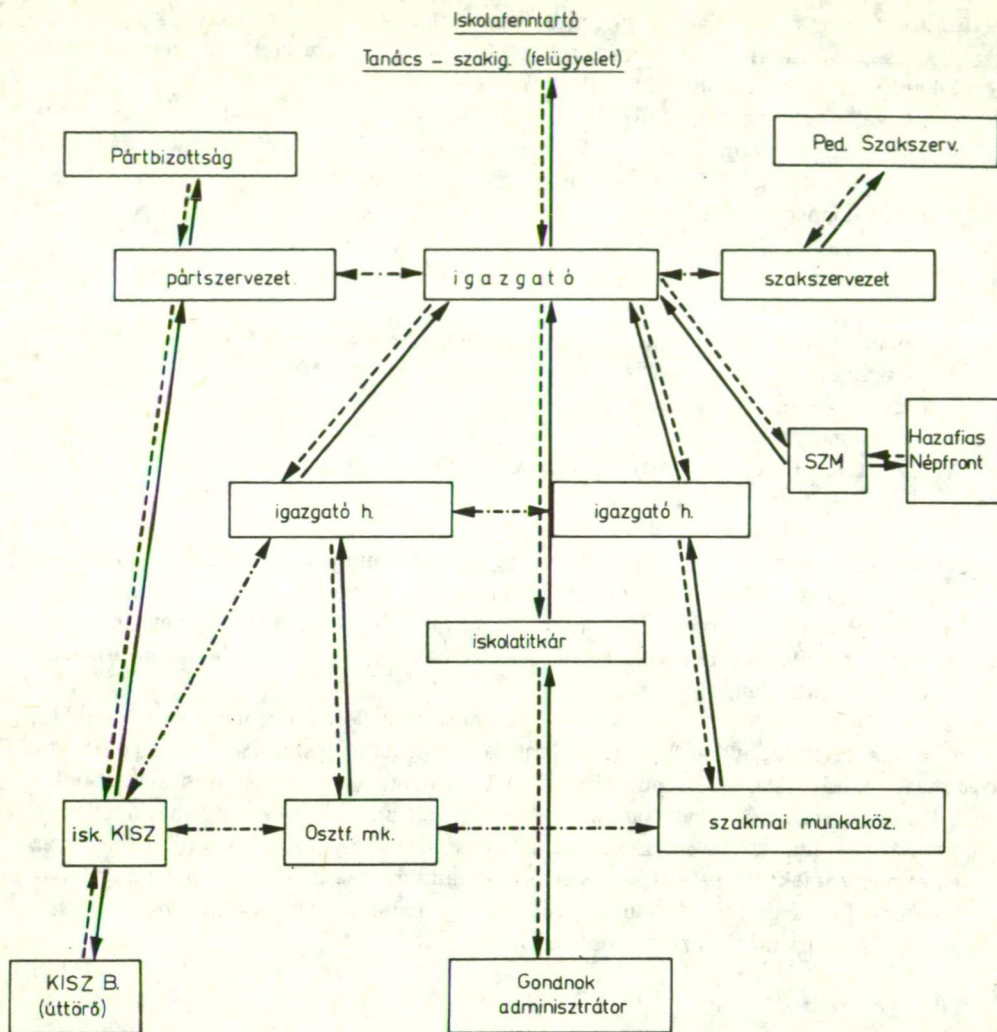
Információs diagramok

A továbbiakban a közoktatás információs igényeire néhány diagramot mutatunk be.

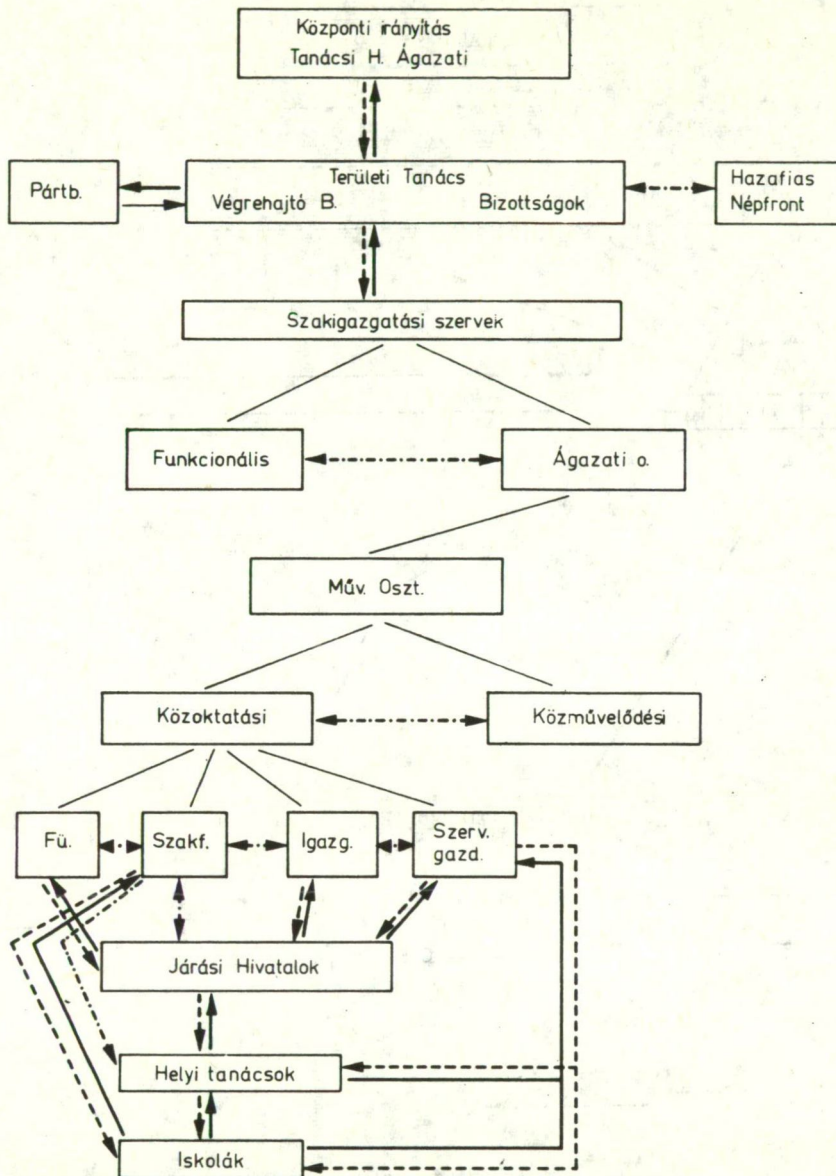
1. Az iskolán belüli rendszer vázlatos képe
2. A megyei irányítás struktúrája
3. A megyei irányítás
4. A közoktatási (szakigazgatási) információ és döntés sémája
5. A fővárosi közoktatási irányítás
6. A községi irányítási rendszer

A diagrammok elsősorban a szerkezeti egységeket mutatják. Jelzik továbbá az egyes szerkezeti egységek közötti kapcsolatok minőségét, jellegét (pl. utasítás vagy visszacsatolás), valamint az információ áramlás irányát. Közismert, lényegében irányítási evidenciákat rögzítenek, de a vizuális megjelenítésnek mégis szerepe lehet az információs rendszer korszerűsítésében.

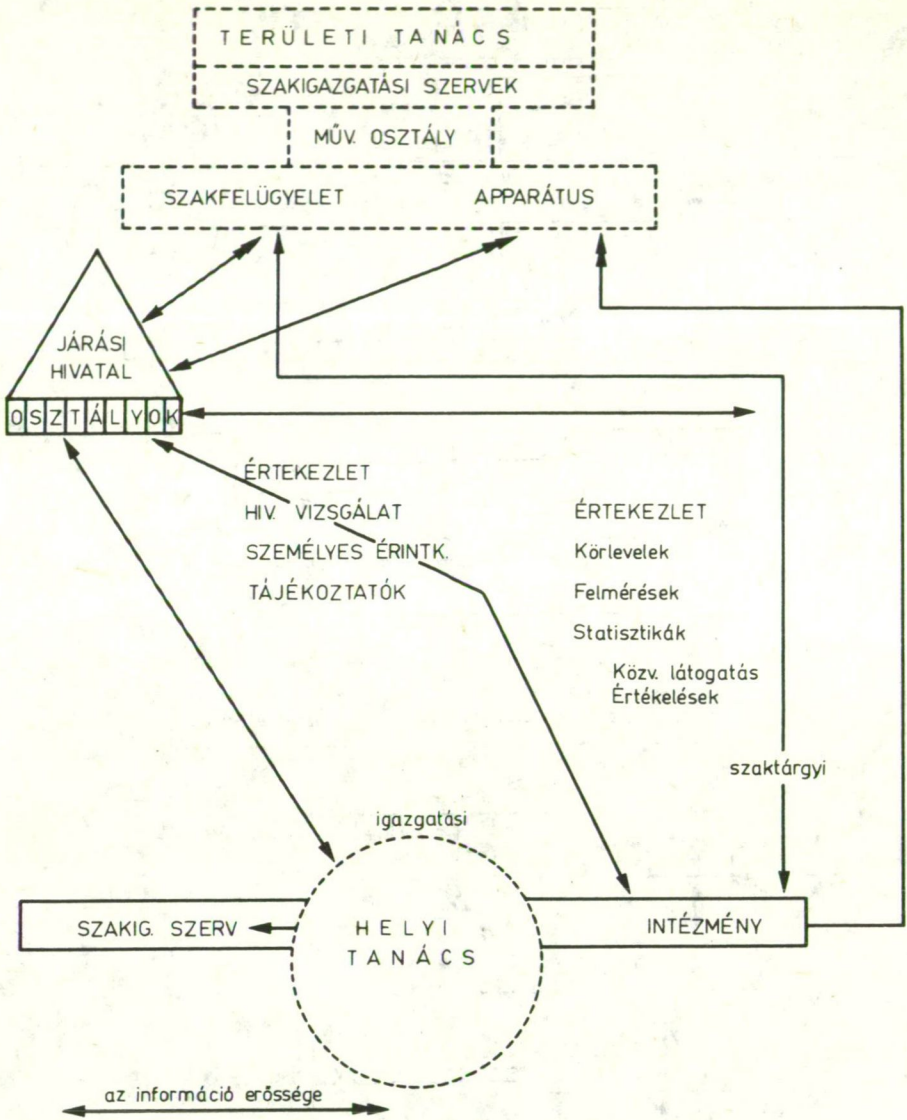
Meg kell azt is említeni, hogy az irányítás rendszerelméleti koncepciója abból indul ki, hogy az irányítás (controll) magába foglalja az eredmény mérését, az eredmények összehasonlítását valamilyen normával és a bemenetek (inputs) módosítását abból a célból, hogy a rendszert a normára állítsák vissza. Ezt a feladatot az információ látja el a „visszacsatolási hurok” révén. E szerint a közoktatási irányítási rendszernek (illetve az egyes alrendszernek: megyék, főváros stb. stb.) tartalmaznia kell az eredménymérést, az összehasonlítást, a döntést (impulzus), ennek végrehajtását; majd az információ visszacsatolása révén újra mérés, azután összehasonlítást stb.



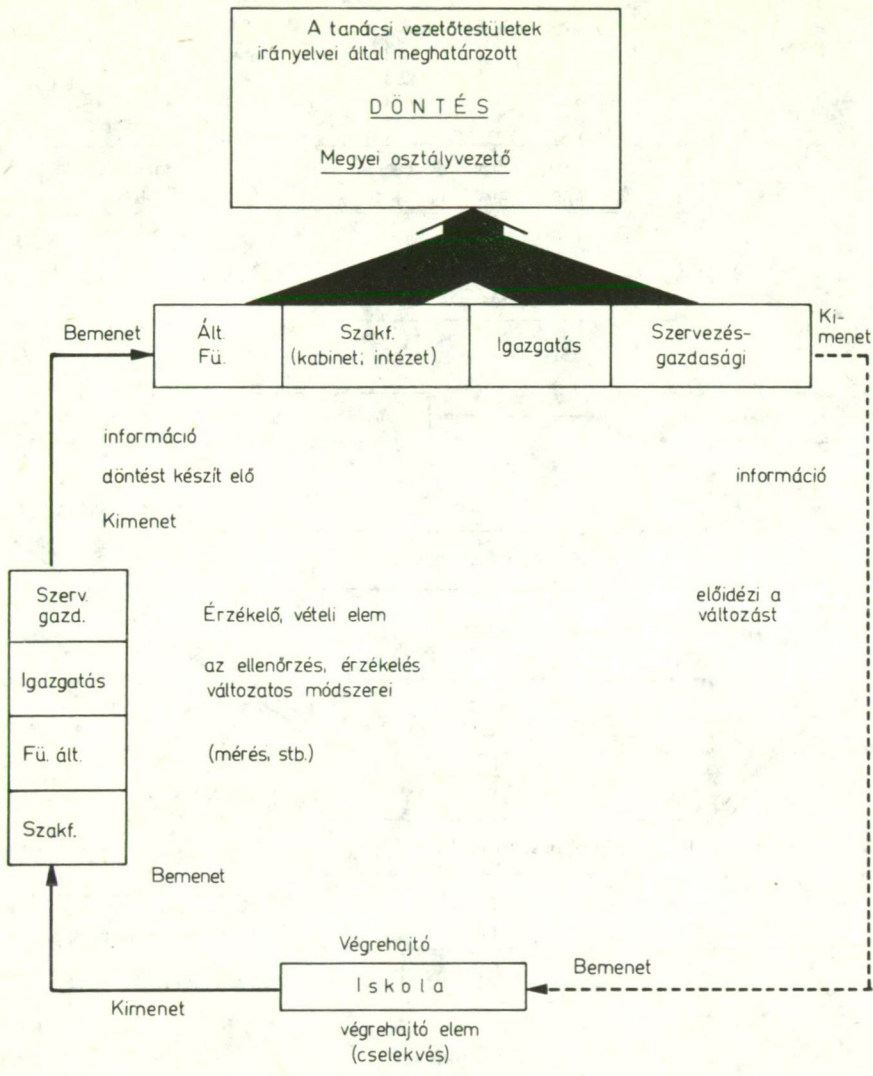
1. ábra
Az iskolán belüli rendszer vázlatos képe



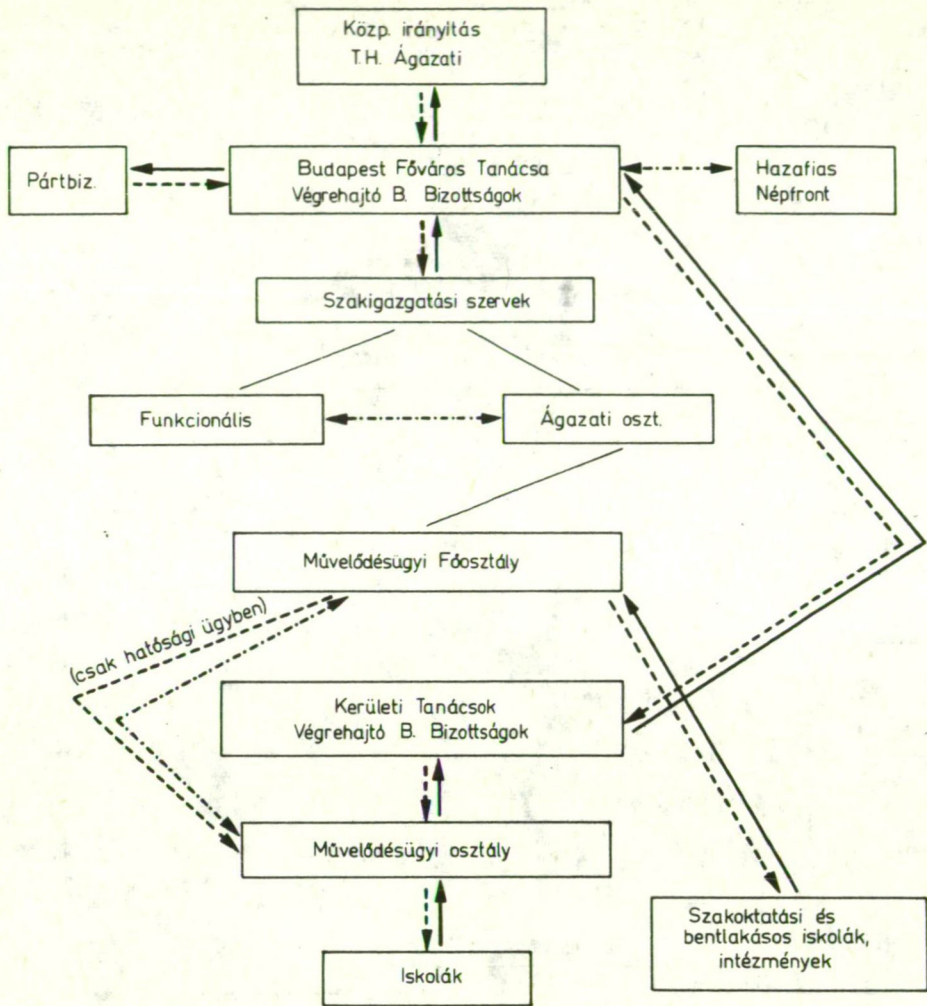
2. ábra
A megyei irányítás struktúrája



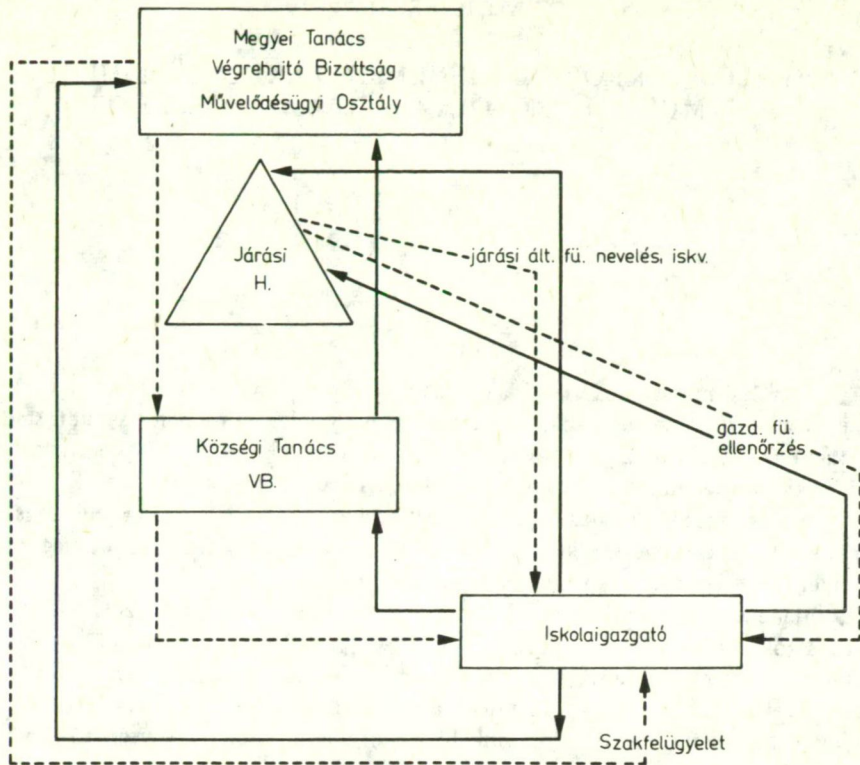
3. ábra
A megyei irányítás



4. ábra
 A közoktatási (szakigazgatási) információ és döntés sémája



5. ábra
A fővárosi közoktatási irányítás



6. ábra

A községi irányítási rendszer