

LUKÁCS PÉTER

## AZ OKTATÁSÜGY FEJLESZTÉSÉNEK KÖZÉPTÁVÚ TERVEZÉSÉRŐL\*

Az oktatástervezés hazai szakirodalma erősen normatív jellegű: ezek az írások inkább azzal foglalkoznak, hogy milyennek *kellene lennie*, mintsem azzal, hogy *milyen ma* az oktatás tervezése. Ezért is, hogy a következőkben, amikor annak a mechanizmusnak a központi, országos szintjét vázoljuk fel, amelynek keretei között az ötéves népgazdasági tervezés rendszerében az oktatásügy tervei készülnek, a leíró módszert alkalmazzuk. Ezt indokolja az is, hogy bár a *gazdasági* tervezés problematikájának feltárását a magyar szakirodalom az utóbbi években már megkezdte,<sup>1</sup> az infrastrukturális ágazatok, közöttük az *oktatásügy központi tervezésének folyamataival* Magyarországon korábban egyetlen empirikus társadalomtudományi kutatás sem foglalkozott, így ezekről tudományosan rendszerezett ismeretanyaggal jószerivel még egyáltalán nem rendelkezünk. Esettanulmányunkban – paradigmaként – a VI. ötéves terv (1981–85) oktatásfejlesztési-beruházási fejezetének kialakítását ismertetjük.<sup>2</sup>

## A „külső korlátok”

A tervezési folyamat legalapvetőbb döntése, amikor az Országos Tervhivatal vezetése a gazdasági és politikai csúcsszervek iránymutatásai alapján meghatározza a népgazdaság *egészének* a következő időszakban várhatóan elérhető fejlődési lehetőségeit, a nemzeti jövedelem várható alakulását, a fogyasztás és a felhalmozás országosan kívánatos arányait.

Ezt két újabb döntés követi: arra vonatkozóan, hogy a *fogyasztásra* szánt összegeket hogyan osszák el a különböző társadalmi szférák között, továbbá arról, hogy a *felhalmozásra* elkülönített forrásokból milyen arányban részesedhet egyfelől a termelés, másfelől az ún. „termelő” és az ún. „nem-termelő infrastruktúra”.

\*Részletek egy készülő nagyobb tanulmányból.

<sup>1</sup> Elsősorban Kornai János és Bauer Tamás munkáira utalhatunk.

<sup>2</sup> Munkánk alapját a tervezési folyamat részvevőivel készített interjúk, továbbá esettanulmányok és a tervező szervek dokumentációja képezi. Részletesebben lásd a szerzőtől: Vázlat az oktatás központi tervezéséről. (Tervezést Támogató Kutatások, 69.) Oktatáskutató Intézet, Bp., 1983.

Ezután kerülhet sor a következő tervidőszakban majd rendelkezésre álló erőforrások további „lebontására” az egyes szférákon belüli *ágazatok* között: az oktatásügy esetében a nem-termelő, vagy másként lakossági infrastruktúra<sup>3</sup> egyes ágazatai között.<sup>4</sup>

A fentebbiek azonban valójában *nem egyszeri*, hanem ugyanarra a kérdésre vonatkozó állandóan *ismétlődő* döntések sorát jelentik.

Jól példázza ezt a VI. ötéves terv fő irányai kijelölésének menete. 1976–77-ben a gazdaságpolitikai vezetés a nemzeti jövedelem növekedésének lassulásával számolt, és így az életszínvonal minimális emelkedését tartotta csak reálisan tervezhetőnek. Ezt az ún. „társadalmi közös fogyasztásokra” (tehát az infrastruktúrára is) fordított összegek arányának *viszonylagos emelésével* kívánta ellensúlyozni, hogy ily módon legyenek elkerülhetőek a reálbérek stagnálásából fakadható belpolitikai feszültségek. A VI. ötéves terv előkészítő munkálatai ennek megfelelően indultak meg. 1977–78-ra azonban már kitűnt, hogy az V. ötéves terv eredeti előirányzatai sem valósulhatnak meg, a nemzeti jövedelem nemcsak lassabban fog növekedni a tervezettnél, de stagnálni, vagy egyenesen csökkenni fog. Az infrastruktúra tervezőit most úgy informálták, hogy az ő területükön is a *szintentartás* lehet csak a reális tervcél.

Az 1978-as gazdaságpolitikai fordulatot megalapozó döntések azután egyértelműen az ország külgazdasági egyensúlyának megteremtését állították a középpontba és ennek megfelelő módon csoportosították át a gazdaság erőforrásait,<sup>5</sup> – még hátrább sorolva a „társadalmi közös fogyasztások” igényeit. Ez a tendencia 1979-ben és 1980-ban tovább erősödött.

Az infrastruktúra és ezen belül természetesen az oktatási ágazat tervezői számára mindez azt is jelentette, hogy előzetes tervelképzeléseiknek ismét és ismét tartalmilag is lényegesen változniuk kellett. Hiszen nyilvánvalóan egészen más, sőt *másfajta* fejlesztési célok tűzhetők ki egy intenzív fejlesztés módozataira készülő tervben, mint egy „szintentartásra” törekvőben, vagy egy olyanban, amely már reálisan ezzel sem számolhat.

De végül is mitől függ az, hogy mi kerül majd az oktatásügy fejlesztési<sup>6</sup> terveibe? Vagy másképpen, hogy miként részesedhet az oktatás az infrastruktúra egészére szánt pénzüsszegeből?

<sup>3</sup> Ide tartoznak: a lakás- és városgazdálkodás, a vízgazdálkodás, az egészségügyi és szociális ellátás, az oktatási ellátás és a kulturális szolgáltatások, a helyi közlekedés, az energiaellátás, a fogyasztási cikk-kereskedelmi szolgáltatás. (Lásd a tervezésről szóló 1040/1970. (XII. 6.) sz. kormányhatározatot.)

<sup>4</sup> Az utóbbi harminc évben az oktatásügyi beruházások aránya lényegében változatlan volt az összes beruházásokhoz képest: minimuma 1,92%, maximuma 3,02 százalék volt. (Oktatás, művelődés, 1950–1980. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 1982.)

<sup>5</sup> Lásd pl. *Wiener György*: Az infrastruktúra és a tanácsi gazdálkodás fejlődése (1976–1981). Államigazgatási Szervezési Intézet, 1982.

<sup>6</sup> Itt most csak a *fejlesztési-beruházási* tervek készítésével van módunk foglalkozni, a már meglévő oktatási intézmények *fenntartási költségeinek* a Pénzügyminisztériumban folyó tervezésére nem térhetünk ki.

Az Országos Tervhivatalban (OT) az ötéves terv egészét átfogó kérdésekkel, (mint pl. a költségvetési mérleg egyensúlya) az ún. funkcionális főosztályok (ilyen a Közgazdasági, vagy a Pénzügyi Főosztály), az egyes ágazatokra vonatkozó kérdésekkel pedig az ágazati főosztályok foglalkoznak.

Éz utóbbiak sorába tartozik a Területi és Szociális- Kulturális Főosztály<sup>7</sup> (a továbbiakban: TSZKF), amelynek tevékenységi köre felöleli a „lakossági infrastruktúra” nagyobbik részének tervezését, vagyis elsősorban a lakás- és kommunális gazdálkodását, a vízügyi ellátását, a tudományét, a kultúráét, az oktatását és az egészségügyi és szociális ellátását.

Itt folyik az ötéves terv „infraágazati céljainak és feltételrendszerének” kimunkálása, melynek *első lépése* a VI. ötéves terv esetében 1976 végén, 1977 elején az ágazatcsoport tervkoncepcióját megalapozó ún. „szükségleti terv” elkészítése volt.

Először minden ágazat minden alágazatáról eldöntötték, hogy mit kell azon a területen a tervidőszak végére, tehát 1985-re *szükségletnek* tekinteni, majd megvizsgálták, hogy az adott intézményhálózat országos szinten ezt a szükségletet milyen mértékben tudja majd kielégíteni. A két adat különbsége adta az alágazat *fejlesztési szükségletét*.

Az oktatási ágazat általános iskolai alágazata esetében például hosszas belső, valamint az Oktatási Minisztérium<sup>8</sup> képviselőivel folytatott viták során az az álláspont alakult ki, hogy itt jogos szükséglet az lenne, hogy

– minden tanulócsoporthoz (vagyis osztálynak) legyen külön osztályterme; – a tanulók egy műszakban, vagyis csak délelőtt járjanak iskolába (ez később úgy módosult, hogy legalább az első osztályosok és a felső tagozatosok tanuljanak egy műszakban); – minden második napközis csoportnak jusson külön napközis terem; és – egy tanulócsoporthoz átlagosan maximum 25, (majd a későbbi megfogalmazások szerint 26–28) tanuló járjon.

*Igy* határozva meg a szükségleteket kitűnt, hogy a VI. ötéves tervre kb. tizenkétezer általános iskolai osztályterem hiányával kell országosan számolni, azaz itt ennyi a jogos „szükséglet”. (A különböző szempontú mutatók persze erős összefüggésben vannak: ha több gyerek jár két műszakban iskolába, tehát pl. az elsősök is, akkor kevesebb osztályterem kell, és ugyanez a helyzet, ha tanulócsoporthoz nem átlagosan 25, hanem mondjuk 30 gyereket vesznek számításba.)

Hasonlóan fontos kérdés volt pl. az óvodáskorúakból óvodába elhelyezni szükséges tanulók számarányának, vagy a gyógypedagógiai ellátásra szorulóknak közül bentlakásos intézetben elhelyezendőknél szükséges arányának kijelölése. A szükségletek megállapítására minden ágazatban az illetékes főhatóság tesz „szakmai javaslatot”, esetünkben ez az Oktatási Minisztérium volt. A *döntés* joga azonban a Tervhivatalé.

<sup>7</sup>A Főosztály neve 1981-ben „Területi Főosztályra” változott.

<sup>8</sup>A VI. ötéves terv előkészítése során az Oktatási Minisztérium képviselte főhatóságként az oktatási ágazat *egészének* érdekeit a Munkaügyi Minisztériummal együtt, amely a szakmunkásképzés nagy része felett gyakorolt ellenőrzést. A tervelőkészítés legutolsó fázisában az Oktatási és a Kulturális Minisztériumokból megalakult az egységes Művelődési Minisztérium, amelyhez azután a megszűnő Munkaügyi Minisztériumból a szakmunkásképzés felügyeleti joga is átkerült.

A TSZKF egyes osztályai által ágazatonként (oktatás, egészségügy stb.) meghatározott szükségleteket azután főosztály szinten „egyeztették”, vagyis: csökkentették. Ez már csak aránymódosulásokat jelentett, de „új szükségletek” itt nem merülhettek fel. Ezt megelőzően is lezajlott ugyanis egy módszertani jellegűnek tekintett tevékenységsorozat, „a mutatószámok javítása”, melynek során arról születtek előzetes döntések, hogy melyik ágazatban milyen mutatószámokat használjanak az ellátottság, a szükségletek mérésére, vagyis hogy *mit* mérjenek. Magyarul: *minek a tervezésével foglalkozzanak egyáltalán, és hogyan.*

Az ötvenes évek merev tervutasításos rendszerének gyakorlatától eltérően ugyanis ma a közoktatási tervezés tárgyát nem a konkrét intézmények (pl. az egyes középiskolák) képezik, hanem *mutatók*: az országosan, illetve egy-egy megyében egy osztályteremre jutó tanulók átlagos száma, az étkeztetésben részesülő iskolások országos, illetve megyénkénti aránya, a két műszakban használt osztályterem aránya stb.

Amikor a szükségleti terveket ily módon véglegesítették, *elvileg* csak akkor számítják ki, hogy mindezek megvalósítása *mibe kerülne*.

A következő lépés: a költségbecsléssel kiegészített szükségleti terv szembesítése azzal a globális pénzüsszeggel, amely az OT vezetése által közölt információ szerint a *lakossági infrastruktúra* egészének fejlesztésére *összesen* előreláthatólag rendelkezésre áll majd. Ez természetesen jóval kevesebb, mint ahogy azt a szükségletek kívánják. Így ez utóbbiakat rangsorolni kell: a főosztályvezetés eldönti, hogy melyik ágazatokat, illetve azokon belül mely alágazatokat kell „*kiemeltnek*” tekinteni, vagyis, hogy hol igyekezzenek majd a tervezés során a *leginkább* kielégíteni a felmért szükségleteket. A VI. ötéves terv „előzetes infrakoncepciójának” kidolgozásakor a kiemelt ágazatok és alágazatok köre a következő volt: lakás- és kommunális ellátás, vízellátás, egészségügyi és szociális ellátás, továbbá az oktatáson belül az általános iskolai osztályterem-fejlesztés. Döntés született ugyanakkor a kiemelések *mértékéről* is.

Az így kialakult preferencia-szemponatok figyelembe vételével végezték azután el a tervezők ágazatonként a szükséges „újraosztást”.

### *Az ágazati és a területi szempontok*

A számításokat végzőknek nemcsak pénzben, hanem elsősorban „*naturáliákban*” kell gondolkodniuk, (a felépítendő osztályteremek számában, a kiadásra kerülő könyvek számában stb.).

A tervezők szerint nem hagyható ugyanis figyelmen kívül, hogy a lakossági infrastruktúra-hálózat az ország különböző területein igen eltérő fejlettségű. Van olyan megye, ahol az országos átlaghoz képest az egészségügyi intézmények kiugróan jól, az általános iskolák pedig föltűnően rosszul ellátottak. A demográfiai helyzet sem azonos az ország egész területén, és így tovább. Az olyan országos mutatókból, mint pl. az egy osztályteremre jutó tanulók átlagos száma, önmagukból tehát még nem lehet arra következtetni, hogy melyik ágazat milyen erőforrásokkal való bővítése indokoltabb, tekinthető szükségesnek egy-egy *konkrét területen*. Márpedig a tervezőknek nemcsak az ágazatok, de az egyes megyék között is el kell osztaniuk a fejlesztési eszközöket. A két legfontosabb elv, amelyet, mint mondják, a rangsorolásnál figyelembe kell venniük: a kormányzati szervek

törvényerőre emelt településfejlesztés-politikai koncepciója<sup>9</sup> (amely szerint az erőforrásokat a nagyobb településekre kell koncentrálni) és az elmaradottabb területek fokozottabb fejlesztésének – a nivellálásnak – az elve.<sup>10</sup> (Mindkettő az egyes ágazatokra és az ország különböző területeire egyaránt vonatkozik.) Ugyancsak bonyolítja az elosztást, hogy az ország különböző részein az építőipari vállalatok igen különböző technológiával és így nagyon is különböző költséggel építik fel az infrainfrastruktúrákat.

Annak a célkitűzésnek megfelelően (amely persze „tisztán” sehol sem érvényesül, hiszen más szempontokat is figyelembe kell venni), hogy az ellátás szintje a különböző területeken fokozatosan hasonló szintre emelkedjék, a fejlesztési szükséglet minden megyében „más mennyiségű naturáliát” jelent. (Ahol pl. viszonylag jobb az osztálytermekkel való ellátottság, ott kevesebbet kell építeni.) Másrészt: még ugyanannyi osztályterem felépítése is más-más összegű ráfordítással érhető el az ország különböző részein.

Ezért a TSZKF-nak valójában már kiindulásként is ki kell alakítania egy előzetes elképzelést az *egyáltalában elosztható* pénzösszegekről és már az *elvileg* „pénz nélküli” szükségleti tervezés szakaszában is figyelembe *kell* vennie a területi szempontokat, sőt az elosztásnál alkalmazandó elveket is, hogy ezek alapján dönthesse a „szükségletek” kielégítésének – alágazatonként és megyénként is más-más szinten meghatározott – elfogadható mértékéről.

A szükségletek felmérésekor (elfogadásakor) még van mód az egyes alágazatokra és ágazatokra jutó költségeknek is a többiek rovására történő jelentős módosítására – s így első pillantásra nehéz eldöntenünk, min alapul (a naturáliákon-e, avagy a költségbecslésen) ez a tervezési szisztéma. De nyilvánvaló, hogy ami igazán kötött, az az infrastruktúra *egészére* fordítható összeg nagysága. Az egész folyamatban ez az, ami „igazán kemény” és döntő szerepet játszik: ennek az összegnek a nagysága az, amiből kiindulva konstruálható meg – mint részben már láttuk is – pl. maga az (elfogadható) osztálytermi *szükséglet fogalma* is. Értelmezéséhez viszont a központi tervezőknek elengedhetetlenül szükségük van a megyei tanácsoknál dolgozó kollégáik támogatására is.

Az egy-egy megyében ténylegesen meglévő építőipari kapacitásokról ugyanúgy, mint az ottani intézményhálózat állapotáról a viszonylag legmegbízhatóbb információkkal a megyék vezetői, a helyi hatóságok rendelkeznek. Bevonásuk a központi tervek elkészítésének folyamatába ezért már a legelső lépésben is elengedhetetlen.

A Tervhivatal a tervezési folyamat minden egyes lépcsőfokán bekéri az egyes megyék elképzeléseit, javaslatait, majd ezeket országosan összesíti. Az így kapott eredményt szembesíti saját elgondolásaival, s erre alapozva alakítja ki az egy-egy megyére vonatkozó álláspontját.

A megyei tanácsok<sup>11</sup> azonban természetesen arra törekednek, hogy a tervező központot saját érdekeik elfogadására hangolják az erőforrásokért a többi megyével folyta-

<sup>9</sup> 1007/1971. (III. 16.) Korm. sz. rendelet az országos településhálózat-fejlesztési koncepcióról.

<sup>10</sup> A két elv természetesen két eltérő politikai koncepció tükröződése és ezek a gyakorlatban sokszor ütköznek: inkább az „erőforrások koncentrációja” valósul meg. Az ezzel kapcsolatban az utóbbi időben kiélesedett vitákról lásd *Vági Gábor*: Versengés a fejlesztési forrásokért. Közg. és Jogi Könyvkiadó. Bp., 1982.

<sup>11</sup> Az Oktatási (ma a Művelődési) Minisztérium egyfelől az egész oktatásügyért *ágazatilag felelős*. Másrészt viszont a *felsőoktatási* intézményeket az OM (MM) közvetlenül irányítja és *tartja fenn*. A

tott versenyben. Így a tőlük szerzett adatokat is csak fenntartással lehet kezelni és értékelésük során célszerű mindig a többi megyét, illetve az ágazatokat képviselő főhatóságokat (Oktatási, illetve Egészségügyi Minisztérium, Vízügyi Hivatal stb.) is meghallgatni. Leginkább az így, az egymást keresztező érdekek által felszínre vetett és ellenőrzött adatok alapján ítélt meg az egyes ágazatokra az egyes megyékben jellemző „*valóságos helyzet*”, dönthető el, hogy hol, melyek azok a fejlesztési célok, amelyeket *ott* valóban a leginkább indokolt elfogadni és kielégítésüket támogatni.

### *Előzetes döntés az ágazati arányokról*

Amikor a VI. ötéves tervekészítés legelső nagyobb fázisának végén az egyes ágazatokra és megyékre vonatkozó számításokat főosztály szinten összegezték, illetve újra elvégezték (mert az OT vezetése időközben az infrafejlesztésre szánható globális összeg csökkentését jelezte), már nyilvánvaló volt, hogy a lakossági infrastruktúra-hálózat „szintentartása” is komoly gondokat okoz majd. Ennek tudatában fogalmazta meg az első tervezési szakasz lezárásaként 1978 nyarán ún. „*infrablokk-konceptióját*” a Területi és Szociális-Kulturális Főosztály. Ez a nem-termelő infrastruktúra *egészének* fejlesztésére, s ezen belül az egyes ágazatok és alágazatok közötti erőforrás-elosztásra vonatkozó *előzetes* elképzeléseket tartalmazta.

A különböző főhatóságokkal való egyeztetés és többszöri átdolgozás után az Állami Tervbizottság<sup>1 2</sup> által 1978 októberében jóváhagyott dokumentum hangsúlyozta, hogy a rendelkezésre álló források nem teszik lehetővé a fejlesztési igényeknek csak beruházással történő maradéktalan kielégítését, ezért már a tervekben is számba kell venni a lehetséges „hatékonyságnövelő” és az ún. „szervezési megoldásokat” is (az iskolák tekintetében pl. a más célra épült létesítmények oktatási célra való igénybevétele). Vagyis: a fejlesztési tervekben a „*naturális célokat*” szigorúan csak a legszükségesebb szinten lehet megszabni és ezeknek is csak részben „*tervezhető be*” a pénzügyi fedezete. (A fennmaradó résznél kell a gondokat szervezéssel, hatékonyságnöveléssel megoldani.)

A Gazdasági Bizottság egy korábbi határozatának megfelelően a koncepció a lakossági infrastruktúrán belül megkülönbözteti a fokozottabban fejlesztendő „*alapellátás*” körébe sorolandó területeket. Az egyes ágazatok pozíciójának különbségét jelzi, hogy míg a lakásépítés egészében, az egészségügy és a vízügy jórészt, eddig az oktatásügyből csak az óvoda és az általános iskola került az „*alapellátás*” körébe. Ezen belül pedig az oktatás szférájából már csak az általános iskolát (pontosabban: csak az általános iskolai osztályterem-ellátást) sorolták a kiemelten fejlesztendő területek közé. A korábbi szükségleti

---

felsőoktatás tervezésével kapcsolatos kérdésekben tehát a minisztérium ágazati jogkörén kívül ugyanolyan fenntartói jogkört is gyakorol, mint a megyei tanácsok a saját területükön lévő alsóbb fokú iskolák tekintetében – és a TSZKF-fel való viszonya is ilyenképpen alakul. Ezért a továbbiakban, ha „*megyékről*” szólunk, ez *ebben* a vonatkozásban mindig az OM-re (MM-re) is értendő.

<sup>1 2</sup> A Minisztertanács döntéshozó szerve.

tervekben szereplő minimum 12 ezer általános iskolai osztályterem helyett – a kiemelés ellenére is – e koncepcióban már csak mintegy 6 ezer létesítését irányozhatták elő.<sup>13</sup>

A dokumentum ÁTB általi elfogadásával a Területi és Szociális-Kulturális Főosztály lényegében túljutott a VI. ötéves terv előkészítésének *számára* legnehezebb szakaszán.

Amíg ugyanis van rá remény, hogy saját szempontját a főosztály meggyőzésével jelentősen előbbre sorolathassa, minden egyes ágazat és megye törekszik is erre, a dolog természeténél fogva a többiek rovására. Az önmagukban mind racionális célok (az egészségügy, illetve az iskolahálózat fejlesztése, a vízellátás javítása stb.) ekkor egymást irracionálisan fenyegetik: hiszen minél több pénz jut a középiskoláknak, annál kevésbé fejlődhet a körzeti orvosi ellátás és annál kevesebb könyv kerülhet kiadásra, vagy kevesebb lakás épülhet fel – minél több lehetőséghez jut az „infra pénzből” az egyik megye, annál kevesebbhez a másik. Ezek a fejlesztési célok még a legnagyobb jóakarattal sem rangsorolhatók racionális számításokkal – márpedig a tervezőktől mindenki ezt várja.

Amint azonban megszületett az említett előzetes ÁTB döntés a *fő arányokra* vonatkozó előírásaival, a főosztály érveit a hozzá fordulók már képtelenek voltak cáfolni: „a népgazdaság teherbíró képességének korlátaira” hivatkozhatott, arra, hogy még a kiemelt ágazatok fejlesztését is jórészt csak „szervezéssel” lehet megoldani.

Erre a „lefedezésre” a TSZKF-nek nagy szüksége is volt, hiszen a folyamat, amelynek eddig jószerivel csak a technikai oldalát mutattuk be, nem egyszerűen technikai döntések és feladatmegoldások sorozata, hanem érdek- és hatalmi viszonyokkal erősen átszőtt társadalmi térben zajló tevékenység.

Vessünk egy pillantást a dolgok eme oldalára is!

### *A célok rangsorolása*

A tervkonceptiót előkészítő TSZKF ezt a munkát elvileg nemcsak a pénzügyi feltételek figyelembevétele nélkül, de egyébként is „tiszta lappal” kellene, hogy megkezdje.

Előbb összegeznie kell „az érvényes párt- és állami határozatokból, jogszabályokból, állásfoglalásokból és távlati tervekben következő fejlesztési célokat”, majd ezek alapján meg kell terveznie az infrastrukturális ágazatok, az intézmények kívánatos *célállapotát* a tervperiódus *végére*: és a célokhoz mért szükségleteket számbavéve meg kell terveznie, hogy milyen fejlesztési teendőket kell elvégezni.

Már a legelső, látszólag egyszerű lépés is nehézségekbe ütközik. Alig van ugyanis olyan felsőszintű döntés, amelynek ne lenne valamilyen „infrastrukturális vonzata”. Nézzük az egyszerűség kedvéért most csak az oktatásügyet: az MSZMP népesedéspolitikai határozata értelmében fejleszteni kell az óvodai ellátást, a nőpolitikai határozatnak megfelelően a lányok szakképzését, a könnyűipar fejlesztésére vonatkozó döntés a könnyűipari szakképzés fejlesztését is implikálja, az egészségügyi párthatározat az egészségügyi képzés, a felsőoktatási PB-döntés pedig általában a felsőoktatás feltételeinek javítását, az MSZMP programnyilatkozata a középiskolai képzés kiterjesztését, a köz-

<sup>13</sup> A tervezési dokumentumok szövegét, „tartalmát” itt is csak futólag, a későbbiekben pedig egyáltalában nem érintjük. Nem a terv értékelése, vagy bemutatása most a célunk, hanem pusztán a tervezés *mechanizmusának* leírása.

művelődési párthatározat az oktatási és kulturális intézmények integrációját szorgalmazta stb.

De az országgyűlés Kulturális Bizottságától a szakszervezetek kongresszusáig a legkülönbözőbb jellegű és szintű szervek és szervezetek is hoznak olyan döntéseket, adnak ki elvi állásfoglalásokat és tűznek ki célokat, amelyek oktatáspolitikai konzekvenciáinak egyszerre megfelelni nagyon nehéz lenne.

Szinte nincs főhatóság, szervezet, gazdasági szféra stb., amely ne kívánna valamely, az érdekszférájába tartozó infrastrukturális ágazatnak, vagy szűkebb témánknál maradva, oktatási alágazatnak kiemelt fejlesztést kivívni. A VI. ötéves terv előkészítésekor a Munkaügyi Minisztérium a szakmunkásképzést általában, az (ipari, mezőgazdasági stb.) szaktárcák a saját területüknek megfelelő szakképzést, a megyei tanácsok és a gazdasági szervezetek az óvodát, az akadémikus szféra a felsőoktatást és a gimnáziumot kívánták „kiemeltetni” és talán csak az általános iskola volt az, amely mellett szinte csakis a demográfiai adatok szóltak.

A TSZKF jogositványa viszont nem a „terepen zajló” társadalmi folyamatok irányítására, vagy változtatására szól, hanem csakis a *tervek készítésére* terjed ki. Legközvetlenebb érdekei tehát ahhoz fűződnek, hogy az általa készített tervek „jó tervek” legyenek. *Megalkotásuk idején* pedig a tervek „jóságát” az, és csak az mutathatja, ha mindenki elfogadja, illetve, ha senki sem kényszerül, vagy tudja megvétetni őket.

A tervezés befolyásolására a különböző ágazatoknak és szervezeteknek eltérő útjaik, módjaik vannak, amelyekkel igyekeznek is élni: az OT különböző főosztályain, illetve vezetésén keresztül csakúgy, mint a politikai csatornák felhasználásával, a törvényhozáson, vagy az ÁTB-n, a Gazdasági Bizottságon<sup>12</sup> keresztül éppúgy, mint esetenként a közvélemény befolyásolásával.

A Területi és Szociális-Kulturális Főosztály – és persze az összes egyéb érintett szerv – számára természetesen az lenne a legkényelmesebb és legjobb megoldás, ha *minden célt*, amelyet valaki képvisel, érvényesülni engedhetnének. Erre azonban az erőforrások korlátozott volta miatt természetesen nincs mód.

A tervezőknek elvileg „tisztán” racionális döntéseket kellene hozniuk, de ez a dolgok természeténél fogva nem lehet más, mint politikai racionalitás. Úgy oldhatják fel a „túl sok igény, túl kevés pénz” dilemmát, úgy rangsorolják még a kiemeltnek minősített célokat is, hogy ezek közül azt tekintik *valóságosnak*, amelyet számukra érzékelhető módon valaki nagy erővel képvisel. („Amiért senki sem szól, az nyilván nem is szükséges”). Ez azt jelenti, hogy nemcsak magukat az igényeket, de azok képviselőinek tényleges erejét is mindig fel kell tudni becsülniük.

Kézenfekvő példa erre a szakmunkásképzés fejlesztésének 10 éves története. Az 1970-es évek legelején a szakmunkásképző iskolák fenntartója és felügyeleti szerve még döntően a Munkaügyi Minisztérium volt. Súlya akkoriban elegendő volt ahhoz, hogy az 1972-es oktatáspolitikai párthatározatba bekerüljön: a szakmunkásképzést az óvodával és az általános iskolával egyetemben kiemelten kell fejleszteni. A tanácsi autonómia növekedésével azonban a szakmunkásképző iskolák 1973-tól a tanácsok kezelésébe kerültek, bár a MüM még megőrizte felettük felügyeleti jogkörét. A minisztérium akkor megpróbálta, hogy a szakmunkásképző iskolák építését a központilag tervezett és irányított „állami célcsoportos beruházások” közé soroltassa, (így közvetlenül tervezhette és kontrollálhatta volna a fejlesztési pénzeszközök felhasználását, szinte függet-



lenül a megyéktől). A „célcsoportos” megoldást azonban akkor már a korábbi merev tervutasításos rendszer maradványának tekintette a kormányzat és a MüM ilyen törekvéseit – az erősebb lakás-, és az egészségügyi ágazatokéval ellentétben – elutasították. A MüM így az említett oktatáspolitikai határozatra hivatkozva csak azt tudta elérni, hogy a szakmunkásképzést „kiemelt alágazatként” szerepeltessék az V. ötéves terv dokumentumaiban.

A terv részleteinek kimunkálásakor azonban a központi tervezők már érzékelték, hogy a MüM politikai súlya csökkenőben van és bár minden tervdokumentumban a kiemelt alágazatok közé sorolták a szakmunkásképzést, viszonylag kevés „naturáliát” és kis összegeket terveztek be számára. A MüM körlevelekben igyekezett a szakmunkásképző intézmények fejlesztésének szükségességére felhívni a – szerinte más iskolatípusokat preferáló – tanácsok figyelmét, majd az OT elnökét próbálta meggyőzni arról, hogy a TSZKF és a tanácsok nem jól mérték fel a szakmunkásiskolai hálózat állapotát, téves mutatók alapján rossz számításokat végeztek stb. Végül is a vitát lezárandó a Minisztertanács egy határozatában leszögezte: „megfelelő forrásokkal” biztosítani kell a szakmunkásképzés kiemelt fejlesztését. Az OT azonban a határozat értelmezésekor arra hivatkozott, hogy az általa megjelölt összegek „a számítások szerint” éppenséggel lehetővé teszik a kiemelt fejlesztést.

Utólag bebizonyosodott, hogy az OT tervezői mérték fel jobban az erőviszonyokat, azaz „ők terveztek jól”. Hiszen az V. ötéves terv végrehajtásakor a *valóságban* még a tervekben erre előirányzott összegeknek is csak alig több mint a felét fordították valóban a szakmunkásképzés fejlesztésére.

A VI. ötéves terv kialakításakor azután a MüM már az V. ötéves terv teljesítésének erre a kiugró elmaradására is megpróbált hivatkozni és ismét a szakmunkásképzés kiemelését kérte. Meggyengült helyzetében azonban (a tervkészítés utolsó fázisában a Munkügyi Minisztériumot *megszüntették*) javaslatával már nem is foglalkoztak: az OT és a megyék egyaránt arra az álláspontra helyezkedtek, hogy a szakmunkásképzés már eddig is jobban ellátott volt, mint a többi alágazat, ezért fejlesztésének üteme csökkenthető.

A nyilvános politikai szempontok szerint kialakuló „kiemelt” helyzetnek a dokumentumokban való hangoztatása tehát önmagában még egyáltalában nem jelenti, hogy valamely szféra bőségesen részesül az erőforrásokból a pénzügyi, illetve a természetes tervben. Másfelől viszont, a formálisan csak jóval később meghozott döntések már előrevetítve tükröződnek a „szükségleti számításokban”, sőt az infrastrukturális intézményhálózat adott helyzetének felmérésére kialakított mutatók rendszerében is.

### *A mutatószámok*

A tervelőkészítés *második szakaszában* az infrablokk-koncepció kereteinek figyelembevételével az *ágazati főhatóságoknak* meg kellett fogalmazniuk az általuk képviselt *ágazatra* vonatkozó, a *megyei tanácsoknak* pedig a különböző ágazatok *területükön* lévő intézményhálózatának fejlesztésére vonatkozó elképzeléseiket. Az OT azután ezek ismeretében véglegesítette, majd hivatalosan is kiadta a tervezés további szakaszaira vonatkozó *tartalmi és módszertani előírásokat*. 1979 januárjában a tárcák és a megyei

tanácsok megkapták az OT „Irányelvek és követelmények az oktatás VI. ötéves tervi koncepciójának kidolgozásához” c. dokumentumát, amely kijelölte további tervező-munkájuk szempontjait és feladataikat. (Ezzel párhuzamosan az OT a többi ágazat számára is elkészítette a megfelelő „irányelveket”).

A tervtörvény és más jogszabályok a *tervezési folyamat során* bár megszorításokkal, de döntő szerepet biztosítanak a Tervhivatalnak. Irányítási jogai közé tartozik egyebek között a tervezéshez szükséges *számítások* jellegének és az azok alapját képező *mutatószámoknak az előírása* is, amelyeket azután a főhatóságok és a megyei tanácsok is elvégezni, illetve alkalmazni kötelesek. E számításokat – láttuk – már a legelső lépésben elvégzik, de hivatalos pontosításuk, véglegesítésük az imént említett „Irányelvek” kiadásával történik meg. Az erre vonatkozó döntés előkészítésekor, a tervekészítés második fázisában még mindig van mód bizonyos változtatások elérésére: ezért ekkor mindenki abban érdekelt, hogy az OT számára a lehető legkatasztrofálisabb helyzetben lévőnek tudja bemutatni a maga *összes intézményét*. Minél rosszabbul ellátott ugyanis egy *ágazat*, annál nagyobb a „szükséglete”, vagyis annál nagyobb részért folyamodhat az elosztható forrásokból. A *megyék* is általánós, minden területen való elmaradottságukat igyekeznek bizonyítani: hiszen akár egészségügyi, akár lakáságazati stb. célokra sikerül „több pénzt” szerezniük, a későbbi alkuk során még mindig módjukban áll ezt az összeget a tényleg leginkább elmaradott területekre „átcsoportosítani”. Ezért fontos a mutatók „helyes megválasztása”, vagyis annak kivívása, hogy lehetőleg azt mérjék, aminek a minősége a legkétségteljesebb: így lesznek a jogos szükségletek itt a legnagyobbak. Az OT viszont a politikai racionalitást leginkább szolgáló mutatószámok kidolgozására törekszik: *csak* azoknak a területeknek a felmérésére, amelyeken az általa eleve „lereagálandónak” vélt *legnagyobb* feszültségek lesznek várhatóak.

A művelődési tárca súlyát, erejét (illetve gyengeségét) jól illusztrálja, hogy az oktatásügy tervezésénél alkalmazott mutatószámok az ötvenes évek óta lényegében változatlanok: a VI. ötéves terv előkészítésének vitáiban is csak két említésre méltó módosítás történt.

Az óvodai mutatószám „javítása” volt talán az egyetlen terület, ahol – az óvodáztatás iránti igények évek óta tartó erősödése hatására – az oktatási ágazatnak sikerült nyernie valamit. Míg ugyanis az előző ötéves tervben az óvodázttandók arányát három korosztályra vonatkoztatva (3–4–5 évesek) számították ki, addig a VI. ötéves tervnél már „3 1/3 korosztály” igényeit figyelembe véve készítették el a szükségleti terveket. Jelentősen növekedett tehát azoknak a gyerekeknek a száma, akiknek óvodázttatását az Országos Tervhivatal jogos szükségletnek fogadta el. (Az egyharmad korosztály azokat a szeptember utáni születésű gyerekeket öleli fel, akik mint „évvészők”, még egy évig az óvodában maradnak.)

A másik változás viszont kedvezőtlenebb volt. Igen korán kiderült, hogy az általános iskolai tanteremhiány beruházással való pótlásáról megnyugtató mértékben nem lehet szó. Így az OT már a megalapozó számításoknál is a korábban alkalmazott „osztályteremek száma” helyett „az osztálytermi célú helyiségek száma” mutatót használta, a minisztérium erős helytelenítése dacára. Ezzel az általános iskolai szükségleteket jelentősen csökkenteni lehetett a tervekben. („Osztálytermi célra használt helyiségnek” tekintendő a tanterem mellett minden olyan helyiség is, ahová tanulócsoportokat

sikerülhet elhelyezni: a raktárszobák, az üvegfalal elrekesztett folyosórészek, a szer-tárák stb.).

A mutatókról folyó vitákat bonyolítják a statisztikai összesítések közismert hiányos-ságai is. Vegyük példának az egyik legalapvetőbb kérdést: a meglévő osztálytermek számát.

### *A statisztikai értékelés problémái*

A művelődésügy egyfelől, az OT másfelől a maguk statisztikai rendszerén keresztül évente összegyűjtik az iskolák adatait, többek között a tanteremek számát is. Az adat-lapokat azonban az iskolák, illetve az igazgatási egységek a pillanatnyi érdekeik szerint töltik ki. Az a kis iskola (illetve a fenntartó tanács), amelyet éppen „be akarnak körzetesíteni”, ez ellen védekezve gyakran két-három teremmel is többet mutat ki „papíron”, mint amennyivel valójában bír. Bár elvileg vannak olyan normák, amelyek azt szabályozzák (négyzetméterszám stb. alapján), hogy mit kell osztályteremnek tekin-teni, ha éppen szükséges, a szertárákat, raktárákat stb. is teremként írják be – hiszen esetenként valóban azokban is kénytelenek tanítani. Másutt viszont, ahol esetleg éppen fejlesztési vagy felújítási pluszpénzhez kívánnak jutni, ennek érdekében azzal érvelnek, hogy nincs hol leültetni a gyerekeket, kevés a terem. A statisztikába itt két-három teremmel kevesebb kerül. (A volt szertárákat, átalakított pedellus-lakásokat itt nem jelzik osztályteremként. Végeredményben ez sem csalás . . .)

Mind az OT, mind a minisztérium, mind a megyék tervezői pontosan tudják, hogy ezek ma általános jelenségek: ha a fejlesztési pénzeszközökhöz a szükséglet bizonyítá-sával lehet jutni, akkor mindenkinek a minél nagyobb szükséglet, tehát *hiány* kimuta-tása a célja – de legalábbis az, hogy a tényhelyzetet elfedje. (Abban persze mindenki egyetért, hogy országos viszonylatban nagyon nagy a tanteremhiány, csak éppen azt nem lehet a központból pontosan tudni, hogy hol mekkora.)

Márcsak azért sem, mert hasonló a helyzet a *legalapvetőbb mutatóval*, a tanulók lét-számával is. (Minden megye azon van, hogy a lehető legmeggyőzőbb statisztikai becslési módszerekkel bizonyítsa: sokkal több tanulója lesz a következő években, mint azt az OT a Központi Statisztikai Hivatal adatai alapján<sup>14</sup> véli.) De nincs ez másképpen a többi mutatószámmal sem.

A mutatószámok kialakításának folyamata és a velük való mérés így végül is nem különbözik lényegileg az OT; az ágazatok és a megyei tanácsok képviselői között más kérdésekről folyó vitáktól: ez is a fejlesztési forrásokból való kisebb vagy nagyobb részesedésért folyó alku.

E kérdésekben döntött az OT, amikor 1979 januárjában kiadta a már említett, a használandó mutatókat és számítási eljárásokat kötelezően előíró „Irányelveket”. Ezek alapján kellett a következő szakaszban elkészíteni saját koncepciójukat a többi tervező szerveknek: az OM-nek, a MÜM-nek és a megyei tanácsoknak, illetőleg a többi infra-strukturális ágazat tekintetében az azokat képviselő főhatóságoknak.

<sup>14</sup>A megyei tanácsok benyújtott számításai szerint a VI. ötéves tervidőszakban pl. az óvodás-korú népesség országosan 35 000 fővel több lesz, mint a KSH központi számításai szerint. (Az OT az utóbbi adatainak figyelembevételét írta elő.)

Bár bennünket most csupán az oktatásügyi tervek készítésének folyamata érdekel, tudnunk kell, hogy az *infrastruktúra* egyes ágazatainak tervezése *valójában egységben* megy végbe. A megyei tanácsok párhuzamosan tárgyalnak minden egyes ágazati főhatósággal, nekik a területükön lévő infra-intézmények összességét kell figyelembe venniük, azok fejlesztésének egészéről kénytelenek – az egyes részterületekkel kapcsolatosan is jó alkupozíciót biztosító – koncepciót kialakítani.

Az OT is az infrastruktúra – persze országos – *egészének* optimális arányú fejlesztési tervei kialakítására ügyel. Mint ilyen, bizonyos értelemben közvetítő szerepet játszik az ágazati és a megyei érdekek között. (Lehet, hogy ha pl. egy megye „megértő” a főosztály oktatásüggyel kapcsolatos elképzelései iránt, akkor esetleg inkább elvárhatja annak „megértését” a maga – mondjuk – lakásépítéssel kapcsolatos igényei iránt.)

### *Az ágazaton belüli arányok*

Itt példaként egy eddig még nem tárgyalt jellegzetes problémára érdemes pillantást vetnünk: a létszámtervezésre, ezen belül is a *középfokú továbbtanulási arányszámok kérdésére*.

Az érvényben lévő kormányzati szintű döntések évtizedek óta hangsúlyozzák, hogy a középfokú oktatás felvételi és kibocsátási arányait a távlati munkaerő-tervekre kell alapozni.

Ilyenek az elmúlt húsz év során folyamatosan készültek is a Tervhivatalban. Szerzőik ismételten arra a következtetésre jutottak, hogy középfokú iskoláztatásunk, főképpen alap- és középfokú szakképzésünk már ma is, de különösen a jövőben várható népgazdasági szakmunkaerőhiányhoz képest túlméretezett. Ha ezt az oktatástervezők figyelembe vennék, akkor legalábbis a szakmunkás- és szakközépiskolai képzés mára kialakult arányait radikálisan vissza kellene fejleszteniük. Erre azonban legalább három okból sem kerülhet sor:

– a hatvanas évek-eleje óta többször megerősített politikai és törvényhozási döntések szerint a középfokú oktatás mielőbbi általánossá tétele, ezen belül is a szakközépiskolai képzés kiterjesztése fontos politikai cél:

– a szülők gyermekeiket egyre növekvő mértékben kívánják iskoláztatni:<sup>1 5</sup>

– bizonyos gazdaságpolitikusok mindig sikeresen hivatkoznak arra a köztudott tényre, hogy a gazdaság a munkaerőtervezők racionális elemzéseivel szemben a valóságban növekvő munkaerőhiánnyal küzd.

És végül – úgy tűnik – van egy negyedik ok is:

– mindazon oktatáspolitikusok és oktatástervezők között, akikkel anyaggyűjtésünk során módunkban volt beszélni, magukon a munkaerőtervek készítőin kívül alig talákoztunk valakivel, aki valóban *hinne* abban, hogy a világgazdaság mai változásai közepe a munkaerő távlatilag sikeresen tervezhető.

<sup>1 5</sup> Az OT a hatvanas évek vége óta szorgalmazza a tízosztályos általános iskola életre hívását, főként mert úgy véli, hogy azt követően kevesebben jelentkeznének majd középiskolába. A terv melletti pozitív döntés azonban már hosszabb ideje elmarad, mert politikai oldalról senki sem támogatja, a reform várható csillagászati költségeinek előteremthetése pedig valószínűtlennek látszik.

Az egymásnak ellentmondó célkitűzésekből fakadó dilemmát a VI. ötéves terv készítői most is úgy oldották meg, hogy a tervdokumentumokban mindenütt a kiemelt célok között sorolták fel a középfokú oktatás arányainak a távlati munkaerőigények szerinti alakítását, de a konkrét tervszámokban ezt nem vették figyelembe. A fő arányok kialakítására évek óta úgymond „politikai konvenció” van érvényben (amin a tervezők azt értik, hogy az erre vonatkozó felső szintű döntés „tisztán politikai”, vagyis nem számításokra alapozott): a középfokon továbbtanulók mintegy fele szakmunkásképzőkben, a másik fele pedig középiskolában folytathatja a tanulmányait. Miután ez a munkaerőtervek előírányzataival éles ellentétben áll, ezért a középiskolán belül, vagyis a gimnáziumban, illetve szakközépiskolában továbbtanulók aránya is csak politikai döntéssel alapulhat. A különböző szakközépiskolai és szakmunkás *szakmák* szerinti megoszlás pedig inkább a gazdaság pillanatnyi igényeit tükrözi, ha a tervezők által politikai szempontok szerint némileg „korrigálva” is.

A létszámtervezés gondjainak felvillantásával egyszerre azokra a keretekre is utaltunk, amelyek az egyes oktatási ágazatok (szakmunkásképző, szakközépiskola, gimnázium, felsőoktatás) tervalkuit mederbe szorítják. Hiszen tudjuk, hogy a fejlesztési források elosztása a „szükségletek” szerint történik, ezek kiszámításánál pedig természetesen az egyik fontos tényező az egyes iskolatípusokba és fokozatokba járó tanulók létszáma. (Ahol magasabb a létszám, ott több osztályteremre is van szükség stb.).

De térjünk most vissza a VI. ötéves terv elkészítésének további „menetéhez”!

#### *A megyei koncepciók és tervjavaslatok kidolgozása*

1979 júliusára az OM, a MÜM és az OT, az utóbbi irányításával kidolgozták „Az oktatási ellátás VI. ötéves fejlesztési koncepcióját”, amelyet azután az Állami Tervbizottság elé terjesztettek. (Ugyanakkor tárgyalta, de külön-külön előterjesztések keretében ez – a tervezésért a legfelső szinten felelős – fórum a többi infrastruktúra-ágazat koncepcióját is.) A dokumentum megerősítésének célja tulajdonképpen az ágazatok közötti elosztási arányok és a megyék közötti tervezett elosztás kereteinek előzetes felvázolása volt.

Ezt követően az OM Terv- és Pénzügyi Főosztálya 1979 augusztusában készítette el a „Szakmai irányelvek a tanácsok oktatási ágazatra vonatkozó VI. ötéves fejlesztési koncepciójának kidolgozásához” című anyagát. Ebben kialakította javaslatait az oktatásügyre összesen előírandó fejlesztési összegekről és arról is, hogy ennek melyik megyében milyen megoszlásban való felhasználását látja célszerűnek.

E dokumentum alapján most a megyéknek kellett elkészíteniük a maguk ún. *tervkoncepcióját*. Az OT-val és OM-mel való kemény viták keretében zajló egyeztetések után, az egyes koncepciókat a TSZKF a saját álláspontja szerint átdolgozva, *országos összesítést* készített és azt a „Az oktatási és kulturális ellátás VI. ötéves fejlesztési koncepciója” címmel 1980 októberében ismét az ÁTB elé terjesztette.

A megyék azután e jóváhagyott előterjesztés ismeretében láthattak hozzá ún. *tervjavaslatuk* megfogalmazásához, amelyet hivatalosan ismét az OT-val, félhivatalosan pedig az OM-mel egyeztettek.

De miért van szükség az egyeztetésekre, vagyis az alkufolyamatok újabb és újabb megismétlésére? És hogyan lehetséges egyáltalán, hogy ennyi egyeztetés után még mindig vannak vitás kérdések? A válasz – viszonylag – egyszerű.

Az OT előírhatja a tervezésnél használható mutatószámrendszert (és ezzel azt, hogy mi legyen a tervezés tárgya), az elvégzendő számításokat, (hogy hogyan tervezzenek) és azt, hogy milyen határidőre, milyen jellegű dokumentumokat kell elkészítenie partnereinek. De ezeken kívül már „csak” egyetlen egy dolog van, amiben az OT *döntést hozni* jogosult: annak a globális *összegnek* a nagyságáról, amelynek felhasználására a többi szervezet a maga terveit kidolgozza.

Az OT tehát *nem utasíthatja* a megyei tanácsokat, hogy tervjavaslatukban milyen konkrét célokat tűzhetnek ki, melyik ágazatot és aláágazatot hogyan fejlesszék, vagy fogják vissza, stb., csak javasolhat, tanácsot adhat, nyomást gyakorolhat. De – a megye tervjavaslatait értékelve – *eldöntheti*, hogy azok támogatására *összesen mekkora pénzüsszeg* biztosítását vegye tervbe a következő ötéves időszakra az állami költségvetés. *Ebbe* viszont a megyei tervezőknek nincs „beleszólása”: ők csak a maguk kidolgozta javaslatokban foglalt igényekre hivatkozva kérhetnek összeget. *Elvileg* azonban bármely megye tervjavaslatában szerepelhet az OT elképzeléseivel akár teljes mértékben szembenálló megoszlás a számukra megadott pénzüsszegek felhasználására.

Hasonló a viszonya a tervezőközpontnak az ágazati főhatóságokkal. Fejlesztési elképzeléseiket „egyeztetve” azt itéli meg, hogy az „országos érdekek” szempontjából melyik elképzelés milyen mértékben „indokolt” és ennek alapján veszi tervbe azok fedezetét. De *dönteni* végső soron itt is csak a legfontosabb kérdésben dönthet: az ágazat egészének fejlesztésére *összesen* szükségesnek ítélt összeg nagyságáról, illetve arról, hogy ezt hogyan osztja azután szét az ágazat intézményeit fenntartó *megyék* között. (A tervező szervezetnek álláspontjukat minden lépésben „egyeztetniük” kell, vagyis kompromisszumot kell kötniük. Ha ez nem sikerül, minden résztvevőnek módjában áll a Minisztertanácshoz, vagy az ÁTB-hez fordulni. Ezt azonban természetesen igyekeznek elkerülni.)

Itt ismét hangsúlyozni kell: a megyéknek tervjavaslatukat nemcsak az oktatásügyre vonatkozóan, hanem mint minden korábbi lépésben is, a megye *egész* lakossági infrastruktúrájára kellett kidolgozniuk. Tervező munkájuk külső keretét gyakorlatilag az az összeg adja meg, amelyet az egyes ágazatok fejlesztésére a különböző központi ágazati koncepciók *összesen* előírányoztak, az adott megye infrastrukturális beruházásaira.

Az alkufolyamat éppen azért bonyolult és építkezik ismétlődő szakaszokból, mert nem egy, hanem – több ágazat és több megye lévén – több dimenziós. A résztvevők egyszerre „több táblán játszanak”: az egyikén jobb, a másikon rosszabb helyzetbe kerülhetnek, hogy azután a következő lépésükkel akár minden táblán új helyzetet próbáljanak kialakítani.

Az az érdekük, hogy a játszma végére a többieket fokozatosan befolyásolni tudják a maguk javára – és ennek érdekében engedményeket tegyenek azokon a „táblákon”, ahol ez szükséges. A *megye* akkor remélhet több pénzt, ha az OT kívánságainak megfelelően állítja össze az egyes ágazatokra vonatkozó tervét. *Az OT* viszont úgy érheti el, hogy a megyék az ő szempontjainak megfelelő terveket állítsák össze, ha viszonzásul – a befolyásoláson túl – nagyobb erőforrásokkal is kecsegteti őket. *Az ágazatok* pedig igyekeznek közvetíteni közöttük – és ezért cserébe mindkét féltől vizontszolgáltatásokat remélhetnek a maguk céljaik érdekében.

A gyakorlatban az OT, az ágazatok és a megyék elképzelései a tervekészítés lépcsőfokain előrehaladva, az új meg új egyeztetések nyomán fokozatosan közelednek, hiszen

kénytelenek egymás érdekeit figyelembe venni. A tökéletes megegyezés azonban – ha ez meglepőnek tűnik is – még a legutolsó fázisban sem jön létre.

### *A tervek elfogadása és ami utána történik*

A TSZKF számára az oktatástervezési folyamat gyakorlatilag 1980 októberében zárult le, amikor az ÁTB elfogadta „Az oktatási és kulturális ellátás VI. ötéves fejlesztési koncepcióját.” Ezt a TSZKF átadta a népgazdasági terv egészének végleges megfogalmazásáért felelős társfőosztálynak, amely azután rendkívül lerövidítve megszerkesztette belőle a terv oktatással és kultúrával foglalkozó fejezetét. A VI. ötéves népgazdasági terv törvényjavaslatként az Országgyűlés elé került és ott 1980 decemberében elfogadást nyert.

A törvény oktatásra vonatkozó (47.) paragrafusa mindössze 14 mondatból áll, s konkrét adatot csupán kettőt tartalmaz: az összesen létesítendő általános iskolai osztálytermek, illetve óvodai férőhelyek számára vonatkozóan.

A főhatóságok és a megyei tanácsok viszont megkapják a törvényjavaslat *előkészítésére* szolgált ún. „központi számításokat” is – ami nem más, mint a TSZKF által készített és az ÁTB által elfogadott koncepció a maga részletesen kidolgozott táblázataival: a „natúrális célok” és a pénzüsszegek országos összesítésében, de ágazati, alágazati és megyei bontásban is szerepelnek benne. Ez azonban – miután funkciója elvileg csak a törvényjavaslat előkészítésével volt kapcsolatos – nem került a parlament elé és így nem is része a tervtörvénynek.

Ez tehát az *egyik*, a *népgazdasági terv*. A *másiknak* viszont, amelyet a tervezőapparátus „*tanácsi tervnek*”, vagy „*tanácsok tervének*” nevez, az egyes megyei tanácsok a megalkotói. Ezek végrehajtó bizottságai a vonatkozó népgazdasági tervfejezeteknek (és a TSZKF ezeket megalapozó „központi számításai” táblázatainak) *figyelembevételével*, de *elvileg autonóm és gyakorlatilag is viszonylag önálló* módon dolgozzák ki a *saját megyéjükre* vonatkozó tervüket. A megyei terveket azután a megyei tanácstestületek ülései erősítik meg. (A VI. ötéves terv esetében ez 1981 júliusában történt meg.)

E – szintén igen szűkszavú – elfogadott tervek sem tartalmaznak részletesebb adatokat, de ugyancsak van az apparátus rendelkezésére álló „számítási anyaguk”. Az ezek táblázataiban szereplő natúrális és pénzüirányzatokat azután az OT-ban országosan *összegzik* – így születik meg az *országos szintű* ún. „*tanácsi terv*”. Ez utóbbinek „szöveges része” már nincs is, csak „számítási anyagai”.

A két, ugyanarra vonatkozó terv „számítási anyaga” eltér egymástól országos összesítésben, de az egyes megyék és az egyes ágazatok, alágazatok tekintetében is. (Hogy nem is kis, hanem nagy eltérésekről van szó, azt az itt közölt táblázat mutatja.) Hogyan lehetséges ez?

Itt célszerű legalább egy futó pillantást vetnünk a tervek *megvalósításának* módjára is. Láttuk, a megyei tervezők a tervkészítés minden egyes fázisában ténylegesen újra meg újra csak egyetlen keretfeltételt kell, hogy a következő fázisra kötelezőnek tekintsenek: az infra-ágazatokra a megyének *összesen* központilag megjelölt összeg mennyiségét. De ugyanez vonatkozik azután a tervek *megvalósítására* is. Amikor a megyék tervei a központ által közölt összeg felhasználására végleges formában megszülettek és

elfogadást nyertek, akkor az pénzügyi és jogi szempontból „csak” azt jelenti, hogy elfogadást nyert az a „végösszeg”, amelyet az állami költségvetés az adott megyéknek a következő öt évre ígér.

*A megyei tanácsok művelődési beruházásainak elfogadott tervei  
a központi tervszámítások százalékában (VI. ötéves terv)*

Megyék	A tanácsi tervben szereplő összegek a központi előirányzat %-ában					
	Óvodák	Általános iskolák	Középiskolák	Szakmunkás képzők	Kulturális beruházások	Együtt
Baranya	107,3	121,8	42,5	143,1	81,9	109,4
Bács	153,5	93,5	56,9	65,1	76,1	93,4
Békés	89,7	119,4	47,4	12,1	152,6	110,5
Borsod	154,3	81,4	44,7	100,5	81,1	93,5
Csongrád	158,1	146,9	26,2	52,3	154,5	136,0
Fejér	129,7	83,0	0,0	207,1	121,7	90,0
Győr	197,2	107,0	57,1	70,2	107,0	105,5
Hajdú	86,3	96,7	32,1	79,8	60,0	87,3
Heves	129,0	101,9	38,6	86,5	45,9	91,5
Komárom	127,6	81,0	0,0	123,4	16,6	91,3
Nógrád	134,3	81,2	100,0	69,1	83,0	84,9
Pest	76,4	80,0	93,8	86,4	20,6	87,8
Somogy	106,6	138,0	103,1	33,9	26,4	117,4
Szabolcs	107,9	114,1	70,7	58,3	140,0	103,2
Szolnok	85,1	87,9	64,1	57,0	64,7	80,0
Tolna	127,9	123,2	63,4	48,5	20,0	97,2
Vas	81,6	94,5	65,5	89,8	42,7	98,6
Veszprém	188,0	127,7	97,2	128,9	148,3	132,8
Zala	178,6	104,7	46,6	85,7	261,7	128,8
Budapest	90,0	101,1	24,2	78,5	176,5	97,2
Összesen	111,4	98,3	51,7	82,0	113,5	98,2

Az állami támogatást azonban nem „rovatolva”, nem konkrét célokra kapja a megye (pl. általános iskolára ennyit, a vízügyi ellátásra annyit). Ellenkezőleg: ez a pénz a későbbiekben olyan megoszlásban használható fel, ahogyan azt a megye vezetése — persze az elkészült tervek figyelembevételével — a helyi szükségletekhez és lehetőségekhez képest jónak látja, illetve tudja.

Természetesen nem arról van szó, hogy a megye vezetőitől senki sem kéri számon a tervek végrehajtását, hanem arról, hogy ilyen számonkérésre joga és lehetősége éppen azoknak a szervezeteknek van, amelyek a tényleges folyamatok alakításában is a legnagyobb súllyal vesznek részt: amelyek az országos és persze egyben a megyei politikai aréna szereplői is.

Egy — ide kapcsolódó — kérdést érdemes még megvizsgálnunk: miért nem képes a tervező központ a következő ötéves, vagy éves terv kialakítása során (kevesebb forrás biztosításával) „megbüntetni”, jobb belátásra bírni a koncepciójától eltérő megyei tervezőket?



Nézzünk egy példát! B. megye már a harmadik ötéves tervperiódusban viszonylag nagy oktatási fejlesztéseket „tervez be”, de ezeket feltűnően alacsony mértékben teljesíti. Mind a központi, mind pedig a saját terveiben megjelölnél kevesebb „*naturáliát*” létesít, és még kevesebb a tervekhez képest az a *pénzösszeg*, amit az oktatási intézményekre fordít. Ezért az OM a VI. ötéves terv előkészítésekor azt javasolta a TSZKF-nek, hogy a megye a központi számításokban most csak kevés forrást kapjon oktatási célra. A megye képviselői azzal védekeztek, hogy náluk a terepviszonyok, az ott alkalmazott építési technológia stb. miatt mennyiségileg ugyanannyi lakás- és vízügyi beruházás majdnem kétszer olyan drága, mint más megyékben – ez „vitte el az oktatás pénzét is”. A minisztérium azonban ezt az érvelést nem fogadta el, úgy véelve, hogy értelmetlenség az oktatásügy erőforrásait oda adni, ahol azokat másra fordítják.

De ha egy megye vezetői konzekvensen valamilyen fejlesztési politikát követnek (tudnak követni), akkor ez sohasem véletlen, mindig van valamilyen oka. Döntéseik egyfajta politikai erőterben zajlanak, amelyben az akaratukat érvényesítő erők nemcsak a megye vezetőire, de a központi szervekre is hatással lehetnek. A TSZKF mindenesetre arra az álláspontra helyezkedett, hogy nem fogadja el az OM javaslatát, hiszen ez esetben B. megye oktatásügye még inkább elmaradna az országos átlagtól, márpedig ez ellentmondana az elmaradott területek fokozottabb fejlesztését szorgalmazó politikai célkitűzéseknek.

A minisztérium azzal érvelt, hogy ily módon azok a megyék járnak rosszabbul, amelyek eddig nagy erőfeszítéseket tettek iskoláik fejlesztésére – hiszen ezek most mutatóik alapján az ország élvonalában vannak és így a fenti logika szerint nekik most már alacsonyabb a szükségletük, azaz tulajdonképpen ők most jó tervteljesítésükért bűnhődnek. Nem sikerült azonban meggyőzni az OT-t. Az utóbbi számára ugyanis a megyei tervteljesítésekből nem csak az tűnt ki, hogy ott az oktatásra az általa tervezettnél kevesebbet, de az is, hogy más ágazatokra viszont – természetesen – a vártnál viszonylag többet fordítottak – és a TSZKF nem valamelyik ágazat, hanem az infrastruktúra *egészének* tervezéséért visel felelősséget.

\*

Írásunkban csak a központi oktatástervezési folyamatok durva szerkezetének töredékes és igen elnagyolt felvázolására volt mód. Nem foglalkozhattunk olyan rendkívül fontos kérdésekkel sem, amelyek pedig a jelek szerint döntő módon befolyásolják oktatásügyünk fejlődését. Ilyen például a tervezési és a politikai rendszer kapcsolata, vagy a tervező szervek gyakorlatában érvényesülő értékrendszer elemzése. Nem foglalkozhattunk továbbá például az ötéves és az egyéves időszakokra szóló tervek kapcsolatával,<sup>16</sup> mint ahogyan a hosszú távú (10–15 éves) terveknek a középtávú tervek kialakítására gyakorolt hatásával sem.

Reméljük, hogy a későbbiekben – folyamatban lévő kutatásaink alapján – ezek ismertetésére is módunk lesz.

<sup>16</sup>Erről, továbbá a tervkészítés során alkalmazott mutatókról lásd a szerző „A közép és rövid távú oktatásfejlesztési tervek készítéséről” c. munkáját. (Tervezést Támogató Kutatások, 81.) Oktatókutató Intézet, Bp., 1983.