

A "félvilágosult" abszolútizmus felé

ANDOR MIHÁLY

Amióta a Konceptiót nyilvánosságra hozták a Köznevelés mellékleteként, ki-küldték az önkormányzatoknak meg az iskoláknak véleményezésre, számtalan cikk, interjú, kerekasztal-beszélgetés jelent meg az írott és elektronikus sajtóban. Többen elmondták, hogy a tervezet vissza akarja állítani az állam mindenhatóságát, el akarja venni az önkormányzatok, az iskolák és a pedagógusok alig kivívott, csekélyke autonómiáját, hogy nem oldja meg a közoktatás finanszírozási gondjait, hogy a javasolt iskolaszervezet a mainál is fiatalabb életkorra teszi a szelekciót, stb.

Nem szeretném a – különben igaz – globális megállapítások sorát szaporítani, ezért az alábbiakban néhány konkrét témához kapcsolódva megpróbálom kimutatni, mi is következne az "élet sűrűjében" mindabból, amit a Konceptió hibájul rónak fel.

Iskolaalapítás

Napjainkban már nem lehetett kitérni az igény elől, hogy bárki alapíthasson iskolát. Ha pedig az állam engedélyezi az iskolaalapítást, akkor az is helyeselhető, hogy a "nem állami vagy önkormányzati nevelési-oktatási és szolgáltató intézmények működéséhez szakhatósági engedély is szükséges", és még inkább helyeselhető, hogy "a szakhatósági engedély a jogszabályokban részletezett szakmai követelmények teljesülése esetén nem tagadható meg". [1.(7).]

E szabály elfogadása esetén az válik döntővé, hogy az a bizonyos jogszabály milyen követelményeket fogalmaz meg, és hogy ki hozza? A Konceptió 2.4.(1). pontja szerint a miniszter fogja kiadni, a 8.2.1.(1). pont pedig tovább konkretizálja: "a művelődési és közoktatási miniszter a törvény végrehajtási rendeletében előírja a nevelési-oktatási intézmény szakmai engedélyezésének feltételeit és eljárásrendjét".

Ha tehát a parlament a törvénytervezetet így fogadja el, kitöltetlen csekket ad a kormánynak. Ha például egy túlfeljett küldetéstudattal megáldott kormány nem elégedne meg azzal, hogy ebbe a külön jogszabályba néhány elengedhetetlenül fontos, ideológiamentes követelményt foglaljon bele (bizonyos közegészségügyi normákat, néhány előírást a fizikai környezetre, a pedagógusok képzettségére, illetőleg annak kikötését, hogy az iskolának nyilvános pedagógiai programmal kell rendelkeznie), hanem egyéb feltételei is lennének – érvényesíthetné elképzeléseit. Ha meg akarná akadályozni, hogy számára ellenszenves alternatív pedagógiai rendszerek vagy világnézetek alapján szerveződjének alapítványi vagy magániskolák – megakadályozhatná. Ilymódon ez a jogszabály válna az iskolaalapítás sarkallatos pontjává, és visszavehetné mindazt a szabadságot, amelyet a törvény biztosít.

Mindebből az következik, hogy az iskolaalapítás feltételeit magának a közoktatási törvénynek kellene szabályoznia.

Persze nem kell azonnal ilyen baljós feltételezésekkel élni; akkor se fogadható el a miniszteri szabályozás, ha mögötte a szülők és tanulók védelmének paternalista motívuma áll.

A már említett követelmények előírása után a többit a fogyasztókra lehet bízni, akik meg fogják nézni, hová viszik gyerekeiket, mire adják ki pénzüket.

Nem azok fogják tömegesen elvinni gyerekeiket az ingyenes állami közoktatásból, nem azok fognak iskolát alapítani, akik teljesen kiszolgáltatottak, akiknek semmi átlátásuk nincs az oktatásról, vagy arról, hogy mi történik gyerekük iskolájában. Ezt a megoldást azok fogják választani, akik alaposan megfontolják és megtervezik gyerekük iskolai pályafutását, és terveik megvalósításához pénzzel is rendelkeznek. Más szavakkal: olyanok, akik artikulálni tudják érdekeiket, és meg is tudják azokat védeni.

Ha van rá kereslet, és jogszabályok nem akadályozzák, akkor pillanatok alatt ki fog alakulni az a plurális iskolarendszer, amely stabil értékhierarchiába rendeződik, és amelyből gyorsan kihullik az a néhány szélhámos, aki az első időben minden szabaddá tett pályán óhatatlanul felbukkan. Egy minisztérium nem védheti meg a fogyasztót önmaga helyett, és nincs is rá szükség.

Ingyenesség

A Koncepció deklarálja a közoktatás ingyenességét, de mivel az ország gazdasági helyzete miatt ez pillanatnyilag megoldhatatlan, rögtön takarékoskodni is akar. A takarékoskosságot úgy véli megoldhatónak, ha az ingyenességet a tankötelezettség idejére (5–16 éves korig) korlátozza. Ebből azonban súlyos nehézségek fognak következni.

Ha a tankötelezettség kezdete az 5. életév, akkor az óvoda első két éve nem lenne ingyenes. Az óvodák nem fognak normatív támogatást kapni a 3–4 évesekre. Vagy az önkormányzat fogja finanszírozni, vagy a szülők. Az önkormányzatok anyagi helyzete nem sok jóval biztat, rákényszerülnek majd, hogy óvodákat bezárják, illetőleg egyéves óvodákat létesítsenek. Az is nehezen képzelhető el, hogy a mindkét szülő keresetére rászoruló családok képesek lesznek fizetni egy támogatás nélküli óvoda díjait.

A tervezet szerint a tankötelezettség idején megkezdett középfokú iskola ingyenes. Ebből az következik, hogy szerencsésebb ifjú állampolgárok, akik minden zökkenő nélkül mennek át egyik iskolafokból a másikba, ingyenesen szerezhethetnek szakképesítést és/vagy érettségi bizonyítványt, míg azok, akik – anyagi helyzetük vagy egyéb ok miatt – néhány év szünetet tartanak tanulmányaikban, nem.

Csak olyan szabályozás fogadható el, amely vagy nem a tankötelezettséghez köti az ingyenességet. Kezdete ne az 5. életév legyen, hanem az óvoda kezdete; a vége pedig ne életkorhoz, illetőleg a tankötelezettség végéhez kötődjön, hanem megszerzhető végbizonyítványhoz vagy képesítéshez. (Egy érettségi vagy egy első szakérettség megszerzése, akár sima úton történik, akár egy nehezebb életút kacskaringóin át, azonos feltételek között történhessék.)

A középiskolából kiszorultak

A Koncepció 2.2.(5). számú szakaszával bevezeti a tízosztályos kötelező iskoláztatást, ami nagyrészt amúgyis megvalósul a középfokú iskolák látogatásával. Évek óta van egy 17–18 százaléknyi csoport, amelyik 16. életévére csak nyolcadikig vagy addig se jut el. Ez a csoport – most kizárólag a tankötelezettséget nézve – nem okoz problémát, mert 16 éves koráig iskolába jár.

Van azonban egy másik, egyre növekvő számú csoport, amelyik 14 éves koráig befejezi a nyolcadik osztályt, és sehol nem tud továbbtanulni. (1988-ban még csak a végzettek 5%-a volt ilyen, 1990-ben már 7%.) Róluk kétféleképpen lehet gondoskodni: vagy növelni a középfokú iskolák befogadóképességét, vagy valamilyen speciális kétéves képzést kell számukra biztosítani. A törvénytervezet teljesen figyelmen kívül hagyja ezt a jelenséget, holott volna mit eldönteni:

- ezt a speciális kétéves képzést az általános vagy a középiskolához kellene-e telepíteni?
- milyen költségvetési és szakmai fedezetet kellene biztosítani ehhez a képzéshez?

Lakóhely és iskola

Ha a tanuló más önkormányzat iskolájába jár, akkor a 2.5.(3). pont szerint a tényleges költségek és a normatív támogatás közötti költségkülönbséget a tanuló lakóhelye szerinti önkormányzatnak kell fizetnie. E rendelkezés az igazságosság elve alapján született, mert valóban nem várható el egyetlen önkormányzattól sem, hogy saját bevételeiből tömegesen finanszírozza máshol lakók tanulását. Mégis, előre látható, hogy a finanszírozásnak ez a szeglete milyen megoldhatatlan helyzeteket fog teremteni. A nehézségek a továbbtanulásnál fognak felmerülni, mert tömegesen a középfokú oktatásra jellemző, hogy a tanuló nem lakóhelye iskolájába jár, hanem valamelyik közeli városba.

Mi van akkor, ha valaki olyan községben lakik, amely még saját általános iskoláját is alig tudja fenntartani? Két eset van: vagy a tanuló maga fizeti a különbséget (ami elmentmond az ingyenességnek), vagy nem tanul tovább.

De akkor is adódnak bonyodalmak, ha van pénze az önkormányzatnak. Minél színvonalasabb középiskolát akar működtetni egy önkormányzat, annál többet fog rá áldozni a normatíván felül, tehát annál nagyobb lesz az a bizonyos különbség. Mindez nem okoz túl nagy problémát addig, ameddig egy kisváros egyetlen középiskolájáról van szó. De a nagyvárosokban nagyobb a középiskolák választéka, így a nagyvárosok agglomerációs községeiben élő középiskolásoknál óhatatlanul fel fog vetődni, hogy az egyik gyerek után kevesebbet kellene átutalni a városi önkormányzatnak, a másik után többet. A döntések személyes színezetet nyernek, a képviselőtestületek olyan helyzetbe kerülnek, hogy az egyes családok eltérő iskoláztatási igényeit kell közpénzből finanszírozniuk.

E lehetetlen helyzetet csak az oldhatja fel, ha a más településen iskolába járók utáni különbséget valamiféle automatizmus útján, valamilyen központi alapból megkapná az iskolát fenntartó önkormányzatnak.

Önkormányzat és iskola

A 2.4.(2). pont úgy rendelkezik, hogy az önkormányzat köteles átutalni normatív támogatást a nevelési-oktatási intézménynek. Ez a jelen anomáliára adott közvetlen válasz, és nem lehet helye egy távlatokat megfogalmazó törvényben. Azonban nemcsak koncepciólisan nem illik ide, de ellentmond az önkormányzatok autonómiájának is.

Köztudott, hogy 1991-ben az önkormányzatokhoz utalt normatív támogatást nem mindenütt továbbították az iskolákhoz teljes egészében. Ennek motívumai igen sokfélék voltak. Volt, ahol – nem ismerve fel az oktatás fontosságát – egyszerű szűklátókörűségből másra költötték, volt, ahol az egyik iskolának többet adtak, a másiknak kevesebbet, mert vagy a fenntartása került többre, vagy az állapota volt rosszabb; volt, ahol

az önkormányzat és az iskolavezetés közötti rossz viszony jelentkezett ilyen személyeskedő, kicsinyes módon. Az egyes önkormányzatok – vélt vagy valóban – önkényes eljárását szinte kikényszerítette, hogy a normatíva differenciálatlan volt, nem vette figyelembe a létszámból, az életkori megoszlásból, az iskolaépület állagából, fűtési módjából és sok egyéb tényezőtől összeálló igen eltérő fenntartási költségeket.

Ezekre az anomáliákra próbál e törvény megoldást kínálni egyrészt annak ígéréssel, hogy a normatívát több tényező figyelembe vételével differenciálni fogják, másrészt azzal, hogy kötelezővé teszi az intézménynek való átutalást. Ám akármilyen részletekbe menően differenciálják is a normatívát, soha nem lesz tökéletes. Semmiféle központból végzett felmérés nem lehet olyan érzékeny a sokféleségre, mint amilyen érzékenyen a helyi társadalom tud reagálni. Csak éppen időt kell hagyni, hogy kialakítsa a saját önkormányzata fölötti ellenőrzés és az együttműködés mechanizmusait.

Ha központilag kötelező eljárás módokat írnak elő, akkor ezek a mechanizmusok sohasem fognak kialakulni.

Egy valóban demokratikus politikának abban kell gondolkodnia, hogy előbb-utóbb végbe fog menni az alábbi folyamat:

- helyrebillen a társadalmi értékrendszernek az a több évtizedes torzulása, amely a magasabb kvalifikációt nem díjazta
- az iskola szolgáltatásait igénybe vevők lassan rájönnek, hogy színvonalas működése elsősorban az ő érdekük, mert gyerekeik jövője függ tőle
- megfogalmazódik az igény, hogy valahogyan ellenőrzést kell gyakorolni az eddig hatóságot játszó, a legképzettebb szülőket – köztük még a szakembereket is – kiskorúsító iskola fölött
- az igény megfogalmazódását újfajta intézmények (például iskolaszék) létrehozása követi
- a fenti fejleményekkel párhuzamosan a pedagógusok is megszokják azt a gondolatot, hogy nem elsősorban valamilyen hivatali felsőbbbségnek felelősek munkájukért, hanem a fogyasztóknak, akik már két irányból is közvetíteni tudják igényeiket: mint választók az önkormányzat felől, és mint szülők az iskolaszék felől
- a fogyasztói igények artikulálódása s védelmének intézményesülése előbb-utóbb gátat szab annak is, hogy az önkormányzat önkényes, az iskola, a szülők, a tanulók érdekeinek ellentmondó döntéseket hozzon, hiszen a szülők választópolgárok is.

Iskolaszervezet és szelekció

A 3.2. pontban vázolt támogatandó iskolaszervezet és az átalakulást szemléltető ábra között számtalan ellentmondás található, azonban ezek részletezése helyett érdekesebb azt elemezni, hogyan is fog működni ez az iskolaszervezet a valóságban, és hogy ebből milyen általános koncepció bontakozik ki.

Egy iskolaköteles korba lépő gyerek rögtön kétféle iskolába mehet: hat éves elemibe vagy tíz éves alapiskolába. Feltehetően már ez a választás komoly következményekkel fog járni, mert az elemi iskola – amelyben még az is megengedhető, hogy 4–6 évfolyamán egytanítós legyen – gyengébb színvonalú lesz az alapiskolánál. Sok esetben persze ez a választási lehetőség se lesz meg. Mert ki és milyen alapon fogja eldönteni, hogy valahol alapiskola helyett elemi legyen? A döntést feltehetően két tényező fogja befolyásolni: a regionálisan hátrányos helyzetben lévő kistélepüléseken gazdasági okok miatt nem lesz mód eleminél többet indítani; városokon belül pedig az fogja a döntést motiválni, hogy bizonyos településrészekről köztudott, hogy rossz a szociális összetételük, és többéves tapasztalatként lehet majd arra hivatkozni, hogy

az itt lakó tanulók nagy része amúgy is nyűgnek tekintette a tanulást, és szabotálta. Nekik elég lesz ennyi is.

De haladjunk tovább az években! Mivel az alapiskola 7 vagy 10 évfolyamos, elvileg lehetőség van arra, hogy az elemiben kezdő gyerek harmadik után ide menjen át. Ez az elvi lehetőség azonban csak akkor válik valóságossá, ha valaki elköltözik. (Itt kell megjegyezni, hogy az elemi és az alapiskola közötti mozgás lehetőségeivel és feltételeivel a tervezet egyáltalán nem foglalkozik, mint ahogy nem foglalkozik azzal sem, hogy a hat élemt elvégzettek hogyan kerülhetnek át általános középiskolába vagy algimnáziumba.)

Befejezve a negyedik osztályt, az alapiskola tanulója három lehetőség közül választhat: vagy marad, vagy általános középiskolába, vagy algimnáziumba megy.

Ha marad, akkor ez a döntési lehetősége a hatodik osztály végén ismét fennáll. Persze ez a választási lehetőség mindkét évfolyamon elvi, mert attól függ, hogy elérhető közelségben négy vagy hat évfolyamos általános középiskola, illetőleg algimnázium van. Ez azonban újabb kérdéseket vet fel: ha van ilyen iskola elérhető távolságban, nem túl megterhelő-e ilyen korban az utazás? Ha nincs a közelben ilyen iskola, akkor van-e elegendő kollégiumi férőhely? Ha van férőhely, kérdés, hogy szerencsés-e ilyen életkorban elszakadni a családtól?

Ha – túljutva az eddig hozott keserű döntéseken – általános középiskolába megy, akkor elvileg ugyanolyan továbbtanulási lehetőségei vannak, mint az algimnáziumot választó társának, hiszen innen is mehet felső szakiskolába vagy főgimnáziumba. De csak elvileg, mert az általános középiskolát a törvény eleve alacsonyabb szintűre tervezi. Ez abból látszik, hogy az algimnáziumból feltétel nélküli út vezet a főgimnáziumba, az általános középiskolát végzettnek viszont különbözőzeti vizsgát kell tennie, vagy évet kell veszítenie.

Mindebből az az általános koncepció bontakozik ki, hogy az oktatási törvényjavaslat által támogatott új iskolaszervezet az életpályát erősen befolyásoló, sőt eldöntő szelekciós pontokat az eddig is túl korai 14 éves korról még korábbra, 10 vagy 12 éves korra teszi, ami elfogadhatatlan. A megoldás: ne legyen központilag előírt vagy preferált iskolaszervezet, hanem olyan központi kerettanterv és vizsgarendszer, amely – függetlenül attól, hogy melyik iskolaalapító milyen iskolát csinál – biztosítja az átjárást, és a szelekciót 16 éves korra tolja ki.

Vizsgabiztosok

A Koncepció szerint a vizsgáztatói névjegyzékbe való bekerülés egyik feltétele az egyetemi végzettség. Ezzel olyan helyzet áll majd elő, amelyben zömmel középiskolai tanárok fognak vizsgáztatni olyan tanulókat, akiknek életkori sajátosságai, készségeik fejlettségi szintje valamint tudásszintje számukra teljesen idegen. Ugyanez a probléma ismétlődik magasabb szinten a csak felsőoktatási és/vagy tanügyigazgatási gyakorlattal rendelkező vizsgabiztosok esetében.

Megoldást csak az jelenthet, ha a vizsgáztatói névjegyzékbe való bekerülésnek nem kritériuma a pedagógiai végzettség szintje, hanem kizárólag a vizsgáztatásra irányuló posztgraduális képzés megszerzése.

Igazgatóválasztás

Az igazgatóválasztás és kinevezés körül háromnegyed éve éles viták folynak. Az Alkotmánybíróság döntése pontot tett a viták végére, de nem megnyugtató. A törvé-

nyességi okok miatt elvetett megoldás, amely szerint egy igazgató kinevezéséhez az önkormányzat és a tantestület közötti konszenzusra volt szükség, 1986 óta lehetetlené tette az addigi gyakorlatot, amelynek alapján a pártbizottságok és a tanácsok bárkit ráerőltethettek a tantestületekre. 1986 óta jónéhány szakmailag alkalmatlan, gyűlölt igazgató pottyant ki az addig nyugdíjasnak hitt vezetői körből.

Az újonnan előállt helyzet visszatérés az 1986 előtti állapotokhoz, amennyiben – ha nem is a pártbizottság vagy a vele összefonódott tanács, hanem – az önkormányzat azt nevez ki, akit akar. A döntési folyamatnak egyetlen pólusa van, és ez nem szerencsés. Ha a képviselőtestület összetétele szakmailag, emberileg jó, akkor az iskolának – és a településnek – szerencséje van, ha nem, akkor nincs. A hibát csak nagy idővesztéssel, rengeteg jobbra fordítható energiával és acsarkodásokkal teli konfliktussal lehet majd korigálni.

Nem gondolom, hogy a konfliktusokat meg kellene vagy meg lehetne takarítani, csupán azt, hogy a kockázatokat minimalizálva ésszerű keretek közé kellene szorítani. Ha megmaradna a tantestületek egyetértési joga, akkor – pusztán azáltal, hogy a döntésnek két pólusa van, és a résztvevőknek kompromisszumra kell jutniuk – biztosítva lenne a jobb döntések lehetősége. Ekkor is előfordulhatnának hibás döntések, de a valószínűségük kisebb lenne, már csak azért is, mert a döntésből most kihagyott egyik félnek – a tantestületnek – a kompetenciája vitathatatlanul nagyobb.

A megegyezés kényszerénél semmi sem tudná jobban korlátozni azt, hogy partikuláris szempontok, például újra előásott személyes sérelmek váljanak egy ilyen fontos döntés meghatározóivá. (A tavalyi igazgatóválasztásoknál nem egy ilyen eset volt.)

A törvénytervezet készítőinek tehát nem kellett volna megváltoztathatatlanná adottságnak venni az Alkotmánybíróság határozata alapján létrejött helyzetet, hanem kezdeményezniük kellett volna az önkormányzati törvény megváltoztatását, és a kezdeményezés sikerében bízó javaslatot kellett volna e koncepcióba beépíteniük.

A kötelező tananyag

A 8.2.1.(5) pont leszögezi, hogy a Nemzeti Alaptanterv által javasolt tartalom a tanítási idő 80%-áig terjedhet. Ez egyrészt a NAT alapkoncepciójának teljes félreértéséről tanúskodik, másrészt illuzórikussá teszi az iskolák és a pedagógusok autonómiáját.

Az Országos Köznevelési Intézet Értékelési Központja, amely a Nemzeti Alaptanterv előkészületi munkáit végezte, nem egy ilyen rejtett központi tantervben gondolkodott. A munkát vezető, nemzetközi hírvé igazgató-kutató, Báthory Zoltán szerint (Népszabadság, 1991. december 2.):

"A legfontosabb célunk az volt, hogy a legkülönbözőbb fenntartású és felfogású pedagógiák alapján szerveződő iskoláknak olyan segítséget adjunk helyi tanterveik elkészítéséhez, amely egyben a diákok iskolaváltását is megkönnyíti. Tehát a nemzeti alaptanterv nem tantárgyakhoz, hanem tíz műveltségi területhez köthet. Tehát helyi tanterv nélkül – amely viszont már e területek alapján a tantestületek megszabta tantárgyak szerint írja elő az adott iskola követelményeit – használhatatlan a nemzeti alaptanterv. Éppen ezért elképzelhetetlen, hogy akár a legátlagosabb iskolában is a helyi tantervben túlsúlyba kerüljenek a minden iskolában közös alapkövetelmények. Hiszen ellenkező esetben nem beszélhetünk sem helyi tantervről, sem iskolai önállóságról, pedagógiai szabadságról."

E koncepció szerint a társadalom közös alapműveltségét nem a régi szisztémát folytató központi tanterv biztosítja, hanem a vizsgarendszer.

Területi Oktatásügyi Központosítás

Bár a 8.2.2. számú alfejezet bevezetőjében hivatkozott önkormányzati törvény a művelődési és közoktatási minisztert arra hatalmazza fel, hogy *szakmai-szolgáltató* intézményt hozzon létre, e törvénytervezet mégis számtalan döntési jogkörrel felruházott *hatóságot* teremtené, a *Területi Oktatásügyi Központot*. (A továbbiakban: TOK)

Ez persze első olvasásra nem derül ki, mert a 8.2.2.(2). pontban, amely "A *Területi Oktatásügyi Központ feladata és hatásköre*" címet viseli, mindössze 13 feladatot sorolnak fel, és mind a tizenhárom olyan "szolgáltatás-szerű". A többi 28 feladatot és hatáskört eldugták a törvénytervezet más helyein.

De nem lehetünk teljesen nyugodtak a 13 szolgáltatás-szerű feladat olvastán sem. Az, hogy a TOK felkérésre szakvéleményt ad, vagy megszervezi a tanulmányi versenyeket, egyértelműen megfogalmazott szolgáltatás. De mit kezdünk a "kötelezően véleményezi" kezdetű passzusokkal, amelyeknél jótékony homály fedi azt, hogy mi *kötelező*? A TOK-nak véleményt adnia, vagy az iskolának (fenntartónak) figyelembe venni a véleményt? Egyedül a harmadik feladatnál oszlik el a homály, és érdekesedik a hang: "a *szakvéleményt figyelembe kell venni*". Persze azt a véleményt, amelyet kötelező figyelembe venni, nem szakvéleménynek szokták nevezni, hanem parancsnak vagy utasításnak. Ne tévesszen meg senkit a szóhasználat!

A tizenhárom feladatból kettő nyíltan és egyértelműen hatósági jellegű: a harmadik (amelyiknél a "szakvéleményt figyelembe kell venni") és a nyolcadik (a tanácsadói és vizsgáztatói névjegyzékbe való felvétel jóváhagyása). Ez utóbbi önmagában nem kifogásolható, hiszen az ilyen névjegyzékekbe valakinek fel kell vennie az embereket, bár nem biztos, hogy ehhez TOK-okat kell szervezni. Marad tehát 11 szolgáltatás – ha jóhiszeműen eltékingünk a kötelező szóban rejlő homálytól.

Ezzel szemben a teljes törvénytervezetben – itt-ott elszórva – 41 feladat és hatáskör fogalmazódik meg összesen. Ebből 15 határozottan és egyértelműen hatósági, másik 15 pedig lebegtetett, azaz megfogalmazását tekintve olyan, mintha szolgáltatás lenne, tartalmilag viszont csak akkor van értelme, ha hatósági. A lebegtetett feladatok olyan mondathoz hasonlíthatnak, amelyek utolsó szavait még nem mondták ki. Egy példa jól érzékelteti ezt: "A *nevelési-oktatási intézmény köteles az intézmény helyiségeit, illetve sportlétesítményeit szorgalmi időben a benne folyó nevelő-oktató munka céljaira használni. A más célú hasznosítás szándékát köteles a Területi Oktatásügyi Központnak bejelenteni.*"

A törvény nem mondja ki, hogy a más célú hasznosítást a TOK fogja engedélyezni vagy megtiltani. Ám a bejelentési kötelezettségnek logikailag mindössze két célja lehet: vagy az engedélyezés, vagy a regisztrálás. Utóbbi azt jelenti, hogy a TOK naprakészen tudni akarja, mi történik a területén, és e hasznos célhoz információkat gyűjt. De ha csak regisztrálni akar, akkor miért a szándékot kell bejelenteni, miért nem a tény? (Egy olyan statisztikának, amely kimutatja, hogy például hány tornatermet akartak bérbe adni, nem sok értelme van.) Nyilvánvaló, hogy az igazi, ki nem mondott cél az engedélyezés, vagyis hatósági jogkörrel van szó.

A TOK 41 feladat- és hatásköréből kiderül, hogy az állam a közoktatás minden zugát kézben kívánja tartani: az intézményalapítás engedélyezését, az intézmények átalakításának engedélyezését, az igazgatók kinevezését, az intézmények belső életének szabályozását, a pedagógusok alkalmasságának megítélését, a munkaidőt, a törvényben rögzített képzettségi és kinevezési feltételek alóli felmentést, valamint az akaratát végrehajtó tanácsadók és felügyelők kiválasztását. Ez utóbbi csoport helyzetével érdemes egy kicsit részletesebben foglalkozni.

A TOK a tanácsadókat eseti megbízással, részmunkaidőben vagy kirendeléssel, a felügyelőket ugyanígy, vagy állandó munkakörben foglalkoztatja előnyös adózási felté-

telekkel. Ha a TOK csak szolgáltatásként végezné tevékenységét mindenféle hatósági jogkör és szankcionálási lehetőség nélkül, akkor ez nem okozna semmilyen problémát. A felügyelők és tanácsadók kiválasztásának szempontja csak a minőség lenne, rotációjuk pedig megoldható lenne automatikusan: mondjuk úgy, hogy a névjegyzékről ábécé rendben kérik fel őket, és amikor a névsor végére értek, kezdik előlírni.

Ha azonban megmaradnak az e törvényjavaslatban szereplő hatósági jogkörök, akkor már egészen más helyzet áll elő. Ha véletlenül a TOK-nak az intézmények és fenntartók autonóm elképzeléseitől távol eső koncepciója van, akkor ezt személyzeti politikával és különböző szankciókkal meg is akarja, meg is tudja valósítani. A megvalósítás eszközei a tanácsadók és a felügyelők. Ebben az esetben a felügyelőktől és tanácsadóktól azt fogják követelni, hogy a pedagógusokról, igazgatókról, iskolákról adott szakvéleményeikben és értékeléseikben a TOK koncepcióját érvényesítsék. Ha nem teszik, azt kockáztatják, hogy elveszítik jól fizető mellékállásukat. De nem csak anyagi vonzatai vannak e központi akarathoz való viszonyoknak. A névjegyzékben szereplőkből kialakul az engedelmes végrehajtók köre, akiket többen foglalkoztatnak, és akik így előbb-utóbb külön kasztot fognak alkotni a pedagógusok között. A kasztbeliek egymásról nem fognak kedvezőtlen szakvéleményt adni. A kasztosodást erőteljesen segíteni fogja az az érzés, hogy ellenséges közegben tevékenykednek, hiszen egy felső akaratot hivatottak rákényszeríteni az alant lévő – esetleg pedagógiai szabadságot áhító – többségre. A bekerítettség személyes érzése újabb személyes érzést fog szülni: az egymásrautaltságét. Ebből következik, hogy aki felügyelői vagy tanácsadói tevékenységében nem mutatkozik lojálisnak megbízójához, a TOK-hoz, veszélyeztetettebb helyzetbe kerül, mint "gyalog" pedagógus társa, aki soha nem szerepelt a névjegyzékben. Az a veszély fenyegeti, hogy nem elégednek meg a mellékkeresetből való kizárással, hanem meg is "büntetik" néhány jól irányzott szigorú felügyelettel. Az 5.4.(5). pont alapján még szakmai alkalmatlanságát is kimondhatják, ha pedig kimondták, akkor munkaviszonyát is megváltoztathatják: főfoglalkozású kinevezettből helyettes lehet vagy óraadó. (A csoportlélektan tárgyköréből vett történeti tapasztalatok azt bizonyítják, hogy az egymásrautaltságban élők mindig hajlamosabbak voltak az ellenvéleményt "árulásnak" minősíteni, és az "árulókkal" mindig kíméletlenebbül bántak el, mint a kívülállókkal.) Ezek az eszközök könnyűvé fogják tenni a TOK-hoz lojális tanácsadói és felügyelői kar felállítását.

Valójában egy TOK-szerű központra semmi szükség, a számára megfogalmazott szolgáltatásokat el tudják látni a megyei önkormányzatok fennhatósága alatt működő pedagógiai intézetek esetleg újrászervezett utódai, illetőleg a valóban szakmai alapon szerveződő, és nagyobb teret érdemlő Kamarák. Ugyanez érvényes a hatósági feladatok egy részére, másik részükre pedig nincs szükség. A szükséges hatósági feladatok – amelyeket a megyei pedagógiai intézetek is elláthatnának – a következők lehetnek:

- a képezhetetlen tanulók felmentése a tankötelezettség alól, és megfelelő speciális nevelési intézménybe való beutalása
- vizsgahelyek kijelölése, vizsgák megszervezése
- a szaktanácsadói, vizsgáztatói és felügyelői névjegyzékekbe való felvétel
- annak megállapítása, hogy az alapítandó intézmények megfelelnek-e a jogszabályokban lefektetett szakmai követelményeknek.

Ennél többre nincs szükség.

Egy leendő új tantárgy

Az országos szakmai szolgáltatásokat adó majdani intézmény feladatai között szerepel új tantárgyak tananyagának és módszertanának kimunkálása. A kimunkálandó

új tantárgyak példái között szerepel a hittan. (8.3.1.(2).) Tekintve, hogy a hittan tanítása nem a közoktatás, hanem az egyházak feladata, indokolatlan, hogy egy állami kutatási-fejlesztési intézet ezzel foglalkozzék.

A szakma csúcsa

A 8.4. pont rendelkezik egy Országos Köznevelési Tanács felállításáról. Ennek kapcsán óhatatlanul felmerül a kérdés, hogy ha miniszter ezt igényli, akkor mi szükség van a minisztériumra, illetőleg kiket neveznek ki és kik dolgoznak a minisztérium funkcionális főosztályain és osztályain? Talán nem szakemberek?

Azt is nehéz átlátni, hogy milyen kérdésekben fog e testület tanácsokat adni. A tervezet egyetlen konkrét esetet említ a 8.3.2.(2). pontban: az országos szakmai szolgáltató intézmények igazgatóinak kinevezését. Ezenkívül csak következtetni lehet a tanácsadás témáira abból, hogy milyen szakosztályok lesznek. Röviden: minden témában fog adni tanácsokat.

Nem derül ki a tervezetből, hogy milyen következménye lesz a tanácsadásnak. Elvileg semmi, hiszen egy tanács nem utasítás, a miniszter vagy megfogadja vagy nem. A tervezett masszív szervezeti keretektől (államfő által kinevezett elnök, alelnök, ügyvezető alelnök, 12 tagú elnökség, hét szakosztály élükön elnökökkel, szervezeti szabályzat, ügyviteli rend) azonban sejthető, hogy a Tanács aligha fogja ezzel beérni.

Ha viszont beéri, akkor végképp érthetetlen, hogy az alkalmi tanácsadáshoz miért kell egy ilyen túlsúlyos szervezetet felállítani. Feltételezhető, hogy a mindenkori miniszter az elé kerülő ügyek zömében egyedül, vagy apparátusára támaszkodva is tud dönteni. Marad néhány koncepcionális vagy stratégiai jellegű döntés, ami viszont ritkán adódik. Semmi nem akadályozza a minisztert abban, hogy e ritka esetekben kikérje a szakma krémjének, az érintettek szakmai képviselőinek és a szakszervezeteknek a véleményét. Ehhez fölösleges a törvénytervezetben vázolt Országos Köznevelési Tanács felállítása.