

## Az iskolai autonómia lehetőségei

*Halász Gábor*  
*Oktatáskutató Intézet, Budapest*

Közismert, hogy az iskolai autonómia kialakításának vagy növelésének a célja csaknem valamennyi európai országban az oktatáspolitikai fontos célkitűzései közé tartozik. Ez a cél az elmúlt évtizedben nemcsak belső folyamatok eredményeként fogalmazódott meg egy-egy országon belül, hanem ott szerepel az európai államok oktatáspolitikájára nagy hatást gyakorló nemzetközi szervezetek ajánlásai között is.

A neves tudósokból álló Academia Europea által 1992-ben megjelentetett „Schooling in modern European Society” című könyvnek az oktatásirányításról szóló fejezete, összehasonlítva az egyes országokban zajló hol a centralizáció, hol a decentralizáció irányába mutató változásokat a következőt fogalmazza meg: „A nemzeti eltérések mögött, úgy tűnik, van egy olyan ideális modell, amelyet a már elindított vagy tervezett reformok mind követnek, és ez a helyi oktatási intézmények és iskolák autonómiájának a növelése valamint egy új típusú iskolavezetés megteremtése.” (*Husén, Tuijnman és Halls, 1992, 85. o.*)

Az idézett mű két jelentősebb okát nevezi meg e közös trendnek. Az egyik negatív természetű: ez a központi tervezésből és a globális reformokból való kiábrándulás és a centralizált igazgatás alkalmatlansága arra, hogy megfeleljen a modern irányítási követelményeknek valamint a tanuló társadalom növekvő heterogenitása nyomán keletkezett új igényeknek. A másik ok pozitív jellegű. Az a törekvés, hogy a tanároknak nagyobb szabadságot adjanak és lehetőséget arra, hogy az iskolán belül egymással kooperálva olyan pedagógiai stratégiát alakíthassanak ki, amely a lehető legjobban megfelel az adott iskolában tanuló gyermekek igényének (*Halász, 1993*).

E törekvések egyik meghatározó közös eleme az úgynevezett intézményi szintű projekt, más szóval helyi pedagógiai program vagy iskolaterv készítésének az ajánlása vagy előírása. Az idézett mű szerzői szerint itt valójában egy jól ismert modern menedzsment eszköznek az úgynevezett üzleti tervnek vagy vállalati projektnek az iskolára való alkalmazásáról van szó.

Kétségtelen, hogy az intézményi autonómia előtérbe kerülése rendkívüli kihívást jelent az iskolai oktatás valamennyi szereplője számára, legyen szó akár az iskolákban dolgozó pedagógusokról, akár az iskolák vezetőiről, a tanügy irányítóiról, a tanárképzésről vagy magáról a neveléstudományról. A legnagyobb kihívást természetesen azokban az oktatási rendszerekben jelenti, amelyek az elmúlt évszázadban szigorúan az állami közszolgálat és az egységes nemzeti pedagógia elveit követték, s amelyekben az

egyek iskoláknak, legalábbis a közzférában, legfeljebb minimális önálló mozgástere volt. Az ilyen rendszerekben az iskolai autonómia megjelenése nemcsak az oktatás szervezésében vagy a résztvevők attitűdjeiben kíván drámai és gyakran fájdalmas, a megszokott hagyományokat feladó és nem egyszer a bizonytalanság nehezen elviselhető mértékével együttjáró változásokat, hanem az oktatásról való gondolkodás egészében, s így neveléstudomány által hordozott kognitív struktúrák legmélyebb rétegeiben is.

Azt, hogy az egyes iskola és a rendszeregész közötti eltérések elhanyagolásával való szakítás és a központi és helyi szint funkcionális megkülönböztetése milyen hatással van az oktatásról való gondolkodás egészére, a legutóbb *Ballér Endre* mutatta be és dokumentálta „Az általános képzés tantervelméleti paradigmái Magyarországon a XIX–XX. században” című akadémiai doktori értekezésében az úgynevezett kétpólusú tantervelméleti paradigma hazai kifejlődését elemezve. E paradigma – írja *Ballér Endre* – „...elvetve a centralizált, átfogó, periodikus tantervi szabályozást és fejlesztést, a központi tantervet a korábbinál radikálisan eltérő módon értelmezte, s azt a helyi, iskolai tantervel egységet alkotó kétpólusú rendszerben vizsgálta.” (*Ballér*, 1991, 487. o.)

Az iskolai autonómia elvének az elfogadása és kiindulópontként való kezelése valóban merőben új helyzetet eredményez oktatásügyi és neveléstudományi gondolkodás számára, amely új helyzetnek ma még talán nem is mértük fel valamennyi konzekvenciáját. Azt, hogy mennyire új ez a helyzet két fogalom szembeállításával szeretném megvilágítani: az egyik a tanári önállóság a másik az iskolai autonómia fogalma.

A tanári önállóság olyan fogalom, amely nem idegen a centralizált rendszerekre jellemző gondolkodástól sem, hiszen a tanárt minden realista pedagógia olyan autonóm személyiségnek tekint, akinek személyes hatása meghatározza a tanítás vagy nevelés sikerét függetlenül attól, hogy milyen az a tantervi rendszer vagy pedagógiai technológia, amelynek a keretein belül ténykednie kell. Ettől az adottságtól a pedagógiai folyamatok legaprólékosabb beszabályozására törekvő rendszerek sem tudtak soha eltekinteni.

A tanári önállóság növelése azonban egészen mást jelent, mint az iskolai autonómiáé. Elvileg az egyes iskolák számára semmilyen vagy csak csekély mozgásteret hagyó rendszerekben is tág tere lehet a tanári önállóságnak, a pedagógiai módszerek és tanítási eszközök egyéni meghatározásának. Az iskolai autonómia nem egyszerűen a tanári önállóság kiterjesztése, hanem minőségileg más dolog. A közzolgáltatások területén az egyes intézményeknek biztosított autonómia lényegében azt jelenti, hogy itt is a polgári gazdaságra jellemzőhöz hasonló viszonyokat próbálnak megteremteni, mégpedig úgy, hogy az intézmények helyzete bizonyos tekintetben a piacfüggő vállalat helyzetéhez váljék hasonlóvá. Egyáltalán nem véletlen, hogy az iskolai autonómia politikáját alkalmazó országokban igen gyakran emlegetik a vállalat, a vállalati menedzsment példáját.

A vállalatnak az a jellemzője, amely az iskolával való összehasonlításban egyre több elemzésben megjelenik *a saját sikerért való teljeskörű felelősség*. Az iskolai önállóság támogatói ezt a teljeskörű felelősséget vagy legalábbis ennek valamilyen korlátozott formáját szeretnék az iskola esetében is megteremteni. Egy olyan rendszer képe lebeg előttük, melyben a közzfeladatok minimumának a kijelölése után minden egyes intézménynek rendelkezésére bocsátják azokat az erőforrásokat, amelyekkel azután felelős módon gazdálkodnia kell. A teljeskörű felelősségtől várják azt, hogy a siker érdekében

az iskolaszervezet olyan elemeit is meg tudja mozgatni, amelyek a külső irányítás számára egyébként nem hozzáférhetőek, s olyan erőforrásokat is fel tud tárni, amelyek létét addig esetleg észre sem vették. Azt várják tőle, hogy úrrá tud lenni az oktatás világának növekvő, és a hagyományos igazgatási vagy befolyásolási eszközökkel már nem kontrollálható komplexitásán.

Az intézményi autonómia megteremtése a korábbiaktól olyannyira eltérő viszonyokat eredményezhet, olyannyira átalakítja a társadalom egy-egy alrendszerében a hatalmi és függési viszonyokat, hogy talán nem túlzás forradalmi változásról beszélni. Elég csak megnézni például azt, ahogy a francia tanügyirányítás – az iskolaigazgatóktól az országos felügyelőkhöz – reagált arra, amikor 1982-ben óvatos módon újradefiniálták az iskolák új jogi státusát és azok nemzeti intézményből helyi közintézménnyé (*établissement public local*) alakultak. Az átfogó felelősséggel járó menedzser szerepbe belekényszerített igazgatók egy része szabályosan lázadott ez ellen. Egyébként az intézményi szint felértékelődése és az intézményi autonómia politikai prioritássá válása talán éppen a tanügyi centralizáció modellországának számító Franciaországban okozta intellektuálisan és lélektanilag a legnagyobb kavargást.

Fontos hangsúlyozni, hogy az intézményi autonómia nemcsak az intézmény oldalán jelenthet drámaian új helyzetet, hanem a függési viszonyok másik pólusán, az állam oldalán is. Az állami politika számára minden reform kockázatokkal jár, ám az intézményi autonómia megteremtését célzó reformok kockázata különösen nagy. Itt ugyanis olyan reformról van szó, amelynek a célja éppen a következményekért politikai felelősséget viselő állam hatalmának, azaz tényleges felelősségvállalási képességének a korlátozása.

Az 1992-es svéd OECD országtanulmány szerzője érzékletesen fogalmazza meg ezt: „A felelősség és a döntési hatalom leadása [...] az jelenti, hogy a központi kormányzat politikája irányát és eredményeit illetően a tudatos agnoszticizmus bizonyos fokát vállalja fel. [...] Az uralkodó attitűd a pragmatizmusé: bizonyos irányú változásokat azért bátorítanak, hogy dinamizmust vigyenek a rendszerbe, eközben keresik annak a biztosítékait, hogy az ily módon felszabadított erők ne hogy ellenőrizhetetlenné váljanak.”<sup>1</sup> Az ilyen reformokat persze nemcsak az erők ellenőrizhetetlenné válásától való félelem kíséri végig, hanem a tudatos törekvés is arra, hogy kidolgozzák az állami ellenőrzés új, az intézményi és helyi autonómia elvével összeegyeztethető eszközeit. Lényegében ezzel függ össze az értékelés mint oktatásirányítási feladat előtérbe kerülése, s az ezt szolgáló új intézményi keretek és módszerek kidolgozása.

Mindezek a változások valóban az oktatásról és az iskolákról való gondolkodás egy egészen új paradigmájának a kialakulását jelzik. Talán nem túlzás azt mondani, hogy a hetvenes évek közepét követően valódi korszakváltás kezdődött el az oktatás világában, aminek nyomán valami egészen más jön létre, mint amihez az oktatás dolgaival foglalkozók addig hozzászokhattak. Mindezek a változások Magyarországon nemcsak érzékelhetők voltak, de – talán nem túl merész ez az állítás – Magyarország az elmúlt évtizedben sok szempontból egyik jellegzetes modelljévé is vált az iskolai autonómia poli-

<sup>1</sup> Review of Education Policy in Sweden – Examiners' Report and Questions, OECD, Directorate for Education, Employment, Labour and Social Affairs, Education Committee, Paris. 1992.

tikájával való próbálkozásnak, s e politika szakmai-intellektuális alapjai megteremtésének. Olyan modellé, amely a külső szemlélő számára lehetővé teszi mindazoknak az ellentmondásoknak, konfliktusoknak és nehézségeknek a megfigyelését is, amelyekkel minden korszakváltás szükségképpen együtt jár.

### **Az iskolai autonómia Magyarországon**

Ha az intézményi autonómia gondolat magyarországi gyökereit keressük, akkor valószínűleg a totális államhatalom ellensúlyainak a kiépítését kereső hazai gazdasági és politikai reformgondolkodásnak a kezdetéig kell visszanyúlnunk. Az első jeleket talán az oktatáson kívül, a közigazgatásról és az állam szerepéről megfogalmazott reformelképzelésekben kell keresnünk. Ebből a szempontból fontosnak érzem azokat a gondolatokat, amelyek az 1953-as *Nagy Imre* féle fordulat idején, a közigazgatási reformtervek első megjelenésével egyidőben fogalmazódtak meg. Ezek az államigazgatási és az intézményi szféra különválasztásának a szükségességét hangsúlyozták, s azt, hogy az államnak a közszolgáltatások területén éppúgy nem szabadna közvetlenül irányítania az intézményeket, mint ahogy a gazdaságban sem szabadna irányítania a vállalatokat (*Martonyi*, 1954).

A hatvanas évek végén elindított gazdasági reform és a reform társadalmi konzekvenciáinak a mérlegelése ellentmondásos módon befolyásolták az állam és az intézmények kapcsolatáról való hazai gondolkodást. Noha megjelent az a gondolat, hogy az államnak a gazdaságból való visszavonulását valami hasonlóknak kellene követnie az oktatás területén is, a meghatározó azonban ennek éppen az ellenkezője volt. Az ideológiai kontrollapparátusnak alárendelt akkori oktatáspolitikai fő célja nem az oktatás viszonyainak a reformhoz való hozzáigazítása, hanem – ellenkezőleg – a gazdasági reform társadalmi ellensúlyának a megteremtése, a nevelés feletti ideológiai kontrollt szolgáló állami ellenőrzés megerősítése lett (*Halász*, 1987).

Az, ami végülis a szakmai gondolkodásban elvezetett az iskolai szint felértékelődéséhez és ahhoz, hogy célként fogalmazódjék meg az iskolai önállóság erősítése, véleményem szerint, a fejlesztéspolitikának a hetvenes években történt átalakulása és ezzel együtt annak a szerepnek a megváltozása volt, amit az állam az oktatás fejlesztésében játszani kívánt. Magyarországon a hatvanas-hetvenes évek fordulójától kezdve igen nagy várakozás volt egy átfogó oktatási reform iránt, amelyet a politikai vezetés folyamatosan beígért, s amelyet különböző okokból újra meg újra levett a napirendről. A reform végleges elvetése a hetvenes évek végén történt meg, amikor már nemcsak az volt nyilvánvaló – legalábbis a politikai elit felvilágosultabb elemei számára –, hogy az ország gazdasági helyzete egyre kilátástalanabbá válik, hanem az is, hogy ezzel együtt erodálódik rendszer politikai legitimitása is. Azt pedig, hogy pénz és társadalmi támogatás nélkül nem szabad reformot elindítani a politikai vezetés tudta.

Mindezzel, úgy vélem, összefügg az a változás, amely az állam fejlesztő szerepével kapcsolatos hazai gondolkodásban történt a hetvenes évek közepén, s amely egybeesett a globális reformokkal kapcsolatos szépségszelepek első nyugat-európai megjelenésével. Ekkor fogalmazódott meg ugyanis az úgynevezett *folymatos fejlesztés* stratégiájának a

gondolata, lényegében az állami politika által elindított átfogó reform gondolata ellenében. Ezzel egyidőben történt meg, amint azt (Ballér, 1991) értekezése jól dokumentálja, a tantervemélet egyik jelentős paradigmaváltása, melyben a nyugat-európai szellemi hatások immár közvetlenül is megragadhatók. Ekkor jelent meg önálló kutatási területként az úgynevezett *iskolakutatás*, amely nemcsak abban az értelemben fordult az iskola felé, hogy a közoktatás átfogó kérdései és az ideologikus helyett a nevelés iskolaszinten megjelenő mindennapi és életszerű problémáira helyezte a hangsúlyt, hanem abban az értelemben is, hogy tárgyát immár egyértelműen a közoktatási rendszer egészétől megkülönböztetett egyes iskola alkotta. Végül a nyolcvanas évek elejétől kezdve megerősödő, úgynevezett helyi nevelési rendszerek kiépítésére irányuló szakmai próbálkozásokat említeném, amelyek lényegében az intézményszintű projekt gondolatát hozták be a magyar rendszerbe.

Ezek nélkül az előzmények nélkül az 1985-ös törvény nem nagyon jöhetett volna létre. Az igazi határkövet mégis ez a törvény jelentette, amennyiben az intézményi autonómiát ez emelte az állami politika által deklaráltan támogatott céljá, és ez teremtette meg az iskolai autonómia tényleges jogi garanciáit. Az 1985-ös törvény legnagyobb horderejű és a legkomolyabb változást jelző paragrafusának tartom azt, amely kimondta azt, hogy az iskolák dönthetnek minden olyan ügyben, amelyet jogszabály nem utal más szervek hatáskörébe. Ez teljes szakítást jelentett azzal a korábbi hazai jogszemlélettel, amely az intézmények számára azt engedélyezte, amit a tételes jog vagy a felsőbb intézkedések explicit módon megjelöltek, és minden olyan kezdeményezést tiltott, amely nem esett ez alá. A „mindent szabad, amit nem tilt a törvény” elvének az érvényre juttatása a „mindent tilos, amit nem enged a törvény” elvével szemben, a teljeskörű intézményi felelősség kialakulásának elengedhetetlen feltétele.

Fontos azonban hangsúlyozni, hogy az 1985-ös törvényben megfogalmazódott iskolai autonómia politika nemcsak nem volt sem szakmailag, sem politikailag előkészítve, de még megfelelőképpen explicitté sem volt téve. Itt lehetőség nincs annak a kifejtésére, hogy ez miért volt így, s hogy egyáltalán lehetett-e volna másképp. Csupán két fontos és gyakrabban emlegetett tényre szeretnék utalni. Az egyik az, hogy oly módon történt meg az iskolai autonómia törvényi garanciáinak a megteremtése, hogy eközben változatlan maradt a tantervi szabályozás centralizált rendszere. A másik az, hogy nem történtek meg azok a *pozitív lépések*, amelyek egyébként az iskolai autonómia politikának elengedhetetlen feltételei, mint amilyen a megfelelő pedagógiai szolgáltató infrastruktúra kialakítása, a tanárképzésnek és továbbképzésnek az új helyzethez való adaptálása vagy az iskolaszintű menedzsment fejlesztését szolgáló képzési formák kiépítése stb.

Az iskolai autonómia mindezek ellenére a magyar iskolarendszer meghatározó jégvévé vált. Azt, hogy ez az elv a magyar rendszerben mennyire vert gyökeret azon mérhető le leginkább, hogy az elmúlt években történt egy sikertelen recentralizációs kísérlet. Az 1993 nyarán elfogadott közoktatási törvény nemcsak hogy továbbvitte, illetve kibővítette az intézményi autonómiának az 1985-ös törvényben rögzített legfontosabb jogi garanciáit, hanem elvégezte a tartalmi szabályozásnak az ehhez való hozzáigazítását is. Ebben a törvényben történt meg ugyanis a többszintű tartalmi szabályozás elvének és szerkezetének a rögzítése, aminek megfelelően a tanítási és nevelési folyamat tartalmi

megszervezéséért való közvetlen felelősség immár egyértelműen a saját pedagógiai program kidolgozására és saját helyi tanterv alkalmazására kötelezett egyes iskoláé.

Fontos azonban hangsúlyoznunk: az iskolai autonómia politikája nem állhat meg ezen a ponton. Nagyon sok tennivalója van e területen a kormányzatnak éppúgy, mint a tanári szakmának és a neveléstudománynak. E politika valójában mindmáig kidolgozatlan: intellektuális és lélektani feltételei mindmáig elégtelenek. Mászt csinálni már nem nagyon lehet, ez azonban nem elégséges ahhoz, hogy ezt *lehessen* csinálni. Abban, hogy e feltételek megteremtődjenek, rendkívül nagy segítséget adhat az európai együttműködés, a nemzetközi tapasztalatoknak, különösen az elmúlt évtized során decentralizáló vagy piaci reformokat végrehajtó országok tapasztalatainak az elemzése. Elsősorban persze az olyan országoké, amelyek a korábban említett nálunk elmaradt vagy csak félig megtett pozitív lépéseket is megtették.

## Irodalom

Ballér Endre (1991): *Az általános képzés tantervelméleti paradigmái Magyarországon a XIX–XX. században*. Akadémiai Doktori Értekezés, Kézirat 487.

Halász Gábor (1987): *A neveléstudomány és politikai szabályozása Magyarországon 1956-tól napjainkig*. Oktatókutatási Intézet.

Halász Gábor (1993): Változások az európai közoktatási rendszerek irányításában. *Educatio*, Budapest. 77–99.

Husén, T., Tuijnman, A. és Halls, W. D. (1992): *Schooling in Modern European Society – a report of the Academia Europea*. Pergamon Press, New York, Seol, Tokio. 85.

Martonyi János (1954): Szervtípusok és szervezeti változások a kulturális igazgatás területén. *Állam és Igazgatás*, 12. sz.

---

Az MTA Pedagógiai Bizottság és a KLTE Neveléstudományi Tanszéke felolvasóülésén (Debrecen, 1994. május 19.) elhangzott előadás.