

A centralizáció és az iskolai autonómia

„Mi részben árt sajátlag, nem tudom;
De általános véleményem az,
Hogy ez honunkra nagy csapást jelent.”*

Horatio szavai: Hamlet,
első felvonás 1. szín.

Vajon a központosítással óhatatlanul csorbul-sérül az intézményi szint függetlensége (közkeletű kifejezéssel élve: autonómiája), és vele együtt a demokratikus állam intézményrendszere, vagy nem szükségképpen? Van-e olyan központosított (oktatás)igazgatási rendszer, amelyik magas fokú centralizációja ellenére mégis demokratikus?

Aki élt már diktatórikus-tekintélyelvű és polgári-demokratikus országban, akár ugyanabban, tudja, hogy melyikben van szabad (köz)élet. Tapasztalhatta, hogy az egy-pártvezetésű, tekintélyelvű állam kikerülhetetlenül központosított igazgatású- innen a demokrácia-féltés egyik forrása.

Annyi bizonyos, hogy nincs olyan központosítás, amelyik ne sértené az iskola, azaz a tantestület érdekeit, hiszen növekszik függőségük, értsd: csökken autonómiájuk területe, és ez fájdalmas érdeksérelmet okoz Magyarországon is – ez a félelem másik forrása. Nem nehéz ilyenkor a pedagógusokkal együttérezni.

A pedagógus szervezetek egyöntetű jajszava hiteles: az eddig gyűlölt és a kifosztásig pumpolt – hozzá nem értőnek mondott és ezért lesajnált – választott önkormányzatokat kikapcsolva a központi szintre helyeződött a hatalmi súly a jelenlegi kormányzati ciklusban. Mostantól kezdve innen sértik az iskola autonómiáját.

Paradox helyzet jött létre: most vált valóra a szakszervezetek és pedagógus szervezetek sokaságának évtizedes követelése, az oktatás ügye szakmai kezekbe került, de az iskolákból kihallatszó hangok azt mondják, hogy nincs sok köszönet benne. Pedig az oktatási ágazat valamennyi bürokratikus irányítási pontján a KLIK-kektől a közoktatási államtitkárságig szinte kizárólag a pedagógus szakma képviselői ülnek, a rendszer működtetése, beleértve a tankönyvkiadást is, teljes egészében iskolai tapasztalatú, pedagógiai végzettségű-múltú szakemberek irányítása alá került.

Az új rendszerben az önkormányzatoknak kizárólag az iskola testét kell(ene) gondozniuk, de a lelke már a közoktatási államtitkárság és a pedagógus hivatalnok, illetve a tantestületek kezei közé került. A pedagógus korporációnak a Nemzeti Pedagógus Kar ad nemsokára keretet.

Annyi történt, hogy az eddigi – a demokráciát garantáló – hárompólusú berendezkedés kétpólusúra szűkült, kiesett az ellensúlyt adó laikus elem. Az iskolák és az oktatáspolitikai központja közötti szoros együttműködés elől minden akadály elhárult, a szakma belülsébe tartozik a közoktatás céljának, tartalmának kiválasztása, a nevelés szellemének megválasztása.

* William Shakespeare: *Hamlet, dán királyfi*. Fordította: Arany János. <http://mek.oszk.hu/00400/00486/00486.htm#d2774>

Ezt a változást csöndben élik át a pedagógusok. Számos feltételezés él arról, hogy miért. Meglehet, az a magyarázat, hogy a tantestületek eleve mérsékelt figyelmet fordítanak az országra, az oktatási rendszer és benne munkahelyük demokratikus berendezkedésének jelentőségére, figyelmük nem terjed túl az iskola falain; minek is, hiszen az egyéni értelmezésű szakmai szabadság, amely egyben a menekülés lehetősége, mindig is adott: „az osztályban azt csinálók, amit akarok”. Az iskola autonómiája éppen ezért a szervezeti függőség kurucos elutasítását is jelentheti. Az iskola autonómiája voltaképp az öntörvényűeknek való világot is jelenti.

Bármely rendszer radikális fordulata mindig komoly fennakadásokat okoz. Ez történik most velünk is: zűrzavar támadt, amely egy lényegi elemet elfedett: megmaradnak-e, megerősödtek-e azok intézmények és szabályok, amelyek az állami önkény szárba szökkenését el tudják fojtani? Többek között: van-e a szülőknek érdemi képviselője az iskolákban? Ki tudnak-e állni a helyi társadalmak érdekeik mellett, vagy pedig csak az egyéni érdekérvényesítésnek nyílik út a hivatalokban és az iskolákban? Vannak-e hatásköri garanciák az elfogultságok kivédésére, van-e a szakfelügyelőnek közvetlen intézkedési joga? Számos további, ezekhez hasonló – nem szakmai – kérdést tehetünk fel.

Ha a garanciák magas falát felépítik, akkor nem jöhet létre az állam ideológiai hegemóniája, s az is nehézségekbe ütközik, hogy bármelyik miniszteri helyzetben lévő személy önnön legjobb pedagógiai eszméjét rendeleti úton vagy hivatali súlyával élve valamennyi iskolához eljuttassa. Ugyanilyen korlátok fékezik a közösségi iskolában dolgozó pedagógust is, hogy ne várja el, ne kérje számon önnön világnézetét, pártállását tanítványaitól.

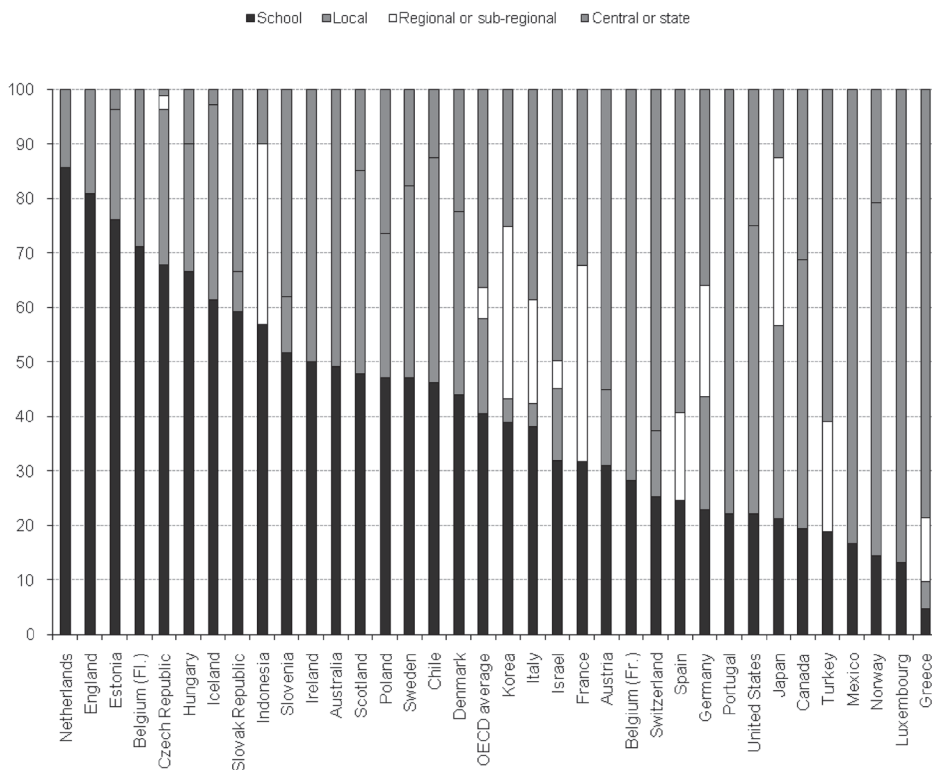
Amennyiben a „fékek és ellensúlyok” rendszere stabil, akkor, de csak akkor, másodrendű, hogy az irányítás módja központosított vagy decentralizált. Van ilyesmire számos példa a világon.

Az iskolai autonómia foka és a tanulók teljesítménye Európa néhány országában

Ha netán bárki úgy látná, hogy nem demokratikus bármelyik európai ország berendezkedése, azaz van közöttük diktatórikus, vagy tekintélyelvű, itt abba is hagyhatja az olvasást: ezt a vitát máshol és máskor kell lefolytatnunk.

Ha elfogadjuk az OECD statisztikájának módszertanát, egyértelmű, hogy a valamennyi iskolára vonatkozó döntések közül az iskolai szinten meghozott döntések aránya és a demokratikus berendezkedés között nem mutatható ki kapcsolat a 2010/11-es tanévben. Azaz: a tanügyigazgatás sokféle módja él térségünkben.

A vizsgálat kérdőívében négy döntéshozatali szintet különböztettek meg: (1) központi kormányzati, állami kormányzati, (2) regionális és térségi, (3) kormányzati és végül (4) iskolai szintet. Megvizsgálták, hogy a közoktatásra vonatkozó döntéseket melyik szinten hozták meg, következésképpen valamennyi döntés közül az intézményi szinten meghozottak aránya az iskolai autonómia indikátora.



1. ábra. Az iskolára vonatkozó döntések megoszlása a közösségi fenntartású alsó középfokú képzésben (a magyar iskolarendszer 5–8. osztályában), az iskolai autonómia csökkenő sorrendjében (forrás: OECD, Table D6.1. See Annex 3 for notes [www.oecd.org/edu/eag2012])

A legnagyobb fokú iskolai autonómiát a vizsgálatban részt vevő OECD-országok közül Hollandia, Anglia, Észtország, a flamand ajkú Belgium, Csehország és Magyarország tantestületei élvezik, a legkisebb mértékű autonómia pedig a görög, luxemburgi, norvég, mexikói és török iskolák pedagógusainak jutott. Ha közülük csak az Európában elhelyezkedő országokat vesszük figyelembe, vitathatatlanul demokratikus berendezkedésű hely Görögország, Luxemburg, Norvégia, Portugália, Németország, holott ezekben a legkisebb fokú döntési jog jut az iskoláknak. A centralizáció tehát önmagában nem az antidemokratikusság velejárója, mondom ezek alapján a bázisdemokráciában hívő barátainak (is).

Autonómia és az iskolák teljesítménye

A végére két kérdésünk maradt: van-e összefüggés az igazgatás módja és a tanulók teljesítménye között, ez az egyik. A másik: az iskolai autonómia foka mennyiben jár együtt az olvasásmegértésben vagy a matematika tudásban mutatkozó egyenlőtlenség jelenségével?

Nincs más dolgunk, mint a fentebb már bemutatott táblát összevetnünk a PISA 2009-es vizsgálat eredményeivel azokban az európai országokban, amelyek mind a két vizsgálatban részt vettek. Európa csupán egy részéről beszélek, amelyből kimaradtak egy-egy kivétellel a balkáni és a balti országok, Finnország, Belgium, Dánia és Anglia. Az egy-

szertőség kedvéért csak az olvasásmegértés területét elemezzük, mert a fenti országokban a matematika és az olvasás tudásának a foka szorosan együtt jár ($r=0,55$), ami az egyik esetben igaz, az nagy valószínűséggel a másikra is.

A vizsgált európai országok által lefedett térségre vet jellegetes fényt az olvasás-tudás mértéke és a tanulók közötti teljesítménykülönbség (azaz az átlagteljesítmény körüli szórásmértéke) közötti kapcsolat ténye. Kérdés, hogy a magasabb teljesítményszint együtt jár-e a tudásbeli különbséggel, és ha igen, milyen irányban. Mindez kapcsolatban áll-e az iskola szakmai autonómiájával?

Amennyiben van közöttük kapcsolat, akkor a jövőben e három dolgot együtt kell vizsgálnunk, különösen akkor, ha majd bizonyítást nyer, hogy oksági kapcsolatról van szó.

Nézzük meg közelebbről az adatokat! Az 1. táblázatban az országokat az 1. ábra alapján az autonómia csökkenés sorrendjében közölöm. Az adatok böngészését át is lehet ugrani, mert alább jön a kapcsolatok meglétének és erejének bemutatása, mondandóknak lényege.

1. táblázat. A 15 éves tanulók olvasásmegértésének átlaga és az átlag körüli szórása, a matematika kompetencia átlaga, valamint az iskolára vonatkozó döntések közül az iskolában meghozott döntések aránya néhány európai országban

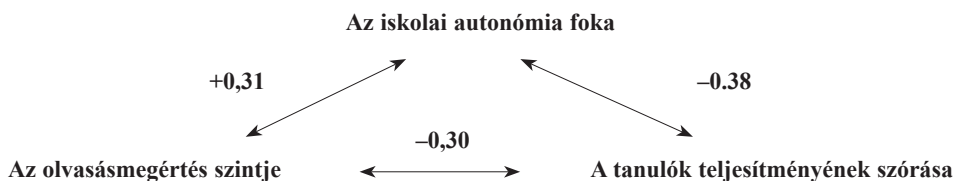
	olvasásmegértés		matematika	Az iskolára vonatkozó valamennyi döntés közül az iskolában meghozottak százaléka
	átlaga	szórása	átlaga	
Görög ország	483	95	466	4,9
Luxemburg	472	104	489	13,2
Norvégia	503	91	498	14,6
Portugália	489	87	487	22,2
Németo.	497	95	513	23,0
Spanyolo.	481	88	483	24,7
Svájc	501	93	534	25,3
Ausztria	470	100	496	31,0
Franciao.	496	106	497	31,8
Olaszo.	486	96	483	38,2
Dánia	495	84	503	44,1
Lengyelo.	500	89	495	47,2
Svédó.	497	99	494	47,2
Írország	496	95	487	50,0
Szlovénia	483	91	501	51,8
Slovákia	477	90	497	59,4
Izland	500	96	507	61,5
Magyaró.	494	90	492	66,6
Cseho.	478	92	493	68,0
Észto.	501	83	512	76,3
Hollandia	508	89	526	85,7

Forrás: PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do: Student Performance in Reading, Mathematics and Science (Volume I) – © OECD 2011

Forrás: Education at a Glance – © OECD 2012

Most pedig vizsgáljuk meg e három dolog együtt járását! Voltaképpen ez a mondandóm.

A tanulók olvasásmegértésének átlaga és az átlag körüli szórása valamint az iskolára vonatkozó döntések közül az iskolában meghozott döntések aránya közötti kapcsolat iránya és erősege néhány európai országban



Az európai térség egyfajta szabályának tűnik, hogy ott, ahol nagyobb arányban hozzák meg az iskolában a döntéseket, ott nagyobb fokú a tanulók olvasásmegértés-szintje ($r=0,31$), vagy fordítva, azokban az országokban, ahol jobban olvasnak a tanulók, azokban magasabb az iskola autonómiája. Persze: nem oksági kapcsolatról van szó, hiszen egy esetleges központosítással sem fog esni a tanulók teljesítménye. Görögországban csekély az iskolai autonómia, és az európai átlag alatti a tanulók olvasásmegértés szintje, Hollandiában meg fordítva áll a dolog. Hipotézisként kezelendő, hogy Európa vizsgált országai közül az olvasásmegértés terén az átlagnál nagyobb kihívással szembenező társadalmakban általában jelentősebb az állam oktatásszínvonalat emelő szerepe.

Az olvasástudás mértéke és a tanulók közötti különbség nagysága (azaz az átlagteljesítmény körüli szórás mértéke) közötti szignifikáns kapcsolat negatív irányú: azaz minél magasabb az adott országbeli gyermekek szövegértésének szintje, annál kisebb a tanulók közötti különbség ($-0,30$), és fordítva, minél alacsonyabb szintű a 15 éves tanulók olvasásmegértésének a foka, annál nagyobb ott az egyenlőtlenség. Ez sem oksági kapcsolat, hanem az ország kulturális szintjének jelzése: az olvasásban az európai átlaghoz képest jobban teljesítő társadalmakban kisebb a tudásbeli különbség, mint a nem ilyenekben. Minden bizonnyal az olvasásmegértésnek van olyan szintje, amely fölött e tudás/képesség fajta birtoklása már nem szelektív. Az észak európai régió ilyen, a dél- és közép-európai nem. (Már csak ezért is nehéz innen modellt exportálni.)

Mindezek fényében nem meglepő, hogy az iskolai autonómia foka és a tizenöt éves tanulók olvasásmegértésében jelentkező egyenlőtlenség között negatív irányú kapcsolat ($-0,38$) mutatható ki. Azaz minél nagyobb a különbség a diákok tudása között az adott országban, annál központosítottabb a rendszer. Természetesen oksági kapcsolatról itt sincs szó: a központosítás önmagában nem növeli a különbségeket az olvasás megértésében. Annyi azonban bizonyos, hogy ahol rosszabbul tudnak olvasni a vizsgált európai országok közül, ott nagyobb a diákok közötti különbség, és kevesebbet bíznak az iskolára. Mintha a központi fejlesztés lenne továbbra is a meghatározó, mint száz évvel ezelőtt valamennyi országban a kontinentális Európában.

Ez az egyszerű vizsgálat arra hívja fel a figyelmet, hogy helye lenne egy alaposabb elemzésnek, amely az iskolai eredményeket és az iskolairányítás decentralizációját mélyrehatóbban vizsgálná.

A fenti adatok fényében annyit láthatunk, hogy Európában a polgári parlamenti demokráciában az (oktatás)igazgatás egyaránt lehet központosított és decentralizált. Nem az irányítás módja, hanem a demokratikus intézményrendszer ereje és stabilitása a meghatározó.

Ebből viszont következik, hogy a központosító politika nem feltétlenül antidemokratikus, de bizonyosan fájó érdeksélemmel jár különösképpen az iskolák és az iskolafenntartó önkormányzatok körében, míg meg nem szokják az új rendet. A demokratikus berendezkedés a központosítás ellenére megmaradhat, ha állandó Alkotmánnyal (Alaptörvénnyel), a hatalmi ágak éles elválasztásával, a hatáskörök és a pénzforrások központi, térségi, helyi intézmények közötti megosztásával, a választott vezető testületek vezetésével, és még sok

egyébbel megakadályozzák az állami, oktatásirányítói önkény létrejöttét, azaz bármely érdeket és értékeket képviselő csoport túlhatalmának tartós létrejöttét.

Ha ilyen intézményrendszer nincs, akkor a parlamenti demokráciát mellőző tekintélyelvű, a szakmaiság hangoztatásával a vitákat kizáró, hivatásrendi és elnyomó állam jöhet létre, amelynek lényegét a 20. századi példák egyértelműen mutatják. Erre fele csúszni a központosított államigazgatási háttérrel mindig nagyobb veszélyt jelent, mint decentralizálttal, az biztos.

Ami minket illet, az nekünk dukál

A kelet-közép-európai országok történetében a központosított állam ritkán demokratikus: hol feszített – gazdasági, alfabetizáló, egészségügyi, kulturális stb. – modernizációs politikára, hol nemzeti kisebbség erőszakos asszimilálási kísérletére, hol a lent lévők féken tartására, hol a társadalmi egyenlőség brutális megteremtésére, katonai előképzésre, a nemzetnek politikai identitást adó ideológia indoktrinálására használták a közoktatást. Nem meglepő, hogy az igazgatás módja és az antidemokratikus berendezkedés képe összeszökösödik mind a mai napig még a szakértői fejekben is. Holott e két dolog nem azonos, és éppen ezért választhatóak el egymástól. A magyar polgári demokratikus elveket követő jobb- és baloldal törekedhetne erre is, de nem nagyon teszik. Az egyik a tekintélyelvű állam és az annak logikáját követő igazgatás felé, a másik pedig az államot elutasító önszervező, önigazgató társadalom és iskolája felé tájékozódik.

Az államtól függetlenül működő közösségi (állami) iskolában magyarországi gondolkodók előtt ott áll a feladvány: akár a központosított, akár decentralizált igazgatású, de mégiscsak polgári demokratikus rendben miképp tudják elhelyezni bázisdemokrata értékeiket. S ha ezt a műveletet elvégezhetetlennek találják, akkor inkább az iskola szakmai (korporatív) autonómiája vagy pedig a demokrácia felé hajlanának-e. A tekintélyelvű államok mellett az alulról szervezett társadalom gondolata és gyakorlata is a messzi múltba nyúlik vissza. Néhány 20. századi példát említek itt: a magyar Munkástanácsok, a lengyel Szolidaritás, az izraeli kibucok, önfenntartó kommunák, önszervező iskolák stb.

Mindkettőnek van hagyománya, amire hivatkozni lehet, így mindkettő konzervatív eszme, de egyik sem polgári demokratikus.

Mindkettőnek van hagyománya, amire hivatkozni lehet, így mindkettő konzervatív eszme, de egyik sem polgári demokratikus.

Az államtól függetlenül működő közösségi (állami) iskolában magyarországi gondolkodók előtt ott áll a feladvány: akár a központosított, akár decentralizált igazgatású, de mégiscsak polgári demokratikus rendben miképp tudják elhelyezni bázisdemokrata értékeiket. S ha ezt a műveletet elvégezhetetlennek találják, akkor inkább az iskola szakmai (korporatív) autonómiája vagy pedig a demokrácia felé hajlanának-e. A tekintélyelvű államok mellett az alulról szervezett társadalom gondolata és gyakorlata is a messzi múltba nyúlik vissza. Néhány 20. századi példát említek itt: a magyar Munkástanácsok, a lengyel Szolidaritás, az izraeli kibucok, önfenntartó kommunák, önszervező iskolák stb. Mindkettőnek van hagyománya, amire hivatkozni lehet, így mindkettő konzervatív eszme, de egyik sem polgári demokratikus.

Sáska Géza

oktatáskutató, ELTE PPK