

Halász Gábor

Rend és iskola - avagy az elszabadult gépezet

A *Café Babel* c. folyóirat 1991. évi 1. számában (71-80. o) megjelent cikk kézirat

Az oktatás fejlődését elemző 1982-ben megjelent tanulmányában az egyébként szigorú fogalom-meghatározásra és szakértői nyelvhasználatra törekvő, a képszerűséget kerülő Margaret Archer a következőt írta az oktatási rendszerek legújabb fejlődési szintjéről "... a rendszer saját életre kelt, létrehozva egy emberi cselekvésből származó, de az ellenőrzése alól kikerülő Frankenstein-szerű gépezetet."¹

Noha az elszabadult gépezetnek ez a képe Archer szövegében az oktatás fejlődésének csak egy aspektusára, a rendszer expanziójára vonatkozik, nem kétséges, hogy kiterjeszhető más területekre is. Az oktatási rendszer társadalmi ellenőrzésének ismert eszközei, melyek még a háborút követő nagy expanzió előtt alakultak ki, a modern oktatási rendszerekben vagy hatástalanok lettek vagy túlságosan sok nem várt mellékhatással járnak. Tudjuk persze, hogy a kontroll megszokott eszközeinek az alkalmazhatatlanná válása nemcsak az oktatás területére jellemző. Mégsem csupán a modern társadalmak általános szabályozási és legitimitási válságának egy megnyilvánulásáról van szó, hanem azoknak a belső ellentmondásoknak a felerősödéséről is, amelyek kifejezetten az oktatás területét jellemzik. E belső ellentmondásokról, általában az oktatási rendszer "működésének" törvényszerűségeiről sokkal többet tudunk ma, mint akár néhány évtizede, ez a tudás azonban még mindig töredékes.

Az elszabadult rendszer feletti uralmat vissza kell szerezni, a rendnek helyre kell állnia. Kérdés persze, hogy milyen rendnek. Ma még nem tudjuk, vajon sikerül-e megtalálni a bonyolult rendszernek megfelelő új rendet, vagy maga a rendszer lesz a korábbi rend keretei közé visszazsorítva. E kérdés az oktatás területén így fogalmazódik meg: ki lehet-e alakítani a politikai akaratképzés és a politikai akaratot közvetítő szabályozás olyan formáit, melyek a modern rendszerhez alkalmazkodnak, vagy pedig vissza kell térni az alapokhoz, a már ismert korábbi sémákhoz. Mindkét út nehéz. Az első ugrás az ismeretlenbe, a második nemcsak a fejlődést kötheti gúzsba, de a legitimitása is nehezen teremthető meg.

A "Milyen rendet?" kérdése hangsúlyozottan fogalmazódik meg a politikai rendszerváltást megélt Kelet-Európában, ahol nemcsak a múlt és a jövő időbeli dimenziójában, hanem az Európai Közösségeken belül vagy kívül térbeli dimenziójában is meg kell találni a választ.

A rend történeti típusai

Az oktatásban a nagy rendteremtés a reformációhoz és az ellenreformációhoz kapcsolódik. Azzal a legendás rendetlenséggel, amely sok szempontból a középkori egyetemi világot jellemezte, és azzal a durva fegyelmezésre épülő felszínes renddel, amely az akkori székesegyházi vagy plébániai iskolákra volt jellemző elsőként a tömegoktatást a primitív katekizmustanítás fölé emelő

¹ M. S. Archer, Az oktatási rendszerek expanziója, Iskolamester 4, Oktatókutató Intézet, Budapest, 1988, 41. o.

protestánsok és a nevelést szigorú harci célok szolgálatába állító jezsuiták szakítottak. A jezsuiták által kibocsátott Ratio Studiorum (1599) volt az első olyan tanterv, amely az osztályteremtől egy - igaz nem nemzeti - rendszer egészéig mindent szabályozni kívánt, majd Comenius és a többi protestáns nevelésügyi gondolkodó terveiben jelentek meg átfogó szabályozási rendszerek.

E rendteremtésnek, amely ekkor nemcsak az oktatás területén indult el, hanem a hadviseléstől kezdve a termelésen és a gyógyításon keresztül a büntető rendszerekig mindenütt zajlott, Foucault négy alapvető elemét különbözteti meg: az idő és a tér szakaszokra, rekeszekre osztását; a tevékenységek rendszerekbe szervezését; a tevékenységek időben való egymásra építését; és a tevékenységek egymást erősítő rendszerbe szervezését.² A katonaság kaszárnyába települt, a gyógyítás kórházakba, a büntetés börtönökbe, a tanítás és nevelés iskolákba és iskolarendszerekbe, azaz mind olyan szervezetekbe, melyekben a fenti rendezőelvek alkalmazhatók.

E rendteremtés, ha korabeli szellemi megalapozói nem is mindig ebből indultak ki, a rendszerek hatékonyságát volt hivatott növelni. Addig, amíg a rendteremtés, még ha átfogó koncepciók alapján is, de csak egy-egy intézményben vagy jól körülhatárolható rendszerekben (jezsuita iskolák, egy-egy város iskolái) zajlott, egészen más minőséget jelentett, mint amikor állami akciókhoz kapcsolódott hozzá. A nagy váltást valószínűleg az jelentette, amikor először történt meg, hogy egy-egy uralkodó általános érvényüként fogadta el a pedagógus-gondolkodók szakmai rendszerét, közjogi státuszt adva ezzel a szakmai elveknek.

Az európai kontinentális fejlődés éppen ebben különbözik az angolszász fejlődéstől. Az angolszász oktatástörténetben nem találunk olyan rendszerszintű szabályokat bevezető uralkodókat, mint Nagy Frigyes, Mária Terézia vagy Napóleon. A rendteremtés itt megmaradt az osztályterem és az intézmény szintjén: a jognak és a szakmaiságnak az a fajta keveredése, amely a kontinentális Európát jellemzi, hosszú ideig nem történt meg, még ha voltak is erre irányuló próbálkozások.³ Ma már azonban korántsem ez a helyzet. A tanulás és nevelés jog által való szabályozása, ami az iskola elbürokratizálódásához vezet, az angolszász rendszerekre is jellemzővé vált. A.E. Wise "Törvény szabályozta tanulás" c. könyvében a bürokratizálódásnak több okát elemzi, melyek közül különösen kettőt emel ki. Az egyik a rendszer hatékonyságára való törekvés állami politika rangjára emelése, a másik - és ez az igazán jellegzetes amerikai út - az iskolára vonatkozó bírói döntések számának a növekedése.⁴

Az elmúlt évtizedekben az angolszász oktatási rendszerek fejlődésének egyik legnagyobb horderejű változása az volt, hogy egyfelől a rendszer szakmai és pénzügyi értelemben hatékonyabbá tételére való törekvés, másfelől bizonyos társadalompolitikai célok állami politika rangjára emelése kormányzati beavatkozások sorozatát eredményezte. Ezek nyomán a jog és az igazgatás bevonult a rendszer szabályozásába, olyan területeken is, melyeken ez korábban elképzelhetetlen volt.

Mivel az osztálytermi és intézményi történések nemcsak szakmai történések, hanem az egyenlőséggel és a szabadsággal kapcsolatos alkotmányos jogokat is érintik, egy demokratikus rendszerben kikerülhetetlen az, hogy ezekkel szemben polgári panaszok fogalmazódnak meg,

² M. Foucault, Felügyelet és büntetés, Gondolat, Budapest, 1990, 193-228. o.

³ D. B. Tyack, Az egyetlen legjobb rendszer: az amerikai városi oktatás története, in: Oktatás és Politika (szerk. Halász Gábor és Nagy Mária) MM Vezetőképző és Továbbképző Intézete, Budapest, 1987, 123-186. o.

⁴ A. E. Wise, Legislated Learning: the bureaucratisation of the American classroom, University of California Press, Berkeley - Los Angeles - London, 1979.

amelyek bírói beavatkozáshoz vezetnek. Ez még akkor is így van, ha a bírói testületek szándékosan kerülnek szakmai kérdések tárgyalását. "Az olvasás- vagy írástudás hiányosságai bírói ítélettel nem küszöbölhetők ki; ehhez képzett tanítók időt, türelmet és szaktudást igénylő munkájára van szükség", mondta ki egy perben az USA legfelső bírósága. Más esetekben viszont a bírói testület nem tudja megkerülni a szakmai tevékenységet érintő dolgokba való belenyúlást.⁵

A hatékonyságra és a pénzügyi elszámoltathatóságra való törekvés legutóbb Angliában eredményezett a rendszer egészét érintő változásokat. Az 1988-as angol oktatási törvény teljesítette be azt a hetvenes évek elejétől erősödő törekvést, melynek célja az, hogy a közhatalom behatoljon az iskolai curriculumnak a szakma által őrzött "titkos kertjébe".⁶

Az európai kontinentális rendszereket és az angolszász rendszereket ma már egyaránt a bürokratikus szabályozás jellemzi. Ez azt jelenti, hogy a közhatalom, legyen az akár helyi, akár központi, a jog eszközével szabályozza a szakmai tevékenység egyre több elemét. A rend bürokratikus rendet jelent, melyben a jog és a jogot érvényesítő bürokrácia szabályozza a szervezeti viszonyokat, a források elosztását és magát a szakmai tevékenységet.

A bürokratikus szabályozás a leggyakrabban a rendszer politikai befolyásolásának eszközeként jelenik meg, éspedig főleg két területen: az egyik a nevelés és a tanítás tartalma, a másik a rendszerben zajló szelekciós folyamatok. A bürokratikus szabályozás azokra az oktatási rendszerekre jellemző leginkább, melyekben a rendszert ellenőrző politikai hatalom e kettő valamelyikét, netán mindkettőt kontrollálni akarja. Az oktatás feletti politikai ellenőrzés s az ezzel együtt járó bürokratizálódás leggyakrabban akkor erősödik, amikor az állami hatóságok valamilyen ideológia (nemzeti, vallási, köztársasági, kommunista stb.) szolgálatára, terjesztésére kívánják felhasználni az iskolákat, vagy akkor, ha (az egyenlő esélyek növelése, a társadalmi átrétegződés támogatása, a munkaerőpiac átstrukturálása, egy új rezsim politikai bázisának kiépítése stb. miatt) az iskolarendszeren való áthaladás folyamatait akarják befolyásolni.

Magyarországon a két világháború között, a harmincas években történt kísérlet arra, hogy olyan kontroll-mechanismusokat építsenek ki az oktatási rendszerben, melyek lehetővé teszik a nevelés tartalmának és a rendszeren való áthaladásnak totális állami ellenőrzését.⁷ Az akkor kialakított ellenőrzési módszereket a második világháborút követően a hasonlóképpen totális tartalmi kontrollra és az iskolarendszeren való áthaladás teljes körű ellenőrzésére törekvő kommunista hatalom is átvette.

A rend integráló elvei és szintjei

Ahhoz, hogy a rend és a kontroll ehhez szorosan kapcsolódó fogalmát az oktatás területén értelmezni lehessen, elkerülhetetlen annak elemzése, hogy a rend e társadalmi szférában milyen integráló elvek szerint és milyen szinteken szerveződik. A rendnek, akárcsak másutt, az oktatásban is három forrása, három integráló elve lehet: a *politika*, a *szakma* és a *piac*. B.B. Clark a felsőoktatási rendszerekről írt elemzésében a szerint tipizálja a nemzeti felsőoktatási rendszereket, hogy azokban a szervezeti integrációnak melyek a hordozói. Clark szerint a szovjet, a francia és a

⁵ i.m. 155. o.

⁶ M. Kogan, Educational Policy-Making, A study of Interest Groups and Parliament, London, George Allen & Unwin Ltd, 1975, 142. o.

⁷ Nagy Péter Tibor, Érdekkonfliktusok a 30-as évek oktatáspolitikai fordulatában. Kandidátusi értekezés, 1990

svéd rendszert főleg az állami szabályozás, az amerikai a piac, az olaszt az akadémiai oligarchia befolyása integrálja.⁸

Minden oktatási rendszerre jellemző a rend e három szervező elvének valamilyen aránya, ami természetesen nem független attól, hogy ezeknek az elveknek milyen kombinációja jellemzi a társadalom egyéb szféráit. Az oktatáspolitikákat is jellemezhetjük aszerint, hogy melyik elvet támogatják. Valójában mindhárom mögött jól definiálható érdekcsoportokat találhatunk. Az, hogy az oktatás rendjét inkább a politika, inkább a szakma vagy inkább a piac határozza meg, nagymértékben az egyes érdekcsoportok közötti megegyezéstől függ.

Az integrációt hordozó elemek persze maguk is differenciáltak. A politikai integrálás lehet személyi kapcsolatokon alapuló, manipulatív, de lehet jogi szabályozáson alapuló bürokratikus is, de legtöbbször ezeknek valamilyen kombinációja. A szakma is hathat személyi kapcsolatokon, bürokratikus szabályozáson vagy éppen a piacon keresztül. Végül maga a piac is sokféle: meg kell különböztetni legalábbis a fogyasztók és a termelők piacát. Nem elégedhetünk meg tehát a politika, a szakma és a piac hármásának a megkülönböztetésével, hanem - egy másik dimenzióban - különbséget kell tennünk a bürokratikus, a személyi és a piaci típusú integráció között.

Amíg a rend integráló elvei a legtöbb társadalmi alrendszerben hasonlóak lehetnek, addig a rend szintjeiben már kikerülhetetlenül megjelennek az oktatási rendszer sajátosságai. A rend három szinten jelenhet meg, s e három szint, ha kapcsolódik is egymáshoz, alapvetően eltérő törvényszerűségeknek engedelmessé válik. Ha e szinteket nem választjuk szét, nem nagyon érthetjük meg az oktatás feletti kontrollról szóló vitákat.

Az első szint azé az interperszonális kapcsolaté, ahol a nevelő és a nevelt találkozik egymással. Nem mindegy azonban, hogy két személy kapcsolatára gondolunk-e, aminek az archetípusa a szülő és a gyermek egyszeri és megismételhetetlen kapcsolata, annak minden lélektani mozzanatával együtt - vagy pedig csoporthelyzetre. A csoportfolyamatokat már valószínűségi elvek is vezérik, ezért ezek algoritmizálhatók, tervezhetők, szabályozhatók.

A második szint az egyes intézmény szintje. Az intézmények két tengely, a nemzeti politika és a helyi feltételek tengelyének a metszéspontjában vannak. Minden egyes intézmény önálló szervezet, amelynek viselkedése kívülről szabályozható, amely eltérő szabálykörnyezetben eltérő módon viselkedik, s amelynek viselkedése valószínűségi alapon ugyancsak megjósolható.

A harmadik szint a nemzeti rendszer szintje. Azé a rendszeré, amely ugyancsak rendelkezik önálló mozgástérrel, de mégis elszakíthatatlanul kapcsolódik más rendszerekhez, mindenekelőtt a szociális és a gazdasági alrendszerhez. Ahol a politikában szerepe van a lokalitásnak, ott a nemzeti rendszer helyi rendszerekből áll, amelyeknek ugyancsak megvan a maguk autonómiája.

E tanulmány címe éppen ott rejteget csapdát, hogy e szinteket összevonja "az iskola" metaforájában. Az iskolával kapcsolatos gondolkodásnak talán nincs is félrevezetőbb fogalma, mint maga az iskola. Az iskola szót kimondva ki az első, ki a második, ki pedig a harmadik szintre gondol, de leggyakrabban ugrál a gondolat az egyes szintek között. A rend (vagy annak ellentéte a zűrzavar) egészen mást jelent e három szinten. Olyannyira, hogy egyfajta lépés rendteremtés lehet az egyik, ugyanakkor zűrzavar okozója a másik szinten. Nemcsak az iskola és a rend problémájáról

⁸ B.B. Clark, *The Higher Educational System, Academic Organization in Cross-National Perspective*, University of California Press, Berkeley - Los Angeles - London, 1983. 135. o.

gondolkodva, hanem mindig, ha iskoláról esik szó, rá kell kérdeznünk, vajon melyik szintről is van szó. A renddel kapcsolatban különösképpen meg kell ezt kérdezni, és pedig azért, mert a rend - sok egyébvel ellentétben - azon dolgok közé tartozik, melyeknek mindhárom szinten értelmük van.

Az a tény, hogy a modern oktatási rendszerek e három szintje eltérő logika szerint szerveződik, rendkívüli módon megnehezíti a rend elveinek a megtalálását. A modern társadalom viszonyait anarchisztikusként megélők érthető módon kísértést éreznek a szintek összeolvasztására, s ezzel együtt a szakmai és a politikai elemek szétválásának a visszafordítására. Sajátos módon a totalitárius rendszerekre jellemző leginkább annak a tanári követelésnek a támogatása, hogy a tanügy irányító pozícióit kiváló pedagógusok foglalják el. Az osztálytermi tapasztalatokkal rendelkező tanítóból vagy tanárból lett oktatáspolitikusok és oktatásirányítók hajlamosak arra, hogy a rendszer egészére úgy tekintsenek, mint óriási iskolára vagy osztályteremre, s a kontrollnak azokat az eszközeit próbálják alkalmazni, melyek ott beváltak.

A korábbiakban, a rend típusairól szólva említettük, hogy a rend egyik forrása a szakma lehet. Nos ez az, ami az oktatás területén megint sajátos helyzetet jelent. Itt ugyanis nem világos, hogy mi is ez a szakma. Nemcsak azokról a keveredésekről van szó, melyek a szakma rendszerbe szerveződéséből vagy politikába ágyazódásából fakadnak, s amelyek megvannak más szakterületeken is. Így a tervező építész és az építészeti igazgatásban lévő építész vagy a gyógyító orvos és a közegészségügyi orvos között.

A pedagógus szakmában nemcsak ez a distinkció létezik (gyakorló pedagógus és a tanügyirányításban dolgozó pedagógus között), hanem van egy másik is. A tanító és tanár közötti különbségről van szó, amely részben az oktatási rendszerek történeti fejlődéséből, részben ma is meglévő belső funkcionális megosztottságából fakad. Ez jelenik meg az általános képzés és a szakképzés vagy az iskola és az egyetem minden rendszerben meglévő, kiiktathatatlan ellentmondásában. Többféle rendet képzelhetünk el tehát még akkor is, ha a szakma a rend forrása. Egészen más a népiskolai és az akadémiai rend, más az iskola és az egyetem vagy a szakképző műhely rendje.⁹

A bürokratikus szabályozás térhódítása

Fogadjuk el Max Weber tipológiáját az uralom típusairól. A rendnek három forrása lehet az oktatásban is: a hagyomány, a vezetői karizma és a bürokratikus racionalitás. Mindháromhoz a kontroll másféle eszközei társulnak. A modern rendszerekben, noha az első kettőnek sincs jelentéktelen szerepe, a harmadik vált a meghatározóvá.

A politikai, szakmai és piaci integráció Clark által említett formái nem függetlenek a weberi tipológia rend-forrásaitól. Említettük, hogy a politikai és a szakmai kontroll lehet személyes kapcsolatokra vagy jogi szabályozásra épülő. Az, ami ebbe a képbe kevésbé illeszkedik bele, s ami a weberi tipológiából is leginkább hiányzik, a piaci szabályozás.

A rend forrásainak az aránya persze szintenként változik. Az osztálytermi történések szintjén nagyobb szerepe van a hagyománynak és a személyes vezetői tekintélynek, ám itt sem hiányzik a bürokratikus szabályozás. Ez utóbbi nemegyszer abszurd méreteket ölt, amikor például

⁹ Sáska Géza, A tananyag-szabályozás kétféle logikája és eszköze - tanterv versus vizsga, Pedagógiai Szemle, 1985/5., 399-412. o.

hivatalos rangra emelt központi tanmenetek irányítják a tanító munkáját, vagy éppen szigorúan ellenőrzött nevelési tervek, erkölcsstan-szerű tantárgyak szabályozzák a szocializációt. Sokan ismerik a hatvanas években Magyarországon is bevezetett ún. nevelési tervekhez kapcsolódó anekdotát: a tanító azzal védekezik a terv végrehajtása iránt érdeklődő felügyelő előtt, hogy nem volt a faluban vak ember, akit tanulói átvezethettek volna az utcán.

Az intézmény szintjén tovább nő a bürokratikus szabályozás jelentősége. Noha a meghatározó nem egy esetben itt is a hagyomány vagy a vezető személyes hatóereje, a tanügyi szabályozás és a tanügy-igazgatási döntések jelentős része erre a szintre irányul. Az iskola mint intézmény nemcsak a központi és a helyi (iskolafenntartói) szabályozás legfontosabb tárgya, hanem a szabályok betartatásának, a tanügyi jog alkalmazásának alanya is.

Az egyes intézmény szintjén zajló folyamatokat a legnehezebb megragadni a Weber féle tipológia alapján, mivel a hagyomány, a vezetői tekintély és a bürokratikus kontroll mellett itt lehet legnagyobb szerepe a piac szabályozó elveinek. Ez az a szint, ahol a bürokratikus kontroll a leginkább konfliktusba kerülhet a piaci szabályozás elveivel. A modern közoktatási rendszerek társadalmi ellenőrzésének egyik legnagyobb dilemmája éppen az, hogy a társadalmi kontroll érvényesítésében milyen szerep kaphat a piaci szabályozás.

Az oktatásra vonatkozó szabályok között az egyes rendszerekben eltérő arányban oszlanak meg az intézményre és az osztálytermi pedagógiai gyakorlatra vonatkozók. Ez az arány lényegében attól függ, hogy a jogi szabályozás, milyen mértékben terjed ki szakmai területekre. A bürokratikus szabályozott rendszerekben a jogi szabályozás lényegében három területre terjedhet ki: az egyes ágensek szervezeti kapcsolatainak, a pénzügyi viszonyoknak és magának a szakmai tevékenységnek a szabályozására. E területek persze a valóságban nem válnak szét egymástól élesen. A tanterv az a tanügyi dokumentum, amely, legalábbis az európai kontinentális rendszerekben a három terület együttes szabályozására tesz kísérletet. Az európai tanterv egészen más, mint az angol-amerikai curriculum, amely – a legutóbbi időkig - elsősorban szakmai szabályozási eszköz volt.

Az európai tanterv egy időben definiálja az iskola szervezeti viszonyait, a tanügyi költségvetési kiadások rendjét és magának az osztálytermi munkának a szabályait. Az a rend, amelyet az európai tanterv képvisel, egyszerre szervezeti, pénzügyi és tartalmi rend. Meghatározza a szervezeti viszonyokat, és pedig mindhárom szinten: az osztályteremben, az intézményben és a rendszer egészének a szintjén is. Világossá teszi a pénzelosztás rendjét, lehetővé teszi a racionális költségvetési tervezést, hiszen a tantervi feladatokhoz meghatározott eszköz és bérigény társítható. Végül óriási erejű szakmai befolyásolási eszköz, hiszen a szakelmélet által megtalált értékek és tartalmak hatékony szétterítését ígéri. A mai tantervi viták jelentős része éppen e probléma körül forog: vajon a tanterv az állami szabályozás eszköze-e, azaz kötelező érvényű jogi dokumentum ("a tanterv törvény"), vagy pedig a jog területén kívül lévő, a szakma által alkotott és alkalmazott szabályozási eszköz.

A háromféle szabályozási racionalitásnak a vegyítése rendkívüli hatékonyságot biztosít a bürokratikus szabályozásnak az oktatás területén. Ugyanakkor nem kis veszéllyel is jár, hiszen a háromféle racionalitás mégiscsak eltér egymástól, s a szövetkezésükből megszülető rend azután egyiknek sem felel meg. A szakma és a jogi vagy pénzügyi racionalitás viaskodásának a története

egyidős az oktatási rendszerek történetével.

A rend ellentmondásai: szabályozási válság az oktatásban

P.H.Coombs híres könyvének "Az oktatás világválsága"-nak megjelenése óta már nemcsak a társadalomkutatók, hanem a politikusok és a szakértők is érzékelik a korábbi rend felbomlását az oktatásban. Az oktatási rendszerek irányíthatatlan gépezetté válásának, a rendszer szabályozási válságának az érzete különösen a hetvenes évek óta egyre erősödő. Ez szorosan kapcsolódik ahhoz a modern szociális államokra jellemző legitimitás-válsághoz, amit Habermas írt le.¹⁰ Érdemes megnézni, mit is jelent ez az oktatás esetében.

A modern oktatási rendszerek szabályozási válsága a három említett szinten, azaz az osztályterem, az intézmény és a nemzeti rendszer szintjén egyaránt megjelent.

Az osztályterem, vagyis a tanár-tanítvány kapcsolat szintjén e válság egy időben a tanítás és a szocializáció válsága. Okai többfélék. Mindenekelőtt a modern társadalmak kulturális sokszínűségét, "többkultúrújságát" kell említenünk, ami a társadalmi kohézió megteremtése számára makrotársadalmi szinten is óriási kihívást jelent, de az iskolai nevelés szintjén szinte alig kezelhető problémákkal jár. Másik ok a tanulótársadalomnak az eltömegesedéssel járó heterogénné válása.

Ezek nyomán eltűnt a korábban egységes iskolai kultúra, amihez a szocializáció és a tanítás egységes rendje, e rend egységes szabályozása társulhatott. Felborultak a korábbi tekintélyi viszonyok, kiszámíthatatlanabbá vált a tanulók reagálása a tanári viselkedésre, megnőtt a tanárok egyéni felelőssége, a nevelési folyamatban való személyes kockázatvállalásuk mértéke. Átalakult magának az iskolai rendzavarásnak is a jellege: amint azt Testanière bemutatta, a korábbi, térben és időben körülhatárolt, személyekhez köthető "balhé" helyébe az anonim és diffúz rendzavarás lépett.¹¹ De nemcsak a szocializáció megszokott sémái borultak fel, hanem a tanítási is. Nem lehet többé élesen megvonni az általános és a szakképzés, a mindennapi tudás és a tudományos vagy szakismeretek határait, a mindenkinek és csak keveseknek megtanítható dolgok közötti választóvonalakat.

Maga az iskola mint intézmény ugyancsak válságba került: nem világos többé, vajon az intézmény kit szolgál, kinek tartozik elszámolással: a társadalom egészét képviselő államhatalomnak vagy az intézményt használó egyes fogyasztónak. A nevelési és tanítási problémák egyben intézményi problémák, melyekkel nemcsak az egyes nevelők és nem is csak a nemzeti rendszer, hanem az egyes intézmények is találkoznak. A közszolgáltatások finanszírozási válsága, ami az utóbbi két évtizedben a fejlett világban megfigyelhető volt, az egyes iskola szintjén jelent meg: ott jelentett fizetésképtelenséget, a megszüntetés fenyegetését, az ellátás romlását vagy - úgy, mint a gazdaság szférájában - csődöt.

Végül magán a nemzeti rendszeren belül a más társadalmi rendszerekhez való illeszkedés számtalan problémája jelentkezik. Amíg a tradicionális rendszereket az ezeket létrehozó kultúra, a tudomány, a vallás vagy nemzeti kultúrpolitikákban megjelenő ideológiák integrálták, addig a

¹⁰ Svi Shapiro, Crisis of Legitimation: Schools, Society and Declining Faith in Education, *Interchange*, Vol.15., 1984, No.4., 26-39; Michael Pusey, The Legitimation of State Educational Systems, *Australian and New Zealand Journal of Sociology*, Vol. 16., No. 2., 46-52.

¹¹ J. Testanière, Hagymányos és anomikus rendzavarás a középiskolában, in: Az iskola szociológiai problémái (szerk. Ferge Zsuzsa és Háber Judit), Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1974, 397-416. o.

modern rendszereknek többféle, nehezen egyeztethető integráló elvhez kell alkalmazkodniuk: egy időben kell megfelelniük a munkaerő-politika, a szociálpolitika, a költségvetési politika és más politikaterületek kívánalmainak.

Az eltérő rendszer-racionalitások összeillesztése és ezeknek az oktatás felé való közvetítése a kormányzati befolyás kiterjedéséhez, az oktatási rendszeren belüli folyamatok "túlrányítottságához" vezet. Ahogy Habermas bemutatja: "a politikai-adminisztratív rendszer határai elmozdulnak a kulturális rendszerrel szemben. A hagyományok, melyek eddig kívül estek az állami politikán és még inkább a gyakorlati vitákon, bekerültek a politikai témák közé. A kulturális hagyományok ilyen közvetlen adminisztratív felhasználására példa az oktatástervezés, különösen a tantervi tervezés. Míg az iskolairányítóknak korábban csupán a megszokott kánont kellett törvénybe iktatniuk, ami nem-tervezett, természetes módon történt, a jelenlegi tantervi tervezés azon az alapfeltételezésen alapul, hogy a hagyományos minták akár mások is lehetnének. Az adminisztratív tervezés így átfogó nyomást gyakorol egy olyan terület legitimé tételének érdekében, amelyre valamikor pontosan az volt a jellemző, hogy önmagát legitimáló erővel rendelkezett".¹²

A legitimitási válság és az ezzel együtt járó szabályozási válság az oktatás problémáinak politikaivá válásával és - ami ennek másik oldala - az oktatás folyamataiba való politikai-adminisztratív beavatkozás kiterjedésével függ össze. Ez egyaránt áll a tanítás és nevelés osztálytermi kérdéseinek, az intézmények mozgásterének és a nemzeti rendszer egészének szabályozására. A szabályozási válságra a demokratikus államok deregulálással próbálnak felelni. Amíg a hatvanas évek uralkodó oktatáspolitikai jelszavai az oktatástervezés, az esélyegyenlősítés és a tantervi tervezés voltak, addig a hetvenes-nyolcvanas években ezeket az intézményi önállóság, a piacosítás, a helyi innováció és a fogyasztói kontroll fogalmai váltották fel. Noha mindezekhez új pozitív szabályozási mítoszok kialakulása is társul, valójában csak a kisebbik rossz kényszerű választása, a teljes szabályozhatatlanság elkerülésére való törekvés rejlik mögöttük.

Coombs említett könyvében azt írta, hogy az oktatásban szükséges forradalomnak - azaz a válsághárításnak - a tanügyigazgatással kell kezdődnie, s ezalatt a tanügyigazgatás modernizálását, technikai értelemben hatékonyabbá tételét értette.¹³ Ma már azonban tudjuk, hogy a tanügyigazgatás modernizálása önmagában nem elég: a bürokratikus rend reménytelenül újratermeli a válságot. A rendszer belső racionalitása sokak szerint csak a deregulációval, a szakmai érdekcsoportokkal összefonódott igazgatási bürokrácia visszaszorításával, a piaci racionalitás érvényre juttatásával állítható helyre. A piacosítás mint a rendszerválság megoldásának eszköze elsősorban a szakképzés és a felsőoktatás szintjén merül fel, de kidolgozott elképzelések születtek a kötelező oktatásra is.¹⁴ Igaz, ez itt ütközik leginkább a szakmai és politikai érdekeket egy időben képviselő szakbürokrácia ellenállásába. Erre panaszkodik a közszolgáltatások piacosításának elméletét legharcosabban képviselő Friedman is: "A tanügyi bürokrácia jól felfogott érdeke a legnagyobb akadály a piaci verseny érvényre juttatásának az oktatásban".¹⁵

¹² J. Habermas, *Legitimation Crisis*, Boston, Beacon Press, 1975, 71. o.

¹³ P. H. Coombs, *Az oktatás világválsága*, Tankönyvkiadó, 1971, 127. o.

¹⁴ Pokol Béla, *Az egyetemi-tudományos szféra*, *Kutatások a felsőoktatás köréből/3*, 1988; *Oktatásfinanszírozás - válogatás az angol nyelvű szakirodalomból*, (szerk. Lukács Péter, Semjén András), Oktatáskutató Intézet, 1988

¹⁵ M. Friedman, *Free to choose*, Penguin Books, 1980, 207. o.

Rend vagy anarchia: aktuális hazai dilemmák

A nyolcvanas évek második felében Magyarországon is lezajlott egy dereguláló oktatásirányítási reform, amely sok tekintetben a fejlett országokban megfigyelhetőhöz hasonló folyamatokat indított el. Korlátozták az iskolafenntartóknak és a tanügyi bürokráciának az intézmények feletti hatalmát és a tanároknak egy sor kérdésben jelentős döntési autonómiát adtak; az igazgatók kinevezésénél a tanároknak vétőjogot szereztek; megszüntették az iskolák belső életét korábban egységesen szabályozó rendtartásokat; minden intézménynek saját szervezeti és működési szabályzatot kellett készíteni; az egyes intézményekben konzultatív és tanácsadó jogokkal felruházott testületek létrehozását írták elő, melyben a fogyasztók képviselői is helyet kaptak; végül olyan tanácsadó-szolgáltató intézményeket hoztak létre, melyek célja szakmai szolgáltatások nyújtása az egyes intézményeknek; lehetővé tették alternatív, iskolaszinten választható programok kidolgozását.

E változások legjelentősebb eleme az intézményi önállóság megnövelése, ami jóval több, mint a tanári szakma és a politika közötti erőviszonyok egyszerű átrendeződése. Noha az önállóságot igénylő tanárság és a rendszer piaci szabályozásáért küzdő gazdasági és politikai csoportok között az érdekközösség felismerésének nem sok jelét lehetett látni, az eredmény mégiscsak az, hogy az intézményi önállóság teret nyitott a piaci szabályozás előtt. A szakmai és az un. hatósági kontroll szétválasztása, ami e reformnak explicit módon is megfogalmazott célkitűzése volt - noha ez eredetileg nem szerepelt a célok között -, magával hozta a harmadik integráló elv, a piaci szabályozás megjelenésének a lehetőségét is.

E reform a legitimitását veszített Kádár-rendszer utolsó éveiben indult el, a hatalmi monopóliumát fokozatosan elvesztő politikai elit belenyugvásával, a hatalmát egyre inkább zsugorodni látó pártállami bürokrácia ellenében. Sokan a bürokrácián belül és azon kívül is az anarchia terjedéseként élték meg e folyamatot. A politikai rendszerváltás nyomán kialakuló hatalmi struktúra a rend újradefiniálásával is fog járni: kérdés, vajon a dereguláló reform elveire épül-e a rend új definíciója, vagy korábbi definíciók bukkannak-e elő. A nyolcvanas évek változásainak a jelentését a liberális gondolkodású oktatásügyi szakértők sem egyformán érzékelik,¹⁶ a konzervatív oktatáspolitikusok pedig tudatosan a tradicionális modellekhez próbálnak visszanyúlni.¹⁷

Az oktatás mai viszonyait sokan anarchikusnak találják. A hazai közvélemény és a tanári szakma jelentős része valószínűleg üdvözlőné a bürokratikus rendcsinálást ezen területen. Az emberek többsége, különösen az alacsonyabb iskolázottságúak és az idősebbek szívesen látnának nagyobb fegyelmet és szigorúságot az iskolában.¹⁸ A kialakult hazai politikai szerkezet, a liberális

¹⁶ "Túl kell lépni a nyolcvanas évek második felében a pártállammal szemben kialakított, de ma már értelmetlenné, demagógiává vált politikai jelszavakon (a pedagógusok, illetve az iskola 'autonómiája'), és tisztázni kell, hogy az állami iskola nem néhány éppen ott dolgozó pedagógus hitbizománya..." (Lukács Péter, Lépéskényszerben a tanügyigazgatás, Magyar Nemzet, 1991 január 24.).

¹⁷ Koós Ferenc, Elképzelések a tanügyirányítás korszerűsítéséről, Köznevelés, 1991/17.

¹⁸ Egy 1990-es közvéleménykutatásban amikor választani kellett a között, hogy "Az iskolákban a mainál szigorúbb nevelést kellene adni, nagyobb fegyelmet kellene követelni." vagy pedig inkább "A nagyobb szigorúság és a több fegyelem helyett a gyerekekre való jobb odafigyelésre és több tapintatra lenne szükség.", a nagyobb fegyelem és több szigor mellett voksolt az emberek 51 %-a, de a nyolc általánosnál alacsonyabb végzettségűek körében 59 % volt az arányuk. Egy olyan listán, amely húsz, az iskolától elvárható feladat teljesítéséről kérdezte az emberek véleményét, a "rende, fegyelemre nevelés" a feladatok sorában a hatodik helyre került (az alacsonyabb iskolai végzettségűeknél és az idősebbeknél előrébb). A vallásos emberek általában inkább igényelnék a nagyobb rendet és több fegyelmet, mint a nem vallásosak, de közülük is különösen a protestáns felekezetekhez tartozók.

politikai erők ellenzékbe szorulása a hagyományos értelemben vett rendcsinálásnak kedvez. A rend, a fegyelem és a kontroll kérdései azon kérdések közé tartoznak, melyek mentén a leginkább megoszlik a hatalmon lévő konzervatív és az ellenzékbe került liberális vagy szocialista politikai erőkkel szimpatizálók véleménye, legyen szó akár osztálytermi, akár intézményi, akár rendszerszintű problémákról.¹⁹

Egy bürokratikus rendcsinálásnak nyilvánvalóan lenne tehát politikai és szakmai támasza. A korábbi rendet azonban nem lehet visszaállítani, mert annak felbomlása nem egyszerűen egy politikai rezsim széthullásához kapcsolódik, hanem a modern oktatási rendszereknek a korábbiakban leírt szabályozási válságához. A tekintélyelvű nevelésnek vagy a mindenki számára egyforma tanításnak az osztálytermekbe való visszahozása, a fogyasztói beleszólás visszaszorítása a bürokratikus kontroll javára az intézmények szintjén csakúgy, mint az oktatási rendszeren való áthaladás politikai vagy szociális célból való országos szintű szabályozása reménytelen próbálkozásoknak tűnnek.

A dereguláció mellett érvelők azt állítják, hogy nem zűrzavart akarnak a rend helyébe állítani, hanem a rend életképes formáját javasolják: olyan rendet, amely alkalmazkodik a modern rendszerek felismert sajátosságaihoz. Az oktatási rendszerek fejlődéstörténetét elemzők közül sokan vélik úgy, hogy az elmúlt évtizedekben lezajlott rendkívüli expanzió nyomán az oktatási rendszerek egy új fejlődési szakasz határához érkeztek. Archer a növekedés szakaszának a lezárulásáról és az infláció szakaszának a kezdetéről ír idézett tanulmányában. Ennek a ma is zajló változásnak a hordereje talán ahhoz hasonlítható, amelyet négyszáz évvel ezelőtt a reformáció, majd XVII-XIX században az állami rendszerekbe szerveződés, az oktatás államilag szervezett közszolgáltatássá válása jelentett.

Az oktatásnak az államilag szervezett közszolgáltatások rendszerébe való beépülése egyebek mellett a rendszerintegráció három elemének, a szakmai, a politikai és a piaci elemeknek a különválását is jelentette, ám ez a különválás úgy történt meg, hogy az előző kettő mindjárt szövetséget is kötött a harmadik ellenében. A mostani szabályozási válság ennek a szövetségnek a felborulását is jelzi.

A korszakváltás mindenekelőtt különböző rendszerintegrációs elvek közötti egyensúlynak az átalakulásával jár. De nemcsak a piaci, a szakmai és a politikai szabályozás közötti egyensúly alakul át a piaci szabályozás javára, hanem az osztálytermi, az intézményi és a rendszerszintű szabályozás közötti viszony is megváltozik. E változás lényege az, hogy mindegyik szinthez elsősorban a hozzá illő szabályozási forma kapcsolódik: az osztálytermihez a szakmai, az intézményihez a piaci és a rendszerszinthez a politikai.

E változások jeleit valamennyi fejlett európai demokráciában megtalálhatjuk. A kelet-

¹⁹ Amíg a rendre, fegyelemre való nevelést a kormánypártokra szavazóknak csaknem hetven százaléka tekinti nagyon fontosnak, addig az ellenzéki pártokkal rokonszenvezők között 55 % az arányuk. Amíg kormánypártokkal rokonszenvezők többsége a gyermekekre való odafigyelésnél és a velük való tapintatos bánásmódnál fontosabbnak tartja a nagyobb szigor és több fegyelem megkövetelését (44 % választja inkább az előbbit, és 53 % inkább az utóbbit), addig az ellenzéki pártokkal rokonszenvezők között ez fordított (56 % választja az előbbit és 42 % az utóbbit). Amíg a kormánypártokkal rokonszenvezők inkább a tananyag központi meghatározásának a hívei (47 % akar egységes, központilag meghatározott tankönyveket és 44 % adna lehetőséget szabad iskolai tankönyv-választásra az iskoláknak), addig az ellenzékkel rokonszenvezők között ez az arány fordított (62 % a szabad tankönyv-választás, 36 % az egységes tankönyv híve). A kormánypártok hívei között kevesebben pártolják a magániskolák felállítását, és nagyobb azoknak az aránya, akik önkormányzati iskolatulajdon helyett közvetlen állami intézményfenntartást szeretnének.

európai országok között Magyarország tette meg a legkomolyabb utat ebbe az irányba. Az, amit ma zűrzavarnak érzékelünk, valójában inkább e korszakváltás, mintsem a tanügyirányítók tehetetlenségének a terméke. E változások késleltetése vagy visszafordítása egy erőltetett rendcsinálással a "Frankenstein-szerű gépezet" továbbbépítését jelentené akkor, amikor másutt már azon dolgoznak, hogy kézben tarthatóvá tegyék.