

TERVEZÉSHEZ KAPCSOLÓDÓ KUTATÁSOK 101

Témavezető: Kozma Tamás

11143
HALÁSZ GÁBOR

AZ ISKOLATANÁCS AZ OKTATÁSIRÁNYÍTÁS
RENDSZERÉBEN

Kézirat

OKTATÁSKUTATÓ INTÉZET, 1985 APRILIS

Szerkesztette: Kozma Tamás

Készült: az Oktatóskutató Intézet nyomdájában

Példányszám: 69

ISSN: 0230-7189

TARTALOM

BEVEZETÉS	4
<u>I. AZ ISKOLATANÁCSOK KIALAKULÁSÁNAK TÖRTÉNETI-POLITIKAI FELTÉTELEI</u>	6
1. Általános szempontok	6
2. Magyarországi feltételek	12
<u>II. ISKOLATANÁCSOK KÜLFÖLDÜN</u>	27
1. Nyugat-Németország	27
2. Franciaország	31
3. Olaszország	35
4. Anglia	39
5. Skandináv országok	44
<u>III. ISKOLATANÁCSOK A MAGYAR KÖZOKTATÁSI RENDSZERBEN</u>	49
1. Az iskolatanácsok szükségessége	49
2. Az iskolatanácsok összetételének egy lehetséges modellje	53
3. Az iskolatanácsok beilleszkedése az irányítás rendszerébe	56
4. Az iskolatanácsok feladatai	61
a./ A fenntartással és működtetéssel kapcsolatos feladatok	61
b./ A tartalmi működéssel kapcsolatos feladatok	62
c./ Új feladatok	63
5. Az iskolatanácsok létrehozásának és működésének feltételei	64
JEGYZETEK	66

"Ez a tanulmány egy, az Országos
Pedagógiai Intézet Továbbképzési
Központjának a felkérésére készi-
tett elemzés első változata"

BEVEZETÉS

Az 1984 októberében közzétett oktatási törvénytervezet kilátásba helyezte olyan új irányító testületek létrehozását, melyek elsődleges funkciója a szülőknek és az iskolák közvetlen társadalmi környezetének az iskolák irányításába való bevonása. A törvénytervezet így fogalmazott: "Az alap és középfoku oktatási intézmény feladatait a társadalom cselekvő támogatásával látja el. Az iskola működésében érdekelt gazdálkodó szervezetek, állami költségvetési szervek, társadalmi szervezetek, egyesületek /a továbbiakban együtt: érdekelt szervek/ meghatározott feladatok ellátásával, iskolatanács útján segítik az oktatási intézmény vezetését. Az iskolatanács tagjai az érdekelt szerveknek, az iskola pedagógusainak, egyéb dolgozóinak, tanulóinak és a szülőknek a képviselői. Az iskolatanács javaslataival, állásfoglalásaival és kezdeményezéseivel segíti a vezetői döntések kialakítását. Jogszabályban meghatározott - elsősorban a helyi alapfoku oktatást, az intézményfejlesztést, továbbá az iskola és az érdekelt szervek együttműködését érintő - ügyekben véleményező, javaslattevő, az iskolának nyújtott társadalmi támogatás tekintetében

pedig döntési jogkörrel rendelkezik" /63. §/.

Egy iskolatanács jellegű intézmény a magyar közoktatás rendszerében olyan kevés hagyománnyal bíró új elemet jelentene, amely a közoktatás egészének a további működését befolyásolná. A törvénytervezet társadalmi vitája során több észrevétel fogalmazódott meg, melyek felhívták a figyelmet az iskolatanácsok létrehozásával várhatóan együttjáró ellentmondásokra. Egy ilyen új intézménynek az oktatási rendszerbe való beilleszkedése valóban sok problémát vet fel. Tanulmányom célja ezeknek a problémáknak a számbavétele és néhány olyan javaslat megfogalmazása, melyek hozzájárulhatnak a várható ellentmondások feloldásához.

I. AZ ISKOLATANÁCSOK KIALAKULÁSÁNAK TÖRTÉNETI-POLITIKAI FELTÉTELEI

1. Általános szempontok

Az iskolatanács olyan intézményi szintű irányító testületet jelent, melyben az iskolával közvetlen kapcsolatban állók /nevelők, szülők, tanulók, helyi társadalmi és gazdasági szervezetek, közvetlen hivatali irányítók/ vesznek részt. Iskolatanácsok létrehozása azt jelenti, hogy az iskola irányításának a jogosítványait a jelenleg ilyenekkel rendelkezők megosztják egy új testülettel, tehát döntési hatalmukból valamennyit átengednek ennek az új testületnek.

Az iskolával közvetlen kapcsolatban állók jelenleg is rendelkeznek az érdekérvényesítés vagy döntésbefolyásolás többféle - részben formalizált, részben informális - eszközével. A formalizált érdekérvényesítés lehetősége a magyarországi oktatásirányítás jelenlegi rendszerében legkevésbé a szülők számára nyitott. Az iskolatanács jellegű intézmények létrehozása valószínűleg elsősorban az ő számukra jelentené a formalizált érdekérvényesítés lehetőségeinek a kiszélesítését, bár hasonló módon érintheti a helyi szervezetek és a tanulók lehetőségeit is. Jelenlegi hatalmukból mindenekelőtt a tanácsai irányító hatóságok és az iskolaigazgatók veszítenének. Az oktatásügyi kormányzat számára így az iskolatanácsok létrehozásának a kérdése, úgy vélem, körülbelül így vetődik fel: milyen hatása lehet annak, ha az érintett felek, elsősorban a szülők a jelenleginél formalizáltabb érdekérvényesítési lehetőségekre tesznek szert, illetve ha ennek vannak előnyös hatásai, akkor azok megéri-e a változással együttjáró konfliktusok vállalását.

Noha az iskolatanács jellegű intézmények létrehozása közvetlenül érinti az iskolák szakmai működését, e kérdés csak kisebb

részben oktatásügyi-szakmai jellegű. Ezeknek az intézményeknek a működését közvetlenül befolyásolják a társadalom politikai viszonyai, összetételük és lehetőségeik a társadalom politikai tagozódásának és a kialakult érdek- illetve erőviszonyoknak megfelelően alakul. Másfelől maguk is visszahatnak a politikai viszonyokra illetve a politikai intézményrendszerre, a létrehozásuk megváltoztatja a szakmai és politikai szféra kialakult egyensúlyát. A róluk való reflexiónak tehát tágabb politikai összefüggésekkel is számot kell vetnie.

Az elmúlt évtizedben több európai országban törvényhozási úton létrehoztak különböző választott iskolaszintű irányító testületeket, illetve kiszélesítették a már működők jogait. Ez a folyamat a hatvanas évek végén indult el, egy olyan politikai törekvés egyik eredményeként, amely a társadalmi részvétel különféle formáinak a kiterjesztésével a társadalmak politikai stabilitásának a megőrzését kívánta szolgálni. Közvetlen kiváltó oka a hatvanas évek végén jelentkező baloldali hullám volt. Ennek hatására kerültek a közgondolkodás előterébe a participációs ideológiák, fogalmazódott meg a munkáspártok "ipari demokrácia" ideálja és alakultak ki a legkülönbözőbb részvételi lehetőséget biztosító szervezeti formák, főleg az ipari termelés szférájában. A részvétel az oktatásban elsősorban a magasabb iskolafokokozatok tanulóinak az intézmények irányításába való bevonását jelentette.

A hetvenes évek közepén, amikor a gazdasági válság újabb kihívással fenyegette a társadalmak politikai stabilitását, e folyamat újabb lendületet kapott. Ekkor azonban már egyéb tényezők is erősítették. Ezek közül legfontosabbnak talán az államilag szervezett közszolgáltatások, köztük az oktatás finanszírozási válsága volt, s ettől bizonyára nem függetlenül - a velük illetve az őket irányító

bürokráciával szembeni bizalom megingása. A hetvenes évek végén az európai országok egy részében hatalomra került jobboldali kormányok válságelhárító stratégiájának fontos eleme lett a közszolgáltatások fogyasztóinak bevonása ezek megszervezésébe, s ennek intézményi lehetőségeinek a kialakítása. E jobboldali kormányoknak a "fogyasztói részvétel" erősítésével közvetlen politikai céljaik is voltak, hiszen ily módon gyengíteni tudták a termelés és a szolgáltatások feletti kiterjedt ellenőrzést gyakorló baloldali szakmai szervezeteket. Az oktatásban ez a szülői hatalom kijátszását jelenthette a tanári hatalommal szemben.

Az iskolával közvetlen kapcsolatban álló feleknek az intézmények irányításába való bevonását s az ennek megfelelő intézményi formának, az iskolatanácsnak a létrehozását így egymástól eltérő politikai törekvések egyaránt támogatták. Érdekes felvázolnunk egy olyan sematikus formát, amely segíthet ennek a folyamatnak a nyomon követésében. A folyamat egy olyan politikai játéktérben zajlott, melynek három fontosabb résztvevőjét különböztethetjük meg: a szakmabelieket /nevelőket/, a laikus "fogyasztókat" /elsősorban a szülőket/ és az irányító bürokráciát. Nagyon leegyszerűsítve a három fél helyzetét a következő képpen jellemezhetjük:

A szakmabeliek saját szakmai autonómiájuk megerősítésére törekedve óhatatlanul szembenállnak az irányító bürokráciával. Ettől azonban csak úgy tudnak függetlenedni, ha az iskola helyi igényeket kielégítő funkcióját hangsúlyozzák ki, ami viszont szükségessé teszi a laikus helyi "fogyasztók" felé történő nyitást. Ez persze fordítva is történhet: a laikus közönség szakmailag elfogadhatatlan igényeivel szemben az irányító bürokráciához való kötődésüket hangsúlyozhatják ki. Az iskolatanács jellegű intézményekhez való

viszonyukat az határozza meg, hogy éppen melyik tendencia az erősebb.

A laikus "fogyasztók", akik a saját igényeiknek megfelelően kívánják megszervezni az iskolai nevelést, elvileg feltétlen érdekeltek abban, hogy közvetlen beleszólásuk legyen az iskolák irányításába, s erre az iskolatanács megfelelő intézmény lehet. Adódhat azonban ettől eltérő helyzet is. A neveléssel szembeni laikus igények gyakran összeegyeztethetetlenek a nevelők szakmai értékeivel vagy ellentétesek lehetnek egymással is. Ebben az esetben hatásosak, ha ezek az igények politikai törekvéssé transzformálódnak, melyek az irányító bürokrácia közvetítésével továbbíthatók a nevelők felé.

Az irányító bürokrácia mindenekelőtt a politikaivá transzformálódott igényeket fordítja le szakmai nyelvre és továbbítja a nevelők felé, ezek nevében gyakorol ellenőrzést az iskolák felett. Ugyanakkor az irányító bürokrácia, amely általában a szakmai szférából toborzódik, maga is szakmai értékek nevében szervezi meg az irányítást. Mint ilyen a szakmai szféra autonómiáját védi a laikus igényekkel szemben. Ez a csoport képes közvetíteni a szakmai és a laikus igények között, ha ezek közvetlenül nem kibékíthetők, s e közvetítő szerepe érdekeltté is teheti abban, hogy a kibékíthetatlenségük látszatát erősítse.

E három csoport mellett említést kell még tenni az oktatástól független, önálló politikai érdekekről is, melyek e három csoport alkufolyamatát vagy tágabban a társadalmi érdekérvényesítés mechanizmusait kívánják ellenőrizni. Ezek a közvetlen politikai érdekek maguk is intézményesülnek. Képviselőik politikai indítékokból partolják az alkufolyamat résztvevőinek egyikét vagy másikat s e résztvevők maguk is hozzájuk fordulnak támogatásért.

Ez a séma nagyon leegyszerűsített: elvonatkoztat például e csoportok belső heterogenitásától. Nem homogén a szakmabeliek csoportja, akiknek egy része szívesebben függ szakmailag nem idegen irányítóitól, mint laikus közönségétől, másik részük viszont inkább tárgyal a közönségével, mint a politikai ellenőrzést közvetítő bürokráciával. Eltérő csoportokra oszlanak a laikusok is, akik közül egyesek képesek a szakmabeliekkel való közvetlen egyezkedésre, mások azonban csak az érdekeik politikaivá való transzformálódásától és az irányító bürokrácia által történő közvetítésétől várhatják azok érvényesülését. Végül az irányító bürokrácián belül is meg kell különböztetnünk egyfelől azokat a helyi irányítókat, akik a helyi szintű érdekegyeztetés kiépülésétől saját befolyásuk növekedését várják, másfelől azokat az akár helyi, akár központi irányítókat, akik ebben saját befolyásuk csökkenését vagy a rájuk bízott szakmai és politikai értékek érvényesülésének a veszélyeztetését látják.

Az iskolaszintű irányító testületeket inkább elfogadják azok a szakmabeliek, akik ebben az intézményben lehetőséget látnak arra, hogy az irányító bürokráciától való függőségüket a laikus közönséggel kiépített kapcsolatukkal ellensúlyozzák. Hasonlóképpen vonzóbb ez az intézmény a nevelőkkel való tárgyalásra inkább képes laikus csoportok számára, csakugy mint a lokalizmust pártoló és a központi irányítóktól való függőségüket a helyi elkötelezettségükkel ellensúlyozó irányítók számára.

Az iskolatanács jellegű intézmények létrehozásával próbálkozó országok példája azt mutatja, hogy az egyes csoportok belső megosztottsága elsősorban, bár nem kizárólagosan, a hagyományos politikai dimenziók mentén alakul ki. A szakmabeliek közül a homogénabb, általában középosztálybeli társadalmi közeggel érintkező iskolatípusok nevelői

nyitottak efelé az intézmény felé. A laikus csoportok közül elsősorban a politikai spektrum közepe-jobbszéle felé húzó középosztálybeli szülők hajlandóak és képesek a nevelőkkel való közvetlen tárgyalásra. Az irányító bürokráciának ugyancsak a lokalizmushoz jobban kötődő konzervatívabb csoportjai viszonyulnak pozitívan a helyi-intézményszintű érdekközvetítést lehetővé tevő iskolatanácsok gondolatához. Ez a politikai polarizálódás azonban korántsem általános érvényű. A konkrét viszonyok eredményeképpen ennek gyakran a fordítottja jelenik meg.

Ami a közvetlen politikai érdekeket és az ezeket képviselő politikai pártokat illeti, ezek szintén megoszlanak az iskolaszintű irányító testületekkel kapcsolatban. "Papirforma" szerint a baloldali pártok olyan oktatásirányítási rendszert tartanak kívánatosnak, amely az oktatással szemben megfogalmazott szociális célok s az ennek megfelelő politika hatékony megvalósítására alkalmas. Ezért nem szívesen támogatják a nevelés politikai elszámoltathatóságát veszélyeztető iskolaszintű irányító hatalom kialakulását. Ezzel szemben a jobboldali konzervatív pártok kevésbé tartanak felső és középosztálybeli választóik intézményszintű érdekérvényesítő tevékenységétől, sőt ebben lehetőséget láthatnak a baloldali oktatáspolitikák /pl. komprehenzív átszervezés/ hatásainak az ellensúlyozására. A valóság azonban itt is megfordíthatja a dolgokat: a hatékony hatalomgyakorlásban érdekelt jobboldali pártok maguk is szorgalmazzák az oktatás politikai elszámoltathatóságát s a demokrácia kiszélesítését hirdető baloldaliak is támogatják a helyi szintű társadalmi részvételt biztosító intézményi formák kialakítását.

Az iskolaszintű irányító testületek kialakulását és működését meghatározó viszonyoknak ez a vázlatos leírása arra volt jó, hogy

képet alkothassunk azokról az elsősorban nem szakmai, hanem társadalmi-politikai tényezőkről, melyek elemzése szükséges ahhoz, hogy megjósolhassuk egy ilyen intézmény jövőjét. Iskolatanácsok ott alakultak ki és váltak az oktatási rendszer integráns részévé, ahol ezeknek tényezőknek az adott konstellációja ezt elősegítette. Ha ilyen jellegű intézmények a magyarországi iskolákban is létrejönnek, lehetőségeiket itt is hasonló tényezők fogják meghatározni.

2. Magyarországi feltételek

Ahhoz, hogy egy iskolatanács jellegű intézmény lehetőségeit a magyar közoktatás rendszerén belül komolyan megítélhessük, a rendelkezésre álló információknál jóval többre lenne szükség. Nagyon keveset tudunk a nevelői szakma belső tagozódásáról és még kevesebbet az iskola laikus közönségéről, különösen a szülőkről. Az elmúlt évek kutatásai alapján ennél talán többet tudunk magáról az irányító bürokráciáról. A következtetéseinket így meglehetősen hiányos tudásra kell építenünk s gyakran csak feltételezésekkel élhetünk.

A magyar közoktatási rendszer történeti hagyományai nem kedveznek az iskolatanács jellegű intézmények kialakulásának. Erre az oktatási rendszerre hagyományosan jellemző a politikától való szoros függés, ami elsősorban a politikai szempontból felelősségre vonható szakmai irányító bürokrácia megerősödését segítette elő. Ennek megfelelően centralizált oktatásirányítási rendszer alakult ki, amely igen kevés helyet hagy a helyi vagy intézményszintű döntéseknek. Abban az esetben, ha ilyen döntésekre mégis lehetőség nyílik, akkor ezek vagy a politikailag elszámoltatható helyi irányító hatóságok, vagy pedig egy az irányító bürokráciának szorosan alárendelt szakmai testület ellenőrzése alatt alakulhatnak ki.

A közoktatás feletti politikai kontroll erősségének különböző történeti okai vannak. Ezek közül kiemelkedő az, hogy a közoktatás Magyarországon jelentős társadalmi modernizációs szerepet játszott. Ennek megfelelően a szakmai tudat számára az iskola társadalmi környezete általában az elmaradottságot jelentette. A nevelők nagy része mindig vonzóbbnak érezte a modernizációs szerepet felvállaló irányító bürokráciától, mint a közvetlen társadalmi környezettől való függést. Alulról építkező, a helyi társadalmi környezet támogatását élvező és annak ellenőrzését elfogadó iskoláztatás elsősorban a protestáns felekezetekben alakult ki, de a vallási türelmetlenség politikája ennek a fejlődését gyakran akadályozta. Gazdasági alapok hiján csak kis mértékben fejlődhettek a városi polgárság helyi adózásán alapuló és helyi közösségi ellenőrzés alatt működő iskolái.

Az önálló magyar államnak a kiegyezést követő kiépítése után az iskolarendszer /különösen az alsóbb iskolafokok/ fejlődésében a korábbiaknál nagyobb szerepet kaptak a helyi közösségek. Ezekből azonban egyrészt jelentős társadalmi csoportok tartósan kiszorultak, másrészt maguk nem rendelkeztek a kor igényeinek megfelelő szintű oktatás megszervezésére elégséges forrásokkal. Az ország nemzetiségi részein pedig az állam nemzetiségi politikája tette lehetetlenné a helyi ellenőrzésnek nagyobb szerepet adó iskolairányítás kialakulását.

Az első világháború utáni politikai válságot követően a nevelés politikai ellenőrzése egyre nagyobb szerepet kapott. Az állami oktatáspolitikai meghatározott ideológiai értékeknek megfelelő szocializációs modell közvetítését irta elő az iskoláknak, amit felügyeleti apparátusával közvetlenül ellenőrzött. Az államnak ez a közvetlen nevelési szerepe a nagy gazdasági válságot követően a harmincás

években még jobban kihangsúlyozódott. Az állami kulturpolitika fontos elemévé vált a "nemzet világnézeti egyöntetűségének" a biztosítása. Ezt szolgálta az 1935-ös közoktatásirányítási reform, amely "egységes nevelőszempontok szerint irányított", hatékony iskolaellelőrzésre képes állami felügyeleti rendszert kívánt létrehozni. Mindezt meghatározta állami oktatáspolitikai és az iskolák közvetlen társadalmi környezete közötti kapcsolat lehetőségeit. Az állam nevelési törekvéseit a társadalmi környezettől függetlenül, adott esetben annak ellenére is érvényesíteni kívánta.

Mindennek megfelelően igen egyoldalú kommunikáció alakult ki az iskolák és a szülők között is.^{1./} A népiskolai nevelőknek feladatuk volt a szülők nevelése is. A középiskolai tanároknak szintén felhatalmazásuk volt a családi nevelés befolyásolására. A két világháború közötti hivatalos oktatáspolitikai nem támogatta a szülőknek az iskolákkal szembeni érdekérvényesítési törekvéseit. Elítélték a szülői érdekek képviselőit szerveződött nyugat-európai szülői szervezeteket, idegennek tartva az ilyen jellegű intézményeket a magyar viszonyoktól. A negatív példát mindenekelőtt a weimari köztársaság baloldali politikai arculatú szülői szervezetei jelentették. A laikus részvétel egyetlen bátorított formáját az u.n. pártoló testületek alkották, melyek az iskolájukhoz való vonzódásukat megőrző és azt támogatni kívánó öregdiákokból vagy különböző iskolapárti helyi nagyságokból álltak. A huszas években a Gyermektanulmányi Társaság létrehozott egy szülői szövetséget, ez azonban erős politikai nyomás alatt volt és hamarosan elsorvadt.

1945 után részben spontán kezdeményezésként, részben pártpolitikai törekvések nyomán elindult az iskolai szintű szülői testületek megszerveződése. Ez elsősorban a fővárosban bontakozott ki, ahol a

helyi hatóság keretein belül létrejött egy központi szervezeti egység is e testületek munkájának a támogatására. Ez a szervezet /a Szülői Munkaközösségek Központja/ az iskola-család kapcsolat kérdéseit politikamentesen kívánta kezelni, tevékenységére a gyermekcentrikusság volt jellemző, reformpedagógiai elveket követett és főképp nevelési-lélektani problémákkal foglalkozott. Ezzel szemben a kommunista irányítás alatt álló Magyar Nők Demokratikus Szövetsége egy politikai alapokon szerveződő szülőmozgalom elképzelését támogatta. A kommunista pártnak a szülőkkel kapcsolatos politikáját a koalíciós időszakban elsősorban az a szándék vezette, hogy az általa mozgósított szülők révén erősítse politikai pozícióit az iskolákban.

Az iskolák és a helyi társadalom intézményes kapcsolatát 1947-ben szabályozták. Ekkor hozták létre a társadalmi részvétel intézményes kereteit, a szülői munkaközösségeket, amelyek azonban eleinte nem kizárólagosan a szülők szervezetei voltak. A jogi szabályozás olyan iskolaszintű testületek létrehozását írta elő, melyeknek a szülők mellett a helyi társadalmi szervezetek képviselői is tagjai lehettek. E testületek szerepet kaptak az iskolák irányításában, de elsősorban az intézmény fejlesztésével és nem nevelési kérdésekkel kapcsolatban. Később többször újra-szabályozták a működésüket.

Különösen jelentősnek tűnik az 1948-as szabályozás, amely a szülői részvételt az osztályszintű szülői munkaközösségekre építette rá. Gyakorlatilag ezzel jöttek létre a szülői részvételnek azok a jogi keretei, melyek bizonyos változásokkal mindmáig fennmaradtak. Ennek értelmében egy iskolai osztály szülői alkotják az osztályszintű szülői munkaközösségeket, melyek minden évben megválasztják képviselőiket, az iskolaszintű választmányba. E választmánynak az 1948-as szabályozás értelmében az iskola igazgatója, az osztályfőnökök, az

osztályszintű munkaközösségek választott küldöttai és az iskolai személyzet néhány más képviselője voltak a szavazati joggal bíró tagjai, de a választmányi üléseken tanácskozási joggal részt vehettek a Magyar Nők Demokratikus Szövetségének, a helyi közigazgatásnak és az érintett szakszervezeteknek a képviselői is. A választmány saját tagjaiból elnököt és egy intézőbizottságot választott, s évente maximum négy alkalommal ülésezett. Tevékenységét így határozták meg: "... az ülések tárgya rendszerint az, hogy a szülők miként segíthetik az iskolát a népi demokratikus nevelés célkitűzéseinek elősegítése: az újjáépítés; célszerű berendezés; szertár és tanítási eszközök; könyvtári könyvek beszerzése; az iskola otthonossá tétele; szociális kérdések; tanulmányi segélyek; ösztöndíjak, jutalmak; ünnepélyek, összejövetelek rendezése, az Uttörő Mozgalom, a Magyar Diákok Nemzeti Szövetsége, az iskolai önkormányzat stb. terén."^{2./}

Ennek a testületnek a működése az ötvenes években az időszak általános politikai jellemzőinek megfelelően alakult. Tevékenységét a központi irányítás szoros ellenőrzés alá vonta, eljárásukat szigoruan formalizálta, különböző módokon aprólékosan beszabályozta. A Válás és Közoktatásügyi Minisztériumban u.n. Szülői Munkaközösségi Tanácsot szerveztek, amely "irányította és ellenőrizte" őket. A tanterületekben illetve a megyékben szülői munkaközösségi referensek működtek, akik a központi irányítást közvetítették a helyi testületek felé. Programokat, témákat irtak elő a számukra, beszédvázlatokat küldtek szét. A szoros bürokratikus kontroll hatására a testületek tevékenysége hamar leépült. "Sokszor megtörtént - olvashatják egy beszámolóban -, hogy a beszédvázlat nem érkezett meg, s az összegyűlt szülőknek nem tudtak mit mondani, s azok bosszankodva távoztak."^{3./} Egy másik beszámoló így írja le a testületek működését: "... bevonul a

tanári kar, egyik tagja tudományos, de lélekölően unalmas pedagógiai fejtegetésekbe bocsátkozik, a szülők alig várják, hogy vége legyen és megtudják gyermekük intőit, rovóit."^{4./}

Az ötvenes években az iskolaszintű szülői szervezetek egyik legfontosabb feladata az állami oktatáspolitikának a szülőkkel való elfogadtatása és a szülők ideológiai nevelése lett. A szülői munkaközösségek tevékenységében jelentős szerepet kapott a szülők felé irányuló ideológiai-politikai propaganda. Ezt a célt szolgálta az 1949 után minden iskolában megszervezett Szülők Iskolája. Az iskolák felett gyakorolt szoros politikai ellenőrzés azonban egyéb területekre is kiterjedt. A nevelőknek az állam egy sor közvetlen politikai-hatósági feladatot is adott /pl. a begyűjtés támogatása/. Mindezek meghatározták a nevelők és a szülői társadalom kapcsolatát, melyben a dialógust háttérbe szorította az egyoldalú és erőltetett kommunikáció, illetve amelyben kevés hely maradt a szülőket közvetlenül érdeklő kérdések megbeszélésére.

Az 1953-as politikai fordulat e kapcsolatban is közvetlenül jelentkezett. A nevelés feletti politikai ellenőrzés lazulásának a hatására a két fél közötti kommunikációban megjelentek a dialógus elemei. Egy korabeli beszámoló így mutatja be ezt a változást: "Most a gyermek áll a beszélgetések középpontjában, nem a begyűjtés, az adózás. Ezt a tényt még sok szülő nem hiszi, és nem egy esetben a kapun belépő nevelőknek már messziről kiáltja: már kifizettük az adónkat."^{5./} 1955-ben leépítették a szülői munkaközösségeket irányító adminisztratív apparátust. A szülőügy az oktatásirányítástól átkerült a Hazafias Népfronthoz.

1956-ot követően az állami oktatáspolitikai és a szülői társadalom kapcsolatában jelentős hangsúlyeltolódások történtek, de a

kapcsolat alapsémája változatlan maradt. A szülőügyekkel a Népfront keretein belül működő Magyar Nők Országos Tanácsa foglalkozott, amely igen aktív tevékenységet fejtett ki. Pedagógiai Bizottságot hozott létre, amely 1958-ban kidolgozta az iskola és család közötti kapcsolat kívánatosnak tartott elveit és 1959 decemberében ezeket egy országos konferencián megvitatták. Az új elvek a szülői érdekérvényesítés lehetőségeit továbbra is kizárták és a szülői szervezetek legfontosabb funkciójának változatlanul a szocialista pedagógia elveinek a szülőkkel való elfogadtatását tekintették. Ugyanakkor ezek az új elvek igen jelentős változást hoztak az iskola és a szülők közötti kommunikáció stílusában, enyhítve ennek az egyoldalúságát. A legfontosabb elem egyfelől a politikailag kevésbé releváns nevelési-lélektani témák megjelenése volt, másfelől annak a kihangsúlyozása, hogy az iskolák a szülők ellenállásával szemben nem képesek a szocialista pedagógia céljainak a megvalósítására.

Ez az utóbbi elem a politikai hatalom és a társadalom viszonyának 1956 utáni változását fordította le az iskola-szülő kapcsolatra. A hatvanas évek során ezek az elvek határozták meg az iskolák és társadalmi környezetük kapcsolatát. A szülői érdekérvényesítés formális csatornái nem tárgultak ki, s az állami oktatáspolitikai formálisan nem ismerte el az oktatással kapcsolatos szülői érdekek heterogenitását. Az 1961-es oktatási törvény nem számolt különálló szülői érdekekkel és továbbra is fennmaradt az a - ma is meglévő - szokás, hogy az iskola-szülő kapcsolatot a nyilvánosan nem forgalmazott rendtartásokban mint az iskolák belső életének egyik kérdését szabályozták. Ugyanakkor az oktatáspolitikai gyakran érzékenyen reagált a különböző módokon artikulálódó szülői véleményekre /pl. az 5+1-es gimnáziumi oktatás esetében/.

A hatvanas évek végét követő időszakban az eseményeket, úgy tűnik, két alapvető dolog határozta meg. Az egyik a többé-kevésbé folyamatosan zajló közigazgatási decentralizálódás, a másik pedig az állami oktatáspolitikának ugyanebben az időben történő aktivizálódása. 1968-at követően a helyi-területi hatóságok egyre nagyobb szerepet kaptak az iskolák irányításában, ami a lokális problémák előtérbe kerülésének a lehetőségét növelte. Ugyanakkor 1972 után néhány évig energikus központi oktatáspolitikai bontakozott ki, amely meg kívánta az iskolai nevelés feletti politikai ellenőrzés egységének fenntartását, illetve erősítését. Ez utóbbi hatását erősítették az irányítás valamennyi területén és a politikai szférában ugyanekkor megjelenő recentralizációs tendenciák. E tényezők hatására elsősorban a megyei szintű irányítás erősödhetett meg, mivel ez az, amely leginkább alkalmas volt arra, hogy a lokális problémákat is figyelembe véve fenntartsa az oktatás feletti politikai ellenőrzés egységét.

Megint vállalva a túlzott leegyszerűsítés kockázatát, a hetvenes években kialakult állapotokat talán így jellemezhetjük. Kialakult egy offenzív oktatáspolitikai, melynek egy sor ponton komoly ellenállást kellett leküzdenie. Ezek közül talán megemlíthetjük az iskolakörzetesítéseket /melyek 1972 után újabb lendületet kaptak/, a közép-fokú iskolák helyenként radikális átszervezését vagy a tananyag szerkezetében végrehajtott változásokat /tananyagcsökkentés majd az új, szakmailag gyakran vitatott központi tantervek és tankönyvek bevezetése/. Ez az offenzív oktatáspolitikai a szakmabeliek és a laikus közönség különböző csoportjainak az ellenállását leküzdvé több célkitűzését sikeresen megvalósította, de ennek ára is volt, amíg főleg az iskolai nevelés és oktatás korábban nemigen ismert társadalmi tekinthetőségével kellett megfizetnie. A nyolcvanas évek elejének

egyik legmeghatározóbb oktatáspolitikai tényezőjévé, valószínűleg mindezek hatására, a szakmabeliekre és a laikus közönségre egyaránt jellemző stabilitásigény vált, amely ugyanakkor az iskolai nevelés és oktatás egy sor elemével való elégedetlenséget is magába foglal. Hozzá kell tenni, hogy ez nem csupán magyarországi jellegzetesség.

A stabilitásigény és - mintegy a stabilitás garanciájaként - az iskolák szakmai önállóságának a növelésére irányuló igény a hetvenes évek offenzív oktatáspolitikája által indukált változások nyomán kapott hangsúlyt a szakmai közvéleményben. E stabilitás- és önállóságigény ugyanakkor elsősorban azzal a helyi-területi szintű irányító bürokráciával szemben fogalmazódott meg, amely e változásokat a decentralizálódó irányítási rendszerben az iskolák felé közvetítette. A helyi-területi irányítás a hetvenes években zajló decentralizálódás és a közigazgatásban ezzel párhuzamosan lejátszódó integrációs folyamatok hatására sokat veszített szakmai jellegéből. A helyi-területi iskolairányító hatóságok ebben az időszakban egy integrált területi szemléletet képviselő közigazgatásba épültek bele, alkalmazkodva ennek irányítói módszereihez és stílusához. Ez a közigazgatás általános rendszerébe integrálódó szakmai irányítás viszonylag jól közvetítette az iskolák felé a helyi-területi társadalmi környezet azon elemeinek az igényeit, melyek magán a közigazgatási szervezeten belül érvényesíteni tudták az érdekeiket /pl. a nagyobb gazdasági szervezetek vagy a politikai apparátusok/, de kevésbé tudta kifejezni a sajátosan szakmai jellegű és még kevésbé a sokrétű szülői igényeket. A vele szemben megfogalmazódott önállóságigény egyben azt az igényt is jelentette, hogy a sajátos szakmai szempontok az irányításban kellőképpen érvényesüljenek.

Ami az iskolai szintű szülői részvételt illeti, a hetvenes évek

említett két fontos tendenciája közül egyik sem kedvezett ennek a fejlődésnek. Maga az offenzív oktatáspolitikai az átfogóbb politikai szempontokból támogatott szakmai célok érvényesülését szorgalmazta és ennek során nem hagyott teret e céloknak a szülői szándékokkal való konfrontálódására. A helyi-területi közigazgatásba integrálódott szakmai irányító bürokrácia legkevésbé a szülőkkel való kommunikációban volt érdekelt.

Az iskolákban az osztályszintű szülői munkaközösségekre épülő rendszer kisebb-nagyobb változásokkal az ötvenes években kialakult szervezeti keretek között és az 1956 után megfogalmazódott elveknek megfelelően működött, bár működésében néhány elem a korábbinál eltérő hangsúlyt kapott. Így például csökkent a választott szülői testületek propaganda-funkciója és növekedett az iskolák érdekében végzendő társadalmi munka szervezésére, illetve különböző pénzforrások felhajtására irányuló funkciójuk. Ugyancsak erősödhetett néhány olyan jellegzetességük, mint hogy a gyermekek iskolai pályafutását egyengetni kívánó szülőknek egyéni érdekérvényesítési lehetőséget nyújtanak; módot adnak a szülők számára, hogy különböző tanórán kívüli iskolai tevékenységeket hol legális, hol illegális formában finanszírozzanak; végül lehetővé teszik a szülők számára, hogy a nevelők tevékenységét valamilyen módon, például ajándékozás szervezésével közvetlenül elismerhessék.

Befolyásolhatta a szülői munkaközösségek tevékenységét a Népfront politikai aktivitásának a nyolcvanas évek elején történő megélénkülése. A szervezet a korábbinál nagyobb hangsúlyt helyezett a helyi közösségek és a helyi társadalmi kezdeményezések támogatására, ami az oktatáspolitikát közvetlenül is érintette a kisközségek elszorításának a veszélyét növelő tulzott iskolakörzetesítések elleni

fellépésével. Fontos feladatai közé sorolta a fogyasztói érdekvédelmet, aminek szintén lehetnek az iskolákat is érintő hatásai. Feltételezhető, hogy a szülői érdekvédelem területén is elindultak hasonló folyamatok, ami elvezethet a szülők mint fogyasztók érdekképviselőnek a felvállalásához a szakmabeliek vagy az irányítók felé.

Egy 200 fővárosi iskolában elvégzett, 1983-ban közzétett felmérésnek köszönhetően viszonylag sok információnk van a szülői munkaközösségek jelenlegi állapotáról.^{6./} Eszerint az iskolák 96 %-ában működik választmány, amelynek összetétele és tevékenysége azonban nagyon nagy eltéréseket mutat. A létszáma 17 és 116 fő között ingadozik, ami jelzi a funkciójának az eltéréseit is. E testületek gyakorisági sorrend szerint főképp a következő tevékenységekkel foglalkoznak: társadalmi munka szervezése /78 %-uk/, kirándulások szervezése /74 %-uk/, iskolai berendezések javítása /52 %-uk/, rendezvények szervezése /48 %-uk/, taneszközök készítése /42 %-uk/. Sok helyen szerveznek alkalmi pénzgyűjtéseket különböző célokra, ami az érvényben lévő jogszabályok szerint tilos, de többen igényelték ennek a legalizálását.

Az iskolaigazgatók a választmányi tagoktól elsősorban azt várták, hogy kisebb-nagyobb ügyek elintézésében a segítségükre legyenek /például az elromlott közvilágítás kijavíttatása vagy a gyermekélelmezés hiányosságainak a felszámolása/, illetve hogy különböző társadalmi és gazdasági szervezetek támogatását megszerezzék az iskola számára. A választmányi tagokat általában az igazgató, néha a Népfront területi bizottságai "készíti fel" és leggyakrabban az igazgató határozza meg azt, hogy mit csináljanak. A választmányi tagok jelentős része elsősorban alaposabb "eligazítást" és több információt igényelt, de 40 %-uk arra is igényt tartott, hogy az iskola dolgaiba

nagyobb beleszólása legyen. Tevékenységükben a megfogalmazott elvárásokkal szemben kisebb szerepet játszottak az iskola nevelés és oktatás, a családi nevelés vagy a gyermekvédelem kérdései. A felmérés adataiból kitűnik, hogy ezeknek a szülői testületek nem látják el sem az iskola és a szülők közötti kommunikáció elősegítésének, sem a szülői igények képviselésének a funkcióját.

A neveléssel kapcsolatos kérdéseknek a pragmatikus, szervezési kérdésekkel szembeni háttérbe szorulása minden bizonnyal mindkét fél, a szülők és a szakmabeliek egyetértésével történt. A nyolcvanas évekre az állami oktatáspolitikai lemondott arról, hogy radikálisan befolyásolja a szülők nevelési elveit, a szülők jelentős része pedig saját nevelési feladatait is inkább az iskolára hárítaná. Az oktatáspolitikai prioritásának a változásait egyértelműen jelzik az 1983-as tavaszi nevelési értekezletre kiadott szemelvénygyűjtemény bevezetőjének a szülőkkel való bánásmódra vonatkozó ajánlásai, melyek a nevelőknek világnézeti toleranciát, egyenrangú dialógusra való törekvést és a szülői érdekek figyelembe vételét tanácsolják: "...azokat a mozzanatokat, amelyek nem szocialista jellegűek ugyan, de társadalmi céljainkkal összeegyeztethetők, türelemmel kell kezelni, meg kell engedni, el kell fogadni; csak a deviáns, társadalmunk érdekeivel össze nem egyeztethető momentumok ellen kell küzdeni. Ebben a koncepcióba belefér a szülők beleszólási joga gyermekeik nevelésébe, mert ebben nem a 'hibátlan iskola' áll szemben a 'rosszul nevelő családdal'. Ebben az a kiindulási alap, hogy az iskola elfogadja a család nevelését, és figyelembe veszi, hogy melyek a szülők törekvései, lehetőségei."^{7./}

A neveléssel és iskoláztatással kapcsolatos szülői érdekek legitimitásának s egyben sokféleségének a politikai elismerése jelentős

változás, ami valamilyen formában az oktatásirányítás egész rendszerét kell, hogy érintse. Az offenzív állami oktatáspolitikák és az ezekkel együttjáró szoros politikai kontroll évtizedeiben a szülői érdekek nem nyerhettek elismerést. Ennek valószínűleg két jelentősebb mellékhatása volt: az egyik a gyermekek nevelésének és iskoláztatásának a felelősségétől megszabadulni kívánó szülői attitűdök megerősödése, a másik - ezzel éppen ellenkező irányban - az érdekérvényesítés nem legális módjainak a keresése. Ha ki tudnak alakulni és működőképessé tudnak válni a szülői érdekérvényesítés formális csatornái, ezek minden bizonnyal enyhíteni fogják mindkét közösségromboló mellékhatást.

Az iskolatanács jellegű intézmények működésének legérzékenyebb pontja valószínűleg a szülői részvétel. Ezekben az intézményekben azonban a szülők csupán az egyik résztvevő csoportot alkotják. Rajtuk kívül jelen lehetnek a tanulók, a helyi szervezetek képviselői és nem utolsósorban az iskola nevelői. Néhány szóban érdemes ezek helyzetére is utalni.

Ami a tanulói részvételt illeti, ennek a formái különösen a hatvanas évek végétől bontakoztak ki Magyarországon, csakugy mint más országokban. Nálunk e részvételi formák szervezését általában az ifjúsági mozgalomra bizzák. Ezek egyik legfontosabb iskolai szintű formája a KISZ szervezet képviselőjének tantestületi értekezletekre való meghívása. Az újabb rendtartások, különösen a hetvenes évek közepe óta, a KISZ szervezeteknek aránylag széles formális beleszólási lehetőséget biztosítanak a tanulókat közvetlenül érintő iskolai ügyekbe, aminek az érvényesülése intézményenként nagyon eltérő. Az ifjúsági mozgalomnak a tanulói részvétellel való összemosódása bizonyos aktuális előnyökkel jár /pl. azzal, hogy egy országosan elismert szervezet

támogatja ezeknek a részvételi formáknak az elismerését/, tartósan azonban nem valószínű, hogy fennmarad, főképp a nem KISZ-tagoknak a részvételi formákkal való bizonytalan kapcsolata miatt.

Ami a helyi gazdasági és társadalmi szervezeteknek az iskolákkal való kapcsolatát illeti, egyfelől ilyeneket a felek informálisan építenek ki, másfelől - különösen az igazgatási decentralizálás óta - a helyi közigazgatási és politikai csatornák ezeknek formális lehetőséget is biztosítanak. E csatornák révén a helyi szervezetek jelenleg is befolyásolni tudják az iskolák működésének több elemét /pl. igazgatókinevezés, fejlesztések/.

A nevelőknek az iskolák irányításában való formális részvételi jogai a hetvenes évek során ugyancsak kitágultak, ami főképp a tantestületeknek biztosított döntési és véleménynyilvánítási jogok megszorodását jelentette. Ezt az időszakot mégis elsősorban az igazgatói hatalom megerősödése jellemezte. Az igazgatók és a nevelők között az iskolák jelentős részében olyan paternalista kapcsolatrendszer van, melyben a nevelők erős függésben vannak a főnököktől, a formálisan biztosított jogaik gyakorlására csak az ő támogatásával képesek. A nevelői részvételre elsősorban a tantestületi értekezletek és az ott elhangzó egyéni hozzászólások nyújtanak lehetőséget, ami meghatározza az iskolavezetés és a közöttük zajló kommunikáció jellegét, mivel a nevelői vélemények integrálására gyakorlatilag csak az értekezleteket vezető igazgatónak van módja.

Az eddig leírtak talán lehetővé teszik annak a közegnek a megragadását, melyekben az iskolatanács jellegű intézményeknek ki kell alakulniuk és működniük kell. Ha helyesek a vázlatos diagnózisok és helyesek a mögöttük meghuzódó történeti-politikai elemzések és feltevések, akkor ezeknek az intézményeknek a magyar közoktatási

rendszerben való lehetőségeit ez a kontextus fogja meghatározni. A továbbiakban külföldi példák alapján próbálom meg bemutatni azokat a jellegzetes erőket és konfliktushelyzeteket, melyek az iskolatanácsok kialakulását és működését befolyásolhatják.

II. ISKOLATANÁCSOK KÜLFÖLDÖN

Az eddigiekből kiderült, hogy az iskolatanács problémája nem választható el a társadalmi részvétel szélesebb problémájától, amit meghatároznak az iskolát körülvevő társadalmi-politikai viszonyok. Ez a probléma így értelmeződik a külföldi példákat bemutató beszámolóknak is.

1. Nyugat-Németország

A társadalmi részvétel formális intézményeinek az alapjait itt az amerikai megszállók hozták létre a második világháború után.⁸ Az ily módon kialakított demokratikus jogi struktúrák egy hagyományosan tekintélyelvű társadalomba épültek bele, amely korábban évekig szélsőségesen autoriter politikai berendezkedés alatt élt. Ezek az autoriter hagyományok az oktatásra különösen jellemzőek voltak, s erősítette őket a tartományi szintű oktatási rendszerek rendkívül centralizált jellege is. A helyi kormányzati hagyományok hiánya és a központtól való erős függés nem kedvezett az iskolaszintű részvétel fejlődésének. Ugyanakkor az 1945 utáni liberális jogrendben felnőtt új nemzedékben megnőtt a demokratikus részvétel iránti igény, ami az oktatás szférájában is jelentkezett.

A hatvanas évek végefelé jelentősen kiszélesítették az iskolai tantestületek jogait. A tantestületi összértekezlet /Gesamtkonferenz/ például döntési jogot kapott az iskolai költségvetés intézményen belüli elosztásának több kérdésében. Az azonos tárgyat tanító tanárok testülete /Fachkonferenz/ dönthet a hivatalosan engedélyezett tananyagok és tankönyvek közötti választásról. Az egy osztályban tanító tanárok /Klassenkonferenz/ évente kétszer találkoznak és közösen döntenek a tanulók továbbhaladásáról. Egyes tartományokban a tantestület meghallgathatja az igazgatójelölteket, kérdéseket tehet fel nekik

és véleményt mondhat a kinevezésükről.

A rendszer centralizáltsága miatt az iskolaszintű szülői érdekvé-
nértékesítésnek kisebb jelentősége van, mint a magasabb szintűnek.
Nagy befolyásu tartományi szintű szülői szervezetek működnek /pl. a
Hamburger Elternbund vagy a Hessischer Elterverein/, melyek elsősor-
ban egyfajta szülői "fogyasztói érdekvédelmi" szerepet játszanak, így
például tanácsadással foglalkoznak, információkkal látják el a szü-
lőket, de közvetlenül belefolyanak az oktatáspolitikai alakításába is.
Erre formalizált lehetőségük van, mivel képviselőket küldhetnek kü-
lönöző hivatalos oktatáspolitikai konzultatív testületekbe, melyek
közvetlen döntéshatározó funkcióval bírnak. Ugyanakkor a nyilván-
osságon keresztül indirekt módon is hatnak a politikai döntéshoza-
talra /pl. polemikus vagy támogató kiadványok közzétételével/. A het-
venes években kialakuló, közvetlen intézményszintű részvételt bizto-
sító iskolatanácsok megjelenése után ezek működését is igyekeztek be-
folyásolni. A szülői szervezetekre hagyományosan inkább a baloldali
politikai arculat jellemző, de az utóbbi időben egy részükben konser-
vatív csoportok kerültek domináns helyzetbe.

Az iskolaszintű részvételi testületeket a hetvenes évek elején
kezdte létrehozni néhány tartomány. Ezek összetétele és működése tar-
ományonként nagyon eltérő. Általában jellemző, hogy a szakmabeliek
/iskolán belüliek/ és a laikusok /szülők, tanulók/ fele-fele arány-
ban kapnak képviselést. Ezek a testületek a korábban is működő szü-
lői és tanulói bizottságokra épülnek rá. Tevékenységüket általában
tartományi törvényekkel szabályozzák /pl. Hamburgban az u.n.
Schulverfassungsgezetts/, melyek igen részletesen előírják, hogy ki-
nek mi a joga /pl. a saarvidéki "iskolaalkotmány" 60 oldal terjedel-
mü/.

A törvényekben való szabályozás mellett igen jelentős szerepe van a konfliktusok birói úton történő rendezésének. A testületek jogai és az iskolákra való befolyásuk ugyancsak tartományonként különböző, de általában igen csekély. Van azonban olyan tartomány, ahol például ellenőrzési jogot kaptak a korábban is működő tanulói és szülői bizottságok felett vagy ahol a tartományi kormányhoz fellebbezést intézhetnek, ha valamilyen döntéssel nem értenek egyet.

Közelebbről megnézve egy tartomány /Saarvidék/ részvételi intézményeit, a következőket látjuk.

Az elemi utáni iskolákban van egy szülői és egy tanulói bizottság. Minden osztály szülői választanak egy elnököt és egy alelnököt, s ezek képviselik az osztály szülőit az iskolaszintű szülőbizottságban. Ezek közül egyet elnöknek megválasztanak. Az elnökök tartományi szinten is tanácskoznak /Landeselternvertretung/. A tanulók ugyancsak osztályonként választanak egy "szóvivőt". A nyolcadik osztályosnál idősebb "szóvivők"-ből alakul meg az iskolaszintű tanulói bizottság. A szülőknek egyénileg joguk van információt kérni a tanároktól azok tanítási módszereit illetően. Előzetes bejelentés után joguk van órát látogatni. Az iskola titkári szolgáltatást nyújt az iskolaszintű szülői bizottságnak. A tanulói bizottságnak saját költségvetése van, melyről évente beszámol.^{9./}

A részvételi testületek működéséről szóló beszámolók szerint ezek gyakran mesterkéltek, formálisak. A szülők és a tanárok között más országokhoz viszonyítva nem túl gyakoriak a konfliktusok. Az iskolatanácsok megalakulását nagy várakozás előzte meg, de a legtöbb helyen frusztráló hatású volt, hogy a tényleges beleszólási lehetőségeik csekély volt.

Az iskolatanácsok létrehozását a hetvenes években a szövetségi kormány támogatta, de kiderült, hogy ez fenyegette a társadalom akkor még meglévő és nagyra értékelt politikai konszenzusát. 1973-ban a szövetségi oktatási minisztérium mellett működő konzultatív testület, a Bildungsrat ajánlást dolgozott ki egy oktatásirányítási reformra, amely radikálisan megnövelte volna az iskolák önállóságát, megbontva a centralizált tartományi irányítási rendszert. Az iskolák önállóságának a tartományi irányító bürokráciával szembeni erősítését a szövetségi politikusok többek között az iskolaszintű irányító testületek hatalmának a kibővítésével akarták elérni, melyek széleskörű részvételi jogokat biztosítottak volna az iskolák működésében érdekelt helyi tényezőknek. Ez a szövetségi politika azonban megbukott a tartományok ellenállásán, melyeknek a hetvenes évekre az oktatás maradt az egyetlen fontos irányítási területük. Ugyanakkor a szülők és az iskola közötti kommunikációnak tartományi szintről intézményi szintre vitele a tartományi szinten mindaddig fenntartott oktatáspolitikai egyensúly megbomlásával fenyegetett. A szövetségi kormány ezt a programot levette a napirendről /nemsokkal később magát a tervezet kidolgozó testületet is feloszlatták/.

A nyugat-németországi példa egy olyan környezetben mutatja meg az iskolatanácsok és általában a laikus részvétel működését, ahol az irányítási rendszer /tartományi szintű/ centralizáltsága miatt kevés fontos intézményszintű döntés hozható s ahol e centralizáltság fenntartásához ugyanakkor a politikai stabilitás megőrzéséhez kapcsolódó érdekek fűződnek. Ugyanakkor a liberális jogviszonyok elismerik a szülői érdekeket, amelyek e centralizált struktúrán belül kifejeződhetnek. Ezek elsősorban "fogyasztói" érdekként jelennek meg: a szülőknek joguk van információt kapni a "várásolt áru" minőségéről és szabadon

választhatnak a különböző "árúk" között. Érdekeiket szervezetten kifejezésre juttathatják.

E példával kapcsolatban még egy fontos dolgot érdemes megemlíteni. Az NSZK-ban - szemben a legtöbb nyugat-európai országgal - nem hajtottak végre komprehenzív iskolareformot. A szelektív iskolarendszer megkönnyíti az iskolák és a szülők közötti kapcsolattartást, mivel az egyes iskolafajták viszonylag homogén szülőközösséggel állnak szemben. A centralizáltság mellett ennek köszönhető, hogy amíg tartományi szinten éles oktatáspolitikai viták folynak, a politikai megosztottság csak kevésbé tevődik át az iskolaszintű részvételi intézményekre.

2. Franciaország

Az iskolaszintű részvételt biztosító választott testületek létrehozását és működését itt határozták meg leginkább az oktatáson kívüli politikai konfliktusok.^{10./} A francia iskola- és osztálytanácsokat 1968-ban hozta létre a kormányzat a gaulle-ista autokratizmus és az ennek szellemében működő iskolák ellen lázadó diákok és szülők politikai követeléseinek engedve. Az új intézményeket létrehozó intézkedések tulajdonképpen az iskolák politikailag aktivizálódó közönségének és a politikai centrumnak a megegyezéséből születtek, amely megegyezés részben az oktatásirányító bürokráciával, részben a szakmabeliek konzervatívabb csoportjaival szemben fogalmazódott meg.

Franciaországban a szülői szervezkedésnek nagy hagyományai voltak. Az első szülői szervezetek a század tizes-huszas éveiben alakultak, s ezek - szemben németországi párjaikkal - folyamatosan működhettek is. A hatvanas években három jelentősebb országos szülői szervezet működött. Legnépesebb a baloldali tanítószakszervezetből kivált és a hetvenes évek során attól mindinkább eltávolódó F.C.P.E.

/Szülői Tanácsok Szövetsége/, amelyet vezetőjének neve alapján hosszú ideig Cornec-szövetségnek hívtak, s amelyben főleg az elemi iskolás gyerekek szülei voltak jelen. A másik nagyobb szervezet a P.E.E.P /Közoktatásban tanuló gyerekek Szüleinek Szövetsége/, amely mérsékelt jobboldali elveket követ, s amelyben inkább középiskolás tanulók szülei vannak jelen. Ezt vezetője neve után sokáig Lagarde-szövetségnek is nevezték. Végül jelentősebb szervezet a katolikus U.N.A.P.E.L., amelyben azonban elsősorban a privát szférában tanuló gyerekek szülei vannak képviselve, s amely az iskolatanácsokkal kapcsolatos küzdelmekben nem is vett részt.

A privát szférában a katolikus szülőszervezet irányításával már 1968 előtt létrejöttek az iskolatanácsok, amelyek sok szempontból modellt jelentettek a közoktatás számára is. 1968-ban, amikor a politikai válság leküzdésére a kormányzat szorgalmazni kezdte a részvétel intézményeinek a kialakítását a társadalomirányítás minden szférájában, az említett szülői szervezetek és ezek aktivistái vállalták a részvételi intézmények megszervezését az iskolákban. Az iskolatanácsok /conseil d'administration, conseil d'établissement, conseil d'école/ összetételét a rendelkezések így határozták meg: a tagok 1/3-a a tantestület képviselői, 1/3-a az irányító hatóságokéi és a maradék 1/3-a a szülőkéi, illetve a középiskola felsőbb fokozatán fele-fele arányban a szülőkéi és a diákokéi. A szülők képviselőket iskolaszintű közvetlen, titkos szavazással választották meg a szülőszervezetek listái alapján, és a választásokat a szülői szervezetek szervezték meg.

Az iskolatanács intézményét az elemi iskoláknál csak 1976-ban vezették be, ahol a választásokat hasonló módon bonyolították. Az iskolatanács-választások tehát a politikai választások mintájára

zajlanak, ahol a szülői szervezetek töltik be a politikai pártok funkcióját, s minthogy e szervezetek politikailag megosztottak, maguk az iskolatanács-választások is közvetlen politikai jelleget öltenek, ahol a jobb és baloldal verseng egymással. Jelölteket természetesen nemcsak a szülői szervezetek állíthatnak, hanem bárki jelöltetheti magát. Az első választásokat igen nagy érdeklődés kísérte, amely később fokozatosan csökkent. Az 1977-es iskolatanács-választásokon a szülők 50 %-a, az 1978-ason 42 %-uk, az 1979-esen 37 %-uk vett részt.

Az iskolatanácsok aránylag nagy hatáskörrel rendelkeznek, így például jelentős szerepük van az iskolai költségvetés elosztásában és a legkülönbözőbb nem közvetlenül előírt tantervhez kapcsolódó tevékenységek megszervezésében. Tevékenységüket itt is körülhatárolja az oktatási rendszer hagyományosan centralizált jellege.

Az iskolaszintű részvételi intézményeknél Franciaországban nagyobb port kavartak fel azok az intézmények, melyek a szülőket és a tanulókat az u.n. osztálytanácsokba /conseil de classe/ vonták be. Az osztálytanácsokat még 1939-ben hozták létre az egy osztályban tanító tanárokból azzal a feladattal, hogy közösen értékeljék az egyes tanulók teljesítményét és döntsenek további iskolai pályafutásukról. 1968-ban ennek a korábban egyértelműen szakmainak tartott feladatnak a szakjellegét vonták kétségbe a diák és szülő lázadók, azt követelve, hogy tegyék nyilvánossá a tanulók sorsáról való döntés folyamatát és őket is engedjék be ennek a szakmai birodalomnak a határai mögé. Az iskolatanácsokkal egyidőben így létrehozták a szülők és tanulók képviselőinek a jelenlétében megtartott értékelő értekezletformát, az osztálytanácsot /a középiskolában ugyancsak 1968-ban és az elemi iskolában 1976-ban/.

Az osztálytanácsokba a szülők és tanulók két-két képviselőt küldhetnek. Az utóbbiak közvetlenül választják meg a képviselőiket, az előbbieket a szülőszervezetek jelöltjei közül az iskolatanács-választáson elért eredmények figyelembevételével az igazgató nevezi ki. Az üléseket az iskolaigazgató vezeti. Az üléseken az osztályba járó valamennyi tanuló esetét megtárgyalják és nyilvánosan hoznak döntést az értékeléséről illetve továbbhaladásáról. A középiskolákban a tanárok ellenállásának engedve a hetvenes évek elején visszaállították az osztálytanács előtt összeülő tanári tanács intézményét, amely zárt ülésen a laikus képviselők nélkül hozza meg a döntéseket s ezeket csak ismerteti ezek előtt. Az osztálytanács tevékenységét a központi előírások csak nagy vonalakban szabályozzák, a helyi eljárásokat helyi szabályozással alakítják ki. Ennek megfelelően ezeknek az intézményeknek a működésében iskolánként nagy különbségek találhatók.

A különböző beszámolókból jól rekonstruálható az osztálytanácsok működése. Kiderül belőlük, hogy ez szakmabeliek és a laikusok közötti kommunikációt szolgáló intézmény a legtöbb helyen a két fél konfliktusának a szinterévé válik, amelyet gyakran a résztvevő felek politikai-világnézet különbözőségei is megosztanak. Ha ezek túl nagy mérvűek és nagy érzelmi töltés is van mögöttük, a kommunikáció legátlődik és az ülések formálissá válnak. Hozzá kell tenni, hogy a beszámolók nagy részéből az osztálytanácsokkal és az ott kialakítható kommunikációval kapcsolatban irreális elvárások tűnnek elő, melyeknek ezek nyilván csak kevés helyen tudnak megfelelni.

A baloldali szülőszervezetek aktivistái eleve gyanakvással vesznek részt a "kapitalista iskola" által szervezett intézményekben. Radikális javaslataikat az iskola átalakítására ezeken keresztül nem tudják érvényesíteni, alapélményüket a merev strukturákba való

beleütközés határozza meg. "A tanítók - olvasható egy beszámolóból - támadva érzik magukat, mihelyt kérdéseket intéznek hozzájuk, legyen szó akár egy egyszerű magyarázatról. Tűrhetetlen agresszióknak tekintik a szülők minden behatárolási kísérletét a birodalmukba."^{11./} Egy tanítószakszervezeti vezető így nyilatkozott az osztálytanács intézményéről: "Arra vagyunk ítélve, hogy a szülők ítélőszéke elé álljunk."^{12./} Egy másik pedig ezt mondta: "Arról, amit az osztályteremben csinálók, csak a hivatali feletteseimnek adok számot."^{13./} Egy tanító azzal fenyegetőzött, hogy "Ha beteszik nekünk a szülőket az osztályba, széttépem a szakszervezeti könyvemet."^{14./}

A francia példa elsősorban arra jó, hogy megmutassuk milyen módon működnek a részvételi intézmények egy politikailag megosztott társadalomban, illetve hogyan tükröződik a társadalom politikai polarizáltsága ezekben az intézményekben. A francia iskola- és osztálytanácsok egy rendkívül merev, konzervatív oktatási rendszerben radikális baloldali követelések eredményeként jelentek meg, és a politikai meghatározottságukat mindmáig nem veszítették el. E szervezetek ott a legkevésbé működőképesek, ahol ez a politikai megosztottság a legerősebb, ahol tehát konzervatív tanárok találkoznak baloldali szülő aktivistákkal, vagy ahol baloldali nevelők találkoznak konzervatív középosztálybeli szülőkkel. Jellemző a részvételi intézmények zavartalan működése a privát szektorban, ahol szakmabeliek és laikusok között nincs politikai megosztottság. A beszámolók szerint persze az állami szektorban is van sok működőképes testület.

3. Olaszország

Az oktatásirányító bürokrácia és a hetvenes évekig a nevelői szakma maga is Olaszországban a Kereszténydemokrata Párt ellenőrzése illetve befolyása alatt állt.^{15./} Az iskolai részvételi intézményeknek

a kialakulása itt is, akárcsak Franciaországban, a politikai baloldalnak az elitképző iskolával és a "burzsoá iskolarendszerrel" szembeni bírálatával kapcsolódott össze. Olaszországban meghatározó tényező volt az oktatási szolgáltatásoknak a mediterrán országokra általában jellemző alacsony, néha nyomoruságos szintje.

Az iskolai részvétel intézményeit egy 1973-as törvény hozta létre. Az első iskolatanácsokat 1975-ben választották meg, tényleges működésük ezután kezdődött el. A törvény értelmében több elemi iskola /6-11 évesek/ részvételével u.n. módszertani körök /circoli didattici/ alakultak. Az egy ilyen körbe tartozó iskolák nevelői és szülői évente képviselőket választanak az u.n. osztályközi tanácsba /consiglio di interclasse/, melynek elnöke a módszertani kör igazgatója. Az alsó /11-14 évesek/ és a felső /14-18 évesek/ középiskolákban osztályszintű és iskolaszintű iskolatanácsok alakultak. A felsőközépiskolákban e választott testületekben tanuló-képviselők is vannak.

Az iskolatanácsok 6-8 taguak, melyekben azonos számú nevelő és szülő képviselő van. A felső-középiskolákban a szülők számára fenntartott helyek felét a tanulók kapják meg. A tanulókat évente, a többi tagot háromévenként választják. Az iskolatanácsok elnöke egy abszolút többséggel megválasztott szülő. Feladatuk az iskolai költségvetés elosztása, a tanév megszervezése, tanterven kívüli programok szervezése stb.

Az olasz rendszer fontos eleme, hogy az iskolaszintű testületek mellett az oktatásirányítás magasabb hierarchikus szintjein választott részvételi testületek működnek /u.n. organi collegiali/. Így 759 körzeti iskolatanács is működik /egy körzetnek 100-200 ezer lakosa van/, melyekben már nemcsak szülő és nevelő képviselők vannak. 44-48 taguknak több, mint a felét választják, a többi meghatározott

szervezetek kijelölik. A választott tagok a következők: iskolaigazgatók és módszertani kör igazgatók /4 fő/, nevelők /6 fő/, szülők /7 fő/, tanulók /7 fő/, nem nevelő iskolai személyzet /2 fő/. A nem választott tagok a következők: szakszervezetek képviselői /5 fő/, önálló vállalkozók /2 fő/, fontosabb helyi gazdasági, kulturális stb. szervezetek képviselői /3 fő/, a helyi tanács tagjai /7-11 fő/, tartományi képviselők /3 fő/. Ezeket a testületeket háromévenként választják. Feladatuk fejlesztési tervek készítése, költségvetési források elosztása, új források feltárása, új oktatási programok szervezése stb. Végrehajtó bizottságuk viszonylag nagy hatalommal rendelkezik.

A körzeti iskolatanácsok felett működik 95 tartományi tanács, mely a körzetiekhez hasonló létszámúak és összetételűek. Ezeket a minisztériumot képviselő tartományi oktatásügyi vezető, a proeditore irányítja és a tartományi oktatásirányító bürokrácia ellenőrzése alatt működnek. Végül van egy országos testület is, amely 60 választott és 11 kijelölt taggal rendelkezik, s amely elsősorban az oktatási miniszter tanácsadó szerveként működik.

Ezek a testületek az oktatásirányító bürokrácia felépítését tükrözve hierarchikus rendbe szerveződnek és e bürokrácia ellenőrzi őket. Döntéseiket jóvá kell hagyatniuk az oktatásirányító hatóságokkal, s ez a jóváhagyás gyakran rendkívül hosszú folyamat. A minisztérium szoros tantervi kontrollt gyakorol az iskolák felett, így az autonóm döntésekre eleve kevés lehetőség van. Az ilyen döntések megvalósításának az egyik legnagyobb akadálya azonban leggyakrabban a testületek önálló rendelkezése alá tartozó források hiánya.

A beszámolók szerint az iskolatanácsok működését kezdetben zűrzavar jellemezte. A hatáskörök nem voltak tisztázva és nagy ellentmondás volt a nekik tulajdonított politikai jelentőség és a

bürokratikus kontroll megszabta szűk lehetőségeik között. A megválasztott aktivisták több helyen nagy munkával ambiciózus programokat dolgoztak ki, de ezeket a hatóságok vagy nem engedélyezték, vagy nem adtak rájuk pénzt. Helyenként rendkívüli források felhajtasával sikerült új programokat szervezni.

A testületek működését a Kereszténydemokrata Párt, az oktatási-irányítók és a szakmabeliek többsége gyanakvással figyelte és igyekezett akadályozni. Összetételük és tevékenységük itt is a társadalom politikai megosztottságát tükrözte. Felmérések szerint a leggyakrabban az iskolázottabb, jobbmódu középosztálybeli szülők kerültek be az iskolai és körzeti tanácsokba. A nevelők főleg ezekkel a középosztálybeli szülőkkel tudtak együttműködni, akik az oktatásról konzervatívabb nézeteket vallottak és tiszteletben tartották az iskolák hagyományait illetve a szülők szakmai autonómiáját. Az iskola tanács-választásokon való részvétel évről-évre csökkent, különösen a magasabb iskolafokozatoknál /1979-ben a felső-középiskoláknál a szülői részvétel csak 22.1 %-os volt/. A hetvenes évek legvégén a testületek összetétele mindinkább konzervatív irányban tolódott el.

Az olasz példa, a franciához hasonlóan, olyan helyzetet szemléltet, ahol a részvételi intézményeket baloldali társadalmi nyomásra vezetik be egy konzervatív iskolarendszerben. A részvételi intézményektől a radikális reformelképzelésekkel fellépő társadalmi aktivisták a rendszer egészének az átalakulását várták. Ez a politikai törekvés a szakmai és irányítói konzervativizmus ellenállásán megbukott, s működőképes intézmények ott alakultak ki, ahol ezek kevésbé tükröztek politikai megosztottságokat. Noha a részvételi intézményekkel szemben támasztott politikai elvárások nem teljesültek, ezek az intézmények hozzájárultak a szakmai-irányítói szféra és a szélesebb társadalom

közötti elzárkózás oldásához.

4. Anglia

Angliában a francia és olasz példáknál látottakkal ellentétes irányu folyamatok jellemezték az iskolai részvételi intézmények fejlődését.^{15./} Itt egyfelől a hatvanas-hetvenes években a hatalmon lévő Labour párt kormányzati szinten sikerrel érvényesítette baloldali oktatáspolitikáját, másfelől magát a jelentős szakmai autonómiával rendelkező nevelői szakmát is baloldali-progresszív törekvések jellemezték. A szociális szempontokat kihangsúlyozó állami oktatáspolitikának és a nevelők szakmai autonómiájának az elfogadásán alapuló konszenzust itt a társadalom konzervatív erői kérdőjelezték meg és főképp ez utóbbiak határozták meg a részvételi intézmények fejlődését is.

A decentralizált angol oktatási rendszerben a lokalizmusnak hagyományos nagy szerepe volt és adottak voltak az oktatás feletti helyi társadalmi-politikai ellenőrzés intézményei is az iskolai szintű irányító testületekben /az elemi iskolákban u.n. managing bodies, a középfoku iskolákban u.n. governing bodies működtek/. E testületek azonban a hatvanas-hetvenes években nem sok szerepet játszottak. Jelentőségük csak a privát szférában maradt fenn. Az állami szférában a helyi oktatásirányító hatóságok állították fel és működtették őket. Tagjaikat a helyi politikai pártok és maguk a helyi hatóságok jelölték ki s ugyanazon politikai erők ellenőrzése alatt álltak, mint az egész helyi közigazgatás. E testületek tehát pártpolitikai alapon szerveződtek, gyakorlatilag a helyi hatóságokat képviselték és közvetlen nevelői vagy szülői képviseletre nem nyújtottak lehetőséget. Sok helyen a település összes iskolájának egy irányító testülete volt.

A hetvenes évek elején olyan folyamatok indultak el, melyek egyre

inkább ráirányították a figyelmet a szülői részvétel kérdésére. Ekkor jött létre a CASE /Confederation of Associations for the Advancement of State Education/ elnevezésű szülői szövetség, amely az állami oktatás minőségének a javításán fáradozó szülői-nevelői egyesületek országos szervezete lett. Az első ilyen egyesületet Cambridge-ben hozta létre néhány középszálybeli szülő, akik egy helyi elemi iskola helyzetének a megvitatására gyűltek össze. Céljuk az volt, hogy az iskolájukról több információhoz jussanak, többet tudjanak az oktatáspolitikáról és megpróbáljanak beleszólni az iskolát érintő kérdések eldöntésébe. Ilyen szülői fogyasztói érdekeket képviselő egyesületek később több helyen alakultak. Hasonló célok érdekében szerveződött meg egy országos tanácsadó központ /Advisory Center for Education/, amely kiadott egy fogyasztói tanácsokat adó folyóiratot /"Where"/. Ezek a szervezetek eleinte "az én gyermekem" alapon foglalkoztak az oktatás kérdéseivel, később jellemzőbb lett rájuk az oktatáspolitikai szemléletmód és az oktatási rendszer egészében való gondolkodás. A hetvenes évekre az oktatáspolitikát befolyásolni tudó érdekszervezetekké váltak.

A konzervatív és a liberális párt a hatvanas évek vége óta egyre inkább támogatta a szülői beleszólást, ami főképp a Labour párt komprehenzív átszervezést szorgalmazó politikája ellen irányult és a helyi átszervezések ellen fellépő szülőkre támaszkodott. Különösen a szabad iskolaválasztás jogát és az ehhez szükséges jó minőségű és bőséges információhoz való szülői jogot hangsúlyozták ki. A hatvanas évek közepén az ellenzékben lévő konzervatív párt megpróbált egy a szülői jogokat deklaráló törvény /Parents' Charter/ elfogadtatni a parlamenttel.

Nagy lökést adott az iskolaszintű irányító testületek

megerősítésére irányuló törekvéseknek a helyi közigazgatásnak a hetvenes évek elején történt átszervezése. Ez az átszervezés csökkenteni kívánta a helyi igazgatás ágazati szegmentáltságát és a helyi tanácsokon belül integrálta a különböző szakágazatok tervezési és pénzügyi irányítását, ami csökkentette az oktatásügyi igazgatás autonómiáját és az oktatási minisztérium irányítói hatalmát. Ezt ellensúlyozandó, a minisztérium erőteljesen támogatni kezdte az egyes iskolának a helyi hatóságoktól való önállóságát, aminek egyik zálogát éppen az iskolaszintű irányító testületek megerősítésében látta. A helyi közigazgatáson belül zajló integrációs folyamatok a nevelői szakma számára is vonzóbbá tették az iskolaszintű testületek gondolatát.

A szakmabeliek között jellegzetes megosztottság volt ezekkel a testületekkel kapcsolatban. A középiskolai tanárok szervezeti támogatják őket, mert bennük láttak garanciát a helyi hatóságoktól való függésük csökkenésére, és mert az iskolák társadalmi /szülői/ környezetével jól együtt tudtak működni. Ezzel szemben az elemi iskolák nevelői hagyományosan szemben álltak e testületekkel. Attitűdjüket még a XIX. század végéig terjedő tapasztalatok határozták meg, amikor a laikus helyi irányító testületek alól a szakmai irányító bürokrácia testületei /school boards/ alá kerülésüket felszabadulásként élték meg. A helyi hatóságok szakmai jellegének a csökkenése és a szülői beleszólás kiterjesztésére irányuló követelések azonban a hetvenes évek második felére egyre kevésbé elfogadhatóvá tették az iskolaszintű irányító testületeket elutasító álláspontot. A nevelői szakma igényei így ekkorra elsősorban arra irányultak, hogy e testületekben biztosítsák a nevelők kellő képviselését.

Az iskolairányításban való szülői és nevelői részvétel kérdése

a hetvenes évek közepére vált kormányzati lépést igénylő politikai kérdéssé. Ennek egyik megnyilvánulása volt egy nagy port felkavaró eset. Egy londoni alsó-középiskola laikusokból álló irányító testülete 1976-ban bírálni kezdte az iskolában folyó oktatás hatékonyságát. A helyi hatóság vizsgálóbizottságot küldött ki, amely az irányító testületnek adott igazat. Az iskola igazgatóját ezt követően elbocsátották. Az angol oktatásügyben a nevelői autonómiák ez a laikusok /főleg szülők/ által történő megkérdőjelezése példátlan volt és a közvéleményt erősen foglalkoztatta.

Az iskolairányításban való részvétel politikai kérdéssé válása késztette a hatalmon lévő Labour kormányt arra 1975-ben, hogy létrehozza az u.n. Taylor-bizottságot, melynek javaslatokat kellett kidolgoznia a részvételi intézmények szervezetével és működésével kapcsolatban. A bizottság munkáját és jelentését nagy politikai érdeklődés kísérte. Az érdeklődés középpontjában az a kérdés állt, hogy az iskolaszintű irányító testületek hogyan illeszthetők bele a politikai rendszer egészébe, hogy érintik a demokratikus választásokon alapuló helyi hatalmi szerkezetet.

A Taylor-jelentés olyan iskolai irányító testületeket javasolt, melyekben jelentős arányu nevelői és szülői képviselet lett volna, lecsökkentve a helyi hatóságok súlyát. A későbbi vitákban ez ellen hozták fel, hogy ezáltal az iskolák kikerültek volna a legitim helyi igazgatási-politikai intézmények ellenőrzése alól. Így például megtörténhetett volna az, hogy nem ugyanaz a politikai erő ellenőrizte volna őket, amelyet erre a helyi politikai választások felhatalmaztak.

A Taylor-bizottság képviseleti jogot kívánt adni a 16 év feletti tanulóknak. A helyi társadalmi-gazdasági szervezetek képviseletét

ugy oldották volna meg, hogy a megválasztott nevelői, szülői és helyi hatósági képviselők kooptálták volna ezek képviselőit. A nem nevelő iskolai dolgozókat a bizottság nem akarta bevonni az iskolatanácsokba, de a helyi hatóságok számára biztosította volna annak a jogát, hogy ezeket is bevonják, ha úgy látják jónak. Az így megszerveződő testületeknek tantervi kérdésekben jelentős beleszólási jogot kívántak adni /pl. a jóváhagyásához akarták kötni az iskolai tantervi változtatásokat/, és arra is feljogosították volna őket, hogy az iskola nevelés minőségét értékeljék. A bizottság törekvéseit többek között az vezérelte, hogy ne olyan látszattestületeket hozzon létre, mint amilyenek Franciaországban és Olaszországban alakultak.

A Taylor-féle tervezet az említett politikai aggályok miatt csak részben valósult meg. A későbbi oktatási törvények olyan kompromisszumos formákat hagytak jóvá, melyek biztosították ugyan a nevelői és szülői részvételt, de mindezt a helyi igazgatási-politikai rendszer ellenőrzése alatt. 1978-ban a Labour kormány azt írta elő, hogy a helyi hatóságok 50 %-nál nagyobb arányban nem lehetnek képviselve az iskolatanácsokban. 1979-ben a hatalomra kerülő konzervatív kormány nem írt elő képviseleti arányokat, csak arra kötelezte a helyi hatóságokat, hogy ezekbe a testületekbe szülőket is vegyenek be. A szülői érdekképviseletet hatalomra kerülése után a konzervatív párt csak annyiban támogatta, amennyiben az nem veszélyeztette helyi politikai hatalmát, így a szabad iskolaválasztást jelölte meg a szülői érdekérvényesítés legfontosabb formájaként. 1980-ban a helyi hatóságok és az iskola irányító testületek /mely utóbbiakat ettől kezdve egységesen governing bodies-nak hívják/ fontos feladatként írták elő a szülők informálását, amely fontosabbá vált, mint a közvetlen beleszólás.

Az angol példa mindenekelőtt azt szemlélteti, hogy milyen konfliktus alakulhat ki az iskolairányításban való szülői és nevelői részvétel igénye és az oktatásirányítás politikai ellenőrzésének a kívánalma között. A mi szempontunkból különösen tanulságos még annak a figyelemmel kísérése, hogy a helyi közigazgatás integrálódásának és szakmai jellege visszaszorulásának a hatására hogyan változik meg a nevelői szakmának és az oktatás szakmai irányítóinak az iskolatanács jellegű intézményekkel kapcsolatos álláspontja. E folyamatok hatására a nevelői szakma érdekeltté válik abban, hogy iskolaszintű irányító testületek létrehozásával, akár laikusok bevonása árán is csökkentse az egyre kevésbé szakjellegű helyi igazgatástól való függését.

5. Skandináv országok

Közös hagyományaik ellenére ezekben az országokban nagyon eltérő az iskolaszintű irányító testületek szerepe.^{17./} E testületek súlya minimális az évtizedeken keresztül koncepciózus állami oktatáspolitikát folytató szociáldemokrata uralom alatt álló, erősen centralizált rendszerben és rendkívül nagy az állam oktatáspolitikai szerepét korlátok között tartó decentralizált dán rendszerben. A norvég rendszer a kettő között áll.

a./ Svédországban gyakorlatilag nincsenek szülői részvételt biztosító intézmények. A nevelőknek az iskolák irányításában való részvételét több iskolaszintű konferencia és testület segíti, de ezek jelentősége is kisebb, mint a többi országban. A felső-középiskolákban /16-19 évesek/ u.n. együttműködési bizottságok vannak, melyeknek tagjai az iskola igazgatója, két nevelő, 2 tanuló és a helyi tanács két embere, de ezek súlya sem jelentős. Az u.n. alapiskolában /6-16 évesek/ nincs megfelelője ezeknek a testületeknek, bár kísérleti jelleggel több önálló alsó-középiskolában /13-16 évesek/ működik

ilyen. E bizottságok feladatai a tanulók jólétével kapcsolatos témák megvitatása, az iskolák belső szabályozásának a véleményezése, a helyi közösség és az iskola kapcsolatának az ápolása stb. A szülői részvétel kérdése még a kutatások szintjén sem igen merül fel. Ahol ilyen van, ott az informális vagy helyileg szabályozott.

A részvételi intézményeknek ez a hiánya megfelel a svéd szociáldemokrácia elképzeléseinek, melyekben az iskola társadalom átalakításának az eszköze, s így nem engedhető meg, hogy működését a részvételi intézményeken keresztül a konzervatív középosztálybeli szülők határozzák meg. A hetvenes évek közepén azonban itt is elindult valamilyen mozgás, amely a szociáldemokrata etatizmus baloldali bírálatahoz kapcsolódott hozzá. 1974-ben egy reformbizottság alakult, amely iskolaszintű irányító testületeket akart létrehozni többségi nevelői és kisebbségi szülői képviseléssel. 1976-ban a parlament és az oktatási minisztérium részben elfogadta e bizottság javaslatait és további kidolgozásukat ajánlotta.

A kidolgozott végleges koncepció egy a hagyományos iskolai kereteket felbontó, integrált közösségi tevékenységeket előtérbe helyező radikális iskolaképre épült. Ez a reformpedagógiai iskolakoncepció a helyi közösségnek a nevelésbe való intenzív bevonását szorgalmazta és ennek megfelelő intézményi kereteket javasolt. A politikai-igazgatási szféra azonban ezt a koncepciót elvetette, aminek jól ki-vehető okai voltak.

Egyfelől ez a radikális reform megbontotta volna az egyértelmű adminisztratív felelősség rendszerét, amely egyik politikai pártnak sem állt érdekében. Másfelől szembenállt azzal a szociáldemokrata társadalompolitikával, amely a társadalomirányítást az ipari demokrácia ideológiájának megfelelően kívánta alakítani. Az ipari demokrácia

résztvételi mechanizmusai a munkáltatói rendszerben szerződő viszonyban lévő feleknek biztosítanak résztvételi jogokat, tehát elsősorban a szakszervezeti hatalomra épülnek. Az oktatás szférájában azonban csak a nevelők ilyen szervezett szerződő felek, s az ipari demokrácia elvei nekik is mint munkavállalóknak biztosították a beleszólás jogának a kiterjesztését. Ebbe a konstellációba nem fért bele a szülői hatalom vagy a tanulói beleszólás megerősítése, s a szervezett munkavállalóként fellépő nevelők meg is tudtak akadályozni minden erre irányuló törekvést.

b./ Norvégiában a szülői részvételnek komoly történeti hagyományai vannak. Már 1889-ben törvény mondta ki, hogy minden iskolában közvetlenül választott szülői képviselőkkel is álló és kiterjedt ellenőrzési jogokkal rendelkező bizottságokat kell létrehozni. 1959-től e bizottságok így épültek fel: 3 szülő, 1 nevelő és 1 helyi tanácsi képviselő.

1969-ben a participációs ideológiák terjedésének az idején a parlament úgy döntött, hogy az iskolai résztvételi intézményeket tovább kell fejleszteni. 1972-ben iskolánként külön nevelői, szülői, tanulói és nem nevelői iskolai dolgozókból álló tanácsokat hoztak létre, melyek egy csucsszervet is választottak. Ez utóbbi összetétele így alakult: az iskola igazgatója, a szülői tanács végrehajtó bizottságának két tagja, a helyi tanács oktatási bizottságának egy tagja, a tanulói tanács két képviselője /13 év felett, szavazati jog nélkül/ és a nem nevelő személyzet egy tagja /összesen hét fő/. Ennek az iskolatanácsnak a feladatait azonban a rendelkezések nem tisztázták kellőképpen és a hatalmuk kiterjesztésére irányuló minden törekvés a nevelői szakszervezetek ellenállásába ütközött. Később 1976-ban a tevékenységüket újra szabályozták. Ekkor a feladataik az

információcserére és a véleménynyilvánításra korlátozódtak.

Mégis a norvég iskolatanácsok nagyobb jelentőséggel bírnak, mint a svéd megfelelőik. Felmérések szerint az iskolaigazgatók ambivalens módon viszonyulnak hozzájuk: nem szeretik őket, mert plusz terhet jelentenek a számukra, ugyanakkor fontosnak tartják őket, mert erősítik a pozíciójukat a helyi tanácsok oktatási bizottságával szemben. Az iskolatanácsokat az igazgató általában kontrollálni tudja. Itt is elsősorban a középosztálybeli szülők képviselői vannak felülreprezentálva, ami a baloldali politikusokat gyanakvóvá teszi e tanácsokkal szemben. A baloldali politikusok attitűdjét itt is az az alapképlet határozza meg, hogy az alsóbb iskolafokokban a középosztálybeli szülőkkel szemben inkább akadályozzák a részvételi intézmények fejlődését, míg a magasabb iskolatípusokban a tanulók illetve egyetemisták javára szorgalmazzák ezt.

c./ Dániában a többi európai iskolarendszerbe szinte elképzelhetetlen osztatlan szülői hatalom van, amely ugyancsak régi hagyományokra nyulik vissza. Szemben Norvégiával, a szociáldemokrata politika és a tanári szakszervezetek soha nem képviseltek akkora súlyt, hogy ezeket felbomlaszthatták volna. Az iskolákat egy iskolabizottság irányítja, amely 5-7 választott szülőből áll. Ezek mellett szavazati jog nélkül vannak jelen a nevelők, a tanulók és a helyi tanács képviselői. Maga az iskolaigazgató sem rendelkezik szavazati joggal.

Az iskolabizottságok szülő tagjainak rendes felügyeleti jogaik vannak /óralátogatás, nevelési módszerek értékelése stb./. Ha az iskolában bármit helytelenítenek, az igazgatót lépések megtételére szólíthatják fel /ami azonban a beszámolók szerint igen ritka/. Új nevelők vagy igazgató alkalmazásánál a jelölteket kikérdezhetik és véleményüknek nagy szerepe van a munkáltató helyi hatóság döntésében.

Panaszokat vizsgálhatnak ki, és ha úgy ítélik, hogy az a gyermek érdekeit szolgálja, akkor gyermekeket is felmenthetnek az iskolalátogatás alól /amit a felsőbb hatósággal jóvá kell hagyniuk/. Ők döntenek a költségvetés felhasználásáról, a házirendről /a nevelők és a tanulók meghallgatásával/. A tanulóknak a különböző oktatási formák közötti elosztása szintén szülői, és nem tanári ellenőrzés alatt zajlik.

A skandináv országok példája főleg annak a szemléltetésére jó, hogy az oktatás politikai és szociális funkcióit kihangsúlyozó oktatáspolitikák illetve a nevelői szakszervezetek eltérő sulya miképpen határozzák meg a szülői beleszólás kereteit. Az is jól látható ezek alapján, hogy a társadalmak történetileg kialakult politikai homogenitása illetve megosztottsága és a politikai rendszerek ennek megfelelő szerkezete milyen meghatározó erővel bírnak /ez a homogenitás Dániában a legnagyobb mértékű/.

III. ISKOLATANÁCSOK A MAGYAR KÖZOKTATÁSI RENDSZERBEN

1. Az iskolatanácsok szükségessége

Az iskolatanács jellegű intézményeknek a magyar közoktatás rendszerbe való beépítését, úgy vélem, elsősorban az egyes iskolák önállóságának a növelésére irányuló igény indokolja. Ez elsősorban a nevelői szakma felől fogalmazódik meg, de az oktatásügyi kormányzatnak is több oka lehet arra, hogy ezt az igényt támogassa. Ezek közül néhányat érdemes megemlíteni.

A nyolcvanas évekre lezárult az iskolarendszer és a nevelői gyakorlat radikális átalakítását célzó reformok időszaka, ami hosszú időn keresztül megkívánta, hogy az állam az oktatás felett szoros ellenőrzést gyakoroljon. Ez a változás a szakmai-politikai köztudatban úgy fogalmazódott meg, hogy a radikális reformok útján történő korszerűsítés helyét a "folyamatos korszerűsítés" kell, hogy átvegye. Noha részben modernizációs, részben általános politikai okokból a kormányzat továbbra is érdekelt az oktatás politikai elszámoltathatóságának a fenntartásában, ehhez hasonló súlyú kíváncsalmommá vált a helyi társadalmi kezdeményezésekben rejlő energiák felszabadítása. Kormányzati érdek fűződik tehát az olyan intézményi formák kialakulásához, melyek a helyi kezdeményezéseknek keretet biztosíthatnak. Az ilyen intézményi formák funkcióinak, felépítésének és működésének olyan szabályozása a reális, amely az oktatás politikai elszámoltathatóságának és a helyi kezdeményezések támogatásának az elveit össze tudja egyeztetni.

Jelentős kihívást jelent két egymással összefüggő jelenség: az egyik az iskolai oktatás és a nevelői szakma társadalmi elismertségének a csökkenése, a másik az oktatással szemben megfogalmazódó társadalmi igényeknek az ellentmondásossága. E kihívásoknak a hagyományos

irányítási rendszer nem tud megfelelni. A társadalmi elismertség csökkenése megkívánja, hogy elősegítsék magas szakmai színvonalon álló, kreatív és vállalkozó szellemű egyéneknek a nevelői szakmába való beáramlását, az igények ellentmondásossága pedig azt, hogy ezeknek megfelelő differenciált oktatás szolgáltatások alakulhassanak ki. Mindkét szempont feltételezi az iskolák önállóságának a növekedését, ami az utóbbi években szintén fontos szakmai kíváncsalmként fogalmazódott meg. A korábbiakban láttuk, hogy a nevelők szakmai önállóságának és az iskoláknak a közvetlen társadalmi környezetük felé való nyitottságának a szempontja egymással ellentétbe kerülhet, az iskolatanács jellegű intézmények működését azonban lehetséges úgy szabályozni, hogy ennek a valószínűsége csökkenjen.

Az elmúlt évtizedekben az oktatáspolitikai leglényegesebb eleme az egységesítésre való törekvés volt. A nyolcvanas évekre fontos oktatáspolitikai törekvéssé vált az egyéni vagy helyi lehetőségeknek megfelelő differenciálás, ami szoros központi ellenőrzés mellett elképzelhetetlen. A differenciálással kapcsolatos döntések vagy javaslatok jelentős részét helyi-intézményi szinten kell meghozni illetve megfogalmazni, ami ugyancsak megkívánja az intézmények önállóságát. Az iskolai önállóság növekedésének a lehetőségeit tágitja két olyan oktatásügyi történéssorozatnak a lezárulása, melyek a hetvenes évek folyamán erőskezdő megyei szintű irányítást feltételeztek. Az egyik az iskolakörzetesítési hullám, a másik pedig a megyei középfoku iskolaszerkezetnek a megyei munkaerőigényeknek megfelelő átszervezése. Ezek a történések a hetvenes évek során az oktatás szférájában megyei szinten megállították a közigazgatási decentralizálódás korábban elindult folyamatát, noha a kormányzat közigazgatással kapcsolatos politikája a további decentralizálást és a helyi közigazgatás megerősítését

szorgalmazta.

Az elmúlt évtizedekben átalakult az iskolák társadalmi környezete, csakugy mint maga a nevelői szakma. Az oktatásirányítás mai rendszerének a kiépülése idején az iskolák jelentős részének a társadalmi környezetét az elmaradottság jellemezte. Jelenleg ez a környezet komoly szellemi és anyagi forrásoknak van a birtokában, ami vonatkozik egyrészt a gazdasági szervezetekre, másrészt a családokra. Ami a nevelői szakmát illeti, a jelenlegi nevelők jelentős része magas képzettséggel rendelkezik. A többségük az 1956 utáni politikai konszolidációt követően állt munkába, ami meghatározza a politikai hatalomhoz való viszonyukat.

A gazdaság szférájában elsősorban gazdaságpolitikai okokból a nyolcvanas években elindult a demokratikus részvétel intézményi formáinak a kiépülése. Ezek működőképességéről még nem lehetnek tapasztalataink, de ha ezek az irányítási rendszer tartós elemeivé válnak, kihívást fognak jelenteni az oktatási kormányzat számára. Részvételi jogoknak a gazdaság szférájában való kitágulása előbb-utóbb nyomást fog gyakorolni a társadalom intézményrendszerének egyéb szféráira, így az oktatásra is, amire a kormányzatnak valamilyen választ kell adnia.

Felmerülhet az a kérdés, vajon az iskolai önállóság növelésének az igénye miért indokolja az iskolatanács jellegű intézmények létrehozásának a szükségességét. Elvileg az iskolai önállóság növekedhetnek az iskolák társadalmi környezetének a bevonása nélkül is, pusztán a nevelők illetve tantestületek szakmai döntési jogainak a kiszélesedésével. Ugy gondolom azonban, hogy a valóságban egy ilyen megoldás nem valószínű, hogy működni tudna, aminek legalább két oka van.

Az egyik az, hogy az iskolák helyi-közösségi ellenőrzésének a funkcióját betölteni hivatott tanácsi irányítástól a jelenlegi hatalmi

irányítási viszonyok között nem ruházhatók át az iskolát érintő leglényegesebb döntési jogok a nevelőkre. Egy erre irányuló szakmai törekvés szembekerülne azokkal az érdekekkel, amelyek az oktatás feletti társadalmi-politikai kontroll fenntartásához fűződnek. Egy ilyen megoldás csak a központi oktatásirányítás közvetlen ellenőrző szerepének a nagymérvű kiszélesítése mellett lenne elképzelhető, mivel ebben az esetben csak a központi oktatásirányítás vállalatná fel a társadalmi-politikai kontroll közvetítését a nevelők felé. Ez erős centralizációt jelentene, ami kizárná az iskolai önállóság növekedését és szembenállna a fentebb említett tendenciákkal.

A másik ok az, hogy ha növekszik a nevelők önállósága, akkor szükségszerűen több helyi /főleg szülői/ igény fog megfogalmazódni közvetlenül velük szemben, melyektől nem zárkozhatnak el. A szoros irányítási kontroll nemcsak a nevelők szakmai önállóságát korlátozta, hanem védőpajzsot is emelt föléljük a helyi igényekkel szemben, melyeket a központilag meghatározott elvekre és szabályokra hivatkozva visszatartasíthattak. Az önállóság ára ennek a pajzsnak az elvesztése, amit a nevelőknek vállalniuk kell, ha az önállóságuk növekedését kívánják. Ez azt jelenti, hogy valamilyen formában közvetlenül tárgyalniuk kell az iskolák társadalmi környezetével.

Mindkét említett szempont azt indokolja, hogy az iskolai önállóság növekedése összekötődjön az iskolatanács jellegű intézmények kialakulásával. Az iskolatanácsok olyan köztes irányítási formát jelentenek a tanácsok és a nevelőtestületek között, amelyek egyrészt lehetővé teszi az intézményi önállóság növekedését a társadalmi-politikai kontroll fenntartása mellett, másrészt kereteket teremthetnek a nevelők és a társadalmi környezet közötti tárgyalásra.

2. Az iskolatanácsok összetételének egy lehetséges modellje

Az iskolatanács jellegű intézményekben a következő csoportok lehetnek képviselőket: tanácsi irányítók, nevelők, szülők, tanulók helyi szervezetek képviselői, egyéb /nem nevelő/ iskolai dolgozók.

A szakmai önállóság növelésére irányuló törekvések azt feltételezik, hogy a nevelők a súlyuknak megfelelő képviselőket kapjanak az iskolatanácsban. Ez azt jelenti, hogy a tagok nagyrésztük közülük kell kikerülni. Fontos kérdés, hogy a nevelőtestületi tagoknak az iskolatanácsba való delegálása az iskolák jelenlegi belső hatalmi tagozódását tükrözi-e vagy attól eltérően alakul. A jelenlegi tagozódást tükrözi például akkor, ha az "iskolai négyyszög" tagjai kerülnek be, eltérő akkor, ha ettől függetlenül történik a megválasztásuk. A jelenlegi belső hatalmi tagozódás tulzott megbontása valószínűleg nem kis konfliktusokkal járna, érintetlenül hagyása azonban gátolná a demokratizálódásnak azokat a lehetőségeit, melyeket az iskolatanácsok nyújthatnak.

Az iskolatanács tagjainak másik fele az iskolák közvetlen közösségből és irányítóiból kerülhet ki. A legfontosabb csoportnak a szülőket gondolom. Képviselőik megválasztása épülhet a szülői részvétel jelenlegi formáira, de történhet ezektől teljesen függetlenül is. Noha a meglévő strukturákhoz való ragaszkodás valószínűleg az előbbi fogja előnyben részesíteni, lehetőséget lehet teremteni az utóbbi megoldás számára is. Ez olyan választásokat jelentene, melyeken az iskolai tanulók szülei közvetlenül vennének részt valamilyen szavazási procedura segítségével. Ennek a kereteit a központi kormányzatnak kell meghatároznia. A szülői részvétel belső arányait illetően is elképzelhető valamilyen országos szabályozás, de még inkább ajánlás /pl. az általános iskolákban az alsó és felső tagozat szerint vagy mindenhol a

szülők társadalmi hovatartozása szerint/.

A tanulói részvételt csak egy bizonyos életkor felett lehet elképzelni. Kérdéses tehát elsősorban az általános iskola felső tagozatos tanulóinak a részvétele. Lehetséges azonban az iskolatanács tanuló-tagjainak a jogait életkortól illetve iskolatípustól függően differenciálni, ami megkönnyítheti ennek a kérdésnek a megválaszolását /pl. a 16 éven aluliak csak megfigyelői státust kapnának/.

A társadalmi szervezetek tagjainak a delegálását valószínűleg a tanácsokra kell bízni, ami ellensúlyozhatja az iskolák irányítása feletti hatalmuk csökkenését. Az arányosság elve megköveteli, hogy a számuk ne haladja meg a szülő-képviselők számát.

A tanácsi szakigazgatás képviselőjének az iskolatanácsban fontos szerepe van, mivel az ő feladata a nevelők és az irányítás közötti kapcsolat fenntartása. A helyi szabályozás valószínűleg a legtöbb helyen valamilyen kiemelkedő funkciót /pl. hivatalból elnök/ biztosítanak a számára, azonban nem szükségszerű, hogy ilyen betöltsön, hiszen az iskolatanács és a helyi igazgatás kapcsolatának a szabályozása magasabb szinten is történhet /pl. a tanácsi VB törvényességi óvása bizonyos iskolatanácsi döntések ellen vagy a VB által elrendelt pénzügyi revíziók stb./.

Ami az iskola egyéb dolgozóit illeti, ezeknek az iskolatanácsban való képviselete a legtöbb helyen nehezen elképzelhető, ezt tehát helyi szabályozások írhatják elő.

Mindezek alapján felvázolható az iskolatanács összetételének egy lehetséges modellje, amely megkísérli összeegyeztetni a különböző, egymásnak ellentmondó igényeket és - természetes módon - meghatározott preferenciarendszert tükröz. Ez a modell 10 tagu iskolatanácsot tételez fel, melynek tagjai a következők:

- a helyi szakigazgatás egy képviselője /pl. a művelődési osztály vezetője/;
- a helyi gazdasági-társadalmi szervezetek egy képviselője;
- két, illetve tanulói képviselet híján három szülő;
- egy tanuló /ha van tanulói képviselet/;

Nem nevelőtestületi tagok összesen: 5 személy

- az iskola igazgatója;
- az iskolavezetés bizonyos funkcióinak két képviselője;
- két közvetlenül választott nevelő;

Nevelők összesen: 5 személy

Ennek a modellnek egyik hiányossága az, hogy a résztvevők páros száma miatt nehéz a szavazás, amin azonban lehet segíteni meghatározott szavazási eljárásokkal. Hátránya még a társadalmi-gazdasági szervezetek képviselőinek alacsony száma, amit azonban enyhít az, hogy ilyenek minden bizonnyal bekerülnek a szülőképviselek közé. Előnyei a következők: nem túl nagylétszámú, biztosítja a nevelőtestület döntő súlyát, az iskolán belüli hatalmi viszonyokban nem jelent radikális változást és jelentős képviseletet ad a szülőknek.

Az iskolatanács ülésén a tagokon kívül jelen lehetnek állandó vagy alkalmi meghívottak is /pl. a megyei pedagógiai intézetek képviselői/.

Az iskolatanácsok összetételével kapcsolatos egyik legfontosabb kérdés a közvetlenül választott tagok /szülők, nevelők és tanulók/ választásának a lebonyolítása. Amennyiben a szülői képviselők nem automatikusan a mai szülői munkaközösségek vezetői lesznek, közvetlen választásuk kétféleképpen történhet: vagy osztályszinten vagy iskolaszinten. Az osztályszintű választás kétmenetes választást jelentene, ahol az osztályszinten megválasztott "elektorok" választhatnának

képviselőket az iskolatanácsba, ez azonban nem valószínű, hogy elkülönülne a jelenlegi szülői munkaközösségi választmány megválasztásától. Az iskolaszintű választás hagyományok nélküli, bonyolultabb eljárás, aminek a lehetőségét központilag meg lehet teremteni, de egységes és kötelező előírásától nem sok jót lehet várni. A jelenlegi politikai intézményrendszer keretein belül az ilyen választásokat valószínűleg a Népfront helyi bizottságai szerveznék.

A tanulói képviselők megválasztása elképzelhető a működő diák-képviseleti formák keretein belül, de azokon kívül is. A legtöbb kérdést itt valószínűleg ezeknek az ifjúsági mozgalomtól való különválasztása veti fel.

A nevelőtestület választott, tehát nem hivatalból iskolatanács-tag képviselőinek a megválasztása minden bizonnyal elképzelhető testületi titkos szavazással.

3. Az iskolatanácsok beilleszkedése az irányítás rendszerébe

A tényleges döntési jogosítványokkal rendelkező iskolatanácsok léte alapvetően befolyásolja az oktatásirányítás egész rendszerét. Az egyik legfontosabb kérdés, ami velük kapcsolatban felmerül az, hogy miképpen illeszthetők bele az irányítás meglévő felelősségi rendszerébe: hogyan kapcsolódnak ennek meglévő szerveihez, milyen felelősséggel rendelkeznek és hogyan biztosítható felelős működésük. Az ilyen jellegű intézményekkel szemben leggyakrabban az az érv merül fel, hogy - szemben az irányító bürokráciával - nem elszámoltathatók, tehát nem illeszkednek bele az adminisztratív felelősségrevonás rendszerébe. Minthogy kvázi politikai intézményekről van szó, ez valóban így van. Ez a szempont minden bizonnyal különösen erősen vetődik fel a mi irányítási viszonyaink között, ahol az egyszemélyi felelősségnek és az

adminisztratív felelősségre vonhatóságnak alapvető jelentőséget tulajdonítanak.

Az iskolatanácsoknak törvényes keretek között kell működniük. Nem hozhatnak döntéseket olyan kérdésekben, melyeket az érvényben lévő jogszabályok más irányító szervek jogkörébe utalnak. Így például nem változtathatják meg az országosan meghatározott tantervi kereteket, nem engedélyezhetnek országosan nem engedélyezett tananyagokat, nem kezdeményezhetnek jogszabályba ütköző tevékenységet. A törvényesség betartását a tanácsi irányítás jelenlévő képviselője útján és egyéb módszerekkel ellenőrizheti, s ha jogellenességet észlel, lépéseket tehet.

Fontos kérdés a tanácsi szakigazgatás és az iskolaigazgatók viszonyának a megváltozása. A jelenlegi irányítási rendszerben a szakigazgatási szerv vezetője az igazgatók közvetlen főnöke, aki nekik konkrét utasításokat adhat. Ez a függőségi rendszer jelenti a közoktatási és egyéb ágazati politikák érvényesülésének a garanciáját. Vajon hogyan alakul ez akkor, ha az iskolák és a tanácsi művelődési osztályok közé beékelődik egy új intézmény? Lehetséges lesz-e továbbra is ugyanilyen utasításokat adni az iskolaigazgatóknak vagy az iskolatanácsoknak, s ez utóbbiak maguk utasíthatják-e az igazgatót?

Hasonlóan fontos kérdés az iskolatanács és a nevelők viszonya. Jelenleg közvetlen utasításokat csak az igazgató ad a nevelőknek. Vajon befolyásolhatja-e az iskolatanács is a nevelők tevékenységét? Maguk a nevelők fordulhatnak-e az iskolatanácshoz pl. az igazgatójukkal való konfliktusok esetén? Különösen kényesek a nevelést közvetlenül érintő kérdések. Nehéz elképzelni, hogy az iskolatanács ülésén ilyenek ne merüljenek fel, és hogy ilyenekben ott állásfoglalások ne szülessenek. A részben laikus testületnek a nevelésbe való beleszólását

a nevelők nem valószínű, hogy jogosnak tekintenék.

Kérdéses az iskolatanácsoknak a jelenlegi iskolafelügyeleti rendszerhez való viszonya is. A szakfelügyelők és pedagógiai felügyelők tapasztalataikról ma a művelődési osztályt tájékoztatják, amely ennek alapján értékeli az iskolákat és hoz döntéseket illetve utasítja az igazgatót. Vajon címzettje lesz-e a felügyeleti jelentéseknek az iskolatanács is, s ha igen, akkor hogyan használja fel ez a felügyelőktől kapott információkat, laikus tagjai egyáltalán tudnak-e valamit kezdeni ezekkel az információkkal? A jelenlegi felügyelők elsősorban a szakigazgatás vagy az iskolaigazgató felé címezik a közléseiket és nincsenek felkészülve arra, hogy laikusok számára is mindig érthető dolgokat mondjanak.

Ugyancsak kérdéses az egyes iskolák egymáshoz való viszonyának az alakulása. Ezek jelenleg a helyi igazgatás keretén belül egy egyértelmű hierarchiába illeszkednek bele, amennyiben mind közvetlenül alárendelődnek a szakigazgatásnak /a szakképző intézmények részben a megyeinek is/. Hogyan alakul a forrásoknak iskolák közötti elosztása iskolatanácsok megléte esetén? Hogyan rivalizálnak majd egymással az egyes iskolatanácsok, kialakulnak-e közöttük horizontális kapcsolatok? Lehet-e kisebb iskoláknak is saját irányító testülete vagy ilyennel csak a nagyobbak rendelkezhetnek? Ha több iskola is tartozik egy iskolatanács alá, akkor hogyan oldható meg ezek érdekeinek egyenlő képviselése?

A legtöbb kérdés mögött egy alapprobléma húzódik meg: ha jelentős témákban is döntési jogokkal rendelkeznek az iskolatanácsok, akkor mi módon tehetők felelőssé abban az esetben, ha később "hibásnak" bizonyuló döntést hoznak. Ha a tanácsi irányítás csak a törvényességi felügyeletre korlátozódik, akkor a szakigazgatás tartalmi szempontból

nem bírálhatja felül az iskolatanács döntéseit. A választott tagokat nem lehet leváltani és a testület ellen nem lehet semmilyen megtorlást alkalmazni. Az iskolatanácsok a hatalom és a felelősség tényleges megosztását jelentenék, aminek az előnyeiért a felelősségrevonhatóság nehézségével kell fizetni. A hatalom megosztása természetesen bármikor visszavonható. Így például fenntartható a tanári szakigazgatásnak az a joga, hogy az iskolatanács bizonyos döntéseit jóváhagyja vagy akár az a tanácsi jog is, hogy megfelelő indoklás esetén az iskolatanács működését felfüggeszék. Ha azonban a tanácsok a törvényességi felügyeleten túl kiterjedt tartalmi felelősséget is vállalnak az iskolatanácsok működéséért, akkor ezek működése elveszíti értelmét. Kidolgozhatók az iskolatanácsi döntések elleni fellebbezés keretei és lehetőséget lehet teremteni arra, hogy ellenük bárki bírósági úton érvényesítse a jogos érdekeit. A közvetlen felelősségrevonás lehetőségei azonban valóban beszűkülnek.

A fenti kérdések általában megválaszolhatók, de a konkrét megválaszolásuk túllépné ennek a tanulmánynak a kereteit. Inkább a problémák érzékeltetésére nézzünk még két elképzelhető példát.

Az első példa legyen egy olyan helyzet, ahol a megyei pedagógiai intézet felügyelője megállapította, hogy az adott iskolában igen alacsony a tanulók orosz nyelvi tudásának a szintje, aminek több oka van /például: a szaktanár betegeskedése, helyettes hiánya, bizonyos tárgyi feltételek elégtelensége stb./. Jelenleg ilyen helyzetben a művelődési osztály hoz bizonyos intézkedéseket vagy az igazgató, aki esetleg korábban is tudott a problémákról, próbál meg valamilyen megoldást találni. Ha működik iskolatanács, valószínű hogy a probléma a napirendjére kerül. Ha a tagjai ezt a problémát fontosnak érzik - amire minden esély megvan, hiszen érdekeltek az iskola színvonalának

az emelésében - akkor bizonyára igyekeznek kitalálni valamit /pl. hirdetést adnak fel vagy tanárképzőket keresnek meg helyettesítő keresésére, megpróbálnak megfelelő taneszközöket szerezni, vonzóbbá teszik a nyelvtanulás feltételeit stb./.Azzal, hogy ezt a kérdést folyamatosan napirenden tartják és közösen próbálnak megoldást keresni valószínűleg nő az esélye annak, hogy ilyet találnak is. Kérdés azonban, hogyan fogadja ezt az igyekezetüket a művelődési osztály vezetője, aki-nek esetleg eltérő elképzelései vannak arról, hogy melyik iskolában kellene a nyelvtanítás feltételeit koncentráltan javítani és az így feltárt forrásokat szivesebben irányítaná máshova, vagy akinek az iskolatanács ilyen ténykedése más hosszútávú, átfogó elképzeléseit és stratégiáit keresztezi. Ugyancsak kérdéses lehet az iskolaigazgató attitűdje, aki esetleg szintén más problémákat helyezne előtérbe.

A másik példa talán még közvetlenebbül érinti az irányítás és a felelősség kérdését. Tegyük fel, hogy egy szülő panaszt nyújtott be a művelődési osztályra valamelyik nevelő ellen. Jelenleg ilyen helyzetben a művelődési osztály képviselője vizsgálatot indít és maga dönt a panasz ügyében. Iskolatanácsok megléte esetén azonban ezek maguk is foglalkozhatnak a kérdéssel és kialakíthatnak valamilyen álláspontot. Elfogadható-e azonban ez akár a szülő, akár a nevelő számára, akik a művelődési osztály döntési jogát nem vonhatják kétségbe, de nem biztos, hogy az iskolatanács véleményalkotását legitimnek tekintenék.

Az iskolatanácsoknak az oktatásirányítás rendszerébe való beilleszkedése nem képzelhető el konfliktusok nélkül és e konfliktusok mindegyikét lehetetlen előre számba venni. Létrehozásukat a működésük elemzésére irányuló kutatásoknak kell kísérniük, amelyek eredményei hozzájárulhatnak a működés megfelelő szabályozásához.

4. Az iskolatanácsok feladatai

Az iskolatanácsok feladatai részben jelenleg is meglévő, mások által betöltött irányítási funkcióinak az átvállalásából adódnának, részben új feladatok lennének. A jelenleg is meglévő funkciók egy részét felülről, a tanácsi művelődési osztályoktól, másik részét alulról, az iskolaigazgatóktól vehetnék át. Emellett egyéb máshol meglévő funkciókat is magukra vállalhatnának /pl. olyanokat, melyeket a szülői munkaközösségek töltenek be/.

Az iskolatanácsnak egyfelől az iskolák fenntartásával és működtetésével, másfelől azok tartalmi munkájával kapcsolatos feladatai lehetnének.

a./ A fenntartással és működtetéssel kapcsolatos feladatok

Az iskolatanács teljes egészében magára vállalhatná az iskolák fenntartására és folyamatos működtetésére szánt költségvetés iskolán belüli felhasználásának az irányítását. E költségvetés felosztásáról autonóm módon dönthetne. Ezzel kapcsolatban legjelentősebb problémának az tűnik, hogy az iskolatanácsok miképp illeszkednének bele az integrált gazdálkodásnak abba a rendszerébe, amely a hetvenes évek végétől fogva csaknem mindenütt kiépült a GAMESZ-jellegű szervezetek keretei között. Az integrált gazdálkodásnak több olyan előnye van, melyeket a kormányzat nem valószínű, hogy föl kívánna adni /a gazdálkodás szakszerűvé válása, racionalizálási lehetőségek, a pénzügyi folyamatok ellenőrzésének a könnyebbé válása, intézményközi átcsoportosítási lehetőségek, gépi nyilvántartás kiépítése stb./. Ez a probléma azonban megoldható, ha a GAMESZ-jellegű szervezeteknek az iskolatanácsokhoz való viszonyát úgy szabályozzák, hogy azok az iskolatanácsokat kiszolgáló szolgáltató szervezetként működjenek. Ez megkívánja az iskolatanácsok horizontális /településszintű/ kapcsolatait szervező intézményformák

kialakulását, amelyek ellenőrizhetik az eszközök intézmények közötti allokációját.

Az iskolatanács döntéseket hozhatna a fejlesztési, bővítési, felújítási és a csoportbontásokkal vagy státusbővítéssel kapcsolatos igényekről illetve az ilyen célokra rendelkezésére bocsátott források felhasználásáról. Az iskolatanács határozhatná meg az eszközbeszerzésre, bérfejlesztésre, jutalmazásra, tanulói támogatásra stb. rendelkezésre álló eszközök felhasználását. A bérgazdálkodással kapcsolatban felmerülhet, vajon elfogadják-e a nevelők azt, hogy e kérdésekkel az iskolatanács foglalkozik vagyis legitimnek ismerik-e el annak bérmeghatározó hatalmát. A bemutatott modellhez hasonló összetétel esetén ez könnyen elképzelhető, mivel ott a nevelői képviselőt jobban biztosítva van, mint a bérmeghatározás jelenlegi rendszerében. Ugyanakkor kidolgozhatók a dolgozói érdekképviseléssel való egyeztetés intézményes formái is.

b./ A tartalmi működéssel kapcsolatos feladatok

Az iskolatanácsok megkaphatják azt a jogot, hogy a központilag előírt kereteken belül és a szakmailag kompetens nevelői vagy tanácsadói testületekkel egyetértésben meghatározhatják az iskolák tartalmi tevékenységét. Szakmailag kompetens nevelői vagy tanácsadói testületek alatt értendők az iskolai vagy iskolaközi szakmai munkaközösségek, a tantestületek, a megyei pedagógiai intézetek szakértői, tanácsadói és felügyelői valamint az országos szakmai irányítás testületei. Az iskolák tartalmi tevékenységének a meghatározása a következőket jelentheti: alakítják és elfogadják az iskola nevelési és oktatási célkitűzéseit tartalmazó programját; értékelik az iskolák tartalmi tevékenységét és ennek alapján célokat fogalmaznak meg; meghatározzák az iskola által szabadon felhasználható időkeret kitöltését; a központilag előírt

programokon felül saját programokat szerveznek vagy dolgoztatnak ki; iskolakísérletet vagy nevelői kísérleteket kezdeményeznek vagy engedélyeznek stb.

Az iskolatanácsoknak a tartalmi működéssel kapcsolatos feladatai ugyancsak konfliktusok forrásai lehetnek, hiszen részben laikus testületekről van szó, melyeknek a véleményét a nevelők nem biztos, hogy szakmailag elfogadhatónak tartják. Itt is egyfelől az összetétel jelenthet biztosítékot. A szakmabeliek képviselőinek az iskolatanácsban való tulsúlyát elsősorban éppen az indokolja, hogy ez teszi lehetővé az iskolatanács feladatainak a tartalmi kérdésekre való kiterjesztését, ami az iskolák szakmai önállóságának fontos garanciájává válhat. Másfelől fontos biztosítékot jelent a szakmailag kompetens testületekkel való együttműködés előírása. Ez azt jelenti, hogy tartalmi kérdésekben az iskolatanácsok csak ezek szakmai véleménye alapján dönthet. Ennek az együttműködésnek a szabályai kidolgozhatók oly módon, hogy a tartalmi kérdésekben való döntések szakmai ellenőrzése garantálható legyen.

c./ Új feladatok

Az új feladatok közül legfontosabbnak az iskolák és közvetlen társadalmi környezetük /elsősorban a szülők/ közötti kapcsolattal összefüggő feladatok tűnnek. Az iskolatanács a szülői érdekképviselőnek is szervezete. A szülők és az iskolatanács kapcsolatának egyik fontos elemét a szülő-képviselők választása jelenti, de valószínűleg nem kell, hogy ez legyen a legfontosabb.

Az iskolatanácsnak egyfelől lehetőséget kell teremtenie arra, hogy a különböző ad hoc szülői igények közvetlenül kifejeződhessenek az ülésein, másfelől saját és az iskola működéséről tájékoztatnia kell a szülőket, egyfajta szülői nyilvánosságot teremtve az iskola körül.

A szülőknek rendelkezniük kell olyan lehetőséggel, hogy különböző igényeikkel az iskolatanácsba beválasztott képviselőiket megkereshessék, akik az ügyükben eljárhatnak. Ez természetesen nem pótolhatja a szülők és nevelők között zajló kétoldali kommunikációt, ami a szülők nagy részének iskolával való kapcsolattartás legfontosabb formája. Azonos fontosságú a szülők közérthető, jó minőségű és folyamatos tájékoztatása. Ez olyan új feladat, amely pénz- és munkaigényes, ha megfelelő minőségű tájékoztatásra gondolunk /pl. időszakos írott beszámolók eljuttatása minden szülőhöz, iskolai évkönyvek stb./.

5. Az iskolatanácsok létrehozásának és működésének feltételei

Annak, hogy működőképes iskolatanácsok jöjjenek létre, több közvetlen gyakorlati feltétele van, melyek közül a legfontosabbnak a következők tűnnek: olyan emberek, akik képesek és hajlandók ilyen testületben részt venni; pénz a testület munkájával járó kiadások fedezésére; munkaerő a működéssel együttjáró adminisztráció bonyolítására. Ezeknek a hiánya hosszú ideig sok helyen lehetetlenné teheti az iskolatanácsok érdemi működését.

Ami a részvételre képes és arra hajlandó emberek meglétét illeti, ebben lakókörnyezettől és iskolától függően nagy eltérések lehetnek. A részvételre való képesség több dologtól függ, melyek közül az egyik egészen gyakorlati: meg tudnak-e jelenni a tagok az iskolatanács ülésein. Ez csak úgy biztosítható, ha az ezeken való részvétel hasonló elismerést kap, mint pl. a tanácstagok részvétele a városi vagy községi tanácsok ülésein /pl. a munkáltatók támogatják a megválasztott szülő-képviselő eltávozását/. A másik dolog a résztvevők felkészültsége. Ezt központilag támogatni kell megfelelő tájékoztatással, esetleg továbbképzéssel.

Ami a szükséges pénzt illeti, az iskolatanácsok létrehozása, úgy vélem csak akkor képzelhető el, ha erre a központi kormányzat forrásokat biztosít abból a meggondolásból, hogy ezek hosszú távon kifizetődnek. Különösen pénzigényes a szülői tájékoztatás, de szükség van arra is, hogy az iskolatanácsok fedezni tudják különböző kisebb költségeiket /pl. utazási költséget valamilyen szervezéssel vagy beszerzéssel kapcsolatban, sokszorosítási költségeket stb./.

Az iskolatanácsok működésével bizonyos adminisztrációs terhek is együtt járnak, melyek egy részét valószínűleg az egyes iskoláknak kell magukra vállalniuk, ami ott többletmunkát eredményez. Ilyen tevékenységre a nevelők csak külön juttatás ellenében vonhatók be.

Mindezek megerősítik azt, hogy az iskolatanács jellegű intézmények egyeséges létrehozását központilag nem lehet elrendelni. Az oktatási kormányzat hosszútávú politikájának részévé válhat ezeknek az intézményeknek a támogatása, a létrejöttük segítése és kialakuló tevékenységük szabályozása illetve e szabályozás elveinek a kidolgozása. Az iskolatanácsok működésének a részletes szabályozását - központilag meghatározott keretek között - a helyi közösségeknek és igazgatásnak kell kidolgozniuk. A kormányzat azonban már rövid távon is megteremtheti az iskolatanácsok létrehozásának és működésének a jogi kereteit, illetve közvetlenül támogathat olyan helyi kísérleteket, melyek ezzel próbálkoznak.

J E G Y Z E T E K

1. Az iskola és család közötti történeti kapcsolat elemzéséhez forrásként Komlósi Sándor "Az iskola és család kapcsolata" című tanulmányát /in: Simon - szerk. - Nevelésügyünk husz éve, 1945-64, Tankönyvkiadó, Budapest, 271-315./ valamint Kronstein Gábor "Szülőpolitika és szülői érdekérvényesítés" /Medvetánc, II. évf. 1982/2-3. 147-162./ című tanulmányát használtam fel.

2. v.ö. 43.300/1948 VKM sz. rendelet

3. v.ö. Komlósi, id.m. 288.

4. u.o. 284.

5. u.o. 303.

6. A család és az iskola kapcsolata /A szülői munkaközösségek tevékenységének tapasztalatai az általános iskolában/, HNF-FPI, 1983

7. Család és iskola, szerk. Illésné és Komlósi, OPKM, 1983. 10.

8. Forrás: I. Breckenridge, Legalism and Participation in School Government in West Germany /in. G. Baron - szerk. - The Politics of School Government, Pergamon. Oxford, 1981. 205-225.

9. v.ö. R.M.D. Pritchard, Pupil and Parent Representation in Ireland and Germany, Comparative Education, Vol. 17.N^o 3. 1981.

10. Forrás: N.Beattie, Parent Participation in French Education, British Journal of Ed. Studies, Vol. XXVI. N^o 1. Febr. 1978. 40-53.
N. Beattie, The Politization of School Government: The French Example /in: Baron id.m. 181-205/ illetve a le Monde de L'Education különböző cikkei.

11. Le Monde de l'Education, N^o 65. 1980. 52.

12. u.o.

13. Le Monde de l'Education, N^o 82, 1982, 49.

14. u.o.

15. Forrás: P. Pridham, Bureaucratie and Participation: the Introduction of School Councils in Italy /in: Baron id.m. 225-251./

16. Forrás: G. Baron, Political Parties and School Government in England and Wales /in: Baron. id.m. 81-105./ Nagy Mária, Oktatás-irányítás a gazdasági csökkenés időszakában. Az angol helyi irányítás példája, Oktatáskutató Intézet, 1984 valamint a Times Educational Supplement különböző cikkei.

17. Forrás: J. Lauglo, Participatory Committees and Contrasting Administrative Styles in Scandinavian School Governance /in: Baron, id.m. 251-279./