Balázs Éva

Területi tervezés a közoktatásban

A közoktatás területi tervezésének problémaköre több megközelítésben is érdemes a vizsgálódásra. A téma a rendszerváltás utáni időszak közoktatás-politikája szempontjából a kilencvenes évek derekára vált fontossá, s a területi – megyei – tervezés a közoktatási törvény 1996-os módosítása révén került be a szakmapolitika eszköztárába. A törvénymódosítással létrehozott feladat megvalósulásának folyamatát az Országos Közoktatási Intézet Kutatási Központjában 1998-ban folyó empirikus kutatás igyekezett feltárni.

A megyei tervezési rendszer bevezetésének elemzése – az irányítási szempontok vizsgálatán túl – figyelembe vette a tervezési folyamat szociológiai sajátosságait is. A kutatói szerep mellett a téma megismeréséhez hozzájárultak és -járulnak a különféle szakértői tevékenységéből nyert információk is. E tekintetben legközvetlenebbül az 1996-os területfejlesztési és rendezési törvény megvalósulását nyomon követő parlamenti határozat kapcsán a területi folyamatok oktatási vonatkozásáról szerzett információk gazdagítják az empirikus ismereteket. Egy további megközelítés magára a tervezésre koncentrál. A tervezés a tervezéselmélet diszciplinájában is érdeklődésre tarthat számot a mai magyar közoktatásban, mert ennek szakmai háttere, sőt alapjai is jelentősen megújultak azóta, amióta Magyarországon a jelenlegi időszakot megelőzően a közoktatásban tudatos, hosszabb távú tervezési tevékenység folyt. Mindezen megközelítések alkalmazása egy elemzésen belül illuzórikus és nem is mindenben valósítható meg, de mondandónk során ezek egyes szempontjaira igyekszünk tekintettel lenni.

Tervezés és társadalom-formálás

A tervezésnek mint társadalmi tevékenységnek két meghatározó körülményét érdemes kiemelni. Az egyik a tervezés és a tervek jövőre irányultsága. Egy terv mindig valamilyen jövőképet vázol fel, akár explicit, akár implicit módon. Ennek megfelelően vizsgálható, hogy a tervezést alkalmazó politikai akarat milyenfajta jövőképet fogalmaz meg, mit kíván elérni a terv révén. E jövőképnek a megvalósulása a másik meghatározó körülmény. Bármilyen terv a mindennapi valóságban hat és érvényesülése számos – többnyire divergens – folyamatba ágyazódik. Ha a politikusok és a tervező szakemberek nem veszik figyelembe a társadalom és az oktatásügy valós folyamatait, akkor a tervezés szükségképpen célt téveszt. Így beszélhetünk igaz és hamis jövőképre épülő, másfelől a társadalmi folyamatokba ágyazódó és azoktól elszakadó tervezésről. Az 1996. évi LXVII. törvény által újra létrehozott intézményt, a megyei fejlesztési tervek készítését ebben a tágabb – s a mai oktatáspolitikában, illetve a mai társadalompolitikában való érvényesülés szűkebb – kontextusában célszerű elhelyezni.

A közoktatás területi tervezésének további specifikuma az, hogy egy, az oktatáspolitikai célok megvalósítását szolgáló irányítási eszközként definiálható. Ennek az eszköznek a sajátossága, hogy az oktatáspolitikának és a közigazgatásnak a metszéspontjában helyezkedik el; a tervezés a közigazgatási rendszeren keresztül, mintegy arra rákapcsolva valósul meg. Így nem lehet megkerülni azt a kérdést sem, hogy egy oktatáspolitikai akaratot a közigazgatási rendszer hogyan tudja végig vinni, megvalósítani. További kérdés, hogyan

használható egy adott eszköz a négyéves kormányzati ciklusok következtében változó oktatáspolitikai környezetben.

Történeti visszatekintés

A közoktatás területi tervezése a mai irányítási struktúrában új fogalomnak tűnik. Valóban diszkontinuus, ám nem előzmények nélküli jelenségről van szó. Az 1970-es években, a szocialista tervgazdaság körülményei között a megyei közoktatás-tervezés élt és virágzott, ha nem is külön oktatástervezési folyamatként, hanem az egységes infrastrukturális tervezés keretében, amelyhez a – néhány évvel később megyei szintre decentralizált – szakképzés is kapcsolódott. A megyei pártbizottságok oktatásfejlesztési elképzeléseit a megyei szakapparátusok, illetve az országos tervhivatal megyei egységeinek szakemberei az országosan egységes tervezési rendszer keretében formálták középtávú tervekké, amelyek alapját jelentették mind az intézményrendszer fejlesztésének, a tanuló- és pedagóguslétszám tervezésének, mind a finanszírozásnak.

Ennek az időszaknak a sajátossága a társadalom- és az oktatáspolitika közötti teljes összhang volt, amelyet egyező társadalomkép és iskolakép, a központi szabályozáson alapuló társadalomépítés céljainak megfelelő oktatáspolitika jellemzett. Az államigazgatás ennek a végrehajtását szolgálta, így a közigazgatás és az oktatáspolitika egymást erősítette. A fentiekkel adekvátak voltak az oktatásirányítás egyéb eszközei is: egy és egységes tanterv, egyértelmű, merev iskolaszerkezet, meghatározott iskolatípusok; szakfelügyelet, egyértelmű feladat és hatáskör-telepítés, megfelelően hozzárendelt intézményekkel.

Az 1980-as évekre felbomlott ez a rendszer és tulajdonképpen semmifajta területi léptékű tervezés nem történt, nemcsak az infrastruktúra-tervezés, hanem az oktatási feladatellátás semmilyen vonatkozásában sem. Az oktatásirányítás keretében területi szinten egyes központi támogatási programok készültek ugyan, de ezek koordinálatlanul működtek és hatottak. Időközben lezajlott a közoktatási rendszer nagyfokú deregulációja, az önkormányzatisággal megnőtt a helyi szintű irányítás szerepe, és – a már előzőleg megkezdődött spontán folyamatok betetőződéseképpen – szinte áttekinthetetlenné vált az átalakuló intézményrendszer vertikális és horizontális szerkezete.

1990 és 94 között a dekoncentrált szervek létrehozása két és fél szintű közigazgatást, a tartalmi szabályozás négy szintet (alapelvek, NAT, kerettantervek, helyi – iskolai szintű – tantervek) hozott létre; az irányítás eszköztárában eltérő célok és ennek megfelelő elemek jelentek meg. A következő kormányzat oktatáspolitikája megszüntette az oktatásirányítás közép-szintjét, s egyben a tartalmi szabályozásban is két szintet (NAT és helyi tanterv) jelölt ki. Az oktatáspolitika, a közigazgatás és az oktatásirányítás között megbomlott harmóniát, s a folyamatok logikájának és a válaszoknak a diszkrepanciáját illusztrálja a középszintű irányítás intézményrendszerének átalakulása: az MPI-k, majd a TOK-ok megalakulása és későbbi sorsa is. *(1)* A második szabadon választott kormányzat oktatáspolitikája, amelynek deklarált középpontjában a szerkezeti és tartalmi modernizáció állt, új területi szintű irányítási elemet vezetett be: a megyei tervezési rendszert. Ezt részint közvetlenül a modernizáció eszközeként, részint annak a felismerésnek az alapján hívta életre, hogy szükség van a helyi folyamatok valamiféle koordinációjára.

Megyei tervezés a közoktatásban a kilencvenes évek második felében

A közoktatás ágazati területi tervezésének és fejlesztésének rendszerét az 1993-as közoktatási törvény módosítása, az 1996. évi LXVII. törvény hozta létre. A jogszabály a megyei önkormányzatok számára előírta, hogy – az érintett települések és egyéb partnerek bevonásával – készítsenek hatéves intézményfejlesztési és beiskolázási tervet, valamint hozzanak létre közalapítványt, amelynek pénzeszközeit a megyei fejlesztési tervek megvaló-

sítására használják fel. A megyei tervezési rendszer szakmai segítése az ágazati miniszter feladata lett, amelynek egy 1996-ban kiadott – javaslatként szolgáló – szempontrendszerrel tett eleget. Ennek megfelelően 1997-ben valamennyi megyében létrejöttek a tervdokumentumok és megalakultak a közalapítványok is. A következőkben három szempontból vizsgáljuk a megszületett terveket. Először a tervet létrehozó jogszabály létrejöttét kell elemeznünk az oktatáspolitikai elvárások és az irányítási eszközrendszer szempontjából. Ezt követően vizsgáljuk a terveket és a megyei tervezési rendszer intézményét az időközben történt újabb kihívásokkal: a kormányváltással történő szervezeti és oktatáspolitikai változásokkal, valamint a magyar területi tervezési rendszernek az Európai Uniós csatlakozás folyamatában való felértékelődésével és aktivizálódásával összefüggésben. Emellett kitérünk azokra az általánosítható problémákra és sajátosságokra is, amelyek a tervezési rendszer tartalmi és funkcionális átalakulásával kapcsolatban megfogalmazhatóak. *(2)*

A jogszabály létrejötte

Ahogyan a közoktatás területi tervezési és fejlesztési rendszere már működött nem közvetlenül ágazati szinten, úgy ez a szempont az 1996-os törvénymódosítás szakmai előkészítése során, konkrétan a területfejlesztéshez való viszony kérdésével kapcsolatban is fölvetődött; s volt olyan alternatíva is, amely az oktatásügy tervezését a megyei területfejlesztési rendszeren belül képzelte el. Másfelől vitákat kavart a „területi szint" definiálása (ez a területfejlesztésben is – máig – komoly szakmai és politikai polémia tárgya), valamint a megyei szintet képviselő intézményrendszer meghatározása (önkormányzat, a területfejlesztési intézményrendszerbe ágyazott, vagy mindkettőtől független, önálló intézmény).

A törvénymódosítás szakmai vitáiban nyomon követhető a törvényhozó szándékának és a döntésben részt vevő szakmapolitikai erőknek a harca, s a kimenet, az elfogadott törvény tükrözte a kompromisszumokat, kijelölte a terv mint oktatásirányítási eszköz lehetséges hatókörét is. *(3)* A tervek időhorizontját – bár nyilvánvalóan problematikus kérdés – kezdetben nem határozták meg, majd felvetődött a már ismert öt-, később a tízéves tervciklus. A törvényben elfogadott hat évre két magyarázat is kínálkozik: a nemzeti alaptanterv első szakasza épp hat év, másfelől a választási ciklust átmetsző időszak a tervezés hosszú távú folyamatának stabilitását volt hivatva szolgálni. A terv tartalma jelentősen változott a törvényhozási folyamatban: a terv kezdetben általános megfogalmazása a törvényben jelentősen, konkrét tartalmakkal (helyzetértékelés, beiskolázási terv, intézmény-működtetési terv, feladat-ellátási terv, megyei szakvélemény intézménye) bővült, így a tervezésben az oktatási rendszer szinte valamennyi releváns szempontja szerepet kapott. A tervek funkciója is több menetben alakult át, itt viszont nem bővülés, hanem egyfajta felpuhulás következett be: a kezdetben megcélzott felügyeleti, majd befolyásoló, összehangoló, később tájékoztatási funkció a törvénybe már csak az önkormányzati jogszabályozással konform döntés-előkészítési feladatként kerülhetett be. A tervkészítésben részt vevők köre szintén a kapcsolódó törvények és a döntéshozatalban részt vevő politikai erők játékterében formálódott: bővült s egyszersmind megfoghatatlanná vált. Ez önmagában megkérdőjelezte a megyei önkormányzat felelősségi körébe utalt és a – nem számon kérhető módon való – sok szereplős egyeztetési folyamat komolyságát. Hasonlóan alakult a terv létrehozásának módjára vonatkozó szabályozási elem is. Ahogyan azt a korábbiakban jeleztük, korábban nem volt egységes álláspont a terv készítésének intézményi alapjait illetően. A törvény végül a terv létrehozását a megyei szintre helyezte, intézményi képviseletét pedig a megyei önkormányzatra ruházta, de a törvényben megjelent „egyeztetési kötelezettség" csak korlátozott módon: gyakran gyenge vagy nem létező területi intézmények felé való kapcsolatkeresésben, illetve – a települési önkormányzatok, a gazdasági kamarák stb. irányában hatáskör hiányában – válasz nélkül hagyható interakciókban érvényesülhetett. *(4)* A törvényhozási folyamat politológiai elemzése szempontjából kiemelt jelentősége van

a megyei tervek normativitásának és kötelező jellegének. E pontokon történt meg a legnagyobb fokú fölpuhulás. A megyei és települési szintű önkormányzatok közötti mellérendeltség fenntartásának igénye, amely a törvényalkotásban részt vevő szereplők többsége számára megkérdőjelezhetetlen volt, megfosztotta a megyei terveket a jogilag értelmezhető szabályozási szereptől. Ami pedig a terv kötelező jellegét illeti, a megelőző változatokhoz (50 %-os egyetértésnél kötelező elfogadás; egyet nem értés esetén bírósági jogorvoslat lehetősége) képest a törvényben deklarált megyei szakvélemény kiadása nem adott valódi hatáskört, tehát a kötelezőség nem valósulhatott meg.

A fentiek alapján kimondható, hogy a bevezetésre kerülő majdani tervekről szóló jogszabály megemelt oktatáspolitikai elvárásokhoz lecsökkentett erejű eszközrendszert rendelt, s így céljának csak igen korlátozott mértékben tudhatott megfelelni. Ha ezt a – gyenge – eszközt az oktatási kormányzat oktatáspolitikai célrendszerébe illesztve vizsgáljuk – azaz a modernizációs kihívásra a területi irányítás segítségével adható választ próbáljuk meg minősíteni –, akkor sem jutunk más eredményre. Nyilvánvaló, hogy a tervezés fontossága a modernizációnak egyfelől a részeként, másfelől a feltételeként fogalmazódott meg, ezt azonban a működő rendszer elemeinek (különösen az önkormányzati és az oktatási alrendszernek) az illeszkedési problémái, a szándékolt oktatáspolitikai reformfolyamat egyes elemei közötti összehangolatlanság és azok bizonytalanságai, *(5)* valamint az érdekeltségi viszonyok következtében csaknem illuzórikusnak lehet tekinteni. *(6)*

Azt azonban, hogy a valóságban elkészült megyei közoktatás-fejlesztési tervekben hogyan jelennek meg a központi oktatáspolitikai törekvések, illetve hogy az egyes tervekből milyen területi oktatásügyi „víziók" ismerhetőek fel, pusztán a törvény vitájából és az elkészült jogszabályból kiindulva nem lehet megállapítani. Ezért a kutatás során egyrészt valamennyi megyében interjúkat folytattunk a terveket készítő intézmények és szervezetek képviselőivel (természetesen a megyei önkormányzat vezető – politikus és hivatalnok – munkatársaival is), amelynek során vizsgáltuk a tervek létrejöttének folyamatát, igyekeztünk feltárni az érdekviszonyokat és a célok egyeztetésének, a munka elvégzésének fázisait. Emellett elemeztük magukat a dokumentumokat is abból a szempontból, hogy azokban mennyire határozott és milyen területi oktatásfejlesztési elképzelések olvashatóak ki. A következőkben e két vizsgálat néhány tapasztalatát adjuk közre.

A megyei fejlesztési tervek létrehozása és „működése"

Az MKM útmutatója *(7)* mindenképpen egyfajta „sorvezetőként" szolgált, jóllehet az egyes tervek különböző módon tartották be annak ajánlott struktúráját és tartalmi javaslatait. Olyan mértékben megvalósult az ajánlások figyelembe vétele, hogy a tervek összehasonlíthatóak, a leírt sajátosságok tipizálhatóak, helyenként általánosíthatóak lettek.

A tervek szerzői köre minden megyében több szakemberből állt össze, együttműködésük jellege széles spektrumon mozgott, a multidiszciplináris teamtől a feladat-lebontáson alapuló egyéni „bedolgozók" alkalmazásáig; a folyamatot mindenütt a megyei apparátus tartotta kézben. A helyzetelemző rész elkészítésébe a legtöbb helyen külső szakértőket vontak be, *(8)* a többi fejezetet az oktatásügy megyei és települési, intézményi szintjéről felkért szakemberek készítették. E fejezetek ezért gyakran valójában települési vagy intézménytípus szintű adatok és elképzelések összesítései. A tervkészítés sokszereplős elvárása a törekvések ellenére nem mindenben valósult meg. Ezt részben a gazdaság szereplőinek távolmaradása, involváltságuk hiánya, részben – az esetek döntő részében – a megyei és a települési önkormányzatok közötti kapcsolatok gyengesége, sőt szembenállása okozta. Ez igaz a tervek véleményezését illetően is. Itt az is előfordult, hogy egyes, a folyamatba bevonható érdekeltek – például szülőszervezetek, szakmai és érdekvédelmi szervezetek – véleményét gyakran nem is kérték a terv készítői. A tervek tükrözik a készítésükben részt vevők közötti megelőző interakciók hiányát (amelyben gyakran a bizalmatlanságot

is érzékelni lehet), a területi koordináció adott keretek között megvalósítható korlátait, és a tervek elkészítésére adott feszített időtartam kényszerének hatását egyaránt.

A tervek helyzetelemző része általában igen magas szakmai színvonalon mutatja be az adott terület elmúlt időszakban zajlott főbb társadalmi-oktatási folyamatait. Bár a „bázisidőszak" horizontja eléggé eltérő, közös a helyzetfelmérésekben az, ahogy a tervperiódus előtti oktatásügyet és annak társadalmi kontextusát ábrázolják. E szerint az önkormányzatiság előtti időszak fő sajátosságai: a körzeti ellátás, a „demográfiai csúcsra járatott rendszer", a középfokú oktatás szakmunkásképző túlsúlya és a finanszírozás alacsony, de garantált volta. Az 1990-es évet követő időszak általános helyzetképe az iskola-visszaállítási hullámot és az oktatási intézmény nélküli települések számának csökkenését, a települési szintű irányítás dominanciáját, a vertikális struktúra megbomlását és a horizontális átalakulás kezdetét mutatja, amely mellett szinte minden terv árnyalt leírást tartalmaz a terület gazdaságának átalakulásáról, egyúttal a szakképzés rendszerének drámai széteséséről is tanúskodik. Közös az is, ahogyan e jelenségek oktatáspolitikai konzekvenciái megjelennek: tanulólétszám-csökkenés, intézményi és pedagógus kapacitásfelesleg, romló lemorzsolódási arány; a társadalmi következményekben pályakezdő munkanélküliség, a területi egyenlőtlenségek felerősödése. Bár az egyes tervekben eltérő mélységű a gazdasággal és a munkaerőpiaccal való kapcsolat ábrázolása, és általában szegényes a humán, valamint a pénzügyi feltételrendszer jellemzése, ezek a helyzetelemzések nemcsak a közoktatás-fejlesztés számára tartalmaznak alapinformációkat, hanem a térségek önreflexiójának fontos szakmai dokumentumai is. Gazdag információbázist nyújtanak a településszerkezet és a közigazgatási hagyományok, a népesség demográfiai jellemzői, a gazdaságszerkezet vonatkozásában, ez utóbbin belül azonban kevésbé informatívak a vállalkozások és a foglalkozás-struktúra alakulását illetően, és a megye szociológiai jellemzői alig – vagy elemidegen módon – fordulnak elő. Ott, ahol a tervet oktatási szintenként hozták létre – sok megye fejlesztési terve ilyen –, szükségképpen hiányzik az átfogó víziót segítő összkép. Előre kell bocsátani azt is, hogy a helyzetfelmérések és a tervek későbbi szerkezeti egységében megjelenő fejlesztési feladatok között az esetek nagy részében nincs, vagy nem koherens a kapcsolat, jóllehet ezek az elemzések gyakran direkt módon is utalnak a kijelölendő célokra és feladatokra. A tervek tartalmi jellemzőinek bemutatása meghaladja e tanulmány kereteit; arról a kutatás záró beszámolója ad részletes képet. *(9)*

A fentiek alapján kimondható, hogy a bevezetésre kerülő majdani tervekről szóló jogszabály megemelt oktatáspolitikai elvárásokhoz lecsökkentett erejű eszközrendszert rendelt, s így céljának csak igen korlátozott mértékben tudhatott megfelelni. Ha ezt a - gyenge - eszközt az oktatási kormányzat oktatáspolitikai célrendszerébe illesztve vizsgáljuk - azaz a modernizációs kihívásra a területi irányítás segítségével adható választ próbáljuk meg minősíteni -, akkor sem jutunk más eredményre.

A megyei önkormányzatok döntően ajánlásként, döntés-előkészítő dokumentumként értelmezték a tervet a megyében működő települési önkormányzatok és intézmények számára. Ennek megvalósulási esélyei attól függően alakulhattak, ahogyan az érintetteket – akik számára az ajánlás szól – a tervkészítés során sikerült bevonni. Ehhez a tervkészítők több helyen előzetes véleményt kértek, néhol szabályos kérdőívek segítségével. Kiderült azonban, hogy e vélemények, kérdőívek gyakran nem érkeztek vissza, s így nehezen lehetett azok tapasztalatait beépíteni a tervekbe. Ugyanakkor a visszaküldő települések elképzeléseinek felülbírálása a tervek későbbi működtetésének várható konfliktusait, problémáit is magában rejtette.

A tervek jóváhagyásának, kihirdetésének szabályai általában hiányoznak a megyei tervdokumentumokból. A hatályba lépést illetően a megyék mintegy fele ragaszkodott ahhoz, hogy a tervet az érintett települési önkormányzatok határozattal fogadják el, s annak tudomásul vétele, hogy el is vethetik, két megyében fordult elő. Van olyan megyei terv is – részdokumentumok egybefűzése –, amelyből nem tudni, végül mi az, amit a megyei önkormányzat közoktatás-fejlesztési tervként elfogadott.

A tervek működtetésének járuléka azok megvalósításának értékelése és a tervek karbantartása. E két elem csak kevés helyen fordul elő, konkrétumokat – például az értékelés időszakáról, intézményi hátteréről, az értékelésre kerülő területekről – még kevesebbet találunk a tervekben. *(10)* Az e tevékenységben megjelenő szervezetek a következők: megyei közoktatási érdekegyeztetési fórum, megyei és városi koordinációs bizottság, megyei pedagógiai intézet, közoktatási közalapítvány.

A tervek megvalósításának fő eszközeként a megyei közoktatás-fejlesztési közalapítványokat jelölték meg a dokumentumok. A megyék mintegy felében a közalapítványi támogatás feltételeként megfogalmazódott a tervhez igazodás, illetve az ezzel való összhang igénye, a támogatási prioritások megfogalmazását azonban többnyire a közalapítványok kuratóriumaira bízták. *(11)* A közalapítványok alapítói többnyire a megyei és a megyei jogú város önkormányzatai voltak, de több helyen épp a megyei jogú városok maradtak ki belőle. A beadott források nagysága szinte mindenütt szimbolikusan kicsi; még a befizető gazdálkodó szervezetek is többnyire tízezres nagyságrendű összeggel járultak az alapítvány tőkéjéhez, s kivételt jelent, ahol kisebb városok is forrásokat juttattak a közoktatás területi fejlesztésére. A finanszírozás alacsony szintje tehát – amelyet több terv már a helyzetleírásban előre jelzett – nem támasztotta alá azt a központi igényt, hogy a területi közoktatás-fejlesztési tervek távlatos innovációs célokat tűzzenek ki, járuljanak hozzá a területfejlesztéshez. *(12)*

A tervek működésének tapasztalatairól – mivel a jelen elemzés alapjául szolgáló empirikus vizsgálat idején a tervek épp elkészültek – inkább csak az 1998-as évre átnyúló megyei interjúk alapján tudunk számot adni. Az itt elmondottak ezért szükségképpen nélkülözik a reprezentativitást; inkább csak jelzésekre alkalmasak.

Miután a tervek megvalósítását a legközvetlenebbül a közalapítványok voltak hivatva szolgálni, ezeket minden megyében viszonylag gyorsan megalakították. A 7–15 tagú kuratóriumok – melyek összetételében az egyes megyékben különböző volt a már a tervkészítésben is részt vevők köre, másfelől a különböző politikai erők képviselete –, döntően a tervekkel összhangban írta ki a pályázati célokat, s az elbírálás szempontjai is azonosak voltak, a támogatáshoz jutás azonban nem minden esetben felelt meg ennek. *(13)* A kiírások többnyire a megyei, valamint kistérségi szintű általános közoktatási (hátrányos helyzet megoldása, tehetségfejlesztés, szakmai szolgáltatások javítása), vagy területfejlesztési (társulások ösztönzése) célokat tartalmaztak; helyenként megjelent az EU csatlakozással kapcsolatos elvárás is (idegen nyelvtanítás, modernizáció). Részben már a célok között, de még inkább a kedvezően elbírált pályázatok között jelentős számban szerepelt az egyes intézmények tárgyi feltételeinek javítása, az intézményi infrastruktúra fejlesztése, a működési költségekhez – néhol burkolt formában – való hozzájárulás, valamint a tanulók számára ösztöndíjrendszer bevezetése. Egy-két megyében megjelent a területi innovációs törekvések intézményi fejlesztésének szándéka (közoktatási referens alkalmazása), illetve a területi tervezést-koordinációt segítő kommunikációs és információs rendszer fejlesztése, elemzések készítése a támogatások között. Gyakori volt a pályázatok összeghatárának limitálása, és az, hogy a döntések során inkább több pályázatot fogadtak el alacsonyabb összeggel, s nem vállalták a szelekciót. A legtöbb pályázat általános iskolákból érkezett, a középiskolákból viszont a pályázók nagyobb hányada kapott támogatást, továbbá a kis számú egyházi és alapítványi iskola pályázata is eredményesebb volt. A közalapítványok által megszavazott legnagyobb összegeket az önkormányzati pályázatok (például szakszolgálat fej-

lesztése), valamint az idegen nyelvoktatás fejlesztésében részt vevő intézmények érték el. Ezek is mindenütt alatta maradtak azonban a célok megvalósításához szükségesnek ítélt nagyságrendnek; a közalapítványok működésével kapcsolatos kérdőíves adatfelvétel tanúsága szerint az érintettek a legkevésbé a finanszírozási háttérrel voltak elégedettek. Jelenleg nincs elegendő távlatunk annak vizsgálatára, hogyan felelnek meg a közalapítványi támogatások a megyei tervek fejlesztési céljainak. Mivel azonban e célokban – mint láttuk – igen kevéssé jelent meg az adott terület stratégiai fejlesztésének víziója, ilyen összevetésre ma még nem is érdemes vállalkozni. Annyi azonban elmondható, hogy a közalapítványok megalakulása első időszakában ezekből területi szintű oktatásfejlesztés nem, vagy csak csírájában mutatható ki. A térségi szemlélet jobbára kistérségi szinten jelent meg, amely a volt járások és központjaik fejlesztésére irányult. A közalapítványoknak szánt jelentős szerep és a valóság közötti rés igen jelentős; ennek csökkentésére az önkormányzati finanszírozás jelenlegi állapotában kevés az esély.

A tervek működésének másik látható formája a jogszabály által adott lehetőség, a megyei szakvélemény intézménye volt. A tárgyidőszakban több ilyen fordult elő; főképpen különféle oktatási intézmények képzési profiljának átalakítását – főképp bővítését – illetően. Az ezzel kapcsolatos elképzeléseket egyes megyék támogatták, mások elvetették; a kérdés megítélésében nehézséget jelent az, hogy a megyei tervekben nagyon kevés konkrétum jelent meg mind a közoktatás tartalmi kérdéseivel, mind az iskolaszerkezet alakításával kapcsolatban.

Jövőkép és oktatáspolitika

Amint az már részben látható volt az eddigiekből is, a legkülönfélébb földrajzi, társadalmi és gazdasági körülmények között működő megyékben alapjában hasonló, és az időszak oktatáspolitikai elgondolásaival is egybecsengő jövőképet fogalmaztak meg a megyei közoktatás-fejlesztési tervekben. Röviden összefoglalva a közoktatás fejlesztésének szükséges irányát az alábbiak szerint gondolták el: teljes értékű óvodáztatás; az általános iskola kezdő szakaszának (az 1–4., 1–6., helyenként 1–8. osztálynak) az elvégzése a lakóhelyen vagy ahhoz minél közelebb történjék, a gazdaságtalan és/vagy feltételhiányos intézmények társulásos formában működjenek, a 9–10. osztályokat többnyire középiskolák működtessék, középfokú expanzió valósuljon meg, amelyben meghatározó a 8 osztályos képzésre épülő középiskola, s a három alaptípus mindegyike kapjon szerepet (e szerepek és szerepmegosztások többnyire tisztázatlanok); a 6–8 osztályos gimnáziumok a tehetséggondozás intézményei legyenek, fejlődjék az érettségi utáni szakképzés; lépések történjenek az esélyegyenlőség feltételeinek javítására; s a meglevő intézményrendszer megmaradjon, helyenként fejlődjék.

Jogos lehet a kérdés, hogy vajon ez az összhang a hasonló problémákból fakad-e, amelyre egybecsengő területi politikák válaszolnak, vagy az elkészült megyei tervek egy központi akarat megvalósításának kényszerből letudott produktumai-e csupán? A provokatív kérdésre nem adható egyértelmű válasz. A második kérdésre igenlő választ adhat az a tény, hogy a tervek létrehozása valóban egy központi jogszabály által kötelezően letudott folyamat volt, amelyben a megyei szakigazgatásnak kellett a domináns szerepet játszani. A folyamat aktív szereplői – a megyei önkormányzatok – számára a bürokratikus működés adta a tervezés értelmezési keretét. A létrejött tervek azonban a legtöbb esetben láthatóan nem az íróasztalfióknak készültek. S bár ebben a tényben a politikai indíttatású elemzők egy része könnyen találhatja meg „a megye” hatalom-növelésének mozgatórugóját, úgy látjuk, a tervek – már csak korlátozott működési lehetőségeiknél fogva is – messze túlmutatnak ezen a szinten. Ami a tartalmi egybecsengéseket illeti, arra egyértelműbb magyarázatok adhatóak. A közös problémákra, mindenekelőtt a közoktatás általános feltétel- és forráshiányára adott hasonló válaszok azt a belátást tartalmazzák, hogy a gazdasági kényszer az önkormányzatok számára elkerülhetetlen aktív lépésekkel jár. A gazdaságtalan mű-

ködés megszüntetését a megyék döntő része a társulásos formák szorgalmazásában látja; az ebben számukra adódó lehetséges szerepek – és a javasolt megoldások – attól függően térnek el, ahogyan a megyék a korábbi években képesek voltak részt venni a folyamat koordinálásában. Ott, ahol a tervkészítést megelőzően a megyei önkormányzatok nem tudtak aktív és a települések bizalmát élvező módon szerepet játszani a különböző fajta és funkciójú oktatásügyi társulások létrehozásában, ott ez az elv a megyei tervben is csak óhaj vagy voluntarista akarat maradt. Azokban a megyékben viszont, ahol a kilencvenes évek során, akár kudarcokon át is, kihasználták a megyei koordináció szűkös lehetőségeiből adódó játékterüket, területi szintű áttekintő képességükből adódóan képesek voltak – és várhatóan lehetnek – e folyamat szerves alakítására. *(14)* Hasonló a tervekben az is, ahogyan a szakképzés fejlesztése, az e szférára vonatkozó elképzelések alapját jelentő információk hiánya miatt kevés konkrétumot, kitörési pontot tartalmaz. Ezen a területen a leginkább felismert probléma az ágazatok közötti információáramlás szükségességének megteremtése ahhoz, hogy a közoktatás érdemi szerepet játszhasson a területi fejlődésben. A középfokú képzés kiterjesztésének elfogadása, sőt a folyamat aktív támogatása rövid távon a demográfiai hullámvölgy miatt keletkezett intézményi és humán kapacitásfölösleg kezelésére kínálkozik általános megoldásként, hosszabb távon azonban biztosíthatja az alapvető cél reális megvalósulási esélyét is, ha a tervek továbbfejlesztésében a szakmai-pedagógiai szempontok nagyobb súllyal kapnak szerepet. *(15)* Az a tervekből általánosan felismerhető tendencia, amely a gimnáziumi képzés funkcióinak átalakulásával kapcsolatban nagyfokú bizonytalanságot tükröz, az időszak oktatáspolitikai történéseinek fényében magyarázható és érthető; összefügg az iskolaszerkezettel, a NAT-tal és a vizsgarendszer átalakulásával. Az általánosan vallott fejlesztési elképzelés viszont, amely szerint a gimnáziumi képzésben a 4 osztályos modell dominanciája valósuljon meg, s a 6–8 évfolyamos képzés kifejezetten a tehetséggondozás intézményi típusa legyen, már a következő kormányzati periódus oktatáspolitikai elgondolását támasztja alá.

Új kihívások

Amikorra az egész tervkészítési folyamat lezajlott, a közoktatásban új kihívások jelentek meg. Ezek közül a területi tervezést közvetlenül is befolyásoló fontos mozzanat volt az új kormányzati periódus oktatáspolitikájában a közoktatásért és a szakképzésért való országos felelősség összevonása, illetve a Szakképzési alapért való kormányzati felelősség és az alap elosztását végző területi munkaügyi adminisztráció feletti országos kontroll szétválasztása. Míg az előző a közoktatás távlati – és „Eurokonform" – fejlesztésében számos addigi mesterséges elkülönülést segíthet feloldani, az utóbbi a szakképzési fejlesztési források decentralizált és hatékony felhasználásának újabb problémáját hívta elő. *(16)* Az új oktatási kormányzat számos ponton az előzőtől eltérő célokat fogalmazott meg, legmarkánsabban az oktatás tartalmi szabályozása terén (kerettantervek), de az általános oktatáspolitikai prioritásokat tekintve is (nevelés, értékelés–ellenőrzés–minőségbiztosítás, iskolaszerkezeti kérdések). A megyei tervezési rendszernek az új oktatáspolitika is láthatóan fontos szerepet szán; ezt a Közoktatási törvény (Kt) 1999-es módosításának a terveket érintő fejezetei bizonyítják. A módosítások több ponton utalni engednek arra, hogy az addigi laza területi koordináció erősítése fontos törekvés, arra azonban, hogy milyen szakmapolitikai-irányítási funkciót szán az oktatási kormányzat a terveknek, ma még inkább csak következtetni lehet. A területi tervezést illetően a törvénymódosítás néhány ponton igyekezett a puha szabályozásba keményítő elemeket bevinni. Így a megyei fejlesztési tervek karbantartására pontos időtartamot és feltételeket ír elő, *(17)* rendelkezik azok tartalmának egyes kérdéseiről (tartalmazniuk kell a középfokú oktatási igények teljesítésére vonatkozó tervet; meg kell határozniuk az önkormányzatok együttműködésének alapelveit, az oktatási intézményrendszer átjárhatóságának biztosítékait és feltételeit). *(18)* Ugyanezen

paragrafus egy másik pontja a társulások keretében ellátott feladatok szabályozásának szigorításáról (költségviselési megállapodás rögzítése) rendelkezik. *(19)* A területi és a helyi tervezés koordinációjának javítását szolgálja, hogy a megyei tervek áttekintését és esetleges átdolgozását megelőzően a települési önkormányzatoknak intézkedési tervet kell készíteni és a megyéknek (fővárosnak) megküldeni. *(20)*

A közoktatás-tervezésnek és fejlesztésnek a területfejlesztéssel való kapcsolata a másik kihívás, amelyre a jelen periódusban a korábbinál nagyobb figyelmet kell fordítani. Bár ez már a megyei tervek szakmapolitikai megalapozása időszakában is fontos szempont volt, megvalósulása akkor illuzórikusnak bizonyult. Az 1996. évi XXI. Törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről (Tt) ugyan időben megelőzte a közoktatási törvény módosítását, a törvény által létrehozott intézményrendszer nagy része azonban nem állt rendelkezésre, s működése is számos ponton további jogszabályoktól függött. *(21)* A közoktatási tervek készítéséért felelős megyei önkormányzatoknak – többek között – a törvény a területrendezési tervek készítése, a kötelezően ellátandó feladatok (többek között az oktatás) területi összehangolása, a települések fejlesztési tevékenységének koordinálása feladatait adta. *(22)* A megye hosszú távú területfejlesztési koncepciójának megalkotását a törvény a megyei területfejlesztési tanácsra bízta, *(23)* ahol a megyei önkormányzat a döntést megelőzően állást foglal és az elfogadott területfejlesztési koncepcióból önkormányzatra vonatkozó rész elfogadását végzi. *(24)* Így a kihívásnak az oktatási tárca nehezen is tudott „elébe menni". Mindenesetre a közoktatási törvény 1999-es módosítása ezen a téren is szolgált előremutató mozzanattal: megjelenítette és az oktatási miniszter kezébe adta a területfejlesztéshez kapcsolódó ágazati feladatok ellátásának felelősségét. *(25)* Bár az új oktatási kormányzat saját hatókörében is keresi az ágazatközi egyeztetés és érdekérvényesítés lehetőségeit, *(26)* a kapcsolatok gyengeségét az információhiány is okozza; erre példa egy, a területfejlesztési politika érvényesüléséről szóló országgyűlési beszámolót előkészítő szakértői anyag, amelyben a megyei közoktatás-fejlesztési tervek tényéről sem esik szó. *(27)* A területfejlesztési törvényben még nem is szerepelt a humán erőforrás-fejlesztés fogalma *(28)* – az EU területi politikájának stratégiai eleme –, így az oktatásügynek a humán erőforrás-fejlesztésben való megjelenése és érdekérvényesítése a területfejlesztés jelenleg amúgy is változó hatékonyságú intézményeinek munkájában *(29)* nehezen indult el. Az oktatásfejlesztésnek a humán erőforrás-fejlesztésbe való beillesztése viszont az Európai Unió strukturális alapjainak felhasználásának feltétele, s ebben az oktatás területi fejlesztéséért felelős megyei tervezési rendszer elhelyezése és továbbgondolása kikerülhetetlen feladat. A közoktatás-tervezés, a humán erőforrás-fejlesztés és a területfejlesztés kapcsolatainak alakításához figyelembe kell venni az EU támogatások igénybevételi lehetőségét megszabó területegységek szintjeit *(30)* is.

Az oktatási tárca a területfejlesztést illetően két szempontból értelmezi feladatait: „figyelmet fordít egyrészt a saját logikájú ágazati fejlesztések területi, regionális vonatkozásaira, másrészt… hangsúlyozza a… területi fejlesztési célok között, illetve azokhoz kapcsolódóan az oktatás és képzés szerepének fontosságát." *(31)* A területfejlesztési célokhoz illeszkedő fő prioritásként az esélyegyenlőség megteremtését és az ellátás elérhetőségének javítását fogalmazza meg, amelynek komponensei között megjelenik az oktatás és gazdaság kapcsolata erősítésének, a versenyképesség növelésének, a területi oktatástervezés technikai háttere felépítésének (információs és statisztikai rendszer, indikátorok kidolgozása) igénye is. *(32)* Ez végső soron magában foglal(hat)ja a területi tervezési rendszer további működtetésének szándékát, amely a hátrányok mérséklése csökkentésében játszik szerepet. Időközben az oktatáspolitika egy új – a tervezésétől eltérő területi egységekben működő *(33)* – intézményrendszert is létrehozott, az értékelés–ellenőrzés–minőségbiztosítás feladataiért felelős Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpontot. Tisztázandó, hogy mi a területi közoktatás-tervezés lehetséges szerepe a jelenlegi oktatáspolitika e

kiemelt céljának elérésében, s hogy milyen kapcsolatrendszer alakul ki a kétféle irányítási eszköz között.

Még egy kihívásról kell szólni, amely az ágazati és ágazatközi tervezést megalapozó fontos feltétel: az információs és statisztikai rendszer kérdéséről. *(34)* A megyei közoktatásfejlesztési terveket készítők számára is alapvető nehézséget jelentett a tervet megalapozó információk hiánya mind a jelenlegi helyzet áttekintésében, mind a jövőre irányuló fejlesztési célok és feladatok kialakításában. Ugyanez a probléma vetődik föl a területfejlesztés, s még inkább a majdani Európai Uniós programokban való részvétel tervezése kapcsán is. Az ágazati alrendszerek fejlesztése és összekapcsolhatósága a területi tervezési rendszer további működtetésének az egyik legfontosabb megoldandó problémája. Ez a kérdés visszavezet az oktatáspolitika, az irányítás és a közigazgatás kapcsolatrendszeréhez is, amelyről a tanulmány korábbi részében szóltunk.

Tervezéselméleti szempontok

A közoktatás területi tervezésének kérdéskörében nem hagyható figyelmen kívül az a tény, hogy a tervezés mint társadalmi tevékenység jelentős átalakuláson ment át azóta, amióta a magyar gazdaságban és a közszférában utoljára meghatározó jelenség volt. A tervezés történelmi kategória, egyfajta folyamatos társadalmi tanulás eredménye, amelynek célja a társadalmi keretek között folyó tevékenységek befolyásolása. Bár a tervezés rendeltetése, szerepe a társadalmi folyamatok irányításában több tradícióra vezethető vissza *(35)*, és paradigmatikusan is eltérő alapokon nyugszik, a tervezési tevékenység – gazdasági-politikai rendszertől nem függetlenül alakuló – szakmai önreflexiója létrehozta a szakma elméletét, eszköztárát és módszertanát. A mai tervezéselméleti munkák lehetővé teszik a tevékenység strukturális és funkcionális elemzését is.

A magyar területi tervezés – és ennek részeként az oktatás területi tervezése – számára a modern piacgazdaságokban kifejlődött tervezési rendszerek ismerete azért fontos, mert azok megközelítése, célja, eszközei és szereplői is egészen másfajta tevékenységet jelentenek, mint amelyet a szocialista tervgazdaság alkalmazott. A szocialista tervezés szórványelemeinek – más minta és tapasztalat híján való spontán továbbélése – kevésbé azok ideológia-kötöttsége, mint inkább a tervezésnek a mai társadalmi kihívásokra adható irreleváns válaszai miatt jelent problémát. A mai piacgazdaság tervezési rendszerei ugyanis nem központi tervlebontásra épülnek, hanem többszintűek és sokszereplősek; nem hierarchikusan lebontott központi terveket jelentenek, hanem kétirányú (felülről lefelé és alulról fölfelé folyó) tervezést; s bár az állami szerepvállalás jellemzi a folyamat irányítását, *(36)* egyúttal alkotó és autonóm részvételt biztosít a nemzeti szint alatti területi egységeknek és az állami mellett az önkormányzati, a gazdálkodó profit és nonprofit szervezeteknek. A korszerű piacgazdaság terveiben a magán- és a közszféra kapcsolata sajátosan valósul meg: a tervek egyfelől terepet adnak a reálgazdaság és a társadalmi szereplők aktivitásának, serkentik, de eközben keretek közé szorítják, korlátozzák is azokat. A tervezés sajátossága az az ellentét, hogy míg tevékenysége a teljes, tervezés alatt álló folyamat befolyásolására irányul, ezt a rendelkezésre álló információk szükségképpen korlátozzák, ezért a tervek mindig egyfajta modellben való gondolkodás eredményei. Éppen ezért viszont a tervek immanens része azok karbantartása, magvalósulásuk nyomon követése és módosítása, azaz a tervezés nem lehatárolt tevékenység, amely „a terv” elkészültével befejeződik.

A tervezésnek az eltérő társadalmi folyamatokba való beágyazottsága szempontjából eltérő típusai alakultak ki, amelyek között „jobb-rosszabb” relációk nem teremthetőek, hanem épp e beágyazottságuknak megfelelően értékelhetőek. Az *allokatív tervezés* el/felosztó jellegű, mennyiségi szemléletű, komplexitásra törekvő, egyensúly megtartására/megteremtésére irányuló, funkcionálisan racionális tevékenység. Az *innovatív tervezés* jellemzője, hogy – az előbbivel szemben – az erőforrások mobilizálásán, mobilizálhatóságán nyugszik,

fejlesztés-orientált, cselekvésre ösztönöz, a meglévő megváltoztatására irányul. A *radikális tervezés* nem csupán az előzőekben jelzett „lehetséges" megváltoztatására törekszik, hanem a felismert trendek ellenében is vállalja a jövőre irányuló folyamatok befolyásolását. A társadalom átalakításának e markáns elképzelése tipikusan nem megbízásra és legitimációra, hanem a tervezésben részt vevők önfelhatalmazására épülő tevékenység, amelyben a konfliktus a jövő alternatíváinak kidolgozása érdekében vállalt körülmény, s a tervezés szervesen összeépül a megvalósítás cselekvési tervével és a megvalósításban való részvétellel.

Míg az előzőekben csak vázolt tervezési típusok nem kötődnek a tervek irányítási rendszerekben elfoglalt helyéhez, a különböző tervezési stílusok igen. Ezek döntően a centralizáció mértékétől függenek, de befolyásolja őket az alkalmazott eszközök jellege (közvetlen vagy közvetett) és a tervező szándéka is. A *tervutasításos (imperatív) tervezési stílus* az erősen centralizált rendszereket jellemzi, ahol a normatív célokhoz konkrét és részletes cselekvési programok kapcsolódnak, melyek hierarchikusak, s a tervezést és a végrehajtást is központi kontroll és szankcionálás kíséri. A *stratégia tervezés* mint stílus strukturált döntési mechanizmuson és indirekt szabályozási szándékon alapul, amelynek megvalósítását közvetett eszközök szolgálják. A felsőbb szinteken létrehozott általános szabályok keretében az alacsonyabb szintek szabadon alakíthatják ki saját programjaikat. A tervutasításos stílussal szemben, ahol a tervek készítője a tervbürokrácia apparátusa, itt szakemberek és tanácsadók is részt vesznek a tervezési folyamatban, akik így a politika alakításában is. A *korporatív tervezési stílus*t hierarchikusan strukturált szervezeti rendszerekben alkalmazzák, melyekben a döntéseket kis számú, jól elkülönülő kompetenciák képviseletére épülő szervezet tárgyalásos formában hozza meg. A hatalom különböző részesei viszonylag önállóan alakítják ki elképzeléseiket, s a tervezés több lépéses egyeztetési folyamat, amely az abban gyakran alkalmazott vétójog révén is, a tervezést a hatalmi-politikai erőtér aktív formálójává teszi. E sajátosságai miatt e tervezés a meglévő struktúrák fenntartását eredményezi. Ha a tervezés alapját jelentő probléma megoldásába nem csupán kis számú képviselőt, hanem minden érintettet igyekeznek bevonni, *széles részvételen nyugvó tervezési stílus*ról beszélünk. Ennek alkalmazása decentralizált rendszerekben jellemző, ahol a tervezés szintén tárgyalásos-egyeztetéses folyamat, de annak alakításában a részt vevők önkéntesen vállalnak szerepet. A tervezés menetét az jellemzi, hogy a konfliktusok feltárása a problémák megoldása érdekében történik, amelyet a korporációkra jellemző direkt érdek-kötöttség kevésbé határol be. Korlátozott – többnyire információadáson alapul – a központi hatóságok szerepe; a tervezők megbízáson alapuló független szakemberek. A *tranzaktív tervezési stílus* a tervezést kommunikatív aktusnak tekinti a döntéshozók és a kliensek között, amelybe a tervező szakemberek az elméleti tudást és módszertant viszik be. A felek közötti személyes kapcsolat kölcsönösen formálja szemléletüket, amely közvetlenül hat a folyamatra, a meghozott döntésekre és a cselekvésre.

A fentieket érdemes a területi közoktatás-fejlesztési tervezés vonatkozásában is végiggondolni. Ez mint fejlesztésre irányuló tevékenység, lényegénél fogva az innovatív vagy radikális tervezési típust igényli. Amennyiben azonban a területi tervezésnek a különböző szinteken történő összehangoló funkcióját vesszük számba (mint amilyen a szűken vett területi terveknél a rendezési tervé), ez a felső szinten tipikusan allokatív megközelítést igényel. Ahogyan a problémát a téma kutatója *(37)* látja, ez az ellentmondás nem feloldhatatlan. Mivel a fejlesztés szükséglete mind a felső, mind az alsóbb szinteken kifejezett, maguk az innovációs folyamatok viszont az alsóbb szinteken jönnek létre, ez olyan tervezési rendszer kialakítását igényli, amely nem túlszabályozott, s amelyben a felsőbb szintek „felkarolják az elismert, bevált, azaz a struktúrába integrálódni képes, érdekeiket szolgáló újdonságokat és ezek térbeli terjedését elősegítik. Ez éppen az allokatív és az innovatív tervezés határmezsgyéjén van". *(38)*

Az ilyen tervezési rendszernek is számos olyan kihívással kell szembenéznie, amelyek alapvetően más tágabb és szűkebb szakmai problémát vetnek fel. A növekvő bizonytalanság ke-

zelése kikerülhetetlenné teszi, hogy a tervezést nem determinisztikus, hanem sztochasztikus folyamatként kell felfogni, amelyben ennek megfelelően alternatívák kidolgozása történik, a konkrét lépések helyett megoldási algoritmusok kialakításával. A célok mindenek felett való kinyilvánítása helyett az adottságok figyelembe vétele és az adaptivitás, az ilyen tervezés jellemzője, amely lépésről lépésre történik, nem állapotra, hanem folyamatra irányul, s nem ér véget a terv megalkotásával, hanem immanens része a folyamatos karbantartás.

A megyei közoktatás-fejlesztési tervek intézményét, s magukat az 1997 folyamán létrehozott terveket nehéz egyértelműen besorolni a fenti tipológiába. Az intézményrendszer létrehozása több elemében innovatív típusú tervezésre utaló jeleket mutat. Ezt jelzi mindenekelőtt az, hogy szemlélete nem mennyiségi, hanem minőségi szemponton nyugodott. A tervezés igénye valós társadalmi probléma megoldására, a közoktatás modernizációjára irányult, amelynek konkrét céljait nem a központi szint, hanem az önkormányzati keretekben működő helyi-területi szereplők magas fokú aktivitása és autonómiája volt hivatva kialakítani. Az ehhez megnevezett intézményi struktúra azonban – bár elvben módot adhatott volna rá – épp az önkormányzati rendszer ismertetett sajátosságai miatt kevéssé volt képes az aktorokat cselekvésre felszólító módon mozgósítani, s emiatt az erőforrás-mobilizáció szintén e tervezési típusra jellemző elvárása sem valósulhatott meg. Megvalósult viszont, ha korlátok között is, hogy a döntéshozatalban a politikusok és a tervezők is részt vettek, s megosztott felelősséget kaptak. A tervek megvalósulását szolgálni hivatott központi eszközöket (a közalapítványok állami forrásai) ugyanakkor allokatív módon határozták meg, s mértékük is jóval alatta maradt az innovációs célok hiteles deklarálásának. A megyei közoktatás-tervezés intézményét létrehozó jogszabály többféle tervezési stílust is megengedett, nem tartalmazott előírást a konkrét tervek készítői számára. A megyék többségében a folyamat inkább a korporatív tervezés irányába mutatott, ahol a megjelent érdekcsoportokat részben a politikai szféra, részben az egyes iskolafokok képviselői domináltak. A széles részvételen alapuló tervezés még azokban a megyékben sem sikerült, ahol – épp a törvény szinte parttalan részvételre utaló megfogalmazását figyelembe véve – erre törekvés volt. A kliensek körének szűk volta, mindenekelőtt az iskolahasználók hiánya miatt a tranzaktív tervezés alkalmazása szóba sem került, jóllehet az innovatív tervezéshez talán ez illeszkedik a leginkább. Amennyiben azonban a tervek megalkotott rendszerének további fennmaradása, működtetése a cél, akkor a kliensek szélesebb körének bevonásának a tervezési rendszer fejlesztésében kulcselemnek kell lennie.

Összegzés

A megyei közoktatás-fejlesztési tervek létrehozása jelentős lépés volt a magyar oktatásügy fejlesztésének kilencvenes évekbeli folyamatában. A tervek legnagyobb értéke maga az a tény, hogy megszülettek. Amellett, hogy – főképpen helyzetelemző részeik – a közoktatás területi állapotáról számos értékes információval szolgálnak, különböző mértékben ugyan, de mozgósították a területi szintű oktatásirányítás intézményeit, annak ellenére, hogy a megyék maguk nem is jutottak markáns szerephez a területi fejlesztés koordinálásában. Az irányítás felső szintje viszont megismerhette a területi folyamatok néhány fontos mozzanatát, s ezek összehasonlító elemzése révén képes lehet a tervek további hasznosítására, s a tervezési rendszer továbbfejlesztésére szolgáló koncepció kialakítására. Azt is eredménynek lehet tekinteni, hogy a tervekben megjelenő problémákkal kapcsolatban elemző munka folyt és folyik, hogy további kérdéseket lehet feltenni, még ha megválaszolni jelenleg nem lehet is őket. Hiszen a tervezési rendszer beillesztése részben az oktatásirányítás intézményrendszerébe, részben a közigazgatási rendszerbe, részben pedig a területfejlesztés struktúráiba többféle végig-gondolást igényel.

A megyei közoktatás-fejlesztésre vonatkozó elképzelések az önkormányzati rendszer kereteiben körvonalazódtak. Ennek megfelelően a kormányzati felelősség-megosztás *(39)* a

helyi szint számára erős, a területi számára gyenge jogosítványokat adott, amelyben a központi szint által felismert területi koordinációs igény kielégítésére csekély mozgástér adódott. A rendszer logikája azonban a decentralizáláshoz kötődött. A tervek jövőjével kapcsolatos meggondolások tehát egyfelől az önkormányzati rendszer, másfelől az oktatásirányítás rendszerének az előbbitől nem független alakulásához vezetnek. Ennek bonyolult összefüggései és várható alakulásának taglalása nem fér e tanulmány kereteibe; csak a probléma jelzésére lehet szorítkozni. A jelenlegi oktatáspolitika bontakozó eszköztárában vannak jelei a központi felelősség erősítésének, s a legújabban kialakult területi intézmény, az OKEV sem decentralizált, hanem dekoncentrált szervezet. Ami a területi közoktatás-fejlesztési tervezés lehetséges jövőjét illeti, abban megtalálhatóak az önkormányzati rendszer keretein belül működtetett decentralizált irányítási eszközökön nyugvó működés elemei, amely a szabályozás *(40)* szerint a megyei szintű tervezést több ponton segítő eszközöket teremt, de megtalálhatóak a nem egyértelműen így értékelhető mozzanatok is. A területfejlesztésben az oktatási ágazat fő prioritása az esélyegyenlőség javítása, amely az elmaradott térségekben központi kiegyenlítő mechanizmusokat igényel és ígér; a minőségbiztosítás és ellenőrzés szervezetrendszerének kialakítása a rendszer központilag kézben tartott kontrollját jelenti. Ezzel szemben viszont az oktatás versenyképessége, a humán tőke fejlesztésében vállalt fokozódó szerepe deklarált, ám a területi szintű irányítási struktúrával nem „rövidre zárt" célkitűzés. Ebben a tekintetben tehát a megyei közoktatás-fejlesztési tervek lehetséges funkciója nem ítélhető meg „kívülről".

A közoktatás területi tervezésének rendszere nem csak a mindenkori kormányzati akarattól függ. Bármilyen fejlesztési terv készítése – ha komolyan vesszük a területi (megyei) tervezés jelenlegi címkéjét – stabilitást, hosszú távú szemléletet igényel. Az időhorizont átláthatósága, bizonyos perspektíva ígérete nélkül nem lehetséges sem a részt vevő ágensek, sem a szakértők megnyerése, s e nélkül a tervezés nehezen tud kapcsolódni a valós folyamatokhoz.

A közoktatás területi tervezésének rendszere nem csak a mindenkori kormányzati akarattól függ. Bármilyen fejlesztési terv készítése – ha komolyan vesszük a területi (megyei) tervezés jelenlegi címkéjét – stabilitást, hosszú távú szemléletet igényel. Az időhorizont átláthatósága, bizonyos perspektíva ígérete nélkül nem lehetséges sem a részt vevő ágensek, sem a szakértők megnyerése, s e nélkül a tervezés nehezen tud kapcsolódni a valós folyamatokhoz.

A területi oktatás-tervezésre vonatkozó elgondolásokból nem hiányozhat az erőforrások rendszerének átgondolása sem. A „lágy terv és fiskális eszközök" dilemmája a jelenlegi szinten nem megoldható, hiszen a működtetés hatékonysága a jelenlegi tapasztalatok szerint alacsony. A továbbfejlesztés történhet a tervezés „keményítése" és az eszközök körének bővítése útján is. Az előbbit tekintve, ez a területi irányítás szervezetében a tervezés funkciójának sokoldalú és nem ágazati szintű kialakítását jelentheti, ahol a területi koordinációnak már nem csupán a központi–területi–helyi irányítás, hanem az ország és az Európai Unió közötti kapcsolódások igényeit is figyelembe kell vennie. A költségvetési eszközök kérdése sem független a tervezési rendszer funkciójától. Ha a területi (megyei) tervezéstől az oktatásügy helyben mobilizálható innovatív és gazdasági potenciáljának mozgósítását várják el, ennek az adott szint autonómiájának növelésével kell együtt járnia. Ez esetben a helyi–területi erőforrások köre és mértéke a területi szintű gazdaság és társadalom fejlődésének függvényében igen eltérő módon valósulhat meg, de az innovatív gócok húzóerőt gyakorolhatnak az elmaradott térségekre. Ebben a helyzetben az ágazat területi képviselőinek felelőssége, hogy az oktatás és a gazdaság közötti kapcsolatok, a humán erőforrások felértékelődése, s ebben az oktatásügy lehetséges szerepe hogyan alakul. Ez a dur-

ván vázolt alapkonstrukció sem tekinthet el a központi szinten szervezett kompenzáló, célzott támogatások rendszerétől. Ha azonban a területi tervezés rendszere alapvetően nem a fejlesztés, hanem a területi kiegyenlítés célját szolgálja, az a felülről lebontott, központi felelősségű és allokatív módon való tervezést és szükségképpeni velejáróját, az állami finanszírozást jelenti. Ennek előnyei rövid távon jelentkezhetnek a legfejletlenebb területeken, azonban még ott sem képesek a meglévő potenciálok integrálására, miközben hatékonyságuk a „könnyen kapott adomány" működési mechanizmusának megfelelően, szükségképpen alacsony. A dilemmákra tehát nem könnyű választ adni. Ha a magyar társadalom, választott képviselői és szakemberei vállalják felelősségüket a jövő alakításában, ezen kérdések lényegi megválaszolása elől nem lehet kitérni.

Jegyzet

(1) Erről l. részletesen Dobsi Attilának a kutatás számára írt tanulmányát: DOBSI ATTILA: *A megyei közoktatás-fejlesztési tervek létrehozásának, működésének elemzése.* Kézirat, OKI KK, 1998.
(2) A közoktatás-fejlesztési tervek készítésének és az érdekegyeztetésnek a folyamatát a megyékben interjúkkal és kérdőívvel tártuk föl, amelyekről megyénként esettanulmányok készültek. Az esettanulmányok általánosítható tapasztalatairól részletesen lásd BALÁZS ÉVA–IMRE ANNA: *A megyei közoktatás-fejlesztési tervek elemzése. Kutatási zárótanulmány.* Kézirat, OKI KK, 1999.
(3) i. m. Dobsi, 1998.
(4) Ez a – civil társadalmat mobilizáló – funkció a tervezés rendszerének kiépülése, majdani működése során megerősödhet. A jellemzés tehát a tervek létrehozásának időszakára érvényes.
(5) A NAT implementációja, később politikai megkérdőjelezése.
(6) A közoktatási modernizáció mint oktatáspolitikai cél „komolyságának", illetve sikeressége esélyének természetesen kiemelt feltétele az ahhoz rendelt költségvetési források nagysága és az elosztás struktúrája is. A tanulmány későbbi részében foglalkozunk a megyei tervek megvalósulását szolgáló közalapítványokkal.
(7) A kutatásban ezt a témát Moldován Judit gondozta. Lásd Moldován Judit: Megyei közoktatásfejlesztési tervek összehasonlító dokumentumelemzése. Kézirat, OKI KK, 1998
(8) Nem véletlen, hogy ezek a helyzetelemzések képezték sok megyében az alapját a többnyire ezek elkészülését követő területfejlesztési koncepciók hasonló részének.
(9) i. m. Balázs Éva–Imre Anna, Budapest, 1999.
(10) A közoktatási törvény 1999-es módosítása változtatott ezen a helyzeten. 1999. évi LXVIII. törvény a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény módosításáról.
(11) Az empirikus kutatásban végzett adatgyűjtés szerint a saját források száma alacsony, csak kevés megyében történt a központi forrás kiegészítése.
(12) A megyei közoktatási közalapítványok működéséről lásd Imre Anna: A közoktatás-fejlesztési közalapítványok működési tapasztalatai – esettanulmányok és kérdőívek tükrében. Kézirat, OKI KK, Budapest, 1999.
(13) i. m. Imre, 1999.
(14) Ennek egy példája látható LUKÁCS LÁSZLÓ: *Közoktatási feladatellátás társulásban és együttműködési formában B-A-Z megyében* című tanulmányában. In.: Önkormányzat és közoktatás '99. Tolna Megyei Önkormányzat Pedagógiai Intézete, Szekszárd, 1999.
(15) Ez a területi koordináció adott időszaki szabályozása és a tervek „első" létrehozása korlátainak meghaladásával válik, véleményünk szerint, lehetségessé.
(16) Erről egy, a Területfejlesztés problémái a közoktatásban c. szakértői anyag a következőket írja: „Mivel a Szakképzési Alap az OM ellenőrzése alá került, ugyanakkor az alap elosztását korábban végző területi intézmények a Szociális és Családügyi Minisztérium felügyelete alá kerületek, nem megoldott a szakképzési fejlesztési források decentralizált felhasználása. Ez a feladat a megyei ágazati tervezés jelenlegi rendszerére nem telepíthető rá változtatások nélkül, ugyanis ez az eredetileg döntően általános képzési feladatokra és kisebb nagyságrendű erőforrások kezelésére létrehozott rendszer nem eléggé felkészült (1) az ilyen nagyságrendű erőforrások kezelésére…,(2) a középfokú és különösen a felsőfokú szakképzés igényeinek kezelésére, valamint (3) a társadalmi partnerekkel való egyeztetésnek s…működésére." (In.: HALÁSZ GÁBOR és mtársai: *A területfejlesztés problémái a közoktatásban.* OKI KK, 1999)
(17) Kt. 88. ß (3) bek.
(18) Kt. 88. ß (1) bek.
(19) Kt. 88. ß (4) bek.
(20) Kt. 85. § (4) bek.
(21) Erről lásd PÁLNÉ KOVÁCS ILONA: *A területfejlesztés intézményrendszerének kialakulása, szabályozásának és működésének értékelése.* Kézirat, RKK, Pécs, 1999. A megyei közoktatás-fejlesztési tervek az esetek nagyobb részében előbb is készültek el, mint a területfejlesztési koncepciók.

(22) Tt. III. fej. 11. ß (1a-h.) pont
(23) Tt. 13. ß (2. b) pont.
(24) Tt. 11. ß (2.) pont.
(25) Kt. 44. ß (4.n) pont.
(26) Az OM-ben 1998-ban az európai integrációt felügyelő terület koordinációjával működő Területfejlesztési Bizottság jött létre a tárca képviseletének elősegítésére.
(27) Tematika a területfejlesztési politika érvényesüléséről és az ország területi folyamatairól szóló országgyűlési beszámolóhoz. VÁTI Kht. Budapest, 1998.
(28) Ez a 35/1998. III. 20.-i Kormányhatározatban jelenik meg először.
(29) Országos Területfejlesztési Tanács, miniszter vagy megbízottja képviselete; 2 regionális Fejlesztési Tanács, miniszter vagy megbízottja képviselete; Megyei Területfejlesztési Tanácsok, tag vagy meghívottként való tárca-képviselet.
(30) Az EU Területi Statisztikai Egységek Nómenklatúrája (NUTS) 5 területfejlesztési szintet nevez meg: NUTS I: ország; NUTS II: régió; NUTS III: megye; NUTS IV: kistérség; NUTS V: település (ez utóbbit külön szabályozás tartalmazza). A strukturális és a kohéziós alapok fő címzettje a NUTS II szint, de a különböző programok esetében más is lehet. Egy további kérdés, hogy a támogatások programozási és megvalósítási szintje nem szükségképpen azonos.
(31) Országgyűlési Beszámoló a területfejlesztési politika érvényesüléséről és az ország területi folyamatairól. Oktatás. OM, Budapest, 1999.
(32) Nem csupán az oktatásügy – itt is megjelenő – problémája az, hogy a hátránykompenzáló és versenyképességet növelő stratégiák közötti kapcsolat, ezek viszonya, a célok hierarchiája és eszközei kidolgozatlanok.
(33) Az OKÉV területi egységei a statisztikai régiók szerint kerülnek kialakításra.
(34) Erről részletesebben lásd Halász és mtársai, 1998.
(35) Erről részletesen lásd FARAGÓ LÁSZLÓ: *Tervezéselméleti alapvetések.* In.: Tér és Társadalom, 1997/3. sz. A következőkben ismertetett tervezési típusok, stílusok és a tervezés mai piacgazdaságokban elfogadott alkalmazásának ismertetése e tanulmányra épül.
(36) Ennek különböző formái és fokozatai élnek a mai európai és fejlett országok-beli tervezési rendszerekben.
(37) i. m. Faragó, 1997.
(38) i. m. Faragó, 1997.
(39) Erről részletesen lásd BALÁZS ÉVA–HALÁSZ GÁBOR–IMRE ANNA–MOLDOVÁN JUDIT–NAGY MÁRIA: *A kormányzati szintek közötti felelősségvállalás és a közoktatás Magyarországon.* OKI KK, Budapest, 1998.
(40) Lásd a Közoktatási törvény 1999-es módosítása során elmondottakat.

Balázs Éva tanulmánya az 1999. szeptember 20-án, Balatonfüreden tartott ISKOLAKULTÚRA NAP-on elhangzott előadása nyomán született. A rendezvényt Balatonfüred Önkormányzata, a Veszprém Megyei Pedagógiai Intézet és a Janus Pannonius Tudományegyetem – utóbbi mint az Iskolakultúrát kiadó intézmény – közösen szervezte. Három esztendeje is tartottunk Füreden Iskolakultúra napot, akkor 300 résztvevővel. Most az 1500 jelentkező közül 900-at volt mód fogadni.

A pedagógiai szakmai tanácskozást Kuti Csaba, a Veszprém Megyei Közgyűlés elnöke, majd Bauer Nándorné, a Veszprém Megyei Pedagógiai Intézet igazgatója üdvözölte. Ezután Tóth József, a Janus Pannonius Tudományegyetem rektora, az Iskolakultúra felelős kiadója tartott megnyitó beszédet. Pokorni Zoltán, oktatási miniszter a kerettantervekről, a természettudományos oktatás alternatíváiról, a tananyagcsökkentésről, az idegen nyelv oktatásról szólt, majd feltett kérdésekre válaszolt. A délelőtti program Tunkli Gábor minőségbiztosításról tartott előadásával ért véget.

Délután a tanácskozás három szekcióban folyt: Kamarás István vezetésével az etika és erkölcstan, Kocsis Mihály vezetésével a pedagógusképzés és továbbképzés, valamint Vágó Irénével a minőségbiztosítás témáival foglalkoztak a tanárok.

Befejezésül a pedagógiai lapok találkozóján Cserép László kérdéseire a Magyar Pedagógia, a Köznevelés, az Új Pedagógiai Szemle és az Iskolakultúra főszerkesztői igyekeztek válaszolni.

A füredi rendezvény előadásainak, korreferátumainak anyagából 2000. 1. számunkban közlünk további részleteket.