

Radó Péter

CEU Democracy Institute

Az oktatás alkalmazkodását szolgáló kormányzás intézményi feltételei öt kelet-európai országban

Az alábbi tanulmány a CEU Közpolitikai Kutatások Központjában (2020-tól: Demokrácia Intézetében) 2019 és 2021 között zajló kelet-európai összehasonlító kutatásunk (Future Challenges to Education Systems in Central-Eastern European Context) eredményeinek egy részét ismerteti. A nemzetközi kutatócsoport által lebonyolított kutatás a régió öt országára terjedt ki; ezek: Lengyelország, Magyarország, Románia, Szerbia és Szlovákia. Ebben a tanulmányban az oktatás alkalmazkodásának intézményi feltételeiről szóló összehasonlító elemzés kormányzásra vonatkozó megállapításait és következtetéseit foglalom össze.

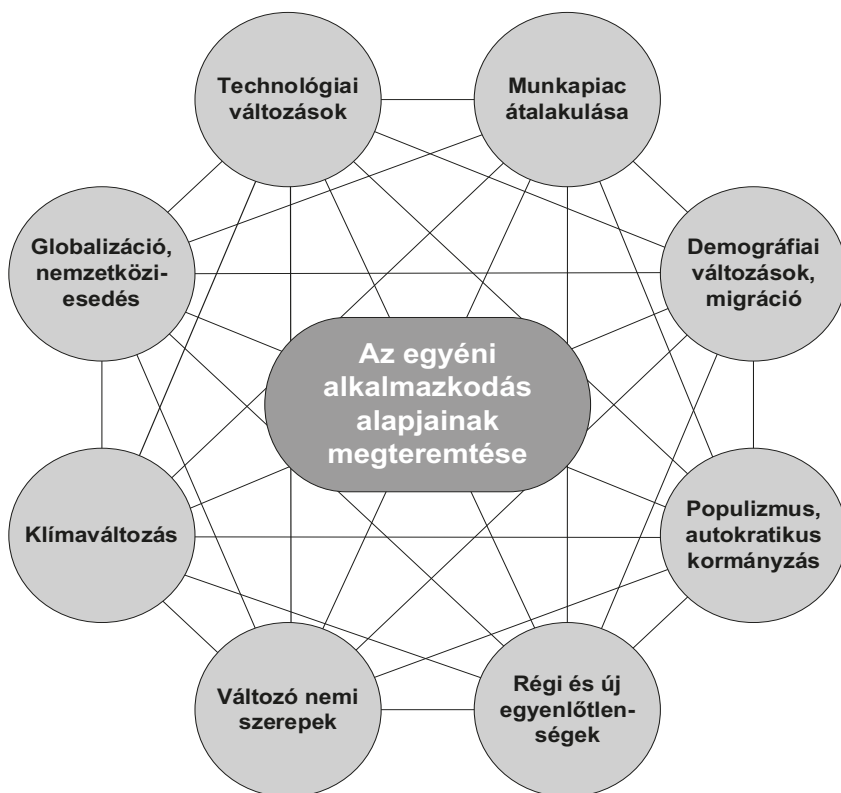
Kiindulópontok és elméleti megfontolások

Kutatásunk kiindulópontja az volt, hogy az oktatási rendszereknek az elkövetkező két évtizedben számos, mára összetorlódott és súlyos alkalmazkodási válsággal fenyegető kihívással kell szembenéznük. Az iskolákat alkalmazkodásra kényszerítő változások között van a hétköznapiakban használt technológiák változása, elsősorban természetesen a mindenre kiterjedő digitalizáció, a munkaerőpiac átalakulása, bizonyos szakmák eltűnése, ma még nem létező új szakmák tömeges megjelenése, a ma is létező szakmák gyakorlásának megváltozása, a társadalom elöregedése és az erősödő migráció, a politika természetének megváltozása, a populizmus és az autokratikus kormányzás térnyerése, a régi egyenlőtlenségek mentén kialakuló új típusú egyenlőtlenségek megjelenése, mint amilyen például a digitális szegénység, a hagyományos nemi szerepek átalakulása, a klímaváltozás következményeihez való alkalmazkodás, illetve a klímaváltozás visszafordításához szükséges gondolkodási és életmódváltozás, valamint a globalizáció természetének megváltozása (Radó, 2020; Munkácsy-Scharle, 2021). Az egyes változásokkal kapcsolatban ugyan régóta zajlik az oktatásra vonatkozó konzekvenciákról szóló gondolkodás, de ezek egy még ma is erőteljesen fragmentált és jórészt a hagyományos oktatási paradigmán belül zajló diskurzust eredményeznek, amely nem biztosít sok referenciát az összes lehetséges kihívásra együttesen választ kínáló oktatási stratégiák számára.

Ez az oka annak, hogy lassan uralkodóvá válik az a meggyőződés, hogy a tradicionális, a „tananyag” és az oktatási módszerek megújításán alapuló, az oktatás alkalmazkodását szolgáló, szűk értelemben vett pedagógiai válaszok elégtelenek. Amire szükség lenne, az inkább az iskolák által követett célok újragondolása: a tanulók ismeretlen jövőre való felkészítése, tehát elsősorban bizonyos egyéni alkalmazkodást lehetővé tevő készségek

középpontba állítása. Ez a hangsúlyváltás azonban drámai következményekkel jár az iskolák által gyakorolt összes alapfunkció szempontjából. Az egyéni alkalmazkodóképesség kialakításához szükséges készségek fejlesztésére való képessé válás a tantervek és pedagógiai módszerek megújítása mellett egy gyökeresen más működési logikára való fokozatos áttérést igényel. Ennek az intézményi alkalmazkodásnak négy kulcseleme van (Radó, 2017; Radó, 2020):

1. Újfajta program, amely nem a közös célokon túlmutató intézményi specializációt határozza meg, hanem az egyes tanulók személyre szabott tanulása számára biztosított tanulási lehetőségeket rögzíti.
2. A tanítás és tanulás megszervezésének új, diverzifikált rendszere, amely a hagyományos osztálytermi munka mellett integrálja a projektcsoportokban, iskolai tevékenységcsoportokban és iskolán kívüli keretek között zajló tanulást és az egyéni fejlesztést.
3. Olyan, a legfontosabb transzverzális készségek fejlesztésére orientált, a pedagógusok és más szakemberek egyes tanulók köré szerveződő együttműködésén alapuló tanítási gyakorlat, ami lehetővé teszi a differenciált tanítást és a személyre szabott, valamint integrált módon online és offline zajló tanulást.
4. Helyi tanulási hálózatok létrehozása: olyan külső együttműködési hálók működtetése, amelyek lehetővé teszik a tanulók egyéni tanulási környezetében szerepet játszó külső szereplőkkel való folyamatos együttműködést.



1. ábra. Az oktatással szembeni kihívásokról szóló fragmentált diskurzus integrálása

A ma működő iskolák működési módja természetesen igen távol áll ettől a modelltől, s az oktatás változásának irányát meghatározó legfontosabb szereplők (pedagógusok, vezetők, oktatásirányítók, szülők, különböző érdekcsoportok képviselői, szakértők és kutatók, valamint a közgondolkodás formálói) többnyire ma még nem feltétlenül azonosulnak ezzel a vízióval. Tegyük fel azonban a kérdést: mi történik, ha az oktatásról szóló gondolkodás változásának hatására ez a működési mód az iskolákkal és személyzetükkel szembeni elvárássá válik? Képesek lesznek-e az iskolák alkalmazkodni ezekhez az elvárásokhoz? Ez elsősorban azt a kérdést veti fel, hogy az egyes oktatási rendszerekben mennyire adottak az adaptív modernizáció intézményi feltételei. Az iskolák alkalmazkodóképességét biztosító intézményi feltételek között vannak olyanok, melyek strukturális jellegűek, míg mások seajátos, kimondottan a szükséges változtatások gyakorlatba való átültetését szolgáló mechanizmusok.

Amit mindenekelőtt szem előtt kell tartanunk, az az, hogy a jelenleg uralkodó iskolai működési logika komoly „átírása”, az új működési módra való áttéréshez szükséges képességek, intézményi rutinok és gondolkodási keretek kialakítása csak apró változtatásokon keresztül zajló hosszú alkalmazkodási folyamaton keresztül lehetséges. A jövő nagy kérdése tehát az, hogy az iskolák rendelkeznek-e az alkalmazkodást szolgáló változtatások gyakorlatba való átültetéséhez szükséges intézményi képességekkel. Ami e képességek gyakorlásának strukturális intézményi előfeltételeit illeti, évtizedek óta széleskörű egyetértés van abban, hogy az oktatási gyakorlatok egy „ideálisabb” állapot felé való elmozdításának legfontosabb előfeltétele az iskolák szakmai, intézményi és gazdálkodási autonómiája, másképpen: az oktatási decentralizáció. Egyetlen iskolát sem lehet kívülről „fejleszteni”; az iskolák vezetésének és személyzetének szervezett, szisztematikus és tartós erőfeszítése az, ami képes a kívánt változások elérésére. Az iskolai intézményi változások irányításával kapcsolatban számos különböző megközelítés létezik. Ezek többsége olyan fogalmak körül forog, mint az iskolai hatékonyság, az iskolafejlesztés, a minőségirányítás és a tanuló szervezetek. Ezeknek a különböző megközelítéseknek és az általuk bevezetett módszereknek közös eleme az a „triviális” feltételezés, hogy az iskoláknak egymással együttműködő pedagógusok és más alkalmazottak szakmai közösségeként kell működniük. Az iskolai autonómia tehát nem „szabadságjog”, bár a tanszabadság fogalma kényelmesen megágyaz annak. Az ily módon értelmezett iskolai autonómia alapvető fontossága ma Magyarországon és számos kelet-európai országban nem feltétlenül triviális, ezért szükség van annak hangsúlyozására (Radó, 2020; Kende, 2021).

Témánk szempontjából azonban sokkal fontosabb, hogy a kiterjedt autonómia tesz lehetővé egy olyan intézményi működési módot, amely biztosítja a mozgásteret, melyen belül az iskolák reflektálhatnak munkájuk minőségére, autonóm módon képesek célokat kitűzni maguk elé, és – a legitim külső elvárásokkal összhangban – fejlesztési projekteket tervezhetnek és valósíthatnak meg. Legáltalánosabb értelemben az intézményi alkalmazkodóképesség három képességcsoportot foglal magában: (1) tanulási képesség: információ, visszacsatolások és átláthatóság; (2) döntéshozatal képessége: részvétel, együttműködés és hatalom; (3) cselekvőképesség: vezetés, hálózatok és rugalmas irányítás (Bettini és mások, 2015). Ha ezeket a képességeket intézményesített funkciókra fordítjuk le, olyan „szervezeti” folyamatokat kapunk, melyek számos európai ország iskola-rendszereiben rutinszerűen bejáratott gyakorlatok. Ilyenek például a ciklikus intézményi önértékelés, az ezen alapuló középtávú iskolafejlesztési tervek elkészítése és azoknak az éves működési tervekbe integrált módon zajló implementációja, az iskolai pedagógiai programok rendszeres felülvizsgálata, vagy az intézményen belüli tudásmegosztást és innovációt szolgáló tevékenységek. „Tankönyvi értelemben” mindezek a fogalmak célhoz kötött tevékenységekre utalnak, a célok azonosítása pedig – szintén tankönyvi értelemben – szorosan kapcsolódik az iskolákkal szemben támasztott külső elvárásokhoz.

A másik strukturális intézményi előfeltétel forrása az alkalmazkodást kikényszerítő körülmények és változások erőteljes kontextualitása. Az iskolákkal szembeni kihívásokat meghatározó technológiai, gazdasági, társadalmi, kulturális és környezeti körülmények iskoláról iskolára, településről településre, régióról régióra végtelen változatosságot mutatnak. (A helyi kontextusok sokfélesége nem új jelenség, de ennek fontosságát a korábban felsorolt jelenkori kihívások által teremtett, helyenként nagyon különböző mixtúra tovább erősítette.) Ennek következtében a sikeres intézményi alkalmazkodás strukturális előfeltételei közé kell sorolnunk a helyi irányítási döntéshozatalban érvényesülő autonómiát, más szavakkal: az oktatásirányítási decentralizációt is. Decentralizált rendszerekben a helyi iskolahálózatok irányítói, illetve az intézmények tulajdonosai (önkormányzatok vagy különböző magánintézmények alapítói) az iskolák pedagógiai programjának, fejlesztési terveinek és költségvetésének elfogadásán vagy a vezetők kiválasztásán keresztül fontos szerepet játszanak – vagy játszhatnak – az oktatással szembeni elvárások helyi kontextusba ágyazott interpretációjában és közvetítésében.

Miközben feltérképezzük az intézményi alkalmazkodás strukturális feltételeit (kiterjedt iskolai autonómia) és az alkalmazkodást szolgáló intézményi mechanizmusokat (önértékelésen alapuló iskolafejlesztés), nem indulhatunk ki abból, hogy e feltételek megléte és rutinszerű működtetése (a keretek „belakása”) automatikusan az iskolák környezetük változásából kinyert elvárásokhoz való alkalmazkodását fogja eredményezni. Ennek oka az az iskolaszervezetek jellemző működésébe kódolt sajátosság, melyet kutatásunk során „belsőfókusz-inerciának” nevezünk (Radó, 2020). Az intézmények formális és informális működését, alapvető funkcióik

gyakorlásának módját, stratégiáit, emberi erőforrásainak összetételét és szervezeti kultúráját összefoglalóan szervezeti architektúrájának hívjuk. A vizsgált kelet-európai országokban az iskolák szervezeti architektúrájának közös vonása az, hogy – nem függetlenül a pedagógus szakma speciális foglalkoztatási konstrukciójától - működésükben egy nagyon erős befelé irányultság érvényesül. Ennek az a következménye, hogy az iskolák általában inkább szűrik a külső elvárásokat, semmint egy célorientált működési logika alapján közvetítenék azokat az általuk foglalkoztatott pedagógusok felé. A belsőfókusz-inercia jelensége miatt az iskolai változások irányát – vagy a változás teljes elmaradását – sokkal

Ne feledjük azt sem, hogy más (köz)szolgáltató szervezetekkel szemben a környezet kihívásaitól való elszigetelődés által teremtett zárt működési logikának az iskolák szempontjából meglehetősen csekély a kockázata. Miközben a piaci szervezetekben a változásokhoz való alkalmazkodás elmaradása a vállalkozás kihullását eredményezi, ami végső soron a vállalkozások cserélődésén keresztül biztosítja egész gazdasági szektorok alkalmazkodását, az oktatásban nem tűnnek el és nem keletkeznek nagy számban iskolák, az alkalmazkodást tehát a környezetnek kell kikényszerítenie. Ebből a szempontból a szülői elvárások sem feltétlenül biztosítják a belsőfókusz-inercia ellensúlyozását, mert lévén a szülők elvárásai alapvetően a meglévő oktatási kínálat által teremtett status quón (vagy korábbi saját iskolai élményeik mára esetleg érvénytelenné vált tapasztalatain) alapulnak, azok többnyire inherens módon konzervatívok.

inkább a bejáratott hagyományos intézményi rutinok által teremtett belső útfüggőségek határozzák meg, mint a külső elvárásoknak való megfelelésre való törekvés.

Ne feledjük azt sem, hogy más (köz)szolgáltató szervezetekkel szemben a környezet kihívásaitól való elszigetelődés által teremtett zárt működési logikának az iskolák szempontjából meglehetősen csekély a kockázata. Miközben a piaci szervezetekben a változásokhoz való alkalmazkodás elmaradása a vállalkozás kihullását eredményezi, ami végső soron a vállalkozások cserélődésén keresztül biztosítja egész gazdasági szektorok alkalmazkodását, az oktatásban nem tűnnek el és nem keletkeznek nagy számban iskolák, az alkalmazkodást tehát a környezetnek kell kikényszerítenie. Ebből a szempontból a szülői elvárások sem feltétlenül biztosítják a belsőfókusz-inercia ellensúlyozását, mert lévén a szülők elvárásai alapvetően a meglévő oktatási kínálat által teremtett status quón (vagy korábbi saját iskolai élményeik mára esetleg érvénytelenné vált tapasztalatain) alapulnak, azok többnyire inherens módon konzervatívok. Ily módon eljutottunk az oktatási rendszerek alkalmazkodóképességének értékelését szolgáló második elemzési szinthez: az oktatás kormányzása intézményrendszeréhez. Más szavakkal: intézményi értelemben az oktatási rendszerek alkalmazkodása a jövő kihívásaihoz nem csupán az iskolák változásra való képességén múlik; azt sokkal inkább az iskolák és a kormányzás különböző funkcionális mechanizmusai közötti kölcsönhatások dinamikája határozza meg.

Az oktatáspolitikai örökzöld kérdése, hogy miképpen lehet változtatásra ösztönözni és késztetni a pedagógusokat és az iskolákat. Az oktatással szembeni külső elvárások torlódása szempontjából a sajátos kelet-európai regionális kontextusban ez a kérdés úgy vetődik fel, hogy a kormányzás eszközrendszerének segítségével hogyan lehet egyensúlyt teremteni a belső iskolai rutinok és a külső iskolákkal szembeni igények között. Mit tehetnek az oktatás irányítói annak érdekében, hogy az iskolák személyzete szisztematikus erőfeszítéseket tegyen az alkalmazkodás érdekében? E tekintetben is érdemes szétválasztani az intézményi alkalmazkodást ösztönző kormányzás strukturális előfeltételeit és azokat a kormányzatok rendelkezésére álló specifikus eszközöket, melyek képesek lehetnek alkalmazkodást szolgáló változtatásokkal kapcsolatos elvárások hatékony közvetítésére. A továbbiakban tehát az öt vizsgált országról szóló áttekintés két kérdésre kínál összefoglaló választ (Radó, 2021b):

1. Az elmúlt három évtized során a régió oktatási rendszereinek kormányzása milyen mértékben vált decentralizálttá, és mennyire építette fel a decentralizáció révén az intézményi kontextusok növekvő sokféleségéhez alkalmazkodni képes „intelligens kormányzás” mechanizmusait?
2. Az öt ország kormányzási rendszerei jelenleg mennyire képesek alkalmazni azokat a célzott irányítási mechanizmusokat, vagy „kormányzási hajtószíjakat” (*governance drivers*), melyek az iskolákban érvényesülő útfüggés felülírásával orientálják, ösztönzik és támogatják az iskolák változtatásra irányuló erőfeszítéseit?

A strukturális feltételek átalakulása az öt kelet-európai országban

Az oktatáskormányzási rendszerek evolúciója

Az elmúlt fél évszázad során a fejlett oktatási rendszereket működtető országokban – számos különböző, itt nem részletezhető okból – a kormányzás strukturális átalakulásának fő iránya a decentralizáció volt (Radó, 2010). A decentralizáció nem csupán a döntéshozatal helyét és szereplőit változtatta meg, de a szűken értelmezett oktatásirányítás („tanügyigazgatás”) változó struktúrájához igazodó módon átalakította a kormányzás teljes eszközrendszerét, a kormányzás elsődleges célcsoportját és a szakmai elszámoltathatóságot biztosítani hivatott mechanizmusokat is. A mindenre kiterjedő részletes

központi szabályozás és adminisztratív irányítás helyébe fokozatosan a procedurális szabályozás és a „tanulási eredményekkel való kormányzás” lépett. A pedagógusok osztálytermi munkáját befolyásolni szándékozó kormányzást lassan felváltotta az egész iskolák, illetve iskolák helyi hálózatainak működésére fókuszáló kormányzás. A szakmai elszámoltathatóságot biztosítani hivatott külső kontroll helyébe pedig több átmeneti stádium után az elsősorban támogató jellegű külső intézményértékelés lépett.

1. táblázat. Oktatáskormányzási modellek evolúciója (Radó, 2020)

Kormányzási modellek	Kormányzás elsődleges eszközei	Kormányzás elsődleges célcsoportjai	Szakmai elszámoltathatóság biztosítása
Centralizált bürokratikus	Mindenre kiterjedő központi szabályozás, centralizált (dekoncentrált) adminisztratív irányítás	Pedagógusok	Elszámoltathatóság biztosításának hosszú útja, adminisztratív szakmai kontroll
Centralizált szakmai	Mindenre kiterjedő központi szabályozás, standardok, részben decentralizált irányítás	Pedagógusok és iskolák	Elszámoltathatóság biztosításának hosszú útja, külső szakmai értékelés
Decentralizált szakmai	Procedurális központi szabályozás, minőségstandardok, decentralizált irányítás és teljeskörű iskolai autonómia	Iskolák	Elszámoltathatóság biztosításának hosszú és rövid útja, külső szakmai értékelés
Erőteljesen decentralizált	Procedurális központi szabályozás, tanulásieredmény-standardok, indirekt stratégiai irányítás	Iskolák és iskolák tulajdonosai	Elszámoltathatóság biztosításának rövid útja, tanulási eredmények mérése, ami kockázatalapú külső szakmai értékelést informál

Ez a folyamat az egyes európai országokban természetesen eltérő ütemben és változatos intézményi struktúrák kialakulásán keresztül haladt. Az oktatás kormányzásának rendszereiben zajló evolúciós folyamat iránya mindenesetre új kormányzási modellek felé halad: a jövőben a vertikális irányítási struktúrákat fokozatosan felváltják majd a horizontális együttműködési hálózatok, melyeknek ma két lehetséges modelljét ismerjük. Az első a „Hálózati kormányzás modellje” (*Network Governance Model*), amelyben a központi kormányzatok teljesen kivonulnak a helyi oktatási szolgáltatások irányításából, s helyüket az iskolákat működtetésére társult közösségi, üzleti és nonprofit szervezetek veszik át. A másik lehetséges modell a „Társadalmi rugalmasság modell” (*Societal Resilience Model*), melyben polgárok és oktatási szakemberek önálló és aktív csoportjaiból álló szövetkezetek hoznak létre és működtetnek iskolákat a saját preferenciáik és prioritásaik alapján (Frankowski és mások, 2018).

Ami az öt kelet-európai ország oktatáskormányzási rendszereinek fejlődését illeti, az fő irányát tekintve illeszkedik a decentralizáció általános trendjébe, ütemét és az egyes alrendszerekben zajló intézményi változások jellegét tekintve azonban hatalmas sokféleséget mutat. Egy összehasonlító áttekintés felvázolása érdekében különbséget kell tennünk a decentralizációs folyamat két kulcseleme között. Az első az általános strukturális keretek átalakítása, a szűk értelemben vett irányítási decentralizáció: a legfontosabb döntéshozatali kompetenciák helyi és intézményi (iskolai) irányítási szereplők számára való átadása. A másik azon „intelligens” (a sokféleséghez rugalmasan alkalmazkodni képes) kormányzati alrendszerek (finanszírozás, tartalmi szabályozás, minőségértékelés, szakmai

szolgáltatások biztosítása stb.) létrehozása, melyek decentralizált rendszerekben is lehetővé teszik a hatékony kormányzást. Az első, a szűkebb értelemben vett decentralizáció akár egyetlen kormánycikluson belül is megvalósítható. A második azonban mindig egy sokkal hosszabb, gyakran ellentmondásos és ritkán egyirányú intézményi reformfolyamat. (A decentralizációhoz illeszkedő kormányzási eszközrendszer fokozatos felépítése Magyarországon például 1995 és 2007 között zajlott, s korántsem fejeződött be.)

Lengyelország

A decentralizált kormányzás intézményi feltételeinek kialakítása Lengyelországban a magyarnál is hosszabb folyamat eredménye volt. Az átalakulás első szakaszát 1989 és 1999 között alapvetően politikai megfontolások által vezérelt változtatások jellemezték: a korábbi szocialista struktúrák leépítése, az óvodák átadása a helyi önkormányzatoknak, a pedagógusok szakmai autonómiájának megerősítése, a régi tantervek és tankönyvek cseréje stb. A tulajdonképpeni decentralizációs folyamat lényegében az 1999-es oktatási reformmal vette kezdetét. A reform számos, szűk értelemben vett rendszerszintű oktatási beavatkozást tartalmazott, mint amilyen a komprehenzív iskolaszervezeti reform, standardizált iskolázó vizsgák bevezetése mindhárom iskolatípus végén, egy az iskolák számára jelentős szakmai autonómiát biztosító nemzeti alaptanterv elfogadása, a tan kötelezettség kiterjesztése 18 éves korig, a szabad tankönyvválasztás bevezetése, új képesítési jegyzék elfogadása a szakképzés számára vagy az új pedagógus kvalifikációs rendszer. Mindemelllett a reform komoly oktatásirányítási változtatásokat is tartalmazott, melyek megeremítették a decentralizált kormányzás strukturális csontvázát. Az oktatási reformmal párhuzamos közigazgatási reform keretében létrehoztak egy területi irányítási szintet (*powiat*), amely átvette a felső-középfokú iskolák működtetését. Az elemi és alsó-középfokú iskolák a helyi önkormányzatok (*gmina*) tulajdonába kerültek. Mindemelllett az egész közoktatásra kiterjesztették az 1991-től kezdve csak az önkormányzati óvodák esetében alkalmazott decentralizált, fejkvótaalapú normatív finanszírozási rendszert.

Néhány évnyi megtorpanás után a kormányzás intézményi reformjainak sora 2009-ben folytatódott olyan változtatásokkal, melyek az 1999-es decentralizált rendszer működését voltak hivatottak megerősíteni. Ezek közül a legfontosabbak közé tartozott egy standard-alapú központi tanterv elfogadása, amely a folyamatok szabályozása felől elmozdult a kimenetek (elvárt tanulási eredmények) szabályozása felé, és maga után vont a alsó- és felső-középfokú iskolázó vizsgák reformját. Ezzel párhuzamosan lezajlott a tanfelügyelet és az oktatási információs rendszer reformja is. A harmadik szakasz 2015-ben, a szélsőjobboldali konzervatív PiS kormány hatalomra jutásával vette kezdetét. Az új kormány visszavonta az 1999-es reform néhány szimbolikus elemét, mint például a 6 + 3 + 3-as iskolaszervezetet, de ettől és némi ideológiai alapú tartalmi szabályozási változtatástól eltekintve a kormányzás 1999 és 2015 között kialakult intézményi kereteit érintetlenül hagyta (Jakubowski, 2021).

Magyarország

A magyar olvasók számára a kormányzás intézményrendszerében az elmúlt három és fél évtized során Magyarországon lezajlott változások részletes ismertetésére nincs szükség, a folyamat legfontosabb lépéseit az összehasonlíthatóság kedvéért mindazonáltal érdemes felidézni. A decentralizáció Magyarországon már az 1985-ös törvénnyel elkezdődött, amely megerősítette az iskolák szakmai autonómiáját és megszüntette a szakfelügyeletet. A rendszerváltás után azonnal megtörtént az óvodák és iskolák átadása a helyi önkormányzatok számára és ezzel összefüggésben egy fejkvótaalapú normatív finanszírozási rendszerre való átállás. Mindezt átfogó módon az 1993-as közoktatási

törvény szabályozta, amely 2011-ig meghatározta a kormányzás strukturális kereteit. A decentralizációhoz alkalmazkodó kormányzási szisztéma felépítésének legfontosabb lépései voltak a kétszintű tartalmi szabályozást bevezető NAT elfogadása 1995-ben, a kötelező helyi középtávú tervezés rendszerének létrehozása 1996-ban, a külső értékelést végző szakértői hálózat létrehozása és a liberalizált továbbképzési rendszer minőségbiztosításának bevezetése 1997-ben, a iskolai minőségbiztosítási rendszerek létrehozását szolgáló program elindítása 1999-ben, a tanulói kompetenciák rendszeres mérését szolgáló rendszer elindítása 2001-ben, az iskolai minőségirányítás kötelezővé tétele minden iskolában 2002-ben, valamint a NAT-felülvizsgálatok 2003-ban és 2007-ben. A lengyel átalakulási folyamattal összehasonlítva a decentralizált rendszer hatékony kormányzását szolgáló rendszer Magyarországon két ponton is hiányos maradt. Az egyik az, hogy a tantervi szabályozás fokozatos liberalizálása nem járt együtt a kimeneti szabályozás megerősítésével és ennek alapján iskolazáró vizsga bevezetésével az alsó-középfokú oktatás végén. Ennek következtében az általános iskolai oktatás tartalmi értelemben szabályozatlan maradt, és semmi nem ágyazott meg a „kompetenciaalapú oktatás” fejlesztését szolgáló programoknak. A másik hiányzó elem egy korszerű, egész iskolák értékelését végző tanfelügyelet létrehozásának elmaradása volt, a kötelező iskolai minőségirányítás (intézményi önértékelés) tehát külső szakértői referenciák nélkül működött (Radó, 2021a).

Mint ismeretes, a második Orbán-kormány hatalomra kerülése 2010-ben a magyar oktatáskormányzási mechanizmus változása tekintetében radikális fordulópontot jelentett: az egy erőteljesen decentralizált rendszerből példátlanul gyorsan centralizált, bürokratikus rendszerré változott, és ily módon kiszakadt a változások nemzetközi fősodrából. A kormány alig négy év leforgása alatt tökéletesen visszafordította a korábbi 25 év fokozatos építkezésének minden elemét. A 2011-es új oktatási törvények felszámolták az iskolák autonómiáját, szélsőségesen központosított adminisztratív irányítási rendszert hoztak létre, az önkormányzatokat és az üzleti szolgáltatókat teljesen kiszorították a közoktatásból, és ehhez igazították a kormányzás összes funkcionális alrendszerét: a finanszírozást, a tartalmi szabályozást, a minőségértékelést, a szakmai szolgáltató rendszert. Ezzel párhuzamosan a kormány az iskolák jelentős részének az egyházak számára való átadásával egy – a régió többi országában ismeretlen – erőteljes privatizációs hullámot indított el (Ercse és Radó, 2019).

Románia

Az elmúlt három évtizedben Románia oktatáskormányzási rendszerének látszólag egyetlen stabil eleme az intézményi feltételek folyamatos változtatása, bizonyos intézmények rendszeres átszervezése volt. Ha azonban a romániai rendszer strukturális jellegzetességeit keressük, azt találjuk, hogy azok a kilencvenes évek vége óta nem sokat változtak. (Ezt az oktatás szereplői Romániában természetesen nem így élték meg, a gyakori átszervezések miatt ők stabilitáshiányról panaszkodnak.) A kormányzás rendszerének átalakulása 1997-ben kezdődött az állami vizsgarendszer létrehozásával, majd 1998-ban folytatódott a Nemzeti Alaptanterv elfogadásával és az iskolai tantervek bevezetésével. Az ezt követő két évtized során négy fontosabb intézményi reform történt: egy párhuzamos külső intézményértékelési rendszer létrehozása 2005-ben, egy vizsgareform 2007-ben, a fejkvótaalapú normatív finanszírozási rendszer bevezetése 2010-ben és egy új tantervi reform 2013-ban. Mindezek a változtatások lényegében érintetlenül hagyták a romániai rendszer legfontosabb jellemzőjét: a különböző döntéshozatali jogosultságok szétterítését a legkülönbözőbb szinteken tevékenykedő irányítási szereplők között anélkül, hogy az csökkentette volna a központi kormányzat meghatározó befolyását. Az önkormányzatok szerepe például erősen korlátozott maradt, lényegében kimerült az iskolák működtetési kiadásaihoz való pénzügyi hozzájárulásban. A meghatározó

irányítási szereplő mind a mai napig az egymásnak ellentmondó (irányítási, értékelési, finanszírozási és szakmai támogató) funkciókat gyakorló, a minisztériumnak közvetlenül alárendelt megyei tanfelügyelet. A központi kontroll fenntartása mellett zajló részleges oktatási és irányítási decentralizáció megakadályozta, hogy a különböző szereplők bármelyik szinten egyértelmű és koherens szerepet játszhassanak, ami rengetek kormányzási kudarc forrása. Mint az később látható lesz, az egyes irányítási szereplők szerepét nem a köztük létrehozott világos és formális munkamegosztás, hanem a különböző ügynökségek informális és változó súlya határozza meg. Összességében Románia oktatáskormányzása egy látszólag, részlegesen és diszfunkcionálisan decentralizált rendszer (Ciolan és mások, 2021).

Szerbia

Amikor Jugoszlávia volt tagállamainak kormányzása rendszerét vizsgáljuk, észben kell tartanunk egy fontos sajátosságot: figyelembe kell vennünk a decentralizációhoz kapcsolódó speciális konnotációkat. A helyi önkormányzatiság hagyománya ezekben az országokban igen gyenge, a decentralizáció a ma élő nemzedékeket a korai hetvenes években megvalósított, erősen diszfunkcionális öngazgatási reformokra emlékezteti. Ennek alapján nem meglepő módon a Milošević nevével fémjelzett időszak a kilencvenes években éppen a nemzetközi fősodorról ellentétes irányú, erős központosítást megvalósító változtatásokat hozott. Ennek tartós hatásaként a 2000-ben Szerbiában bekövetkezett politikai fordulat után sem alakult ki erős decentralizáció melletti elkötelezettség. Ez a legfontosabb oka annak, hogy az ezredforduló utáni egymást követő kormányok erőteljes decentralizációs kommunikációja ellenére mindkét közoktatási reformhullám az oktatás „szoft elemeinek” (tartalmak, tanítás, pedagógusok szakmai fejlesztése, iskolafejlesztés, minőségstandardok stb.) megváltoztatására koncentráltak, az irányítás és finanszírozás átalakítása és a szakmai támogatások intézményesítése csekély figyelmet kapott. Romániához hasonlóan a szerbiai önkormányzatok szerepe is bizonyos költségek fedezetének biztosítására korlátozódott. (A szerbiai reformok relatív kudarcának egyik legfontosabb forrása a korszerű „szoftver” és a súlyosan elavult „hardver” közötti ellentmondás.)

A 2000-ben elindított első reformhullám pedagógiai modernizációs célú változtatási kísérleteinek implementációja erőteljesen standardizáló központi szabályozás alkalmazásával zajlott, a kormányzás dekoncentrált regionális ügynökségeken alapuló intézményrendszere lényegében érintetlen maradt. Ugyanakkor az iskolák fejlődőképességének megerősítése érdekében történtek lépések. Például ebben az időszakban alapozódott meg az önértékelésen alapuló iskolafejlesztés mechanizmusa, melynek támogatása érdekében a kormány tanácsadói hálózatot hozott létre. Ugyancsak az iskolák irányítását érintő változtatás volt az iskolai tanácsok létrehozása az oktatás „demokratizálása” érdekében. A két reformhullám közötti időszakban (2004–2008 között) is történtek bizonyos rendszerszintű változtatások, mint például a regionális tanfelügyelet támogató szerepének – erősen ellentmondásos – megerősítése, valamint az általános iskola végére megállapított teljesítménystandardok rögzítése. A 2009-ben elkezdődött második reformhullám középpontjában az inkluzív oktatás feltételeinek megteremtése állt, megint csak a kormányzás minőségének javítására irányuló komoly beavatkozások nélkül. Az egyetlen kivétel a tanfelügyelet modernizációt szolgáló, 2012-ben megkezdődött reform volt. A ma is Szerbiát kormányzó Szerb Progresszív Párt 2012-ben került hatalomra, de az autokratikus politikai fordulat csak 2017-ben vette kezdetét. A párt kormányzásának első éveit a korábbiakhoz hasonló kis, igen kevésbé harmonizált intézményi változtatások jellemezték. Például törvénybe iktatták a decentralizált normatív finanszírozásra való áttérést, de ennek a gyakorlatba való átültetése mind a mai napig nem történt meg. 2013-ban a tanulásieredmény-standardokat kiegészítették a középiskolák számára megalkotott követelményekkel, és modernizálták

az általános iskolai záróvizsgát és az érettségi vizsgát, 2018-ban pedig új tantervi reformot hajtottak végre. Az autokratikus politikai fordulatot jelző egyetlen oktatási változtatás az iskolaigazgatók kinevezésében érvényesülő központi kormányzati befolyás megerősítése volt, ettől eltekintve a rendszer kormányzásának módja nem változott (Jovanovic, 2021).

Szlovákia

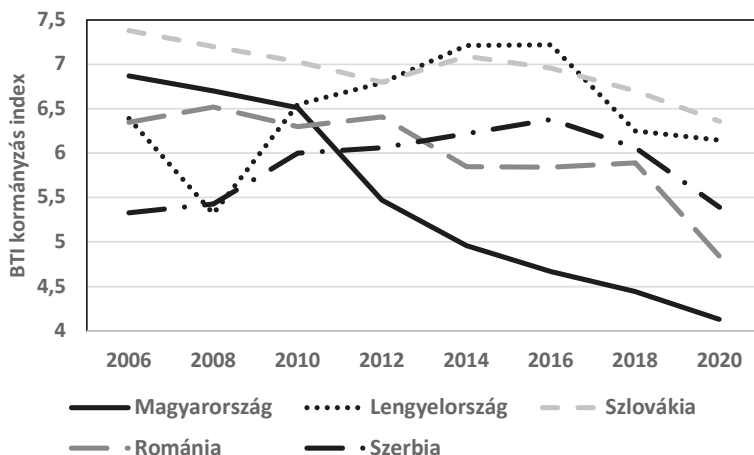
A kormányzás intézményi kereteinek fejlődése Szlovákiában is egy lassú, számos „stop-and-go” cikluson keresztül zajló folyamat volt. A kormányzás rendszerének átalakítása viszonylag későn, a második Mečiar-kormány leváltása után, 1998-ban kezdődött. (A Mečiar-kormány számos szervezeti korrekciót hajtott végre a kormányzás intézményrendszerében, de azok érintetlenül hagyták annak erősen centralizált jellegét.) Az első és legfontosabb, alapvetően cseh minta alapján tervezett decentralizációs lépések az 1998–2006 közötti periódusban, a Dzurinda-kormány idején zajlottak. Ezek magukban foglalták az iskolai autonómia kiszélesítését, a helyi önkormányzatok döntési jogosítványainak erőteljes bővítésén alapuló irányítási decentralizációt, a finanszírozási rendszer decentralizációját (egy kétszintű szektorsemleges finanszírozási mechanizmus bevezetését két lépcsőben), valamint a tanulási eredmények teszteken alapuló mérésének bevezetését a 9. évfolyam (az általános iskola) végén. A következő Fico-kormány a korábbi decentralizációs folyamatot folytatta az 1995-ös magyar rendszerhez hasonló kétszintű tantervi szabályozás bevezetésével, amely tág teret biztosított az iskolák pedagógiai programjainak megalkotása számára. Ami az utolsó évtized kormányzás módját érintő változtatásait illeti, azok meglehetősen korlátozottak voltak; a külső standardizált mérési rendszer kiterjesztésére és az oktatás információs rendszerének fejlesztésére korlátozódtak. Ennek következtében – az oktatásért felelős miniszterek rendkívül sűrű cseréje miatt folyamatosan változó oktatáspolitikai prioritások ellenére – a kormányzás strukturális intézményi keretei Szlovákiában alapvetően stabilak maradtak (Kascak, 2021).

Hasonlóságok és különbségek

Nem teljesen véletlen, hogy a decentralizált kormányzás hatékonyságát javítani hivatott intézményi változtatások a tízes években szinte mindegyik országban lényegében leálltak. Ennek elsődleges oka a politikai kontextus változásának hatása a kormányzás

Nem teljesen véletlen, hogy a decentralizált kormányzás hatékonyságát javítani hivatott intézményi változtatások a tízes években szinte mindegyik országban lényegében leálltak. Ennek elsődleges oka a politikai kontextus változásának hatása a kormányzás minőségére. Az elmúlt másfél évtized során a kelet-európai régió szinte minden országában teret nyert az erőteljesen rövidtávú gondolkodáson alapuló populista politizálás, amely nem kedvez a közszolgáltatások modernizációját szolgáló hosszútávú építkezésnek. A politikai környezet változását jelzi, hogy populista konzervatív pártok jutottak hatalomra Magyarországon (Fidesz) 2010-ben, Szerbiában (SNS) 2012-ben és Lengyelországban (PiS) 2015-ben, s ez mind a három országban autokratikus fordulathoz vezetett.

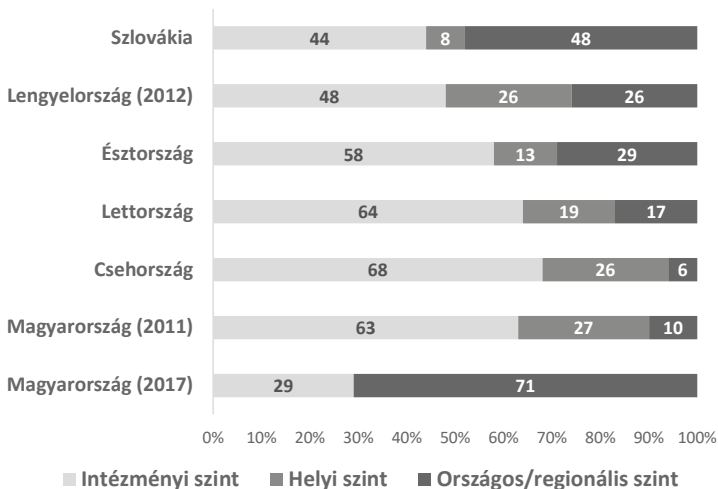
minőségére. Az elmúlt másfél évtized során a kelet-európai régió szinte minden országában teret nyert az erőteljesen rövidtávú gondolkodáson alapuló populista politizálás, amely nem kedvez a közszolgáltatások modernizációját szolgáló hosszútávú építkezésnek. A politikai környezet változását jelzi, hogy populista konzervatív pártok jutottak hatalomra Magyarországon (Fidesz) 2010-ben, Szerbiában (SNS) 2012-ben és Lengyelországban (PiS) 2015-ben, s ez mind a három országban autokratikus fordulathoz vezetett. Míg az ezredforduló után még mind a négy „visegrádi ország” konszolidált demokráciák, Románia és Szerbia pedig részben konszolidált demokráciák voltak, 2020-ban már csak Szlovákia minősült konszolidált demokráciának. Lengyelország részben konszolidált demokráciává, Magyarország és Szerbia pedig „hibrid” (autokratikus) rezsimmé változtak (Románia besorolása nem változott) (Munkácsy és Scharle, 2021). Mindez azonnali hatást gyakorolt a kormányzás általános színvonalára, ami fényesen cáfolja azt a széles körben osztott nézetet, mely szerint a centralizált autokratikus rendszerek képesek a hatékony kormányzásra. Az egyre komplexebbé váló közszolgáltatási rendszerek – mint amilyen az oktatás – hatékony kormányzása olyan képességeket igényel, melyek csak nyílt és átlátható rendszerekben alakulnak ki: a különböző autonóm szereplők közötti együttműködés feltételeinek biztosítása, az elszámoltathatóság követelményének biztosítása és a minden szereplő számára garantált jogbiztonság. A politikai rendszer és a kormányzás minősége közötti nagyon szoros összefüggést demonstrálja a demokrácia állapotát jelző és a kormányzás minőségét jelző indexek együttmozgása. A négy alapvető szempont (stratégiai irányítás képessége, a források felhasználásának hatékonysága, a konszenzusépítés képessége és a nemzetközi együttműködés intenzitása) értékelése alapján konstruált BTI kormányzás indexe (*Bertelsmann Transformation Index*) mind az öt országban romlott a tizedes évek második felében, a három említett országban az autokratikus fordulatot követő évben azonnal csökkenni kezdett. Ennek ellenére Lengyelország és Szlovákia viszonylag jól kormányzott országok maradtak, Magyarországon viszont a kormányzás általános színvonala drámai mértékben romlott; 138 ország között a 14. helyről a 93. helyre süllyedt.



2. ábra. A BTI kormányzás indexének változása az öt országban (2006–2020)

Mindezek ellenére az eddig elmondottak alapján az is jól látszik, hogy az oktatás kormányzásának politikai és általános kormányzási környezetének romlása nem feltétlenül jár együtt olyan mértékű és intenzitású fordulattal, amilyen Magyarországon bekövetkezett 2010 után (Radó, 2021b).

Az egyes országokról szóló áttekintés azt bizonyítja, hogy a kelet-európai országok oktatáskormányzási rendszereinek fejlődése illeszkedett a decentralizáció, illetve a decentralizált rendszeren belüli hatékony kormányzás eszközei megteremtésének általános trendjébe. Ugyanakkor az is egyértelmű, hogy e tekintetben a kutatásba bevont öt ország között nagyon jelentős különbségek vannak. Ezek a különbségek nem függetlenek attól, hogy az egyes országokban mennyire voltak erősek az önkormányzatiság hagyományai. Lengyelországban, Szlovákiában és Magyarországon a rendszerváltás utáni évtizedekben egyértelmű oktatási decentralizációs folyamat zajlott le, s mindegyik ország határozott lépéseket tett a tanulási eredményeken keresztül történő kormányzás modelljének gyakorlatba való átültetése felé. A 2010 utáni magyarországi radikális rendszer-átalakítás, amely nagyon rövid idő alatt sok évtizednyi ugrást hajtott végre visszafelé, egészen rendkívüli kivétel a szabály alól. Mint az alábbi, az OECD adatain alapuló, tágabb kelet-közép-európai összehasonlítást biztosító ábra is mutatja, jelenleg – Magyarország kivételével – mindegyik országban az intézményi-helyi döntéshozatal dominanciája érvényesül. Mindezzel szemben ez a folyamat Romániában és Szerbiában megrekedt, a decentralizáció felé tett féloldalas és bátortalan lépések ellenére a központi döntéshozatal domináns maradt. (Mivel ez a két ország nem tagja az OECD-nek, az alábbi adatok róluk nem állnak rendelkezésre.)



3. ábra. Az egyes irányítási szinteken meghozott döntések aránya (%) az általános iskolai oktatásban (ISCED 2) néhány kelet-európai országban 2011-ben és Magyarországon 2017-ben (OECD, 2012, 2018)

Az alkalmazkodást ösztönző kormányzási eszközök alkalmazhatósága

Az oktatás kormányzása általános strukturális jellemzőinek összehasonlításán túl kutatásunkban részletes intézményelemzést végeztünk azokról a kormányzati mechanizmusokról, vagy ahogy összefoglalóan neveztük őket: „kormányzási hajtószíjakról” (*governance drivers*), melyeket előzetesen mint az iskolák változtatásra irányuló tevékenységének orientálására és ösztönzésére alkalmas eszközöket azonosítottunk (Radó, 2020). Az alábbi tömör összefoglalóban a következő eszközökről lesz szó:

1. Iskolák célorientált helyi-tulajdonosi irányítása
2. Az iskolák számára tanulásieredmény-célok kijelölését szolgáló szabályozók
3. Minőségértékelési (mérési és intézményértékelési) rendszerek
4. Finanszírozási ösztönzők

Helyi irányítás

A helyi iskolahálózatokat irányító és tulajdonosi döntési kompetenciákat gyakorló önkormányzatok rendelkeznek azokkal az eszközökkel (intézményi program és iskolafejlesztési tervek elfogadása, költségvetés megállapítása, vezetők kinevezése stb.), melyek segítségével hatékonyan képesek elvárásaikat érvényesíteni az általuk működtetett intézményekkel szemben. Mivel Magyarországon 1991-ben, Lengyelországban 1999-ben, Szlovákiában pedig 2002-ben az iskolák a helyi önkormányzatok tulajdonába kerültek, elméletileg fokozatosan létrehozhatták azokat a képességeket, melyek segítségével ösztönözheték az iskolákban zajló változást. Ebben a három országban egyértelmű munkamegosztás alakult ki az intézményi, helyi irányítási és központi irányítási szereplők között. A helyi tulajdonosi irányítói szerepet Magyarországon és Szlovákiában azonban csak nagyobb településeken lakták be az önkormányzatok, mert ebben a két országban a települési önkormányzatok átlagos lakossága nemzetközi összehasonlításban nagyon kicsi, ezért azok jellemzően egy-egy iskola működtetésére, s nem helyi iskolahálózatokon belül zajló változtatások vezérlésére rendezkedtek be. A fragmentált helyi irányítási rendszer tehát nem csupán mérhető hatékonysági probléma, az erős hatást gyakorolt az önkormányzatok szerepfelfogására és problémamegoldó-irányítói képességeire is. Ráadásul Lengyelországhoz és a 2010 előtti Magyarországhoz képest Szlovákiában a települési önkormányzatok szerepe jóval kisebb, ezért ott teljeskörű önkormányzati tulajdonosi irányításról csak korlátozottan lehet beszélni. Ez a szétaprózott irányítási rendszer az egyik legfontosabb oka annak, hogy sem Magyarország, sem pedig Szlovákia nem volt képes megbirkózni a növekvő szociális szelekcióval és etnikai szegregációval. Ez a probléma Lengyelországban, Romániában és Szerbiában a helyi önkormányzatok jóval nagyobb lakosságáma miatt nem áll fenn. Az egyes irányítási szintek közötti világos és koherens szerepmegosztás alapján decentralizált rendszereket működtető országok csoportból 2011 és 2015 között Magyarország kiesett, Európában egyedülálló módon – eltekintve az óvodáktól – jelenleg itt nem rendelkeznek az önkormányzatok semmilyen szereppel a közoktatásban.

Mint korábban látható volt, Romániában és Szerbiában az irányítás decentralizációja a települési szintre csak részleges volt, és szinte csak szimbolikus teret hagyott a helyi önkormányzatok felelősségvállalásának az oktatásban. Mindkét országban a helyi önkormányzatok – az iskolák ismétlődő működési költségeinek finanszírozásához való hozzájárulásukon kívül – csupán közvetett módon, az iskolaszékekben lévő képviselőikén keresztül kaptak szerepet az iskola irányításában. Ennek következtében a helyi kontextushoz alkalmazkodó modernizációs elvárások közvetítésére alkalmas helyi irányítás mechanizmus kialakulásának legfontosabb akadálya ebben a két országban a megyei (Románia) vagy regionális szintű (Szerbia) dekoncentrált kormányzati szervek erős oktatásirányítási szerepének fennmaradása lett. Mindkét országban ezek az ügynökségek különböző és egymásnak ellentmondó funkciókat látnak el. Szerbiában például a regionális oktatási hivatalok – amelyek az oktatási minisztérium szervezetének részét képezik – egyszerre látják el a külső szakmai ellenőrzés és az iskolák és tanárok szakmai támogatásának feladatait (Jovanovic, 2021). A romániai megyei tanfelügyelőségek által vállalt feladatok listája még impozánsabb és ellentmondásosabb: részt vesznek az irányítási döntések meghozatalában (például az iskolaigazgatók kinevezésében); jelentős szerepet játszanak a kormányzati politikák végrehajtásában, azaz az iskolai szintű végrehajtás felügyeletében; értékeli a tanárokat és ellenőrzik az iskolákat; továbbképzést biztosítanak a pedagógusoknak; meghatározzák a miniszter által az egyes iskolák számára kiadott beiskolázási kvótákat stb. (Ciolan és mások, 2021). Ezeknek a többfunkciós dekoncentrált ügynökségeknek a működése – az iskolák feletti közvetlen központi kormányzati

ellenőrzés megerősítésén túl – rendkívül diszfunkcionális. Az a tény, hogy ezekben a rendszerekben az oktatásirányítási, a minőségértékelési és a szakmai szolgáltatási funkciók egyetlen intézményben összpontosulnak, korlátokat szab e funkciók professzionalizálódása számára. Az egymásnak ellentmondó, ezért egymást kioldó funkciók gyakorlásának legextrémebb példája a magyarországi tankerületi központok feladatrendszere. A 2012-ben létrehozott hivatalok három döntési kompetenciakört halmoztak fel: (1) a korábban az iskolaigazgatók által hozott döntések nagy többsége (például a pedagógusok kinevezése, gazdálkodás stb.); (2) a korábban a települési önkormányzati testületek és polgármesterek által hozott összes tulajdonosi döntés, kivéve azokat, amelyek központi kormányzati szintre emeltek; (3) az oktatással kapcsolatos, hagyományosan a kormányzati szintű hivatalokhoz telepített adminisztratív döntések. Nem megfelelő módon ezek az adminisztratív irányításra berendezkedett hivatalok egyik feladatrendszer sem képesek jól ellátni, modernizációt szolgáló szakmai szempontok érvényesítésére pedig végképp képtelenek.

A Romániában és Szerbiában kialakult rendszer kettősséget teremtett az oktatásirányításban: bizonyos döntéshozatali hatásköröket a helyi önkormányzatokra ruházva a közigazgatás fő vonalába integráltak, míg mások megmaradtak a központi kormányzat által közvetlenül irányított, különálló oktatásirányítási mechanizmus keretében. Az iskolák szempontjából ez a kettős alárendeltség tartósította a központi kormánytól való függőséget, ugyanis mindig a központi kormány a dominánsabb szereplő. Az általános közigazgatás szempontjából az elkülönült, kormány által ellenőrzött dekoncentrált ügynökségek erős szerepe Romániában és Szerbiában, a kormányzati és a helyi önkormányzati szereplők közötti egyértelmű munkamegosztás hiánya, illetve az oktatásirányítás 2011 utáni teljes kivonása a helyi önkormányzati igazgatásból Magyarországon a közoktatási szolgáltatásokat elszakítja a többi közszolgáltatástól és a helyi közösségek sajátos igényeitől. A romániai és szerbiai duális oktatásirányítási rendszerekben ráadásul a decentralizáció vagy (újra)központosítás kérdése nem az egyes szintek közötti felelősség allokáció, hanem a dekoncentrált kormányzati szervek (megyei tanfelügyelőségek vagy regionális oktatási osztályok) és a helyi oktatásirányítási szereplők (települési önkormányzatok) közötti mindenkori munkamegosztás kérdésévé vált. Mindezekon kívül a hatásköri bizonytalanságok és a különböző szereplők közötti együttműködés állandó zavarai mindkét országban tartósítják az erőteljes központi túlszabályozás állapotát, amely csökkenti az iskolák szakmai, szervezeti és gazdálkodási mozgásterét, végső soron pedig legyengíti az alkalmazkodóképességüket.

A romániai és szerbiai oktatásirányítás kettőssége, valamint a Magyarországon létrehozott szélsőségesen centralizált rendszer rendkívül erős tehetetlenséggel bír, ugyanis a központi beavatkozásra való hagyatkozás bármilyen probléma megoldása érdekében erős útfüggőséget okoz. Ezt erősíti a mindhárom országban helyi szinten is érvényesülő politikai zsákmányrendszer; mindegyikben visszatérő jelenség az a gyakorlat, hogy az iskolavezetőket politikai párthovatartozás vagy politikai megbízhatóság alapján választják ki, ami felülírja a szakmai felkészültséggel kapcsolatos kritériumokat. Ez nagyon nyilvánvaló például Szerbia esetében, ahol az iskolaigazgatók kinevezésének 2018 óta tartó „engedélyeztetése” teret nyitott a politikai alapon történő kiválasztásuknak, és Magyarországon, ahol az intézményvezetőket maga az oktatásért felelős miniszter nevezi ki. Emellett Romániában és Szerbiában az iskolaszék helyi önkormányzatok általi kiválasztása is teret enged a tagok párthovatartozás alapján történő kinevezésének (Ciolan és mtsai, 2021; Jovanovic, 2021; Radó, 2021a). Bár Lengyelországban és Szlovákiában is létezik némi politikai befolyás a helyi döntéshozatalra, ez mindig sokkal mérsékeltebb volt, mint a többi országban.

Az alkalmazkodás ösztönzésének és menedzselésének egyik legfontosabb irányítási eszköze a közoktatásban a közép- és hosszú távú tervezés. A középtávú tervezés

az oktatási célokról szóló reflexiót, valamint információ- és tudáskeresletet generál, a különböző szereplők és érdekeltek közötti konzultációt feltételez, az intézményi és helyi irányítás szereplőit hosszabb távú fejlesztési célokról való gondolkodásra készíteti és igényt támaszt a működő megoldások átvétele iránt. A központosított irányítási rendszerekben azonban, amelyek szinte kizárólag napi adminisztratív döntéshozatali mechanizmusokat működtetnek, a tervezés uralkodó mintája az éves költségvetési és operatív tervezés, ami az iskolákban a tanév tervezését, a hivatalokban pedig a nap-tári évekhez kapcsolt „munkatervet” elkészítését jelenti. Az éves tervezés szigorúan a szabályozott éves feladatok végrehajtásához vagy az éves költségvetés felhasználásához kapcsolódik. Az ilyen rendszerekben, még ha a középtávú tervezési feladatokat a különböző oktatásirányítási szereplők számára előírják is, ezeket a terveket jellemzően évente „felülvizsgálják” a központilag kiadott rendeletek gyakori változásainak vagy az új éves költségvetések mozgásterének megfelelően. Nyilvánvalóan ez a helyzet a magyar rendszerben, ahol az iskolákat mikromenedzselő dekoncentrált hivatalok nem képesek érdemi szakmai reflexióra és tervezésre. Ebből a szempontból Romániában és Szerbiában sem sokkal kedvezőbbek a helyzet. A középtávú tervezés a rendelkezésre álló pénzügyi, emberi és szakmai erőforrásoknak oktatási célok megvalósítását szolgáló felhasználására vonatkozik, az irányítási felelősség fent említett kettőssége miatt azonban nincs egyetlen olyan irányítási szereplő sem, aki az összes szükséges erőforrás felett rendelkezne, hozzáférne az összes szükséges információhoz, és fel lenne ruházva a szükséges döntési jogkörrel. Elméletileg egy rendkívül intenzív ügynökségek közötti együttműködéssel a középtávú tervezés nem lenne lehetetlen, de az egyértelműen meghatározott döntési kompetenciák hiányából adódó felelősségáthárítás uralkodó kultúrája ezt nem teszi lehetővé. A központi kormányzat erős irányítási szerepének fennmaradása azzal a további következménnyel jár, hogy a minisztériumok és központi ügynökségeik nem az indirekt stratégiai irányítást szolgáló képességeiket erősítik meg. Emiatt Romániában és Szerbiában a központi kormányzatban nem alakult ki a helyi és intézményi szereplők tervezését orientáló hatékony közép- és hosszútávú tervezés rendszere, Magyarországon pedig ez a képesség az elmúlt 12 év során teljesen elsorvadt.

Mindent egybevéve, jelenleg az öt ország közül egyedül Lengyelország – és bizonyos korlátozásokkal Szlovákia – helyi oktatásirányítási rendszere alkalmas arra, illetve némi finomhangolással és fejlesztéssel alkalmassá tehető arra, hogy az intézményi alkalmazkodást szolgáló változások motorjaivá váljanak, és létrehozzák azokat a képességeket, melyek lehetővé teszik e szerep gyakorlását. Romániában és Szerbiában mindez komoly intézményi reformokat és az ezzel együtt járó erőteljes deregulációs folyamatot igényelne, Magyarországon pedig az 1985-ben elkezdődött decentralizációs folyamat és rendszerépítés – a korábbi diszfunkciókra tekintettel levő – újrakezdésére lenne szükség.

Célok kijelölése

A kelet-közép-európai országok erősen szelektív oktatási rendszereiben, ahol az iskolák szakmai és intézményi felkészültsége a tanulók háttérbeli különbségeinek kezelésére viszonylag gyenge, a közoktatási teljesítménymenedzsment-rendszerek rendelkeznek a legnagyobb potenciállal az adaptív változások elindítására. Természetesen a teljesítménymenedzsment önmagában nem garantálja, hogy az iskolák alkalmazkodjanak a külső társadalmi, technológiai és gazdasági igényekhez. Ez a potenciál az intelligens teljesítménymenedzsment-rendszer azon képességében rejlik, hogy az iskolák működésében érvényesülő útfüggőség felülírásával keresletet generáljanak az intézményi fejlesztés iránt. A közoktatási teljesítménymenedzsment-rendszerek három kulcseleme, amelyek – ha megfelelően kapcsolódnak egymáshoz – rendelkeznek ezzel a befolyásoló erővel, a következők: (1) az iskolákkal szemben elvárt tanulási eredményekre vonatkozó

célok meghatározásának eszközei; (2) egy olyan minőségértékelési rendszer (intézményértékelési, tanulói teljesítménymérés és/vagy vizsgarendszer), amely visszajelzést ad az iskoláknak és az oktatás más szereplőinek a célok elérésével kapcsolatos sikerekről és kudarcokról; és (3) az elégtelen iskolai teljesítmény esetén történő beavatkozás különböző eszközei. Egy kifejlett teljesítménymenedzsment-szisztéma e három elemét együttesen szakmai elszámoltathatósági mechanizmusoknak nevezzük (Radó, 2010).

Széles körben osztott meggyőződés, hogy a tantervek és a tanulási eredményekre vonatkozó standardok a kormányok rendelkezésére álló legfontosabb eszközök, melyek segítségével az iskolákban adaptív változások indíthatók el. Valóban, vannak olyan európai országok, amelyekben az oktatási gyakorlatban uralkodó kultúra lehetővé teszi, hogy e tartalmi szabályozási eszközök komoly hatást gyakoroljanak az iskolák működésére és az osztálytermekben folyó tanítási és tanulási gyakorlatra. Ez a hatás azonban ritkán közvetlen; csak akkor működik, ha a tantervek és standardok megfelelően illeszkednek egy koherens szabályozási és kormányzási rendszer egészébe, és ha „modernizációs üzeneteiket” az iskolák és a pedagógusok könnyen interpretálják és alakítják át iskolai programokká és egyéni tanítási stratégiákká. Mindennek következtében számos feltételnek kell egyidejűleg teljesülnie ahhoz, hogy a tantervekben és standardokban rögzített elvárások teljesüljenek azon az interpretációs láncon keresztül, amelyben autonóm szereplők maguk határozzák meg a céljaikat. E feltételek egy része szakmai felkészültség kérdése, más részük viszont intézmények működésével függ össze.

Egy összehangolt teljesítménymenedzsment-rendszer szempontjából a tantervekkel kapcsolatos legfontosabb szempontok a következők: (1) a szabályozási keretek strukturális jellemzői; (2) az, hogy az oktatási célok végtelen sokféleségét milyen mértékben fókuszálja az iskolákkal szemben támasztott, kívülről meghatározott tanulási-eredmény-elvárások integrálása; (3) azok az eljárások, amelyek segítségével a tanulási-eredmény-célokat rendszeresen hozzáigazítják az iskolák tágabb társadalmi, technológiai és gazdasági környezetének változásaihoz; és (4) az egyéb kapcsolódó irányítási eszközök hatása a tantervek és standardok iskolai alkalmazására.

Strukturális értelemben a tartalmi szabályozással kapcsolatos legfontosabb kérdés az, hogy a tantervi rendszerek mennyire decentralizáltak, mekkora teret biztosítanak

Strukturális értelemben a tartalmi szabályozással kapcsolatos legfontosabb kérdés az, hogy a tantervi rendszerek mennyire decentralizáltak, mekkora teret biztosítanak az iskoláknak és az alacsonyabb szintű irányítás szereplőinek, hogy érvényesítsék saját prioritásaikat és konkrét oktatási céljaikat. Fontos látni, hogy a tantervi decentralizáció mértéke nem egyszerűen szabad választás kérdése; azt nagymértékben meghatározza, hogy az oktatásirányítási rendszerek milyen mértékben decentralizáltak, ugyanis a tantervi szabályozás mindig igazodik az irányítási döntési kompetenciák elosztásához. Ezért az irányítási decentralizáció (azaz az iskolák szélesebb körű autonómiája és az iskolák feletti teljes tulajdonosi felelősséggel rendelkező önkormányzatok léte) automatikusan tantervi decentralizációt von maga után, ahogyan ez Lengyelországban és Szlovákiában történt (Jakubowski, 2021; Kascak, 2021).

az iskoláknak és az alacsonyabb szintű irányítás szereplőinek, hogy érvényesítsék saját prioritásaikat és konkrét oktatási céljaikat. Fontos látni, hogy a tantervi decentralizáció mértéke nem egyszerűen szabad választás kérdése; azt nagymértékben meghatározza, hogy az oktatásirányítási rendszerek milyen mértékben decentralizáltak, ugyanis a tantervi szabályozás mindig igazodik az irányítási döntési kompetenciák elosztásához. Ezért az irányítási decentralizáció (azaz az iskolák szélesebb körű autonómiája és az iskolák feletti teljes tulajdonosi felelősséggel rendelkező önkormányzatok léte) automatikusan tantervi decentralizációt von maga után, ahogyan ez Lengyelországban és Szlovákiában történt (Jakubowski, 2021; Kascak, 2021). Ezzel szemben a spektrum másik végén Magyarország áll az erősen centralizált irányítási rendszerrel együtt járó, de facto egy-szintű tantervi szabályozással, amely közvetlenül szabályozza az iskolákban zajló oktatás tartalmát és a tanítási idő felosztását. (A magyar központi tanterv és az azt kiegészítő kerettantervek gyakorlatilag a teljes tanítási időt beszabályozzák.) Az iskolák elméletileg pedagógiai programjukban kitöltött „autonóm tere” tehát olyannyira szimbolikus, hogy azok egyáltalán nem okoznak költségkülönbségeket az iskolák között, ezért azok nem is igényelnek semmilyen külső jóváhagyást (Radó, 2021a).

A két nehezebben érthető eset Románia és Szerbia, ahol komoly szakadék tátong a hivatalos tantervi szabályozás és az alacsonyabb szinten elhelyezkedő szereplők tényleges mozgásteré között. Romániában a 2011-es oktatási törvény különbséget tett a kötelező és a választható tantárgyak között; az utóbbiak elméletileg az iskolai tanterv körülbelül egyharmadát teszik ki. Azonban, mint a legtöbb központilag kiadott, kötelező tényszerű ismereteket listázó tanterv, ez is nagyon túltöltött, és erősen megnövelte a tanulók tanulási idejét. 2020-ban a minisztérium kerettantervekkel egészítette ki a nemzeti tantervet, ami egy új adminisztratív szabályozási réteget hozott létre az idő- és tartalombeosztás tekintetében. Ezért a kormány által előírt elvárások nagy mennyisége miatt az iskolai programok elméletileg jelentős autonóm mozgásteret ellenére az iskolák valódi szabályozási önállósága nagyon korlátozott (Ciolan és mtsai, 2021). Nagyon hasonló a helyzet Szerbiában, ahol a választható tantárgyakat is tartalmazó iskolai programok számára biztosított autonóm tér ellenére a központi tanterv túlterheltsége miatt az iskolák nagy többsége kizárólag az állami tanterv szerint tanít, bármiféle módosítás vagy kiegészítés nélkül. Bár a 2018-ban kezdeményezett, folyamatban lévő szerb középiskolai tantervi reform növelte a választható tantárgyak számát, az nem sokat változtatott a helyzeten (Jovanović, 2021). Összességében ebben a két országban a formális szabályozási keretek lehetővé tesznek bizonyos korlátozott mértékű szakmai autonómiát, lényegesen többet, mint a magyar iskoláké, de azt a tantervi önállóság választható tantárgyak formájában való kijelölése és a központi tantervi túlszabályozás kombinációja jelentős mértékben illuzórikussá teszi. Ennek következtében mindkét országban nagyon ritkák azok az iskolák, amelyek autonóm módon reflektálnak az általuk szolgált célokra (Kende, 2021).

A célok kijelölésével kapcsolatos másik fontos strukturális kérdés a folyamatszabályozás (tanterv) és a kimeneti szabályozás (tanulásieredmény-standardok) közötti tényleges egyensúly. Több évtizede az oktatáspolitikai fő iránya a tanítási-tanulási folyamat tartalmának és időbeosztásának szabályozásától a tanulás eredményeinek az oktatási szakaszok végén történő meghatározásával történő szabályozás felé való elmozdulás. Ez a hangsúlyáthelyeződés a közoktatási decentralizáció irányába mutató tendencia része. A „tanulási eredményeken keresztül történő kormányzás” (*governance by learning outcomes*) ma uralkodó modellje magában foglalja a központi kormányok fokozatos kivonulását a tanítási-tanulási folyamat szabályozásából, amit széles körben tantervi liberalizációnak neveznek. E szabályozási eszköztár hatékonyságával kapcsolatban a legfontosabb kérdés a folyamatszabályozás és az eredményszabályozás közötti tényleges egyensúly; a részletes, előíró jellegű, központilag kiadott tantervek és tanulásieredmény-standardok egyidejű alkalmazása túlszabályozást eredményez, amely megfojtja a közös célok

interpretációjának láncolatát, míg a standardok nélküli liberalizált tantervek az iskola-rendszereket egyértelmű külső elvárások nélkül hagyják működni, ami lehetetlenné teszi a teljesítménymenedzsment-rendszer működtetését. Az ebben a váltásban alkalmazott eszközök működését alapvetően az határozza meg, hogy milyen következmények kapcsolódnak a minőségértékelési rendszer egyes elemeihez. A meglehetősen puha elszámoltathatósági rendszerrel rendelkező oktatási rendszerek jellemzően standardalapú tanterveket alkalmaznak (azaz a különböző oktatási ciklusok végéhez kapcsolódó, a nemzeti tantervbe beépített tanulásieredmény-célokat), míg más, erősebb elszámoltathatósági megközelítéssel rendelkező országok önálló tanulásieredmény-standardokat határoznak meg a különböző iskolatípusok utolsó évfolyama számára, melyek gyakran az iskolázáró vizsgák követelményeiként szolgálnak.

A tanulási eredményeken alapuló megközelítésre való áttérés fő eszköze a standardalapú tantervek bevezetése volt Lengyelországban 2007-ben, Romániában pedig 2011-ben. Szerbia különleges esetet képvisel a szabályozási keretek tekintetében, ugyanis az oktatásról szóló 2009-es törvényben rögzítették az elvárt általános tanulási eredmények listáját, amely elméletileg az állam által kiadott tantervek alapját képezi. Az általános és középfokú oktatás tanterveit a 4. és 8. évfolyam végére meghatározott különálló standardok egészítik ki. Szlovákia önálló standardokat is meghatározott, amelyek teljesítmény- és tartalmi követelményeket tartalmaznak, de megtartotta a központilag kiadott részletes folyamatszabályozó tanterveket is. Mindezekkel szemben Magyarország 2011 óta szinte teljes mértékben a folyamatszabályozásra támaszkodik, a központi tantervek és a hozzájuk kapcsolódó kerettantervek egyértelműen folyamatszabályozó eszközök. Az általános iskolák számára nem határoznak meg kimeneti standardokat; az egyetlen, a magyar rendszerben alkalmazott tanulásieredmény-standard az érettségi vizsga követelményei a középiskolai oktatás végén.

Mindezek alapján Lengyelország az egyetlen olyan állam a régióban, ahol meglehetősen egyértelmű elmozdulás történt a tanulási eredményeken keresztül zajló kormányzás irányába. Magyarország kivételével, ahol az oktatáspolitikai fő célja a pedagógusok munkájának kontrollja, a többi ország különböző szabályozási megoldásokat alkalmaz arra, hogy a mindenkor korszerűnek tekintett tanulási eredményeket beillesse a változatlanul erőteljesen központosított folyamatszabályozás rendszereibe. Mivel ezek a modernizációt szolgáló standardok az országok többségében nem jártak együtt a tantervek merészebb liberalizációjával, a folyamatszabályozás – amely az iskolai programokra való könnyű alkalmazhatósága miatt sokkal erősebb befolyással bír az iskolai gyakorlatra – továbbra is domináns maradt. Mindennek következtében a legtöbb kelet-európai országban erősen korlátozott a kormányok azon képessége, hogy a tantervek és a standardok segítségével pozitív változásokat idézzenek elő az iskolák pedagógiai gyakorlatában. (Magyarország esetében ez a lehetőség szinte teljesen megszűnt.) A tervezett és a megvalósított tantervek közötti hagyományos szakadék továbbra is fennáll; az általános oktatási célokat a kormányok a kompetenciák és a transzverzális készségek tekintetében határozták meg, míg az oktatási gyakorlatban az iskolák továbbra is komoly erőfeszítéseket tesznek a csökkenő relevanciájú tényyszerű ismeretek „átadására”.

Mindezzel kapcsolatban még egy speciális problémát is figyelembe kell vennünk: két országban, Szlovákiában és Magyarországon a kormányok feloldották a központi tartalmi szabályozás egységének követelményét. Szlovákia bevezette a központi tantervi előírásoktól való eltérések „kísérleti ellenőrzését” magában foglaló rendszert. A gyakorlatban azonban ezek az engedélyezett eltérések jellemzően csak egy-egy tantárgy programját érintették, így nem jártak egész iskolák programjának újragondolásával (Kascak, 2021). Ezzel szemben Magyarországon a hagyományos egyházak tulajdonában lévő iskolahálózatok bővítését aktívan támogató kormányzati törekvések részeként az egyházi tulajdonú iskolák számára külön kerettanterveket hagytak jóvá, amelyek értelmében az

egyházi iskolák sokkal nagyobb szakmai autonómiát kaptak, mint az állami tulajdonúak. Más, nem egyházi tulajdonú magániskoláknak is megvan az az elméleti lehetőségük, hogy saját kerettanterveket nyújtsanak be jóváhagyásra, az ilyen jóváhagyási eljárásokhoz szükséges magas díjak miatt azonban csak azok a magániskolák engedhetik meg maguknak ezt a lehetőséget, amelyek tandíjat szednek a jómódú szülőktől (Radó, 2021a).

Végül: a befejezetlen – Magyarországon: a visszafordított – tartalmi szabályozási decentralizáció miatt, illetve a csak szimbolikus mértékű – vagy teljesen elmaradt – tanulási eredményeken alapuló kormányzás modellje felé való elmozdulás következtében az oktatáspolitikai mindegyik országban erőteljesen pedagógusközpontú maradt. Mivel a jelenkori külső kihívásokhoz való alkalmazkodásra kizárólag egész iskolák képesek, s nem egyes pedagógusok, az erős pedagógus-fókusz az alkalmazkodást szolgáló modernizáció egyik legerősebb korlátja a régióban.

Minőségértékelés

A minőségértékelés az intelligens, tehát az iskolai környezetek sokféleségéhez alkalmazkodni képes kormányzati teljesítménymenedzsment-rendszer lelke. Egy teljes mértékben kifejlett minőségértékelési rendszer három pilléren nyugszik: (1) az iskolák külső értékelésén; (2) a tanulók teljesítményének rendszeres, standardizált értékelésén és (3) egy oktatásirányítási információs rendszer működtetésén. (Radó, 2010). Az európai minőségértékelési modellben a rendszer három pillérét elsősorban az iskolák külső értékelése (tanfelügyelet) integrálja. Minden minőségértékelési tevékenység elsődleges célja az, hogy informálja az iskola önértékelését, illetve az azon alapuló iskolafejlesztést. Az ezredforduló óta a legtöbb európai országban egyre kifinomultabb és jobban összekapcsolt értékelési és információs rendszerek fejlődtek ki, amelyek egyéni tanulói adatokon alapulnak, és biztosítják a teljesítményértékelési információk visszacsatolását bármilyen aggregációs szinten. A különböző eszközök összekapcsolása teszi lehetővé a kockázatalapú tanfelügyelet alkalmazását, melynek keretében csak akkor kerül sor teljes körű iskolai értékelésre, ha az adatok azt valószínűsítik, hogy az intézményben van valamilyen probléma. Bár a mérés, vizsgák és információs rendszerek által biztosított adatok, illetve az ezekből képzett indikátorok jelezhetik a minőséggel kapcsolatos lehetséges problémák meglétét, a problémák okait csak a teljes önértékelés és a külső intézményértékelés képes azonosítani.

A minőségértékelési rendszereken keresztül történő információgyűjtés és -visszacsatolás két alapvető célt szolgál: az iskolai szervezeti tanulás támogatását az iskolai önértékelés informálásával, valamint a szakmai elszámoltathatóság biztosítását azáltal, hogy információt biztosít a különböző szintű döntéshozók és a szülők számára. E két (támogató és elszámoltathatósági) funkció ellátása néha ellentmondásos lehet. Bizonyos intézményi keretek között az egyik túlságosan dominánssá válhat, ami ellehetetleníti a másik funkció gyakorlását. A legfejlettebb oktatási rendszerekben azonban az elmúlt évtizedekben érezhetően eltolódás történt az elszámoltathatóság hangsúlyozása felől a támogatás hangsúlyozása felé. Ennek ellenére a kettő között mindig létezik egy kényes egyensúly, amelyet csak a különböző eszközök megfelelő kombinációjával lehet fenntartani (Egyetlen minőségértékelési eszköz kizárólag támogató vagy az elszámoltathatósági célt képes szolgálni).

Az elmúlt két évtizedben bekövetkezett, esetenként jelentős rendszerépítés ellenére a vizsgált öt ország egyikében sincs teljesen kiépült, kockázatalapú minőségértékelési rendszer, amely az egész iskolák külső értékelésére irányul, és amelyet hatékony tanulói teljesítményértékelési és információs rendszer támogat. Az öt ország közül egyedül Lengyelországban sikerült sikeresen átalakítani a régi tanfelügyeleti rendszert. A regionális (vajdasági) „kuratóriumok” eredetileg többfunkciós szervezetek voltak, amelyek

irányítási és minőségértékelési feladatokat is elláttak, de a decentralizációs folyamattal párhuzamosan 1989-től egy sor profilátalakító beavatkozáson mentek keresztül. Irányítási funkcióikat az önkormányzatok vették át, amelyek az iskolák tulajdonosaként elsődleges felelősséget vállaltak a közoktatási szolgáltatások működtetésért. A regionális tanfelügyelet hálózata 2009-ig egy meglehetősen széttagolt minőségértékelési rendszert működtetett (mindegyik tanfelügyelet külön-külön határozta meg a munkája alapjául szolgáló minőségstandardokat), amelyek nagymértékben az előírások betartásának adminisztratív ellenőrzésére fókuszáltak. Ez a rendszer a jogi elszámoltathatóság biztosítására irányult, és nagyon kevés figyelmet fordított az iskolák fejlesztésének támogatására. 2009-ben azonban új, országosan egységes külső intézményértékelési rendszer vezettek be, amely – a 2001-es uniós irányelvekkel összhangban – az iskolai önértékelés és a teljes iskola külső értékelésének kombinációján alapult. A tanfelügyelet reformja nagy hangsúlyt fektetett az iskolák tájékoztatását szolgáló minőségértékelési visszajelzésekre. Ezzel egyidejűleg a szakmai támogató szolgáltatásokat leválasztották a külső értékelés minden formájáról, és liberalizálták annak rendszerét. (A különálló funkciók ilyen szisztematikus szétválasztására a másik négy ország egyikében sem került sor). Az új tanfelügyeleti rendszer erős részvételi megközelítést alkalmaz, amely hatékonyan csatornázza be az iskolahasználók elvárásait, és kellő teret hagy az intézményi és szülői prioritások számára. Az értékelés alapjául szolgáló standardok a tanulók megismerésére helyezik a hangsúlyt, ami a személyre szabott oktatás felé való elmozdulás elsődleges feltétele. Összességében a lengyelországi új rendszer, amely lehetővé teszi az értékelési standardok időről időre történő frissítését, a minőségértékelést a modernizáció potenciális eszközévé teheti (Mazurkiewicz és mtsai, 2014; Jakubowski, 2021).

A szlovák külső minőségértékelési rendszer átalakítása sokkal bátorítalanabb elmozdulást jelentett az elszámoltathatóságot biztosító rendszer felől egy támogató rendszer kialakítása felé. Az új minőségértékelési rendszert a 2000-ben létrehozott Allami Iskolafelügyelet működteti. A szlovák tanfelügyelet a legtöbb európai országban a hasonló szervezetek által jellemzően alkalmazott eljárásokat működteti. Ennek ellenére a szlovák tanfelügyelet munkája meglehetősen bürokratikus, így az oktatás szereplői arra sokkal inkább ellenőrző hatóságként, semmint partnerként tekintenek (Kascak, 2021). Ezen túlmenően a létrehozása óta megnőtt az általa alkalmazható adminisztratív szankciók száma. Például 2020 óta a tanfelügyeletnek joga van arra, hogy kezdeményezze az iskolaigazgatók eltávolítását. A szlovák tanfelügyelet meglehetősen sajátos jellemzője, hogy jogosult saját teljesítménymérési tesztek kidolgozni és alkalmazni.

Szerbia a másik ország, amely külső értékelési rendszerének jelentős átalakításába kezdett. A 2012 óta működő új tanfelügyelet szintén egy klasszikus, egész iskolák értékelését végző rendszer, amelyet az iskolai oktatás minőségével kapcsolatos szempontok és kritériumok korszerű értelmezésének megfelelően kidolgozott egységes minőségstandardok alapján működtetnek. A bevezetése időszakának sajátos oktatáspolitikai céljaiból adódóan a standardok különleges hangsúlyt fektetnek az inkluzív oktatás feltételeire. Ugyanakkor az igen centralizált kormányzási kontextus és az oktatási minisztérium regionális hivatalaiban dolgozó tanácsadók meglehetősen hagyományos hozzáállása miatt az új rendszer sokkal inkább normatív felügyeleti eljárásként, semmint szakmai támogatási mechanizmusként működik. A szerbiai rendszerben van néhány olyan elem, amely szintén hozzájárul ahhoz, hogy az új értékelési rendszerben továbbra is a hagyományos, jogi elszámoltathatóságra irányuló gyakorlatok dominálnak. Először is, míg az értékelők („tanácsadók”) kis száma miatt külső értékelésre csak ritkán kerül sor, az iskolák jogi ellenőrzését évente végzik. (2018 óta minden iskola számára kötelező az éves jogi ellenőrzés.) Figyelembe véve, hogy a szerbiai oktatási rendszerben az iskolák működésének minden szakmai aspektusa rendkívül túlszabályozott, a jogi ellenőrzés szinte teljesen elnyomja a külső intézményértékelést (Jovanovic, 2021). Ráadásul a külső értékelési

rendszert már az alkalmazás kezdetén kiegészítették egy pontozásos értékelési formával („osztályozással”) annak érdekében, hogy az „objektivitás” látszatát keltsék, és erősítsék az értékelés elszámoltathatóságra irányuló jellegét. Ennek következtében Szlovákiához hasonlóan a külső értékelés modernizálására tett komoly erőfeszítések ellenére Szerbiában az egész rendszer továbbra is rendkívül ellenőrzés- és elszámoltathatóság-központú, így meglehetősen korlátozott támogatást nyújt az iskolák számára.

Ami az iskolák külső értékelését illeti, Románia az intézményi átalakulás meglehetősen egyedülálló folyamatán ment keresztül. A minőségértékelés feladatát eredetileg kizárólag a megyei tanfelügyelvek végezték, amelyek – mint arról már volt szó – az oktatási minisztériumnak alárendelt többfunkciós ügynökségek. Ahelyett, hogy ezt a régi, erősen jogi és adminisztratív ellenőrzés-orientált mechanizmust átalakították volna egy támogatás-orientált, teljes iskolai értékelést végző szervezetté, a román kormány 2005-ben úgy döntött, hogy megduplázza a rendszert, és létrehozta a Közoktatási Minőségbiztosítási Ügynökséget (ARACIP), amely az iskolák minőségbiztosítási tevékenységét felügyeli és támogatja. A szerbiai rendszerrel ellentétben azonban, ahol a külső értékelésért felelős nemzeti ügynökség (Oktatási Minőségi és Értékelési Intézet) a régiókban működő tanácsadói hálózaton keresztül működik, az új romániai ügynökség közvetlenül, a megyei tanfelügyelőségektől függetlenül végzi az iskolák külső értékelését. A kérdés tehát az, hogy a két párhuzamos rendszer közül melyik befolyásolja jobban az iskolák mozgásterét. Nyilvánvalóan a régi, a megyei tanfelügyelvek által működtetett rendszer, mégpedig több okból is. Ezek közül a legfontosabb az a tény, hogy míg a tanfelügyelvek minden egyes iskolában évente végeznek ellenőrzéseket, addig az ARACIP-nak nincs elegendő személyzete ahhoz, hogy ezt akár többéves ciklusban is elvégezze. A másik ok az, hogy e kettős rendszer ellenére Romániában egyik típusú értékelésre sem rögzítettek egységes minőségstandardokat. Az iskolákat az ARACIP a saját éves önértékelési jelentéseik alapján értékeli, amelyeket az iskolatanácsok számára készítenek, és amelyek tartalmazzák a tervezett fejlesztési intézkedéseket is. Az önértékelés szokatlan gyakorisága miatt azonban az egész rendszer sokkal inkább az operatív tevékenységekre összpontosít, mint az iskolák alapvető oktatási funkcióinak középtávú teljesítményére. Mindezek következtében ez a rendszer igen kevésbé ágyaz meg bármilyen középtávú iskolafejlesztési tevékenység számára (Kitchen és mások, 2017; Ciolan és mások, 2021). A szerb és a román külső értékelési rendszerek közös jellemzője tehát a régi intézményi rutinok és kultúrák rendkívül erős tehetetlensége, amely aláássa a minőségértékelési rendszerek modernizálása érdekében végrehajtott intézményi változásokat.

Míg a másik négy ország az elmúlt két évtizedben többé-kevésbé sikeres erőfeszítéseket tett az oktatási minőségértékelési rendszere átalakítására, addig Magyarország – ahol 1985 óta nincs állami minőségértékelési tevékenység – 2011-ben úgy döntött, hogy egy nagyon elavult rendszert hoz létre, amely 2015-re fokozatosan felépült. Az új szakfelügyeleti rendszert egyértelműen szakmai elszámoltathatósági céllal alakították ki. Az új rendszer egy közös követelményrendszer alapján összekapcsolja az egyes pedagógusok külső értékelését az előmeneteli rendszeren keresztül történő továbblépéssel, az iskolaigazgatók és iskolák külső szakmai ellenőrzésével, valamint a pedagógusok, iskolaigazgatók és iskolák önértékelésével.

Míg a másik négy ország az elmúlt két évtizedben többé-kevésbé sikeres erőfeszítéseket tett az oktatási minőségértékelési rendszere átalakítására, addig Magyarország – ahol 1985 óta nincs állami minőségértékelési tevékenység – 2011-ben úgy döntött, hogy egy nagyon elavult rendszert hoz létre, amely 2015-re fokozatosan felépült. Az új szakfelügyeleti rendszert egyértelműen szakmai elszámoltathatósági céllal alakították ki. Az új rendszer egy közös követelményrendszer alapján összekapcsolja az egyes pedagógusok külső értékelését az előmeneteli rendszeren keresztül történő továbblépéssel, az iskolaigazgatók és iskolák külső szakmai ellenőrzésével, valamint a pedagógusok, iskolaigazgatók és iskolák önértékelésével. Az irányítási rendszer erősen centralizált jellegének megfelelően az alapul szolgáló standardok rendkívül részletesek, és szinte semmilyen teret nem hagynak az iskolák sajátos körülményeinek figyelembevételére.

A magyar rendszer erős adminisztratív ellenőrzési jellege mellett a jogi és szakmai elszámoltathatóság biztosítására való gyenge képessége az intézményesülés hiányából fakad. A kormány nem hozott létre egy olyan, viszonylagos autonómiával rendelkező szakmai ellenőrzési rendszert, amely képzett értékelőket alkalmazna. Ehelyett azokat a gyakorló tanárokat, akiket „mestertanár” fokozatba léptetnek elő, az Oktatási Hivatal küldi ki értékelőnek más iskolákba. Ezeket a gyakorló tanárokat csak 30 órás továbbképzésen képzik ki értékelői szerepükre. Nem meglepő, hogy a tanárok közötti szolidaritás miatt a tanárok és az iskolaigazgatók szakmai felügyeletének értékelési (vagy minősítési) eredményei csak rendkívül ritka esetekben rosszabbak 90 százaléknál. Összességében a külső értékelési rendszer a szakmaiságot lehetővé tevő intézményesítés hiánya miatt nem képes teljesíteni az oktatási ellenőrzés általános céljainak egyikét sem: nem biztosítja a szakmai elszámoltathatóságot, nem nyújt külső referenciát az önértékeléshez, és nem teremt igényt a szakmai fejlődésre, a rendszer csak adminisztratív ellenőrzésre és az értékelés látszatának megteremtésére képes (Radó, 2021a).

Ami a tanulói teljesítmények külső standardizált értékelését és az erről szóló adatok visszacsatolását illeti, ebben az ezredforduló óta mind az öt ország jelentős lépéseket tett. Lengyelországban és Szerbiában ez kizárólag az alsó- és felső-középfokú oktatás végén megszervezett vizsgákon alapszik. Lengyelországban ugyan a 6. osztályban diagnosztikai céllal bevezettek egy kompetenciatesztet, de ezt a PiS-kormány 2016-ban eltörölte. Ezért mindkét országban kizárólag az OECD és az IEA nemzetközi mérési projektjei szolgáltatják a rendelkezésre álló, rendszerelemzést szolgáló teljesítménymérési adatokat. Lengyelországban – különösen az érettségi vizsga 2005-ös reformja után – változást hozott az iskolai szintű vizsgákról a standardizált tesztalapú vizsgákra való áttérés, amelyek sokkal megbízhatóbb információkat szolgáltat az iskolák és az oktatási rendszer egészének teljesítményéről. A vizsgaeredményekhez kapcsolódó egyéni következmények miatt mindkét országban a vizsgák erős (*high stakes*) kormányzási eszközök (Jakubowski, 2021; Jovanovic, 2021). A két ország nagyon eltérő rendszerszintű környezete miatt azonban a vizsgák tényleges funkciója nagyon eltérő. Lengyelországban a teljes irányítási rendszer decentralizáltsága miatt, és különösen a már az inkább támogatásra orientált külső intézményértékelési rendszer miatt az érettségi vizsga a legfontosabb, gyakorlatilag az egyetlen hatékony szakmai elszámoltathatósági mechanizmus. Ezt az teszi lehetővé, hogy ezek a vizsgák standardizált teszteken alapulnak, így eredményeik nemcsak a tanulók, hanem az iskolák teljesítményének értékelésére is alkalmasak. Ezzel szemben Szerbiában, ahol még mindig erős kormányzati centralizáció uralkodik, és a külső minőségértékelés kultúrája is inkább ellenőrzés-orientált maradt, a vizsgák más szerepet játszanak. A 2014-ben bevezetett, a 8. évfolyamot lezáró vizsga, valamint a nemrég bevezetett érettségi vizsga elsődleges funkciója az, hogy megerősítse az azok alapjául szolgáló önálló standardok visszaható tartalmi szabályozó erejét, azaz támogassa a tanítási-tanulási folyamat hatékonyabb szabályozását a vizsgákat megelőző években. A még mindig meglehetősen centralizált tantervi szabályozás és a kimeneti szabályozás

(standardok) bevezetése együttesen jelentősen hozzájárult ahhoz, hogy a szerbiai oktatásirányítási rendszerben tartósan erős túlszabályozottság uralkodik.

Magyarországon az egyetlen olyan kormányzati eszköz, amely meglepő módon túlélte a kormányzati rendszer 2011 utáni mindenre kiterjedő átalakítását, a rendszeres mérési rendszer (Országos Kompetenciamérés) volt, amelyet 2001-ben hoztak létre, és amelynek célja a 6., 8. és 10. osztályos tanulók szövegértési és matematikai kompetenciáinak éves rendszerességgel történő mérése. Ezt a rendszert 2008-ban továbbfejlesztették, amikor az egyéni tanulói azonosítók bevezetésével lehetővé vált az egyes tanulók különböző teszteken nyújtott teljesítményének összekapcsolása, ami megnyitotta a hozzáadott érték számításának lehetőségét minden aggregációs szinten. Az eredeti szándék egy tisztán fejlesztő célokat szolgáló értékelési rendszer létrehozása volt. Az első, meglehetősen gyenge és gyorsan elhalt kísérletet arra, hogy a teszteredményeket elszámoltathatósági célokra használják, 2007-ben vezették be. Ennek megfelelően 2010-ig a mérési rendszer elsődleges funkciója az intézményi önértékelés (minőségirányítás) informálása volt. A 2010-es oktatáspolitikai fordulat után létrehozott rendszerben – bár az iskolák továbbra is jól ellátottak a tanulói teljesítményértékelési adatokkal – a kötelező önértékelés eltörlése miatt sem az iskolák, sem a külső irányítási és szakmai ellenőrzési szereplők nem használják a mérési adatokat, a tesztelésnek tehát nincs valódi funkciója. Ami a vizsgákat illeti, Magyarországon az alsó-középfokú oktatás végén nincs iskolazárási vizsga. A 2005-ös érettségivizsga-reform részben standardizálta azt, és erőteljesen a kulcskompetenciák mérésére orientálta. A vizsga 2011 után alapvetően változatlan maradt, de a lexikális tudás erősebb hangsúlyozása érdekében a kormány többször is felülvizsgálta az alapjául szolgáló követelményeket. Összességében a teljes magyarországi kormányzati rendszer nagyon erős adminisztratív ellenőrzés-orientált jellege egy paradox helyzetet teremtett: az összes elszámoltathatósági mechanizmus együttes hatása a szakmai elszámoltathatóság szinte teljes hiánya a közoktatási rendszerben (Radó, 2021a).

Szlovákiában és Romániában jóval nehezebb megérteni a tanulói teljesítményértékelési rendszer tényleges működését. Szlovákiában az érettségi vizsgát nagyon hasonló módon reformálták meg, mint egy évvel később Lengyelországban és Magyarországon. A mérési rendszer 2009-ben bővült, amikor bevezették a Monitor 9 értékelési rendszert. Ez egy olyan standardizált teszt, amely a tanulók matematikából és a tanítási nyelvből nyújtott teljesítményét méri az alsó-középfokú oktatás végén. A teszt egyszerre három különböző funkciót hivatott betölteni: iskolazárási vizsgaként szolgál, amelynek eredményei a tanulók bizonyítványába kerülnek, a felső-középfokú oktatásba való belépés szelekciós eszköze, valamint az iskolák teljesítményének értékelését segíti. (Az eredmények alapján iskolai rangsorokat állítanak össze és tesznek közzé). E három funkció együttesen a tesztet rendkívül nagy tételt jelentő eszközzé teszi. A rendszer 2015-ben kiegészült egy 5. osztályos felvételi teszttel, amely lehetővé teszi a hozzáadott érték mérését. Ennek a különlegessége, hogy az 5. osztályos belépési teszt elvégzése csak azon iskolák számára kötelező, amelyek az adott évben tanfelügyeleti külső értékelésben vesznek részt. (Kascak, 2021). Az erőteljes külső értékelés és az erőteljes tesztelés együtt nagyon erős elszámoltathatósági rendszert hoznak létre Szlovákiában. Ugyanakkor meglehetősen kevés hangsúlyt kap az iskolák autonóm fejlesztési törekvéseinek támogatása, ami ezt az erős elszámoltathatósági rendszert alapvetően hatástalanná teszi. Ami Romániát illeti, a helyzet meglehetősen hasonló: 2011-ben a 2., 4. és 6. évfolyamon diagnosztikai tesztelést vezettek be, majd az alsó- és felső-középfokú oktatás végén szelekciós célú vizsgákat szerveznek (Ciolan és mások, 2021). A nagy tételt bíró vizsgák és a kettős – de aszimmetrikus – külső iskolai értékelési rendszer kombinációja itt is kontraproduktív elszámoltathatósági rendszert hoz létre, ugyanis a különböző mechanizmusok inkább „papíralapú” éves jelentéstételi kötelezettséget rónak az iskolákra, ahelyett, hogy ösztönöznék, informálnák és támogatnák az autonóm iskolai fejlesztésre irányuló középtávú erőfeszítéseiket.

Finanszírozási ösztönzők

Az általában alacsony finanszírozási szint miatt a közép- és kelet-európai országok iskolái hagyományosan nagyon érzékenyek a pénzügyi ösztönzőkre. Az általános költségvetési elosztási mechanizmusokba ágyazott ösztönzők érdekeltséget teremthetnek a külső elvárásokhoz való alkalmazkodásra, és így képesek felülírni az iskolákra jellemző belső orientációt és az ebből eredő tehetetlenséget. Látnunk kell azonban: nem minden oktatásfinanszírozási rendszer alkalmas arra, hogy pénzügyi ösztönzőkkel erősítse a külső alkalmazkodással kapcsolatos elvárásokat. Ehhez olyan allokációs mechanizmusra van szükség, amely megfelel két feltételnek: (1) elég rugalmasnak kell lennie ahhoz, hogy alkalmazkodni tudjon az egyes iskolák tantervei és fejlesztési programjai által generált nagyon eltérő finanszírozási igényekhez, miközben (2) meg kell teremtenie a hosszabb távú tervezéshez szükséges finanszírozási stabilitást. E két feltételnek egyszerre csak a kétszintű, decentralizált és normatív (formulaalapú) finanszírozási rendszerek képesek megfelelni. Elmondható tehát, hogy a fiskális decentralizáció az intézményi alkalmazkodást támogató pénzügyi ösztönzők alkalmazásának strukturális előfeltétele. E megfontolásokon túlmenően, az oktatásra fordítható állami költségvetési források szűkössége miatt ezek az országok különösen érdekeltek a fiskális decentralizációban, mivel az növeli az összes helyben nyújtott közszolgáltatásra, így az oktatásra fordított kiadásokat (Busemeyer, 2008). Fontos azt is szem előtt tartanunk, hogy a rövid- vagy középtávú központi fejlesztési projektekre ágyazott pénzügyi ösztönzők nem feltétlenül fejtik ki ugyanazt a hatást. Még sikeres projektmegvalósítás esetén is az ilyen projektek túl gyakran nem vezetnek tartós változáshoz az iskolák szervezeti magatartásában, amint azt a projektadaptáció és az intézményi adaptáció közötti fontos különbségtétel is jelzi (McLaughlin, 1981). Ráadásul a központi kormányzati fejlesztési programok általában nem eléggé célzottak, és jellemzően csak korlátozott számú iskolát érnek el, így jó gyakorlatokat generálhatnak ugyan, de nem feltétlenül fejtenek ki rendszerszintű hatást.

Decentralizált normatív oktatásfinanszírozási rendszerek a vizsgált öt országból csak háromban működnek: Lengyelországban, Szlovákiában és Romániában. (Mint említettem, Szerbiában egy törvénymódosítás előírta a decentralizált, formulaalapú finanszírozási rendszerre való áttérést, de annak többletköltségei miatt azt az egymást követő kormányok nem hajtották végre.) Szerbiában a rendszer továbbra is a központi költségvetés és az

Decentralizált normatív oktatásfinanszírozási rendszerek a vizsgált öt országból csak háromban működnek: Lengyelországban, Szlovákiában és Romániában. (Mint említettem, Szerbiában egy törvénymódosítás előírta a decentralizált, formulaalapú finanszírozási rendszerre való áttérést, de annak többletköltségei miatt azt az egymást követő kormányok nem hajtották végre.) Szerbiában a rendszer továbbra is a központi költségvetés és az önkormányzatok közötti munkamegosztás alapján a ráfordítások közvetlen finanszírozásán alapul. Az oktatói személyzet fizetését (azaz az elkülönített források nagy többségét) közvetlenül a központi költségvetés finanszírozza, és egy merev bértábla alapján számítják ki. Emellett az iskoláknak fejlesztési programokra és tőkeberuházásokra is juttatnak központi költségvetési forrásokat.

önkormányzatok közötti munkamegosztás alapján a ráfordítások közvetlen finanszírozásán alapul. Az oktatói személyzet fizetését (azaz az elkülönített források nagy többségét) közvetlenül a központi költségvetés finanszírozza, és egy merev bértábla alapján számítják ki. Emellett az iskoláknak fejlesztési programokra és tőkeberuházásokra is juttatnak központi költségvetési forrásokat. Az önkormányzatok feladata a kora gyermekkori oktatás, az iskolák rendszeres működési költségeinek, a sajátos nevelési igényű gyermekek oktatásának kiegészítő támogatásának és a tanárok szakmai fejlődésének finanszírozása (Maghnouj és mtsai, 2020). Ez a munkamegosztás nagyfokú bizonytalanságot teremt az iskolák által ellátott különböző feladatok finanszírozásával kapcsolatban, különösen akkor, ha az oktatáspolitikai prioritások speciális programokkal vagy kiegészítő tevékenységekkel kapcsolatos elvárásokat határoznak meg. Ez a merev és nem könnyen kezelhető finanszírozási rendszer nem teszi lehetővé az iskolafejlesztést ösztönző pénzügyi eszközök alkalmazását.

A másik ország, amely az oktatásban régimódi, központosított inputfinanszírozási rendszert működtet, Magyarország. A jelenlegi magyar finanszírozási rendszer teljesen egyedi jellemzője, hogy 2013-ban egy két évtizeden át (1991 óta) működő, kifinomult decentralizált rendszert váltott fel, amelyet a pénzügyi ösztönzők széles körű és gyakran sikeres alkalmazása jellemez. Ezek az ösztönzők az iskolák tulajdonosai számára különböző célokra nyújtott, egy főre jutó kiegészítő támogatások voltak, és jelentősen hozzájárultak az 1990-es években az általános iskolai lemorzsolódási arányok csökkentéséhez, valamint az ezredforduló után a sajátos nevelési igényű gyermekek oktatásának integrációjához. A pénzügyi ösztönzők szintén részei voltak a roma tanulók szegregációjának visszafordítására irányuló, kevésbé sikeres kormányzati eszköztárnak is. Ezeket a kiegészítő támogatásokat számos más célra is alkalmazták, például a pedagógusok továbbképzésben való részvétele költségeinek fedezésére. (A kiegészítő támogatások típusainak száma a normatív finanszírozás két évtizede alatt folyamatosan nőtt.) 2013. január 1-jétől azonban az iskoláknak nincs önálló költségvetése és bankszámlája, minden kisebb kiadást közvetlenül a tankerületek fedeznek. 2015-ben a visszatérő működési kiadások finanszírozásának felelősségét is elvették az önkormányzatoktól, ezzel teljesen megszűnt a települési önkormányzatoknak az iskolákkal kapcsolatos minden felelőssége. Az oktatás finanszírozásának legnagyobb részét jelentő pedagógusbéreket közvetlenül az államkasszából utalják át. A fizetések kifizetését a hatóságok végzik az egyes iskolák pedagóguslétszáma alapján. A finanszírozás alapjául szolgáló szabályok homályossága és a helyi hatóságoknak biztosított széleskörű mérlegelési jogkör miatt az új rendszer valójában „történelmi alapon” (azaz egyszerű, előző évi kiadások alapján) történő inputfinanszírozásként működik. A nem állami iskolákat azonban más módon finanszírozzák, az öt egyéb párhuzamos finanszírozási rendszerben néha nyomokban felbukkan némi normativitás. Közpolitikai értelemben tehát a magyar kormányzat képessége arra, hogy pénzügyi eszközökkel ösztönözze az iskolák elvárásokhoz való alkalmazkodását, teljesen megszűnt (Radó, 2021a).

Bár elméletileg Lengyelországban, Szlovákiában és Romániában megvannak a strukturális előfeltételei annak, hogy a pénzügyi ösztönzőket az iskolai szintű alkalmazkodás hajtószíjaként alkalmazzák, az oktatásfinanszírozási mechanizmusok tényleges működése nem feltétlenül teszi ezt lehetővé. E tekintetben Lengyelország esete a leginkább kedvező. Ez a rendszer klasszikus kétszintű allokációs mechanizmust alkalmaz, két különböző finanszírozási kapcsolattal. Az első az oktatási szolgáltatásokat nyújtó önkormányzatok formulaalapú támogatását foglalja magában. A támogatásokat a tanulók és a tanárok száma alapján, valamint bizonyos további tényezők alapján számítják ki, mint például bizonyos korcsoportok igényei, az iskolákban biztosított speciális programok, vagy a kisebb településeken működő iskolák száma. (A finanszírozási rendszer szektorsemleges; a nem állami iskolák tulajdonosai az önkormányzatokkal azonos feltételek mellett részesülnek finanszírozásban). A második pénzügyi kapcsolat az önkormányzatok által létrehozott helyi finanszírozási rendszer, amely nagyfokú autonómiával rendelkezik.

Ez lehetővé teszi számos különböző, helyileg releváns kritérium figyelembevételét, és teret nyithat az iskolai szintű pénzügyi tervezésnek. Mindezek alapján a lengyel finanszírozási rendszer bőséges teret biztosít a pénzügyi ösztönzők alkalmazására: az önkormányzatoknak juttatott központi költségvetési juttatások – a feltétel nélküli egyösszegű támogatásokon túl – tartalmaznak meghatározott célokra elkülönített („feltételes”) támogatásokat is. Ezeket a célhoz kötött kiegészítő támogatásokat azonban a lengyel kormány a lehetséges prioritások meglehetősen szűk körének finanszírozására használja fel, például az alacsony jövedelemtermelő képességű önkormányzatok támogatására a vidéki iskolák működtetéséhez, az iskolai felszerelés javítására vagy a hátrányos helyzetű, tehetséges gyermekek oktatásának támogatására (Hybka-Kaczyńska, 2016). A 2011 előtti magyar gyakorlathoz hasonló rendszer, amelyben a helyi önkormányzatoknak kiegészítő támogatások konkrét célokhoz és szakmai feltételekhez kötött széles skáláját nyújtották, Lengyelországban nem jött létre.

Szlovákiában a finanszírozási rendszer sokkal kevésbé kedvez az ösztönzők alkalmazásának. A 2002-es átfogó decentralizációs reform a finanszírozási decentralizációt is magában foglalta. Ezt azonban 2012-ben részben visszavonták azzal, hogy a központi költségvetést tették felelőssé a bérek közvetlen normatív finanszírozásáért, amelyet egy bértábla alapján számolnak ki. Az önkormányzatok továbbra is felelősek maradtak az általános iskolák visszatérő működési költségeinek finanszírozásáért. A középfokú iskolák működési költségvetését azonban már megyei közigazgatási szervezetektől kapják, amelyet az állami költségvetés egy bizonyos egy főre jutó képlet alapján finanszíroz. Mindezek miatt ez a többszintű, normatív, de csak részben decentralizált szlovákiai rendszer nem teremt megfelelő mozgásteret a pénzügyi ösztönzőknek a kormányzat modernizációs prioritásai mentén való alkalmazására. Az önkormányzatok által az általános iskolák számára biztosított működési költségvetésnek csak egy korlátozott része használható fel az iskolafejlesztés költségeinek finanszírozására.

Sok tekintetben ehhez hasonló a helyzet Romániában, ahol 2009-ben hajtottak végre a fiskális decentralizációt. Az új központi allokációs mechanizmus alapvetően egy fejkvótaalapú normatív rendszer, amelyet szintek és iskolai profilok szerint differenciálnak, és számos korrekciós együtthatóval kiigazítanak. A pénzeszközöket az önkormányzatok osztják tovább az iskolák között, de az iskolák költségvetésének meghatározására vonatkozó autonómiájukat a megyei tanfelügyelőségek „technikai segítségnyújtása” korlátozza, amelyek minden egyes iskola számára beiskolázási kvótákat határoznak meg. Az iskolák autonómiája a költségvetésük kezelésében is rendkívül korlátozott. E korlátozások ellenére ez a rendszer még mindig hagy némi technikai mozgásteret a korrekciós együtthatókon keresztül történő pénzügyi ösztönzők alkalmazására. Az oktatás alulf finanszírozottsága miatt azonban – hasonlóan Szlovákiához – a szükséges költségvetési mozgásteret nem áll rendelkezésre, és szinte az összes finanszírozást az alapvető oktatási kiadásokra fordítják.

Összefoglalás

Amint az a kutatás során elvégzett részletes összehasonlító intézményi elemzés eredményeinek fenti tömör összefoglalójából jól látszik, az öt országban működő funkcionális rendszerek képessége arra, hogy a külső kihívásokhoz való iskolai alkalmazkodást ösztönözzék és támogassák, borzasztóan eltérő. Az egyetlen ország, ahol mind a négy „kormányzati hajtósíj” alkalmazható, Lengyelország. A másik véglet Magyarország, ahol a jelenlegi oktatáskormányzati rendszerben ezen eszközök egyike sem alkalmazható, ahol tehát a kormány a 2010 utáni mindenre kiterjedő rendszerátalakítás során gyakorlatilag teljesen lefegyverezte magát. Ahogy az alábbi összefoglaló 2. táblázat szemlélteti, a többi

három országban a négy eszköz egyáltalán nem, vagy csupán korlátozottan alkalmazható. (Az egyetlen kivétel Szlovákia, amely kimeneti standardokkal képes modernizációs elvárások közvetítésére.) A két véglet között tehát három olyan országot találunk, ahol a közoktatás kormányzásának rendszerei az úgynevezett „kormányzási kudarcok” (*governance failures*) bőséges példatárával szolgálnak – kormányzási kudarcról akkor beszélünk, ha egy közszolgáltatás intézményei nem képesek a polgárok szükségleteinek hatékony kielégítésére (Bakker és mtsai, 2008). Míg tehát a lengyel rendszer – annak ellenére, hogy az iskolai intézményesült fejlesztés rendszere meglehetősen gyenge – rendelkezik a kormányzás által biztosított modernizációs potenciállal, addig a másik négy ország kormányai meglehetősen tehetetlenek. Ezért a magyarországi, romániai, szerbiai és szlovákiai iskolákban zajló változások irányát alapvetően a hagyományos működési módokban rejlő erős tehetetlenség határozza meg.

Az egyetlen ország, ahol mind a négy „kormányzati hajtószíj” alkalmazható, Lengyelország. A másik véglet Magyarország, ahol a jelenlegi oktatáskormányzási rendszerben ezen eszközök egyike sem alkalmazható, ahol tehát a kormány a 2010 utáni mindenre kiterjedő rendszerátalakítás során gyakorlatilag teljesen lefegyverezte magát. Ahogy az alábbi összefoglaló 2. táblázat szemlélteti, a többi három országban a négy eszköz egyáltalán nem, vagy csupán korlátozottan alkalmazható.

2. táblázat. A különböző intézményi alkalmazkodást kikényszerítő kormányzati rendszerek alkalmazhatósága az öt kelet-európai országban

Ország	Oktatásirányítási eszköztár	Tanulásieredmény-standardok	Minőség-értékelés	Finanszírozási ösztönzők
Lengyelország	Alkalmazható	Alkalmazható	Alkalmazható	Alkalmazható
Magyarország	Nem alkalmazható	Nem alkalmazható	Nem alkalmazható	Nem alkalmazható
Románia	Nem alkalmazható	Korlátozottan alkalmazható	Nem alkalmazható	Nem alkalmazható
Szerbia	Nem alkalmazható	Korlátozottan alkalmazható	Korlátozottan alkalmazható	Nem alkalmazható
Szlovákia	Korlátozottan alkalmazható	Alkalmazható	Korlátozottan alkalmazható	Nem alkalmazható

Irodalom

Bakker, K., Kooy, M., Shofiani, N. E. & Martijn, E.-J. (2008). Governance Failure: Rethinking the Institutional Dimensions of Urban Water Supply to Poor Households. *World Development*, 36(10), 1891–1915. DOI: [10.1016/j.worlddev.2007.09.015](https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2007.09.015)

Bettini, Y., Brown, R. R. & De Haan, F. J. (2015). Exploring institutional adaptive capacity in practice: examining water governance adaptation in

Australia. *Ecology and Society*, 20(1), 47. DOI: [10.5751/ES-07291-200147](https://doi.org/10.5751/ES-07291-200147)

Bussemeyer, M. R. (2008). The Impact of Fiscal Decentralisation on Education and Other Types of Spending. *Swiss Political Science Review* 1(3, Autumn). DOI: [10.1002/j.1662-6370.2008.tb00109.x](https://doi.org/10.1002/j.1662-6370.2008.tb00109.x)

- Ciolan, L., Stingu, M. & Iftimescu, S. (2021). *The institutional conditions of adapting to future challenges in the Romanian education system*. Working Paper. CEU Center for Policy Studies.
- Ercse Kriszta & Radó Péter (2019). A magyar közoktatásban zajló privatizáció és annak hatásai. *Iskolakultúra*, 29(7), 8–49. DOI: [10.14232/iskcult.2019.7.8](https://doi.org/10.14232/iskcult.2019.7.8)
- Frankowski, A., van der Steen, M., Bressers, D., Schulz, M., Shewbridge, C., Fuster, M. & Rouw, R. (2018). *Dilemmas of central governance and distributed autonomy in education*. OECD Education Working Papers, No. 189. OECD Publishing. DOI: [10.1787/060260bf-en](https://doi.org/10.1787/060260bf-en)
- Hybka, M.M. & Kaczyńska, A. (2016). Financing Primary Education in Poland – Challenges and controversies. *The Business and Management Review* 8(2), 24–35.
- Jakubowski, M. (2021). *The institutional conditions of adapting to future challenges in the Polish education system*. Working Paper. CEU Center for Policy Studies.
- Jovanović, P. (2021). *The institutional conditions of adapting to future challenges in the Serbian education system*. Working Paper. CEU Center for Policy Studies.
- Kaščák, O. (2021). *The institutional conditions of adapting to future challenges in the Slovak education system*. Working Paper. CEU Center for Policy Studies.
- Kende, Á. (2021). The Institutional Conditions of School Level Adaptation. Hungary, Poland, Romania, Serbia and Slovakia. In Radó, P., Munkácsy, B., Scharle, Á & Kende, Á., *Adapting to Future Challenges to Education. Hungary, Poland, Romania, Serbia and Slovakia*. CEU Democracy Institute, 2021.
- Kitchen, H., Fordham, E., Henderson, K., Looney, A. & Maghnouj, S. (2017). *Romania 2017. OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education*. OECD Publishing. DOI: [10.1787/9789264274051-en](https://doi.org/10.1787/9789264274051-en)
- Maghnouj, S., Salinas, D., Kitchen, H., Guthrie, C., Bethell, G. & Fordham, E. (2020). *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Serbia, OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education*. OECD Publishing. DOI: [10.1787/225350d9-en](https://doi.org/10.1787/225350d9-en)
- Mazurkiewicz, G., Walczak, B. & Jewdokimow, M. (2014). *Implementation of a New School Supervision System in Poland*. OECD Education Working Papers, No. 111. OECD Publishing, Paris. DOI: [10.1787/5jxrlx-rxgc6b-en](https://doi.org/10.1787/5jxrlx-rxgc6b-en)
- McLaughlin, M. W. (1981). *The Rand Change Agent Study ten years later: Macro Perspectives and Micro Realities*. Stanford.
- Munkácsy, B. & Scharle, Á. (2021). The Relevance of Future Challenges to Education in Five Central Eastern European Countries. In Radó, P., Munkácsy, B., Scharle, Á & Kende, Á., *Adapting to Future Challenges to Education. Hungary, Poland, Romania, Serbia and Slovakia*. CEU Democracy Institute.
- OECD (2012). *Education at a Glance 2012: Highlights*. OECD Publishing. DOI: [10.1787/eag_highlights-2012-en](https://doi.org/10.1787/eag_highlights-2012-en)
- OECD (2018). *Education at a Glance 2018: OECD Indicators*. OECD Publishing. DOI: [10.1787/6f3fd969-en](https://doi.org/10.1787/6f3fd969-en)
- Radó, P. (2010). *Governing Decentralized Education Systems. Systemic Change in South Eastern Europe*. Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute Budapest.
- Radó Péter (2017). *Az iskola jövője*. Noran Libro.
- Radó, P. (2020). *The Adaptability of Education Systems to Future Challenges in Context: An Analytical Framework*. CEU Center for Policy Studies. Working Paper Series 2020/1.
- Radó, P. (2021a). *The institutional conditions of adapting to future challenges in the Hungarian education system*. Working Paper. CEU Center for Policy Studies.
- Radó, P. (2021b). *Governing Education for Adaptive Change in Five Central Eastern European Countries*. In Radó, P., Munkácsy, B., Scharle, Á & Kende, Á., *Adapting to Future Challenges to Education. Hungary, Poland, Romania, Serbia and Slovakia*. CEU Center for Policy Studies.

Absztrakt

Az alábbi tanulmány a CEU Közpolitikai Kutatások Központjában (2020-tól: Demokrácia Intézetében) 2019 és 2021 között zajló kelet-európai összehasonlító kutatás (*Future Challenges to Education Systems in Central-Eastern European Context*) az oktatás alkalmazkodásának intézményi feltételeiről szóló összehasonlító elemzés kormányzásra vonatkozó megállapításait és következtetéseit foglalja össze. A kutatás a régió öt országára, Lengyelországra, Magyarországra, Romániára, Szerbiára és Szlovákiára terjed ki. A tanulmány áttekinti az öt ország oktatáskormányzási rendszereinek strukturális átalakulását és elemzi az iskolaszintű változtatások generálására való képességüket.