

RADÓ PÉTER

AZ OKTATÁSKORMÁNYZÁS JÖVŐJE



Tea
Kiadó

Radó Péter
Az oktatáskormányzás jövője

RADÓ PÉTER

AZ OKTATÁSKORMÁNYZÁS JÖVŐJE

Szerkesztette Kele Fodor Ákos

Korrektúra: Nagy Márta Júlia

Tördelés és borítóterv: Zádor György

Ábrák és grafikák: Horváth Vivien

ISBN 978-615-82337-2-9

Minden jog fenntartva.

© Radó Péter, 2023

© Tea Kiadó Kft., 2023

1035 Budapest, Vihar utca 18.

A kiadásért felel László Géza, a kiadó ügyvezető igazgatója.



www.teakiado.hu

Nyomdai kivitelezés: Pauker Nyomda Kft.

Felelős vezető: Vértés Dániel

Tartalom

Előszó.....	8
--------------------	----------

Bevezetés: személyes történetek, rejtett intézmények és időutazások	12
Kovács Pisti tanulói életpályamodellje (2012).....	13
Rejtett intézmények és időutazások	19

Kiindulópontok: a tanulás	24
Tanuláselméletek	26
Tanulási célok	30
Az egyéni tanulási környezet	37

A kormányzás tárgya: az iskola és a tanulási ökoszisztéma	46
Az „egész iskola”-megközelítés	48
A tanulást támogató iskola.....	56
A tanulási ökoszisztéma és intézményi képességek	68

Az oktatás kormányzása: alapfogalmak	76
Lehatárolások: kormányzás, politika, oktatáspolitikai és oktatásirányítás	78
A kormányzás politikai kontextusa.....	84
A kormányzás funkcionális alrendszerei	91
A kormányzás állandó céljai	98

A közoktatási rendszer komplexitásának hatása a kormányzásra	106
Az oktatás komplexitása	108
A közoktatási rendszer komplexitása.....	113
Áttekintés: az alapvető kormányzási modellek	120

A múlt: a központi racionalitás kormányzási rendszere124

A központi racionalitás	126
A centralizált kormányzás korlátai	128
A centralizáció tehetetlenségi ereje	132
Az önmagát túlélő centralizáció következményei.....	137

A jelen: a decentralizált hierarchikus

feladatmegosztás modellje.....142

A decentralizáció strukturális elemei	144
A decentralizáció mértéke.....	150
A központ változó szerepe: stratégiai irányítás.....	154
Politikakoordináció.....	159

A jövő: a többszintű heterarchikus kormányzás.....164

Ördögi problémák	166
Heterarchikus kormányzási modellek	173
A központ (újra) megváltozó szerepe	182

Normatív elvárások: bizalom,

elszámoltathatóság és etika.....192

A bizalom	195
Az elszámoltathatóság	208
Etikai normák.....	217

Oktatásirányítás230

Az oktatásirányítás struktúrája.....	233
Helyi iskolahálózatok irányítása	238
Tervezés a közoktatásban	249
Az a bizonyos „e” betű.....	257

Tanulási célok és tanulási utak kormányzása	262
A tartalmi szabályozás értelme	264
A tartalmi szabályozás eszközei	268
A tartalmi szabályozórendszer működtetése	276
Tanulási utak kormányzása	280
 Az erőforrások kormányzása.....	286
Oktatásfinanszírozás	289
Emberi erőforrásokkal való gazdálkodás	301
A szakmai szolgáltatások kormányzása.....	312
 Visszacsatolások: minőségértékelés	
és információ	322
Az elszámoltathatóságot biztosító	
mechanizmusok evolúciója.....	325
Ellentétes és egymást erősítő célok.....	335
Információ és tudás	340
 Zárszó: a későn érkezők komparatív előnye	350
 Ábrák, táblázatok és szövegdobozok jegyzéke.....	360
 Felhasznált irodalom	364

Előszó

Nemrég egy oktatáspolitikáról szóló egyetemi kurzus végén egy olyan pedagógusképzésben tanuló hallgatót vizsgáztattam, aki 2010-ben nyolcéves volt. A beszélgetésünk során gyorsan kiderült, hogy mindent jól értett, amit képes volt hozzákapcsolni a mai magyar viszonyokhoz, viszont hatalmas nehézséget okozott neki mindannak a felidézése, amihez a jelenlegi szélsőségesen centralizált magyar közoktatási rendszerben semmilyen viszonyítási pontot vagy példát nem talált. Mindaz tehát, ami e sorok írásakor szinte az összes európai országban trivialis lenne egy oktatással foglalkozó egyetemista fiatal számára, az neki élettelen elméleti tudás volt. Ezt a könyvet ezért elsősorban azok számára kellett megírni, akik 2010-ben még általános iskolások voltak, mert a normális világ nem olyan, amilyennek felnőtté válva megismerték.

A könyv megírása mögött meghúzódó másik, ugyanennyire fontos megfontolás az a friss tapasztalat, hogy a közoktatás védtelenné válik a dilettáns önkénnyel szemben, ha a kormányzás művészetébe nem beavatott laikus oktatási szereplők (iskolavezetők, pedagógusok, szülők és általában: polgárok) nem rendelkeznek némi tájékozottsággal arról, hogy az elmúlt fél évszázad során milyen utat jártak be a közoktatás kormányzásának rendszerei, hogy mitől sikeresek a jól kormányzott oktatási rendszerek, s hogy e tekintetben merre halad a világ. Csak a könyv témája által érintett tudományterületek művelőinek közoktatásról írni – bár fontos vállalkozás – egy kicsit önellentmondás; a közoktatás mindannyiunké. A következő lapokon szereplő fejtegetések mögött komoly elméleti megfontolások állnak, de ezekkel igyekszem minél kevésbé terhelni olvasóimat, azokat majd külön megírom egy kutatóknak és szakértőknek szóló tanulmányban.

Arra törekedtem tehát, hogy első pillantásra nagyon bonyolultnak tűnő összefüggésekről lehetőleg mindenki, vagy legalább is: nagyon sokak számára érthetően írjak – túlzott leegyszerűsítések nélkül. Mondanivalóm emészthetőségét szolgálja a sok gyakorlati példa és a nem kevésbé sok, a strukturált áttekintést segítő ábra és táblázat is. Mindezek szellemében ezért ez a könyv műfaját tekintve amolyan gyakorlatias célokat szolgáló tudományos esszé: szakmai kérdésekről szól laikusoknak és máshoz értő szakértőknek. A könyv megírása során abba a talán kicsit hiú ábrándba ringattam magam, hogy kutatók, különböző területek szakértői, kormányzati intézményekben és önkormányzatokban dolgozó szakemberek, egyetemi hallgatók, iskolavezetők, pedagógusok és szülők számára is fogyasztható olvasmányt állítok elő. Ha olvasóim néha úgy találják majd, hogy ez nem sikerült, kérem, ezt ne habozzanak elhallgatni előlem.

A téma hatalmas szakirodalma bőséges nyersanyagot kínál egy oktatáskormányzásról szóló könyv megírásához. Ez a könyv ugyanakkor egyfajta személyes desztillátum is; alapvetően az elmúlt bő két évtized során írt, az oktatás kormányzásáról és oktatáspolitikáról szóló írásaim és könyveim, valamint az e területen Magyarországon és más országokban végzett szakértő munkáim összefoglalása. Ezek közül a legfontosabbak a 2010-ben megjelent könyvem a decentralizált oktatási rendszerek kormányzásáról (*Governing Decentralized Education Systems*), és a következő fejezetek legfontosabb kiindulópontjait részletesen is kifejtő 1997-ben megjelent könyvem a ma is zajló oktatási paradigmaváltásról (*Az iskola jövője*). A szöveg erősen támaszkodik még az egyes részterületekről szóló korábbi tanulmányaimra, valamint a CEU Demokrácia Intézetében a kelet-európai országok közoktatási rendszereinek jövőkihívásokhoz való alkalmazkodásáról szóló általam vezetett kutatásban

született rengeteg tanulmányra. Bár ez a könyv nem elsősorban Magyarországról, hanem a fejlett országokban lezajlott és zajló változásokról szól, a rengeteg – részben személyes szakértői tapasztalatból, részben pedig a szakirodalomból származó – külföldi példa mellett igyekeztem sok hazai példát is megosztani annak érdekében, hogy a magyar olvasó számára megfoghatóbbá tegyem a mondandómat.

2023 júniusa

Az oktatás kormányzása: alapfogalmak

- Mit is jelent valójában a kormányzás? Mi a különbség kormányzás, politika, oktatáspolitikai és oktatásirányítás között?
- Hogyan befolyásolja a kormányzás módját és mozgásterét a politikai kontextus? Mi jellemzi a politika és oktatáskormányzás közötti kapcsolatot Európában?
- A közoktatás kormányzása milyen funkcionális alrendszereket működtet és milyen kapcsolat van közöttük?
- Milyen állandó átfogó célokat szolgál a közoktatás kormányzása, s azok hogyan értelmeződtek át az elmúlt évtizedekben?

Az ezredfordulón egy nemzetközi oktatáspolitikai intézet igazgatóhelyetteseként dolgoztam. Ekkoriban történt, hogy találkoztam egy rég nem látott, idős, neveléstudománnyal foglalkozó mesteremmel. Amikor megismerkedtünk, még kisebbségekkel foglalkozó szociológus voltam, nem kis részben az ő hatására kezdtem el oktatással foglalkozni. Egy sör mellett beszélgetve hosszasan faggatott arról, hogy mit csinálok. Egy ponton azt mondta: „Örülök, hogy végül kikötöttél a pedagógia mellett!” Megpróbáltam neki elmagyarázni, hogy amivel én foglalkozom, az intézményekről, kormányzásról, problémák megoldását szolgáló oktatáspolitikai beavatkozásokról és fejlesztési programok tervezéséről, menedzseléséről szól. Türelmesen hallgatott, majd némi gondolkodás után közölte: „Akkor mégiscsak pedagógiával foglalkozol.” Megadóan bólintottam, ha pedagógia, legyen pedagógia. Még ma is erősen él az a meggyőződés, hogy az oktatás kormányzását olyan emberekre kell bízni, akik a legjobban értenek hozzá: pedagógusokra és pedagógiai szakértőkre. Körülbelül negyedszázaddal később újra nekifutok egy

arról szóló fejtegetésnek, hogy az oktatás kormányzását miért nem lehet teljes mértékben a neveléstudomány illetékességi körébe utalni. Erre már csak azért is szükség van, mert a kormányzásról szóló mondanivalóm nem lesz érthető, ha nem vágunk valamilyen rendet az ezzel kapcsolatban egymásra torlódó és egymást részben átfedő szavak (politika, oktatásirányítás, tanügyigazgatás, oktatáspolitiká stb.) között. Ezek a szétválasztások arra is lehetőséget biztosítanak, hogy valamilyen rendezett módon áttekintsük a közoktatás kormányzása és a politika közötti dinamikus kapcsolatot. Ebben a fejezetben lesz szó arról is, hogy nagy általánosságban az oktatás kormányzása milyen funkciókat gyakorol, s hogy milyen, a mindenkori helyzettől független állandó célokat kell szolgálnia.

Lehatárolások: kormányzás, politika, oktatáspolitiká és oktatásirányítás

A közoktatás alapvetően közpénzből finanszírozott közszolgáltatás. Ennek oka az, hogy a tankötelezettség ideje alatt a közoktatás közjósága, ezért annak igénybevételeből nem zárható ki senki. Ennek megfelelően a közoktatás kormányzása állami feladat. Az állam kötelessége gondoskodni arról, hogy ahhoz minden tanuló hozzáférjen, hogy rendelkezésre álljanak azok az erőforrások, melyek a közoktatási szolgáltatások működtetéséhez szükségesek, hogy a közoktatás rendszerét bizonyos közös – ha úgy tetszik: nemzeti – célok szolgálata integrálja, s végső soron e szolgáltatások minőségéért is az állam viseli a felelősséget. Az oktatás kormányzásával kapcsolatos első mondanivalónk tehát az, hogy az szorosan kapcsolódik az állam tevékenységéhez.

Ha a közügyek kormányzásáról van szó, Európában először mindenkinek a kormány és a minisztériumok, valamint az állami végrehajtó hatalom egyéb központi szervezeteinek tevékenysége ugrik be, s nem véletlenül. A leginkább hagyományos megközelítés szerint a kormányzás a központi végrehajtó hatalom gyakorlása a különböző szintű közigazgatási szervezeten keresztül. Mint az később ki fog derülni, ez messze nem ilyen egyszerű, és a kép egyre bonyolultabbá válik, ahogy egyre jobban elmélyedünk a kormányzott rendszerek működési logikájában. Ahogy az oktatási rendszerek változnak, változik kormányzásuk módja is, s ezzel együtt változik a kormányzás mindenkori definíciója is. Kiindulópontnak azonban ez a szervezetekhez kapcsolt közigazgatási megközelítés egyelőre megfelel: kormányzás az, amit törvények által megszabott keretek között a kormány, oktatásért felelős minisztérium és az általa működtetett hivatalok és intézmények, tehát a közoktatás rendszerének országos hatáskörű intézményei csinálnak. Legáltalánosabb értelemben tehát „a kormányzás az egyének és szervezetek viselkedésének irányítására irányuló döntések meghozatalát és a hatalom gyakorlását jelenti.”¹ Ez ugyan még nem mond szinte semmit arról, hogy ezek a szervezetek valójában mit csinálnak és azt hogyan csinálják, de azért viszonylag jól orientál.

Következő lépésben közelebb juthatunk a kormányzás által ellátott funkciók megértéséhez, ha megpróbálkozunk néhány lehatárolással: különbséget tehetünk politika és kormányzás, közpolitika (esetünkben: oktatáspolitikai) és kormányzás, valamint oktatásirányítás és kormányzás között. Erre már csak azért is szükség van, mert a köznyelv,

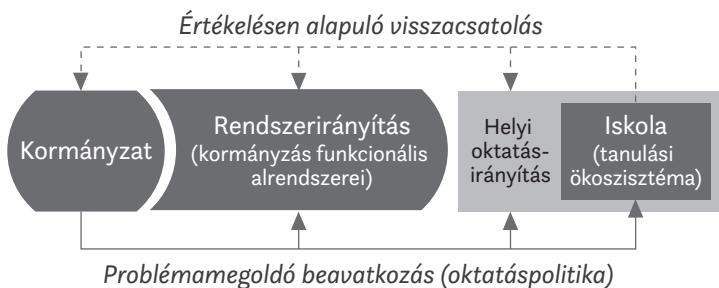
¹ WEF, 2017.

sőt, a szakirodalom is igen gyakran felcserélhető fogalmaként használja ezeket a szavakat, ami nem csak megnehezíti, de egyenesen lehetetlenné teszi a tisztánlátást. Természetesen nem áll szándékomban az olvasót szisztematikus terminológiai elemzéssel fárasztani, elég, ha csupán a könyvben szereplő fejtegetések megértését szolgáló, „jó megközelítésekkel” élünk.

Politika és kormányzás. Legtágabb értelemben a politika (*politics*) a közéletben való részvétel (vagy az attól való távolmaradás), a közügyekkel való foglalkozás, a közhatalomból való részesedésre vagy a közhatalom gyakorlásának befolyásolására irányul. Ennek megfelelően tehát a politika természetesen nem szűkíthető le a hivatásos politikusok és politikai szervezeteik működésére. Ezzel szemben a kormányzás (*governance*) a közhatalom gyakorlása a közügyek intézése, például közszolgáltatások működtetése érdekében. A közhatalom gyakorlásának forrása a politika, a közhatalom gyakorlása a politika által megszabott keretek között történik. Ennek következtében a kormányzás politikai környezete alapvetően határozza meg a kormányzás mozgásterét és céljait. Ez a szétválasztás későbbi mondanivalóm szempontjából már jól orientál, de észben kell tartanunk, hogy erősen viszonylagos értékű. Például, ha egy országos kisebbségi önkormányzat lobbizik a kisebbségek jogairól szóló törvény megváltoztatása érdekében vagy általában képviselőin keresztül részt vesz az országgyűlés munkájában, akkor politikai szereplőként viselkedik. Ha azonban a neki biztosított vétőjog birtokában részt vesz egy új nemzeti alaptanterv elfogadásának folyamatában, akkor a kormányzat működtetésében működik közre. A szereplő ugyanaz, a szerep azonban különbözik.

Közpolitika (oktatáspolitikai) és kormányzás. A közpolitika az állam problémák megoldását szolgáló cselekvésének folyamata. Ennek megfelelően az oktatáspolitikai az állam rendelkezésére álló hatalom és források felhasználásán alapuló problémamegoldó beavatkozás annak érdekében, hogy az megváltoztassa vagy befolyásolja az oktatás szereplőinek és intézményeinek viselkedését. Az oktatás kormányzása ennél sokkal szélesebb fogalom, magában foglal minden olyan rendszerirányítási tevékenységet, amely az oktatási rendszer zavartalan működtetését szolgálja. Az, hogy a kormányzással kapcsolatos tevékenységet végző szervezet problémamegoldó változtatásokat hajt végre, lényegében a kormányzás egyik részfunkciója. A kormányzás szereplői által hozott döntések és az azok alapján végzett tevékenységek döntő többsége a működtetésről, s nem valamilyen változtatásról szól. A két fogalom keveredését főleg az okozza, hogy az oktatáspolitikai beavatkozások egy igen nagy része a kormányzás eszközrendszerében hajt végre valamilyen változtatást annak érdekében, hogy a megváltozott kormányzási környezetben a kívánatos irányba változzon az oktatási szereplők viselkedése. A lehatárolás ebben az esetben is csak viszonylagos értékű, hiszen ugyanazok a szereplők hol kormányzati, hol pedig oktatáspolitikai szereplőknek tűnnek. Így például, ha egy iskolafenntartó önkormányzat új igazgatót választ ki és nevez ki, amikor az előző igazgató mandátuma lejár, akkor a kormányzás általános keretei között irányítási szereplőként működik. Ha azonban abból a megfontolásból nevez ki új igazgatót, mert az a pályázatában meggyőző terveket ajánl valamilyen az önkormányzat által megoldandónak tekintett problémára (például az iskolából lemorzsolódó tanulók túl magas arányára), akkor ugyanaz a döntés már oktatáspolitikai beavatkozásnak minősül.

3. ábra. Oktatáspolitikai és az oktatás kormányzása



Oktatásirányítás és kormányzás. Ahogy az oktatáspolitikai, az oktatásirányítás is a kormányzás részhalmaza, a rendszerirányítás egyik funkcionális alrendszere. (Mivel mint látni fogjuk, strukturális értelemben ez a legfontosabb alrendszer, ezért az oktatásirányítás működésének egy külön fejezetet szentelnek majd.) Az ezzel kapcsolatos tisztánlátást az nehezíti, hogy a magyar nyelv az oktatásirányításon belül nem különböztet meg két eltérő tevékenységet: a tanügyigazgatást (*public administration*) és az oktatásban működő szervezetek vezetését (*public management*). A tanügyigazgatás a közigazgatási rendszer azon szervezeteit jelöli, melyek tervezik, szervezik, irányítják, koordinálják és felügyelik (ellenőrzik) az alájuk rendelt kormányzati intézmények, valamint az általuk felügyelt oktatási szolgáltatások ellátásában közreműködő állami és nem állami intézmények működését. Ezzel szemben az oktatásirányítás más szereplői oktatási intézmények vezetését látják el. Például egy iskolafenntartó önkormányzat polgármestere tanügyigazgatási feladatokat lát el. Egy önkormányzati pedagógiai szolgáltató szervezet vezetője vagy egy iskola igazgatója is oktatásirányítási szereplők, de nem közigazgatási irányítási, hanem szervezetvezetési funkciót

látnak el. Az oktatásirányítás szereplői közötti feladatmegosztás alapja annak feltérképezése, hogy ki milyen rendszeres visszatérő döntések meghozataláért felelős. Természetesen különböző minőségben a döntéshozatalban számos más, nem irányítási szereplő is közreműködik, de a döntési kompetenciák általában egyértelműen irányítási szereplőkhöz vannak telepítve.

Ezek a lehatárolások ugyan már közelebb visznek minket a kormányzás meghatározásához, de még mindig tág teret biztosítanak a definíciós szárnyalás számára. Valójában a kormányzás meghatározása nem független a különböző időszakok aktuálisan uralkodó kormányzási modelljeitől és a különböző diszciplináris megközelítésektől, melyek más és más szempontokat állítanak a középpontba. Mivel ebben a könyvben az „időutazások” dramaturgiai logikáját alkalmazom, nincs értelme már az elején valamilyen még részletesebb általános definícióval előrukkolni. A következő fejezetben éppen azt tekintjük majd át, hogy az idő előrehaladtával miképpen változott meg az oktatás kormányzásáról szóló gondolkodásunk, tehát hogyan változott a kormányzás definíciója

Az erről szóló szakirodalomban alkalmazott, sokszor egymásnak ellentmondó meghatározásoknak van három közös eleme:

(1) annak fel- és elismerése, hogy a kormányzás rendszereinek a kormányon kívül még számos más szereplője is van;

(2) az, hogy a kormányzás a társadalom működéséhez keretet biztosító formális és informális szabályokon kívül kiterjed a különböző szereplők közötti egyeztetések és alkuk mechanizmusaira is, melyeken keresztül történik a szabályok alkalmazási módjának mérlegelése (interpretációja) vagy megváltoztatása;

(3) valamint az, hogy a kormányzásnak különböző formái vannak, melyek a hierarchikus irányítástól a piaci mechanizmusokig

Ezt a könyvet elsősorban azok számára kellett megírnom, akik 2010-ben még általános iskolások voltak, mert a normális oktatás nem olyan, amilyennek megismerték. Ennek ellenére ez a könyv nem arról szól, hogy az elmúlt évtizedekben a magyar állam mit hogyan szúrta el, hanem arról, hogy miképpen lehetne ezt sokkal jobban, ha úgy tetszik: sokkal intelligensebben csinálni, hogyan csinálják ezt más európai országok, mit tanulhatunk a különböző jó és rossz gyakorlatokból, s mit mond a tudomány arról, hogy miképpen változik majd az oktatási rendszerek kormányzása a jövőben.



4590 Ft



www.teakiado.hu