

ELSZÁMOLTATHATÓ ISKOLA

AZ ELSZÁMOLTATHATÓSÁG A KILENCVENES ÉVEK EGYIK oktatáspolitikai jelszavává vált. Itthon azonban még nem használatos. Az *accountability*-t fordíthatnánk *számonkérésnek* vagy *beszámoltatásnak* is. Nálunk ma még az *értékelés* a használatosabb, és valóban: a számonkérés/számadás vagy elszámoltatás/beszámolás is egyfajta értékelés/önértékelés. A különbség a kifejezések származásában van. A beszámolás/elszámoltatás ugyanis utal az iskolák pénzügyeire, és így közvetlenül kötődik az adóztatáshoz/adófizetéshez. Vagyis olyan értékelésről van szó, amely – eltérően a pedagógiai mérés és értékelés nekünk megszokott szóhasználatától – nem szakmai teljesítésekre irányul, hanem az intézmény fönntartására. Persze nem csak arra, hanem a fönntartó (működtető) igényei szempontjából történő teljesítésre. Az iskola elszámoltathatósága olyan mérés és értékelés az iskoláról, amelyben szakma és finanszírozás összekapcsolódik. Nem a pedagógus végzi, hanem a „közösség” (a köz), a „társadalom”. Helyesebb is ezért *az iskola közösségi vagy társadalmi elszámoltathatóságáról* beszélni.

Elszámoltathatóság – mi is az?

Az elérhető irodalomban *Wagnerre (1995)* szokás hivatkozni, mint aki először értelmezte az iskola elszámoltathatóságának fogalmát. Az elszámoltathatóságnak szerinte a következő kérdésekre kell válaszolnia: milyen szintű (mélységű, részletességű) beszámolót kell készítsen az iskola; ki kinek számol be vagy el; ki vagy kik kéri számon az iskolát (oktatásügyet); miről kell szóljon ez az elszámolás; és mi lesz a következménye a beszámoltatásnak.

Az elszámoltatás mélysége. A beszámolás/elszámoltatás szellemében az iskola hírlevelet készíthet, amelyben közli a szülőkkel, a gyerekekkel, a helyi társadalommal, nem utolsó sorban pedig a fönntartóval a műsortervét, vagyis hogy mit, mikor, kiknek rendez. Ezt szokás a számadás leíró szintjének nevezni. Ha ehhez azt is hozzáteszi, hogy mit miért rendez vagy szervez, milyen forrást használ föl, kiknek köszöni az ötletet vagy a támogatást, akkor az iskolai beszámoló értelmező, magyarázó résszel egészül ki. És ha ehhez azt is hozzáfűzi, hogy ezeket a tevékenységeket hogyan, melyek közül választották ki, és miért tartják őket a leginkább megfelelőeknek, akkor az

iskolai beszámoló értékelő, érvelő dokumentummá válik. Az iskolai elszámolás mélysége, részletezettsége tehát – e megkülönböztetések szerint – *leíró* dokumentumból *magyarázó*, illetve *értékelő-önértékelő* dokumentummá mélyülhet.

Ki kinek számol be? Ez a felelősség kérdése: *ki felel kinek*. Személyesen felelünk – Wagner szerint – azért, ami a saját cselekedetünkéből következik (a tanár például felel tanítványaiért a tanítási szünetben, de nem felel az iskolán kívül stb.). Igaz ez fordított értelemben is: ha, mondjuk, a tanár elmulaszt megtenni valamit (de nem felelünk azért, amit nem állhatott hatalmunkban megtenni vagy megfékezni).

A személyes felelősség esetenként kölcsönös felelősséggé bővül: a tanulói előrehaladásért tanár és szülő kölcsönösen felel. A felelősség azonban nemcsak személyes lehet – amire az imént példákat hoztunk –, hanem ún. elvárható felelősség is. Vagyis olyan viselkedés, amely elvárható attól, aki valamilyen pozíciót betölt („pedagógushoz/közalkalmazotthoz méltó” magatartás). Ezek azok a cselekedetek, tennivalók, föladatak, amelyeket végre lehet hajtani, be lehet tölteni, bár nincsenek ok-okozati kapcsolatban iskolai eredményekkel.

A valóságban, mint tudjuk, itt kezdődnek a bonyodalmak. Mert kérdés, hogy mennyire vagyok számonkérhető valamiért, amit nem tettem meg, és nem is voltam köteles megtenni – bár elvárható lett volna tőlem, hogy megtegyem. És persze az is kérdés, hogy a kölcsönös felelősség jegyében ki, miért, mennyiben felel vagy nem felel. *Leithwood (1999)* példája mosolygásra készítetne, ha nem volna annyira életszerű nálunk is: Virginia állam (USA) törvényhozása kötelezte az iskolákat, hogy tanítsanak meghatározott óraszámban „vadászatot” (!), mivel sok a baleset vadászat közben. Vadászatot mi még nem tanítottunk. De a dohányzástól és az alkoholizálástól a drogig és az AIDS-ig sok olyasmiről kellene feleljen a pedagógus, amiért a felelősség legalábbis megosztott. Vagyis nemcsak „az iskolán” kérhető számon.

Miről adjon számot az iskola? Általában a tanulók „iskolai előmeneteléért”, kevésbé bürokratikusán azért, hogy *hogyan fejlődtek a gyerekek* egyik vagy másik iskolában, de legalábbis azért, *ahogyan ott viselkednek és ahogyan ott érzik magukat*. És persze még sok minden másért – ahogy az imént láttuk –, így például: az intézmény hatékonyságáért, a benne érvényesülő szaktudásért és szakértelemért (vagyis hogy milyen képzetek ott a tanárok), a társadalmi normák betartásáért, a fönntartóval szembeni lojalitásért és az elvárt köteleességteljesítésért, az iskolai menedzsment eredményességéért és így tovább. És mert a számonkérhetőség így nagyon is parttalan, a kérdést, hogy miről is adjon számot az iskola – hogy miről számoljon be vagy el – nem árt jó előre tisztázni.

Mi következik az elszámolásból? Ha önkéntes – vagyis ha a tanár, az igazgató maga kezdeményezi –, akkor növeli a szülők és a fiatalok bekapcsolódását az iskola programjaiba, azok kidolgozásába. Ezzel az iskola csökkenti, mert megosztja a saját felelősségét, és előre befolyásolja, meghatározhatja az utólagos számonkéréseket. Van olyan beszámolás is, ami kötelező ugyan, még sincs következménye (legfőleg ha elmulasztják). Ilyenek voltak például az egykor kötelezően megjelentetett iskolai értesítők, bennük tanulók és tanárok eredményeivel, esetleg publikációival. Ilyesmi az

is, ami az utóbbi években vált gyakorlattá nálunk is: a középiskolák különböző eredményességi listái, rangsorai a felsőoktatási felvételik tükrében. Ilyenek az ún. monitor-vizsgálat eredményei (Vári 1997). Kérdés, hogy ezekben az esetekben tényleg elszámoltatható-e az iskola, vagy éppen csak értesíti szűkebb-tágabb „klientúráját”. Érvelhetünk úgy, hogy nem – de úgy is, hogy ilyenkor is vannak hosszabb távú, közvetett következmények, tehát ezek is a társadalmi elszámoltatás bizonyos formái. Mindenesetre *föltétlenül elszámoltatható az iskola azokban az esetekben, amikor beszámolójának közvetlenül érzékelhető következményei vannak* (pl. a főntartója többet vagy kevesebbet fizet).

Az elszámoltatás eredete

A szakirodalom sok példával illusztrálja az elszámoltathatóság igényének megjelenését (Leithwood et al 1999). Az 1980-as évek nagy oktatáspolitikai mozgalma az Egyesült Államokban – az iskolaválasztás – a társadalmi elszámoltatás egyik korai példája. (Ez az az időszak, amikor – egyes amerikai történészek szerint – jellegzetes érték váltás történt az Egyesült Államok uralkodó közvéleményében: meggyöngült a lokális kötődés és az ezekhez szükséges intézmények, ezzel szemben fölerősödött az egyéni szabadságra törekvés. Európai szemmel ez túlzás, mindenesetre azonban egyfajta magyarázat a nagy iskolaválasztó mozgalmakra, amelyek egy korábbi, rendkívül me-rev iskolakörzetesítés és egyenlősítés ellen irányultak.)

A brit szakirodalom, amely rendszerint kedvvel utal Új-Zélandra, ma azt tartja, hogy az 1989-ben megalkotott oktatási törvény szintén a társadalmi elszámoltathatóság szép példája (Williams et al 1995). Itt ugyanis – a helyi lakosság (maorik) növekvő igényei nyomására – a korábban centralizált oktatásügyet a társadalombiztosítással együtt számottevően decentralizálták, közelebb vitték ezáltal az iskolát a helyi társadalomhoz. Hasonló irodalmi utalásokból az is kiderül, hogy az 1998-as angliai oktatásügyi reformtörvényt is az elszámoltathatóság növeléseként lehet értelmezni. Angol oktatástörténészek ugyanis az ottani NAT bevezetésének folyamatát nem az intézményi autonómia növeléseként értelmezik, mint mi. Ehelyett azt hangsúlyozzák, hogy a NAT megtörte az intézményfőntartók monopóliumát, hozzájárult az oktatás tartalmának európaisításához, és lehetővé tette, hogy a szülők választhassanak az iskolák között.

Ha tehát az iskola elszámoltatását tágan értelmezzük, minden belefér. Ez esetben a neveléstörténet – de legalábbis az elmúlt két évtized – másról sem szól, mint az iskola „elszámoltatásáról”. Mi azonban inkább arra hajlunk, hogy az iskolai elszámoltatás mozgalmát térhez és időhöz kössük. Nevezetesen az 1980-as években divattossá váló szemlélethez, amely a „szervezéstudomány” fogalmaival és módszereivel közelít az oktatásügyhöz. És mivel így fogjuk föl az elszámoltatás mozgalmát, nem nehéz megtalálni az elődeit vagy alternatíváit sem. Ez a közös alapgondolat az, hogy *valaki javára korlátozni kívánják az iskola (a tanár) szakmai autonómiáját*.

Az elszámoltathatóság igénye azzal a neoliberais oktatáspolitikával került előtérbe, amelyet a közgazdasági szleng *reaganomics*-nak nevez, holott elsősorban Margaret

Thatcher nevéhez kellene fűzni. Ennek az irányzatnak a térnyerését az elmúlt húsz évben már unalomig ismételtük. Amit kevésbé tettünk világossá, az a paradigmaváltás az iskolák elbírálásában. A korábbi paradigma – amit még ma is leginkább pedagógiai mérés-értékelésként ismerünk – a 20. század húszas éveiben kialakult kísérleti pszichológia paradigmája. Ezzel a szemléletmóddal és eszközökkel fogtak hozzá a jelen század ötvenes éveiben, hogy tanulói teljesítményeket mérjenek és erre hivatkozva a kutatók oktatáspolitikát formáljanak.

Az elszámoltathatóság azonban a társadalomtudományból (vállalati gazdaságtan, szervezéstudomány) származik. Nem is a tanulókat méri elsősorban, mint a pedagógiai mérők, hanem „az iskolát”, vagyis a pedagógusokat. A korábbi paradigmában a kérdést úgy tettük föl, hogy mennyire hatásos a tanítás-tanulási folyamat, és erre a kérdésre megpróbáltunk a tanulók mért teljesítményeivel válaszolni. Most azt kérdezzük, mennyire eredményes az, amit egy társadalom (közösség) az iskolára fordít. Erről kell számot adjon az iskola.

Adminisztratív elszámoltatás

Központosított rendszerekben – amilyenek általában az európai iskolarendszerek – az iskolát rendszerint az állam (vagy az egyház) számoltatta el. Ennek régen is, most is számos eszköze ismert. Korábban *felügyeletnek* vagy *ellenőrzésnek* hívtuk – sok helyen ma is az –, az 1960-as évek óta inkább *mérésnek* és *értékelésnek* nevezzük őket. Logikájuk az államigazgatásból származik, később a kísérleti pszichológiával, majd a rendszerelmélettel töltődött föl. A pénzügyi elszámoltatás eközben változatlan maradt, aminthogy az állami statisztikai adatgyűjtés gyakorlata sem sokat fejlődött. A pedagógiai mérők egyik gondja és visszatérő javaslata éppen az, hogyan is lehetne ezt a három adatgyűjtést – az iskolai statisztikákat, a pénzügyi jelentéseket és a tanulói teljesítményméréseket összekötni és egymásra vonatkoztatni.

Bemeneti szabályozás. A bemeneti szabályozás körébe tartoznak a központi tantervek, a központosított pedagógusképzés és annak intézményrendszere, beleértve a pedagógusok alkalmazási, pályára kerülési, fizetési stb. feltételeit is; a társadalmi mobilitás vizsgálata (pl. a felvételi vizsgák hatása a társadalmi mobilitásra); az oktatásra fordítható központi és más források föltárása. Azok a megszorító intézkedések, amelyek világszerte érvénybe léptek az 1990-es években – főként a felsőoktatás területén –, általában a rendszer bemenetét szűkítették (költségvetési megszorítások, létszámleépítések). Nálunk ma különösen az iskolabezárások nyugtalanítják a közvéleményt; 1995–96 között az ún. Bokros-csomag felsőoktatási alkalmazása; a következő években a felsőoktatás „integrációja”.

Folyamat szabályozás. A folyamatszabályozás egyrészt a tanulók értékelését jelenti (az 1960-as évek óta ez ún. objektív tesztekkel, nemzetközi összehasonlításban is történik, vö. *Monitor 95* stb.). Ahhoz, hogy a tanulói teljesítményeket mérni lehessen, át kell fogalmazni a hagyományos tanterveket úgy, hogy teljesítésük mérhetővé váljék (célok és követelmények standardizálása, illetve számszerűsítése). A folyamat szabályozásnak ez az eljárása talán a legmélyebben ivódott bele a pedagógusi, sőt a

szülői köztudatba is. Ez a leghatásosabb eszköz arra is, hogy az oktatási rendszer szabványosodjon és egységesedjék.

A folyamatszabályozás eszköze másrészt a pedagógusok munkájának mérése, értékelése és honorálása. Ez a terület jóval fejletlenebb, mint a tanulói mérés-értékelés, és sokan nem is tekintik a tulajdonképpeni pedagógia részének. Ezek közül a pedagógus-teljesítmény minőségi mérése vetődik föl leggyakrabban; azonban a pedagógus szervezetek erős ellenállása következtében csak piaci rendszerben vezethető be. A pedagógus-teljesítmény mennyiségi mérése óradíjak formájában közismert, sőt általános; a különféle minőségi pótlékok gyakorlatának elemzése azonban ugyanazt mutatja, mint üzemi körülmények között: inkább feszültséget kelt, ami csökkenti a kooperációs készséget, és ezen keresztül inkább rontja a minőségi munkát, mintsem segítené. A minőségi pótlékkal való legutóbbi próbálkozások Magyarországon is kudarcot vallottak. A különböző pótlékrendszerek ezért a legtöbb oktatási rendszerben inkább a képzettséggel és a munkaviszonnyal arányosak, mivel ez vitán felül mérhető (nálunk a közalkalmazotti jogviszony keretében valósul meg). Ezzel a pedagógusok maguk is hozzájárulnak az iskolázás piacának további bővüléséhez, mivel a közszolgálati illetményrendszer egyetlen változtatható eleme az iskolázottság emelése.

A folyamatszabályozás harmadrészt – hagyományosan – az oktatás tervezésében jelenik meg, amikor a rendszer „teljesítményét” mérik (statisztikai mutatók). Ezen a szinten a folyamatszabályozás már a gazdasági és/vagy a társadalmi rendszer(ek) méréséhez és tervezéséhez kapcsolható, és elvezet a gazdasági (társadalmi) tervezésig. Ez az 1970-es évek kedvelt munkaterülete volt, és nemcsak az ún. tervgazdaságokban. Eredetét az 1930-as évekig vezetjük vissza, amikor a központi gazdasági tervezés először jelent meg politikaformálóként. Az oktatás elszámoltatása itt már a rendszer szintjén történik meg: az oktatási rendszert alkotó folyamatokat kísérelték meg egyes gazdasági (munkahelyek, munkaerő-szükséglet, munkaerő-struktúra), illetve egyes társadalmi folyamatokhoz (népesedés, migráció, társadalmi mobilitás) kötni.

Kimeneti szabályozás. A kimeneti szabályozás a rendszer teljesítményét méri, zárójelbe téve magukat a folyamatokat. A pedagógiában hagyományossá vált a tanulói teljesítmények mérése; az oktatásgazdaságtan inkább „a rendszer” teljesítményét méri meg. Újabbán azzal is próbálkoznak, hogy a pedagógus teljesítményét megmérjék – például a tanítás eredményessége révén –, vagy akár ezt összekössék a pedagógus jövedelmi és pályakilitásaival. A kimeneti szabályozás kapcsolódik össze leginkább az iskolák elszámoltatásával; minthogy e kimeneti eredményeket közvetlenül is rá lehet vetíteni az iskolákra és jellemezni velük az oktatást.

A dolog persze, mint tudjuk, bonyolultabb. A „kimeneten” mért teljesítmények nyilvánvalóan függenek a „bemenettől”, nemcsak a folyamatoktól; így hát ha elszámoltatjuk az iskolát, a feltételeket is figyelni kell, nemcsak az eredményeket stb. Ezen a ponton válik nyilvánvalóvá, miért is volt – és van még mindig – szükség egy megreformált felügyeleti rendszerre „Az Egyesült Királyság, Skócia vagy Új-Zéland a példái a fejlett felügyeleti rendszernek” – írja Leithwood. E „fejlett rendszerek” teljesítménymutatókat (*performance indicator*) használnak, amelyek fölölélik a tanulók tel-

jesítményeit, a tanítás minőségét, az iskola körülményeit, a fejlesztési tervek megvalósíthatóságát, a társadalmi igények iránti nyitottságot, a világos szabályozottságot, illetőleg a kivitelezés „rugalmasságát”. A mutatók révén a teljesítményeket folyamatosan kísérik figyelemmel, és amint lehet, orientálják velük a gyakorlatot. Nem is Őfelsége Felügyeletének hívják többé, hanem „monitoring rendszernek”, amely „az értékelés mélységében teszi elszámoltathatóvá az iskolát, és aminek következményeképp az illetékesek úgy tudják változtatni az iskola folyamatait, ahogy azt a közfigyelem hosszú távon megkívánja.” (*Leithwood et al 1999*).

Az adminisztratív ellenőrzés és felügyelet átalakítása – a brit példa nyomán – az 1980–90-es évek fordulójának sokat taglalt tárgya volt a közigazgatás irodalmában. Ennek nyomán az oktatásügyi szakigazgatás irodalmában itthon is megjelent (*Kogan 1993; Setényi 1993*). Akkor sokan gondolták úgy, hogy ez a hagyományos ellenőrzés megújításának lehetséges, sőt egyetlen lehetséges útja. Mára meglehetősen nagy a kiábrándultság a kimeneti szabályozásra, teljesítmény indikátorokra stb. épülő igazgatási ellenőrzésből (*Leithwood et al 1999*). Kiderült, ha az ellenőrzés csak teljesítmény indikátorokra támaszkodik, a javasolt beavatkozás sokszor már késő: a társadalom sokszor nehezen viseli el, ha a közszolgálat nagy mértékben hibázik. Azt sem árt hangsúlyozni, hogy akármennyire alakítjuk is át, a közszolgálat ilyen ellenőrzése sem illeszkedik a divatosná vált piacosításhoz.

Piaci elszámoltatás

Az adminisztratív elszámoltatás igazi alternatívájává az 1990-es években a szolgáltatók piaci elszámoltatása vált. Ezen általában azt értjük, hogy az iskolát az oktatási piac szereplőjének tekintjük; szolgáltatónak, aki el kell adja szolgáltatásait azoknak, akik meg tudják és meg akarják venni. Mielőtt morálisan érvelnénk e szemlélet mellett vagy ellen, nem árt tudni, honnan ered. Részben egy olyan szigorúan egyenlősítő oktatáspolitikára elleni küzdelemből, amely bürokratikusán lehatárolta – és jórészt még mindig megszabja – az intézmények beiskolázási körzeteit (Egyesült Államok, Anglia). Részben pedig az olyan iskolafenntartó önkormányzatok elleni harcból, amely önkormányzatok nem voltak hajlandók automatikusan alávetni magukat a központosító tanügyi törekvéseknek (Anglia). Velük szemben kezdődött a szabad iskolaválasztás törekvése az USA-ban és a piacot szimuláló különféle finanszírozási konstrukciók Angliában (ideértve az iskolák ún. privatizálását is).

Privatizálás. Az 1980-as években az oktatás piacosításának jellegzetes eszköze a privatizálás lett. Legtöbb országban ezzel törték meg a hagyományos iskolafenntartók monopóliumát, köztük az állami vagy az önkormányzati iskolafenntartókéét. A privatizáció mindenekelőtt az oktatás új filozófiáját hozta magával, amely szerint az oktatás egyfajta szolgáltatás, amelynek értéke van s amely piaci viszonyok közt értékesítendő, nem pedig monopóliumként bürokratikusán „fogyasztandó”. Hozzáteesszük, hogy e szolgáltatásipar piacosításában természetesen a szakképzés járt és jár elől, mivel ez kötődik leginkább a termeléshez, s mivel a termelésben érvényesülő gazdasági folyamatok ide szűrődhetnek be a leggyorsabban. A privatizálástól a piaci

mechanizmusok érvényesülését, a piaci szereplők szaporodását, a köztük lévő versenytől a minőség emelkedését, illetve a költségek csökkentését szokás várni. A közoktatásban azonban inkább csak ösztönözni szokás a privatizációt, mintsem várni a megvalósulására, mivel az oktatás mint szolgáltatás nemigen illik a közszférára (amely inkább közszolgálat, mint egyfajta szolgáltatás). Úgyhogy e téren a különböző finanszírozásokkal (utalványrendszer), non-profit szervezet létrehozásával (alapítványi iskolák), a fenntartók diverzifikálásával (egyházi és magániskolák), újabban az iskolai menedzsment „kiszérodésével” (szerződéses menedzserek és menedzsment foglalkoztatásával) próbálkoznak (*Reh fuss 1995*).

Iskolaválasztás. Míg az 1980-as években a privatizálás volt a fő irány az Egyesült Államokban is, az 1990-es években, mint már írtuk, az iskola választása vált az oktatáspolitikai diskurzus tárgyává. Ez tehát nem a hálózat növelését jelenti újabb szereplők beléptetésével, hanem a korábban merev beiskolázási körzetek föloldását, ami remények szerint a piaci dinamikával jár együtt (a beiskolázási körzetek nemcsak a társadalmi egyenlőséget szolgálták, hanem főként a költségvetési támogatás elosztását). Ma számos szerző látja úgy, hogy a választás különféle formái és lehetőségei az iskolák közt és az iskolán belül inkább a demokratikus megoldás, míg a privatizálás inkább a piaci megoldás felé mutat (pl. Croninger, idézi *Leithwood et al 1999*). Míg a piacosság kívülről irányítja az iskolát, addig a választásban megnyilvánuló individuális szabadság remélhetőleg belülről gyakorol befolyást rá. Ennek megfelelően az egyes iskolák igyekeznek színesíteni a kínálatukat, ami világos visszatérés egy korábbi, a hetvenes években divatos koncepcióhoz, a komprehenzív iskolához.

Az iskolák közti – vagy iskolákon belüli – versenyt hivatott növelni az iskolák újra meg újra megalkotott rangsora (*league table*). Ezeket egy időben tilos volt nyilvánosságra hozni, ma azonban helyenként nemcsak szabad, hanem egyenesen kötelező. Divatjuk messzire nyúlik vissza az angol-amerikai iskolázás történetébe, amelyben a tanulók sorrendje egy-egy osztályon belül mindig fontosabb volt, mint hogy milyen osztályzatokat nyertek. (Ehhez való visszatérés napjaink finn gyakorlata, amely országosan megszabja a megpályázható és elérhető jeles stb. bizonyítványok számát, arányát az összes között). Egy elgondolkodtató javaslat az amerikai Louisiana állam iskolai elszámoltatási rendszeréből: iskolánként írják elő az elérendő szintet, két évente mérik a teljesítést, és ennek alapján szintezik ismét az iskolákat (*Leithwood et al 1999*).

Iskolai menedzsment. Az iskolai menedzsment mozgalom megjelenése kapcsolatban áll az oktatás piacosságával. Az iskola szolgáltató intézmény, amelyet a képzelt vagy valóságos piac igényei szerint kell irányítani, mintha az is vállalkozás volna. Ennek megfelelően a tanárok alkalmazottak, akiknek a szakmai munkájához az iskolai menedzsment teremti meg a föltételeket. Ez együtt jár az iskolai költségvetés relatív önállósításával, az igazgató kinevezési jogával, olyan társadalmi grémiumok létrehozásával, amelyek mintegy igazgatótanácsként működnek az igazgató mellett – beleértve a „potenciális fogyasztó képviselőit” is –, illetve olyan iskolai tervekkel, amelyek elsősorban a „fogyasztó” igényeire vannak tekintettel. Angolszász viszonyok kö-

zött – ahol általában a helyi önkormányzat (Anglia, Wales), illetve az ettől függetlenül választott és működő iskolaszék (az USA legtöbb tagállama) tartja fenn az iskolákat és/vagy ellenőrzi is őket – mindez forradalmian újnak látszott az 1980-as években. Velük nagyjából egy időben ismerkedtünk ezekkel a törekvésekkel mi is. A menedzser szemléletű iskolavezetés azáltal teszi elszámoltathatóvá az iskolát, hogy piaci hatásokat közvetít a tanításba, egyúttal az iskola munkáját „piacosítani” kívánja.

Elvárások. Ezek a törekvések talán túl fiatalok, mindenesetre azonban rendkívül politika-függők. Talán ezzel magyarázható, hogy viszonylag kevés nemzetközi kutatásról tudunk, amely az eredményességükről számot adna (itthon pedig még kevésbé). Főleg kevés az olyan kutatás, amely a társadalom, különösen is a szülők szempontjából mondana véleményt az oktatás ilyen piaci törekvéseiről (legtöbbet talán az iskolai utalványok rendszeréről és hatásáról lehet tudni, azt is azonban csak a szakirodalomból, mert ez a gyakorlat itthon nem létezik). Többet tudunk az elvárásokról. Akik a piacosítás vagy a szabad iskolaválasztás (amerikai) mellett érvelnek, azt várják, hogy a szülők és gyerekeik azt az iskolát választják, ami az elvárásaiknak a leginkább megfelel; a nekik jobban megfelelő iskolát jobban is támogatják; a tanárok az igényeknek leginkább megfelelő programokat alakítanak ki; a gyerekek jobban is tanulnak a nekik jobban megfelelő iskolában, kevesebbet hiányzanak, és rendesebben viselkednek.

Ma még nincs számottevő bizonyítékunk arra, hogy a piac elszámoltató és serkentő hatásához fűződő elvárások teljesültek-e. E sorok szerzője inkább szkeptikus, mint hívó. Az azonban kétségtelen, hogy a piacosítás az iskola újfajta elszámoltatása. Ebben az elszámoltatásban az iskolának arról kell(ene) számot adnia, hogy mennyire sikerült kielégíteni szülők és gyerekek elvárásait. Beszámolójától sok függ: az iskola jobb finanszírozása, nagyobb bevételei, az igazgató pozíciójának javulása, a tanárok nagyobb létbiztonsága. Ezen az úton az iskola „eredményesen domesztikálható”, hogy egy őszinte szerzőt idézzünk.

Közösségi elszámoltatás

Társadalmastítás. A „társadalmastítás” gondolata már akkor felmerült, amikor a piacosítás még nem is volt divatban, vagy legalábbis nem hatolt be a közszférába. Az angol nyelvű szakirodalom rendszerint „közösségi ellenőrzésre” gondol, amikor erről beszél (*Bryk et al 1993; Wohlstetter et al 1992*). A mediterrán/latin-amerikai irodalomban azonban az egykori új baloldal és a felszabadítás pedagógiájának gondolatai visszhangzanak (*Illich 1970; Freire 1985*). Az egyik esetben (közösségi ellenőrzés) a régi álom tér vissza: irányítsák azok az iskolát, akik eredetileg megalapították, és úgy, amilyen hitben ők maguk tanítanak a saját gyerekeiket, ha ráérnének és értenének is hozzá. Ez volt az egykori Új-Anglia telepeseinek az álma, törekvése (*Boorstin 1958*). Ez fogalmazódott újjá a válságos 1920-as években, amikor az Egyesült Államok története folyamán legközelebb került egy európai típusú társadalmi forradalomhoz. Megjegyezzük a teljesség kedvéért, hogy a különböző gyermekfalvó és gyermektábor mozgalmak – az amerikai Flanagantól a szovjet-orosz Makarenkón át a skót Neillig

és a magyar Karácsony Sándorig – is eszmei rokonságban állnak a közösségi iskolákkal, noha nem azonosak velük.

A másik esetben azonban nem éltek békében egymással, hanem „magukhoz ragadták a hatalmat”, hogy „lerázzák az elnyomók uralmát”. Ez a latin-amerikai iskolátlanítás igazi üzenete. Az iskola az elnyomók eszköze, ezért kell kiiktatni a közösség életéből és alternatívákat keresni helyette. Nem itt a helye, hogy az Illich által felsorolt alternatív pedagógiákat elismételjük. Itt csupán azért utalunk a társadalmasításnak erre az üzenetére, mert a harmadik világ számos országában (pl. India) ez sokkal erősebben visszhangzott, mint a jóval konzolidáltabb közösségi iskola mozgalom.

Közösségi iskola. A közösségi elszámoltatás-mozgalom jellegzetes intézménye a részvételi demokrácia elve alapján, helyben választott *iskolaszék*, amelynek beleszólása, esetleg döntési joga van az iskola költségvetésébe, pedagógiai programjába és személyzeti politikájába (pl. szavaz a pedagógusok alkalmazásáról vagy egyenesen ő alkalmazza az igazgatót). Az elszámoltatás történhet az intézmény vagy a helyi, területi oktatásigazgatás szintjén.

Az intézményi szinten történő elszámolás során az iskolának – a pedagógusnak, az igazgatónak – a helyi közösség előtt kell beszámolnia és akár felelnie is szavaiért, tetteiért; s ha elhajlásban találták, akár ki is pellengérezték Új-Angliában, mint Salemben a boszorkányokat. Így hát az ilyen beszámoltatásnak legalább olyan szomorú vége lehetett, mint annak, amely piaci mechanizmusoknak vetette alá az iskolát. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy itt az iskola függőségbe került a helyi közösségtől – annak vezetőitől, elitjétől – amely a közösség tulajdonképp megosztott felelősségét egyoldalúan delegálta az iskolára, és azon kérte számon.

Hazai tapasztalatok. Az ilyen társadalmi elszámoltatás sok keserű példáját ismerjük a hazai neveléstörténetből, talán leginkább az itthoni egyházi iskolaszékek működéséből, amelyek előtt – a protestáns egyházak szokása szerint a gyülekezet előtt, istentisztelet keretében – kellett a tanítónak nyilvánosan vizsgáztatnia a gyerekeket.

Érdekes fölleveníteni az 1990-es évek hazai tapasztalatait. Hiszen Magyarországon – egyedülállóan az egész közép-európai régióban – az iskolának ez a társadalmi elszámoltatása van érvényben. Az 1985-ben deklarált „iskolai autonómiát” ugyan az 1993-as közoktatási törvény megszüntette, de a rendszerváltozás első időszakában különös módon mégis megjelent részben alapítványi, részben egyházi, részben ún. ökumenikus iskolák formájában.

A katolikus iskolák visszaszerzése ugyanis így indult (pl. Dabas-Sári): elvileg a helyi közösségnek kellett kérnie, az önkormányzatnak és a Magyar Katolikus Egyháznak pedig akceptálnia az ilyen kérést (a protestáns egyházak korábban kezdeményeztek, és egyszerűen visszaigényelték az államosított vagy épp fölajánlott iskoláikat). Kezdetben az nyújtotta el a folyamatot, hogy a helyi kezdeményezők nem kaptak elegendő támogatást. Még érdekesebb az ökumenikus iskolák eseteit tanulmányozni. Ezekben az esetekben a szülők egy csoportja mintegy „átvette” az iskola irányítását, anélkül, hogy fönn tudta volna tartani. Ez a mozgalom azonban visszaszorult, nemcsak mert az önkormányzati törvényekhez nem illeszkedett, hanem mert az egyházak

vezetői is ellenezték. A közösségi elszámoltatás korai hazai politikai mozgalmainak tulajdonképpeni túlélői ma az alapítványi iskolák; közülük is azok, amelyek olyan támogatókra találtak, hogy nem kellett „piacosodniuk”.

Az önkormányzati hatásköri törvény meglehetősen tiszta formában tükrözi Magyarországon azt a helyzetet, amelyben a nemzetközi szakirodalom az iskolák közösségi elszámolathatóságát szükségesnek tartja. Ezért különös és sajnálatos, hogy mostanáig nem alkalmaztuk a hozzá társítható eszközöket. Valószínűleg rossz helyen keresünk, nem ismerve föl iskoláink valós helyzetét. A szakmai közvélemény még ma is úgy tartja, hogy az iskolák mintegy piacosodtak, és ehhez a vállalati gazdaságtanból ismert eszközöket kellene társítani. E félreértés folytán csak mostanában figyelünk föl arra, hogy *a közsférában másfajta beszámolásra elszámoltatásra van szükség, mint a versenyszférában*. Itt ugyanis arról kell számot adnia az iskolának, hogy mire fordította a hozzá juttatott közpénzeket. Az elszámoltató a fenntartó, aki finanszíroz; az elszámolás tárgya, hogy mire is költötték a költségvetési összegeket; maga az elszámolás pedig érvelő és meggyőző kell legyen – hiszen ezen múlhat a következő évi költségvetés. Ezt ma már a legtöbb igazgató tudja – az is, aki sikeresen csinálja ezt az oktatási bizottságokban és az is, aki megpróbál kibújni alóla.

A sikeres közösségi beszámolást/elszámoltatást azonban még nem tanulmányoztuk eléggé. Marad jobbra a kijárási, „lobbizási”, nyomásgyakorlás – nagyjából olyan eszközökkel, amilyeneket a Kádár-rendszer politikai kultúrájából örököltünk. Sokszor ezek is sikeresek, mivel a költségvetési pénzek elosztása és megnyerése inkább a bürokráciától, mintsem a politikai rendszertől függ. *A csökkenő költségvetési pénzekért folytatott versengésben azonban ez ma nem elég.*

Közösségi elszámoltatás vagy pedagógus-autonómia?

Az iskola elszámoltatásának mozgalmi az iskola, pontosabban a pedagógus, a tanár autonómiáját korlátozzák. Különösen igaz ez az olyan iskolarendszerekben, ahol nem szaktanárok tanítanak, hanem tanítók.

Vagyis ahol a pedagógus autonómiája nem származtatható egy-egy szaktudomány kompetenciájából (a kémia tanár kémikus, a biológia tanár biológus, a nyelvtanár nyelvész és így tovább), hanem másképpen kell megalapozni (pl. szakmai kamarákkal, képesítési eljárásokkal, működési engedélyek kiadásával és visszavonásával, foglalkoztatási *numerus clausus*okkal stb.). Ez a helyzet Angliában vagy Amerikában (Kanadában is) – míg az európai kontinentális rendszerekben a tanár hagyományos státusa eltér ettől. Az iskolai elszámoltatás mozgalmi csupán részei annak a törekvésnek, amelynek során a különböző közszolgálatok újszerű ellenőrzés alá kerülnek (vö. az egészségbiztosító törekvéseit a vényellenőrzésre). A közszolgálatok elszámoltatása ilyenformán ellentétbe kerül a közszolgálatot végzők, abban alkalmazottak autonómiájával – az utóbbiak pedig épp az ún. professzionalizációval védik autonómiájukat.

Ennek a folyamatnak hosszú irodalma van. Sajátos azonban a kicsengése Európa keleti felében, például Magyarországon, ahol a Kádár-rendszer végnapjaiban a rendszer reformerei felülről bátorították az iskolák autonómiáját, hogy ezzel is gyöngítsék

a reformellenes megyei pártvezetés és tanácsi igazgatás ellenállását (Kozma 1992). A rendszernek ezt a belső reformját különböző erők támogatták: a lokális elit tagjai, akik önállósulni akartak, a központi reformerek, akik hittek a Kádár-rendszer reformálhatóságában és/vagy nem hittek a geopolitikai helyzet megváltozásában. Támogatták azonban olyanok is, akiket egykor az új baloldal retorikája vonzott, hiszen az intézményi autonómia hasonlóan csengett, mint a közösségi öngazgatás, a részvételi demokrácia és az állami bürokrácia fölszámolása. Magyarországon ennek a törekvésnek volt a csúcspontja az 1985-ös oktatási törvény, tele teljesületlen és teljesíthetetlen autonómia-ígérettel és örökérvényű, ámde szankcionálhatatlan deklarációkkal. Később, amikor a helyi önkormányzatok váltak a legnagyobb iskolafenntartókká, és a maguk módján elkezdtek elszámoltatni az iskolákat, sokan sírtak vissza az 1985-ben deklarált iskolai autonómiát, a maga látszatszabadságaival és féllégális demokratizmusával (pl. „igazgatóválasztás”). Érthető – bár magunk vitatjuk –, hogy az elmúlt évtized rendszerváltozása sokak szemében „vadkapitalizmusnak” látszik.

Az iskolai elszámoltatás mozgalma mindennek ellenére jelentős „üzenetet” hordoz: arról szól, hogy *a közsférában másfajta ellenőrzésnek van helye, mint a piaci sférában*. Nem alkalmazhatók tehát minden további nélkül olyan szemléletek, eljárások és technikák, amelyeket piaci szervezetek számára dolgoztak ki. E mögött az a fölismerés húzódik, hogy a közsféra szabályai eltérnek a piaci sféráétól, és a közsférát nem lehet – nem érdemes – a piaci sféra még oly sikeres tapasztalatai alapján megújítani. Nem egymás alternatívái – vagy államosítás, vagy piacosítás – hanem egymás kiegészítői. A 20. századi német munkásmozgalmak egyik nagy álma –, hogy minden munkás lehessen közalkalmazott – éppúgy csődbe viszi a piaci szereplőket, mint ahogy a közszolgálat csődöt vall piaci feltételekkel és szervezeti formákban. Megkockáztatjuk, hogy *egészséges és eredményes piaci sféra nem működhet hagyományos és erős közszolgálatok nélkül*; aminthogy ez fordítva is igaz.

Az oktatástügyet hagyományosan a közsférába szokás ugyan sorolni, ez azonban csak részben igaz. Hiszen maga az oktatás egy modern társadalomban egyre teljesebben átfogja a piaci sférát is, ha nem is a tradicionális formákban. Helyesebb ezért az oktatás egyes szegmenseit – közoktatás, felsőoktatás, szakképzés – külön-külön mérlegelni.

Eléggé nyilvánvaló, hogy a szakképzésben alkalmazhatók legeredményesebben piaci mechanizmusok; a közoktatás áll legközelebb a klasszikus közszolgálatokhoz; a felsőoktatás hagyományos formái inkább közszolgálatnak, szakképző intézményei pedig jobbra piaci intézményeknek minősíthetők.

Ennek figyelembe vételével érdemes gondolkodnunk az iskola szükséges és lehetséges elszámoltatásán. Akkor leszünk sikeresek, ha *a piacosuló intézménytípusoknak piaci jellegű elszámoltatást (minőségellenőrzés, minőségbiztosítás) ajánlunk, a közsférába sorolható intézményeknek azonban inkább közszolgálati jellegűt*. Nálunk mindaddig úgy tűnt, hogy a piaci jellegű elszámoltatásnak már megvannak a modern technikái; a közszolgálati intézményeknek azonban csak tradicionális ellenőrzési formáit ismer-

tük (felügyelet, teljesítménymérés). *Az iskola társadalmi elszámoltatása ezt a hiányt tölti be.*

KOZMA TAMÁS

Megjegyzés

Köszönet *Kenneth Leithwood*nak (Ontario Institute for Studies in Education, Toronto, Kanada) a témába vágó konzultációért, és a *Bertelsmann Alapítványnak*, amely ezt a konzultációt lehetővé tette. A *közösségi elszámoltatás* kifejezést pedig Vass Vilmosnak köszönhetem.

IRODALOM

- BOORSTIN, D. J. (1958) *The Americans I: The Colonial Experience*. New York, Random House.
- BRYK, A. S. (et al) (1993) Education Indicator Systems. *Review of Research in Education*, XIX. Washington. American Educational Research Association.
- FREIRE, P. (1985) *The Politics of Education: Culture, Power and Liberation*. South Hadley, Bergin, Garvey.
- ILLICH, I. D. (1970) *Deschooling Society*. London, Calder, Boyars.
- KOGAN, M. (1993) Az új értékelő állam. *Educatio*, No. 3.
- KOZMA TAMÁS (1992) Autonómia: mítosz és való. In: Kozma T. *Reformvitáink*. Bp., Educatio Kiadó.
- LEITHWOOD, K. (et al) (1998) *Educational Accountability: The State of the Art*. Gütersloh, Bertelsmann Foundation Publishers.
- REHFUSS, J. (1995) Privatization in Education. *Research Roundup 11*, No. 3.
- SETÉNYI JÁNOS (1993) A főiskolai szektor modernizálódása. *Educatio* No. 3.
- VÁRI PÉTER (ed) (1997) *Monitor 95: A tanulók tudásának felmérése*. Budapest, Országos Közoktatási Intézet.
- WAGNER, R. (1995) *Accountability in Education: A Philosophical Inquiry*. London, Routledge.
- WILLIAMS, J. D. (et al) (1995) The Challenge of Developing New Educational Indicators. *Education Evaluation and Policy Analysis*, No. 1.
- WOHLSTETTER, P. (et al) (1992) Decentralizing Dollars Under School-Based Management. *Educational Policy*, No. 1.