

EGY VÉGTELEN TÖRTÉNET: KÖZOKTATÁSI DECENTRALIZÁCIÓ DÉLKELET-EURÓPÁBAN

AMENNYIRE AZ INTELLIGENS KORMÁNYZÁS és a nyílt problémamegoldó oktatáspolitikai alkotás szempontjából Európa északnyugat régiója a legfontosabb referenciánk, ugyanannyira fontos viszonyítási alap a számunkra Európa délkelet régiója, amennyiben a közoktatás kormányzásának strukturális kereteiről van szó. A modern decentralizált közoktatási irányítási rendszer létrehozását, finomhangolását és problémamegoldó képességének javítását szolgáló hazai erőfeszítések, fejlesztések és viták után a magyar oktatáspolitikai gyakorlat is visszafordult az alapokhoz. Ma Magyarországon nem az Egyesült Királyság képesítési keretrendszerének finomhangolásáról vagy a holland mérési és tanfelügyeleti rendszer összehangolásáról szóló tudás orientálja az oktatáspolitikai gondolkodást, hanem mindaz, ami a délkelet-európai reformviták középpontjában áll: kié az iskola, hol húzódjanak a központi irányítás vagy az iskolai autonómia határai, illetve, hogy mit finanszírozzon az állami költségvetés?

Délkelet-Európa egy igazi laboratórium. A közoktatás strukturális átalakítása több mint egy évtizede mindenhol folyamatosan az oktatáspolitikai napirendjén van, s az országok többségében a sokasodó minőségi-eredményességi problémákról szóló híradások automatikusan összekapcsolódnak azok megoldásának strukturális előfeltételeivel. A régió egy meglehetősen egységes közoktatási teljesítményprofil képviselője (Radó 2011), az eddig megtett decentralizációs lépések tekintetében azonban végtelen sokszínűséget mutat. Ez az írás nem az egyes országok reformjainak részletes ismertetésére vállalkozik, hanem egy a hasonlóságokról és különbségekről szóló desztillátum előállítására. Rövid áttekintést nyújt az egyes országokban már végrehajtott, vagy éppen megvalósított strukturális változtatásokról, foglalkozik az eddigi decentralizációs lépések által generált szerkezeti feszültségekkel, kitér a régióban kiemelkedően fontos szerepet játszó nemzetközi szervezetek által képviselt stratégiákra, végül pedig kitér a centralizált rendszer inerciájának okaira, amelyek erősen visszafogják és lassítják a rendszerszintű átalakítás folyamatát.

Mielőtt azonban mindehhez hozzálátnék, szükség van egy kis fogalommagyarázatra. Decentralizáció alatt két, egymással szorosan összefüggő változtatást értünk: a döntéshozatali kompetenciák alsóbb szintekre való telepítését és „laikus” – nem adminisztratív igazgatási – szereplők bevonását a döntéshozatalba. Például egy bizonyos döntés megyei szintű hivatalokhoz telepítése (dekoncentráció) nem tekinthető decentralizációnak, ha azonban a döntést egy megyei önkormányzat testülete hozza meg, akkor igen (Fiske 1996; Fiszbein 2001). Szűkebb értelemben az irányítás decentralizációjáról beszélünk, az irányítás azonban csupán egyik esz-

köze a kormányzásnak. A közoktatási rendszer egészének decentralizációjáról akkor beszélhetünk, ha az a kormányzás összes funkcionális alrendszerében megtörténik: ha decentralizált finanszírozást, tartalmi szabályozást, minőségértékelést, szakmai szolgáltató rendszert stb. hozunk létre (*McGinn & Welsh 1999*).

Látnunk kell azt is, hogy noha a decentralizációs folyamatban hajlamosak vagyunk egy vertikális – az egyes szintek közötti hatalmat újraosztó – folyamatot látni, annak következtében az egyes szintek szerepe gyökeresen megváltozik. A decentralizációnak tehát van egy erős „horizontális” dimenziója is. A központi irányítás adminisztratív irányítói szerepének helyébe a stratégiai irányítói és politika alkotói szerep lép, az egyes regionális szintek erős közvetítő funkciókat kapnak (pl. tervezés, fejlesztés, néha intézményfenntartói szerep), a helyi (települési vagy település körzeti) önkormányzatok alapvetően intézmények és helyi intézményhálózatok tulajdonosaivá válnak, az oktatási intézményi autonómia pedig kiteljesíti az oktatási közszolgáltatások nyújtásáért viselt felelősséget (*Radó 2010*).

Amikor tehát azt vizsgáljuk, hogy egyes országok – esetünkben a délkelet-európai országok – közoktatási rendszerei milyen mértékben decentralizáltak, két alapvető kérdést kell feltennünk: 1) milyen mértékben haladt előre az egyes irányítási alrendszerek decentralizációja?; 2) milyen mértékben változott meg az egyes szintek szerepe? (Ez az elemzési keret nem foglalja magában a kormányzás olyan eszközeit, melyek a decentralizáció előre haladtával nem alsóbb irányítási szintekhez kerülnek, hanem piaci szereplőkhöz.)

A könnyebb áttekinthetőség kedvéért még egy megkülönböztetés: szigorúan metaforikus értelemben használni fogom a „hardver” és a „szoftver” decentralizációja kifejezéseket. „Hardver” alatt a tanügyigazgatás rendszerét, s általában a pénzügyi és humán erőforrások allokációjának mechanizmusát (finanszírozás, humán erőforrás gazdálkodás) értem, „szoftver” alatt pedig az iskolák nevelési-oktatási alapfeladatainak ellátását befolyásolni hivatott alrendszereket (tartalmi szabályozás, minőségértékelés és szakmai szolgáltatások). A szétválasztást az indokolja, hogy amíg az oktatásirányítási és oktatásfinanszírozási rendszer átalakítása (szinte) mindig a szűk értelemben vett oktatási megfontolásoktól többnyire független célok mentén történik, addig a tartalmi szabályozás, a minőségértékelés és a szakmai szolgáltató rendszer rendszereinek kívánatos működési módja telivér oktatási kérdések.

A decentralizációs „napirend” Délkelet-Európában

Mint azt egy korábbi tanulmányomban kifejtettem (*Radó 2011*) a délkelet-európai országok közoktatási teljesítményprofilját egyszerre jellemzi a hátrányos helyzetű tanulóktól való nagymértékű korai megszabadulás (lemorzsolódás) és az Európa többi történeti régiójához képest alacsony minőség miatt keletkező gyenge átlagos teljesítmény. Azokkal a kihívásokkal összehasonlítva, melyekkel a magyar oktatáspolitikának szembe kell néznie, a délkelet-európai országok közoktatását sújtó

és megoldandó problémák mérhetetlenül súlyosabbak. E problémákat részben a pedagógiai gyakorlat kutatásokkal nem kellően feltárt mechanizmusai és az iskolák működésének sajátosságai okozzák, részben pedig úgynevezett kormányzati kudarcok sokasága. A régió országainak egyik nagy kérdése az, hogy mi teheti alkalmassá kormányaikat arra, hogy enyhítsék e súlyos minőségi és eredményességi problémákat.

A régió országainak mindegyikében jelentős számú szakértő és oktatáspolitikus osztja azt a meggyőződést, hogy az egyik legfontosabb stratégiai cél a közoktatási rendszer decentralizációja kell, hogy legyen. A leggyakrabban említett okok egyike az arra vonatkozó igény, hogy az oktatás a központi standardokon kívül más minőségkritériumoknak is képes legyen megfelelni, ugyanis a szülők igényei és elégedettsége ezekben az országokban nem érvényesíthető szempont. Egy másik, a régióban nem kevésbé fontos szempont a tanulók etnikai-nyelvi heterogenitásához való alkalmazkodás képességének megerősítése. Ez nem csupán azokban az országokban kap erős hangsúlyt, ahol a közelmúlt etnikai konfliktusai komoly polgárháborús károkat okoztak (például Bosznia-Hercegovinában és Macedóniában), hanem ott is, ahol a jelentős számú roma népesség marginalizálódása a társadalmak egyik leg súlyosabb problémája (mint például Szerbiában, Romániában vagy Bulgáriában). Gyakran felvetődik a korábbi oktatáspolitikák kudarcából levont következtetés is: erősen központosított rendszerekben a pedagógusok és általában az oktatási intézmények igen kevésbé motiváltak a változtatásra. Az iskolai és pedagógusi szakmai autonómia megerősítésétől sokan „teremtő energiák” felszabadulását várják.

A decentralizációs politikák támogatottsága mögött sokszor politikai értékekkel összefüggő megfontolások állnak. A Délkelet-Európában nagyon erős és komoly nemzetközi támogatottsággal bíró nonprofit szektor meglehetősen egységesen képviseli a demokratizálódással és nyitottsággal kapcsolatos elvárásokat, az oktatási rendszer decentralizációjára pedig úgy tekintenek, mint az ehhez vezető leghatékonyabb útra.

Néhány országban elsősorban az irányítás „hardver” elemeivel kapcsolatos megfontolások dominálnak. Számos országban (mint például Bulgáriában) az oktatási decentralizáció legelszántabb hívei a pénzügyminisztériumok. Ennek az oka alapvetően az, hogy a költségvetési források szűkössége és a források felhasználásának alacsony hatékonysága egyaránt egy decentralizációs reformba ágyazott közfinanszírozási reformmal kezelhető (*Bischoff 2009*). Az Európai Unió délkelet-európai tagállamaiban ezeket a szempontokat felerősíti a fejlesztési források felhasználásának alacsony hatékonysága, az oktatási rendszer alacsony abszorpcióképessége.

A „hardver” decentralizációja: irányítás és finanszírozás

A régió volt szocialista országai (Bulgária, Románia) a rendszerváltáskor eleve szélsőségesen centralizált oktatási rendszereket örökölték, a volt Jugoszlávia ösz-

széplása után az abból kivált önálló országok mindegyike pedig az öngazgatás rendszerében korábban jelentős mértékben decentralizált rendszerek helyett a kilencvenes évek első felében hasonlóan központosított rendszereket hozott létre. Összességében az ezredfordulóra mindenhol központi adminisztratív irányításon alapuló, regionális dekoncentrált hivatalokon keresztül működtetett, s a magyarországinál lényegesen nagyobb helyi önkormányzatok számára csak minimális befolyást engedő irányítási rendszerek működtek. A közoktatás e központosított irányítási rendszerei lényegében hihetetlenül túlszabályozott és bürokratikus eszközökkel operáló mechanizmusok voltak. Szerbiában például még az új évezred elején is központi miniszteri rendelet szabályozta a takarítók által felhasználható tisztítószer normatíváit, Bulgáriában pedig az előző évtized végén az iskolaigazgatónak évente több mint százféle, jogszabályban előírt rendszeres írásbeli jelentéstételi kötelezettsége volt.

Ha az önkormányzatok kaptak is szerepet az oktatás működtetésében, az szinte sehol nem haladta meg az iskolák működési (dologi) kiadásaihoz való kötelező hozzájárulást vagy bizonyos gyermekjóléti szolgáltatások nyújtását. A finanszírozási rendszer mindenhol az előző év bázisán területi hivatalok által (Romániában például megyei tanfelügyeletek által) megállapított közvetlen központi költségvetési támogatás volt, melyben semmiféle normativitás nem érvényesült.

Mint említettem, az oktatásirányítási és oktatásfinanszírozási reform többnyire nem oktatási, hanem közigazgatási és közfinanszírozási reform függvénye. Nem véletlen, hogy a kelet-európai volt szocialista országok mindegyikében a rendszerváltáskor szinte azonnal (Magyarország), vagy azt követően fokozatosan (Lengyelország, Csehország) a közigazgatási reformok során a közoktatásért viselt felelősség helyi önkormányzatokhoz került, ami újrarajzolta az oktatásirányítás általános kereteit. (Szlovákia nagy késéssel, 2005-ben követte a többi kelet-európai országot.)

A délkelet-európai régió legtöbb országában azonban – kevés kivétellel – semmi ilyesmi nem történt. A kivételek közül az első *Románia* volt, ahol 1996-ban, 98-ban és 2001-ben óvatos közigazgatási és közfinanszírozási lépések történtek, majd az ország 2010-ben állt át egy decentralizált normatív finanszírozási rendszerre. A másik kivétel *Horvátország* volt, ahol 2001-ben az iskolaépületek tulajdonjoga a helyi és megyei önkormányzatokhoz került, ezzel azonban a közigazgatási reformfolyamat megszakadt. Noha *Szerbiában* két hullámban is átfogó oktatási reform zajlott (2001-től és 2008-tól), közigazgatási reform hiányában ezek az oktatásirányítást és oktatásfinanszírozást mind ez ideig érintetlenül hagyták. Ennek Szerbiában különösen komoly következményei vannak, mert itt a területi önkormányzati szint teljesen hiányzik, ami fenntartja a dekoncentrált hatóságokon keresztüli kormányzást. A kivételek egy sajátos esete *Macedónia*, ahol a nemzetközi szervezetek közvetítésével létrejött macedón-albán konfliktusokat lezáró Ohridi Keretegyezmény az etnikai béke fenntartása érdekében erős decentralizációs köte-

lezettségeket írt elő. Ennek következtében 2005-ben a helyi önkormányzatok élén álló polgármesterek szerepe az oktatás irányításában és finanszírozásában jelentős mértékben megerősödött, ezután azonban a decentralizációs folyamat elakadt. Egy meglehetősen sajátos eset *Bulgária* példája, ahol bár sem átfogó közigazgatási, sem pedig közfinanszírozási reformra nem került sor, az oktatásban azonban – és sehol másutt – álltak egy decentralizált normatív finanszírozási rendszerre az ún. „delegált költségvetések” szisztémája keretében. Első hullámban 2006-ban az állami költségvetés és az önkormányzatok közötti pénzügyi kapcsolatokat helyezték egy fejkvóta alapú allokációs rendszerbe, ezt követően 2008-tól az önkormányzatok és az iskolák közötti kapcsolatot. A rendszer érdekessége, hogy mivel átfogó pénzügyi decentralizáció hiányában az önkormányzatoknak alig vannak saját bevételeik, jövedelemmegosztás az állam és az önkormányzatok között nem történt, az oktatásfinanszírozás lényegében az állami költségvetésből származó források normatív elosztását végzi (*Danchev & Ivanov 2009*). Az összes többi balkáni országban semmilyen közigazgatási és finanszírozási decentralizáció nem zajlott. A leginkább szélsőséges eset *Bosznia-Hercegovináé*, ahol a szélsőséges alkotmányos fragmentáció a decentralizáció legfontosabb akadálya. Ebben a 3,8 milliós országban 13 oktatási miniszter dolgozik, akik szélsőségesen centralizált oktatási hálózatokat működtetnek.

Mivel az irányítás és finanszírozás centralizációja miatt az iskolák szervezeti és pénzügyi autonómiája is erősen korlátozott, teljes körű intézményi autonómiáról természetesen a régió egyetlen országában sem lehet beszélni.

A közoktatási rendszerek irányításának „hardver” elemeivel kapcsolatos előrehaladás legjobb indikátora a hatékonyság minimumát biztosító fejkvóta alapú finanszírozásra való átállás. Ez a lépés azért fontos jelzés, mert iskolákat képtelenség közvetlenül tanulólétszám alapján finanszírozni, ugyanis a közoktatás költségeit nem a tanulók, hanem a tanulócsoportok száma határozza meg. Ahol tehát fejkvóta alapú normatív finanszírozás működik, ott nyilvánvaló meg kellett erősíteni a helyi önkormányzatok autonómiáját, hogy az közvetíteni legyen képes az eltérő országos és a helyi oktatásfinanszírozási logikák között.

1. táblázat: Az oktatásfinanszírozás reformja a volt államszocialista országokban

Tanulólétszám alapú normatív finanszírozási rendszer alapján finanszírozó országok	Bevezetést végző országok	Bevezetésének előkészítését végző országok	Bevezetését nem tervező országok	Inputfinanszírozásra visszaálló országok
Magyarország (1991) Csehország (1992) Lengyelország (2000)	Oroszország Tádzsikisztán	Azerbajdzsán Lettország	Albánia Belorusszia Bosznia & Hercegovina	Magyarország (2013)
Litvánia (2001) Észtország (2001)	Üzbegisztán	Macedónia	Horvátország	
Koszovó (2002) Szlovákia (2004)	Kirgizisztán	Moldova Szerbia	Kazahsztán	
Örményország (2005) Grúzia (2007)		Szlovénia	Montenegró	
Bulgária (2008) Románia (2010)			Ukraina	

Mint a fenti összeállítás mutatja, a decentralizációs folyamat a régió igen kevés országában tett nagy lépéseket, de az országok egy részében az továbbra is a közpolitika napirendjén van. Összességében – ami a kormányzás módját illeti – a régió kezdi elveszteni korábban egységes karakterét.

A „szoftver” decentralizációja: tartalmi szabályozás, minőségértékelés és szakmai szolgáltatások

Az ezredforduló idején a régióban működő tartalmi szabályozási rendszerek illeszkedtek az irányítási rendszerek szélsőségesen centralizált jellegéhez. Mindegyik országban közvetlen és részletező tantervi szabályozás működött, melyben a központilag kiadott sillabuszok száz százalékban szabályozták a tantárgyak szerkezetét, a tanításuk során követendő célokat, a tanítás tartalmát és a tanítási idő felosztását. E tekintetben az elmúlt bő évtized során lényeges változás nem történt; a legtöbb országban – még ha néhány esetben sor került is a tartalmak részleges modernizációjára – változatlanul érvényben vannak a közvetlenül folyamatszabályozó központi tantervek. Amennyiben a szabályozás hagy bizonyos időkeretet választható tantárgyak számára, azokat is központi tantervek alapján kell tanítani.

Néhány esetben a tartalmi szabályozási rendszer még tovább szigorodott. Horvátországban például az egész közoktatás számára standardokat adtak ki (*Horvatski Nacionalni Obrazovni Standard*), amely nevével ellentétben nem teljesítmény-követelményeket, hanem a központi tantervet kiegészítő kötelező ismeret-inventáriumot tartalmaz. Ugyanígy, a központi tantervet Bulgáriában is Állami Oktatási Standardok egészítik ki. Szerbiában készültek a negyedik és a nyolcadik osztály végére matematika, szerb nyelv és természettudomány standardok, de ezekhez semmilyen kimeneti mérés vagy vizsga nem kapcsolódik. A bolgár és a szerb standardok formailag kompetenciakövetelményeket tartalmaznak, valójában erősen lexikális tudásra épülnek. Ugyanakkor a több országban bevezetett érettségi vizsga nem vizsgakövetelményeken (kimeneti szabályozókon) alapszik. A pedagógusok módszertani szabadsága oly mértékben korlátozott, hogy a legtöbb országban az „osztályzási gyakorlatot” is (amit azonosnak tekintenek a pedagógiai értékeléssel) jogszabályok írják elő. Összességében tehát, a tantervek kismértékű liberalizálása ellenére a tartalmi szabályozó rendszerek inkább még centralizáltabbak lettek.

Az ezredfordulón a minőségértékelési rendszerek is nagy hasonlóságot mutattak. Mindenhol szakfelügyeletek működtek, melyekben tantárgyi specialisták tantárgyak oktatását ellenőrizték, és közvetlenül a pedagógusok munkájának kontrolljára irányultak. Az egyes országok szakfelügyeletei között különbségek csak abban voltak, hogy ezen kívül a szakfelügyeletek milyen addicionális feladatokat láttak el. A helyzet érdemben csak Szerbiában változott, ahol – korábbi világbankos iskolafejlesztési pilot programok eredményei alapján – 2008-ban minden iskola

számára kötelezővé tették az önértékelésen alapuló iskolafejlesztést, majd pedig a holland tanfelügyelet segítségével létrehoztak egy intézményértékelésen alapuló tanfelügyeleti rendszert, melyet leválasztottak a regionális tanügyigazgatási hivatalok hálózatáról, s mely ebben az évben kezdte meg működését. Az összes többi országban a tanfelügyeletek közös jellemzője, hogy a pedagógusok szakmai ellenőrzése mellett számos más, sok esetben egymást kioltó funkciót is gyakorolnak. A román és bolgár megyei/kerületi tanfelügyeletetek például számos adminisztratív irányítási feladatot is ellátnak. Horvátországban az Oktatási és Pedagógusképzési Ügynökség egyszerre lát el szakmai ellenőrzési és továbbképzési feladatokat, melynek következtében szakmai értékelést gyakorlatilag egyáltalán nem végez. (Az ellenőrző és szakmai támogató funkciók ez esetben is kioltják egymást.) A tanulók teljesítményének rendszeres külső mérése egyetlen délkelet-európai országban sem működik. Összességében tehát ezek a rendszerek sokkal inkább a szakmai kontroll illúzióját biztosítják, semmint valódi értékelő tevékenység ellátását.

Az iskolai autonómia hiánya, illetve gyengesége Délkelet-Európában általában nem generál komoly keresletet a szakmai szolgáltatások iránt, a kormányzás rendszereinek centralizált jellege miatt a meglévő szolgáltatások erősen kínálat-vezéreltek. Mindezek miatt a régió országainak szinte mindegyikében a szolgáltatások kínálata szűk, a szolgáltató kapacitások gyengék, a szolgáltatások minősége pedig egyszerűen nem kérdés. Bulgáriában és Romániában például a képzési programok nagy többségét tanfelügyelők bonyolítják le egy-két órás előadások keretében. Mindezek miatt az időről időre felmerülő változtatási igények egyik legfontosabb tipikus korlátja a régióban az, hogy a szolgáltatások szakmai kapacitásai többnyire nem elegendők másra, mint néhány iskolában megvalósított „pilot” programok lebonyolítására.

Mindegyik délkelet-európai országban egyfajta kettős továbbképzési rendszer alakult ki; a régióban aktív nemzetközi szervezetek olyan helyi nonprofit szolgáltató ügynökségeket hoztak létre, melyek relatíve jelentős számban nyújtanak továbbképzési programokat, melyek jellemzően nemzetközi programok adaptációi. Az állami és nonprofit rendszerek között jellemzően nincs átjárás. A tanulóknak nyújtott „szakszolgálatokkal” kapcsolatban a rendszer lényegesen rosszabb, mivel ebbe a szolgáltatási szektorba nem áramlik szinte semmilyen donor támogatás. Emiatt a meglévő szolgáltatások színvonala Magyarországról nézve kimondottan anakronisztikus és néha egész szakmák hiányoznak a szolgáltatási palettáról. (A Magyarországon ma még igen kiterjedt, több ezres „multiplikátor” szerepet játszó szakmai szolgáltató szakember réteg hiánya miatt a régióban a szakértői tudás és az iskolai praxis közötti szakadék sokkal nagyobb, mint nálunk.)

Összefoglalva: noha bizonyos országok bizonyos pontokon jelentős, a decentralizáció irányába mutató lépéseket tettek, ezek erősen ad hoc jellegűek, a kormányzás általános, a központi túlszabályozáson és adminisztratív irányításon alapuló mintáját nem törték meg.

A régi rend tehetetlensége

Bizonyos mértékig függetlenül attól, hogy a közoktatási rendszerek decentralizációja melletti érvek mennyire meggyőzőek, a strukturális reformok legnagyobb akadálya a régióban a centralizált rendszerekben érvényesülő borzasztóan erős inercia. E tehetetlenségnek számos egymást erősítő oka van, számbavételük nélkül nehezen érthető, hogy a kormányok sokat hangoztatott decentralizáció melletti elkötelezettsége és az abba történő jelentős beruházások miért eredményeztek ilyen csekély valódi változást. Lássunk néhányat a régió mindegyik országára jellemző – Magyarországon is gyakran érvényesülő – akadályok közül (*Radó 2010*).

Az államtól való függőség érzése. Az önkormányzatiság hagyományaival nem rendelkező országokban, melyekben a kormányzás szinte kizárólagos hagyománya az erős központi hatalom működése, nehéz akárcsak elgondolni egy olyan irányítási rendszert, amelyben együtt érvényesül a központi akarat és a különböző autonómiák működése. A kormányzás módjával szembeni attitűdöt egyszerre jellemzi a minden problémáért minden felelősséget a kormányra hárítás, és a minden probléma megoldását a kormánytól váró hozzáállás.

Bizalomhiány. A szerepek tisztázatlansága, a kiterjedt korrupció, a személyes politikai kapcsolathálózatok hatalmas befolyása és sok minden más miatt az oktatási rendszer egyes szereplői (helyi irányítók, iskolavezetők, pedagógusok, szülők stb.) között hatalmas mértékű bizalomhiány uralkodik. Minden decentralizációs lépés előfeltétele az autonóm helyi szereplők közötti együttműködés kialakítása, bizalomhiány esetén azonban az egyes szereplők az államtól várják a többi szereplő kontrollját, ami tartósítja a központi beavatkozás iránti igényt. Így például számos délkelet-európai országban sok iskolavezetőt hallottam arról beszélni, hogy az önkormányzatok „visszaélései” miatt bizonyos döntéseket inkább a kormány dekoncentrált hivatalainak kell meghozniuk. Ugyanígy – különösen a volt Jugoszlávia utódállamaiban – általános az a meggyőződés, hogy az igazgatók hatalmát olyan iskolaszékeknek kell korlátozniuk, melyekben többségben vannak a pedagógusok.

A tartós politikai elkötelezettség hiánya. Az oktatáspolitikai „stop and go” természete számos közép-európai országban is jellemző, a nagyobb szerkezeti átalakítások időigénye azonban szinte mindig meghaladja az egy-egy kormányzati ciklus időhorizontját. Ennek következtében a délkelet-európai kormányok csak erősebb külső nyomásra vágnak bele komolyabb átalakításokba. Mindebben az is közrejátszik, hogy az intézményesült oktatáspolitikai konzultációs mechanizmusok a legtöbb országban kialakulatlanok. Számos korábbi decentralizációs intézkedés visszavonása 2000 után Romániában például minden különösebb ellenállás nélkül valósult meg.

A kontroll elvesztésétől való félelem. Egy olyan rendszerben, amely adminisztratív ellenőrzésen (a kontroll illúzióján) alapszik, a kontroll elvesztése komoly félelem

és irányítói frusztráció forrása. Ezt a decentralizált rendszerek irányíthatóságával kapcsolatos tudás és tapasztalat enyhíthetné, ami azonban többnyire nem áll rendelkezésre. A kormányzás szereplői minden decentralizációs lépést az ismeretlenbe való ugrásként élik meg.

Átfogó oktatási reformstratégiák hiánya. A régió egyetlen országában sem fogadtak el olyan komprehenzív közoktatási reformstratégiát, amely a „hardver” és „szoftver” elemeinek összekapcsolásán alapult volna, s amely a rendszer egészének decentralizációját magában foglaló jövőképet tartalmazott volna. Készült ugyan ilyen stratégia Bulgáriában és Horvátországban, de egyik sem lépett túl a szakértői termék státusán (*Expert Analyses 2009*). A különböző alrendszerek közötti kapcsolatok valamilyen mértékű figyelembevétele csak Romániában és Szerbiában történt meg. Ennek ellenére a probléma egyik tipikus példáját is Szerbia szolgáltatja: rendszeresen beleütközik abba a korlátba, hogy az oktatás tartalmának és módszereinek megújítását szolgáló központi kezdeményezések alkalmazhatatlanok a régi irányítási, finanszírozási és minőségértékelési rendszer keretei között.

A helyi-intézményi irányítási képességek hiányáról szóló vélekedések. A régió országaiban általánosan osztott meggyőződés, hogy az önkormányzatok és iskolák vezetői nem felkészültek arra, hogy nagyobb felelősséget vállaljanak. (Ezt e szereplők természetesen nem így látják.) Az uralkodó megközelítés szerint a képességek fejlesztésének meg kell előznie a döntési kompetenciák helyi szintekre telepítését. Ennek megfelelően rengeteg olyan képzési program zajlott, amely olyan feladatok ellátására való képességet volt hivatva javítani, amelyet a résztvevők egyáltalán nem láttak el, így csupán elvont elméleti tudásuk gyarapodott.

A bármilyen változással szembeni ellenállás. E tekintetben nem csupán a mindenhol és mindenkinben meglévő változások miatti félelmekről van szó. Ha egy rendszer hosszú ideig tartósan működik, szükségképpen megteremti azokat a szereplőket, akik érdekeltek a rendszer fenntartásában – legyen az bármilyen. Így például a némelyik országban hatalmas befolyással rendelkező pedagógus szakszervezetek nem érdekeltek a decentralizációban, mert az iskolavezetői munkáltatói döntési kompetenciák kiszélesítése arra kényszerítené őket, hogy minden egyes iskolában megteremtsék a hatékony munkavállalói érdekképviselőhöz szükséges szervezetséget, amivel jelenleg messze nem rendelkeznek. A régió országainak oktatáspolitikai gyakorlata szinte egyáltalán nem alkalmazza az ellenállás csökkentésére alkalmas tárgyalásos és kommunikációs közpolitikai technikákat.

A centralizált rendszereknek az eddigiekkel magyarázható tehetetlensége a legtöbb országban egy sajátos helyzetet teremt: az oktatáspolitikai kezdeményezésekkel, melyek azonban már a tervezés és döntéshozatal időszakában felpuhulnak, melyek megvalósítását a kormányok a bizonytalan jövőbe tolják, melyek a megvalósítás során kilúgozódnak, vagy amelyeket a kezdeményezés kudarcára hivatkozva törölnek, még mielőtt a kudarc kiderülhetne.

Belső és nemzetközi napirendek

A nemzetközi szervezetek számunkra ismeretlen mértékű befolyást gyakorolnak a legtöbb délkelet-európai országban zajló oktatáspolitikai gyakorlatra. Van néhány ország, ahol ez a hatás közvetlen és nemzetközi mandátumon alapszik. Ilyen például Macedónia, ahol az etnikai konfliktusok lezárása a nemzetközi közösség erős beavatkozásával történt, vagy Bosznia-Hercegovina és Koszovó, ahol a nemzetközi szervezetek közvetlenül is közreműködtek az országok kormányzásában. Ennél azonban sokkal fontosabbak a közvetett hatások. A régió országaiban egyáltalán nem állnak rendelkezésre közösségi források oktatásfejlesztésre vagy oktatási reformok implementációs költségeinek a fedezésére. Az ilyen célokra elérhető források mindenhol világbanki hitelek, a társulási megállapodások megkötése után elérhető uniós előcsatlakozási alapok, az ENSZ szakosított szervezeteinek forrásai, és nemzetközi donor szervezetek programjain alapulnak (például a Soros alapítványi hálózat, vagy egyes országok segélyprogramjai). Ennek megfelelően a régió országainak decentralizációval kapcsolatos politikái nem érthetőek meg a nemzetközi szervezetek oktatáspolitikai stratégiáinak ismerete nélkül.

Témánk szempontjából a legfontosabb nemzetközi szervezet a Világbank. Ennek az oka részben az, hogy a világbanki hitelek mindenhol kiemelkedő szerepet játszottak a közoktatás intézményrendszerének fejlesztését szolgáló politikákban, részben pedig az, hogy a Világbank szakértői mindenhol aktívan közreműködtek a programok kialakításában. Látnunk kell, hogy a Világbanknak világos és egyértelmű decentralizációs stratégiája van. Ennek következtében a világbanki programok forrásainak jelentős része számos országban (például Szerbiában, Horvátországban vagy Romániában) a decentralizációhoz szükséges intézményi feltételek és szakmai kapacitások fejlesztésére lett elkülönítve. Néhány országban és bizonyos időszakokban komoly feszültségeket generált, hogy a már elindult világbanki programok egyértelmű decentralizációs célokat követtek, miközben egy új hivatalba lépő kormányzat hatalommegosztás és modernizáció iránti elkötelezettsége erősen kérdéses volt.

Egy bizonyos ponton néhány országban a Világbank forrásbiztosító szerepét átvette az Európai Unió. Ez történt Bulgáriában és Romániában a csatlakozáskor, majd pedig Horvátországban és Macedóniában a tagjelölti státusz elnyerésekor. Az uniós támogatások kiterjesztése a társulási megállapodást kötött országokban az IPA programok keretében máshol is (például Szerbiában) felértékelte az Unió oktatási modernizációval kapcsolatos stratégiai megközelítését. Tudnunk kell, hogy az Unió decentralizációval szembeni viszonya nem egyértelmű, aminek alapvető oka az oktatással kapcsolatos korlátozott közösségi mandátum, melynek következtében nem alakítható ki egységes stratégiai álláspont a közoktatási rendszerek kormányzásának kívánatos és célszerű módjáról. Noha az oktatás a nyílt koordinációs mechanizmusba való bekerülésével önálló közösségi politika-területté vált,

a tagországok kormányzási rendszereinek nagy sokfélesége miatt az IPA források felhasználásának lehetséges céljait kijelölő uniós jogszabályok e tekintetben semmiféle orientációt vagy elvárást nem nyújtanak. (A csatlakozási tárgyalások keretében például az Európai Unió semmilyen, az oktatás kormányzásának módjára vonatkozó feltételt nem szabott Horvátországgal szemben. Annak ellenére sem, hogy korábban jelentős összeggel támogatta egy meg nem valósított, oktatási decentralizációt is magában foglaló közigazgatási decentralizációs stratégia tervezését.) Ennek megfelelően az előcsatlakozási alapokból finanszírozott programok vagy valamelyik oktatási szint modernizációját szolgálják, vagy az uniós célreferenciák („benchmarkok”) teljesítését szolgáló politikák implementációját. Ennek következtében felértékelődött, hogy a régió mindenkori kormányai mennyire követnek decentralizációs politikát. Ahol a kormányzat elkötelezettsége erős volt, mint például az előző szerbiai kormány esetében, ott az IPA programok is tartalmaztak decentralizációs célú fejlesztéseket. (A fejkvóta alapú normatív finanszírozásra való átállás előkészítése például Szerbiában egy IPA program keretében zajlik.)

Az összes többi, a régióban aktív donor szervezet a kormányzás módjával kapcsolatban semleges stratégia alapján tevékenykedik. A „nyílt társadalom” filozófia alapján működő Soros alapítványi és nemzetközi program hálózat például jelentős forrásokat biztosít az iskolák nyitottságát és az iskolarendszer befogadó jellegét erősítő fejlesztések számára, a kormányzás nyitottságának biztosítása azonban nem tartozik a hálózat prioritásai közé.

Strukturális feszültségek

Az egyes decentralizációs lépések elszigeteltsége, a rendszer más elemeinek változatlansága és a centralizált kormányzás mintázatának érintetlensége miatt a délkelet-európai közoktatási rendszerek működését számos „strukturális feszültség” terheli, melyek feltérképezése számunkra is fontos tanulságokkal szolgálhat.

A délkelet-európai áttekintés egyik legfontosabb tanulsága, hogy nincs közoktatási decentralizáció közigazgatási reform nélkül. A párhuzamos (elkülönült) tanügyigazgatási hálózatok megmaradtak azokban az országokban is, melyekben figyelemre méltó decentralizációs lépéseket tettek (mint például Szerbiában vagy Bulgáriában). A dekoncentrált bürokratikus irányítás fennmaradása fenntartja a központi túlszabályozást, ami lényegében ellehetetlenít bármilyen autonóm feladatellátást. Jól bizonyítja mindezt a bolgár példa, ahol a csak a közoktatásban megvalósított finanszírozási decentralizáció saját bevételek hiányában lényegében nem hozta helyzetbe az önkormányzatokat.

Egy másik tanulság éppen a fordítottja: a közigazgatási decentralizáció nem vált ki automatikusan alkalmazkodást az oktatás irányításában. Macedónia példája azt igazolja, hogy noha a tanügyigazgatási döntési kompetenciák az önkormányzatokhoz kerülhetnek, az iskolai intézményi autonómia és felelősség kiterjedését

meghatározó más alrendszerek (finanszírozás, tartalmi szabályozás, minőségértékelés, szakmai szolgáltatások) minden további nélkül maradhatnak centralizáltak. Hasonlóan tanulságos Horvátország példája: a helyi és megyei önkormányzatok tulajdonosi jogainak közigazgatási reformba ágyazott megteremtése 2001-ben nem vont maga után további oktatási reformokat.

Ezekben az „öszvér” rendszerekben az irányítási értelemben vett decentralizáció erős oktatási centralizációval párosulhat, ami sem a rendszer nyitottsága, sem pedig fejleszthetősége tekintetében nem mutat semmilyen javulást. E különböző irányítási ágak összefésületlensége mögött elsősorban egy klasszikus kormányzati politika, koordinációs probléma húzódik meg. Nem egyszerűen egy egységes kormányzati stratégia hiányáról van szó, de számos esetben még az illetékes minisztériumok közötti kommunikáció is hiányzik. A régió oktatási minisztériumaiban azok a szakemberek, akik képesek a kormányzás „hardver” és a „szoftver” elemeit együtt kezelni, ritkák, mint a fehér holló. Legtöbbször annak a belátása sem történik meg, hogy a különböző tanterveknek közvetlen hatása van az oktatás költségeire.

Mindezekon felül, mint azt a korábban említett példák bizonyítják, a csak egyes területeken megvalósított decentralizáció szerkezeti feszültséget (inkonzisztenciát) okoz, melynek hatására az egyes eszközök kioltják egymást. Ezt bizonyítja például, hogy Bulgáriában a merev tantervi szabályozás miatt kihasználatlan a decentralizált finanszírozásban rejülő rugalmasság, vagy éppen fordítva, a szerbiai tantervi szabályozás viszonylagos rugalmassága kihasználatlan marad a decentralizált finanszírozásra való átállásig.

Egy következő tanulság az, hogy közvetlen összefüggés van az alkotmányos keretek és a decentralizációs reformok esélyei között. Ez leginkább Bosznia-Hercegovinában nyilvánvaló, ahol bármilyen oktatási reform előfeltétele az alkotmányos centralizáció, az ország teljes szétrendezetségének felszámolása. Ezt illusztrálja például az, hogy erős – lényegében kudarcot valló – törekvések irányultak egy az egész ország számára kiadott tanterv megalkotására, amelytől sokan az oktatási rendszer újraegyesítését remélték. Némileg áttételesebb és rejtettebb módon hasonló probléma figyelhető meg a szerbiai Vajdaságban. A vajdasági oktatási autonómia paradox módon az önkormányzati autonómia korlátja, ugyanis egy decentralizációs reform keretében a Vajdaságnak saját oktatásirányítási jogosítványainak egy részét tovább kellene adnia.

A délkelet-európai tapasztalatok alapján az is világosan látszik, hogy az oktatás kormányzás professzionalizálódásának (egy differenciált irányítási eszköztár létrehozásának) egyik előfeltétele az iskolai autonómia biztosítása. A kormánynak ki kell vonulnia az intézmények „mikro-menedzsmentjéből”. Mindaddig, ameddig az iskolák működésével kapcsolatos tulajdonosi (fenntartói) jogosítványokat a kormányzat gyakorolja, és amíg az oktatásirányítás az erőforrások standardizációján, valamint a pedagógiai, tanulásszervezési folyamatok aprólékos közpon-

ti szabályozásán alapszik, a kormányzás egyetlen alrendszere sem működtethető hatékonyan.

A kormányzás hatékonyság deficitjének legnyilvánvalóbb jele az a korábban említett jelenség, hogy az adminisztratív irányítást szolgáló intézményeknek egymásnak ellentmondó, egymást tökéletesen semlegesítő funkciókat kellene ellátniuk. Ilyen volt például a szakfelügyelet és szakmai támogató rendszer egy szervezetbe telepítése Horvátországban, vagy a tanfelügyelet által ellátott adminisztratív irányítási funkciók Bulgáriában. Nem véletlen, hogy Szerbiában és Romániában, ahol a decentralizáció bizonyos területeken leginkább előrehaladt, a folyamat óhatatlanul maga után vonta a különböző kormányzási funkciók szétválasztását és önálló intézményesítését.

Végül, az utolsó fontos „balkáni lecke” az, hogy noha minden decentralizációs program egyik alapvető célja, hogy a rendszer fejleszthetősége számára biztosítson kedvezőbb feltételeket, a csak töredékesen megvalósított decentralizáció nem feltétlenül javítja a kormányok képességét arra, hogy megvalósítsanak egy oktatáspolitikát. Ehhez egyszerre kell biztosítani az oktatási intézmények önálló változtatásra való képességét, és az oktatáspolitikák implementációjában kulcsszerepet játszó intézmények minőségét. Délkelet-Európában ehhez még hosszú út vezet.

RADÓ PÉTER

IRODALOM

- BISCHOFF, CASANDRA (2009) Financing Systems for Better Schools. In: *Public Money for Public Schools. Financing Education in South Eastern Europe*. LGI/OSI.
- DANCHEV, PLAMEN & IVANOV, STEFAN (2009) Financing Public Education in Bulgaria. In: *Public Money for Public Schools. Financing Education in South Eastern Europe*. LGI/OSI.
- EXPERT ANALYSES (2009) *Decentralization in Primary and Secondary Education in Bulgaria*. Discussion Paper. Sofia, LGI.
- FISKE, EDWARD, B. (1996) *Decentralization of Education. Politics and Consensus*. Washington, The World Bank.
- FISZBEIN, ARIEL (2001) *Decentralizing Education in Transition Societies. Case Studies from Central and Eastern Europe*. Washington, The World Bank.
- MCGINN, N. & WELSH, T. (1999) *Decentralization of education: why, when, what and how?* Paris, UNESCO.
- RADÓ PÉTER (2010) *Governing Decentralized Education Systems. Systemic Change in South Eastern Europe. Local Government and Public Service Reform Initiative*. Budapest, Open Society Institute.
- RADÓ PÉTER (2011) Oktatásirányítás és oktatáspolitikák a Balkánon. *Educatio*, No. 4.