

OKTATÁSIRÁNYÍTÁS ÉS OKTATÁSPOLITIKA A BALKÁNON

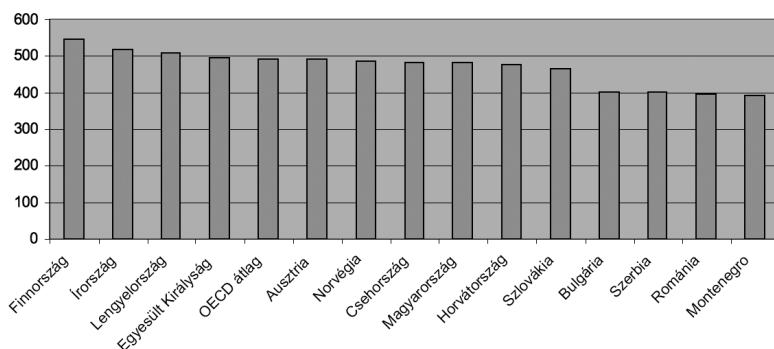
AZ ALÁBBI ÁTTEKINTÉS DÉLKELET-EURÓPA (a volt Jugoszlávia országai Szlovénia kivételével, Bulgária, Románia és Albánia) oktatási rendszerei előtt álló kihívásokat hasonlítja össze a térség kormányainak birtokában lévő eszközökkel. Mivel az oktatáspolitikai alakítása nem tértől és időtől független tevékenység, a régió országainak oktatáspolitikai gyakorlatát kettős kontextusban célszerű szemügyre venni: az oktatáspolitikának milyen problémákra kell válasz adnia és az oktatásirányítás rendszerei milyen mozgásteret biztosítanak a politikaalkotás és implementáció számára? Az áttekintés nemzetközi összehasonlításon alapszik majd kettős értelemben is. Egyrészt szó esik majd a Balkán-félsziget közoktatási rendszereinek közös jellegzetességeiről, amelyek a más európai régiókkal való összehasonlítás alapján lesznek láthatóak, másrészt – bizonyos konkrét problémák kapcsán – szó lesz majd az egyes délkelet-európai országok közötti különbségekről is.

Bevezetés: mennyire egységes régió a Balkán-félsziget?

Az oktatással – és sok minden mással – kapcsolatos gondolkodásunkat még mindig politikai-történeti kategóriák határozzák meg. Ennek hatására hajlamosak vagyunk egységes régiókként kezelni a Kelet-Közép-Európa volt szocialista országait, vagy a volt Jugoszlávia és a Szovjetunió egykori tagállamait. Egyre több jelét tapasztaljuk azonban annak, hogy ezek a regionális besorolások az elmúlt két évtized során elvesztették relevanciájukat és a Szűcs Jenő által leírt európai történelmi régiók visszanyerték a strukturális folyamatokat magyarázó erejüket (*Szűcs 1983*). Így például Észtországra ma már sokkal inkább, mint skandináv jellegzetességeket mutató országgént, s nem, mint volt Szovjet tagköztársaságra tekintünk, Szlovénia pedig minden releváns szempontból inkább Ausztriára, semmint Montenegróra emlékeztet minket. Ami a Balkán-félszigetet illeti, a történeti-regionális minták újra-éledése és megerősödése szintén egyre nyilvánvalóbb. Kezdenek például elmosódni a volt szocialista Bulgária és a volt Jugoszláv Szerbia vagy Macedónia közötti strukturális különbségek; a végtelen sok kisebb-nagyobb különbség ellenére a Balkán sok tekintetben egyre egységesebb képet mutat. Ez sehol sem látszik jobban, mint Horvátországban és Romániában, ahol a belső történeti regionális különbségek a Közép-Európa és a Balkán közötti regionális határvonal atmosférait jelentik meg. Egy egész Délkelet-Európára kiterjedő összehasonlító elemzésnek tehát pont akkora hozadéka lehet, mint amennyire lenyűgöző élmény egy a volt Monarchia országaira kiterjedő oktatási összehasonlító projektben közreműködni (*Radó 2009*).

Ami mindezen belül a közoktatási rendszereket illeti, már az első PISA vizsgálat eredményei is meglehetősen pontossággal rajzolták ki Európa belső regionális különbségeit, és az egymást háromévente követő vizsgálatok e regionális mintákat még plasztikusabban jelenítették meg. A délkelet-európai közös jellegzetességek akkor tehetők igazán láthatóvá, ha az ebbe az ország-csoportba tartozó oktatási rendszerek jellegzetességeit más régiókéval hasonlítjuk össze. A továbbiakban – a leegyszerűsítés kockázatát vállalva – egy európai észak-nyugat – dél-kelet tengely mentén azonosítható három régióra fókuszálunk. (Délkelet-Európa legfontosabb referenciája a közép-európai régió, néhány esetben azonban tágabb kitekintésre is szükség lesz.) Mint az 1. ábrában szereplő olvasás-szövegértés adatok is jól mutatják, az immár Lengyelországot is magában foglaló észak/észak-nyugati, közép-európai és délkelet-európai régiók oktatási rendszereinek átlagos teljesítménye elég markánsan elkülönül. Ez minden mélyebb elemzés nélkül is azt valószínűsíti, hogy van létjogosultsága egy regionális összehasonlításon alapuló megközelítésnek.

1. ábra: Néhány európai ország 15 éves tanulóinak átlagos olvasás-szövegértés teljesítménye (PISA 2006)



Természetesen a regionális hasonlóságok hangsúlyozásával óvatosan kell bánni, az átlagos teljesítmények akár egy országon belül is hatalmas különbségeket rejtenek. Így például Szerbián belül problematikus eljárás lenne egyenlőségjelet tenni a Vajdaság és a Szandzsák közoktatási rendszerei közé. (A balkáni régió belső különbségeinek részletes feltárására terjedelmi korlátok miatt itt nem lesz mód, meg kell elégednünk a korlátozott érvényesség veszélyére való figyelmeztetéssel.)

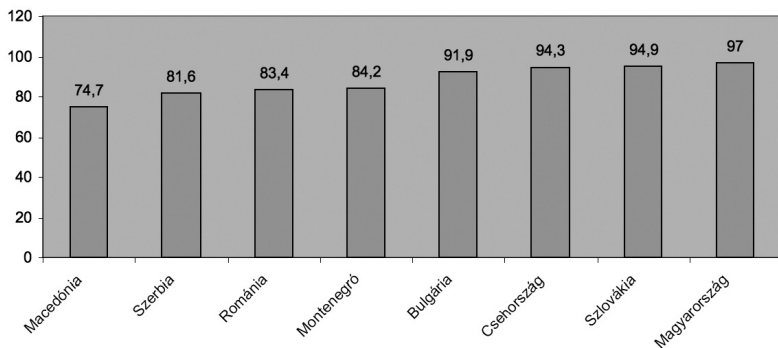
A Balkán oktatási rendszereinek eredményessége

Részvétel és előrehaladás

Amíg minden uniós oktatási referencia szerint Közép-Európa volt szocialista országai kimagaslóan jó helyezést érnek el beiskolázási arányok és lemorzsolódás tekintetében, a Balkán országainak oktatási teljesítménye messze elmarad az európai átlagoktól. (Bulgária ugyanakkor kivételnek számít, a részvételre vonatkozó ada-

tok tekintetében teljesítménye megközelíti a közép-európai átlagot.) E tekintetben a tisztánlátást nehezíti, hogy a régió országainak statisztikai rendszerei nem szolgáltatnak megbízható adatokat. Nem csupán az elemi oktatásstatisztikai adatok megbízhatósága kérdéses, de a népesség-nyilvántartásoké is, ezért számos balkáni országban az egy korcsoportba tartozó gyermekek számáról sincs pontos adat. A beiskolázási, évismétlési, lemorzsolódási adatok inkább becslések, semmint valódi statisztikai adatok. Ennek ellenére számos – főleg nemzetközi szervezetek által készített – kutatás alapján nagy biztonsággal elmondható, hogy például Szerbiában a tanulók közel ötöde, Macedóniában pedig körülbelül negyede el sem jut a középiskolai beiskolázás pontjáig. A lemorzsolódás a roma tanulók között már egyenesen katasztrofális arányokat ölt. Egy UNDP vizsgálat szerint Szerbiában például a roma tanulók átlagosan oktatásban töltött ideje 5,5 év, és a roma tanulók körülbelül fele már az általános iskolai oktatás első négy éve alatt kihullik. Az adatok azt valószínűsítik, hogy a lemorzsolódás nem „roma probléma”, ha kisebb arányban is, de nagyon magas az alacsony státusú nem roma tanulók között is (UNDP 2005). Ennek alapján a Közép-Európában lényegében univerzálisnak tekinthető általános iskolai oktatás a balkáni országok nagy többségében inkább távoli célnak tűnik.

2. ábra: Középiskolai beiskolázási arányok néhány délkelet-európai és közép-európai országban, 2006/07 tanév (összes középfokú program, a 15–18 évesek százalékában)



Forrás: TransMonee adatbázis.

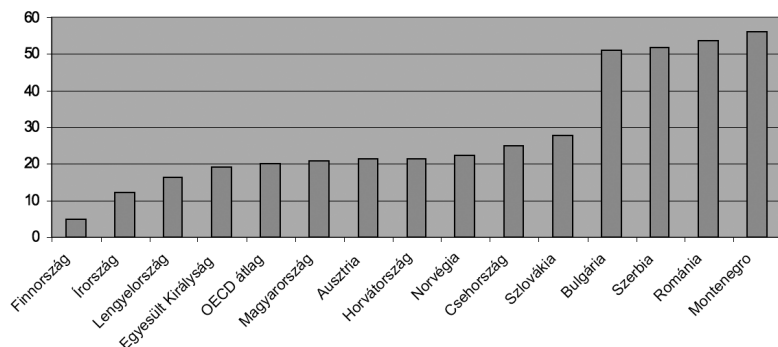
Figyelembe véve, hogy az Európai Unió egyik a 2010-ig tartó munkaprogramban rögzített célja korai iskolaelhagyónak tekinti az oktatásból középiskolai végzettség nélkül kilépőket elmondhatjuk, hogy a legtöbb délkelet-európai ország részvétellel kapcsolatos problémáinak mértéke az Unión belül ismeretlen (EU Bizottság 2008).

Tanulási eredmények

Ha az egyik legfontosabb PISA indikátort, az 1. vagy az alatti szinten teljesítő tanulók arányát nézzük a délkelet-európai összkép nem kevésbé katasztrofális, mint amit a rendszeren belüli előrehaladásról tudósító statisztikai adatok sugallnak. Például az olvasás-szövegértés terén 2006-ban mind a négy PISA-ban résztvevő balkáni or-

szágban a funkcionális analfabétának tekinthető 15 évesek aránya 50 százalék fölött volt! A regionális mintákat ez az indikátor is jól jelzi, például a közép-európai országok nagyjából egy csoportban, kissé az OECD-átlag alatt helyezkednek el. (Az összkép nem különbözik lényegesen, ha más kompetenciaterületeket veszünk alapul.)

3. ábra: A PISA 1. és 1. alatti szinten teljesítő 15 évesek aránya az olvasás-szövegértés területen 2006-ban néhány európai országban



Mindezek alapján elmondhatjuk, hogy a korábban jelzett részvétellel kapcsolatos problémák súlyos eredményességi problémákkal párosulnak: a mért tanulási eredmények tekintetében azok a tanulók is hatalmas arányban vallanak kudarcot, akik eljutnak a középfokú oktatás valamelyik ágára. Érdekes hangsúlyozni ezzel kapcsolatban, hogy az a legtöbb közép-európai országban elterjedt vélekedés, mely szerint az átlagos teljesítményeket a roma tanulók gyenge kompetenciái (Ausztriában a hasonló arányban a közoktatásban résztvevő bevándorló tanulók gyenge teljesítménye) rontják le, a balkáni országokban lényegében fel sem vetődhet: a legtöbb roma tanuló 15 éves korára kihullik a rendszerből. (A funkcionális analfabéta 15 évesek döntő hányada tehát a nem-roma többséghez tartozik.)

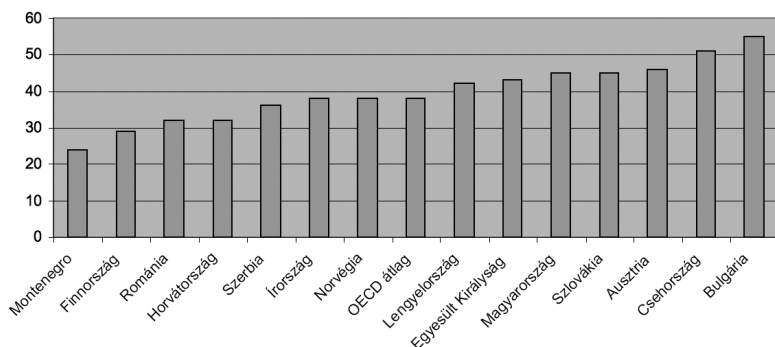
A teljesítményprofilok mintázata

Az eddigiekben röviden felvázolt teljesítmény-profilokkal kapcsolatban elsősorban azt kell eldöntönnünk, hogy a balkáni országok oktatásirányítása méltányossági problémával (a hátrányos társadalmi helyzet tanulási eredményekre gyakorolt negatív hatásával) szembesül-e vagy inkább minőségi problémával, nevezetesen azal, hogy az oktatás rossz minősége a társadalmi háttérre való tekintet nélkül rossz hatást gyakorol a tanulásra.

Az oktatás méltányossága tekintetében két szempont igényel figyelmet: (i) a társadalmi háttér hatása a mért tanulási eredményekre és (ii) az oktatási rendszerek szelektivitásának mértéke. Az első szempont azt a kérdést veti fel, hogy az oktatás milyen mértékben képes kompenzálni a különböző társadalmi hátrányok tanulásra gyakorolt negatív hatását? A következő diagram, amely azt mutatja, hogy a PISA összevont tanulói háttérindexének egy egységnyi eltérése hány pontnyi teljesítmény-

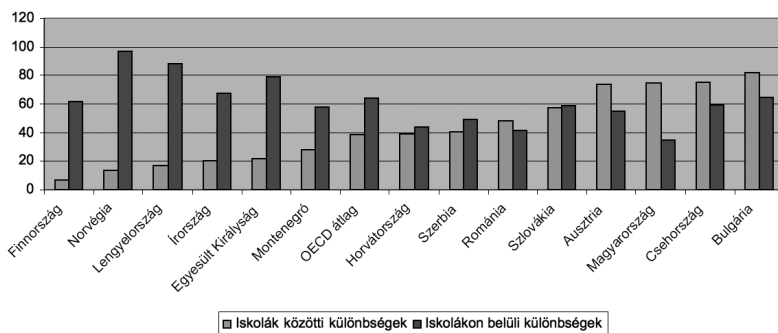
különbséget magyaráz, azt az első pillantásra meglepő képet sugallja, hogy a társadalmi háttér a PISA-vizsgálatban résztvevő legtöbb balkáni országban éppen olyan csekély mértékű teljesítménykülönbségeket eredményez, mint a legjobban teljesítő észak-európai országokban. (Az egyetlen kivétel Bulgária, amely nagyobb méltányossági szakadékot mutat, mint az e tekintetben európai sereghajtónak számító közép-európai országok.)

4. ábra: Az olvasás-szövegértés teljesítmények és a PISA (2006) gazdasági, szociális és kulturális státusra vonatkozó (ESCS) indexe közötti összefüggés



A másik méltányossággal kapcsolatos szempont az oktatási rendszerek szelektivitásának mértéke. Mint tudjuk, a tanulók társadalmi háttér alapján történő szelekciója (homogén összetételű osztályok kialakítása) rontja tanulási eredményeiket, a szelekció tehát tovább csökkenti az oktatás társadalmi hátrányok hatását kompenzáló képességét. A PISA-adatok alapján az oktatási szelekció mértékére annak alapján következtethetünk, hogy egy adott rendszerben az iskolák közötti, vagy az iskolákon belüli teljesítménykülönbségek a meghatározóak.

5. ábra: Iskolák közötti és iskolákon belüli teljesítménykülönbségek a PISA-vizsgálat „olvasás-szövegértés” eredményei alapján (2006)



Az adatokból jól látszik, hogy a legkevésbé szelektív oktatási rendszerek Észak-Európában, a leginkább szelektívek pedig Közép-Európában működnek. A délke-

let-európai országokban az iskolák közötti és iskolákon belüli teljesítménykülönbségek nagyjából kiegyensúlyozott képet mutatnak. A kivétel megint csak Bulgária, ahol a szelektivitás mértéke nagyobb, mint bármelyik közép európai országban.

Fontos azonban észben tartanunk, hogy a PISA legfontosabb méltányosság indikátorai alapján a balkáni országok oktatási rendszeréről kialakuló viszonylag hízelgő kép igencsak megtévesztő. Mint arról korábban volt szó, a bármilyen szempontból hátrányos helyzetű tanulók jelentős része (Szerbiában körülbelül az összes tanuló ötöde, Macedóniában a tanulók negyede) el sem jut addig a pontig, ahol a PISA méri a teljesítményeket!

Összegezve az eddig elmondottakat, három európai teljesítmény-mintát különböztethetünk meg. (Az egyszerűség kedvéért – és mivel a balkáni országok oktatásáról kialakított képhez ez nem tenne hozzá sokat – a mediterrán Európa országait most kihagyjuk az európai összképből.) Az első minta a – jellemzően észak-európai – kompenzáló oktatási rendszereké, melyeket a méltányosság (családi háttér csekély hatása, gyenge szelekció) erőteljes érvényesülése és jó minőség jellemez. A második minta a közép-európai országokra jellemző szelektív oktatási rendszereké, melyek az oktatás bizonyos szegmenseiben jó minőséggel, ugyanakkor a méltányosság kismérvű érvényesülése miatt az átlagosnál alacsonyabb átlagos teljesítménnyel írhatóak le. A harmadik minta a balkáni országok többségét magában foglaló lemorzsoló oktatási rendszereké, melyeket egyszerre jellemez a hátrányos helyzetű tanulóktól való nagymértékű korai megszabadulás (lemorzsolódás) és a relatíve alacsony minőség miatt keletkező gyenge átlagos teljesítmény (*Radó 2010/b*).

A „lemorzsoló” rendszerek jellegzetességei akkor válnak igazán szembeötlővé, ha Románia, Macedónia és Szerbia közoktatásának teljesítményét a régióban sok szempontból kivételnek számító Bulgária teljesítményével hasonlítjuk össze. Az összehasonlítás érdekessége az, hogy Bulgáriának a PISA indikátorok alapján kimutatható, méltányossági szempontból szinte katasztrofális teljesítménye a tanulóknak az oktatási rendszerben tartása terén produkált viszonylagos sikerének a következménye.

1. táblázat: A délkelet-európai országok tanuló megtartó képességét magyarázó tényezők

Indikátor	Bulgária	Románia	Macedónia	Szerbia
Óvodai részvételi arány (2006/07)	73,9	75	39,6	49,1
PIRLS 2006 pontszám (45 országon belüli helyezés)	547 (14)	489 (36)	442 (38)	-
A tanulók megtartása: középfokú beiskolázási arány (2006/07)	91,9	83,4	74,7	81,6

Források: TransMonee adatbázis és PIRLS 2006.

Azáltal, hogy Bulgária a többi balkáni országnál tovább képes a közoktatásban tartani a hátrányos helyzetű tanulókat, a közép-európai rendszereknél is szelektívebb és a hátrányok kompenzálására még kevésbé képes közoktatással rendelkező ország képét mutatja. Mindez nem független két, az oktatás tanulókat megtartó ké-

pességét erősen befolyásoló tényezőtől: az óvodai részvétel arányaitól és az iskolai kezdőszakasz minőségétől. (Ez utóbbit a 2006-os PIRLS-vizsgálat adataival szemléltethetjük.) Mint azt az 1. táblázatban szereplő adatok is mutatják, e tekintetben Bulgária jobban teljesít, mint a régió országainak többsége.

Ez az összehasonlítás azt az oktatáspolitikai értelemben súlyos feltételezést valószínűsíti, hogy a Balkán országokban a sikeresebb iskolai kezdőszakasz magasabb középiskolai beiskolázási arányokat eredményezhet, de az ezért fizetett ár az ennek arányában egyre erősebb (a közép-európainál is erősebb) szelekció lenne.

Az alacsony oktatási teljesítmény lehetséges okai

A régió országokban az oktatáspolitikával szembeni kihívások feltérképezéséhez meg kell értenünk e rendszerek „lemorzsoló” jellegét előidéző okokat. E tekintetben vannak olyan rejtett mechanizmusok, melyekkel kapcsolatban csak feltételezéseket fogalmazhatunk meg, s vannak olyan okok, melyek meglehetősen egyértelműek.

Rejtett mechanizmusok

Minden az eddigiekben említett oktatási probléma egyik fő okát nyilvánvaló módon a tanítási-tanulási folyamat minőségében kereshetjük. Minthogy az empirikus szociológiai és pedagógiai kutatás által szolgáltatott tudás a régió összes országában meglehetősen szegényes, e tekintetben csupán információ-pótlékok (nagy számú helyi szakértő összecsengő véleménye és nemzetközi analógiák) alapján fogalmazhatunk meg óvatos feltételezéseket. A rendelkezésünkre álló információk alapján úgy tűnik, hogy a tanítás minőségével és az iskolák működésével kapcsolatos problémák lényegében nem különböznek azoktól, melyeket néhány kutatás a közép-európai országokban feltárt. (A mértékek természetesen erősen különbözhetnek.) Ami a tanítás módját illeti, az a legtöbb helyi szakértő szerint erősen tradicionális: kész ismeretelemek átadására orientált (az oktatás tartalmát szinte teljesen a tankönyvek határozzák meg), a tanítás strukturálatlan és differenciálatlan (a frontális technikák abszolút túlsúlya jellemzi), a pedagógusok értékelési gyakorlatát szinte kizárólag a összegző célú osztályzás uralja. (Szerbiában például diagnosztikus értékelésen szinte mindenki a sajátos nevelési igény megállapítását célzó szakértői munkát érti.) Számos szakértő szerint – különösen a roma tanulók esetében – brutális mértékben érvényesül a kettős mérce alkalmazása.

Az iskolák működéséről sem áll rendelkezésünkre sokkal több empirikus tudás. Az mindenesetre jelzésértékű, hogy egyik ország iskolarendszerében sem működik valamilyen kötelező minőségirányítási mechanizmus. (Az egyetlen kivétel Szerbia, ahol az elmúlt években egy központilag kiadott részletes irányelv alapján kötelezővé tették az önértékelésen alapuló iskolafejlesztést, de ez még ott sem vált általános gyakorlattá.) Számos szakértő egybehangzó állítása, hogy a Balkánon nagy számban – de kevés iskolát elérve – lezajlott, jellemzően nemzetközi donor szervezetek által lebonyolított pedagógiai és iskolafejlesztési programok eredményei rit-

kán intézményesülnek, ezért ezek nem feltétlenül okoznak tartós változásokat az iskolák működése terén.

Feltéve, hogy e problémák valóban jellemzőek a régió országainak többségére, az is feltételezhető, hogy a szóban forgó tényezők hatásai sem mások, mint Közép-Európában: a rendszerben hihetetlenül erős nyomás érvényesül a tekintetben, hogy tradicionális eszközökkel és tradicionális iskolákban is jól tanítható homogén összetételű osztályokat hozzanak létre. A „megoldás” azonban lényegesen különbözik: míg Közép-Európában ez a törekvés általában Európa más régióiban ismeretlen mértékű szelekciót eredményez, a legtöbb balkáni országban – mint láttuk – a problémás gyermekek lemorzsolódásához vezet. (Ennek rejtett mechanizmusai a délkelet-európai oktatási rendszerben feltáratlanok.)

Kormányzati kudarcok

A legtöbb balkáni oktatási rendszer „lemorzsoló” jellegének van azonban egy olyan vetülete, ami lényegesen jobban dokumentálható: az iskolák rendszerkörnyezete. Ezzel kapcsolatban azt kell látnunk, hogy ilyen mértékű tanulási kudarc csak akkor alakul ki, ha az iskola kudarcai kormányzati kudarcokkal párosulnak. Ha az iskoláktól nem követelik meg egy minimális teljesítményszint elérését, ha az iskolák nem szembesülnek azzal, hogy milyen az általuk nyújtott szolgáltatás minősége és eredményessége, és ha nincsenek érdekeltté téve a kudarcok megelőzésében, továbbá ha nem férnek hozzá a szükséges pénzügyi, humán erőforrásokhoz és külső szakmai támogatáshoz, e helyzetért elsősorban az oktatásirányítást terheli felelősség. Márpedig a legtöbb balkáni országban éppen ez a helyzet, s leginkább ez különbözteti meg Délkelet-Európa és Közép-Európa oktatási rendszereit. A régió szerte jellemző kormányzati kudarcok közül a legfontosabbak: (i) a tanulási kudarcok láthatóvá tételének elmaradása, (ii) a kudarcoknak nincsenek következményei, valamint (iii) az iskolák és pedagógusok szakmai támogatásának gyengesége.

A régió országaiban az iskolai kudarcok a legelemibb szinten is láthatatlanok maradnak. Például a népesség nyilvántartási és oktatásstatisztikai rendszerek megbízhatatlansága miatt senkinek sincs képe arról, hogy hány gyermek nem kerül be az oktatásba, hányan morzsolódnak le és mikor. Még a tanfelügyelet sem rendelkezik erről szóló adatokkal. A tanfelügyeletek egyébként is az egyes pedagógusok munkájának ellenőrzésére és nem az iskolák egésze teljesítményének értékelésére orientáltak működnek. (A tanfelügyeletek szinte mindenhol a régióban egyszerre látnak el adminisztratív irányítási, szakmai ellenőrzési és szakmai támogató feladatokat, aminek egyetlen következménye van: ezek a szerepek szinte tökéletesen kioltják egymást.) A tanulók tanulási teljesítményének rendszeres mérése a régióban sehol sem történik meg. Az egyetlen visszajelzés a tanulók teljesítményéről a pedagógusok által adott osztályzat, de arról tudjuk, hogy az sokkal inkább a pedagógusok értékelési gyakorlatát, semmint a tanulók fejlődését tükrözi. Mivel a kudarcok láthatatlanok maradnak, semmi akadály a felelősségáthárítás szabad tobzódásának,

az iskolák egy nagy része háborítatlanul ontja magából a lemorzsolódókat, évismételőket és a funkcionális analfabétákat.

A másik említésre méltó kormányzati kudarc az iskolák kudarcainak következmények nélkül hagyása. Természetesen szofisztikált közoktatási teljesítmény menedzsment rendszerek működtetését igazságtalan lenne számon kérni olyan országoktól, amelyek a rendszerszintű átalakulás meglehetősen kezdeti stádiumában tartanak. Vannak azonban egészen egyszerű érdekeltséget teremtő eszközök, mint amilyen például a normatív oktatásfinanszírozás. Ha az iskolák költségvetését „történeti alapon”, tehát az előző évi költségvetés alapján állapítják meg, nem érvényesül a tanulólétszámhoz kapcsolódó finanszírozásnak az a hallatlan előnye, hogy az iskolákat (és tulajdonosaikat) érdekeltté teszik a tanulók minél nagyobb számban történő beiskolázásra és a beiskolázott tanulók megtartására. (Magyarországon a „fejkvóta” alapú finanszírozásra való átállás után a kilencvenes években folyamatosan csökkent a lemorzsolódás.) Bulgária 2008-ban átállt ugyan a normatív finanszírozásra, de a bolgár oktatás regionális összehasonlításban nagyobb tanuló megtartó képessége nem ennek köszönhető.

Az oktatási teljesítménnyel kapcsolatos kormányzati kudarc harmadik oka az iskoláknak nyújtott szakmai támogatások elégtelensége. Az oktatás az egyik leginkább tudásintenzív szolgáltatás. Ez az oka annak, hogy fejlettebb országokban kiterjedt szolgáltatások rendszerét nyújtják az iskoláknak (pl. mérés, értékelés), az igazgatóknak (pl. tanácsadás, coaching), a pedagógusoknak (pl. továbbképzés, szaktanácsadás) és tanulóknak (pl. egyéni fejlesztés, szakszolgálatok). Ezzel szemben Délkelet-Európában a szakmai szolgáltató rendszerek kapacitása elégtelen (nem jutnak el minden iskolához), az általuk nyújtott szolgáltatások tartalmát maguk határozzák meg, szakmai színvonaluk pedig sokszor igencsak elavult. (Például Horvátországban a továbbképzési rendszer törzsét a szakfelügyelet tanácsadóinak egy-két órás előadásai teszik ki.) Szerbiában és Horvátországban létezik egyfajta továbbképzési programakkreditáció, de Horvátországban például a hivatalos listára civil szervezetek programjai szinte soha nem kerülnek fel. A volt Jugoszlávia országaiban sajátos hagyomány, hogy a szakmai és szakszolgáltatásokat az iskola-szervezetbe integrálják: az iskolák nagyszámú pszichológust, logopédust stb. alkalmaznak. Külön iskolai szakma a „pedagógusé” (pedagóg), aki elvben az iskola tanárait és az igazgatót hivatott támogatni az alkalmazott módszerek tekintetében. Ez a rendszer azzal jár, hogy a támogató szakemberek iskolai alkalmazása megakadályozza e szolgáltatások professzionalizálását.

A szükséges oktatáspolitikai iránya

A tanítással és az iskolák működésével kapcsolatos korábban jelzett problémák és a felsorolt kormányzati kudarcok együttes, összegződő eredménye az a Balkán országaira jellemző teljesítmény-profil, amit a „lemorzsoló rendszerek” kifejezéssel írhatunk le. Ezt figyelembe véve a szükséges oktatáspolitikák tartalma röviden így írható le: vissza az alapokhoz – hármas értelemben is. Mindenekelőtt, már középtávon

biztosítaniuk kellene a teljes körű beiskolázást és a lemorzsolódás visszaszorítását, az oktatás „lemorzsoló” jellegének felszámolását. Másodszor, az oktatáspolitikának nagymértékben az oktatás alapozó időszakára (iskola előtti nevelés és iskolai kezdőszakasz) kellene összpontosítania. Harmadszor, ki kellene kényszeríteniük azt a pedagógiai és intézményi működési paradigmaváltást, amely a legfontosabb alapkészségek (kompetenciák) minimális elsajátításához szükséges.

Az oktatáspolitikai mozgástere

Mint láttuk, hogy a régió országainak szinte mindegyike olyan mértékű és jellegű kihívásokkal néz szembe, amire nincs példa Európa más térségeiben, kérdés, hogy az oktatásirányítási rendszereknek mekkora a mozgástere e problémák súlyának enyhítése tekintetében? A továbbiakban a politikaalkotás és -megvalósítás (implementáció) mozgásterét meghatározó, az egész régióra jellemző sajátosságokat foglaljuk össze.

Centralizált oktatásirányítás. A régió minden országa erősen centralizált oktatásirányítási rendszereket működtet. Azok a kérdések, melyeket Magyarországon az iskolák saját maguk szabályoznak, a Balkán országokban részletes központi utasítások tárgyát alkotják. A központi irányító munkája lényegében részletszabályok és a dekoncentrált oktatásirányító hatóság által meghozott eseti döntések meghozásán alapul, az iskolák sem szervezeti, sem szakmai, sem pedig pénzügyi szempontból nem rendelkeznek autonómiával. Az összes releváns funkcionális kormányzati alrendszer ehhez az erősen centralizált irányítási mechanizmushoz alkalmazkodik: a tartalmi szabályozás, a minőségértékelés, a finanszírozás, a humán erőforrásokkal való gazdálkodás és a szakmai szolgáltató rendszer mind központosított mechanizmusok révén történik. Az iskolák (vagy a helyi önkormányzatok) lényegében egyetlen olyan eszköz fölött sem rendelkeznek, amely lehetővé tenné számukra a helyben felvetődő, a helyi-intézményi kontextus függvényében végtelenül sokféle minőségi, eredményességi vagy méltányossági probléma megoldását. Az elmúlt évtizedben szinte mindegyik balkáni ország kísérletezett az oktatási rendszer decentralizációját szolgáló reformokkal. Így például 2001-ben Horvátországban az iskolák az önkormányzatok tulajdonába kerültek, Macedóniában a 2005 óta tartó, ún. „ohridi folyamat” keretében az oktatás fokozatosan az önkormányzatok felelősségi körébe kerül, Bulgária 2008-ban (csak az oktatás területén) az ún. „delegált költségvetések rendszerével” átállt egy részben decentralizált normatív finanszírozási rendszerre, Szerbia pedig a minőségértékelés megújításán dolgozik. Mindezek a lépések azonban érdemben nem változtatták meg a közoktatási rendszer alapvetően centralizált jellegét.

Centralizáció és politikaalkotás. A centralizált rendszerek egyik igen kevésbé hangsúlyozott vonása, hogy „elnyomja” a központi irányítást. A minisztériumok vezetői és apparátusai a minisztérium szintjén megjelenő eseti problémák tömegének adminisztratív kezelésével vannak elfoglalva. Nem egyszerűen az a probléma, hogy döntéshozóknak nincs idejük stratégiai és közpolitikai problémákkal foglalkozni,

ennél sokkal többről van szó: a kormányzat egész működésmódja, a minisztériumokban dolgozó emberek szűk adminisztratív szemléletmódja és minden kialakult irányítási rutin alapvetően az adminisztratív logikát követi. Ennek megfelelően a legtöbb délkelet-európai oktatási minisztérium esetében a klasszikus értelemben vett stratégiai irányításról, azaz a specializálódott központi oktatásirányítási mechanizmusokra jellemző közpolitika alkotásról csak igen nagy jóindulattal beszélhetünk. Tünetértékű, hogy noha néhány ország kísérletezett oktatáspolitikai vagy stratégiai elemzéssel-tervezéssel foglalkozó oktatási minisztériumi szervezeti egységek létrehozásával, és ezek tevékenysége is lényegében kimerült nemzetközi szervezeteknek készülő ország-jelentések összeállításában.

Centralizáció és érdekelt csoportok. A centralizált rendszerek másik vonása a direkt, közvetlenül az oktatási intézményekre irányuló irányítási eszközök abszolút túlsúlya. Ennek kettős következménye van a politikaalkotás módjára: a pedagógusok szerepének hihetetlen mértékű felértékelődése és minden más érdekcsoport súlytalanná válása. Mivel a közvetlen irányítás esetén kizárólag a pedagógusok támogatásán vagy ellenállásán múlik egy politika elfogadottsága, az oktatáspolitikai nagymértékben „pedagógusbarát”. Egy ilyen közegben szinte lehetetlen határozott elvárásokat megfogalmazni és érvényesíteni a pedagógusokkal szemben. Ezt jól jelzi például az a rendkívüli szerep, amit Bulgáriában játszanak a pedagógus szakszervezetek: nem egyszerűen lehetetlen nélkülük bármilyen oktatáspolitikai döntést hozni, de a rendszer irányításában is komoly szerepük van. Így például az országos szintű kollektív szerződések rögzítik a pedagógus továbbképzés aktuális keretszámait, a pedagógus bértábla szorzóit stb. A másik következmény a többi érdekelt csoport súlytalansága: a döntések meghozatalában a szülők, önkormányzatok, kisebbségi szervezetek, szakmai szervezetek, egyházak, ifjúsági szervezetek stb. szinte semmilyen szerepet nem játszanak. A velük való konzultáció a politikai kommunikáció területére csúszik át. Szinte mindegyik balkáni országban létrejöttek intézményesült oktatáspolitikai konzultációs testületek, de ezek vagy súlytalanok, vagy a kormányzati felelősség áthárítását szolgálják.

Politika koordináció. Az erősen hierarchizált (a döntési felelősséget folyamatosan felfelé toló) központi irányítási rendszerekben a politika koordináció szinte mindig mérhetetlenül gyenge. Ez egyaránt vonatkozik a kormányszintre (a központi irányítás egyes szereplői közötti koordinációra) és az oktatási minisztériumokon belüli koordinációra. Az ilyen rendszerekben szükségképpen kialakuló információs monopóliumok, a világosan definiált felelősségi körök hiánya, az informális és az együttműködési készség személyes kapcsolatoktól függő jellege a központi irányítást lényegében szinte kizárólag az egyedi ügyek igen kevésbé formalizált „kezelésére” korlátozza. Mindezek a tünetek nagymértékben jellemzik a régió összes országának oktatásirányítását. Ennek következtében minden olyan kezdeményezés, amelyet „oktatáspolitikaként” írhatunk le, egyértelműen hozzárendelhető egy-egy magasabb beosztású minisztériumi tisztviselőhöz, a politikák sorsa és élettartama is e tisztviselők személyes sorsától és – változó mértékű – befolyásától függ. A po-

litika koordinációt tovább gyengíti, hogy a gondosan előkészített és „egyeztetett” tartalmú előterjesztéseken alapuló döntés-előkészítés csak ritkán alkalmazott eljárás, ugyanakkor a hagyományos adminisztratív típusú irányításmód szinte minden országban nagyon gyenge. Ennek következtében az egyes politikák tartalma ritkán egyértelmű és menet közben – nehezen követhető módon – gyakran átalakul. Összességében az oktatáspolitikai zárt ágazati gettóban működik (amin belül az egyes oktatási szintek és alágazatok közötti kommunikáció minimális), ezért a szociális, munkaerőpiaci és más vonatkozásokkal jellemezhető komplex oktatáspolitikai problémák megoldása szinte reménytelen.

Tervezés. Az előzőekből következik az országos szintű tervezés sajátos működési logikája is. Nagy számban születnek végtelenül hosszú távú (15–20 évre szóló) stratégiák, melyek az általánosság oly szintjén fogalmazódnak meg, ami teljesen lehetetlenné teszi a megvalósításukról való gondolkodást. Szinte ismeretlen az a fajta tényeken alapuló, egy ciklusra vagy egy középtávú fejlesztési szakaszra vonatkozó tervezés, amely megalapozott helyzetértékelésen alapszik, az egyes lépéseket ütemezi, erőforrásokat rendel hozzájuk és sikerkritériumokat rögzít. Szerbiában például az egymásra hivatkozó, az oktatási ágazatot érintő „stratégiáknak” olyan nagy tömege van hatályban, hogy a jelenlegi oktatási kormányzat a közös elemek kiemelésén alapuló kivonat elkészítésével kezdte a munkáját. A stratégiák igen kevés befolyást gyakorolnak a minisztériumok munkájára, lényegében csupán a politikaalkotás egyfajta pótlékeként szolgálnak. E tervezési rendszer témánk szempontjából legfontosabb következménye az, hogy az évtizedes jövőképek és a napi adminisztratív tevékenységek kereteit kijelölő éves minisztériumi munkatervek között tervezési űr van. Alsóbb irányítási szinteken – bizonyos formális, főleg éves munkatervi dokumentumgyártáson kívül – érdemi tervező tevékenység többnyire nem zajlik.

Az oktatáspolitikai tudásháttere. Alapvető ellentmondást jelent, hogy a szóban forgó országokban rendelkezésre álló szerény tudásháttér mellett az irányítás és oktatáspolitikai szereplői nem képesek felmérni, hogy mi mindennek nincsenek tudatában. Az oktatáspolitikai adminisztratív jellege, a bevont szereplők szűk köre, továbbá az, hogy a politikaformálásra nagyfokú személyhez kötődés jellemző, összességében nem teremt megfelelő keresletet az információ- és tudástermelés számára. Mint jeleztük, az oktatási rendszer kevés és kétes megbízhatóságú információt termel. A szükséges tudásháttér magasabb hozzáadott értékű elemei az egyetemi kutatások világában találhatóak, ugyanakkor az oktatással összefüggő empirikus pedagógiai vagy szociológiai kutatásokra ritkán kerül sor. Általában: az „akadémiai” kutatás eredményeinek oktatáspolitikai relevanciája gyenge, vagy az oktatáspolitikai szereplői azt ritkán ismerik fel. Mindez nem pusztán a megfelelő információkon alapuló politikaalkotást teszi lehetetlenné, de – például a politika-, a program- és az intézményértékelés szinte teljes hiánya miatt – az oktatáspolitikák hatásáról sincs semmi információnk. Mindezt egyéni vezetői és szakértői vélelmek helyettesítik.

Implementációs képesség. A politikák implementációjának uralkodó mintája a világon mindenhol a felülről-lefelé irányuló (top-down) implementáció: a tartalmi sza-

bályozáson, finanszírozáson, minőségértékelésen, és más, a rendszerkörnyezet elemeit alkotó funkcionális kormányzati mechanizmusok révén történő befolyásolás. A Balkánon azonban ez változatlanul azt jelenti, hogy az implementáció hierarchikusan szervezett bürokratikus rendszereken (tipikusan a minisztérium dekoncentrált szervezetein) keresztül zajlik, amiről jól tudjuk, hogy a lehetséges diszfunkciók végtelen sokasága szinte minden esetben „implementációs deficitet” okoz. Szakmai szolgáltató hálózat hiányában annak sincsenek meg a feltételei, hogy az implementáció alulról-felfelé irányuló (bottom-up) stratégiáját alkalmazzák (iskolai jó gyakorlatok rendszerszintű kiterjesztése). „Szerencsére” az implementáció elmaradása – valódi monitoring és külső értékelés hiányában – a legtöbb esetben ki sem derül.

Finanszírozási képesség. Itt csupán két közös regionális sajátosság érdemel figyelmet. Az egyik: általában az oktatáspolitikai egyik kiemelt eszköze a pénzügyi ösztönzők alkalmazása. Jelenleg azonban – igen korlátozott mértékben – csupán a bolgár oktatásfinanszírozási rendszer alkalmas arra, hogy pénzügyi érdekeltség megteremtésével ösztönözze az iskolákat és az önkormányzatokat az oktatáspolitikai elvárásokhoz alkalmazkodó viselkedésre. A másik, a költségvetési fejlesztési források szinte teljes hiánya. Ez alól elvben Románia és Bulgária jelentenek kivételt, mert ezek az országok hozzáférnek az EU strukturális alapjaihoz. Gyakorlatilag azonban valódi reformszándékok és kidolgozott oktatáspolitikai elképzelések hiányában ezt a lehetőséget nem nagyon használják ki. (Bulgária például jelentős uniós forrásokat költött tanrenden kívüli programok kisösszegű támogatására, ami sok iskolát boldoggá tett, de érdemi minőségjavulás nem volt várható ettől.) A volt Jugoszlávia országaiban oktatásfejlesztés szinte kizárólag olyan, többnyire kisméretű projektek keretei között folyik, amelyeket nagyszámú nemzetközi donor szervezet finanszíroz, és amelyek nagymértékben függnék e szervezetek napirendjétől. Amit mi fejlesztéspolitikának hívunk, az Szerbiában vagy Montenegróban kimerül a donortevékenységek koordinálásában.

Oktatásfejlesztés. Mint az előző bekezdésből kiderült, a régióban csak igen korlátozottan alkalmazható az oktatáspolitikák implementációs eszközeként alkalmazott oktatásfejlesztés, ez utóbbi nem képes előidézni. Ez nem csupán a források elégtelensége miatt van így, hanem az iskolai fejlesztések külső támogatására szolgáló intézményi kapacitások elégtelensége miatt is. Erre jó példa a Szerbiában zajló világbanki program egyik komponense, amelynek megvalósítása során nem sikerült olyan partnerszervezeteket találni, amelyekre rá lehetett volna bízni inklúziós iskolafejlesztési programok külső támogatását. Az oktatásfejlesztési rendszernek azonban nem csak kínálati, de keresleti oldalon is komoly hiányosságai vannak: a legtöbb balkáni országban az iskolákban nem működnek azok a mechanizmusok, amelyek lehetővé tennék az intézmény konkrét fejlesztési szükségleteinek az azonosítását. Mindehhez az is hozzájárul, hogy a régió oktatási minisztériumainak többsége nem rendelkezik azzal a „háttérintézményi” hálózattal, amely alkalmas lenne nagyobb fejlesztési programok irányítására.

Humán erőforrások. Noha első pillantásra ez meglepőnek tűnhet, a hatékony irányítás és oktatáspolitikai szempontjából nem jelent szűk keresztmetszetet a magasan képzett és felkészült szakemberek hiánya. (Itt azért kell szót ejtenünk erről, mert a legtöbb nemzetközi szervezet strukturális és intézményi problémákra könnyen megvalósítható kapacitás-építési programokkal válaszol.) A szakemberhiány különösen nem jellemző a volt Jugoszlávia országaira, amelyek hagyományosan nyitottak a világra, s egyre kevésbé igaz Bulgáriára és Romániára, ahol az egyetemekről kikerülő új nemzedékek belépése, és az intézmények mind erősebb nemzetközi (különösen uniós) együttműködésekbe való beágyazottsága sokat enyhít e problémán. Szinte mindegyik balkáni országban alapvetően a szakmai-emberi erőforrások kihasználatlansága, illetve a rossz intézményi kontextusban és pazarló módon történő felhasználása okozza a gondot.

Összefoglalva: a régió országaiban észlelt oktatási kihívások és a régió kormányzatainak oktatáspolitikai válaszadó képessége nincsenek egyensúlyban. A kívánatos oktatáspolitikák alapfeltétele tehát olyan rendszerszintű változtatások végrehajtása, amelyek hatására javul az oktatásirányítás problémamegoldó-képessége. Ehhez az út további decentralizációs lépéseken át vezet: egyfelől javítani kell az iskolák és a helyi önkormányzatok problémamegoldó képességét és egyben felelősebb működésre kell ösztönözni őket, másfelől ugyancsak javítani kell a központi irányítás stratégiai irányító képességét.

RADÓ PÉTER

IRODALOM

- BISCHOFF, CASANDRA (2009) Financing Systems for Better Schools. In: CASANDRA BISCHOFF (ed) *Public Money for Public Schools*. Financing Education in Southeastern Europe. Budapest, LGI/OSI., pp. 1–20.
- OECD PISA 2006. *PISA 2006 results*. Tables, figures, annex materials and online database. (http://www.oecd.org/document/2/0,3343,en_32252351_32236191_39718850_1_1_1_1_00.html)
- PIRLS 2006, (2007) International Report. IEAs Progress in International Reading Literacy Study in Primary Schools in 40 Countries. IEA.
- PROGRESS TOWARDS THE LISBON OBJECTIVES IN EDUCATION AND TRAINING. INDICATORS AND BENCHMARKS 2008, (2008). Commission staff working document. Brussels, Commission of the European Communities.
- RADÓ PÉTER (2009) Equity in Education – Synthesis Report: The Potential and Limitations of the Learning Outcomes Based Approach. Policy-making for equity in education in Austria, the Czech Republic, Hungary, Slovakia and Slovenia. In: *Equity in Education*. Country Notes of a Central-European Project 2009. Tempus Public Foundation, Budapest. pp. 153–196.
- RADÓ PÉTER (2010/a) Governing Decentralized Education Systems. Systemic Change in the South-East European Context. 2010. OSI – Local Government and Public Administration Reform Initiative. p. 339.
- RADÓ PÉTER (2010/b) School Failure in Serbia. Psihološka istraživanja, Belgrade, No. 1., pp. 59–89.
- SZŰCS JENŐ (1983) *Vázlat Európa három történeti régiójáról*. Gyorsuló idő, Budapest, Magvető, p. 136.
- VULNERABLE GROUPS IN CENTRAL AND SOUTHEASTERN EUROPE. 2005. UNDP