

## DOKUMENTUM

---

Az alábbiakban az OECD oktatási bizottságának tanulmányából olvashat részleteket az Olvasó. A témaválasztás – azaz az iskolák intézményi mozgásterének tudatos tágtítása – nem hat újdonságként a hazai közvélemény számára. A magyar iskolarendszer egyike a leginkább decentralizált módon működőknek Európában. Ugyanakkor meglehetősen kevés erőfeszítést történt eddig a hazai változások fogalmi átgondolása, osztályozása és elemzése terén.

A dokumentum műfaja is figyelemre méltó. Az oktatási bizottság *Az oktatás hatékonysága és az oktatási erőforrás-gazdálkodás* címmel kiadott tanulmánya egy azon munkák közül, amelyek megelőzik a szakmai közvélemény által oly sokra tartott OECD-jelentéseket. A munka 1993-ban indult meg kilenc európai állam bevonásával. A nemzeti jelentéseket 1994-ben véglegesítették. Ennek összehasonlító szemlélettel megformált változata olvasható az alábbiakban. A munkaanyagot 1995-ben vitatták meg, OECD-konferencia keretében. Ez az az üzemszerű működés, melybe Magyarországnak 1996 második felében már teljes jogú tagállamként lesz módja bekapcsolódni. A csatlakozás átrendezheti az oktatáskutatás szakértői hátterét, beleértve annak referenciáit és tudásanyagát is.

Setényi János

### A MEGNÖVEKEDETT ISKOLAI AUTONÓMIA KITERJEDÉSE

Az iskolai autonómia reformok során létrejött kiterjedése a tanulmányozott rendszerekben eltérő. Bizonyos szempontból tükrözi a bevezetett reformok egyedi vonásait és az egyes országok viszonyait. A vizsgált rendszerek többségében a megnövekedett iskolai autonómia irányába tett lépések az egyéb oktatási reformok részeként vagy kiegészítéseként történtek. Bármennyire széleskörű is az iskolai autonómia kiterjesztése, hatóköre korlátozott marad.

#### A döntéshozatal teljes köre

Az iskolai autonómia kiterjedése a legtöbb rendszerben korlátozott. A döntéshozatal helyére vonatkozó OECD indikátorok szerint a középiskola alsó osztályaiiban a tanulmányozott tizennégyből tizenkét országban az iskolák a vizsgált döntések kevesebb mint felét hozták meg formálisan. A tizennégyből tizenhárom országban az iskolák formális autonóm felelősséggel tartoztak döntéseik egyötödével vagy annál kevesebbel kapcsolatban.

---

*Effectiveness of Schooling and of Educational Resource Management. Synthesis of Country Studies.* Paris, OECD Directorate for Education, Employment, Labour and Social Affairs, Education Committee. Részletek. Várady Eszter fordítása.

Annak ellenére, hogy az országjelentésekben vizsgált reformok között szerepelt az iskolai autonómia növelésének célja, a jelentések szerint az autonómia a reformok által érintett iskolákban korlátozott marad. Spanyolországban „... a hatalom elosztása a központi hatóságoktól az iskolákhoz, illetve a helyi és területi hatóságokhoz az utóbbi évek reformjainak egyik eleme. Számos közülük közvetlenül vagy közvetetten tágabb értelemben hatással van az oktatási finanszírozás menedzsmentjére. Általánosságban a reformok a három jelentősnek tartott döntéshozatali terület közül kettőre összpontosítanak: a költségvetésre és a tantervre, a munkaügyi kérdéseket továbbra is a központi vagy területi hatóságokra bízzák.”

Spanyolországban és egybeült az iskoláig leosztott felelősség mértéke bizonyos kööttségeket és véleményeket tükröz, mikor olyan döntéseket hagynak központi hatáskörben, amelyeket egyrészt a központi hatóságok alapvető felelőségeként tartanak számon, másrészt viszont terhet rónak velük egy-egy iskolára (pl. kollektív alku-megállapodások), illetve amelyek iskolai szinten meghozva kevésbé költségérzékenyek, vagy biztonságosak (pl. biztosítás, munkajog, nagyobb javítás, őrzés/felügyelet, adózás, szállítás, élelmezés).

Az Egyesült Államok jelentése e kööttségeket és véleményeket hangsúlyozza. Megjegyzik, hogy az iskolában működő menedzsment megvalósítását jogi keretek korlátozzák: „formális és informális korlátozások szövetségi, állami, körzeti és iskolai szinten. Kollektív alku-megállapodások, valamint körzeti, állami és szövetségi szabályok és szabályozások (szövetségi szinten különös tekintettel a szövetségi pénzforrások felhasználására és az egyenlőség jogi védelmére) formálisan korlátozzák az újításokat és az iskolai menedzsment reformjainak potenciális hatását. Informálisan a tisztesség és a viselkedési szabályok iskolai szintű betartása korlátozhatja a döntéshozó hatóságot.”

Ily módon negyvenegy államban a körzeti (helyhatóság) szinten kötött kollektív alku-megállapodások „nagyértékben korlátozzák az egyes iskolák hatáskörét ... a NEA-val (National Education Association, Nemzeti Oktatási Szövetség) kötött és formális megállapodásokkal szabályozott, az újrastrukturálást célzó projektek mintegy egyharmada kifejezett előírásokat tartalmaz az iskolai tényezőkhöz delegált hatáskörrel. ... A körzetek gyakran állapítanak meg további korlátozásokat költségvetési felosztással és a beszállítók kiválasztásával kapcsolatban.”

Az iskolai autonómia legjelentősebb korlátozása a tanterv és a külső értékelés területén látszik érvényesülni. Egyetlen rendszer sem valósítja meg az iskolai szintű autonómiát teljes egészében, egy-egy iskola egyedi kívánalmai, a tantervi választék vagy a tanulók teljesítményének külső értékelése alapján. Míg az állami, nemzeti vagy oktatási rendszerbeli szabályozástól való szabadság e területeken a némely reformer által szorgalmazott „piaci” megközelítés az oktatás területén logikus alkalmazásnak tűnhet, a tanulmányozott rendszerek ezt nem alkalmazták. Sőt, a tanterv és a külső értékelés feletti ellenőrzés néhány rendszerben bővült.

Az Egyesült Államokban például az egyes államok megszigorították korlátozásait a nyolcvanas években „megemelt középiskola követelmények, minimális tudományos kompetencia vizsgáztatás és tanárok vizsgáztatása útján. Ezenkívül a nemrégiben vizsgált 43 államban 77% állított fel tartalmi standardokat (a tudás, készségek, és egyéb, az iskolában elsajátítandó tananyag leírása), 53% osztott ki tantervi útmutatókat (olyan tevékenységek és könyvek példákkel illusztrált leírása, amelyeket a tanárok használhatnak a tanulók teljesítmény-standardok szerinti felkészítése közben) és 46% állított fel tanulói teljesítménystandardokat (a tartalmi tudás különböző, a tartalmi standardokban megállapított szintjei).”

Az iskolai autonómiát a tanterv és az értékelés terén korlátozó kereteken belül az egyes iskoláknak jelentős mozgástere van a tanterv néhány elemének meghatározására. Spanyolországban az egyes „oktatási közösségek” sajátosságaiktól függően lehetőséget kapnak, hogy a

minden iskola számára kidolgozott oktatási terven keresztül saját szándékaikat is megfogalmazzák a törvényileg szabályozottan szereplő akadémiai, szakmai, személyes és szocializációs képességek mellett. Ehhez hasonlóan az Egyesült Államokban a iskolai vezetés mellett „az iskolák módosíthatják, illetve kiegészíthetik a létező tantervet és utasításokat, vagy némely esetben új tantervet fejleszhetnek ki iskolájuk megalapozott szükségletei és prioritásai alapján. Általában az iskolák a választható programok milyenségét maguk állapíthatják meg, csakúgy mint az oktatás módját.”

Általánosságban mindazonáltal a tanterv és a külső értékelés rendszerszintű ellenőrzése nyilvánvaló, és ezt iskolai szinten támogatják. Ahogy az ausztrál jelentésben szerepel: „egy iskola sem rendelkezik idővel és erőforrásokkal a tantervi áttekintés elvégzéséhez; az iskolák a minisztériumokhoz és a tantárgyi szövetségekhez fordulnak szempontokért, irodalomért, valamint szakmai fejlesztésért és nagyra értékelik munkájuk jelentőségének ilyenét biztosítását.”

## Autonómia a tanárok alkalmazása terén

Különbségeket lehet kimutatni a tanárok alkalmazása terén szabadságot élvező, illetve az ilyen felelősséget nem kapott iskolák között.

Az angliai és walesi válogatott iskolák alapján készült Egyesült Királyságbeli jelentés szerint a tanárok alkalmazásának felelősségét az iskola nagy jelentőségű feladatának tekintik. E két rendszerben a tanárok alkalmazásának ellenőrzése minden állami iskola esetében az igazgató feladata. Az ellenőrzés mellett a helyi önkormányzat iskolákhoz rendeli azokat az anyagi eszközöket, amelyeket korábban szolgáltatás formájában kapott. Az Egyesült Királyság jelentésében szereplő sikeres iskolák esetében az alkalmazás nagyobb szabadsága azt eredményezte, hogy a nem tanári munkakörök jelentősége felértékelődött, pl. az adminisztratív vezető kinevezése (továbbá a vezető tanár és helyettesei) a vezetői szerkezet magasabb fokára, amely az iskola igazgatójának elképzelését tükrözi beosztottai képességeinek megfelelő arányairól.

A vizsgált iskolákban a tanárok alkalmazásában nyert új felelősségi köröket különböző módon használták fel:

- „Az iskolák szükségleteik szerint dönthetnek tanárok alkalmazásáról, pl. több tanár felvételéről; tantervi elemzés készítése a tanárok felváltása céljából; a tanárok helyettesítési célra való alkalmi igénybevételének csökkentése; képesség a hosszú távú tervezésre és a tanterv kulcsterületeinek védelme a tanulók számának időleges csökkenésekor; további tanárok felvétele az egész tantervet átfogó információs technológia kidolgozására; ifjúságvédelmi tanár alkalmazása.
- Nagyobb rugalmasság biztosítása áltál, hogy az igazgatóhelyettest vezetőtanár váltja fel; a vezetőtanárok felelősségi körének áttekintése és átalakítása; több tanórán kívüli idő biztosítása a szaktárgyi munkaközösség vezetői számára; több tanítási idő vásárlása egyéni oktatás céljára; a tanárok tanítási idejének csökkentése és annak közösségi oktatásra fordítása; munkaidő kijelölése tantervi koordináció és az új tankönyveket készítő munkaközösséggel való tanácskozás céljára; az álláshirdetés és az alkalmazásról hozott döntés meggyorsítása.
- A fizetés, munkakörülmények és szakmai fejlődés területére delegált felelősség felhasználása a fejlődést ösztönző bérezzel; az ösztönző bérezzel alkalmazottak számának növelése; időtartamban korlátozott ösztönző bérezzel, ennek részleg közötti mozgatása az egész iskolát átfogó információtechnológiai rendszer bevezetése érdekében; a szakmai fejlesztési költségvetés részlegéhez történő delegálása.
- A kiegészítő tevékenységet végző alkalmazottak tantervi szempontú kihasználásának újragondolása, szakképzett könyvtáros és segédzsemet alkalmazása a tanulókkal való közös munka

céljára, informatikai szakember alkalmazása a tanulókkal való közös munka céljára, további technikusok a természettudományos gyakorlati feladatok megkönnyítésére, nyomdai technikusok az előadások megjelenítésére és a házon belüli tananyag sokszorosítására, osztálytermi segéderő a matematika tanításához, leíró személyzet a tananyag előállításához.”

## Rendszerszintű előkészítés és a növekvő iskolai autonómia támogatása

Az iskolai autonómia sikeres bevezetése és alkalmazása számos országban a rendszerszintű előkészítéstől és támogatástól függ. Rendszerszintű lépés pl. a tanterv vagy szabályozó keretrendszer bevezetése, amely az iskolai döntéshozatalt irányítja vagy megengedi, valamint az egyes iskolák döntéseinek (pl. tanárok alkalmazása) megvalósításához nyújt támogatást.

Néhány országban irányelveket és kereteket dolgoztak ki a reformok által érintett funkcionális területeken, amelyek elég szélesek ahhoz, hogy a helyi döntéshozatálnak és kezdeményezésnek teret engedjenek, de világosak és megfelelően részletesek a döntések és kezdeményezések „irányításához”. Németországban (Észak-Rajna-Vesztfália) a jelentés szerint „az iskolák nem lettek volna képesek a decentralizálódásra és egyénibb vonások kidolgozására, ha az irányelvek nem általánosságban, hanem részleteikben lettek volna kidolgozva. Így egy általános keretrendszer támogatta a tanárokat kreatív elképzeléseik kidolgozásában. Az alapvető célokra összpontosítás és a széleskörű témák kijelölése csökkentette a tananyagot és ilyen módon a tanárookra nehezedő nyomást, teret engedve egyéni elképzeléseiknek és olyan más meghatározó tényezőkké, mint pl. a tanulók érdeklődése figyelembe vételének.

Ausztráliában szélesebb, rendszerszintű adminisztratív keret jött létre decentralizációs céllal. „Az Oktatási Minisztérium által kiadott, a »Jobb Iskolák« programban létrejött négy dokumentum alapozta meg a decentralizációt. Témáik: iskolafejlesztés tervezése, iskolai döntéshozatal, iskolai pénzügyi tervezés, vezetés és iskolai elszámoltathatóság.”

A vizsgált ausztrál államban bekövetkezett változások minden bizonnyal túlmennek a széles adminisztratív kereten, mivel a minisztérium „jelenleg tekinti át a szabályozókat a döntéshozatali decentralizáció fényében”. A decentralizáció megtörténtével „új szabályozókra van szükség, amelyek a különböző iskolák különböző döntéseit kezelni tudják és amelyek ellenőrzés helyett lehetőséget teremtenek”, és „a körzeti vagy központi hivatalokból szükséges támogatás figyelmes, semmint ellenőrző jellegű”. Továbbá, az efféle keretek képessé tennék az iskolákat arra, hogy „az oktatáson kívüli területről; az iskolaigazgatókat arra, hogy az igazgatói hálózat útján kérjenek segítséget”.

Különösen jelentős, a fentiekben ismertetett szabályozási változás érintette a pénzügyeket. Az ausztrál jelentésben azt a nézetet találjuk, hogy „a pénzügyi forrásokat lehetőség szerint költségvetésének kialakításakor elérhetővé kell tenni az iskola számára”, amely állapot „az anyagi juttatások adminisztrációja finomításával érhető el, pl. a kormány által fenntartott iskolák esetében egyutas juttatásokkal, amely fokozott rugalmasságot és ellenőrzést biztosít a visszatérő költségvetés esetében”.

Az értékelés, tanácsadás és munkaerő-fejlesztés terén sok éven át rendszerszintű támogatás érkezett az iskolákhoz. A nagyobb iskolai autonómiát biztosító rendszerek esetében az ilyenfajta támogatás szintje és szervezetsége javul. A különbségek fellelhetők az országok között a változásokkal kapcsolatos véleményekben és tapasztalatokban.

A vizsgált ausztrál államban „a decentralizáció a minisztérium tantervi osztályának, valamint a tantárgyi szakfelügyelők pozíciójának megszüntetését jelentette, a tantervi kérdések ügye az iskolai tantárgyi munkaközösségek vezetői és az iskolaközi hálózatok felelősségi körébe került.

A tanárok szívesen emlékeznek vissza a szakfelügyelők iskolák közötti koordinációs, a tanárok alkalmazásában betöltött szerepére, valamint a tanárok által készített tananyagokat ellenőrző tevékenységére, amelyre a szerzőknek nem volt megfelelő ideje, lehetősége és tapasztalata.”

Spanyolországban az iskolaszintű tanácsadó szolgáltatásokat erősítették meg. „Az oktatás-látogatási szolgáltatást egyre fokozódóan decentralizálták azzal a céllal, hogy közelebb hozzák azt az iskolákhoz. Ezenkívül arra törekedtek, hogy tanítási tanácsadó jellegét növeljék, szemben az addigi ellenőrzési funkcióval. Ennek ellenére az iskolák és a látogató felügyelők között nem fejlődött ki szoros kapcsolat, bár az utóbbiak rendszeresen látogatják az iskolákat. A tanárok nem érzik, hogy a felügyelői látogatás segíti munkájukat.”

Ellentmondó helyzet rajzolódik ki Belgium (flamand tartomány) jelentéséből, ahol új felügyelői és pedagógiai tanácsadói szolgálatot alakítottak ki. „Azok az iskolák, ahol az új ... szolgálatoktól már tettek látogatást, úgy értékeli, hogy az új erőforrások egyértelműen pozitív hatást gyakorolnak az oktatás minőségére. A még nem látogatott iskolák hatékonyságuk javítását várják.”

A tanárok alkalmazásával kapcsolatban néhány rendszerben már tettek lépéseket, hogy felkészítsék a tanárokat a decentralizációs folyamatra és az abba való bevonásukra. A vizsgált ausztrál államban a szakmai fejlesztési tevékenységet oly módon választják meg, hogy „a rendszer által kijelölt programokban való részvétel helyett inkább az iskolák állapítják meg a számukra legnagyobb haszonnal járó területeket”. Ennek eredményeképpen „az iskolák az egész intézményre kiható tervezést és megvalósítást kezdeményeznek. ... A tanárok meggyőződése, hogy az iskolai szinten egyénileg és közreműködésükkel megfogalmazott igény célzott kialakítása pozitív hatású, ... csökkenti a szervezet, az iskolaszervezet, a tanítás és a tanulás merevségét”. Ily módon a tapasztalatok szaporodásával „a tanárok tudása növekszik, amely az iskolákban jobb pénzügyi és tantervi döntéshozatalhoz vezet. ... A szélesebb tudás teljesebb értékű vitára ösztönöz, több cselekvési lehetőséget és döntéshozatali információt kínál.”

Németországban (Észak-Rajna-Vesztfália) a reform sikere szempontjából különösen fontosnak tartották a tanárok felkészítését a tantervi innováció terén. A jelentés így fogalmaz: „Annak érdekében, hogy az iskolák egyre fokozódó mértékű önállósítást értek el és saját profilt dolgoztak ki, alapvetően öt tényező megvalósulására volt szükség:

- a tanárok számára alkalmat teremtettek a találkozásra és megbeszélésre informális csoportokban, amely új szempontokat és tanulási lehetőséget nyújtott;
- az iskolában rendelkezésre álló képességeket mozgósították és megerősítették, amely megalapozza a gyakorlati tudás és elemzőképesség további fejlesztését, míg külső szaktudás segítségével és új munkatársak felvételével az új képességeket egyidejűleg további képzési formák felhasználásával fejlesztették;
- szisztematikusan fejlesztették a külvilághoz fűződő kapcsolatokat (az iskolát körülvevő lakóközösség, szülők, iskolán kívüli oktatóhelyek), ezzel erősítették az iskola kapcsolatait a tanárok látókörének szélesítése és fogékonyságuk erősítése céljából, ugyanakkor támogatást, partnerkapcsolatokat és visszajelzési lehetőséget is nyertek;
- áttekintették az iskola személyi fejlesztési lehetőségeit, néhány kiválasztott területen sikerrel kecsegtető lépéseket tettek anélkül, hogy a kipróbált és eredményes területeket idő előtt felszámolták volna;
- az iskolaigazgatók támogatást nyújtottak annak érdekében, hogy az iskola fejlődése érdekében ható erők felszabaduljanak, oly módon, hogy a fejlesztő munkát értékelték, megbecsülték, iskolán kívüli kapcsolatokat és továbbképzési lehetőséget teremtettek.”

Az iskolai szintű tantervi fejlesztés volt a célja a hatóságokban Németországban (Bajorország) is, ám ott kevésbé találtak pozitív fogadtatásra. A tanárok szerint jelentős probléma „a kísérő információ és a tanártoábbképzés hiánya az új tanterv osztálytermi bevezetésénél. Ez a vélemény részben az új tantervvel, azaz a tantervi csoportmunkával kapcsolatos bizonytalanságot tükrözi, de írásos utasítások és tanári kézikönyvek csupán az új tanterv egy részéhez voltak biztosítva és korábban sokkal hasznosabbak lettek volna. ... Az új vonásokkal kapcsolatos információhoz jutás lehetősége változó volt a tanárok számára, főleg a városi, illetve vidéki viszonyoktól függött a szemináriumokra és konferenciákra jutás szerint. Néhány iskolaigazgató iskolai »marketing-stratégiát« kért számon a hatóságoktól, amely az új tanterv bevezetését szorgalmazta volna az iskolai adminisztrációs munka támogatásával.” A rendelkezésre álló pénzügyi lehetőségeket elégtelennek találták az új tankönyv/eszközigény kielégítésére, számos esetben az új tankönyvek nem készültek el az új tanterv bevezetését követő második évben sem.

Németország (Bajorország) jelentésének összefoglalása általánosan alkalmazhatónak látszik a tanárok hatékony bevonására a decentralizáció adta új felelősségi körök gyakorlásába: „Az átmenet problémáinak sikeres kezelése és a pedagógiai célok megvalósítása kizárólag külső segítséggel történhet, ellenkező esetben a tanárok úgy érzik, hogy óriási teher nehezül rájuk és magukra hagyták őket. A változások, ideértve a hivatalosakat is, nem vezethetők be egyedül; előkészítésüket és gondos megvalósítási háttérüket biztosítani kell.”

## Összefoglalás

Az országok közti óriási iskolai és oktatási reformok terén tapasztalható különbségek figyelembe vételével is minden oktatási rendszerben megfigyelhető a megnövelt iskolai autonómia kedvező hatása a reform által érintett oktatási rendszerre, iskolákra, tanárookra és diákokra. E kedvező hatások nem kimutathatók a teljes rendszerben, a kilenc országra kiterjedő vizsgálat általánosságban rávilágított olyan vonásokra, amelyek a reformok kiterjedését és természetét jellemzik, valamint jelzik a megnövekedett autonómiával rendelkező iskolák hatékonyságát.

A nem egyöntetű iskolai tapasztalatok egyik lehetséges tanulsága, hogy az iskolai hatékonyság kutatásának eredményeit, amely többek között a vezetők és a tanárok döntéshozatalban való részvételét is jelenti, nem alkalmazták teljes mértékben a döntéshozatalt az iskolába delegáló rendszerekben. Ellentmondásként hat, hogy ilyen rendszerekben az iskolák nem rendelkeznek a nagyobb döntéshozatali felelősség hatékony gyakorlásához szükséges kellő szakértelemmel – néhány esetben látókörrrel. Még egy tanulság levonható. A felelősségi köröket decentralizáló rendszerekben új kapcsolatrendszerek és feszültségek alakulnak ki az iskolával és az iskolán belül. A megnövelt autonómiát bevezető reformok olyan stratégiákat is kell hogy tartalmazzanak, amelyek termékenyen alapoznak az új kapcsolatokra és csökkentik a feszültséget. Ilyen stratégiák lehet az iskola-szintű tényezők szakmai fejlesztése iskolán kívül, valamint a központi célok és a helyi kezdeményezések közötti hatékonyabb egyensúly megteremtése.