

Az állam, a helyi önkormányzatok és az iskolák közötti felelősség-megosztás a közoktatás irányításában

TARTALOM

Bevezetés	1
Irányítási szintek és irányítási modellek a fejlett országok oktatási rendszereiben	2
Irányítási szintek, feladatok és hatáskörök	2
Irányítási szintek és erőforrások	5
Általános közigazgatás és oktatásirányítás	6
Az állam szerepe	8
A helyi és területi önkormányzatok szerepe	10
Az intézményi önállóság tartalma és terjedelme	13
Összefüggések, trendek, prioritások	14
A szabályozási és irányítási mechanizmusok alakulása	14
Változások az oktatási rendszerek irányításában: decentralizációs folyamatok	15
Az irányítás és az eredményesség kapcsolata	17
Az oktatásirányítási és szabályozási rendszerek értékelése és elemzése	19
Következtetések a magyar közoktatás számára	19
Hivatkozott irodalom	21
Függelék	23

Bevezetés

E tanulmány az Oktatási és Kulturális Minisztérium felkérésére készült. Célja annak bemutatása, hogy a fejlett országokban hogyan alakul az állam, a helyi önkormányzatok és az iskolák közötti felelősség-megosztás a közoktatás irányításában, és ennek alapján javaslatok megfogalmazása a magyar közoktatás irányítási rendszerének a továbbfejlesztésére.

A fejlett országok közoktatási rendszerei az állam, a helyi közösségek (települési és területi önkormányzatok) és az intézmények közötti kiegyensúlyozott felelősség-megosztás irányába fejlődnek. Ez nem csupán az oktatási szektorra jellemző, hanem általában jellemzi a modern államok kormányzati-közigazgatási rendszereinek a fejlődését. Azt a modellt, amely felé e fejlődés tart gyakran a többszintű kormányzás (*multi-level governance*) fogalmával írják le (OECD, 2008a).

Az iskolai és helyi önállóság fontosságával kapcsolatban a nemzetközi szakmai és szakpolitikai közvéleményben ma lényegében konszenzus uralkodik. A kiemelkedő oktatási eredményeket elérő országok gyakorlatának elemzése azt mutatja, hogy a helyi-intézményi önállóság megfelelő visszajelzési és érdekeltségi/szankcionálási mechanizmusok mellett az eredményesség egyik meghatározó tényezője (OECD, 2004a). E konszenzus tükröződött

vissza többek között a közelmúltban akkor, amikor a jövő iskolájáról lezajlott uniós konzultációs folyamat azt mutatta, hogy a tagállamok számára kiemelt cél mind az iskolák önállóságának és rugalmasságának, mind a helyi közösségek felé történő nyitottságának az erősítése (Centre for Strategy & Evaluation Services, 2008).

Az alábbiakban a témában rendelkezésre álló releváns nemzetközi irodalom és adatok alapján azt mutatjuk be, hogy az elmúlt évtizedben hogyan alakult az állam, a helyi közösségek és az intézmények közötti felelősség-megosztás a fejlett országok közoktatás-irányítási rendszereiben és melyek e területen a meghatározó trendek.

Irányítási szintek és irányítási modellek a fejlett országok oktatási rendszereiben

A fejlett országok oktatásirányítási rendszerei első pillantásra meglehetősen nagy tarkaságot mutatnak: nemcsak sokféle modell létezik egymás mellett, de ezek folyamatosan változnak is. A változásuk nagymértékben bonyolítja megismerésüket és megértésüket: egy-egy pillanatkép alapján szinte semmit nem tudhatunk meg róluk. Előfordulhat, hogy az alapvető információk alapján egy-egy sikeres országban valamilyen mintázatot látunk, ugyanakkor az kevésbé jelenik meg a szemünk előtt, hogy a meghatározó társadalmi és társadalmi csoportok e modellt esetleg a fejlődés akadályozónak tartják, és szeretnének megszabadulni tőle, illetve hogy már folyik azoknak a reformoknak az előkészítése, amelyek nyomán a vizsgált modell várhatóan átalakul. Ezért a pillanatképek mutatta deskriptív megközelítés mellett szükséges tartalmasabb információk alapján azokat a dinamikus folyamatokat is elemeznünk, amelyek nyomán a modellek változnak.

Irányítási szintek, feladatok és hatáskörök

Az oktatásirányítás szintjei általában megfelelnek a közigazgatási rendszerek szintjeinek. Ennek megfelelően beszélhetünk központi, területi és helyi igazgatási szintekről, de a területi irányítás általában további szintekre tagolódik. A központi szint mást jelent a szövetségi államok (pl. Európában Németország vagy Ausztria), mint az egységes államszerkezetű országok esetében, az előbbieken ugyanis a szerepe általában korlátozott, mivel a közoktatás az ilyen országokban jellegzetesen a tartományi felelősség (így a mi állami irányításunknak megfelelő struktúrákat inkább a tartományi szinten találjuk). A területi szint maga is több szintre tagolódhat, így például Franciaország 26 közigazgatási régióra oszlik, amelyeken belül 100 kisebb közigazgatási egység (megye) található, és ez utóbbiak további kisebb egységekre oszlanak. Az, hogy ezekre a szintekre milyen oktatásirányítással kapcsolatos feladatok rakódnak számos tényezőtől függ, így különösen attól, hogy az oktatás igazgatás hogyan kapcsolódik az általános közigazgatás rendszeréhez (erről részletesebben lásd a következő részt).

Az OECD kategóriarendszere, amelyet a nemzetközi szervezet legutóbbi, e témába vágó – kizárólag az *alsó középfokú* oktatást megcélzó – adatgyűjtése során követet, hat irányítási vagy döntéshozatali szintet különböztetett meg (OECD, 2008b). Ezek a következők voltak:

- Központi kormány (*Central government*)
- Állami kormányok (a szövetségi jellegű államszervezettel rendelkező országokban - *State governments*)
- Tartományi/regionális hatóságok vagy kormányok (ez a nem szövetségi jellegű államszervezettel rendelkező országokban a központi kormány alatti első döntési szint - *Provincial/regional authorities or governments*)

- Alsóbb szintű regionális vagy településközi hatóságok vagy kormányok (*Sub-regional or inter-municipal authorities or governments*)
- Helyi hatóságok vagy kormányok (a legkisebb közigazgatási egység - *Local authorities or governments*)
- Iskolák, iskolai szintű irányító testületek (*School, school board or committee*)

Az egyes irányítási (döntéshozatali szintek) közötti felelősség és feladatmegosztás egyetlen oktatásirányítási rendszerben sem könnyen leírható, hiszen igen gyakori, hogy bizonyos feladatok inkább az egyik, más feladatok inkább egy másik irányítási szinthez rendelődnek hozzá, és a döntéshozatal *terjedelme* is változhat. A feladatok leírására az OECD az általa alkalmazott kategóriarendszerben az egyszerűség kedvéért csak négyféle feladatcsoportot különböztetett meg, de a feladatok ennél jóval részletesebb módon és másfajta osztályozásban is felbonthatóak. E feladatcsoportok az alábbiak voltak (OECD, 2008b):

- *A tanítás megszervezése* (például döntés arról, hogy ki melyik iskolába kerüljön és hogyan alakuljon az tanulók iskolai pályafutása, továbbá döntés a tanításra fordított időről, a tankönyvek és taneszközök megválasztásáról, a tanulók csoportokba osztásáról, a tanulóknak nyújtott szakmai szolgáltatásokról, a tanítási módszerekről, a tanulók értékeléséről vagy rendszeres munkafeladataikról)
- *Személyzeti menedzsment* (pl. döntés a tanárok alkalmazásáról és elbocsátásáról, a feladataikról, a munkavégzés feltételeiről, ezen belül a bérezésről)
- *Tervezési és szerkezeti kérdések* (pl. döntés az iskolák létesítéséről és bezárásáról, az évfolyamok számáról, a tanulmányi programok szerkezetéről, a tanított tantárgyakról, a formális végzettséghez vezető programokról és magukról a végzettségekről)
- *Forrásallokálás és forrásfelhasználás* (pénzügyi döntések)

Fontos hangsúlyozni, hogy a közoktatás egyes alrendszerre (iskolaelőtti nevelés, alapfokú oktatás, általánosan képző közfokú és szakképző középfokú oktatás) eltérő megoldások lehetnek jellemzőek. Az OECD itt idézett elemzése, mint említettük, az alsó középfokú oktatásra (ISCED2) fókuszált.

Ami a döntéshozatal terjedelmét vagy módját illeti, az OECD adatgyűjtése során négyféle módot különböztettek meg: (1) a teljes önállósággal meghozott döntések, (2) más szinten lévő döntéshozókkal történő egyeztetéssel meghozott döntések, (3) az önállóan, de felsőbb hatóságok által megszabott keretek között meghozott döntések és (4) az egyéb módon meghozott döntések.

Noha a fenti háromdimenziós (szint, terület, mód) kategóriarendszer kellően komplex, ahhoz, hogy lehetővé tegye döntések végtelen komplexitású világának a megragadását, messze nem elegendő. Gondoljunk csak arra, milyen óriási eltérést jelent például az, ha az „alsóbb szintű regionális vagy településközi hatóság” a központi kormány által kinevezett tisztviselő vagy a helyi lakosság által megválasztott helyi politikusok ellenőrzése alatt működik (erről lásd részletesebben a következő részt). Vagy mekkora eltérés lehet az „önállóan, de felsőbb hatóságok által megszabott keretek között meghozott döntések” között attól függően, hogy ezek a keretek mennyire szűkre vagy tágira szabottak. Hasonlóképpen: mennyire eltérő az, amikor a felelősség-megosztás adott módja évtizedek óta működik attól, amikor mondjuk azt csak egy két évvel ezelőtti átfogó reform nyomán hozták létre, és még alig van tapasztalat az adott modell működőképességéről.

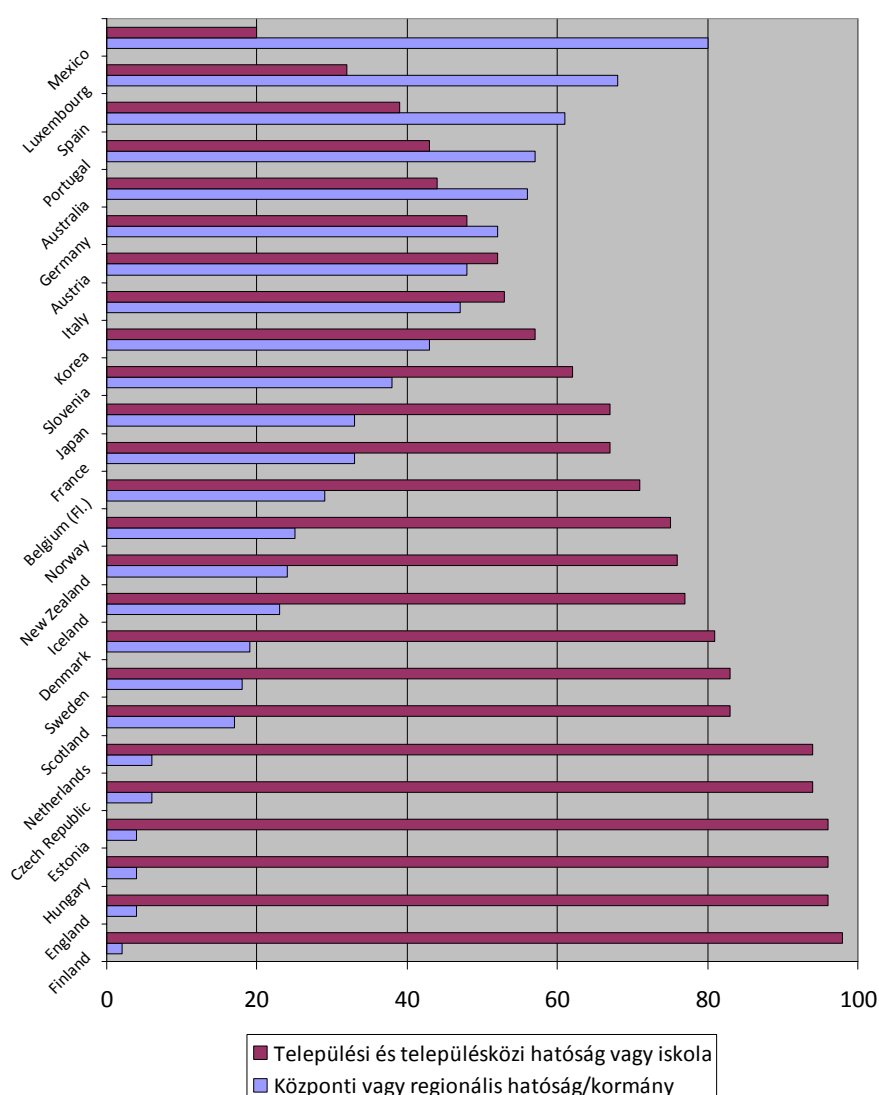
Ha valamelyest összehasonlítható képet akarunk kapni a különböző országok oktatásirányítási rendszereiről, kénytelenek vagyunk elfogadni az ilyen kategória-rendszerekben benne lévő

leegyszerűsítéseket, de a következtetések levonásánál rendkívül óvatosnak kell lennünk, és nem árt további – gyakran csak helyben, az érintettek kikérdezéséből megszerezhető – információkat beszereznünk. Így például érdemes megtudunk azt, vajon a felelősség-megosztás adott módjával ki és miért elégedett vagy ki és miért nem az.

Az alábbiakban bemutatjuk, hogyan nézett ki az OECD 2007-ben végzett adatgyűjtése alapján a döntési felelősség megosztása a különböző szintek között alsó középfokú oktatásban (lásd *1. ábra* valamint Függelék 3. táblázat). Magyarország az OECD adatgyűjtése szerint Finnországgal, Angliával, Csehországgal, Észtországgal, Hollandiával és Skóciával együtt azon országok közé tartozik, ahol a döntések jelentős részét helyi vagy iskolai szinten hozzák meg.

1. ábra

A helyi/iskolai és központi/regionális szinten hozott döntések aránya az OECD országokban (alsó középfokú oktatás, 2007, %)



Forrás: OECD Education at a Glance 2008 adatbázis.

Megjegyzés: a táblázatban nem szerepelnek azok az országok, amelyekből nem sikerült adatot gyűjteni

Az egyes döntési területeknek megfelelően igen nagy eltérések lehetnek: egy-egy ország egészen más mintázatot mutathat az eltérő döntési területeken (lásd Függelék 4. táblázat, 5.

táblázat, 6. táblázat és 7. táblázat). Amíg például Ausztriában a „tanítás megszervezése” területén a döntések 89%-át hozzák iskolai szinten, addig a „személyzeti menedzsment” területén mindössze 4%-át. Ugyanakkor, míg ez utóbbi területen a helyi önkormányzatok Finnországban a döntések 71%-át hozzák, addig e szereplőnek a „tanítás megszervezése” területén hozott döntésekben csak 33%-os „részesedése” van (ami egyébként más országokhoz képest igen magas).

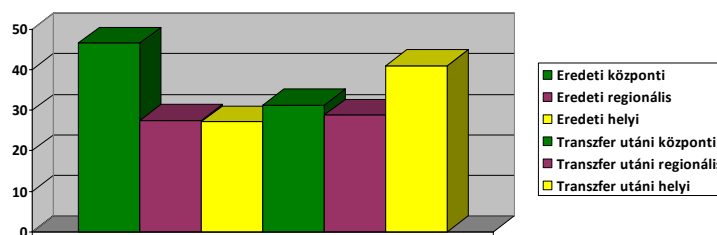
Irányítási szintek és erőforrások

Az egyes irányítási szintek relatív súlyát nem lehet kizárólag annak alapján megítélni, hogy azokhoz milyen feladatokat és milyen hatásköröket telepítettek. Különösen fontos annak elemzése, vajon az egyes szintek milyen szerepet kapnak az oktatás működtetésére szánt *erőforrások* biztosításában és felhasználásában. E tekintetben ugyanakkor nem elegendő csupán azt nézni, hogy a kiadások mekkora hányadát teljesítik a központi és helyi vagy regionális költségvetésekből, hiszen nem mindegy, hogy a helyi költségvetésekben megjelenő források helyi adókból vagy a központi kormány által a helyi költségvetésekbe áthelyezett forrásokból (transzferek) származnak.

Az OECD országokban az alap és középfokú oktatásra (ISCED0-ISCED4) fordított kiadásoknak átlagosan kevesebb, mint fele származik a központi költségvetésből: a kiadások 55%-ának forrása a helyi vagy regionális kormányok vagy önkormányzatok saját bevétele (lásd 2. ábra). A kiadási oldalon ezek az aránykülönbségek jóval nagyobbak: a központi kormány kiadásai között a közoktatási kiadásoknak átlagosan mindössze 31%-a jelenik meg, a többi a helyi és regionális önkormányzatok költségvetésében szerepel, azaz a kiadásoknak több, mint kétharmadát az önkormányzatok teljesítik.

2. ábra

Az alap és középfokú oktatásra (ISCED0-ISCED4) fordított kiadások megoszlása a központi, regionális és helyi költségvetések között az OECD országok átlagában az eredeti forrást tekintve és a pénzügyi transzferet követően (2005, %)

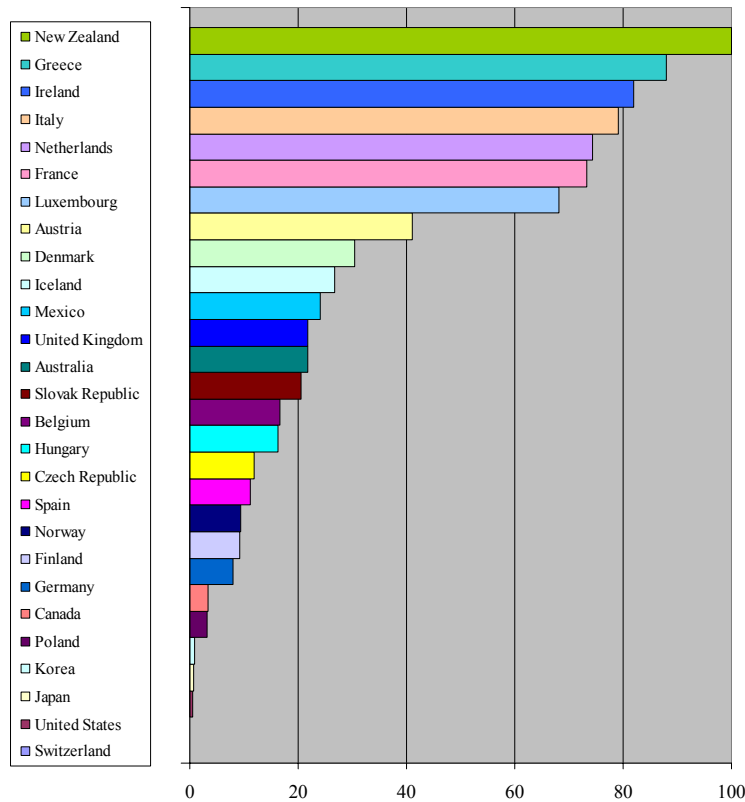


Forrás: OECD Education at a Glance 2008 adatbázis

Fontos ehhez hozzátenni, hogy az átlagok itt meglehetősen kis információértékkel bírnak, hiszen mögöttük itt igen nagy eltérések vannak: a centralizált rendszerű országokban teljesen más arányokat figyelhetünk meg, mint a decentralizált országokban. Így például Finnország esetében a kiadások 91%-a jelenik meg a helyi önkormányzatok költségvetésében, Görögország esetében viszont a kiadások csaknem 90%-a a központi kormány költségvetésében szerepel. Érdeemes figyelni arra is, hogy a központi költségvetésben szereplő források nagyon magas aránya sem feltétlenül utal centralizált működésre. Így például Új-Zéland esetében, noha ebben az országban az egyik legradikálisabb decentralizációs reform zajlott le, a források 100%-a a központi költségvetésben van, egyszerűen azért, mert a helyi hatóságokat – éppen az intézményi szintig ható radikális, piaci modellt követő decentralizáció jegyében – lényegében kiiktatták az oktatás finanszírozásából (lásd 3. ábra).

3. ábra

Az alap és középfokú oktatásra (ISCED0-ISCED4) fordított kiadások központi költségvetésben maradó hányada az OECD országok átlagában a pénzügyi transfereket követően (2005, %)



Forrás: OECD Education at a Glance 2008 adatbázis.

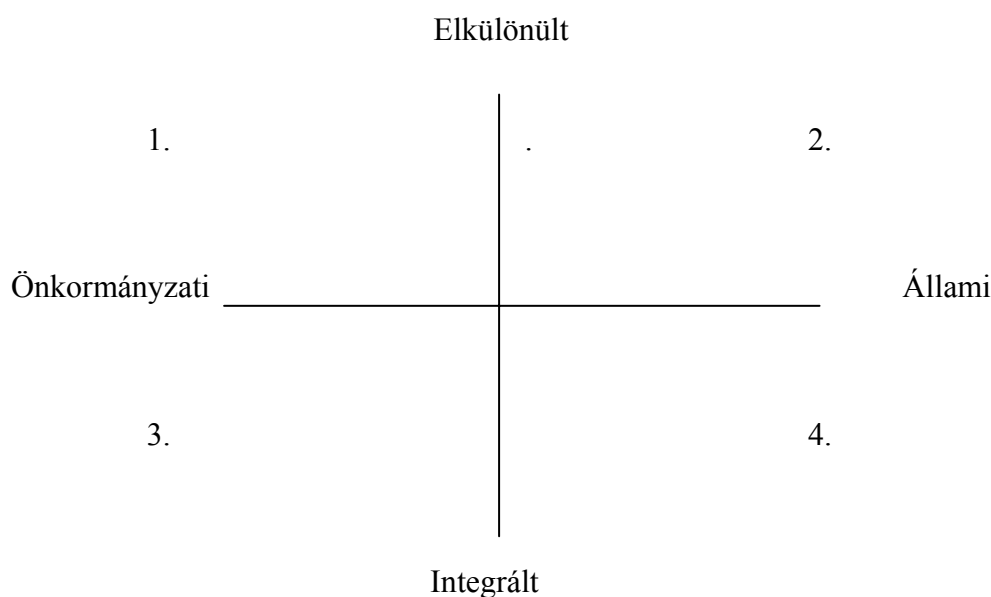
Magyarországon a transfereket megelőzően a források csaknem hetven százaléka a központi költségvetésben jelenik meg (ami a helyi adók és egyéb helyi bevételek viszonylag kis súlyára utal), ugyanakkor a transfereket követően már csak a kiadások 16%-a marad a központi költségvetésben. Ezek a központi költségvetésben maradó, közvetlenül az állam által felhasznált források döntően fejlesztési célokat szolgálnak. Magyarország tehát azon országok közé tartozik, ahol a pénzügyi transfereket követően az oktatási kiadásoknak viszonylag kis hányada marad meg a központi költségvetésben, és igen nagy hányada kerül át a helyi önkormányzatok költségvetésébe. Újra hangsúlyozni kell persze azt, hogy azoknak az országoknak egy része, ahol forrásoknak Magyarországnál kisebb hányad kerül át a helyi önkormányzatok költségvetésbe, olyan piaci modelleket vezetett be, amelyek a helyi közösségi szintet az intézmények egy része esetében kiiktatták a finanszírozásból, és az állami támogatásokat közvetlenül az önálló, a vállalatokhoz hasonló önállósággal, saját igazgatótanácsuk ellenőrzése alatt működő intézményekhez juttatják el. E nélkül az információ nélkül, pusztán a finanszírozási adatok alapján teljesen téves következtetéseket vonhatunk le egy-egy ország irányítási rendszerének centralizált vagy decentralizált jellegéről.

Általános közigazgatás és oktatásirányítás

A területi irányítást tekintve az országok két nagy csoportját szükséges megkülönböztetni: egyfelől, azokat, amelyek az általános közigazgatástól elkülönült oktatásigazgatási rendszereket működtetnek (ilyen például hagyományosan a német és a francia rendszer),

másfelől azokat, amelyekben az oktatás igazgatását az általános közigazgatási rendszer egyik szakfeladataként kezelik, és a szakigazgatásért felelős szervek az általános felhatalmazással rendelkező helyi vagy területi közigazgatási hatóságokon (önkormányzatokon) belül, azokba *integrált* módon működnek.¹ A területi irányítást tekintve egy másik dimenzióban *önkormányzati* és *állami* (dekoncentrált) típusokat lehet megkülönböztetni: az előbbi esetében az igazgatási hatóságok felett a helyhatósági választásokon megválasztott politikai testületek gyakorolják az ellenőrzést, a másik esetben közvetlenül az állami szakhatóságok (az általuk kinevezett vezetőkön keresztül). Ennek megfelelően a területi (középszintű) közoktatás-irányítás jellege alapján négy jellegzetes típust lehet megkülönböztetni (lásd 4. ábra)

4. ábra
Az oktatásirányítási rendszerek típusai



Forrás: Halász 2001a

Érdeemes hangsúlyozni: az oktatásirányítási rendszerek bemutatásakor gyakran eltekintenek a fenti két dimenzió mentén történő elemzéstől, és így egymástól homlokegyenest eltérő rendszerek tűnnek hasonlóknak. Például lehetséges, hogy két oktatási rendszerben egyaránt találunk széles jogkörökkel rendelkező helyi-területi oktatásirányító hatóságokat, csak éppen az egyikben ez a politikailag önálló önkormányzat egyik bizottsága vagy igazgatósága, a másik esetben pedig az oktatási miniszternek alárendelt területi hivatal. E két modell a látszólagos hasonlóság ellenére teljesen eltérő módon működik.

Egy-egy oktatásigazgatási rendszeren belül gyakran megfigyelhetőek több típus elemei. Így például nem ritka, hogy az iskolák létesítésével és műszaki fenntartásával kapcsolatos feladatokat tekintve egy-egy oktatási rendszer a harmadik típusba tartozik, ugyanakkor a tartalmi vagy a pedagógusfoglalkoztatási kérdéseket tekintve a másodikba. Az irányítási

¹ Pusztán a helyi irányító hatóságok elnevezése alapján nem lehet eldönteni, egy-egy ország mely típusba tartozik. Az angolok például helyi oktatásirányító hatóságról (*Local Educational Authority*) beszélnek, ami ágazati elkülönülést sejtet, ezek a hatóságok azonban az önkormányzatokon belül működnek, azoknak részét alkotják.

reformok célja gyakran éppen az, hogy megszüntessék azokat a problémákat, amelyek abból fakadnak, ha az eltérő feladatokat eltérő irányítási szintekhez telepítik.

A fenti két dimenzió nem teljesen független egymástól: a centralizáció általában erősíti az ágazati elkülönülést, az önkormányzati jellegű igazgatás pedig erősíti az integrációt. A decentralizációs reformokban gyakran együtt jelennek meg a helyi önállóság növelésének és a különböző közszolgáltatási területek közötti kapcsolatok erősítésének a céljai. A decentralizációs reformok egyik kiváltó oka éppen az a törekvés, hogy erősítsék a különböző közszolgáltatási területek közötti kapcsolatokat, abból a megállítástól kiindulva, hogy a társadalmi problémák (pl. a területi elmaradottság, a versenyképesség, a munkanélküliség vagy a szociális beilleszkedés zavarai) általában átfedik az egyes ágazatokat és csak ágazatközi együttműködésben oldhatók meg.

Az állam szerepe

Az ma uralkodó felfogás szerint az állam szerepe az közoktatásban elsősorban a rendszer egészének stratégiai irányítására, az alapvető oktatáspolitikai célok (pl. minőség, eredményesség és méltányosság) teljesülését támogató szabályozási környezet kialakítására, a visszajelző funkció működtetésére és fejlesztő szerep betöltésére irányul. A lokális és területi közösségeknek a rendszer működtetéséhez szükséges erőforrásokkal való gazdálkodásban és az oktatás és a helyi/területi munkaerőpiac illetve helyi/területi társadalmi-közösségi igények közötti kapcsolatok erősítésében van kulcsszerepe. Az intézmények jelentős önállóságot és felelősséget kapnak a szakmai tevékenység konkrét formájának az alakításában, amit a nemzeti politikák az intézmények menedzsment kapacitásainak a fejlesztésével támogatnak.

A fejlett országokban az elmúlt másfél-két évtizedben átfogó közigazgatási reformok zajlottak le, amelyeket gyakran az „Új Közigazgatás” (*New Public Management*) fogalmával írják le. Ez részben az üzleti világra jellemző, a teljesítmény és a hatékonyság nagyobb fokát biztosító menedzsment technikáknak (pl. teljesítménymenedzsment, minőségbiztosítás) a közigazgatás világába történő áttemelését jelentette, részben válaszként volt a közszolgáltatások kiterjedtségének és komplexitásának a növekedésére. A modern közszolgáltatási rendszerek – így az oktatás – az elmúlt évtizedekben lezajlott rendkívüli expanzió nyomán nemcsak óriásira növekedtek, hanem bonyolultabbá is váltak: megnőtt a belső diverzitásuk (pl. sokféle egyéni tanulási út lehetősége nyílt meg). Ezért e rendszerek irányítása (kormányzása) új technikák kialakítását tette szükségessé, amivel egy olyan új közigazgatási modell alakult ki, amelynek a működése jelentősen eltér a korábbi modellétől (lásd *1. táblázat*).

*1. táblázat
A “régi” és az “új” közigazgatás jellemzői*

Régi közigazgatás	Új közigazgatás
➤ a cselekvést maga szintű <i>jogszabályok</i> határozzák meg	➤ a cselekvést a magas szintű jogszabályok keretei között meghatározott <i>helyi procedúrák</i> határozzák meg
➤ hangsúly a <i>célokon</i> és a <i>jogalkotáson</i> van	➤ hangsúly a <i>megvalósíthatóságon</i> és a <i>jogalkalmazáson</i> van
➤ a közigazgatás <i>közvetlenül</i> szervezi a szolgáltatást	➤ a közigazgatás <i>külső szereplőket</i> is megbíz a szolgáltatás szervezésével
➤ magát a <i>cselekvést</i> szabályozzák, a	➤ a <i>kimenetet</i> szabályozzák, a figyelem

figyelem a <i>folyamatokra</i> irányul	az <i>eredményekre</i> irányul
➤ a helyes-helytelen közötti határvonalak <i>pontosan, tartósan</i> és <i>előre definiálva</i> vannak	➤ a helyes-helytelen határvonalai a <i>kommunikációs folyamatban gyakran újradefiniálódnak</i>
➤ a közvetlen <i>hivatali függelem</i> jellemző	➤ gyakori a <i>szereződéses viszony</i>
➤ hangsúly a <i>szolgáltatón</i> , az ő viselkedésének a szabályozásán van	➤ hangsúly a szolgáltatást <i>igénybe vevőn</i> , az ő befolyásoló szerepének növelésén van
➤ a publikus és privát szféra <i>élesen szétválik</i>	➤ a publikus és privát szféra <i>együttműködése, partnersége</i> jellemző
➤ a felelősség <i>szektorok szerinti felosztása</i> , a problémák speciális <i>ágazati megközelítése</i> jellemző	➤ <i>szektorközi szemlélet</i> , az "életproblémák" <i>holisztikus megközelítése</i> , komplex projektek jellemzőek
➤ <i>átfogó szakterületek</i> (pl. környezetvédelem) <i>folyamatos támogatása</i> jellemző	➤ <i>célzott programok</i> (pl. hátrányos helyzetűek felzárkóztatása) <i>időszakos támogatása</i> jellemző

Forrás: Halász (2002)

Korábban, az erőforrásokkal foglalkozó részben láttuk, hogy vannak olyan (elsősorban angolszász) országok, amelyekben az állam az erőforrások jelentős hányadát közvetlenül, a helyi önkormányzatokat kikerülve, juttatja el az intézményekhez, ez azonban nem centralizációt, hanem éppen ellenkezőleg, különösen radikális, piaci logikát követő decentralizációt jelent. Ezekben az országokban az állam rendkívül aktív szerepet játszik, de ez soha nem az intézmények közvetlen fenntartását vagy működtetését jelenti, hanem aktív stratégiai irányító szerepet. Nemeslegesen éppen ezekben, a legnagyobb intézményi önállóságot biztosító és leginkább decentralizált módon működő országokban találjuk a legkiterjedtebb olyan központi intézményrendszert, amely közvetlenül az állami feladatok végrehajtását szolgálja. Ugyanakkor ez az intézményrendszer jellegzetes módon nem a közigazgatáson belül, hanem azon kívül működik, és olyan, jelentős önállósággal bíró ügynökségekből (*agencies*) áll, amelyek a kormánnyal általában szerződéses és nem alárendeltségi jellegű kapcsolatban vannak. Ilyen ügynökség működteti például az Egyesült Királyságban az iskolák értékelésének országos rendszerét vagy a nemzeti kvalifikációs rendszert.

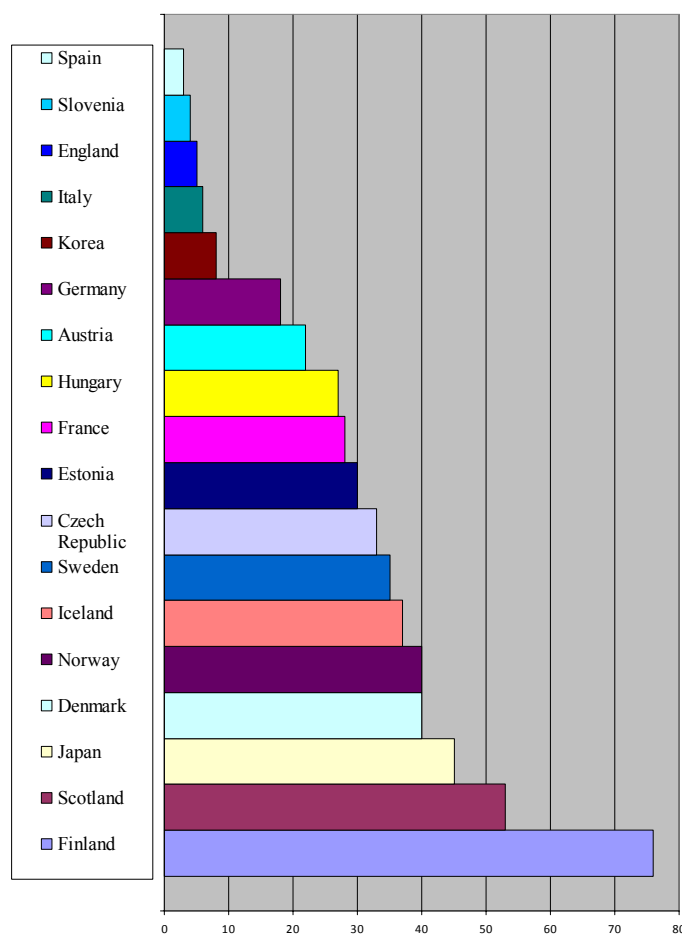
Abban, hogy néha a leginkább decentralizált, illetve a leginkább piaci mechanizmusokat alkalmazó vagy „kereslet-vezérelt” oktatási rendszerekben találkozunk a legerősebb (kiterjedt központi intézmény-rendszert működtető és hatékony szolgáltatást nyújtó) államokkal nincs semmilyen ellentmondás. Éppen fordítva: minél kevésbé fecsérelik el azt állami irányítási kapacitásokat közvetlen intézményműködtetési (pl. tanárokkal kapcsolatos munkáltatói vagy közvetlen intézmény-fenntartási) feladatokra, annál több energia és erőforrás marad arra, hogy az állam magasabb-rendű stratégiai feladatokat lásson el. Vagy fordítva: minél inkább arra használják az állami kapacitásokat, hogy közvetlen intézményműködtetési feladatokat lássanak el, annál nagyobb az esélye annak, hogy az állami szerveken belül nem a stratégiai irányító kapacitásokat, hanem az alacsonyabb rendű üzemeltetési kapacitásokat erősítik. A modern oktatási rendszerekben tehát az állam közvetlen intézményfenntartó funkcióját igyekeznek teljesen kiküszöbölni (amely törekvés mára a felsőoktatás szintjét is elérte).

A helyi és területi önkormányzatok szerepe

Az OECD korábban említett 2007-es adatgyűjtése szerint (két vizsgált partnerországot is tekintve) 32 országból 18 olyan van, ahol a helyi vagy településközi hatóságoknak – ami az esetek többségében önkormányzatokat jelent – komolyabb oktatási döntéshozói szerepe van. E 18 ország között Magyarország a középtájon helyezkedik el: 10 olyan egyéb ország van, ahol a helyi vagy településközi hatóságoknak nagyobb döntési felelőssége van, mint Magyarországon (lásd 5. ábra valamint Függelék 3. táblázat).

5. ábra

A települési és településközi helyi hatóságok/kormányok által hozott döntések aránya OECD országokban (alsó középfokú oktatás, 2007, %)



Forrás: OECD Education at a Glance 2008 adatbázis.

Megjegyzés: a táblázatban csak azok az országok szerepelnek, amelyekben a települési és településközi hatóságoknak van döntési szerepe, és amelyek szolgáltatott adatot.

Korábban láttuk, hogy a közoktatásra fordított kiadások meghatározó hányada a helyi és regionális önkormányzatok költségvetésében jelenik meg. Az önkormányzatoknak a közoktatás területén hagyományosan meghatározó és esetenként ma is növekvő szerepe van a skandináv országokban. Hagyományosan ugyancsak igen nagy szerepük volt az angolszász országokban, de ezek egy részében a piaci modellt követő, korábban említett reformok nyomán (amelyek az iskolák egy részét önálló, a vállalati igazgatótanácsokhoz hasonló irányító testületek ellenőrzése alá helyezték és jelentős költségvetési autonómiát adtak a számukra) a szerepük visszaszorult. Meghatározó súlya van az önkormányzatoknak Kelet- és Közép-Európa azon országaiban, amelyek 1990 előtt a volt szovjet blokk részei voltak (pl.

Bulgária, Csehország, Magyarország, Lengyelország, Szlovákia). Kisebb, de növekvő szerepük van a dél-nyugat Európában (Franciaország, Olaszország, Portugália és Spanyolország) és a német nyelvterületen. Az utóbbi csoportra általában az jellemző, hogy már korábban a helyi hatóságoknak (önkormányzatoknak) adták át az iskolák fenntartási költségeinek – ebbe egyre inkább beleértve a *nem* tanári személyzet bérét is – finanszírozását, de a központi költségvetésben hagyták a tanári bérek finanszírozását, és ennek megfelelően a tanári foglalkoztatással kapcsolatos jogosítványok is a központi hatóságoknál maradtak (amelyek általában nekik közvetlenül alárendelt helyi szerveiken keresztül végzik ezt a feladatot). Érdemes hozzátenni: a tanárok foglalkoztatásával kapcsolatos döntések decentralizálása szinte mindenütt, így az utóbbi ország-csoportban is folyamatosan megfogalmazódik oktatáspolitikai célként, de az ilyen kezdeményezések gyakran megtörnek a tanári szakszervezetek ellenállásán.

A jellegzetes irányítási modellekről részletesebben a következő részben lesz szó: itt csak annyit bocsátunk előre, hogy a decentralizált irányítási modellnek több típusa létezik, amelyek közül az egyik a helyi és területi önkormányzatoknak, a másik az intézményeknek szán meghatározó szerepet. Magyarország a hetvenes évek vége óta ahhoz a modellhez tartozik, ahol a helyi önkormányzatoknak (korábban „tanácsoknak”) van meghatározó szerepe, de e modell főleg az 1989-es közfinanszírozási és az 1990-es önkormányzati törvény, majd az ezekhez illeszkedő ágazati törvények elfogadását követően vált valóban meghatározóvá. Ugyanehhez a modellhez tartozik a Visegrádi Országok mindegyike (Magyarország mellett Csehország, Szlovákia és Lengyelország), bár a kilencvenes években különböző hatások nyomán rövidebb ideig mind a három másik ország megpróbálkozott azzal, hogy átlépjen egy másik modellbe. E modell működésével (bizonyos közpolitikai célok teljesülésével) mind a négy országban vannak problémák, de ezek egyikben sem járnak együtt magának a modellnek a komoly megkérdőjelezésével, sőt a szakértői elemzések inkább azt mutatják, hogy mindenhol jelentős, még ki nem használt potenciálok is rejlenek ebben, noha a problémák kezelése és a ki nem használt lehetőségek további kihasználása beavatkozásokat igényel (Fiszbein, 2001; Davey, 2002).

Az önkormányzatok vagy helyi-területi közösségek meghatározó szerepére épülő oktatásirányítási rendszerek működőképességét és teljesítményét számos tényező befolyásolja, melyek egyike az önkormányzatok átlagos mérete és száma. A skandináv és angolszász országok példája azt mutatja, hogy az e rendszerekben lévő tartalékok akkor használhatóak ki, ha az iskolafenntartó önkormányzatok száma nem túl magas és átlagos méretük nem túl kicsi. 2008-ban a Magyarországnál kisebb lélekszámú Finnországban például 400, Svédországban 290, Hollandiában pedig 443 önkormányzat volt, ennek ellenére a tendencia az volt, hogy a kisebb önkormányzatok összeolvasztására törekedtek (Eurydice, 2008). Az Egyesült Királyságban egy-egy kisebb önkormányzatnak lehet kevesebb, mint 100 iskolája, de a nagyobbak több mint 200-at működtetnek.

A helyi kormányok vagy önkormányzatok eltérő méretei eltérő feladatok ellátását teszik lehetővé, amit a legtöbb országban tekintetbe vesznek akkor, amikor ezeknek az egységeknek a feladatait meghatározzák. Az önkormányzati közigazgatásnak többféle, eltérő nemzeti történeti hagyományokra épülő modellje létezik (Shah, 2006) ezek némelyike inkább, mások kevésbé alkalmas arra, hogy az alap és középfokú oktatást hatékonyan megszervezzék. Érdemes újra hangsúlyozni, hogy e tekintetben a legnagyobb jelentősége a helyi hatóságként működő önkormányzatok átlagos méretének van. Ez a méret, az egy települési önkormányzatra jutó lakosok számában kifejezve Magyarországon rendkívül alacsony (lásd 2. táblázat)

2. táblázat
A települési önkormányzatok koncentráltóságát mutató adatok

Ország	Lakosság millió fő	Települési önkormányzatok száma	Egy települési önkormányzatra jutó lakos (ezer fő)
Cseh Köztársaság	10,3	6237	1500
Franciaország	58,9	36559	1600
Szlovákia	5,4	2871	1700
Görögország	10,5	5922	1800
Svájc	6,5	3000	2166
<i>Magyarország</i>	<i>10,2</i>	<i>3175</i>	<i>3100</i>
Luxemburg	0,4	118	3400
Ausztria	8,1	2353	3400
Lettország	2,5	554	4000
Észtország	1,4	247	4200
Spanyolország	39,4	8082	4800
Németország	82	16121	5000
Olaszország	57,4	8104	7000
Románia	22,5	2862	7700
Horvátország	4,8	542	8000
Szlovénia	2	192	8800
Finnország	5,2	455	11200
Lengyelország	38,7	2489	15000
Belgium	10,2	589	17200
Dánia	5,3	275	19100
Hollandia	15,7	572	27000
Bulgária	8,3	262	28000
Svédország	8,9	286	30900
Portugália	9,9	275	34200
Írország	3,7	84	41667
Litvánia	3,7	56	58800
Nagy-Britannia	58,7	491	118503

Forrás: OECD adatok. Közli: „Tizenöt év a magyar demokrácia szolgálatában. Önkormányzati tükör 1990-2005. BM” (online: http://www.kszk.gov.hu/rop/tanulmánytar/onk_fin)

A hazai szabályozásra jellemző, hogy az önkormányzatok oktatási felelősségének a meghatározását tekintve nem tesz különbséget a kisebb és nagyobb, illetve eltérő lehetőségekkel és képességekkel rendelkező önkormányzatok között. Mivel jelentős feladatok települnek olyan önkormányzatokra is, amelyek méreteiknél fogva eleve nem képesek a feladatok megfelelő ellátására, ez folyamatosan azzal a kockázattal jár, hogy mind a szakmai, mind a laikus közvélemény egy része arra a következtetésre jut, az önkormányzatok nem képesek a megfelelő feladatellátásra. Ennek az általános formában megfogalmazott következtetésnek nincs alapja: amit tényekkel valóban alá lehet támasztani csupán az, hogy *van több olyan önkormányzat is, amely nem képes a megfelelő feladatellátásra.*

Az önkormányzatok oktatási szerepének a fenntartását és erősítését sokféle ok indokolja. Ezek közül érdemes itt egyet külön kiemelni: ez az egész életen át tartó tanulás oktatáspolitikai célja, ezen belül különösen az a cél, hogy oktatási rendszerek nyitottabbak legyenek a gazdasági és társadalmi környezetük felé. Azokban az oktatási rendszerekben, hol

a helyi közösségek (az önkormányzatok) nem kapnak megfelelő szerepet az oktatás szervezésében, jóval nehezebb biztosítani ennek a célnak az érvényesülését, és sokkal nagyobb az oktatás ágazati elszigetelődésének a kockázata. Ennek elvileg alternatívája lehet az intézmények önállóságának és ezzel együtt a piaci hatásoknak való kitettségének az erősítése (ami döntően az angolszász országokat jellemzi), ami a decentralizáció egy másik megoldása. Ott azonban, ahol az oktatás irányításában a közvetlenül az állam – ami a valóságban az állami irányítás *ágazati* szerveit jelenti – játszik meghatározó szerepet, az ágazati elkülönülés vagy elszigetelődés szinte elkerülhetetlenül bekövetkezik. Az ilyen rendszerekben igen nehéz megfelelő kapcsolatot teremteni az oktatás és a foglalkoztatás, a szociális gondoskodás vagy a területfejlesztés között, ami alapjaiban veszélyezteti az egész életen át tartó tanulás oktatáspolitikai céljainak az érvényesülését.

Az intézményi önállóság tartalma és terjedelme

A korábbi, az egyéb irányítási szintekkel és feladatokkal foglalkozó fejezetek már kitértek az intézményi szintű önállóság kérdésére: itt ezt most további elemekkel egészítjük ki. Mindenekelőtt magának az intézményi önállóságnak a fogalmát érdemes tisztázni, mivel ez alatt nem feltétlenül mindenki ugyanazt érti. E témának kiterjedt irodalma van (lásd pl. Winkler, 1991; Riddell, 1997; Berka, 2000; Glenn, 2000; Halász, 2001b; Eurydice, 2001; Eurydice, 2001; Glatter, 2002; OECD, 2006; Eurydice, 2007; OECD, 2008c²), amelyből kirajzolódnak azok az alapvető szempontok, amelyeket az intézményi önállóság kérdését elemezve tekintetbe kell vennünk.

Az intézményi önállóságnak mindenekelőtt vannak bizonyos kritériumai (ezek hiányában nem beszélhetünk önállóságról), továbbá az önállóságot egyfajta skálán is értelmezhetjük, azaz lehet kisebb vagy nagyobb mértékű önállóságról beszélni. Az önállóságnak többféle típusa lehet, attól függően, hogy az önállósággal járó jogosítványokat kihez (milyen testülethez vagy vezetési pozícióhoz) telepítik, illetve az intézményt inkább szakmai közösségként vagy inkább szolgáltató szervezetként képzelik el. A köznapi értelmezéssel szemben az önállóságnak általában nem szinonimája a „szabadság” vagy „függetlenség”: a nagyobb önállóság általában nagyobb felelősséget és a kockázatoknak való jóval nagyobb kitettséget is jelent (azaz a „szabadság” és a „függetlenség” csökkenéseként is értelmezhető). Az önállóság ezért nem feltétlenül vonzó: sok olyan szereplő van, akik (amelyek) szívesebben veszik az állami hatóságoktól való függést, mint az önállóságot, és lehetnek szereplők, akik (amelyek), akaratuk ellenére önállóak. Az intézményi önállóságot erősítő politikákat nem egy ország az intézmények jelentős részének az akarata ellenében, felülről kezdeményezte („utasítás önállóságra”). Az intézményi önállóság növelésének sokféle oka lehet, amelyek között nem feltétlenül az a meghatározó, hogy az intézmények „akarják” az önállóságot.

Az intézményi önállóságot az oktatási rendszerek szabályozási-irányítási mechanizmusának egyik jellemzőjeként érdemes kezelni, azaz vannak az intézményi önállóságot támogató, az erősítő szabályozási és irányítási rendszerek, és vannak olyanok, amelyekre ez nem jellemző. Az intézményi önállóság erősítése vagy korlátozása önmagában nem tekinthető alapvető közpolitikai célnak: ez eszköze lehet alapvető közpolitikai célok (pl. hatékonyság, minőség, méltányosság, alkalmazkodóképesség stb.) elérésnek. Ugyanakkor a releváns kérdés általában nem az, vajon érdemes-e vagy jó-e növelni (korlátozni) az intézményi önállóságot, hanem inkább az, vajon adott közpolitikai célok elérését olyan szabályozási mechanizmusok segítik-e

² Az OECD (2008c) kiadványban lásd különösen a „School leadership responds to changing policy environments” című fejezetet

a leginkább, amelyre – többek között – az intézményi önállóság kisebb vagy nagyobb mértéke jellemző.

Intézményi önállóságról elsősorban akkor beszélünk, ha az oktatást biztosító intézmények *jogi személyiséggel* rendelkeznek, ennek megfelelően szerződéses kapcsolatokban önállóan kövezettségeket vállalhatnak és ezek teljesítésért jogi értelemben is felelőssé tehetőek. Emellett különösen annak van jelentősége, vajon rendelkeznek-e annak a lehetőségével, hogy önállóan célokat jelölhessenek ki. Ennek egyik legjobban megragadható formája az, hogy az iskoláktól elvárják-e, alkossanak olyan intézményi szintű stratégiai dokumentumot, amely a saját helyzetük elemzése alapján fejlesztési célokat jelöl ki. Ma a fejlett országok többségére jellemző ilyen iskolai dokumentumok megalkotása (ez kötelező vagy ajánlott az intézmények részére).

Összefüggések, trendek, prioritások

Ebben a részben néhány olyan további alapvető összefüggést és jellemző trendet mutatunk be, amelyek segítik megérteni a fejlett országok oktatásirányítási rendszereit, illetve azt, hogy ezek ma milyen prioritások alapján milyen irányba fejlődnek.

A szabályozási és irányítási mechanizmusok alakulása

Korábban említettük, hogy az iskolai önállóság kérdését célszerű belehelyezni az oktatási rendszer szabályozása vagy irányítása átfogó mechanizmusának a kontextusába. Ugyanez természetesen érvényes az állam vagy a helyi hatóságok szerepére is. Azaz nem ajánlatos külön-külön vizsgálni az egyes irányítási szinteket és nem célszerű csupán arra a kérdésre keresni a választ, vajon ezek felelősségének vagy hatalmának mekkora a terjedelme és e felelősség milyen konkrét feladatokra terjed ki. Ehelyett inkább jellegzetes irányítási vagy szabályozási *modellekről* érdemes beszélnünk, amelyek az egyes irányítási szintek sajátos felelősségének és feladatainak jellegzetes módon történő meghatározásával járnak együtt. A modern oktatási rendszerekben többféle irányítási vagy szabályozási modellel találkozhatunk, és ezeket nem könnyű tipizálni. Az egyik legjobban áttekinthető és a mai fejlődési trendeket is jól tükröző tipológiáját a téma egyik ismert kutatója, Ron Glatter (2002) nyújtja, aki a következő négy alapvető típust különbözteti meg (az egyes modellek jellemzőinek részletes bemutatását lásd a függelék 8. táblázatban):

- Piaci versenyre épülő
- Intézményi (iskolai) önállóságra épülő
- Helyi (települési) önállóságra épülő
- Minőségkontrollra épülő

Ezek közül egyedül a negyedik (az elsősorban az állam által gyakorolt minőségkontrollra épülő) tekinthető bizonyos szempontokból centralizáltnak, és az első kettő lényegében az intézményi önállóságra épülő modell két eltérő típusát alkotja. Ezek egymással bizonyos mértékig kombinálhatóak is: így a minőségkontrollra épülő negyedik modell több eleme megtalálható olyan rendszerekben is (illetve ezekbe könnyen beépíthető), amelyek az első három típushoz tartoznak. Érdemes külön is elemezni az intézményi és a helyi önállóságra épülő modellek kapcsolatát. A helyi (települési vagy területi kormányzatoknak kiemelt szerepet biztosító) oktatásirányítási rendszerek erőssége – amint arra korábban már utaltunk – az, hogy képesek csökkenteni az oktatási ágazat elszigeteltségét más szakpolitikai területektől, és erősítik az olyan politikaterületek közötti kapcsolatokat, mint az oktatás, a

foglalkoztatás, a szociális gondoskodás vagy a tág értelemben vett – az innovációs és versenyképességi politikákat is magába foglaló – területfejlesztés.

Már utaltunk arra, hogy a modern élethosszig tartó tanulási politikák az egyik legnagyobb kockázati tényezőnek tartják az oktatás ágazati elszigetelődését, és az oktatás nyitottságának a megerősítését kiemelt stratégiai célnak tekintik.³ Ennek a stratégiai célnak a megvalósítása feltételezi a települési és területi közösségek meghatározó szerepét az oktatás szervezésében. Ugyanígy erősíti a települési és területi közösségek szerepét a költségvetési gazdálkodás hatékonyságának a célja: az intézményfenntartás leghatékonyabban lokális módon, a helyi feltételekhez igazodó módon szervezhető meg, és csak akkor, ha ez kiterjed a gazdálkodás minden elemére (ezért törekednek azok az országok is, ahol a tanári foglalkoztatás még őrzi a 19. században kialakult centralizált modellt, a tanári béreket a helyi költségvetésekbe beépíteni).⁴

A modern közoktatási rendszerek szabályozási és irányítási mechanizmusainak a fejlődését tekintve azt figyelhetjük meg, hogy olyan rendszereket próbálnak létrehozni, amelyek megfelelnek bizonyos – a következő részben ismertetett – feltételeknek. Ez a külső elemzők számára általában úgy jelenik meg, hogy egy időben növelik az intézmények *önállóságát* és *elszámoltathatóságát* (OECD, 2008c). Az oktatásirányítási rendszerek fejlődését tehát nem lehet leírni sem a centralizálás, sem a decentralizálás fogalmával: ez a kettő egyszerre jelenik meg, úgy hogy miközben bizonyos funkciók esetében a centralizálásnak, mások esetében a decentralizálásnak nevezhető folyamatok a jellemzőek. Az intézményi és helyi önállóság erősítése jellegzetes módon nem az állami szerepvállalás gyengülésével, hanem, éppen ellenkezőleg, annak erősödésével jár együtt csak éppen az állam nem ugyanazt a feladatot látja el, mint korábban. Így mindenekelőtt távol tartja magát oktatási intézmények közvetlen fenntartásától és az intézménymenedzselési feladatoktól, és kizárólag stratégiai rendszerirányító feladatokat lát el. Az állami szerepvállalás kifejezetten erősödik olyan területeken, mint az értékelő, visszajelző és minőségbiztosító rendszerek működtetése, az oktatási rendszerben zajló folyamatok és a főbb közpolitikai célok (pl. hatékonyság, minőség, eredményesség, méltányosság) teljesülésének monitorozása, a rendszer fejlődését segítő fejlesztő beavatkozások vagy az ágazati innovációs politika működtetése.

Változások az oktatási rendszerek irányításában: decentralizációs folyamatok

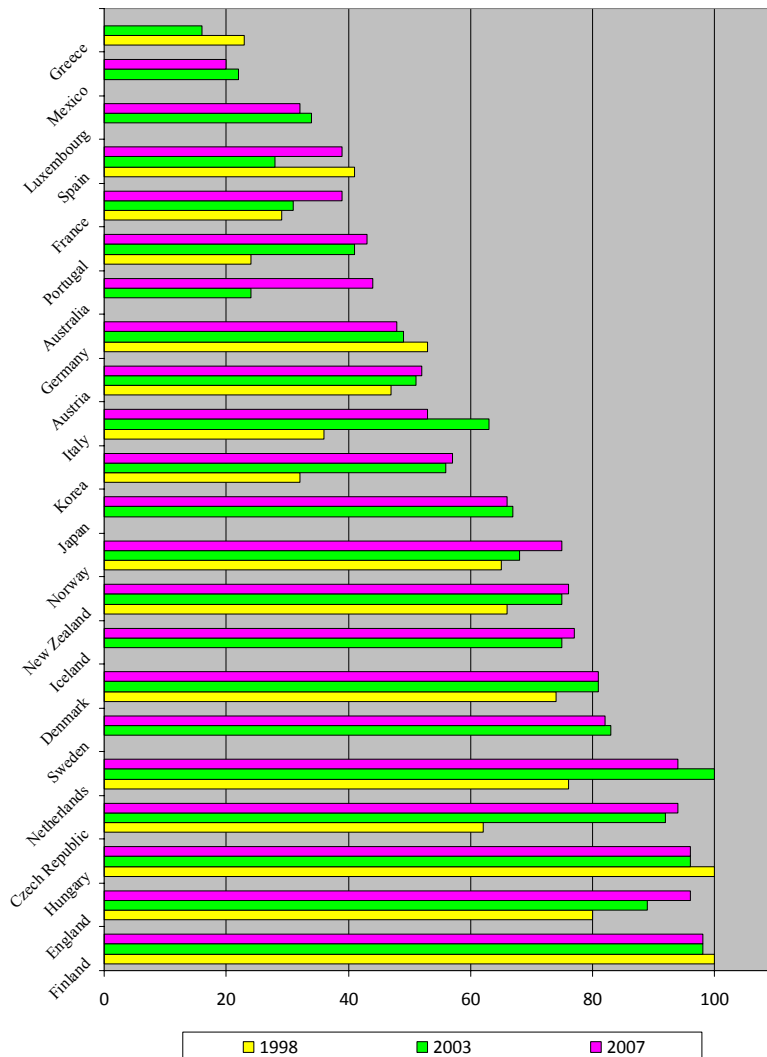
Az OECD országok jelentős hányadának az oktatási rendszere alapvetően decentralizáltnak tekinthető, azaz a döntések jelentős hányadát, mint korábban már láttuk, helyi és/vagy iskolai szinten hozzák meg. Ez az elmúlt évtizedben viszonylag kevésbé változott: azok az országok, amelyekre korábban is magas szintű decentralizáltság volt vagy megőrizték ezt a jellemzőjüket, vagy éppen további decentralizációs lépéseket tettek. Olyan ország, amely a helyi és/vagy iskolai szintről hatásköröket vont volna el, és a centralizáció irányába mozdult volna el, csak elvétve található (lásd 6. ábra).

³ Az Európai Unió az oktatás területén három kiemelt stratégiai célt fogalmazott meg a Lisszaboni folyamathoz kapcsolódóan, amelyek egyike éppen az oktatási rendszerek nyitottságának erősítése (Európai Tanács, 2002)

⁴ A legradikálisabb reformot e tekintetben a kilencvenes években Svédországban hajtották végre, de ez folyamatosan napirenden van olyan országokban is, mint Németország vagy Franciaország. A tanári bérek decentralizálását általában a szakszervezetek opponálják, mert úgy érzik, erősebb tárgyalópozícióban vannak akkor, ha a központi kormánnyal tárgyalhatnak.

6. ábra

A helyi és iskolai szintén hozott döntések aránya OECD országokban (alsó középfokú oktatás, 1998, 2003, 2007, %)



Forrás: OECD Education at a Glance adatbázisok (2005 és 2008).

Megjegyzés: a táblázatban csak azok az országok szerepelnek, amelyek esetében rendelkezésre állnak összehasonlítható adatok

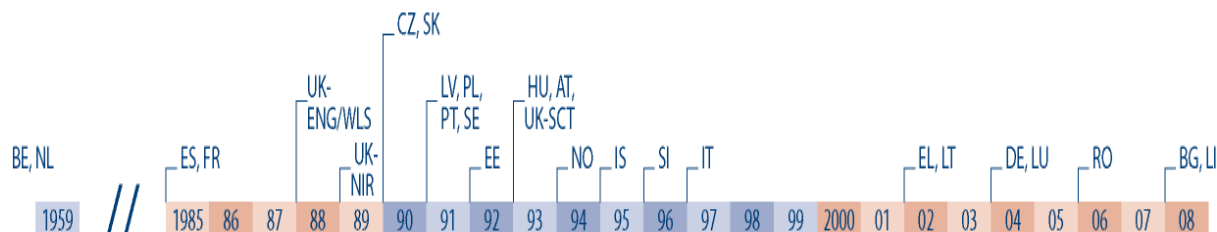
Érdeemes újra meg újra hangsúlyozni: a centralizáció és a decentralizáció fogalmak rendkívül elvontak, és nem alkalmasak az oktatási rendszerek szabályozási és irányítási rendszereiben zajló változások vagy reformfolyamatok pontos ábrázolására. Mint a korábban idézett Glatter féle tipológia is mutatja, a helyi vagy intézményi önállóságnak többféle, egymástól teljesen eltérő logikát követő formái léteznek, és az intézményi vagy helyi önállóság erősítése egyáltalán nem mond ellent annak, hogy eközben az állam vagy a központi hatóságok szerepét is erősítsék.

Az intézményi és helyi önállóság megtartása és további növelése azok közé az oktatáspolitikai prioritások közé tartozik, amelyek a fejlett országokban igen komoly támogatást élveznek. Korábban utaltunk arra, hogy a jövő iskolájáról lezajlott konzultációs folyamat azt mutatta, az Európai Unió tagállamainak közvéleményén belül az iskolák önállóságának és rugalmasságának, illetve a helyi közösségek felé történő nyitottságának az erősítése erős támogatottságot kap. Az Európai Bizottság a konzultációs folyamat során többek között azt a

kérdést tette fel a véleményalkotóknak, hogy milyen vezetésre és motiválásra van szükségük az iskolai közösségeknek ahhoz, hogy sikeresek legyenek, illetve milyen módon tudnak leginkább megfelelni a változó igényeknek és szükségleteknek. A kérdésre 406 különböző szervezettől érkezett értékelhető válasz, amelyek közül több mint 90% támogatta az iskolák önállóságának és rugalmasságának az erősítését, és csaknem 90% a helyi közösségek befolyásának a növelését (Centre for Strategy & Evaluation Services, 2008). Ezt érdemes annak a fényében is nézni, hogy az iskolai önállóság Európában egy-két országot (így például Hollandiát és az Egyesült Királyságot) leszámítva nem tartozik az oktatási rendszerek hagyományos jellemzői közé. Történetileg a legtöbb országban az iskolák igen kevés mozgástérrel rendelkeztek olyan területeken, mint az oktatás tartalmának a meghatározása, az oktató személyzet foglalkoztatása vagy a gazdálkodás. Ez csupán a nyolcvanas években kezdett megváltozni, majd az intézményi önállóság jelentősebb kiterjesztése a legtöbb országban csak a kilencvenes években indult el komolyabb mértékben, sőt egyes országokban – így például Németországban – nem hamarabb, mint a kétezres években

7. ábra

Azoknak a jelentősebb reformoknak az időpontja, amelyek az alap és középfokú (ISCED1 és ISCED2) oktatásban jelentősebb kiszélesítették az iskolák önállóságát (1985-2007).



Forrás: Eurydice (2007)

Az irányítás és az eredményesség kapcsolata

A különböző oktatásirányítási modellek értékelésének legfontosabb kritériuma természetesen az, hogy ezek mennyire teszik lehetővé az egyik legfontosabb közpolitikai cél, az eredményesség és minőség biztosítását. Érdeemes hangsúlyozni, az eredményesség és a minőség sokféle dimenzióban és sokféle kritérium alapján értékelhető. Itt most csak egy kritériumot veszünk szemügyre: ez a tesztekkel értékelhető tanulói teljesítmények.

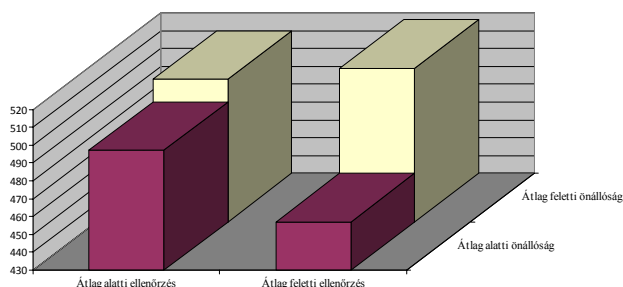
A nemzetközi tanulmányi teljesítménymérések lehetővé teszik annak elemzését, vajon az irányítási vagy szabályozási viszonyok milyen összefüggésben vannak az oktatási rendszerek eredményességével. Az ilyen elemzések általában azt mutatják, hogy azok az oktatási rendszerek, amelyekben nagyobb az intézményi önállóság magasabb teljesítményt nyújtanak, ugyanakkor lineáris oksági összefüggések az ilyen elemzések alapján egyértelműen nem állapíthatóak meg. A PISA vizsgálat adatai alapján elvégzett elemzések azt mutatják, hogy általában azoknak az oktatási rendszereknek a teljesítménye magasabb, amelyekben az iskolai önállóság fejlett elszámoltathatósági és visszajelző rendszerekkel párosul (OECD, 2004a; OECD, 2004b, Wöbmann et al., 2007).

A fentieket illusztrálja egy olyan ábra, amelyet egy OECD elemzés (Wöbmann et al., 2007) adatai alapján készítettünk (lásd 8. ábra). Ez az ábra a 2003-as PISA vizsgálat adatai szerint átlagosnál alacsonyabb és átlagosnál magasabb intézményi önállósággal, illetve átlagosnál gyengébb vagy erősebb kontrollmechanizmusokkal jellemezhető oktatási rendszerek teljesítményadatait hasonlítja össze, és nemcsak az intézményi önállóság és magasabb

teljesítmény összefüggését mutatja, hanem azt is sugallja, hogy pozitív összefüggésre az ellenőrzés és az intézményi önállóság között azokban az oktatási rendszerekben számíthatunk, amelyekben magasabb az intézmények önállóságának a szintje.

8. ábra

Kiseb vagy nagyobb intézményi önállósággal és gyengébb vagy erősebb kontrollmechanizmusokkal jellemezhető oktatási rendszerek teljesítményadatai (PISA 2003 kombinált pontszámok)



Forrás: PISA 2003 adatbázis, Wöbmann et al. (2007) adatai.

Megjegyzés: az átlagosnál alacsonyabb és átlagosnál magasabb intézményi önállóság indikátora a tanári foglalkoztatással és kurrikulummal kapcsolatos döntéseket önállóan meghozó iskolák aránya, az átlagosnál gyengébb vagy erősebb kontrollmechanizmusokkal jellemezhető oktatási rendszerek indikátora azoknak az iskolák az aránya, ahol igazgatók vagy felügyelők rendszeresen ellenőrzik a tanárok munkáját és rendszeresen alkalmaznak standardizált tesztek (az eredeti adatokat lásd a függelék 9. táblázatban)

Az ilyen adatokat természetesen nagyon óatosan kell kezelni, nem szabad belőlük oksági következtetéseket levonni, és különösen nem szabad elfeledkezni arról, hogy az intézményi önállóság, illetve az ellenőrzés mérésére használt változók csak nagyon közelítő mérést engednek meg.⁵ Eltérő változók használata eltérő eredményeket hozhat: így például Wöbmann et al. (2007) elemzése azt mutatja, hogy amíg a nagyobb önállóság a személyzettel vagy a tantervekkel kapcsolatos iskolai döntésekben magasabb országos szintű teljesítménnyel jár együtt, addig az intézmények pénzügyi önállóságának a nagysága nem jár együtt magasabb PISA eredményekkel.

Azok az elemzések, amelyek a magas PISA eredményeket produkáló országok „titkát” próbálják megfejteni (lásd pl. OECD, 2004a; OECD, 2004b; Aho et al., 2006 vagy McKinsey & Company, 2007) általában arra a következtetésre jutnak, hogy azok az oktatási rendszerek a legeredményesebben, amelyek olyan szabályozási és irányítási rendszert képesek létrehozni és működtetni, amelyre egy időben jellemző az alábbi négy adottság

- (1) az iskoláknak jelentős önálló mozgásterük van, ami lehetővé teszi a számukra, hogy a saját körülményeikhez illeszkedő célokat tűzzenek ki és ehhez adekvát eszközöket keressenek
- (2) az iskolák sokféle, jó minőségű visszajelzést kapnak a saját teljesítményükről (pl. olyan hozzáadott érték mutatókat, amely lehetővé teszi a saját teljesítményük objektív értékelését
- (3) olyan érdekeltségi és szankcionáló rendszer működik, amely kizárja azt, hogy az iskolák ne vegyenek tudomást esetleges gyenge teljesítményükről és ne törekedjenek jobb teljesítményt elérni

⁵ Az adatok nem teszik lehetővé ok-okozati következtetések levonását: az átlag feletti ellenőrzés például lehet válasz az alacsonyabb teljesítményre vagy lehet a tanárokkal szembeni bizalmatlanság jele (azaz mindkét esetben okozat és nem ok).

- (4) olyan külső támogatási rendszer (pl. vezetésfejlesztés, szervezetfejlesztő támogatás) működik, amely képessé teszi az iskolákat arra, hogy javítsák a teljesítményüket

Az oktatásirányítási és szabályozási rendszerek értékelése és elemzése

Noha a korábbiakban megpróbáltunk viszonylag egyszerű modelleket bemutatni, fontos hangsúlyozni, hogy a modern oktatási rendszerek irányítási és szabályozási mechanizmusait nem lehet egyszerű modellekkel leírni, és különösen nem lehet ilyenekkel értékelni. E modellek – mint amilyen a korábban említett Glatter féle modell – nagymértékben segíthetik az oktatásirányítási rendszer működésének a megértését és saját rendszerünknek más rendszerekkel való összehasonlítását, de nem alkalmasak arra, hogy megmondjuk, saját oktatásirányítási rendszerünk mennyire működőképes és milyen változtatásokat igényel. Egy-egy ország oktatásirányítási rendszerét ezért olyan többdimenziós elemző keretek alkalmazásával szoktuk elemezni és értékelni, amelyek három alapvető követelménynek kell, hogy megfeleljenek.

- (1) egy időben többféle funkciót vagy feladatot tekintenek (pl. oktatás tartalma, tanári munkaerő foglalkoztatása, az oktatás minőségének biztosítását szolgáló rendszerek működtetése stb.), és a figyelmük minden fontosabb funkcióra vagy feladatra kiterjed,
- (2) minden fontos irányítási szintet és szereplőt tekintetbe vesznek (pl. központi hatóságok, helyi közösségek, iskolák, társadalmi partnerek) és a figyelmük egy időben mindegyikre kiterjed;
- (3) az értékelést az alapvető közpolitikai célok (pl. hatékonyság, minőség, méltányosság) teljesülésének a szempontjából végzik.

Az ilyen többdimenziós elemzési keretek alkalmazására a kilencvenes években a magyar közoktatásban is volt példa (lásd Balázs et al., 2000; Fiszbein, 2001). Ezek az elemzések többek között azt a következtetést eredményezték, hogy nem elegendő arról véleményt mondani, egy-egy hatáskör megfelelő szintre vagy megfelelő szereplőhöz van-e telepítve, hanem emellett két másik kérdésre is választ kell adni:

- (1) rendelkezik-e vagy felruházható-e az adott szint vagy szereplő azzal a kompetenciával, hogy az adott hatáskört megfelelő módon gyakorolja, illetve
- (2) érdekelt-e abban vagy ösztönzőkkel és szankciókkal érdekeltté tehető-e abban, hogy az adott hatáskört megfelelő módon gyakorolja.

Ezt azt is jelenti, hogy az esetek jelentős részében nem hatáskörök áthelyezésében (pl. centralizációban vagy decentralizációban érdemes gondolkodnunk, hanem kapacitás- vagy képességfejlesztésben, illetve az ösztönző és szankcionáló rendszer megváltoztatásában.

Következtetések a magyar közoktatás számára

A fentiek alapján megfogalmazhatjuk: a hazai oktatásirányítás alapvető jellemzői, így azok az átfogó szabályozási mechanizmusok, amelyek a magyar oktatási rendszert jellemezik, alapvetően megfelelnek a fejlett államokra jellemző domináns trendeknek, azaz:

- (1) az intézmények és a helyi közösségek viszonylag nagy autonómiát élveznek;
- (2) működik egy monitorozó és visszajelzési rendszer, amely megmutatja, hogy a helyi szereplők mennyire eredményesen élnek az önállósággal és milyen korrekciókra lenne szükség;
- (3) működik egy kapacitásfejlesztő mechanizmus, amely javítani tudja a helyi szereplők képességét arra, hogy megfelelő módon cselekedjenek,
- (4) működnek olyan érdekeltségek és szankciók, amelyek ki tudják kényszeríteni a megfelelő cselekvést.

A magyar közoktatás fejlődését az elmúlt két évtizedben lényegében a fentiekkel összhangban lévő trendek alakították, ugyanakkor több olyan megoldatlan probléma halmozódott fel, amelyek gátolják a rendszer megfelelő működését. Ilyenek elsősorban az alábbiak:

- A költségvetési megszorító lépések és az ezek nyomán történt szervezeti racionalizálási folyamatok gyengítették azokat a szervezeti struktúrákat, amelyek az állam stratégiai irányító szerepének gyakorlásához szükségesek. Az állam sok szempontból leépítette és elgyengítette azokat az intézményi bázisokat, amelyek lehetővé teszik a stratégiai irányító szerepének megfelelő ellátását. A decentralizált oktatási rendszerek erős és hatékony állami irányítást igényelnek, ugyanakkor a hazai állami irányítás gyakran eszköztelen és azok a szervezeti kapacitások, amelyekre támaszkodhat nem elég stabilak.
- Az iskolafenntartó önkormányzatok túlságosan nagy száma és túl kicsi átlagos mérete miatt a települések jelentős részén lehetetlenség biztosítani a helyi irányítás megfelelő színvonalát. A helyi irányítás fenntarthatóságát alapvetően veszélyezteti a túlságosan sok és túlságosan kicsi iskolafenntartó önkormányzat, ami miatt folyamatosan felmerül az irreális célkitűzés, hogy az állam váljék közvetlen iskolafenntartóvá vagy legalábbis vegye át bizonyos funkciókat (pl. tanári foglalkoztatás) közvetlen menedzselését. Ezt a problémát az ágazati politika önmagában természetesen nem képes kezelni, hiszen ez a közigazgatási rendszer egészének a reformját igényelné (így például a feladatellátás érdekében történő társulás kötelező előírását), erre azonban politikai megegyezés hiánya miatt az elmúlt időszakban nem kerülhetett sor.
- Az ország nem használja ki azt a lehetőséget, hogy az eltérő nagyságú és ennek megfelelően eltérő feltételekkel rendelkező önkormányzatok között oktatási felelősségüket tekintve differenciáljon (akár a felelősség méretarányos meghatározásával, akár a felelősség gyakorlásának egyéb standardokhoz kötésével), így olyan felelősség gyakorlását várja el az önkormányzatok egy részétől, amelyre azok objektíve nem képesek. Ez a megközelítés is folyamatosan az önkormányzati oktatásirányítási modell egészének a megkérdőjelezését eredményezheti. Ugyanakkor ez is olyan probléma, amely kizárólag az ágazati politika keretei között nem kezelhető.⁶
- A demográfiai csökkenés miatt szükséges strukturális alkalmazkodást az állami politika nem támogatja kellő módon, e területen a központi és a helyi szereplők közötti együttműködés szintje elégtelen.
- Az állam értékelő, visszajelző funkciójának a gyakorlásában zavarok vannak, az értékelési funkció bizonyos elemei nem működnek megfelelően. A monitorozó-visszajelző rendszernek például hiányzik egy alapvető és nélkülözhetetlen eleme: az iskolák rendszeres kvalitatív külső értékelése. Az érdekeltségek és szankciók rendszere nem adekvát és nem működik következetesen (így például a tartósan alulteljesítő iskolák „szanálása” nem megoldott).

⁶ Érdemes hangsúlyozni, hogy akár a kötelező társulás, akár a méretarányos feladat-meghatározás megvalósítása további jelentős kérdések megoldását veti fel, így különösen azt, hogy az ezek nyomán történő esetleges változások hatására elszakadhat egymástól intézményműködtetés és az épülettulajdonlás, illetve azt, hogy a feladatellátás lehetőségét – a megfelelő standardok biztosítására való képesség esetén – továbbra sem lehet elvenni egyetlen helyi közösségtől sem.

- Az intézmények jelentős hányadának menedzsment kapacitása nincs összhangban kiterjedt felelősségükkel, a menedzsment kapacitások fejlesztésére az elmúlt években az állam nem fordított kellő figyelmet. Az autonóm helyi szereplők (iskolák, önkormányzatok) képességének fejlesztését célzó mechanizmusok nem eléggé jól fókuszáltak, így nem koncentrálnak eléggé a leggyengébben teljesítő szereplők kapacitásainak a fejlesztésére.

Érdemes hangsúlyozni: megfelelő politikai akarat és együttműködési képesség esetén a fenti problémák mindegyike kezelhető a jelenlegi irányítási modell keretei között. E problémák megoldása nem a meglévő, a domináns nemzetközi trendekkel összhangban álló és – az egész életen át tartó tanulást támogató oktatáspolitikai prioritások felől nézve – általánosan elfogadottnak tekintett irányítási modell megváltoztatásától várható, hanem e modell megfelelő működtetésétől.

Hivatkozott irodalom

Aho, Erkki, Pitkänen, Kari and Sahlberg, Pasi (2006): Policy Development and Reform Principles of Basic and Secondary Education in Finland since 1968. The World Bank. Washington

Balázs Éva, Halász Gábor, Imre Anna, Moldován Judit, Nagy Mária (2001): A kormányzati szintek közötti felelősség-megosztás és a közoktatás öt kelet-közép-európai országban – Magyarország, in: Balázs Éva, Halász Gábor (szerk.), *Oktatás és decentralizáció Közép-Európában*, Okker, 2000, 17-128. o (online: [http://www.oki.hu/halasz/download/INTERGOVERNMENTAL%20-%20MAGYAR%20TELJES%20\(0123\).htm](http://www.oki.hu/halasz/download/INTERGOVERNMENTAL%20-%20MAGYAR%20TELJES%20(0123).htm))

Berka, W. (2000): *The legal and Philosophical Meaning of Autonomy in Education*. in: Berka, De Groof, Penneman (Eds.), *Autonomy in Education*, Yearbook of the European Association for Education Law and Policy, Kluwer Law International, The Hague/London/Boston, 2000, 3-10.

Centre for Strategy & Evaluation Services (2008): Schools for the 21st Century – Analysis of Public Consultation. Sevenoaks (UK) (online: (http://ec.europa.eu/education/school21/results/report_en.pdf))

Davey, Kenneth (2002): School management and finance: an Overview. in: Davey, Kenneth (ed.): *Balancing National and Local Responsibilities*. Educational Management and Finance in Four Central European Countries. Open Society Institute. Budapest

Európai Tanács (2002): Az európai oktatási és képzési rendszerek célkitűzéseikhez kapcsolódó részletes munkaprogram. Brüsszel, 2002. február 20. (online: <http://www.okm.gov.hu/letolt/eu/munkaprogram.PDF>)

Eurydice (2000): Key topics in education in Europe. Financing and Management of Resources in Compulsory Education. Volume 2. Trends in national policies

Eurydice (2001): Diagrams showing financial flows in compulsory education in Europe, Brussels

Eurydice (2007): School Autonomy in Europe Policies and Measures (http://eacea.ec.europa.eu/ressources/eurydice/pdf/0_integral/090EN.pdf)

Eurydice (2008): A helyi önkormányzatok szerepe az iskolák működésében és finanszírozásában az európai unió egyes tagállamaiban. Speciális adatgyűjtés. Kézirat

Fiszbein Ariel (ed.) (2001): *Decentralizing Education in Transition Societies: Case Studies from Central and Eastern Europe*. World Bank, Washington

Glatter, Ron (2002): Governance, Autonomy and Accountability in Education: in: Bush, T. and Bell, L.A. (eds.), *The Principles and Practice of Educational Management*, London, Paul Chapman Publishing

Glenn, Ch. (2000): *The concept of Educational Autonomy*. in: Berka, De Groof, Penneman (Eds.), *Autonomy in Education*, Yearbook of the European Association for Education Law and Policy, Kluwer Law International, The Hague/London/Boston, 2000, p. 11-20.

Halász Gábor (2001a): *Az oktatási rendszer*, Műszaki Könyvkiadó, Budapest, 2001

Halász Gábor (2001b): Decentralizáció és intézményi autonómia a közoktatásban, in: Báthory Zoltán – Falus Iván (szerk.), *Tanulmányok a neveléstudomány köréből - 2001*, Osiris, 2001., 155-177. o.) (<http://www.oki.hu/halasz/Download/Decentralizacio.htm>)

Halász Gábor (2002): Az állam szerepének változása a modern közoktatás szabályozásában, *Iskolakultúra*, 2002/4. sz. 3-11 (<http://www.oki.hu/halasz/download/Allam%20es%20oktatas%20-%20Iskolakultura%20cikk.htm>)

McKinsey & Company (2007): Mi áll a világ legsikeresebb iskolai rendszerei teljesítményének hátterében? (<http://oktatas.mholnap.digitalnatives.hu/images/Mckinsey.pdf>)

OECD (2004a): What makes school systems perform? Seeing school systems through the prism of PISA (online: <http://www.oecd.org/dataoecd/30/24/33858946.pdf>)

OECD (2004b): Raising the quality of educational performance at school. Policy Brief. Paris (online: <http://www.oecd.org/dataoecd/17/8/29472036.pdf>)

OECD (2006): Demand Sensitive Schooling. OECD. Paris

OECD (2008a): Challenges of Human Resources Management for multi-level Government (online: [http://www.olis.oecd.org/olis/2008doc.nsf/LinkTo/NT00005FF2/\\$FILE/JT03255821.PDF](http://www.olis.oecd.org/olis/2008doc.nsf/LinkTo/NT00005FF2/$FILE/JT03255821.PDF))

OECD (2008b): Education at a Glance OECD Indicators 2008. Annex 3: Sources, methods and technical notes Chapter D: The learning environment and organisation of schools (online: (<http://www.oecd.org/dataoecd/8/28/41271863.pdf>))

OECD (2008c): Improving School Leadership. OECD. Paris

Riddell, A. R. (1997): *Reforms of Governance of Education: Centralisation and Decentralisation*. in: W. Cummings & N. McGinn (eds) *International Handbook of Education and Development: Preparing schools, Students, and Nations for the Twenty-First Century*, Pergamon, London, 185-196.

Shah, Anwar (2006): A Comparative Institutional Framework for Responsive, Responsible, and Accountable Local Governance. in: Shah, Anwar (ed.) (2006): *Local governance in industrial countries*. World Bank, Washington. pp. 1-40.

Winkler, D. R. (1991): *Decentralization in education: an economic perspective*. The World Bank, Education and Employment Division, Washington D.C.

Wöbmann, L. et al. (2007), "School Accountability, Autonomy, Choice, and the Level of Student Achievement: International Evidence from PISA 2003", OECD Education Working Papers, No. 13 (online: <http://oberon.sourceoecd.org/vl=2024600/cl=28/nw=1/rpsv/cgi-bin/wppdf?file=5kzsnsx1mv30.pdf>)

Függelék

3. táblázat

A különböző döntési szinteken meghozott döntések aránya az alsó középfokú oktatásban (2007, %)

	Központi kormány	Állam (föderatív rendszer)	Területi hatóság/kormány	Településközi hatóság/kormány	Helyi hatóság/kormány	Iskola	Teljes
Australia	n	56	n	n	N	44	100
Austria	27	22	n	n	22	30	100
Belgium (Fl.)	n	29	n	n	N	71	100
Czech Republic	6	n	n	n	33	61	100
Denmark	19	n	n	n	40	41	100
England	4	n	n	n	5	91	100
Finland	2	n	n	n	76	22	100
France	27	n	6	28	N	39	100
Germany	4	31	17	n	18	30	100
Hungary	4	n	n	n	27	69	100
Iceland	23	n	n	n	37	40	100
Italy	31	n	16	n	6	47	100
Japan	13	n	21	n	45	21	100
Korea	7	n	36	n	8	49	100
Luxembourg	68	n	n	n	N	32	100
Mexico	30	48	2	n	N	20	100
Netherlands	6	n	n	n	N	94	100
New Zealand	24	n	n	n	N	76	100
Norway	25	n	n	n	40	35	100
Portugal	57	n	n	n	N	43	100
Scotland	17	n	n	n	53	30	100
Spain	9	42	10	n	3	36	100
Sweden	18	n	n	n	35	47	100
Partnerországok							
Estonia	4	n	n	n	30	66	100
Slovenia	38	n	n	n	4	58	100

Forrás: OECD Education at a Glance 2008 adatbázis

Megjegyzés: a táblázatban nem szerepelnek azok az országok, amelyekből nem sikerült adatot gyűjteni

4. táblázat

A különböző döntési szinteken meghozott döntések aránya az alsó középfokú oktatásban: a tanítás megszervezése (2007, %)

	Központi kormány	Állam (föderatív rendszer)	Területi hatóság/kormány	Település-közi hatóság/kormány	Helyi hatóság/kormány	Iskola	Teljes
Australia	n	11	n	n	N	89	100
Austria	11	n	n	n	N	89	100
Belgium (Fl.)	n	11	n	n	N	89	100
Czech Republic	11	n	n	n	N	89	100
Denmark	n	n	n	n	11	89	100
England	n	n	n	n	N	100	100
Finland	n	n	n	n	33	67	100
France	11	n	n	11	N	78	100
Germany	n	13	n	n	N	88	100
Hungary	n	n	n	n	N	100	100
Iceland	11	n	n	n	11	78	100
Italy	11	n	n	n	N	89	100
Japan	n	n	n	n	44	56	100
Korea	11	n	n	n	11	78	100
Luxembourg	44	n	n	n	N	56	100
Mexico	33	n	n	n	N	67	100
Netherlands	11	n	n	n	N	89	100
New Zealand	n	n	n	n	N	100	100
Norway	13	n	n	n	25	63	100
Portugal	11	n	n	n	N	89	100
Scotland	n	n	n	n	11	89	100
Spain	n	11	n	n	N	89	100
Sweden	n	n	n	n	11	89	100
Partnerországok							
Estonia	n	n	n	n	11	89	100
Slovenia	11	n	n	n	N	89	100

Forrás: OECD Education at a Glance 2008 adatbázis

Megjegyzés: a táblázatban nem szerepelnek azok az országok, amelyekből nem sikerült adatot gyűjteni

5. táblázat

A különböző döntési szinteken meghozott döntések aránya az alsó középfokú oktatásban:
személyzeti menedzsment (2007, %)

	Központi kormány	Allam (föderatív rendszer)	Területi hatóság/ kormány	Település- közi hatóság/ kormány	Helyi hatóság/ kormány	Iskola	Teljes
Australia	n	58	n	n	N	42	100
Austria	25	38	n	n	33	4	100
Belgium (Fl.)	n	25	n	n	N	75	100
Czech Republic	4	n	n	n	21	75	100
Denmark	25	n	n	n	33	42	100
England	17	n	n	n	N	83	100
Finland	8	n	n	n	71	21	100
France	63	n	25	n	N	13	100
Germany	17	38	38	n	N	8	100
Hungary	17	n	n	n	25	58	100
Iceland	n	n	n	n	67	33	100
Italy	42	n	25	n	N	33	100
Japan	n	n	54	n	46	n	100
Korea	17	n	33	n	8	42	100
Luxembourg	88	n	n	n	N	13	100
Mexico	29	63	8	n	N	n	100
Netherlands	13	n	n	n	N	88	100
New Zealand	17	n	n	n	N	83	100
Norway	n	n	n	n	54	46	100
Portugal	67	n	n	n	N	33	100
Scotland	25	n	n	n	75	n	100
Spain	25	38	n	n	N	38	100
Sweden	n	n	n	n	33	67	100
Partnerországok							
Estonia	n	n	n	n	25	75	100
Slovenia	33	n	n	n	N	67	100

Forrás: OECD Education at a Glance 2008 adatbázis

Megjegyzés: a táblázatban nem szerepelnek azok az országok, amelyekből nem sikerült adatot gyűjteni

6. táblázat

A különböző döntési szinteken meghozott döntések aránya az alsó középfokú oktatásban:
tervezési és szerkezeti kérdések (2007)

	Központi kormány	Allam (föderatív rendszer)	Területi hatóság/ kormány	Település- közi hatóság/ kormány	Helyi hatóság/ kormány	Iskola	Teljes
Australia	n	71	n	n	N	29	100
Austria	70	20	n	n	N	10	100
Belgium (Fl.)	n	29	n	n	N	71	100
Czech Republic	10	n	n	n	40	50	100
Denmark	50	n	n	n	50	n	100
England	n	n	n	n	20	80	100
Finland	n	n	n	n	100	n	100
France	33	n	n	33	N	33	100
Germany	n	71	n	n	14	14	100
Hungary	n	n	n	n	17	83	100
Iceland	85	n	n	n	15	n	100
Italy	71	n	14	n	N	14	100
Japan	50	n	n	n	20	30	100
Korea	n	n	75	n	N	25	100
Luxembourg	71	n	n	n	N	29	100
Mexico	57	29	n	n	N	14	100
Netherlands	n	n	n	n	N	100	100
New Zealand	40	n	n	n	N	60	100
Norway	86	n	n	n	14	n	100
Portugal	100	n	n	n	N	n	100
Scotland	43	n	n	n	43	14	100
Spain	10	90	n	n	N	n	100
Sweden	70	n	n	n	30	n	100
Partnerországok							
Estonia	14	n	n	n	36	50	100
Slovenia	83	n	n	n	17	n	100

Forrás: OECD Education at a Glance 2008 adatbázis

Megjegyzés: a táblázatban nem szerepelnek azok az országok, amelyekből nem sikerült adatot gyűjteni

7. táblázat

A különböző döntési szinteken meghozott döntések aránya az alsó középfokú oktatásban:
forrásallokálás és forrásfelhasználás (2007, %)

	Központi kormány	Állam (föderatív rendszer)	Területi hatóság/ kormány	Település- közi hatóság/ kormány	Helyi hatóság/ kormány	Iskola	Teljes
Australia	n	71	n	n	N	29	100
Austria	70	20	n	n	N	10	100
Belgium (Fl.)	n	29	n	n	N	71	100
Czech Republic	10	n	n	n	40	50	100
Denmark	50	n	n	n	50	n	100
England	n	n	n	n	20	80	100
Finland	n	n	n	n	100	n	100
France	33	n	n	33	N	33	100
Germany	n	71	n	n	14	14	100
Hungary	n	n	n	n	17	83	100
Iceland	85	n	n	n	15	n	100
Italy	71	n	14	n	N	14	100
Japan	50	n	n	n	20	30	100
Korea	n	n	75	n	N	25	100
Luxembourg	71	n	n	n	N	29	100
Mexico	57	29	n	n	N	14	100
Netherlands	n	n	n	n	N	100	100
New Zealand	40	n	n	n	N	60	100
Norway	86	n	n	n	14	n	100
Portugal	100	n	n	n	N	n	100
Scotland	43	n	n	n	43	14	100
Spain	10	90	n	n	N	n	100
Sweden	70	n	n	n	30	n	100
Partnerországok							
Estonia	14	n	n	n	36	50	100
Slovenia	83	n	n	n	17	n	100

Forrás: OECD Education at a Glance 2008 adatbázis

Megjegyzés: a táblázatban nem szerepelnek azok az országok, amelyekből nem sikerült adatot gyűjteni

8. táblázat
Kormányzási modellek az oktatásban

Modellek	Piaci verseny (PV)	Iskolai önállóság (IÖ)	Helyi önállóság (HÖ)	Minőségkontroll (MK)
<i>Jellemező politikák</i>	Tanuló alapú finanszírozás pl. voucher-rel; Nyitott beiskolázás; Az iskolai teljesítményadatok nyilvánosságra hozatala Sokféle iskolatípus	Az iskola joga dönteni finanszírozási, személyzeti, kurrikulum és tanuló-felvételi ügyekben; Jelentős hatalom az intézményi szintű iskolairányító testületnél	A helyi hatóság joga dönteni finanszírozási, személyzeti, kurrikulum és tanuló-felvételi ügyekben; Jelentős hatalom az helyi szintű iskolairányító testületnél	Rendszeres felügyeleti vizsgálatok; Részletes teljesítménycélok kitűzése; Kötelező kurrikulum és értékelési követelmények
<i>Az uralkodó perspektíva</i>	Kereskedelmi	Politikai és vezetési	Politikai és vezetési	Bürokratikus
<i>Hogyan tekintenek az egyes iskolákra</i>	Mint vállalkozásra	Mint részvételi közösségre	Mint helyi iskolák közösségére	Mint végső szolgáltató pontra
<i>A fő fókusz a rendszerben</i>	A releváns versenyter	Az egyes iskola	A helyi település mint oktatási egység	A központi vagy tartományi irányító hatóság
<i>Az iskolai önállóság természete</i>	Az intézmény státusából fakadó	Delegált	Konzultatív	Irányított
<i>Az elszámoltatás formája</i>	Szerződéses, a fogyasztótól függő	Kettős felelősség	Felelőség a közösségi fórum felé	Szerződéses; hierarchikus
<i>A teljesítményért ékelés célja</i>	A fogyasztó tájékoztatása	Visszajelzés az intézményi menedzsment számára	Az egyes intézmények összevetése (benchmarking)	A rendszer monitorozása és fejlesztése
<i>Az iskolavezetői szerep fókusza</i>	Vállalkozó	Vezető és koordinátor	Hálózati szereplő	Termelésirányító
<i>A köztes (helyi-területi) hatóságok szerepe</i>	Minimális	Támogatóm, tanácsadó	Stratégiai koordinátor	Termelés-felügyelet és ellenőrző hatóság

Forrás: Glatter (2002):

9. táblázat
Válogatott adatok a PISA 2003 adatbázisból

	PISA eredmények			Iskolai szintű döntések aránya				Ellenőrzési formák		
	Matematika	Természettudomány	Olvasás	Személyzet kapcsolatokban	Tanárok felvételével kapcsolatokban	Kezdőbértek megállapítása	Oktatás tartalmának meghatározása	Igazgató tanárokat látogat	Felügyelők tanárokat látogatnak	Standardizált tesztek alkalmaznak
Australia	524,08	525,38	525,67	0,21	0,62	0,20	0,79	0,63	0,08	0,02
Austria	505,10	490,98	490,91	0,03	0,22	0,00	0,61	0,78	0,37	0,01
Belgium	529,09	508,20	506,99	0,62	0,83	0,00	0,55	0,58	0,48	0,04
Canada	532,64	518,00	527,65	0,59	0,81	0,32	0,45	0,87	0,1	0,02
Czech Republic	516,06	522,18	488,04	0,05	0,98	0,69	0,75	0,99	0,31	0,02
Denmark	513,74	474,41	491,21	0,74	0,97	0,21	0,76	0,63	0,11	0,02
Finland	544,17	547,53	542,90	0,88	0,70	0,10	0,92	0,34	0,04	0
Germany	503,08	502,62	491,70	0,28	0,18	0,02	0,48	0,69	0,26	0,02
Greece	444,55	480,66	471,58	0,09	0,04	0,00	0,00	0,07	0,16	0,19
Hungary	490,34	504,02	481,87	0,79	1,00	0,38	0,80	0,96	0,26	0,02
Iceland	514,71	494,50	491,73	0,36	1,00	0,19	0,86	0,47	0,02	0
Ireland	503,48	506,20	515,82	0,52	0,86	0,04	0,38	0,07	0,05	0,03
Italy	465,77	486,30	474,94	0,16	0,07	0,02	0,84	0,16	0,01	0,17
Japan	533,64	548,14	499,04	0,22	0,29	0,27	1,00	0,56	0,15	0,03
Korea	541,63	538,46	534,71	0,26	0,33	0,15	0,99	0,9	0,62	0,04
Luxembourg	493,28	482,81	478,58	0,51	0,00	0,05	0,05	0,42	0,07	0,02
Mexico	384,86	403,53	399,53	0,34	0,75	0,47	0,70	0,72	0,36	0,17
Netherlands	538,06	524,91	513,96	0,71	1,00	0,88	0,97	0,58	0,33	0,13
New Zealand	524,08	521,81	521,99	0,73	1,00	0,19	0,94	0,94	0,52	0,22
Norway	495,35	484,93	499,68	0,10	0,64	0,01	0,48	0,26	0,07	0
Poland	490,10	497,86	496,48	0,02	1,00	0,21	1,00	0,97	0,14	0,04
Portugal	466,14	468,46	477,76	0,28	0,08	0,01	0,36	0,05	0,1	0
Slovak Republic	498,63	494,67	469,24	0,23	1,00	0,60	0,65	0,98	0,25	0,03
Spain	485,57	487,48	481,68	0,18	0,36	0,06	0,65	0,15	0,14	0,13

Sweden	509,59	506,33	514,32	0,11	1,00	0,71	0,92	0,58	0,16	0,05
Switzerland	526,09	513,11	498,61	0,81	0,93	0,13	0,39	0,42	0,59	0,02
Turkey	423,80	434,64	441,68	0,35	0,07	0,05	0,36	0,89	0,4	0,14
United Kingdom	508,02	518,20	506,81	0,88	0,99	0,80	0,94	0,91	0,61	0,01
United States	483,49	491,59	494,87	0,77	0,98	0,69	0,8	1	0,37	0,02

Forrás: Wöbmann et al. (2007)

