

Az ELEGY 100 pontos javaslataiba rejtett oktatási reform

Radó Péter

Oktatáspolitikai fókusz és gyökérproblémák

Az ELEGY oktatási munkabizottsága által elkészített anyag jól azonosítja azokat a napjainkra válságos méretet öltött problémákat, melyekkel egy demokratikus rendszerváltás után az egymást követő kormányoknak szembe kell majd nézniük. Az oktatás elvesztett képessége arra, hogy alkalmazkodjon a külső kihívásokhoz, a tanulási eredmények és általában, a minőség romlása, a különböző háttérű tanulók között kialakuló hatalmas teljesítményszakadékok és a globális összehasonlításban is rettentően nagyra nőtt szociális szelekció, valamint a rendkívüli hatékonyságromlás önmagukban is súlyos válságjelenségek. Oktatáspolitikai értelemben azonban az oktatás válsága e dimenziók egymásba fonódásából fakad: a minőséggel, méltányossággal és hatékonysággal összefüggő problémák jelentős részben egymásból táplálkoznak és egymást erősítik.

Ha a magyar közoktatás teljesítményéről szóló rendelkezésünkre álló adatok mélyére ásunk azt találjuk, hogy a rengeteg oktatási eredményekben kimutatható gyengeség mögött van néhány a rendszer egészére ható gyökérprobléma, mégpedig elsősorban a tanulási alapok általános gyengesége és a további sikeres tanulást lehetővé tevő kompetenciák, ezen belül készségek tekintetében kialakult szélsőségesen nagy egyenlőtlenségek. Messze nem csupán arról van szó, hogy a későbbi sikeres tanulást lehetővé tevő alapvető kompetenciák tekintetében mélyen le vagyunk maradva a közép-európai országok teljesítményszintjétől, vagy akár a magyar közoktatás 2010 előtti teljesítményétől. A probléma ennél sokkal súlyosabb: a közoktatás általános teljesítményszintjét elsősorban a mára kialakult óriási oktatási egyenlőtlenségek nyomják le. A magyar közoktatásban az igen korán, már a negyedik évfolyam végére kialakuló teljesítményszakadékok a legnagyobbak Európában, a magyarországi tanulók családi háttérének hatása tanulási teljesítményükre szintén a legerősebb Európában, a magyar közoktatás ráadásul nem csupán európai, de globális összehasonlításban is az egyik legbrutálisabb mértékű szociális szelekciót produkálja, ami szinte elkerülhetetlenül hatalmas etnikai szegregációt is okoz.

Mindez azt bizonyítja, hogy az oktatásunk eredményességére óriási hatást gyakorolnak a szociális és kulturális kirekesztődés mechanizmusai. A családi háttér hatását, ezen keresztül a teljesítményszakadékokat pedig a szelekció, a napjainkra kialakult közoktatási kasztrendszer erősíti fel, illetve tágítja ki, tehát a strukturális egyenlőtlenségek mértéke is óriási. Egy demokratikus kormány előtt álló oktatáspolitikai kihívások mértéke tehát nem hasonlítható egyetlen más európai ország oktatásának problémáihoz sem. Annak ellenére sem, hogy a ma még valamilyen mértékben megőrzött kulturális szint miatt az átlagos kompetenciateljesítmények tekintetében még nem mi nyújtjuk a legalacsonyabb eredményeket. Ez azonban nem fedheti el, hogy a minden más európai országnál nagyobb oktatási egyenlőtlenségek miatt további lassú leszakadásra vagyunk ítélve.

Mindezt figyelembe véve egy olyan erősen fókuszált és koncentrált beavatkozáscsomagra, - ha úgy tetszik: olyan radikális oktatási reformra - van szükség Magyarországon, ami a ma működő rendszerbe kódolt borzasztóan erős tehetetlenségi erőt legyűrve új pályára állítja a magyar közoktatás fejlődését. Most kell megfizetnünk annak az árát, hogy az évtizedek óta halogatott oktatási reform a problémák folyamatos, 2010 óta pedig egyre gyorsuló halmozódását eredményezte, melynek elkerülhetetlen következménye, hogy a problémák megoldásának társadalmi költsége is egyre nagyobb lett.

A gyökérproblémák megoldásának kulcsa tehát három egymással összefüggő és egymásból táplálkozó probléma megoldása: a tanulási alapok megerősítése, az oktatási egyenlőtlenségek csökkentése és a korai szelekció radikális visszaszorítása. Mindezek kulcsa pedig az általános iskolai oktatás teljes megújítása, ezen belül az általános iskola reformja, valódi komprehenzív iskolává alakítása. Ezt kell elsődleges prioritásnak tekintenünk, mert a tanulási alapok megerősítése és a tanulási alapok tekintetében nagyon korán kialakuló hatalmas egyenlőtlenségek csökkentése a kulcs a későbbi oktatási szintek megújításához is. Ez szélesítheti ki a felsőoktatás rendkívül beszűkült merítési bázisát, mint ahogy ez veheti elejét annak, hogy a rendszer már jóval korábban tanulási kudarcot szenvedett tanulók tömegét zúdítsa a szakmunkásképzésre.

Az ELEGY száz pontjának műfaji korlátai

Az alapvető problémák összefonódásának oktatáspolitikai értelemben súlyos következményei vannak: az egymástól elkülönített és jól körül határolható problémák egymástól elkülönített megoldására törekvő úgynevezett „inkrementalista” megközelítés semmilyen sikerrel nem kecsegtet. Olyan, a problémák keletkezésének pontjára fókuszáló, szétsugárzó hatású és az erőforrások szétforgácsolást megelőző oktatási reformra van szükség, ami elég radikális ahhoz, hogy kibillentse az oktatási rendszert a lassú leépülés nagy tehetetlenségi erővel rendelkező pályájáról.

Az ELEGY 100 pontos javaslata műfajánál és keletkezésének módjánál fogva természetesen nem rajzolja fel egy ilyen oktatási reform körvonalait. Az alapvető problémákat és az alapvető oktatáspolitikai célokat alapvetően jól azonosítja, ami azonban a lehetséges megoldásokat illeti, a javasolt beavatkozástömeg fókuszátlan, szétaprózott, ennek következtében erőtlen és a szükséges erőforrások szétforgácsolódását eredményezné. Mindezek következtében ez a javaslatcsomag nem teszi lehetővé egyértelmű oktatáspolitikai prioritások rögzítését. Erre nem is lehetett számítani, ugyanis a 100 pont rettenetesen eltérő gondolkodású, eltérő érdekű szakmai, civil és politikai szereplő számára próbált meg közös oktatáspolitikai platformot teremteni. Amennyiben valamelyik szereplő javasolt valamit, ha azt más nem ellenezte - és átment egy minimális, a szerkesztő szakértők által működtetett szakmapolitikai szűrőn - akkor az belekerült a javaslatok közé. Azt kerestük, ami összekapcsol, s nem azt, ami szétválaszt, így prioritások összehangolásáról szó sem lehetett.

Ez az oka annak, hogy a 100 pontos javaslatcunamin belül összemosódtak az oktatáspolitikai cselekvés különböző, egymásra torlódott rétegei. Ha áttekintjük a 100 pontban szereplő hatalmas mennyiségű beavatkozást, abban négy különböző réteget különíthetünk el:

- a kormányváltás után a kormánnyal szembeni bizalom megerősítését és a NER által létrehozott hatalmas mennyiségű értelmetlen rendszer eltakarítása után a rendszer működőképességének fenntartását szolgáló „azonnali intézkedések” köre,
- az oktatási rendszerváltás keretében szükséges intézményi (szabályozási, szervezeti, finanszírozási stb.) változtatások hatalmas tömege,
- egy az eredményesség, méltányosság és hatékonyság megerősítését szolgáló lehetséges oktatási reform körébe tartozó beavatkozások köre,
- az egyes oktatási ágazatok modernizációját szolgáló, nem strukturális jellegű kisebb változtatások nagy tömege.

A kormányváltás követő azonnali bizalomerosztó intézkedések és a működőképességet biztosító átmeneti intézkedések összetételéről nem kell külön írnom, azok önmagukért beszélnek. Fontos

látnunk azonban, hogy valójában azok egyike sem mutat túl azon a körön, amit egy demokratikus politikai rendszerben zajló kormányváltást követően egy új adminisztráció korrekciós célból megtehetne. A NER bizonyos irritáló és kontraproduktív, a pedagógus teljesítményértékelési rendszerhez hasonló mechanizmusainak felszámolása strukturális értelemben még nem alakítja át a 2011-es törvény alapján kialakított szélsőségesen központosított rendszert.

Amennyiben egy demokratikus kormány majd úgy dönt, hogy nem elégszik meg a NER oktatási vadhajításainak nyesegetésével, hogy aztán rátelepedjen egy szélsőségesen központosított rendszerre és tovább működtesse azt, akkor a demokratikus rendszerváltást tovább görgeti az oktatási szektorban is. Megkezdí a nagy intézményrendszerek átalakítását annak érdekében, hogy megteremtse a szektor kormányozhatóságának elemi feltételeit és helyreállítsa a különböző szereplők autonómiáját. (A kettő szorosan összefügg.) E tekintetben az ELEGY 100 pontja bőséges eligazítással szolgál. Jól orientálja az irányítási struktúra szubszidiaritás elvén alapuló átalakítását, a központi kormányzás intézményrendszerének újjáépítését, a fiskális decentralizáción alapuló új normatív finanszírozási rendszer megteremtését, a többszintű tartalmi szabályozási rendszer helyreállítását (mely tekintetében nem a tantervek tartalma, hanem a szabályozás módja az érdekes), egy mindehhez illeszkedő minőségértékelési rendszer létrehozását, a pedagógus foglalkoztatási rendszer teljes újragondolását, egy rugalmas és gazdag kínlatot biztosító szakmai szolgáltató rendszer újjáélesztését és sok minden mást.

Mindez önmagában is hatalmas, az eddigi nemzetközi és magyar tapasztalatok alapján legalább három kormányzati ciklus alatt megvalósítható feladat. Egyetlen épeszű kormányzat sem képes ugyanis egy cikluson belül túl sok nagy rendszerszintű intézményi változtatást menedzselni, hacsak nem akarja bedönteni az egész rendszert. (Ebből a szempontból a 2010-ben hivatalba lépett kormány nem volt épeszű.) Amit ezzel kapcsolatban észben kell tartanunk az, hogy mindez önmagában semmit nem old majd meg a magyar közoktatás alapvető alacsony eredményességgel, hatalmas egyenlőtlenségekkel és hatékonyságromlással összefüggő problémái közül. A rendszer átalakítása nem oktatási reform, pusztán egy oktatási reform intézményi kereteit jelöli ki és lebonyolításának („implementációjának”) feltételeit teremti meg.

Másfelől azonban, ha nincs a fejünkben egy az oktatási reform alapvonalaíróról szóló határozott elképzelés, az intézményrendszer átalakítása során hatalmas hibákat fogunk elkövetni. Az intézményrendszert oly módon kell átalakítanunk, hogy az ne menjen szembe az oktatási reform keretében szükséges változtatásokkal, sőt, képes legyen megágyazni azok számára. Ezt érdemes két példával illusztrálni:

- A tantervi szabályozási rendszer átalakítása a rendszerváltás egyik kulcseleme, ugyanis az szükséges ahhoz, hogy az iskolák visszanyerjék szakmai autonómiájukat, hogy az intézményi programok jóváhagyásán keresztül érvényesíthető legyen az önkormányzati fenntartói finanszírozási felelősség, s hogy az oktatásból kiirtható legyen a politikai indoktrináció. Másfelől azonban, ha a tantervi szabályozás lehetővé teszi, hogy az egyes általános iskolák speciális (tagozatos) programok indításával versenyezzenek a beiskolázható gyerekekért és megteremtsék a különböző háttérű tanulók iskolán belüli elkülönítésének „szakmai” kereteit, akkor máris ellehetetlenítettük egy szükséges oktatási reform egyik legfontosabb elemét, mert egy későbbi reform már egy megszerzett „jogot” kísérelne meg visszavenni.
- Az önkormányzatok fenntartói jogainak helyreállítása nélkül a központi kormány és dekoncentrált hivatalai nem ebrudalhatók ki a rendszeresen meghozott (ún. visszatérő) helyi irányítási döntésekből, ami viszont fenntartaná a jelenlegi szélsőségesen centralizált és bürokratikus kontrollon alapuló rendszert. Amennyiben azonban az új irányítási rendszerben nem választjuk szét

az önkormányzati tulajdonosi szerepből fakadó fenntartói irányítást és a tulajdonosi háttértől független helyi-regionális hálózati irányítást, akkor – a 2010 előtti erősen fragmentált rendszerhez hasonlóan – ellehetetlenül a helyi iskolahálózatok racionalizálása, s ezen keresztül a szociális szelekció visszaszorítása, s az állam tehetetlen marad a szegregáció felszámolása tekintetében is.

Az ehhez hasonló példák sokaságát lehetne még sorolni, de talán ennyi is elég annak belátásához, hogy egy oktatási reformról szóló jól körvonalazott elképzelés nélkülözhetetlen előfeltétele az azt időben megelőző oktatási rendszerváltás okos lebonyolításának is.

A 100 pont nagyon sok, az egyes oktatási alszektorokhoz (iskola előtti nevelés, alapfokú oktatás, középfokú általános és szakoktatás, felsőoktatás és felnőttképzés) kötött kisebb modernizációs lépést is tartalmaz. Ezek közös jellemzője, hogy az oktatási rendszerváltás gerincét alkotó nagy strukturális változtatások utáni finomhangolást szolgálják, tehát időben ezek is későbbre kell, hogy tolódjanak.

Egy lehetséges oktatási reform alapvonalai

Egy lehetséges oktatási reform az alábbi kilenc pontban összefoglalt alapvonalai a lengyel oktatási reform logikáját (az egyenlőtlenségek csökkentése és az eredményesség javítása a szakmai elszámoltathatóság érvényesítésével + komprehenzivitást erősítő iskolaszervezeti beavatkozás + erőteljesen fókuszált és célzott fejlesztés) alkalmazza, de azt a sajátos magyarországi kontextushoz igazítva teszi. Egy másik különbség az, hogy a tanulási alapok megerősítésére orientált javasolt reform a ma általánosan elfogadott inkluzív oktatási modell érvényesítését alapszik. (A lengyel reform idején az inkluzivitás még csupán a sajátos nevelési igényű tanulók integrált oktatásához szükséges szakmai feltételeket jelentette.) A reform kulcselemeinek felsorolása még nem reflektál azok megvalósíthatóságára, erre később visszatérek. Egyelőre induljunk ki abból, hogy lesz majd olyan kormányunk, amelyik nem a különböző választói csoportok vélt vagy valóságos érdekeinek szolgai kielégítésére rendezkedik be, hanem a partikuláris érdekeken felülemelkedve megkísérli azt tenni, ami helyes és szükséges. E beavatkozáscsomag legfontosabb elemei véleményem szerint a következők:

1. ***Az általános iskolák kompetencia alapú kimeneti szabályozása.*** Az általános iskolai bizonyítvány jelenleg nem megszerzett tudást, hanem csak rengeteg iskolában töltött időt igazol. Kimeneti kompetenciakövetelmények hiányában és a tantervi szabályozás elmúlt harminc év alatt bekövetkezett teljes elinflálódása miatt az általános iskolai oktatás ma teljesen szabályozatlan. Ez azt jelenti, hogy tanulási eredmények tekintetében az általános iskoláknak nem kell megfelelniük semmilyen egységes nemzeti elvárásnak, a tanulók nagy tömegét érintő tanulási kudarcoknak nincs semmilyen következménye, a szakmai elszámoltathatóság elvének érvényesítése fel sem merülhet. Ugyanebből ered az a helyzet is, hogy a középfokra való belépés pontján a szelekció igazságtalan, mert a továbbtanulást eldöntő kiválasztási mechanizmus nem nyilvános standardokon alapszik, ezért az iskolák erre nem készíthetik fel a tanulókat. (Ez a helyzet a magasabb státuszú családokban élő tanulókat hozza behozhatatlanul előnyösebb helyzetbe.) Mindezekon kívül tanulási eredménycélok hiányában az általános iskolákra irányuló bármilyen fejlesztési erőfeszítés is fókuszátlan marad. Mindezek alapján egy oktatási reform kulcselem kell, hogy legyen kompetenciastandardok rögzítése a nyolcadik évfolyam végére a következő kompetenciaterületeken: szövegértés, matematika, természettudomány, digitális kompetenciák és angol nyelv.

2. **Kompetenciastandardokon alapuló általános iskolai záróvizsga bevezetése.** Az iskolák intézményi működésére jellemző belső fókusz inercia miatt illuzórikus várakozás arra építeni, hogy a kompetenciastandardok rögzítése és azok implementációját szolgáló fejlesztés önmagukban a külső elvárásokhoz való alkalmazkodásra készítetik az iskolákat. (Ez korábban kiterjedt fejlesztési programok működtetése mellett is csupán az iskolák 10-15 százalékában történt meg.) Szükség van tehát olyan domináns oktatáspolitikai eszközök alkalmazására, melyek – az érettségi vizsgához hasonlóan - erős következményekkel járnak a tanulók számára, ezért képesek felülírni a befelé fókuszálás tehetetlenségi erejét és alkalmazkodásra kényszerítik az iskolákat. Ennek megfelelően az általános iskolákban folyó tanítás és tanulás céljainak külső közösségi elvárásokhoz illeszkedő újrafókuszálásához szükség van egy központiilag megszervezett és minden tanuló számára kötelező, a kompetenciastandardokon alapuló általános iskolai záróvizsga bevezetése, amely egyúttal kiváltja a jelenlegi központi középiskolai felvételi vizsgákat. Törvényben szükséges rögzíteni, hogy a záróvizsga előtt nem szervezhető állami vizsga és a középfokú intézmények – a művészeti iskolák kivételével - nem szervezhetnek saját felvételi vizsgákat. A standardizált teszten alapuló vizsgák eredményei egyúttal biztosítják a szakmai elszámoltathatóság érvényesítéséhez szükséges értékelési információt, ami lehetővé teszi, hogy az azokat megelőző vagy követő központi tanulói teljesítménymérések (kompetenciamérés) és az iskolák működésének külső független értékelése (valódi tanfelügyelet) kizárólag fejlesztő-támogató célt szolgáljanak.
3. **Az általános iskolai oktatás nyolc éve alatt a tagozatok indításának tilalma.** A kilencvenes években még abból indultunk ki, hogy noha az általános iskoláknak szolgálniuk kell egy bizonyos – érdemben soha nem rögzített – nemzeti minimumot, az iskolák programjainak teljes szabadságába beletartozik a tagozatok indításának szabadsága is. Ma már a személyre szabott és inkluzív oktatást középpontba állítva ezt nem kell így gondolnunk. Nem az iskoláknak kell egymástól különbözniük, hanem mindegyiknek alkalmazkodnia kell a gyerekek tanulási szükségleteinek végtelen sokféleségéhez. Ennek érdekében arra van szükség, hogy az iskolák egységes tartalmi szabályozási keretek között működve rendelkezzenek a személyre szabott és gazdag oktatási élménykínálat biztosításához szükséges kiterjedt szakmai autonómiával. Ebből pedig az következik, hogy minden párhuzamos általános iskolai osztály oktatása országosan egységes, de liberalizált, a pedagógusok és iskolák számára nagy szakmai mozgásteret biztosító „általános tagozatos” tanterv alapján kell, hogy történjen. Ha úgy tetszik: ez a komprehenzivitás biztosításának egyik legfontosabb feltétele.
4. **A szerkezetváltó középfokú iskolák kivezetése.** Az általános iskola megújítása nem képzelhető el az általános iskolai oktatás egységének helyreállítása nélkül. Ennek elsődleges célja a korai (nyolcadik évfolyam előtti) formális szelekciós pontok felszámolása, ugyanis a legjobb teljesítményt nyújtó tanulók kilépése a negyedik vagy hatodik évfolyam után legyengíti a pozitív kortárscsoport hatást, ami lelassítja az általános iskolákban maradó tanulók fejlődését. Ugyanígy, a korai kilépők a tanulócsoporthoz és iskolák homogenitását erősítik, ami szélesíti a teljesítményszakadékokat. Az általános iskolák egységének helyreállítása nélkül nem is érdemes az „ideális” iskolaszervezetről gondolkodni, mert addig az erről szóló szakmai diskurzust a különböző párhuzamos intézményi struktúrák érdekei el fogják szennyezni. A szerkezetváltó iskolák kivezetése önmagában is egy meglehetősen radikális iskolaszervezeti beavatkozás, a költségei azonban lényegesen kisebbek, mint az általános iskolai oktatás idejének növelése vagy csökkentése, és az ettől várható tanulási eredmények tekintetében várható haszon is nagyobb. (Amennyiben az általános iskolai oktatás teljes nyolc éve az alapvető kompetenciák fejlesztésének szolgálatába állítható, úgy a jelenleg ezt a célt szolgáló oktatás időtartama gyakorlatilag megduplázódik.) Ezzel a változással kapcsolatban is

fel kell, hogy vetődjön egy hatékonysági megfontolás, ugyanis a szerkezetváltó iskolák miatt az érintett évfolyamokon normatív finanszírozási rendszerben is az állam duplán finanszírozza az azokba átkerülő tanulók oktatását. A nyolc és hat évfolyamos intézmények kivezetése az általános iskolai oktatásból nem lehet teljesen rugalmatlan, de szükség van a kivételek egyedi központi engedélyezése alapjául szolgáló szigorú szabályok rögzítésére és a feltételek meglétének folyamatos külső értékelése.

5. **A helyi iskolahálózatok racionalizálása.** A komprehenzív és inkluzív iskola megteremtésének előfeltétele, hogy megszüntessük azt az állapotot, melyben az iskolák saját túlélésük érdekében már az iskolába lépés pontján adáz harcot vívjanak egymással a beiskolázható gyerekek megszerzéséért. Amíg versenyre kényszerítjük az iskolákat, addig garantáltan meg fogják találni a módját annak, hogy kikerüljék a komprehenzivitást biztosítani hivatott szabályozókat. A rettenetesen szétaprózott iskolahálózat racionalizálása mellett még rengeteg más, önmagában is erős megfontolás szól. A kislétszámú iskolák összevonása csökkenti a szelektív szülői beiskolázási döntések mozgásterét anélkül, hogy szükségtelenül és könnyen kijátszható eszközökkel korlátoznánk a szülők iskolaválasztási szabadságát, márpedig a szelekció erőteljes csökkentése nélkül az inkluzív oktatás szép álom marad. (Az iskolák kizárólag olyan problémák megoldására törekszenek, melyek megjelennek az iskolákban.) A másik érv a személyre szabottság erősítéséhez nélkülözhetetlen szakmai kapacitások felhalmozása, aminek egy bizonyos iskolai mérethatékonyság könnyen belátható módon elengedhetetlen előfeltétele. (Ez különösen erős feltétel egy korszerűen felfogott, a tanulási élmények gazdagításán alapuló tehetségnevelés szempontjából.) Végül erős hatékonysági megfontolásokat is figyelembe kell vennünk: ha valahol két könnyen elérhető iskola van kislétszámú osztályokkal, akkor – ahogy a szerkezetváltó iskolák működtetésével is - „fejkvóta” alapú finanszírozás mellett is duplán finanszírozzuk minden egyes gyerek oktatását, ugyanis a kiadások mértékét nem a tanulók, hanem a tanulócsoporthoz és iskolák száma határozza meg. Mindezek alapján egy reform alapvető eleme kell, hogy legyen, hogy megtörténjen az egységes paraméterek alapján, de minden érdekelt fél bevonásával születő, megalapozott helyi iskolahálózat átalakítási terveken alapuló iskolahálózat racionalizálás minden egyes iskolahálózatot működtető kisebb régióban és nagyobb városban.
6. **Az iskolahálózatok racionalizálásával kapcsolatos érdekeltségek megteremtése.** A működő iskolahálózatok rettenetes erős tehetetlenségi erővel rendelkeznek. Ennek következtében racionalizálásuk nem fog megtörténni, ha abban bízunk, hogy helyi oktatásirányítók, az oktatás szereplői és a helyi közösségek belátják az előző pontban röviden jelzett közpolitikai érvek helyességét. Annak érdekében, hogy ez a folyamat lebonyolítható legyen – a meggyőzésre tett szívós erőfeszítések mellett - erős kényszerítő és ösztönző eszközökre van szükség. A kényszerítés körébe tartozó intézkedések három nagy csoportja áll rendelkezésre. Az első a szabályozás, ami kimondhatja a közfinanszírozott iskolák minimális működési paramétereit, mint például a minimális osztálylétszámok, a belső szakmai tanulástámogató személyzet létszáma vagy az iskolaépületek minimális paraméterei és felszereltsége. A második a pénzügyi érdekeltségek megteremtése, például annak kimondása, hogy egy iskolahálózaton belül nem finanszírozhatók a teljes tanulólétszámnál nagyobb kapacitások. A harmadik a hálózattervezés regionális központosítása, például olyan dekoncentrált, hálózati irányítással foglalkozó, de a társadalmasítást szolgáló mechanizmusokat működtető állami ügynökségekhez telepítése, melyek a tervezést nem csupán az önkormányzati társulások iskoláira, de az egyházi és nem egyházi magániskolákra is kiterjesztve végzik. Az ösztönzők nagyon sokfélék lehetnek: a kapacitások és tanulólétszám egyensúlyának

fenntartására ösztönző normatív alapfinanszírozás, a fejlesztési források koncentrálása az összevont vagy befogadó iskolákra, vagy egy korszerű építési standardok alapján történő központi általános iskola-építési program elindítása, ami a hálózatracionalizálási tervek megvalósításához köti csilivili új iskolák építését.

7. **Az általános iskolai oktatás megújítására koncentráló országos fejlesztési program.** Az eddig felsorolt oktatáspolitikai beavatkozások együttesen azt a célt szolgálják, hogy az általános iskolákban keresletet generáljanak az iskolák által gyakorolt alapfunkciók (program, tanítás, tanulásszervezés és értékelés) inkluzív oktatási modellen alapuló megújítását szolgáló fejlesztés számára. A reform implementációjának legfontosabb eszköze tehát egy az általános iskolai oktatás szakmai megújítása érdekében kizárólag erre az iskolatípusra koncentráló, nagyméretű központi fejlesztési program (programfejlesztés, módszertani fejlesztés, kutatásokon alapuló tudásmenedzsment, tankönyv- és taneszközfejlesztés, pedagógus továbbképzés, intézményfejlesztés és vezetőképzés) elindítása. A program számára biztosított erőforrásoknak lehetővé kell tenniük, hogy az iskolák egy kritikus tömegének elérésével az rendszerszintű hatást gyakoroljon, a program időtávjának pedig – az előkészítő szakasz időigényével együtt - legalább két iskolafejlesztési ciklusra (összesen legalább nyolc évre) kiterjedjen. A programnak tartalmaznia kell az oktatásfejlesztési rendszer mindhárom fő elemét, melyek (1) az óvodákban és iskolákban zajló, intézményi önértékelésen alapuló folyamatos és ciklikus fejlesztést, (2) az oktatási intézményekben zajló fejlesztés szolgáltató szervezetek által nyújtott szakmai támogatását, valamint (3) a „fejlesztés fejlesztését”, az első két pontban szereplő fejlesztő tevékenységek módszereinek és eszközeinek kidolgozását és tudáshátterének biztosítását.
8. **Integrált természetismeret/természettudomány tantárgy.** A jelenlegi tantárgyszerkezet alapvetően nem akadályozza annak, hogy az általános iskolai oktatás erősebben fókuszált és hatékonyabb legyen az előző pontban felsorolt öt kompetenciaterület fejlesztésében. Ez alól a kivétel a természettudományok még ma is erősen széttagolt oktatása, ezért szükség van a természettudomány tantárgy teljes általános iskolai bevezetését, illetve annak feltételei megteremtését szolgáló központi program elindítására. (Később felmerülő rendszerben a tantárgyi integráció kiterjeszthető a középfokú intézményekre is.)
9. **Alulteljesítő általános iskolák célzott fejlesztése.** Az OECD elemzései alapján tudjuk, hogy az univerzális, minden iskolát egyaránt megcélzó politikák akkor fejtenek ki hatást, ha a szociális háttér tanulási eredmények szórását magyarázó ereje és a teszteredményekben kifejezett hatása egyaránt gyengébb a fejlett országok átlagánál. Ezzel szemben a magyar közoktatásra ennek éppen az ellenkezője igaz, a szociális háttér ereje és hatása egyaránt rettenetesen magas. Ilyen oktatási rendszerekben az alacsony teljesítmények és alacsony családi háttér alapján célzott beavatkozások működőképesek. Ezen túl annak eldöntése, hogy egy adott oktatási rendszerben közvetlenül az alacsony státuszú és alulteljesítő tanulókat megcélzó politikák, vagy a tanulóik szociális összetétele alapján alacsony státuszú és alacsony teljesítmény nyújtó iskolákat megcélzó politikák a célravezetőek, az adott oktatási rendszer szelektivitásának mértékétől kell, hogy függjön. Mivel a magyar közoktatás szélsőségesen szelektív, tehát az alacsony teljesítményt produkáló és alacsonyabb státuszú tanulók szélsőséges mértékben egyenlőtlenül oszlanak el a rendszerben, az oktatáspolitikának egyértelműen az iskolák egy bizonyos körét, s nem a tanulók egy bizonyos körét kell célba vennie. Az eddig felsorolt alapvetően univerzális (minden általános iskolára kiterjedő) oktatáspolitikai változtatáscsomagot ki kell tehát egészíteni egy olyan elemmel, amely közvetlenül az alacsony aggregált státuszú és alacsony átlagos teljesítményt produkáló iskolák fejlesztését

célozza meg. A vizsgaeredmények, a külső intézményértékelési eredmények és egyéb indikátorok alapján szükség van az alulteljesítő és alacsony státuszú általános iskolák azonosítása, valamint ezekben az intézményekben minőségbiztosított és külső szakmai támogatással segített kötelező iskolafejlesztési programok elindítása.

A fenti kilenc ponttal kapcsolatban szeretném nyomatékosan felhívni a figyelmet arra, hogy ez a lista nem egy menü, amelyből ki-kik szakmapolitikai ízlésvilágától függően válogathat. Ez szándéka szerint sokkal inkább egy koherens változtatáscsomag, amely együttesen, az egyes elemek összegződő hatásaként lehet képes egy olyan radikális változás megvalósítására, amely alapjaiban képes megújítani a tanulási alapok egyenlőtlenségeket csökkentő módon történő megújítását szolgáló általános iskolai oktatást.

A 100 pontban elrejtett reformmorzsák

Az alábbi táblázatban foglaltam össze, hogy a kilenc pont közül mi jelenik meg az 100 pontos javaslatcsomagban.

Prioritást élvező beavatkozások	Megjelenése a 100 pont között
Nyolcadik évfolyam végére kompetenciastandardok rögzítése (szövegértés, matematika, természettudomány, digitális kompetenciák, angol nyelv)	Igen
Kompetenciastandardokon alapuló általános iskolai záróvizsga bevezetése	Nem
Tagozatok indításának tilalma a közoktatás első nyolc évfolyamán	Igen
Általános iskolai oktatás egységességének helyreállítása (szerkezetváltó iskolák kivezetése)	Nem
A helyi iskolahálózatok decentralizált tervezésen és alkun alapuló racionalizálása	Igen
Racionalizálást kikényszerítő és ösztönző finanszírozás és jelentős általános iskola-építési program	Részben
Rendszerszintű hatást gyakorolni képes általános iskolai fejlesztő program elindítása	Részben
Integrált természettudomány tantárgy teljes általános iskolai bevezetése	Részben
Alulteljesítő intézmények azonosítása, kötelező támogatott fejlesztése	Nem

Mint látható, az általam egy a magyarországi kontextushoz illeszkedő oktatási reform pilléreinek tekintett változtatások többsége el van rejtve az ELEGY által javasolt beavatkozások hosszú listájában, de a javasolt oktatási reform egészét tekintve a 100 pont erősen kompromisszumoktól terhelt konstrukció. E kompromisszumok több oka voltak visszavezethetők: ezek közé tartozott bizonyos politikai szereplők ellenállása, más kérdésekkel kapcsolatban a szakmai konszenzus hiánya, néhány esetben pedig a hagyományos, sokszor a gyakorló pedagógusok széles köre által osztott, de alapvetően téves meggyőződések erős támogatottsága. Az ELEGY működésében a közpolitikai megfontolások igen gyengén, a neveléstudományi és politikai megfontolások azonban erősen érvényesültek.

Az iskolaszervezet tekintetében az anyag nem foglal állást, erről egy konzultációs folyamat elindítását javasolja, ez tehát konkrét javaslatként nem jelenik meg. Ennek alapvető oka az, hogy a folyamat

minden szereplője a pedagógiai szempontból „ideális” iskolaszervezet általa preferált változatát támogatta, a közpolitikai gondolkodás az erről szóló vitában nem sok szerepet kapott. Ez is azt mutatja, hogy az elmúlt közel negyven év erről szóló vitáit még sem sikerült lezárni, az iskolaszervezet mindmáig erősen túlértékelt, ezért a szakmai közvéleményt erősen megosztó kérdés. Egy másik forró krumpli, az általános iskolai hálózat racionalizálása szintén csak nyomokban jelenik meg az anyagban. Egy arról szóló javaslat bekerült ugyan, hogy a finanszírozási rendszernek biztosítania kell a kapacitások és tanulólétszám egyensúlyának helyreállítását, de mivel a politikai szereplők politikai értelemben kockázatos lépéseket nem fogadtak el, a magyar közoktatás szent teheneihez, mint például a falusi kisiskola, vagy – a konzervatív jobboldal által védett – egyházi iskolák erős védettséget élveztek. A javaslatok között Iskolaépítési program nem szerepel, csak a befogadó iskolaközpontok célzott fejlesztése, ami ugyan helyes, de az ösztönző hatása valószínűleg gyenge.

A nyolcadik évfolyam végére standardok rögzítése megjelenik a 100 pontban, angol nyelv helyett azonban - szerintem erősen túlzott - nyelvpedagógiai megfontolások miatt az anyagban általában idegen nyelvek szerepelnek, ami erősen legyengíti a javaslatokat. A tantervi szabályozáson belül a nagy szakmai autonómiát biztosító NAT ott van a javaslatok között, de mivel az anyag – igen helyesen - nem merül el a NAT szabályozási részleteiben, a komprehenzivitás biztosítása (például a tagozatok indításának tilalma) nem jelenik meg. Általános iskolai záróvizsga helyett csak értékelés szerepel, viszont a cél helyesen, bár hiányosan van rögzítve: a standardok kimeneti szabályozó szerepének biztosítása. Ez a kompromisszum, melyet a magyar pedagógiai gondolkodás közpolitikai értelemben erősen problematikus erős vizsgaellenessége okozott, nem teszi lehetővé az iskolafejlesztés fókuszálását és a felkészítési kötelezettség rögzítését sem, ezért az iskolákat semmi sem ösztönözné a standardok alkalmazására. A 100 pont is támogatja a tantárgyi integrációt, viszont nem tenné kötelezővé a természettudomány tantárgy bevezetését. Az általános iskolai fejlesztési program kulcselemei elszórtan benne vannak az anyagban, de nem célzottan és összekapcsoltan, ami a 2010 előtti fejlesztő rendszer fókuszátlan modernizációs gyakorlatára emlékeztet.

Az alulteljesítő általános iskolák azonosítása és célzott fejlesztése nem került be a javaslatok közé, mert nem született egyértelmű állásfoglalás a szakmai elszámoltathatóság biztosítását szolgáló intézkedésekről, mint amilyen például az általános iskolai záróvizsga bevezetése. A javaslatok között szerepel egy korszerű tanfelügyelet létrehozása és az -nagyon helyesen - elsősorban támogató, és nem elszámoltathatósági célokat szolgálja. Mindösszesen a szakmai elszámoltathatóság érvényesítését a 100 javaslat közül egyetlen egy sem szolgálja.

Az oktatási reform megvalósíthatósága

Nem kétséges, hogy a 100 pontot egyetlen demokratikus kormányzat sem lenne képes egy kormányzati ciklusok belül megvalósítani. Ebben a perspektívában a 100 pont nem oktatáspolitikai tervezési dokumentum, ugyanis abból nem olvasható ki, hogy az egyes beavatkozások hogyan, milyen időzítéssel épülnének egymásra. Sokkal inkább egy oktatáspolitikai tervezést orientáló és informáló anyagról van szó, nem pedig oktatáspolitikai programról. Az is nyilvánvaló, hogy egy új demokratikus rendszerváltást lebonyolító kormánynak elsősorban három dologra kellene törekednie: az „azonnali intézkedések” megvalósítására, el kellene kezdenie az oktatási rendszerváltás körébe intézményi változtatásokat (melyeken belül én az óvodai/iskolai intézményi autonómia helyreállítását tekinteném elsődlegesnek), s végül hozzá kellene fognia egy oktatási reform kidolgozásához és az ehhez kapcsolódó hosszú és intenzív konzultációs folyamat menedzseléséhez.

Ahogy azonban egy új demokratikus kormány a 100 pontot sem lenne képes átültetni a gyakorlatba, egy oktatási reform lebonyolítására, vagy legalább annak elkezdésére sem lenne képes, ugyanis a mozgástere és cselekvőképessége a rendszerváltás óta eltel 35 során eddig ismeretlen mértékben lenne korlátozott. Mindenekelőtt: az elmúlt évtized során a közoktatás funkcionális leépülése oly mértékben erodálta a rendszer elemi működtetéséhez szükséges alapvető feltételeket, hogy amíg ezek – például szakképzett pedagógusok, megfelelő K&F intézmények és szolgáltató szervezetek kellően képzett specialistákkal, a jó kormányzáshoz szükséges intézmények, az önkormányzati irányításhoz szükséges felkészült szakemberek stb. – hogy egy darabig ezek pótlása kell, hogy legyen a prioritás. Mivel 2020 óta a bruttó államadósság a duplájára nőtt, egy átfogó oktatási reform teljes költségigénye jó darabig egy radikális költségvetési átcsoportosítás után sem lesz biztosítható. Mivel a szükséges intézményi változtatások nagy tömege jelentős mértékben felerősíti majd egy oktatási reform politikai kockázatait és a jogállamiság helyreállítása is egy hosszabb, súlyos konfliktusokkal terhelt időszak lesz, a kormányok óvakodnak majd érdeksérelmekkel járó változtatásokba fogni. És végül, mivel az elmúlt másfél évtizedben az oktatásról szóló diskurzust a kormány primitív, utcai kommunikációja formálta, a tényeken és elemzésen alapuló összefüggések ismerete a szakmai és szélesebb laikus közvéleményben is rettentően gyenge, emiatt egy oktatási reform megfelelő támogatottsága nem lesz biztosítható. Mindezek fényében egy valódi oktatási reform elindítása nem a közeljövő kérdése. Ez azonban nem jelenti azt, hogy egy oktatási reform megvalósítása reménytelen ügy, ugyanis mindezek a feltételek idővel megteremthetők.

Ezek közül a legfontosabb a ma teljesen hiányzó, kellő szakmai és politikai támogatottság, valamint a közvélemény támogatásának felépítése. Más közszolgáltatási területeken kudarcot valló reformkísérletek tapasztalatai azt bizonyítják, hogy a kizárólag szakértői tudásra épülő „modernizációs összeesküvések” nagyon könnyen kisiklathatók és - kellő támogatottság hiányában - nem képesek legyőzni a komoly változásokkal szemben elkerülhetetlenül kialakuló ellenállást. Bár ez első pillanatban meglepőnek tűnhet, ennek megoldását nagy valószínűséggel nem az erős demokratikus hagyományokkal rendelkező fejlett országok gyakorlatában kell keresnünk, hanem a mienkéhez hasonlóan hagyományosan rosszul kormányzott latin-amerikai országokban, ahol reformkoalíciók építésével néhány esetben komoly oktatási reformokat lehetett csinálni. Az első lépés azonban mindenképpen szakértői munka: egy a magyar körülményekhez illeszkedő bátor és sikerrel kecsegtető oktatási reform alapvonalairól szóló diskurzus elindítása.