

Az oktatás kormányzásának jövője: válasz a komplexitás kihívására¹

Az elmúlt évtizedben az oktatás kormányzásának a kérdései nemcsak oktatáskutatók sokaságát foglalkoztatták, hanem az oktatási reformoknak is a középpontjába kerültek.² A fejlett országok oktatási reformjai a hetvenes-nyolcvanas évek óta döntően irányítási reformok: azaz legalább annyira irányulnak az intézményeket vagy intézményi folyamatokat befolyásoló *szabályozási környezetnek* és szabályozási *eszközöknek* a megváltoztatására, mint maguknak az intézményeknek vagy intézményi folyamatoknak a közvetlen befolyásolására. Úgy gondolom, e mögött mindenekelőtt modern társadalom, a társadalom intézményei és az intézmények keretei között zajló folyamatok *komplexitásának* a növekedése található, és annak a keresése, hogy e komplexitást kezelni tudjuk.

Kormányzás és komplexitás

Napjaikban egyre inkább igaznak érezzük azt az állítást, hogy olyan dolgokat kell irányítanunk, és olyan dolgokért kell felelősséget vállalnunk, amelyeket nem vagyunk, és nem is lehetünk képesek kellő mértékben átlátni és ellenőrzésünk alatt tartani. Azt, hogy a döntéshozatal és az irányítás a „korlátozott racionalitás” körülményei kötött valósul meg, a Nobel díjas *Herbert Simon* óta (*Simon, 1982*) minden felkészült vezető tudja, de arra kérdésre, hogy ezt a felismerést miképpen lehet a nagy társadalmi rendszerek kormányzásában is érvényre juttatni politikai felelősség szétfolytatása nélkül, ma sem egyszerű választ találni.

A jövő egyik nagy nyitott kérdése minden társadalmi nagyrendszer, így az oktatás esetében is az, hogy milyen irányítási, vezetési és kormányzási módszerek alkalmazásával lehetséges fenntartani a társadalmi ellenőrzést e rendszerek növekvő komplexitású világa felett. Azaz miképpen lehet biztosítani azt, hogy fejlődésük a társadalmilag kívánatos irányba folyják, és az olyan alapvető társadalmi célokat, mint például az eredményesség, a minőség és a hatékonyság, vagy az igazság és a méltányosság, e rendszerekben érvényre lehessen juttatni. Nem véletlen, hogy napjainkban az oktatáspolitikák és oktatási reformok a minőség (eredményesség, hatékonyság) és a méltányosság (igazságosság, esélyegyenlőség, hozzáférés) két nagy pólusa mellett a *hatékony kormányzás* (adaptivitás, kormányozhatóság, demokratikus társadalmi ellenőrzés) harmadik pólusát tekintik olyannak, amelyre kiemelt figyelmet kell szentelni. Elég csak arra az oktatásfejlesztési stratégiaára gondolnunk, amelyek az ún. Lisszaboni folyamat keretében az Európai Unió alkotott meg ennek a jelenlegi évtized elején: ezen belül is három nagy pillér jelenik meg, melyek közül az egyik („az oktatási és képzési rendszerek megnyitása a tágabb világ irányában”) lényegében a kormányzási pólust hozza be harmadikként az oktatáspolitikába (*Európai Tanács, 2002*).

¹ E tanulmány annak az előadásnak alapján készült, amelyet a szerző 2006 novemberében az OECD és a Japán kormány által szervezett „*Futures Thinking for Education: Policy, Leadership and the Teaching Profession*” c. szakmai konferencián tartott (Hiroshima, 2006. November 6-8). Az eredeti előadáshoz képest a szöveg úgy változott, hogy az elsősorban a hazai olvasókhöz szóljon. Az előadás eredeti formájában megtekinthető itt: <http://www.oecd.org/dataoecd/15/2/37720701.ppt>

² Ennek háttéréről részletesebben lásd Halász 2001; 2002; 2003; 2006a.

A kormányzás (*governance*) fogalma – a szabályozás (*regulation*) fogalmával együtt – az elmúlt években nagymértékben kiszorította a korábban gyakrabban használt igazgatás (*administration, management*) fogalmát. E fogalom használata lényegében annak az elfogadására és tudomásul vételére utal, hogy a rendszert olyan autonóm mozgástérrel rendelkező aktorok alkotják, akiknek (vagy amelyeknek) a viselkedését befolyásolni lehet, de egyértelműen meghatározni nem. A szabályozás vagy reguláció fogalmának mai domináns használata szintén ezt a nyitottságot, és az ezzel együtt járó szükségszerű bizonytalanságot fejezi ki. Szabályozók alatt ma nemcsak jogi kényszerítőket értünk, hanem például olyan ösztönzőket is, amelyek az aktorok jelentős részét *nagy valószínűséggel* cselekvésre készítetik, de ez soha nem biztos, és bizonyos, hogy a hatásuk nem ér el kivétel nélkül minden aktort. A jó vagy ügyes kormányzás többek között azt jelenti, hogy sikerül olyan módon befolyásolni az autonóm aktorok cselekvését, hogy azok végül is a jó irányba vigyék el a rendszer egészét. Az elmúlt egy-két évtized decentralizációs folyamatai nyomán a modern oktatási rendszerekre is az lett jellemző, hogy csak kormányozni lehet őket, igazgatni nem, vagy csak nagyon korlátozott keretek között. Az oktatási rendszerek nyitottabbá válása, különösen az *egész életen át tartó tanulás* kormányzati célkitűzéssé válása (ami magába foglalja a nem formális és informális keretek között történő tanulás, és az ilyen keretek között megszerzett kompetenciák elismerését is) ezt a folyamatot minden korábbinál jobban előre vitte és a jövőben várhatóan még inkább előre fogja vinni. A modern egész életen át tartó tanulási rendszerek egészét senki nem tudja átlátni, és erre egyetlen kormányzati központból a jövőben valószínűleg soha senki nem lesz képes.

Hozzá kell tenni: a komplexitás növekedése nem kevésbé jellemzi az *intézményi szintű vezetést*. Az önszabályozó tanulás gondolata, a tanulás mai konstruktivista felfogása, amely az előzetes egyéni tudás jelentőségét hangsúlyozza a tanulásban, valamint az egyénre szabott oktatás felértékelődése az intézmények és az osztálytermek szintjén is a komplexitás olyan mértékű növekedésével jár, amelyet a tantervekről vagy a tantervi szabályozásról való mai, de valójában a XIX. századból megörökölt szakmai paradigmák egyszerűen nem tudnak kezelni. A tartalmi szabályozás és fejlesztés területén középpontba került kompetencia fogalma maga is tartalmazza e komplexitást: a megtanítandó tananyag valamikor viszonylag könnyen definiálható, standardizálható és kommunikálható volt, az ismeretek, képességek és attitűdök komplex együtteseként definiált a kompetencia esetében ez jóval nehezebb. Ez hallatlan módon felértékeli a komplexitás magasabb szintjét kezelni képes intézmények, pedagógusközösségek és ezek vezetésének a jelentőségét a tanulás eredményes megszervezésében.³ Mindezek fényében logikus, hogy az oktatás jövőjéről való gondolkodáson belül kiemelt figyelmet kap az oktatási rendszerek kormányzásának és az iskolák vezetésének a kérdése. Az a kérdés fogalmazódik meg, vajon a növekvő komplexitás körülményei között a rendszer *kormányzásának* és az *intézmények vezetésének* milyen új formái alakulnak ki.

A jövő elágazásai

Az OECD *Oktatáskutatói és Innovációs Központjának* (CERI) az oktatás jövőjével foglalkozó programja az elmúlt években iskolák és oktatási rendszerek vezetőinek sokaságát készítette arra, hogy kilépjen a mindennapok rutinszerű gondolkodásának a keretei közül és megpróbáljon tágabb perspektívákból rátekinteni arra a világra, amelyben a munkáját végzi. Sajátos módon azok, akiknek többek között éppen az a dolga, hogy az iskolákat és az oktatási rendszereket a jövő felé vezessék, a jövőről igen keveset gondolkodnak, vagy ha mégis teszik, akkor ezt olyan módon végzik, ami a stratégiai irányadást kevéssé tudja segíteni.

A legtöbb oktatásügyi vezető, legyen szó akár intézmények, akár helyi vagy nemzeti rendszerek irányítóiról, a múltból öröklött rutinok és sémák szerint végzi a munkáját, és még

³ Erről egészen részletesen lásd: Halász, 2005.

akkor is, amikor a jövőről beszél, a leggyakrabban azt vetíti előre, amit már jól ismer, és amit megszokott. Noha alig van olyan intézmény, amely inkább szólna a jövőről, mint az iskola, e terület vezetőire más területekhez képest mégis kevésbé jellemző a jövőbe való beelátás igénye, és talán még kevésbé annak képessége. A jövőről való gondolkodás szinte minden más területen inkább jellemzi a vezetést, mint az oktatásban. Legyen szó olyannyira eltérő ügyekről, mint a nemzetbiztonság, a környezetvédelem, a külpolitika, a közlekedés, az építésügy vagy az energiapolitika, a stratégiaalkotás és az ehhez szükséges jövőelemzés mindenütt inkább jellemző, mint az oktatásban. Éppen annak a rendszernek a vezetői érdeklődnek legkevésbé a jövő iránt, amely a jövő nemzedékével foglalkozik.

Noha sem szervezeteket, sem nagyrendszereket nem lehetséges úgy irányítani, hogy ne legyen víziónk a jövőről, sok vezető, tulajdonképpen érthető okokból, óvakodik a jövővel való foglalkozástól. A jövő elgondolása tele van kockázatokkal és csapdákkal, amelyeket ösztönösen mindannyian ismerünk. Azt, aki a jövőről való gondolkodásnak szenteli idejét, többek között az a veszély fenyegeti, hogy elhanyagolja a jelen teendőit, és ezzel éppen azt a jövőt veszélyezteti, amelynek a feltárására vállalkozott. A jövőbe nézés nem kedvez a mindennapi élethez és az élet továbbviteléhez mindenképpen szükséges *gyakorlati* gondolkodásnak: álmodozásra és önigazolásra sarkallhat vagy éppen – ha a jövő túl sötétnek látszik – a remény feladására indíthat. Miközben a jövő megpillantásának a vágya az emberiség egész történetét végigkísérte, az emberek azt is régen megtanulták, hogy a jövő veszélyes terep.

A jövőbe nézés egyik legnagyobb csapdája abból fakad, hogy itt nem alkalmazhatóak a gondolkodásnak azok a formái, amelyeket a mindennapi életben alkalmazunk. Azt, hogy ennek mennyire kevésbé vagyunk tudatában, jól tükrözi már magáról a jövőről való beszédünk is. Jellegzetes paradoxon az, hogy bár beszélünk róla, a jövő mint olyan nem *létezik*, és noha nem létezik, mégis azt gondoljuk, majd „*el fog jönni*”. Mindenekelőtt azt kell megtanulnunk, hogy a gondolkodásunkban és a nyelvünkben közlekedni tudjuk a jövő és a jelen között: ne próbáljuk kivetíteni a jövőre azt, ami a jelenre érvényes, és ha már megtanultunk a jövőben mozogni, onnan vissza tudjunk térni a jelenhez. A sikeres stratégiaalkotás tulajdonképpen alig függ jobban mástól, mint a jelen és a jövő közötti közlekedés ügyességétől.

Az első lépést a jövőről való termékeny gondolkodás felé talán akkor tesszük meg, ha nem egyes, hanem többes számban beszélünk róla. Nem jövőről, hanem *jövőkről* kell beszélünk. Így a lehetséges jövők végtelen sokasága jelenhet meg előttünk, ami ugyanakkor azzal jár, hogy olyan eszközökre van szükségünk, amelyek segítenek eligazodni a végtelen számú lehetséges alternatívák kaotikus kavargásában. Olyanokra, amelyekkel okosan csökkenthetjük a lehetséges kombinációk számát, azaz úgy, hogy ne éppen a legfontosabbakat veszítsük el. Elsősorban azok a gondolkodási eszközök bizonyulnak hatékonyak, amelyek segítenek elkülöníteni a nagyobb és a kisebb valószínűséggel megvalósuló jövőket. Önmagában persze ez nem elegendő. Ahhoz, hogy a jövők világának a végtelen komplexitását tovább csökkenthessük, meg kell találnunk azokat a *tengelyeket* vagy dimenziókat, amelyek mentén a külön tudjuk választani a saját világunkra kisebb vagy nagyobb hatással bíró jövőbeni jelenségeket vagy folyamatokat. Nem csak az ugyanis a gond, hogy a gondolkodásunk számára befoghatatlanul nagy a lehetséges jövők száma, hanem az is, hogy nehezen pillantjuk meg azt, ami e jövőkben a számunkra inkább vagy kevésbé fontos lehet. Annak, aki holnap felfedezi azt, hogy hóforrás van a talpa alatt, holnapután érdektelenné válik a vízmelegítő kazánok beszerzési lehetőségei iránt, noha lehetséges, hogy ma még ez jelenti számára a legnagyobb gondot.

A CERI „*Jövő iskolája*” elnevezésű jövőkutatói programjának egyik szakértője, *Jean-Michel Saussois* egy tanulmányában két olyan tengelyt azonosított, amelyek mentén a lehetséges jövőket kisebb vagy nagyobb figyelmet érdemlőkre oszthatjuk (*Saussois, 2006*).

Két olyan dimenziót ajánl a figyelmünkbe, amelyek azt a teret, amelyben az oktatás lehetséges jövőit elképzelhetjük, releváns, azaz a számunkra fontos pontokon átívelve metszik keresztül. Az egyik ilyen tengely az, amelynek egyik végpontján azok a lehetséges jövőök találhatóak, amelyekben az oktatás inkább az *egyént* szolgálja, a másik végén pedig azok, amelyekben inkább a *közösséget*. Saussois szerint az oktatás jövőbeni fejlődésének számunkra ez az egyik vagy vízválasztója. Az egyik póluson az individualizálódás további erősödése található, és az oktatásban is ennek a további leképződésére számíthatunk, a másik oldalon a közösségi társadalom regenerálódása jelenik meg, és az oktatásban is ez a logika juthat érvényre. Saussois ezt a tengelyt *értéktengelynek* nevezi. Ez a tengely nem annyira az oktatásról, mint inkább az oktatáson kívüli világról, a tágabb társadalmi környezetről szól, és az oktatás annyiban érinti, hogy e tágabb társadalmi környezet természetes módon saját képére fogja formálni az iskolák világát is.

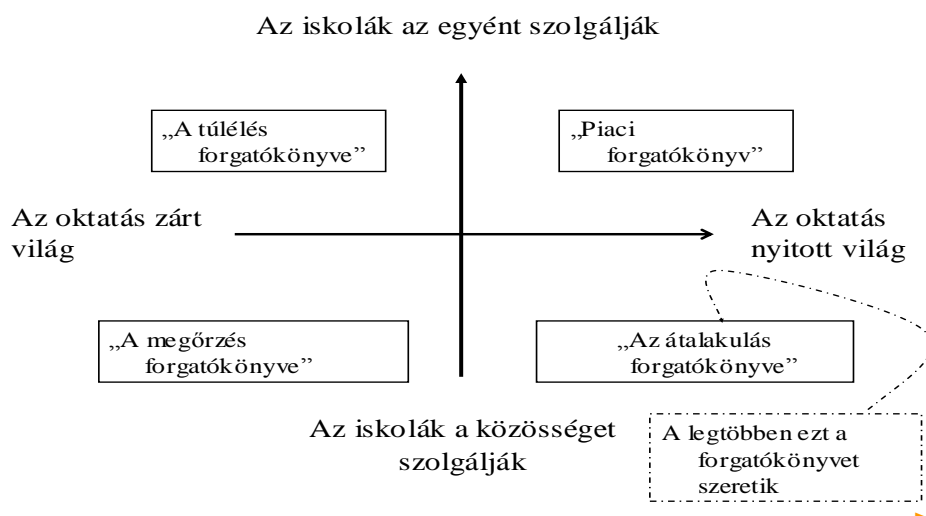
A másik tengely, bár ez sem független a tágabb társadalmi és gazdasági környezet alakulásától, inkább az oktatás intézményi világáról szól: ezt nevezhetjük *intézményi tengelynek*.⁴ Ennek egyik végpontján azok a lehetséges jövőök találhatóak, amelyekben az iskolák intézményi világa megőrzi mai viszonylagos zártságát, és az oktatási rendszer is megőrzi a más nagyrendszerektől való elkülönültségét. Ez a zárt oktatási rendszerek világa, ahol például a szakterület minisztere viszonylag nagy önállósággal, más szakterületek (például a költségvetési politika, a foglalkoztatás, a közigazgatási reformok vagy a szociális gondoskodás) igényei felől kevéssé érintve irányíthatja saját ágazatát. Itt az iskolák vezetői is inkább belső ügyekre, így a tanulás hatékony megszervezésére koncentrálhatnak, és kevésbé kell a helyi közösség sokféle problémájával (például a szegénységgel, a társadalmi konfliktusokkal, vagy a lokális közösség kulturális fejlődésének a kérdéseivel) foglalkozniuk. E tengely másik végpontján azok a jövőök találhatóak, amelyekre az oktatási rendszer zártságának a feloldása jellemző, és ahol az oktatási rendszer és az iskolák a tágabb társadalmi-gazdasági környezet felé nyitott világokká alakulnak.

A két tengely által kimetszett térben az oktatás lehetséges jövőinek négy lehetséges típusa bontakozik ki, vagy ha tovább egyszerűsítjük a képet, négy lehetséges forgatókönyv jelenik meg (lásd *1. ábra*). Az első ezek közül a „*túlélés forgatókönyve*”, amelyre az jellemző, hogy folytatódik az individualizálódás jelenlegi tendenciája, amihez az iskola a maga saját zárt világán belül próbál valamilyen módon alkalmazkodni, ily módon gondoskodva önmaga túléléséről. Ennek egyik alternatívája az, amikor az individualizálódás, az egyéni (fogyasztói) igények és érdekek elismerése és ezek legitimitásának elfogadása már kikezdi a valamikor közösségi intézményként létrejött iskola intézményi kereteit, és megvalósul a „*piaci forgatókönyv*”. Ez úgy is leírható, hogy az egyének egész életük során a tanulás legváltozatosabb formáiba kapcsolódnának be, és az ehhez fűződő speciális igényeiket a legkülönbélebb szolgáltatók a legváltozatosabb formákban elégítenék ki, lényegében úgy, ahogy a piac a más jellegű fogyasztói igényeket kielégíti. Az oktatásról való gondolkodás középpontjában már nem a közösségi intézményként elképzelt iskola lenne, hanem a tanulni kívánó egyén, aki számára voltaképpen mindegy, hogy a tanulóval kapcsolatos igényét ki és milyen formában elégíti ki.

1. ábra

Az oktatás jövőjének négy lehetséges forgatókönyve

⁴ Saussois ezt az értéktengelyt (*value-line*) átmetsző másik tengelyt kínálat-tengelynek (*supply line*) nevezi.



Forrás: Saussois, 2006

Az „értéktengely” másik végpontján két olyan forgatókönyvet találunk, amelyekben az a közös, hogy mindkettő az iskolák közösségi jellegének a fennmaradását feltételezi. Amíg azonban az egyikben, a „megőrzés forgatókönyvében” (*conservation scenario*) az oktatás megőrzi zárt jellegét, addig a másikban megnyílik a tágabb társadalmi és gazdasági környezet, és természetesen az ebben zajló változások felé. Ez utóbbi az „átalakulás forgatókönyve” (*transformation scenario*). A megőrzés forgatókönyve arra a feltételezésre épül, hogy az iskolák a hagyományörzés egyfajta bástyájaként a turbulens módon változó társadalmi-gazdasági környezetben belül is képesek megőrizni a történetileg kialakult formájukat, és az oktatási rendszert lehetséges távol tartani a környező világ változásaitól, egyebek mellett a mindent magéval ragadó individualizálódás trendjétől. Az átalakulás (vagy átalakítás) forgatókönyve viszont abból indul ki, hogy az oktatás világa megnyílik a külvilág felé, de ugyanakkor megpróbál olyan új intézményi formákat és működési mechanizmusokat létrehozni, amelyek lehetővé teszik közösségi missziójának a fenntartását.

A lehetséges jövőket kisszámú és elmesélhető történeté alakító forgatókönyvek fontos tulajdonsága, hogy mozgósítják értékelkötelezettségeinket, és érzelmileg megmozgatnak minket. Amint, a jövőről beszélve, nemcsak elvont lehetőségekről elmélkedünk, hanem érzékletes forgatókönyvek is megjelennek előttünk, a figyelmünk már elsősorban nem arra fókuszál, hogy melyiknek mekkora a valószínűsége, hanem inkább arra, hogy melyikre vágyunk jobban, és melyiket szeretnénk inkább elkerülni. Legalábbis e kettő – a bekövetkezés valószínűsége és annak kívánatossága – egyszerre munkál bennünk, és e kettő együttes hatása alatt érzünk késztetést arra, hogy állást foglaljunk, elkötelezzük magunkat valamelyik forgatókönyv mellett, és annak érdekében cselekedjünk, hogy a jövő éppen e forgatókönyvhöz váljék hasonlóvá. Ez az a pont, ahol a jövőről való gondolkodást és a jelenben való cselekvést egymással összekötjük. Az OECD keretei között az oktatás jövőjéről folyó párbeszéd tapasztalatai azt mutatják, hogy azok, akik egyidejűleg mérlegelik valószínűség és a kívánatosság e két szempontját – és persze akik hajlandók a Saussois által felvázolt modell keretei között gondolkodni – az „átalakulás forgatókönyvét” tartják a legrokonszenvesebbnek vagy a leginkább elfogadhatónak. E forgatókönyv az, amelyen belül a leginkább elképzelhető az egész életen át tanulásnak az a víziója, amely mellett az OECD tagállamainak többsége az elmúlt egy vagy két évtizedben elkötelezte magát, és amelyre magának az OECD-nek a stratégiája is épül.

A kereslet-érzékeny közszolgáltatás és a komplexitás

A Saussois által az „átalakulás forгатókönyvének” nevezett vízióban a közszolgáltatások világa, ezen belül az oktatás olyan módon alakul át, hogy miközben képessé válik alkalmazkodni az egyes igénybevevők egyre jobban diverzifikálódó és differenciálódó igényeihez, aközben továbbra is garantálni tudja az alapvető nagy közösségi célok érvényesülését. Éppen ez az, ami ezt a forгатókönyvet megkülönbözteti a piactól. A két forгатókönyv mögött jól kivehetően látható az a két nagy paradigma, amelyek rivalizálása szinte minden fejlett országban dominálja az oktatásról és általában a közszolgáltatásokról folyó társadalmi és politikai vitákat. Ha igaz az, hogy az egyéni igények elismerésének és további differenciálódásának nincs alternatívája, akkor a kérdés úgy is felvethető: vajon e folyamat kezelhető-e a közösségi paradigmán belül, vagy pedig nem (és akkor nem marad más, mint a piaci paradigma). Azok körében, akik az utóbbi mellett érvelnek, jól megkülönböztethető két csoport: az egyik az, amelyik „szereti” a piacot, a másik az, amelyeik „nem szereti”, azonban kikerülhetetlennek tartja, mert nem hisz abban, hogy a közösségi rendszerek képesek a komplexitás olyan szintjét kezelni, mint a piac. A másik oldalról nézve láthatjuk egyfelől azokat, akik a piaccal szemben ellenérzéssel viseltetnek, és azokat is, akikben nincs ilyen ellenérzés, de mégsem gondolják azt, hogy mindenképpen a piacot kellene választani, mert hisznek abban, hogy nem kizárólag a piac képes az egyéni igények sokféleségének az elismerését, és az erre épülő rendszer hatékony szabályozását megvalósítani.

Azoknak, akik értékválasztás nyomán vagy racionális mérlegeléstől vezetve a közösségi modell mellett elkötelezettek vagy képesek abban is gondolkodni, szembe kell nézniük néhány alapvetően nehéz kérdéssel. Mindenekelőtt azzal, hogy – hacsak nem akarják ezt kényszerrel visszaszorítani – miképpen képesek menedzselni az egyéni igények sokféleségének robbanásszerű növekedését, és hogyan képesek úrrá lenni az ebből fakadó növekvő komplexitáson. Ezzel együtt szembe kell nézniük azzal a kérdéssel is, vajon lehetséges-e oly módon megújítani a közszolgáltatásokat, hogy azok képessé váljanak egyénre szabott, az egyéni kereslethez igazodó szolgáltatást nyújtani, azaz nyújtani tudják azt, amit a piac nyújtani tud. Ha a kormányzásra fókuszálunk, a kérdést így fogalmazhatjuk meg: „Vajon miképpen kell megújítani a kormányzást akkor, ha a *keresletre érzékeny* közszolgáltatást kívánunk létrehozni és működtetni?”. Az „átalakulás forгатókönyvének” a lényege éppen ez: oly módon megvalósítani a keresletre való érzékenységet, hogy eközben fenntartható maradjon az oktatás közösségi és közszolgáltatási jellege (OECD, 2006).

Mielőtt rátérnék arra, hogy ennek milyen kormányzási feltételei lehetnek, kell egy kis kitérőt tenni, és szükséges néhány szót mondani arról a tágabb kontextusról, amelyben e feltételek megteremtéséről gondolkodva mozognunk kell. E kontextus egyik meghatározó jellemzőjének az OECD egyik, oktatási kérdésekkel is intenzíven foglalkozó jövőkutató szakembere, *Riel Miller* azt tarja, hogy a kormányzás megszokott formái napjainkban egyre kevésbé képesek azoknak a problémáknak az eredményes megoldására, amelyek megoldását várjuk tőlük. Úgy látja, a különböző szervezetek egyre inkább feladják azt, hogy a hatalmat merev szervezeti struktúrák és szervezeti szabályok megállapításával tartósan és végérvényesen hozzákössék a szervezet csúcsán lévőkhöz. Ezzel párhuzamosan egyre inkább jellemzővé válik az, hogy kezdeményezések növekvő hányada nem a vezető pozíciókban lévőktől, hanem a szervezet legkülönbözőbb pontjairól érkezik (*Miller, 2001*). A vezetés megosztottá válik, ami azonban nem szervezeti anarchiát eredményez, hanem nagyobb szervezeti hatékonyságot és eredményességet. Az a folyamat, amelynek a keretei között mindez megvalósul, persze messze nem problémátlan. Ahogy Miller hangsúlyozza, azok, akik maguk nem vesznek aktívan részt az új szabályok megalkotásában, a változásokat gyakran veszélyes külső erők hatásának tulajdonítják, a folyamatot kockázatosnak látják és elveszíthetik biztonságérzetüket. A szervezeti tehetetlenség és ellenállás konfliktusokat

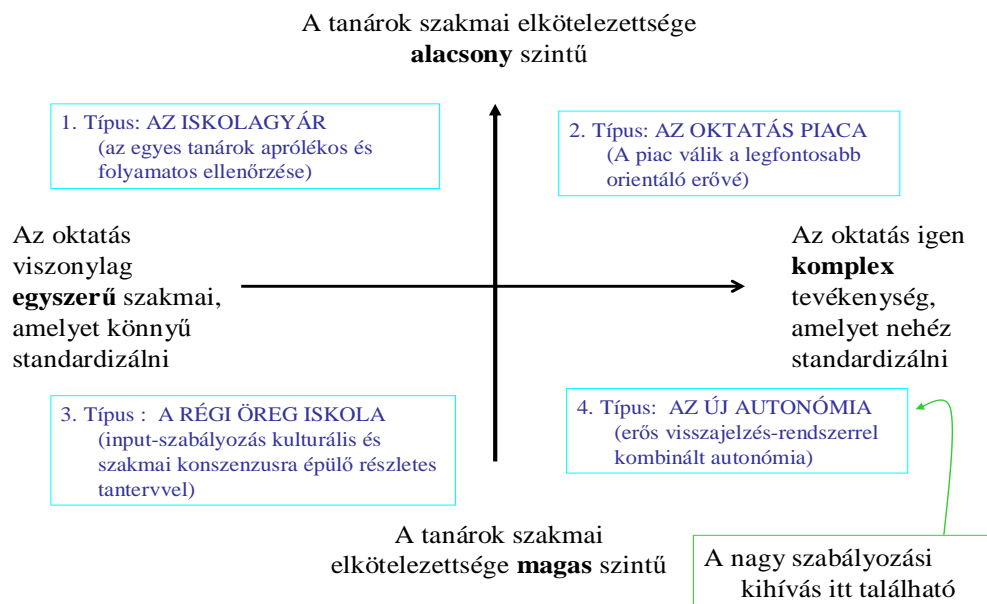
generálhat, és megbéníthatja azokat az erőket, amelyek a régi módszereket át akarják alakítani vagy újakat akarnak kitalálni. Az inadekvát kormányzási formák továbbélése akár a sokféleség és a demokrácia időszakos visszaszorulását is eredményezheti.

A komplexitás, és ezzel együtt a bizonytalanság és a kockázatok növekedésére az oktatási rendszereken belül is sokféle módon megnyilvánul. Így például a tanulói népesség összetételének a növekvő heterogenitása, és ezzel párhuzamosan az, hogy mind több csoport igényel magának a többiekétől eltérő, speciális ellátást, végtelenül bonyolulttá teszi az ellátó rendszer tervezését. Az, hogy a programkínálat és választék növekedésével az egyéneknek mind gyakrabban kell a későbbi iskolai pályafutásukra jelentős hatással lévő döntéseket hozniuk, együtt jár a téves döntések kockázatának a növekedésével. A vállalati technológia és a piaci igények gyors változása miatt a vállalatok szakképzett munkaerő iránti igénye kiszámíthatatlanná válik, ami a szakképzés területén lehetetlenné teszi a kibocsátás és az igények összeegyeztetését célzó korábbi tervezési módszerek fenntartását. A decentralizáció és a helyi szereplők növekvő önállósága, cselekvésük sokfélesége miatt a nemzeti hatóságok egyre kevésbé képesek nyomon követni azt, ami az oktatási rendszerekben történik. A tankönyvek, taneszközök, elektronikusan elérhető oktatási programok kínálatának és választékának a robbanásszerű növekedésével ezek iskolai szintű kiválasztása rendkívül bonyolulttá válik. Ezzel párhuzamosan a tanítási eszközök, így a tankönyvek minőségének a garantálása is nehezebb lesz: az állami hatóságok a megszokott módszerek alkalmazásával már nem képesek erre. A központilag kezdeményezett fejlesztő beavatkozások reformok egyre kevésbé „állnak össze” koherens reformokká, a kommunikációjukat egyre többféle külső „zaj” zavarja, és az iskolák vagy a tanárok nehezen értik meg az ezek mögött lévő stratégiai szándékokat. A különböző kvalifikációkat vagy diplomákat kiadó, ilyeneket elismerő szervezetek világában egyre nehezebb eligazodnia akár a munkáltatóknak, akár a tanulóknak. Az ilyen és ehhez hasonló példákat még hosszan lehetne sorolni. A közös bennük az, hogy mindannyian a komplexitás, és ezzel együtt bizonytalanság vagy a kockázatok növekedését jelzik, legalábbis mindezek a jelenségek a megszokott szabályozási környezetben a bizonytalanság és a kockázatok növekedéseként jelennek meg.

A komplexitás növekedése kihívást jelent a rendszert szabályozó mechanizmusok számára. Ennek mértéke természetesen – a változások mértékétől függően – oktatási rendszerenként eltérő, és a kihívásra adott válaszokban is óriási eltérések lehetnek, ami szintén egy sor rendszer-specifikus, ország-specifikus vagy, ha úgy tetszik, kultúra-specifikus tényezőtől függ. A válaszokat alapvetően meghatározhatják a tanításról vagy a tanulásról alkotott szakmai vagy tágabb társadalmi elképzelések. Meghatározó lehet például az, vajon a domináns vélekedések a tanítást és pedagógiát olyan egyszerű dolognak tartják-e, amihez tulajdonképpen mindenki ért, vagy olyannak, amely magas-szintű speciális szakértelmet igényel, illetve – ha magas speciális szakértelmet igénylőnek látják – inkább könnyen standardizálható technikai jellegű tevékenységet látnak-e benne vagy valami olyasmit, amilyen a művészet, melyet nem lehet standardizálni.

A komplexitás kezelhetősége és a komplexitás nagyobb mértékével adekvát szabályozási megoldások alkalmazása alapvetően függ a pedagógus szakma állapotától is: különösen a tanárság szakmai elkötelezettségének és motiváltságának a mértékétől. Ha az itt említett két szempontot tekintjük kiindulásnak (egyfelől a tevékenység bonyolultságát és standardizálhatóságát, másfelől a tanári szakma motiváltságát és elkötelezettségét), akkor a lehetséges szabályozási megoldásoknak máris négy ideáltípusa jelenik meg előttünk (lásd 2. ábra). Ezek közül kettő olyan, amely a komplexitás növekedéséhez köthető, de az egyik csak akkor működőképes, ha ebben elkötelezett partner a tanárság, a másik akkor is, ha ez nem jellemző.

2. ábra
Szabályozási kihívás az oktatásban: a tanári szakma perspektívájából



Forrás: Halász, 2006b

Az a négy típus, amely így kirajzolódik előttünk, természetesen nem független attól a négy forgatókönyvtől, amelyeket korábban idéztünk fel. A „régí öreg iskoláról” ma is sokan álmodnak, a komplexitás növekedése azonban lényegében kizárja az ehhez való visszatérést. A komplexitás csökkentésének a kikényszerítése (pl. az egyéni igények elismerésének a megtagadása) legfeljebb a konszenzust kevésbé igénylő „iskolagyár” terjedését válthatja ki. Akik azt gondolják, hogy a magas szintű komplexitás elfogadásának nincsen alternatívája, mérlegelhetik azt, hogy az „oktatás piacát” szeretnék-e, vagy azt, amit e modellben „új autonómiának” nevezünk, és azt is, vajon – ismerve az adott oktatási rendszer feltételeit – melyiknek van inkább realitása. Az a modell, amelyet a 2. ábra vázol elénk, többek között azt kívánja hangsúlyozni, hogy a választást e két alternatíva között alapvetően meghatározhatja a pedagógus szakma állapota és viselkedése.

Ezek a kérdések, ha nem is mindig explicit módon, ma ott vannak szinte minden fejlett ország oktatáspolitikai vitáinak a középpontjában. Azok, akik belenyugodtak abba, hogy az oktatás nyitottá válása miatt a „megőrzés forgatókönyvének” kevés az esélye, és az ennek megfelelő „régí öreg iskola” már csak a konszenzus hiánya miatt sem varázsolható újjá, továbbá akiket taszít a „túlélés forgatókönyvét” megvalósító „iskolagyár”, az előtt a dilemma előtt találják magukat, vajon a piaci vagy a közszolgáltatási alternatíva felé mozduljanak-e? Azokat, akik hisznek a piac problémamegoldó képességében, és akiket az individualitás-közösség tengelyén történő értékválasztás vagy más meggyőződés nem állított szembe ezzel a társadalmi intézménnyel, könnyebb helyzetben vannak. A nehezebb azoknak a helyzetük, akik a *közszolgáltatások megújulásában* szeretnék hinni. Abban, hogy a közösség által ellenőrzött rendszer is képes érzékennyé válni az egyéni igények sokféleségére és képes egyénre szabott szolgáltatásokat kínálni.

Ennek az alternatívának a megvalósulása az, amit a 2. ábrában bemutatott modell „új autonómiának” nevez, és ami az oktatási rendszerek kormányzásának és szabályozásának egyfajta új modelljét jelenti. Ennek a modellnek az a lényege, hogy a diverzifikálódás támogatása érdekében a lehető legnagyobb mértékben kitágítja a lokális szereplők (mindenekelőtt az iskolák) autonómiáját, ugyanakkor rögtön az indirekt ellenőrzés szoros

hálózatát fonja e köré egy olyan rendszer megteremtésével és működtetésével, amely a visszajelzések, ösztönzők és támogatások bonyolult együttesével próbálja az autonóm szereplők viselkedését a közösségi céloknak megfelelő keretek között tartani. Ez a megújult közszolgáltató rendszer alternatívája.

A megújult közszolgáltató rendszer

Arról, hogy miképpen lehetne úgy megújítani az iskolai oktatást, hogy az rugalmasságban, adaptivitásban, az egyéni igényekhez való alkalmazkodó képességében és minőségében felvehesse a versenyt az oktatási szolgáltatások piaci formáival, ma a fejlett országok nagy részében nemcsak komoly reflexió zajlik, hanem konkrét reformokkal is segíteni próbálják az ilyen irányú fejlődést. A közösségi szolgáltatások ilyen irányú fejlődése alapvető változásokat igényel azokban a mechanizmusokban, amelyekkel e szolgáltatások rendszerét kormányozzák. Egy új kormányzási vagy regulációs paradigma kibontakozását látjuk, amely azzal jár, hogy a közzsférába olyan mechanizmusok épülnek be, amelyek nagymértékben megnövelik e szféra nyitottságát és rugalmasságát, és képessé teszik olyan funkciók betöltésére is, amely funkciókat betöltését korábban csak a piactól remélhettük. A bürokratikus rendszerek új működési logikára való átállításáról van szó, amely bizonyos hasonlóságok ellenére *nem* írható le egyszerűen a közzsféra piacosításaként. Ennek az új paradigmának vagy új gondolkodásmódnak három sajátos megjelenését szeretném itt bemutatni. Az első a *hálózati kormányzás*, a második az *intelligens elszámoltathatóság* és a harmadik a *regulatív állam* képében tárul elénk.

Az a gondolat, hogy kialakulóban van a gazdasági és politikai folyamatok megszervezésének és koordinálásának egy olyan új modellje, amely az egyének és a szervezetek közötti kötelek sajátos formájára, a *hálózatokra* épül a 90-es évekre megy vissza. Ekkor figyelt fel több, a vállalati viselkedést és vállalati stratégiákat vizsgáló szerző arra, hogy a hierarchikus-bürokratikus és a piaci struktúrák mellett kialakulóban van egy harmadik típusú szervezeti modell, amely a másik kettőtől eltérő sajátosságokat hordoz, és egyfajta „harmadik utas” modellként is értelmezhető (Candace, 1977). A hálózati társadalom fogalmát Manuel Castells *“A hálózati társadalom kialakulása”* című 1996-ban megjelent könyve tette általánosan ismertté. A témával elsők között foglalkozó szerzők egyike *„Sem piac, sem hierarchia: a szervezetek hálózati formái”* című 1990-ben megjelent tanulmányában egy könnyen áttekinthető táblázatos formában foglalta össze a három szervezeti alaptípus legfontosabb jellemzőit (Powell, 1990), amit azután később többen átvettek és továbbfejlesztettek. A három modell összevetése jól mutatja, hogy a gazdasági és politikai folyamatok megszervezésének és koordinációjának valóban olyan új modellje jelenik meg előttünk, amely se nem a bürokratikus, se nem a piaci logikát követi, hanem valamilyen, a bürokrácián és a piacon túli, harmadik típusú logikát (lásd *1. Táblázat*). A hálózati modellre épülő, a hálózati szerveződést támogató társadalom a piaci viszonyokra épülőhöz hasonlóan, és a bürokratikus modelltől eltérően, a komplexitás magas szintjét képes kezelni, anélkül, hogy jellemzője lenne a piacra jellemző haszonszerzésre törekvés vagy a veszteseket (is) produkáló verseny. Elképzelhető, hogy az oktatási rendszerek jövőbeni fejlődésének lehetséges útjai közül valamelyik e modell felé vezet. A CERI jövőkutató programjának keretei között a kilencvenes és kétezres évek fordulóján megalkotott első forgatókönyvek egyike, mint emlékeztető, éppen a hálózati társadalomé volt (OECD, 2001), és az első forgatókönyvek nyilvánosságra hozatalát követően a program célja többek között éppen az lett, hogy e modellnek az oktatási rendszeren belüli lehetőség, tényleges kialakulását és terjedését vizsgálja (OECD, 2003).

1. Táblázat

A bürokratikus, piaci és hálózati szervezeti modellek jellemzői

	<i>Bürokrácia</i>	<i>Piac</i>	<i>Hálózat</i>
<i>A kapcsolatokat meghatározó alapelv</i>	Munkaviszony	Szerződés és szerzői jogok	Források kölcsönös cseréje
<i>A függőség jellege és mértéke</i>	Függőség	Függetlenség	Kölcsönös függőség
<i>A cserekapcsolatok hordozója</i>	Tekintély/hatalom	Árak/pénz	Bizalom
<i>A konfliktusmegoldás és a koordináció eszköze</i>	Szerepek és utasítások	Alkudozás és bírósági eljárás	Diplomácia
<i>A szervezeti kultúra jellege</i>	Alárendeltség	Verseny	Reciprocitás

Forrás: Rhodes 1999 (idézi Kjær, 2004)

Az „intelligens elszámoltathatóság” fogalmát általában *David Miliband* angol oktatáspolitikus nevéhez kötik, aki e fogalmat az oktatási standardokért felelős miniszterhelyettesként 2003-ban elmondott beszédeiben több alkalommal használta, és a tartalmát is részletesen kifejtette (*Miliband, 2003*). A fogalom Magyarországon mindenekelőtt az említett oktatáspolitikus munkatársaként dolgozó *David Hopkins* előadásaiból és írásaiból vált ismertté (*Hopkins, 2006*). A komplex elszámoltathatósági rendszerek kiépítése ma a modern államok oktatási rendszereiben zajló folyamatok egyik legjelentősebbike, és nem meglepő, hogy e területen különböző modellek, és az ezek mögött található szakmai és politikai megközelítések rivalizálnak egymással. Az elszámoltathatóság „buta” és „intelligens” formáinak a megkülönböztetése ebben az összefüggésben abban a dimenzióban merül fel, vajon melyik elszámoltathatósági rendszer képes figyelembe venni az emberi tanulás végtelen komplexitását, és melyik képes támogatni az egyénre szabott tanulás terjedését.

Az intelligens elszámoltatási rendszereknek itt öt olyan építőkövét emelném ki, amelyek együttesen intelligenssé tehetik az ilyen rendszereket. Érdemes hangsúlyozni, hogy ezek mindegyikére szükség van, mert ha bármelyik hiányzik, akkor vagy az elszámoltathatóság vagy annak intelligens jellege sérül. Az első természetesen az *intézményi önállóság*. Csakis az önálló intézmények tudnak olyan intelligens, tanulásra képes szervezetekké válni, amelyek képesek megérteni az egyéni tanulás bonyolultságát és képesek menedzselni egy olyan pedagógiai folyamatot, amely a tanulás egyéniesítésére épül. Csak az ilyen szervezeteknek van valóban szükségük önmaguk intelligenssé fejlesztésére, és csak ezek esetében képes a szervezeti intelligencia és a folyamatos szervezeti tanulás kitermelni mindazokat a változásokat, amelyek az adott intézmény sajátos körülményei között a tanulási eredmények tartós növekedéséhez vezethetnek. A második olyan külső *visszajelző és támogató mechanizmusok* működése, amelyek az önálló intézményeknek jelzik azt, hogy jó irányba haladnak-e, és amelyek hozzásegítik őket ahhoz, hogy a saját tevékenységüket korrigálják, ha erre szükség van. Természetesen e mechanizmusoknak is kellően intelligensnek kell lenniük: a durva leegyszerűsítésre épülő és így elkerülhetetlenül dezorientáló iskolai rangsorok nyilvánosságra hozatala önmagában nem elegendő. A harmadik azok a *belső intézményi potenciál*, amelyek az intézményeket képessé teszi arra, hogy – ha a külső visszajelzések ezt indokolják –, valóban tudják korrigálni a saját működésüket, és amelyeket a külső támogató mechanizmusok állandóan fejlesztenek. E potenciál részben adottság, részben azonban fejleszthető, és szükséges is fejleszteni: tudatos fejlesztése maga is része az intelligens elszámoltatási rendszereknek. A negyediket azok az *érdekeltségi rendszerek* alkotják, amelyek olyan ösztönzőket és szankciókat tartalmaznak, amelyek az intézményeket arra készítetik és – ha kell kényszerítik –, hogy ha erre szükség van,

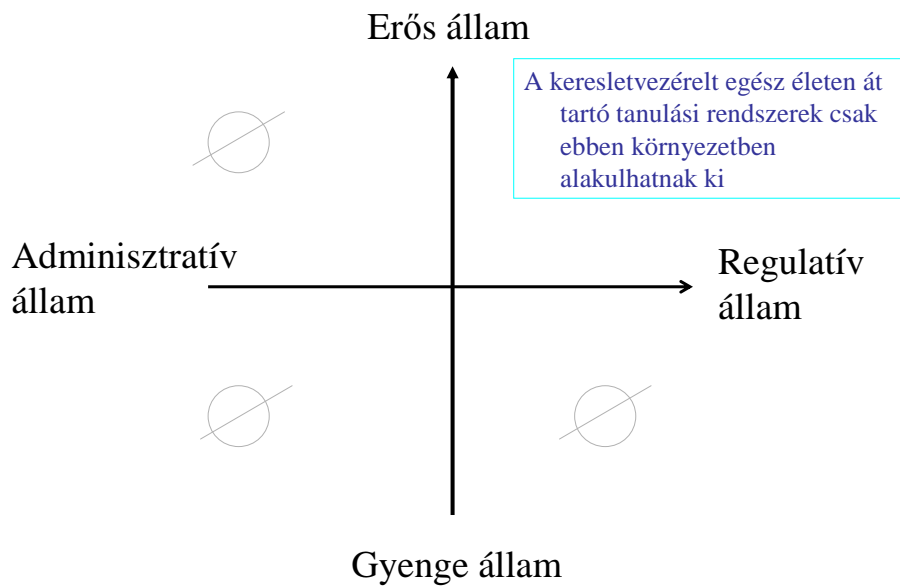
ténylegesen végrehajtsák az önkorrekción lépéseket. Végül az ötödik egy olyan *oktatáspolitikai* vagy *fejlesztési politika*, amely az egyes intézmények folyamatos önfejlesztésének az elvére épül, és amely gondoskodik arról, hogy a szabályozási és a politikai környezet tartósan és koherens módon megfeleljen ennek az elvnek. Ha mindezek az építőkövek együtt vannak, akkor alakulhat ki olyan rendszer, amely a piachoz hasonlóan képes a komplexitás magas szintjének a kezelésére. A fejlett országok jelentős hányadában jól kivehető az a fejlődési irány, amely az oktatási rendszereket az intelligens elszámoltathatóságnak ebbe az irányába viszi.

A regulatív állam gondolata arra a kérdésre ad választ, hogy milyen lehet és milyen legyen az állam szerepe akkor, ha lemond arról az illúzióról, hogy képes az intézményi folyamatok aprólékos mikro-menedzselésére, ugyanakkor nem mond le arról, hogy az alapvető társadalmi célokat érvényre juttassa. Az ilyen államnak meg kell változtatnia a viselkedését és a korábbiaktól eltérő, új eszközrendszert kell működtetnie. Az államnak azt a szerepváltozását, amelyet az általa ellenőrzött rendszerek komplexitásának a növekedése kényszerít ki, sokan úgy írják le, mint visszavonulást vagy gyengülést, jobb esetben mint tudatos decentralizációt vagy a hatalom delegálását. Valójában ennél összetettebb folyamatról van szó, amely ideális esetben nem az állami szerepvállalás gyengülését, hanem – éppen ellenkezőleg – annak *erősödését* jelenti. Ez azonban nem az intézményi folyamatok közvetlenül ellenőrzésére törekvő hagyományos állam megerősödése, hanem egy egészen más államé: azé, amely az intézményi autonómiát nem korlátozni, hanem azt határozottan és minden eszközzel garantálni kívánja. Az ilyen állam olyan szabályozási és érdekeltégi környezetet épít ki, amely indirekt módon ugyan, de nagymértékben képes befolyásolni az autonóm intézmények viselkedését. *Francis Fukuyama* „Államépítés” című könyvében (*Fukuyama, 2005*), amelynek fő címzettjei a leszakadó országokba irányuló fejlesztési politikák irányítói, de a következtetései relevánsak a fejlett államok számára is, az erős vagy gyenge államot szembeállító egydimenziós vagy kétpólusú gondolkodást egy olyan kétdimenziós vagy négypólusú gondolkodással javasolja felváltani, amelyben a fentiek jól értelmezhetők.

Keresletvezérelt, vagyis az egyéni tanulási igények végtelen sokféleségére reagálni kívánó – és így a komplexitás rendkívül magas szintjét kezelni képes – egész életen át tartó tanulási rendszerek úgy alakulhatnak ki, ha az állam az intézményi folyamatok közvetlen menedzselése helyett az átfogó szabályozási környezet megteremtésére, hatékony működtetésére és folyamatos jobbítására törekszik. Ez utóbbira azonban csak egy erős állam képes. Olyan állam, amely többek között sokféle információval rendelkezik a rendszerben zajló folyamatokról, szabályozó eszközök sokféleségét képes mozgásban tartani, ha szükséges időközönként képes a folyamatokba közvetlenül is beavatkozni, és erre megfelelő erőforrásokat is tud megmozgatni, továbbá – ami mindennél fontosabb – amint a közvetlen szükséghelyzet elmúlt, van ereje ellenállni a közvetlen beavatkozás fenntartására irányuló kísértésnek és azonnal vissza tud vonulni. Ez Fukuyama modelljében az erős regulatív állam (lásd 3. ábra). Ahol erre törekszenek, ott nem a piacnak az állammal szembeállítása a cél, hanem az állam olyan módon történő működtetése, hogy az a piachoz hasonló képességgel rendelkezzen a komplexitás kezelésére.

3. ábra

A keresletvezérelt egész életen át tartó tanulási rendszerek és az erős regulatív állam



Az erős regulatív állam perspektívájából teljesen új megvilágítást kap mindaz, amit az elmúlt évtizedekben a decentralizációról vagy a helyi és intézményi önállóságról gondoltunk. A decentralizáció és a helyi vagy intézményi önállóságról nem arról szól, hogy az állam a hatalmából átenged a lokális szereplőknek, hanem arról, hogy megérti: a mikro szintű folyamatok eredményesebben és hatékonyabban irányíthatóak egy olyan eszközrendszerrel, amely a makro- és a mikro-szint eltérő dinamikájának a megértésére és tudomásul vételére épül. Érdeemes hangsúlyozni, valójában nem új dologról van szó. Szándékosan leegyszerűsítéssel: a madarász sem futkos a madarak után, hanem csapdákat állít nekik. Az erős regulatív állam nem próbálkozik a mikro-menedzsment reménytelen eszközével, hanem olyan regulációs környezetet épít, amely a lehető legjobban determinálja a mikro-szintű szereplők viselkedését.

Az oktatás és a komplexitás tudománya

Az eddigiekben gyakran használtam a komplexitás fogalmát, anélkül, hogy kísérletet tettem volna annak pontosabb meghatározására. Ahhoz, hogy az eddig elmondottak valóban értelmet nyerjenek, szükség van ennek a fogalomnak az alaposabb körüljárására. Az a kihívás ugyanis, amellyel a XXI. századi kormányzás, ezen belül az oktatási rendszerek kormányzása – és egyúttal mikro-szinten az iskolák vezetése is – szembenéz, nem írható le egyszerűen a rendszerek és az intézményi folyamatok *bonyolultságának* a növekedéseként, és ebből fakadóan átláthatóságuk és ellenőrizhetőségük csökkenéseként. Ha csak erről lenne szó, akkor is szükség lenne a kormányzási és vezetési mechanizmusok változására, de ennél jóval többről van szó.

A komplexitás – ahogyan erről az elmúlt évtizedekben kialakult, eredetileg a fizika területén megfogalmazott káoszelméletből kinőtt *komplexitás-elmélet (complexity theory)* gondolkodik – jóval többet jelent, mint az, amit általában bonyolultság alatt értünk. A komplexitás fogalmával azt az állapotot írjuk le, melyre az jellemző, hogy *autonóm, de egymás viselkedésére kölcsönösen reagáló ágensek interakcióiból előre nem kalkulálható állapotok jönnek létre*. A káoszelmélet főleg azt hangsúlyozta, hogy az ilyen állapottal jellemezhető rendszerekben egy-egy ágens viselkedésének egészen apró változása nyomán is

bizonyos idő elteltével szélsőségesen eltérő állapotok jöhetnek létre. Ugyanakkor az ilyen rendszerek mégsem írhatóak le egyszerűen a káosz fogalmával, mert a változások mindig sajátosan rendezett mintázatokat vesznek fel. Ilyen állapot jellemzi a *komplex adaptív rendszereket*, amelyek a viselkedés végtelen sok formáját képesek létrehozni, és többszörös visszacsatolási mechanizmusok révén, tanúlással képesek alkalmazkodni a környezetük előre nem kalkulálható változásaihoz.

Érdeemes ezzel kapcsolatban újra felidézni azt, amit korábban a „jövő előre láthatóságáról”, az elágazásokról, ebből fakadóan a lehetséges párhuzamos jövők végtelen mennyiségéről, és mindezzel összefüggésben a jövő komplexitásáról mondtam. A kérdés azonban itt most már nem annyira a jövő előreláthatósága, mint inkább a jelenben zajló folyamatok tervezhetősége és ellenőrizhetősége (ami persze összefügg a jövő alakíthatóságával is). Kérdés továbbá az, hogy mindez mennyiben releváns a mai és a jövőbeni – várhatóan az egész életen át tartó tanulásra épülő és az egyéni tanulói igények rendkívüli sokféleségét elismerni kívánó – oktatási rendszerek kormányzásával kapcsolatban. Vajon azok a gondolkodási sémák és azok az eszközök, amelyek alkalmazására a mai oktatási rendszerek kormányzása épül, mennyire lesznek használhatóak a jövőben?

Korábban több példát említettem arra, hogy a komplexitás, és ezzel együtt a bizonytalanság és a kockázatok növekedésének milyen formáit figyelhetjük meg az oktatási rendszerekben. A keresletre érzékeny, az egyéni tanulási igények sokféleségét kezelni kívánó és az egész életen át tartó tanulást támogató rendszerekben a komplexitás nyilvánvalóan tovább fog nőni. E rendszereknek ezért fel kell adniuk a bürokratikus szabályozás jól ismert, a XIX. századból örökölt formáit, és új szabályozási formák felé kell elmozdulniuk. Ahogy korábban hangsúlyoztam, ez megtörténhet a piac térhódításán keresztül, de megtörténhet olyan új mechanizmusok kialakulásán keresztül is, amelyek egyik példája az lehet, amit a hálózati társadalomként vagy hálózati kormányzásként írunk le.

Akár az „átalakulás forgatókönyvének”, akár a „piaci forgatókönyvének” megfelelően alakulnak a dolgok, az bizonyos, hogy az oktatási rendszereket egyre inkább alakítani fogják olyan autonóm helyi szereplők (egyes iskolák, tanuló egyének, nyomásgyakorló csoportok sokasága, a legkülönbözőbb oktatási szolgáltatások fogyasztói), akiknek a viselkedését nem tudjuk pontosan kiszámítani. A komplexitást növeli, hogy e szereplők viselkedése hat egymásra is. Gondoljunk csak – egy aktuális hazai példát véve – arra, hogy például azt, hányan jelentkeznek egy évben emelt szintű érettségi vizsgára, nagymértékben befolyásolja az, hányan jelentkeztek erre az előző évben (ha ugyanis korábban sokan jelentkeztek, és emiatt az egyének azt tapasztalják, csak emelt szintű érettségivel lehet bejutni bizonyos felsőoktatási programokba, e tapasztalás növelheti azok számát, akik ilyen szintű vizsgára jelentkeznek). Ez azt jelenti, hogy az oktatási rendszerben is olyan lavinaszerű hatások jelenhetnek meg, amelyek a gazdaság és a piac világát jellemzik, és amelyek kimenetét nehéz előre kalkulálni. Ha megnő az egyes szereplők kölcsönös egymástól való függése, és ennek nyomán nehezen kalkulálható folyamatok indulhatnak el, a rendszer szabályozása új, a bürokratikus szabályozás keretei között megfigyelhetőktől eltérő eszközök alkalmazását igényli.

Mindebből az is következik, hogy az oktatás világában sem lehet többé lemondani annak gondolkodásmódnak az alkalmazásáról, amely a komplexitás-elméletre jellemző. E tekintetben szimbolikus jelentőségűnek tekinthető az, hogy néhány éve az Egyesült Államok szövetségi oktatásügyi hatóságának a megrendelésre készült egy olyan tanulmány, amely éppen arra kérdésre kereste a választ, vajon az oktatás területén milyen módon lehet és kell alkalmazni a komplexitás-elméletet (*Sanders & McCabe, 2003*). Ez az elemzés módszeresen áttekintette azt, hogy a különböző kormányzati területeken mennyire jellemző a komplexitás-elmélet közvetlen alkalmazása, és többek között azt állapította meg, hogy e megközelítésnek a gyakorlati problémamegoldásban történő előfordulása a környezetvédelemtől kezdve az

energiapolitikán át a külpolitikáig szinte minden területen megfigyelhető, ez alól csaknem egyedül az oktatás kivétel. A szerzők egy mottóban *Heinz Pagels* amerikai fizikust idézik, aki 1998-ban azt mondta „*meg vagyok győződve róla, hogy a következő évszázad gazdasági, kulturális és politikai superhatalma azoké a nemzeteké és azoké az embereké, lesz, akik birtokában vannak a komplexitás új tudományának*”. A komplexitás-elmélet oktatási relevanciájának a felismerését jól jelzi az is, hogy az Amerikai Oktatáskutató Társaság (AERA) a kilencvenes évek közepén önálló tematikus munkacsoportot hozott létre ennek a területnek a kutatására.⁵

A komplexitás-elmélet új lehetőségeket tár elénk nemcsak a makro- és a mikro-szintű folyamatok összekötésére, de annak dilemmájának az áthidalására is, hogy vajon inkább az autonóm módon cselekvő ágensekre, vagy inkább a cselekvésük együtteséből kiolvasható struktúrákra figyeljünk-e elsősorban (*Byrne, 1998*). A makro- és mikro-szintű, azaz a rendszerszintű, és helyi-intézményi szintű folyamatok egyidejű figyelése (sőt, ha lemegyünk az osztálytermi vagy az egyes tanuló szintjéig, vagy akár még ennél mélyebbre, akkor beszélnünk kell akár még „nano” szintről is), és ezek összekapcsolása a decentralizálódó oktatási rendszerekben ma sehol nem kerülhető meg. Ugyanígy az ágens vagy struktúra valaha tisztán elméletinek számító dilemmájával is nap mint nap szembe kell néznünk a gyakorlati oktatáspolitikai vagy oktatásfejlesztési területén (például akkor, amikor azt próbáljuk megbecsülni, hogy adott jogi szabályozási környezetre vagy adott standardok bevezetésére várhatóan hogyan reagálnak az autonóm helyi hatóságok és az intézmények).

Bár a korábban említett amerikai elemzés még azt jelezte, hogy az oktatás területe más területekhez képest lemaradt a komplexitás-elmélet gyakorlati alkalmazásában, ha jobban megnézzük a releváns irodalmat, ma már találunk példákat erre is. A komplexitás-elmélet társadalomtudományi alkalmazásával összefüggésben talán legtöbbet idézett szerző, *David Byrne* például a nyilvános iskolai rangsorokkal és a mögöttük lévő adatok elemzésével kapcsolatban is használta a komplexitás-alapú megközelítést, azt demonstrálva, hogy a longitudinális adatgyűjtésre épülő nagyszámú tanulói és iskolai adatot tartalmazó adatbázisok korrekt módon e nélkül egyáltalán nem dolgozhatóak fel (*Byrne, 1998*). Az oktatásfejlesztés egyik legismertebb kanadai szakértője, *Michael Fullan* és az által vezetett, az angol kormány által felkért team pedig az angol olvasástanítási reform értékelése során alkalmazta e megközelítést, egyúttal azt is igazolva, hogy a tanulási folyamatra *tényleges* hatást gyakorolni kívánó átfogó oktatási reformok e nélkül egyáltalán nem tervezhetőek, nem menedzselhetőek és nem is értékelhetőek (*Earl et al., 2003*). Fullan egyik könyvében, éppen erre az egyébként igen nagy hatású konkrét politika-értékelésre utalva szándékosan direkt és informális stílusban fogalmazva ezt írta: „*a trükk az, hogy megtanuljuk egy kicsit otthonosabban érezni magunkat a komplex rendszerek szörnyű világában, hogy kevesebb olyan dolgot csináljunk, ami csak tovább súlyosbítja a már amúgy is meglévő problémákat, hogy ellenálljunk annak a kísértésnek, hogy ellenőrizzük az ellenőrizhetetlent, és hogy megtanuljuk használni a komplexitás-elmélet fogalmait az eredményesebb tanulást célzó rendszerek tervezésében és irányításában*” (*Fullan, 2003*).

Az oktatás kormányzása a komplexitás viszonyai között

A komplexitás kihívásával az oktatás világában szembe kell néznünk, akár az „átalakulás forgatókönyve” akár a „piaci forgatókönyv” valósul meg. A XIX. századból öröklött és nem egy országban mindmáig szinte érintetlenül működő bürokratikus kormányzási és vezetési modell a jövőben nem tartható fenn, és ahol ettől már eltértek, de az új helyzetet még nem sikerült stabilizálni, le kell számolni azzal az illúzióval, hogy e modellhez vissza lehet térni. Számos országban zajlanak olyan reformok és változások, amelyek megpróbálnak

⁵ Lásd: <http://ccaerasig.com/>

szembenézni ezzel a kihívással. Intézményi szinten ez felértékeli azt a fajta szervezeti és vezetési felfogást, amely az iskolákat a környezeti kihívásokhoz alkalmazkodni próbáló dinamikus adaptív rendszernek látja, és ennek megfelelő vezetési filozófiát támogat (lásd pl. *Morrison, 2002*). Rendszerszinten az állam szerepének aktív újragondolása zajlik: annak a kormányzási megközelítésnek a terjedését látjuk, amelyről az „átalakulás foratókönyve” is szól, és amelynek a természetét a hálózati kormányzással, az intelligens elszámoltathatósággal és a regulatív állammal kapcsolatos elemek felidézésével próbáltam érzékeltetni. Befejezésül ennek az új kormányzási megközelítésnek néhány olyan elemét foglalnám össze, amelyek megjelenését együtt vagy külön-külön több országban is láthatjuk. Ezekből az elemekből rakható össze az, amit talán az oktatás, és különösen az egész életen át tartó tanulási rendszerek új kormányzásának nevezhetünk.

Az első ezek közül éppen az, amit az elmúlt években a CERI „Jövő iskolája” programja is támogatni próbált: ez a jövőorientált stratégiai célmeghatározás, ezen belül a „jövő meglátására” való kormányzati képesség növelése és a jövőorientált kormányzási gyakorlat megerősítése. Ehhez szükség van olyan szakmai műhelyekre, amelyek tudatosan és adekvát technikák alkalmazásával – ezen belül különösen a foratókönyv-elemzés technikájával – próbálják meg feltárni a jövőben várható folyamatokat és kihívásokat. A második, ehhez szorosan kapcsolódó elem az az fejlesztő beavatkozások alkotják, amelyek megpróbálják az oktatási rendszer szereplőit és a rendszer egészét a jövőorientált stratégiai célok felé terelni. Ugyancsak fontos, az előzőekhez szorosan kapcsolódó elem a helyi és intézményi folyamatok folyamatos és intelligens monitorozása, nemcsak azért, hogy lássuk, merre mennek a dolgok, hanem azért is, hogy minél jobban megérthessük, miért éppen arra mennek, amerre mennek. Azaz meg kell próbálnunk minél jobban megértenünk az autonóm helyi szereplők viselkedését befolyásoló hatásokat, és azokat a motívumokat, amelyek e szereplőket arra készítetik, hogy az őket érő hatásokra adott módon válaszoljanak. E tudás birtokában kell működtetnünk azokat a rendszereket, amelyek jó minőségű, gazdag és releváns visszajelzések sokaságával látják el az autonóm szereplőket. Az intézmények cselekvését a sajátos igényeiknek megfelelő, ahhoz illeszkedő, célzott támogatással kell segítenünk (így például az egyes intézmények sajátos igényeire szabott tanácsadási és képzési szolgáltatásokkal). Kiemelt jelentőséget kell tulajdonítanunk az intelligens intézményi viselkedés legfontosabb feltételnek, a vezetésnek és a vezetés fejlesztésének. Az oktatás új kormányzásának egyik legfontosabb jellemzője éppen a vezetés-fejlesztés kiemelt támogatása. Azt, hogy egy-egy ország milyen mértékben indult el az új kormányzás felé vezető úton, legelőször azon mérhetjük le, milyen figyelem irányul a vezetés fejlesztésére.

Tekintettel arra, hogy az autonóm szereplőknek egyre több kockázatos döntést kell meghozniuk, és a komplexitás, a nyitottság és a bizonytalanság növekedésével együtt nő annak a kockázata, hogy rossz döntéseket is hozhatnak, mindent meg kell tenni annak érdekében, hogy az egyes egyének és intézmények a lehető legtöbb információhoz jussanak a lehetséges döntési alternatívákról és döntéseik lehetséges következményeiről. Az oktatás világát információban és kommunikációban gazdag világgá kell tennünk. Az orientációs és tájékoztató mechanizmusok éppolyan gazdag világát kell létrehozunk, amely a fejlett piacgazdaságokban piac világát jellemzi, gondoskodva az információ minőségéről és megbízhatóságáról. A nyitott viszonyok közötti eligazodás, a szolgáltatásokat igénybe vevő egyének védelme nagymértékben felértékeli a standardok alkotásának a jelentőségét. A nyitott környezetnek egyúttal standardokban gazdag környezetnek is kell lennie. Ezzel kapcsolatban érdemes hangsúlyozni: a standardalkotás nem szükségképpen közvetlenül az állam által végzett tevékenység, de az államnak alapvető szerepe van a standardalkotási folyamat támogatásában, és az elfogadott standardok érvényre juttatásában. A standardokban gazdag környezet egyúttal az értékelési funkció megerősödésével és gazdagodásával is kell, hogy járjon.

A rendszer és a szereplők adaptivitásának a növeléséhez nélkülözhetetlen a tudásteremtést és az innovációt támogató rendszerek működtetése is. A nyitott rendszer tanulóképessége, adaptivitása és ezekkel együtt tényleges teljesítménye csak akkor nő meg, ha a rendszer szereplőinek gazdag tudásháttér áll rendelkezésére, és ha a szakmai munkájuk megújítását szolgáló próbálkozásaik megerősítést kapnak. Mivel a komplex és nyitott környezetben, és a döntési kockázatok növekedése mellett megnő a tévedések és kudarcok lehetősége, működniük kell olyan rendszereknek, amelyek súlyos tévedések vagy kudarcok esetén képesek a célzott intervencióra, az egyensúly helyreállítására. Ilyen feltételek mellett megnő az autonóm szereplők közötti konfliktusok vagy súrlódások esélye is, ami megfelelő konfliktuskezelő és mediációs szolgáltatások működtetését is igényli.

Végül még egy elemet szeretnék külön és nagy hangsúllyal kiemelni. A nagyobb komplexitás kezelésére képes nyitott rendszerek egyik legnagyobb hozadéka nagyobb tanulóképességük és adaptivitásuk. Ez azonban csak akkor realizálódik, ha a rendszer szereplő élnek a nagyobb nyitottság adta lehetőségekkel és hajlandóak kockázatok vállalására. Ahhoz, hogy ez bekövetkezzék, nem elegendő a kockázatokkal járó lehetséges veszteségek minimalizálása, hanem szükség van még valamire: ez a bizalom. A kockázatok növekedésével járó nyitott helyzetek fenntartása csak a bizalom magas szintje mellett lehetséges. Minél nagyobb bizalom jellemez egy-egy rendszert, annál nagyobb nyitottságot engedhet meg magának, és annál nagyobb mértékű komplexitás kezelésére válhat képessé. A bizalom egyik legfontosabb tulajdonsága végtelen törekenysége. Ezért az új oktatási kormányzás egyik kiemelkedően fontos eleme a bizalom folyamatos építése és újraépítése.

Referenciák

- Byrne, D. (1998): *Complexity Theory and the Social Sciences*. Routledge. London & New York
- Candace, J - Hesterly, W. S. – Borgatti, P. (1997): A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms *The Academy of Management Review*, Vol. 22, No. 4 (Oct., 1997), pp. 911-945
- Fukuyama, F. (2005): *Államépítés*. Századvég Kiadó, Budapest
- Earl, Lorna - Watson, Nancy - Levin, Ben - Leithwood, Ken – Fullan, Michael (2003): *Final Report of the External Evaluation of England's National Literacy and Numeracy Strategies*. Final Report. Ontario Institute for Studies in Education, University of Toronto
- Európai Tanács (2002): *Az európai oktatási és képzési rendszerek célkitűzéseikhez kapcsolódó részletes munkaprogram* (online: <http://www.okm.gov.hu/main.php?folderID=1026>)
- Fullan, M. (2003): *Change forces with a vengeance*. RoutledgeFalmer. New York
- Halász G. (2001): Decentralizáció és intézményi autonómia a közoktatásban, in: Báthory Zoltán – Falus Iván (szerk.), *Tanulmányok a neveléstudomány köréből* - 2001, Osiris, 2001., 155-177. o. (online: <http://www.oki.hu/halasz/Download/Decentralizacio.htm>)
- ~ (2002): Az állam szerepének változása a modern közoktatás szabályozásában, *Iskolakultúra*, 4. sz. 3-11. (online: <http://www.oki.hu/halasz/download/Allam%20es%20oktatas%20-%20Iskolakultura%20cikk.htm>)
- ~ (2003): A nemzeti oktatáspolitikák európai szintű koordinációja. *Educatio*. XII. évfolyam 12. sz. 2003 Tél. 510-534. o. (online: [http://www.oki.hu/halasz/download/Educatio%20-%20OMC%20\(jav\).htm](http://www.oki.hu/halasz/download/Educatio%20-%20OMC%20(jav).htm))
- ~ (2005): *Képességfejlesztés, iskolavezetés és pedagógiai paradigmaváltás* (megjelenés alatt) (online: <http://www.oki.hu/halasz/download/Iskolavezetes%20es%20tanulas.htm>)
- ~ (2006a): *Érettségi reform: a változás menedzselése a közoktatásban*. In: Kósa Barbara és Simon Mária (szerk). *Új vizsga – új tudás? Az új érettségi hatása – az iskolakezdéstől a*

- záróvizsgáig. Országos Közoktatási Intézet. Budapest (online: http://www.oki.hu/oldal.php?tipus=cikk&kod=uj_vizsga_uj_tudas-halasz)
- ~ (2006b): Public management reform and the regulation of education systems. In: Networks of Innovation. Towards New Models for managing Schools and Systems. OECD. Paris. 2003. 99-111. p.
- Hopkins D. (2006): Minden iskola nagyszerű iskola – tanulás, tanítás és nagy léptékű reform. Új Pedagógiai Szemle. 2006/3. sz. 46-52.o. (online: <http://www.oki.hu/oldal.php?tipus=cikk&kod=2006-03-ta-Hopkins-Minden>)
- Kjær, A.M. (2004): Governance. Cambridge. Polity
- Miliband D (2003) ‘School Improvement And Performance Management’ A speech by David Miliband to Performance Management Conference, Bournemouth, 27 January (online: www.dfes.gov.uk/speeches/search_detail.cfm?ID=59)
- Miller, R. (2001): 21st Century Transitions: Opportunities, Risks and Strategies..., What Schools for the Future? OECD. 2001
- Morrison, K. (2002): School Leadership and Complexity Theory, London, RoutledgeFalmer
- OECD (2001): What Schools for the Future? Paris
- OECD (2003): Networks of Innovation. Towards New Models for Managing Schools and Systems. Paris
- OECD (2006): Demand-Sensitive Schooling? Evidence and Issues. Paris
- Powell, W.W. 1990. Neither market nor hierarchy: Network forms of organizing. In: N B. Staw & L.L. Cummings (Eds.), Research in organizational behavior: 295-336. Greenwich
- Rhodes, R.A. (1999): Foreword. In: Stoker, G. (ed.): The New Management of British Local Governance. London. Palgrave Macmillan, 1999
- Sanders, I, T. – McCabe, J. A. (2003). The use of complexity science: A survey of Federal departments and agencies, private foundations, universities, and independent education and research centers. Washington, DC: Washington Center for Complexity and Public Policy (online: <http://www.hcs.ucla.edu/DoEreport.pdf>).
- Saussois J-M.(2006): Scenarios, international comparisons, and key variables for educational scenario analysis. In: Think scenarios, rethink education. OECD CERI, 53-68. o.
- Simon, H. A. (1982): Korlátozott racionalitás. Budapest, 1982. KJK