

## Oktatási reform Magyarországon<sup>1</sup>

Halász Gábor  
tudományos tanácsadó  
Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet

Négy olyan témát emeltem ki, amelyekre szeretnék reflektálni: részben olyan dolgokra, amelyek itt már elhangzottak.

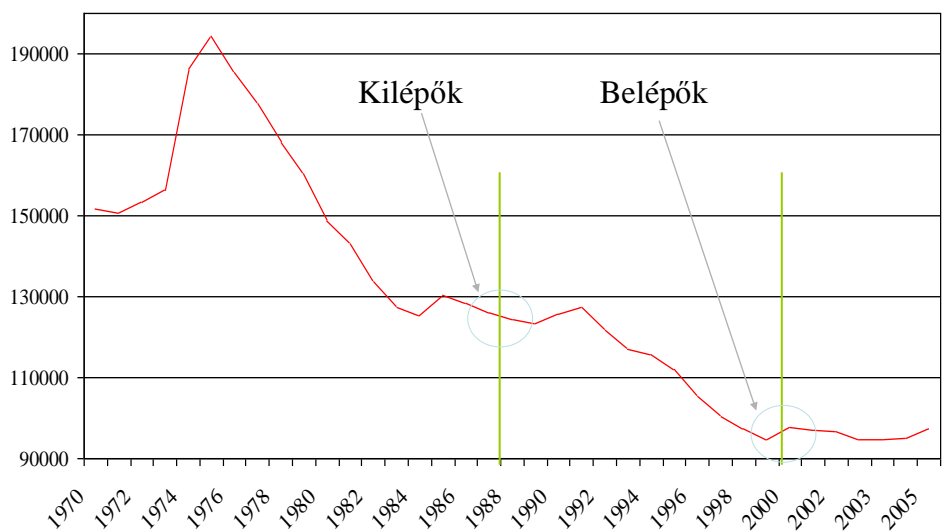
Az első az egész oktatási rendszert érinti: ez a demográfia és a költséghatékonyság kérdése. Ezek a kérdések voltak azok, amelyeket az oktatási és kulturális miniszter az első helyen említett. Én is úgy gondolom, ezeket kell a legelső helyen említeni. Ha ugyanis nem értjük meg a demográfiai csökkenéssel és a közoktatás drámaian rossz költséghatékonyságával kapcsolatos problémákat, akkor semmilyen más problémát nem lehet megoldani. Ha ezt megértjük, és erre tudunk valamilyen választ adni, ami nem egyszerűen csak technikai válasz, hanem társadalompolitikai válasz is, akkor talán van esély arra, hogy a lefelé menő spirálból vissza tudjuk rántani a közoktatási rendszert.

A demográfiai csökkenés, miként ez itt elhangzott, nem mögöttünk, hanem előttünk van. Igaz, hogy már végbement egy nagyarányú csökkenés (anélkül, hogy ehhez az intézményrendszer alkalmazkodott volna), az előttünk lévő 10-15 évben azonban ez tovább fog folytatódni. Az adatok (lásd *1. ábra*) látványosan mutatják, mekkora különbség van a közoktatásba belépő és onnan kilépő korcsoportok között.

*1. ábra*  
*Élveszületések 1970-2005*

---

<sup>1</sup> A Pénzügykutató Rt 2007. jan. 25-i oktatási konferenciáján elhangzott előadás szerkesztett szövege.

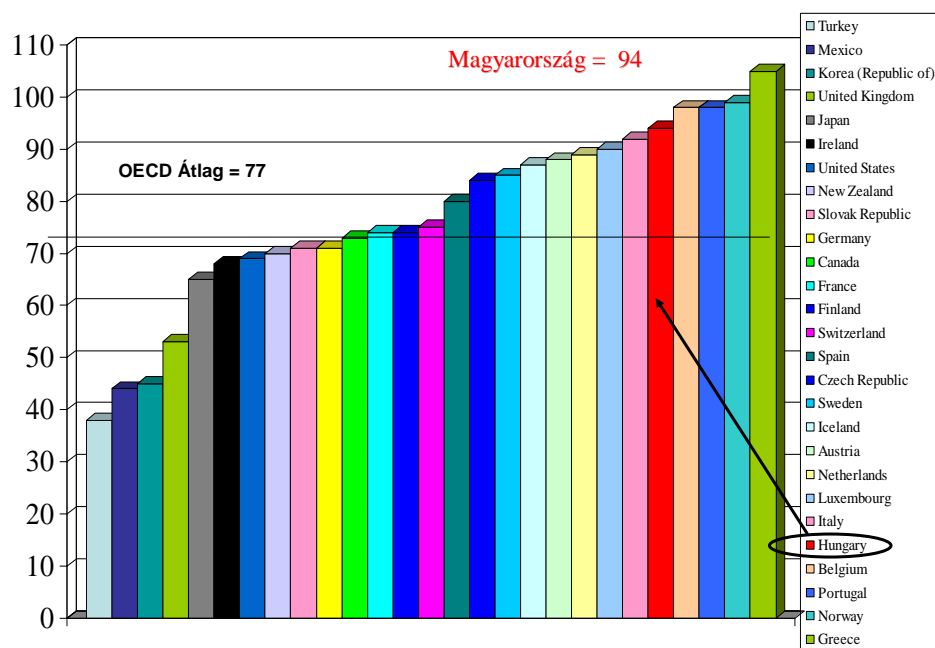


Forrás: KSH

A demográfiai viszonyoktól nem független a közoktatási rendszer költséghatékonysága. Aki megnézi a nemzetközi összehasonlító adatokat, sokkoló élményben lehet része. Csak két dolgot említenék. Az egyik az, hogy mi ugyanannyi tanulónak az oktatását jóval több pedagógussal oldjuk meg, mint más országok: amíg Magyarországon 2004-ben 1000 tanulóra 94 pedagógus jutott, addig a megfelelő OECD átlag mindössze 77 volt (lásd 2. ábra). Fontos ehhez hozzátenni: maga a rendszer, maga a struktúra olyan, hogy magas munkaerőigényt támaszt. A meglévő struktúrán belül nem lehet számottevően csökkenteni a munkaerőt. Nem lehet megoldás az, hogy majd az önkormányzatok elkezdnek álláshelyeket megszüntetni, mivel a rendszer olyan, hogy csak olyan mennyiségű munkaerővel tud működni, ami jóval nagyobb, mint más országokban.

#### 2. ábra

*Az 1000 tanulóra jutó pedagógusok száma az alap és középfokú oktatásban (2004)*

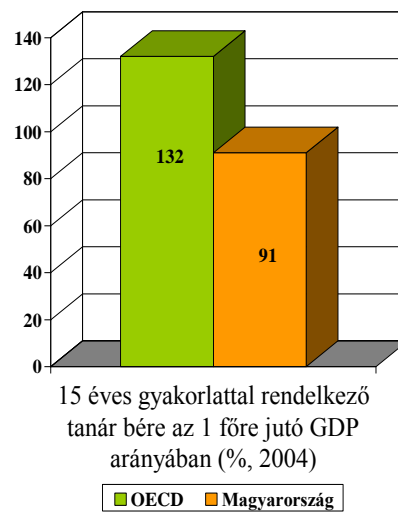
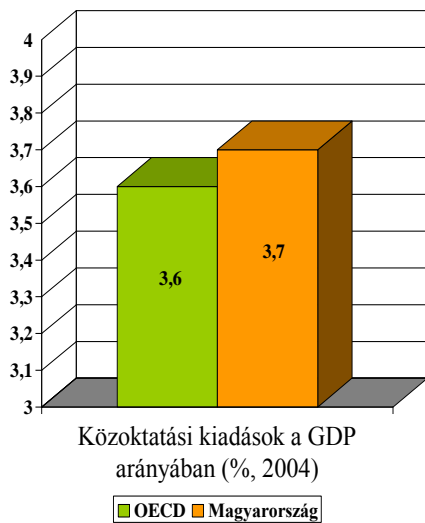


Forrás: OECD EaG adatbázis, 2004

A másik nagyon szorosan összefügg az előző adattal. 2004-ből vannak az utolsó nemzetközi összehasonlító adataink: ez már a nagy béremelés után volt. Ekkor a nemzeti jövedelem valamelyest (0,1 százalékponttal) nagyobb hányadát költöttük az alap- és középfokú oktatásra, mint az OECD-országok átlaga. Ugyanakkor az egy főre eső GDP arányában a magyar pedagógusok még mindig jóval kevesebbet kerestek, mint ami az OECD országokra jellemző: ez az adat – a 15 éve dolgozó általános iskolai tanárok esetében – mindössze 90 százalék körül volt (lásd 3. ábra). Egyszerűen jóval több ember között osztjuk el ugyanazt a pénzt, és így az egyes pedagógus fizetése értelemszerűen alacsonyabb. Ez azzal jár együtt, hogy nem tudjuk elérni a pedagóguspálya vonzóvá tételét, és a minőségi munkaerő megtartását.

### 3. ábra

GDP arányos oktatási kiadások és tanári bérek az alap és középfokú oktatásban (2004)



Forrás: OECD EaG adatbázis, 2004

Azt gondolom, ezekkel a dolgokkal nagyon komolyan szembe kell néznünk, és nem szabad elfogadni azt, amire egyébként óriási a hajlamunk, hogy e problémákat a szőnyeg alá söpörjük. Hozzáteszem, amikor négy-öt évvel ezelőtt ezekről az adatokról beszéltünk, szóba hozva a költséghatékonysági problémákat, nagy valószínűséggel még úgy reagált volna erre a hallgatóság, hogy „Ugyan! Ezek össze-vissza beszélnek, egyszerűen több pénzt kell adni”. Ma már nem így van. Ma már, úgy tűnik, lehet racionális kommunikációt folytatni erről, és azt gondolom, ez óriási áttörés.

Megismételném, hogy a véleményem szerint az adott struktúrán belül nem lehet megoldani a problémát. Tehát nem járható út az, hogy az állami költségvetés egyszerűen csökkenti az iskolafenntartóknak nyújtott finanszírozást, azok pedig az adott strukturális keretek között megpróbálják ezt a dolgot valamilyen módon menedzselni. Ha nem történik meg maguknak az alapvető struktúráknak az állami szabályozás szintjén való módosítása, ha az állam nem tud olyan kereteket kijelölni, amelyeken belül ésszerű önkormányzati döntéseket lehet hozni, akkor ez a probléma nem kezelhető.

Ide tartozik az is, hogy ez hallatlanul intenzív együttműködést igényel a közoktatás különböző szereplői, így az állam és az önkormányzatok között. Azok a hozzánk hasonló közigazgatási rendszerrel rendelkező országok, amelyek sikeresen kezelik e problémát – mint legutóbb például Finnországban megfigyeltem –, így csinálják ezt. Nagy erősségük, hogy

intenzív együttműködés és kommunikáció van az állam és az önkormányzatok között, közösen keresik a problémák megoldását. Ha szemben állnak egymással, ha nem kommunikálnak egymással – nálunk ezen az ágazatokon belül sajnos igen szegényes a kommunikáció –, akkor ez nem kezelhető.

A másik kérdés, amiről beszélni szeretnék, a minőséggel függ össze. A miniszter ezt, ha jól emlékszem, a másodikként említette az előadásában. Azt hiszem, abból kell kiindulni, hogy itt is drámai helyzet van. Ha a minőségnek azt a meghatározását vesszük alapul, amelyet ma a nemzetközi közösség vagy a hozzánk hasonló országok közössége elfogad, óriási problémákba ütközünk. A kérdés itt is az, hogy mit lehet e területen tenni. Reagálva arra is, amit Polónyi István mondott az egyetemista fiatalok „bulizásáról” és a diverzifikálódott közösségről, azt szeretném hangsúlyozni, az, amit Sándor Klára „bulizásként” írt le (vagyis amikor az egyetemisták egyáltalán nem törődnek a tanulással, és szinte minden idejüket szórakozással töltik az idejüket) szerintem nem elfogadható, pontosabban az nem elfogadható, hogy emiatt engedjünk a minőségi követelményekből. Egy diverzifikálódott közösségnél is meg lehet találni minden egyes csoport számára a megfelelő minőségi követelményeket. Társadalmi szinten kell elfogadtatnunk, hogy a minőség olyan dolog, amiből nem lehet engedni.

Azt gondolom, a közoktatásban komplex minőségértékelési gyakorlatra van szükség. Ennek már nagyon sok eleme megjelent a gondolkodásunkban, de még nem sikerült ezt olyan szintre emelni, hogy erről formális kormányzati döntés szülessen, és ennek megfelelően működjenek mechanizmusok. Egy ilyen minőséget garantáló rendszernek nagyon sok pillére, nagyon sok eleme van, és ezek csak együtt tudnak megfelelő hatást kifejteni. Ha valamelyik nincs meg, akkor ez nem tud kibontakozni. Ilyen elemnek tekinthető mindenekelőtt a tanulói teljesítmények mérésén alapuló visszajelzések rendszere. Minden egyes iskolának tudnia kell, hogy más iskolákhoz képest milyen eredményeket ér el. De nem elegendő: ha pusztán csak a tanulói teljesítmények alapján értékeljük az iskolákat, mert ebben az esetben néha a legfontosabb célok felejtődnek el. Emellett szükséges egy kvalitatív típusú értékelés is. Nem tudok belemenni ennek a részleteibe, csupán annyit hadd mondjak, hogy a fejlett országok többségében minden intézmény differenciált visszajelzést kap arról, hogy milyen teljesítményt nyújt, és ez nemcsak a tanulói teljesítmények mérésére terjed ki. Fontos az is, hogy az intézményekben olyan kapacitásokat építsünk ki, amelyek révén képessé válnak arra, hogy e visszajelzést kezelni tudják, tehát megértsék annak tartalmát és tudjanak vele mit kezdeni. Egy további elem az, hogy olyan érdekeltségi rendszert kell működtetnünk, amely arra irányul, egyetlen intézmény se maradhasson tétlen a visszajelzés kézhezvétele után,

hanem intelligens választ kelljen adnia. Ezen a területen a közoktatásban ugyanolyan komoly kihívásokkal találja magát szemben a menedzsment, mint amelyekről a felsőoktatással kapcsolatban Polónyi István beszélt.

A harmadik kérdés, amiről beszélnék, az esélyegyenlőséggel kapcsolatos. Erről a miniszter most nem szólt, de tudjuk, hogy a jelenlegi kormányprogramban ez kiemelkedő szempont. Ezt az elemet Pokorni Zoltán hozta be a konferenciára. Én két dolgot tennék hozzá. Nem kezelhető ez a probléma – és ebbe beleértem a romakérdést is – kizárólag az ágazati politika keretein belül. Minden olyan törekvés, amely ezt csupán az ágazati politikán belül próbálja kezelni, halálra van ítéelve. Itt a foglalkoztatási, a szociálpolitikai, területfejlesztési és oktatási lépések olyan együttesére van szükség, amit nyilván csak a koherens lokális – városi, területi, regionális – politikákon belül lehet megvalósítani. Ennek az oktatás csupán az egyik szereplője. Ezt nagyon nehéz megtanulnia ennek az ágazatnak. Nehéz megtanulnia, hogy nem közvetlenül ő maga végzi a dolgot, hanem a többi ágazattal együtt a területi szinten kialakuló komplex politikának egyik szereplője.

Ezzel a kérdéssel kapcsolatban is szeretnék Finnországra utalni. Tudjuk, hogy Finnország nemcsak az egyik világelső lett a PISA-vizsgálatban, de azon országok közé is tartozik, amelyek a leginkább képesek csökkenteni a társadalmi különbségek oktatási hatásait. Nagyon sokan foglalkoznak annak megfejtésével, vajon miként érhatték ezt el. Az egyik válasz, amit a finnek adtak az, hogy föl tudták hozni a leggyengébbeket. Hogyan tudták őket fölhozni? Úgy, hogy a végtelenségig vitték a tanítás egyéniesítését. Kivétel nélkül minden egyes gyereknek a nyomon követésére törekedtek, és olyan menedzsmentet és pedagógiai szervezési technológiát hoztak létre és működtetnek az iskoláikban, amivel ezt menedzselni tudják. Nem tudok belemenni itt a részletekbe, csak annyit mondanék: a tömegoktatás körülményei között is meg tudtak valósítani a minden egyes gyerekre odafigyelő individualizált oktatást. Ez hallatlanul komoly követelményeket támaszt a menedzsmenttel, az iskolavezetéssel szemben.

Végül az utolsó megjegyzésem az ágazati politika és a fejlesztési politika kapcsolatát érinti. Amikor megkérdezik tőlünk, van-e ágazati stratégiánk az oktatás területén, akkor erre azt a választ szoktuk adni, természetesen van, hiszen van egy nemzeti fejlesztési tervünk. E nemzeti fejlesztési terv valóban valamennyi ágazatra komoly stratégiát fogalmaz meg. Van azonban itt egy óriási kockázat. A nemzeti fejlesztési tervben megvalósuló fejlesztéseket európai pénzekből finanszírozzuk. Ugyanakkor az a problémahalmaz, amivel az ágazati politika szembesül, nem esik teljesen egybe ezzel. Ezért, noha van átfedés a két halmaz között, van az ágazati politikának egy olyan halmaza, amit nem tud lefedni a

fejlesztéspolitika. Az ágazati politika erről elfeledkezik, nagyrészt kényszerűségből, mert erre nem marad pénz. Vagy ahol nem feledkezik el, ott nem történik meg az aktív összekapcsolása annak, ami a fejlesztéspolitikai halmazban benne van, azzal, ami nincsen benne. A jelenlegi kormányzat úgy döntött az ágazati politika és fejlesztési politika kapcsolatáról, hogy az ágazati politikát az ágazati miniszter csinálja, ugyanakkor a fejlesztési politikát a miniszterelnöknek közvetlenül alárendelt hivatal. Ennek vannak erősségei, de vannak olyan kockázatai is, amelyeket a résztvevők mintha nem ismertek volna föl. Vagyis oly módon próbálunk ágazati fejlesztéspolitikát csinálni, hogy az nem ágyazódik bele kellő mértékben az ágazatért felelős miniszter hatókörébe tartozó ágazati politikába. Láttam más országban olyat, hogy a miniszterelnöknek alárendelt közvetlen politikai irányítás hallatlanul jól tudja *dinamizálni* az ágazati politikát. A Blair-kormánynál jellegzetesen ez működött. De ez nem azt jelenti, hogy a fejlesztési politikát ne az ágazati kormányzat csinálta volna. Ha ugyanis kivesszük a fejlesztési politikát az ágazati politikából, akkor az egész összekuszálódik, aminek már ma is rengeteg konkrét jelét látjuk.

Ide tartozik az is, amire Polónyi István már utalt: nincsen megfelelő szakmai háttérük azoknak a testületeknek, amelyek a döntéseket hozzák. Ugyanez érvényes a fejlesztési politika esetében is. Olyan mértékben elbizonytalanodtak azok az intézmények, amelyekre a központi fejlesztéspolitikai programok valóra váltása hárul, hogy képtelenek a feladatukat ellátni. Ha nem történik meg ennek az intézményhálózatnak a stabilizálása, akkor papíron lehet ugyan jó fejlesztési politika, de a valóságban ez nem tud majd megfelelően működni.

Az oktatási reformról gondolkodva végül még egy összefüggést szeretnék kiemelni.<sup>2</sup> Az oktatás intézményi világa és az oktatási rendszerben zajló folyamatok végtelenül összetetté váltak. E folyamatok egyre nagyobb hányadát alakítják olyan mechanizmusok, amelyek a piaciakhoz hasonlóak, és egyre több minden függ a szolgáltatásokat igénybe vevők sajátos igényeitől, ezeknek az igényeknek az alakulásától. Ezért ma már, a rendszer reformjáról gondolkodva, nem használhatjuk ugyanazokat a sémákat, mint egy-két évtizeddel ezelőtt. Új reformparadigmára van szükségünk, amely a korábbiaknál jóval rugalmasabb, jóval nyitottabb, és eleve abból indul ki, hogy olyan rendszerben kell a stratégiánknak megfelelő változásokat elérnünk, amelyre a saját cselekvésüket önállóan alakító autonóm szereplők sokasága jellemző. Bele kell nyugodnunk abba, hogy egy ilyen rendszerben folyamatosan zajlanak olyan fejlődési folyamatok, amelyek végeredményét tudjuk ugyan befolyásolni, de egyértelműen meghatározni nem. Ha egy ilyen rendszerben a korábban

---

<sup>2</sup> Az itt következő rész az eredeti tervek szerint része lett volna az előadásnak, de az idő hiánya miatt, illetve azért, mert a hangsúly inkább a korábban elhangzottakra való reagálásra került, nem történt meg az elmondása.

megszokott lineáris gondolkodást követjük, és direkt eszközökkel próbálunk változásokat elérni, akkor folyamatosan kudarcot vallunk.

Az oktatási reformok korábbi paradigmáját azonban nemcsak azért kell újjal felváltanunk (lásd *1. Táblázat*), mert megnőtt az autonóm szereplők súlya, hanem azért is, mert megértettük, hogy az osztálytermi szintű folyamatok, a tanári és tanulói viselkedés tényleges befolyásolása jóval bonyolultabb módszereket igényel, mint korábban gondoltuk. Ma már nem a tanterveket akarjuk megváltoztatni, hanem az egyének százezreinek vagy millióinak a tanulását akarjuk eredményesebbé tenni, és nem hiszünk abban, hogy ez elérhető a tantervek megváltoztatásán keresztül. A mai reformparadigmát többek között az jellemzi, hogy a makro-szintű változásokról a mikro-szintűekre terelődött a figyelmünk. Magát az emberi tanulást szeretnék eredményesebbé tenni: azt a tanulást, amelyről tudjuk, hogy minden egyes emberre annak sajátos, egyéni formája jellemző. Ehhez a szabályok, a struktúrák, a nagyrendszer folyamatainak a megváltoztatása csupán eszköz lehet, a reformnak ma már nem ezek megváltoztatása a célja. Egyre inkább lemondunk arról, hogy mindenki egyszerre lépjen és elfogadjuk, hogy van aki előrébb, és van aki hátrébb tart. Ennek megfelelően a változások generálásában a korábbiaknál jóval nagyobb fontosságot tulajdonítunk a nem jogi természetű eszközöknek.

*1. Táblázat*  
*Az oktatási reformok korábbi és mai paradigmája*

<b>Korábbi reformparadigma</b>	<b>Mai reformparadigma</b>
Makroszintű változások (a mikroszint alig változik)	A mikroszintű változás a cél
Középpontban a szabályok, a struktúrák és a nagyrendszer	Középpontban maga a tanulás
Mindenki egyszerre lép	Eltérő ütem: van aki előrébb, és van aki hátrébb tart
A változás kiváltója a jog	Puhább eszközök”: meggyőzés és az érdekelttség
Egyszintű gondolkodás	Többszintű gondolkodás (osztály, iskola, lokalitás, nemzeti rendszer)
Lineáris tervezés, hangsúly a reform aktív „bevezetésén”	Evolúciós folyamatok, ágensek viselkedésének befolyásolása

Mindezzel csupán azt szeretném jelezni, hogy ma már nem elegendő a reform szükségességéről, és a stratégiai célokról vagy prioritásokról gondolkodnunk, hanem fontos arról is beszélnünk, egyáltalán mit jelent maga a reform vagy a változás. Nemcsak a változások céljaiban kell megegyeznünk, hanem el kell kezdenünk építeni a változás menedzselésének, a reform kormányzásának új kultúráját is.