

Policy elemzés: a politikai gyakorlatok implementációjának vizsgálata
(Policy Analysis: Studying Policy Implementation)

Margaret E. Goertz
University of Pennsylvania

Fordította: Szolár Éva
Lektorálta: Tornyai Zsuzsa Zsófia

Az Egyesült Államokban az oktatásügyi feladatellátás megosztott kormányzati felelősség. Az oktatáspolitikai egy komplex és decentralizált kormányzati struktúrában kerül kidolgozásra, törvénybe iktatásra és beültetésre. A kormányzati struktúra 50 szövetségi államból, megközelítőleg 15,000 iskolai körzetből és 93,000 iskolából áll (*National Center for Education Statistics Nemzeti Oktatási Statisztikai Központ*, 2003). Ha a szövetségi államok kiterjesztik szerepüket az oktatásban, akkor az oktatáspolitikák implementációja és eredményei a különböző kormányzati szinteken, valamint az eltérő szervezeti és politikai kontextusban működő intézmények és egyének tevékenységétől függ. Például, a kormány 2001-es „*No Child Left Behind*” cselekvési terve feltételezte, hogy (1) az államok kialakítanak az olvasás, matematika és tudomány számára egy tartalmi standardot; (2) egy meghatározott oktatási szinten mérnek; (3) olyan törvényi előírásokat dolgoznak ki, amely az iskolákat és körzeteket nyomás alatt tartja annak érdekében, hogy az összes tanuló eredményeit összegyűjtsék az adott tárgyból; (4) és biztosítják, hogy az összes tanuló magasan képzett pedagógusok oktatják. A szövetségi államok határozták meg a standardok céljait és „merektségét”, az értékelések tartalmát és struktúráját, valamint az ún. magasan képzett pedagógus kritériumait. Ezek a gyakorlatok az államok között változhattak és változtak is. Az alacsony teljesítményű iskolák beazonosításáért, technikai támogatásáért, a magasan képzett pedagógusokkal való ellátásáért és végső soron szakncionálásáért is a helyi szint a felelős. Az, hogy ezek mennyire tudnak megfelelni az elvárásoknak, nagyrészt a körzetükbe eső alacsony teljesítményű iskolák számától és saját pénzügyi, humán és szervezeti forrásaiktól függ.

A *policy* elemzés több funkciót szolgál: fel lehet használni arra, hogy a problémás politikai gyakorlatok okait és természetét feltárjuk, hogy különböző politikai alternatívákat beazonosítsunk és hogy előre tudjuk vetíteni ezen gyakorlatok lehetséges következményeit (lásd. Kingdon, 1995). Mihelyst egy gyakorlat törvénybe lett iktatva máris el lehet kezdeni a kialakulásának kutatását. Ki vett részt a gyakorlat tervezésében és törvénybe iktatásában? Hogyan konceptualizálták a szereplők a problémát és azt, hogy mit kell tenni a megoldás érdekében? Kinek az érdekeit vették figyelembe és ez, hogyan befolyásolta a végeredményt? A *policy* elemzés a törvények és politikai gyakorlatok implementációját is vizsgálhatja. Kik vesznek részt az implementációban, milyen jogosítványokkal rendelkeznek, milyen típusú döntéseket hozhatnak meg, valamint milyen szervezeti és politikai kontextusban hozzák meg a döntéseiket? Milyen mértékig adaptálják vagy változtatják meg helyi szinten a központi politikákat, milyen tényezők magyarázzák ezt? Ugyanakkor a *policy* elemzés értékelheti a politikai gyakorlatok következményeit is. A várt eredményeket hozta a gyakorlat? Javult a tanulók teljesítménye? Kiseb lett a teljesítményi-szakadék? Jobban fel vannak készülve a pedagógusok, megváltoztatták a tanítási stílusukat?

Ebben a tanulmányban az oktatáspolitikai elemzésének egy komponensére fogok koncentrálni: a kormányközi rendszerben hogyan ültetik be az oktatáspolitikákat az intézmények. Átfogóan tárgyalom azt, amit Berman (1978) „makro-implementációnak” hívott. „Makro-

implementáció” az, amikor egy adott kormányzati szint úgy juttatja kifejezésre saját politikáját, hogy azzal más szintek (például államok, körzetek, iskolák) intézményeit és aktorait is befolyásolja. Ennek megítélése feltételezi a *policy* strukturális elemzését annak érdekében, hogy rögzítsük az adott intézmények hogyan értelmezik a gyakorlatot és hogyan hozzák létre az implementációra vonatkozó döntéseiket. A tanulmány nem tartalmazza a *policy* implementációra vonatkozó irodalmat vagy az oktatáspolitikák kutatásának összefoglalását. Ehelyett a new jerseyi iskolareform esettanulmányát használja az implementációs folyamat szakaszainak illusztrálására. Nem veszi itt figyelembe a politikai gyakorlat hatását sem a pedagógusok munkájára vagy a tanulók eredményeire.

A tanulmány négy részre van osztva. Az első részben az implementációs folyamat általános modelljét mutatja be. A másodikban a new jerseyi esettanulmányhoz nyújt kontextuális információkat. A harmadik részben bemutatja, hogy a kutatók miként elemezték a politikák implementációját. Az utolsó részben pedig a vizsgálat eredményeinek rövid összegzését és a városi oktatási reformokat érintő vonatkozásait mutatja be.

A *policy* implementáció folyamata

Berman (1978) kialakított egy elemzési keretet a társadalompolitikák implementációjának vizsgálatára, ahol a döntéstől az eredményekig négy szakaszt állapított meg:

1. A politikai döntéstől a kormányzati programig terjedő szakasz („adminisztráció”)
2. A kormányzati programtól a helyi adaptációig terjedő szakasz („adaptáció”)
3. A helyi adaptációtól a gyakorlat beültetéséig terjedő szakasz („mikro-implementáció”)
4. A helyi gyakorlatok beültetésétől az eredményekig terjedő szakasz („technikai érvényesség”)

Az első két szakasz foglalja magában a makroimplementációt, vagyis azt a folyamatot, amelyre a tanulmány koncentrálna. A harmadik és negyedik szakasz a mikroimplementációs szakaszt foglalja magában, azaz a helyi szolgáltató szervezetek gyakorlatainak és technológiáinak vizsgálatát. Bár a tanulmány lineárisan mutatja be az implementációs folyamatot, de a valóságban ez nem feltétlenül követi a lépcsőzetes előrehaladást. Berman (1978) megjegyzi, hogy ezek „szükségszerűen egymásra következő sorozatok, amelyek stochasztikus kapcsolatai meghatározzák és újrafogalmazzák a politikai gyakorlatot” (167 p.). A következőkben az első két szakaszt használjuk a fő „döntéshozási pontok” feltérképezésére, amelyek alkalmasak arra, hogy mind a mikroimplementáció elemzését, mind a felvetődő kérdéseket illusztráljuk rajtuk keresztül.

A policy adminisztrációja

Az adminisztráció egy politikai döntés operacionális programra való lefordítását jelenti. Az oktatáspolitikai célok megvalósítása politikai eszközöket és adminisztratív értelmezést tartalmazó szabályozó kereten belül zajlik. Bár ez a keret felhasználható az összes kormányzati szint politikáinak implementációs vizsgálatában, de ennek ellenére a legjobb, ha elsősorban a szövetségi vagy kormányzati politikák, illetve a helyi oktatási intézmények befolyásolására kidolgozott stratégiák elemzésében használjuk.

A törvénykeret meghatározza mind a politika lényegét (mit és hogyan), mind a kormányközi felelőségeket és szerepeket azáltal, hogy definiálja (a) a támogatás típusát (pénzügyi vagy/és technikai), (b) a szabályokat (program szabályok, antidiszkriminációs feltételek, a szolgáltatás címettjei), (c) a programmenedzsmentet (az adminisztratív felelősség megosztását és a program

alkalmazásának áttekintését, monitorizálását, auditálását és értékelését). Mindemelett a beültetéssel foglalkozó szervezetek adminisztratív értelmezése (például különböző fókuszpontok) jeleket küld az államok és települések felé a *policy* célok és szabályok jelentőségéről.

A törvénykeret elemzése a következő kérdésekre ad választ. Kié a felelősség a rendszer különböző szintjein és milyen típusú döntéseket hozhat meg? Mekkora a belátás szerinti döntéshozás mértéke? A *policy* adaptációja kötelező vagy önkéntes? Milyen ösztönzők vannak arra, hogy a helyi döntéshozók adaptálják a politikai gyakorlatot? Ki tekinti át ezen döntések eredményeit, hogyan és milyen következményekkel?

A *policy* helyi alkalmazása

Egy politikai gyakorlat szabályozó törvénykerete meghatározza minden kormányzati és intézményi szinten a formális szerepeket és felelősségeket (például törvényhozás, oktatási bizottság, oktatási minisztérium, helyi iskolai körzetek és oktatási intézmények). Az elemzés második szakasza arra koncentrál, hogy a helyi alkalmazás hogyan történik. Mire koncentrál a helyi program vagy politika? Milyen típusú támogatást vagy forrásokat kapnak az implementációt felügyelő szervezettől a helyi alkalmazók? Van-e ellentmondás a szándékozott és alkalmazott politika között? És, ha igen milyen természetű az ellentmondás, illetve hogyan állt elő? Az implementációs szakirodalom beazonosított néhány tényezőt, amelyek befolyásolják a politika helyi alkalmazását: a helyi érdekek és a politika céljainak kongruenciája; mekkora hatalma van az implementációs ügynökségnek a politikai gyakorlat beültetésének erőltetésére; a rendszer különböző szintjei közötti kommunikáció és végül a források és kapacitások rendelkezésre állnak-e a politika vagy program beültetéséhez.

A vizsgálat előzményei és megtervezése

1990-ben New Jersey Legfelső Bírósága az oktatásfinanszírozás mérföldkövének számító döntést hozott (Abbott v. Burke). A döntésben kimondták, hogy a szövetségi állam szegény és gazdag külvárosi iskolai körzeteiben dokumentálható eltérés van a költségek, a személyzet és az oktatási program tekintetében, ami sérti az alkotmányos jogokat. A Legfelső Bíróság mindennek nyomán elrendelte, hogy a szövetségi állam dolgozzon ki egy új finanszírozási formulát, amely kiegyenlíti a két körzet közötti költségvetési eltéréseket és amely kiegészítő forrásokat biztosít a körzetek számára annak érdekében, hogy azok a hátrányos helyzetű gyerekek speciális oktatási szükségleteit ki tudják elégíteni. Ezután több év jogvitával telt el, míg végül a szövetségi állam a kiegyenlítő és új intézményfinanszírozási rendszert elrendelte.

Továbbra is megoldatlan kérdés maradt azonban, hogy hogyan lehet megfelelni a külvárosi iskolákba járó tanulók speciális oktatási szükségleteinek. 1997-ben New Jersey Legfelső Bírósága arra kérte a Felsőfokú Bíróságot, hogy dolgozzon ki egy jogi állásfoglalást a kiegészítő szolgáltatások és lehetőségek területére. New Jersey Állam Oktatási Osztályát (*New Jersey State Department of Education* – a következőkben NJSDE) felkérték, hogy mutasson be egy tervet a Felsőfokú Bíróságnak, amelyben rögzítik a jogvitában szereplő 30 iskolai körzet (ún. Abbott-körzetek) tanulóinak extra oktatási szükségleteit, egy olyan programot, amely ezeket a szükségleteket célozza meg, a program költségeit és az implementációs tervet. Egy évvel később – 1998 májusában – a Legfelsőbb Bíróság kiadott egy rendeletet, amely magában foglalta a NJSDE által kidolgozott terv nagy részét. Különösen fontos, hogy a Legfelső Bíróság elrendelte a teljes iskolai reform-modell és intézményfinanszírozás azonnali implementációját az összes Abbott-

iskolában. Valamint az egész napos óvodák, a korai fejlesztő programok és más szociális és oktatási programok bevezetését az Abbott-körzetekben. Ugyanakkor a Legfelső Bíróság elrendelte, hogy a szövetségi állam fizessen, ezekért a programokért akár a meglévő források reallokációja, akár új források biztosítása által (Goertz-Edwards, 1999).

Erlichson, Turnbull és Goertz egy három évig tartó longitudinális vizsgálat keretében az iskolai reform-modell és az intézményalapú finanszírozás implementációját követte végig. Az implementációs vizsgálatok több célt szolgálhatnak. A formatív értékelések információval szolgálnak az implementáció szintjéről, visszajelzést biztosítanak a folyamat közben előálló problémák természetéről és gyökereiről, valamint beazonosítják azokat a területeket, ahol korrekciókat lehet eszközölni a tervben és az adminisztrációban. A szummatív vizsgálatok leíró jellegűek, hiszen bemutatják, hogy egy adott politika hogyan került beültetésre a tervbe foglaltakhoz viszonyítva, ami központi jelentőségű a gyakorlat eredményeinek értékelésében. Ugyanakkor az implementációs vizsgálatok hozzájárulnak a politikai gyakorlatok beültetésének elemzéséhez szükséges keretkoncepciók továbbfejlesztéséhez is (McDonnell – Elmore, 1987).

Az Erlichson és Goertz (2001, 2002), valamint az Erlichson, Goertz és Turnbull (1999) által készített vizsgálat a reform implementációjának formatív értékelése volt. A vizsgálat elsődleges célja az volt, hogy dokumentálja a reform folyamat alakulását a szövetségi állam oktatási bizottságának, a körzetek és az iskolák szintjén. Valamint, hogy beazonosítsa az akadályokat az implementációban és azokat a lehetőségeket, amelyekkel ezeket meg lehet haladni. Bár a kutatás megrendelője nem a szövetségi állam volt, de ennek ellenére a kutatók azt remélték, hogy információval szolgálhatnak a politikai gyakorlatok hosszútávú implementációjának irányításához. Az időkeret és a rendelkezésre álló források szintje nem tette lehetővé a kutatók számára, hogy a mikroimplementációval is foglalkozzanak: például hogyan alkalmazták a reform-modellt a pedagógusok az osztálytermekben és ennek milyen hatása volt a tanulók teljesítményére?

A vizsgálatnak három egymással kölcsönhatásban lévő célja volt. Egyrészt, lehetőséget teremtett, hogy egy széleskörű iskolai reform-modell alkalmazását végigkövessék a szövetségi államban. Gyakorlatilag ugyanis, a Legfelső Bíróság döntése 450 new jerseyi iskola számára tette kötelezővé a teljes reform-modell három év alatt alkalmazásba ültetését: ezalatt fel szerették volna becsülni a külvárosi iskolák tanulóinak speciális oktatási szükségleteit. Egy kis számú iskolai körzetben végzett elemzés szerint az implementációt több tényező is befolyásolta, így az iskolák kiválasztásának eljárása, a tervezők kapacitásai és az iskolai körzetek támogató hozzáállása, beleértve a hajlandóságot a források és bizonyos szintű iskolai autonómia biztosítására (Bodilly, Keltner, Purnell, Reichardt és Schuyler, 1998). Ezután felvetődött a kérdés, hogy a new jerseyi reformterv és implementációs folyamat meg tud-e küzdeni ezekkel a problémákkal? És milyen tanulságokat lehet levonni az állami-irányítású és széleskörű reformmodell bevezetéséből?

Másrészt, a new jerseyi reform-modell integráns része volt a forrásallokációs döntések intézményi szinthez való delegálása az iskola-alapú finanszírozás és menedzsment alapján. Ezen gyakorlatok az iskolák hatékonyságának és termelékenységének növelését célozták meg azáltal, hogy azokat helyezték döntési pozícióba, akik a tanulókhöz közel vannak. Ugyanakkor az iskolák számára biztosították a lehetőséget, hogy maguk alakíthassák ki programjaikat és azt a struktúrát, ahogyan finanszírozzák ezeket a szolgáltatásokat és programokat annak érdekében, hogy meg tudjanak felelni a tanulók egyedi szükségleteinek. Az iskola-alapú menedzsment és költségvetés sikeres implementációja azonban feltételezte a pénzügyi és stratégiai tervezéssel kapcsolatos ismeretek terjesztését, valamint az adatelemzés, költségvetéskészítés és pénzügyi menedzsment oktatását (Wohlsletter – Van Kirk, 1996). A szóban forgó vizsgálat azzal is foglalkozott, hogy az iskola-alapú költségvetés megtervezése és implementációja hogyan zajlott az Abbott-körzetekben.

Végül, a kutatókat az is érdekelte, hogy a bíróság által elrendelt oktatási reform keretében, hogyan történt a döntéshozási felelősség elosztása. A bíróság döntéseinek iskolafinanszírozással kapcsolatos része többnyire csak a pénzügyi források elosztásával foglalkozik. A new jerseyi Legfelső Bíróság az *Abott V* döntésében eléggé belemélyed az oktatás céljainak tárgyalásába, s előírásokat fogalmaz meg az oktatás folyamatával és annak eredményeivel kapcsolatban. Ugyanakkor a Legfelső Bíróság olyan kérdéseket vet fel, mint ki az és ki kellene, hogy legyen a felelős az oktatási és pénzügyi döntések meghozásában az alacsony teljesítményű iskolákban, illetve iskolákban, iskolai körzetekben vagy szövetségi államokban?

A kutatási kérdések három területre koncentrálnak: a teljes reform-modell kialakítása, a model implementációja és az iskola-alapú költségvetés. Mindegyik területen belül a kutatók megvizsgálták a döntéshozási folyamatokat és ezek eredményeit; az iskolai személyzet, a körzet testülete és az NJSDE által ellátott szerepet a döntésekben; és végül azon tényezőket, amelyek vezették ezeket a döntéseket. Ugyanakkor a kutatási kérdések között szerepelt az is, hogy milyen kihívásokkal találkoztak a reform-modell és az iskola-alapú költségvetés implementációjában.

Mivel a kutatók az oktatáspolitikai kormányközi implementációját tanulmányozták, ezért megközelítésük magában foglalta mind a „fölfelé-tekintő”, mind a „lefelé-tekintő” feltérképezés technikáját. A „fölfelé-tekintő” feltérképezés során a kezdetekben elfogadott politikai gyakorlatokat és eljárásokat vizsgálták egy lépéssorozaton keresztül annak érdekében, hogy definiálják ki rendelkezik egy gyakorlat implementációjának felelősségével és milyen tevékenységek voltak elvárva az implementációt végzőktől. A lefelé-tekintő” feltérképezés során a legalsó implementációs szinttel kezdték és folyamatosan léptek visszafelé a politikai struktúrában elemezve mindegyik szint döntéseit, az ösztönző erőket és az aktorok között létrejövő alkufolyamatokat (Elmore, 1980). A megközelítés szerint az állami és helyi döntéshozók a saját észlelt szükségleteiknek megfelelően alkalmazzák és változtatják meg a szövetségi és kormányzati politikákat (Berman – McLaughlin, 1978; Moore, Goertz – Hartle, 1983).

A kutatók egy esettanulmányt, illetve kvantitatív és kvalitatív kutatási módszereket használtak a vizsgálatuk során. Az adatokat dokumentumelemzéssel gyűjtötték, illetve az állami, a körzeti és az iskolai szinten felvett strukturált interjúkból és a tanárokkal felvett kérdőívekből nyerték. Ez a módszertani sokszínűség lehetővé tette számukra, hogy a szabályozó politikai keretet feltérképezzék; elemezzék állami, körzeti és helyi szinten a résztvevők szerepét a gyakorlatok implementációjában; leírják az implementáció eredményeit és végül beazonosítsák azokat a tényezőket, amelyek befolyásolták az implementációt, illetve ennek eredményeit. Állami szinten a kutatók megkérdezték több résztvevőt a finanszírozási és program részlegről, az NJSDE regionális irodáinak program menedzserei, illetve a program fejlesztők közül. Összegyűjtötték és áttekintették: az Abott-körzetekre vonatkozó bírósági döntéseket, az összes Abott-szabályozást és memorandumot, az összes eljárást, amivel az iskolák és körzetek előkészítették és elkezdték a programtervet és iskola-alapú költségvetést, és végül az NJSDE által az iskolák és a körzetek részére készített tájékoztató dokumentumokat.

Helyi szinten a kutatók 82 olyan iskolát látogattak meg, amelyek hét különböző reform-modellt implementáltak. Az esetek kiválasztását a reform-modell szelekciós folyamata vezette. Az iskolák számára három évet adtak arra, hogy alkalmazzák a reform-modellt, így lehetővé vált, hogy vizsgálatba az implementáció különböző szakaszaiban lévő iskolák kerülhessenek be. Szisztematikusan vettek be a vizsgálatba minden évben, olyan iskolákat, amelyek közben csatlakoztak a reform-modellhez. A kutatók folyamatosan újrafelkeresték a kohorszba korábban felvett iskolákat és így nyomonkövethették az implementációs folyamatot az évek során. Az iskolákat kilenc csoportra osztották fel méretük és helyük szerint egy-egy államban (minden

Abott-körzet városi volt). Mindez lehetővé tette a kutatók számára, hogy megvizsgálják az iskola-körzet viszonyrendszerét olyan körzetekben, amelyek erősen eltértek egymástól annak függvényében, hogy hány iskola tartozott hozzájuk és milyen reform-modellt fogadtak el. A kutatók interjúkat készítettek minden körzetben a főtanfelügyelőkkel, pénzügyi szakemberekkel, a szakmai fejlesztést és értékelést végző koordinátorokkal és a tantervi szupervizorokkal. Ugyanakkor minden iskolában beszéltek az iskolaigazgatóval, a reform-modell alkalmazásának intézményi vezetőjével, a tanárokkal, az iskolamenedzsment tagjaival, a költségvetést előkészítő csoport vezetőivel. Mindemelett az összes tanárral kérdőíves vizsgálatot készítettek és összegyűjtötték az iskolai költségvetéseket is.

Az Abott-reform implementációja

Ebben a fejezetben áttekintjük az Abott-reform mikroimplementációjának kutatási lépéseit. Bár a kutatók vizsgálatában mind a reform-modell, mind az iskola-alapú költségvetés szerepelt, de a helyi szükségességre való tekintettel itt az utóbbira koncentrálunk. A fejezet két fő részre: a *policy* adminisztrációjának és a helyi alkalmazásának mikromimplementációs vizsgálatára fókuszál.

A politikai gyakorlatok adminisztrációja

A new jerseyi Legfelső Bíróság úgy határozta meg az iskolai reformokat, mint amelyek elengedhetetlenek ahhoz, hogy egyenlő oktatási esélyeket biztosítsanak a hátrányos helyzetű iskolai körzetek tanulóinak. Az adminisztratív részleteket az NJSDE-re bízta. Így a kutatás kezdő lépése az Oktatási Biztos által 1998 júliusában kiadott szabályrendszer volt, ugyanis ez igazgatta a reform-modell és az intézmény-alapú költségvetést az első évben. Ez a dokumentum, a mellékletei és a memorandum egy szabályozó keretrendszer alkotott az implementáció megvalósítása számára. Ezek előre lefektették a reform-modellek egyikének kiválasztási kritériumait és szabályait, az iskola szükségleteinek felmérését, az intézményi menedzsmentet, az iskolai költségvetés összetételének és a kiegészítő szolgáltatások beazonosításának mikéntjét. Például a szabálykeret előírta a „Sikert Mindenkinék” elvén működő reform-modellt, de közben megengedte az iskolák számára, hogy egy másik modellt válasszthassanak, akkor ha az megfelelt az NJSDE által kialakított kilenc kritériumnak. Az iskolák „jól informáltak” választást kellett véghez vigyenek és el kellett érjék, hogy a személyzet részt vegyen a szakmai fejlesztésben. Ugyanakkor az iskolák ki kellett alakítsanak egy ún. zero-alapú költségvetést a reform-modellük és a beazonosított kiegészítő szolgáltatásaik számára. Bár az iskolai költségvetések az egyedi szükségleteket és feltételeket kellett volna tükrözzék, de az NJSDE mindegyik modell véghezviteléhez kialakított egy szemléltető költségvetést. Ezek a költségvetések a reform-modell számára szükséges forrásokat és pozíciókat tartalmazták, például technológiai koordinátor, biztonsági őr, konzulens és szociális munkás.

A szabálykeret ugyanakkor magában foglalt egy kiterjedt igazgatási struktúrát az Abott-körzetek számára, amelynek része volt minden iskola intézményi menedzsment csoportja (*school management team* – SMT), illetve az NJSDE felügyelő és fejlesztő csoportja (*review and improvement team* – SRI). A szövetségi állam határozta meg ezen új egységek, helyi iskolai testületek, körzeti ügyintézők és az NJSDE személyzet szerepkörét és kapcsolatának jellegét. Az Abott-döntés azonban egy olyan igazgatási struktúrát állított fel, amely nagyon hasonlított egy tradicionális hierarchikus szervezeti kerethez, ahol az NJSDE-nek kevés vagy semmilyen kapcsolata nem volt az iskolákkal. Bár az iskolák voltak a felelősök azért, hogy megfeleljenek a

szövetségi állam feltételeinek, de ennek ellenére a legtöbb tájékoztatás nem nekik, hanem az iskolai körzetek adminisztrációjához ment. Az iskolák elmondásából az derült ki, hogy az elsődleges egység ahonnan támogatást és információt kaptak az a „központi iroda”, a „bizottság” és a „városközpont” voltak. Az Abott-szabályrendszert ez két módon változtatta meg. Egyrészt, közvetlen kontrollt biztosított az iskolák számára tantervük és költségvetésük felett. Másrészt, felállított egy közvetlen kapcsolatot az iskolák és az NJSDE között, amit az SRI mediált, s nem az iskolai körzet ügyintézői. Ez az igazgatás az iskolákat az interakciók központjába helyezte. Vagyis az iskolák egy új kommunikációs hálózat és versengő elvárások részeivé váltak.

A politikai gyakorlatok helyi alkalmazása

A kutatók elsődleges feladata az volt, hogy meghatározzák, hogy az új igazgatási struktúra milyen hatással van a költségvetési döntésekre intézményi és körzeti szinten. Az Abott-döntésnek és a későbbi állami szabályozás alapján az iskolák számára nagyobb befolyást biztosítottak a költségvetési döntéseik felett. Felhasználták-e ezt a lehetőségüket és hogyan? Ennek eldöntésére a kutatók a tanárokat, az SMT tagjait és az iskolaigazgatót kérték meg, hogy mutassák be az intézmény-alapú költségvetés kialakításának folyamatát kronológiai sorrendben. Hogyan állították össze a költségvetésüket? Ki vett ebben részt? Honnan tudták mit foglaljon magába? Ki segítette őket? Ezután megkérdezték, hogy ki vett részt a költségvetés átnézésében, jóváhagyásában, valamint kitől és milyen visszajelzést kaptak. Hasonló kérdéseket tettek fel az NJSDE és a körzet személyzetének annak érdekében, hogy meghatározzák milyen szerepet játszottak ezek a szervezetek a döntésekben. A kérdőívben a tanárokat az iskolai költségvetési döntések eredményeiről kérdezték.

Másrészt, a kutatókat az is érdekelte, hogy milyen tényezők befolyásolták a költségvetés elkészítésének folyamatát és annak tartalmát. A kutatók az iskolai szintű válaszadókat arra kérték, hogy rögzítsék, hogy milyen tényezőket vettek figyelembe a költségvetés kialakításánál, mint például a központi szabálykeretet és tájékoztatást, körzeti politikát, személyzeti politikát, szülők preferenciáit, saját reform-modelljük feltételrendszerét, az új programok jellemzőit és végül a költségvetési konzulens visszajelzéseit. Milyen típusú képzésben vagy tájékoztatásban részesültek? Milyen mértékben tudták gyakorlatba ültetni a zéró-alapú költségvetést? Vagy milyen mértékben változtattak ezen annak érdekében, hogy védjék értékelt személyzetüket és programjaikat? A körzeti és kormányzati válaszadókat a kutatók arra kérték, hogy határozzák meg milyen információkat, tájékoztatást és visszajelzéseket adtak a körzeteknek.

Végül, az iskolai-szintű válaszadóktól azt kérték, hogy részletezzék, milyen akadályokba és kihívásokba ütköztek a költségvetés kialakításának folyamatában. A kutatók ugyanakkor összegyűjtötték az iskolai költségvetéseket és azt a forráselosztás módja szerint elemezték.

A különböző aktoroktól és az oktatási rendszer különböző szintjeiről összegyűjtött adatok lehetővé tették a kutatók számára, hogy leírják és értékeljék az intézmény-alapú költségvetés készítés politikájának implementációját. A politikai gyakorlat szándéka itt az volt, hogy az iskolai közösség tagjait nagyobb befolyással és rugalmassággal ruházzák fel saját programjaik megtervezésében és a források irányításában annak érdekében, hogy jobban megfeleljenek tanulók szükségleteinek. E helyett a kutatók úgy látták, hogy a szövetségi állam volt az, aki mikromenedzselte a fejlesztést és az intézményalapú költségvetések tartalmát. Bár az iskolaigazgatók számottevő felelősséget kaptak a költségvetés kialakításában, de alkudozniuk kellett ennek végleges tartalma felett az állammal. Bár az iskolákat arra kérték, hogy a költségvetést a szükségletek éves és részletes felmérésére alapozzák, de ennek ellenére az állam a

jóváhagyás előtt a költségvetést összevetette a maga által készített szemléltető költségvetéssel. Az állam erős szerepvállalása korlátozta a körzetek lehetőségeit arra, hogy kialakítsák a pénzügyi prioritásaikat az intézményalapú költségvetésekben. Bár a körzetek maradtak a felelősek továbbra is a kiegyensúlyozott költségvetések kialakításáért, de nem tudták kontrollálni az iskolai költségek méreteit.

Következtetések a politikai gyakorlatok számára

A tanulmányt a kutatási eredmények megvitatásával, valamint az eredmények az állami oktatási reformstratégiák tervezésében és implementációjában játszott szerepének értelmezésével fejezzük be.

Implementáció

A reform-modell és az intézmény-alapú költségvetés megvalósításának három éve alatt New Jersey több rövidtávú implementációs és hosszútávú strukturális kihívással kellett megküzdjön. Mindennek komoly következménye volt az iskolák és a körzetek számára elrendelt stratégia implementációjára. A rövidtávú kihívások között olyanok voltak, mint kevés idő, adminisztrációs terhek és kapacitás hiányok. A kutatók az időhiányt találták a legtöbbször említett akadállynak. Ahhoz, hogy a megfelelő reform-modellt ki tudják választani szükség volt arra, hogy az iskola személyzete beazonosítsa az iskolai igényeket, információkat gyűjtsön az alternatív programokról és megítélje, hogy melyik reform-modell felel meg nekik a legjobban. A modell implementációja feltételezte, hogy a személyzet ismerkedő képzésben vesz részt a modellel kapcsolatban, együttműködésben tervezik meg az intézményi modellt, illetve a képzés nyomán módosítják a programot annak érdekében, hogy jobban megfeleljen intézményi gyakorlataiknak. Az ehhez szükséges idő azonban a legtöbb iskola számára nem állt rendelkezésre, különösen így volt ez az implementáció kezdeti szakaszaiban. Ehhez hasonlóan az iskolai igények felmérésére és az ehhez hozzáigazított költségvetés megtervezésére sem volt elég idő.

A fentieknél sokkal nagyobb akadály volt, hogy az iskolai személyzet képzésére és új felelősségükben való támogatására nem volt elég kapacitás. A modell-fejlesztőknek nem volt elég humán erőforrásuk az iskolák és a költségvetési modell tervezőinek segítésére, ami azt eredményezte, hogy alulképzett egyéneket küldtek az iskolákhoz, hogy segítsék a program implementációját. Az igazgatók számára is kevés idő állt rendelkezésre, hogy költségvetések kialakításában tapasztalatot szerezzenek. Ugyanakkor az NJSDE-nek nem volt elég kapacitása arra, hogy képezze és folyamatos támogatásban részesítse az iskolák és körzetek személyzetét, valamint arra sem, hogy a 400 fölötti iskolai költségvetések kialakítását felügyelje és áttekintse. Mindezek miatt az egész rendszer felborult: a rendszer minden szintjén megromlott a kommunikáció és a munkakapcsolat.

Az iskolai reform implementációját bonyolultabbá tette az új igazgatási struktúra is, hiszen ez egy komplex kommunikációs csatornát alakított ki az iskolák, az iskolai körzetek, a fejlesztők és az állam között. Az iskolák arra kényszerültek, hogy szűrniük kellett a különböző egységektől beérkező üzeneteket és meg kellett állapítani, hogy melyik elvárás részesítsék előnyben. A helyzetet tovább bonyolította, hogy hiányzott egy olyan kritériumrendszer vagy standard, amely irányítható volna a programmal és a finanszírozással kapcsolatos döntéseket. Mindemelett az egymástól eltérő programok, költségvetések és felügyeleti felelősségek kialakítása a körzettől távol

zajlott, ami számos félreértést eredményezett a körzetek célokat és prioritásokat meghatározó szerepkörére vonatkozólag.

Az implementáció eredményei

A harmadik év végére az Abott-iskolákban mindenhol alkalmazásba került a reform-modell és a helyileg kifejlesztett intézményalapú költségvetés. Vagyis megfeleltek az NJSDE és a new jerseyi Legfelső Bíróság elvárásainak. Mindez azért nem volt meglepő, mert az NJSDE nagyon erősen koncentrált a teljesítésre. A megvalósítás egy folyamatos alkudozásban zajlott, ahol a sértett ügyvédje és a Legfelső Bíróság figyelemmel kísérte az állam implementációs tevékenységét. A Legfelső Bíróság korábbi döntései megbüntették az NJSDE-t, amiért nem mutatott hajlandóságot és készségességet a körzet iskoláinak speciális oktatási igényeinek ellátására.

Mindennek ellenére a korábban már szóba került implementációs kihívások és strukturális változások lényegileg módosították az iskolák tevékenységét. Például, a rövid határidők, az időhiány és a korlátozott kapacitások alulinformált és nem demokratikus döntésekhez vezettek a reform-modell szelekciójában. Az iskolák arról számoltak be, hogy kevés információt kaptak ahhoz, hogy jól informált döntéseket hozzanak meg a modellekről, illetve a legtöbb tanár azt mondta, hogy nem vonták be őket a modell kiválasztásának folyamatába. Mindennek eredményeképp a legtöbb iskolának korlátozott információi voltak a saját reform-modelljük feltételrendszeréről és meglepődtek amikor arra készítették őket, hogy például változtassanak a személyzetten. Az állam szemléltetésre kialakított költségvetései sztandardizált költségvetésekhez vezetett a szükségletekre alapozott helyett, annak ellenére, hogy ezeket csak az iskolák költségvetési döntéseinek áttekintéséhez és jóváhagyásához kellett volna használnia.

Következtetések a politikai gyakorlatok számára

Több tekintetben is egyedi a new jerseyi történet. Bár a szövetségi állam Legfelső Bírósága meghatározta a megfelelő oktatás eredményességének kritériumait, de azt nem, hogy az iskolák és a körzetek milyen úton kell teljesítsék ezeket. A new jerseyi tapasztalatok tanulságul szolgálhatnak azon államok számára, amelyek azon fáradoznak, hogy megfelelő oktatást biztosítsanak tanulóiknak, különösen lényeges itt említeni a 2001-es „*No Child Left Behind Act*”-et. A tanulságok többsége nem új. Más kutatások is alátámasztják, hogy a reform-modell és az iskolai menedzsment sikeres implementációja időigényes, megfelelő kapacitásokat és felhatalmazásokat feltételez. Mint ahogyan már korábban többször is szó volt róla a reform-modell implementációja szabad és informált választással, a fejlesztők képzési kapacitásaival és rendelkezésre álló idővel kell párosuljon. A hatékony intézményalapú költségvetés előfeltétele magában foglalja az iskolai személyzet bevonását, az iskolai igényeknek megfelelő források allokációját és kialakításának rugalmasságát, releváns pénzügyi információkat, és az adatok értelmezésének tudásrendszerét. A new jerseyi implementáció az Abott-iskolák helyzetének rendezésére nem tette lehetővé ennek teljesítését.

A new jerseyi eset rámutat arra, hogy milyen feszültségek és versengő prioritások állnak elő, amikor egy állam közvetlenül bevonódik egy változási folyamatba. A standard alapú reformokban újra kell gondolni a rugalmasság kérdését, mivel ezzel lehet biztosítani a magasabb elszámoltathatóságot. Amikor azt feltételezik, hogy az iskolák nem tudják vagy nem akarják beültetni a szándékolt reformokat, akkor az állam sokkal előíróbb lesz és mikromenedzsment alá vonja az iskolai tantervet, illetve a források allokációját. Ez azonban korlátozza az iskolák

lehetőségeit a programjaik és költségvetésük megtervezésére, amellyel meg tudnának felelni tanulóik igényeinek. A vizsgálat több alapvető kérdést is felvet a hatalom és befolyás lehetséges egyensúlyáról az iskolák, körzetek, az állam és más aktorok között az állami irányítású oktatási reform kezdeményezésekben.

Hivatkozások

- Abbott v. Burke, 575 A.2d 359 (1990)
- Abbott v. Burke, 710 A. 2d 450 (1998)
- Berman, P. (1978) The study of macro- and micro-implementation. *Public Policy*, 26, 157-184.
- Berman, P. & McLaughlin, M. (1978) *Federal programs supporting educational change. Vol. 8: Implementing and sustaining innovations*. Santa Monica, CA: Rand Corporation.
- Bodilly, S. J., Keltner, B., Purnell, S. W., Reichardt, R. E., & Schuyler, G. L. (1998) *Lessons from New American Schools' scale-up phase: Prospects for bringing designs to multiple schools*. Santa Monica, CA: Rand.
- Elmore, R. F. (1980) Backward mapping: Implementation research and policy decisions. *Political Science Quarterly*, 94, 601-616.
- Erlichson, B. A. & Goertz, M. E. (2001) *Implementing whole school reform in New Jersey: Year Two*. New Brunswick, NJ: Rutgers University, Bloustein School of Planning and Public Policy, Center for Government Services.
- Erlichson, B. A. & Goertz, M. E. (2002) *Whole school reform and school-based budgeting: Three years of implementation in New Jersey*. In Roelke, C. & Rice, J. K. (Eds.), *Fiscal issues in urban schools* (pp. 37-64). Greenwich, CT: Information Age Publishing.
- Erlichson, B. A., Goertz, M. E. & Turnbull, B. J. (1999) *Implementing whole school reform in New Jersey: Year one in the first cohort schools*. New Brunswick, NJ: Rutgers University, Bloustein School of Planning and Public Policy, Center for Government Services.
- Elmore, R. F. & Edwards, M. (1999) In search of excellence for all: The courts and New Jersey school finance reform. *Journal of Education Finance*, 25, 5-32.
- Kingdon, J. (1995) *Agendas, alternatives and public policies* (2nd ed.) New York: Harper Collins.
- McDonell, L. M. Goertz, M. E. Elmore, R. F. (1987) Getting the job done: Alternative policy instruments. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 9, 133-152.
- Moore, M., Goertz, M. E. & Hartle, T. W. (1983) Interaction of federal and state programs. *Education and Urban Society*, 15, 452-478.
- National Center for Education Statistics (2003) *Digest of Education Statistics, 2002* (NCES Rep. No. 2003-060). Retrieved January 15, 2004 from <http://nces.ed.gov/pubsearch/pubsinfo.asp?pubid=2003060>
- No Child Left Behind Act of 2001, Pub. L. No. 107-110, 115 Stat. 1425 (2002).
- Wohsletter, P. & Van Kirk, A. (1996) Redefining school-based budgeting for high involvement. In Picus, L. O. & Wattenberger, J. L. (eds.) *Where does the money go? Resource allocation in elementary and secondary schools* (pp. 212-235). Thousand Oaks, CA: Corwin Press.