

Bauer Lilla

Közpolitikai kényszerek és mozgásterek

Politikatudományi Doktori Iskola

Témavezetők

Dr. Jenei György
Professor Emeritus

és

Dr. Gajduschek György
Habilitált Egyetemi Docens

©

Bauer Lilla

Budapesti Corvinus Egyetem

Politikatudományi Doktori Iskola

Közpolitikai kényszerek és mozgásterek

**Közpolitikai elemzés a rendszerváltást követő időszak
magyar közoktatás-irányításának eredményeiről és
kudarcairól**

Doktori Értekezés

Bauer Lilla Erzsébet

Budapest, 2014

Közpolitikai elemzés a rendszerváltást követő időszak magyar közoktatás-irányításának eredményeiről és kudarcairól

Tartalomjegyzék

1	<i>Táblázatok és Ábrák jegyzéke.....</i>	5
2	<i>Bevezetés</i>	7
2.1	Az elemzés lehatárolása	7
2.2	A kutatás fő kérdése(i)	8
2.3	Az alkalmazott módszerekről.....	12
2.4	A dolgozat felépítése.....	13
3	<i>A Közpolitika tudományos megközelítése, problematikája</i>	15
3.1	A közpolitika-tudomány kialakulása, fogalma	15
3.2	A közpolitika, mint döntés, és mint folyamat	18
3.3	A közpolitikai folyamatok értelmezésének formái	22
3.4	Pozitivistá-racionalista társadalomtudomány és közpolitika versus fenomenológiai és hermeneutikai megközelítés a társadalomtudományokban, a közpolitikai diskurzuselemzésről	26
3.5	A közpolitikai kudarcok okairól	31
3.6	A közpolitikai kudarcok magyarországi jellemzői.....	33
4	<i>A rendszerváltás utáni magyar közigazgatásról</i>	37
4.1	A modern közigazgatás: az európai kontinentális és az angolszász modell.....	38
4.1.1	Az európai kontinentális modell	38
4.1.2	A modern közigazgatás angolszász modellje	40
4.2	Állam és bürokrácia	42
4.2.1	A bürokrácia Weber-i fogalma	42
4.2.2	A weberi modell kritikája	45
4.2.3	A bürokrácia és a politikai rendszer viszonya, kölcsönhatása	47
4.3	A közigazgatási reform fogalmáról	51
4.4	Közigazgatás-tudomány és közigazgatás viszonyáról a rendszerváltás utáni Magyarországon	55
4.4.1	A kormányzati tevékenység teljesítményének értékeléséről - és értékelhetetlenségéről	56
4.5	Kormányzati hatékonyság, eredményesség és hasznosság - hermeneutikai megközelítéssel.....	58
5	<i>A rendszerváltás utáni közoktatás-politika mozgástere a közigazgatási térben</i>	62
5.1	Az oktatás rendszer	63
5.2	Közigazgatás és oktatásigazgatás.....	67

5.2.1	A változások legfontosabb állomásai.....	68
5.2.2	Az állam és az oktatás – oktatási kormányzati modellek.....	71
5.2.3	A dereguláció megvalósítása az oktatási ágazatban – az Educatio Kht.	76
5.2.4	A dekoncentráció – az önkormányzati autonómia és az általános értékek központi érvényesítése közötti feszültség	78
5.2.5	Példa a dekoncentrációra: az Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpont (OKÉV) ...	80
5.2.5.1	Az OKÉV, mint dekoncentrált szerv létrehozásának értékei, és a hiányosságok közigazgatási és oktatáspolitikai tanulságai	81
5.2.6	A magyar közoktatás-irányítás modellje, irányítási szintjei 1990 és 2010 között	86
5.3	Az NPM és a Good Governance eszközei a közoktatásban	90
5.4	A közoktatási rendszer és reformok értékelése	93
5.4.1	A központi irányításról	93
5.4.2	A központi irányítás eszközei	94
5.4.3	A közigazgatási reformokról és ezek hatásáról.....	95
5.4.4	Az oktatáspolitikai célrendszeréről.....	96
5.4.5	Új szemlélet és módszerek.....	97
5.4.6	Az egyes szintek szerepéről.....	99
5.4.7	A finanszírozásról.....	99
5.4.8	A hatékonyságról.....	101
6	Közpolitikai programok, reformok 1990-2013 között – organikus változások és kényszerpályák	104
6.1	A közoktatás expanziója – a közpolitika háttere.....	104
6.2	1990-2010 (2014) oktatási programok, reformok.....	108
6.3	A szegregáció megszüntetésére irányuló közpolitikai programok	116
6.3.1	A közpolitika strukturálatlansága, a torz közpolitikai ciklus	119
6.3.2	A közoktatás teljesítményéről – a szegregáció és a szelekció a minőség és a méltányosság ellenében	123
6.4	A PISA-mérésekből következő kényszerek és mozgásterek.....	127
6.5	Az oktatás minősége és az oktatási rendszer	135
6.6	Elszámoltathatóság és minőségbiztosítás	138
6.7	Egy nemzetközi válasz az esélyegyenlőség, méltányosság biztosítására: a szakfelügyeleti rendszer különböző modelljei és a kormányzati politikák kapcsolata.....	143
6.7.1	A tanfelügyelet klasszikus modellje	145
6.7.2	A tanfelügyelet centralizált modellje (központi ellenőrző modell).....	148
6.7.3	Az iskola-közel támogató (close-to-school support) felügyeleti modell.....	152
6.7.4	Az iskolai szintű (school-site) felügyeleti modell.....	154
6.8	Az oktatáspolitikai programok, mint közpolitikai kudarc-jelenségek összefoglalása	156
7	Oktatáspolitikai esettanulmány – A kétszintű érettségi bevezetése.....	162
7.1	Bevezetés	162
7.2	Az ügy bemutatása (The Issue)	163

7.2.1	A kétszintű érettségi – az „ügy” – kérdésének bemutatása, felmerülése	163
7.3	A közpolitika szereplői.....	164
7.3.1	Az ügy nemzeti sajátosságának bemutatása (Policy Style).....	169
7.4	Az ügy közpolitikai integráltsága (Policy Integration)	171
7.5	A közpolitika modellezése.....	172
7.5.1	Implementation	175
7.5.2	Evaluation.....	175
8	<i>Szülői Kérdőíves kutatás.....</i>	178
8.1	A kitöltők adatai	180
8.2	Az iskola és a családok viszonya	184
8.3	A szülők véleménye az oktatási rendszerről	188
8.4	A pedagógus-életpályamodell.....	194
8.5	Nemzetközi összehasonlítások.....	196
8.6	A survey értékelése.....	200
9	<i>Összegzés, végkövetkeztetések</i>	202
9.1	A témaválasztásról	202
9.2	A dolgozat szemlélete	203
9.3	A dolgozat felépítése.....	204
9.4	Kutatási kérdések, és válaszok a dolgozat alapján.	206
9.4.1	A közoktatás sikeressége (eredményessége)	207
9.4.2	A közpolitikai folyamat sajátosságai (anomáliái) és azok következményei (2. és 3. kérdés) ...	210
9.4.2.1	Permanens válságkezelés és annak hatása	210
9.4.2.2	A közpolitikai ciklus torzulásai.....	211
9.4.2.3	A stratégiai szemlélet és a koordinált cselekvés hiánya.....	212
9.4.2.4	Az alkalmazott eszközrendszer inadekvát volta.....	213
9.4.2.5	A szereplők és szerepek „elcsúszása”	214
9.4.2.6	Kommunikációs problémák – a kommunikáció hiánya, torz volta	215
9.5	A dolgozat lehetséges értékeiről.....	216
10	<i>Függelék.....</i>	219
11	<i>Bibliográfia.....</i>	260
12	<i>A Disszertáció Szerzőjének a Témában Született Publikációi.....</i>	277
12.1	Magyar Nyelvű Publikációk.....	277
12.2	Angol Nyelvű Publikációk	278

1 TÁBLÁZATOK ÉS ÁBRÁK JEGYZÉKE

1. táblázat: A három kormányzati irányzat és az állam kapcsolata (NPM, New Governance, Újweberiánus).....	51
2. táblázat: Különböző irányítási szintek (szereplők) egyes oktatásügyi funkciókkal kapcsolatos szerepei Magyarországon, 1998	79
3. táblázat: A magyar közoktatás irányítási rendszere (1990-2012): szintek, funkciók és szereplők (egyes intézmények (pl. KÁOKSZI, 2002-ben) megszűntek, feladataikat más szervek látták el, de a funkciók és azok szintjei, nem változtak a megjelölt időszakban.)87	
4. táblázat: Halász Gábor: A komplexitás ellenőrzése: kormányzás és problémamegoldás a modern közoktatási rendszerekben 2003. alapján, az új közigazgatás szemléletének implementációja a közoktatási rendszerben, példákkal	90
5. táblázat: A pedagógusok bérére ható néhány tényező az alsó középfokú oktatásban	102
6. táblázat: Oktatási kormányzatok és programok, reformok – áttekintő táblázat	108
7. táblázat: Oktatási rendszerek teljesítménymintái	129
8. táblázat: Elszámoltathatósági kapacitás	139
9. táblázat: A tanfelügyelet klasszikus modelljének szerkezete Az MTA–KTI „A közoktatás teljesítményének mérése–értékelése” programjának SZFEL 1801. számú produktumából, 2009. p.6.	146
10. táblázat: A centralizált tanfelügyeleti („központi ellenőrzési”) modell szerkezete [MTA–KTI „A közoktatás teljesítményének mérése–értékelése” programjának SZFEL 1801. számú produktumából, 2009. p. 12.].....	150
11. táblázat: Az iskola közeli támogató (close-to-school support) felügyeleti modell szerkezete MTA–KTI „A közoktatás teljesítményének mérése–értékelése” programjának SZFEL 1801. számú produktumából, 2009. p. 19.	153
12. táblázat: Az iskolai szintű (school-site) felügyeleti modell szerkezete (MTA–KTI „A közoktatás teljesítményének mérése–értékelése” programjának SZFEL 1801. számú produktumából, 2009. p. 21.).....	154
13. táblázat: Szülői elosztási preferenciák	178
14. táblázat: Az iskolával való elégedettség és a kívánt iskolába jutás sikerének összefüggése ($p=0,002$, $\eta^2 = 0,120$).....	187
15. táblázat: Az oktatásminőségi és a rendszert értékelő faktorok korrelációi	191
16. táblázat: A társadalmi státusz összefüggése a „kevés a pénz” faktorról ($p=0,012$, $\eta^2 = 12,5\%$).....	192
17. táblázat: Az oktatásminőség faktort magyarázó regressziós modell ($p<0,001$, $R^2 = 0,559$)	193
18. táblázat: Társadalmi státusz és az életpályamodell ismertsége ($p=0,000$, Cramer V: 0,424)	195
19. táblázat: A PISA felmérés ismertsége a mintában	197

1. ábra: A korai iskolaelhagyók aránya 13 európai országban, 2009.	124
2. ábra: Szakiskolai lemorzsolódási arányok.....	125
3. ábra: Olvasás-szövegértési eredmények, PISA, 2009.	125
4. ábra: A PISA 1 vagy az alatti szinten teljesítő (lényegében funkcionális analfabéta) tanulók arányát mutatja 2009-ben.....	126
5. ábra: A kiemelkedően jól teljesítő tanulók aránya, PISA, 2009.....	127
6. ábra: A tanulási eredménykülönbségek (egyenlőtlensége) aránya 15 európai országban a PISA alapján, 2009.....	128
7. ábra: A közoktatási rendszerek szelektivitása 17 európai országban a PISA alapján, 2009.....	128
8. ábra: A magyar 15 éves tanulók átlagos szövegértés, matematika és természettudomány eredményeinek változása a PISA vizsgálatban 2006–2012 (OECD, PISA).....	130
9. ábra: A szegénység és társadalmi kirekesztődés kockázatának kitett személyek arányának változása Magyarországon és az EU átlagában (Eurostat, 2008–2012).....	131
10. ábra: A főbb középfokú intézményekbe belépő tanulók számának alakulása Magyarországon 2006–2012 között (KSH).....	132
11. ábra: A minta megoszlása életkori csoportok és nemek szerint (N=122)	181
12. ábra: A minta megoszlása a kérdezett legmagasabb befejezett iskolai végzettsége szerint (N=124)	181
13. ábra: A minta megoszlása a kérdezettek családi állapota szerint (N=124)	182
14. ábra: A válaszadók településtípus szerinti megoszlása (N=120)	183
15. ábra: A szülők megoszlása a munkavállalás típusa szerint (N=89).....	184
16. ábra: Hány dologgal „inkább elégedett” vagy „teljes mértékben elégedett” a gyermeke(i) iskolájában? (10-ből, N=111).....	185
17. ábra: Az elégedettebb szülők gyermekének osztályában kisebb az integrációs fok!.....	187
18. ábra: Ön szerint javult-e az oktatás Magyarországon a megnevezett reform hatására? (N=103).....	189
19. ábra: Ön szerint az európai mezőnyhöz képest hogy áll a magyar oktatás az eredményessége alapján? (N=106)	198
20. ábra: A magyar oktatási rendszer teljesítménye – a gyermekek elégedettsége alapján (N=97).....	199
21. ábra: Ha lehetősége lenne rá, hogy más országba vigye gyermekét tanulni, vinné-e? (N=114).....	199

2 BEVEZETÉS

E dolgozat közoktatás-politika elemzésével foglalkozik. E bevezető részben ezt az állítást kívánom kifejteni, pontosítani, megadva a téma pontos lehatárolását, a módszertani megközelítés alapvető kereteit és a dolgozat egészének felépítését meghatározó szempontokat.

2.1 Az elemzés lehatárolása

A közoktatás-politika kifejezés meglehetősen széles tartalmi kört foglal magában, és számos, akár kiterjesztő értelmezést is megenged. E dolgozatban elsősorban az alapfokú, *általános iskolai, kisebb mértékben pedig a középfokú oktatásra* koncentrálok, egyáltalán nem foglalkozom a felsőoktatás kérdéseivel; egyébként a dolgozat beadásának idején működő közigazgatási hatáskör-megosztás logikájával is megegyezően.¹ Ugyanakkor elmondható, hogy dolgozatom gondolati alapvetésében, kérdésfeltevéseim logikai struktúrájában nagy hatást gyakoroltak rám azok a szerzők, akik vizsgálódásaik során vagy számos ponton együttesen kezelték köz-és felsőoktatás, valamint az állami igazgatás kapcsolatrendszerének működését, vagy csak a felsőoktatás területére koncentráltak. Az időbeli kereteket tekintve elemzésem *a rendszerváltás utáni időkre* koncentrálok, vagyis 1990-től, lehetőleg napjainkig, a dolgozat elkészítésének és lezárásának (2014. március) idejét is figyelembe véve a maximális aktualitásra törekszik, így még a 2013-as eseményekre is utalok benne. Természetesen az 1990-es dátum nem jelent merev időbeli határt, hiszen egyes esetekben az előzmények bemutatása, elemzése az útfüggőség, vagy éppen a szakmai, adminisztratív és politika kultúra lassabb változása okán is elkerülhetetlen.

A *közpolitika-elemzés mibenléte* is szakmai viták keresztüzében áll, amelyek áttekintésére később részletesebben is kitérek. E ponton azt kívánom rögzíteni, hogy – már a téma meghatározásából is következően – itt nem egy ex-ante elemzésről van szó, amely a döntési alternatívákat tekintené át, azok várható következményeit a közpolitikai célok szerint elemezve. Sokkal inkább egy ex-post típusú, evalváció jellegű elemzésről van szó, amely a megvalósult, vagy pontosabban a gyakorlatban működő, illetve létező közpolitikák, a közoktatás rendszerét kutatja. A nemzetközi közpolitikai szakirodalom szintén elkülöníti a közpolitika-elemzés (policy analysis) és a közpolitika-kutatás (policy

¹ A felsőoktatásért külön államtitkárság felel.

research) fogalmait; előbbi egy gyakorlati tevékenységként, esetleg alkalmazott kutatásként, utóbbit kifejezetten tudományos tevékenységként értelmezve. E tekintetben dolgozatom inkább az utóbbinak feleltethető meg. Elsősorban a közpolitikai folyamat (egyértelműen ide értve a megvalósítás, implementáció folyamatát is) érdekelt az eredményekkel való összefüggésekkel együtt. Ha valaki evalvációként értelmezi dolgozatomat, akkor ennek kapcsán azt a kérdést vethetné fel, hogy vajon összegző, ún. szummatív (az eredmény-hatékonyságra rákérdező) avagy formatív (a folyamatok áttekintésére koncentráló) típusú elemzésről van-e szó. Nos, dolgozatom mindkét megközelítésmódot alkalmazza, mivel a dolgozat alapkérdésének megválaszolásához elengedhetetlen mind annak elemzése, hogy mennyiben tekinthető a közoktatás-politika sikeresnek, mind pedig a politika-formálás és megvalósítás folyamatának kutatása.

A lehatárolás mellett ugyanakkor azt is jelzem, hogy a közoktatás-politika problematikáját egy szélesebb kontextusban értelmezem. Ez a közpolitika ugyanis nem érthető meg elszigetelten. Egyfelől nyilvánvaló, a szakirodalomban is széles körben tárgyalt, de a józan ész számára is világos, hogy az egyes közpolitikák szoros összefüggésben állnak más közpolitikákkal. Talán semmire sem érvényes ez annyira, mint a közoktatásra. Másfelől, a közoktatás-politika osztozik a sajátos hazai intézményi keretekben. E keretek jellemzői meghatározó szerepet játszanak a közoktatás-politika formálásának és megvalósításának esetében is. Dolgozatom szemléletének meghatározó jellemzője, hogy az intézményi, különösen a közigazgatási intézményi kereteknek, nagy szerepet szánok, elemzésükre jelentős energiát fordítok. Meggyőződésem, hogy ez elkerülhetetlenül szükséges a folyamatok és következmények megértéséhez. Ugyanakkor az ezzel kapcsolatos elemzések kutatási eredményeim esetleges kiterjesztéséhez is hozzájárulnak, amennyiben a feltárt intézményi összefüggések szinte valamennyi más közpolitikai területen jelen vannak, s hatásuk is hasonló lehet.

2.2 A kutatás fő kérdése(i)

A közoktatás-politika természetesen számos kutatási kérdést kínál. Az egyik meghatározó kérdés persze annak vizsgálata, hogy *mennyiben tekinthető az utóbbi közel negyed század oktatáspolitikája sikeresnek*. A kérdés megválaszolásához a klasszikus közpolitika-elemzés (illetve a szummatív evalváció) egy egyszerű képletet ajánl: össze kell vetni a célkitűzéseket az elért eredményekkel. Sajnos azonban az ilyen, egyértelműen meghatározott, ilyenként mérhető közpolitikai célkitűzések a közoktatás területén is

hiányoznak. Sőt az olyan alapvető kérdések, mint pl. a lexikális tudás vs. problémamegoldó készség, vagy az oktatás és nevelés közötti feladatmegosztás arányaiban sincsenek világos célok, bár kétségtelen – és erre a dolgozatban részletesen ki is térek –, hogy implicit preferenciák és azok radikális változása jól érzékelhető ezeken a területeken. Mindamellett az eredményesség mérésének egy ilyen „ideális”, számszerűsített vizsgálata ezen a szakpolitikai területen (is) teljességgel kizárható. Ehhez képest „*proxy változókat*” kell alkalmaznunk. Ilyen lehet (a) a politikai diskurzusokban megjelenő értékelés. Ilyen, (b) a szülők értékelése az iskola működéséről, a gyermekük oktatásának, nevelésének eredményességéről, illetve arról, hogy mennyiben segíti az iskola a gyermekeket az életben történő érvényesülésben, ennek körében az otthonról hozott hátrányok ledolgozásában. Ilyen lehet a (c) közpolitikai folyamatban dolgozók megítélése, amit akár expert judgement-ként (Adelman & Mumpower [1979] pp.194-204) is értelmezhetünk. Végül ilyen proxy változó lehet (d) az olyan viszonylag objektívnek tekinthető, ugyanakkor mind történeti, mind nemzetközi összehasonlítást lehetővé tevő mérés, amilyen a ma már széles körben ismert és vitatott PISA tesztek sora. Dolgozatomban valamennyi „változót” elemezni fogom: részletesen foglalkozom a közoktatás-politikai diskurzus elemzésével; önálló, bár nem reprezentatív szülői kérdőíves kutatásom adataira támaszkodva a szülők véleményének, interjúkra és résztvevő megfigyelésre alapozottan a szakértők véleményének, valamint a PISA eredmények részletes elemzésével.

A kutatás másik nagy kérdése a közoktatás-politika folyamataira vonatkozik. Azt vizsgálja, mintegy esettanulmány jelleggel, hogy egy erőteljesen átpolitizált döntéshozatali folyamatban miként születnek meg a közoktatás-politikai döntések, majd miként történik, illetve nem történik meg ezek végrehajtása, továbbá milyen visszacsatolási mechanizmus érvényesül, illetve nem érvényesül, a megvalósítás és a közpolitikai ciklus újabb köre között. E tekintetben tehát vizsgálódásom lefedi a közpolitikai ciklus (Gajduscheck & Hajnal [2010] pp.176-177) teljes körét.

Kutatásom alapvetően exploratív jellegű; semmiképpen nem tekinthető hipotézis-vizsgálatnak. Céлом a közpolitikai folyamat elemző bemutatása, elsősorban a megértő szociológia megközelítésmódjával, nem kis mértékben az utóbbi években jelentős teret nyerő etnográfiai megközelítésmód alapján. Kutatás-módszertani értelemben tehát nagyon pontosan meghatározott és számszerűsítetten tesztelhető kutatási kérdéseket nem fogalmazok meg e dolgozat elején, s különösen nem fogalmazok meg ilyen értelemben vehető hipotéziseket. Ugyanakkor, a téma leszűkítésének értelmében véve

meghatározhatóak kutatási kérdéseim, amelyekre részben már utaltam is. Ezek a következők:

1. Mennyiben tekinthető a magyar közoktatás sikeresnek (a szónak elsősorban az „eredményesség” és kevésbé a „hatékonyság” értelmében)?
2. Milyen jellemzők, sajátságok állapíthatók meg a hazai közoktatás-politika döntéshozatali és megvalósítási folyamataiban; a sajátságokat elsősorban a közpolitikai gyakorlati ideáljától, illetve a nemzetközi legjobb gyakorlattól, különösen a tényalapú (evidence-based) közpolitika-formálástól való eltérésként értelmezve?
3. Található-e, illetve vélelmezhető-e, összefüggés a közoktatás-politika eredménytelensége és a közpolitikai folyamatok fenti értelemben vett sajátságai között?

Kutatásom tehát elsődlegesen ezeknek az általános kérdéseknek a megválaszolására irányul. Még egyszer hangsúlyozom azonban, hogy e kérdések inkább a vizsgálódás körét határozzák meg, semmint, hogy a klasszikus pozitivisták felfogás szerinti kutatási kérdések lennének – amelyek egyértelmű, objektív, számszerűsített megválaszolása lenne a dolgozat ambíciója.

Hasonló értelemben fogalmazhatóak meg *a kutató (és nem a kutatás) előzetes hipotézisei is*. Ezek tehát nem – szisztematikusan, kvantitatív módon tesztelendő – kutatási hipotézisek, hanem az általam előzetesen, a kutatás megkezdése előtt vélelmezett összefüggések meghatározásai. Az ilyen értelemben vett előfeltevéseim a következők:

- a) A közoktatás-politika nem tekinthető sikeresnek. Maga a közpolitikai diskurzus is elsősorban a sikertelenség körül forog.
- b) A közpolitikai folyamatban számos anomália jelentkezik.²
- c) A közpolitikai folyamat anomáliái és annak viszonylagos sikertelensége összefüggenek, amennyiben előbbi jelentős részben magyarázza az utóbbit.

Ezek az előfeltevések nem túl eredetiek, számos közpolitikai területen, számos országban megfogalmazhatók. Dolgozatom ilyenként a jól ismert kérdések, jól ismert módszerekkel történő megválaszolására törekszik. Hozzáadott értéket egyfelől az adja, hogy a

² Viszonylag széles körben taglalt, így a témában kevésbé jártas olvasó számára is ismert, más közpolitikai területeken is emlegetett anomáliák pl. a kormányzati döntéseket megelőző szélesebb társadalmi konszenzus hiánya, a közpolitikai folyamatok előkészítésének, irányításának és visszaellenőrzésének esetlegessége, az irányító államigazgatási szervek működésének és együttműködésének zavarai, a végrehajtásban érintett szereplők intézményesített párbeszédének hiánya vagy a politikusok és köztisztviselők együttműködésének anomáliái.

kérdéseket a magyar közoktatás-politika kapcsán vizsgálja. Úgy vélem azonban, hogy dolgozatomnak van egy további probléma-felvetése, ami – ismereteim szerint – a nemzetközi szakirodalomban is kevésbé tárgyalt összefüggésre mutat rá.

A közpolitikai ciklus lényegében a racionális problémamegoldás modelljének felel meg, ilyenként egyébként nagyon hasonló a menedzsment folyamatszerű leírásához is. Ennek lényege a célmeghatározás, az ahhoz rendelt eszközök kiválasztása, majd a megvalósítás, annak szervezése, végül – a ciklus lezárásaként, és egyben egy új kezdeteként – az eredmények számbavétele, illetve a tanulás: mit csinálhatnánk legközelebb másként, azért hogy legközelebb jobb eredményeket érjünk el? Ilyen módon, a ciklus az irányításelmélet, a kibernetika fogalmát használva negatív visszacsatolásként működik (Jursa [1978] p.19). Ez – a valójában pozitív hatású összefüggés – azt jelenti, hogy a hibákat korrigálják, visszahozzák a rendszert annak ideális állapota irányába.³ A hazai közoktatás területén azonban egy ezzel ellentétesnek tekinthető folyamatot érzékelek, és mutatok be részletesen. Az – okkal vagy ok nélkül – „alacsonynak”, „gyengének”, stb. érzékelt eredményekre adott reakció a közpolitika gyökeres átalakítása, ami elvileg megfelel az önkorrekciónak modelljének. Valójában azonban nem erről van szó, és ez dolgozatomnak, az elemzésekbe ágyazott talán legfontosabb mondanivalója. Úgy tűnik, hogy az értékelés, majd az arra adott, a közpolitika teljességének gyökeres átalakításában megtestesülő, válaszok túl gyorsan követik egymást. Valójában az előző közpolitikai döntés megvalósításának rendszere még ki sem épült teljesen, még nem is funkcionál a megvalósítás bejáratott mechanizmusa, de már egy új közpolitika megvalósítása veszi kezdetét. Ennek megfelelően természetesen nem tehető semmilyen állítás a korábbi közpolitika eredményességéről, ám ez a változtatási törekvéseket nem akadályozza. Mindez egy sajátos, a kibernetika értelmében vett pozitív,⁴ mindennapi értelemben negatív visszacsatolásként működhet. A gyengének érzékelt teljesítmény változtatáshoz vezet, a változás – még ha az pozitív irányú is – általában teljesítménycsökkenéshez (Dobák [2000] p.187). Így, mielőtt még a változás esetleges eredménye beérhetne, máris újabb változás következik. Mindez a megvalósítás folyamatainak állandó fluktuációját

³ A rendszerelmélet területén ezt a korrekciót szolgáló visszacsatolás jelenti. (Lásd pl. Bertalanffy [1971] pp.74-93, valamint Bleicher [1979] több tanulmányában). Ugyanez megjelenik a közpolitikai ciklus modelljében a monitoring és evalváció esetében (pl. Gajduschek – Hajnal [2010], Gulyás és Jenei [1998]), a vezetési ciklusban a „kontroll” (Dobák [2000] pp.127-180, különösen pp.157-180.), a szervezéstudomány területén a „tanuló szervezet” fogalmában (Bakacsi Gy. és Gelei A. [1999] Szervezeti tanulás – tanuló szervezet), stb.

⁴ Ilyen „pozitív visszacsatolás” vezet pl. az atomrobbanáshoz.

eredményezi, ami megnehezíti a folyamatos, kiszámítható jó teljesítmény nyújtását, illetve magában hordja az állandósuló teljesítménycsökkenést. Mindez végül egyfajta ördögi körbe taszítja a közoktatás rendszerét, amennyiben a gyenge teljesítményre adott reakció ismét az oktatási rendszer átalakítását indukáló, újabb közpolitika megalkotása.

Kutatásomnak tehát a fenti kérdéseken, illetve hipotéziseken túl, avagy azokon belül egy *további kérdése, hogy milyen összefüggés van a gyengének érzékelt eredmények és a közpolitikai változások között.* Melyik oka a másiknak, avagy valóban egy folyamatos kölcsönhatásról, a közoktatás-politikát meghatározó ördögi körről van itt szó.

2.3 Az alkalmazott módszerekről

Kutatásom jellegéből következően, valamint az ilyen típusú, feltáró kutatások jellegéből fakadóan igyekeztem minél többféle módszert együttesen alkalmazni. Így a dolgozatban található kvantitatív statisztikai elemzés (pl. a szülői kérdőívek esetében), illetve a számszerű eredmények értelmező elemzése (pl. a PISA eredmények esetében). Nagymértékben támaszkodom a dokumentumelemzés módszerére, elsősorban annak kvalitatív, értelmező irányzatára. Számos félig strukturált interjút is készítettem az oktatáspolitikai különböző (elsősorban a végrehajtás, az implementáció különféle) pontjain alkotó személyekkel. A kutatás jelentős mértékben támaszkodik továbbá a „rész vevő megfigyelés” módszerére is. Ez a módszer az antropológia, és az etnológiai jellegű társadalomkutatás talán legmeghatározóbb módszere, ugyanakkor a legutóbbi időkig kevésbé jellemezte a közpolitikai kutatásokat. Ez a tendencia azonban megfordulni látszik, amint azt pl. a hazai szakirodalomban Szabó Márton munkássága is jelzi, aki ennek az irányzatnak jó összefoglalását is adja (Szabó [2004] pp.7-34). A kutatási módszerek megválasztása során tehát támaszkodom a Szabó által is kiemelt jelentőségüként bemutatott módszerekre, a részt vevő megfigyelésre, valamint a dokumentumok „megértő” elemzésére. Előbbiben az a tény segített, hogy hosszú ideje, különféle pozíciókban, aktív szereplője vagyok a közoktatás-politika gyakorlati folyamatának, így rálátásom van számos olyan összefüggésre, amelyek a külső szemlélő előtt rejtve maradnak. A megértő elemzés területén pedig, korábbi tanulmányaimra és tudományos érdeklődésemre is tekintettel, a Gadamer nevével fémjelzett hermeneutikai megközelítést alkalmazom a dolgozatban.

A különféle, egymástól nemcsak technikájukban, hanem mögöttes filozófiájukban is jelentősen eltérő módszerek alkalmazása egyazon tárgy, nevezetesen a közoktatás és

közoktatás-politika megismerése érdekében, reményem szerint e terület ténylegesen jobb, mélyebb megértését szolgálja. E szempontból részben a Clifford Geertz által alkalmazott „sűrű leírás” (Geertz [1994]) módszerét tekintetem irányadónak, másrészt azt az általában Gustersonhoz kötődő gondolatot, miszerint a kutatás tárgyát leginkább számos – olykor „filozófiájában” kifejezetten egymásnak ellentmondó – módszer együttes alkalmazásával lehet megismerni ([1997] pp.114-119). A tárgy jobb megismerése érdekében tehát számos megközelítésmódot alkalmazok egyszerre, vállalva annak kockázatát is, hogy a szöveg homogenitása emiatt esetlegesen sérül, sőt akár inkonzisztensnek is tűnhet.

2.4 A dolgozat felépítése

Dolgozatom tartalmilag első részében (több fejezetre tagoltan) a releváns szakirodalom bemutatására törekszem. Ez magában foglalja a közigazgatás-tudományi és jelentős mértékben a közpolitikai szakirodalom áttekintését, majd pedig a közoktatásra vonatkozó legfontosabb megállapítások összefoglalását is. Ezeken a területeken a szakirodalmi áttekintés célja kettős. Egyfelől azokat az elméleti és fogalmi kereteket kívánom meghatározni itt, amelyeket a dolgozat későbbi részében használni fogok. Másfelől viszont keresem azokat a hazai közpolitikára vonatkozó sajátosságokat is, amelyek elemzésem háttérét adják. Elsősorban a hazai szakirodalom áttekintése adja meg azt az általános képet a sajátosan magyar közpolitikai folyamatokról, amely aztán a közoktatás-politika háttéréül és egyben értelmezési keretéül is szolgál. Ilyen módon, mint azt jeleztem, a közpolitikai folyamatok általánosságban jelentkező anomáliáit találom meg, és mutatom be részletesebben is az oktatáspolitikai esetében. Reményem szerint ezzel sikerül hozzájárulnom a hazai közpolitika-tudomány eredményeihez. Másfelől bízom abban, hogy olyan elemzési keretet sikerül kialakítanom, amelyből a közoktatás-politika eredményessége, ill. veszteségei jobban megérthetők (ti. amelyeket a szűken vett közoktatási összefüggésrendszerből kevésbé lehet magyarázni).

Dolgozatom másik nagy egysége saját kutatásaimat foglalja össze. Ez két nagyobb elemzést foglal magában. Előbb a közoktatás-politikai döntéshozatali folyamatot elemzem, szinkron és diakron aspektusaiban egyaránt. Ehhez a szóba jöhető elemzési módszerek széles tárházát hasznosítom. Mindenekelőtt támaszkodom a hozzáférhető dokumentumok elemzésére. Ez elsősorban kvalitatív, értelmező elemzést jelent, hasznosítva a hermeneutikai módszert is. Ezen túl utalok a számszerűen megragadható,

egyes dokumentumokban (pl. az OECD elemzéseiben) fellelhető kvantifikált tényekre is. Kutatásom jelentős részben azonban a résztvevő megfigyelés módszerén alapul, hiszen magam is aktív részese voltam a folyamatoknak. E részben a közpolitikai folyamatra vonatkozóan feltárt tényeket, összevetem a közpolitika formálás ideáljával, illetve legalább a racionális, ésszerű döntéshozatallal szemben megfogalmazható minimális követelményekkel, s bemutatom a még az utóbbihoz viszonyítva is jól érzékelhető eltéréseket.

Önálló, empirikus kutatásaim másik területét a szülői kérdőíves kutatás jelenti. Ezzel azt kívántam vizsgálni – a viszonylag kis elemszám és a megkérdőjelezhető reprezentativitás miatt sajnos korlátozott érvényességi igényrel –, hogy miként csapódnak le a közoktatás-politika, annak az outputokban, outcome-okban jelentkező gyengeségei a szolgáltatás fogyasztójánál, vagyis a szülőknél. Ezen túl a kérdőíves adatfelvétel egyfajta igényfelmérésre (needs assessment értelemben) is lehetőséget nyújtott. Előbbi körben tehát az „ügyfél-elégedettségre” vonatkozó, egyfajta ex-post eredményességi mutatóként értelmezhető adathoz jutottam. Utóbbiban pedig azt vizsgálhattam, hogy a kialakított közoktatás-politikák mennyiben reflektálnak, illetve reflektálnak-e egyáltalán a szülő-fogyasztók igényeire.

A végkövetkeztetésekben megkísérlem – a téma sajátágaiból és az alkalmazott módszerből egyaránt következő – elágazó megközelítéseket, az azokból levonható tanulságokat röviden összegezni, utalva a fentiekben jelzett alapkérdésekre is.

3 A KÖZPOLITIKA TUDOMÁNYOS MEGKÖZELÍTÉSE, PROBLEMATIKÁJA

3.1 A közpolitika-tudomány kialakulása, fogalma⁵

A közpolitika (public policy) a politikatudomány pragmatikus diszciplínájaként tűnik fel és válik azután egyre önállóbbá az interdiszciplináris társadalomtudományok között. Az Amerikai Egyesült Államokban a politológusoknak a valóságos világra és annak folyamataira irányuló kitüntetett figyelme már Harold Lasswell 1936-ban publikált tanulmányában, a *Politics: Who gets What, When and How?* c. munkájában tetten érhető. Már ebben azonosítja a politikaesinálásnak a közpolitika fogalomkörébe tartozó összefüggéseit, későbbi munkássága pedig rendszerszerűen bontja ki a közpolitika tudományos tematikáját – ezzel Lasswellt a közpolitika-tudomány megalapítójának tekinthetjük ([1951]). Lasswell hangsúlyozta először azt, hogy a politika tudománya nem maradhat pusztán teória és nem szorítkozhat kizárólag elméleti elemzésekre és megközelítésekre: ezek mellett, multidiszciplináris tudományként, normatív megközelítésben, a politikai döntéshozatal és megvalósítás konkrét folyamatára kell fókuszálnia. Feltehető, hogy a folyamat mögött az 1920-as évek társadalmi és gazdasági világválságának hatása áll. Először a New Deal, majd a II. világháború utáni korszakban beindított jótételési programok az állam szerepének újragondolását sürgették, s a kormánynak a közszolgáltatások nyújtásában ellátandó feladat-bővülését idézték elő. A politikai rendszerre irányuló társadalmi kihívások mindenekelőtt a kormányzatra és a közszolgáltatásokra nehezedtek.

Jelen dolgozatban nincs mód arra, hogy a közpolitika szó történeti kialakulását, használatát és értelmezését teljes terjedelmében nyomon kövessük: pusztán néhány mérföldkőnél időzzünk.⁶ Annyit azonban egy magyar nyelvű dolgozatban feltétlenül szükséges megemlíteni, hogy idehaza csak az 1980-as évektől jelenik meg a szó a politikatudományi, közgazdaságtudományi, jogtudományi, közigazgatás-tudományi

⁵ Jelen fejezetben közvetlenül támaszkodom azokra a magyar munkákra, amelyek a közpolitika meghatározásának, jellemző jegyeinek összefoglaló jellegű, alapos és mélyreható elemzését adták, melyek: Gulyás Gyula és Jenei György [1998] Bevezetés a közpolitikába; Ágh Attila [2004] Közpolitika; Vass László [1993] A közpolitika és magyarországi környezete; Gajduschek Görgy és Hajnal György [2010] Közpolitika – A gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata.

⁶Néhány lényeges munka a közpolitika tengerentúli kezdeti időszakából: W. Woodrow [1887]: The Study of Public Administration; Lasswell, H. [1951] The Policy Orientation; R. Dahl [1961] Who Governs?; J. Dror [1971] Design for Policy Sciences; T.R. Dye [1976] Policy Analysis; A. Wildavsky [1979] Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis.

irodalomban, egyetemeinken és a közbeszédben még később, csak a rendszerváltás után. Napjainkra viszont ebben a témában már kormányzati kutatóintézet is jött létre: Közpolitikai Kutatások Intézete (<http://kki.kormany.hu/index>).

A közpolitika a politikának az a szintje és az a formája, amelyet az állampolgárok mindennapi életvitelükben a „bőrükön éreznek”. Vass László: A Közpolitika és Magyarországi Környezete c. tanulmányában elmondja a public policy magyar megfelelője, a közpolitika szó létrejöttének tanulságos történetét:

1993-tól több szakmai vita zajlott arról, hogy miként honosítsuk a fogalmat. Richard J. Stillman, a közigazgatás-tudomány egyik neves amerikai professzora az 1992/93. tanévet a Budapesti Közgazdaság-tudományi Egyetem Politikatudományi Tanszékén töltötte, és igényes szakmai diskurzusokat provokált az angolszász és a magyar közpolitikai terminológia közötti különbségek megértésére (Stillman [1995]). A nemzetközi szakirodalom fogalomhasználatának ismeretében Ágh Attila a „közpolitika” tükörfordítást javasolta. 1995 tavaszán a Századvég Politikai Iskola rendezett vitát a kérdésről, melynek során Urbán László a „közcélú szabályozás” fogalmát vetette fel, mint lehetséges alternatívát. A Magyar Politikatudományi Társaságban folyó eszmecserék során Navracsics Tibor a „kormányzati politikák” fogalmát tartotta hazai környezetben a legmegfelelőbbnek. A három megközelítés tanulságos módon viszonyul az eredeti fogalomhoz: a közpolitika fogalom egyértelműen arra utal, hogy egy új fogalmat kell meghonosítani a magyar politikai nyelvben, mindazokkal az összetevőkkel, amelyek szakmailag a nemzetközi politikatudományban (és tegyük hozzá: ma már a közpolitika-tudományban) ehhez a fogalomhoz hozzátartoznak. A kormányzati politikák fogalom a magyar realitásból indul ki, amely szerint nálunk a „köz” még ma is szinte kizárólag az államon, s ezen belül is a kormányzaton keresztül közvetítődik. A közcélú szabályozás fogalma a közpolitikának azt a típusát általánosítja, amely a kontinentális európai államok gyakorlatában a legjellemzőbb, és az állam gazdasági beavatkozó tevékenységének leggyakoribb eszköze (Vass [1999] pp.91-106).

A szakirodalomban nincs általánosan elfogadott, rövid és nyilvánvaló definíció. A közpolitika leggyakrabban előforduló értelmezéseit a következőképpen kategorizálta Hogwood és Gunn ([1984]):

1. tevékenységi területek, amit a politikai szereplők csinálnak,
2. társadalmi szükségletek általános kifejeződése,
3. specifikus javaslat,
4. kormányzati döntés,

5. elosztás,
6. újraelosztás,
7. szabályozás,
8. intézmény-építés,
9. formális, törvényi felhatalmazás,
10. cselekvési program, folyamat,
11. a közszektor működésének eredménye (output),
12. a közszektor programjainak hatása (outcome),
13. elmélet, vagy modell.

A közpolitika fogalma a társadalmi alrendszerek működését a gyakorlat felől, vagyis valóság talaján végbemenő konkrét folyamatok felől határozza meg. Azokkal a programokkal foglalkozik, amelyeket a közszféra szereplői, a politikusok elterveznek, s a bürokraták pedig végrehajtanak. A közpolitika, mint diszciplína, egy pontra nem lokalizálható: egyszerre része a politikatudománynak, de közigazgatás-tudományi diszciplína is, hiszen érintkezik a közigazgatási jog, a közösségi gazdaságtan, közpénzügyek, államszámvitel, közintézményi menedzsment és a közszolgálati etika kérdéseivel. A közpolitikában a szakmai tudás és kompetencia összefonódik a politikai elemmel.

A közpolitika fogalma a dinamikus történelmi változás és a kormányzati folyamatok elemzéséről szóló vitákban formálódott. A történelmi változások (a fejlődés szót bizonyos történelemszemléleti dilemmák okán inkább kerülöm) útján alakuló közpolitika-fogalom magába foglalta az állami szerepvállalás komplexitását, a közszféra apparátusának bővülését és a közösségi szereplők körének kiszélesedését. A gyakorlatias jellegű közpolitika mindig a konkrét, gyakorlati programokra fókuszál, valóságos térben és időben alakuló és megfigyelhető folyamatokat elemez, s ebből következően, a közpolitikai elemzők között konszenzus van abban, hogy a közpolitikának, mint folyamatnak, szakaszai vannak, melyek minden esetben erre a négy fő esszenciális alkotóelemre bonthatóak: az ügy felmerülése, döntés, végrehajtás, értékelés. További árnyalás, finomodó megközelítés ezen a négy fő komponensen belül további összetevőket azonosíthat. Easton [1953] hét fókuszpontra osztja a folyamatot: 1. kezdeményezés 2. információ 3. mérlegelés 4. döntés 5. végrehajtás 6. értékelés 7. befejezés.

A tudományosság 20. századig hagyományosnak nevezhető meghatározásai, kritérium-rendszere szerint közpolitika-tudományról nem is beszélhetünk (a téma körül kialakult vitáról bővebben olvashat az 1-es függelékben): hiszen maga a szó, a kifejezés is a 20.

század gyermeke. Ugyanakkor azonban, a kormányzásról szóló művészet vagy a kormányzás tudományaként, a politikai filozófia, majd később a politológia körébe tartozó elemző megközelítésként, mindig is jelen volt mind az európai, mind pedig a keleti társadalmakban. De éppen, mert mint tudomány, önállóságra és emblematikus megnevezésre csak késői, kiforrott szakaszában tett szert, sajátos helyzetbe került. Épp csak kiverekedte magának az önálló diszciplína tekintélyét a pozitív tudományok között, s máris meg kellett küzdenie a társadalomtudományok, s egyáltalán, a pozitív tudományok szavahihetőségét és hasznát firtató szkeptikusokkal.

3.2 A közpolitika, mint döntés, és mint folyamat

Az Egyesült Államokban és Nyugat-Európában az 1950-es években a politikatudomány, a közgazdaságtan, a szociológia és más társadalomtudományok művelői a politikai döntéshozatal vizsgálatában felfigyeltek a köztisztviselők növekvő mértékű befolyására. Egyre világosabbá vált, hogy a politikai döntések eredetének és lényegi mozzanatainak a feltárásában nem lehet figyelmen kívül hagyni azokat a közigazgatási folyamatokat, amelyeknek a dinamizmusában a döntések megszületnek. A közigazgatás ugyanis – minden látszat ellenére – nem pusztán végrehajtó mechanizmus. Ebben a felfogásban a közpolitika közigazgatás-tani diszciplína, amely a közigazgatási folyamatokat egyúttal politikai folyamatokként vizsgálja. E folyamatokban a döntések és programok alkotásának és megvalósításának sajátosságai szervesen kapcsolódnak a politikai rendszer működési sajátosságaihoz.

A közpolitikai szemlélet és tudományág kialakulásakor, a '60-70-es években a kutatók egy része a közpolitikát új, politológiai szupertudománynak tekintette (Dror [1971]). Később azonban széles körben elfogadottá vált Wildavsky álláspontja, miszerint a közpolitika alkalmazott természetű közelítés, amelynek tartalma nem definiálható a klasszikus tudományos szemlélet diszciplináris keretei között, hanem olyan ismeretkört alkot, amelynek tárgya a gyakorlati probléma és a körülmények sajátosságai szerint változik (Wildavsky [1979]).

Ebben a szemléletben a közpolitika-tudomány alapvető célja a kormányzati programok és akciók okainak és következményeinek elemzése. Ezen belül az elemzéseknek két fő területük van. Az egyik a programok és akciók kialakítását, a döntések előkészítését, a másik pedig a döntés következtében a politikai arénába bekerült programok és cselekvések megvalósításának folyamatait elemzi.

A közpolitikai szemlélet lényegét is különbözőképpen határozták meg. H. Hecló például „a közpolitikában inkább cselekvések és nem-cselekvések sorozatát lát[ja], mintsem specifikus döntéseket és akciókat” (Hecló [1972] p.85). David Easton szerint a közpolitika „értékorientált döntések és akciók láncolatát tartalmazza” (Easton [1957] p.130). Easton szubsztanciális elemekre mutatott rá: minden társadalmi probléma értékösszetevőkkel bír, így elemzésük során nem nélkülözhető az értékteremtő, értékőrző motivációk és hatások feltárására irányuló elemzői szemlélet és törekvés. Valójában ekkor születik meg a ráfordítás és hozam viszonyának mérésére alkalmazott fogalom, a hatékonyság (efficiency) és az egész folyamat társadalomra tett hatásának, a hatásosság (efficacy) fogalmának elkülönítése.⁷ Easton definíciójában a másik lényegi elem az, hogy a biológiai rendszerek analógiájára, a túlélést, a stabilitás fenntartását hangsúlyozza a politikai rendszerek működési folyamataiban is, és ezért a rendszerszemléletű megközelítés alkalmazását javasolja a közpolitikai elemzőknek.

Jenkins szerint a közpolitika lényegében „egymással összefüggésben lévő döntésekből és a hozzájuk kapcsolódó cél- és eszközrendszerből áll, amelyet sajátos helyzetekben valósítanak meg” (Jenkins [1978] p.15). Ezen a ponton vetődik fel a kérdés, hogy a döntések beletartoznak-e a közpolitikai folyamatokba. A döntések jelentős részét ugyanis nem a közigazgatási-közzolgáltatási folyamatokon belül, hanem a politikai rendszerben hozzák. Vagyis kétféle döntésről beszélhetünk: a döntések egyik típusát a közigazgatáson belül, a másik típust a közigazgatáson kívül hozzák. A közigazgatáson kívül hozott döntések esetében kevésbé indokolt, hogy a döntéseket a közpolitikában elemezzék, holott a közigazgatás szerepvállalása ekkor is érzékelhető.

A valódi közpolitikának mindig része az implementáció. A döntések túlnyomó többségénél a megvalósítási folyamatban - a lehetőségek mérlegelése, a változó körülményekhez és követelményekhez történő igazodás alapján - megváltozik a döntések tartalma. Még az is előfordulhat, hogy adott döntésből ellentétes értelmű eredmény születik.

Egyfelől igaz az, hogy a döntéseket nem a közigazgatási folyamatokban hozzák: nem a köztisztviselők hozzák meg a közpolitikai programok létéről és megvalósításukról szóló

⁷ Ágh Attila Közpolitika c. írásában használja még az effectiveness fogalmát is, amely az egyes közpolitikai program, folyamat értékelésekor jelenik meg. „Az eredményesség (effectiveness) holisztikus fogalom, azaz az egész folyamatot átfogja, és egészében jellemzi. Egészében véve arról van szó, hogy a tervezett folyamat lényegében megtörtént-e vagy sem, függetlenül attól, hogy mennyi erőforrást fordítottak rá, és milyen volt az érdekelték szerepe a folyamatban. A tulajdonképpeni kormányzati politika csak az eredményességre koncentrálna, mert ezzel vizsgázzák a választók előtt.” (Ágh [2004] p.155)

döntéseket, nem ők lengetik a rajtászlót a programok indulásakor, nem ők szavazzák meg a programok forrásigényének költségeit. Funkcionális értelemben a politikai rendszerekben hozott döntések mégis a teljes közpolitikai folyamat részei. A közigazgatás nagyon is befolyásolja ezen döntések tartalmát, és nemcsak a tartalmat, hanem az időzítést is. Gondoljunk csak arra, hogy a politikai döntéshozók elé kerülő ügyek előkészítésében (jogszabályi előkészítések, szervezeti egyeztetések, költségszámítások esetében, stb.) már a teljes igazgatási apparátus közreműködött, s az előkészített anyag által már szembesítette is a döntéshozót lehetőségeivel, döntése politikai kockázataival, várható eredményeivel.

A közpolitikai folyamatokat a közpolitika-tudomány képviselői ma már egységesen - ebben az értelemben -; döntések és akciók egymással összefüggő sorozatának tekintik – szentesítve mintegy azt, amit Easton már az egyik első, korai közpolitika-tudományra vonatkozó, fentebb hivatkozott definíciójában érzékeltetett.

A közpolitikai döntéshozatal elemzése arra is ráirányította a kutatók figyelmét, hogy az elmaradt, az elhalasztott döntések elemzése éppen olyan fontos, mint a meghozott döntések és a nyomukban zajló implementációs folyamatok elemzése. Csak az elmaradt döntések elemzése során válnak láthatóvá ugyanis a háttérben a status quo fenntartására irányuló törekvések. Meglehet ugyanis, hogy a gyenge érdekartikulációs képességgel bíró társadalmi csoportok által képviselt társadalmi problémák nem kerülnek be a közpolitikai „arénába”, az érdekek és lobbik e sajátos küzdőterébe. Ez azonban nem jelenti azt, hogy ezek a problémák nem léteznek, vagy, hogy csekély súlyúak! Jelen dolgozat igyekszik rámutatni arra, hogy számos esetben külső, nemzetközi elvárások, vagy anyagi támogatások megszerzésének reménye indukált közpolitikai programokat, miközben a nagy nyomásgyakorlással bíró társadalmi rétegek fenn tudták tartani a hazai iskolarendszer erős szelektivitását, ami az elitiskoláknak kedvezett, a különböző okokból támogatásra szoruló, mind szélesebb társadalmi rétegeket azonban szegregálta. A pártpolitikai dinamizmus elevenségét éppen az jelzi, hogy képes-e a kormányzó szerepet betöltő párt egy adott társadalmi probléma felhajtó erejét felismerni, bemérni. Ha igen, akkor vélhetően képes lesz a társadalmi feszültségek csökkentésére vagy kezelésére. Ha nem, akkor a látens, politikai figyelem elé nem kerülő, vagy a közpolitikai arénából kiszorított társadalmi probléma jó lehetőséget nyújt más pártok számára.

A probléma tematizálása nagymértékben retorikai kérdés is. Ugyanis sokáig lehet jó retorikával a figyelem középpontjába emelni, ott tartani (s a kvázi megoldásokhoz költségvetési forrásokat is találni) egyes gerjesztett, nem létező vagy csekély fontossággal

bíró problémát. S ugyanígy, olyan fontos társadalmi kérdéseket lehet tudatosan, vagy tudatlanul elhallgatni, amelyek később nagy erejű társadalmi viharokat generálhatnak. Ez a felismerés a közpolitikai folyamat újabb területeit nyitotta meg a kutatók előtt: számolniuk kellett a virtuális vagy szimbolikus közpolitikai célok létevel is. A közpolitikai célok társadalmi támogatásának megőrzése szempontjából sokszor fontosabb a felelős kormányzati magatartás meggyőző látszatának kialakítása, mint az eredményes problémamegoldás. Edelman szerint naiv az a felfogás, amely a közpolitikai folyamatokkal szemben támasztott igényeket kizárólag „külső” társadalmi környezetből származtatja. Ugyanis az igények számos esetben a „közpolitika csinálókától” származnak. Gyakori, hogy a meglévő és politikailag artikulált társadalmi igényekhez hozzáteszik, hozzáötvözik saját igényeiket, még akár az eredeti igények módosítása árán is - ezt fejezi ki a „withinputs” terminológia. De az is tipikusnak mondható, hogy krízishelyzetek mesterséges kirobbantásával, avagy a kommunikációs manipuláció eszközeivel igyekeznek befolyásolni a közvéleményt. Ilyenek a média teljességgel eltúlzott hírei egyes közpolitikai eseményekről, kormányzati döntések előkészítetlenségéről, a végrehajtás során létrejövő kaotikus állapotokról, hiperbolikus képek a társadalom testi-lelki károsodásáról, jóvátehetetlen károkról (Edelman [1971]).

Ezért hívja fel Dye [1976] arra a figyelmet, hogy a közpolitikai folyamatban a kutatóknak inkább a kormányzat retorikájára, mint a kormányzati tevékenységekre célszerű összpontosítaniuk. Ez azt is jelenti, hogy a közpolitikai döntések valódi természete, a döntések, avagy az akciók elmaradása nem érthető meg a szimbolikus politikai terek közpolitikába való bevonása nélkül, vagy másképpen: ez az a hely, ahol a diszkurzív közpolitikai elemzések és szemlélet bölcsője ringott. Ez a tény pedig reflektorokat irányít Charles Taylor gondolatára: „Az eljövendő évszázad nagy kihívása, mind a politika-, mind a társadalomtudomány számára, a másik megértése” (Taylor [2002] p.126).

A közpolitikai folyamat alapvető dilemmája a döntések és az azokat megvalósító cselekvések kölcsönös viszonya. Kiegyensúlyozott szemlélet szükséges a közpolitikai folyamatok döntéshozatali és megvalósítási mozzanatainak értelmezéséhez: a közpolitikai folyamatokban a megvalósítási mozzanatok ugyanis korántsem állnak alárendelt viszonyban a döntéshozatallal.⁸

⁸ M. Lipsky [1979] Towards a Theory of Street-level Bureaucracy c. munkájában kiemeli, hogy a közpolitikai folyamatok természete nem érthető meg a köztisztviselők - közöttük az állampolgárokkal közvetlen kapcsolatban álló köztisztviselők - (Lipsky terminológiájával „street level bureaucrats”) politikaalkotó szerepének feltárása nélkül.

A közpolitikai folyamat másik területe, amely a rendszerszemlélet szigorúan racionális modelljében nem tűnik ki, a döntéshozatali folyamat benső dinamikája. A benső dinamika és struktúra meghatározói: a döntésekben résztvevő intézmények, ezen szervezetek belső viszonyrendszere, valamint a döntések érdekében létesített intézményközi szervezetek kormányzaton belüli pozíciója. Nem elhanyagolható szempont a kutató számára az sem, hogy a döntések során milyen típusú viszony alakul ki a központi és a helyi szintek között, valamint, hogy milyen típusú az együttműködés egy-egy intézményen belül a döntésekben résztvevő különböző szervezeti egységek között. A magyar oktatási rendszer a közigazgatási rendszer integráns része. Ebből következik - és számos esetben ezt fogjuk látni-, hogy az országos szinten elhatározott és elindított oktatási fejlesztések implementációs sikere nagyban függ attól, hogy a központi igazgatás és a helyi szint között a mezoszint hiánya miatt gyenge a kommunikáció és a munkakapcsolat, sőt, gyakran ellenérdekeltség is fennáll.

A közpolitikai folyamat további fontos addicionális területe az a fajta metapolitika, amellyel a közpolitikai döntések és akciók feltételrendszerét formálják. Ilyen alapvető tevékenység az alkotmány - avagy a törvények, illetve jogszabályok – módosítása, és ilyen metatevékenység a politikai befolyásért folytatott társadalmi küzdelem is.

Ezeknek a tevékenységeknek közös jellemzője, hogy a „játékszabályok” megváltoztatására irányulnak, s hogy akár egy szigorúan pozitivista, racionális kutatói szemlélettel és módszerrel vizsgálódunk, akár beemeljük a szimbolikus közpolitikai célok felderítéséhez nélkülözhetetlen hermeneutikai-nyelvi megközelítéseket, mindenképpen viták egész láncolata tárul elénk.

3.3 A közpolitikai folyamatok értelmezésének formái

Allison [1971] a közpolitikai folyamatok három lehetséges értelmezési keretét említi.

A racionális modell olyan közpolitikai szereplőket feltételez, akik céltudatos magatartással vesznek részt a döntéshozatalban, racionális választással szelektálnak az alternatívák között, az egyes alternatívák előnyeinek és hátrányainak ésszerű mérlegelése alapján.

A szervezeti folyamatot középpontba állító modell a döntéseket és az akciókat nem racionális mérlegelés eredményének tekinti, hanem sajátos szervezeti magatartás következményének. Itt szerephez jutnak döntés-meghatározó tényezőként a szervezeti rutinfolyamatok és az intézményesedett szervezeti eljárások.

A bürokratikus politika modellje pedig a közpolitikai döntéseket nem racionális választás és intézményesedett szervezeti magatartás eredményének tekinti, hanem olyan alkufolyamat eredményének, amely a köztisztviselők és az állampolgárok érdekérvényesítési törekvései között folyik.

A háromféle szemlélet alkalmazása mellett és ellen egyaránt lehet érvelni. Attól függően alkalmazhatók - unikálisan vagy kombinált módon, - hogy a közpolitikai folyamat milyen összetevőjére, illetve milyen sajátosságaira irányul a kutatói figyelem.⁹

A közpolitika történetében a hatalom és a döntéshozatal összefüggéseinek vizsgálata során alakult ki az első, nagy hatású tudományos vita az 1950-es években – a közpolitika kutatása önmeghatározó viták során vált tudománnyá. A kiinduló kérdés az volt, hogy ha kimondhatjuk, hogy a politikai döntések háttérében a hatalom megosztásának szövevényes összefüggései állnak, akkor mit nevezünk e hatalom mércéjének. Ezt követi a hatalom megosztásából következő előnyök és hátrányok taglalása.

Leegyszerűsítve, de ugyanakkor a lényegre tapintva, Hajnal György ([2009] p.63) a közpolitika-csinálás sikerre viteléhez két önmegszólító kérdést ajánl a kormányzatok figyelmébe: egyrészt azt, hogy a kormányzat képes-e és hajlandó-e – nemcsak formálisan, de ténylegesen is – eldönteni, hogy mit akar egy bizonyos közpolitikai probléma kapcsán tenni. A második pedig az, hogy e döntést a külső és belső – információs, technikai, szervezeti, pénzügyi stb. – korlátok között képes-e megvalósítani. Ezzel tulajdonképpen a politika és a közpolitika állandósult vitáját verbalizálja s szögezi le, mint minden későbbi közpolitikai vita origóját: azt tudniillik, hogy a kormányzat valós társadalmi feszültségek megszüntetésére - de legalábbis csökkentésére esküszik-e fel, vagy csak általában véve, a mély társadalmi problémák nyomán fellángoló „kis politikai tüzesetek tűzoltójaként”, araszolva kíván haladni a már megnyert választástól a következő választásig. Ez egy kormányzat erkölcsi magatartásának kérdése, és egyfajta idealisztikus államférfíui mentalitást, bátorságot és döntésképeséget, kíván azt illetően, hogy a kormányzat hajlandó valós társadalmi kérdéseket felszínre hozni és azokkal szembenézni.

⁹ Rendkívül alapos, igényes és sok esetben igen eredeti megközelítésű munkák születtek az utóbbi években magyar kutatók tollából a közpolitika definiálására, leírására, probléma-orientált elemzésére. A teljesség igénye nélkül, a jelen dolgozatban már utalt szerzőkön és munkáikon kívül szeretném említeni Vass László úttörő tanulmányát, A Közpolitika és Magyarországi Környezete. Továbbá, szinte teljességre törekvő feldolgozása a témának Gulyás Gyula 2002-es PhD disszertációja, A Közpolitika Paradoxonai; Jenei György akadémiai doktori értekezése: Komparatív Közpolitika (elméleti megközelítések és nemzetközi esettanulmányok a közpolitika körében) 2010; valamint Hajnal György és Gajduschek György [2010] Közpolitika c. könyve.

A közpolitikai reformok és programok sokaságát látva – jelen dolgozat szinte a teljesség igényével mutatja be, hogy az 1990-2010 közötti oktatási kormányzatok milyen reformokat és programokat indítottak -, élhetünk a gyanúval, hogy az épp regnáló kormányzat számára a gyors, látványos eredményeket produkálni képes megoldások, vagy pedig az ideológiai „ellencsapások” jelentették a reformok fő motivációját.

Azt tapasztaljuk, hogy nincsenek megfelelő hatástanulmányok a közpolitikai döntések előkészítésekor, vagy, hogy a kormányzat túl gyakran szabja át a megvalósítás környezetét, mind az intézményi infrastruktúra, mind a jogszabályok, mind pedig az erőforrások tekintetében. Az a gyanúnk támad, hogy az egymással csak szoros együttműködésben eredményes intézményesült szereplők úgy viselkednek, ahogyan a hebehurgya emberről tartja a mondás: nem tudja a jobb kéz, mit csinál a bal.

A közpolitika-tudomány és közpolitika-csinálás szakértőinek nagy többsége szükségesnek tartja a sikeres (hatékony, eredményes és hatásos) közpolitikai implementációhoz a kormányzati kapacitások helyes felmérését garantáló szakértői háttér meglétét, s fontosnak a teoretikus (közpolitika-tudományi kutatók) és operatív közpolitikuskok (közpolitika-csinálók) tudásának összekapcsolását is.

Ehhez képest Lindblom úgy látja, hogy neutrális tudományos elemzéssel azokat a problémákat még csak azonosítani sem lehet, melyeket a közpolitikának meg kellene oldaniuk. A problémák, illetve az ezek megoldását célzó közpolitikai célok ugyanis nem adottságok, nem „tények”, hanem maguk is kérdésesek, többféle, egymásnak gyakran ellentmondó értelmezéshez vezethetnek. Lindblom egy példával érzékelteti ezt. „Az amerikai városokban egyre nő az utcai erőszak. Mi a „probléma” valójában? A törvényes rend meglazulása? A faji és etnikai megkülönböztetés? A kisebbségek türelmetlensége a reformok ütemével szemben? [...] Az alacsony jövedelmek? A városok szétesése? Az elidegenedés?” (Lindblom [1993] p.24 és p.44)

Az egyes kormányzati politikák tudományos alátámasztása a korlátozott racionalitáson¹⁰ túl azért is problematikus, mert a döntéshozók (vagy, ahogy Lindblom nevezi a

¹⁰ A racionalista modellben (Max Weberhez kapcsolódik a racionális döntéshozatal ideáltipikus modellje) a programalkotó, a kormányzat, előírásokat, normákat fogalmaz meg a döntéshozatali folyamattal szemben. Kezdetben Simon is úgy látta, hogy a közigazgatási folyamatok alapvetően a racionális választás sémáit követik, azaz a lehetőségek és az implementációs alternatívák mérlegelésén alapszanak. Későbbi gondolataiban azonban egyre nagyobb teret kap a közpolitikai döntések tapasztalati, intuitív eleme, amely korántsem nevezhető racionálisnak. Ugyanakkor azonban, egyfajta korlátozott racionalizmussal a döntéshozónak mégsem kell lemondania a jó döntés reményéről: ha a racionálisan nem befogható alternatívák közül a konkrét közérdeket tartja szem előtt, döntése realisztikus lehet. (Simon [1957] Administrative Behaviour)

„programalkotó elit”, amelybe beleértendő a parlament, a kormány, a kormányzati bürokrácia, a bíróságok és a lobbik), az elemzést saját szempontjaiknak (érdekeiknek és/vagy értékrendjüknek) megfelelően értelmezik. Lindblom megoldása a H. Simon-féle korlátozott racionalizmusra adott inkrementalista kritika. Eszerint a közpolitika tudományos megalapozási kísérlete problematikussá válik, az elfogult, partikuláris érdekek és nézőpontok között pedig pártatlan külső megfigyelő nélkül nem lehet preferencia sorrendet megállapítani. Az a tény, hogy a közpolitika egyes szereplői nem tudják „saját igazukat” bizonyítani (legfeljebb érvelni tudnak mellette) fontos következménnyel jár: azzal, hogy az adott közpolitikáról való döntés a tudomány területéről a politika világába, a hatalmi játékok terepére lép át. Az adott közpolitikáról ezután már nem a tudományos bizonyítások és cáfolatok, a logikai érvek és ellenérvek kontextusában döntenek, hanem a politika törvényszerűségeinek alapján: olyan negatív technikák arzenáljával, mint amilyenek pl. a fenyegetések, politikai-gazdasági, hatalmi-közigazgatási korrupció, a különféle politikai csereüzletek.

Lindblom tehát lemondott arról a feltételezésről, hogy a közpolitikus valamely ideáltipikus követelményrendszerre emelheti tekintetét: ehelyett a legtöbb, amit tehet, hogy kis lépésekben, az adott, konkrét szituáció adta lehetőségek között, átevíckél a problémán („muddling through”).

Etzioni szerint a kis lépések taktikája, az araszolva haladás eredményes lehet, ugyanakkor azonban átütő sikert mégis akkor lehet nagyobb valószínűséggel elérni, ha van egy lineáris erő a háttérben, egy „döntéshozó szív”, amely a realista alkuk okozta kacskaringók ellenére sem szűnik meg tételezni és kitartani az eredetileg kitűzött célt. Ezért megkülönbözteti az alapvető jelentőségű és a részleges jellegű döntéseket a teljes közpolitikai folyamatban (Etzioni [1967]).

Dror természettudományos precizitással próbálja minimalizálni a nem kontrollálható elemeket: 18 fázisban írja le az optimális döntéshozatalt. S bár így aggályosan kitér mindenre (a metapolitikai változásoktól a politikai rendszerek átalakításán, az alternatívák vizsgálatán és a döntések meghozatalán át az utólagos értékelésig minden elemre) éppen ez a túlzott körülményesség, amellyel a gyakorlatban szeretne volna biztosítani a jó döntést és a döntés sikeres végrehajtását, éppen emiatt nem alkalmazható a gyakorlatban. (Dror [1964])

Hajnal György kutatása fókuszába a közpolitikai kudarcot állítja: meghatározása szerint akkor indokolt kudarcról beszélni, ha valamely közpolitikának egy társadalmilag és politikailag szignifikáns csoport értékein és érdekein mért következményei az adott

politikai-kulturális közegben uralkodó megítélés szerint – realisztikus közpolitika követése esetén – a ténylegesen elértnél kedvezőbbek lehettek volna (Hajnal [2009] pp.61-81).

Amint korábban már utaltam rá, a közpolitika-tudomány szemléleti és módszertani sokszínűsége mellett a gyakorlati közpolitika-csinálás terén is több folyamat-elemzési és megközelítési irányzat létezik. Voltaképpen tudományos vita tárgyává tehetnénk azt is, hogy milyen ellentmondások generálódnak abból, hogy a multidiszciplináris közpolitika-tudomány és az alkalmazott közpolitika egyes meghatározásai (melyekből jelen dolgozatomban csak a legjelentősebbekre igyekeztem érintőlegesen utalni), miért és hogyan oltják ki egymást. Gulyás Gyula *A Közpolitika Paradoxona* c. nagyvű munkájában a kormányzat szolgáltatói és szabályozási funkcióiban megjelenő közpolitikát a paradoxonok olyan világának tekinti, amely csak „részlegesen, ideiglenesen és ellentmondásosan képes szolgáltatói és szabályozási szerepének (a kormányzati politikába „áttolt” társadalmi-gazdasági problémák) „megoldására” és kezelésére, az általa nyújtott megoldások sohasem véglegesek, és maguk is újabb társadalmi-politikai problémákat generálnak. A közpolitikák (a kormány szolgáltatói és szabályozási funkciói) paradox jellege egyszerre mutatkozik meg (a) a szak vagy ágazati politikák társadalmi-gazdasági rendszerhez való viszonyában, (b) az egyes közpolitikai alternatívák közötti választásokban és azok következményeiben, (c) ezek „tudományos” igazolásának nehézségeiben vagy lehetetlenségében, és (d) a közpolitika szereplőinek (alakítóinak) egymáshoz való viszonyában” (Gulyás [2002] p.5).

Az eddigiek során dióhéjban próbáltam bemutatni a közpolitika napjainkban uralkodó racionalista és realista megközelítési módjai közötti vitákat, s igyekeztem hangot adni abbéli vélelmemnek, vagy még inkább reményemnek, hogy a közpolitikák nem merülhetnek ki politikai preferenciák (célok és értékek) maximálásában. Ha ugyanis így volna, akkor a kormányzati döntésekből kilúgozódna mindenfajta értékelvűség.

3.4 Pozitivistá-racionalista társadalomtudomány és közpolitika versus fenomenológiai és hermeneutikai megközelítés a társadalomtudományokban, a közpolitikai diskurzuselemzésről

A közpolitikai szemlélet duális természetű: egyszerre nevezhetjük multi- és interdiszciplináris elméletek tudományának és teoretikus tézisek gyakorlati, problémaorientált mesterségének. A közpolitika-tudomány létrejötte és önmeghatározása során mindvégig jelen voltak szemléletbeli ellentmondások. Úgy vélem azonban, hogy

örvendetes az a viszonylagos konszenzus, ami a közpolitika-tudomány elméleti és gyakorlati művelői között többé-kevésbé kialakult a közpolitika e kettős természetére vonatkozóan. Mert éppen ez a kissé instabil konszenzus ad gazdag szemléleti és módszertani táptalajt annak az elemző-értelmező nyitottságnak, amely elengedhetetlenül fontos a társadalmi komplexitásból következő problémák érzékeléséhez és megértő kezeléséhez. Mi több, ahhoz a szándékhoz is csak egy nyitott, a bizonytalanságot tűrni képes tudományos alapvetésű megközelítés szükségeltetik, hogy a nehézségek ellenére se mondjunk le arról a reményről, hogy lehetséges a társadalmi problémák mérséklésére (olykor megoldására) jó programokat alkotniuk a kormányzatoknak, olyanokat, amelyeket több-kevesebb sikerrel végre is lehet hajtani. A közpolitika talán legszélesebb körben elfogadott, Wildavsky-tól származó meghatározása így hangzik: „alkalmazott természetű megközelítés, amelynek tartalma nem definiálható a klasszikus tudományos szemlélet diszciplináris keretei között, hanem olyan ismeretkört alkot, amelynek tárgya a gyakorlati probléma, és az ismeretkör a körülmények sajátosságai szerint változik” (Wildavsky [1979] p.15).

Ez az a definíció, amely nem csupán lehetővé teszi, de egyenesen felhív arra, hogy bevonjuk a fenomenológiai-hermeneutikai szemléletet a közpolitika-tudomány megközelítésmódjába, módszertanába, de mindenekfelett, annak a sajátos kutatói beállítódásnak a lényegére tapint, amely nélkül sem a teoretikus, sem az alkalmazott, gyakorlati közpolitika-tudomány művelésében nem lehet boldogulni.

Az alábbiakban igen röviden, kizárólag jelen dolgozat mondanivalójához kapcsolódóan, a fenomenológia és a hermeneutika néhány olyan közismert szemléleti tételét fogalmazom meg, amellyel szeretném megerősíteni a pozitív tudományok elméleti és módszertani erényei és eredményei mellett, a fenomenológia és a hermeneutika létjogosultságát a közpolitikai elemzésekben.¹¹

A fenomenológia, mint filozófiai diszciplína és a társadalomtudományok módszertana, a 20. század elején jött létre. „A dolgot magát nézd!” avagy „Vissza a dolgokhoz!” – jelszó (a fenomenológiai szemlélet) interperszonális érzékenységet, előítélet- és elfogultság-mentességet, azaz a dolgokkal – esetünkben: többnyire emberekkel, közösségekkel - való

¹¹ Ezt a megközelítést tárgyalja a dolgozatíró tanulmánya, amely egy megjelenés előtt álló kötetben kapott helyet: Közpolitika-tudomány, közpolitikai vita – viták a közpolitikai elemzés irányzatai között c. tanulmány az MTA-ELTE Hermeneutika Kutatócsoport konferenciájának anyagát összegző kötetben.

tiszta viszonyba lépést vár el. A szó a fenomén és a logosz szavak egymáshoz illesztése.¹² A fenomén jelenséget, megjelenést jelent, azt, ahogyan a dolgok a rájuk vetett tiszta tekintet előtt elő-adódnak, elsődlegesen kirajzolódnak. A fenomén szigorúan véve mindig valami konkrét és egyúttal valami újdonság, valami más. A fenomén továbbá se nem tisztán egyéni, se nem tisztán közösségi. Inkább arról „tudósít”, hogy az egyéni hogyan lép be a közösségibe, vagy abból hogyan vonja ki magát, illetve, hogy a „köz” hogyan lép be az egyénibe, vagy abból hogyan vonja ki magát.

Ez a szemlélet és elemző magatartás az, amelynek birtokában a közpolitikai elemző úgy férközhet közelebb a dologhoz magához, hogy nem teszi élettelen tárgygyá azt. Így képessé válhat az élő vizsgálati anyag lüktetésének érzékelésére, nem szalad előre idő előtti megoldásokhoz, hanem érzékeny marad a konkrét valóság komplexitásának és állandó változásának megragadása iránt. Épp ebből a rugalmasságból, nyitottságból következhet az, hogy a folyamat változásait mégis kézben tudja tartani, vagyis az elemző vizsgálódást fenn tudja tartani. S ettől válik párbeszéd-képessé is, sőt, ettől válik a folyamatnak önmagára is visszaható, őt magát is változtató, fejlesztő résztvevőjévé.

A logosz a dolgokat elrendező értelmet, az értelmes és helyes beszédet jelöli. A fenomenológia tehát a jelenségek tiszta, érzelem- és elfogultság nélküli artikulációjára hív fel. A beszéd sosem tisztán tematikus beszéd, sőt, eredendően és lényegét tekintve már mindig párbeszéd: valakihez szól, illetve meghatározza mások számára, hogy hogyan szólíthatják meg a dolgokat és a személyemet. A fenti értelemben vett feltáró (teret, időt és értelmet létrehozó) beszéd nem tematikus beszéd és nem manipuláció. A beszéd és a beszélő eleve beágyazott annak a társadalmi-politikai-kulturális környezetnek a narratíváiba, hagyományaiba, formális és informális struktúráiba, amelytől - megszólalván – egyúttal dinamikusan differenciálja is magát. A beszélő így mindig önmagát is feltárja (vagy elfedi), a saját személyét is helyzetbe hozza.

A gadameri hermeneutika az értelmező magatartást állította vizsgálódásai középpontjába. A társadalom ebben a felfogásban nem halott, lelketlen objektivitások halmaza, mint a tárgyi környezet, hanem szabad individuumok találkozása, akik folyamatosan jelentéssel ruházzák fel tapasztalataikat. Cselekedeteik, gondolataik egymáshoz viszonyítva léteznek, egymásnak szólnak, vagyis folyamatosan kommunikálnak egymással (Szabó Márton [2003]). Gadamer megfogalmazása szerint mindenfajta értelmezéshez feltétlenül

¹² A fenomenológia meghatározásában Heidegger *Lét és idő* c. művének 7.§-ából indulok ki. (M. Heidegger [1989] *Lét és idő*. p.121.)

szükséges a tapasztalás, amikor „a tapasztaló tudatára ébredt saját tapasztalatának – tapasztalttá vált: azaz új horizontra tett szert, melyen belül tapasztalattá lehetett a számára valami” ([1984] pp.243-253).

A közpolitika-értelmezés, elemzés aspektusairól napjainkban izgalmas vitákra bukkanhatunk hazai folyóiratokban. A pozitív társadalomtudományok kontra fenomenológiai indíttatású diskurzuselemzések – gondolva itt, pontosabban arra, hogyan érvel Gajduschek György, kisebb mértékben a pozitív társadalomtudományi szemlélet mellett, nagyobb mértékben a fenomenológiai indíttatású társadalomtudományi szemlélet ellenében. „Tisztában vagyok az általam képviselt pozitivista tudományfelfogást joggal érő kritikákkal, már a természettudományokban is (lásd: Heisenberg, Gödel), de különösen a társadalomtudományokban, hiszen már Durkheim társadalmi tényekkel kapcsolatos felfogása, vagy Webernek a megértő szociológia kapcsán leírt gondolatai, később Berger-Luckmann [1967] fenomenológiai megközelítésmódja jelzi a hiedelmek, az értelemadás fontosságát a társadalomban. Az a felfogás azonban, amely szerint csak egymás mellett futó, önmagában egyenértékű értelmezések vannak, kihúzza a talajt a tudományos gondolkodás alól, és – amennyire ezt én meg tudom ítélni – lehetetlenné teszi a racionális érvelést.”

Meglátásom szerint a társadalmi valóság tapasztalására ugyanúgy érvényesek a gadameri elvek, mint minden más tapasztalásra. Az egyén tapasztalata megváltozik, amikor egy újabb tárggyal találkozik. Mint Gadamer írja, „a tapasztalat mindig a semmisség tapasztalata: valami nem úgy van, ahogy feltételezzük”, hiszen „szembesítve a tapasztalattal, melyet egy más tárgyon szerzünk, mindkettő megváltozik: tudásunk csakúgy, mint annak tárgya”, s ugyanakkor az „új tárgy tartalmazza az igazságot a régivel szemben.” A társadalmi realitás tapasztalásának ezen szemléletéből következik, hogy a társadalmi valóság nem kutatható kizárólag a természettudományokban elfogadott, matematikai szemléletű, pozitivista módszerek segítségével. Sőt, nem csak a kutatói beállítódáshoz, de a tudományos megközelítéshez és elemzéshez is érdemes a fenomenológiai-hermeneutikai megfontolásokat figyelembe venni. „A tapasztalat mindig csak az egyes megfigyelésben van aktuálisan jelen. Nem ismerjük előzetes általánosságban. Ebben áll a tapasztalat elvi nyitottsága az új tapasztalat iránt – nemcsak abban az általános értelemben, hogy a tapasztalat lényege szerint állandó megerősítést igényel, s ezért szükségképp ő maga válik mássá, ha a megerősítés elmarad (ubi reperitur instantia contradictoria)” (Gadamer [1984] p.247). Ezzel tehát nem a racionális érvelés alól húzzuk ki a talajt, hanem éppen ellenkezőleg. Egy szélesebb és szilárdabb anyagból

való talajra helyezhetjük racionális érvelésünket: arról van szó tehát, hogy a fogalom igazi általánossága és a tudomány lehetősége, azaz az általános igazság nem függhet a megfigyelések esetlegességeitől, hanem valódi általánosságban kell érvényesnek lennie. Gadamer itt gondolatai szemléltető megértéséhez Arisztotelészt hívja segítségül.

„Arisztotelész nagyon szép hasonlattal érzékelteti ennek az eljárásnak a logikáját. A sok megfigyelést, amit valaki végez, menekülő sereghez hasonlítja. Ezek is tovafutnak, nem állnak meg. De ha egyszer az általános futásban egy megfigyelést mégis megerősít az ismétlődő tapasztalat, akkor az megáll. Így ezen a ponton úgyszólván bekövetkezik az első megállás az általános menekülésben. Ha e mögé továbbiak sorakoznak fel, akkor a menekülők egész serege megáll, s ismét engedelmeskedik a parancs egységének [...]. Ez a hasonlat azért fontos számunkra, mert a tapasztalat lényegének döntő mozzanatát érzékelteti. Mint minden hasonlat, ez is sántít, de a sántaság a hasonlatnak nem fogyatéksága, hanem elvonatkoztató teljesítményének ellenkező oldala. A menekülő sereg arisztotelészi hasonlata sántít, amennyiben hamis előfeltevéssel él. Ugyanis abból indul ki, hogy a menekülést mozdulatlanság előzte meg. Ez természetesen nem érvényes arra, amit a hasonlat érzékeltetni kíván: a tudás létrejöttére. De épp e fogyatékság révén válik világossá az, amit a hasonlat érzékeltetni akar, hogy a tapasztalat létrejötté olyan történés, melynek senki sem ura, s melyre nézve az egyik vagy másik megfigyelés saját súlya mint olyan, szintén nem meghatározó, hanem minden áttekinthetetlenül összekavarodik benne. A hasonlat érzékelteti azt a sajátos nyitottságot, melyben a tapasztalatot szerezzük, ezen vagy azon, hirtelen, előre nem láthatóan, s mégsem előkészítetlenül, s ettől kezdve egy új tapasztalatig érvényes módon, azaz nemcsak erre vagy arra, hanem minden ilyesféle nézve meghatározó érvénnyel. A tapasztalatnak ez az általánossága az, aminek révén Arisztotelész szerint létrejön a fogalom igazi általánossága és a tudomány lehetősége.” (Gadamer [1984] p.247)

A fentiekben nem állt szándékomban a pozitív tudományoknak a fenomenológiával vagy a hermeneutikával való összevetését elvégezni vagy előnyeiket-hátrányaikat taglalni – nem lehetséges ugyanis olyan közös mércét felmutatni, amelynek segítségével bármiféle értékelő összehasonlítás szóba jöhetne. S ugyanígy, a megközelítések és módszerek tekintetében sem szeretnék vitát generálni abban a tekintetben, hogy a közpolitika-tudomány és a közpolitika-csinálás melyikből profitál inkább vagy melyik számára érdemesebb prioritást adni. Továbbá, még csak azt sem gondolom, hogy a már említett, napjainkban zajló vitába (a diszkurzív közpolitika-tudomány kutatói és a hagyományosabbnak nevezhető, pozitivista alapú közpolitika-elemzők között) bekapcsolódhatnék. Abban azonban bizonyos vagyok, hogy a vita termékeny, s ezt éppen a hermeneutikai szemlélet erősíti meg. Ez a tudományos megközelítési mód ugyanis – noha a racionális érvelést egyáltalán nem helyezi sem lomtárba, sem az asztalfiókba nem dugja el – a vitában nem feltétlenül a konszenzust kívánja elérni (bár persze nem hátrány, ha az létrejön). Sokkal inkább azt, hogy létrejöjjön a Másik felé való odafordulás, a Másik helyzetébe való belehelyezkedés, aminek a révén a verbálisan elhangzó nyelvi

megnyilvánulások mögött meghúzódó rejtett motívumok és valóság-elemek felszínre kerülhetnek. Ebben a megközelítésben az elemző nem akar mindenkinél okosabb lenni, s nem akarja, hogy feltétlenül igaza legyen.¹³ Ehelyett a résztvevők racionalitásának és okosságának lehetséges összehangolására törekszik oly módon, hogy javaslatokat fogalmaz meg. Ennek alapja egyrészt a konkrét, tapasztalati realitás iránti erős elkötelezettség, másrészt pedig az, hogy világosan megkülönbözteti egymástól a sokféle beszédet, a bennük megjelenő érveket és azt a vitát, amelynek során a szereplők kísérletet tehetnek cselekedeteik összehangolására. Vagy ahogyan a diskurzus-elemző fogalmaz: „a diszkusszió, a diskurzus és a deliberáció közti viszony döntő fontosságúvá vált az argumentatív diskurzusanálisis számára” (Hajer [2004] p.167).

A fenomenológiai és a hermeneutikai megközelítéseknek ezen igen rövid és csupán a közpolitika-tudománynak a jelen dolgozatban történő vitaközpontú bemutatásához kapcsolódó néhány vonását ismertetve, elérkeztünk a diszkurzív politikatudománynak a közpolitikai elemzésre vonatkozó elemzéseihez és ajánlásaihoz.

3.5 A közpolitikai kudarcok okairól

Vass László már többször hivatkozott, egyik legkorábbi tanulmánya hét pontot nevez meg, amelyek világosan leírják a közpolitikák bürokratikus megvalósításának lehetséges akadályait (Vass [1999] pp.101-103):

1. A közpolitikai döntés pontatlansága.

A politikai döntéshozó időzavara, kapkodása, szükséges ismeretei hiánya miatt nem figyel a részletekre. A bürokrata így vagy nem érti, mit kell pontosan végrehajtania, vagy nem is akarja érteni.

2. A végrehajtás ellentmondásos kritériumai.

Szűkös anyagi források, továbbá félelem a meglévő intézményi működés átalakításától. A bürokrata így maga dönti el, mit fog végrehajtani, s mit szabotál.

3. Ellentmondó utasítások

Az információáramlás zavarai miatti félreértések, időbeli csúszások, személyes ambíciók. A bürokraták visszajelzései alapján vagy leállítják, vagy jelentősen módosítják a végrehajtás előzetesen tervezett irányát.

¹³ Gadamer s az általa fémjelzett hermeneutikai szemléletmód jellemzően elhatárolódik azoktól, akiknek „a beszédben az a fontos [...], hogy igazuk legyen, nem pedig az, hogy belátást nyerjenek a dologba”. (Gadamer [1984] p.254)

4. Korlátozott szakértelem

A döntéshozó kicsiny szakértelme miatt végrehajthatatlan követelményeket támaszt. A bürokrata ilyenkor nem mer visszajelezni, s önjáróan azt valósítja meg, amire a legkisebb erőfeszítéssel képes, vagy ami saját érdekében áll.

5. Erőforrások elégtelensége

A közszolgáltatási feladatok ellátására az államnak egyre kevesebb a pénze. A döntéshozó gyakran nem, vagy rosszul méri fel a program költségigényeit, vagy időközben más kap prioritást, vagy rossz kompromisszumokat kötött a döntés előkészítése során.

6. Inkrementalizmus

A kis lépések taktikája a döntésről túlzottan áthelyezi a hangsúlyt a megvalósításra, ami aránytalan mértékben helyzetbe hozza a bürokratát.

7. Az ösztönzők elégtelensége

Egyes népszerűtlen programok végrehajtásában a bürokrata nem akar partner lenni, vagy nem akar a megszokott rutin helyett kényelmetlen és fáradtságos változtatásokat a napi munkájában.

Hajnal György [2008] Adalékok a Magyarországi Közpolitika Kudarcaihoz c. dolgozatában empirikus, esettanulmányokra alapozott vizsgálódást folytatott és ennek alapján kifejezetten a sajátosan magyarországi kudarc-okokat kereste.

A dolgozatíró pedig Lindblom, Vass és Hajnal elméleti kereteit alapul véve, törekszik majd elemezni a későbbiekben a hazai oktatási programok, reformok végrehajtását befolyásoló elemeket, és Hajnalhoz hasonlóan, a bürokraták viszonyulásának elemzésén túl egyéb akadályokat is sorra vesz.

Bő harminc éve jelent meg Európában és az USA-ban egy olyan elemzői irányzat, amely szembesült a közpolitikai programok elégtelen eredményeivel, s egyre inkább úgy látta, hogy a kudarcok oka nem a kevés elemzői szaktudás, amely a közügyek megvalósítását olyan speciális szakmai feladatnak (egyfajta „társadalom-mérnöki” döntés-előkészítésnek, döntésnek, végrehajtásnak és elemzésnek) tekinti, amelyben együttesen vannak jelen jogi, közgazdaságtani, a szociológiai, igazgatástani és vezetéstudományi ismeretek. Nem is a rendelkezésre álló eszközök elégtelenség a problémák megoldásához. Az elemzők úgy vélték, hogy ha nem találjuk egy közpolitikai program kudarcának pontos okait, lefolyásának apodiktikus, azaz szükségszerű bizonyítékait, akkor érdemes eltérnünk az ún. „társadalom-mérnöki” elemzéstől, s elmozdulnunk a közös értelmezések és feltételek lehetőségeit és tendenciáit feltáró, ún. diszkurzív közpolitika-elemzés felé.

Szabó Márton, a diskurzuselemzés fő hazai képviselője, a közpolitikai programok megvalósításában és elemzésében négy fő irányvonalat különböztet meg:

„Az argumentatív elemzés azt vizsgálja, hogy a szereplők milyen érvekkel támasztják alá vagy cáfolják a közpolitikai intézkedéseket, hogyan érvelnek a legvalószínűbb igazságok mellett. A narratív közpolitika-elemzés azt, ahogyan a közpolitika szereplői egy időbeli lefolyás mentén értelmezik az eseményeket és ezek belső összefüggéseit. A kulturális közpolitika-vizsgálatok azt tárják fel, hogy milyen figyelembe vett kulturális körülmények itt a meghatározó keretek. Az etnográfiai közpolitikai elemzés a közpolitikai programok konkrét és egyedi vizsgálatát végzi el, középpontjában a jelentéssel. A négy irányzat közös törekvése megmutatni, hogy a közpolitikai programok megvalósításában döntő tényező a diskurzuskoalíció, amely az érintettek nyilvános vitáin és megbeszélésein formálódhat ki.”
(Szabó Márton [2012] p.7)

3.6 A közpolitikai kudarcok magyarországi jellemzői

Vass László *A Közpolitika és Magyarországi Környezete* c. tanulmányában (Vass [1999] pp.101-103) az ezredfordulón még csecsemőkorú, szignifikáns jeleket csak később felvonultató magyar közpolitika kudarc-képző jegyeit is görcső alá veszi. Az előzőekben megnevezett, általános okok mellett további negatív jellemzők is felismerhetőek, és kifejezetten a hazai közpolitikára érvényesek. Rövid összegzésként három fő jegy dominanciája tűnik ki.¹⁴

1. Egyensúlyzavar.

Magyarországon – és általában a pártállami totalitárius rendszerekből kilépő országokban, a közpolitikai szereplők között aránytalan dominanciával bír a politika. Emiatt a közpolitikai folyamatok koordinációja a korábbi parancsuralmi beidegződések szerint „kézi vezérlésű”, monolisztikus. Az ún. „kráciák” (demokrácia, bürokrácia, technokrácia, logokrácia) racionalitásokat testesítenek meg a politikai rendszerek működési folyamataiban, funkciótévesztésük ezért funkcióvesztéssel jár, vagyis szintén egyensúlyzavart okoz.

2. Testi hibás, hiányzik az utolsó szakasza: a közpolitikai folyamatok elkezdődnek, de soha nem futnak ki, nincs értékelő szakaszuk és lezárásuk.

A parancsuralmi beidegződésekre vezethető vissza az, hogy kizárólag a felülről lefelé modell működik, ami miatt általános a felelősség áthárítása, az állampolgárok lekicsinylése, a demokratikus kontroll teljes hiánya, és ebből következően, az

¹⁴ Vass utal arra, hogy ezen tanulmánya egy több éves kutatásra épül, aminek részleteiről a Sándor Péter és Vass László [1988] *Koalíciós Kormány – Miniszterelnöki Kormányzás* c. korábbi tanulmányban olvashatunk.

elszámoltathatóság és az átláthatóság követelményeinek való megfelelés még nyomokban sem fedezhető fel.

3. Önértékelési zavarokkal küzd, mert a domináns szereplőinek szakismeretei egyoldalúak, a különböző politikai és szakmai elemek között nincs közvetítés, a közigazgatási-jogi tudással rendelkezők általában lenézik a közgazdasági tudás szerepét és jelentőségét, nem értik az állampolgárok, az adófizetők felé közvetített politikusi és közszolgálati imázs jelentőségét.

Rugalmatlan, rutin-központú, jövedelmi és érdek-orientált szempontok alapján kontraszelektált, korszerű közgazdasági, szervezeti-vezetési tudás nélküli mind a végrehajtó bürokrácia, mind a „megélhetési politikus”-réteg. A közpolitikai szereplők azonosítása és identitása egyaránt zavaros, az érdekegyeztetések ennél fogva formálisak és átpolitizáltak, vagy egyéb személyes, üzleti kapcsolatok uralják.

Vass 1999-ben gyógyulási esélyeket is latolgat – ma, 15 évvel később, felemás megállapításokat tehetünk ezekre vonatkozóan. A generációs mechanizmus valóban megszüntet, vagy legalábbis halványít több negatív beidegződést, és az ország gazdaságpolitikai érdekei is kikényszerítették a modernizációs változásokat mind a döntéshozó politika, mind a végrehajtó bürokrácia vonatkozásában. Időközben a sok szempontból elmarasztalt menedzsment irányzatok mégiscsak felfrissítették és bővítették a gazdasági versenyben használatos hatékonysági, eredményességi mutatókat, az NPM eszköztára mintegy beolajozta a rozsdásan nyikorgó pártállami bürokrácia működését. A választások négy éves ciklusa és a közigazgatási-közpolitikai programok, reformok alkotásának és végrehajtásának ciklusa azonban továbbra is fázis-eltolódásban van, s ez a reformok fragmentáltságát fenntartja. Az elszámoltathatóság, átláthatóság javítására tett számos kísérlet, törekvés ellenére, a reformok, programok visszacsatolása is esetleges, hiányos, töredékes: a továbbra is egyensúlyzavaros, szerep-tévesztéses politika és bürokrácia nem érdekelt eléggé, mi több, ellenérdekelt a programok valódi és nyilvános értékelésében.

Gajduschek György és Hajnal György *Közpolitika – A Gyakorlat Elmélete és az Elmélet Gyakorlata* munkájából [2010] számomra ebből a szempontból egyik leginkább tanulságos és újszerű az I. rész 4. fejezete, amely *A közpolitika és a magyar kormányzati gyakorlat* címet viseli. A szerzők ebben a fejezetben egyfelől példákkal illusztrálva bemutatják, hogy mik a jogias szemléletű közpolitika-csinálás rákfenéi, amelyek miatt valójában nem is beszélhetünk valódi közpolitikáról. Újszerű, ahogyan nem pusztán demarkációs vonalat húznak a két szemlélet és a jellemző jegyek közé, hanem egy már

időben lezajlott felismerésről tesznek bizonyosságot, mégpedig arról, hogy Magyarországon ismerik a két szemléletet, s azok élesen eltérő jegyeit is, azonban, a két pólus közti különbségeket oly módon hidalják át, hogy ún. „jogias közpolitikát” művelnek. Ami pedig, egyfajta fából vaskarikaként, éppen hogy kioltja a két szemlélet közti különbségből következő megújuló cselekvési formák és minták meggyökeresedésének még a lehetőségét is.

„A magyar minisztériumok apparátusai általában úgy készítik elő a döntéseket, hogy már csak a kész jogszabálytervezetek jutnak a politikai döntéshozók elé, vagyis nem történik meg egy, az általános célokat legalább nagy vonalaiban tisztázó egyeztetés. S bár a jogalkotásról szóló törvény előírja, hogy a törvénytervezeteknek előbb a koncepcióját (fő vonalait, céljait, szerepét) kell megtárgyalni, gyakran a politikai döntéshozók [...] már csak a kész jogszabálytervezetekkel találkoznak [...] ez pedig elfedi a jogszabályoknak a politika döntéshozó számára lényeges tartamát: azt, hogy hogyan fogják ezek a társadalmi valóságot befolyásolni? [...] A magyar közigazgatás jogias jellegéből következik, hogy a közpolitikai (közpolitikai folyamatokhoz értő, azt hatékonyan menedzselni képes) szakemberek szinte teljességgel hiányoznak. Közpolitikai, de gyakran az adott szakterülethez értő szakértők helyett jogászokat találunk, akik hosszabb ideje dolgozván az adott területen, a specialista szakember szerepét töltik be. Ugyanakkor, mivel a kormányzati döntéshozatal nem közpolitika-alkotási, hanem jogalkotási folyamatként fogják fel, ugyanezen jogászok szakértők töltik be a generalista közpolitikai szakemberek helyét is. Összegezve, úgy tűnik, hogy a jogias szemlélet - talán elkerülhetetlenül – összekeveri a szerepeket, és senki nem képes valódi feladatait ellátni, sőt, bizonyos értelemben, megcserelődnek a szerepek. A politikus helyett szakértők jelölik ki, jobbra öntudatlanul, a célokat. A politikusok a célok, a fő irányok meghatározása helyett eszközökön és jogi formulákon vitatkoznak. A társadalmi problématerület szakértői helyett jobbra jogászokat találunk – vagy rosszabb esetben a szakértők szövegeznek jogszabályt. Így aztán szinte lehetetlen a társadalmi folyamatok ismeretén alapuló, a problémákat viszonylag adekvátan kezelni képes közpolitikákat kialakítani.” (Gajdushek & Hajnal [2010] p.56)

A fenti idézetben megfogalmazott gondolatok újszerűségét abban látom, hogy egészen konkrétan rámutat a kudarcos magyar közpolitika egyik gyökérproblémájára. Vagyis, az identifikációs zavarokra, a szereptévesztésekre, s arra, hogy miközben van szellemi erőforrás, van tudáskapacitás, valójában mindenki rossz helyen van, és így eleve lehetetlen, már az első lépéstől, a közpolitikai probléma beazonosításával kezdődően, lépésenként végigvinni egy közpolitikai folyamatot. Azaz, amennyiben a közpolitika a kormányzat cselekvése,¹⁵ úgy félő, hogy ebben az állandósult szereptévesztésben lehetetlen eredményesen, hatékonyan és hatásosan kormányozni, vagyis a kormányzat impotenciára van kárhozthatva.

15 Lásd a korábbiakban felemlített közpolitika-fogalom meghatározásokat.

A szereptévesztésekre vonatkozó megállapítást az oktatáspolitikában is igazoltnak láthatjuk: a későbbiekben a kormányzatok oktatáspolitikai beavatkozásai, programjai konkrét bemutatásakor. Ennek egyfelől hitelt adhatnak a közoktatást folyamatosan rosszul teljesítő, diszfunkcionális ágazatként bemutató választási kormányprogramok, amelyek, pártpolitikai ideológiától függetlenül ígérnek azt a választóknak, hogy rendet tesznek a közoktatásban, illetve általában, az oktatás területén.¹⁶

¹⁶ Itt érdemes megjegyezni, hogy oktatás címszó alatt változóan érthetjük a közoktatás, a felsőoktatás, a felnőttképzést és a szakképzést együttesen, illetve a teljes populációt érintő közoktatást.

4 A RENDSZERVÁLTÁS UTÁNI MAGYAR KÖZIGAZGATÁSRÓL

A közigazgatás és a közigazgatás-tudomány kialakulásának, történetének, elméletének bemutatására még egy dióhéjnyi terjedelemben sem vállalkozom. Nálam messzemenőig professzionálisabb és autentikusabb szerző (Lőrincz [2007] pp.377-392) is csak, ahogy ő maga fogalmaz „jelentős torzulással” tudta ezt megtenni. Lőrincz Lajos elegáns és nagyívű áttekintésének erénye azonban éppen az, hogy a közigazgatás egzisztenciális okát, a fenomén szubsztanciális jegyeit ragadja meg. Először is kiemeli, hogy nem magától értetődő a közigazgatás létrejötte. Fejlett társadalmak nem rendelkeznek közigazgatással addig, amíg a társadalom igazgatására tett erőfeszítések egyéni érdekeket szolgálnak. Ez tehát azt jelenti, hogy a közigazgatás ott kezdődik, amikor a közügyek és a magánügyek jól megkülönböztethetően szétválnak, s a közügyek a társadalom minden szintjén magasabb rendűnek minősíttetnek, mint a magánügyek. Számomra ebből egyértelműen következik, hogy az az állam, vagy kultúra, amely ebben az értelmezési keretben jön létre és működik, kiemelt figyelmet fordít arra, hogy az irányító szerepeket olyan magasan képzett vezetők töltsék be, akik képesek az egész társadalmat átfogó közösségi munka és értékteremtés megszervezése révén az állam népessége szükségleteinek biztosítására. Ez az elvárás teszi szükségessé a közigazgatás második fő jegyének létrejöttét: a hierarchikus igazgatási, kormányzási struktúra kialakítását.

Ezen a gyökér-ponton le is ragadok, ugyanis benyomásom az elvégzett vizsgálódások, jelentékeny közigazgatási tapasztalat és némi politikai szerepvállalás után azt sejtetik velem, hogy a rendszerváltás után éppen ez, a közügyek és a magánügyek világos elkülönülése terén következett be egyfajta „elhomályosodás”. A közbeszéd, a média ezt igen egyszerűen így fogalmazza meg: politikusaink megélhetési politikusok, amely kijelentés valójában azt mondja, hogy a politikus közérdekkel fedi el a magánérdekét. A 20. század vége modern kormányzati modelljeinek megjelenése a magyar közigazgatásban – és általában a pártállami zártságból kilépő szovjet-blokk országokban, mértéktelen korrupciót hozott magával.

A továbbiakban a közigazgatás deskripciójából a dolgozat feladatának megfelelően válogatok, így mindenképpen fontos pár szóban kitérni a „jogias” szemléletű közigazgatás, valamint a menedzseriális szemléletű közigazgatás történelmi-fogalmi eredőire, vagyis az európai kontinentális és az angolszász modellre.

4.1 A modern közigazgatás: az európai kontinentális és az angolszász modell¹⁷

4.1.1 Az európai kontinentális modell

Az európai kontinensen – főleg a német és francia utat követve - a modern közigazgatás Montesquieu államelméletének alapján épül fel. Montesquieu szerint a közigazgatás hatalmi beállítódását, amelyen addig szabad belátást és jogi kötetlenséget értettek, meg kell szüntetni, és a közigazgatást is alá kell vetni a törvény uralmának. Ezen az ideológiai alapon született meg a közjog új ága, a közigazgatási jog, amelyre pedig a jogállam eszméje és gyakorlata épül. A jogállamiság eszméjében a jog nem pusztán eszköze a közigazgatás működésének, hanem célja is.

A kontinentális jogállam követelményei:

- a közigazgatás a törvény uralma alatt álljon, és jogot ne sértsen,
- az állampolgárok közigazgatási alanyi jogait független, különálló bíróság biztosítsa (közigazgatási bíróság),
- a közigazgatás és az igazságszolgáltatás közti hatásköri összeütközések elbírálására független hatáskörű bíróság alakuljon.

Ebben a jogállami szemléletben a köztisztviselők akkor, és - az erősen korlátozott, kicsiny mértékű diszkrecionalitás mellett; - úgy cselekszenek, ha és ahogyan ezt a jogi szabályozás engedi. A jogállam eredeti felfogása szerint a köztisztviselő maga is csak jogalkalmazóként viselkedhet, ő maga jogszabályt nem alkothat.

Az ipari társadalmak gazdasági-társadalmi folyamatai a közigazgatástól a hagyományos, belső rendfenntartó és külső védelmi feladatainak ellátása mellett egyre több új feladat ellátását várta el: pl. a tömegközlekedés biztosítása, a közegészségügyi rendszer kiépítése, a lakhatás, az iskola, a szociális ellátás stb. Az új feladatok ellátáshoz nem volt már elég a felhatalmazás és a felhatalmazás alapján történő kényszerítés, szankcionálás. A fentebb említett feladatok olyan közszolgáltatások, amelyekhez a közigazgatási felhatalmazás mellett speciális szakértelem kell. Ez a speciális szakértelem éppen komplexitásában újszerű, hiszen különböző önálló szak- és tudományterületeket együttesen hoz mozgásba.

Ilyenek: az adott feladat tartalmának megfelelő szakismeret; a gazdasági lehetőségek és kapacitások ismerete; a politikai körülmények, mint kontextuális ismeretek; a szervezeti

¹⁷ A fejezetben témámra fókuszálva, a közigazgatásról szóló irodalom több jelentős munkájában olvasottakra építetek, mely munkák elsősorban: Stillman [1994] Közigazgatás; Coombes és Verheijen [1997] Közigazgatási reformok Keleten és Nyugaton - összehasonlító tanulmányok; Vass [1998] Az új közmenedzsment és a közigazgatás korszerűsítése; Gulyás Gyula és Jenei György [2002] Összehasonlító közpolitika; Lőrincz [2007] Közigazgatás-tudományi antológia; Gellén Márton [2013] Állam és közigazgatás új szerepben – Közigazgatási reformok és az államszerep változásai.

és vezetői kompetenciák; érdekegyeztető technikák ismerete és használata; valamint a technikai feltételek ismerete.

Jól látható, hogy amennyiben a végrehajtó hatalom továbbra is csak jogalkalmazó lenne, úgy nem tudná a fentebb sorolt társadalmi igényeket gyorsan és hatékonyan kiszolgálni, ezért meg kellett adni a jogszabály alkotási jogot is.

Az állami közszolgáltatási feladatok azonban olyan tempóban szaporodtak és színesedtek, hogy a jogszabályok áttekinthetetlen dzsungelé jött létre. A generális klauzúrák is megszorodtak, melyek lehetővé tették, hogy a köztisztviselő mérlegeljen és méltányosságot gyakoroljon. Ez a mindennapi ügyintézési gyakorlatot olyan egyedivé tette, amely már nem volt közvetlenül és egyértelműen levezethető a jogszabályokból.

Mindez egyszerre hozta magával a jogszabályok devalvációját és inflációját; a bürokrácia túlhatalmát; és az állampolgár jogbiztonságának megingását.

Ezzel párhuzamosan egyre nagyobb tere nyílt a politikának arra, hogy a jogszabályokat saját szándékai szerint változtatgassa.

Lassan skizofrén helyzet állt elő: az állampolgárok elvárták a közigazgatástól ügyeik gyors és szakszerű intézését, ez a kíváncsi azonban megingatta a közigazgatástól elvárt egyéb igények érvényre jutását, amilyen pl. a szilárdság, kiszámíthatóság és jogbiztonság. A köztisztviselő tehát legyen gyors, de gyorsasága ne menjen a közigazgatástól elvárt klasszikus erények rovására. A jogsértés vádjától való félelem a köztisztviselőt sokszor passzivitásra vagy ügyek halogatására, kifogások keresésére és azok felesleges dokumentálására kényszerítették akkor is, ha a gyors és hatékony ügyintézés követelményét támasztották vele szemben.

Magyarországon a rendszerváltás utáni időszakban, a jogállam kiépítése során számos esetben került a köztisztviselő olyan helyzetbe munkája során, amelyre nem talált irányadó jogszabályt. A társadalom szándékos akadályoztatásnak, passzivitásnak élte meg, amikor a köztisztviselő nem intézkedett; holott éppen hallgatásával járt el a jogállam szellemében: nem volt felhatalmazása a cselekvésre. A generalista jogalkotás pedig olyankor is túl tág teret adott a jogalkalmazó köztisztviselőnek, amikor azzal kellő szakismeret illetve a feladat megoldásához szükséges valóságos, konkrét mozgástér nem állt rendelkezésére (pl. nem tudott elegendő és ellenőrzött bizonyítékot szerezni egy ügy

lezárásához, vagy nem talált megfelelő hatáskörrel eljáró szervet az adott probléma intézéséhez, vagy, egyszerűen nem merte felvállalni a döntés ódiumát).¹⁸

4.1.2 A modern közigazgatás angolszász modellje

Ez a változat gyökeresen eltér az európai kontinentális modelltől. Angliában nem alakult ki önálló közigazgatási jog. A parlament magának tartott meg minden hatalmat. A törvény nemcsak általánosságokat tartalmazott, hanem kitért a végrehajtás részleteire és a konkrét ügyekre is. A parlament tehát legfőbb közigazgatási hatóságként funkcionálva, törvényeket hozott az egyes települések konkrét ügyeiben is. Így nem alakult ki a közigazgatás központi állami szervei, a területi és a helyi igazgatás közti munkamegosztás, nem jöttek létre közép- és felsőfokú kormányzervek hatósági jogokkal, valamint a hivatásos, jogi végzettség által dominált közzszolgálat sem született meg.

A kontinentális értelemben vett jogállam (Rechtsstaat) fogalma nem ismert, és a jog uralmára vonatkozó angolszász felfogás (Rule of Law) is csak a parlament által írott jogot, továbbá a szokásjogot ismerte el jogforrásként. Ebben a felfogásban a közzszolgáltatásnak nincs külön jogrendje, a közzszolgáltatás ugyanolyan tevékenység, mint a magánvállalkozás. Egységes jogszabályozás vonatkozik rájuk és a köztisztviségviselő tevékenysége, a közzszolgáltatás alapvetően ügyintézészt jelent, a közalkalmazott pedig ugyanolyan jogi státuszban van, mint a magánvállalkozás alkalmazottja.

A 19. század társadalmi átalakulásai - amelyek ugyanúgy a hagyományos, belső rendfenntartó és külső védelmi feladatainak ellátása mellett jelentkeztek, mint a kontinentális Európában pl. a tömegközlekedés biztosítása, a közegészségügyi rendszer kiépítése, a lakhatás, az iskola, a szociális ellátás stb. -, nyomán a parlament már nem volt képes minden kormányzati ügyben maga dönteni. Hatásköre átruházása révén létrehozta a közigazgatást, központi és helyi szinteken olyan hatóságokat, amelyek már nem a parlament döntéseinek technikai végrehajtói, hanem önállóak. Az önállóság pedig végül olyan méretűvé vált, ami a kontinentális Európában elképzelhetetlen lett volna: maga az angol közigazgatás alkotta meg a közigazgatási jogot, s nem a rajta kívüli – a fölötte álló – parlament.

¹⁸ Jenei György, Müller György, Vass László, Pesti Sándor, Gajduscheck György, Hajnal György elemzéseiben számos utalást találunk a dolgozatíró ezen a téren szerzett államigazgatási tapasztalatainak megerősítésére.

Az angol közigazgatási jog tehát nem a jogállam eszméjének fenntartása jegyében születik meg, hanem a konkrét ügyintézés igénye hívta életre. S vele párhuzamosan bővül az ügyintézők köre, a hatóságok alkalmazottai, akik már eredendően azért válnak ügyintézőkké, mert szakmai tudásukkal, rátermettségükkel jól vitték a lakosság ügyeit. Az így kiépülő hivatásos köztisztviselők rendszerben a pozíciók a szaktudáson és a közigazgatási tapasztalaton alapultak, s már igen korán kialakul az is, hogy a karrier-útnak szerves részei a képzések, továbbképzési rendszer és a folyamatos vizsgák.

Az Egyesült Államok tagállamainak többsége az angol fejlődési mintát követve, az egységes jogi szemléletbe ágyazta a közszolgáltatásokat. A közszolgáltatásban azonban egészen a 19. század végéig olyan zsákmányrendszer (spoil system) működött, amelyben a politikai választások eredményének függvényében, négyévenként újraosztották a köztisztviselői állásokat. Ebben az újraosztásban csak a politikai pártállás számított, a szakértelem nem. Így a politikai támogatásért szakképzettség nélküli embereknek juttattak állásokat. Ennek következtében az állomány felduzzadt, kezelhetetlenné vált. Több központi intézkedés nyomán végül a 19. század húszas éveire jött létre a törvények által szabályozott, szakértelmen alapuló közszolgáltatási szektor.

Az Egyesült Államokban is prioritást kapott az eredményesség követelményének teljesítése. Ennek nyomán a közszolgáltatást elsősorban menedzser feladatnak, szervezeti-technikai jellegű tevékenységnek tekintik, és a közigazgatási jogot csak formai mozzanatnak tartják. Hogy ez így alakult, annak háttere az, hogy a sikeres magánvállalkozások a századfordulóra az Egyesült Államokat a gazdaságosság és az eredményesség etalonjává tették. A magánvállalkozások sikere a taylorizmusnak volt köszönhető, amely a nagy gazdasági szervezetek vezetését tudománnyá emelte. Az USA számára ezért kézenfekvő volt az, hogy a magánvállalkozások gazdaságos és eredményes eljárásait és szervezeti megoldásait kell alkalmazni a közszolgáltatások megszervezésében is. Ehhez az eredményességi elvárást kellett a fő helyre állítani, s nem a jogszerűséget. A jogszerűség itt eszköz, amely nem válhat a közszolgáltatási tevékenység öncéljává, de, meglehetősen erős követelmény is egyúttal, mégpedig azért, hogy ne csússzanak a korrupció csapdájába. Vagyis, a technokrácia és logokrácia vívmányai megelőzik a bürokráciát – és, a dolgozatíró benyomása az, hogy a demokráciának sem ártottak. A bürokrácia itt eszköztár a sikeres működésben: pontosan fordítva a kontinentális viszonyokkal szemben, ahol a technokrácia és logokrácia az eszköztár a bürokrácia számára. A pártállami rendszerből a jogállamiság és a népképviselői demokrácia felé tartó átmenet országainak bürokráciája, a történelmi

hagyományok és attitűdök nyomán, nem feltétlenül járul hozzá sem a jogállamiság elveinek érvényesüléséhez, sem a demokrácia működtetéséhez – erre már utaltunk, de a következőkben a bürokrácia szerepének részletesebb bemutatására is sor kerül, mind általában a rendszerváltás után újjá alakult közigazgatás, mind az azon belül működő oktatási igazgatás oldaláról.

4.2 Állam és bürokrácia

A gazdasági monopóliumok vagy a magánszféra más szervezeteinek, intézményeinek igazgatását ellátó szervezeteket bürokratikus szervezeteknek nevezzük, ám az állam és a bürokrácia összefüggéseinek vizsgálatakor ezekkel a formákkal nem foglalkozunk. A közigazgatás kialakulásának egymástól merőben eltérő, előzőekben bemutatott útjai alapján, ugyanakkor azonban kifejezetten indokolt Gajdusчек György [2000] felvetése arra vonatkozóan, hogy miért éppen a bürokrácia, a bürokratikus szervezet az a szervezeti forma, amely kitüntetett szerepet kapott a köz igazgatásában.

A bürokrácia szó alatt az állami feladatok végrehajtására létrehozott és hivatott szervezeteket értjük, melyek kinevezett hivatalnokokból álló hierarchikus rendszert alkotnak. A bürokrácia a politikai akarat implementációján kívül részt vesz politikai döntések előkészítésében is. Munkája során végül a politikai célokat állami célokká transzformálja.

A 20. század bürokrácia-felfogására Max Weber elmélete hatott leginkább

4.2.1 A bürokrácia Weber-i fogalma

Max Weber újszerű aspektusa emelte középpontba a bürokrácia kérdését. Weber kifejti, hogy a nyugati társadalmak történetében egy sajátos racionalizálási folyamat megy végbe. Ez azt jelenti, hogy emberi társadalomban az ösztönös, szokásokra és hagyományokra épülő kultúrát a tudatos cselekvések szabályai és eljárásai váltják fel. Valójában ez az elidegenedési tapasztalat (Marx [1884] pp.12-46), az ismeretek és tevékenységek növekvő differenciálódása a felaprózódás veszélyét hordozza, s a különböző eljárások, technológiák alkalmazói számára az átfogóbb tudás megszerzése egyébként is feleslegessé válik. Ugyanakkor a racionalizálódásnak nincs objektív tartalma, amelynek alapján előrehaladásának történelmi célját, vagy „menetrendjét” prognosztizálni lehetne. Weber *A Protestáns Etika és a Kapitalizmus Szelleme* c. művében kifejti, hogy az életet a legkülönbözőbb szempontok szerint és a legkülönbözőbb irányokban lehet racionalizálni. A racionalizálás azonban olyan sajátos történelmi fogalom, mely ellentétek egész világát zárja magába. Míg tehát a racionalizálás egyfelől az embert „feloldja a varázslat alól”,

demisztifikálja az életet, s lerombolja a hagyományos értékeket, addig másfelől nem segíti elő új értékrendek kialakulását – nem is hordja magában annak lehetőségét –, ezáltal eszköz jellegűvé fokozza le az életet, s a társadalomban az irracionalitás irányába vivő hatásokat erősít fel. Weber érzékeli, hogy a racionalizáció gyökere ambivalens módon irracionális, s ha elvesztik az emberek az istenekben, a hagyományos értékekben való hitüket (ebben az értelemben a hit maga az irracionalitás), akkor hitük tárgya a racionalitás lesz, vagyis a ráció mindenhatóságában hisznek majd.

Weber megkülönbözteti a formális racionalitást, ami az eszközök megfelelő voltát, pontosságát jelenti, a materiális racionalitástól, ami a különböző célok és értékek megvalósítását jelenti. A formális racionalitás érvényesülése Weber szerint önmagában nem garantálja a materiális racionalitás megvalósulását. A racionalizálódás történeti folyamata tehát a formális racionalitás kiteljesedése anélkül, hogy a társadalmi lét a maga konkrétságában, a maga valóságában racionálisabbá válna.

Ez a kis filozófiai kitérő Weber racionalitásról és a racionalizálódásról alkotott elképzeléseiről azért fontos, mert ez teszi érthetővé az uralom ideáltípusaira vonatkozó gondolatmenetét is. Weber különbséget tesz a hatalom és az uralom között. Az uralom legitim hatalom, vagyis az alávetettek – bizonyos mértékig – elfogadják a hatalom tényét, s hajlandóak önként teljesíteni az uralmat gyakorlók parancsait, mert hisznek abban, hogy az uralmon lévőknek joga van a parancsolásra. Az uralom különböző típusait éppen az alapján lehet elkülöníteni, hogy az alattvalók miért fogadják el a hatalom tényét, vagyis miben hisznek.

Az uralomnak eszerint az elképzelés szerint három ideáltípusa létezik: a tradicionális uralom, melyet a hagyományokba vetett hit; a karizmatikus uralom, amit az embereknek a karizmatikus vezető nem mindennapi képességébe vetett hite; és a legális-racionális uralom, melyet az uralom gyakorolhatóságának helyes szabályok szerinti művelése, az ebbe vetett hit legitimál. Jól érzékelhető, hogy a történelmi előrehaladás a modern ember hitét a legális-racionális uralomba helyezte. Weber ezek után azt állítja, hogy minden uralmi típusnak megfelel egy sajátos uralmi szervezet. A bürokrácia pedig nem más, mint a modern legális-racionális uralomhoz kapcsolódó szervezet.

A racionális bürokrácia ideáltípusa szerint működik egy szervezet akkor, ha feladatait gyorsan, pontosan, kiszámíthatóan, „üzemszerűen” végzi. Éppen ez a képességük teszi őket a modern társadalmak számára jól használhatóvá, hiszen a társadalmak komplexitása olyan mennyiségű igazgatási feladatokat jelent, amit csak a gyors, pontos, üzemszerűen működő bürokratikus szervezet tud ellátni. Már Weber is látta azonban azt, hogy nem

minden bürokratikus szervezet felel meg az ideáltípusnak, avagy rossz hatásfokkal működik. Továbbá, alapvető korlátja, hogy csak a formális racionalitás keretén belüli feladatokat tudja menedzselni. Politikai döntéseket igénylő állami funkciók ellátására az utasítás-elven dolgozó hivatalnokok nem alkalmasak.

Weber a bürokratikus szervezet meghatározó jegyeit – elveit – összefoglalóan leírta ([1987] pp. 225-228). Ezekből a legfontosabbak az alábbiak:

a) A személytelenség elve. Ennek lényege, hogy a hivatalnok „harag és elfogultság nélkül” végzi feladatát. A rá nézve kötelező jogszabályokban és eljárásrendekben foglaltak és utasítások szerint végrehajtja a rábízott feladatot – ebben egyéni érzelmei, egyéni értékrendje nem befolyásolhatja. A személytelenség az egyén szintjén alapozza meg a többi szervezeti jellemző (pl. a szabályokban foglaltaknak és az utasításoknak való feltétlen engedelmesség) érvényesülését.

b) A hierarchia elve. Ez alatt Weber az ún. lineáris szervezeteket általánosan jellemző szigorú alá- és fölérendeltségi viszonyokat értette. Ezek szerint a hivatalnok felettesének utasításait köteles végrehajtani, beosztottjának pedig utasítást adhat. Mindenkinek csak egy közvetlen felettese van. Weber ugyanakkor azt is hangsúlyozza, hogy az igazgatási szervezet mindenkor alá van vetve - weberi szóhasználatnál élve - az Úrnak (Herr, Herrschaft - uralom). Az Úr a közigazgatásban a politikai vezető, egy vállalkozás esetében a tulajdonos, stb. Az Úrral szemben nem állnak fenn a hivatalnokot jellemző elvárások (engedelmesség, szakismeret), s ez nem véletlen. Az Úr feladata a végső célok, irányok meghatározása, illetve, modern kifejezéssel élve: a stratégia-alkotás. A végrehajtásról való gondoskodás, a stratégiai döntések megvalósításának szervezése pedig az igazgatás – a beosztott tisztviselők – feladata. Az igazgatás annyiban nevezhető sikeresnek, eredményesnek, amennyiben képes megtalálni a célok elérésének legjobb eszközeit. Ez alapvető feltétele ugyanis a sikeres végrehajtásnak. A bürokrácia éppen ebben bizonyult különösen hatékonnak, jelentős részben éppen azért, mert sikerült az önálló célképzést (az tehát, hogy az egyes egyének, szervezeti egységek a szervezet egészén belül, saját - érdekeik, vagy értékrendjük által indukált - céljaikat kövessék) kiküszöbölni. Ez azonban azt is jelenti, hogy a célokat magán a bürokratikus szervezeten kívül kell meghatározni.

c) A szakszerűség elve. Ez a szakosodást, a hatáskörökbe foglalt munkamegosztást és a szakszerűséget jelenti. A munkamegosztás hatékonyságot növelő hatása a céhes ipart

felváltó manufaktúra megjelenése óta közismert a munkaszervezők előtt. A munkamegosztás a bürokratikus szervezet esetében azt jelenti, hogy egy-egy szakterülettel egy-egy szervezeti egység (osztály, csoport, ügyintéző) foglalkozik. A specializációból eleve következik, hogy a munkavégzéshez megfelelő szakképzettség kell. A szakszerűséghez való ragaszkodás az egyik alapja annak, hogy az igazgatásban „sine ira et studio” kell dolgozni; egyéni érzelmeknek nincs helye.

d) A szabályok elve. A hivatali szervezet munkájának beszabályozottsága Webernél nagy hangsúlyt kap. Érvényesül ez a szervezeten belül (belső szabályok), de a szervezet-környezet viszonyban is. Különösen fontos ez a politikai illetve állami szférában működő szervezetek esetében, ahol a szabályok jórészt jogszabályi formában jelennek meg, ami a jogállamisággal azonosítható. A hierarchia mellett a szabályok nagy szerepe a bürokratikus szervezet két talán legfontosabb megkülönböztető ismérve.

e) Az aktaszerűség elve. Ennek lényege, hogy az eljárási cselekményeket, az eljárás során szerzett információkat, a hozott határozatokat írásos formában (irat, akta) rögzítik, hosszabb ideig tárolják, és biztosítják visszakereshetőségét.

4.2.2 *A weberi modell kritikája*

A 30-as évek végén lépett fel Robert K. Merton¹⁹ a bürokrácia diszfunkcionalitására vonatkozóan azzal a felismeréssel, hogy a bürokratikus szervezet tagjaiban misztifikálják a személytelen szabályokat s ez a sajátos érzelmi függőség a cselekvések ritualizációjához – „paragrafusmajmoláshoz” – vezet. Merton a szervilis engedelmesség okait kutatva figyelte fel erre a jelenségre.

Az 1950-es évek bürokrácia-kutatásai középpontjába egyre inkább az a probléma került, hogy a diszfunkcionális működés hogyan hat vissza a szervezetre. Alvin Gouldner [1954] úgy találta, hogy a személytelen előírások egyfelől oldják az ellenőrzés okozta feszültségeket, de mégis, önmagukban is feszültségeket generálnak: így válik egymást gerjesztő ördögi körré a bürokrácia hierarchiájában a cselekvések ellenőrzése és fejlesztése.

Michael Croizer [1980] odáig jutott a weberi modell kritikájában, hogy szerinte az maga a diszfunkcionalitás: a környezethez való viszonyának legfontosabb jellemzője, hogy képtelen korrigálni saját működését az elkövetett hibákhoz képest.

¹⁹ Merton [1980] Társadalomelmélet és Társadalmi Struktúra. (Eredetileg publikálva: 1957, a bürokráciára vonatkozó részek cikk formájában a 40-es években kerültek publikálásra.)

A rendszerváltás utáni magyar közigazgatás, és a benne integráltan létező oktatási rendszernek két fő problémával kellett szembenéznie: egyik, hogy a vasfüggöny mögött ugyan “rabságban tartott”, de mégis védett társadalom igazgatásának mechanikus formái nem vihetők át a “szabadság világába”, mert az új piaci mechanizmusok egy sokkal nagyobb hatásfokkal, sokkal profibban működő, rendkívül gyors és adaptív igazgatási rendszert kívánnak meg. Ennek az új igazgatási struktúrának meg kell tudnia birkózni olyan társadalmi változásokkal, amelyek a növekvő munkanélküliség, társadalmi egyenlőtlenség miatt nem maradnak a szociális alrendszeren belül, hanem ráterhelődnek az oktatási rendszerre. Ki kellett találni azt az igazgatási struktúrát és azokat a hatékony igazgatási módszereket, amelyek révén az oktatási javakhoz való hozzáférés esélyei az ország minden pontján, a gazdasági-szociális hátrányokkal érintett területeken is garantálhatóak. Ez a “kitalálási folyamat” azonban egyúttal politikai-gazdasági érdekeket és hatalmi törekvéseket is dinamizál, amelyeket koordinálni, csillapítani és kielégíteni egyszerre kell. Nem csak nagyobb hatásfokkal történő működésre, hanem jól artikulált célokra, pontosan kijelölt hatáskörökre is szükség van ahhoz, hogy a mind több érdekelt, a mind több szereplő és aktor képes legyen együttműködni. Ha ugyanis ez nem történik meg, a tisztázatlan célok és hatáskörök zavaros szerepfelfogásokat indukálnak, felerősítik a hatalmi harcokat. Ezek a körülmények pedig koncepciótlan és strukturálatlan működést, kapkodó, félbe maradt programokat, hatástalan reformokat szülnek. Az így előálló helyzet rosszul irányítható és egyre nehezebben befolyásolható, sőt, extrém esetben, visszafordíthatatlan társadalmi folyamatokat hozhat létre. A magyar oktatási rendszerben például olyan mértékű szelektivitást, ami alapján az iskola társadalmi hátrányokat újratermelő intézménnyé válik. Márpedig, amint ezt közgazdászok forintra váltható elemzései bizonyítják, egy ilyen iskolarendszer fenntartása súlyos gazdasági hátrányokat jelent az ország számára: nem egyszerűen csak sokba kerül, de hosszú távon hozzájárul egy ország stagnálásához, majd leépüléséhez.

Valójában nem a bürokráciáról való elméleti kiútkeresés vált sürgetővé, sokkal inkább az egzisztáló modell napi működtetésének konkrét, alapvetően szemléleti alapjának megváltoztatása. Egy biztatóbb jövőkép reményében érdemes a múltban még Webernél is távolabbra tekintenünk. G. F. W. Hegel *A Jogfilozófia Alapvonalai* [1983] c. munkájában kifejti, hogy a bürokráciának az állampolgárokhoz való viszonya erkölcsi természetű kell legyen, s ennek a viszonynak két aspektusa van: az állampolgárok bizalma és a bürokrácia patriotizmusa. Hegel bürokráciaelméletében a „bizalom” és a „politikai érzület” töltötte be azt a szerepet, amit Webernél később a legitimáció fog. Napjainkban,

az új identitását és szerepét kereső bürokrácia számára javasolható e két jelentős európai gondolkodó fejtegetéseinek együttes megfontolása.

A bürokráciának tehát egyfajta erkölcsi érzületre épülő identitása kell legyen ahhoz, hogy tudja a szerepét. Ha tudja, akkor pedig ez legyen számára a közszolgálatban mai napig is létező, a munkaviszony létesítésekor kötelezően letett közszolgálati esküje valódi tartalma. A bürokrata a szerepét akkor tudhatja, ha ismeri és érti a másik felet, akihez képest az ő szerepe létezik, azaz ha érti azt, akivel a cselekvés során viszonyban áll. „Aki megértő, - mondja Hegelre rímelve Gadamer - az nem érintetlen szembenállóként tud és ítél, „hanem egy sajátos hozzátartozás viszonyában állóként, mely összeköti a másikkal, úgyszólván vele együtt érintve, vele együtt gondolkodik [...]. A belátás itt tulajdonságot jelent. Belátónak nevezzük azt, aki méltányos módon, helyesen ítél. Tehát aki belátó, az kész arra, hogy a másik sajátos helyzetét helyesen engedje érvényesülni, s ezért legtöbbször elnézésre és megbocsátásra is hajlamos” (Gadamer [1984] p.228). Ezen a ponton pedig az állam új szerepének a filozófia, a politológia és a szociológia általi újragondolásához érkeztünk. Csábító a gondolati út, de egyúttal olyan nagy és jelentékeny is, hogy a dolgozatíró sem a jelen dolgozat kereteit, sem felkészültségét nem látja megfelelőnek ahhoz, hogy ezen most tovább vezesse az olvasót.

4.2.3 A bürokrácia és a politikai rendszer viszonya, kölcsönhatása

A bürokrácia szerepfelfogásához kapcsolódik az a kérdés is, hogy a bürokrácia milyen helyet foglal el a társadalmi érdekek struktúrájában. A modern politikai rendszerek egyik lényeges funkciója, hogy a társadalmi erőforrások elosztásakor létrejövő érdekkonfliktusokat politikai konfliktusokká alakítja, megragadva így a különböző egyéni és csoportérdekeket. Van-e a bürokráciának önérdeke?

Kinek az érdekét szolgálja a bürokrácia? – a kérdést először Marx tette fel. Szerinte az állam – s azzal a bürokrácia – a gazdasági hatalom birtokában lévő uralkodó osztály érdekeit szolgálja. Ez a vélekedés azonban feltételezi, hogy létezik egységes uralkodó osztály, összehangolt, egységes érdekekkel. Az is nehezen hihető, hogy a bürokráciának egyáltalán ne volnának saját érdekei. Nyilvánvalóan vannak. A bürokrata fő érdeke például, hogy hivatalát s az azzal járó privilégiumokat (pl. teljesítménytől független meghatározott fizetés, pusztán szolgálati idő alapján való előrelépés a hivatali ranglétrán stb.) megtarthassa. Ehhez pedig kell, hogy létezzenek olyan társadalmi feladatok, amelyek megkívánják, hogy a bürokraták azokat megoldják, sőt, hogy csakis ők tudják jól

megoldani. Éppen ezen logika alapján, azonban az sajnos nem érdeke, hogy e feladatokat minél hamarabb megoldja. Az érdeke, hogy a neki munkát adó politikus döntéseit minél gyorsabban végrehajtsa. De ezen a ponton már igen bonyolult és olykor elkeserítő feltételezések következnek arról, hogy vajon a politikusi döntésekkel érintett problémák tényleg léteznek-e. Ha igen, a valódi társadalmi problémákhoz képest mekkora társadalmi réteget érintenek, ki ítéli meg, mi a társadalmi probléma, s „ki őrzi a gátakat”, hogy mely problémák kerüljenek napvilágra és kapjanak lehetőséget arra, hogy a közpénzeket és a közfigyelmet, a bürokráciát, mint szervezetet, ráirányítsák, hozzá alakítsák. Ezek a kérdések mind utak új kutatási tereimok felé, de most csak jelezzük, hogy látjuk az útelágazásokat, tovább azonban most nem tudunk menni rajtuk. Maradunk annál a szintén nem szívdertítő ténynél, hogy a bürokrata anyagilag közvetlenül nem érdekelt a problémák megoldásában. Számára az előléptetésnek a teljesítmény növelésénél kényelmesebb és biztonságosabb módja a szolgálati idő kivárása (számos halogató technika létezik ehhez), vagy az informális kapcsolatok, a személyes érdekek felhasználása. A bürokrácia sajátos érdeke az, hogy az állam minél több társadalmi feladatot vállaljon fel, s azokra olyan nagyságú szervezeteket hozzon létre, melyekben az egyes emberre jutó munka a státusz fenntartását indokolja. A bürokrácia ezért támogat minden olyan politikai tervet, amely az állami beavatkozások növekedésével jár – ebben áll „ideológiamentes önérdeke”.

Amikor elemezzük a kormányzati politika, a közigazgatás, a közpolitika együttműködési lehetőségeit, mintegy modelleket keresve, Theo A. J. Toonen javasolja, hogy a modellezés során fordítsunk különös figyelmet a közigazgatás politikai természetére, és a cselekvőképes közigazgatási vezetők helyzetére. Elvégre, mondja ő, minden reformnak végül is az a célja ugyanis, hogy stabilan működő közigazgatást biztosítson a társadalmi problémák megoldásához (Peters–Pierre Eds, [2001] pp.197). Egy másik fontos elméleti probléma a bürokráciának a politikai rendszer hatalmi struktúrájában elfoglalt helye. A parlamentáris demokráciák hatalmi szerkezetére vonatkozóan Jenei György három fontos elméleti irányzat kialakulására helyezi a hangsúlyt: az elitelméletek, a pluralista és a neokorporativista elméletekre.(Jenei [2008])

Az elitelméletek Gaetano Mosca és Wilfredo Pareto nevéhez kötődnek, kiindulópontjuk Sorel elhíresült mondatai voltak arról, hogy „a demokrácia csalás”. Az elitelméletek szerint a társadalom vezető posztjait betöltő emberek csoportjai – az elitek – kezében összpontosulnak a politikai döntésre szóló jogosítványok. De kik tartoznak bele az így létrejött elitbe? Általában idesorolják az állam élén álló politikusokat és hivatalnokokat, a

gazdasági korporációk, Magyarországon a tudományos és kulturális élet jeles képviselőit és az oktatási rendszert illetően egyes oktatási szakértőket, oktatáspolitikusokat.

Az egységes elit gondolatát azonban sok kritika érte, ezért lecserélődött a különböző politikai befolyással rendelkező érdekcsoportokra, amelyek viszont erősen tagoltak, s ezért egy csoport nem is tud mind felett uralkodni. A pluralista elitelméletek szerint nyomást gyakorolni azonban tud; s különösen tud a bürokratikus elit, mint pressure group – de ilyen csoportok Magyarországon az oktatás területén nem jöttek létre. A nyomás-gyakorlás, mint olyan, természetesen azonban létezik, az oktatási szakértő-oktatáspolitikus nyomásgyakorló elitscsoport formájában. A magyarországi kormányzati elit jellemzőit kutató Ilonszki Gabriella (Ilonszki [2003] pp.109-124 és Ilonszki & Ványi [2011] pp.7-36) és Ványi Éva ([2011] pp.186-224) elemzéseinek nyomán érdemes lett volna az oktatáspolitikai elit összetételét és formálódását megvizsgálni az 1990-2010-es időszakra vonatkozóan, de akár napjainkig is kiterjesztve az időhatárokat. Ezzel a dolgozatíró most adós maradt. A dolgozatban azonban számos észrevétel lelhető fel a szereptévesztő oktatáspolitikusok kontra oktatási bürokratákról, valamint az oktatási szakértőkről, akik sajátos diffúz viszonyban állnak mind a pártpolitika, mind pedig az oktatáspolitikai döntéshozói köreivel.

A 70-es évek Nyugat-Európájában megjelenő neokorporativista irányzat szerint a nyugati demokráciákban az állami vezetés, a gazdasági korporációk vezetői és a szakszervezeti vezetők közötti kompromisszumok határozzák meg az aktuális politikai döntések eredményét.

Magyarországon ez a tapasztalat a pártállami időszak miatt sokkal frissebb: a három szereplő együttműködésére tett kísérleteknek a rendszerváltás után lehattunk tanúi. A sikeres, konszenzus-teremtő együttműködés pedig napjainkra sem alakult ki. Mindhárom elmélet úgy látja, hogy a nyugat-európai modern politikai rendszerben az állami (mint a bürokrácia) és gazdasági intézmények, szervezetek élén álló személyek között informálisan működő mechanizmusok inkább irányítanak, mint a demokratikus akaratképzés konzultatív szervei és mechanizmusai. A bürokrácia képes lehet arra, hogy: befolyásolja a választások eredményeit, manipulálja a választott politikai testületek döntéseit, a politikusok által kitűzött célokat, valamint, hogy a politikusok által kitűzött feladatok végrehajtását lassítsa.

Mindezt a 21. századi Magyarországon is képes megtenni, de lényeges különbség az, hogy a vezető pozíciójú bürokrata személyi legitimációjukat a pártpolitikától kapják, így voltaképpen a fentebb sorolt manipulációs technikák mögött nem egy önérdekű

bürokráciát, hanem sokkal inkább, bürokrata-köntösbe öltözött pártpolitikai játszmát, pártpolitikai akaratot feltételezhetünk. Példa értékű a dolgozatíró számára Müller György szinoptikus szemlélete, amely lehetővé teszi, hogy a kormányzati viszonyokat a maguk komplexitásában tudja vizsgálni. Müller holisztikusan látja és közelíti meg a kormányzati kérdéseket, egyszerre a közjogi, politikai teóriák felől, és ezzel egyidejűleg, a kormányzati gyakorlat felől. Vezető közigazgatási szakemberként és tudományos kutatóként írja le az olyan, kormányzati hatékonyságot akadályozó tényeket, mint például a politikai vezetés részéről tapasztalható apparátusellenességet és bizalmatlanságot, amelyek miatt a döntés-előkészítési folyamatból a közigazgatás szakértői háttérét és a szakmai egyeztetéseket kiiktatják (Müller [2008]).

A modern társadalmak komplexitása tovább árnyalta az állam és a kormány funkcióinak, együttműködésének elméleti megközelítési lehetőségeit, tágította az értelmezési kereteket. Az elsődleges, jogi szempontú megközelítések mellett a politikai, sőt, amerikai piaci szemléletre épülő közpolitikai szemlélet is elfogadottá vált, és ezek együttese formálta a kormányzás működéséről szóló, napjainkban polgárjogot nyert és alkalmazott elméleteket. A rendszerváltást követő alapozó évek után, már az évtized végén jól artikulálódnak a menedzserialista és a participatív kormányzati modellek ideológiai és valóságos eszköztára alkalmazását sürgető elképzelések. Egyetemeinken és azok kutatóintézeteiben, miniszteriális háttérintézményekben kutatásokat folytató oktatási szakértőink már a rendszerváltást évtizedekkel megelőzve, megismerkedtek a nyugati társadalmak oktatási rendszerekre nehezedő kihívásaival, és a nemzetközi szakirodalmat tanulmányozva, ismerték az oktatási kormányzatok ezen kihívásokra adott válaszait. Ennek köszönhető, hogy amint lezárultak azok a társadalmi viták, amelyek a közoktatási rendszert felépítették és megrajolták a működését meghatározó jogi és intézményi kereteket, már megjelentek az oktatás „társadalmának”, a közoktatási közpolitika aktorainak beazonosítását, és döntés-előkészítésekbe történő bevonását szorgalmazó intézkedések. Megjelentek az oktatási teljesítményméréseket előtérbe állító, vagyis az elszámoltathatóságot és a minőséget biztosító kormányzati intézkedések is.

A tudáskapacitással ebben az értelemben éppenséggel nem volt baj: a deficitiek a döntéshozói elit kiválogatódása, szerepzavara és a cselekvő bürokrácia politika általi lefedettségéből, megkötöttségéből adódtak.

Vértesy [2012] tanulmányában összegzi a szakirodalom által ismert és bemutatott modern kormányzati irányzatokat, s három fő nyomvonalat nevez meg: az új közmenedzsmentet (New Public Management – NPM), az újweberianizmust és a jó kormányzás (Good

Governance) elméleteket. Jelen dolgozatban nincs mód arra, hogy ezen elméleteknek létrejöttét, hatásait vagy akár csak a róluk szóló irodalmat teljes körűen bemutassuk.²⁰ Az alábbi tábla lényegre törően jellemezi őket, mégpedig azért, mert a rendszerváltás utáni kormányzatok oktatáspolitikájában találunk példát mindháromra.

1. táblázat: A három kormányzati irányzat és az állam kapcsolata (NPM, New Governance, Újweberiánus)

NPM	New (good) Governance	Újweberiánus kormányzás
gyenge, szolgáltató állam (fogyasztó állampolgár, szolgáltató közigazgatás)	kicsit erősebb, partner-állam (állam és állampolgár együtt kormányoznak, partnerei egymásnak)	konzultatív, de döntésre orientált erős állam
gazdaság, piaci viszonyok segítése	törekvés a szélesebb társadalmi együttműködésre, a civil szféra és általában az állampolgárok bevonására a kormányzati döntésekbe	a lojális bürokrácia szakértelmének, kormányzati szerepének, súlyának megerősítése
enyhe szabályozás, felügyelet	erősebb szabályozás és felügyelet, koordináció	koordináció, kifejezetten erősen szabályozó állam, amely szigorúan ellenőriz és felelősségre von

4.3 A közigazgatási reform fogalmáról

A közigazgatás és az állam kapcsolatát, valamint a modern társadalmak komplexitása révén az államra nehezedő közigazgatás-megújító törekvések fő trendjeit, kutatási elméleteit e dolgozat keretei között nem is volna lehetséges, de talán nem is szükséges, teljes körűen bemutatni. Gellén Márton [2013] legfrissebbnek, s a különböző megközelítéseket leginkább összegzőnek tekinthető könyvében számos definíciót találunk a közigazgatás fogalmára, tevékenysége megragadására, valamint a közigazgatási reformok típusainak több tudós által adott elemzésére. A Waldo-tól Magyaryn, Lőrinczen át Gajduscheck, Patyi és Varga definícióit taglaló fogalom-meghatározási vita végére Gellén úgy tesz pontot, hogy a közigazgatástól elvárt feladatok felől közelít a kérdéshez és mintegy ebből a szempontból desztillálja a definíciókat: „[...] olyan, tágértelmű

²⁰ A dolgozat több fejezete számos pontján hivatkozik külföldi és hazai szerzőkre, művekre a tárgyban, amely művek ismeretében tesz összegző megállapításokat a dolgozat szerzője. További, korábbiakban nem említett jelentékeny munka Torma András [2010] Adalékok a Közmenedzsment-reformok Elméleti Háttéréhez és Főbb Irányzataihoz; továbbá Torma András [2007] Adalékok a Szervezéstudomány Irányzataihoz.

közigazgatás-fogalmat tartunk irányadónak, amely a közigazgatást a társadalom sajátos, racionális eszközrendszerének tekinti, magában foglalja a közigazgatás tevékenységi és szervezeti jellegét” (Gellén [2013] p.23). Gellén szerint így jutunk olyan tág értelmű meghatározáshoz, ami összhangban áll a „public administration” és a „public sector” kifejezésekkel is.

Ezután a racionális, ún. „társadalom-mérnöki” megközelítés magyar etalonját veszi kiindulási alapul a közigazgatási reformok fogalmának meghatározásához. Magyary Zoltán szerint a közigazgatási reformok sosem történhetnek spontán módon, azokat előre megtervezetten, felülről lefelé kell végrehajtani, különben nem tudnának megfelelni az adott kor technikai és gazdasági követelményeinek (Magyary [1942] pp.638-639).

Az oktatásra vonatkozó reformok elemzésekor a reformok kategorizálása meghatározó lehet abban a tekintetben, hogy lássuk azt, hogy az egyes változások esetében a kormányzatok a teljes érintett alrendszerre vonatkozó reformot indítottak-e, vagy pedig csak bizonyos szakfeladatokra, tevékenységekre vonatkozó programokat vezettek be. Bouckaert ennek megfelelően reformszinteket állapít meg. Bouckaert szempontjai érzékenyek a nem, vagy kevésbé racionalizálható társadalmi jelenségekre is, amelyek előre nem kiszámíthatóan bukkannak fel egy-egy reform végrehajtása közben.

Ezek a reformszintek arra is lehetőséget adnak, hogy jobban láthassuk, mely kormányzatok fogtak bele átfogó reformokba, s melyek inkább csak tematikus programokba. Persze, itt a „csak” pusztán annyiban jelenthet helyénvaló megszorítást, hogy a szándék szempontjából az átfogó reform nyilván nagyobb ívűként indult, mint egy-egy tematikus program, de éppen, mert sok esetben vagy a tervezésben, vagy a végrehajtásban maradtak el lényeges elemek, a rövidebb távú vagy kisebb hatósugarú reformok, a „programok” lehettek akár az egész társadalomra nézve hasznosabbak, mint az átfogó reformok. És persze, az is nyilvánvaló, hogy még egy alrendszeren belül is lehetségesek egyidejűleg tematikus programok a nagyobb ívű, átfogó reformfolyamatok mellett.

Bouckaert öt kategóriát különböztet meg:

1. Menedzsment szemléletű fejlesztések az egyes közigazgatási szervezetekben – szervezeti szintű reformok.
2. Kiterjedtebb szervezeti reformok, több, egymással alá-fölérendeltségi vagy mellérendeltségi viszonyban álló szervezetekre kihatnak – szervezet-hálózati reformok.

3. A közigazgatási szerv, vagy szervek és a társadalom közötti párbeszédre épülő, illetve azt fejlesztő reformok.
4. A közigazgatással kapcsolatos hitek átformálására irányuló szuprastrukturális reformok.
5. A közigazgatásból kihozható legtöbbet felmutató reformszint, amelyen a közigazgatás mintegy letéteményesévé tud válni annak, hogy a gazdasági kényszerek közül a társadalmat kiemelje. Végző soron ez az idealizált és normatív reformszint képes csak a társadalom számára hosszú távú stabilitást és fenntarthatóságot garantálni. (Bouckaert [2008] pp.16-17)

A Bouckaert-i elemzésben központi szerepet kap a kulturális kontextus. Ha az egyes országok, nemzetek, államok ugyanis úgy próbálnak másutt sikeres, eredményes reformokat, programokat adaptálni, hogy nem mérik fel, hogy az ő történelmi háttérük, kulturális hagyományaik, beidegződéseik mások, mint azoké az országoké, ahol az adott reformok, programok sikeresek voltak, akkor meglehetősen bizonytalan lesz az adaptáció végeredménye.

Ez igaz a közigazgatási reformokra épp úgy, mint az oktatási reformokra. A reformok elindítása előtt fel kell mérni, hogy magának a közigazgatásnak, a bürokráciával kapcsolatos társadalmi attitűdöknek mik a jellemzői. S csakúgy, minden oktatási modernizációs újítás előtt érdemes felülvizsgálni a magyar iskola önreflexiójának meghatározó jegyeit, valamint azt, hogy az állampolgárok miként tekintenek saját oktatási rendszerükre, s mit várnak attól. Feltehetően igaz az, amit Magyary a reformok felülről lefelé való végrehajtásáról mondott: össztársadalmi javulás egy krízis-helyzetben – amilyen például a társadalmi hátrányokat újratermelő magyar iskola képe, vagy az idegen nyelvtudás általánosan alacsony szintje, vagy a széles társadalmi rétegekre jellemző funkcionális analfabetizmus -, csak egy fent megfogalmazott norma minden társadalmi szegletbe történő bevezetése révén érhető el. De ugyanakkor, nem zúzható össze a magyar iskola érényekre büszke társadalmi öntudat sem, amely egy ismeretközpontú, tekintélyelvű oktató-nevelő iskola eredményeit is látta a magyar iskolában, s egy partnerközpontú, szolgáltató típusú iskola víziójával nem tudott egy szempillantás alatt azonosulni. Az effajta túl erős, túl gyors, az attitűdöket, elvárásokat, beidegződéseket figyelmen kívül hagyó végrehajtás nem motiválja az oktatás különböző szinterein dolgozókat, hanem megosztja, és sok esetben egymással szembe fordítja őket. Ezzel szinte táptalajává válik az iskoláról és az oktatásról szóló szakmai vita olyan politikai-ideológiai ellentéteknek, amelyek nem fogják előrébb vinni sem a reformok, programok

sikeres megvalósítását, sem általában az oktatási rendszer minőségének javítását célzó törekvéseket.

A közigazgatási reformok sajátosságait további megközelítésekben tárgyalva, említendő Hajnal György vizsgálódása, aki az 1989 és 2008 közötti reformok elemzése során négy fő területet különböztetett meg: általános, szervezeti, személyzeti és pénzügyi területekre kiterjedő reformokat (Hajnal [2008] p.42).

Létezik a reformok terjedelem szerinti megkülönböztetése: projekt, intézményi, ágazati és országos szintűek (Bovens et.al [2002] pp.20-25). Továbbá vizsgálhatóak időtáv szerint is, ahogyan erre Jenei hívja fel a figyelmet ([2009] p.9). Jenei elemzése tökéletesen egybeesik a dolgozatíró államigazgatási, miniszteri kabineti tapasztalataival is, miszerint valójában egy rendesen megtervezett és lebonyolított reform nem fér bele egy választási ciklusba. A politikusok nagyon helyesen, ugyanakkor azonban soha érvényre nem jutó módon deklarálják, hogy az oktatást ki kell emelni a pártcsatározásokból. Mind tudjuk, a társadalmi mobilitáshoz nagymértékben hozzájáruló oktatási rendszer jó színvonalú működtetése össztársadalmi érdek, s nem sajátíthatja ki egy párt sem. Ehhez azonban tudni kellene elengedni a négy év alatti látványos oktatási látszateredmények szavazathozó céljait, amely célokat csak szedett-vedett döntés-előkészítéssel és csapnivaló tervezéssel lehet négy éven belül „valóra váltani”. S tudni kellene a választási sikerekkel szemben az oktatás hosszú távú érdekeire tekinteni. Ez azonban jelen idő szerint, romantikus naivitás. Ilyesfajta magatartásra csak a reformkor művelt hazafi arisztokráciája volt képes: nemzetállamot létrehozó történelmi tettükben és a korra jellemző romantikus hevületben, az ország javáért lemondani önnön javaikról és kiváltságaikról.

Jenei észrevételéhez, s a dolgozatíró által az oktatás irányításában tapasztaltakhoz kapcsolódik Szócska Miklós gondolatmenete is, aki az egészségügy befejezetlen reformjait reformtöredékeknek nevezi, s a nyomukban támadó vákuumot és zavarodottságot tekinti a valódi rendszerképző motivációnak. Sajóval együtt kiemelik, hogy a szubjektív elem, egyfajta irracionálításként, mennyire meghatározó a reformtorzulásokban. Nyomon követve ui. az ágazati vezetők látványosan gyakori cseréjét, az válik láthatóvá – s ezt mindketten hangsúlyozzák –; hogy ezek a vezetők az új pozíció szülte kényszerként nyúlnak bele az éppen tartó folyamatokba, anélkül, hogy kellő ismeretük volna azokról, és anélkül, hogy volna idejük valóban átgondolni, hogy milyen céllal változtatnak. Főképp ebből fakad az, hogy sem stratégia, sem koncepció nem

nevezhető meg ténykedésük nyomán (Szócska [2010] pp.26-34). Más módon, de hasonló végkövetkeztetésre jut Sajó [2008] is.

4.4 Közigazgatás-tudomány és közigazgatás viszonyáról a rendszerváltás utáni Magyarországon

Szócska végkövetkeztetéseivel meglehetősen egybecsengenek a közigazgatás-tudomány és a közigazgatás kapcsolatát elemző Józsa gondolatai is ([2009] pp.4-20). Dolgozatában azt firtatja, hogy vajon sikerült-e az elmúlt évtizedekben kiépíteni és intézményesen működtetni azokat a mechanizmusokat, csatornákat, kapcsolatrendszereket, fórumokat, melyek révén az elmélet, az akadémiai, egyetemi szektor közvetíthette azokat az ismereteket, kutatási eredményeket, melyek választási, döntési alternatívákat jelentettek a politikai, szakmai döntéshozók számára? Mennyiben támaszkodott a politika, a kormányzás, a társadalmi irányítás az elmélet, a kutatók javaslataira, ajánlásaira?

Az előbbi gyakorlati kérdés mellett önmagában is felvethető: milyen állapotban van, s milyen a pozíciója, presztízse a magyar közigazgatás-tudománynak ma? Tanulmánya több erős konklúzióval zárul, amelyek egybecsengenek a dolgozatíró oktatásügyi tapasztalataival. Néhány ezek közül:

„A politika, 1990 óta permanens megrendelőként fellépve, sorra jelölte ki a továbbfejlesztés, korszerűsítés területeit, s határozta meg – lényegében közvetett módon – a tudományos kutatások mozgásterét is. A kitűzött célok és módszerek koherenciájának a hiánya, azok gyakori változása, a megvalósítás értékelésének, s a visszacsatolásnak az elmaradása,²¹ magyarázza a fejlesztési programok túlnyomórészének sikertelenségét. Így a részeredmények a társadalom valós igényeit nem, csak a politikai retorika²² azonnali étvágát tudták kielégíteni.

A közigazgatás mai állapotáért a felelősség közös, jöllehet annak nagyobb részét a politikai döntéshozóknak kell viselnie. A tudomány intézményes, hol kevésbé hivatalos formákban, hol közvetlenül, máskor pedig indirekt módon változó mértékű és intenzitású szerepet vállalt a magyar közigazgatás fejlesztésének, korszerűsítésének folyamatában. Végző soron azonban – társadalmi, szakmai, szervezeti, személyi okok bonyolult kölcsönhatásának köszönhetően – nem tudta a kívánatos mértékben a közigazgatás rendszerének sikeres pályára állítását elősegíteni.” (Józsa [2009] p.23)

„A tudománynak nem eléggé intenzív a kapcsolata a *magyar közigazgatás praxisával*. Feltehetőleg ezzel is magyarázható, hogy a reálfolyamatokkal kapcsolatos ismeretek hiányosak, pontatlanok, esetiek. A gyakorlat elsősorban a politikára figyel, s kevésbé a teóriákra, így a szakma elsősorban önmagával konzultál, s kevésbé a napi folyamatok szereplőivel, a frontvonal képviselőivel. Ebből következően az a

21 A politikusok nem tekintették stratégiai ügynek a közigazgatás reformját.

22 A közigazgatási reformok egyik sajátossága a látványos, hangzatos nyilatkozatok, bejelentések és a tényleges eredmények közötti diszkrépancia jellemző a hazai gyakorlatra is.

kérdés, hogy vajon a tudomány mutatja az utat a gyakorlat számára, vagy a gyakorlat jár a tudomány előtt, élesen fel sem vetődik igazán.”

„A stratégiai szemlélet, valamint az ezen alapuló szakpolitika-alkotás, pénzügyi folyamatok tervezése és szabályozási koncepció készítése a legszűkebb keresztmetszet a közigazgatásban. A tapasztalatok szerint a politika a szakmai érvek előtt jár, a szervezeti érdekek pedig felülírják a valós igények kielégítésére való törekvéseket. Az elmúlt időszakban, ha készültek is szakmai koncepciók, azok nem álltak össze egységes stratégiává. A koncepció-alkotás során nem készültek el a megfelelő alapkutatások, felmérések, elemzések, amelyek reális képet adhattak volna a problémák és célkitűzések rendszeréről. Monitoring, visszacsatolás hiányában a végrehajtás során a változó tényezők hatása nem csatornázódott be a rendszerbe és a végeredmény nem felelt meg a módosuló igényeknek.” (Józsa [2009] p.20)

Józsa tanulmányát azzal zárja, hogy véleménye szerint a kormányzati kudarcokhoz vezető egyik legfontosabb ok abban keresendő, hogy a közigazgatás-tudomány különböző műhelyei (tanszékek, intézetek, stb.), valamint a kormányzati döntések előkészítésében közreműködő intézmények, szakmapolitikai műhelyek, intézetek *szigetszerűen működnek*, így nincs mód a szakmai, személyi, pénzügyi kapacitások optimális felhasználására, az együttműködés és koordináció intézményes formáiból származó előnyök kihasználására.

4.4.1 A kormányzati tevékenység teljesítményének értékeléséről - és értékelhetetlenségéről

A téma kapcsán, mintegy azonnali felütésként, érdemes Pesti Sándor [2004] szkeptikus gondolatait idézni arról, hogy egyáltalán mérhető-e a kormányzati teljesítmény – a közszolgálati tevékenység részének tekintve azt – épp úgy, ahogyan a közoktatás igazgatását, közpolitikai döntések végrehajtását és az iskolákban folyó oktató nevelő-tevékenység egészét is annak tekintjük.

„[...] a társadalom különböző alrendszereinek állapota, a megfigyelhető folyamatok, jelenségek nem csupán az éppen regnáló kormányzaton, sőt általánosabban fogalmazva nem csupán a nagypolitika alakítóin múlnak, az okok jóval komplexebbek, összetettebbek, melyek mindegyikét és azok tényleges befolyását a tudomány eszközeivel, egzakt módon roppant nehéz feltárni. És az állami – kormányzati feladatok mind komplexebbé válásával, a társadalmi folyamatok felgyorsulásával csak egyre nehezebb lesz.” Pesti tanulmányában idézi Stumpf Istvánt is: „... lehetetlennek tűnik a döntések hatásainak elemzése. Rendkívül szűk az idő a meghozott intézkedések érvényesüléséről kapható információk és azok feldolgozására, a változások léptékéhez képest. Mire egyes döntések hatásait sikerült kimutatni és elemezni, addigra már gyökeresen új jelenségekkel állunk szemben. Nem mindig tudni, hogy a megtett intézkedések mennyire tudták befolyásolni az új jelenségek kialakulását.” (Stumpf [2002] p.92)

Ugyanakkor, véli Pesti, a kormányzati teljesítményt nem feltétlenül csak abszolút értelemben vagy más kormányokhoz viszonyítva lehet értékelni, hanem a saját maga által kitűzött célokhoz, megalkotott kormányprogramhoz, jogalkotási tervekhez mérten is. Mennyit valósított meg a kormányzat mindebből a négy év (vagy a vizsgált időszak) alatt, mennyire tartotta magát hozzá?

Ebből a szempontból a fő problémát a kormányprogramok műfaja jelenti. Ezek ugyanis többnyire csak igen elnagyoltan, vázlatosan tartalmazzák a leendő kormány legfőbb célkitűzéseit és főleg a megvalósítás módozatait, ütemezését, a hozzá rendelt eszközöket. Fricz Tamás szerint két további szempontot is érdemes beemlíteni az adott kormányzat teljesítményének megítélésére: egyrészt, hogy mennyire hiteles a kormány a társadalom előtt, másrészt, hogy politikája mennyire „árokásó”, illetve mennyire „árokbetemető”, konszenzusorientált, mennyire tudja megszólítani a nem rá szavazó rétegeket. Ezeket a szempontokat azonban gyakorlatilag nem lehetséges operacionalizálni, vagyis a tudomány eszközeivel és módszereivel mérhetővé tenni. Léteznek objektív, senki által nem vitatott, egzakt tények, autonóm szabályszerűségek. Mannheim Károly ugyanakkor kritikus megjegyzéseket fűzött Max Weber azon törekvéséhez, hogy *Gazdaság és Társadalom* c. művében kidolgozza a merőben „tárgyszerűleg” megragadható viszonyok rétegét, az „értékelések” és a „tárgyi tartalmak” radikális szétválasztását.

„Túlontúl hajlamosak vagyunk [...] arra, hogy „objektív” mozzanatokként fogadjunk el olyan kategóriális struktúrákat és végső tételezéseket, amelyeket öntudatlanul mi magunk vittünk be a tapasztalatba, s amelyek a tudásszociológus számára utólag egy sajátos irányzat részleges, történelmileg és álláspontilag kötött axiomatikájának bizonyulnak. Hiszen mi sem magától értetődőbb, mint hogy számunkra éppen azok a gondolkodási formák tárják fel a legkevésbé partikuláris jellegüket, amelyekben mi magunk gondolkodunk, s csak a tovább hömpölygő történelmi-társadalmi áramlás teremti meg azt a distanciát, ahonnan az esetleges partikularitás láthatóvá válik.” (Mannheim [1996] p.214)

Mannheim egyébként – fejtegeti Pesti –, a politikatudomány számára maximális célként azt tűzi ki, hogy törekedjék a szétszórtan létező „partikuláris látásmódok”, „léthez és állásponthoz kötött tudások” állandóan megújítandó együttlátására, és ez által dinamikusan létező, relatív szintézisek létrehozására. Az abszolút és időtlen szintézis megteremtésében nem hisz, legfeljebb abban, hogy ezek az időről időre létrejövő relatív szintézisek az egyben-látást egyre szélesebb gondolkodási alapról hozzák létre, s a későbbiek valamilyen módon már magukban foglalják a korábbiakat, így közelítvén egy soha el nem érhető, abszolút szintézis felé (Mannheim [1996] pp.175-176).

A fogalmi és ideológiai distinkciók fontosságát hangsúlyozza Szamel: „A jó kormányzással kapcsolatban legalábbis már évszázadok óta kérdéses, hogy jó kormányzás alatt etikai értelemben értendő jó kormányzást, vagy hatékony kormányzást értenek, olyat tehát, amely a gazdaság eredményesebb működésének feltételeit hivatott biztosítani, tehát gazdasági hatékonysága igazolja” ([2011] p.2).

4.5 Kormányzati hatékonyság, eredményesség és hasznosság - hermeneutikai megközelítéssel

A kormányzás nem valami felhőkben megvalósítandó, örök szubsztanciák közötti választások és döntések összessége, hanem sokkal inkább a földi világ folyamatosan változó és relatív állapotainak „elég jó” igazgatása. Nincs elvi kormányzás. A gyakorlat pedig sosem nélkülözi az előre nem tervezhetőt, az irracionálist. Ezért érdemes az irracionalitást ebben az értelemben a kormányzati döntések és megvalósítások racionális alapfeltételének tekinteni. „A jó kormányzati munka elsődlegesen a perspektivikus elképzelések megvalósíthatóságán múlik, vagyis olyan tartalmi politikai kérdés, amely utólagosan igazolódik, vagy cáfolható. Mint ilyen, a politika és a közigazgatás bonyolult összjátékának kérdése, amelyben azonban a közigazgatás nem csak passzív végrehajtó, hanem az elképzelések kidolgozásának is aktív részese, hisz szakértelmén múlik, hogy a végrehajthatóság biztosítása összhangban álljon korábbi folyamatokkal, és azokkal a társadalmi feltételekkel, amelyek között azokat meg kell valósítani.” – írja Szamel ([2011] p.2).

Amikor tehát próbáljuk megtalálni a kormányzati modellek közül a legjobbat, akkor naivan cselekszünk. Egyetlen „best practice” sincs. Inkább nyitottnak kell lennünk arra, hogy a sokféleséget adaptációs zsákunkba képesek legyünk befogadni. Márpedig a rendszerváltás utáni politika éppen ebben gyenge. Önmagát rendre az elhatárolódással fogalmazza meg, s az elhatárolódó - elkülönülő ideológiához csak hozzá illő, szintén elhatárolódó - elkülönülő gyakorlatokat választhat. Ezért volna jó, ha a politika a közpolitika kezét ezen a ponton elengedné. A politika egyik lába szükségképpen az ideológiák barokkos világában van, olyan világban, amelyben nem meglepő a kőből formázott felhő. A másik lába pedig szükségképpen a földön van, hiszen a felhőkből való magas társadalmi célokkal a földi működést kellene jobbra tenni. Ebben partnere a közpolitika, amelynek alfája és omegája a megvalósítás és a megvalósíthatóság. Míg a politika lényegét tekintve absztrakt, hajlama van az elszigeteltségre, eredendően izolál, addig a közpolitika szubsztancionálisan szituatív. Ha a közpolitika a korábban már

ismertetett kormányzati modell-értékeket ideológiától mentesen, s az adott szituáció igényeire figyelemmel tudná az adott szituációban alkalmazni, akkor képessé válna a horizontok összeolvasztására: a megértésre.

„A horizont fogalma azért jó, mert kifejezi azt a fölényes messzelátást, melyre a megértőnek képesnek kell lennie. Horizontra szert tenni mindig azt jelenti, hogy képessé válunk messzebb látni a közelinél és a túl közelinél, de nem azért, hogy eltekintsünk önmagunktól, hanem hogy egy nagyobb egészben és helyesebb arányokban lássuk a dolgokat [...]. Az igazán történeti tudat mindig látja saját jelenét is, mégpedig úgy, hogy mind önmagát, mind a történeti másikat helyes viszonyokban látja. Kétségkívül külön erőfeszítésre van szükség ahhoz, hogy történeti horizontra tegyünk szert. A közelihez mindig reményeket fűzünk, vagy félünk tőle, így fogságában vagyunk, s illetéknéppen elfogultan fordulunk a múlt dokumentumai felé [...] ez az elkülönülés folyamataként játszódik le. Nézzük meg, hogy mi rejlik az elkülönülés fogalmában. Az elkülönülés mindig kölcsönös viszony. Ami elkülönül, annak valamitől kell elkülönülnie, s megfordítva: ennek a valaminek is el kell különülnie attól, ami tőle elkülönül. Ezért minden elkülönülés láthatóvá teszi azt is, amitől valami elkülönül. (Ezt fentebb az előítéletek játékba hozásaként írtuk le.) Abból indultunk ki, hogy a hermeneutikai szituációt azok az előítéletek határozzák meg, melyeket magunkkal hozunk. Ennyiben egy jelen horizontját alkotják, mert azt képezik, amin túl már nem tudunk látni. Mármint azonban nem szabad azt gondolni, hogy létezik azon vélemények és értékelések állandó készlete, amelyek meghatározzák és körülhatárolják a jelen horizontját, s amelyektől a múlt mássága, mint valami szilárd alaptól különül el. A jelen horizontja valójában szüntelenül alakul, amennyiben előítéleteinket állandóan próbára kell tennünk. Ilyen próbára tevés nem utolsó sorban a múlttal való találkozás és annak a hagyománynak a megértése, amelyből eredünk. A jelen horizontja tehát egyáltalán nem alakul ki a múlt nélkül. Magában véve ugyanúgy nem létezik, mint a történeti horizontok, melyekre szert kellene tennünk. A megértés inkább mindig az ilyen állítólag magukban véve létező horizontok összeolvadása [...] A hagyománnyal való minden találkozás, melyet történeti tudattal hajtunk végre, tapasztalja a szöveg és a jelen közti feszültséget. A hermeneutikai feladat abban áll, hogy ezt a feszültséget ne leplezzük le naiv összehangolással, hanem tudatosan kibontsuk. Ezért a hermeneutikai hozzáálláshoz szükségképp hozzátartozik a történeti horizont felvázolása, mely különbözik a jelen horizontjától. A történeti tudat tudatában van saját másságának, s ezért a hagyomány horizontját elkülöníti saját horizontjától. Másrészt azonban ő maga, mint igyekeztünk kimutatni, csak szuperpozíció a továbbható hagyomány felett, s ezért az egymástól elválasztottakat nyomban újból egyesíti, hogy a történeti horizont így megszerzett egységében eggyé váljék önmagával. A történeti horizont felvázolása tehát csak egy fázisa a megértés végrehajtásának, s nem merevedik egy múltbeli tudat önmagától való elidegenedésévé, hanem a jelen megértés horizontja vonja magába. A megértés végrehajtásában igazi horizont-összeolvadás történik, mely felvázolja a történeti horizontot, s ugyanakkor meg is szünteti. Az ilyen összeolvadás ellenőrzött végrehajtását a hatástörténeti tudat feladatának neveztük. Míg az esztétikai-történeti pozitivizmus a romantikus hermeneutikát követve elfedte ezt a feladatot, itt most valóban rábukkantunk az egész hermeneutika központi problémájára. Ez a probléma az alkalmazás, mely minden megértésben benne rejlik.” (Gadamer [1984] pp.216-217)

Ez a kissé hosszabb gadameri szöveg jelen dolgozatban arra hivatott, hogy árnyalja a politika önmeghatározását, új megvilágításba helyezze politika és közpolitika viszonyát a kormányzati döntés és végrehajtás folyamatában.

A politika önmeghatározása tekintetében az elkülönülés mozzanata és a horizont-összeolvadása egyaránt figyelemre méltó konklúziót jelenthet. A rendszerváltó országok értelem-szerűen konfliktusok közepette tekintenek múltjukra és disszonánsan viszonyulnak hagyományaikhoz. Hajlamosak nehéz múltjukat zárt ügyként maguk mögött hagyni, ez azonban hagyományaik megtagadását is magával vonja²³. Gadamer arra hívja fel a figyelmet, hogy „nem szabad azt gondolni, hogy létezik azon vélemények és értékelések állandó készlete, amelyek meghatározzák és körülhatárolják a jelen horizontját, s amelyektől a múlt mássága, mint valami szilárd alaptól különül el.” Létezésünk kizárólag folyamat-voltában nyer értelmet, s voltaképpen „a történeti horizont felvázolása csak egy fázisa a megértés végrehajtásának, s nem merevedik egy múltbeli tudat önmagától való elidegenedésévé, hanem a jelen megértés horizontja vonja magába.” Be kell látnunk, hogy „a jelen horizontja tehát egyáltalán nem alakul ki a múlt nélkül.” Ebben nem pusztán az időhorizont összeolvadása hordoz magasabb megértést, hanem az ideologikus elkülönülés megszüntetésére törekvés is: ez a „fölényes messzelátás” képessége, „a dolgok nagyobb egészben és helyesebb arányban látásának” képessége. A dolgozatíró talán nem téved nagyot, ha úgy véli, hogy az árokásó nagy-és kispolitika, az egymást totális egzisztenciális ellenségnek, és nem politikai ellenfélnek tekintő politikai harcok szellemi háttérének, működési logikájának hajszálpontos leírását adja ehelyütt Gadamer. Továbbá a megérteni akaró olvasó számára a kiutat is megmutatják a fentebb idézett gondolatok. „A hermeneutikai feladat abban áll, hogy ezt a feszültséget ne leplezzük le naiv összehangolással, hanem tudatosan kibontsuk.” Tegyük tehát ezt azért, hogy a történeti tudattal végrehajtott találkozásunk a hagyománnyal, amely szükségképpen feszültséggel jár, se művivé, egyfajta sokáig úgysem tartható kirakat-konszenzussá, se eltagadott örökséggé, se gyűlölt ellenséggé ne tegye múltunkat és hagyományainkat, ideológiai és/vagy politikai ellenfeleinket. A tudatosság elemző

²³ Ezen a ponton újfent érdemes felidézni, amit Frivaldszky mond a nemzetállam megteremtésére irányuló elképzelésekről Közép-Kelet Európa újdonsült demokráciáiban: félő, hogy a „paternalisztikus etatizmus” vagy „agresszív nacionalizmus” kevésbé üdvös ösvényeire tévednek. S vajon nincs-e ebben szerepe éppen annak, hogy nem tudnak a gadameri szövegben foglaltak szerint, helyesen tekinteni múltjukra? Nem épp azért kell erőltetni a nemzeti hagyományokat „agresszív nacionalizmussal”, mert a feldolgozhatatlan múlt miatt félő, hogy elvesztik eleve és mindig is meglévő, eredeti hagyományaikat, nemzeti öntudatukat? (Frivaldszky János [2010] Jó kormányzás és helyes közpolitika-alkotás)

fényében válik láthatóvá az is, hogy sem az adat-alapú, rideg pozitivizmus, sem a múltat érzelmi ködbe burkoló romantikus attitűd nem válik javunkra. A hatástörténeti tudat feladata a múlt és a jelen idősíkjainak, illetve az egyazon gondolati tengely végpontjaiként meghatározható ideológiák horizontjának összeolvadásának ellenőrzött végrehajtása.

Ez a politikák egymáshoz való békésebb viszonyulásának, s ennél fogva, a kormányzati lehetőségek szempontjából a társadalmi problémák messze hatékonyabb és produktívabb kezelésének útja. Ezen a horizont-összeolvadási ponton, ebben a szituációban „valóban rábukkantunk az egész hermeneutika központi problémájára. Ez a probléma az alkalmazás, mely minden megértésben benne rejlik.” A kormányzati szereplők, a közpolitikai aktorok által indított összes program, döntés és végrehajtás akkor hoz az egész társadalom számára eredményeket – akkor valósul meg egy-egy program végső célkitűzése, egy adott területen, probléma megoldásában az, ami a köz számára hasznos, más néven a közjó -, ha a célkitűzés a megértés talaján született. Ha elég jók vagyunk közgazdaságból és kapacitás-tervezésből, az indított közpolitikai program lehet költséghatékony: „economy” és „efficiency”. Ha elég jók vagyunk emellett még stratégiai tervezésből is, és a program tervét végrehajtó bürokrácia jó folyamatszabályozással, jó jogszabályok megfelelő alkalmazásával, jól működő intézményi és humán-erőforrás kapacitással végrehajtja ezt a programot, teljesítve az előre megadott sikerkritériumokat, akkor eredményesek is voltunk: vagyis a program „effectiveness” is. Ha pedig mind a program terve, mind pedig végrehajtása a megértés talaján született, akkor esélyünk van arra, hogy a közpolitikai program a társadalom egy szélesebb része számára hasznos volt: vagyis a program „efficacy” is. Pontosabban: csak ekkor van erre esélyünk.

5 A RENDSZERVÁLTÁS UTÁNI KÖZOKTATÁS-POLITIKA MOZGÁSTERE A KÖZIGAZGATÁSI TÉRBEN

A magyar közigazgatási rendszerváltás 1990/91-ben lezajlott (Balázs István [2002]), létrehozva a plurális polgári demokratikus jogállamokra jellemző osztott közigazgatást a felülről lefelé szervezett és hierarchikusan működő államigazgatásból és a helyben választott testületek által irányított és egymással mellérendeltségben működő önkormányzati típusú helyi közigazgatási szervekből. A gyorsan kialakított rendszer működtetésében azonban több fejlesztő program segítségével kellett kezelni, a központi állami igazgatás és a helyi önkormányzati igazgatás közötti egyensúlyzavarokat.²⁴

A 1100/1996 (X. 2.) kormányhatározat melléklete 21 fő irányt határozott meg, melyek a közigazgatási munka eredményességének növelését, a minőség javítását és a szolgáltató jelleg kialakítását célozzák. A struktúra stabilizálásának eszközt a jogszerűbben működő, megfelelően ellenőrzött, illetve, a szervek döntéseit megfelelő szankciókkal kikényszeríteni képes közigazgatásban látták. Szintén központi helyet kap a fejlesztésekben a személyi állomány kérdése, amely legyen a feladataival arányos létszámú, stabil, közpénzeket költségtakarékosan felhasználó, felesleges kanyarok nélküli ügyintézésre alkalmas, vagyis „kevésbé bürokratikus” bürokrácia.

A strukturális reformok mellett előtérbe kerültek az Európai Unió közigazgatás hatékonyságára, minőségére vonatkozó irányvonalaihoz való felzárkózás feladatai: a kormányzati döntések stratégiai előkészítésére, a meghozott döntések végrehajtásának koordinációjára és a végrehajtás ellenőrzésére irányuló fejlesztések.

A 2010-től szlogenné vált „kicsi, de erős állam” ideája már a tíz évvel korábban is az államigazgatás továbbfejlesztésének lényegi elemeként ismerhető fel a feladataival arányos létszámú, de a feladatait magasabb szinten megvalósítani képes szervezet kialakításának igényében. Ehhez az államigazgatási szervek feladat- és hatásköreinek folyamatos felülvizsgálatára volt szükség, s ez gyakori intézményi struktúra-átalakításokat okozott. Egyre bátrabban nyúltak a dereguláció eszközéhez is: ahol az állami beavatkozás szükségtelen, vagy más, nem közigazgatási eszközökkel is biztosítható volt, ott a feladat ellátását félig állami vagy nem-állami szervezetek is elláthatták. Hogyan hatott azonban mindez a közoktatás-politikára? Ahhoz, hogy erre választ tudjunk adni, tisztán kell látnunk a közoktatás-politika lehetséges és szükséges

²⁴ 1026/1992. (V.12.) számú Korm. határozat a közigazgatási fejlesztésére, 1100/1996 (X.2.) számú Korm. határozat

intencióit valamint azt a fenomént, amelyre ezek a szándékok irányulnak: magát az oktatási rendszert. Mit értünk oktatási rendszeren?

5.1 Az oktatás rendszer

A modern oktatási rendszerek a 18-19. század folyamán alakultak ki, és lényegében a 20. században intézményesültek, szilárdultak meg a társadalmi lét önálló struktúráiként (a témával kapcsolatos bővebb információt a 2. függelékben olvashatunk).

„Természetesen az oktatás minden társadalomnak szükségszerűen központi funkciója, amely legalább egy generációt túl akar élni. De a mi századunkat megelőzően ez a feladat sohasem volt egyetlen olyan társadalmi intézményre bízva, amely speciálisan ennek a funkciónak az ellátására volt hivatva. A család, a szubkultúra, a vallási hagyományok, a törvények, a bíróság, a föld és a műhelyek mind megannyian szocializáló és oktató közeget jelentettek. De a tizenkilencedik század közepén elindult valami, ami mindezt megváltoztatta. És ez nem annyira a számos új, iskolának nevezett intézmény létrehozása volt: iskolák már évszázadok óta léteztek a társadalom peremén, ahol feltűntek és letűntek a vallási és udvari érdekek változásától függően. Ehelyett inkább arról az elképzelésről van szó, hogy a társadalomban az iskola legyen az elsődleges szocializációs eszköz, amely nagyrészt világi, közösségileg irányított és támogatott egyetemes célú intézmény” (Ericson [1997] pp.67-91).

Halász nyolc olyan funkciót különböztet meg, amelyeket valamennyi modern oktatási rendszer kisebb vagy nagyobb eredményességgel betölt.²⁵ Ezek a következők:

- az egyén személyiségének alakítása,
- a kultúra újratermelése,
- a társadalmi struktúra újratermelése vagy átalakulásának elősegítése,
- a gazdaság működésének és növekedésének elősegítése,
- a politikai rendszer legitimálása,
- a társadalmi integráció biztosítása,
- különböző közvetlen szolgáltatási funkciók ellátása,
- a társadalmi változások elősegítése vagy fékezése,
- örömszerző funkció.

²⁵ Halász Gábor [2001b] Az Oktatási Rendszer.

Az oktatási rendszerek funkcionális elemzése során ezektől persze eltérő funkciók azonosításához is eljuthatunk, mondja Halász, és felidézi Ballantine-t, aki négy alapvető funkciót különböztet meg: kultúraátadás, társadalmi kontroll és személyes fejlesztés, szelekció és allokáció, valamint változás és innováció támogatása (Ballantine [1997]). Ezek a funkciók nem egymástól elszigetelten, hanem egymást segítően, vagy, épp ellenkezőleg, egymást gátolva jutnak érvényre.

Halász a gyakorlati oktatáspolitiká számára így összegzi a funkciókról szóló fejtegetését: az a kérdés, hogy egy-egy oktatásügyi változás előidézése esetén milyen mértékben áldozható fel egy-egy funkció valamelyik másik javára, avagy mekkora esélye lehet egy olyan változásnak, amely egy-egy funkció túlságos háttérbe szorulásával jár. Az oktatás rendszerszintű megszervezésének és működtetésének feladataért felelős kormánynak képesnek kell lennie arra, hogy a rendszer integritását megteremtse.

Kulturális reprodukció

Az oktatási rendszerek legismertebb és talán legfontosabb funkciója a kultúra újratermelése, azaz a társadalom által felhalmozott tudás és a társadalom által megalkotott értékek, normák továbbadása az újabb generációknak, noha a kultúra újratermelése nem csak az oktatás világában történik.

Ám, fogalmaz Halász, egyedül az oktatási rendszerek azok, amelyeken belül a kulturális újratermelés döntő része szabályozott keretek között, azaz a jogrend és a politika által szabályozott formális szervezetek rendszerén belül zajlik. A formális kultúra-és tudásközvetítés viszont meg is határozza az iskola, mint intézmény és az oktatási rendszer egésze sajátosságait.

A társadalmi tudás átadása

A társadalmi tudás forma-gazdag (magában foglalja a tudományok által kitermelt ismereteket éppúgy, mint a mindennapi élet gyakorlásához szükséges és a mindennapi élet során felhalmozott praktikus tudást), a különböző formák átadása és elsajátítása is más-más logikára épül. Ferge Zsuzsa már igen korán felhívta a figyelmet arra, hogy az eltérő logika az oktatási rendszereken belül konfliktusokat hozhat létre. Ezek például akkor manifesztálódnak, amikor az adott oktatási kormányzat egy tantervi reformról döntést hoz (Ferge [1976]).

Hogy erre milyen kevésbé érzékeny a mindenkori politika, s helyette milyen mértékig képes a szakmapolitikát ideologikusan, sőt, pártpolitikai elhajlásokkal kezelni, arra jó példa a Nemzeti Alaptanterv (Nat) körüli vita. A két évtizedes vitát a Népszabadság 2012. 02. 07-i számában idézi fel az újságíró. A 3-as számú függelékben idézem, mert

dióhéjban összefoglalja a jobboldali oktatási kormányzatok alatti változásokat, s azt is, hogy a baloldali média és oktatáspolitikusok ezeket hogyan értékelik.

A különböző oktatási rendszerek között az egyik legjellegzetesebb eltérés éppen az, vajon mi módon történik az átadandó tudás meghatározása: kik vesznek részt a folyamatban és milyen keretek között. Vannak oktatási rendszerek, ahol az átadandó tudás kialakításában a rendszeren kívüli tényezőknek (pl. tudomány, politika) van döntő szerepük, és vannak olyanok, ahol a rendszeren belüli tényezőknek (pl. a tanároknak). A 3-as számú függelékben olvasható baloldali orgánumból való tantervi reform-értelmezés mutatja, hogy Magyarországon alapvetően a politika játszik főszerepet az átadandó tudás kialakításában. Továbbá az is kiderül az olvasottakból, hogy nincs az oktatáspolitikai elitben konszenzus arra nézve, hogy a nemzeti alaptantervben mi legyen a nemzeti minimum-követelmény, mi több, abban sem, hogy legyen-e egyáltalán nemzeti minimum-követelmény, amit tehát minden magyar iskolában tanítani kell.

A társadalmi tudásnak az oktatási rendszeren belül történő átadása standardizált és szabályozott formában történik. Ez azt jelenti, hogy maga az átadott tudás éppúgy, mint az átadási folyamat, előre pontosan rögzített standardoknak és gyakran szigorúan ellenőrzött szabályoknak megfelelően történik. Ezeket hordozzák azok az iskolaszervezési és tantervi előírások, sillabuszok, curriculumok, vizsgakövetelmények, amelyek betartását tanügyi hatóságok ellenőrzik.

Az oktatási rendszerek között nagy eltérések figyelhetők meg aszerint, hogy az iskolai tudást és a tudásátadás folyamatát milyen mértékben standardizálják, és hogyan ellenőrzik – jelen dolgozat további oldalain foglalkozunk a tanfelügyelet vagy szakfelügyelet, a tanulói teljesítménymérések és az iskolai intézményi teljesítményértékelés négy modelljével. Gyaníthatjuk, hogy a modellek mögött mindig konkrét társadalmi valóság van: az hívja életre őket, és csak a társadalmi valóság talaján született tanfelügyeleti modellek teljesítik a kormányzatok velük kapcsolatos reményeit.

Értékek közvetítése

A kultúrának nemcsak a tudás, hanem értékek és viselkedési minták is részét alkotják, és az oktatási rendszerben ezek átadása is zajlik. Ebbe természetesen nem csak az erkölcsi értékek és elvárások közvetítését értjük bele, hanem mindazoknak a normáknak és szabályoknak, illetve ezek alkalmazásának a megtanulását, amelyek követése nélkülözhetetlen ahhoz, hogy az egyének részt vehessenek a társadalmi életben és a gazdasági tevékenységekben. Ez néha nem válik külön a tudás elsajátításától, gyakran azonban önálló, elkülönült funkcióként is megjelenik. Az oktatási rendszerek között

egészen szembetűnő az eltérés ezen a területen, vagyis, hogy inkább ismeretek megtanítására vagy megtanulására, vagy pedig az értékek, a viselkedési minták közvetítésére, azaz a nevelésre, a szocializációra helyezik a hangsúlyt.

A magyar oktatási rendszert épp úgy sokkolták az első PISA mérés eredményei, mint Németországot. Mindkét ország meg volt győződve „kultúrfölényéről” (s ezt a meggyőződést épp a kormányaik általános politikája alakította így, s még csak nem is az oktatáspolitikája, hanem a külügyi vagy honvédelmi politikája, gondoljunk a klebelsbergi oktatási és kulturális reformra, amely az I. világháború utáni revíziós politika kulturális „lecsendesítése” volt.) Németországban azonban sikerült társadalmi konszenzust kialakítani az oktatási rendszer reformja érdekében, és azóta nem él át az ország minden PISA mérés után negatív sokkot²⁶. Magyarországon ez nem sikerült: itt a PISA mérési eredményei inkább (amelyek az instabil oktatási rendszer folyamányaképp maguk is instabilak, kiszámíthatatlanok) állandó harcteret hoztak létre az ideologikus oktatáspolitikusok számára, amin újabb és újabb ütközeteiket vívhatják. (A vitáról bővebben a 4-es számú függelékben olvashatnak).

Az értékátadásban is jelentősége van a standardizált átadás és az egyéni elsajátítás közötti ellentétnek. Az iskolák által közvetített értékek eltérőek vagy ellentétesek lehetnek az egyének (családok, tanulók) meglévő értékeivel. A társadalomban jelentkező értékkonfliktusok szükségképpen leképeződnek az oktatási rendszerben és az osztálytermi gyakorlatban. Emellett itt is elmondható: az értékeknek és a normáknak a következő nemzedék felé való közvetítésében az iskola csupán egyik, igaz kitüntetett szereplője.

Mindemellett azt mondhatjuk, hogy a rendszerváltást követően folyamatosan erősödő igényvel, oktatási rendszerünkre nem a fentebb kiemelt három tényezőnek való megfelelés terhe nehezedett rá elsősorban. Bár oktatási szakértőink megnyilvánulásait, a magyar iskoláról folyó vitákat és beszélgetéseket mind a közbeszédben, mind a szakmai orgánumban javarészt ezek dominálták, a súlyosabb és egyre kevésbé elodázható megoldás-keresés a társadalmi struktúra újratermelése vagy átalakulásának elősegítése, a gazdaság működésének és növekedésének elősegítése, a társadalmi integráció biztosítása voltak.

26 Németország annak ellenére képes volt szövetségi szintre emelni a PISA-sokk utáni teendőket az össz-német közoktatás teljesítményének javítására, hogy egyébként az oktatás tartományi szintű, helyi minisztériumi irányítás alatt álló, autonóm terület.

5.2 Közigazgatás és oktatásigazgatás

Az oktatási rendszerek irányításának egyik alapvető kérdése az, hogy milyen kapcsolat jön létre az általános közigazgatás és az oktatásigazgatás rendszerei között. Az oktatási rendszerek egy részében az oktatás igazgatása elkülönül az általános közigazgatás rendszerétől, azaz önálló szervezetként működik, másik részükben viszont azon belül funkcionál. Ennek megfelelően integrált és elkülönülő rendszerekről lehet beszélni. A közoktatás-igazgatás több országban a belügyi igazgatás részeként fejlődött ki, majd a fejlődés meghatározott pontján vált ki abból (ez jellemezte például a porosz fejlődést, de a magyarországit is). Más országokban az oktatás igazgatása az egyéb területek igazgatásától függetlenül, önálló szervezeti formában alakult ki (ez volt jellemző például az angol vagy amerikai fejlődésre). Az utóbbi fejlődési irány esetén a helyi közösségek hoztak létre oktatási célú választott önkormányzatokat, és ezek önálló adókivetési és szabályalkotási jogokra tettek szert. (Az említett rendszerekről részletesebb leírás olvasható az 5-ös számú függelékben.)

Amikor oktatással foglalkozó, abban érintett politikusok arról beszélnek, hogy az oktatást ki kell emelni a pártpolitikai csatározásokból, akkor elfeledkeznek arról, hogy azokban az országokban, ahol az oktatási rendszer az általános közigazgatás részeként jött létre, vagyis amely tehát integrált típusú, ott ezt igen nehéz, csaknem lehetetlen megtenni. Hiszen a mindenkori kormányzat közszolgálati feladatainak teljesítését az oktatáson számon kérhetjük. Ha azonban a kormányzati tevékenységtől elkülönült modelltől beszélünk, akkor eleve védettebb az oktatási rendszer, mert nem függ közvetlenül a kormányzati közigazgatástól.

Azonban nem ilyen egyszerű természetesen a választás elkülönült és integrált modell között, az előbbi javára. Túl azon, hogy a modellek nem igazán választások, hanem történelmileg kialakult, kiérlelődött formák, az elkülönült modellnek is megvan a maga hátránya. Az oktatás és a társadalmi-gazdasági környezet közötti kapcsolatok itt jóval lazábbak, vagyis a társadalmi szükségletekre adott válaszok lassabbak.

Az elkülönült oktatási rendszerekben az igazgatási feladatokat többnyire pedagógusszakmához kötődő személyek végzik, akik az igazgatási döntések során elsősorban azok pedagógiai hatását igyekeznek mérlegelni. Az integrált szervezetben viszont az igazgatás általános, szakmától vagy ágazattól független szempontjai kerülnek előtérbe, és inkább jellemző az, hogy az igazgatást közigazgatási vagy jogi felkészültséggel rendelkező személyek végzik. Amint arra már többször utaltunk,

Magyarországon az oktatási rendszerigazgatása szerves része a közigazgatásnak, ezért változásai egyrészt a tágabb közigazgatási környezet változásaival együtt mennek végbe, másrészt, ezen a kontextuson belül kell kiküzdenie a teret a sajátos oktatási változásai számára. Ezek a rendszer specifikus változások sem immanensek azonban, vagy legalábbis, közvetlenül nem azok: e változások háttérében az oktatási rendszereket érintő globális, nemzetközi szinten is érvényesülő okokat kell értenünk, melyek a modern társadalmak komplexitásából következnek, s szabnak új irányokat a tudás tartalmára, céljára és elsajátításának módjára vonatkozóan az iskoláknak szerte a világon. A 2010. után létrejött mega-minisztérium, amelyben az oktatási alrendszer államtitkárságként jelenik meg, egyértelműen látható a kormány azon szándéka, hogy az oktatási rendszert még szorosabban integrálja a közigazgatási rendszerbe. Továbbá, ugyanez figyelhető meg az oktatási hatósági feladatok kormányhivatalokba történő beillesztésekor is, valamint abban is, hogy a helyi önkormányzatoktól, mint fenntartóktól átvett iskolákat a területi közigazgatás új rendezőelve szerint, a járási egységekkel párhuzamosan helyezték el az ún. tankerületi illetékességi szinten.²⁷

5.2.1 A változások legfontosabb állomásai

A közoktatási rendszer megújítása – az intézmények szervezeti kultúrájának fejlesztését célzó minőségbiztosítási rendszer bevezetése az óvodákba, iskolákba, a pedagógusok hét éves ciklusok szerinti rendszeres továbbképzése – igen nagyszámú egyéni vállalkozó szakértőt, valamint szakértőket tömörítő bt-eket, kft-eket, alapítványokat, stb. igényelt. A közoktatási ágazat a rendszerváltás után a következő szakaszokra tagolhatóan alakult át:

- 1989/1990-től az állami fenntartásból az ingyenes tankötelezettséget biztosító közoktatási intézményhálózat önkormányzati fenntartásba került – a decentralizáció igen rövid idő alatt lezajlott. Nem volt ugyan zökkenőmentes, de tulajdonképpen a folyamatos működés biztosított volt. Ennek tapasztalata hozzájárult ahhoz, hogy a 2011. évi új köznevelési törvény végrehajtását ellenkező iránnyal (hogy tehát az állam visszaveszi a fenntartási kötelezettséget a helyi önkormányzatoktól) ²⁸ ismét csak erőltetett ütemben és jószerivel előzetes költségvetés nélkül, lefolytassák.

27 Ahogyan az országban 198 járás van, ugyanúgy, ugyanazzal a területi illetékességgel működnek a tankerületek. Ugyanakkor, sajátságos, hogy ezen járási illetékességű oktatási „munkaügyi” központokat egy önálló, központi igazgatási szerv részeként - Klebelsberg Intézményfenntartó Központ – hozták létre.

28 A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Nkt.) és végrehajtási rendelete: 20/2012. (VIII.31.) EMMI rendelet

- A közoktatási törvény (1993.) és a Nemzeti alaptanterv (1995.) megszületésével a közoktatás jogi intézményesülésének átalakítása is megtörtént.²⁹
- 1995-től pedig megkezdődtek a közoktatás expanziójából és a nemzetközi munkaerő áramlás, a foglalkoztatás és a társadalmi mobilitás meghatározottságaiból következő rendszerszintű fejlesztési folyamatok.³⁰ Ez azzal járt, hogy a minisztériumi tisztviselők elkezdtek rendszeresen együttműködni a szakértőkkel, képzőkkel, iskolafenntartó önkormányzatokkal és alapítványokkal, szervezetekkel, iskolákkal, iskolavezetőkkel, munkaközösségekkel, tantestületekkel. Rendszeresen mentek rendezvényekre, helyszínekre a minisztérium falain kívülre, s motiváltak, előadtak, programokat vezettek, érdekegyeztettek, disszemináltak a továbbképzéseken, a továbbképzésekhez kapcsolódó konferenciákon. Kialakultak az ágazati politikai és bürokratikus vezetés, valamint a közoktatás egyéb szereplőinek, a közoktatási szakmában akár szakértőként, akár valamilyen oktatási célú közösségi szervezetként érintett aktorainak az együttműködése. A szereplők széles körét bevonták a döntés előkészítésbe, végrehajtásba, értékelésbe, benchmarkingba és disszeminációba, általánossá váltak a partneri működés fórumai és a részvétel formái. Ezeken a fórumokon a közpolitikai programok részleteinek kidolgozása, finomhangolása, majd pedig a végrehajtása is a köztisztviselők és a külső társadalmi partnerek együttműködésében zajlott: tulajdonképpen a köztisztviselők egyszerre képviselték a bürokratikus elemet és a politikumot is.
- Az elszámoltathatóság és az átláthatóság igényének felerősödése az ezredfordulót követően általában meghatározta a mindenkori kormányzatok működését. Ennek oka és célja, hogy az állam látni akarta, hova, milyen feladatra és milyen teljesítményre fordítódik az állami pénz. Megkezdődött a jogosulatlan állami normatíva igénylések ellenőrzése, és általában, a demográfiai negatív hullám miatt, a fenntartott intézmények költséghatékony működtetésének ellenőrzése. Az állam elsősorban a társadalmi célok eredményesebb teljesülésének kívánt hatósági eszközökkel érvényt szerezni, valamint a jogszerű intézményműködtetés terén kívánt minőségjavulást elérni. Társadalmi cél a magasabban kvalifikált iskolaelhagyók létszámának növelése

29 NAT: a magyar közoktatás tartalmi szabályozásának az 1993. évi közoktatási tv. ill. 1995. évi módosítása alapján a 130/1995. (X. 26.) Korm. rendelettel elfogadott alapidokumentuma.

30 277/1997. (XII. 22.) Korm. rendelet a pedagógus-továbbképzésről, a pedagógus-szakvizsgáról, valamint a továbbképzésben részt vevők juttatásairól és kedvezményeiről, a 100/1997. (VI. 13.) Korm. rendelet az érettségi vizsga vizsgaszabályzatának kiadásáról, valamint a 3/2002. (II. 15.) OM rendelet a közoktatás minőségbiztosításáról és minőségfejlesztéséről

volt (ez egyszerre jelentette az érettségizők, diplomások arányának növelését a fiatal korosztályokban, valamint a lemorzsolódás csökkentését a hátrányos helyzetű tanulók esetében). Jogszerű intézményműködtetésen pedig a gyermekek jogainak, az egyenlő bánásmódnak a betartását, a szabályozott osztálylétszámokkal való működtetést, a baleseteket megelőzni képes, jó építési színvonalú és egészséges intézményi feltételek biztosítását értjük. Ez a cél egyértelműen a társadalmi mobilitás, mint közjó, amely az oktatási rendszer teljesítményének értékelésében az egyik legfőbb oktatási indikátorrá vált.

- Emellett, megindultak az intézményfenntartó önkormányzatok részéről is az ellenőrzések, amelyek azonban az oktatás ellátására fordított összeg lefaragását szerették volna elérni saját önkormányzati költségvetésük, likviditásuk javítására. Ezért megkezdődtek a nem költséghatékonyan működtethető iskolaépületek esetében az iskola összevonások. Létrejött az Állami Számvevőszék mellett a Magyar Államkincstár (MÁK, hét regionális igazgatósággal) is, amely a nem állami, nem önkormányzati fenntartású közoktatási intézmények állami normatíva felhasználását ellenőrizte. Az oktatásban létrejött az első értékelő-ellenőrző hatóság, az Országos Közoktatási és Értékelési Vizsgaközpont (OKÉV), majd jogutódja, az Oktatási Hivatal (OH) is (dekoncentrált szervek, hét regionális igazgatósággal).³¹

Az ún. hierarchikus-lineáris modell mellett a közoktatási ágazat rendszerszintű fejlesztéseinek végrehajtásához a közigazgatásnak részben rá kellett térnie a funkcionális szervezeti modellre.³² A túlzottan merev lineáris modell ugyanis csak a minisztérium falain belül működött. Az oktatás szereplőinek széles körű bevonása - amely nélkül lehetetlen lett volna a rendszer átalakítása, dinamizálása és motiválása az átalakításhoz szükséges kapacitásfejlesztésekhez – csak a jóval kevésbé merev, de ugyanakkor kellően hierarchikus funkcionális szervezeti modellekben volt véghezvihető. A funkcionális modell rugalmas volt, ugyanakkor az információáramlás alá-fölérendeltségi viszonyok szerinti meghatározottsága lehetővé tette az ágazati vezetésnek, hogy koordinálni és valamelyest kontrollálni is tudja a decentralizált rendszert. A *hatékonyság* a normatíva ellenőrzések esetében a kicsi, de horizontálisan jól felépített OKÉV – OH (Oktatási Hivatal, az OKÉV jogutódja) szervezeti stratégiája mentén jól működött (a Hivatalról a későbbiekben még részletesen szólunk.)

³¹ az Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpontról szóló 105/1999. (VII. 6.) Korm. rendelet

³² A szervezeti struktúra modellekről lásd: Dobák [2000]

A 2010-es új közigazgatási struktúra ezután a közoktatásban is leképeződött: a közoktatási intézmények fenntartása (óvoda kivételével) állami kézbe került, egy monopol-helyzetű, óriási méretű centrum alapító okiratának lett része minden korábban önkormányzati fenntartású közoktatási intézmény (KLIK, azaz: Klebelsberg Intézményfenntartó Központ). A szervezet akkora és olyan erőltetett ütemben állt fel, hogy jelenleg áttekinthetetlen, vezérelhetetlen.³³ A nagyszámú dolgozó és a szervezeti egységek, valamint az ezek közötti hatványozottan nagyszámú kapcsolatban nagy a bizonytalanság. Ez eleve kizárja a hatékonyságot: a hatékonyság ugyanis megköveteli a formalizáltságot és ezzel a bizonytalanság minimalizálását. A KLIK nem eléggé formalizált, gyakorlatilag egy rosszul értelmezett hálózati-működésről szóló vízió fixálódott a vezetői elképzelésben. Ez azt jelenti, hogy a 198 tankerület vezetője közvetlenül a KLIK elnöke alatt helyezkedik el, és egy sajtóságos, familiáris politikai-szakmai hálózatként együttműködve, mintegy közösen „érlelik ki”, együtt találják ki a működőképesség kereteit és menetét. Ez az elképzelés azonban alapjaiban rossz: egy közigazgatási szervezet (és gazdasági szervezet sem, lásd a szervezetelméleti kutatások és gyakorlati tapasztalatok hatalmas és jelentékeny irodalmát), nem irányítható világos jogkörök, vezetői hatáskörökben érvényre jutó hierarchia nélkül.

5.2.2 Az állam és az oktatás – oktatási kormányzati modellek

Az oktatás tömegesedésével, azaz már a 19. század elejétől, az állam törvényekkel és rendeletekkel, erre felkészült bürokraták révén, egyre aktívabban irányította az iskolát. Létrejöttek az oktatásügyi kormányzatok. A kormányzatok oktatási szerepvállalásának több formáját megkülönböztethetjük, melyek részben ez alatt a kétszáz év alatt egyfajta kronologikus történetiség jegyeit is magukon hordozzák, részben viszont napjainkban is találunk példát mindegyikre, sőt, azt is mondhatjuk, hogy a modellek tisztán csak elméletben léteznek, egy-egy kormányzati cikluson belül is láthatunk példát vegyítésükre, vagy dominancia-váltásukra. Kozma Tamás négy általános állami modellt különböztet meg ([2012] pp.46-61).

A „jogállam” - modell, amelyben a kormányzat a törvények alkalmazására korlátozódik. A kormányzati tisztviselő dolga a törvények betartatása és a jogszerűség ellenőrzése.

A „totális államok” - modellben az oktatásügy irányítását az állampárt kisajátítja, és a kormányzatot arra használja föl, hogy ideológiáját és döntéseit végrehajtsa. Az

³³ ÉBER [2014] Lesújtó jelentés a Klikről: 57 milliárdos hiány, alkalmatlan vezetők.

oktatáspolitikában ebben a modellben egyenlővé válik a pártállam politikájával; más szereplőknek nincs beleszólásuk (vagy csak rejtetten).

A „gondoskodó állam” (jóléti állam) - modell a kormányzat az oktatáspolitikát a társadalompolitika részének tekinti (ez a II. világháború után jelent meg Európában). Átfogó oktatási reformok jellemzik, amelyeknek az a céljuk, hogy a kormányzat társadalompolitikáját támogassa. Ebben a modellben a kormányzat a döntéshozó (a kormányzati hivatalnokok és a szakértők politika formálóként jelennek meg). Az oktatáspolitikában többi szereplőjének pedig az a szerep jut, hogy végrehajtsák – vagy akadályozzák, szabotálják – a kormányzati reformtörekvéseket.

A „visszavonuló állam” - modell. Ez az 1989-90-es politikai változások nyomán terjed el Európa-szerte. Az oktatási kormányzatok fokozatosan lemondanak a közvetlen oktatásirányításról. (A folyamat sokszor decentralizációnak, illetve az intézményi önállóság megnövekedésének látszik.) A visszavonuló kormányzat és az oktatási intézmények közé azonban mind több köztes szervezet ékelődik be. Ezek veszik át a visszavonuló kormányzat oktatásirányító szerepét, és lehetővé teszik, hogy a kormányzatok „távirányítsák” az oktatásügyet.

Az oktatás aspektusából kicsit részletesebben is érdemes megnézni a modellek működését.

1. A jogállam-modell az oktatásigazgatás első fejlődési szakaszában – nagyjából a 19. század második felében jött létre.

Az elkülönült oktatásigazgatás az oktatásügy felügyelők köré épült oktatásigazgatási hivatalokból állt (Franciaországban az „akadémiák”, igazgatók és hivatalaik). Feladatuk a tartalmi (tantervek, vizsgaszervezés, vizsgakövetelmény) kérdések igazgatása volt. A tipikus kontinentális oktatásügyi hivatalnok munkaviszonyát köztisztviselői törvény szabályozta. Németországban és Angliában független, stabil „intézmény” volt, és semmi esetre sem politikus. Oroszországban, Ausztria-Magyarországon azonban, egy teljesen más kulturális tradíció alapján, ez a függetlenség nem valósult meg, sőt, megvesztegethetőek is voltak. A 20. század elején a törvényt alkalmazó hivatalnoki szerep átalakul döntéshozó, politikaformáló hivatalnoki szereppé. A politikaformáló hivatalnok – szemben a törvényeket alkalmazó oktatás-igazgatási szakemberrel – különösen az Egyesült Államokban jellemző.

2. A „totális államban” az államhatalom magába olvasztotta az oktatásügy irányítását, s ideológiai szócsövévé tette. A totális állam ideológusai azokat az oktatáspolitikai és nevelésfilozófiai irányzatokat preferálták, amelyek az iskola nevelő, személyiséget átalakító szerepét hangsúlyozták.

3. A „gondoskodó állam” (jóléti állam) az 1960-as években alakult ki a kontinentális Európában. A gondoskodó állam legfontosabb oktatáspolitikai ügye az adott társadalom különböző csoportjai közti egyenlőtlenségek (területi, társadalmi, érvényesülési, iskolázottságbeli, életmódbeli stb.) csökkentése volt, felfelé irányuló társadalmi mobilitás elősegítésével.

E cél érdekében bevezetett reformjai:

- az eltérő iskolatípusok központosítása és szabványosítása
 - az oktatás gyorsított expanziója, amely átgyűrűzött a felsőoktatásra is
 - az oktatás társadalompolitikai szerepének hangsúlyozásával ezek az oktatási reformok a középosztályosodáshoz járultak hozzá.
 - az oktatási reformokban a kormányzati túlzott szerepvállalás tükröződik.
4. A „visszavonuló állam” háttérében az a gazdaságpolitikai fordulat állt, amit Amerikában Reagan elnök nevéhez fűznek, Nagy-Britanniában pedig Thatcher miniszterelnökhöz: megindult az államigazgatással összefonódott oktatás igazgatás korlátozása is.

Az oktatás „privatizációs” folyamatában a vezető, mint szervező vált az oktatásigazgatásban dolgozók ideáljává. Az állam legyen „kisebb és olcsóbb” (azaz kevesebben dolgozzanak benne kisebb hatáskörökkel). A hivatalnoki tevékenységeket „kiszervezték” a kormányzatokból. Kialakult az oktatásügy „távirányítása”, amelyet a korábbi hivatalnokok, illetve utódaik köztes (puffer) szervezetekben végeznek.

Az „új menedzserizmus” (Reed [1999]) jegyében az oktatásügyet szolgáltatásnak (nem pedig szolgálatnak) fogták föl, amelynek kliensei és fogyasztói, piaca és vevőköre van, ezért a minőségbiztosítás, hatékonyság, eredményességi mutatók, „benchmarking”, stb. bekerültek az oktatásügy mindennapjainak szóhasználatába.

A piac szerinti működés elvei köszönnek vissza a tandíjak újra bevezetésében, az oktatási „túlfogyasztás” (a tömegesedés vagy expanzió) visszafogásában, az oktatási szolgáltatások kiszervezésében, privatizálásában. Ha az iskola oktatási javakat szolgáltat, akkor a kormányzatnak feladata hitelesíteni az iskolát, illetve biztosítani, hogy a meghirdetett szolgáltatásokat folyamatosan megfelelően végzi (minőségbiztosítás, minőségmenedzsment).

A „visszavonuló államban” a kormányzat oktatáspolitikai szerepvállalása összességben csökken. A megüresedett helyekre az oktatáspolitikai többi aktora lép be: diákok, pedagógusok, nem kormányzati szervezetek. A kormányzat az oktatásirányítási

hatásköröket az oktatásirányítás alsóbb szintjeinek adja át (középszint, illetve intézményi szint).

Ebben a modellben a kormányzat „távírányít”: az oktatásügy irányításának számos közvetlenül gyakorolt jogköréről lemond, a távolból azonban továbbra is irányít (van Vught [1988] pp.16-26). A kormányzati távírányítást köztes vagy puffer szervezetek végzik, és lassan át is veszik a csökkenő kormányzati oktatási bürokrácia helyét. A kormányzatok és az oktatásügy közé ékelődve közvetítenek a kettő között, illetve tompítják az oktatásügy és a kormányzat közötti konfliktusokat. Az új menedzserizmus kritikusai szerint a kormányzati oktatási bürokrácia ily módon nem csökkent, csak a létszám jogállása változott. A köztes szervezeteket tipizálta a holland Westerhajden [1993], közéjük sorolva az oktatáspolitikai nem kormányzati aktorait (pl. tanári, igazgatói szervezetek, szakmai egyesületek, rektori szövetségek).

A távolból irányító kormányzat tipikus irányítási-ellenőrzési eszköze az „értékelés”. A kormányzatoknak ugyanis a leépített kapacitásaik (hatáskör, intézmény és apparátus) miatt nincs más módjuk arra, hogy az oktatásügy folyamataiba beleszóljanak. Ezért csupán a végeredmények értékelését végzik el, ezzel befolyásolva az oktatásügyi folyamatokat. Ehhez a kormányzáshoz olyan oktatásügyi mutatók (indikátorok) kellene, amelyek nemcsak az oktatási folyamatok mennyiségét mutatják be (statisztikák), hanem a milyenségét, a minőségét is (minőségi mutatók, teljesítménymutatók, minőségi értékelés). Ez a kormányzati oktatásirányítás igen munka- és adatigényes, és új szakértelmet (valamint új szakértőket) igényel. Kozma Tamás felidézi Kogan kutatását ([1993] pp.399-416), egy nagy-britanniai kutatást,– amely az értékelő testületek három formájának (Állami Számvevőszék, Közszolgáltatási Felügyelet, menedzsment-tanácsadók) összehasonlító tanulmányozásán alapszik, s megállapítja: „[...] hogyan erősítették a kormányzat befolyását az értékelő testületek a nyolcvanas években, és hogyan támogatták egy szakmai kultúráról egy menedzser kultúrára való váltást a kormányzatban. E testületek hozzájárulása a változásokhoz összekapcsolható az általuk alkalmazott tudás jellegével és azokkal a tudást illető pozitívista nézetekkel, melyek újra és újra előkerültek az értékelésben és általában a kormányzatban a nyolcvanas évek folyamán.”

Az „új értékelő állam” technikája az oktatásügy „elszámoltatása.” Az „elszámoltathatóság” azt jelenti, hogy az oktatási intézménynek látványossá és nyilvánvalóvá kell tennie, hogy mire használta azokat az erőforrásokat, amelyeket a fenntartójától kapott. Az elszámoltathatóság az „értékelő állam” fordítottja. Az oktatásügyi kormányzat azért tud értékeléssel irányítani – fejtegeti Kozma Tamás ([2012]

p.59) -, mert az oktatásügyi intézmények „elszámoltathatók” (azaz megfelelő mutatók segítségével mutatják be teljesítményeiket). Az elszámoltathatóság az 1960-as évek polgárjogi mozgalmainak az egyik követelménye volt az oktatásüggyel és a kormányzati oktatáspolitikával szemben. Az 1990-es években – az „új értékelő állam” gyakorlatában – az elszámoltathatóság olyan eszközzé vált, amelynek segítségével a kormányzat nemcsak az intézményfenntartókat tudja távirányítani, hanem magukat az oktatási intézményeket is.

Kozma az állam és oktatás viszonyáról szólva felidéz egy kutatást: „Egy nemzetközi összehasonlító vizsgálat, amelyben öt európai nagyváros oktatásirányítói vettek részt, megállapította, hogy

- Az oktatásirányításban a régebbi és az újabb (bürokratikus és poszt bürokratikus) reguláció együtt él.
- A vertikális hivatali utasítás mellett a partnerségen és hálózatokon alapuló feladat megoldás is megjelent.
- A hivatali irányítás mellett a projektformák is behatoltak az oktatásirányításba.
- A szabályozási környezet töredezettsége pedig az intézményeket folyamatosan sokoldalú tájékozódásra serkenti, a privatizáció az oktatás terén is megindult.”

(Kozma [2012] p.59)

A szocialista modellre adott válaszul, a rendszerváltás utáni Magyarországon – és mindegyik volt szovjet csatlósállamban – új, többnyire nyugat-európai oktatási modelleket keresve, az előző tipológia meghatározásait használva, a visszavonuló állam oktatáspolitikája érvényesült egészen 2010-ig. Ennek a folyamatnak a decentralizáció, dereguláció és dekoncentrált szervezeti működések a főbb ismérvei. Az oktatáspolitikai döntéshozók irányításra vonatkozó ideológiai fordulata azonban túl gyors és túl radikális volt. A központi irányításhoz, egy tantervhez, egy tankönyvhöz szokott pedagógustársadalom nem tudott mit kezdeni a „részakadt” autonómiával.

Sajnos a szintén kevés vagy éppen semmiféle demokratikus vezetési modellel, ismerettel, tapasztalattal nem bíró politikai elit sem igen tudott árnyaltabb irányítást elképzelni, mint a „top down” irányítás. A vezetők és a vezetettek türelmetlen és igen kevésbé hatékony „tanuló demokráciája” számos illogikus lépést mutat az elemző számára. Teljességgel ésszerűtlen volt pedagógiai-szakmai autonómiát adni az iskoláknak, egyik napról a másikra, miközben nem kaptak megfelelő képzést ahhoz, hogy élni tudjanak az oktatási szabadságban rejlő pozitívumokkal. A tanárok feletti magaslatokban vitázó oktatási szakértői – oktatáspolitikai elit színvonalas tanügyi-jogi dokumentumokat alkotott –

Közüktatási törvény (1993), Nemzeti Alaptanterv (1995), ám az ezek szellemében dolgozó tanárok továbbképzése csak az erre vonatkozó 1997-es továbbképzési rendelet után indult meg. Továbbá, sohasem történt meg az iskolák fenntartóinak, az iskolákat felügyelő önkormányzati oktatási ügyvivőknek a kötelező és szisztematikus, standardizált felkészítése a helyi oktatásirányítási feladatok ellátására.

A továbbiakban néhány szemléletes példán az igazgatási reformok intézményi megvalósítását igyekszem bemutatni. Ennek során az általánosan meghatározott folyamatokat egy-egy intézményen, mintegy esettanulmányyszerűen mutatom be.

5.2.3 A dereguláció megvalósítása az oktatási ágazatban – az *Educatio Kht.*

Az oktatás területén a nyilvántartások kezelésére és az oktatási fejlesztő programok koordinálására ilyen módon létrejött legnagyobb szolgáltató az *Educatio Társadalmi Nonprofit Kht.* (korábban: *Educatio Társadalmi Szolgáltató Kht.*) Az *Educatio Kt.* minisztériumi háttérintézményeként a magyar köz- és felsőoktatás tartalmi, módszertani megújításával, központi oktatásügyi szolgáltatások fejlesztésével és üzemeltetésével foglalkozik.

Feladatait teljes részletességgel jelen dolgozatban nincs mód bemutatni, feladatkatasztere azonban nyilvános, több internet portálon is elérhető.³⁴

2008-ban a kht. működésének árnyoldalai is megmutatkoztak, többek közt éppen az általa működtetett eduline portálon kaphattak hírt az oktatásért és a közpénzekkel támogatott, közfeladatokat ellátó gazdasági szervezetek működése iránt érdeklődők, hogy hatalmas hiány keletkezett a büdzsében.

„Az *Educatio* 2007 végén még 1,1 milliárd forintos tőkével rendelkezett, míg a kormányváltás után a vagyonszerzés felmérésére elkészített évközi mérlegből kiderült, hogy a társaság nem csak teljes vagyonát veszítette el, de mérlege is negatívba fordult. A Magyar Hírlap birtokába került dokumentum szerint a vagyonszerzés 1,2 milliárd forintba tehető.

Az előző ciklusban a Hiller István vezette oktatási tárcához került közhasznú társaságnak nem készült elfogadott mérlege a kormányváltásig, valamint elfogadott üzleti terve sem volt. Ezért Papcsák Ferenc a Kehi vizsgálatától azt is várja, hogy kiderüljön, mire fordították a felsőoktatási felvételi eljárás során a jelentkezők által befizetett díjakat, és kifizették-e az *Educatio* által végzett szolgáltatások ellenértékét a megrendelők. A lap továbbá úgy értesült, hogy az új kormányzat fizetéseképtelen állapotban kapta meg az *Educatiot*, a cég ugyanis 2010 augusztusára több mint 1,6 milliárd forint adósságot halmozott fel, a 90 napon túli tartozásai pedig elérték a 900 millió forintot.” („Az *Educatio* milliárdos vagyonszerzésének okait keresik” [2010])

³⁴ Többek között kormányzati portálokon, valamint: www.felvi.hu, www.eduline.hu, www.kir.hu, www.fir.hu, www.sulinet.hu

Arra vonatkozóan, hogy pontosan mi lett a vizsgálat eredménye, a közvéleményt már nem tájékoztatták. Az Educatio Kht.-ért részben felelős Oktatási Hivatal elnökét leváltották, valamint a Kht. igazgatóságában is személycserék történtek. Ettől függetlenül, a Kht. neve megváltozott szolgáltatóból nonprofitra, és továbbra is ellátja az ágazati innovációs feladatok koordinációját, fejlesztő funkcióit.

A feladatkataszter rendkívül nagyarányú, s benne az állami feladatok, vagy az azokhoz szorosan kapcsolódó feladatok, nem államigazgatásban, hanem szolgáltatóként működő gazdasági szervezet által történő ellátása. Továbbá, ezen a területen igen érdekes a központosítottság: az Educatio valójában a „kiszervezések” kiszervezett központi szerve. Az Educatio ugyanis nem saját maga látja el mindazokat a feladatokat, amelyeket fentebb soroltam, hanem közbeszerzési eljárásokkal maga is cégeket bíz meg.

Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény alapján közzétett közérdekű adatok között természetesen mind a tevékenységre, mind a gazdálkodásra vonatkozóan fellelhetőek az éves beszámolók, jelentések. Ugyanakkor valóságos eredményességi mutatókról vagy teljesítménymérésről, vagy egyáltalán arról, hogy a feladatellátásnak ez a módja, az Educatio Kht. léte, munkája szükséges-e, jó-e, nem jutunk információhoz. A dolgozatíró véleménye szerint a központi háttérintézményként működő Educatio esetében valódi minőségmérés nem is lehetséges. Valójában csak az elégedetlenség vagy a negatív gazdálkodás hozhat olyan helyzetet, amelyben a centralizáltság szétesik, és a sokféle feladat koordinálására is kiírja a pályázatot az ágazati vezetés. A 2007-től 2010-ig tartó gazdálkodási visszaélés gyanúja miatti KEHI ellenőrzés nem hozott ilyen eredményt: látjuk, hogy a vezetői személycseréken kívül egyéb konzekvencia levonása nem történt meg, a nem kötelezően állami szinten ellátandó oktatási feladatok csúcsszerve, kézben tartója továbbra is az Educatio Kht.

Valójában igény sincs arra, hogy az Educatioval kapcsolatos társadalmi elégedettséget mérje az ágazati vezetés. Sőt, a közvetlen felhasználók, vagyis az oktatási intézmények és fenntartók elégedettségmérése sem történt meg soha. Ez ugyanis nem érdeke az ágazati politikai vezetésnek sem, és az ágazati bürokráciának sem. Számukra az az érdek, hogy az Educatio felelősségi körébe utalt feladatok el legyenek látva. Miként lehetne jobb, olcsóbb, hatékonyabb: ez olyan investíciókat és motiváltságot követelne az ágazati irányítástól, ami jelen állapotban, amikor problémáktól sújtott területeken vívja napi harcait (az állami fenntartásba került intézményi költségek biztosítása, a pedagógusbérek biztosítása, a rendszerszintű tanulói teljesítménymérés biztosítása, az érettségi vizsgák

megszervezése, a frissen bevezetett intézmény- és pedagógus felügyelet országos rendszerének kiépítése, stb.) nem is pusztán ésszerűtlen, hanem egyenesen ostobaság volna.

5.2.4 A dekoncentráció – az önkormányzati autonómia és az általános értékek központi érvényesítése közötti feszültség

A dekoncentráció növelésének az volt a célja, hogy az államigazgatási feladatok az ügyfelekhez legközelebbi szintre kerüljenek; területi vagy helyi államigazgatási szervekhez, illetve települési önkormányzati jegyzőkhöz. Fontos szempont volt a közigazgatási hatás- és feladatkör felülvizsgálatok esetében az is, hogy amennyiben azok a helyi önkormányzatokhoz (decentralizáció) is delegálhatóak voltak, akkor inkább odakerüljenek. Eltökélt szándék volt arra, hogy a minisztériumokat mentesítsék a konkrét, egyedi államigazgatási ügyektől. Ehelyett a stratégiát tervező, koordinációs, információs, ellenőrzési és jogi szabályozási feladatok ellátására kellett átformálni a minisztériumi szervezetet és erre képessé tenni felkészültségében, rátermettségében az ágazatot irányító bürokrácia személyi állományát. A területi államigazgatást fokozatosan a megyék helyett a regionális alapokra helyezték.

A Jelentés a Magyar Közoktatásról című, először 1997-ben, majd azt követően három évente megjelenő OKI kiadványok közül a 2000. évben kiadott Jelentés részletesen elemzi a közoktatási decentralizáció nyomán kialakult közoktatási rendszert.³⁵

Nemzetközi összehasonlító vizsgálatok azt mutatják, hogy az erősen decentralizált magyar közoktatás-irányítási rendszer a résztvevők számára igen nagy szabadságot biztosított, ugyanakkor nagyobbak voltak az ellátásbeli és minőségbeli egyenlőtlenségek (Altrichter & Halász [2000] pp.243-298). Ebben a rendszerben a minőség biztosítása is külön erőfeszítéseket és sajátos eszközök alkalmazását kívánta meg.

³⁵ A magyar közoktatási irányításon belül négy szint különíthető el: a) központi vagy kormányzati, (b) területi vagy regionális, (c) helyi vagy települési és (d) intézményi szint. E szinteken a funkciók három típusát lehet megkülönböztetni: (a) politikai, érdekegyeztetési vagy konzultatív, (b) kormányzati, igazgatási vagy hatósági és (c) szakmai funkciók. Mindezek különböző irányítási felelősséggel rendelkező szereplőkhöz (szervezetek, intézmények, testületek) kapcsolódnak. (Balázs É. és Palotás Z. [2006] A Közoktatás Irányítása)

2. táblázat: Különböző irányítási szintek (szereplők) egyes oktatásügyi funkciókkal kapcsolatos szerepei Magyarországon, 1998³⁶

SZINTEK/SZEREPLŐK ----- FUNKCIÓK	központi kormányzati szervek	területi irányító szervek	helyi (települési) hatóságok	intézményi szint	tanárok, szakmai csoportok	szülők, helyi közösség
célok, profil meghatározása	Sz +	Sz+	D ++, Ko	D ++	D++	Ko+
Finanszírozás és források	Sz++, D + D++*	D +	D++, Ko	D ++, Ko		Ko+
Személyzet	Sz ++	-	D ++, Ko	D ++		
Tartalom	Sz ++, Ko D++ **	-	D ++, Ko	D ++, Ko	D++	Ko+
épület, infrastruktúra, felszerelés	Sz +	Sz +, D +	D ++	D +		
belső szervezet	Sz +	-	D ++, Ko	D ++	D++	Ko+
minőségbiztosítás és fejlesztés	Sz ++ D++***	Sz +	D +, Ko	D ++	D++	
tanulók felvétele, továbbhaladása	Sz +	Sz +, D +	Sz, D ++	D ++	D++	
értékelés és bizonyítványok	Sz ++	-	-	D ++	D++	

Sz = szabályozás

+ van szerepe

D = döntés

++ erős szerepe van

Ko = konzultáció

* céltámogatásokról

** tankönyvlistáról

*** szakértői listáról, nagyobb vizsgálatokról

A döntésgyakorlás módjának egy, a közép-európai országokra irányuló összehasonlító elemzés (*Altrichter és Halász már említett könyvéből*) három módot különböztetett meg: (1) *döntési* jog vagy felelősség, (2) *szabályozási* jog vagy felelősség és (3) *konzultációs* jog vagy kötelezettség, továbbá ezeket erősségük szerint is osztályozta. A fenti táblázat e hármas tagolás alapján készült.

³⁶ Halász Gábor [2001b] Az oktatási rendszer. Decentralizáció és rendszerszabályozás c. fejezetéből: <http://halaszg.ofi.hu/download/decentralizacio.htm>

5.2.5 Példa a dekoncentrációra: az Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpont (OKÉV)

Az Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpontot 1999-ben alapította a kormány. (A vizsgaközponttal kapcsolatos törvények a 6-os számú függelékben találhatóak.) Az OKÉV központi költségvetési szerv, amely központi hivatalként működik, s feladatait országos illetékességgel látta el. A központ a főigazgatóság mellett további hét regionális³⁷ igazgatóságból állt. Az OKÉV feladata az volt, hogy a közoktatás országos feladatait egységes, központi irányítással, de a regionális és a helyi sajátosságok figyelembe vételével, az érintett intézményekkel napi kapcsolatban állva végezze el. Elsősorban az állam és az intézmények kapcsolatának ápolására hozták létre, de a szülők is megkereshették őket kérdéseikkel.

Az OKÉV-OH viszonylagos eredménytelenségét nem a szervezeti hatékonyság jó vagy rossz voltában kell keresni, sokkal inkább abban, hogy a liberális oktatási kormányzat oktatáspolitikai erejének nagy részét azoknak a felkészült szakértőinek köszönhette, akik fő innovátorai voltak a nem állami, nem önkormányzati fenntartásban működő, újszerű pedagógiai módszereket meghonosító, a szülőkből partnert látó közoktatási intézményeknek. Ezek a friss intézmények azonban nem tudtak mindenben és teljes körűen megfelelni (olykor nem is akartak) azoknak a jogszabályi előírásoknak, amelyekre az ellenőrzések irányultak (pl. tanügyi dokumentumaik, tanáraik képzettsége, foglalkoztatása, épületeik felszereltsége tekintetében). Az ő köreiből való bürokrata vezetők nyilván nem szerették volna a frissen indult intézmények hiányos adminisztrációja miatt az egész új intézményi háló leépülését. Ezért a szabálytalanságok feltárására indított ellenőrzések többnyire sok papírmunkával és puha figyelmeztetésekkel zárultak. Ugyanakkor, a dolgozatíró az OH kötelékében végzett munkája tapasztalatait értékelve, inkább látja jónak és eredményesnek ezeket a puha ellenőrzéseket, mintsem eredménytelennek vagy elhibázottnak. Az új pedagógiai szemléletet meghonosító intézmények a hagyományos és szabályozottabb keretek közt működő önkormányzati fenntartású iskolákba is friss levegőt vittek. Az ellenőrzések pedig egyfelől toleránsak

³⁷ Nyugat-dunántúli Regionális Igazgatósága: székhelye Győr, Illetékességi területe: Győr-Moson-Sopron megye, Zala megye, Vas megye, Közép-dunántúli Regionális Igazgatósága: szh. Veszprém, It.: Veszprém megye, Fejér megye, Komárom-Esztergom megye, Dél-dunántúli Regionális Igazgatósága: szh. Kaposvár, It.: Tolna megye, Baranya megye, Somogy megye, Észak-magyarországi Regionális Igazgatósága: szh. Miskolc, It.: Borsod-Abaúj-Zemplén megye, Heves megye, Nógrád megye, Észak-alföldi Regionális Igazgatósága: szh. Debrecen, It.: Hajdú-Bihar megye, Jász-Nagykun-Szolnok megye, Szabolcs-Szatmár-Bereg megye, Dél-alföldi Regionális Igazgatósága, szh. Szeged, It.: Csongrád megye, Bács-Kiskun megye, Békés megye, Közép-magyarországi Regionális Igazgatósága, szh. Budapest, It.: Budapest, Pest megye

voltak, másfelől viszont a jogkövető magatartásra ösztönzés feladatát valóban elvégezték. A médiában is kitüntetett figyelmet kaptak azok az ellenőrzések, amelyek az indokolatlan szegregációt³⁸ vagy az egyenlő bánásmód megsértését tárták fel.

Ezzel létrejött egy valóban operatív, gyorsan mozdulni képes szerv, amely egyfelől alkalmas volt arra, hogy a miniszter előre tervezetett –a mindenkori tanév rendjében közzétett – ellenőrzéseit, méréseit lefolytassa, másrészt levette a minisztérium válláról az egyedi, konkrét ügyek intézésének súlyát. (Továbbra is maradtak egyedi ügyek itt bőven, mégpedig azért, mert a miniszter, mint politikus, nem engedhette meg magának, hogy neki címzett leveleket válasz nélkül hagyjon, és az általa aláírt levelek esetében a miniszteri kabinetben készültek el a válaszlevelek. Mivel az állampolgároknak igen erős az a meggyőződés, hogy a legmagasabb pozíciójú személynek címzett levélről előbb várhatják ügyük rendezését, mint a hivatalos utakat betartva, az illetékes hatósághoz fordulva, ezért még mindig túlságosan nagy számban foglalkozott egy-egy konkrét ügygel a minisztérium.)

5.2.5.1 Az OKÉV, mint dekoncentrált szerv létrehozásának értékei, és a hiányosságok közigazgatási és oktatáspolitikai tanulságai³⁹

Az OKÉV bemutatásával az alábbi közigazgatási cél teljesülésére látunk benne konkrét adatokat: a deklarált oktatáspolitikai célok megvalósítása egy dekoncentráltan működő központi közigazgatási szerv létrehozásán és működtetésén keresztül. Ezek

szabad iskolaválasztás,

intézményi autonómia,

egyenlő bánásmód betartására ösztönzés, jogsértés esetén szankcionálás,

a költséghatékony iskolafenntartói gazdálkodás –ill. az állami normatíva igénylés jogszerűségének ellenőrzése, a jogkövető magatartás kikényszerítése,

a bevezetendő érettségi-felvételi reform előkészítése célzott tanulói teljesítményméréssel (hatástanulmányok)

az oktatási rendszer teljesítményének fejlesztése a rendszerszintű intézményi és tanulói kompetenciamérésekkel.

³⁸INDEX. [2010] A Legfelsőbb Bírósághoz Fordul a Roma Gyerekek Elkülönítésével Vádolt Kerepesi Iskola.

³⁹ Az OKÉV 2006-tól Oktatási Hivatalként működik tovább. Feladatkatasztere és oktatási adatai az érdeklődők számára egyedüli és utolsó összegzésként érhetők el a jelölt internet-ponton: <http://ttkto.elte.hu/felveteli/okevfeladat.htm> [Letöltve: 2012. December 18.]

A feladat nem volt könnyű, hiszen a központi, ennél fogva centralizáltan működő szerv révén valójában a decentralizált, intézményi autonómia-elvű, helyi önkormányzatok által működtetett rendszert kellett tudni kontrollálni. Kontrollálni, de nem a deklarált jogait csorbítani, hanem működését koordinálni azért, hogy az autonómiát garantáló jogok mellett a közoktatási rendszer egészének finansziális és jogi háttere az ágazati irányítás számára átlátható és elszámoltatható legyen.

Meggyőződésem – és a 6-os számú függelékben olvasható jogi-strukturális adatok is ezt támasztják alá -, hogy az egyensúlyra való törekvés helyes volt.

Ami hiányzott, az a rendszer szereplőinek támogató magatartása – általánosan jellemző volt a jogszabályokat formalitásnak tekintő, azt kijátszani, megkerülni akaró állampolgári attitűd. Az állam inspektorai az erőszakszerv komisszáraiként jelentek meg az iskolák képzetében ahelyett, hogy a szakmai működést támogató és a jogsértést vagy az állami szubvencióval történő visszaélést jogosan szankcionáló partnert látták volna bennük.

A lokális igazgatás szervei – önkormányzatok oktatási irodái – pedig a hierarchia magasabb fokán álló, miniszteriális embert látták bennük, aki több, és rájuk is érvényes hatósági ellenőrzési jogköreit gyakorolja, miközben „nem ismeri a helyi viszonyokat”.

Alapvetően tehát a jogállam értékei nem épültek be a köztudatba: a jog életszerűtlen papír-világ, amely elnyomja az életet. A jogállamiságot értő és azt respektáló oktatáspolitikusok nagy része, egyes kormányzati szereplők és az oktatás igen keskeny szegmense számára látszott csak a jog normativitásában a közjó megfogalmazásának és megvédésének lehetősége. Igen kevesen ismerték fel azt a tényt, hogy a társadalom nagyobb részének javát - jelen esetben a közoktatási javakhoz való hozzáférés méltányosságát és egyenlő esélyeit - csak akkor lehet biztosítani a mintegy 3000 iskolafenntartó önkormányzat és egyház, önálló jogi személyiségű egyéb iskolafenntartó esetében, ha az értékelő ellenőrzések révén a jogsértéseket, visszaéléseket az állam feltárja és szankcionálja (Szamel [1994])). S még ennél is kevesebben ismerték fel és látták be azt, hogy a társadalmi felzárkóztatás kérdései, az esélyegyenlőség, egyenlő bánásmód, szakmailag indokolatlan szegregáció a társadalom versenyképességét, gazdasági növekedését hosszú távon ellehetetleníti. Hogy tudomásul kell venni: az ingyenes és kötelező közoktatás, mint állami feladat, nem oktatáselméleti és módszertani vagy értékpedagógiai és iskolatörténeti kérdés csupán; hanem gazdasági, szociális és kulturális kérdés. Gazdasági kérdés, mert az iskolázatlan tömegek nem foglalkoztathatóak – a nagy létszámú képezhetetlen és ezért tartós munkanélküliek bénító teher az ország gazdasága számára, a gazdasági növekedés kézféke. Szociális kérdés, mert állandó

állami támogatásra és segélyekre szorulnak, amit azonban épp a gazdasági növekedési pályára állni képtelen ország nem tud orvosolni. Ez a belső rend és stabilitás ketyegő bombája. Kulturális kérdés, mert ha a magukat magyarnak vallók nem örökítik tovább és nem gazdagítják jelenükkel a nemzeti kultúrát és identitást, nemzeti létünk kerül veszélybe.

A helyi autonómia tehát kialakult. 1999-ben a dekoncentrált központi szerv, az OKÉV létrehozásával a területi irányítás és ellenőrzés lehetősége is adottá vált, amint az OKÉV teljes közoktatást lefedő hatás- és feladatköreiből ez látszik.

Balázs István a helyi autonómiát területi szinten koordináló és ellenőrző államigazgatási szerv szükségességéről így ír:

„Az intézmények működése feletti szakmai és törvényességi ellenőrzési eszközök köre jelentősen leszűkült (1990 és 1999 között - a dolgozatíró megjegyzése!), a felelős tárcának erre nincsenek helyi szervei, az intézményfenntartó helyi önkormányzatok jegyzőinek ilyen irányú tevékenysége – az érdekeltség miatt – messze nem tekinthető elfogulatlan rendszernek. Ez még akkor is igaz, ha a közoktatási intézményrendszer által hozott vagy éppen őket érintő egyedi hatósági döntések a bíróság által felülvizsgálhatók. A közigazgatási rendszer és benne az egyik legfontosabb közszolgáltatás, a közoktatási rendszer liberalizációja és atomizálódása politikai okokból teljesen érthető folyamat, mintegy ellenhatásként a megelőző több mint négy évtized központosító berendezkedésére és gyakorlatára. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy igazgatási szempontból az ilyen rendszerek kezelése sokkal nehezebb és főleg kevésbé hatékony, mint a centralizált rendszereké. Önmagában az integráltabb és centralizáltabb rendszerek léte nem feltétlenül jelent demokratikus deficitet, hiszen a világ két meghatározó rendszere – a francia és a német – is ilyen elveken működik. A nem mindig haladó magyar hagyományok is (nem csak a szocializmusban) az ilyenekhez állnak közelebb. A rendszerváltás utáni igazgatási fejlődésünknek azonban éppen az a baja, hogy nem kompatibilis a magyar hagyományokkal, de nem követi konzekvens módon egyik máshol alkalmazott megoldást sem. Ennek megfelelően a frankofon rendszerekre jellemző elaprózott igazgatási és intézményi rendszerekhez angolszász és skandináv típusú irányítási és finanszírozási eszközök párosulnak. Ez a megoldás állandó államháztartási gondokat gerjeszt, megosztja ugyan a felelősséget, de egyben el is keni azt, gátolja az eszközök hatékony felhasználását és néha éppen azok érdekeit sérti a legjobban, akiknek az érdekeit az autonómia leginkább védeni hivatott, azaz az igazgatást és közoktatást, mint szolgáltatást igénybe vevők körét. Az 1996-ban megkezdett, de távolról sem befejezett igazgatási reform egyik nagy kihívása ezért éppen az, hogy miképpen társíthatók össze a liberális, autonóm demokratikus eszközök a többség érdekeit védeni hivatott integratív és ellenőrzési eszközökkel. A szakmai színvonal növelését, a hatékonyságot, a közpénzek ésszerű felhasználásának követelményét kell itt összhangba hozni a civil társadalmat kifejező demokratikus értékekkel.” (Balázs [2002] p.27)

A másik probléma azonban az – és ezt az OKÉV, mint regionális igazgatóságokkal működő szerv nem tudta megoldani -, hogy a hét regionális igazgatóság kevésnek bizonyult, nemcsak kapacitása, de jogkörei tekintetében is. A regionalitás Európai Unió

elvei kényszerítőleg hatottak a kormányzatokra, s e kényszerre válaszul hozták létre a hét statisztikai régiót, valamint gyengítették a megyéket. A középszint a közigazgatás hierarchikus szervezeti felépítésének szerves része egyfelől, másfelől pedig a magyar közigazgatási tradícióé is. A helyi szervek munkájának irányítására, ellenőrzésére a mezoszintet, a területi közigazgatást azonban nem kellett volna elgyengíteni, vagy, másképpen kellett volna szervezni. Balázs István a folyamatokat így mutatja be:

„A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. tv. alapján a helyi önkormányzatok egymással irányítási és felügyeleti kapcsolatban nem állhatnak, közöttük csak feladathierarchia lehet. Ez egyben azt is jelenti, hogy megyei önkormányzati rendelet, mint jogszabály feladatot, jogot és kötelezettséget nem állapíthat meg a települési önkormányzatok számára azok saját feladat- és hatáskörére nézve. A megyei közoktatás-fejlesztési tervek pedig – legalábbis az alapfokú oktatás tekintetében – tartalmazznak ilyen rendelkezéseket is. A jogi abszurditásként is felfogható tervek ráadásul megyei önkormányzati határozatként jelennek meg, mely kategória az irányítás nem jogi eszközei körébe tartozik és csak a közvetlenül alárendelt szervekre kötelező. Mindezek alapján rögzíthető, hogy az egyébként igencsak szükséges területi közoktatás-tervezés jogi alapjai zavarosak, a települési önkormányzatok számára a tervezési kötelezettséget nem a megyei önkormányzati aktus keletkezteti, hanem maga a törvény. A megyei határozat csak egységbe foglalja a települések részterveit. A határozatnak azonban kötelező jogi ereje nem lehet, így a középtávú tervek is csak indikatív tervek lehetnének, melyektől pedig el lehet térni. A kialakult helyzet jó példa a jog eszközeinek helytelen alkalmazására adott alkotmányos körülmények között. Ez persze nem csak a közoktatási rendszer hibája, melynek adaptálódnia kell az adott jogforrási és közigazgatási rendszerhez. A jövő útja e területen a tervszerződéses rendszere lehet, mely a közfeladatok ellátásának finanszírozását szakmai és minőségi, valamint mennyiségi feltételek szerződésben történő megállapodásokhoz köti és ezzel kiváltja a helyi önkormányzati jogalkotás szükségességét.” (Balázs István [2002] p.29)

További probléma, hogy a helyi szintre delegált közoktatási feladatellátás az 1000 főnél kisebb települések esetében megoldhatatlannak bizonyult. 2004-től létrejönnek a többcélú kistérségi társulások, amelyek tovább növelték a gazdálkodás és a jogszerű működtetés ellenőrzésének nehézségeit.⁴⁰

Néhány gondolat ezekről a nehézségekről:

- A kistérségi fenntartású intézmények struktúrája nehezen alakul ki, ez koordinációs és ellenőrzési gondokat jelent a fenntartónak, s veszélyt az oktatás minőségére.

⁴⁰ A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény (a továbbiakban: Tt) rendelkezései szerint a többcélú kistérségi társulás többek között gondoskodhat az oktatás és nevelés közszolgáltatás ellátásáról. A többcélú kistérségi társulásról szóló törvény az ellátható feladatok megvalósításának szakmai követelményeinek meghatározását az ágazati törvények hatáskörébe utalja. A közoktatási feladatok végrehajtásában való közreműködés lényeges mérlegelési szempont a többcélú kistérségi társulások létrehozásánál, figyelembe véve, hogy szerepel azok között a feladatok között, amelyek ellátásához ösztönző költségvetési támogatást rendel a többcélú kistérségi társulásokról szóló törvény. [Tt. 2. §]

- A kistérségen belüli egyes önkormányzati jogosítványok alkalmazása problémát okoz a helyi rendeletalkotási folyamatban.
- A társulás tagjainak pénzügyi elszámolása nem eléggé átlátható.
- A helyi önkormányzatok intézkedési tervei a felmerülő problémák orvoslására, szintén megvalósítási nehézségekbe ütköznek.

Mindeközben a kistelepülések létkérdése az alapfokú oktatási intézmények fenntartása, mely elaprózott, gyöngye adottságú alapfokú iskolai hálózathoz vezetett. Kérdés, hogy az aprófalvas településszerkezettel mi történjék. Vajon az ott élőknek egyaránt hátrányokat jelentő létformát a településszerkezet átalakításával – tudatos leépítésével, elsorvasztásával, vagy a kistelepülések továbbélésének kormányzati segítségével kell kezelni? Az indirekt eszközökkel (finanszírozás) támogatott társulás az érintett családokra helyenként elviselhetetlen anyagi terheket ró. Az egyre ritkább és egyre drágább tömegközlekedés nem kedvez az intézményrendszer ésszerű körzetesítésének vagy pedig a demokráciát nagymértékben sértő, vagyoni helyzettől függő diszkriminációhoz vezet. Az állam teherbíró ereje megadja a választ az ilyen elvi-ideológiai kérdésekre, még akkor is, ha nyílt döntéseket senki sem vállal fel.

A közoktatás hatósági aspektusát vizsgálva azt találjuk, hogy 1990 és 2010 között az eljáró hatóságok központi szinten, minisztériumi szinten találhatók. Területi szinten az államigazgatási szervek teljes egészében hiányoznak. A megyei önkormányzatok főjegyzői a középfokú oktatási intézményekkel kapcsolatban hozhatnak döntéseket, míg az alapfokú oktatás tekintetében a települési önkormányzatok jegyzőit illetik hasonló hatáskörök. Ezekhez képest az intézményfenntartó önkormányzati testületek (illetve általuk egyes önkormányzati szervekre, bizottságra, polgármesterre átruházott) egyedi hatósági hatásköre igen szűk.⁴¹ Ez pedig egy torz, egyensúlyzavaros, áttekinthetetlen, következetlen rendszert tükröz.

Mindez két fő okra vezethető vissza. Az egyik ok az, hogy a minisztérium és a miniszter hatáskörébe ekkortájt kb. húsz területen tartozott első fokon ellátandó, egyedi hatósági feladat. Ennek a diszfunkcionalitásnak a hátterében a központi hivatalok csekély száma állt. Kivételként az Országos Közoktatási és Értékelési Vizsgaközpont, s rajta kívül jószerivel csak a Magyar Ekvivalencia Központ említhető. Mindennek következtében a

⁴¹ Az önkormányzati testületek az általuk fenntartott intézmények alapvető szervezeti és működési kérdéseiben, az intézményi autonómiák döntéseit jóváhagyó vagy azt felülvizsgáló jellegű (pl. SZMSZ, intézményalapítás, kisebbségi nyelvhasználat stb.) ügyekben dönthettek.

minisztériumi első- és másodfokú hatósági tevékenységet a minisztériumi főosztályok végzik. Ennek folyamánya, hogy ha első fokon a miniszter jár el, úgy közigazgatási úton további jogorvoslatra nincs mód. Az Európai Unió elvárása szerint ezt a gyakorlatot meg kellett szüntetni: ezért történt meg az OKÉV jogutódjaként az Oktatási Hivatal létrehozása, amelyben a hatósági funkciók bővültek. Igaz, hogy meglehetősen késéssel, de ezzel szűnt meg, vagy csak nagyon szűk és kivételes körre korlátozódott azon lehetőségek száma, amelyekben a politikus miniszter gyakorol első- és másodfokú hatósági jogköröket.

A közoktatási hatósági tevékenységben további sürgető feladattá vált a '90-es évek végére az, hogy a közoktatási intézmények feletti hatósági ellenőrzést, valamint más egyedi hatósági döntéseket hozó jegyzői, főjegyzői omnipotenciát megszüntessék. Nonszensz ugyanis az, hogy a fenntartásért felelős személy gyakorolja a fenntartó feletti ellenőrzési jogosítványokat.

Ezt a feladatot a középszintű államigazgatási szervek szintjén működő tankerületi oktatási központok látták el kis ideig, azonban politikai okokból ezeket megszüntették (Kelemen [2000] pp.315-330). Helyettük is, előbb az OKÉV, majd az OKÉV-nál lényegesen bővebb hatósági jogköröket gyakorló Oktatási Hivatal, mint dekoncentrált szerv, látta el ezeket a feladatokat.

5.2.6 A magyar közoktatás-irányítás modellje, irányítási szintjei 1990 és 2010 között

A magyar közoktatás-irányítás kilencvenes évek elején kialakult modelljének legfontosabb jellemzői a következőkben foglalhatók össze (Balázs Éva [2000]):

a közoktatás irányítása erősen decentralizált, az irányítási felelősség több szereplő között oszlik meg;

– a felelősség országos szinten horizontálisan az oktatásért közvetlenül felelős szaktárca és más minisztériumok között oszlik meg, vertikálisan pedig a központi (országos), a helyi-területi és az intézményi szint között;

– helyi és területi (megyei) szinten az oktatás igazgatása integrálódott a közigazgatás általános rendszerébe, azaz nincs szervezetileg elkülönült oktatásügyi igazgatás;

– helyi és területi szinten a közigazgatás (ezen belül az oktatásigazgatás) önkormányzati alapon szerveződik, azaz politikai önállósággal rendelkező választott testületek ellenőrzése alatt áll;

– a területi szint szerepe viszonylag gyenge, ezzel szemben a helyi felelősség terjedelme igen tág;

– a települési önkormányzatok száma igen nagy, átlagos méretük kicsi.

Irányítási szintek, funkciók és szereplők⁴²

A közoktatás irányítási rendszerének *szintjeit* és *szereplőit* tekintve 2010-ig a korábbiakhoz képest több említésre méltó változás történt. A legjelentősebbek (1) a regionális, azaz az országos és megyei közötti szint szerepének további erősödése, (2) a települési és megyei szint között lévő kistérségi szint felértékelődése, valamint (3) új központi szakmai intézmények megjelenése. A rendszer áttekintését szolgálja a 3. táblázat, amely a különböző irányítási szinteket és az azokhoz köthető fontosabb szereplőket mutatja be, ez utóbbiakat három csoportba sorolva, aszerint, hogy tevékenységük milyen alapvető irányítási funkció gyakorlásához kapcsolható. E funkciók három típusát érdemes megkülönböztetni: a politikai, érdekegyeztető és konzultatív funkció politikai célok meghatározásához és erőforrások allokálásáról hozott döntésekhez kapcsolódik, a kormányzati, igazgatási és hatósági funkció a végrehajtói feladatokhoz és a közhatalom ellenőrző szerepének a gyakorlásához, a szakmai funkció pedig a közoktatás tartalmi feladataihoz.

3. táblázat: *A magyar közoktatás irányítási rendszere (1990-2012): szintek, funkciók és szereplők (egyes intézmények (pl. KÁOKSZI, 2002-ben) megszűntek, feladataikat más szervek látták el, de a funkciók és azok szintjei, nem változtak a megjelölt időszakban.)*

Szintek	Politikai, érdekegyeztető, konzultatív funkciók	Kormányzati, igazgatási, hatósági funkciók	Szakmai funkciók
Országos	Parlament A Parlament oktatási, tudományos, ifjúsági és sportbizottsága Országos Köznevelési Tanács és állandó bizottságai (OKNT) Közoktatás-politikai Tanács (KT)	Oktatási Minisztérium Oktatási Jogok Biztosa Hivatala (az OM- en belül) Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpont (OKÉV – az OM közvetlen irányítása alatt) Egyéb szaktárcák, különösen a Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium (FMM), az Egészségügyi,	Országos szakmai szolgáltató, kutató-, fejlesztő intézetek (Educatio Kht., KÁOKSZI, NFI, NSZI, OI, OKI, OPKM, PTMIK, Tempus Közalapítvány)**

⁴² Az itt következő adatok, táblák, megállapítások a 3 évente megjelenő *Jelentés a Magyar Közoktatásról* c. kiadványra épülnek, abból valók – a kiadvány az Országos Közoktatási intézet kiadványaként indult, de ma is a legalaposabb összegzése az ágazati adatoknak, jelenleg az OKI jogutóda, az Oktatási Fejlesztő Intézet gondozza, felelős szerkesztője a mindenkori főigazgató.

Szintek	Politikai, érdekegyeztető, konzultatív funkciók	Kormányzati, igazgatási, hatósági funkciók	Szakmai funkciók
	Fejlesztési és Képzési Tanács (FKT) Országos Szakképzési Tanács (OSZT) Országos Felnőttképzési Tanács (OFT) Országos Kisebbségi Bizottság (OKB) Országos Diákjogi Bizottság (ODB) Közszolgálati Érdekegyeztető Tanács (KÉT)* Közoktatási Érdekegyeztető Tanács (KÖÉT)	Szociális és Családügyi Minisztérium (ESZCSM), a Gyermek-, Ifjúsági és Sportminisztérium (GYISM), a Gazdasági Minisztérium (GM), a Belügyminisztérium (BM) és a Pénzügyminisztérium (PM)	
Regionális	Regionális fejlesztési és képzési bizottságok	Országos Értékelési és Vizsgaközpont regionális egységei	Regionális Munkaerő- fejlesztő és -képző Központ
Megyei	Megyei önkormányzat és az oktatással foglalkozó bizottsága Megyei területfejlesztéssel és oktatástervezéssel foglalkozó testületek Megyei közoktatási közalapítványok kuratóriuma	Főjegyző Megyei önkormányzat oktatással foglalkozó ügyosztálya Megyei Közigazgatási Hivatal Területi Államháztartási Hivatal	Megyei fenntartású, területi funkcióval bíró közoktatási intézmények Megyei pedagógiai szakszolgálatok és szakmai szolgáltató intézmények (pl. MPI-k, nevelési tanácsadók)

Szintek	Politikai, érdekegyeztető, konzultatív funkciók	Kormányzati, igazgatási, hatósági funkciók	Szakmai funkciók
Kistérségi	Feladatellátó társulások döntéshozó szervei	Intézményirányítási társulások irányító szervei	Kistérségi szinten megszervezett (pl. logopédiai) szolgáltató
Helyi	Települési önkormányzat és oktatással foglalkozó bizottsága	Jegyző Települési polgármesteri hivatal	Települési pedagógiai szolgáltató intézmények
Intézményi	Iskolaszék Diákönkormányzat	Igazgató	Nevelőtestület

(Forrás: Jelentés a Magyar Közoktatásról, OKI-OFI)

* Korábban Költségvetési Intézmények Érdekegyeztető Tanácsa (KIÉT).

** A rövidítések feloldása: KÁOKSZI: Kiss Árpád Oktatási Szolgáltató Intézet, NFI: Nemzeti Felnőttképzési Intézet, NSZI: Nemzeti Szakképzési Intézet, OI: Oktatáskutató Intézet, OKI: Országos Közoktatási Intézet, OPKM: Országos Pedagógiai Könyvtár és Múzeum, PTMIK: Pedagógus Továbbképzési és Módszertani Központ.

Mivel a decentralizált hazai közoktatási térben az egyes szereplők és a különböző autonómiák között sokféle konfliktus alakulhat ki, igen nagy jelentősége van az érdekegyeztetés és a konzultáció különböző fórumainak (ezekkel a későbbiekben részletesebben is foglalkozunk), valamint a bíróságoknak. Bírói úton történő rendezés akár az intézmények és fenntartójuk közötti viták esetében is lehetséges (pl. a pedagógiai programok elfogadásával kapcsolatos viták esetében), de ilyen úton rendezhetőek azok a konfliktusok is, amelyek közoktatási ügyekben az állampolgárok és a hatóságok között keletkeznek, vagy amelyek ugyanilyen ügyekben az önálló önkormányzatok és az állam között alakulnak ki.

5.3 Az NPM és a Good Governance eszközei a közoktatásban⁴³

A magyar közoktatásban – részben spontán fejlődés részben tudatos beavatkozások eredményeként – több olyan új szabályozó eszköz és mechanizmus jelent meg, amelyek az új közigazgatásra jellemzőek. Halász Gábor 2003-ban összefoglalta mindazokat a konkrét formákat, amelyek a közoktatási rendszerben a kormányzat rendkívül gyors reagálásaképp, már az új szemléletű közigazgatás szellemében, létrejöttek, mint azt az alábbi táblázatban láthatjuk.

4. táblázat: Halász Gábor: *A komplexitás ellenőrzése: kormányzás és problémamegoldás a modern közoktatási rendszerekben*

2003. alapján, az új közigazgatás szemléletének implementációja a közoktatási rendszerben, példákkal

Procedúraszabályozás (cselekvés előírása helyett eljárás előírása)	<ul style="list-style-type: none"> - a pedagógiai tevékenység intézményi tervezése - helyi és területi tervezési kötelezettség - akkreditáció
Segítség a konfliktuskezeléshez ("oldjátok meg egymás között")	<ul style="list-style-type: none"> - ombudsmani mediáció
Konzultáció, participáció ("beszéljétek meg, találjátok ki magatok")	<ul style="list-style-type: none"> országos, területi, helyi és intézményi konzultatív testületek - tantestületi szakmai és munkavállalói jogok, a konzultáció kötelező előírása - megyei tervezés - szakmai szervezetek országos támogatása - társadalmi-szakmai viták (NAT, kerettanterv)
Kliens centrikusság (A szolgáltatást igénybe vevők, a "fogyasztók" előtérbe kerülése)	<ul style="list-style-type: none"> A Comenius 2000 partnerközpontúsága - szülői, "iskolahasználói" jogok, ombudsmani panaszkezelés, iskolaszék, ügyfélszolgálatok, - nyilvános iskolai versenylisták - elektronikus fogyasztói nyilvánosság, website-ok - a pedagógiai program nyilvánossága - KIFIR rendszer - marketing a vezetőképzésben
A szerződési elv alkalmazása (Egyoldalú feladatki jelölés helyett	<ul style="list-style-type: none"> pedagógiai program helyi elfogadása - bíróság bevonása az iskola – fenntartó kapcsolatba

⁴³ Halász Gábor több összefoglalót is adott az új közigazgatás elveinek és eszközeinek közoktatási implementációjáról, pl. A komplexitás ellenőrzése: kormányzás és problémamegoldás a modern közoktatási rendszerekben, amit a 2003. évi Országos Neveléstudományi Konferenciára tervezett, előadása azonban elmaradt.

szerződéses megállapodás)	- projektszerződések
<i>Menedzserializmus</i> (Hivatalnokok helyett tág felelősségű, teljesítményben érdekelt és kockázatot vállaló vezetők)	a közoktatási KHT-k vezetése - igazgatóképzés - egyéni vezetői szerződések
<i>Privát – közszféra partnerség</i> (A köz- és a privát szféra együttműködése, közszolgáltatás privát ellátása)	- közoktatási szakértők (a felügyelet privatizálása) - iskolák, helyi szereplők megrendelő pozícióba hozása (pl. SZAK'99) - Comenius 2000 – ipari modell és szakértők - pedagógus továbbképzés
<i>„Ügynökségek”</i> (Az igazgatásból kivált önálló szervezetek)	innovációs politika (pl. KOMA) - európai programok (pl. TEMPUS) - informatikai szolgáltatások - tanár-továbbképzési program - minőségbiztosítási program - “iskola, mint vállalkozás”
<i>Programosítás, projektszerűség</i> (A szolgáltatás egésze helyett körülhatárolt program támogatása)	innováció támogatási rendszerek (pl. KOMA) - Comenius 2000 (a minőségbiztosítás programosítása) - PHARE programok
<i>Autonomizálás</i> (A szolgáltatást végző önállósága)	intézmények jogi státusa (alapító okirat, jogi személyiség, saját SZMSZ) - (a tantestületre ruházott) szervezeti jogosítványok jogok
<i>Standardok meghatározása</i> (Általánosan kötelező országos minőség- vagy kiment-standardok meghatározása)	- tartalmi standardok (NAT, kerettanterv, OKJ) - egyéb általános standardok (épület, eszköz, tankönyv stb.)
<i>Értékelő vizsgálatok</i> (A standardoknak való megfelelés vizsgálata)	OKÉV vizsgálatok – társadalomtudományi módszerekkel - tanulmányi teljesítmény vizsgálat - akkreditációk
<i>Érdekeltséggel való szabályozás</i> (Ösztönzők alkalmazása, a konform módon viselkedők jutalmazása)	Finanszírozási mechanizmus - Innovációs politika - Területi pályázati rendszerek
<i>Kommunikáció, tanulás</i> (A szereplők segítése az új helyzetekhez való alkalmazkodásban)	Konferenciák - Továbbképzési rendszer - Kutatás, mint kommunikatív eszköz - Oktatási nyilvánosság, média
<i>Komplex szabályozási mechanizmusok</i> (Egyszerre többféle eljárás egymást erősítő alkalmazása)	Oktatásfinanszírozási rendszer - Pedagógus továbbképzési rendszer

(A 2003. évi Országos Neveléstudományi Konferenciára tervezett, de elmaradt előadás anyagából
<http://halaszg.ofi.hu/download/MTA%20allam%20011025.htm>)

Már a 2000-es évek elején működtek azok az új közoktatási kormányzati kapacitások, amelyeknek forrása az NPM és a Good Governance szemlélete és eszköztára.

Ugyanakkor azonban épp, mert a közoktatási rendszer nem különült el a közigazgatási rendszertől, hanem annak része volt, fázis-eltérést tapasztalhatunk.

A szakmai innovációk eredője nem a döntéshozók és a bürokraták (sem együtt, sem külön-külön) voltak, hanem a közoktatási szakértői elit (Ilonszki [2003] pp.109-124 és Ilonszki & Ványi [2011] pp.7-36). Vagyis a kormányzati szinten valójában nem voltak rendben a szerepek: akinek irányítania és döntenie kellett volna, akinek koncepciót, stratégiát kellett volna alkotnia, az nem rendelkezett megfelelő szintű rálátással a területre. Aki rendelkezett, az pedig nem volt „helyzetben”, nem volt hatásköre és jogosítványa a döntésre.

Tehát a közigazgatási rendszeren belül a döntés előkészítő és a döntéshozó szerepek, valamint az oktatási szakértők – ők magukat lassanként oktatáspolitikusnak nevezik – szerepe összekeveredik, s a problémát is az oktatáspolitikus hozza, amire a kormányzatnak lépnie kell vagy érdemes, a stratégiát is ő, és a kapacitás-tervezésben is rá számítanak. Neki azonban a hivatali szervezeten belüli hivatalnokokkal kell terveznie a végrehajtást és helyenként együtt is dolgoznia velük. Az oktatáspolitikus tehát egy gyorsan reagálni képes oktatás víziójával, kreatív ötleteivel „bombázta” a nála sok okból sokkal lassabb bürokratát. (Hogy a bürokratának miért nem érdeke a gyors feladatmegoldás, erről már szoltunk.)

Az irányításban és a végrehajtásban tehát a fáziseltolódás egyrészt a kívülről jött (a hivatal rendszerébe be nem lépő, külső munkatársi, tanácsadói megbízatással dolgozó) oktatáspolitikus és a bürokrata közötti szemléleti eltérésből, a különböző érdekekből, valamint az így előálló szerep-zavarból következett.

A másik ok pedig a meglevő oktatási intézményi kapacitás – amely szerves része volt a lassan mozduló közigazgatási szervezetrendszernek – és az új személtre épülő, újonnan alakuló intézményi kapacitás között volt. Ahhoz, hogy az oktatási rendszer azzal a gyorsasággal tudjon megújulni, ahogyan részben az új feladatai, részben pedig az ezeket a feladatokat jól érzékelő oktatáspolitikusok akarták, az oktatási rendszernek a közigazgatás egészétől elkülönülten kellett volna működnie. Ha elkülönülten működött volna, akkor a meglevő intézményei modernizálása egy időben kontrollálható folyamat során megújítható lett volna, így azonban minden, a közigazgatás egészétől eltérő kapacitáskérdésben sok tényező együttesének, egy „jó konstellációnak” kellett együttállnia ahhoz,

hogy a megújulás sikeres legyen. A jó konstelláció pedig alapvetően a személyes-ideológiai kapcsolatokon múlt, s ezért igen esetleges volt. Leginkább attól függött, hogy mely oktatáspolitikus, vagy oktatáspolitikusi kör ápolt olyan szoros kapcsolatot a minisztériumot irányító politikussal, hogy javaslatait meghallgassák, komolyan vegyék, és zöld utat adjanak neki, illetve, kiket kértek fel javaslat-tételre. Ezek a mechanizmusok elősegítették a megnőtt bizonytalanság és a nagyobb kockázatok menedzselését, ugyanakkor újszerűségük maga is bizonytalanság és kockázatok forrása volt. A kialakult új szabályozó mechanizmusok, illetve ezek továbbfejlődése lehetővé tette a magyar közoktatási rendszer számára a komplexitás magasabb szintjének fenntartását. Ezek a változások a jövőben versenyelőnyt biztosíthattak a hazai közoktatás számára a nemzetközi térben és modellértékűvé válhattak más társadalmi alrendszerek vagy szektorok számára. Ahhoz, hogy a kialakuló új szabályozási mechanizmusok eredményesen működjenek, ezeket egy koherens stratégia keretében kellett volna tudatosan tovább fejleszteni.

5.4 A közoktatási rendszer és reformok értékelése

E ponton, mintegy e fejezet összegzéseként megkísérlem értékelni a közoktatás strukturális-intézményi aspektusait, a 2010-ig működő, bár közben folyamatosan alakuló intézményrendszert, utalva a 2010 után gyökeresen átalakuló strukturális jellemzőkre is. Mindehhez Halász Gábor 2003-ban elkészített tanulmányára támaszkodom [Halász [2003]]. A tanulmány pontokba szedett főbb megállapításait mutatom be, majd ezeket egészítem ki, részben a 2003 utáni időszakra vonatkozó megjegyzésekkel, részben saját, a gyakorlatban szerzett tapasztalatomra (résztevő megfigyelés) alapozott állításokkal.

5.4.1 A központi irányításról

1990 és 2010 között a központi, a helyi és az intézményi pólusok közötti hatalommegosztás elméletben, jogi szinten kiegyensúlyozott, azonban az iskolafenntartók magas száma és kis mérete, a területi igazgatás - a mezoszint - gyengesége miatt a gyakorlatban mégis inkább egyensúlyzavaros állapotot hozott létre a közigazgatásban. (A mezoszinttel kapcsolatos további információk a 7-es számú függelékben találhatóak.)

Halász állítása szerint, az 1990-2003 közötti időszak kiemelt jellemzője, hogy az irányítási rendszer alapvető kereteinek fennmaradása mellett erősödött az állam aktivitása és közvetlen szerepvállalása.

A dolgozatíró azonban úgy látja, hogy ez a szerepvállalás „távirányítós” volt, és maradt is a 2003-2010 közötti időszakban is, mert a kiszervezések száma jelentősen megnőtt.

Létrejöttek, sőt, jelentősen növekedtek a központi állami irányítás *szervezeti kapacitásai* (lásd például az OKÉV területi struktúrájának a kialakulását), amelyek tovább differenciálódtak (lásd a szaktárcát segítő háttérszervezetek alakulását) – írja Halász.

2007-től az OKÉV Oktatási Hivatallá alakul át, hatáskörei az ellenőrzésre növekednek, kapacitása is nagyobb. Ugyanakkor azonban, a Hajnal-féle kudarc-elemzés megmutatja, hogy ellenőrző, minőségfejlesztő tevékenysége miért nem hatásos.

5.4.2 A központi irányítás eszközei

„Erősödött az állam közvetett szabályozó funkciója, a decentralizált irányítás körülményeihez alkalmazkodó *új szabályozó eszközök* (pl. minőségbiztosítás, kerettanterv) jelentek meg, illetve a korábban kialakultak (pl. a pénzügyi ösztönzők) alkalmazása *tovább erősödött*. Az emberi erőforrásokért való felelősség teljes egésze az oktatási tárcánál koncentrálódott, amely immár az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök (munkaerő-piaci képzések) egy részét is használhatja. Ebben az időszakban az oktatási szektorban az állam rendkívül *aktív* volt a *jogalkotás* és a *szervezetépítés* területén, jelentős mértékben továbbfejlesztette a helyi-intézményi folyamatok ellenőrzését szolgáló *mérési-értékelési rendszert*, valamint egyéb *új akciókat, programokat* is indított. Az állam, az önkormányzatok és az intézmények alkotta hárompólusú erőterben tehát - miközben ez az erőter változatlanul a hazai rendszer legfontosabb jellemzője - az egyensúly az *állami pólus felé* tolódott el.” (Halász [2003])

A dolgozatíró megállapításai a fentiekre vonatkozóan az alábbiak:

- 1.) A jogalkotási tevékenysége túlzott volt: olyan szövevényes oktatási jogszabály-mennyiséget sikerült létrehozni, amelyben a jogalkalmazó nem tudott eligazodni. Bizalma ennek folyományaképp, pont ellenkezőleg a politika által remélttel szemben megcsappant a hatóságokban és a jogállamiság intézményeiben. Általános tapasztalattá vált, hogy helyi szinten az irányadó jogszabályt úgy értelmezik, ahogyan nekik jó és kényelmes, s tehették ezt azért is, mert a központi oktatási hatóságok jogkörei igen gyérek voltak az iskolafenntartó önkormányzatokkal szemben. Kevés területre vonatkoztak, s ott sem volt erős a szankcionálási lehetőség, pl. önkormányzati iskola komoly pénzbüntetése valamely jogszabály sértése miatt már csak azért is képtelenség volt, hiszen a feladat, amit az önkormányzat nagyobb részben központi költségvetési pénzből látott el, az neki delegált központi állami (igazgatási) feladat volt. Továbbá, a pénzbüntetés is a központi költségvetésbe folyt volna vissza. Az pedig további képtelenség lett volna, ha egy szegény önkormányzatot megbüntetnek azért, mert pénzügyi okok miatt nem tudta megfelelő körülmények között működtetni az óvodáját, majd a pénz, ahelyett, hogy az óvodát fenntartó önkormányzatnál, azaz a gyermekeknél maradt volna, inkább az

OH bírságolásból befolyó büdtségét növelte volna. Az intézmények törvényességért jogszabály szerint is a fenntartó felelt, a fenntartók felett az oktatási központi hatóság csak egyes területeken gyakorolhatott ellenőrzési és szankcionáló jogköröket.

- 2.) Valóban sok program indult – többségük látványelem volt, valódi társadalmi problémák prioritás-mérése, társadalmi-politikai és szakmai konszenzus, valamint a program véghezviteléhez szükséges kapacitások garantálása nélkül.
- 3.) 2003 után az állam inkább visszahúzódó, távirányító kormányzati modellt mutatott, de persze, identifikációs zavarában, akart ellenőrizni is és gondoskodni is.

5.4.3 A közigazgatási reformokról és ezek hatásáról

„A vizsgált időszak harmadik meghatározó jellemzője az, hogy - szemben a világ szinte valamennyi fejlett országával - Magyarországon nem zajlott le egy mélystruktúrát alakító, az állam újradefiniált szerepéhez kapcsolódó *közigazgatási reform*, helyette inkább csak reform jellegű folyamatok voltak, melyek a modern kormányzati eszközökből felhasználtak elemeket. A közigazgatás és közfinanszírozás rendszereiben tehát nem indultak el olyan reform jellegű változások, amelyek a közoktatási szektor számára kívülről valódi ösztönzést jelentettek volna. Az irányítási és finanszírozási változtatások általában *a szektoron belülről* származtak, így külső támogatottságuk és horderejük korlátozott maradt. Érdemes összevetni az OECD-országokban folyó közigazgatási reformokat a közigazgatási változások hazai céljaival és folyamataival. Az előbbieket erősen leegyszerűsítve a következők jellemezik:

- a kliensek és fogyasztók felé fordulás;
- minőség- és teljesítménymutatók bevezetése és használata;
- hivatalnokok helyett több ponton felelős menedzserek megbízása;
- a direkt alárendelés helyett szerződéses viszony kialakítása;
- feladatok „kiszervezése” vagy privatizálása;
- procedurális szabályozás, azaz a cselekvés előírása helyett olyan procedúrák előírása, amelyeken belül a helyi szereplők határozzák meg a cselekvést;
- a társadalmi partnerek bevonása;
- elektronikus kormányzás, azaz olyan új kormányzati módszerek bevezetése, amelyek az elektronikus
- kommunikáción alapulnak.

A közigazgatás továbbfejlesztésével foglalkozó hazai kormányzati dokumentumokat elemezve a fentiekől eltérő célok és folyamatok tárulnak elénk. Olyan kérdések állnak az előtérben, mint

- a hatáskörök felülvizsgálata,
- a regionális szintről folytatott vita,
- a közszolgálati személyzet megerősítésére való törekvés,
- az uniós jogharmonizáció és
- az informatikai rendszer fejlesztése.

Ezek egyike sem olyan, hogy az oktatási szektor irányítási viszonyaira jelentősen hatott volna. Érdemes ugyanakkor megjegyezni, hogy az oktatási szektoron belül zajló szabályozási változások némelyike (pl.

a partnerközpontú minőségbiztosítást bevezető Comenius program, vagy a szerződéses formák alkalmazása az Educatio Kht. esetében, vagy a szakértést és szaktanácsadást közvetítő magánvállalkozások aktív szerepe) lényegében a modern közigazgatási reformok elveit követik.” (Halász [2003])

Jelen dolgozat a 2003 utáni időszakra vonatkozóan a modern közigazgatás szinte minden felsorolt jegyét korábban már említette a közoktatás-igazgatásban, konkrét példákkal. A továbbiakban pedig megnevez majd számos közpolitikai folyamatot, amelyben a jellemző jegyeknek meg kellett volna valósulniuk, ám a folyamat nem zajlott le – a dolgozat közpolitikai kudarcokként azonosítja ezeket az implementációs deficiteket. A 2010 utáni strukturális változásokra már több vonatkozásban utaltam, összegzésükre azonban nem vállalkozom. A dolgozat mellékletében a PISA vizsgálatok magyarországi negatív röppályáját elemző Radó Péter határozott, azonban nem elfogulatlan véleményt formál. A dolgozatíró viszont, a tudományos elemzés érvényességéhez szükséges időbeli távolság, valamint a hivatali érintettség miatti személyes vonatkozások miatt, jelen munkában nem látja helyesnek egy értékelő összegzés elvégzését.⁴⁴

5.4.4 Az oktatáspolitikai célrendszeréről

„Negyedik jellemzőként az ágazati oktatáspolitikai prioritások átrendeződésének az irányításra gyakorolt hatását említeném.

- a minőség,
- a stabilitás/kiszámíthatóság és
- a szociális, felzárkóztató funkciók, a korábbiaknál kisebb hangsúlyt kapott
- a költségvetési hatékonyság,
- az intézményi önállóság és adaptivitás erősítése és
- az innovációk serkentése.

Ezek mind olyan célok és feladatok, amelyek befolyással vannak az irányítás és a felelősség-megosztás rendszerére, így súlyuknak módosulása hatott e rendszerre is. Az előtérbe került célok mindegyike bátorítja az erőteljesebb állami szerepvállalást.” (Halász [2003])

A felsorolt célok az Európai Oktatási Minőség Referenciakerete alapján a Magyar Referenciakeretbe is bekerültek. Ugyanakkor azonban, mi sem egyszerűbb, mint programokat „írni”. Stabilitás és kiszámíthatóság a magyar közoktatási rendszerben, politikai párttól és ideológiától függetlenül nem volt. A minőség meghatározásának és mérhetőségének ambiguitására, mi több plurális inkonzisztenciájára jelen dolgozat több

⁴⁴ Ugyanakkor a dolgozatíró a KLIK vonatkozásában *Education reform astray: government or public policy failures? - Some remarks on the centralization of the public education system in Hungary* címmel a centralizáció tapasztalatairól angol nyelvű tanulmányt írt, amelyet megjelenésre elfogadott a Transylvanian Review of Administrative Sciences c. tudományos folyóirat.

ponton utalt. A szociális, felzárkóztató funkciók és a tárgyban indított programok számával, színességével elégedettek lehetünk. De hogy ezek a programok milyen szélességben, és konkrétan hány főt érintően működtek, azzal már valóban problémák vannak. Szinte mindegyik ilyen címen indított program elenyésző számú érintetthez jutott el. Egyre világosabbá vált az is, hogy nem hangzatos programokkal, hanem olyan szerkezeti és tartalmi strukturális változásokkal lehet hosszú távon valamit elérni, mint amilyenek pl. a minél alacsonyabb életkorban a közoktatásba való beléptetés, az alapozó szakasz időtartamának megnövelése (ehhez kapcsolódik a buktatás elkerülése és a szöveges osztályzás is). Végül pedig, a programok valódi értékelése mindig hiányzott, amint erre már számtalanszor, konkrét példákkal is utaltunk.

Az intézményi önállóság és adaptivitás, innováció erősödése – fenntartói oktatási elkötelezettség függvénye volt. Minden innovatív elem, amely a kerettantervi kötelezőséghez képest bekerült az intézmény pedagógiai programjába – helyi tantervébe – az csak a fenntartói jóváhagyás útján kerülhetett be. Ha bekerült, akkor a fenntartónak ki is kellett volna fizetnie. Ezért vagy nem engedte, hogy bekerüljön (nem hagyta jóvá a programot), vagy jóváhagyta, de mégsem fizette – de ezt senki nem kérte számon rajta. A fenntartó extrafoglalkozásra túlórapénzeket, úszáshoz utaztatást és uszoda-bérletet csak akkor tudott fizetni, ha futotta neki rá. 2003. után a pedagógus továbbképzésekre adott állami normatíva hirtelen csökkenésnek indult, és már csak azok a pedagógusok kaptak a továbbképzésükhöz támogatást, akiknél a jogszabályban előírt kötelező hétévenkénti továbbképzési kredit megszerzése időszerű volt.

5.4.5 Új szemlélet és módszerek

„Az eddigieknél is nagyobb hangsúllyal említeném az ötödik jellemzőt, azaz a korábban kialakult *komplex szabályozó rendszer* nagymértékű továbbfejlődését. A decentralizált kontextushoz illeszkedő *új szabályozó eszközök* jelentek meg, amelyek hatására erősödött az irányítási rendszer képessége a *komplexitás* és a *bizonytalanság* kezelésére. Az oktatásban alkalmazott új szabályozási eszközök sok szempontból hasonlóak azokhoz, amelyeket az OECD-országok közigazgatási reformjai során alkalmaznak. Ilyenek:

- értékelés, új standardok meghatározása (a Nemzeti Alaptanterv többszöri módosítása, közoktatási törvény többszöri módosítása, érettségi rendelet módosítása, mint új standard a középfok outputjában)
- fogyasztói orientáltság; (a kötelező intézményi és fenntartói minőségbiztosításban a szülői elégedettség- és igényfelmérés, az érettségi-felvételi vizsga során a
- helyi-területi tervezés felértékelése;
- kompetenciafejlesztés; (országos kompetenciamérés)
- a privát szféra bevonása;

- a fejlesztési akciók szabályozó eszközként való használata;
- új információs technológiák alkalmazása a szabályozásban;
- mediáció, konfliktuskezelés.” (Halász [2003])

A dolgozatíró vizsgáldásai az alábbi megállapításokra készítették:

1. Az új standardok mögött nem állt nemzeti konszenzus.
2. A fogyasztói orientáltság, mint szemlélet, hibás elképzelés volt az iskolára vonatkozóan. Az iskola legalább annyira szolgálat, mint amennyire szolgáltatás, mégpedig nem materiális, hanem érték- és erkölcs tekintetében – de semmiképp nem mosható össze ez a funkció a profit-orientált piaci szemlélettel.
3. A helyi-területi tervezés igen gyenge lábakon állt. A helyi azért, mert az illetékes iskolafenntartó önkormányzat mindenkor politikai választási víziójának része volt, hogy mihez képest prioritizálja az oktatást, és ez milyen volumenű finanszírozást jelent. Területi tervezés igen csekély eredményességgel, a szakképzés területén volt, a regionális fejlesztési tervek többnyire erre fókuszáltak. Megyei szinten, pénzügyi okokból, már 2000 körül általánossá vált, hogy a települések mindazokat az oktatási-nevelési intézményeiket, amelyek fenntartása nem volt számukra kötelező, átadják a megyéknek (pl. gimnáziumok, kollégiumok, szakértői rehabilitációs bizottságok, pedagógiai szakmai szolgáltatók). A megyei tervezés pedig kimerült abban, hogy szintén erős politikai nyomás alatt, a hozzá tartozó települések között elosztja az iskolatípusokat, s döntsön iskolaszervezeti (pl. a hat évfolyamos „elit” gimnáziumok működtetésének jogáról) vagy iskolaprofil (tagozatok) kérdésekben.
4. Az országos kompetenciamérések az elszámoltathatóság jegyében (standardizált méréseken alapuló központi igazgatási beavatkozások a gyengén teljesítő iskolák esetében) még az első Orbán kormány idejében elindulnak. De még ma, 2014-ben sincs számottevő pedagógusi mérési-értékelési kultúra ahhoz, hogy ezeket az eredményeket az éves munkaterv pedagógiai módszereinek megválasztásakor használják, s ezzel a mért tudás napi praxissá alakulna. Például azért sem, mert az országos kompetenciamérések drágák, s hogy ezeket le lehessen folytatni, minden évben, ahhoz valahonnan a pénzt el kellett vonni.
5. A privát szféra bevonásával az a baj, hogy a különböző – és igen nagyszámú – alkalmi pedagógus-továbbképzéseket, vezetői továbbképzéseket tartó oktatási cégeket senki sem ellenőrzi. Például azért sem, gondolja a dolgozatíró, mert a legtöbb ilyen cég miniszteriális kapcsolatokkal rendelkező személyek tulajdona, mi

több, minisztériumban, háttérintézményében, állományban levő tisztviselők is érintettek bennük – pártállástól ill. párt-szimpátiától függetlenül.

5.4.6 Az egyes szintek szerepéről

„A fentiekől nem független a hatodik jellemző, azaz a *helyi szereplők* képességének továbbfejlődése abban, hogy kihasználják az autonómia adta lehetőségeket. Folytatódott az a több mint egy évtizede elindult *tanulási folyamat*, amelynek során egyre több szereplő egyre inkább képes megtalálni helyét a decentralizált irányítási viszonyok között. A helyi problémakezelési képesség megerősödött, amit segítettek a célzott központi akciók is (lásd pl. az ún. „SZAK”-pályázatokat). Ez a folyamat ugyanakkor igen egyenlőtlen maradt: amíg bizonyos szereplők problémamegoldó képessége erősödött, addig másoké alig változott.” (Halász [2003])

- Egyetértek. S egyúttal, megerősítésképp idézem Pálné Kovács Ilona szavait: „Talán fogalmazhatunk úgy az elmúlt évek tapasztalatai alapján, hogy hazánkban a pénzelosztás valódi fórumain, a regionális középszinten valóságos „fekete lyuk” van, ami szívóhatásában a központi miniszteriális és nagypolitikai, sőt olykor – ez sem zárható ki – a pártpolitikai érdekek felé nyitott.” (Pálné Kovács [2008] p. 277.)

5.4.7 A finanszírozásról

„A hetedik jellemző már nem az irányítási, hanem a finanszírozási folyamatokhoz kapcsolódik. A vizsgált időszak talán legfontosabb változása az, hogy véget ért a költségvetési restriktív időszak és elkezdődött az *erőforrások növekedése*. Hangsúlyozni kell azonban, hogy ennek mértéke elmaradt a gazdasági növekedéstől, így a javulás még nem járt az oktatási szektor *relatív költségvetési pozíciójának* erősödésével. Emellett a javulás nem volt töretlen. A kiadások az 1999-es évben meghaladták az infláció mértékét, a 2000. évben azonban már ez alatt maradtak.

Érdemes továbbá megemlíteni, hogy a bérek emelkedésének fedezetét részben az infrastruktúra fenntartásának és fejlesztésének terhére sikerült biztosítani. E mögött elsősorban a helyi fenntartói viselkedés hatása figyelhető meg (az iskolafenntartók a bérek emeléséhez szükséges forrásokat részben a dologi kiadások visszafogásával teremtették elő), de ez a trend a közoktatásban nem nagy súlyt képviselő központi kiadásokra is jellemző volt.

A fentiek elkerülhetetlenül tükröződnek a GDP-ből közoktatási célokra fordított források arányában is. Ez az arány 1998 és 1999 között - a GDP erős növekedése mellett - lényegében változatlan maradt, 2000-ben viszont - miközben a teljes oktatási szektor részesedési aránya nőtt - már csökkent, vagyis a 2000. évben a közoktatás relatív pozíciója, nyilván nem függetlenül a folytatódó demográfiai csökkenéstől, az oktatási szektor egészén belül romlott.” (Halász [2003])

Polónyi az ezredfordulót követő időszakra vonatkozóan megállapítja, hogy a közoktatási kiadás az *önkormányzati viselkedés hatására mind erőteljesebben differenciálódott*. Az önkormányzati viselkedésről közvetlen kutatási adatok ugyanakkor nem álltak rendelkezésre, így a kutató csupán feltételezéseket fogalmazhatott meg. Ezek az alábbi pontokba sűrítethetők:

1. Az *intézményi expanzió* (pl. szakiskola) hosszú távú költségkihatásait általában nem mérték fel.
2. A mérrethatékonyságot a *települési szintű egységesítés révén kívánták befolyásolni*.
3. A pedagógusokat egyre több *túlórával*, vagy szerződéses formában foglalkoztatták.
4. A közép fokú intézményeket átadták a *megyéknek*. (Polónyi [2008])

Voltaképpen a Halász által 2003-ban felvetetettre volt a FIDESZ-KDNP válasza az önkormányzati iskolafenntartás megszüntetése, lásd a 2013-ban létrehozott Klebelsberg Intézményfenntartó Központ, valamint a szakképzés teljes kivétele az oktatási tárca alól. Illetőleg, még az EMMI alól is, és áthelyezték a Nemzetgazdasági Minisztériumhoz. Valamint, a fentiekre adott válasz 2013-ban a pedagógus életpályamodell bevezetése, amely a béremelést, a pedagógus-munkanélküliséget és a túlóra-kérdést ezzel megoldottként kezeli (még ha nincs is így).

„A vizsgált időszak fontos jellemzője, hogy egyéves helyett kétéves költségvetés készült. Ennek hatásait még kevéssé ismerjük, de bizonyos, hogy ennek eredményeképpen jelentősen növekszik a gazdálkodás biztonsága. Ugyanakkor a kétéves tervezéssel - ami nem évenként elvégzett ún. „csúszo tervezést” jelent, hanem hogy valóban csak két évente történik igazi költségvetés-elosztás - kockázat is jár. Ezzel ugyanis beszűkül az alkalmazkodást szolgáló költségvetési alku lehetősége, és nőhet annak a veszélye, hogy a hatékonysági problémákra nem táruul fény idejében.

A költségvetéssel kapcsolatban a vizsgált időszakban is három alapvető kérdésre érdemes választ keresnünk. Az első ezek közül az, hogy miként alakult a közoktatási célú központi állami támogatások *nagysága*. Erre azt válaszolhatjuk, hogy a központi normatív támogatások nagyságrendje *jelentősen növekedett*, azonban a demográfiai csökkenés miatt helyi szinten a ténylegesen kézhez kapott pénzeket tekintve kisebb a növekedés. A második alapvető kérdés az, vajon mennyire változik a támogatások és ösztönzők *belső struktúrája*. Ezzel kapcsolatban azt állapíthatjuk meg, hogy általában kevéssé, ugyanakkor

- megjelentek *új támogatások* (pl. 4 évfolyamos szakiskolai oktatás, Arany János Tehetséggondozó Program),
- léteznek olyanok, amelyek növekedtek (pl. amelyek a gyógypedagógiát, a kollégiumokat, a korai fejlesztést szolgálják),
- és vannak olyanok, amelyek nominális értékben *változatlanok* maradtak vagy *csökkentek* (pl. térségi feladatok, bejáró normatíva, társulások által fenntartott intézményekbe járók támogatása).

Végül a harmadik alapvető kérdés - mint arra korábban már utaltam - az, vajon hogyan alakul az önkormányzatok *általános anyagi helyzete*. Ezzel kapcsolatban megállapítható, hogy kiadásai a költségvetési törvény szerint 2001/2002-ben kb. 11-12%-kal növekednek. Ez előre láthatólag nem biztosítja majd az inflációnál magasabbra tervezett béremelések fedezetét, azaz meg kell próbálniuk „kigazdálkodni” a különbséget.” (Halász [2003])

Jól látszik, hogy amiben Halász 2003-ban reménykedett, az nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket: lásd kétéves költségvetés. Pl. az Arany J. Tehetséggondozó Program (a dolgozat későbbi fejezete, amely az oktatási programokat sorolja fel, részletesen leírja, mi ez a program) bővült, tartotta magát ciklusról ciklusra, azonban még mindig kevés szociálisan hátrányos helyzetű gyermek számára lehetőség a programba való bekerülés, valamint, finanszírozása se nem kielégítő se nem biztonságos.⁴⁵

5.4.8 A hatékonyságról

„Sztintén kiemelendőnek tartom, hogy a korábban is meglévő komoly *hatékonysági problémák* a vizsgált időszakban is megmaradtak. Ez a kérdés továbbra sincs ott az ágazati politika figyelmének középpontjában, meghatározó volta miatt ezért szükséges részletesebben is foglalkoznunk vele. A nemzetközi összehasonlítások a meglévő hatékonysági problémákat a korábbiaknál nemcsak élesebb megvilágításba helyezik, de azt is mutatják, hogy ez nem csupán Magyarország, hanem az egész közép- és kelet-európai régió közös problémája. Egy nemrég megjelent világbanki elemzés szerint, amely a volt szovjet blokk és a volt Szovjetunió összes országában vizsgálta az oktatási ágazat helyzetét a régió egészére jellemző rossz költségvetési hatékonyságnak a következő okait említi:

- a forrás nélküli feladat kiterjesztést megengedő *döntési mechanizmusok*;
- a költséghatékonyság témájának nem kellő súlya a *szakpolitikában*;
- a szakképzési feladatok túl nagy arányának átvállalása a gazdaság szférájától, a gazdaság által *nem igényelt képzések* fenntartása;
- pedagógusok nagyarányú igénybevétele *szociális jellegű feladatokra*, a pedagógiai szakértelmet igénylő feladatok nagyfokú kiterjesztése;
- a *nem pedagógiai alkalmazottak* magas száma;
- olyan *kisméretű intézmények* működtetése, amelyek nem teszik lehetővé a pedagógusok megfelelő óraszámú való ellátását;
- ragaszkodás az *alacsony éves óraszámokhoz*;
- a tantárgyi specializációra épülő, magas munkaerő-igényű oktatás *korai kezdése*;
- általában a tantárgyi *specializáció* túlhangsúlyozása, az *integratív megoldásokkal* szembeni idegenkedés.

A rossz pénzügyi hatékonyságnak az az egyik következménye, hogy a GDP-ből oktatásra fordított hányad komoly *növelése* nélkül nem lehetséges megfelelő mértékben növelni sem a pedagógusbérek, sem azokat a forrásokat, amelyek az épületek, az eszközök, a programok és a pedagóguskompetenciák fejlesztését szolgálják. Mivel azonban a GDP-ből való részesedés nagyarányú növelésének korlátozottak az esélyei, a fentiek miatt az egész régióban *szinte elkerülhetetlen az oktatás minőségének és eredményességének további romlása*.

A rendszerhatékonyság és a pedagógusbérek összefüggését érdemes néhány adattal illusztrálni. Abból kell kiindulni, hogy a pedagógusbérek nem függetlenek az oktatási rendszereknek azoktól a strukturális

⁴⁵ A dolgozatíró belső, minisztériumi tapasztalatai alapján állítja ezt.

adottságaitól, amelyek a pedagógus-munkaerőigényt meghatározzák. A nemzetközi összehasonlító elemzések azt mutatják, hogy a magyar oktatási rendszer strukturális adottságait szinte minden vonatkozásban azok jellemzik, amelyek magasabb munkaerőigénnyel és emiatt alacsonyabb bérekkel járnak együtt.”

5. táblázat: A pedagógusok bérére ható néhány tényező az alsó középfokú oktatásban⁴⁶

	Pedagógusbér a GDP/fő százalékában		Magyarország (nemzetközi átlag)
A pedagógusok a teljes népesség százalékában	Ahol átlag feletti (N=8), ott 111%	Ahol átlag alatti (N=8), ott 151%	1,47 (1,32)
Az egy pedagógusra jutó tanulók száma	Ahol átlag feletti (N=10), ott 158%	Ahol átlag alatti (N=6), ott 120%	10,70 (13,25)
A kezdőszakasz és az alsó középfok közötti átlépés megszervezése	Automatikus, egy intézményben szerveződő (N=7) 113%	Nem automatikus, nem egy intézményben szerveződő (N=9) 149%	Magyarországon automatikus, egy intézményben szerveződő
Az iskolai kezdőszakasz hossza	12 éves kor előtt lezáródik (N=7) 124%	12 éves korig kinyúlik (N=9) 140%	Magyarországon 12 éves kor előtt lezáródik

(Halász [2003])

A pedagógusok béremelése témájának külön fejezetet volna érdemes szentelni egyfelől a pedagógusok foglalkoztatottsága és bérezése összefüggései kérdésének (amint pl. a fenti tábla teszi). A pedagógusbérek változásának tendenciáit a dolgozatíró jelen tanulmányban nem kívánja elemezni, a közölt táblázat a rendszerhatékonyság és a pedagógusbérek összefüggésére kívánt rávilágítani. Hasznos volna azonban vizsgálni a közpolitikák (oktatáspolitikai, foglalkoztatáspolitikai, szociálpolitika) és a nagypolitika – pártpolitika oldaláról, hiszen közzismert, hogy az egyik legtekintélyesebb véleményformáló erő a pedagógustársadalom. Ennek elvégzése a jelen dolgozat kereteit meghaladja.

Az európai integrációval járó új kihívásokat említeném, mint olyan tényezőket, amelyek 2003-ra már többé-kevésbé hatottak az irányítási és finanszírozási viszonyokra. Az

⁴⁶ Forrás: Key Data on Education in Europe, 1999/2000. 2000, Eurydice. Education at a glance, 2000, OECD.

integrációs kihívások, illetve az ezek nyomán elinduló változások közül a következőket emelném ki:

- az oktatásfejlesztés és területfejlesztés közötti kapcsolat erősödése;
- az oktatás beépülése egy átfogó humánerőforrás-fejlesztési politikába;
- oktatás és foglalkoztatás erősebb összekapcsolódása;
- az egész életen át tartó tanulás előtérbe kerülése, az iskola nyitottabbá tételére való törekvés;
- komplex fejlesztési projektek elindítása és az ezek menedzselésére való képesség erősítése;
- törekvés a társadalmi partnerek aktív bevonására;
- a közösségi szintű politikakoordináció megjelenése és az ehhez szükséges belső feltételek megteremtése.

2010-ig a fenti integrációs törekvések közül az első három volt a legkevésbé sikeres. Ezért akár üdvözölhetnénk is a második Orbán kormány oktatáspolitikáját, hiszen éppen ezt a három területet kívánták megerősíteni. Az oktatásfejlesztés és a területfejlesztés összekapcsolásának is tekinthetnénk a közigazgatási területi reformmal paralel lezajló tankerületi szisztéma létrehozását. A megyei és járási szintű kormányhivatalok és a tankerületek között azonban nincs együttműködés. Sőt, még a megyei szintű kormányhivatalok törzshivatalához kapcsolt oktatási főosztályok és a tankerületek közt sincs. Az a tény pedig, hogy az önkormányzatoktól az állam saját fenntartásba vette az iskolákat, még akkor is, ha tudható volt, hogy az addigi fenntartó önkormányzat ragaszkodik az iskolájához és képes is kellően finanszírozni a minőségi szakmai feladatellátást, kifejezetten rombolta a közösségi szintű politikakoordinációt. A politikai félelmek miatt a korábbi nyitottság a társadalmi partnerek felé, meglehetősen leépült a második Orbán kormány működése során. A KLIK kerülte a nyilvánosságot, a tankerületi igazgatók, valamint az iskolaigazgatók komoly felelősségre vonásra számíthattak, ha a KLIK elnökének engedélye nélkül kívántak akár nyilatkozni, véleményt formálni nyilvánosan, akár bármiféle szerződést, együttműködési megállapodást kötni. Értsd: az összes tankerület, vagyis az ország összes általános és középfokú iskolája esetében csakis a KLIK elnöke adhatott engedélyt a fentiekre.

Mondhatjuk, hogy oly módon történt változás 2010 után a fenti lista első három elemében, hogy felszámolták a lista további négy elemének addigi eredményeit. Így előre lépésről nem lehet szó.

6 KÖZPOLITIKAI PROGRAMOK, REFORMOK 1990-2013 KÖZÖTT – ORGANIKUS VÁLTOZÁSOK ÉS KÉNYSZERPÁLYÁK

Az előző fejezetben az oktatás strukturális-intézményi aspektusára koncentráltam. Ebben a fejezetben az oktatáspolitikára, ha úgy tetszik a tartalmi oldalra fókuszálok. Úgy vélem, a közigazgatás és a közpolitika között különbséget tévő tudományos közvéleménnyel összhangban, hogy bár a kettő között szoros, olykor nehezen vagy csak erőltetetten kibogozható összefüggés van, mégis lehetséges és szükséges is e distinkció megtétele. Míg tehát a korábbiakban a „közigazgatási”, a szervezeti-strukturális aspektusról volt szó, az alábbiakban a közpolitikai, illetve ehhez kapcsolódóan a közmenedzsment szempontja kerül előtérbe. Így e fejezetben a közoktatás funkcióit, céljait, valamint eszközrendszerét fogom vizsgálni.

6.1 A közoktatás expanziója – a közpolitika háttere

A közoktatás expanziója történetileg világméreteken érzékelhető jelenség.

„Expanzióról mind horizontális, mind vertikális értelemben beszélhetünk. Vertikális értelemben expanziót említhetünk akkor, ha a létező oktatási programok időtartama nő, vagy ha a létező programokra, azok folytatásaként új programok épülnek rá. Horizontális értelemben expanzióról beszélhetünk akkor, ha a már meglévő programok mellett, azokkal párhuzamosan új programok indulnak. Mindezek együtt járhatnak az adott oktatási szintre belépők vagy az adott szinten bent lévők számának vagy arányának a növekedésével, de megtörténhet az is, hogy nincs ilyen növekedés. Másfelől – amennyiben az expanzió a beiskolázásban is tényleges növekedést jelent – meg kell különböztetnünk a relatív és az abszolút expanziót: relatív expanzióról akkor beszélhetünk, ha nem történik tényleges tanulólétszám-emelkedés, hanem például demográfiai okokból növekszik azoknak az aránya, akik valamilyen oktatási szintre vagy programba belépnek. Abszolút expanzió esetében a belépők, vagy a különböző programokban már benn lévők tényleges létszáma emelkedik. Végül – amint az eddigiekből kiderült – külön kell választanunk a belépők és a már benn lévők számának vagy arányának a növekedését.” (Halász [2002] pp.91-112)

A közoktatás expanziójának hátterében az a megfigyelés és statisztikai adatokkal, kutatási eredményekkel igazolható tény áll, hogy az iskolarendszer működésének, az oktatás minőségének elementáris hatása van az állampolgárok individuális élet- és munkapiaci esélyeire, s ezáltal az egész társadalomra. Jelenleg a magyar közoktatás különböző okok miatt nem tudja kiegyenlíteni azokat a családi, szocializációs hátrányokat, amelyekkel a gyerekek jelentős része az iskolába érkezik. A közoktatásból – a tankötelezettség után az iskolát elhagyva – kikerülve 20-25 százalékuk nem rendelkezik azokkal az ismeretekkel,

amelyek tartós és jó megélhetést biztosító álláshoz juttatnák őket. A Michael Barber által készített értékelés a világ legjobb iskolarendszereinek jellegzetességeiről és működéséről (Barber & Mourshed [2007]) azt is vizsgálta, hogy milyen kapcsolatban van az oktatás teljesítménye a gazdaság működésével. Megállapítja, hogy nem az oktatás expanziója, hanem az oktatás minősége javítja az oktatási rendszerek teljesítményét. Minden adat azt igazolja, hogy az iskolázottság expanziójának nincs igazán erős hatása a gazdaság teljesítményére, de ha a minőséget mutató teszteredményeket nézzük, akkor rendkívül erős hatást tapasztalunk.

Az 1960-as években a világ gazdaságilag fejlett országaiban a fő feladat az oktatásban résztvevők számának emelése, az alap, majd a középfokú oktatást munkaerőpiacban konvertálható bizonyítvánnyal rendelkező, vagy a továbbtanuláshoz szükséges bizonyítvánnyal és tanulási kompetenciákkal felvértezett tanulók létszámának emelése volt. Ezt Magyarország a rendszerváltást követő első évtizedben erőltetett, gazdasági-politikai kényszerek által dominált középfokú expanzióval igyekezett teljesíteni.

Halász [2002] az alábbi, az expanziót befolyásoló tényezőket sorolja fel:

1. Meghatározó szerepe van a demográfiai változásoknak.
2. Az expanzióra természetesen jelentős hatással van az a szabályozási környezet, amelyet az országos politika hoz létre.
3. Az országos szabályozók mellett a helyi-intézményi szintű döntések is nagymértékben befolyásolták az expanziós folyamatokat.
4. Az is meghatározó, hogy az intézményekben milyen pedagógiai gyakorlat alakul ki.
5. Jelentős hatása lehet a különböző oktatáspolitikai csoportok törekvéseinek is.
6. Hatással lehetnek az expanzióra még a gazdasági és társadalmi környezet egyéb jellemzői is.

Az oktatási expanzió mindig együtt jár strukturális feszültségek megjelenésével, és az expanziót mindig kísérik strukturális változások (Lannert [1999]). Másfelől az oktatási rendszer strukturális változásai maguk is befolyásolják az expanziót.

Gazsó Ferenc egy 2008-ban született tanulmányában kimutatja, hogy az érettségi elmulasztása Magyarországon erőteljes és súlyosabb következményekkel jár, mint más országokban.⁴⁷ 1999-ben Magyarországon a felnőtt korú lakosság 84 százaléka

⁴⁷ Gazsó tanulmánya egy 2007-ben lefolytatott kutatás eredményeit összegzi, s megállapítja, hogy az iskolaszervezetre is kiható, mára már lezajlott közoktatási expanzió Magyarországon a 8 általánost

rendelkezett érettségivel, ami lényegesen magasabb arány a 77 százalékos OECD átlagnál, a felsőfokú végzettségük aránya viszont továbbra is az OECD átlag alatt volt. Az arányok továbbra is kedvezően alakultak, a 2011. évi népszámlálási adatok [2013] szerint az érettségizettek aránya a 2001. évihez képest 5 százalékponttal emelkedett. A 15 éves és idősebb népesség 30%-ának az érettségi a legmagasabb végzettsége, a 20-24 évesek között pedig 59%-nak van érettségije, ezek egy része még a felsőfokú tanulmányait végzi.

„Az elmúlt évtizedben a legfigyelemreméltóbb változást az egyetemet, főiskolát végzettek számának emelkedése jelentette, ennek oka a felsőoktatás tömegessé válása. A felsőfokú végzettségük aránya 11 százalékról 17 százalékra emelkedett. A 25–34 éves korcsoportokban a legmagasabb a diplomások aránya: 28 százalék.” (Gázsó et.al [2008] p.16)

Az OECD 2000-ben készült elemzése hat olyan alapvető dolgot fogalmaz meg, amelyek az átmenet problémáját sikeresen kezelő országok oktatás politikáját jellemzik:

- az oktatási rendszeren belül a munka világa felé vezető tanulmányi utak rugalmas, ugyanakkor jól átlátható meghatározása;
- az oktatási és a munkatapasztalatok ötvözése, ezen belül a munkavégzésnek az oktatásba való integrálása;
- szorosra font biztonsági háló létrehozása azok számára, akiknek az átmenet egyre bonyolultabbá váló rendszerében nem sikerül boldogulniuk;
- a munka világáról való informálás és tanácsadás rendszerének kiépítése; – az átmenet rendszerével foglalkozó intézmények hatékony rendszere és az itt zajló folyamatok világos szabályozása;
- mindezeknek az elemeknek koherens kormányzati politikává való ötvözése.⁴⁸

A 2000 utáni első évtizedben tehát már nem az expanzió támogatása, hanem sokkal inkább az expanzió hatásainak a menedzselése jelenti az oktatáspolitikai egyik legkomolyabb célját és feladatát.

befejező, sőt az érettségit megszerző fiatalok esetében sem járt az expanzió fő céljának elérésével: az iskola a társadalmat nem mobilizálta, inkább konzerválta a meglévő társadalmi hátrányokat. (Gázsó Ferenc [2008] Közoktatás a zárványtársadalomban)

⁴⁸ Mindezekhez az expanzió sajátos hazai feltételeinek az ismeretében érdemes hozzá tennünk néhány egyéb elemet: a tankötelezettség 18 éves korra való felemelésével járó sajátos kihívások elemzése, e változás megvalósítására részletes politika kidolgozása; az általános alapoktatás hosszának világos meghatározása, e szakaszon belül a pályaválasztási döntés elkerülése; a középiskolai oktatás záró szakaszában az oktatás rugalmasságának biztosítása (illeszkedés a tanulók pályaválasztási szándékaihoz, a felsőoktatás, a szakoktatás és a munkaerőpiac igényeihez); a szakmaszerzés lehetőségének biztosítása minden tanuló számára (konkrét szakmákra felkészítő szakképzés a közoktatás intézményrendszerén belül is); a felnőttoktatás szerepének felértékelése; a szerkezeti politikának megfelelő területfejlesztési és infrastruktúra-fejlesztési politika kialakítása; szektorközi politika folytatása (oktatás, foglalkoztatás, szociális, területfejlesztési stb.); pedagógiai, iskolaszervezési reform.

A következőkben a rendszerváltást követő oktatási kormányzatok programjait mutatom be. A programok sokszínűsége is beszédes: egyfajta illuzórikus átalakítás, radikális metamorfózis vágyát vetíti elénk. Holott köztudott, hogy az oktatásban a valódi változások csak minimum két kormányzati cikluson túl mutatkoznak meg. A dolgozatíró hipotéziséhez azonban a programok sokasága még fontosabb bizonyítékként szolgál: a politikai hiperaktivitás azt igazolja, hogy a programok feltehetően nem hatoltak a folyamatok mélyére, inkább látványelem-szerűek voltak, illetve, hogy sosem várták meg, amíg egy program kifut: ehelyett már újabbat, már mást indítottak, nem sajnálva az újabb инвестиciókat. Eközben pedig természetesen általános volt pénzhiányról beszélni az oktatásban. Radó Péter erről így ír:

„2002 után a magyar oktatáspolitikai szinte kizárólag „nagy szórású” – tehát céljai és célcsoportjai tekintetében fókuszátlan – fejlesztési eszközöket alkalmazott, melyek erőforrásait az önkormányzatok és iskolák vidáman felhasználták anélkül, hogy ez valódi alkalmazkodásra kényszerítette volna azokat. (A fejlesztés önmagában akkor is ritkán viselkedik domináns eszközként, ha rengeteg ösztönzőt alkalmaz.) Alapvetően ez az oka annak, hogy a 2002–2010 közötti időszak oktatáspolitikája éppen a magyar közoktatás teljesítményprofiljának legsúlyosabb problémáival szemben bizonyult tehetetlennek: a kórosan alacsony hátránykompenzációs képességgel és a borzasztóan erős szelektivitással szemben. A nagyon kevés valódi oktatáspolitikai beavatkozás eszközei vagy nem bizonyultak elég „dominánsnak” – mint például az új deszegregációs szabályozás 2005-től – vagy a kormányzat valójában meg sem kísérelte az implementációjukat – ilyen volt például a tantervi felülvizsgálat, a kötelező minőségbiztosítás, szöveges értékelés, nem szakrendszerű oktatás felsőben. Voltak olyan beavatkozások, például idegen-nyelvi előkészítő évfolyamok, amelyek nem kívánt mellékhatásként maguk is a szelekciót erősítették.” (Radó, [2014])

Lássuk tehát a programokat 1990 és 2010 között.

6.2 1990-2010 (2014) oktatási programok, reformok⁴⁹

6. táblázat: Oktatási kormányzatok és programok, reformok – áttekintő táblázat

Miniszterelnök	Oktatási miniszter	Oktatási programok/reformok
<p>Antall József (1990-1993)</p> <p>Magyarország rendszerváltás utáni első miniszterelnöke. 1989-ben választották az MDF elnökévé. A '90-es választásokat az MDF nyerte, így május 23-án Antall alakított kormányt.</p>	<p>Andrásfalvy Bertalan (MDF)</p> <p>Megnevezés: művelődési és közoktatási miniszter</p>	<p>Közoktatási törvény-1993</p> <p>Közoktatási Modernizációs Közalapítvány (KOMA)-célja a tehetségek felkutatása</p>
<p>Boross Péter (1993-1994)</p> <p>Magyarország második miniszterelnöke. Antall József halála után választották meg miniszterelnökké.</p>	<p>Mádl Ferenc (párton kívüli)</p> <p>Megnevezés: művelődési és közoktatási miniszter</p>	<p>NAT</p> <p>1993. évi LXXIX tv.</p>
<p>Horn Gyula (1994-1998)</p> <p>Magyarország harmadik miniszterelnöke. A választások eredményeképpen az MSZP került kormányra.</p>	<p>Fodor Gábor (SZDSZ)</p> <p>Magyar Bálint (SZDSZ)</p> <p>Megnevezés: művelődési és közoktatási miniszter</p>	<p>1995. évi LXXXV. törvény</p> <p>1996. évi LXII. törvény</p>
<p>Orbán Viktor (1998-2002)</p> <p>Orbán Viktor első miniszterelnöksége. A 2002-es választásokat követően 8 évig ellenzéki szerepbe szorult.</p>	<p>Pokorni Zoltán (Fidesz)</p> <p>Pálincás József (Fidesz)</p> <p>Megnevezés: oktatási miniszter</p>	<p>1999. évi LXVIII. Törvény</p> <p>Comenius 2000 program</p>

49 A kormányzatok oktatáspolitikai reformjait és azok értékelését a dolgozatíró közös munkában készítette a Nemzeti Közszerológati Egyetem azon hallgatóival, akik a dolgozatíró „Oktatáspolitikai és oktatásigazgatás” c. választható kurzusát felvették. Adatainkat a www.ofi.hu honlap, valamint az Oktatási Minisztérium archív honlapjairól gyűjtöttük.

<p>Medgyessy Péter (2002-2004)</p> <p>Medgyessy Péter 2004-ig töltötte be a miniszterelnöki posztot, lemondásáig.</p> <p>Gyurcsány Ferenc (2004-2009)</p> <p>2004-ben, a négyéves kormányzati időszak második felén túl váltotta Medgyessyt.</p> <p>Bajnai Gordon (2009-2010)</p> <p>A 2010-es választásokig töltötte be a kormányfői posztot.</p>	<p>Magyar Bálint (SZDSZ) Megnevezés: oktatási miniszter</p> <p>Hiller István (MSZP) Megnevezés: oktatási és kulturális miniszter</p>	<p>Közüoktatási törvény módosítása (hosszabb alapozó szakasz, nyelvi, informatikai előkészítő évfolyamok, kétszintű érettségi, diszkrimináció tilalma stb.)</p> <p>Alapkészségek elsajátításának megerősítése a középpontban, közoktatási intézmények felújítása</p>
<p>Orbán Viktor (2010-2014)</p> <p>Orbán Viktor második miniszterelnöksége.</p>	<p>Balog Zoltán Megnevezés: emberi erőforrás miniszter</p> <p>2013-tól: a közoktatási és a felsőoktatási államtitkárság elkülönülése</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Új Köznevelési törvény 2011. évi CXc. tv. - Új Nat - az önkormányzatok fenntartói szerepe megszűnik: KLIK: 198 járási tankerület

Antall-, Boross-kormány (1990-1994)⁵⁰

Közvetlenül a választások után még úgy tűnt, hogy az oktatáspolitikai alapkérdéseiben konszenzus érhető el, mivel a pártok a közoktatást a pártérdekeken túlmutató nemzeti ügynek tekintették. Ugyanakkor a későbbiekben egyre inkább nyilvánvalóvá vált, hogy ez az idealista elképzelés nem tartható.

A szabad választások nyomán hatalomra kerülő politikai erőknek a közoktatás területén is rendkívüli teendőkkal kellett szembenézniük: törvényalkotás és többszintű rendeleti szabályozás megalkotása a tankötelezettség, az ingyenesség, az iskolafenntartás, az iskolaszervezet, a tantervkészítés, tanügyigazgatás átszervezése, tankönyvkiadás piaci szabályozása területein. Nehezítette a helyzetet a minisztériumi szakértői apparátus hiánya. Az MDF-nek és koalíciós partnereinek (FKgP és KDNP) kevés olyan politikusa és szakértője volt, akik az oktatáspolitikát annak tágabb, rendszerszintű gazdasági és társadalmi összefüggéseiben értelmezni tudták volna, ill. e pártokon belül igen erős volt

⁵⁰ Forrás: A kormányok oktatási minisztereinek az Oktatási Minisztérium archivált honlapjáról elérhető beszámolóit alapján a dolgozatíró válogatásával készült összefoglalás az oktatási kormányzat tevékenységéről.

az érzelmi politizálás. Kormányzaton kívüli oktatási szakértők tekintetében azonban több, nemzetközi trendekben is járatos, jól felkészült csapattal rendelkezünk. A decentralizáció kérdése volt az első vízválasztó, amely ideológiai hasadásokat okozott, és amely egyébként is alapvető kérdés: az erre adott válasz nyomán lehetett ugyanis az összes többi kérdést értelmezni. A Köznevelési törvény Gazsó-bizottság által kidolgozott első tervezete az állam szerepét redukálni, a helyi önkormányzati fenntartókét és az oktatási intézményekét pedig növelni kívánta. 20 év távlatából úgy tűnik, hogy a kezdeti érzelmi alapokon nyugvó, túlhajtott önkormányzatiság számos rendszerszintű probléma origójává vált.⁵¹ A törvény-előkészítés időszaka nyilvánvaló módon a tanulás időszakát jelentette. Ekkor kezdtek körvonalazódni a demokratikus egyeztetésének és intenzív szakmai és politikai párbeszédnek a keretei és formái. Bár a Gazsó-bizottság koncepciója nem nyerte el az etatista beavatkozásokra, centralizációra hajló minisztérium vezetőinek tetszését, mégis tudjuk, hogy a korábbiakban bemutatott közigazgatási szerkezet-építés, amelynek része volt az oktatás igazgatása is, egy túlzóan decentralizált struktúrát hozott létre. S bár így utólag hajlunk az „etatista, centralizációra hajló” miniszteriális vélemény rehabilitációjára, a rossz kommunikáció is meghatározta a kilencvenes évek köznevelési irányítási viszonyait. Ekkor borult fel a rendszerváltó pártok közt addig létező relatív béke a köznevelés lényegi kérdéseiben. Mondhatjuk, ez az alapvetően érzelmi-ideológiai-személyeskedő kommunikációs zavar az oka annak, hogy az oktatás képtelen partikuláris pártérdekek felett álló nemzeti ügyé válni.

Mádl Ferenc 1993. februárban kinevezett miniszter igyekezett konszolidálni a helyzetet, a köznevelésről szóló 1993. évi LXXIX. törvény elfogadása is nagyban az ő érdeme volt. A törvény életbe lépése kisebb-nagyobb szabályzási ellentmondása ellenére is rendezett állapotokat teremtett a köznevelés területén, rögzítve az intézményfenntartás és működtetés jogi és pénzügyi kereteit. Ennek oka, hogy ez a terület szorosan összefüggött a közigazgatási rendszer struktúrájának kialakításával, míg a NAT tartalmi

⁵¹ „Diszfunkcionális következményekkel jár a jelenlegi, nagyon szétagolt önkormányzati iskola fenntartási és iskolafinanszírozási rendszer. Csak három problémáról fogok beszélni. A rendszernek azonban e problémákon túlmenően jó néhány más baja is van. A példa arról szól, hogy Magyarországon kialakult az önkormányzati iskolafenntartásnak és iskolafinanszírozásnak egy oly mértékig szétagolt, széteső rendszere, amelyben a háromezret is eléri az iskolafenntartók száma. Mindent összevéve, tehát nemcsak az önálló iskolafenntartó önkormányzatokat számításba véve, hanem az iskolákat működtető önkormányzati társulásokat, egyházakat, alapítványokat, egyesületeket is. Ha mindezt összerakjuk, az iskolafenntartó intézmények száma eléri durván a háromezret – egy tízmilliós országban. Összehasonlításképpen: Dániában, amely egy 5 millió 300 ezres lakosságú ország, az iskolafenntartó municipalitások száma mindössze 270.” (Kertesi Gábor [2009] A közgazdasági szemlélet szerepe a köznevelés megújításában. Az Országos Köznevelési Tanács (OKNT) által szervezett találkozón [2009. 09. 30.]

szabályozásra vonatkozó kérdései a szakmapolitika benső polémiái maradtak, s itt lassabban haladtak az egyeztetések.

Fodor Gábor (1994-1996) és Magyar Bálint oktatási minisztersége (1996-1998)

Az előző négy évvel összevetve egyértelműen érezhető a sokkal határozottabb közoktatás-irányítás. Az SZDSZ átgondolt programmal, megfelelő szakértői bázissal lépett színre. Fodor Gábor, de különösen Magyar Bálint kellő céltudatossággal álltak ki koncepciójuk mellett. Báthory Zoltán államtitkár-helyettesé történő kinevezése pedig, egyértelműen előre bejósolta a NAT-kérdés konszolidációját.

Az 1993-ban elfogadott törvénycsomag első nagy módosítására 1995-ben (1995. évi LXXXV. törvény), ill. 1996-ban került sor (1996. évi LXII. törvény). E módosítások nem érintették az 1993-ban létrehozott keretek alapvető jellemzőit. A biztonságról és a kiszámíthatóságról annyiban beszélhetünk, hogy túlságosan radikális ellenintézkedésekre nem került sor. A szakmával való párbeszédre törekvés mindvégig létezett.

A törvénymódosítás erőteljesebben érintette a tartalmi szabályozást (NAT elfogadása), és ezen keresztül a szerkezeti viszonyokat (tankötelezettséget 18 éves korra emelése, de annak az iskolaszervezeti változásnak a visszafogása is, amelynek nyomán nőtt a magyar oktatási rendszer szelektivitása). A finansziális megszorítások miatt az esélyegyenlőség érdekében nem voltak érdemi eredmények. Megjelenik a pedagógiai kultúrában a kompetencia-fejlesztés. A közoktatás területén először ekkor került sor a kormányzati cselekvés orientálását szolgáló hosszú távú stratégia kidolgozására, bár ez nem jutott túl a szakterületért felelős közigazgatási vezetés szintjén. Az expanzióval együtt járó szerkezeti változásokkal az általános képzés időtartamának előbb kitolódik (a kilencvenes évek folyamán), majd a közoktatási törvény 1999-es módosításával leállították. (A változásokról bővebben a 8-as számú függelékben olvashatnak.)

Pokorni Zoltán (1998-2001 és Pálincás József (2001-2002) oktatási minisztersége

Az 1998-as kormányváltást követően újabb törvényhozási folyamat indult el, amelynek eredményeképpen újra módosították a korábban született törvényeket.

A közoktatási törvény módosításának (ld. 1999. évi LXVIII. törvény) legfontosabb eleme az állami koordináció és befolyásolás eszköztárának a további erősítése volt (pl. az értékelés új országos intézményi struktúrájának a létrehozása, vagy a helyi tervezésre vonatkozó újabb rendelkezések), ami kiterjedt a tartalmi szabályozásra is (ld. az ún.

kerettantervek bevezetése). Az 1999-ben elindított Comenius 2000 program, amely az önként jelentkező iskolák számára teremtett lehetőséget partnerközpontú intézményi minőségbiztosítási rendszerek kiépítésére. E modell nyomán a következő kormány 2003-ban a közoktatásban általánosan is kötelezővé tette az intézményi szintű minőségirányítás alkalmazását.

A kilencvenes évek közepétől egyre erőteljesebben érvényesült a hazai oktatáspolitikai gondolkodásban az egész életen át tartó tanulásra alkalmassá tévő képességeknek vagy kompetenciáknak a kialakítása (ld. fent). Ehhez nagyban hozzájárult az OECD által végzett PISA vizsgálat eredményeinek közzététele, és a 2001-ben elindított ún. országos kompetenciamérés. Ezek a nemzetközi és országos mérések ugyanis az oktatáspolitikai döntéshozók számára két fontos tényezőről adnak információt. Egyik, hogy az iskolai oktatás a kulcskompetenciák fejlesztésében, amelyek az élethosszig tartó tanulást megalapozzák, mennyire eredményes. Másik, hogy a tanulók teljesítményét mennyire befolyásolja a település és a család, mint háttértényező. Ez utóbbi az oktatási rendszer társadalmi mobilizációs erejét, illetve annak hiányát mutatja.

Magyar Bálint 2. oktatási minisztersége (2002-2006)

Magyar Bálint karakteres oktatáspolitikai elképzelésekkel rendelkezett, amelyek megvalósításáért szívósan küzdött is. Hangsúlyozta az oktatás ideológiai semlegességét és a „bevézés” helyett a gondolkodáshoz és további tanuláshoz szükséges készségek átadását preferálta. (A célokról és a hozzájuk tartozó módosításokról bővebben a 9-es függelékben olvashatnak.)

Hiller István oktatási minisztersége (2006-2010)

Hiller a közoktatási törvény módosítása kapcsán a következőket emelte ki:

„Hiller István expozéjában azt hangsúlyozta: szeretné meghonosítani azt az Európában elterjedt felfogást, amely szerves egységként, egy életút különböző állomásaiként kezeli a közoktatást és a felsőoktatást. Mint mondta, a közoktatási törvény módosítása elsősorban az alapkészségek - az írás, az olvasás, a szövegértés és a számolás - elsajátításának megerősítését szolgálja azzal, hogy az 5. és a 6. évfolyamban is lehetőséget, több időt ad az alapkészségekkel való foglalkozásra.

A törvénymódosítás szerint a középiskolákban 2010-re kötelezővé teszik az angol nyelv tanulását, valamint arra is lehetőség lesz, hogy a középiskola nyelvi előkészítő évfolyamot indítson. Az oktatási miniszter elmondta: a kistépülési iskolák alsó tagozatait mindenképpen helyben kívánják megőrizni, azonban annak is tudatában vannak, hogy a kisiskolákban tanulók sokszor hátrányt szenvednek a nagyvárosi iskolák diákjaival szemben. A javaslat ezért bevezeti a tagiskola intézményét, ami azt jelenti,

hogy az alsó tagozat helyben maradhat, de irányítását egy közeli, másik iskola veszi át, amely segíthet a szakemberhiány megoldásában is.

A javaslat megváltoztatja az iskolai felvételi rendszert, megtiltja, hogy az iskola a körzetében lakók felvételét, átvételét felvételi követelmény teljesítéséhez köthesse. Ez azt jelenti, hogy a tankötelezettség ideje alatt a diák szabadon választhatja meg, hogy hol akar tanulni, azonban a kérelmének befogadására csak az az iskola köteles, amelynek a körzetében lakik.”⁵²

Pétervári Zsolt az időszakról készített közpolitikai elemzésében a következőket írja:

„A 2007-es esztendő az oktatási rendszer szempontjából újdonságok sorával zárult: miközben az év folyamán a közbeszédet elsősorban a tandíj-vita uralta, valamint ahhoz szorosan kapcsolódva az ellenzék vezető erejének népszavazási kezdeményezése, addig a színpalak mögött jelentős változások zajlottak le. Az előző szociálliberális kormány időszakában végleg lezárult a felsőoktatási intézmények integrációjának folyamata, valamint a Bolognai-rendszer átvétele. Mindebből következően az elmúlt másfél év oktatási szakpolitikáját az egyetemi és főiskolai szféra finanszírozásának egésze szempontjából nem számottevő Fejlesztési Részhozzájárulás bevezetését leszámítva a felsőoktatást alapvetően meghatározó kormányzati döntés idén nem született. Ezzel szemben az ország közoktatási rendszerének átszervezése (ezen belül is a szakképzés átalakítása) révén hazánk versenyképességét hosszútávra megalapozó reformfolyamatot indított el a balközép kabinet.” (Pétervári [2012] p.16)

Az elemző a kistelepülési iskolák fenntarthatóságának kérdését illetően, sokszereplős oktatáspolitikai vitára utal:

„A kormányprogram szerint a kistelepüléseken kívánatos az általános iskolák alsó tagozatainak megőrzése, a felső tagozatokat viszont össze kell vonni a hatékonyság növelése érdekében, emellett az esélyegyenlőség növelése végett a kormányprogram tervezte a beiskolázási körzetek átrajzolását. A program felül kívánta vizsgálni a pedagógusok bérezését, az elvégzett munka arányában nagyobb differenciálást megcélózva. A program értelmében a kormány egy szakiskolai fejlesztési programot indított el, melynek keretében az eddigi tizenhat Térségi Integrált Szakképző Központ mellé még 30-35 ilyen intézmény kialakításához látott hozzá. (A ciklus végére a kormány tervei szerint a szakiskolai tanulók négyötöde már ilyen integrált iskolában tanulna.)

Az ellenzék, a szakmai és civil szervezetek élesen bírálta a kormány elképzeléseit: a Fidesz a Jövőnk programban ellenezte a kisiskolák bezárását és a centralizált szakképző központok létrehozását. A májusi vitairat ugyan konkrétan nem beszél a falusi iskolák fenntartásáról, azonban tényként szögezi le: a vidéki kisiskolák bezárása a kistelepülések elszorvadásához vezet. Emellett az ellenzéki szakpolitikai támadások sarokköve a felesleges és költséges eszközbeszerzések folyamatos bírálata (pl. az iskolák digitális táblákkal való felszerelésének 40 milliárdos tétele). A nagyobbik ellenzéki párt elutasította a szakképző intézetek létrehozását is, mert szerintük a túl nagy oktatási intézményekben a leghátrányosabb helyzetű családok gyermekei nem kapják meg a pedagógiai módszerek számukra alapvetően fontos személyre szabott alkalmazását. A költségvetés oktatásra fordított tételeinek (a Konvergencia Programban szereplő) GDP-arányos csökkentését pedig abból kiindulva nem támogatja

⁵² Hiller expozéja: http://www.parlament.hu/biz38/bizjky38/EMB/0606061.htm#_Toc139268280.

az ellenzék, hogy a hosszabb oktatási idő ellensúlyozza a kisebb gyereklétszámot, így a forrásokat nem lehet csökkenteni. A civil társadalom nagy része is egyértelműen elutasította a közoktatás átalakítását. A legtöbbet a Védegylet tett a szakmai alternatíva képviselője terén: megszervezte az Élőlánc a kisiskolákért programot, valamint országos gyűjtést indított a kisiskolák támogatásának érdekében. A Védegylet érvelése szerint azért kell fenntartani a kistéleplési iskolákat, mert vidéken több a hátrányos helyzetű gyermek, akik elengedhetetlenül igénylik a tehetséggondozó, felzárkóztató programok helyben történő biztosítását. Emellett a többségben alacsony jövedelmű falusi családokra újabb terhet róna a települési iskola áthelyezése (az egyébként is emelkedő közlekedési költségek) okán. A Védegylet (a civil szervezetek többségével karöltve) a központosított, „modernizált” iskola nem pótolhatja a helyi intézményt közösségszervezési és (értelmiségi) normaadó szempontból, ezért kizárólag az önkéntes iskola-társulások létrejöttét tartja elfogadhatónak. A kényszerített társulások esetében valóban fennáll annak veszélye, hogy a kistérségi társulás központjának eleve erősebb lobbyhelyzetben lévő önkormányzata saját iskolája számára aránytalanul több forrást juttat a gyengébb pozíciójú (tehát amúgy is hátrányosabb helyzetben lévő) kistérségi iskolák és települések kárára [...]. Egy, az Oktatáskutató és Fejlesztő Intézetben készült, 2005-es tanulmány (Hermann Zoltán: A Falusi Kisiskolák és a Méretgazdaságossággal Összefüggő Hatékonyságveszteségek) pedig azt mutatta ki, hogy bár a kisiskolák fajlagos működési költsége nagyobb, mint a nagy intézményeké, országos szinten mégis csekély többletkiadással jár ezeknek az iskoláknak a fenntartása.

Ráadásul a továbbtanulási adatok alapján a kisiskolák hasonlóan hatékonyak, mint a nagyobb vidéki oktatási intézmények; különbség a falusi és városi iskolák között van, de a legfontosabb tényező itt a gyerekek eltérő szociális háttere. A tanulmány végkövetkeztetése az, hogy a közoktatás hatékonysági problémáinak forrását alapvetően nem a falusi kisiskolák jelentik. Az ellenzéki és civil tiltakozások ellenére a kormány kitartott programja mellett, és a nyár alatt jelentősen megváltoztatta az általános iskolai oktatás, ill. a szakképzés feltételeit. Ezek szerint a nyolc osztállyal (kb. 120 gyermekkel) nem rendelkező települések általános iskoláit pénzügyi eszközökkel társulásra ösztönzik, ami ahhoz vezet, hogy a – tervek szerint modernizálandó – központi iskolába fognak járni a környék gyerekei. Az alapkívótán felüli többletforrásokat a kistérségi társulások osztják el, lehetetlen helyzetbe hozva ezzel az önálló iskoláját megtartani kívánó, de elegendő gyerekekkel nem rendelkező önkormányzatot. Az idei év folyamán a szakképzést is centralizálta a kormány a térségi integrált szakképző központok létrehozásával. A kormány azonban nemcsak a szakiskolákat kényszerítette társulásra, hanem a szakképzési programok irányítását regionális szintű szakképzési bizottságok kezébe helyezte. Ezen átalakítások hosszú távú hatásai egyelőre nyilván nem ismertek, egy ilyen léptékű beavatkozás hosszú távú hatásait legkorábban hat-nyolc év múlva lehet mérni. Becslések szerint kb. 800 településen nincs elegendő gyermek az önálló általános iskola fenntartásához, tehát ezek az intézmények voltak kénytelenek iskolatársulást létrehozni. Számtalan kistéleplésen bezárt az általános iskola felső tagozata, sok helyen pedig az összes gyermeket más település iskolájába kellett íratni az egész helyi oktatási intézmény bezárása miatt. Sok vidéki városban és Budapesten is osztályokat, iskolákat vontak össze. Az Oktatási és Kulturális Minisztérium szeptember eleji, azóta nem frissített adatai szerint az általános iskolák átalakítása miatt mintegy 9000 pedagógust kellett állásából elbocsátani, és 456 oktatási intézmény szűnt meg. A közhiedelemmel szemben elsősorban nem a legkisebb településeket érinti az iskolák

átszervezése. A hetvenes évek rossz emlékü szocialista körzetesítési politikája ugyanis már bezárta a legkisebb falvak iskoláit. A jelenlegi átalakítás leginkább az 500–1000 lelkes településeket érinti. Jellemzően hátrányos helyzetű, elöregedett lakosságú településekről van szó, ahonnan a fiatalok elvándorlása már elkezdődött. Ezekben a falvakban – leginkább Észak-Magyarországról és a Délnyugat-Dunántúlról van szó – csak akkor van elég gyerek, ha a településen nagyszámú cigány lakosság is él. Ilyen településeken az önkormányzatoknak gyakran akkor sincs elég pénze az iskola fenntartására, ha lenne elég gyerek. Ez történt Mátraszőlősen is, országos botrányt kiváltva, amikor az önkormányzat nem akarta üzemeltetni a zömben roma gyerekek által látogatott helyi iskolát. Az iskola összevonások és bezárások negatív hatásait kompenzálendő, a kormány iskolafejlesztési programba kezdett, hogy a megmaradt iskolák épületeit, infrastruktúráját fejlesszék, ill. az oktatási eszközöket korszerűsítsék, azonban ezek többsége még tervezési fázisban van: nem hallani felújított iskolákról, modernizált szakiskolai központokról.” (Pétervári [2012] pp.17-18.)

Pétervári eszmefuttatását a következő összeggel fejezi be:

„[...] az oktatási rendszer idej (alapvetően a közoktatást érintő) változásai a szavazók számára mindeddig elsősorban a negatívumok terén jelentkeztek. A várhatóan az NFT 2 keretében végrehajtott iskola-felújítási – és eszközbeszerzési program pozitívumai legkorábban a ciklus második felében jelentkezhetnek; ráadásul a szakképzés regionális szintű centralizációja túlzott bürokratizálódáshoz vezethet. Mindebből következően kétségesnek tűnik, hogy a szakképzési intézmény-hálózat átalakításának programja elérje célját, és azok a valós munkaerőpiaci igényeknek megfelelően képzik majd a gazdaság fejlődéséhez elengedhetetlenül szükséges szakmunkásokat. Az álláspontunk szerint a közoktatási rendszer (különösen az intézményhálózatra ható) átalakításának elindítása a második Gyurcsány-kormány bátor közpolitikai döntése volt, azonban a gazdasági – társadalmi versenyképesség szempontjából 2007 folyamán nem járt számottevő eredménnyel.” (Pétervári [2012] pp.21-22)

Pétervári hosszan idézett közpolitikai elemzése a dolgozatírókat ismételtelen megerősíti abban, amit a dolgozat elején feltételezett. Tehát, hogy a közpolitikai programok értékelése rendre elmarad, helyette a politikai váltógazdálkodásnak megfelelően, az újonnan belépő kormányzat „romokat konstatál”, valódi evidence-based alapú programértékelés nélkül. Ezért krízis-helyzetet jelentenek be, ami azonnali és gyökeres változásokért kiált. Így azután a közpolitika teljességének gyökeres átalakításában megtestesülő válaszok túl gyorsan követik egymást. Valójában az előző közpolitikai döntés megvalósításának rendszere még ki sem épült teljesen, még nem is funkcionál a megvalósítás bejáratott mechanizmusa, de már egy új közpolitika megvalósítása veszi kezdetét. Továbbá, hogy a közpolitikák indítása előkészítetlen, nélkülözve a közpolitikai aktorok konszenzusát és szerepüknek, felelősségi köreiknek pontos behatárolását és ismeretét.

Visszatérve a 2009. év közoktatási értékelésére:

A tárca vezetője (Hiller) beszámolójában rámutatott, hogy a 2008/2009. tanévben 59 közoktatási intézményt újítottak fel, ami 11 milliárd forintba került. További 263 közoktatási intézmény projektfinanszírozási szerződését kötötték meg, ezek a kivitelezésre várnak 71 milliárd forintos lekötéssel. A Nemzeti Vagyongazdálkodási Ügynökség összesen 365 közoktatási intézményben történő beruházásról döntött, összesen 104 milliárd 49 millió forint értékben. Hiller István közlése szerint ez azt jelenti, hogy ebben a tanévben hozzávetőleg 100 közoktatási intézményt újítanak fel vagy adnak át mintegy „28 milliárd forintos összeget beépítve a magyar oktatásügybe” uniós forrásokból. Összehasonlításként elmondta, hogy a korábbi tanévekben iskola-felújításokra 5-7 milliárdot tudtak fordítani. Mindez kiterjed az óvodahálózatra is, 186 intézmény nyert el összesen 9,2 milliárd forintot - tette hozzá.⁵³

A 2010-ben indult Orbán kormány hasonló értékelésére e dolgozatban még nem tudunk vállalkozni.

A fenti, a nyilvánosság elé tárt, minisztériumi honlapról való oktatási kormányzati leírások azokat a célokat és programokat sorolták fel, amelyekkel az épp kormányon lévők a saját politikai céljukat – programjukat az oktatásban *is* vagy, azon keresztül *is* szeretnék volna megvalósítani. A következőkben néhány területet mutatok be, amelynek problémái valódi társadalmi súlyuk és a nemzetközi elvárások közepette egyik kormányzatnál sem kerülhettek le a napirendről, s valamilyen módon mindegyik foglalkozott velük.

6.3 A szegregáció megszüntetésére irányuló közpolitikai programok

Az országgyűlési biztos 2003. évi munkájáról 2004. május 19-én számolt be az Országgyűlés Oktatási és Tudományos Bizottságának. A Beszámoló (Az oktatási szegregáció kérdéseiről [2003]) szociológiai megközelítésben röviden összegzi a hazai társadalomfejlődés azon jelenségeit, amelyek ma az iskolai szegregációban mutatkoznak meg:

„Az 1945 utáni hazai társadalomfejlődés egyik legnehezebben korrigálható torzulása az évszázados települési egyenlőtlenségek szélsőséges felerősödése volt. Az elszegényedő aprófalvas elkülönülés kialakulásában szerepet játszik az egyre súlyosabb problémát jelentő munkanélküliség, az infrastrukturális feltételek növekvő eltérése, a spontán migrációs folyamatok, a jobb helyzetű társadalmi rétegek tömeges elvándorlása, amely az aprófalvak társadalmi struktúráját, belső közösségi viszonyait eltorzítja. A települési egyenlőtlenség egy önmagát felerősítő folyamatot indít el. A tehetősebb réteg migrációjával növekszik a hátrányos helyzetűek aránya az adott lakóközösségben, amely a társadalmilag mobilabb állampolgárok további elköltözését eredményezi. Ez a folyamat Magyarországon jellemzően az etnikai alapú társadalmi

⁵³ Hiller István beszámolójából az Országgyűlés Oktatási Bizottságában, 2009. december 15. Az Oktatási Minisztérium archivált honlapjáról, <http://www.nefmi.gov.hu/kozoktatasi/2009/hiller-istvan>

kirekesztéssel is összekapcsolódik. A spontán migráció felerősödéséhez a többségi társadalom tudatos kirekesztő törekvései és a helyi önkormányzatok intézkedései is hozzájárulnak. A roma lakosság jelentős része vidéken, gazdaságilag és infrastrukturálisan elmaradottabb régiókban, szegregált lakókörülmények között él. 1971. évben a cigány emberek kétharmada még telepen lakott. A 60-as 70-es években telep-felszámolási program indult, ellentmondásos végrehajtása azonban a szegregált lakóhelyek újratermelődéséhez vezetett. A 80-as évek végétől a nagyipari ágazat összeomlása, a növekedő munkanélküliség a romák lakóhelyi elkülönültségét tovább erősítette. Az 1990-es évekre a roma népesség aránya jelentősen megnőtt az ország szegényebb régióinak kisebb településein és a nagyvárosok leromlott kerületeiben. A kutatók 2003-ban újra az 1971-es elkülönítettségi arányokkal találkoztak. A forma más, mert telepek már csak kismértékben vannak, a szegregáció mértéke azonban ma is ugyanakkora. A migrációs folyamat demográfiai változásokat is okozott a településeken. Az aprófalvas települési zárványokban általában az idősebb népesség maradt, a megüresedett házakba nagy számban költöztek be roma családok. Ennek a demográfiai és szegregációs folyamatnak az egyik következménye, hogy a cigány általános iskolások 30 százaléka 1000 fő alatti lélekszámú kisközségek iskoláiba jár, ahol átlagos arányuk meghaladja az 50%-ot, miközben a teljes népességnek csak a 6%-a él ilyen településeken. Magyarországon részben a lakóhelyi elkülönülésből fakadóan, részben a többségi társadalom kirekesztő magatartásának eredményeként a roma gyerekek nagyfokú iskolai koncentrációja figyelhető meg. Egy 2002-es szociológiai felmérés adatai szerint: amíg 1992-ben minden 12-13. cigány tanuló (7,1%) tanult olyan iskolában, ahol ők alkották a többséget, 2002-ben minden 5-6. (18,1%). Ezek alapján a szociológusok megállapították, hogy az iskolai elkülönítés tendenciája felerősödött. Az etnikai elkülönítés jelenségét annak az átfogó társadalmi szelekciónak a részeként kell látnunk, amelynek Magyarországon nagy „hagyománya” van, és nem kizárólagosan etnikai alapú. A magasabb társadalmi státusú szülők megpróbálják a magasabb oktatási színvonalat, speciális oktatási szolgáltatásokat biztosító iskolákba íratni gyermekeiket. Az iskolák egy másik része pedig az alacsony jövedelmű és státusú marginalizálódott csoportok iskolájává (iskolán belül osztályává) válik. A tanulói teljesítményeket összehasonlító, az OECD által 2001-ben lefolytatott PISA néven ismert nemzetközi felmérésben a magyar diákok az utolsó harmadban végeztek. A PISA felmérés kimutatta, hogy a szülők iskolai végzettsége Magyarországon befolyásolja a legjobban a tanulók tanulmányi teljesítményét. Ez a hatás éppen az iskolák homogén összetételén át tud érvényesülni. Az egyik póluson az egyetemre felvettéket képző középiskolák szűk köre áll, a másikon a marginalizálódott „cigány osztályok”.

Az egyik legjelentősebb közpolitikai program a fenti beszámolóhoz kapcsolódóan – egy jó közpolitikai célkitűzés:

Integrációs felkészítés, 2003 szeptemberétől indult:

- Az OM általános integrációs programja keretében külön normatívával is támogatta azokat az iskolákat, amelyek csökkentik az iskolákon belüli, illetve a települések iskolái között tapasztalható esélyegyenlőtlenséget.
- A szegregáció elleni intézkedések radikális megerősítésére számos lépés történt.

A Kormány programja a szolidaritás elvéből indult ki – abból, hogy „a szegényekért, a gyengékért az erősek és a tehetősök is felelősek”. A magyar társadalom rétegei

közötti egyenlőtlenségek nőttek, s ez az iskolai esélyekben is kifejeződött. Európában példátlan szakadék volt, hogy az érettségihez jutás esélyét tekintve 50-szeres különbség mutatkozott a legnehezebb társadalmi helyzetű százezres tömegek és az átlaghoz tartozó diákok között. A változtatás nehéz pedagógiai kérdéseket vetett föl, hiszen az iskolák hosszú folyamat végállomásaként értek el erre a pontra. A feladat teljesítését az tette lehetővé, hogy a Kormány közoktatási programja célul tűzte ki a “gyermekközpontú iskolák” megteremtését, amelyekben minden gyermeknek színvonalas oktatásban és személyes igényeinek megfelelő képzésben van része.

- A munka első lépéseit az oktatási miniszternek a rendelete határozta meg, mely bevezette az integrációs felkészítés fogalmát.

Az integráció azt célozza, hogy a különböző szociális és kulturális helyzetű gyermekek együtt nevelkedjenek és azonos szintű oktatásban részesüljenek. A rendelet ugyan nem kötelezte az iskolákat az integráció megvalósítására, de kiutat mutatott a helyzetből. Az új pedagógiai megközelítések bevezető éve a 2003/04-es tanév volt, amikor az erre vállalkozó intézmények összehangolt módon, első, ötödik és kilencedik osztályban készítették elő az integrációt célzó pedagógiai rendszereket. Akiknél fontos az integráció: akiknek szülei csak általános iskolába jártak, tehát a mai tanulmányi követelmények között nehezen igazodnak el, és akik után kiegészítő családi pótlék is jár, tehát nehéz anyagi körülmények között nevelkednek, vagy akit az iskola igazgatója hasonló figyelemre rászorulónak ítél.

- Az oktatási minisztérium folytonosan bővülő programcsomagot kínált az intézményeknek.

Ebben a csomagban megtalálhatók voltak olyan külföldön és hazánkban is bevált integrációs módszerek, mint például a roma családi koordinátor alkalmazása. Fejlesztési források: Az új normatívák igénybevételével 2003 szeptemberétől az első osztályban adott esetben akár 50%-kal is meg lehetett növelni egy hátrányos helyzetű roma tanulóra eső állami támogatást. A kormányzat lehetővé tette fejlesztő pedagógusok, szabadidő-szervezők és roma családi koordinátorok alkalmazását a legrászorultabb iskolákban. A 2003. év első felében kiépült az Országos Oktatási Integrációs Hálózat. Ez 50 különösen hátrányos helyzetű kistérségben egy-egy bázisintézményre támaszkodva oktatási programcsomagok adaptációját valósítja meg. Az Integrációs Hálózat széles körben kielégíti a pedagógiai segítség iránti igényeket.

A program azonban az indulása körüli lendületből fokozatosan veszített, s 2010-re kiüresedett. A dolgozatíró a későbbiekben a közpolitikai kudarcok vizsgálatakor több típus-okot is megnevez, ami e program elhalása hátterében is ott áll. A roma integráció, társadalmi mobilitás és iskoláztatás komplex okainak feltárása azonban meghaladná e dolgozat kereteit, s a dolgozatíró erejét, szakértelmét is.

6.3.1 A közpolitika strukturálatlansága, a torz közpolitikai ciklus

A témában jelentős, a kormányzati intézkedéseket, ha nem is közvetlenül megalapozó, de a probléma súlyosságát artikulálva, az intézkedéseket mintegy kikényszerítő, a kutatási eredményeket összegző tanulmányok születtek. Ezeket kis „szépítéssel”, hatástanulmányoknak is nevezhetnénk a döntések meghozatalában. De éppen a kis szépítéssel van a baj, ugyanis mindig élénk és gyakorta éles, politikai színezetű viták generálódtak a kutatási eredményekből, s csak a kellő politikai küszöbszint elérése után születtek meg a programokról a döntések.⁵⁴

További jelentős közpolitikai programok a beszámolóhoz kapcsolódóan: Utolsó Padból Program, 2004 (a programról bővebben a 10-es számú függelékben olvashatnak)

Arany János Programok, 2000-2007: Hátrányos Helyzetű Tanulók Arany János Tehetséggondozó Programja (a programról bővebben a 11-es számú függelékben olvashatnak).

A szegregáció tehát az EU-s jogszabályok és az ezek betartására kutatásokat lefolytató oktatási szakértők nyomására kiemelt figyelmet kapott. A figyelem részben a közpolitikai programokban, részben a közoktatási jogban történt változásokban is megmutatkozik. Részlet az ombudsman 2004. évi jelentéséből:

„A 2003.évi LXI. törvény 55. § (2), a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (Kotv.) 84. § (7)-(14) bekezdései alapján, 2003. szeptember 1-jén lépett hatályba a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütköző fenntartói illetőleg intézményi döntések semmisségének szabálya. A semmis intézkedések megtámadására rendelkezésre áll a közoktatási törvényben biztosított eljárási rend. A Kotv. 84. §-a

⁵⁴ Havas et. al [2002] Cigány gyerekek az általános iskolában.

Szalai Júlia: A társadalmi kirekesztődés egyes kérdései az ezredforduló Magyarországn. (Előadás a Magyarország társadalmi helyzete, kulcsfontosságú kihívások a társadalmi kirekesztődés elleni harcban c. témához az Európai Unió Bizottsága és az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium és isze alatt szervezett Magyar Nemzeti Szemináriumon a társadalmi beilleszkedésről. 2002. július 18.)

Lannert (2004) A társadalmi kirekesztődés folyamata az oktatásban.

Egészen friss és konkrét szakpolitikai ajánlásokat megfogalmazó Kertesi Gábor - Kézdi Gábor [2012] A roma és nem roma tanulók teszt eredményei közti különbségekről és e különbségek okairól című tanulmánya, amely gazdag kutatási eredményekkel és a nemzetközi szegregációs szakpolitikai ismeretek egész tárházával bír.

alapján a jogszabálysértő intézményi döntéseket másodfokon a fenntartó, ezt követően a bíróság bírálja el. Amikor a döntést helyi önkormányzat, illetve szervei hozzák, és a helyi önkormányzatokról szóló törvény alapján az ügyben a közigazgatási hivatal vezetője gyakorolja a törvényességi ellenőrzés jogkörét, akkor a döntés megtámadására ezt a törvényt kell alkalmazni.”

A Köznevelési tv. módosításáról rendelkező 2003. évi LXI. törvény 66. § (2) bekezdése az OKÉV hatáskörébe utalta azt, hogy a köznevelési intézményekben hatósági ellenőrzés keretén belül vizsgálja a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó rendelkezésekben foglaltak megtartását. Ez a jogszabályi felhatalmazás 2003. szeptember 1-jén lépett hatályba. Az OKÉV 2004 tavaszáig a jászladányi Antal Mihály Alapítványi Iskola ügyében járt el, továbbá jelezte, hogy két iskolában folyik eljárás az oktatási miniszter utasítása alapján.

Érdemes tudni azt is, hogy eljárása lezárásakor az alábbi jogkövetkezményeket alkalmazhatta:

1. felhívja a köznevelési intézmény vezetőjét a szabálytalanság megszüntetésére és erről a fenntartót is értesíti,
2. kezdeményezi az oktatási miniszternél, hogy forduljon a közigazgatási hivatal vezetőjéhez a törvénytelenység megszüntetése érdekében,
3. felügyeleti bírságot szabhat ki (max. 100 000 Ft).

Jól érzékelhető az, hogy egyfelől sem határozott akarat, sem valódi visszatartó erővel bíró szankciók nincsenek. Az OKÉV-et felhatalmazó jogszabály 2003. szeptember 1-jével lépett hatályba, az ombudsmani beszámoló 2004 májusában volt. Igaz, hogy ez csak bő félév, azonban egy lezárt és két folyamatban levő ügy, országos szinten, meglehetősen csekély szám, joggal feltételezhető, hogy a jéghegy csúcsa. A 100.000 Ft-os kiszabható büntetés is nagyon alacsony. Megjegyzendő, hogy ekkor még az OKÉV eljárásának az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvénybe kellett illeszkednie.

- Másrészt az Ebtv. az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítését országos hatáskörű közigazgatási szervre (Hatóság), vagy külön törvény alapján erre hatáskörrel rendelkező más közigazgatási szervre bízta. A Hatóságra vonatkozó törvényi rendelkezések 2005. január 1-jén léptek hatályba.
- Harmadrészt, az OKÉV éppen azért alakul át Oktatási Hivatallá, hogy erősebb hatósági funkciói legyenek, melyek jelentősebb szankciókat is engednek, pl. 1.000.000 Ft-ig kiszabható pénzbüntetést a 100.000 Ft helyett, és a szabálysértően működő intézmény működési engedélye bevonásának kezdeményezését a területileg

illetékes főjegyzőnél. Az önkormányzati fenntartás esetében ilyen jogköre a központi hatóságnak természetesen nincs.

Az ombudsman (Dr. Szabó Máté [2004]) az igazgatási eljárások alulszervezettségére és éppen ezért, hatástalanságára vonatkozóan még további megállapításokat is tesz. Megállapítja, hogy az oktatási szegregáció megállapítására ekkor (2003-ról szóló jelentés) három különböző szerv is – eltérő eljárásban és eltérő szankciós rendszerrel –, hivatott lehetett. (Az Ebtv. 15.§ szerint a fél választása illetve a “megelőzés elve” dönti el, hogy melyik szerv előtt indul eljárás. Fő szabály szerint, ha valamely hatáskörrel rendelkező szerv előtt eljárás indult, más közigazgatási szerv ugyanabban az ügyben nem járhat el.) Ez a hatásköri redundancia azonban az ombudsman szerint felvetette a jogbiztonság sérülésének veszélyét, hiszen így előfordulhatott, hogy ugyanazon jogsértés miatt az eljáró hatóságtól függően, eltérő típusú és súlyú szankciókat alkalmaztak. (Ilyen pl. a bírság maximumok különböző összege.) További probléma, állapítja meg az ombudsman, hogy eltérő számú jogorvoslati eszköz vehető igénybe. A Hatóság határozata ellen fellebbezési lehetőség nincs, azonnal a bíróságra kell menni. Az OKÉV eljárására viszont az Áe. általános szabályait kell alkalmazni.

A kisebbségi jogok országgyűlési biztosa összefoglalta, hogy miképp válhatott a cigány kisebbségi oktatási forma a szegregáció eszközévé.⁵⁵

„A felzárkóztató és népismereti elemeket tartalmazó szabályozás azt sugallta, hogy a roma gyermekek összességükben véve fejlesztésre szorulnak, cigány mivoltuk miatt elmaradottabbak a többieknél. A cigány kisebbségi oktatás sokszor a gyakorlatban is szegregációt valósított meg: ellenőrzéseink során számtalanszor fény derült arra, hogy csupán tantárgyi felzárkóztatásból álló nevelésről volt szó, amely egyben lehetőséget adott a cigánygyerekek többségtől való elkülönítésére és a kiegészítő normatíva felvételére. Jogalkotási javaslatunkra reagálva az OM 2002 végén törölte a cigány kisebbségi oktatás programjából a felzárkóztató jellegű területeket. (58/2002. (XI.29.) OM rendelet). Javaslatot tettünk a jogi szabályozás olyan módosítására is, amelynek eredményeképpen az oktatási intézmények nemzetiségi/etnikai hovatartozásra való tekintet nélkül, az arra rászoruló gyermekek részére szervezik meg a felzárkóztató programokat. Az oktatási tárca 57/2002. (XI. 18.) OM rendeletével bevezette az ún. integrációs normatívát, amelynek célja a hátrányos helyzetű gyermekek integráltan történő képesség kibontakoztató felkészítése. Ez a cigánygyerekek oktatását is jelentősen érinti és lehetővé teszi azt, hogy szegregáció nélkül elősegítsék egyéni fejlesztésüket. (Ehhez kétfajta oktatási támogatást lehet felhasználni: a képesség-kibontakoztató felkészítés után járó normatíva 2004-ben 20.000 Ft/gyermek, az integrációs normatíva ennek a háromszorosa: 60.000 Ft/fő. Előírás, hogy az ilyen felkészítésben részt

⁵⁵ Az utalás a 2004. évi beszámoló „Az oktatási szegregáció kérdéseiről” 31. oldalán olvasható.

vevő tanulók nevelése a többi tanulóval együtt, azonos osztályban folyjon, a gyermek fejlődését pedig az iskola a szülő bevonásával legalább három havonta értékelje.”

A dolgozatíró az OKÉV majd az OH hatósági referenseként saját tapasztalattal rendelkezik arról, hogy az önkormányzati fenntartású intézmények esetében kis szegmenset érintő, nem rendszeres, nem követő ellenőrzések folytak erre vonatkozóan. A nem állami, nem önkormányzati fenntartók esetében nem volt elegendő a humán-erőforrás kapacitás arra, hogy az ellenőrzések állandósuljanak. Általában elmondható, hogy az OH hatósági részlege a mindenkori tanév rendjében miniszteri hatáskörben elrendelt, adott területre irányuló ellenőrzéseket végezte el, s kevésbé alakult ki a saját hatáskörű ellenőrzések követő rendje, aminek rendszeressége tudott volna szemléleti fordulatot társítani az iskolákban a szegregációt akadályozó jogszabályokhoz.

A humán-erő-kapacitás hiánya és a feladat teljesítésére vonatkozó központi akarat „tessék-lássék” elkötelezettsége, majd az ezekből következő fragmentált ellenőrzési rendszer csak kevés esetet tárt fel és még kevesebbet szankcionált. Így a szociológus, oktatási szakértő lobbí nyomása ellenére sem lehetett fordítani a társadalom többségének – elsősorban a szülőknek – a szegregációs szemléletén, még ha a jogi szabályozás a hozzá kapcsolódó szankciókkal meg is született. Mind az újraválasztásukban reménykedő helyi politikusok, mind pedig az iskolaigazgatók, abban voltak érdekeltek – s ez így van ma is -, hogy a helyi társadalom, a szülők igényeinek megfelelő iskolát működtessenek.

A második Orbán-kormány legmeghatározóbb reformja az önkormányzatiság visszaépítése, az iskolák centralizálása volt. 2013-tól az iskoláknak csak a működtetése maradt önkormányzati kézben, az iskolák fenntartása és így a jogszabályi előírásoknak megfelelő, törvényes működésük is, az állami fenntartás központi szervéhez, a Klebelsberg Intézményfenntartó Központhoz került. Túl azon, hogy az iskolák átvétele a mamut-szervezethez – s magának a szervezetnek a működése – nem volt problémamentes, a dolgozatíró tudomása szerint⁵⁶ a fenntartó törvényességi jogainak gyakorlása - ellenőrzések - nem voltak. Elvileg ez a fajta központosítás – a szűk önkormányzati érdekeltségekből, a szülők, iskolai vezetők közvetlen nyomása alól kiszabadulva – lehetőséget teremt a szegregáció felszámolására, ám ennek semmilyen jelét nem látjuk.

Nem látható, hogy kinek állna érdekében a szegregációt mutató iskolai gyakorlatok leleplezése. Véleményem szerint Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség

⁵⁶ A dolgozatíró 2012. november 12. és 2013. december 16. között budapesti tankerületi igazgató volt.

előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvényben foglaltak foganatosításáért felelős, saját hatáskörrel bíró mindenkori kormányzati szervnek kellene

- az Oktatási Hivatallal (aki a közoktatási értékeléseket végző független szakértői névjegyzéket kezeli és a közoktatási ellenőrzéseket az ő bevonásával, a megyei és fővárosi kormányhivatalok oktatási főosztályaival együtt koordinálja)
- és a KLIK tankerületeivel egységes eljárásrendben, folyamatosan és rendszerszinten ellenőrizni, szankcionálni, és az ellenőrzések tapasztalatait nyilvánossá tenni.

Csak több, ebben hatáskörrel és feladattal érintett szerv összehangolt együttműködésével,

- rendszerszintű és egységes eljárásrenddel
- kiszámítható és nyilvános ellenőrzési szisztémával
- rendszeres és nyilvános beszámolókkal volna várható az, hogy a szülők, mint legfőbb társadalmi aktorok, más szeméttel közelítsenek a szegregáció kérdéséhez. A szegregáció kapcsán mindezen tanulságok alapján hozta létre az Egyesült Államok a No Child Left Behind programját, ami ha nem is oldotta meg az államokbeli közoktatás vonatkozó problémáit, de az egész országra kiterjedő strukturális elemek révén mégis elmondható, hogy jelentős eredményeket ért el⁵⁷.

A 2010-ben megkezdett nagy ívű átalakítások pozitívuma, hogy a közigazgatási strukturális reformokba helyezve nyúltak hozzá az iskolák centralizálásához. Az azonban már alapvető kérdés, hogy valójában mit kívántak megoldani a centralizálással?⁵⁸ A kormányzat oktatáspolitikájában sem méltányosságról, sem minőségről nem lehet beszélni addig, amíg ezeknek a problémáknak a strukturális reformban nincs nyomuk.

6.3.2 A közoktatás teljesítményéről – a szegregáció és a szelekció a minőség és a méltányosság ellenében⁵⁹

Egy ország közoktatásának teljesítményét Radó Péter három indikátorral rajzolja meg, melyek ([2010] pp.575-588): a rendszeren belüli előrehaladás, az oktatási eredmények minősége és az oktatás méltányossága. Az oktatási rendszeren belüli előrehaladás tekintetében a közép-európai országok jó ideje a legjobban teljesítő csoportot alkotják

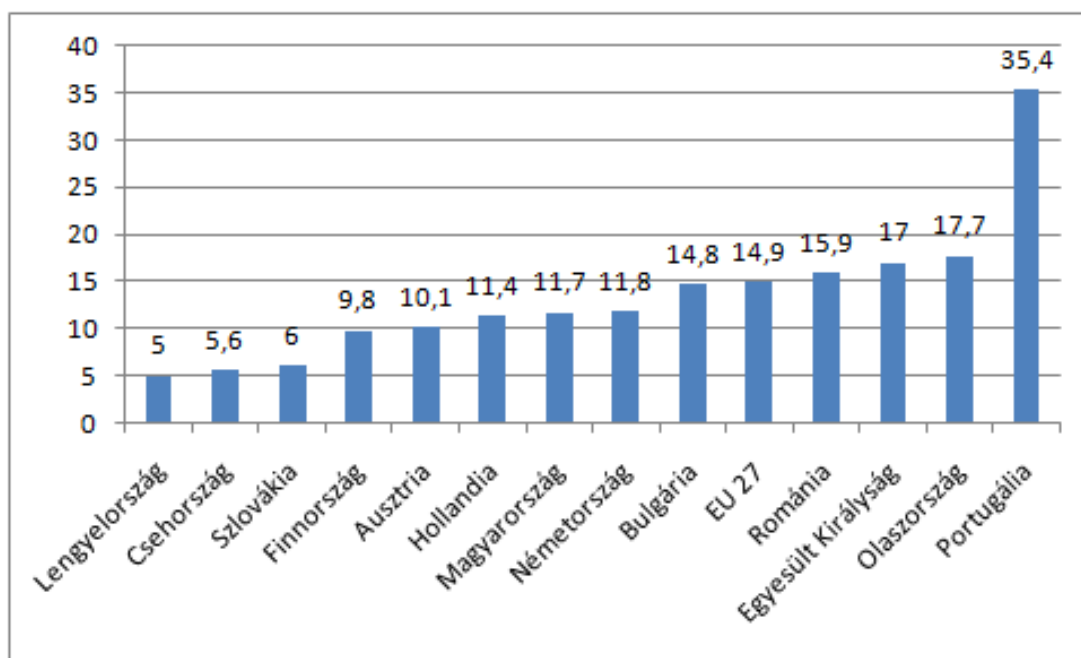
⁵⁷ <http://www2.ed.gov/nclb/landing.jhtml>, <http://archive.infnit.hu/2004/0226/okt2.html>, Halász [2007] Tényekre alapozott oktatáspolitikai. Kinney [2006] A No Child Left Behind Közoktatási Törvény az USA-ban: Mit Tanultunk Négy Év Alatt? pp.29–42.

⁵⁸ A dolgozatíró angol nyelvű tanulmánya megjelenés alatt áll a 2010-ben megkezdett centralizációs reform céljairól és „céltalanságáról”: Education reform astray: government or public policy failures? - Some remarks on the centralization of the public education system in Hungary [2014] címmel.

⁵⁹ A közoktatás teljesítményéről – a szegregáció és a szelekció a minőség és a méltányosság ellenében c. dolgozatíró nem kíván trend-elemzést bemutatni a szegregáció jelenségének nyomon követésére. A cél az, hogy az oktatási rendszer gyengeségét és a hiányosságok megszüntetéséhez kapcsolható közpolitikai motivációkat és az eszközök hatásosságát illusztrálja.

Európában. Az alábbi diagram az egyik 2020-ig kiterjesztett uniós referencia indikátor, a *korai iskola elhagyók*⁶⁰ arányát mutatja néhány európai országban 2009-ben. Mint látható, az élcsoporthoz a közép-európai régió országai állnak. (Magyarország régióon belüli gyengébb teljesítménye háttérében a magas szakiskolai lemorzsolódás áll.) Az alábbiakban Radó Péter elemzéséből közlünk eredményeket, táblázatokat, valamint Radó összegző értékelését közöljük, mert az oktatáspolitikus az összehasonlító adatok birtokában egyedülként mutatott rá az iskolarendszeren belüli előrehaladás, az oktatási eredmények minősége és az oktatás méltányossága közti szoros összefüggésekre.

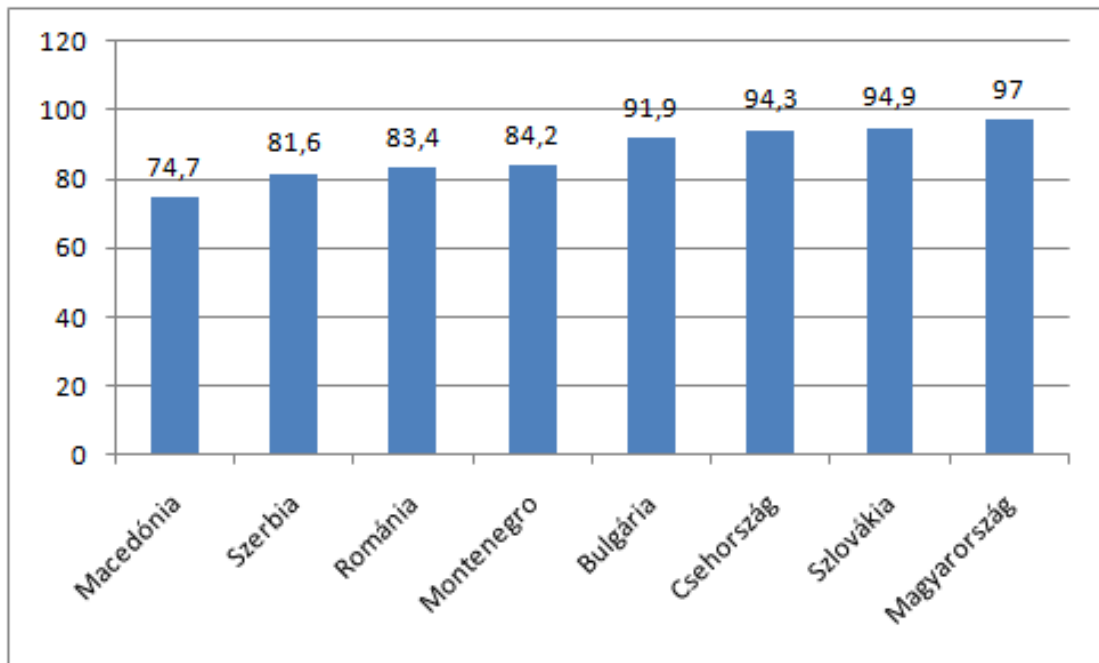
1. ábra: A korai iskola elhagyók aránya 13 európai országban, 2009.



Forrás: TransMonee adatbázis

⁶⁰ Korai iskola elhagyók a nem tanuló, befejezett középfokú végzettséggel nem rendelkező 18-24 évesek.

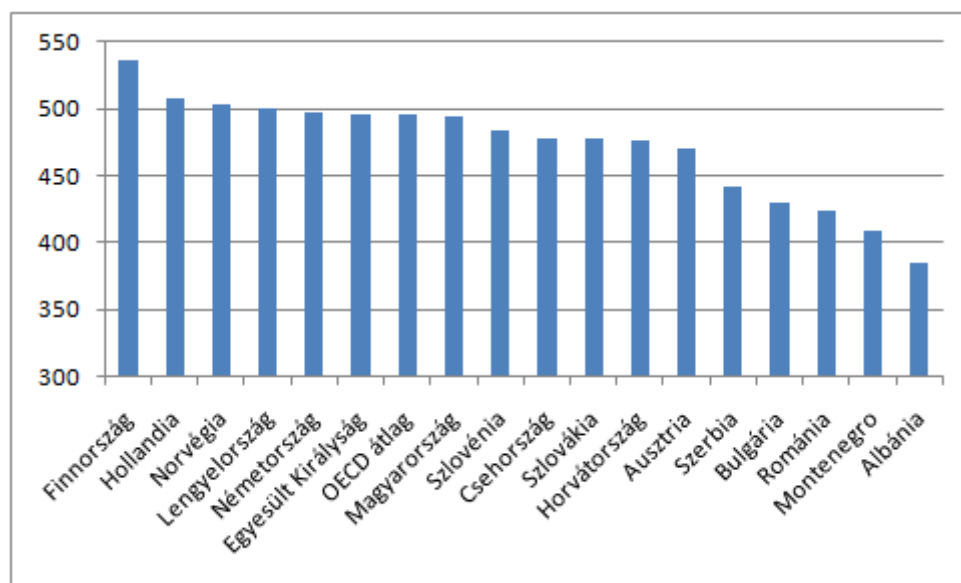
2. ábra: Szakiskolai lemorzsolódási arányok



Forrás: TransMonee adatbázis

A tanulási eredmények minősége az egyik legfontosabb eleme az oktatás minőségének. A különböző regionális teljesítményminták ebben élesen szétválnak: az alábbi diagramban szereplő PISA 2009-es olvasás-szövegértési eredményeiben jól elkülönülnek az észak-északnyugati európai, közép-európai és dél-kelet európai országok.

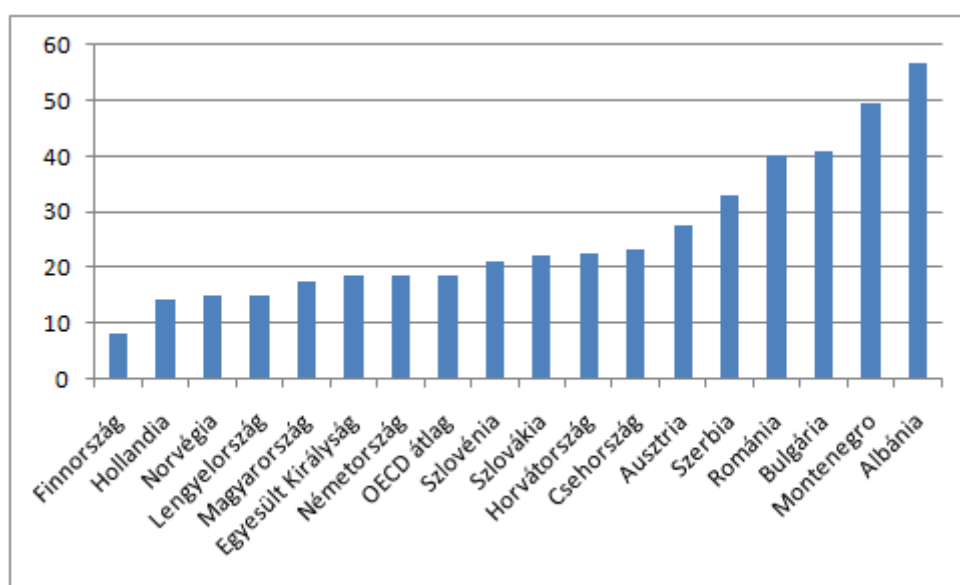
3. ábra: Olvasás-szövegértési eredmények, PISA, 2009.



(Forrás: Radó [2010] pp.575-588)

A tanulási eredmények minőségéről árnyaltabb képet kapunk, ha megnézzük a különböző teljesítményszinten produkáló tanulók arányát. A következő diagram a PISA 1 vagy az alatti szinten teljesítő (lényegében funkcionális analfabéta) tanulók arányát mutatja 2009-ben. Ne feledjük, int Radó, hogy a balkáni országok adatai annak ellenére borzasztóak, hogy a hátrányos helyzetű és/vagy roma tanulók többsége 15 éves korában már nem tanul, míg az osztrák adatok tartalmazzák a bevándorló tanulók, a szlovák, cseh vagy magyar adatok pedig a roma tanulók eredményeit is. Ennek alapján a minőségi szakadék Közép-Európa és Dél-kelet Európa oktatási rendszerei között lényegesen nagyobb.

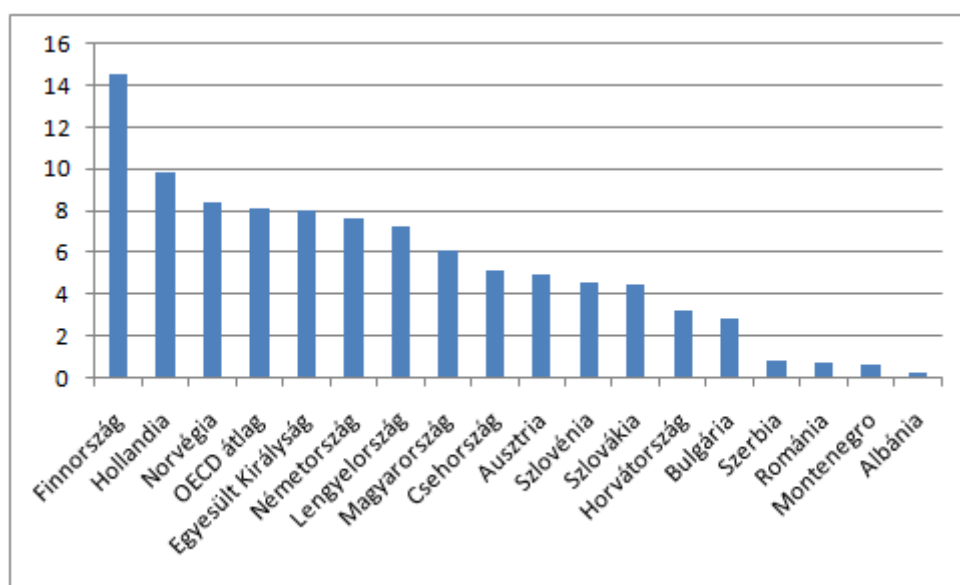
4. ábra: A PISA 1 vagy az alatti szinten teljesítő (lényegében funkcionális analfabéta) tanulók arányát mutatja 2009-ben



(Forrás: Radó [2010] pp.575-588)

Ami a kiemelkedően jól teljesítő tanulók arányát illeti, a regionális különbségek sokkal látványosabbak. (Ezt az indikátort sokkal kevésbé torzítják a lemorzsolódás tekintetében megfigyelhető jelentékeny különbségek.)

5. ábra: A kiemelkedően jól teljesítő tanulók aránya, PISA, 2009.



(Forrás: Radó [2010] pp.575-588)

A fenti táblázatokból kirajzolódik a kormányzatok számára legégetőbb feladat: az oktatás méltányosságának kiterjesztése, vagyis az oktatási javakhoz való hozzáférés kiterjesztése a tanulók lakóhelyétől (regionális tanulási teljesítmények közti szakadék) és családi háttérétől függetlenül.

6.4 A PISA-mérésekből következő kényszerek és mozgásterek

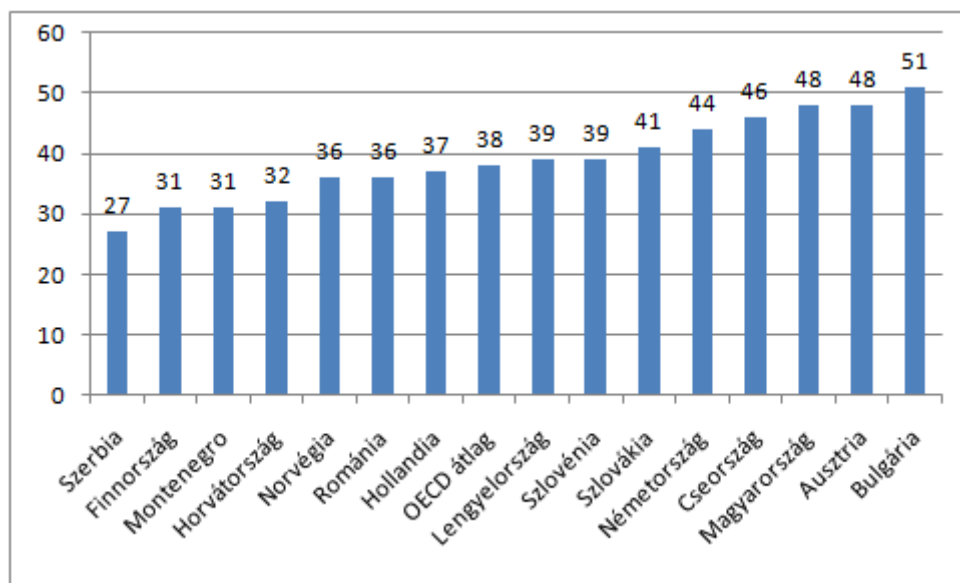
Az oktatás méltányosságával kapcsolatban két kiemelkedően fontos kérdéssel való szembenézés tekinthető a mindenkori oktatási kormányzatok oktatáspolitikai felelősségének: mekkora az egyes közoktatási rendszerek hátránykompenzáló ereje, és milyen mértékű az átlagos teljesítményeket szükségképpen lerontó szelekció?

Radó Péter szerint a közoktatás *hátránykompenzációs képessége* az egyes országokban a társadalmi háttérrel leíró összevont PISA indikátor (ESCS index) alapján érzékelhetővé válik. Ez teszi mérhetővé, hogy az index egy egységnyi eltérése hány pontnyi teljesítménykülönbséget okoz. Az átlag alatti érték esetében a társadalmi hátrányok tanulásra gyakorolt negatív hatását kompenzálni képes oktatásról van szó, míg átlag feletti érték esetében a hátrányok hatását inkább felerősítő oktatásról. Az alábbi diagram a 2009-es olvasás szövegértési eredmények alapján készült. A balkáni országokban a PISA mérési pontjára (15 éves populáció) a hátrányos helyzetű tanulók lemorzsolódnak. A

közép-európai országokban, amelyek képesek sokáig a közoktatási rendszerben tartani a tanulókat, jelentős tanulási eredménykülönbségek mutatkoznak.

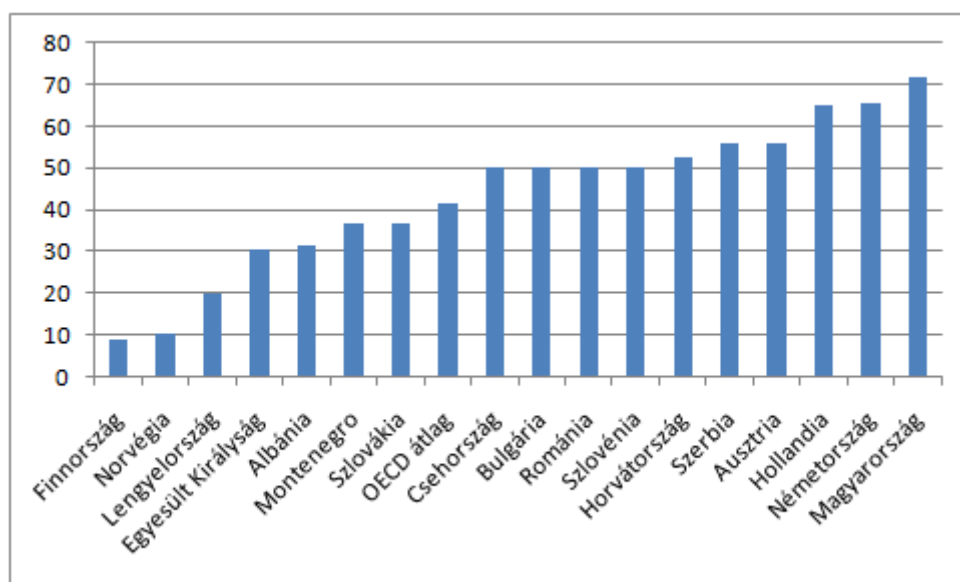
Nagyon szemléletes Bulgária példája, amely a többi dél-kelet európai országnál kicsit sikeresebb a lemorzsolódás visszaszorításában, de ennek a relatív sikernek az ára a közép-európai országoknál is nagyobb tanulási egyenlőtlenségek keletkezése.

6. ábra: A tanulási eredménykülönbségek (egyenlőtlensége) aránya 15 európai országban a PISA alapján, 2009.



(Forrás: Radó [2010] pp.575-588]

7. ábra: A közoktatási rendszerek szelektivitása 17 európai országban a PISA alapján, 2009.



(Forrás: Radó [2010] pp.575-588]

A szelektív oktatási rendszerekben, értelemszerűen, az egyes iskolák közötti teljesítmények erősen eltérőek.

A közoktatási rendszeren belüli *szelekció* mértékéről kapunk jelzést, ha megnézzük, hogy egy adott országon belüli eredmények szóródását hány százalékban magyarázzák az iskolák közötti és iskolákon belüli teljesítménykülönbségek. A PISA 2009 olvasás-szövegértés eredmények alapján készült alábbi diagramban szereplő adatok azt mutatják, hogy e tekintetben már erősen széthúzódott a közép-európai mezőny. Szlovákia és Lengyelország az OECD átlag körüli, a régió többi országa ennél lényegesen erősebb szelektivitást mutat. Különösen megdöbbentő a Magyarországra és Ausztriára vonatkozó adat. S a mi közoktatásunk annak ellenére mutat a holland és német rendszernél erősebb szelektivitást, hogy tanulóink több évvel tovább tanulnak egy elméletileg egységes iskolatípusban, az általános iskolának nevezett iskolatípusban.

Radó Péter mindezek alapján három elkülönülő teljesítménymintát nevez meg: a lemorzsoló oktatási rendszereket, melyekben az alacsony minőség a hátrányos helyzetű tanulók hatalmas arányú lemorzsolódásával párosul. A szelektáló oktatási rendszereket, melyeket relatíve magas minőség, ám a méltányosság alacsony szintje miatt az OECD átlag körüli tanulási teljesítmények jellemeznek. Végül a kompenzáló oktatási rendszereket, amelyek a társadalmi hátrányok hatását sikeresen ellensúlyozva, magas átlagos teljesítményeket produkálnak.

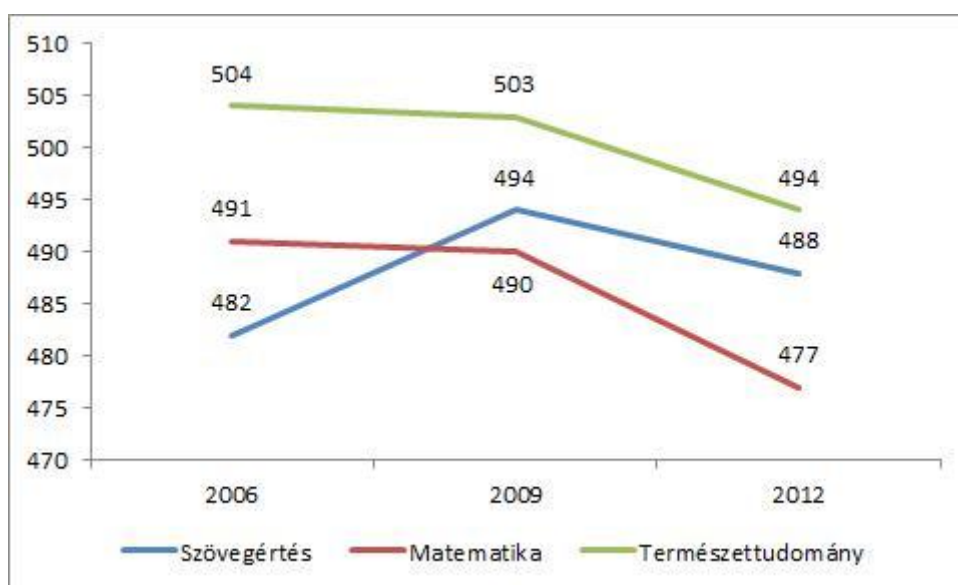
7. táblázat: Oktatási rendszerek teljesítménymintái

Teljesítmény profilok	Tanulói előrehaladás	Minőség (PISA eredmények)	Méltányosság (PISA eredmények)
Lemorzsoló oktatási rendszerek (Dél-kelet Európa)	Nagyarányú lemorzsolódás, korai iskola elhagyók nagy száma	Alacsony átlagos tanulási eredmények, kudarcot vallók hatalmas aránya	Családi háttér átlagos hatása, iskolák között relatíve mérsékelt teljesítmény különbségek
Szelektáló oktatási rendszerek (Közép Európa)	Csekély mértékű lemorzsolódás, korai iskola elhagyók kis száma	OECD átlag körüli átlagos tanulási eredmények, kudarcot vallók átlag körüli aránya	Családi háttér kiugróan nagy hatása, iskolák közötti hatalmas teljesítmény különbségek
Kompenzáló oktatási rendszerek (Észak-, Észak- nyugat Európa)	Csekély mértékű lemorzsolódás, korai iskola elhagyók kis száma	Magas átlagos tanulási eredmények, kudarcot vallók alacsony aránya	Kudarcot vallók alacsony száma, iskolák közötti alacsony teljesítmény különbségek

A magyar közoktatás a közép-európai szelektáló mintán belül meglehetősen szélsőséges teljesítményt mutat: a tanulási eredmények minősége kicsit magasabb, a rendszer szelektivitása sokkal nagyobb és – ennek következtében – az előrehaladási adatok kicsit kevésbé kedvezőek, mint a régió többi országában.

Amint korábban már utaltam rá, a 2000-es PISA eredmények nem csak Magyarországot sokkolták. Németországban, Lengyelországban épp úgy elégedetlen volt a kormányzat a mérés eredményeivel, ahogyan nálunk. Míg azonban nálunk az országos indulatok és különféle oktatási programok dacára nem történt javulás, addig a német és lengyel eredményekben jelentős javulás tapasztalható. 2012-ben a legtöbb szakértő számára meglehetősen váratlan módon *erősen romlottak* a magyar PISA eredmények.

8. ábra: A magyar 15 éves tanulók átlagos szövegértés, matematika és természettudomány eredményeinek változása a PISA vizsgálatban 2006–2012 (OECD, PISA)

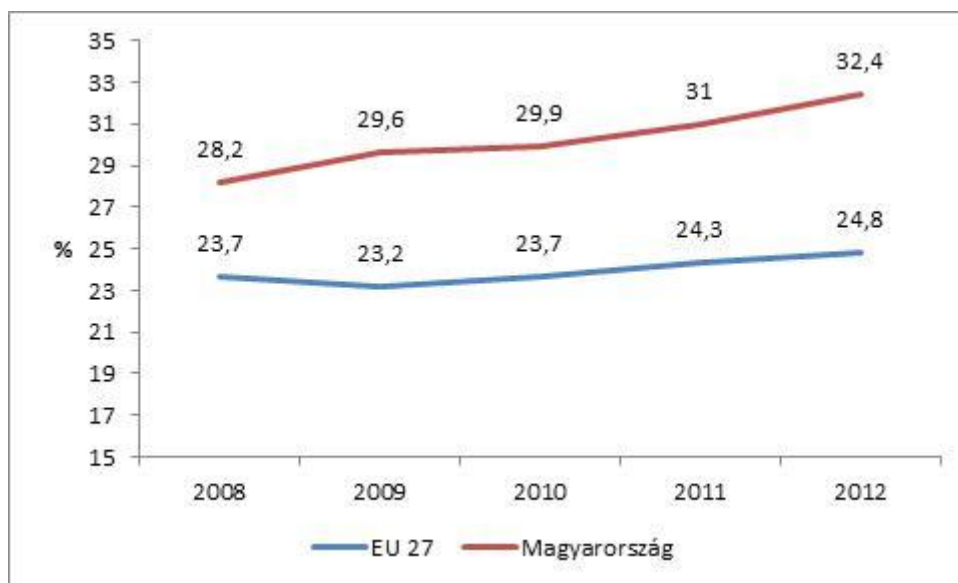


Radó szerint nem történt más, mint hogy a súlyosan alulteljesítő tanulók arányának megugrása lerontotta az átlagos teljesítményeket. Véleménye szerint a 2009-es PISA vizsgálat óta két olyan nagyon jelentős változás zajlott a magyar közoktatásban, melyek nélkül nem érthető a 2012-es fordulat.

Az első a hátrányos helyzetű tanulók arányának növekedésének felgyorsulása, amely részben és eleinte egyenes következménye a 2008–2009-es globális válságnak. Ehhez kapcsolódik azonban Radó azon meggyőződése, hogy a globális válságra adott hazai válasz: a szociális védőháló legyengítése, a magasabb jövedelműeket előnyben részesítő adópolitika és más intézkedések hatására 2010 után *tovább nőtt a szegénység*. Ehhez az állításhoz a dolgozatíró annyit kíván hozzáfűzni, hogy ehhez a következtetéshez több és árnyaltabb szociológiai, demográfiai és egyéb elemzés együttesének egyértelműsíthető eredménye szükséges. Mivel azonban a PISA vizsgálatok a közoktatás *hátránykompenzációs képességét kétségtől megkérdőjelezhetően mérik*, (lásd fentebb: „az egyes országokban a társadalmi háttér leíró összevont PISA indikátor (ESCS index) alapján érzékelhetővé válik. Ez teszi mérhetővé, hogy az index egy egységnyi eltérése

hány pontnyi teljesítménykülönbséget okoz. Az átlag alatti érték esetében a társadalmi hátrányok tanulásra gyakorolt negatív hatását kompenzálni képes oktatásról van szó, míg átlag feletti érték esetében a hátrányok hatását inkább felerősítő oktatásról.”), így kétségtelenül igaz az, hogy a PISA eredmények fókuszba állítják közoktatási közpolitikánk eredményességét a társadalmi mobilitás és méltányosság tekintetében.

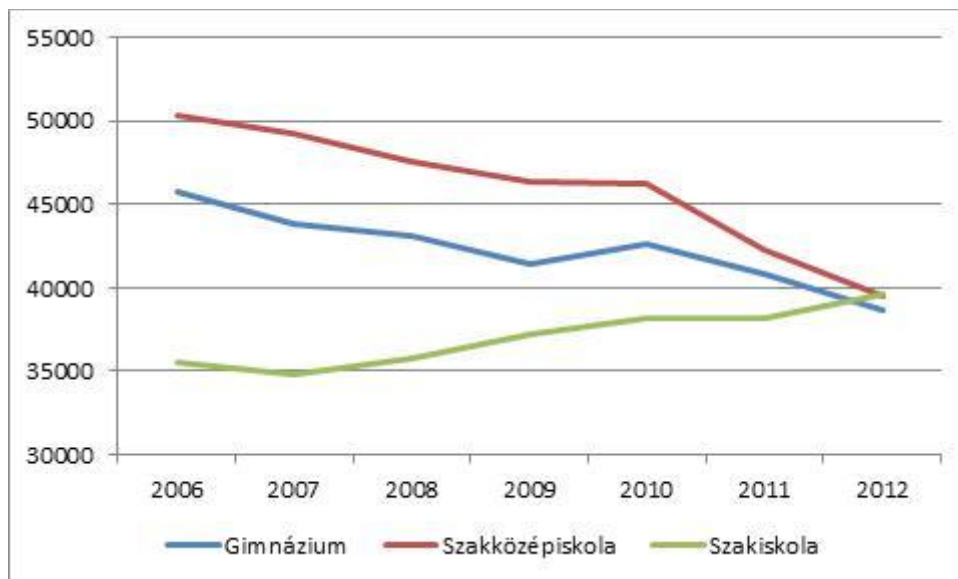
9. ábra: A szegénység és társadalmi kirekesztődés kockázatának kitett személyek arányának változása Magyarországon és az EU átlagában (Eurostat, 2008–2012)



Radó szerint a 2012-es PISA-teljesítményünkre közvetlen hatást gyakorló másik – az előzőtől nem független - negatív folyamat a középfokú oktatás belső szerkezetének átalakulása. A rendszerváltás óta a magyar oktatáspolitikai egyik célja az érettségizettek arányának növelése volt. Ez a folyamat – a középfokú oktatás expanziója, amint már említettük, úgy 25 évvel korábban már a nemzetközi szinten lezajlott. Ezt a célt a munkaerő-piaci trendek is indokolták, részben mert valóságos szükséglet volt és van a biztos szövegértéssel és matematikai eszköztudással bíró érettségizettek, valamint a felsőfokú végzettségűek iránt. Utóbbit a felsőfokú oktatás 2005-ig tartó expanziója követte – de erről a kérdésről a 2005-ös érettségi-felvételi reform kapcsán a dolgozatíró bővebben tesz említést. A kedvezőtlen általános gazdasági-társadalmi helyzet és Radó szerint az arra adott rossz oktatáspolitikai döntések nyomán tehát a hátrányos helyzetű tanulók aránya nőtt. Ez felgyorsította a szakmunkásképzésbe belépő tankötelezettek arányának növekedését. Ennek az iskolatípusnak rendkívül alacsony hozzáadott értéke miatt, az ebben tanuló 15 éves korosztálynak (a PISA – mérés korosztálya) a számszerűen magasabb mintabeli aránya hozzájárult az átlagos kompetenciateljesítmények romlásához.

Ma ugyanis többen lépnek be szakmunkásképzésbe, mint gimnáziumba vagy szakközépiskolába.

10. ábra: A főbb középfokú intézményekbe belépő tanulók számának alakulása Magyarországon 2006–2012 között (KSH)



Miközben a hazai oktatáspolitikai döntések hatástalanok voltak a PISA eredmények javítására tett intézkedések és a hátrányos helyzetből fakadó hátrányok leküzdésében – írja Radó, addig Németország vagy Lengyelország szép sikereket könyvelhet el:

„A 13 évvel ezelőtti első PISA mérés eredményei számos európai országban komoly felzúdulást okoztak, ugyanis igen sok oktatási rendszerről derült ki, hogy nemzetközi összehasonlításban azok a vélelmezettnél lényegesen gyengébben teljesítenek. Az ezt követő években elindult reformok általános tanulsága az, hogy a megfelelő beavatkozások segítségével nem lehetetlen az eredmények javítása, de ezek a változtatások meglehetősen lassan érnek be. Németország például, ahol a „PISA sokk” különösen erős volt, 2000 és 2012 között szövegértés eredményén 24 pontot, természettudomány eredményén pedig 37 pontot javított. Van azonban egy európai példa arra is, hogy ennél lényegesen rövidebb idő alatt lényegesen nagyobb teljesítményjavulást is lehet produkálni, s ez Lengyelország. Az 1999-es lengyel oktatás reform eredményeként az előző évtized első felében az ország egészen elképesztő teljesítményjavulást produkált. (Az utóbbi években a lengyel oktatás teljesítménye az elért magas szinten stabilizálódott.) 2012-ben a lengyel matematika eredmények 48 ponttal, a szövegértés eredmények 39 ponttal, a természettudományos eredmények pedig 43 ponttal voltak magasabbak, mint az első PISA mérés idején. Ráadásul Lengyelországban nem egyszerűen az történt, hogy kiemelkedően magas átlagos eredményjavulás következett be, hanem egyúttal radikálisan megváltozott az ország közoktatása teljesítményprofiljának mintázata is. Míg a 2000-es adatok szerint Lengyelország a közép-európai szelektív oktatási rendszerek csoportjához tartozott, 2003-ban már övék volt Európa egyik legkevésbé szelektív rendszere, és azóta is teljesítményprofiljuk egyértelműen az észak-európai ország-csoport belső jellegzetességeit mutatja. A lengyel oktatási reform [...] két jellegzetessége fontos (jelen elemzés szempontjából): a változtatások kritikus tömegét tartalmazta és domináns oktatáspolitikai

eszközöket alkalmazott. A különböző minőségértékelési rendszerek összehasonlítása során szembesültem azzal a jelenséggel, hogy bizonyos oktatáspolitikai kezdeményezések és kormányzati eszközök kudarca mögött alapvetően az a jelenség áll, hogy azok nem képesek áttörni a helyi-intézményi érdekeltségek és az azok által kondicionált vélekedések hálóján. Magyarországi példák sokasága bizonyítja, hogy különböző oktatáspolitikai kezdeményezések hogyan értelmeződtek át a helyi-intézményi erők hatására, s hogyan fejtettek ki az eredeti intencióktól független, azoktól néha diametrálisan ellenkező hatást. Ebből következően olyan „domináns” oktatáspolitikai kezdeményezések számíthatnak sikeres implementációra, melyek az oktatáspolitikai céljainak megfelelő módon képesek átírni a befolyásolni kívánt intézményi környezet belső érdekeltségi hálózatait és az intézmények szereplőinek viselkedését. Egy tágabb körben azok az oktatási teljesítmények javítását célzó reformok eredményezhetnek sikert, melyek e domináns eszközök kritikus tömegét képesek felvonultatni. Erre a kis elméleti kitérőre azért volt szükség, mert ez segít megérteni a hatalmas erőforrásokat mozgósító előző évtizedben zajló magyar és a kicsit korábbi lengyel oktatási reform közötti különbséget. 2002 után a magyar oktatáspolitikai szinte kizárólag „nagy szórású” – tehát céljai és célcsoportjai tekintetében fókuszátlan – fejlesztési eszközöket alkalmazott, melyek erőforrásait az önkormányzatok és iskolák vidáman felhasználták anélkül, hogy ez valódi alkalmazkodásra kényszerítette volna azokat. (A fejlesztés önmagában akkor is ritkán viselkedik domináns eszközként, ha rengeteg ösztönzőt alkalmaz.) Alapvetően ez az oka annak, hogy a 2002–2010 közötti időszak oktatáspolitikája éppen a magyar közoktatás teljesítményprofiljának legsúlyosabb problémáival szemben bizonyult tehetetlennek: a kórosan alacsony hátránykompenzációs képességgel és a borzasztóan erős szelektivitással szemben. A nagyon kevés valódi oktatáspolitikai beavatkozás eszközei vagy nem bizonyultak elég „dominánsnak” – mint például az új deszegregációs szabályozás 2005-től – vagy a kormányzat valójában meg sem kísérelte az implementációjukat – ilyen volt például a tantervi felülvizsgálat, a kötelező minőségbiztosítás, szöveges értékelés, nem szakrendszerű oktatás felsőben. Voltak olyan beavatkozások, például idegen-nyelvi előkészítő évfolyamok, amelyek nem kívánt mellékhatásként maguk is a szelekciót erősítették. Ezzel szemben a lengyel reform meglehetősen radikális beavatkozás volt: logikáját tekintve egy skandináv iskolaszervezeti reformot – 6+3 szerkezetű 9 évfolyamos komprehenzív oktatást – kombinált egy angolszász típusú elszámoltathatósági rendszerrel, mely minden kimeneti ponthoz teljesítménystandardokat és azokon alapuló értékelést rendelt. Ami pedig a lengyel oktatásfejlesztési rendszert illeti, az erősen fókuszált volt, e beavatkozások implementációját szolgálta.” (Radó [2014]).

A fenti elemzés három ponton is megerősíti a dolgozatíró feltételezéseit a rendszerváltás utáni közoktatás-politika sikeressége-sikertelensége kérdésében.

Az egyik feltételezés az, hogy túl sok oktatási program zajlott ebben az időszakban, amelyek azonban éppen tömegük miatt, csak a felszínt érinthették, és megint csak a tömegük miatt, nehezen strukturálhatóak voltak, vagy nem is lehetett strukturálni és ily módon átláthatóvá tenni a folyamatokat. Továbbá, a túl sok program nem tette lehetővé azt sem, hogy széles társadalmi konszenzus álljon mögöttük. Radó nagy szórásúnak és fókuszátlanoknak nevezi a reformokat (oktatáspolitikai beavatkozásokat).

A másik feltételezés a programok, reformok, oktatáspolitikai beavatkozások dominanciájához kapcsolódik: a dolgozatíró a meghirdetett, majd csak félig-meddig, vagy épp, egyáltalán nem implementált közpolitikai folyamatok kudarcát véli a rendszerváltás utáni oktatáspolitikai attitűd szubsztanciális vonásának: tehát a közpolitikai folyamatok az oktatásban is éppoly torzak, félbehagyottak, amint a közpolitika-elemzők ezt más területeken is megállapították (lásd korábban Jenei, Vass, Hajnal, Gajdusчек).

A harmadik pedig, a központi politika-alkotás igazgatási megvalósulása és a helyi, önkormányzati igazgatás együttműködésének anomáliájára mutat rá: Radó úgy fogalmaz a fenti szövegrészben, hogy a fókuszátlan fejlesztési eszközöket, a fejlesztési pénzeket anélkül élték fel a helyi önkormányzatok, hogy az azok mögött álló oktatáspolitikai célokat megértették volna, és motiváltak lettek volna azok elérésére. Ez egyszerre jelzi az elszámoltathatóság defektjeit, amelyre vonatkozóan mind Radó, mind Halász, mind Hajnal elemzéseit idézi jelen dolgozat. Valamint, jelzi a Balázs István, Pálné Kovács Ilona, Ágh Attila által elemzett mezoszint hiányát. A közigazgatási elemzők esetében a megyei vagy regionális szintű forrás-allokálás és az ellenőrzések demokratikus hatásköreinek hiányaként, a politológus elemzéseiben pedig a helyi társadalom, a civil szféra bevonásának defektjeiként jelenik meg a helyi és az országos szintek közti torz vagy igen alacsony szintű, sőt, ellen-érdekelt együttműködésből fakadó problémakör.

A 2010-ben indított centralizálás, amely 2013. január 1-jétől a Klebelsberg Intézményfenntartó kebelébe vonta az összes általános és középfokú iskolát, a dolgozatíró szerint nem volt jó döntés.⁶¹ A dolgozatíró tanügyigazgatási gyakorló szakemberként pontosan tudja, hogy az állami normatíva összege, amiből az önkormányzatoknak az iskolákat működtetniük kellett tárgyi és személyi, valamint pedagógiai-tartalmi vonatkozásban egyaránt; nem fedte le a valódi bekerülési összeget. Egy jelentős részt tehát az önállóan gazdálkodó önkormányzat, és a menedzserként is működő, szponzorokat szerző, tornatermet, dísztermet kedvező szerződésekkel bérbeadó iskolaigazgató tudta hozzátenni ehhez az összeghez. A központosítással az állam olyan összegek előteremtésére tett ígéretet, amelyet valójában pontosan felmérni sem tudott, azt pedig, hogy a folyamatos működéshez ezeket az összegeket hogyan, miből fogja garantálni, nem tervezte meg. Megindult tehát a tárgyi-szakmai feltételek minimalizálása, illetve, továbbra is az iskolaépület tulajdonosa, az önkormányzat dönthetett arról, hogy a

⁶¹ Véleményével igen sok jeles oktatáskutatóhoz csatlakozik, akik azonban kevés teret kaptak a célok kijelölésekor. Magán internet-blogok keretében van módjuk szakmai álláspontjuk kifejtésére: www.oktpolcafe.hu. (Legfrissebb adat: a blog is megszűnt 2014 tavaszán.)

választópolgár szülők megnyerése, valamint a legnagyobb véleményformáló erő, a pedagógusok megnyerése érdekében, hogyan tud az épületi karbantartás mellett, ami rá nézve kötelező, egyéb, minőség-megtartó, netán javító intézkedésekhez forrást adni az iskola számára. Így viszont a kormányzat fő célja, hogy mindenütt ugyanazokat az esélyeket adja az iskolák számára, függetlenül attól, hogy az őket fenntartó önkormányzat tehetős-e vagy sem, voltaképp félrecsúszott. Ezen fiaskó mellett viszont, egyértelműen kimondható, hogy sérült a pedagógusok oktatási szabadságjoga a centralizálás további elemei révén: pl. a szakmai autonómiát megnyirbáló új Nemzeti alaptanterv vagy a tankönyvpiac radikális állami szabályozása révén. Valamint háttérbe szorult az iskolarendszer szelektivitásának és szegregáló voltának enyhítése, ami pedig a társadalmilag alacsony státuszú szülők és gyermekek tömegeinek oktatási szabadságjogait hagyja figyelmen kívül.

6.5 Az oktatás minősége és az oktatási rendszer

Érdemes e ponton felidézni Szamel Katalin gondolatait, amelyek a nemzetközi szabályozás elvei felől közelítenek az egyik alkotmányos alapértéknek, az emberi szabadságjognak az oktatás terén megjelenő formájához (Szamel [1994]). Szamel felidézi az Emberi Jogok Európai Egyezményétől (1950) kezdve az ENSZ és az UNESCO deklarációin és jelentésein át az Európai Parlament 1991. évi deklarációjáig (Helsinki, 1991. május 30.) azokat a dokumentumokat, amelyek a gyermekek és szüleik jogainak védelmében és segítésére születtek. Az áttekintéssel célja (egy évvel a hazai Nemzeti alaptanterv megszületése előtt), az volt, hogy összegezze azokat a múltbéli hátrányokat, amelyeket a szocialista diktatúrát maga mögött hagyó fiatal magyar demokráciának az oktatás terén le kellett küzdenie, illetve, aminek a jegyében azután építkeznie kellett. Így ír: „A tanszabadsággal kapcsolatos legfelvilágosultabb követelések maximája tehát ma, úgy tűnik, a szabad és autonóm, a mindenféle bürokratikus kötöttségektől mentes iskola, mely a tanár autonóm személyiségének hatásán keresztül, a gyermekek személyiségének szabad kibontakoztatását biztosítja az egyházi, magán és állami intézményekre kiterjedő hatállyal. E felfogásban még a tantervek és a szakmai ellenőrzések is a folyamatban korlátozó tényezőt jelentenek. Az állam oktatással kapcsolatos szerepköre tehát ennek megfelelően szükségképpen meg kell változzon: e folyamatoknak nem szervezőjeként és irányítójaként, hanem inkább támogatójaként, illetve bizonyos körben finanszírozójaként kell fellépnie” (Szamel [1994] p.44). A dolgozatíró ehhez az 1994-es gondolatmenethez kapcsolja a globális válság 15 évvel későbbi valóságát: jól tudjuk, hogy a gazdasági

kényszerek, a szociálpolitikai gondoskodás korlátai mind erőteljesebbek, és az államok egyre inkább arra kényszerülnek, hogy visszavegyék szervező és irányító szerepüket. Ez azonban elviekben nemhogy gyengítené a tanulási javakhoz való hozzáférés esélyeinek bővítését garantáló gyermeki és szülői jogokat, hanem inkább erősíti azokat. Éppen a gazdasági válságok miatt, a jól fókuszált, jól strukturált, hosszú távon fenntartott és elszámoltatható állami beavatkozások eredményesek csak. Csakis a fentebb deklarált oktatási szabadságjogok megóvása, amely párosul egy céltudatos és az oktatás minden szegmensén strukturáltan végigvitt közpolitikai cselekvéssel, eredményezheti a társadalompolitikai egyensúlyt és a gazdasági növekedést egyaránt.

Tehát, a rendszerváltás után kiküzdött tanszabadság, mint érték megtartása mellé a 2008 utáni időszakban már egyértelműen oda kell emelni az állami felelősséget. Halász Gábor egyenesen kormányzati kudarcnak nevezi azt a négy éves kormányzást, amely észleli az iskola kudarcát, és nem tesz semmit. Az oktatási teljesítménnyel kapcsolatos kormányzati kudarc egyik okaként az iskoláknak nyújtott szakmai támogatások elmaradását tartja – az iskoláknak (pl. mérés, értékelés), az igazgatóknak (pl. tanácsadás, coaching), a pedagógusoknak (pl. továbbképzés, szaktanácsadás) és tanulóknak (pl. egyéni fejlesztés, szakszolgálatok). Halász és más oktatáspolitikai elemzők (valamint a dolgozatíró Oktatási Hivatalban szerzett hatósági referensi tapasztalatai alapján is) véleménye szerint az iskolai kudarcok láthatóvá tételének alapkövetelménye, hogy a népesség nyilvántartási és oktatás-statisztikai rendszerek összeérjenek, és megbízhatóan tudják nyomon követni azt, hogy hány gyermek nem kerül be az oktatásba, hányan morzsolódnak le és mikor. A következő lépcsőfok az iskola teljesítményének független szakértők által történő, rendszeres időközönkénti ellenőrzése, valamint a tanulók tanulási teljesítményének rendszeres mérése.

Ezek hiányában a kudarcok láthatatlanok maradnak, s az iskolákat lemorzsolódók, évismétlők, funkcionális analfabéták hagyják el.

Szemelvény az Új Magyarország Fejlesztési Terv - Magyarország Nemzeti Stratégiai Referenciakeretéből, 2007-2013. pp.33-35:

„2.4.5.2. Egyenlőtlen a tudáshoz, a kultúra értékeihez való hozzáférés

A rendszerváltozás óta emelkedett a lakosság képzettségi színvonala. A legdinamikusabb növekedés a közép- és felsőfokú végzettségűek számában és arányában tapasztalható. 1990 és 2001 között az iskolázottsági szint látványos emelkedése mellett a főváros-vidékkülönbség kismértékben csökkent, de a vidéken belüli különbségek jelentősek maradtak. Nőtt az idegen nyelveket beszélők, az informatikai ismeretekkel rendelkezők, valamint a külföldi részképzésben részt vevők aránya. Az idegen nyelvek ismeretében azonban európai összehasonlításban továbbra is nagyon rosszul állunk. A lakosság

képzettségi szintjének európai mértékkel mért számottevő emelkedése mellett a népesség tudásszintjével, alapkészségeivel kapcsolatos nemzetközi összehasonlító felmérések bizonyos területeken a hazai teljesítmények stagnálásáról, illetve romlásáról, valamint az oktatás minőségének egyes intézmények közötti jelentős különbségéről tanúskodnak. Az oktatás nem biztosítja az érvényesüléshez szükséges alapvető készségeket, kevésbé gyakorlatorientált, nem szolgálja a tanulók élethosszig tartó tanulását, és nem hasznosítja kellőképpen a nem-formális és informális tanulásban rejlő lehetőségeket. Mindez felerősíti a munka-erőpiaci feszültségeket, és nehezíti a rugalmas munkahelyváltást. A demográfiai folyamatok hatására az általános iskolai tanulók létszáma 1990 óta folyamatosan csökken, miközben az oktatási rendszer kapacitásai bővültek. A növekvő kapacitások fenntartása egyre súlyosabb teherként nehezedik az államra, illetve az önkormányzatokra, miközben 812 olyan települése van az országnak, ahol sem óvoda, sem általános iskola nem működik. Az alapfokú oktatási intézményekkel nem rendelkező települések Borsod-Abaúj-Zemplén megye északi részén, valamint a Dunántúl aprófalvas megyéiben (elsősorban Baranyában, Vasban, Zalaiban) összpontosulnak. Nem létezik átfogó minőségértékelési és minőségbiztosítási rendszer, ami segíthetné az oktatás minőségi fejlesztését. Az elmúlt évtizedben az oktatási rendszer felerősítette a már meglévő társadalmi különbségeket és szegregációs folyamatokat. Ez részben természetes következménye a szabad iskolaválasztásnak. Az iskolák között jelentősek a különbségek a felszereltség, a tanári kar és a társadalmi presztízs tekintetében. Az alacsonyabb státuszú csoportok gyermekei jellemzően az átlagosnál alacsonyabb színvonalú oktatásban részesülnek. Sokuk ki is hullik az oktatási rendszerből, és a megfelelő kulturális háttér hiánya hosszú távon is megakadályozza őket az új ismeretek, tudás elsajátításában. Az 1990-es évek vége óta valamelyest nőtt a középfokú oktatásból lemorzsolódók aránya, ami szerepet játszik az alacsony iskolai végzettségű népesség újratermelődésében. A kiszorulás csökkentésére irányuló programok mindeddig nem hoztak eredményt. Számos fiatal iskolai végzettség, illetve szakképzettség nélkül kerül ki az oktatási rendszerből, így munka-erőpiaci kilátásaik rendkívül rosszak. A nagy lemorzsolódásban meghatározó szerepe van annak is, hogy az általános iskolában ezek a tanulók nem sajátítják el az alapvető készségeket, kompetenciákat.”

Ezen a ponton a következő megállapítást teheti a dolgozatíró: a valós helyzetre épülő, korszerű fejlesztési célokat az oktatási kormányzat megfogalmazta. A fentebb idézett dokumentum szerint az „oktatási rendszer kapacitása” jó. Az eredmények azonban mégis késnek. Az épülő ház példája jut a dolgozatíró eszébe erről: megvan a ház terve, van pénz az építkezésre, mi több, a ház tető alá is kerül. Később azonban – talán csak a kötelező műszaki átadáskor, amely minőség-vizsgálat a kormányváltásokkor nálunk nem dívik⁶² -, kiderül, hogy a házba mégsem lehet beköltözni. Látszólag áll, azonban életveszélyes: hiányos az alapozás.

⁶² A dolgozatíró a 2010-es kormányváltáskor az Oktatási Államtitkárság kabinetjének tagjaként, jegyzőkönyvezője volt a minisztériumi átadás-átvételi folyamatnak. Nem történt meg az átvett ügyek – lezárt vagy folyamatban lévő programok hatékonyságának, eredményességének, hatásosságának semmiféle vizsgálata. Erre sem idő, sem motiváció, sem kapacitás nem volt.

Az időszak decentralizált oktatási rendszerében nagy felhatalmazással kellett rendelkeznie a központi oktatásirányításnak annak érdekében, hogy a fentebb sorolt sarokkövekre épült struktúrát financiálisan fenn tudja tartani, és akarja is fenntartani, mert megéri neki. Noha egyre inkább látszott, hogy financiálisan nem tartható fenn, az állam szerepéről szóló eufórikus ideológia (egy „jogállam-modell”, „gondoskodó állam-modell” és egy „visszahúzódo állam – modell” sajátos, és a realitásoktól elszakadt, idealista utópia-mixtúrája) alapján, az aktuális oktatási kormányzat mégis úgy gondolta, megéri neki. Ehhez kapcsolódóan az oktatási kormányzatnak vállalnia kellett a közfinanszírozáshoz kapcsolódó miniszteri felelősséget is a közpénzekből finanszírozott oktatási szolgáltatások minőségéért. A szolgáltatások minőségét azonban a szolgáltató intézmény tulajdonosán (jellemzően önkormányzat) és magán a szolgáltatón (iskolán) kívül senki sem garantálhatja. Magyarországon az állami költségvetési finanszírozás kedvezményezettje igen kevés kivételtől eltekintve az iskolafenntartó, és a finanszírozás alapja a közoktatási szolgáltatások esetében az önkormányzatokhoz telepített kötelező feladatrendszer. Az oktatási szolgáltatások elszámoltathatóságával kapcsolatos legfontosabb közvetett eszköz a központi oktatásirányítás és az önkormányzatok közötti elszámoltathatóság érvényesítése. Ez azonban az 1990-2010 közötti időszakban nem működött, ahogyan erre mind Balázs István, mind Pálné Kovács Ilona elemzései élesen rávilágítanak.

6.6 Elszámoltathatóság és minőségbiztosítás

Az elszámoltathatóság kérdése szorosan összefügg a minőségértékeléssel: ahogyan a fiskális elszámolásban az инвестициум és a profit összehasonlítását, a befektetés és a nyereség összehasonlítását végezzük el, amikor elszámolunk, úgy a közpolitikai programok esetében a különböző kapacitások bevonásával a kormányzat egy konkrét oktatáspolitikai cél megvalósításában kíván eredményt elérni. Hogy ezt elérte-e az adott program, azt a program végén született eredmények minősítése, értékelése révén ítéltethjük meg. Amennyiben a közpolitikai program egy ország közoktatási rendszerét kívánja pl. a tanulók idegen-nyelv tudása tekintetében növekedési pályára állítani, vagy növelni szeretné az érettségivel rendelkező 18-20 éves korú populáció létszámát, vagy csökkenteni szeretné a 8 általános iskolai osztályt el nem végzettek számát a tankötelezettség befejezéséig, stb., akkor az is nyilvánvaló, hogy a fejlesztési feladat sikerkritériumainak teljesülését is országos értékelési rendszer tudja csak mérni.

Egy országos szintű minőségértékelési rendszer eredményes működésének feltétele pedig az, hogy megfelelő erőforrásokkal rendelkező országos hatáskörű szervezet, intézmény, általánosan elfogadott szóhasználat hálózati háttérintézmény-hálózat álljon rendelkezésre. Háttérintézménynek nevezhető minden ezen a területen országos feladatot ellátó igazgatási szervezet, költségvetési intézmény, illetve közhasznú feladatot ellátó gazdálkodó szervezet. Az alábbi táblázat 46 olyan feladatot nevez meg, amelyek 2006-ban a háttérintézményekkel való ellátottságot vizsgálja abból a szempontból, hogy az adott feladat teljes mértékben, részben vagy egyáltalán nem ellátott.⁶³ Az OPEK által készített alábbi (kis mértékben módosított) táblázat jól mutatja, hogy milyen jelentős részterületek megléte és működtetése jelenti azt az elszámoltathatósági kapacitást, amelynek meglétére és működésére építve lehetséges eredményeket produkálni.

8. táblázat: Elszámoltathatósági kapacitás

Feladatok	Országos háttérintézménnyel		
	teljes mértékben ellátott	Részben ellátott	Ellátatlan
Értékeléspolitikai kialakításához szükséges információk biztosítása			x
Minőségértékelési rendszer működésének nyomon követése			x
A minőségértékelési rendszer által nyújtott információk gyűjtése, elemzése, összegzése			x
Közoktatási indikátorrendszer kialakítása (törzs, elemző és speciális) és működtetése és fejlesztése		OM indikátor bizottság (eseti, nem független)	
Központi fejlesztési programok független összegző értékelése			x
Az oktatásirányítás és az oktatás más szereplői információ igényeinek kielégítése		OKÉV, Edukáció Kht. Sulinova Kht. OKI	
A közoktatás minőségéről szóló éves jelentés elkészítésében való közreműködés			x

⁶³ A stratégiai tervezetet a sulinoVA Kht. Oktatáspolitikai Elemzések Központja készítette az Oktatási Minisztérium megbízásából, 2006 júniusában. Radó Péter, Csillag Márta (szerk.) – a dolgozatiról erről a Radó Péter és Setényi János által jegyzett blogon szerzett tudomást: www.oktpolcafe.hu

Az oktatáspolitikai előterében szereplő kérdésekről tematikus jelentések készítése		SULINOVA Oktatáspolitikai Elemzések Központja	
Hosszabb távú folyamatokat bemutató átfogó jelentés készítése a közoktatásról		OKI Kutatási Központ (Jelentés a magyar közoktatásról)	
Országos tematikus intézményértékelések			
Országos tematikus intézményértékelés módszertani szabályainak kidolgozása		OKÉV	
Országos tematikus intézményértékelés lebonyolítása	OKÉV		
Az értékelési információk feldolgozása és közzététele			x
Tanulói teljesítménymérés			
Mérési Követelményrendszer (MKR) kidolgozása, folyamatos gondozása			x
Mérési eszközök fejlesztése, kipróbálása, tesztbank		SULINOVA Értékelési Központ	
Mérések lebonyolítását szolgáló anyagok (útmutatók, stb.) elkészítése		SULINOVA Értékelési Központ	
Mérési és vizsgafeladatok hitelesítése.			x
Mérési eredmények feldolgozása		SULINOVA Értékelési Központ	
Nemzetközi mérések hazai lebonyolítása	SULINOVA Értékelési Központ PISA, PIRLS, TIMSS, IEA		
Érettségi Követelmények kidolgozása, folyamatos gondozása	OKI KVK		

Érettségi vizsgafeladatok fejlesztése, kipróbálása, feladatbank,	OKÉV, OKI KVK		
Vizsga lebonyolítását szolgáló anyagok (útmutatók, stb.) elkészítése	OKÉV		
Vizsgaeredmények feldolgozása	OKÉV		
Vizsgák és mérések logisztikai lebonyolítása	OKÉV		
Vizsgák és összegző mérések minőségbiztosítása		OKÉV	
Összegző mérési és vizsgaeredmények nyilvánosságának biztosítása			x
Irányítási, fejlesztési és tudományos célú másodelemzések, ehhez szükséges adatszolgáltatás.			x
Mérési és vizsgaeredmények alapján készülő indikátorok fejlesztése, nyilvános jelentések eredményességről szóló részének elkészítése.			x
Mérések lebonyolításában közreműködő szakemberek képzése, továbbképzése.			x
Vizsgák lebonyolításában közreműködő szakemberek továbbképzése.		OKÉV, SULINOVA Ped. tovább-képzési és Akkreditációs Központ	
Intézményi önértékelés és fenntartói külső értékelés			
Fenntartói tematikus értékelések országos érvényességű információk gyűjtése, feldolgozása			x
Az intézményi önértékelésben közreműködő pedagógusok képzése és továbbképzése			x
A fenntartói külső értékelésben közreműködő szakértők képzése és továbbképzése			x
Szakértői vállalkozások akkreditálása			x
Beavatkozási lehetőségek			
Fejlesztő beavatkozáshoz szükséges szakértő, tanácsadó kirendelése			x
A fejlesztő beavatkozás (fejlesztési program) „ellenjegyzése” (a fenntartói jóváhagyást követően)			x

A fejlesztési program megvalósítása eredményének után mérése és értékelése			x
A fejlesztési program eredményének visszacsatolása a fenntartó számára			x
Ágazati ellenőrzés			
Közoktatási intézmény megalapításához szükséges hatósági működési engedély kiadása			x
Fenntartói közoktatási feladatellátás ágazati ellenőrzése			x
Közoktatási intézmények működésének hatósági ellenőrzése		OKÉV	
Közoktatási normatívák felhasználásának ellenőrzése		ÁSZ, OKÉV, Kincstár	
Akkreditációs rendszerek			
Kerettantervi akkreditáció	OKÉV		
Országos szakértői és vizsgáztatási névjegyzéken szereplők akkreditációja	OKÉV		
Tankönyv akkreditáció	OKÉV		
Továbbképzési programok akkreditációja.	SULINOVA Ped. továbbképzé si és Akkreditáció s Központ		
Érettségi vizsgatantárgyak akkreditációja	OKÉV		

A 46 azonosított minőségértékeléssel összefüggő országos feladat, tevékenység közül háttérintézménnyel 12 teljes mértékben ellátott, 12 részben ellátott és 22 egyáltalán nem ellátottnak tekinthető, összességében tehát a feladatellátás pusztán 26%-ban lefedett. Ez a százalékszám világos feladatot ad az oktatást irányító politikának: ha a különböző fejlesztési célú programjaiban valóban eredményt kíván elérni, és nem akarja az egyes programok elindításához befektetett pénzt sárba dobottnak látni, hanem látni akarja a megtérülést – még ha az oktatási folyamatok esetében ez nem is egy választási cikluson belül fog megmutatkozni -, akkor ehhez az elszámoltathatóságot biztosító, országos minőségértékelési kapacitást kell jelentősen növelnie.

Ugyanakkor egy-egy feladatellátásában párhuzamosan több intézmény is közreműködik, ami megnehezíti a rendelkezésre álló erőforrások hatékony felhasználását és gyengíti eredményességét. A minőségértékelési rendszer kialakításához és működtetéséhez szükséges jogszabályi háttér a kormányváltások során sűrűn és a jogalkalmazó, a felhasználó számára követhetetlenül – ennél fogva betarthatatlanul – változik.

Ilyen feltételek között nem várható, hogy szabályozott, rendszerszerű kapcsolat alakuljon ki a központi, fenntartói és az intézményi szint között. Pedig csak így lehet összhang az irányítási, a gazdaságossági és a pedagógiai-szakmai területek között.

6.7 Egy nemzetközi válasz az esélyegyenlőség, méltányosság biztosítására: a szakfelügyeleti rendszer különböző modelljei és a kormányzati politikák kapcsolata

A '90-es évek előtti centralizáltság alapját a zárt társadalomból adódó ideológiai követelmények határozták meg. A '90-es évek elejétől 2001-ig tartó túlzott decentralizáltság voltaképp ideológiai válasz volt a túlzott centralizáltságra. 10 év alatt azonban kiderült, hogy a liberális oktatáspolitikát folytató északi jóléti államok sem engedhetnek meg olyan mértékű decentralizáltságot, amelyet mi megengedtünk, ez nem finanszírozható (nem hatékony), és társadalmi hatásossága is kérdéses. Hazánkban 2001-ben megjelennek a központi kerettantervek, majd 2004-től megindul a központi költségvetésből igényelt oktatási normatívák jogosultságának ellenőrzése a nem állami, nem önkormányzati fenntartású intézményekben. 2010-től pedig mind az oktatás tartalmi szabályozásában – konkrétan minimum-követelmények, kötelezően elsajátítandó ismeretek és készségek a kimeneti követelmények között, egységesebb tankönyv-piac, stb. – mind pedig az ágazati szakmai irányításban, törvényességi-hatósági ellenőrzés szabályozottságában hatásköri-illetékességi összevonásokat és profiltisztítást tapasztalunk.

Arra vonatkozóan, hogy mit várnak ma a polgárok az államtól, miképp képzelik el az emberek a modern államot, s hogy ez az állam vajon a szabadság és biztonság letéteményese-e, több reprezentatív kutatás készült (pl. Ferge [1995]).

A közintézményekkel szembeni bizalom gyengesége szinte kizárja egy kormányzati alrendszer decentralizációjának megfelelő színvonalon történő működését.

„A társadalmi bizalom egyik formája az egyes emberek egymásba vetett bizalma. Ez az emberi közösségekben úgy fogalmazódik meg, hogy az egyes emberek milyen mértékben hiszik azt, hogy általában másokban, a személy életvilágának horizontján kívül álló - ismeretlen vagy idegen -

emberekben meg lehet bízni. A másik emberbe vetett bizalom a különböző kultúrák között egyenlőtlenül oszlik meg.” (Gulyás és Jenei [1998] pp.130-131)

Ennek a társadalomfilozófiai elvi megközelítésnek a fontosságát az oktatás konkrét világában, mindennapjaiban is tapasztalhattuk. Az oktatás helyi szintű irányítóival szembeni bizalmatlanság (pl. az iskolaigazgatókkal és az önkormányzatokkal szembeni bizalomhiány) a központi igazgatás túlzott bürokratikus kontrolljának fenntartását idézheti elő. Az általános bizalmatlanság bizonytalan, rosszul definiált vezetői felhatalmazásokat okozhat, amelyek a napi működést végtelenül lelassítják, végül pedig ellehetetlenítik, s így jönnek létre a diszfunkcionális menedzsment struktúrák.

A magyar közoktatásban a konkrét napi iskolai, tanári munka ellenőrzése, felügyelete 1985-ben megszűnt. Mivel mind az oktatási szakemberek, mind pedig az állampolgárok azt tapasztalták, hogy az addig működő szakfelügyeletben túlzott volt az ideológiai kontroll – a tanári és általános tanszabadság megsértése -, a valóságos pedagógiai-módszertani kontroll rovására, így egy darabig egyetértés övezte a szakfelügyelet megszűnését. Ahogy azonban nőtt az elégedetlenség a szelektív és szegregáló oktatási rendszerrel szemben, s ezzel párhuzamosan, csökkent a bizalom az iskolákat működtető önkormányzati vagy magán és egyházi fenntartók iránt, széles körben merült fel az igény a szakfelügyeletre, még a tanárok körében is. A dolgozatíró nem kívánja eldönteni sem azt a kérdést, hogy kell-e szakfelügyelet, sem azt, hogy az milyen legyen. Nyilvánvaló azonban, hogy az oktatási rendszer minőségének garantálásához, és az elszámoltathatóság kérdéséhez a szakfelügyelet, mint egyfajta mérési-értékelési, ellenőrzési lehetőség, szorosan kapcsolódik. A 2010-től kormányzó második Orbán kormány ígéretet is tett egy teljes körű, országos szakfelügyeleti rendszer bevezetésére. A rendszer kidolgozása 2014-re a végéhez közeledik, s várható a bevezetése.

Anton De Grauwe tanulmánya ([2008] p.19) arra kérdez rá, hogy mi a szakfelügyelet funkciója: a közoktatási szolgáltatások színvonalának egységesítése, standardizálása, vagy pedig az egyenlőség, méltányosság társadalompolitikai értékeinek biztosítása?

Napjainkban általános az oktatás szereplőiben az a meggyőződés, hogy az oktatásügynek, magának az iskolának kiemelt szerepe van a társadalmi egyenlőtlenségek, igazságtalanság csökkentésében – azaz a méltányosság megteremtésében -, az esélyegyenlőtlenség csökkentésében. A szükséglet-alapú erőforrás-allokáció mellett érvelő oktatásfinanszírozási irodalom fő érvrendszere erre a meggyőződésre épül. De Grauwe viszont amellet érvel, hogy az esélyegyenlőségre vonatkozó oktatáspolitikának

ugyanilyen erővel kellene a tanfelügyelet és pedagógiai szaktanácsadás munkájára is figyelnie és forrásokat fordítania.

De Grauwe [2008] megkísérli elkülöníteni és azonosítani a tanfelügyelet különböző modelljeit (school supervision models) a közoktatásban. Vizsgálódása során megállapítja, hogy a felügyeleti rendszer kialakítása a közoktatási rendszer kialakításával párhuzamosan történt, és gyakorta összefonódott a nemzetépítés feladatával. A tanfelügyeletnek ugyanis éppen az a feladata, hogy a nemzeti követelmények, a nemzeti minimum (normák) és az azokra épülő érvényes szabályozás betartásának kikényszerítéséről gondoskodjon. Ez a feltétele annak, hogy egységesített, standardizált oktatási rendszer működjön. A felügyeleti rendszer az ellenőrzés, a támogatás (tanácsadás) és a kapcsolattartás funkcióit tartja működésben.

A szükséglet-alapú erőforrás-allokálás mellett a tanfelügyelet biztosíthatja az oktatás, az iskolák minőségének javulását.

6.7.1 A tanfelügyelet klasszikus modellje

A tanfelügyelet „klasszikus” modellje azáltal jött létre, hogy a hagyományos tanfelügyelet alkalmazkodott az oktatási rendszer expanziójához és a tanügyigazgatás ezzel együtt járó dekoncentrációjához. Megőrizte eredeti funkcióit: ellenőrzés és támogatás (tanácsadás), de az expanzió révén minden iskolára és tanárra kiterjedt. Ezért vált fontossá a többszintű felügyeleti rendszer kiépítése. Ebben az egyes általános iskolák munkáját helyi (tankerületi) szinten ellenőrzik és támogatják. A közigazgatás magasabb szintjén, az ún. területi középszinten (régiók, megyék) pedig ugyanezeket a feladatokat a középiskolák vonatkozásában látják el.

Mindez persze legalább a közösségi, kormányzati fenntartású intézmények tekintetében feltételezi az oktatás különböző szintjeiért való felelősség egyértelmű hozzárendelését a közigazgatás egyes szintjeihez, és nehezen egyeztethető össze a felelősségi körök olyan „sokszínűségével” vagy rende(ze)tlenségével, mint ami Magyarországon a rendszerváltást követően a korábbi centralizáció oldásaként kialakult. Egy pozitív példát mutat be az alábbi táblázat (De Grauwe [2008]).

9. táblázat: *A tanfelügyelet klasszikus modelljének szerkezete* Az MTA–KTI „A közoktatás teljesítményének mérése–értékelése” programjának SZFEL 1801. számú produktumából, 2009. p.6.

Szint	Szervezet	Felelősségi kör, feladat
Központi szint	Tanfelügyelet központi szerve	Felelős a tanfelügyeleti politika kialakításáért, az átfogó tervezésért, a továbbképzésért és a [felügyeleti] rendszer ellenőrzéséért
Regionális szint (területi középszint)	Regionális szintű tanfelügyeleti szervezet	A középiskolák felügyeletéért és a régió oktatásfejlesztésének ellenőrzéséért, irányításáért felelős
Tankerületi szint	Iskolakörzeti tanfelügyelők	Az általános iskolák felügyeletéért és a tankerületi szintű oktatásfejlesztés ellenőrzéséért, irányításáért felelősek
	Szaktanácsadók, pedagógiai szakértők (erőforrás-centrumok)	Tanácsadást nyújt az általános és középiskolai tanárok részére
Iskolai szint	Igazgató	Az általa vezetett iskola tanárainak informális szakmai felügyelete

De Grauwe, 2008 alapján

E modell mögött az államba vetett alapvető, erős bizalom húzódik meg: az a feltételezés, hogy az állam képes hatékonyan irányítani és ellenőrizni az iskolákat. Ezekben az országokban a külső szakfelügyeleti tevékenységet az iskolákban folyó munka legfőbb értékelési eszközének tekintik. Az iskolai munka belső értékelése itt háttérbe szorul.

A modellt eredetileg olyan országokban fejlesztették ki, melyekben:

- az oktatási rendszer erőforrás-ellátottsága megfelelő volt,
- az állami szolgáltatások általában véve kielégítő hatékonyságúak,
- az állami tisztviselők pedig általában viszonylag jól fizetettek voltak.

A későbbiekben számos olyan fejlődő országban honosították meg és tartották lényegében változatlanul érvényben, melyekben:

- elégtelen erőforrásokat fordítottak oktatásügyre,
- az állami szolgáltatások színvonala és hatásossága, hatékonysága általában is gyenge volt,
- az állami alkalmazottaikat alulfizették.

A felügyeleti munka nagyon tág feladatköre/felhatalmazása és a felügyelet rendelkezésére álló erőforrások szűkössége közt feszülő ellentmondás ezekben az országokban általában

meg tudta akadályozni, hogy egy ilyen erőforrás-igényes, bürokratikus rendszer kielégítően működhessen. Ez a modell csak egy jól fizetett és kompetens állami bürokráciával rendelkező országban lehet képes viszonylag jó teljesítményekre. Bármely ország esetében, ahol ezt a modellt bevezették, De Grauwe megállapítja, hogy az implementációs kudarc oka adaptációs hiba. „A legtöbb függetlenné vált fejlődő ország ezt a modellt vezette be, elsősorban volt brit és francia gyarmatok Afrikában és Ázsiában (Carron et al [1998]; De Grauwe [2001])” (MTA–KTI [2009] p.7.)

Az 1980-as évek vége felé a tanfelügyeleti munka hatásfokával és eredményességével kapcsolatos elégedetlenség hatására számos angolszász ország is radikálisan megreformálta (általában a kormányzati szektor egészét érintő tágabb reformok részeként) oktatásirányítási, és ezen belül tanfelügyeleti rendszerét. Ezeket a tanügyigazgatást és felügyeletet érintő kormányzati reformokat alapvetően két fő, egymást erősítő kritikai megfontolás hívta életre. Ezek szerint a klasszikus felügyeleti rendszer egyfelől azért nem működhet hatékonyan és közmegelégedésre, mivel két egymással alapvetően ellentétes feladatot, az ellenőrzés és a támogatás, tanácsadás feladatát próbálja meg ötvözni, és mivel ebben a rendszerben azok, akik a szolgáltatásokat nyújtják (az oktatásügyi adminisztráció) nincsenek különválasztva azoktól, akiknek ezeket a szolgáltatásokat értékelniük kellene: a tanfelügyelet valójában az oktatásügyi adminisztráció része. Másfelől a reformokat életre hívó erős kritika nem csak a felügyeleti rendszert, hanem az állam egész működését érintette. A bírálók szerint a kormányzat azért nem működött hatékonyan, mert:

túl sok feladatot egyszerre, rövid időn belül akart teljesíteni,
az állami funkciókat működtető közalkalmazottak és köztisztviselők saját érdekeiket a kormányzati szolgáltatások fogyasztóinak, azaz az állampolgároknak az érdekei elé helyezik. (Érzékelhető a kritika neoliberális és public choice-eredete.)

Noha De Grauwe az angolszász országokról állapítja meg a fentieket, elmondható, hogy amikor a közoktatási expanzió sodra úgy 15-20 év késéssel Magyarországra érkezett, akkor, sok más ok mellett, ugyanezeket mi is megállapíthatjuk kudarcaink okaként:

- adaptációs hibák, amelyek nem veszik figyelembe a közeget, amelybe egy programot bevezetnek,
- kormányzati túlvállalás a négyéves kormányzati ciklus idő-szorításában, s ezért túl sok program erőltetése anélkül, hogy a végrehajtás mikéntjére, korrekciót igénylő mozzanataira és a végrehajtásban részt vevők motiváltságára odafigyelnének, s így a

- programok torz kis újszülöttek, sosem érik meg az önálló cselekvésre képes, organikus és autonóm működés korát, elhalnak a következő választási ciklusra,
- bürokraták ellenérdekeltsége: vagy konkrét gazdasági-hatalmi okokból, vagy pusztán kényelmi, avagy egzisztenciális „félelmi” szempontokból.

6.7.2 *A tanfelügyelet centralizált modellje (központi ellenőrző modell)*

A fenti kritikák által inspirált reformok vezettek egyes angolszász országokban (elsősorban ez Egyesült Királyságon belül Angliában és Walesben, illetve Új-Zélandon) az ún. centralizált tanfelügyeleti modell létrejöttéhez.⁶⁴ Magyarországon viszont a kormányzati szektor egészét átfogó reformok háttérében gazdasági és költségvetési nehézségek, és a közszolgáltatások egészét – ezen belül a közoktatási és szakképzési rendszert különösen – érintő általános elégedetlenség állt. Elmondhatjuk, hogy ez Magyarországon éppen így volt: 2006, amely évben tehát megkezdődik az Oktatási Hivatal felállítása, az általános közigazgatási reform éve, az általános elégedetlenség miatt a teljes közszektor megújulását igyekezett megvalósítani a kormányzat, középpontba állítva a teljesítményelvet. De sietve azt is szükséges megjegyezni, hogy Magyarországon a „szakfelügyelet” szó 2006-ban még olyan erős negatív töltettel bírt (a szocializmusban kiépült, s 1985-ig működő, ideológiai alapú szakfelügyelet okán), hogy az elszámoltathatóságot és az iskolarendszer teljesítményének értékelését célzó kormányzati intézkedések során a szót magát kerülték.

Mint már említettük, Magyarországon a közoktatási törvény 1985. évi módosítása megszüntette a tanfelügyeletet, s azt az önkormányzati fenntartású iskolákban maga a fenntartó gyakorolta, vagyis jogilag nonszensz helyzet állt elő (az ellenőrizte az iskola jogszerű működését, aki fenntartotta). Hagyományos értelemben vett tanfelügyelet tehát 2005-ben már húsz éve nem volt Magyarországon. Éppen a PISA sokk az, amely ráirányítja a társadalom és a politika figyelmét arra, hogy a magyar iskola újratermeli a társadalmi hátrányokat, nemhogy segítene leküzdeni azokat. Láthatóvá vált, hogy egyedi

⁶⁴ Érdemes itt megjegyezni, hogy amikor 2005-ben az OKÉV-ben az állami központi hatósági szerepek erősítésének igénye lépett fel, a vezetők és a regionális igazgatóságok teljesen esetleges úton (szakmai képzettséget, a feladat iránti motiváltságot egyáltalán nem vettek figyelembe a válogatáskor) kiválasztott egy-egy tagja (a regionális igazgatóságok 10-12 fővel működtek!) részt vettek a Cardiff-i oktatási inspektorátussal folytatott munkakapcsolat révén, egy tanulmányúton. Ezt követően indultak meg a hatósági ellenőrzések az OKÉV-ben, egyértelműen a tanfelügyelet centralizált modellje alapján, majd pedig, az OKÉV jogutódjaként, ezután jön létre az Oktatási Hivatal, amelynek a hatósági funkciói és jogosítványai sokkal erősebbek és szélesebbek, mint jogelődjéé voltak.

és kis sávban ható programokkal a hátrányos helyzetű tanulók és a hátrányos körzetekben működő, gyengén teljesítő iskolák működésében nem lehet eredményt felmutatni.

Miközben Magyarországon az elszámoltathatóság és teljesítményértékelés országos sztenderdjeinek nyomon követése és a nyomon követésre alkalmas intézményi kapacitások továbbra sem működnek, addig Angliában a problémára megpróbálnak oktatáspolitikai választ adni, s közpolitikai programot indítani.

Angliában a jogos bírálatok hatását felerősítette egy olyan ideológiai és politikai környezet, melyben a felügyelet munkájának eredménytelenségére, hatástalanságára az állam, a kormányzati szektor egészét érintő kormányzati kudarc egyik bizonyítékeként tekintett. Így válhatott az átláthatatlan központi ellenőrzésekre vonatkozó kritika kormányzati kritikává. Úgy tűnt, hogy az állam, a kormányzat, mint megbízó nem volt képes saját szakapparátusa munkáját, teljesítményét reálisan koordinálni és értékelni. Az angolszász országokban az oktatás és a tanfelügyelet vonatkozásában ezek a kritikák a kormányzatot arra készítették, hogy az oktatási intézmények értékelését egy (vagy több) olyan szervezetre bízzák, mely(ek) nem képezi(k) a hagyományos tanügy-igazgatási rendszer részét. Létrejöttek tehát az önálló, autonóm szervezetek a hatósági ellenőrzési funkció ellátására. A hagyományos szakmai felügyeleti modellel való szakítás másik oldala pedig az volt, hogy egyre jobban igyekeztek az értékelési folyamatba bevonni a közvéleményt, a felhasználókat.

„Az Egyesült Királyságban ún. laikus felügyelők bevonásával próbálkoztak annak érdekében, hogy megtörjék a pedagógusszakma önelégültségét, és érvényesíteni lehessen a felügyeleti munka során a társadalom és munkaerőpiac elvárásait.” (MTA–KTI [2009] p.10)

Az angolszász országokban ezen okok következtében létrejött a centralizált modell:

- a felügyeleti munkának egyetlen feladata az ellenőrzés (kontroll). Ezt a feladatot nem lehet vegyíteni a szaktanácsadással, mert az szerep-konfliktust okoz, és végül sem eredményes ellenőrzés, sem hasznos tanácsadás nem valósul meg.
- az angolszász országok tapasztalata szerint a klasszikus tanügy-ellenőrzési, tanfelügyeleti munkát végző bürokrácia költséges, és nem is garantálja a folyamat jó minőségű végrehajtását. Úgy vélték, hogy a túl sok hivatali részleg szétagrózza a végrehajtást, a szintek együttműködését nehezéssé és lassúvá téve,
- bizonyosak voltak abban, hogy a külső ellenőrzés, külső felügyelet csak az iskolai szintű aktorokkal együttműködve lehet sikeres.

Az alábbi táblázat az így létrejövő modell jellemzőit összegzi. A tanügyigazgatás alacsonyabb szintjeiről csak kevés aktor kapcsolódhat be ebben a modellben a felügyeleti munkába. A támogató, szaktanácsadói funkció ellátása nem a központi felügyelet hatásköre: ezeket külső szolgáltatóktól vásárolhatja meg az iskolavezetés (a fenntartói finanszírozásnak tehát a modell működőképessége érdekében értelemszerűen ki kell terjednie ennek fedezetére is). Elmozdultunk tehát a klasszikus modellről a centralizált modell felé, de az iskolai szintű aktorok bevonása, a velük való együttműködés erősségei ebben a modellben még nem játszanak szerepet.

Magyarországon ez az időszak (2005-2006) a politikai kormányzat és a bürokrácia számára az NPM gazdasági-technikai eszköztárának és a new governance participátori kommunikációjának megismerése és tanulási folyamata épp.

10. táblázat: *A centralizált tanfelügyeleti („központi ellenőrzési”) modell szerkezete [MTA–KTI „A közoktatás teljesítményének mérése–értékelése” programjának SZFEL 1801. számú produktumából, 2009. p. 12.]*

Szint	Szervezet	Felelősségi kör, feladat
Központi szint	Autonóm központi tanfelügyeleti szerv/hatóság	Az összes iskola munkájának (3, 4 vagy 5 évenként sorra kerülő) teljes körű felügyeletéért, átvilágításáért felelős. Tájékoztatja a közvéleményt munkája eredményeiről.
Regionális szint (területi középszint)	Ezekon a szinteken nincsenek specifikusan a felügyelettel foglalkozó szervezetek és tisztviselők	
Tankerületi szint		
Iskolai szint	Iskolatanács/iskolaszék	Az iskola irányításának felügyelete
	Igazgató	Az általa vezetett iskola tanárainak rendszeres szakmai felügyelete; döntés arról, mikor kell a magánszektorban működő szaktanácsadóhoz fordulni
Magánszektor	Magánszolgáltatók	Tanácsadás, szakmai szolgáltatások biztosítása az iskolák részére (iskolai felkérésre) (bővebb információk a 12-es függelékben találhatók)

De Grauwe, 2008 alapján

Az 1990-es évek első felében a brit kormány a tanfelügyeletet az oktatáspolitikai formálásának egyik legfőbb eszközévé emelte. Kiadványain az 1992-ben létrehozott Ofsted (Office for Standards in Education) az „Improvement through Inspection” (Javítás a tanfelügyelet segítségével) logó-t használta. A kilencvenes években a brit oktatási szakma azonban kételkedett a tanfelügyelet omnipotenciájában (Cullingford [1999] pp.59-69 és Thomas [1999] pp.135-147). A munkáspárti kormányzás éveiben az Ofsted az oktatási teljesítmény javítására és a kormányzati elszámoltathatóság erősítésére tett törekvések éllovasa lett.

Az Angliában és Walesben ma a tanfelügyeleti munka megszervezéséért és irányításáért felelős, a hagyományos tanügyigazgatástól teljes mértékben független ún. nem-minisztériális kormányzati szervezet (NGO), az Ofsted, alapvetően az új-zélandihoz nagyon hasonló megközelítés értelmében szervezi munkáját. A szervezet felépítéséről, teljesítményméréséről, eredményeiről nyilvános jelentéseket készített, sőt, a szélesebb nyilvánosság tájékoztatására szolgáló broszúrákat (Ofsted, 2007; Ofsted, 2008) készít és publikál azzal a céllal, hogy bemutassa az új kormányzati modellt. Hangoztatja, hogy ez a modell a tanügyértékelő munka elkötelezettsége és eredményessége révén, amelyekkel az oktatás színvonalát emelte, milyen nagymértékben hozzájárult a kormányzat által kitűzött oktatási célok teljesítéséhez. („How London Schools Improve, 2000-06” [2007])

A centralizált felügyeleti modellben a felügyeleti célú iskolalátogatásokról készült jelentések az oktatási munka kormányzati monitorozásának legfontosabb eszközei voltak. Anglia oktatáspolitikusai azonban úgy ítélték meg, hogy a néhány évenkénti rendszerességgel lebonyolított ellenőrzések nem elégségesek. Ezért ezek mellett bevezették a rendszeres időközönként ismétlődő kompetenciaméréseket is. Magyarországon az 1998-2002 közötti kormányzat vezette be az országos kompetenciaméréseket, amelyek napjainkban is működnek. Minden oktatási rendszer értékelésével foglalkozó irodalom szerint, ahogyan jelen írásban is olvasható, ezek a nem olcsó követő tanulói teljesítménymérések, amelyek alapvetően az iskolában folyó munka minőségéről adnak tájékoztatást, szükségesek. Magyarországon ugyanakkor nem sikerült valóban megnyerni ezekhez sem a tanárokat, sem a szülőket: vagyis éppen azoknak az iskola „felhasználóknak” a tömegeit, akiket a kormányzat arról szeretne informálni, hogy mindent megtesz az adófizetők pénzéből, az adófizetők javára – szolgálatára – működtetett iskolákban folyó munka színvonaláért, a gyerekek jövőjéért. Nem azzal volt a baj, hogy a célok nem kaptak volna teret a médiában, vagy, hogy az iskolák eredményei – természetesen a tanulók személyes adatainak védelme mellett – nem volnának

publikusak. Inkább a bizalom hiányáról volt és van szó: sem a szülők, sem a tanárok, sem az iskolafenntartó önkormányzatok nem hittek, nem hisznek igazán ezekben a típusú értékelésekben.

Az angolszász országokban az iskola központilag szervezett vizsgákon és teszteken elért eredményeit mind az iskolavezetés, mind pedig a szülők, valamint az oktatás iránt érdeklődő állampolgárok komolyan veendő és jelentős információforrásnak tekintették és tekintik ma is. Az úgynevezett league tables, azaz iskolai rangsorok nyilvánosságra hozatalának bevezetése ennek ellenére a monitorozási, értékelési rendszer legismertebb és legellentmondásosabb, leginkább vitatott intézkedése volt az Egyesült Királyságban. (A league tables bevezetéséről bővebben olvashatnak a 13-as függelékben.)

Az iskolai vizsga- és teszteredmények felhasználása az Egyesült Államok tanügy-értékelési és monitoring rendszerének is fontos része lett, főleg 2001. után, amikor a *No child left behind* törvény megerősítette a központi kontrollt az addig eléggé önálló helyi iskolatanácsok felett.

6.7.3 Az iskola-közeli támogató (*close-to-school support*) felügyeleti modell

A klasszikus felügyeleti modellel kapcsolatban az ezredfordulóra általánossá vált az elégedetlenség, hiszen a modern oktatási rendszerek teljesítményének mérésére, ösztönzésére és a kormányzat hatékony és hatásos beavatkozására ezek már sehol sem voltak alkalmasak. A centralizálás felé való elmozdulással azonban nem minden országban értettek egyet. Sőt, oktatási szakértők úgy gondolták, hogy mind a klasszikus, mind a centralizált modell abból a hibás előfeltevésből indul ki, hogy a különböző iskolák lényegi pontokon mégiscsak hasonlítanak egymásra, így a felügyeleti rendszerek kialakításában is ezt a hasonlóságot kell követni.

Az iskola-közeli támogató modell képviselői szerint a különböző iskolák nagyon is különböző jellemzőkkel bírnak: más környezeti-kulturális adottságok, szocio-kulturális szülői háttér, anyagi és humán erőforrások határozzák meg őket. A jó adottságokkal rendelkező iskolák külső támogatás vagy ellenőrzés hiányában is jól működnek, a gyengébbek viszont külső beavatkozás nélkül működésképtelenek. A felügyeleti rendszernek ezért számolnia kell az iskolák nagyon eltérő szükségleteivel. A gyenge iskoláknak elsősorban nem ellenőrzésre, hanem sokkal inkább támogatás-orientált tanfelügyelők rendszeres tanácsadására van szükségük.

Magyar vonatkozásban azt mondhatjuk, hogyha az iskolafenntartó önkormányzatok állami segítséget kaptak volna arra, hogy egy adott összeget kötelező jelleggel fordítsanak

a körzetükben a problémákkal küzdő iskolák segítésére, az igen jó befektetés lett volna. Ők ugyanis elég közel voltak ahhoz, hogy a rendszeres segítségre szorulást észleljék, majd megadják. Mégis, ha valóban lett volna erre lehetőség, akkor félő, hogy az extra pénzekért a familiáris kiválasztással megbízást kapó tanácsadói cégek, egyéni szakértők jártak volna jól, s ők azután már nem a valóságos igények, hanem a megrendelő igényei alapján állították volna ki a szakvéleményt arról, hogy milyen speciális erőforrásokat kell a fenntartónak ahhoz megnyitnia, hogy az adott, problémákkal küzdő iskolában a pedagógiai munka eredményesebb legyen.

11. táblázat: Az iskola közeli támogató (close-to-school support) felügyeleti modell szerkezete MTA–KTI „A közoktatás teljesítményének mérése–értékelése” programjának SZFEL 1801. számú produktumából, 2009. p. 19.

Szint	Szervezet	Felelősségi kör, feladat
Központi szint	Központi tanfelügyeleti szervezet	Kis munkacsoport, amely az országos tanfelügyeleti politika kialakításáért felelős
Regionális szint (területi középszint)	Regionális szintű tanfelügyeleti hivatal	Kis munkacsoport, amely a tanfelügyelők (supervision officers) képzéséért felelős
Tankerületi szint	Iskolakörzeti tanfelügyelők	Intenzív, fejlesztés-orientált felügyeletet nyújt az arra legjobban rászoruló iskolák számára
	Adminisztratív ellenőrzés (ellenőrök)	Feladata az összes iskola adminisztratív ügyeinek, elsősorban pénzügyeinek ellenőrzése
Iskolai szint	Igazgató	Az általa vezetett iskola tanárainak informális szakmai felügyelete

De Grauwe, 2008 alapján

Ezt a modellt De Grauwe a vizsgálódásai során ott találta szükségesnek és életképesnek, ahol a legerőteljesebb volt a társadalmi egyenlőtlenség: „Az iskolaközeli támogató modell bevezetésére annak vegytiszta formájában, Chilében került sor a Pinochet-féle önkényuralmi rezsim bukását követően, amikor egy új demokratikusan megválasztott kormány került hatalomra. Jóllehet az oktatási rendszer egészének teljesítménye a Pinochet-rendszer alatt (részben feltehetően a bevezetett kvázi-piacosító reformok hatására is) határozottan javult, a teljesítmények ezen javulása az egyenlőtlenségek, a

rendszeren belüli különbségek egyértelmű növekedésével járt együtt. A demokratikus kormány, azáltal hogy fokozott figyelmet szentelt az egyenlőség kérdésének, legitimitását próbálta erősíteni. Az egyenlőségre és méltányosságra fókuszáló politika nem korlátozódott a tanfelügyeleti modell átalakítására, hanem a szociálpolitika egészében megfigyelhető volt.

Noha a modell vegytiszta formáját Chile mellett nemigen vezették be másutt, számos ország vezetett be olyan projekteket, melyek segítségével integrálhatta felügyeleti rendszerébe bizonyos mértékig a chilei modell néhány kulcsfontosságú alapelveit, elsősorban is a leghátrányosabb helyzetű iskolák fejlesztésorientált szakmai támogatását. E modell elemeinek egyes programokon belüli alkalmazása figyelhető meg pl. Sri Lankába (Perera [1998]), Bangladesben (Govinda and Tapan [1999]) és Kenyában (AKU [2000]).” (MTA–KTI [2009] pp.19-20)

6.7.4 Az iskolai szintű (school-site) felügyeleti modell

A tanfelügyeleti rendszer negyedik modelljében nincs külső ellenőrzés.

Hátttere olyan ország, melyet nagyfokú homogenitás jellemez, ahol a társadalmi egyenlőtlenségek csekélyek, a tanárok jól-motiváltak, mert a szülők bíznak bennük és a társadalom értékeli munkájukat. Magas mind a személyközi, mind az intézménybe vetett bizalom, s ezért a közvélemény és a helyi közösség megbízik a tanárok rátermettségében. Az oktatási kérdések iránt erős szülői érdeklődés figyelhető meg, vagyis könnyen és jól bevonhatók az iskolával való partneri együttműködésbe.

12. táblázat: Az iskolai szintű (school-site) felügyeleti modell szerkezete (MTA–KTI „A közoktatás teljesítményének mérése–értékelése” programjának SZFEL 1801. számú produktumából, 2009. p. 21.)

Szint	Szervezet	Felelősségi kör, feladat
Központi szint	Ezek a szinteken nincs tanfelügyelet/nincsenek tanfelügyelők	Teljesen hiányzik az iskolák külső tanfelügyelete, ehelyett központi indikátor-rendszerre, vizsga- és teszteredményekre támaszkodnak
Regionális szint (területi középszint)		
Tankerületi szint		
Helyi szint	Iskolaszék, iskolatanács	Az iskola irányításának felügyelete: az igazgató szerepe
Iskolai szint	Igazgató és a bővebb iskolavezetés	Tanárok rendszeres szakmai felügyelete; döntés arról, mikor kell szakmai segítséget kérni a tanár továbbképzési szakemberektől (teacher

		training officers)
	Teljes tantestület	Önértékelés és részvétel az iskolai fejlesztési tervek kialakításában.

De Grauwe, 2008 alapján

A modell a skandináv jóléti államokban működik, legfőbb példája Finnország. Finnországban 1991-ben eltörölték, felszámolták a korábban ott is létező külső ellenőrzési, klasszikus tanfelügyeleti rendszert, melyet a szovjet minta alapján működtettek. Az oktatási kormányzat úgy látta, hogy a tanárok magas szintű szakmai felkészültsége és motiváltsága garancia arra, hogy a minőségbiztosítási feladatokat is rájuk bizzák. Így nem volt szükséges erre a célra egy külön, az iskola fölé emelt hatóságot és apparátust létrehozni.

A nemzeti tantervet Finnországban 1994-ben egy a helyi és iskolai szint számára jóval nagyobb szabadságot biztosító kerettantervvel váltották fel. Az iskolákat kérték az önértékelés lefolytatására (self evaluation), de központilag nem tették kötelezővé. A minisztérium teljesítménytesztekből feladatbankot, a tesztadatok nyilvántartására pedig külön informatikai rendszert hozott létre, s nyomon követte – s követi ma is – a nemzeti teljesítményindikátorok és a fenntartó önkormányzatok számára központilag javasolt értékelési eljárások alapján, hogy milyen munka folyik az iskolákban. Létrehoztak egy Nemzeti Oktatási Tanácsot is, melynek feladatai közé tartozik az oktatási rendszer értékelése többek között mintavétel útján kiválasztott intézmények vizsgálata alapján.

A dolgozatíró feltételezi, hogy a „finn oktatási csoda” háttérében a tanszabadság minél teljesebb körű tiszteletben tartása áll. Ez eredményezett magas szintű együttműködést az állami oktatási hatóságok, az iskolák, a szülők és tanárok között.

A fentebb megismert szakfelügyeleti modellekből levonható részletes tanulságok a hazai állapotok és lehetőségek vonatkozásában hosszabb elemzést kívánnának, ami meghaladja e dolgozat kereteit. Populáció, kultúra, tradíció történettudományi-kulturális antropológiai és szociológiai elemzését, a politikai-társadalmi berendezkedés vizsgálatát épp úgy megkövetelné, mint oktatás-igazgatási, pedagógiai irányultságú vizsgálódást. Amint azonban korábban már utaltunk rá, 2014-től az oktatási kormányzat a médiában azt jelezte, hogy be kívánja vezetni a szakfelügyeleti rendszert. Kérdés, hogy a kormányzati döntés mögött van-e társadalmi-szakmai konszenzus, enélkül ugyanis csak az iskola fölé emelt külső hatóság tud ellenőrizni. Továbbá, az is féltő, hogy ismét a már számos oktatási

kormányzattól tapasztalt, meglehetősen egyoldalú és már-már archaikus, valamint meglehetősen sikertelen top-down modell újabb bevetését láthatjuk.

6.8 Az oktatáspolitikai programok, mint közpolitikai kudarcjelenségek összefoglalása

Hajnal György három esettanulmányban igyekezett elemezni és feltárni a közpolitikai kudarcjelenségek okait. Konkrét kódokkal dolgozva egy táblázatban összegezte tapasztalatait (Hajnal [2008] pp.142-147). Hajnal összegző táblázatának szempontjai és logikája során a dolgozatíró értékelte a rendszerváltást követő évek közoktatás-politikai reformjait, közpolitikai programjait. A táblázatot sem terjedelme, sem pedig a különböző programokban ismétlődő közpolitikai kudarcjelenségek miatt nem célszerű jelen dolgozatban közölni.

A Hajnal által más közpolitikai területen folytatott vizsgálódásai nyomán megnevezett kudarcjelenségek azonban szinte kivétel nélkül azonosíthatóak voltak a rendszerváltást követő magyar közoktatás-politika programjaiban, reformjaiban. Ezért rövid összefoglalásként, a leginkább jellemző kudarcjelenségeket, oktatáspolitikai példákat és azok társadalmi hatását mutatom be az alábbiakban.

A 1. bizonytalanság a megvalósításban, és a 2. működésképtelen szankciórendszer, mint kudarcjelenség, vagyis az a tény, hogy a közoktatás-politika nem kiszámítható működése az érintett társadalmi csoportokra – tanulók, szülők, tanárok, stb. – nézve bizonytalansági kockázatot jelent, azonosítható a közoktatási ágazati ellenőrzések töredékes voltában.

Annak, hogy ebben az időszakban nem volt rendszerszintű és folyamatos intézményellenőrzés végrehajtására sem intézményi, sem humánerőforrás, sem finansziális kapacitás, több negatív hatása is volt.

Néhány ezekből: a kliensek jogainak sérülése, a programok társadalmi hatásosságának hiánya, pl. diszkrimináció az oktatási javakhoz való hozzáférésben, indokolatlan vagy helytelen szegregáció, az előírt építészeti vagy közegészségügyi előírások megsértése, ami óvodai-iskolai balesetekhez, egészségkárosodáshoz vezethetett, a tanulói óraterhelésekre vonatkozó előírások megsértése vagy a pedagógusok végzettségére, szakképzettségére vonatkozó szabályok megsértése, ami az oktatási célok ellehetetlenülését, az oktatási rendszer minőségének stagnálását, rosszabb esetben romlását idézhette elő. Az oktatás iránt kevésbé elkötelezett, vagy finansziális gondokkal küzdő óvoda- és iskolafenntartók csak a bekövetkezett balesetek után költöttek iskolai lépcsőházak, tornatermi, udvari torna- és játszóeszközök felújítására, beszerzésére. Az

ellenőrzések hiánya miatt az egyenlő bánásmód súlyos megsértésének volumene nem volt ismert. Ezek az ügyek csak az eseti, gyér ellenőrzések, vagy a sérelmet szenvedett érintettek bejelentései nyomán kerültek napvilágra, s ezek nyomán vált sejtethetővé, hogy a megismert ügyek vélhetően csak a jéghegy csúcsát jelentik. Ilyen pl. a szegregációt jelképező Jászládányi-ügy, vagy, hogy a roma tanulókat rendkívül magas számban minősítették sajátos nevelési igényűnek, amely minősítés alapján elkülönített nevelésük indokoltnak tűnhetett.

3. *A döntéshozók személyes érdekei*, azaz a döntési folyamatra lényeges befolyással bíró személyi kör szűk, személyes érdekeinek érvényesítése (személyes hatalom, pénzbeli előnyök, stb.) szintén az elszámoltathatóság rendszerszinten működő kapacitásainak hiánya miatt lehetett számottevő.

Oktatáspolitikai példa erre a pedagógusok továbbképzésének új rendszere, amely egyébként hasznos és fontos közoktatás-politikai program volt. A program jogszabályi háttérét különböző oktatási kormányzatok egyaránt biztosítani igyekeztek, így 1997 és 2009 között két ízben hoztak kormányrendeletet a tárgyban, s azokat többször miniszteri rendeletekkel módosították.⁶⁵

A kudarcjelenség hatása, hogy a pedagógusok továbbképzése témájában óriási költségvetési és nemzetközi pályázati források nyíltak meg, minden oktatási kormányzat (1997-től 2009-ig soroltam jogszabályokat) döntéshozói törekedtek arra, hogy egyre több magánvállalkozás, kht., bt. bekerülhessen a körbe, érdekeltségeik ezekben nem publikusak, de mégis a szakmán belül közismertek. Sokan látták úgy, hogy a központi továbbképzések (oktatás)politika-függőek és ebből adódóan, kampányszerűek. Ellentmondás volt a pedagógiai célok és feladatok között, és fennállt az oktatáspolitikai voluntarizmus veszélye. (A veszélyekkel kapcsolatban az Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet (OFI) témába vágó tanulmányát a 14-es függelékben olvashatják.)

⁶⁵ 1. 277/1997. (XII. 22.) számú kormányrendelet a pedagógus-továbbképzésről, a pedagógus-szakvizsgáról, valamint a továbbképzésben résztvevők juttatásairól és kedvezményeiről, Művelődési Közlöny, 1997. XLI évfolyam 16/II. (június 20.) és 24/II. (augusztus 31.) szám, Művelődési Közlöny, 1998. május 20-i szám, 41/1999. (X. 13.) sz. 2. OM rendelet a pedagógus szakvizsga képesítési követelményeiről, 46/1999. (XII. 13.), 3. OM rendelet a Pedagógus-továbbképzési Akkreditációs Testületről, 20/2001. (VI. 30.), 4. OM rendelet a pedagógus- szakvizsga képesítési követelményeiről szóló 41/1999. (X.13.) sz. OM rendelet módosításáról, 93/2009. (IV. 24.) Korm. rendelet a pedagógus-továbbképzésről, a pedagógus-szakvizsgáról, valamint a továbbképzésben részt vevők juttatásairól és kedvezményeiről szóló 277/1997. (XII. 22.) Korm. rendelet módosításáról.

4. *Extrém „jogállamiaskodás”*: a szabályozási impotencia speciális esete, melyben a problémát az ügyfél jogainak, illetve az ezzel kapcsolatos eljárási garanciáknak az irracionális túlhangsúlyozásában látjuk.

Erre a kudarcjelenségre releváns oktatáspolitikai példa a tanulói és szülői jogok túldimenzionálása, vagy az érettségi-felvételi vizsgaeredmények felülvizsgálata, törvényi megóvása körében tapasztalható jogi eljárásrend.

Hatására az írásbeli dolgozatok javításával kapcsolatban is, és az egész érettségi-felvételi vizsga lebonyolításával kapcsolatban is benyújtható észrevétel illetve törvényességi kérelem, valamint a túlzott jogi formai szabályozás miatt sokszor indokolatlan az érettségi-felvételi dolgozatok újrajávítása vagy az újra összehívott szóbeli vizsga, rombolja a vizsgáztatók önbizalmát, a vizsga hitelességét, a jogorvoslati formák fenntartása, működtetése pedig drága.

5. *Inadekvát struktúra/hatáskör* - a végrehajtást végző szervezetrendszer strukturális viszonyai diszfunkcionálisnak nevezhetőek például a közoktatási intézmények fenntartóinak irányítási-felügyeleti tevékenysége esetében. Ismét idézem a közigazgatási szaktudós gondolatait: „A rendszerváltás utáni igazgatási fejlődésünknek azonban éppen az a baja, hogy nem kompatibilis a magyar hagyományokkal, de nem követi konzekvens módon egyik máshol alkalmazott megoldást sem. Ennek megfelelően a frankofon rendszerekre jellemző elaprózott igazgatási és intézményi rendszerekhez angolszász és skandináv típusú irányítási és finanszírozási eszközök párosulnak. Ez a megoldás állandó államháztartási gondokat gerjeszt, megosztja ugyan a felelősséget, de egyben el is keni azt, gátolja az eszközök hatékony felhasználását és néha éppen azok érdekeit sérti a legjobban, akiknek az érdekeit az autonómia leginkább védeni hivatott, azaz az igazgatást és közoktatást, mint szolgáltatást igénybe vevők körét. Az 1996-ban megkezdett, de távolról sem befejezett igazgatási reform egyik nagy kihívása ezért éppen az, hogy miképpen társíthatók össze a liberális, autonóm demokratikus eszközök a többség érdekeit védeni hivatott integratív és ellenőrzési eszközökkel. A szakmai színvonal növelését, a hatékonyságot, a közpénzek ésszerű felhasználásának követelményét kell itt összhangba hozni a civil társadalmat kifejező demokratikus értékekkel.” (Balázs [2002] p. 27)

6. *Inkonzisztens szakpolitikák/célok* - az állami akarat kikényszerítését vagy érvényesítését szolgáló jogi eszközök nem megfelelőek

Ide tartozik például a szabad iskolaválasztás kérdése, az iskolakörzetek kialakítása, felsőfokú intézménybe való jelentkezéshez az emelt szintű érettségi választása a középszintű helyett. (A kérdéssel kapcsolatban Kertesi Gábor és Kézdi Gábor vélekedését a 15-ös függelékben olvashatják.)

A kudarcjelenség hatása abban nyilvánul meg, hogy a társadalmi egyenlőtlenség fokozódik. Megszilárdul az elitiskolák és az alacsony szinten működő, társadalmi hátrányokat reprodukáló iskolák elkülönülése, vagyis erősödik az oktatási rendszer szelektivitása. De ebbe a körbe tartozik az érettségi-felvételi reform is, amely bevezetését követően hamar kiüresedik, hiszen a fő célt, miszerint az érettségi szelektáljon a felsőoktatásba való bejutásra, nem töltötte be.

7. A szakpolitikai bizonytalanság „ráterítése” a végrehajtó apparátusra - döntéshozó a jogrendszer hiátusaival bizonytalan helyzetet kreál a végrehajtó szervezetek, szervezeti folyamatok számára.

A pedagógus életpályamodell 2013-as bevezetése,⁶⁶ a köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény több kitétele (mely kitételekkel a 16-os függelék foglalkozik bővebben) a jogállam intézményrendszereibe vetett bizalom gyengülését, a regnáló oktatásirányítással szembeni aktív vagy passzív rezisztencia létrejöttét eredményezte.

8. A tényleges (követett) és vallott célok diszkrepanciája a szakpolitika azon tulajdonsága, hogy a jogi-szabályozási keretből, aktorai megnyilatkozásaiból, a szakpolitika tényleges működéséből, stb. kikövetkeztethető célrendszere lényegesen különbözik a deklarált céloktól.

A tudásalapú társadalom ígézetében jellemző a kormányzati vezetők részéről az oktatás prioritásnak nevezése, s közben állandóak a fiskális restriktciók az ágazatban. Illetve, bizonyos politikai szituációkban gyakoriak a rövidtávon látványos eredményt hozó, szigetszerű ráfordítás-növelések. (pl. választásokhoz közeledve). (További példákat a függelék 17-es pontjában találhatunk.) Ezek a beruházások és rövid távú eredményeik azonban, kiragadva az egyes megfinanszírozott elemeket az organikus egészből, hosszabb távon úgy tűntek el a közoktatási rendszerből, mint a sivatagi oázisok a homoktengerben.

⁶⁶Pedagógusok Szakszervezete elnökének 2013. 09. 7-én kelt alkotmányjogi panasa az Alkotmánybírósághoz:
[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/bfc6bdca655f2c72c1257c3100213669/\\$FILE/TV_1489_2_2013_i_nd_kieg.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/bfc6bdca655f2c72c1257c3100213669/$FILE/TV_1489_2_2013_i_nd_kieg.pdf) [Letöltve: 2014. május]

A kampány-beruházásokban és oktatási szlogenekben megfáradt oktatási szereplők, az iskolák részéről erre adott válasz a passzív vagy aktív rezisztencia a programok bevezetését, az oktatási reformokat illetően.

9. *Implementációs ok* - a korlátozott kapacitás fogalmán kívüli, kifejezetten a megvalósítás konkrét folyamatához köthető kudarc-okok. Számos, sok hibával küzdő, gyenge színvonalú implementációt⁶⁷ sorolhatunk, az első NAT bevezetésétől⁶⁸ (1995) a helyi tantervek és pedagógiai programok intézményi kötelezettségéig, az intézményi minőségbiztosítás és önkormányzati minőségbiztosítás kötelezettségén (2003) át a Világnyelv programig⁶⁹ (2003).

Többszörre nem volt szándék előzetes hatástanulmányokra, avagy, amennyiben ilyenek születtek, a döntések kevésbé alapultak ezekre, a szereplők közötti információáramlás, szerep-tisztaság, motiváltság gyenge volt, a koordináció esetleges, a beavatkozás szándéka sem volt meg folyamat közben, de az ezt megalapozó monitoring sem létezett, és nem működött rendszerszinten az elszámoltathatóság intézménye. (Radó Péter a témával kapcsolatos gondolatait a 18-as függelékben olvashatják.)

10. *Fals ösztönzők* - a kétszintű érettségi bevezetése akkor, amikor közben már a felsőoktatás áttért a bolognai rendszerre, és egyébként is ellenérdekelt volt az emelt szintű érettségi bevezetésében, mint felvételi szűrőben.

Felesleges finansziális és mentális teher volt minden szereplő számára: a cél, hogy mindenütt objektív sztenderd mérés lesz az érettségi, mint a közoktatás outputja, fals volt, mert ez nem hatott vissza az iskolai minőségre, az emelt szint bevezetése pedig a felsőoktatás autonómiáját sértette, a közoktatásra nagy terheket rótt és drága volt: a fals ösztönzők alapján indított reform már röviddel indulása után befűlt.

⁶⁷ A konkrét implementációs deficitekről több oktatáspolitikus, oktatási szakértő hozzászólása olvasható itt: <http://oktpolcafe.hu/bevezetes-az-oktataspolitikaba-az-implementacios-deficitrol-540/> [2012. december 12]

⁶⁸ A Nemzeti Alaptanterv implementációja. Vass Vilmos (szerk.) az anyag összeállításában közreműködtek: Báthory Zoltán, Brassói Sándor, Halász Gábor, Mihály Ottó, Perjés István, Vágó Irén, Bp. 2008. http://www.nefmi.gov.hu/letolt/kozokt/nat_implement_090702.pdf [Letöltve: 2012. december 12.]

⁶⁹ „Az Oktatási és Kulturális Minisztérium feladatául tűzte ki, hogy megtervezze, előkészítse és a szakterületek segítségével megvalósítsa általában az idegennyelv-tanulás, valamint az ehhez kapcsolódó új lehetőségek megismertetését és népszerűsítését. Ennek alapján 2003-ban átfogó idegen-nyelv oktatási és fejlesztési programot indítottunk Világ-nyelv program néven, melynek elemei hatékonyan járulhatnak hozzá ahhoz, hogy Magyarországon az idegen nyelvek tanítása és tanulása egységes és eredményes rendszerré váljék. A program elemei: a Világ-nyelv pályázati csomag, a nyelvi előkészítő osztályok szakmai támogatása, az általános iskolai nyelvtanítás fejlesztése, a számítógépes nyelvtanulás lehetőségeinek bemutatása illetve a nyelvtanulás népszerűsítése. <http://www.nefmi.gov.hu/vilagnyelv>

11. *Eljárási szabályok megsértése* - a többségi társadalom nyomására, a kialakult intoleráns és szegregációs szemlélet elvárásainak megfelelő fenntartói-hatósági gyakorlat, amely deklarált jogokat sértett.⁷⁰

A BAZ Megyei Bíróság 2004. június 1-én kelt ítéltében összesen 3.650.000 forint kártérítés megfizetésére kötelezte Tiszatarján és Hejőkürt községeket amiatt, hogy az általuk fenntartott általános iskolában 1994 és 1999 között 10 gyermeket társaitól elkülönítve, eltérő tanterv szerint oktattak annak ellenére, hogy a gyermekek nem voltak értelmi fogyatékosok. A Jéghegy csúcsa.

⁷⁰ Az EU legfőbb jogszabályi tilalmai a diszkriminációra vonatkozóan, s kifejezetten az iskolai szegregációra: 1964. évi 11. törvényerejű rendelettel kihirdetett UNESCO egyezmény “az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről”, az EU Alapszerződésbe került be a diszkrimináció tilalma (az 1999. május 1-én hatályba lépett Amszterdami Szerződés 13. Cikke), majd az Alapvető Jogok Chartájának 21. Cikke fogalmazta meg a faji, nyelvi alapú, illetve az etnikai származáson és a nemzeti kisebbséghez tartozáson alapuló diszkrimináció tilalmát. Az Európa Tanács Európai Rasszizmus és Intolerancia elleni Bizottsága (ECRI) 7. számú általános irányelv ajánlása (Ajánlás), amely a nemzeti jogalkotás számára fogalmazza meg a diszkrimináció-ellenes szabályozás kulcselemeit, kifejezetten megnevezi a szegregációt, mint a diszkrimináció egyik, a nemzeti jogalkotásban is nevesítetten tilalmazandó formáját. Az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményének 16. Cikke. Magyarországon az alábbi jogszabályok tiltják az iskolai szegregációt, és írják elő az egyenlő bánásmódot: A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény, Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény, A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája 7. és 8. cikke, A nemzeti, etnikai kisebbség óvodai nevelésének irányelve és a Nemzeti, etnikai kisebbség iskolai oktatásának irányelve kiadásáról szóló 32/1997. (XI. 5.) MKM rendelet, A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény.

7 OKTATÁSPOLITIKAI ESETTANULMÁNY – A KÉTSZINTŰ ÉRETTSÉGI BEVEZETÉSE

Az alábbiakban a kétszintű érettségi bevezetését vizsgálom meg. Előbb a „történetet” mutatom be, majd több aspektusból elemzem a közpolitika-formálás, formálódás ezen esetét. Így különösen a szerepelők (stakeholderek) és a ciklus-folyamat oldaláról elemzem az esetet.

7.1 Bevezetés

Az Európai Unióhoz való csatlakozás reménysége a közoktatásban a középiskolai kimenet és a főiskolai bemenet kérdését, az érettségi-felvételi reformját állította középpontba. E tény az 1992 (ekkor indul az Országos Közoktatási Intézet (OKI) Értékelési és Érettségi Vizsgaközpontjának 1992–1996-ig tartó holland–magyar projektje) és 2005 (ekkor szerveznek először érettségi vizsgát hazánkban az érettségi reform szellemében, a hatályossá váló 100/1997. Kormányrendelet előírásai szerint) közötti oktatáspolitikai lépéseit alapvetően meghatározta. A közoktatás, ezen belül az általános képzés idejének meghosszabbítása, a szakképzés szintjének magasabb szintre emelése, a felsőszintű képzésben résztvevők arányának növelése voltak azok a sarokpontok, amelyek az oktatási rendszeren belül az uniós csatlakozás feltételeként megfogalmazódtak, s amelyek alapján a rendszerváltás utáni magyar oktatási rendszer kialakult s működik ma is (Moussis [2002] pp.193-196). (A szerző eredeti elgondolásai a 19-es függelékben olvasható.) A rendszerváltás utáni új helyzetben számos problémát kellett megoldani. Ilyen például a szakképzési rendszerben a gyakorlóhelyek tömeges megszűnése, vagy az állami iskolák mellett helyet követelő magán és egyházi oktatás iránti igények megjelenése stb.⁷¹ A kilencvenes évek Magyarországon minden korábbi időszaknál gyorsabban és nagyobb mértékben nőtt meg az egy korosztályon belül érettségi vizsgával rendelkezők aránya.⁷² Ahhoz, hogy az elméleti háttér bemutatása

71., „Is it fair that children from wealthy families should be able to buy their way into better private schools? Is it fair that their families should have to pay taxes to support public schools their children do not attend?” [Vajon tisztességes-e ha a gazdag családok gyermekei lehetőséget kapnak, hogy színvonalasabb magániskolákban járjanak? Igazságos-e, hogy azok, akik nem használják az állami iskolákat adóikon keresztül mégis fizessenek a fenntartásukért?] (Heclo [1990] pp.16-17) – ezek a kérdések relevánssá – olykor sokkolóan aktuálissá – válnak a volt szocialista országok társadalmi átmenete során, oktatási rendszereik működtetése kapcsán, az oktatásra fordítható források elosztása és a társadalmi hátrányok csökkentésének relációjában.

72 Kozma Tamás (2004) A felnőttképzési potenciál helyzete és várható változásai Magyarországon. Az idézett szöveg a KSH 2003. évi népszámlálási adatain alapszik. „A 18 éves és annál idősebb lakosság

sikeres legyen, elengedhetetlenül szükséges, hogy meghatározzuk azt a keretrendszert, aminek segítségével modellezhetjük a végrement folyamatot és a mögötte álló közpolitikai mechanizmust.

7.2 Az ügy bemutatása (The Issue)

7.2.1 A kétszintű érettségi – az „ügy” – kérdésének bemutatása, felmerülése

A nyolcvanas évek vége felé újabb átfogó, ezúttal szakértői (nem politikai) javaslatok születtek a közoktatás vizsgarendszerének reformjáról. Ebben az érettségi vizsga kérdése általánosabban, a rendszerszintű szabályozás egyik elemeként jelent meg. A szakértők ugyanis azt a javaslatot fogalmazták meg, hogy az egész magyar oktatási rendszerben erősödjön meg a kimeneti, vagyis az eredmény által történő szabályozás, azaz alakuljon ki az eredmények mérésének (a vizsgáknak) egy új rendszere. Szerintük a jó vizsgarendszer választ ad az érettséggel kapcsolatban vitatott problémák nagy részére is: megteremti az érettségi vizsga nyilvánosságát, eltörli a felvételi-érettségi párhuzamosságát, csökkenti a nappali és felnőttoktatás különbségét és – nem utolsósorban – a tanterv szerepét. Ezzel párhuzamosan, újra előtérbe került a középiskola második évfolyamának végén, azaz a tanulók 16. életévére bevezetendő vizsga kérdése, amely így az érettségi vizsgával együtt egyfajta vizsgarendszert (*kétlépcsős vizsgarendszert*) alkotna. Ebben a rendszerben az érettségit magát a következőképpen képzeltek el: kevés tantárgyból álló, a tudás szűk körét vizsgáló standardizált, magas követelményekkel működő külső vizsga lett volna, mely jogosítványként szolgált volna a felsőoktatásba való belépésre és bizonyos munkakörök betöltésére. 1989-ben újabb javaslatok fogalmazódtak meg a vizsgarendszerről, ennek lényege a tájékozódó-orientáló vizsgák, vizsgálatok szervezése és az érettségi korszerűsítése. (Balogh [1991])

1990-ben, a „Tanterv vagy vizsga?” címen megjelenő, a tananyag szabályozásának kétféle logikáját taglaló kötet előszava az akkori oktatáspolitikának címzett szakértői helyzetértékelés és reformérzület tétjének hevületét érzékeltetve így fogalmazott: „Lesz-e Magyarországon vizsgarendszer, lesz-e 'kimenet-szabályozás'?” (A budapesti Kossuth Klubban rendezett ezzel kapcsolatos konferenciáról a 20-as függelékben olvashatnak.) Sáska Géának (Sáska [1991] pp.17–44) a kötetben közölt tanulmánya az érettségit a krónikus feszültség terepének láttatta, nevezetesen azért, mert ez az a pont, ahol a

körében a legalább érettséggel rendelkezők aránya az 1970. évi 16, majd az 1990-évi 29%-ról 11 év alatt, 2001-re 38%-ra emelkedett. Különösen magas – 51% – ez az arány a 20-24 éves korcsoportban.”

tömegoktatás a munkaerőpiacra, illetve a felsőoktatással érintkezik. (A szerző témával kapcsolatos további gondolatait a 21-es függelékben olvashatják.) A többlépcsős vizsgarendszer és a kétszintű érettségi vizsga gondolata az 1993-as közoktatási törvény elfogadásával, majd annak 1996-os módosításával lényegében törvényi előírássá vált, noha kötelező bevezetésének éve az egymást követő rendelkezések értelmében egyre későbbre és későbbre tolódott. A kilencvenes évek közepétől tehát a kétszintű érettségi vizsgakövetelmények kialakítása lett a fejlesztés tárgya, miközben a kétlépcsős vizsgarendszer kiépítésének (tehát az általános képzést a középiskolák második éve végén lezáró alapvizsga bevezetésének) a gondolata háttérbe szorult.

Közpolitikai szempontból a leginkább figyelemre méltó az a tény, hogy az 1990 és 2005 közötti időszak kormányai, minden egyéb, az oktatás irányítására vonatkozó elképzelésük ellenére, egyöntetűen napirenden tartották a kétszintű érettségi reformot.

A másik pedig, hogy a finisben, 2004 nyara és 2005 májusa között, a legfontosabb kérdésben végül olyan döntés született, ami a teljes korábbi, politikai konszenzuson alapuló döntés-előkészítést semmissé tette. Ez a döntés az egyetemek döntése, a Magyar Rektori Konferencia döntése volt, amely hosszas, a Magyar Bálint által vezetett Oktatási Minisztériummal lefolytatott egyeztető tárgyalások után kimondta, hogy az egyetemre való bejutáshoz nem elengedhetetlenül szükséges az emelt szintű érettségi letétele. Szempontunkból ennek a döntésnek a háttere, mikéntje és hatása az igazi „issue”.

7.3 A közpolitika szereplői

„Magyarországon még most is jobbra a politika elavult, múlt századi fogalma van használatban, amely a politika szféráját az állami-intézményi szintre, a kormányzat – parlament – pártok makro politikai szintjére korlátozza” (Ágh [2004] p.159).

Az érettségi reform kapcsán közpolitikai közösségről (policy community) nem beszélhetünk, ám mégis inkább formálódni látszott ezen a területen, mint más közpolitikai területeken.

A kétszintű érettségi bevezetése egy korán ébredő, nemzetközi mezőnyben megjelenni képes szakértői bázis kezdeményezésére válik üggyé – voltaképpen a szakértők súgnak a kormányzatnak. Még pontosabban: a szakértők egy része politikai szerepekre tesz szert, illet vállal, vagy pedig az adott területen szakmapolitikusként feltűnni kívánó politikus háttér-szakértőjeként szerepel. Így a szakértői tanácsadás, lobbi már a kormányzati szerep

előtt meglehetősen tisztán jelen van a kormányzati szerepre aspiráló pártok választási programjának oktatáspolitikai fejezetében.

A társadalmi átmenet során a volt szocialista országokban a történelmileg kialakult érdekszervezeti intézményesülés Ágh által bemutatott ([2004] p.149) négy változatából nyilvánvalóan az ún. állami rendszer az a kiindulópont, ahonnan szerencsés volna elmozdulni egy valódi, széles körű képviseleti demokrácia felé. Az alábbiakban bemutatom az érdekképviselések formálódó és egyre erőteljesebben működő rendszerét a közoktatási döntések vonatkozásában.

A közoktatási rendszerek irányításában a rendszerváltást követően megnőtt a társadalmi partnerek szerepe. Fokozatosan működtetni kezdték a politikai egyeztetés hagyományos parlamenti keretei mellett a társadalmi egyeztetés egyéb olyan formáit, amelyek lehetővé teszik, hogy a döntések meghozatalát az adott szakkérdésekben leginkább érintett társadalmi és szakmai csoportok közvetlenül befolyásolhassák. A közoktatás területén a szakmai és társadalmi partnerek bevonását célzó konzultatív és érdekegyeztető testületeket az 1993-as közoktatásról szóló törvényi szabályozás (továbbiakban: Kt.) hozta létre⁷³. Ezek száma és alapvető funkciója az elmúlt években nem változott, összetételükben és konkrét feladataikban azonban jelentősebb változások történtek. Fontos, új elem, a kisebbségi érdekek újszerű intézményesülése a kisebbségi önkormányzatokban, valamint - a területi tervezéssel összefüggésben - a területi érdekegyeztetés igényének a megjelenése.

Az Országos Köznevelés Tanács (OKNT) elsősorban a közoktatás tartalmi kérdéseiben (tantervi szabályozás, tankönyvek, taneszközök, vizsgarendszer, pedagógus-továbbképzés) leginkább érdekelt partnerek bevonását szolgálja. (A testületről bővebben a 22-es függelékben olvashatnak.)

A Közoktatás-politikai Tanács (KT) a művelődési és közoktatási miniszter közoktatás-politikai döntés-előkészítő, véleményező és javaslattevő testülete. A KT a közoktatás politika valamennyi kérdésével foglalkozik, kivéve a közalkalmazotti jogviszonnyal és bérezéssel kapcsolatos kérdéseket, amelyek a Költségvetési Intézmények Érdekegyeztető Tanácsa KIÉT (lásd később) kompetenciájába tartoznak. (A KT felépítése a 23-as függelékben található.)

A közoktatás területét is érintő fontos érdekegyeztető funkciót tölt be a Költségvetési Intézmények Érdekegyeztető Tanácsa (KIÉT), amely a legfontosabb érdekegyeztetési

⁷³ A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény

fórumon, az Érdekegyeztető Tanácson belül működik, kifejezetten a költségvetési szektor kérdéseivel foglalkozva.⁷⁴ A társadalmi partnerekkel való egyeztetés jelentősége különösen nagy a szakképzés területén.

Az Érdekegyeztető Tanács (ÉT) megalakulása után fél évvel, 1991 februárjában létrehozott Országos Képzési Tanács (OKT) tripartit elven szervezett testület. (Az OKT működéséről bővebben a 24-es függelékben olvashatnak.)

Az említett törvénymódosítás az OKT jogosítványainak megvonásával párhuzamosan létrehozott egy új testületet, az Országos Szakképzési Tanácsot (OSzT). A szakképzésben működnek megyei szintű érdekegyeztető fórumok is. Az ún. Megyei Munkaügyi Tanácsokat (MMT) a foglalkoztatásról szóló 1991. évi IV. törvény hozta létre. (A tanácsok hátterével a 25-ös függelék foglalkozik bővebben.)

Fontos hangsúlyozni, hogy a társadalmi partnerekkel való egyeztetés nemcsak országos szinten zajlik, hanem helyi, regionális és intézményi szinten is. Az önkormányzatok szintjén az érdekegyeztetés változatos formái alakultak ki. Egy 1995-ös önkormányzati adatfelvétel szerint 399 vizsgált önkormányzat közül 113-ban működött valamilyen helyi közoktatási érdekegyeztetési fórum, ezek közül 80 városokban.⁷⁵ Ugyancsak új formák kialakulása zajlott megyei szinten, ahol a megyei oktatástervezés elindítása tette ezt szükségessé. Ennek az az érdekessége, hogy nemcsak a különböző társadalmi, szakmai és intézményi szférákat képviselő partnerek, hanem a települési vagy regionális közösségek között is egyeztetést kíván, azaz magával hozza a területi közoktatási érdekegyeztetés megjelenését. Ezen a szinten az érdekegyeztetésbe - a megyei közalapítványok ellenőrzésébe - be kell vonni a gazdasági érdekszervezeteket is.

A közoktatási törvény 1996-os módosítása jelentős mértékben érintette az intézményhasználók és a társadalmi partnerek jogait. A legnagyobb változás a tanulói jogokban történt, amelyek a törvénymódosítással a korábbiaknál jóval szélesebb körűek lettek. Jelentős mértékben megváltozott az intézményi szintű egyeztetés legfontosabb fórumának, az iskolaszéknek az összetétele és felelőssége is. A fenntartó képviselőinek száma a korábbi egyharmadról egy főre csökkent, és helyüket a tanulók képviselői foglalták el. Ezzel az iskolaszék még inkább az intézményen *belüli* egyeztető fórummá

⁷⁴ Itt a kormányzati, a munkaadói, a szakszervezeti és a kamarai oldal egyeztetési a közalkalmazotti jogviszonnyal és a bérekkel kapcsolatos érdekeit. 1995 őszén megalakult az ágazati érdekegyeztetési fóruma, a *Közoktatási Érdekegyeztető Tanács* (KÖÉT) is, amelyben a munkáltatói oldalon ott vannak már az önkormányzatok is.

⁷⁵ Önkormányzati adatfelvétel, OKI-Szocio-Reflex Kft., 1995.

alakult. Megszűnt az iskolaszék felállításának korábban kötelező jellege. Ugyanakkor az iskolaszék jogköre jelentősen kibővült azáltal, hogy véleményét a pedagógiai program elfogadásával kapcsolatban kötelezően ki kell kérni.

A közoktatás területén is növekvő jelentőségük van a különböző civil és szakmai szerveződéseknek. Ezeknek a Gabriel Almond (Ágh [2004] p.148) leírásában *anomikusnak, nem szervezett érdekcsoportnak, intézményi érdekcsoportnak* és *szervezett érdekcsoportnak* nevezett érdekcsoportoknak a legkülönbözőbb típusai működnek, a szaktárgyi egyesületektől, az egy-egy közoktatási problématerületre (pl. hátrányos helyzet, tanszabadság, tehetségesek oktatása stb.) vagy meghatározott iskolatípusokra (gimnázium, óvoda, speciális oktatás stb.) szerveződött egyesületektől a kamarai jellegű szervezetekig. Számukat jelzi, hogy 1997-ben az MKM-től, amely e szervezeteket rendszeresen támogatja, 83 szervezet igényelt támogatást. Egy, a közoktatási érdekegyeztetés problémáival foglalkozó kutatásban 167 olyan civil és szakmai szervezetet sikerült azonosítani, amelyek a közoktatással (is) foglalkoznak.

Az érettségi reform kapcsán a fentebb sorolt érdekcsoportok mindannyian érintettek voltak, és vagy saját belső körükben (iskolák nevelőtestületei, pedagógusfórumok), vagy az érettségit adó középiskolákat fenntartó települések képviselőtestületeiben, oktatási irodáiban foglalkoztak a kérdéssel. A döntéshozó kormányzat folyamatos érdemi párbeszédet vagy egyeztetést csak azokkal a szervezetekkel folytatott, amelyekkel az egyeztetést számára jogszabály előírta, s amelyeknek egyetértési joga volt: ez az **OKNT** (ezen belül az **Országos Érettségi Vizsgabizottság**), és a Közoktatás-politikai Tanács.

Hiányzott azonban a mezoszint azon ereje, amely a terepen működő nagyszámú szervezet megszólalásait kanalizálni tudta volna, s képviselni egyúttal a nagypolitika felé. Az érdekegyeztetésben kötelezően számba veendő érdekegyeztető szervek ugyanis alapvetően nem az alul, széles körben tapasztalható érdeklődést közvetítették felfelé. És, felülről jövő információkkal, szaktudás-bővítéssel nem táplálták, irányították a lehetséges konszenzusok útjaira az alul levő, csekély vagy nulla érdekérvényesítéssel bíró szervezeteket. A közoktatás érdekegyeztetési arculatának sokszínűsége sajnos keveset jelent: a részvételi demokrácia az érintettek érdeklődése ellenére befagyott: a valódi érdekegyeztetési szervezetek teljesen elszigetelték magukat a civil társadalom aktivitásától.

A közoktatási érdekegyeztetés palettájának korábbi oldalakon történt bemutatása elengedhetetlen volt, hiszen a szakmai körökben, a hivatalokban, a nyilvánosság előtt, az iskolákban a közoktatás szereplői szólaltak meg, vagy pontosabban: vitték a prímet,

tematizálták az oktatásról szóló csevejt. Az alvó vulkán azonban, amelynek kitörése elsöpörte a közoktatási berkekbe szorult vita szempontjait, érveit, sőt eredményeit, és valódi „ügyet” csinált az érettségi reformból: az a felsőoktatás, a maga teljes vertikumával, befolyásos személyes és politikai kapcsolatrendszerével, de legfőképpen financiális érdekeivel.

Mint fentebb láttuk, az *Országos Érettségi Vizsgabizottság* tagjainak a felét az OKNT, másik felét a Felsőoktatási és Tudományos Tanács delegálta. Tudomásom szerint azonban a legfontosabb szereplő egészen 2005-ig nem igazán exponálta magát: ez pedig az egyetemek vezetőinek intézménye, a Magyar Rektori Konferencia. Az Országos Érettségi Vizsgabizottság foglalkozott a vizsga tartalmának, a két tudásszint (közép és emelt) elkülönítésének fontosságával és tartalmi megformálásával, azzal is, hogy a társadalom egésze tekintetében a közoktatás expanziója miképpen hat a felsőoktatásra, a munkaerőpiacra, a foglalkoztatásra, a szakképzésre: de azzal nem foglalkozott, hogy megnyerje ügyének a felsőoktatást magát, az egyetemeket magukat.

A közpolitika elemzésének első lépése a szereplők meghatározása, akik érintettek a politikai döntés meghozásában. Rhodes ([1997] pp.7-13) megközelítését alkalmazva a szereplők belső viszonyaira, és élve a fent ismertetett szereplők jellemzőivel, úgy gondolom, hogy a szereplők tehát esetünkben nem voltak még képesek arra, hogy egy valóságos közpolitikai közösséget alkossanak. A Rhodes definíciója szerint a közpolitika közösség ismérvek: a stabilitás, a szereplők szabályozott működése, erős vertikális függés és korlátozott horizontális érdekérvényesítés, artikulálása látszólag fennállt, de valójában egy félig állami rendszer és egy félig korporatista rendszer jellemzi az 1995 és 2005 közötti időszakot. Ez a látszólagosság jellemezte mindvégig a történéseket: látszólag folytak az egyeztetések, a szakma és a nyilvánosság tájékoztatása és bevonása látszólag körültekintően és flottul ment, a valódi erővonalak azonban a mélyben húzódtak, és erejük, döntésük csak az utolsó utáni pillanatban eszkalálódott. Hogy mit jelent ez? Pusztán annyit, hogy kétszintűvé tették a hagyományos magyar érettségit, létrehozva az emelt szintű tantárgyi vizsgarendszert. Tették ezt azért, hogy a vizsga eredményes letétele kiváltsa a felvételit, azaz, már az érettségi vizsga szelektáljon, s ne kelljen a felsőoktatásba belépőknek külön egyetemi belépő vizsgákat is tenni. A felsőoktatás

viszont úgy döntött, hogy neki elegendő a középszintű érettségi vizsga is, nem kéri a bejutáshoz a diáktól az emelt szintű vizsga meglétét.⁷⁶

7.3.1 Az ügy nemzeti sajátosságának bemutatása (Policy Style)

A szereplők többféle javaslatot fogalmaznak meg, többféleképpen állnak a dologhoz. A magyar érettségi-sztori alapján a hazai oktatási közpolitika a Richardson-féle [1982] skálán sem a konszenzuserősítő, sem az oktrojáló formába nem illeszthető egyértelműen. Formálisan ugyanis konszenzuserősítő, mivel azonban a széleskörűen létrejött érdekcsoportok megszólítása a kormányzat részéről inkább formalitás – *látszatszerű döntés-előkészítés* – mint valódi párbeszéd, s mivel a döntések végül is a korábban látványosan begyűjtött társadalmi érdekegyeztetésből származó véleményektől függetlenül, a kormány-közei szakértők javaslatai és az éppen rendelkezésre álló költségvetési források alapján történik, nem beszélhetünk valódi, tárgyalásos konszenzusról.

A döntés ugyanakkor racionálisan abszolút alátámasztott: ha megnézzük a kétszintű érettségi bevezetését megelőző időszak pedagógiai szaksajtóját, akkor azt tapasztaljuk, hogy a helyi lapoktól az országos periodikákig (Új pedagógiai Szemle, Iskolakultúra, Educatio, Köznevelés), lerágott csonttá vált a téma. De miközben se szeri, se száma nem volt a kompetencia-központú középszintű érettségi követelményeit megalapozó új szellemiségű pedagógiai módszerekre és attitűdre felkészítő konferenciáknak, fórumoknak, továbbképzéseknek, addig 2005-ben, a bevezetés évében, majd a vizsgát követően feltűnően nagyszámú negatív jelzés érkezett a pedagógusoktól, amelyben arra panaszkodtak, hogy előkészítetlen volt a kétszintű érettségi bevezetése.⁷⁷

Pozitívnak tekintem azonban, hogy kormányzati ciklusokon átívelően kitartottak az érettségi vizsga reformjának szükségessége mellett. Mint már említettem, oktatási

⁷⁶ Az érettségi reform bevezetését a felsőoktatás jelentős és folyamatos átalakulása is késleltetette. A kilencvenes években kormányzati koncepcióvá lett a felsőoktatásban tanulók arányának jelentős növekedése. Jóllehet a közoktatás és a felsőoktatás között már 1995-ben elkezdődtek a tárgyalások és mindvégig tartottak is (2005-ig számítva az issue idejét) a felsőoktatás nem legitimálta a felvételi vizsga helyett az érettségi vizsgát. Eközben viszont egyre több felsőoktatási intézmény már felvételi vizsga nélkül is fogadta a hallgatókat. Ezekben az intézményekben – a tömegessé vált oktatásból leszűrt tapasztalatok alapján – a nyilvánosságra került érettségi követelmények emelt szintjét általában túlzónak tartották. Arról azonban, hogy voltaképpen és általában mit vár a felsőoktatás, milyen tudásszerkezetet, milyen kompetenciákat tekint a továbbtanulásra való alkalmasság összetevőjének, csak közvetett információk álltak rendelkezésre. Lásd pl. Bazsa György (1996): Az érettségi és a felsőoktatás. Új Pedagógiai Szemle. 9.

⁷⁷ Ebben az időszakban az Országos Közoktatási Érettségi és Vizsgaközpont (OKÉV, a későbbiekben jogutódja: Oktatási Hivatal) alkalmazottjaként magam is táblázatokat és kimutatásokat készítettem a beérkező panaszokról.

szakértőink már a rendszerváltáskor jelentékeny szakmai munícióval rendelkeztek, és pillanatok alatt képesek voltak az OECD mutatók ismeretében kijelölni közoktatási rendszerünk fejlesztésének azon fő irányait, amelyek a fejlett nyugat-európai országok közoktatási rendszereinek intézményeit, irányítási eszközrendszerét jellemezték. Azonnal észlelték, hogy a hazánkban zajló társadalmi átmenet hasonló képzettségi műveltségképre vonatkozó és foglalkoztatáspolitikai, szociálpolitikai nehézségeket fog okozni a magyar társadalomban is, mint amilyeneket a nyugati társadalmak már átéltek, s amelyek miatt érdemes követnünk azokat a válaszokat, amelyeket ők adtak. Természetesen, sok várható nehézség észlelhető, megíósolható előre, de még több érkezik menetközben. Sok esetben éppen az volt a baj, hogy szakértőink a magyar kormányzati viszonyokkal és lehetőségekkel nem számoltak, amikor az oktatási rendszer átalakításában nyugati siker-mintákat modellként követve, szinte „beelőzték” a társadalmi átmenet során létrejövő, sajátosan magyar, illetve, a konkrét nemzetközi kontextusban születő problémákat. Furcsa módon, sokkal inkább hiányzott mindvégig a reaktivitás, az átmenetben most készülő magyar társadalom valóságos helyzetének észlelése és az azokra adott válaszok, semmint a proaktivitás, a problémák elébe menő magatartás. Nálunk okosan terveztek, elég határozottan és racionálisan elindították a végrehajtáshoz szükséges folyamatokat – jogszabályok és intézményi háttér létrehozása-, ezeket működtették is, azonban a működés visszaellenőrzése, és annak konstatálása, hogy a valóban fontos, és netán menetközben lényegivé vált problémákra adunk-e válaszokat, rendre elmaradt, de elmaradt az is, hogy a létrehozottat valóban visszamérjék és módosítsák, ahol szükséges. Ehelyett pánik-szerű reformok jellemzik oktatási rendszerünk irányítását: számos jó dolgot elindítunk, de amikor ezek akadozva működnek, illetve, más, előre nem látott feladatok jelennek meg, akkor ahelyett, hogy a már működő intézményrendszer hibáit javítanánk, s az új feladatokat a fennálló rendszerbe integrálnánk, éles fordulattal, hirtelen döntésekkel indítunk el újabb, gyakran gyökeresen más reformokat.

Felismertük, hogy az érettségi expanziója szükségessé teszi az érettségi funkciójának egyértelmű szétválasztását: a bizonyítvány adását, amellyel el lehet helyezkedni a munkaerőpiacon (középszint) és a szelekciót a továbbtanulásra (a felvételi kiváltását). Ezt a felismerést már akkor megtették szakértőink, amikor a középfok expanziója még csak épp megkezdődött. Igen gyorsan cselekedtek, s elérték, hogy 1994-től minden oktatási kormányzat kiemelten kezelte ezt a kérdést. Így már 1997-ben megszületett az érettségi

vizsgaszabályzat a kétszintű érettségiről,⁷⁸ majd folyt a szakmai felkészülés-felkészítés. Amikor azonban módosult a felsőoktatási törvény az ún. Bolognai képzésre történő áttérés miatt, valamint 2004-ben csatlakoztunk az Európai Unióhoz, mindkét történés más megvilágításba helyezte az érettségi kétszintűségének kérdését. Ezzel azonban már senki nem volt hajlandó foglalkozni, mint ahogyan annak a várható következményeivel sem, hogy a Magyar Rektori Konferencia elutasította a kötelező emelt szintű érettségi feltételül szabását a felsőoktatásba történő bejutás feltételeként.

7.4 Az ügy közpolitikai integráltsága (Policy Integration)

„Közép-Európában a demokratikus átmenet folyamatában – s így Magyarországon is – a szervezett érdekcsoportok mindmáig nem teljes mértékben elfogadott szereplői a döntéshozói folyamatoknak” (Ágh [2004] p.161). Ez az érintett állami berendezkedés és kormányzati működés egészét jellemző, igen sűrű jelentéstartalmú mondat arra is vonatkozik, hogy valójában kérdéses, hogy artikulálódtak-e egyáltalán az oktatáspolitikai ezen fajsúlyos lépéseinek hatásai a többi ágazati irányításban? Egy rövid beszélgetés erejéig megkérdeztem Setényi János oktatáskutató szakértőt, aki kezdetektől, hol jobban bevonva, hol mellőzöttebben, de folyamatos rálátással bírt az érettségi reform folyamataira, hogy tudomása szerint, a bevezetést megelőzték-e foglalkoztatáspolitikai, szociálpolitikai hatástanulmányok. Válasza határozott „nem” volt. Bizonyos csekély reaktív szakmai visszhang megfigyelhető, kizárólag a szakértő részéről. Ez annyit jelent, hogy szakértői illetve tudományos munkákban a szakképzés, az élethosszig tartó tanulás, a mobilitás és a munkaerő-piaci viszonyok együttesének vizsgálatára vonatkozóan; találhatunk utalást a kétszintű érettségi bevezetésének hatásaira. Az ügy közpolitikai integráltságának kérdése azonban a politikacsinálók fejében még nem tudatosult: azaz, egyik oktatáspolitikai kormányzat sem jutott még el addig, hogy a társadalom egésze és a politikák komplexitása és összefüggései szempontjából vizsgálja az adott helyzetet, s ezen vizsgálatok, összehasonlító elemzések, hatástanulmányok stb. figyelembe vételével készítsen a középfokú oktatást lezáró rendkívül hangsúlyos közoktatási kimeneti pont tekintetében rövid-, közép- vagy hosszú távú cselekvési terveket.

A középfok lezárása és a felsőfok nyitása közti kulcsponként az emelt szintű érettségi szerepe, szükségessége a Magyar Rektori Konferencia 2005-ös döntése óta kérdéses. Az

⁷⁸ Az érettségi vizsga vizsgaszabályzatának kiadásáról szóló 100/1997. (VI. 13.) Korm. rendelet

erről folyó szakmai viták azonban megrekednek a felsőoktatás autonómiájának, finansziális nehézségeinek, a bolognai rendszer és a felsőoktatási törvény fenntartásának, módosításainak kérdéseinél. Veres Pál szóbeli véleménye szerint az MRK „elutasítása” az emelt szintű érettségivel kapcsolatban egzisztenciális (a hallgatók elvesztésétől való) félelemből fakadt elsősorban. Ma is kérdés, hogy van-e a kétszintű érettséginek alternatívája a felvétellel kapcsolatban.

Sem politikai érettség, sem kormányzási szaktudás nem mutatkozik egyelőre arra nézve, hogy szociális paktumokra kész döntéshozatali mechanizmusok jönnének létre, lehetővé téve az alulról felfelé irányuló erővonalak létrejöttét, s ezen feltételt követően, a közpolitikák komplex, egymással összefüggő rendszerének átlátását, s végül a közpolitikák integráltságát egy többszintű döntéshozatali rendszerben történő koordinálását a „new governance” (Ágh [2004] p.158) jegyében.

7.5 A közpolitika modellezése

Az érettségi reform, mint közpolitikai ügy vizsgálatakor, felmerül a kérdés, hogy milyen modellt is alkalmazzunk? Érdeemes-e egyáltalán akármelyik elképzelés mellett elköteleznünk magunkat? Sokféle megközelítés jöhet számba, a klasszikusok - szinoptikus modell (Simon [1983]) és inkrementális modell (Lindblom [1979]) – mellett szóba jöhet a Hogwood és Gunn ([1998] pp.4-11) által felvázolt „vegyes modell”, vagy Peter Hall „policy paradigm change” (Howlett and Ramesh [1995] p.187) modellje. Mindazonáltal úgy gondolom, hogy érdemes egy saját megközelítést alkalmazni, amely jobban figyelembe veszi a tárgyalt ügy karakterét, a nemzeti sajátosságokat, és így pontosabb választ ad a fentebb vázolt kérdésekre.

Abban minden modell egyetért, hogy először meg kell határozni azt a felmerülő problémát, amivel foglalkozni kívánunk. Ezt hívhatjuk Initiation-nak, a magyarban is egyre inkább meghonosodó Agenda setting-nek, Issue search-nek. Ezután következik magának a közpolitikának a megfogalmazása, ami együtt jár az előrejelzések elkészítésével, a célok és prioritások megfogalmazásával, a különböző lehetőségek elemzésével. Ezt én Howlett és Ramesh ([1995] pp.190-191) alapján Formulation-nak a közpolitika megformálásának nevezem. Ezután következik a döntés meghozatala, és a közpolitika végrehajtása (Implementation), majd végül az értékelés, a közpolitika fenntartása, illetve változtatása vagy megszüntetése.

A dolgozatíró – miközben az érintett időszakban az érettségi-felvételi vizsgák megszervezésével foglalkozó OKÉV munkatársa volt –, ebben az értelemben vett közpolitikai modellezést nem tapasztalt. Számos elméleti kutatás, elemzés járta körbe a kérdést⁷⁹ – tehát, hogy szükséges-e a kétszintű érettségi. A vizsgakövetelmények fejlesztése folyamatosan zajlott, és a két vizsgaszintre vonatkozó output, azaz a részletes érettségi vizsgakövetelmények a 40/2002-es miniszteri rendeletben napvilágot is láttak. A jogi szabályozás pedig, egészen döbbenetes koraisággal, már 1997-ben készen volt!⁸⁰ Mi sem mutatja jobban a jogias szemléletet, mint ez a tény.

Nem volt azonban a megvalósításnak forгатókönyve, amit a kormányváltásokkor tovább adtak volna, garantálva így azt, hogy a megvalósítási folyamatban a pénzügyi, intézményi és humán-erőforrás kapacitások kiépüljenek. Az érettségi-felvételi reform tehát a klasszikus közpolitikai ciklust töredékesen, egyes szakaszokat kihagyva futotta be. Horváth Zsuzsa, az OKI érettségi fejlesztésért felelős egyik munkatársa így értékeli az eseményeket⁸¹: „Az érettségi vizsga reformjának jogalkotási és fejlesztési története egyaránt több állomással, fordulattal jellemezhető. E meglehetősen kuszává váló folyamatot – és mindezen közben a valóságosan évről évre lebonyolított vizsgák lényegi változatlanóságát, azaz a *tényleges reform* bevezetésének elhúzódnását – több tényezővel magyarázhatjuk. Bár az új érettségi kereteit illetően a lényegi döntések az évtized közepe táján megszülettek, a teljes rendszer részletes kidolgozása és működtetése sok szereplő (iskolavezetés, tanárok, diákok, szülők, fenntartók, továbbképzési szolgáltatók, tankönyvpiac) összehangolt együttműködését igényelné. E hosszabb és aprólékosabb felkészüléshez azonban nem jött létre megfelelő kontinuitás a rendszerváltást követő években az egymást váltó különböző kormányzati politikák között. Másrészt, a különböző kormányzati ciklusok nem is mindig egymásra épülő elképzelései és döntései, valamint az oktatás tömegesedésének jórészt spontán lezajló változásai között valamiféle „időzavar” is érezhető volt: miközben például széles körű szakmai viták folytak az érettségi felvételi vizsgát kiváltó jellegének megerősítéséről, a felsőfokú intézmények egy részében lényegileg megszűnt a felvételi vizsga. A vizsga funkciói mellett a vizsga tartalmát, azaz

⁷⁹ Ezek a tanulmányok az Oktatókutatási és Fejlesztési Intézet (akkor: OKI, ma: OFI) archivált honlapján olvashatóak, továbbá az *Educatio*, az *Új Pedagógiai Szemle* és az *Iskolakultúra* lapjain is számos írás fellelhető.

⁸⁰ 100/1997. (VI. 13.) Korm. rendelet az érettségi vizsga vizsgaszabályzatának kiadásáról

⁸¹ Horváth Zsuzsa: Az érettségi és az érettségizők, online tanulmány, OFI honlap, azonosítója: wadmin 2009. június 19. [Letöltve: <http://www.ofi.hu/tudastar/mindenki-kozepiskolaja/erettsegi-erettsegizok>] [Letöltve: 2014. augusztus 14.]

a vizsgakövetelmények kérdését illetően is lényegi változások következtek be az évtized során. Hogy mi az a „releváns tudás”, amivel az érettségizett fiataloknak rendelkezniük kell, arról másként gondolkodott a szakma az évtized elején, mint a végén.”

Az „Agenda setting” és a „Formulation” bizonytalan, akadozó lépései a következő elemekből álltak:

1992 - Országos Köznevelési Intézet (OKI) Értékelési és Érettségi Vizsgaközpontjának 1992–1996-ig tartó holland–magyar projektje, amely nekilát a középfokú oktatás expanziója kapcsán az érettségi-felvételi vizsga kétszintűvé választásáról gondolkodni. A középszint legyen a köznevelési iskolai út szummatív sztemtermésmérése, vagyis output-mérés, az emelt szint pedig váltsa ki a felsőfokú belépővizsgát és legyen a felsőfok input mérése.

1997 - az érettségi vizsga vizsgaszabályzatáról szóló 100/1997. (VI. 13.) Korm. rendelet kiadása

1999 - Az 1999-ben létrehozott Országos Köznevelési Értékelési és Vizsgaközpontot (OKÉV) egyik fő feladata az érettségi szervezése és ellenőrzése.⁸²

2000. A szakértők indítványozására az oktatási miniszter a mindenkori Tanév rendje miniszteri rendeletben elrendelte a két meghatározó érettségi tárgy értékelési gyakorlatára, a szaktanári értékelés objektivitására, transzparenciájára, összehasonlíthatóságára és validitására vonatkozó alábbi vizsgálatokat.

A matematika oktatás eredményességének országos szakmai vizsgálata (**2001**).

Minden gimnáziumban érettségiző tanuló matematika írásbeli érettségi vizsgadolgozatát (32.000 „iskolai” és 17.000 közös érettségi-felvételi dolgozatát) felülvizsgálták, újravizsgálták és egy részletes szempontsor alapján elemezték központonlag az erre a feladatra felkészített szaktanárok. A szakmai felülvizsgálatról országos jelentés készült, amelyet az érintett intézmények megkaptak

A magyar nyelvi oktatás eredményességének országos szakmai vizsgálata (**2002**)

A vizsgálatnak az elsődleges célja az volt, hogy az érettségi dolgozatok újravizsgálásának segítségével elemezze, mennyire egységes szemlélettel javítanak, értékelnek az ország különböző középiskolaiban tanító tanárok. A vizsgálatot követően képet alkothattunk a középiskolai tanárok javítási, értékelési kultúrájáról, valamint arról, mennyire megbízhatóak és objektívek azok az érdemjegyek, amelyeket a magyar nyelv és irodalom tanítását sokféle módon megközelítő pedagógusok adnak a központonlag meghatározott feladatokra. A felülvizsgált és elemzett magyar nyelv és irodalom érettségi dolgozatok száma 68.292 darab volt. Az újravizsgálást mérőbiztosok, a feladatra felkészített középiskolai tanárok végezték el. Az érintett intézmények országos és iskolai jelentést kaptak.

2002. Az érettségi vizsga részletes követelményeiről szóló 40/2002. (V. 24.) OM rendelet

2003-2004. Próbaérettségi (A programról részletesebben a 26-os függelékben olvashatnak.)

⁸² A kétszintű érettségi vizsgák előkészítése több éve folyamatos feladatot jelent az OKÉV számára. A sikeres lebonyolítás érdekében a szervezési és a logisztikai feladatok előkészítése mellett a legfontosabb a jogszabályi háttér pontosítása és alapos kidolgozása volt. Ezért az OKÉV részletes javaslatot tett az érettségi vizsga vizsgaszabályzatáról szóló 100/1997. (VI. 13.) Korm. rendelet módosítására, melynek elfogadása után 2004 nyarán meg is jelent a módosított kormányrendelet. Sor került az egyes vizsgatárgyak részletes érettségi vizsgakövetelményeinek felülvizsgálatára, pontosítására is.

7.5.1 Implementation

2005 – az első kétszintű érettségi vizsga lebonyolítása. Ezt nem előzte meg a vizsgák szervezésével megbízott OKÉV Regionális Irodáinak infrastrukturális és humánerőforrás felmérése, fejlesztése. A 2005-ös első vizsga, ugrás volt a mélyvízbe, anélkül, hogy az ugró tudta volna, hogy mit kell tennie, amikor a vízbe ér. A dolgozatíró ekkor a Közép-magyarországi Regionális Igazgatóság érettségi referense volt. Senki nem ellenőrizte, hogy az akkor 12 fővel és értelem szerűen, 12 számítógéppel rendelkező iroda nem elégséges feltételrendszere egy biztonságosan lebonyolított vizsgának. Elfelejtették elrendelni a munkatársak túlmunka-végzését, ahogyan azt megnövekedett feladatellátás esetén az adott vezetőnek meg kell tennie ahhoz, hogy később a teljesített túlórákat el lehessen számolni. Az emelt szintű vizsgaközpontokra háruló jogszabályi feladatok konkrét végrehajtását, a feladatok operacionalizálását egyik napról a másikra találták ki. Voltaképpen az Iroda igazgatójának a munkatársakat motiváló erejétől, valamint a munkatársak motiválhatóságától, teherbírásától és azonnali problémamegoldó készségétől függött, hogy az első kétszintű érettségi vizsga nem fulladt kudarcba, s a vezetők – köztük is legelsősorban az oktatási miniszter – nem bukott bele az érettségi reform debütálásába.

7.5.2 Evaluation

Egy normális közpolitikai ciklus nem zárulhat le értékelés nélkül. Hiszen nyilvánvaló, hogy egy először „lejátszott darabon” bőven van mit csiszolni, hogy a folyamat gördülékenységet, hatékonyságát csak az értékelés során levont tanulságok után, második vagy sokadik alkalommal lehetséges csak optimalizálni. De a valóság mindig változik, így végső optimális implementáció nem is létezhet. Sokkal inkább, a sok alapos evalvációt követően megerősödött készség és rugalmasság, előrelátás és problémamegoldó eszköztár hozható létre.

Valódi, az egész implementációs folyamatot értékelő evalváció a kétszintű érettségi bevezetését nem követte. Nem tudjuk, hogy miképpen kívántak meggyőződni a döntéshozók arról, hogy a kétszintű érettségi beváltotta-e a hozzá fűzött reményeket.

1. Középszinten országos szakmai és felhasználói (tanulók, felkészítő tanárok, szülők) elégedettségre tett-e szert az objektivitása, transzparenciája, validitása, reliabilitása terén – vagyis jól működő output-e.
2. Emelt szinten sikeresen szelektálta-e a felsőfokú tanulmányokra alkalmas diákok tudását, képességeit, érettségét – vagyis jól működő input-e.

3. A közoktatás és a szakképzés, munkaerőpiac viszonylatában előre lépést jelentett-e.
4. Mint a kötelező iskolai út lezárását jelentő mérés-értékelés, mit mutat az oktatási rendszer társadalmi hasznossága szempontjából? Mint output-mérés, hogyan hat vissza a közoktatási iskolai útra: a vizsga követelményrendszere fejleszti-e azokat a kulcskompetenciákat, amelyek az élethosszig tartó tanulásra készítik fel? A vizsga követelményrendszere ösztönzőleg hat-e a pedagógiai-módszertani felkészítésre, hogy az iskola társadalmi hátrányokat lefaragni képes erejét növelje?

Rész-evalváció természetesen történt. Az OKI felülvizsgálta a mérőeszközöket: a feladatlapokat, valamint a vizsgáztató tanárok szóbeli-írásbeli vizsgáztatásra való felkészültségét. A pedagógus-továbbképzés nagyszámú kurzusa a kétszintű érettségire való felkészítés és a vizsgáztatás köré szerveződött.

Az OKÉV (később OH) fejlesztette az érettségi szoftvert és a vizsgaszervezés adminisztrációját.

A felsőoktatás pedig csendben kivárt. Egyes osztatlan képzéseken és a nyelvszakokon kívül sehová nem érte meg emelt szintű vizsgával jelentkezni: be lehetett jutni a középszintű jeles, esetleg jó szintű vizsgaeredményekkel is a felsőoktatási helyek jelentős részébe.

Összegzés

A közoktatás második szakasza és az érettségi vizsga című, Csapó Benő által jegyzett tanulmány ([2008] pp.71-93) megállapítja, hogy az 1980-as évek közepén vált világossá, hogy a 19. században kialakított érettségi rendszer elavult. Mintegy tíz évvel később kezdődött meg a reform előkészítése, ami újabb évtized után vezetett eredményre: létrejött a kétszintű érettségi rendszer, amely egységességet teremtett, és létrehozta a külső, független vizsgát. Az új vizsgarendszer megbízhatóbb és objektívebb lett a réginél, állapítja meg a tanulmány. (Bővebb összefoglalás a tanulmányról a függelék 27-es pontja alatt található.)

Az érettségi-felvételi reform, mint közpolitikai program jelentékeny változást hozott a középiskolai tanulmányokat lezáró, és a felsőoktatásba való bejutást lehetővé tevő vizsgák nyilvános értékelése terén. Ebből következően a tanulói jogok és érdekek védelme nagy megerősítést kapott. Kérdéses azonban, hogy éppen ezen a területen, érdemes volt-e a nyilvánosság és a jogok védelmének előtérbe helyezése. Gyengült ezzel ugyanis az egyetemi kiválasztás autonómiája – a továbbiakban nem ő döntötte el, kit vesz

fel –, és tovább gyengült a tanárok presztízse – javításaik, értékeléseik széles körben megóvhatóvá váltak. A kétszintű érettségi egyik ideológiai alapja éppen az, hogy az oktatás, mint szolgáltatás jelenjen meg az állampolgárok előtt. Ma már azonban a participációs kormányzati modell és a menedzserialista-modell szolgáltató közigazgatásról szóló ideáiról másképp gondolkodunk. Látjuk – belátjuk –, hogy bizonyos esetekben hasznosak és előrevivőek. Más esetekben azonban, amikor a fő cél az állam értékközvetítő szerepének megerősítése, vagy a közigazgatási keretek tradíciókat megőrizni képes stabilitásának közvetítése, akkor nem tűnnek megfelelőnek. Ma már az is látszik, hogy mivel a felsőoktatás nem támogatta az emelt szintű érettségit, mint bementi feltételt, így azt a tanulók csekély számban választják. Nem teljesült így az alapvető cél, miszerint az érettségi vizsga kétszintűségének lényege a továbbtanulásra való szelekció és a végbizonyítvány funkciók kettéválasztása. Ugyanakkor azonban a két szint megszervezése, a tesztek elkészítése, nyomtatása, biztonságos célba juttatása, a vizsgahelyszínek és a vizsgáztatók biztosítása meglehetősen költséges. Így sem hatékonynak nem nevezhető a közpolitikai program, sem pedig hatásosnak. (A dolgozatíró a kétszintű érettségiről bővebben a 28-as függelékben ír.)

8 SZÜLŐI KÉRDŐÍVES KUTATÁS

A magyar társadalomnak a közoktatással kapcsolatos gondolkodásában sajátos változás zajlott le a kilencvenes években, amint azt az alábbi táblázat is jelzi. Minden jel arra mutat, hogy az embereket egyre kevésbé érdeklik azok a kérdések, amelyek általában a pedagógus szakmát, az oktatásügy területén dolgozókat foglalkoztatják. Amikor például azt kérdezik tőlük, vajon a közoktatáson belül mire kellene inkább több forrást fordítani, akkor a korábbinál inkább hátra sorolják a nagy szakmai fejlesztési témákat, a tantervek és tankönyvek fejlesztését, az iskolák építését és a pedagógusok életkörülményeinek a javítását. A korábbinál többen hisznek a modern technika szerepében és abban, hogy a közoktatáson belül is érdemes erre több pénzt fordítani, és előre sorolják a sajátos igényű csoportokkal, a tehetségesekkel és a hátrányos helyzetűekkel való foglalkozást, valamint a szociális juttatások biztosítását.

13. táblázat: Szülői elosztási preferenciák

Mire kellene az oktatáson belül inkább pénzt fordítani? 1990, 1997 (rangpozíció 1-től 7-ig)	1990	1997
Az iskolák modern technikával való felszerelése	3,6 (2)	2,6 (1)
A tehetségesek képzésének támogatása	4,0 (3-5)	3,5 (2)
A hátrányos helyzetű tanulók támogatása	4,6 (7)	3,6 (3)
A tanulóknak adott juttatások (ösztöndíj, étkezés, napközi)	4,5 (6)	3,9 (4)
Új tantervek, tankönyvek készítése	3,2 (1)	4,3 (5)
A pedagógusok életkörülményeinek a javítása	4,0 (3-5)	4,9 (6)
Új iskolák, osztálytermek építése	4,0 (3-5)	5,1 (7)

Forrás: Oktatásügyi közvélemény kutatás, 1990, 1997. május

Kérdőíves kutatásomban arra voltam kíváncsi, hogy milyennek látják a szülők az iskola teljesítményét. Véleményükben arra számítottam, hogy, iskolázottságuk, téma iránti érdeklődésük függvényében, többé-kevésbé tudatosan 3 fő szempont alapján fogják kialakítani a kérdésekre adott válaszaikat. Először, hogy ők maguk milyen tapasztalatokat gyűjtöttek iskolás éveikben. Szerették-e az iskolát és úgy ítélik-e meg, hogy az ott elsajátított tudás, készségek meghatározták jelenlegi életminőségüket, társadalomban

beöltött helyüket. Azután ezeket a saját-élményeket nyilván, megint csak tudatosan-kevésbé tudatosan, összevetik gyermekük iskoláztatása során szerzett tapasztalataikkal, végül pedig, a médiából is szereznek ismereteket az oktatásról, iskoláról. Alapvetően iskolaigazgatókat kerestem meg azzal a kéréssel, hogy osztályfőnökök bevonásával osszák ki a szülők között, illetve, adják meg e-mail címemet neki, ahová a kitöltött kérdőíveket várom.

A válaszadók mintegy kétharmada elektronikusan, egyharmada papíron töltötte ki és juttatta vissza a kérdőívet. Az adatfelvétel 2013 áprilisának második felében folyt. A kiküldött kérdőívek közül 142-t kaptam vissza, ebből 125 db volt értékelhető. Ezeket statisztikai elemző program segítségével dolgoztam fel. Mivel az adatfelvétel módja nem véletlenmintás eljárás alapján, és az elemszám is viszonylag alacsony, ezért az adatokból nem lehet szélesebb körben általánosítani, illetve a megfelelő körültekintés nélkül következtetéseket levonni.

A kérdőív a következő blokkokból épült fel:

- Általános adatok (A)
- Munkavállalással, anyagi helyzettel kapcsolatos adatok (B)
- A gyermekek iskolai oktatásával kapcsolatos adatok (C)
- A szülők véleménye az oktatási rendszerről (D)
- Oktatási rendszerünk javítása, nemzetközi viszonylatba helyezése (E)

Az alábbiakban a kérdőíves vizsgálat eredményei kerülnek bemutatásra, melynek során először néhány alapvető adat (A) megoszlásán keresztül jellemzem a válaszadókat. Ez meg fogja mutatni, hogy a szülőknek körülbelül milyen köre jelent meg a kitöltők között, akiket legalább egy alapvető szinten reprezentál, és egyúttal be is határolja, hogy milyen következtetések vonhatók le a későbbi adatokból. Emiatt fontos szem előtt tartani, hogy a felmérésnek nem az a célja, hogy általánosan érvényes megállapításokat lehessen az adatok alapján tenni, hanem hogy rámutasson néhány olyan fontos tényezőre, melyek befolyásolhatják a szülők tájékozottságát és attitűdjeit az oktatási rendszerről, illetve azt, hogy milyen tényezőket tartanak kiemelkedően fontosnak az oktatás minőségének meghatározásában. És természetesen egy nem reprezentatív mintánál is fontos vizsgálni a főbb torzító tényezőket.

A következő részben tehát a kérdőív blokkjainak (B–E) elemzésén keresztül megvizsgálom, hogy milyen típusok állíthatók fel, milyen struktúrákban gondolkodnak az oktatási rendszerről, az oktatás minőségéről, egyes konkrét oktatási kérdésekről (pl. a

gyerekeik iskolájával való elégedettségről) a szülők, és ezeknek van-e valamilyen tendenciózus összefüggése más magyarázó tényezőkkel, mint például a szülő iskolai végzettsége, a család társadalmi státusza, a „szülői tapasztalat” (iskolába járó/iskolát már kijárt gyermekek száma), a kérdezett lakóhelye (elsősorban a Budapest – vidék viszonylatban tudom vizsgálni).

Az elemzés során felhasznált technikai megoldások: keresztábra-elemzés, ANOVA-elemzés, lineáris regresszióanalízis, főkomponens-elemzés, faktoranalízis⁸³. A statisztikai összefüggések szignifikanciapróbái során a $p < 0,05$ szint alatti szignifikanciájú kapcsolatokat tekintettem statisztikailag szignifikánsnak; az aktuális szignifikanciaszintet az összefüggéseknél jeleztem. Hozzá kell tenni, hogy az alacsony elemszámok miatt egyes táblázatok, eredmények (még ha a mérőszámok szignifikáns összefüggést mutatnak is) megbízhatósága kérdéses.

8.1 A kitöltők adatai⁸⁴

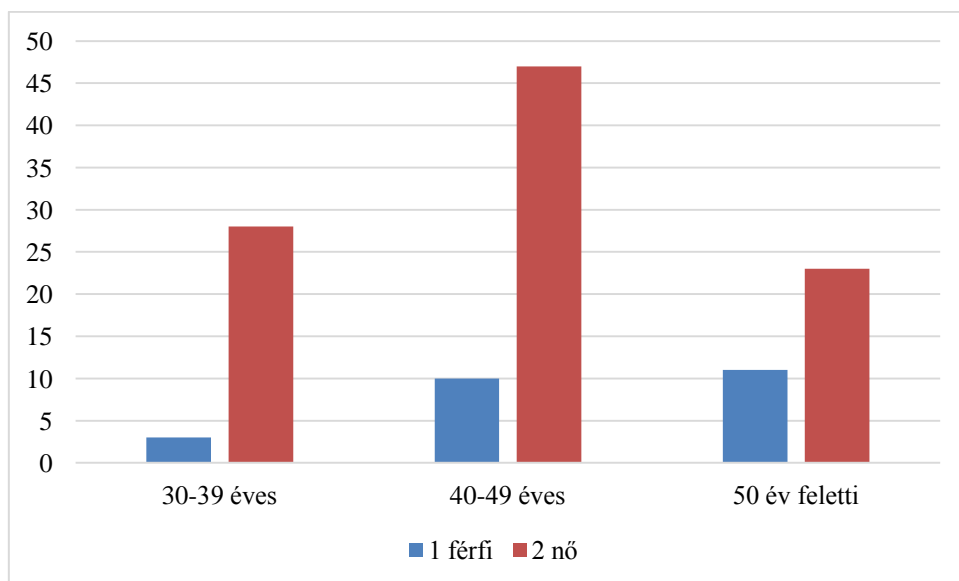
A 142 db visszakapott kérdőívből 125 db volt értékelhető. Az elemzésből kikerülő kérdőívek adathiány, illetve az adatgyűjtés során bekövetkezett véletlen duplikáció miatt lettek kizárva a kiértékelésből.

Mivel a szülők elérése az iskolákon keresztül történt, ezért jellemzően (habár nem törvényszerűen) inkább az édesanyákat sikerült elérni a kérdőívekkel. Ez magyarázza, hogy az összes kitöltőnek csak egyötöde férfi ($N=25$) és négyötöde nő ($N=99$). Életkori megoszlásukat (11. ábra) tekintve a legfiatalabb válaszadó 30, a legidősebb 72 éves volt, és a válaszadók közel fele (47 százaléka) a 40–49 éves korosztályból került ki – nagy arányuk magyarázható azzal, hogy az így bontott korosztályok közül ők azok, akiknek a legvalószínűbb, hogy 2013-ban iskoláskorú gyermekük legyen (KSH NKI, 2010 szerint végzett saját számítások alapján). A fiatal szülőknek tekinthető 30–39 évesek és az idősebb szülőknek tekinthető 50 év felettiek körülbelül hasonló arányban, a teljes minta mintegy egynegyedében képviseltették magukat. A párok közös átlagéletkorának átlaga 46,2 év. Életkori megoszlás tekintetében ezek alapján a mintát kiegyensúlyozottnak tekintem. A mintába került személyek szinte kivétel nélkül jelenleg is iskolás gyermeküket nevelik így jó eséllyel tekinthetők a mért vélemények a jelenlegi iskolarendszerre vonatkozó véleményeknek.

⁸³ A statisztikai módszerek SPSS programban való gyakorlati alkalmazása során Székelyi–Barna (2008) technikai megoldásait és útmutatóit használtam fel.

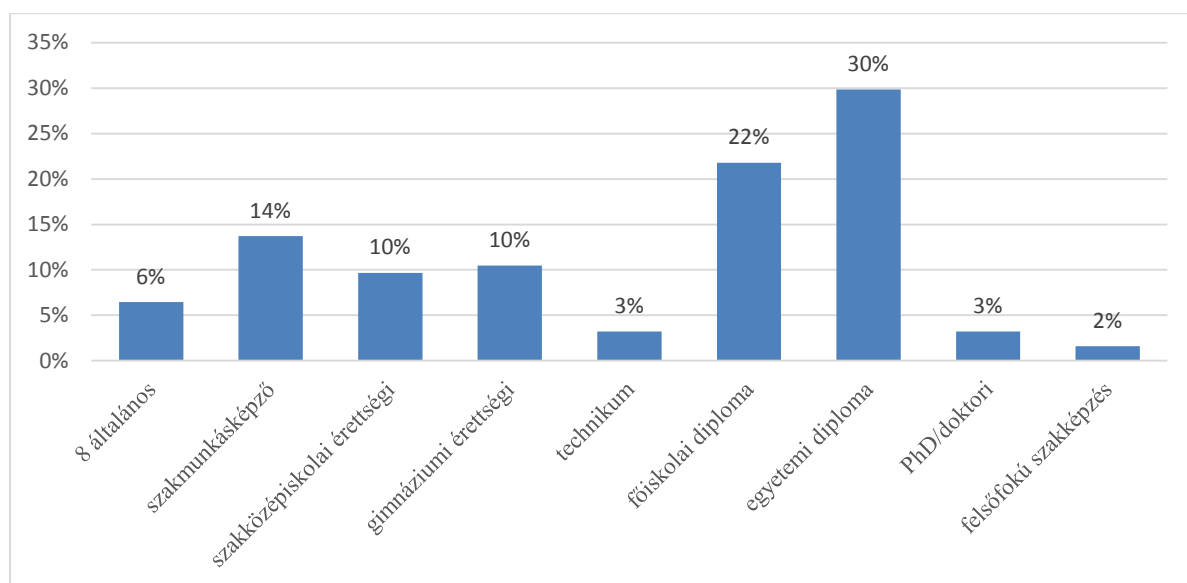
⁸⁴ A statisztikai módszerek kiválasztásában és használatában **Czinderi Kristóf, az ELTE Szociológiai Doktori Iskolájának doktorandusza** nyújtott jelentékeny segítséget. A survey minden elemét a dolgozatban nem mutatom be (pl. a kitöltők adatainak teljes részletezése).

11. ábra: A minta megoszlása életkori csoportok és nemek szerint (N=122)



A kérdezettek iskolai végzettség szerinti megoszlása (12. ábra) azt mutatja, hogy a felsőfokú végzettségű szülők a valós populációs arányukhoz képest nagyon felülreprezentáltak (a minta több mint fele valamilyen felsőfokú végzettséggel rendelkezik), amit figyelembe kell venni az eredmények interpretálásakor. A felülreprezentáltságuk oka részben a felmérésben résztvevő iskolák korlátozott számában, részben a kérdezettek településtípusában keresendő, részben pedig az is magyarázhatja, hogy a kérdőívek mintegy kétharmada az internet segítségével jutott el a szülőkhöz illetve érkezett vissza, hiszen a magyar társadalomban az internethozzáférés tekintetében a magasabb iskolai végzettségűek, különösen a diplomások, felülreprezentáltak (NMHH 2011), így ennek az adatokban megjelenő torzító hatásával minden interneten keresztüli felmérésnek számolnia kell.

12. ábra: A minta megoszlása a kérdezett legmagasabb befejezett iskolai végzettsége szerint (N=124)

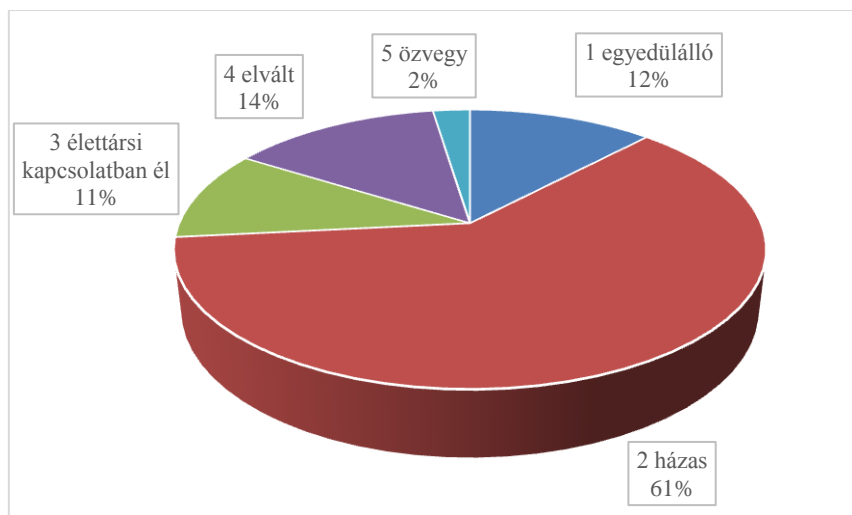


A későbbi felhasználás céljainak jobban megfelel egy ennél alacsonyabb kategóriaszámú változó, amelynek (ha értelmezhető) célszerű mind a két szülő iskolai végzettségét tartalmaznia. Ennél fogva létrehoztam egy

háromkategóriás változót, amely a szülők iskolai végzettség szerinti státuszát mutatja. Kategóriáit – kissé elnagyoltan – igazítottam a minta aránytalan megoszlásaihoz: *nincs diplomás szülő*, illetve *egyik szülő diplomás*, illetve *mindkét szülő diplomás*. Ha a gyermeket egy szülő neveli, akkor diplomás szülő esetén úgy tekintem, hogy a család státusza „*egyik szülő diplomás*”, nem felsőfokú végzettségű szülő esetén pedig úgy, hogy „*nincs diplomás szülő*” (ez egyfajta „lefelé kerekítés”, amit az egyszülős háztartások hátrányos helyzete indokol). Ezeknek az egyszerűsítéseknek megvan az a kockázata, hogy túl heterogének lesznek az egyes kategóriák, de az alacsony esetszámok miatt ennél több kategóriával nem remélhetnénk értelmezhető összefüggéseket.

A megkérdezett szülők mintegy háromötöde házasságban él, további 11%-uk élettársi kapcsolatban (teljes család összesen: 72%), továbbá 14%-uk elvált, 2%-uk özvegy és 12%-uk egyedülálló (13. ábra). Figyelembe véve, hogy ebbe a mintába csak a gyermeket nevelő, tehát egy meghatározott életkori sávban található személyeknek volt lehetősége bekerülni, ezek az arányok feltehetőleg nem különböznek túl nagymértékben a populációs arányoktól.⁸⁵

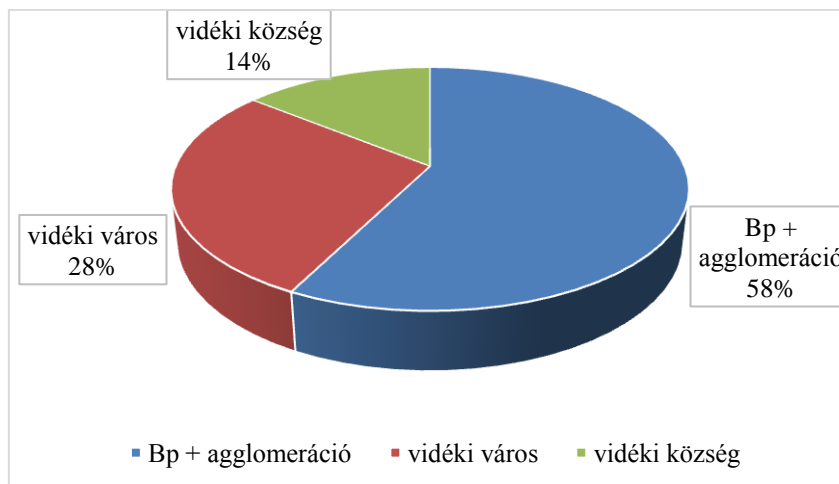
13. ábra: A minta megoszlása a kérdezettek családi állapota szerint (N=124)



A megkérdezettek lakhelyének megoszlása ismét egy olyan tényező, amelyben jelentős (a néhány kiválasztott iskolán keresztüli mintavételnek köszönhető) aránytalanságok figyelhetők meg az országos adatokhoz képest. A megkérdezettek 58%-a a fővárosban vagy vonzáskörzetében lakik, 28%-a vidéki városban, és csupán 14%-a vidéki falvakban. A vidéki településeken élők – technikai okok miatt – döntően a következő megyék területéről kerültek ki: Baranya (19), Nógrád (6), Zala (6) – a fennmaradó néhány esetben más megyék is megjelennek (Békés, Borsod-Abaúj-Zemplén, Heves, Veszprém – összesen 5 fő). Itt természetesen nem volt lehetőség a különböző vidéki területek összehasonlítására; ők egyfajta „kontrollcsoportként” működnek a fővárosiakkal szemben, hogy ki lehessen mutatni, ha valamely kérdésnél markáns eltérések vannak a fővárosi és a vidéki szülők között.

⁸⁵ 2013-ban a 15 évesnél idősebb népesség 44%-a házas, 11-11%-a özvegy ill. elvált és 33%-a nőtlen/hajadon, mely tartalmazza az élettársi kapcsolatban élőket is. (KSH STADAT 2013)

14. ábra: A válaszadók településtípus szerinti megoszlása (N=120)

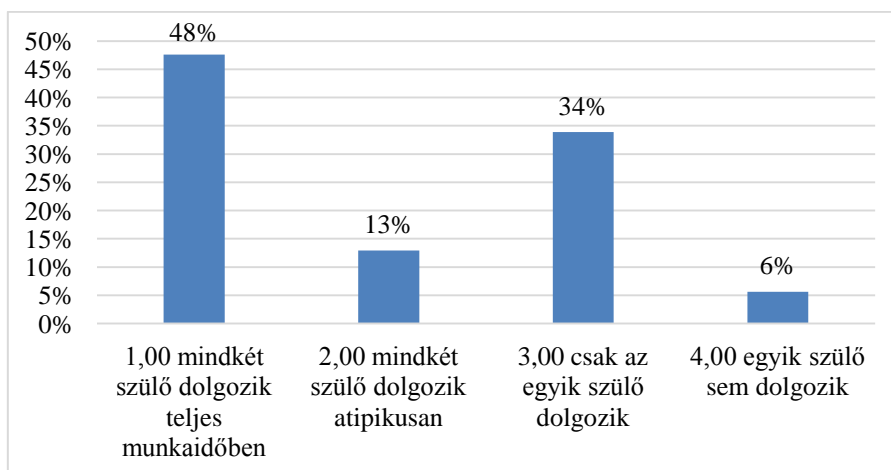


A következő részek a háztartásban élőkre vonatkoztak. Az átlagos háztartásnagyság 3,78 fő volt, az esetek kb. háromnegyedében 3-5 fő közötti. Ez nyilvánvalóan összefüggésben áll a gyerekszámmal. A megkérdezettek gyermekeinek száma 1 és 8 között változott, az átlagos gyermekszám 2,11, a medián és a módusz is 2; a megkérdezettek 44,4%-ának 2 gyermeke van. Rajtuk kívül még az 1, ill. a 3 gyermekesek számaránya jelentős, az ennél nagyobb gyermekszám előfordulása elhanyagolható.

Mivel némely esetben a gyermekek egy része már nem él a szülőkkel, ezért külön vizsgáltuk a kérdezettel egy háztartásban élő gyermekek számát (viszont ebben az esetleges nevelt gyermekek száma is benne van), ennek átlaga 1,92, minimuma 0, maximuma 6. Ez azt is mutatja, összevetve a gyermekszámmal, hogy a megkérdezettek közül csak kevés szülőnek van már „kirepült” gyermeke, legtöbbjük számára tehát az oktatási rendszer a mindennapi realitás része.

A kérdezettekkel ritkán él más családtag is együtt, összesen 14 esetben (nagyszülő, testvér, egyéb rokon). A következő kérdésblokk adataiból derült ki, hogy milyen anyagi helyzetben él a kérdezett családja. Az alábbi ábrán (15. ábra) látható, hogy a megkérdezett családok közel felében mindkét szülő teljes munkaidőben dolgozik, további 13%-ban mindkét szülő egyéb formában végez munkát, és a családok körülbelül egyharmadában dolgozik csak az egyik szülő (magában foglalja az egyszülős háztartásokat is). Mindössze a kérdezettek 6%-a válaszolta, hogy nincs munkavállaló a családban (ők vagy nyugdíjasok, vagy anyasághoz kapcsolódóan vannak távol a munkaerőpiactól, vagy álláskereső).

15. ábra: A szülők megoszlása a munkavállalás típusa szerint (N=89)



Rákérdeztünk a háztartás havi összbevételének összegére is, azonban erre a kérdésre a megkérdezettek közel fele megtagadta a választ, így az összefüggésekben nem igazán lehetett ezt a változót felhasználni (a valid esetszám mindössze 64). Mindenesetre, a válaszadók egy főre jutó jövedelmének megoszlását vizsgálva azt láthatjuk, hogy az átlagérték 72 ezer forint körül van, amelynél jóval jobb és jóval rosszabb helyzetű családok is bekerültek a mintába. Figyelemreméltó adat, hogy a válaszadók mintegy 8 százalékának saját bevallása szerint az egy főre jutó jövedelme nem éri el az öregségi nyugdíjminimum 130%-át (37.050 Ft, a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény jövedelemküszöbe⁸⁶). A válaszadók mintegy 15%-ának van 100 ezer forintnál magasabb egy főre jutó jövedelme.

8.2 Az iskola és a családok viszonya

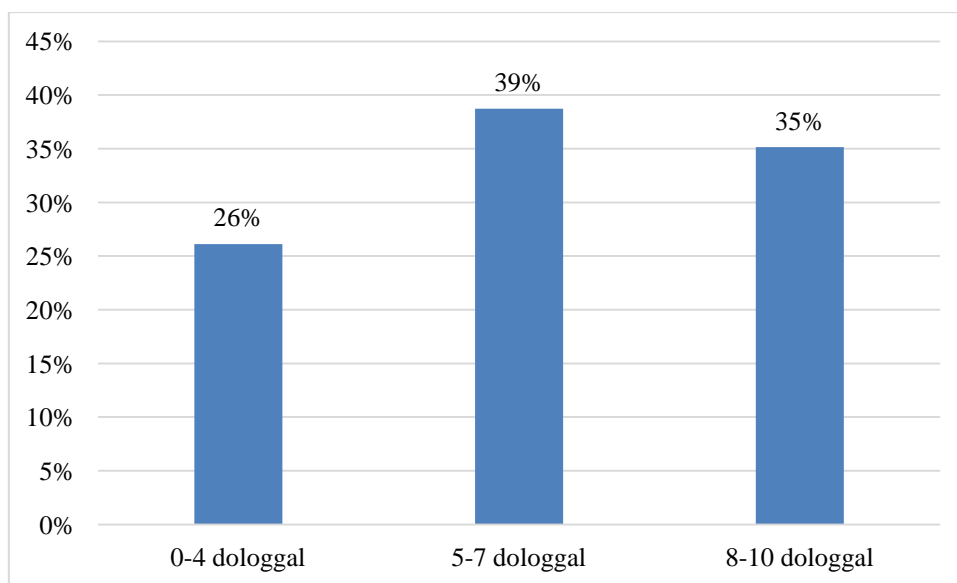
A következő („C”) blokkban megkérdeztük a szülőket 10 különböző dologról, hogy elégedettek-e azzal a gyermekeik iskolájában:

- tanárok felkészültségével
- tanárok tanítási módszereivel
- iskolai oktatás színvonalával
- iskola hírnevével
- oktatás tárgyi feltételeivel
- általában a gyermekek magatartásával
- az iskola és a szülők közti kapcsolattal
- szülők igényeinek figyelembe vételével
- gyermeke továbbtanulási esélyeivel
- oktatáson túli szolgáltatásokkal (pl. szakkör, sport, menza stb.)

⁸⁶ 1997. évi XXXI. törvény 19. § (2) bek. b) pont

Az alábbi ábra összesítve szemlélteti, hogyan oszlottak meg a válaszok – itt elégedettnek tekintjük a szülőt a felsorolt dologgal, ha az 1-5-ig tartó skálán „inkább elégedett” vagy „teljes mértékben elégedett” (4 vagy 5) választ adott.⁸⁷ Látható, hogy a szülők mintegy harmada a 10 dologból legalább 8-cal elégedett volt, míg az összes válaszadó mintegy egynegyedét tették ki azok, akik a felsorolt dolgok többségével nem voltak elégedettek. Ez alapján összességében el is nevezhetnénk e három csoportot az elégedetlenek, a közepesen elégedettek és a nagyon elégedettek csoportjának.

16. ábra: *Hány dologgal „inkább elégedett” vagy „teljes mértékben elégedett” a gyermeke(i) iskolájában? (10-ből, N=111)*



Megvizsgáltuk, hogy milyen tényezők magyarázhatják a szülő elégedettségét a gyermek iskolájával. Egyik feltételezésem az volt, hogy a család státusza befolyásolja a gyermek iskolájával való elégedettséget.⁸⁸

Az alacsony esetszámok ellenére is a chí-négyzet szignifikáns összefüggést jelez. Azt az érdekességet láthatjuk a táblázatban, hogy a három státusz szint közül az alacsony státuszúak között a legmagasabb azoknak az aránya, akik inkább elégedetlenek az iskolával (35,7%), ez az arány a közepes és a magas státuszúak között is jóval alacsonyabb (17,3, illetve 17,6%). A közepes státuszúak között viszont a többiekhez képest nagyobb az aránya a közepesen elégedetteknek (44,2%). Egyértelműen a magas társadalmi státuszúak tűnnek a leginkább elégedettnek, hiszen a nagyon elégedettek

⁸⁷ Ha a kérdezettnek több iskolás gyermeke is volt, és azok külön iskolába jártak, akkor mindegyikükre vonatkozóan ki kellett töltenie az adatokat. Ez esetben, az elégedettségi statisztikában a kérdezettnek a különböző iskolákkal való elégedettségének az átlagát szerepeltettem.

⁸⁸ A táblázatot nem közöltem.

aránya közöttük közelíti a kétharmadot, a másik két kategóriánál viszont nem éri el az esetek felét. A lineáris tendencia ugyan nem érvényesül, hiszen az alacsony státuszúaknak is van egy relatív nagy része, akik a legtöbb dologgal elégedettek a gyerek iskolájában, az viszont igaz, hogy a tábla képzeletbeli „átlóján” helyezkednek el a kategóriánkénti legmagasabb arányok.

Összességében nézve az adatokat feltehetőleg a magasabb státuszúak azért elégedettebbek a gyerekük iskolájának színvonalával, mert a gyerek ténylegesen jobb iskolába jár (máskülönben azt kellene feltételeznünk, hogy ezeknek a szülőknek alacsonyabbak az elvárásaik! – ami nyilván kevésbé valószínű).

Ebből azt a fontos következtetést kell levonnunk a társadalmi státusz változónk további összefüggésekben való alkalmazására nézve, hogy abban, mit gondol az alacsonyabb és a magasabb státuszú szülő az oktatási rendszerről, látens változóként benne van, hogy utóbbinak a gyermeke valószínűbb, hogy jobb iskolába jár, mint az alacsonyabb státuszú szülőé!

Visszatérve a fenti elégedettség-változóra, az erre vonatkozó további tesztek alapján közvetlenül nem függ össze sem a kérdezett életkorával, sem a lakhelyének településtípusával.⁸⁹ Összefüggni látszik azzal, hogy a gyermek abba az iskolába került-e be, ahova a szülő szerette volna (C blokk 2. kérdés), viszont itt a cellánkénti elemszámok túl alacsonyak, ezért a keresztábrát nem érdemes elemezni. Ha viszont a kategorizálatlan elégedettséggel (0-10-es skála) korreláltatjuk, akkor eredményül szignifikáns, 0,298 erősségű korrelációt kapunk. Bár igaz, hogy a C2 kérdésre meglehetősen homogén válaszok érkeztek (a szülők kétharmada az 5-ös, „teljes mértékben igaz” lehetőséget jelölte meg), a 0,298-es korreláció természetére azért rámutat az átlagok elemzése az elégedettség kategóriáiban: az iskolával elégedettebb szülők hajlamosabbak úgy emlékezni, hogy a gyerek abba az iskolába került, ahova szerették volna.

⁸⁹ A dolgozatíró itt megjegyzi, hogy a minta túl kicsi volt ahhoz, hogy az oktatás minősége és a település típusa között szignifikáns kapcsolatot lehessen feltárni.

14. táblázat: Az iskolával való elégedettség és a kívánt iskolába jutás sikerének összefüggése ($p=0,002$, $\eta^2 = 0,120$)

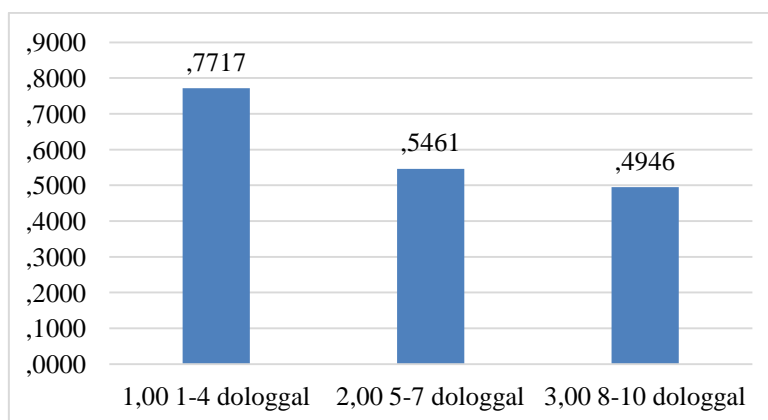
Report

c2 A gyermeke(i)m abba az oktatási intézménybe jutott(ak) be, ahova szerettem volna.

elégedettség3 Hány dologgal elégedett (4 v. 5) a gyermeke iskolájában? (minden gyerek, átlagos)	Mean	N	Std. Deviation
1 0-4 dologgal	3,92	25	1,256
2 5-7 dologgal	4,61	41	,802
3 8-10 dologgal	4,71	38	,611
Total	4,48	104	,924

További érdekesség még az elégedettséggel kapcsolatban, hogy bár Means-elemzés alapján szignifikáns összefüggés nincsen, viszont szignifikáns lineáris tendencia mérhető a szülőnek az iskolával való elégedettsége és a gyermeke(i) osztályának „integrációs foka” között. „Integrációs fok” alatt azt a mutatót értem, amely megmutatja, hogy a szülő gyermekének osztályában a felsorolt 5-féle, integráció által érintett csoport (roma, fizikálisan sérült, diszlexiás, értelmi fogyatékos, HHH-s gyermek) közül hány csoport található meg (több gyermek esetén a gyermekek osztályaiban megtalálható integrációs típusok számának átlagát vesszük). (Ennek az átlagos mutatónak a megoszlása 0–2,25 közötti volt, elméleti minimuma 0, ha a gyermek osztályában az 5-ből egyik csoportból sincs jelen gyermek, és elméleti maximuma 5, ha a gyermek osztályában mind az 5 csoportból lenne legalább 1 gyermek integráltan oktatva.) (17. ábra)

17. ábra: Az elégedettebb szülők gyermekének osztályában kisebb az integrációs fok!



A means-elemzés ebben az esetben nem mutatott szignifikáns összefüggést ($p=0,091$), viszont a linearitás-teszt kimutatta a lineáris tendenciát ($p=0,043$). Ez természetesen nem

egy közvetlen ok-okozati kapcsolatra, hanem egy feltételezhető, érdekes együttjárásra mutat rá: láttuk, hogy jellemzően a magasabb státuszú szülők elégedettebbek az iskolával, és feltételeztük, hogy azok jobb iskolák. De úgy tűnik, azokban (a jobb) iskolákban, ahol nagyobb az elégedettség, talán kisebb lehet az integrációs fok – ez pedig arra utal, hogy azok a gyermekek, akik esetén felmerül az „integráció” fogalma, kevésbé jutnak be a jobb iskolákba.⁹⁰ Ezt a feltételezést látszik erősíteni, hogy a kívánt iskolába való bekerülés sikeressége (c2) gyengén ugyan, de szignifikánsan, és *negatívan* korrelál (-0,193) az integrációs mutatóval. Ez azt jelenti, hogy ha a gyermek osztályában több a valamilyen szempontból integrált oktatásának minősülő tanuló, akkor valószínűbb, hogy kevésbé elégedettek a szülők azzal, melyik iskolába került a gyermekük.

8.3 A szülők véleménye az oktatási rendszerről

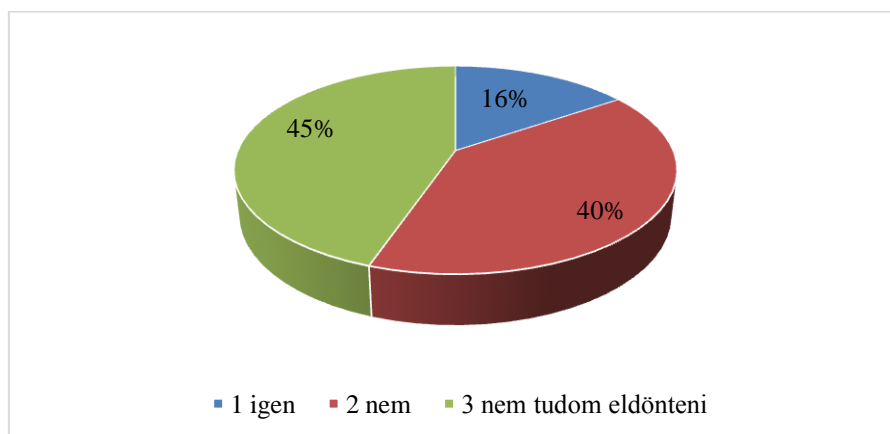
Az elégedettség után, fontos része volt a kérdőívnek a „D” blokk, ahol a szülők véleményét próbáltam lemérni az oktatási rendszerről.

Az egyik kérdés arra vonatkozott, hogy idézze fel, melyik magyarországi oktatási reformra tud visszaemlékezni.

Ezután megkérdeztem, hogy a megnevezett reform hatására a kérdezett szerint javult-e az oktatás Magyarországon. A válaszok megoszlásából kitűnik, hogy a válaszadók relatív többsége (45%) nem tudta eldönteni, 40%-a úgy látta, hogy a reform hatására nem javult az oktatás, és mindössze 15% vélekedett úgy, hogy a felidézett reform hatására javulás következett be. Hangsúlyozni kell ennél az eredménynél, hogy a kérdés egész pontosan úgy volt feltéve, hogy „*Mit tart a legjelentősebb oktatási reform(ok)nak, amire vissza tud emlékezni?*” Ez elvileg azt implikálja, hogy a kérdezett olyan reformra gondoljon, amely valamilyen észlelhető változást eredményezett az oktatási rendszerben – és ennek ellenére **a válaszadók mindössze 15%-a volt meggyőződve arról, hogy az a reform, amit megnevezett, javította az oktatási rendszerünket!** A fennmaradó 85%-nak pedig majdnem a fele arról volt meggyőződve, hogy kifejezetten sikertelen volt az általa megnevezett reform abban, hogy javulást érjen el, a másik (kicsivel több, mint) fele pedig bizonytalan az eredményt illetően, és vegyesen, nagy számban voltak azok, akik semmilyen reformot nem tudtak megnevezni.

⁹⁰ Hozzá kell tenni, hogy természetesen ezek a következtetések a megadott adatokból nem vonhatók le egyértelműen, mivel annak megállapításához közvetlenül az iskolákat kellene megvizsgálni, de arra nyilvánvalóan a jelen kutatás keretében nem volt lehetőség.

18. ábra: Ön szerint javult-e az oktatás Magyarországon a megnevezett reform hatására?
(N=103)



Érdeemes megvizsgálni, hogy az erre a kérdésre adott válaszok függenek-e valamelyik magyarázó változótól – így például a szülő iskolai végzettségétől, korától, a család státuszától, és attól, hogy fővárosi vagy vidéki-e. Az erre vonatkozó tesztek azt mutatták, hogy a reformok értékelése mindezen tényezőktől független. A család státusza, a szülő végzettsége, kora és a településtípus szerint képzett csoportok között nincsenek jelentős eltérések aszerint, hogyan értékelik az általuk megnevezett oktatási reformot – vagyis a megoszlások a fenti ábrán megfigyelhetőhöz hasonlóan alakulnak. Ez arra utal, hogy amit a 18. ábrán látható megoszlások tükröznek, az egy meglehetősen általános érzület a szülők körében.

Ezek után két hosszú itemsor következett a kérdőívben, melyek egyike (D5 kérdés) az oktatás minőségét a szülő szerint meghatározó tényezők fontosságára vonatkozott, a másik (D6 kérdés) pedig az oktatási rendszer bizonyos jellemzőiről megfogalmazott állításokkal való egyetértést mérte. Ezeket abban a reményben tettem fel, hogy abból faktoranalízissel bizonyos látens változókat (Székelyi–Barna 2008:40) tudok feltárni. A D5 kérdés esetében a cél az oktatás minőségének három meghatározójának elkülönítése volt: anyagi (d5a-tól kezdve minden harmadik item), hátrányok csökkentése (d5b-től kezdve minden harmadik), tehetséggyógyozás (d5c-től kezdve minden harmadik). A kérdéses faktorokat faktoranalízissel nem lehetett jól elkülöníteni, ezért – jobb híján – néhány elem kihagyásával három főkomponensként hoztam létre **az oktatás minőségét meghatározó összetevőket**:

- anyagi (d, g, j – pluszpénzek, tárgyi felszereltség, tanárok fizetése)
- hátránycsökkentési (b, e, k, l – hátrányos helyzetű gyermekeknek programok, fejlesztés)

- tehetséggondozási (c, f, i – tehetségek fejlesztése, motiválása, magas követelmények.)

A D6 kérdés (egyetértés állításokkal 1-5-ig) célja szintén faktoranalízissel látens dimenziók elkülönítése volt, amely – igaz, sok item kihagyásával – eredményre vezetett, 3 faktort lehetett elkülöníteni az **oktatási rendszert értékelő összetevők**ből:

- „oktminőség”: fejlődik az oktatás, jobbak a tanárok (e, f, g, k – jó tanárok, korszerű tudás, módszertan) (+ értékek esetén ezzel egyetért)
- „oktpénz”: anyagi helyzet az oktatásban (h, r, s – pedagógusok anyagi megbecsültsége, ráfordítás a közoktatásra, előremutató reformok) (+ értékek esetén ezt jónak gondolja)
- „oktérz”: érzelmi összetevők szerepe a gyermek fejlődésében (n, u, w – pedagógus személyisége, családi háttér, tudás szeretete). (+ értékek esetén nagynak gondolja)

Első körben itt azt vizsgáltam meg, hogy ezek a faktorok összefüggenek-e a fentebb ismertetett – az oktatás minőségét a kérdezett szerint meghatározó – komponensekkel. Másképp fogalmazva: hogyan befolyásolja az, mit gondol a szülő az oktatás minőségéről, azt, hogyan vélekedik az oktatási rendszerünkről? A korrelációs elemzés (a D5-ből létrehozott, oktatás minőségével kapcsolatos főkomponensekkel) a következő eredményekkel járt:

- az „oktpénz”, vagyis az oktatásra való anyagi ráfordítások értékelése nem függött össze egyik oktatásminőségi komponenssel sem,
- az „oktérz”, vagyis érzelmi összetevők szerepe a gyermek fejlődésében (pedagógus személyisége, családi háttér, tudás szeretete) szignifikáns, 0,315-es korrelációt mutat a hátránycsökkentési komponenssel
- az „oktminőség” pozitívan korrelál mindhárom oktatásminőségi komponenssel, vagyis minél inkább jobbnak értékeli a jelenlegi rendszerben az oktatás minőségi tényezőit (tanárok, tudás, módszertan), annál inkább hajlamosak komplexebbnek látni az oktatás minőségét meghatározó tényezőket (mindent fontosnak tartanak: anyagiakat, hátránycsökkentést és tehetséggondozást egyszerre). Viszont az anyagi és a tehetséggondozási faktorok hatása a hátránycsökkentéshez képest jóval gyengébb.

15. táblázat: Az oktatásminőségi és a rendszert értékelő faktorok korrelációi

Correlations				
		oktminőség fejlődik az oktatás, jobb a tanárok (e, f, g, k) (+ értékek esetén ezzel egyetért)	oktpénz anyagi helyzet az oktatásban (h, r, s) (+ értékek esetén ezt jónak gondolja)	oktérz ézelmek szerepe a gyerek fejlődésében (n, u, w) (+ értékek esetén nagynak gondolja)
d5anyagi d g j (anyagi tényezők)	Pearson Correlation	,280*	-,145	-,076
	Sig. (2-tailed)	,017	,223	,526
	N	72	72	72
d5hátrány b e k l (hátrányfelhozás)	Pearson Correlation	,492**	,058	,315**
	Sig. (2-tailed)	,000	,634	,008
	N	70	70	70
d5tehetség c f i (tehetséggondozás)	Pearson Correlation	,302**	-,049	,218
	Sig. (2-tailed)	,009	,682	,064
	N	73	73	73
*. Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).				
**. Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).				

A legerősebb, 0,492-es korrelációt az oktminőség („fejlődő oktatás, jobb tanárok”) faktor és a „hátránycsökkentés” komponens között találjuk – erre érdemes külön kitérni, érdekes értelmezésre ad lehetőséget. A korreláció maga azt jelenti, hogy minél fontosabbnak tartja a szülő az oktatás minőségét meghatározó tényezők között a hátrányok csökkentését, annál inkább hajlamos egyetérteni olyan állításokkal, melyek szerint az oktatásunk (különösen a tanerő) javult, korszerűsödött az utóbbi időben. Ennek egyik lehetséges oka, hogy talán úgy látja, az utóbbi időben előrelépések történtek az oktatási rendszerben a hátrányok csökkentése (pl. integráció) területén, és ezt értékeli előrelépésnek más területeken is. Akik viszont nem tartják a hátránycsökkentést az oktatás minőségét meghatározó dolgok között annyira fontos elemnek, azok kevésbé gondolják úgy, hogy javult volna az oktatás minősége vagy a tanárok képzettsége, módszertani tudása.

Egy másik érdekes összefüggésre is rámutatott az új faktorok elemzése: a „kevés a pénz” faktorról szignifikáns, negatív az összefüggése a kérdezett társadalmi státuszának. Az ezzel a faktorról való negatív összefüggés az oktatási reformokkal való nagyobb elégedetlenségként, a ráfordított erőforrások kevesléseként, e területen változások igényléseként értelmezhető:

16. táblázat: A társadalmi státusz összefüggése a „kevés a pénz” faktorral ($p=0,012$, $\eta^2 = 12,5\%$)

Report

oktpénz pénz, állami szerepvállalás (h, r, s)

státusz3	Társadalmi státusz, 3 kat.	Mean	N	Std. Deviation
1	1,00 alacsony	,3416867	15	,93156814
	2,00 közepes	,0002350	37	,80984450
	3,00 magas	-,4911775	17	,49882653
	Total	-,0466090	69	,81749206

Végül, mivel az „oktatásminőség” faktor viszonylag sok mindennel látszott összefüggeni, megpróbáltam ezzel a faktorral, mint függő változóval és néhány más releváns független változóval egy lineáris regressziós modellt építeni. Néhány próbálkozás után a 17. táblázaton látható eredmény született. Ehhez az elégedettséget (melyet korábban egy összesített változóval mértem) szétbontottam 2 különböző faktorra, melyek közül az egyik a „szülő elégedettsége az oktatás színvonalával” a gyermeke iskolájában, a másik pedig a „szülők elvárásainak való megfelelés”. Ez utóbbiba a c3 változótömbből a g, h, i itemek tartoznak bele (iskola és szülők közti kapcsolat, szülők igényeinek figyelembe vétele, gyermek továbbtanulási esélyei).

A regressziós modellbe⁹¹ – több próbálkozás után – végül 5 változót vontam be: a d5-ből létrehozott három oktatásminőségi komponenst (mennyire tartja fontosnak az oktatás minősége meghatározása szempontjából az anyagiakat, a hátránycsökkentést és a tehetséggondozást) és a c3-ből létrehozott két elégedettségi faktort (oktatás színvonalával való elégedettség, szülők elvárásainak való megfelelés).

⁹¹A többszörös lineáris regressziós modell a számértékű változók közötti lineáris összefüggés vizsgálatára alkalmas, kicsit hasonló az értelmezése, mint a korrelációnak (az is lineáris összefüggést mutat ki), de a korrelációnál egyenrangú a két változó (csak a „sima” lineáris együttjárást mutatja ki). A regresszióban viszont rögzített a független és a függő változó helyzete (azt mutatja ki, hogy egy vagy több X független változó értéke milyen erősen „jósolja be”, milyen pontosan képes becsülni egy Y függő változó értékét, vagyis a független változó(k) értékének egységnyi változása várhatóan mekkora és milyen irányú változást okoz a függő változó értékében.) A kapcsolat erősségét az R² (r-négyzet) mérőszám mutatja, értéke 0 és 1 közötti szám lehet, és az értelmezése az, hogy együttesen hány %-ban magyarázzák a független változók a függő változó heterogenitását.

17. táblázat: Az oktatásminőség faktort magyarázó regressziós modell ($p < 0,001$, $R^2 = 0,559$)

Coefficients^a

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	,046	,123		,377	,708
	d5hátrány b e k l (hátrányfelhozás)	,486	,107	,536	4,534	,000
2	(Constant)	,060	,102		,587	,560
	d5hátrány b e k l (hátrányfelhozás)	,522	,089	,576	5,835	,000
	elégedettség faktor1: oktatás színvonalával	,597	,123	,480	4,863	,000
3	(Constant)	,082	,096		,850	,399
	d5hátrány b e k l (hátrányfelhozás)	,524	,084	,578	6,255	,000
	elégedettség faktor1: oktatás színvonalával	,509	,119	,409	4,272	,000
	elégedettség faktor2: szülők elvárásainak való megfelelés	,309	,109	,271	2,837	,007

a. Dependent Variable: oktminőség fejlődik az oktatás, jobb a tanárok (e, f, g, k)

Model Summary^d

Model	R	R Square	Adjusted Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson
1	,536 ^a	,287	,273	,88947895	
2	,718 ^b	,516	,497	,74016353	
3	,764 ^c	,584	,559	,69294332	1,707

A Stepwise módszerrel⁹² (Székely–Barna 2008:241) létrehozott modellbe a bevont 5 változó közül 3 lépett be: a hátránycsökkentés, mint oktatásminőség-meghatározó faktor, és mindkét elégedettségfaktor. A 3. modellnél (felső táblázat) látható, hogy mindhárom változónak pozitív előjelű a Beta értéke, vagyis egyenesen arányosak az oktatásminőség faktorról. Azaz, bármelyik magyarázó változót nézzük, mindegyikre igaz, hogy minél

⁹² A módszer lényege, hogy lépésenként, a magyarázó változókat egyenként megvizsgálva épül fel a modell, melybe csak a függő változóra szignifikáns hatású magyarázó változók léphetnek be (és maradhatnak bent).

nagyobb értékeket ér el valaki ezeken a skálákon, annál valószínűbb, hogy az oktatási rendszerünk minőségét jónak értékeli. A legerősebb hatása ($Beta = 0,578$) a hátránycsökkentés faktornak van – ezt az összefüggést már a korrelációs elemzéseknél értelmeztük: **azok hajlamosak inkább az oktatási rendszert jónak értékelni, akik a hátránycsökkentést az oktatás minőségében meghatározó jelentőségűnek vélik.** A másik két faktor a modellben az elégedettség az oktatás színvonalával a gyermek iskolájában ($Beta = 0,409$) és a változók közül a leggyengébb, még szignifikáns hatást mutató faktor az iskolának a szülők elvárásainak való megfelelése ($Beta = 0,271$). Ebből pedig arra következtethetünk, hogy **másodszorban azok hajlamosak inkább az oktatási rendszert jónak értékelni, akik a saját gyermekük iskolájával (elsősorban az oktatás színvonalával, másrészt a szülőkkel való kapcsolatával, elvárásaiknak való megfelelésével) elégedettebbek.** Az pedig, hogy a másik két oktatásminőségi faktor (anyagiak, tehetséggondozás) nem tudott a modellbe lépni, azt jelenti, hogy amennyiben a fenti három tényezőt kontroll alatt tartjuk, nincs szignifikáns hatásuk arra, hogy a szülő mennyire lát pozitív változásokat az oktatási rendszerben.

A modell magyarázóerejét a többszörös korrelációs együttható négyzetével mérhetjük, amely itt meglehetősen magas: $R^2 = 0,559$. Vagyis a három bevont változóból álló modell az „oktminőség” skála heterogenitását 55,9%-ban megmagyarázza.

Összefoglalva ezen eredményeket, a regressziós modellből végül is azt tudtuk meg, hogy azt, hogy mennyire látnak pozitív irányú változásokat a szülők a magyar oktatási rendszerben, alapvetően az a két tényező határozza meg, hogy mennyire tartják fontosnak az oktatás minősége szempontjából, hogy a hátrányokat csökkentse, illetve a saját közvetlen tapasztalatuk (gyermekük iskoláján keresztül) az oktatási rendszerről. Az esetleges rosszabb saját tapasztalatok tehát jelentősen kihatnak arra, hogy látnak-e pozitív irányú változásokat, reformokat az oktatásban.

8.4 A pedagógus-életpályamodell

Érdekes, és ide kapcsolódik még a pedagógus-életpályamodell ismertsége és az arról alkotott vélemény is. Az ismertsége a felsorolt faktorok közül egyikkel sem függ össze – viszont a társadalmi státusszal meglehetősen erős kapcsolata van:

18. táblázat: Társadalmi státusz és az életpályamodell ismertsége ($p=0,000$, Cramer $V: 0,424$)

státusz3 Társadalmi státusz, 3 kat. * d9 Hallott-e Ön a pedagógus-életpályamodellről?

Crosstabulation

			d9 Hallott-e Ön a pedagógus-életpályamodellről?		Total
			1 igen	2 nem	
státusz3 Társadalmi státusz, 3 kat.	1,00 alacsony	Count	7	12	19
		% within státusz3	36,8%	63,2%	100,0%
		Társadalmi státusz, 3 kat.			
	2,00 közepes	Count	41	13	54
		% within státusz3	75,9%	24,1%	100,0%
		Társadalmi státusz, 3 kat.			
	3,00 magas	Count	17	1	18
		% within státusz3	94,4%	5,6%	100,0%
		Társadalmi státusz, 3 kat.			
Total		Count	65	26	91
		% within státusz3	71,4%	28,6%	100,0%
		Társadalmi státusz, 3 kat.			

Itt még az alacsony esetszámok mellett is nagyon világosan látszik, hogy az életpályamodell bevezetésének híre nagyon eltérő mértékben jutott el a különböző társadalmi rétegekhez. Míg a megkérdezett, magas státuszúakhoz sorolt szülők szinte mindnyájan (1 kivétellel) tudták, mi az életpályamodell, és a közepes státuszúaknál még mindig viszonylag magas az arány (de itt már csak kb. 4-ből 3 ember hallott róla), addig az alacsony státuszúaknak a többsége még nem hallott róla.

Még erősebben függ az életpályamodell ismertsége a kérdezett iskolai végzettségétől. Az „életpályamodell” ismertsége még egy harmadik fontos változóval egészül ki, a településtípussal. Az alábbi táblán azt láthatjuk, hogy bár a vidéki részminta elég alacsony elemszámú volt, de az a tendencia rajzolódik ki, hogy a budapestieknek (ill. agglomerációban élőknek) a körében nagyobb a pedagógusok életpályamodelljének ismertsége, mint a vidéki településeken, elsősorban a községekben (a vidéki városok és Budapest között nem tűnik olyan jelentősnek a különbség).

Nemcsak az ismertségét kérdeztem az életpályamodellnek, hanem azt is, hogy akik ismerik, mit várnak az életpályamodellről. Érdekes módon az, hogy hány dologgal elégedettek az iskolában, mintha összefüggne azzal, milyen hatást várnak tőle –

ugyanakkor itt, mivel kevesen tudták, mi az életpályamodell, és csak azok válaszoltak a d10 kérdésre, ezért tényleg nem megbízhatóak az adatok (és a khi-négyzet sem jelez szignifikáns összefüggést, de ilyen kis elemszámoknál nem is várható).

Az adatok mindenesetre azt mutatják, hogy elképzelhető, ha nagyobb mintán megvizsgálánk, az derülne ki, hogy minél elégedettebb a szülő a gyermeke iskolájával, annál valószínűbb, hogy akár csak a pedagógusok helyzetében, akár az egész oktatási rendszerben is pozitív irányú változást vár tőle. Másrészt arra is rávilágít, hogy minél kevésbé elégedett a szülő a gyermeke iskolájával, annál valószínűbb, hogy a pedagógusok életpálya-modelljétől sem vár pozitív változást – sőt, inkább úgy gondolja, hogy negatív irányba fogja megváltoztatni a rendszert.

8.5 Nemzetközi összehasonlítások

A következő blokkban rákérdeztem néhány, az oktatási rendszer nemzetközi összehasonlításával és a külföldön való iskoláztatással kapcsolatos dologra.

Első kérdés ebben a blokkban az volt, hogy „Hallott-e Ön a PISA-felmérésről?”. A megkérdezetteknek körülbelül fele válaszolt igennel – az alábbi táblázatban pedig láthatjuk, hogy – a fentebbiek szerint már „várható” módon – ebben is jelentős a különbség az alacsonyabb és a magasabb státuszú szülők között. Míg a megkérdezett magas státuszúak közül a döntő többség már hallott erről a felmérésről, addig a közepes státuszúaknak már csak körülbelül fele, az alacsony státuszúaknak pedig mintegy egyötöde.

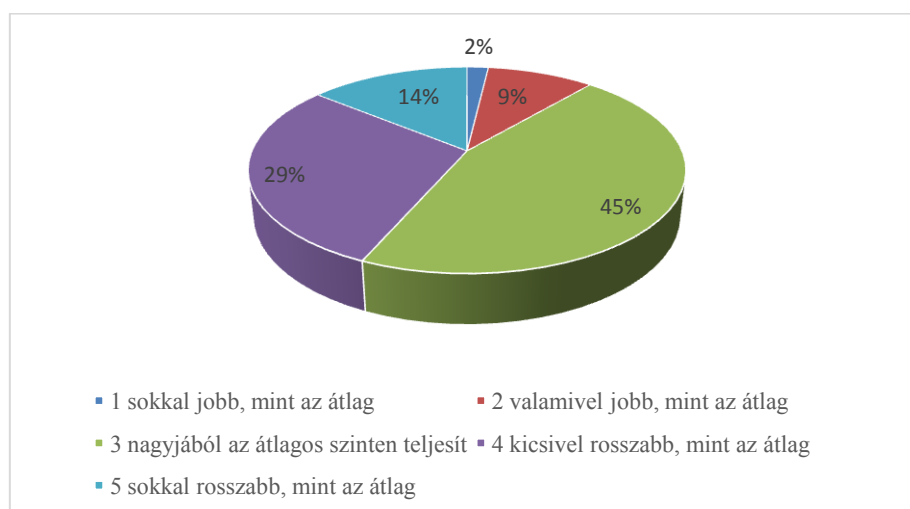
19. táblázat: A PISA felmérés ismertsége a mintában

státusz3 Társadalmi státusz, 3 kat. * e1 Hallott-e Ön a PISA-felmérésről? Crosstabulation

				e1 Hallott-e Ön a PISA-felmérésről?		Total
				1 igen	2 nem	
státusz3 Társadalmi státusz, 3 kat.	1,00 alacsony	Count		5	19	24
		% within státusz3 Társadalmi státusz, 3 kat.		20,8%	79,2%	100,0%
	2,00 közepes	Count		31	24	55
		% within státusz3 Társadalmi státusz, 3 kat.		56,4%	43,6%	100,0%
	3,00 magas	Count		18	2	20
		% within státusz3 Társadalmi státusz, 3 kat.		90,0%	10,0%	100,0%
Total		Count		54	45	99
		% within státusz3 Társadalmi státusz, 3 kat.		54,5%	45,5%	100,0%

A következő két kérdésben megkértük a szülőket, hasonlítsa a magyar oktatási rendszert az „európai mezőnyhöz” két szempont, az oktatás eredményessége és a gyermekek elégedettsége, alapján. A nem elhanyagolható mennyiségű „nem tudom megítélni” (előbbi kérdésnél 12, utóbbinál 20 százalék) válasz mellett a válaszadók a következők szerint értékelték az oktatást eredményessége szerint:

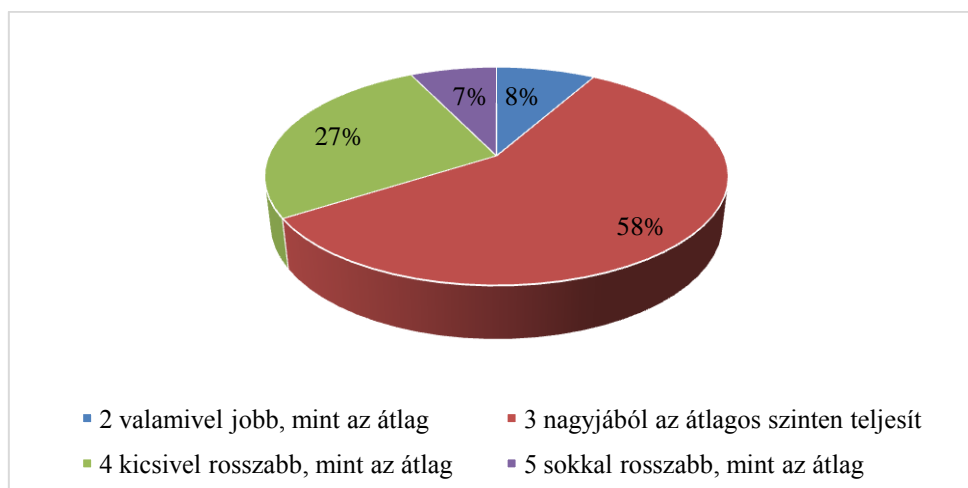
19. ábra: Ön szerint az európai mezőnyhöz képest hogy áll a magyar oktatás az eredményessége alapján? (N=106)



Vagyis csak kevesen gondolták úgy (összesen 11 százalék), hogy kicsivel vagy akár sokkal jobban teljesít az átlagnál; a válaszadók relatív többsége (45%) szerint nagyjából az átlagos szinten teljesít, és összesen 43 százalék gondolta úgy, hogy kicsivel vagy sokkal rosszabb a magyar oktatás, mint az európai átlag. Vizsgáltam az összefüggését ennek a változónak és a státusznak, az elégedettségnek illetve a PISA-felmérés ismertségének, de az erre vonatkozó tesztek nem mutattak szignifikáns összefüggést.

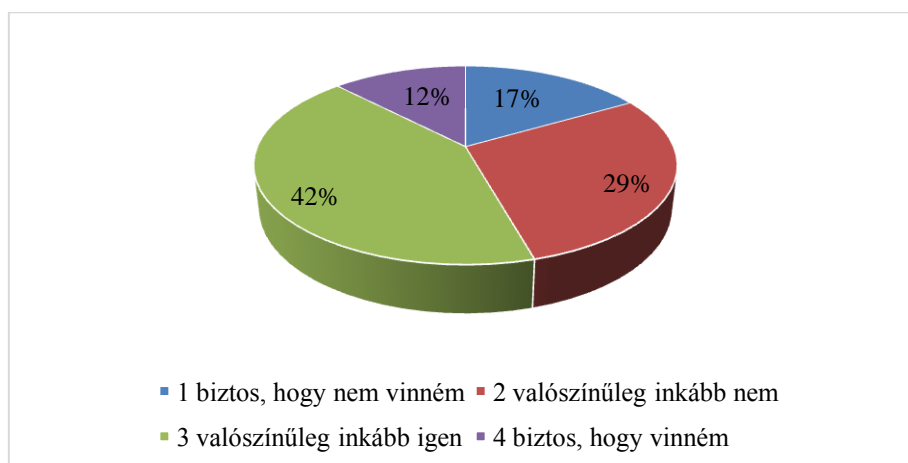
A gyermekek elégedettsége alapján a szülők szerint még kevésbé állunk jól: itt nem is volt olyan szülő, aki szerint sokkal jobbak lennénk, mint az átlag; mindössze 8 százalékuk szerint „valamivel jobb”, viszont a kérdezettek egyharmada mondta, hogy kicsivel vagy sokkal rosszabb nálunk a gyermekek elégedettsége az oktatási rendszerrel az átlagnál. A válaszadók abszolút többsége szerint nagyjából átlagos az oktatási rendszerünk ebből a szempontból. A sok „nem tudja” válasz mellett összességében az a benyomásunk alakulhat ki, hogy nem igazán tudták megítélni a kérdést.

20. ábra: A magyar oktatási rendszer teljesítménye – a gyermekek elégedettsége alapján (N=97)



Jobban megoszlott a kérdezettek véleménye arról a kérdésről, hogy ha lehetőségük lenne rá, vinnék-e a gyermeküket külföldi oktatási intézménybe tanulni. A válaszadók közül csak a kisebbség volt határozott ebben a kérdésben: biztosan vinné 12%-uk, biztosan nem vinné 17%-uk. Összességében az „igen”-ek aránya a nagyobb (64%), bár a „nem” választ adók valamivel nagyobb része rendelkezik biztos meggyőződéssel.

21. ábra: Ha lehetősége lenne rá, hogy más országba vigye gyermekét tanulni, vinné-e? (N=114)



Ehhez a kérdéshez rövid szöveges indoklást is kértem a kérdőívben, amely alapján 4-féle típus állítható fel:

- vinné, mert a magyar oktatás nem jó
- vinné, mert fontos a nyelvtudás és más kultúra megismerése
- nem vinné, mert elég jó a magyar oktatás
- nem vinné, mert ez a haza.

8.6 A survey értékelése

Összességében elmondható, hogy a nem reprezentatív kérdőíves felmérés olyan eredményeket hozott, amelyek alapján a témában további kutatási irányokat, kérdéseket lehet felvázolni. Néhány esetben az összefüggések csak sejthetőek, mivel nem volt szignifikáns az eredmény, sok esetben viszont olyan összefüggésekkel találkoztunk, melyek kis elemszámok mellett is jó szignifikanciát és erős empirikus együttjárást mutattak. Fontos, hogy viszonylag eredményesek voltak a faktorelemzések, és olyan eredményekre világítottak rá, melyek a tanulmány hipotéziseivel összefüggésbe hozhatóak, azok keretein belül értelmezhetőek, és meg is erősítik őket. Az ennek eredményeképp létrejött regressziós modellből megtudtuk, hogy mi határozza meg azt, hogy mennyire látnak a szülők pozitív eredményeket, reformokat az oktatási rendszerben: egyrészt, hogy ők személyesen mennyire tartják fontosnak az oktatás minősége szempontjából, hogy az a hátrányokat csökkentse, illetve hogy milyen a saját közvetlen tapasztalatuk (gyermekük iskoláján keresztül) az oktatási rendszerről.

Azok a szülők vannak tisztában az oktatás társadalom-formáló erejével, s ennél fogva, azok is értékelik leginkább a politika ezirányú törekvéseit – pl. ilyenek a hátrányos helyzet felszámolására, az esélyegyenlőség, méltányosság jegyében a szegregáció ellen indított programok – akik magas társadalmi státuszúak, és életminőségüket, gyermekeik élet-esélyeit, boldogulását valójában nem érintik ezek a programok. Ők egyfelől ismerik és értékelik a kormányzatok ezirányú erőfeszítéseit, és úgy látják, javult az oktatási rendszer minősége. Másfelől, azért is elégedettebbek az iskolával, mert feltehető, hogy minden tekintetben jó feltételekkel működő iskolában tanul a gyermekük. Ha nem így van, akkor élnek a szabad iskolaválasztás lehetőségével, és elviszik olyan iskolába, ami jobb környezetű, jobban felszerelt, jobb továbbtanulási mutatókkal bír.

Az alacsony társadalmi státuszú szülők szignifikánsan kevésbé elégedettek az oktatási rendszerrel. Ők azonban jóval kevésbé engedhetik meg maguknak azt, hogy szabadon máshová vigyék a gyermeküket, ha elégedetlenek. Számukra az iskolaváltáshoz kellő kapcsolati tőke nem adott, és a közlekedés is feltehetően vállalhatatlan terheket jelentene. Kistelepüléseken pedig nincs is választási lehetőség.

A survey azt mutatja meg, hogy a legnagyobb reformok: a túlzott decentralizáció, a lokalitás és az autonómia jegyében kistelepüléseken életben tartott iskolák, valamint a szabad iskolaválasztás demokratikusnak tűnő vívmánya hátrányokat okoz éppen azoknak, akiket védeni hivatott – de legalábbis nem kedvez nekik –, mert alacsony társadalmi

státusuk révén ezekkel az előnyökkel élni nem tudnak. És pontosan az ő gyermekeiknek tanulási eredménytelensége okozza Magyarország gyenge teljesítményét a PISA teszteken. Ez a teszt tudja ugyanis kimutatni, hogy a magyar oktatási rendszer mindenekelőtt szelektív, s mint ilyen, a társadalmi igazságosság, méltányosság kormányzati célok teljesüléséhez nem tud hozzájárulni.

A survey azt mutatja meg, hogy a reformok, amelyek mind kormányzati célokban, mind oktatási programokban arra szolgáltak volna, hogy a decentralizáció, lokalitás, autonómia és szabad iskolaválasztás megőrzése mellett, az elszámoltathatóság és az igazgatási – kormányzati modernizációik közpolitikai programjaiként a magyar oktatási rendszer szelektivitását, a társadalmi hátrányok újratermelését fől számolják, de legalábbis, enyhítsék: kevés eredménnyel jártak. Olyannyira, hogy éppen azok a szülők nem érzékelték őket, akiket segíteniük kellett volna. Mintha két Magyarország létezne, melynek lakói nem beszélnek egymás nyelvét.

9 ÖSSZEGZÉS, VÉGKÖVETKEZTETÉSEK

9.1 A témaválasztásról

Még a leginkább pozitívista tudomány-elmélet, amely egyébként a szubjektivitás maximális kirekesztésére törekszik is elismeri, hogy a kutatói témaválasztás alapvetően szubjektív. Esetemben is szubjektív oka van a témaválasztásnak. Mindig is a közoktatás területén dolgoztam, érdeklődésem ehhez a területhez köt és ezen a területen szereztem szakmai tapasztalataimat is.

Pályámat középiskolai tanárként kezdtem, ahol „alulnézetből” ismerkedtem az oktatási igazgatással, 2001-ig. Ezután, 2001 és 2010 között az oktatási minisztérium miniszteri, illetve államtitkári kabinetjeiben töltöttem be oktatási szaktanácsadói pozíciót, valamint az OKÉV - Oktatási Hivatalban. Így aktív résztvevőként láthattam rá az oktatáspolitikai formálásának folyamataira. 2012-2014 között, tankerületi igazgatóként részt vettem a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ létrehozatalában, majd a kezdeti időszakban annak munkájában is. Ebben a pozícióban egyfajta „köztes” helyzetből láthattam rá az oktatási igazgatás, illetve az oktatáspolitikai megvalósulásának folyamatára.

Dolgoztam az 1990 előtti, mind strukturálisan, mind tartalmában (oktatott tananyag) szélsőségesen centralizált rendszerben, majd „alulról” és „felülről” egyaránt meg tapasztaltam a szélsőségesen decentralizált oktatási rendszert (amely jelentős mértékben az előbbi tagadásaként jött létre), majd részt vettem a túlzott decentralizációt – ma már úgy tűnik túlzott centralizációval – meghaladni kívánó rendszer kialakításában és kezdeti működtetésében.

Kézenfekvő volt tehát, hogy Ph.D. témaként az oktatáspolitikai vizsgálatát válasszam. Ez lehetőséget adott arra, hogy tapasztalataimat kamatoztassam, ugyanakkor arra is, hogy a tanultakat, az elméleti modelleket, értelmezési kereteket és adatfelvételi technikákat egy általam már viszonylag jól ismert tárgyon alkalmazzam.

A dolgozat az első változatának elkészülte után, konzulenseimmel és más szakemberekkel történt beszélgetések hatására⁹³, valamint a téma továbbgondolása, finomítása során alakult, sokat változott. A műhelyvitán számos olyan szempont, javaslat

⁹³ Ezúton fejezem ki hálás köszönetemet elsősorban témavezetőimnek, Prof. Dr. Jenei Györgynek és Dr. Gajduscheck Györgynek, áldozatkész és elkötelezett munkájukért. Köszönöm opponenseim munkáját. Köszönetet mondok a dolgozat műhelyvitáján kapott segítő kritikai észrevételekért Dr. Veres Pálnak. Köszönetet mondok továbbá a Politikatudományi Doktori Iskola vezetőjének, Dr. Balázs Zoltánnak kutatásom támogatásáért, és Dr. Ványi Évának, aki titkári minőségben mindvégig fáradhatatlanul rendelkezésre állt. Továbbá mindazon professzoroknak és kollégáknak, akik gondolataikkal, kérdéseikkel egyengették, fejlesztették kutatómunkámat és tanulmányaimat.

hangzott el, amelyet e változat elkészítése során figyelembe vettem, a dolgozat így tovább formálódott. Komoly dilemmát okozott az a törekvésem, hogy lehetőleg az oktatáspolitikai elemzése szempontjából jelentős tények, a kutatás meghatározó alapanyagai belekerüljenek a dolgozatba, ugyanakkor a dolgozat áttekinthetősége ne sérüljön. Ezt végül úgy láttam megoldhatónak, hogy egy jelentős méretű Függelék-et hoztam létre és a fontosnak ítélt, ám a dolgozat gondolatmenetének sérülése nélkül kiemelhető anyagokat ebben helyeztem el, strukturált formában.

9.2 A dolgozat szemlélete

Részen a fenti érdeklődésből következően is, dolgozatomat a holisztikus szemlélet jellemzi; témaválasztásában és módszerében egyaránt.

A dolgozat a közoktatást a maga egészében kívánja megragadni. Nem választottam egy nagyon szűk, ilyenként tudományosan könnyen feldolgozható, ugyanakkor minden szempontból könnyen „védhető” témát. Ehelyett egy viszonylag széles szakpolitikai szféra egészét kísérem meg elemezni.⁹⁴ A dolgozat tehát a hazai közoktatás egészét kívánja tárgyalni, beleértve annak intézményi oldalát, ezen belül az igazgatási struktúrákat, és beleértve a közpolitikai-tartalmi, és pedagógiai-szakma specifikus, effektív oktatási oldalt is.

A témához alapvetően az exploratív módszertani szemlélettel közelítek. Célom a belső összefüggések feltárása és megmutatása, nem pedig valamilyen, előre meghatározott hipotézis szisztematikus tesztelése. Ennek megfelelően a társadalomtudományi módszerek viszonylag széles körét alkalmazom, amint azt a bevezetőben szintén jeleztem.⁹⁵ Azt remélem, hogy ezzel, a különféle technikákkal ugyanazon tárgyról szerzett információkkal, a tárgy alaposabb és árnyaltabb megismerésére van lehetőség.

A cél a közoktatás, mint közpolitikai terület, illetve az abban zajló folyamatok lehető legjobb megértése.

⁹⁴ Néhány leszűkítés természetesen elkerülhetetlen volt. Így tematikusan kizártam a felsőoktatást a vizsgálódásból, alapvetően az alap és középfokú oktatásra összpontosítva. Időben pedig az 1990-2010, illetve 2013 közötti időszakra fókuszálok, amint azt már a bevezetőben is jeleztem. Ám ezeket a határokat sem kezeltem mereven, ha az a téma jobb megértéséhez szükséges volt.

⁹⁵ Kvantitatív adatelemzés (pl. PISA és más statisztikai adatok, önálló adatfelvétel); interjúk az oktatásban résztvevőkkel, döntéshozókkal, a téma közismert szakértőivel; dokumentumelemzés; a diszkurzív közpolitika-elemzés; és saját tapasztalataim, mint „részt vevő megfigyelés” eredményeinek hasznosítása.

9.3 A dolgozat felépítése

A dolgozat jelen összegzéssel és a bevezető résszel együtt összesen nyolc fejezetből áll.

A 3. és 4. fejezetek egyfajta elméleti háttérként szolgálnak, meghatározva, vagy inkább tisztázva azt a fogalmi apparátust, amelyre aztán támaszkodni kívánok. Mindehhez figyelembe vettem a nemzetközi szakirodalom legfontosabbnak tűnő dolgozatait, különösen a 3. fejezet esetében, ahol a közpolitikára, közpolitika-tudományra vonatkozó hazai szakirodalom jelzés-értékűen szegényes. Tudatosan, s némileg szembe menve az utóbbi évek hazai trendjeivel, kifejezetten törekedtem a vonatkozó hazai szakirodalom alapos áttekintésére is. Úgy vélem ugyanis, hogy elméleti reflexió és gyakorlat között szoros és kétirányú összefüggés van, ezért egy magyar jelenség megismeréséhez kétszeresen is fontos a magyar szakirodalom megismerése. A 3. fejezetben a közpolitikai, a 4.-ben pedig a közigazgatási fogalmi kereteket, megközelítésmódokat tekintem át. Előbbi az oktatáspolitikának elsősorban tartalmi-funkcionális, utóbbi intézményi-strukturális aspektusát képes megragadni. A közpolitikai megközelítés kapcsán jelzem az elméletben jelentkező fontosabb vitapontokat. Utalok a racionális és a valóságos folyamatokhoz jobban igazodó modellek, közöttük a lindblomi átevíckélés modelljére; valamint a pozitivista tényeken orientálódni próbáló és a „puhább”, de a társadalmi valóságot talán mégis adekvátabb módon kezelő, fenomenológiai és hermeneutikai háttérű, középpontjába a közpolitikai diskurzust helyező megközelítések eltéréseire is. Mindeközben jelzem ezek alkalmazási lehetőségét a szűkebb közpolitika területén is. Kiemelkedő relevanciája van a közpolitikai kudarcok irodalmának, különösen, ami a hazai közpolitikai kudarcokat kutatja. A 4. rész a közigazgatással és közigazgatástudománnyal foglalkozik. Ebben is jelentős mértékben koncentrálok a hazai szakirodalomra, amely egyszerre tükrözi, ám ugyanakkor alakítja is a magyar közigazgatás gyakorlatát. Röviden áttekintem a kontinentális és angolszász közigazgatás-felfogás, és –működés eltéréseit, hosszabban foglalkozom a bürokrácia-értelmezés, szempontomból releváns kérdéseivel, a köztisztviselő-politikus viszonyrendszer kéréseivel, valamint a különféle, a gyakorlatot nemzetközileg és hazánkban is jelentős mértékben befolyásoló olyan irányzatokkal, mint az Új Közmenedzsment, Good Governance, vagy a neoweberi irányzat. E témák mindegyikének külön-külön is „könyvtárnyi irodalma” van. Ebből én azok kiemelésére törekedtem, amelyekről úgy véltem, hogy a magyar oktatáspolitikai jobb megértéséhez jó konceptuális kapaszkodókat

adhatnak. Éppen ezért, az oktatáspolitikai vonatkozásokra már ebben a két, alapvetően elméleti háttérül szolgáló fejezetben is utaltam.

Az 5. és 6. fejezetek tagolása az elméleti résznél alkalmazotthoz hasonló – funkcionális – strukturális – distinkciót követ, most már kifejezetten az oktatási szférára koncentrálva. Itt az 5. fejezet foglalkozik az oktatáspolitikai strukturális, intézményi háttérével, míg a 6. annak közpolitikai, tartalmi vonatkozásaival. Az intézményi vonatkozások adják ugyanis azt a háttérrel, és egyben keretet, amely nagyban lehatárolja a szóba jövő oktatáspolitikai alternatívákat, és kihat azok megvalósítására is.

Az 5. részben bemutatom, hogy az oktatás helyzete nagymértékben függ jóval általánosabb tényezőktől, különösen attól, hogy az állam milyen mértékben és módon, illetve eszközökkel vállal részt a társadalmi szükségletek kielégítésében, ami végső soron az állam szerepéről vallott általános felfogástól függ. Itt mutatom be azt is, hogy a centralizált és decentralizált rendszerek mennyire eltérő lehetőségeket, és lehetséges módszereket kínálnak az oktatáspolitikai számára. Ez azért is tanulmányozható jól Magyarországon, mert míg az 1990 előtti, majd a 2012 utáni időszak nemzetközi összehasonlításban különösen centralizáltak tekinthetők, addig az 1990-2010 közötti korszakot a nemzetközileg is szokatlanul nagymérvű decentralizáltság jellemzi. Az oktatás valamennyi esetben osztozott számos más közszolgáltatási területtel – valamennyire az államszervezeti működés általános felépítése hatott ki. 1990 előtt a mindent a pártközpontból irányítani szándékozó pártállami berendezkedés, 2010 után pedig a kormány mindenre kiható, etatista-centralizáló törekvése jelentkezik ezen a területen is. A rendszerváltás első két évtizedében pedig, a korábbi megoldásra adott erőteljes válaszként a rendkívül nagy autonómiával, széles hatáskörökkel rendelkező önkormányzatok fölötti gyenge központi kontroll a jellemző nemcsak az oktatásban, hanem a közszolgáltatások rendkívül széles körében is. Az elemzés során áttekintem a fontosabb intézményeket, amelyek közül kettőt részletesebben, kvázi esettanulmány jelleggel is bemutatok.⁹⁶ Szintén itt elemzem az elszámoltathatóság intézményes megoldásait, különösen a teljesítmény-, illetve minőség mérésére irányuló intézményi törekvéseket. Utalok továbbá a fentebb említett irányzatok (pl. Új Közmenedzsment) oktatáspolitikát érintő hatására is.

A 6. fejezet a közpolitika tartalmi aspektusával, ha úgy tetszik a szűk értelemben vett oktatáspolitikával, ezen belül is elsősorban az oktatáspolitikai 1990 utáni változásaival,

⁹⁶ Közülük az egyikben magam is jelentős mértékű, személyes tapasztalatot szereztem.

reformjaival foglalkozik. A reformoknak mind oktatáspolitikai tartalmát, mind magát a reformfolyamatot is vizsgálom. Utóbbi lényegében a közpolitika-alkotás folyamatával azonosítható. Éppen ezért azt kisebb részben a közpolitikai ciklus racionális ideáljához, nagyobb részben a sikeres nemzetközi gyakorlatokhoz⁹⁷ hasonlítottam. Itt tárgyalom azt is, hogy milyen jól azonosíthatók a magyar közpolitikai folyamatban, általánosságban megfigyelt kudarcjelenségek az oktatáspolitikában is. Összességében ez a fejezet különösen nagymértékben segít hozzá a Bevezetőben megfogalmazott kutatási kérdések megválaszolásához.

A 3-6. fejezetekben alapvetően a szakirodalom áttekintésére törekedtem, előbb általánosabb, elméleti szinten (3-4. fejezet), majd kifejezetten a hazai oktatáspolitikára vonatkoztatottan (5-6.). A 7. és 8. fejezetekben ezzel szemben saját kutatásaimat és azok eredményeit mutatom be. A 7. fejezet a kétszintű érettségi bevezetésével végződő közpolitikai reformfolyamatot mutatja be, amelynek egyébként magam is részese voltam. Többféle aspektusból, illetve módszerrel megkísérlem elemezni is ezt a közpolitikai folyamatot. Így elemzem a szereplők (stakeholder) oldaláról, a ciklus-folyamat elemeinek (agenda setting, formation stb.) oldaláról, illetve a közpolitikai stílus aspektusából is. A 8. fejezetben az általam összeállított önkitöltéses szülői kérdőívre érkezett válaszokat elemzem. Elsősorban az iskolával, az oktatással kapcsolatos elégedettséget vizsgálom, miközben keresem, hogy az elégedettséget milyen egyéb – a válaszadó demográfiai és társadalmi státus-mutatóihoz, de még inkább egyéb kérdésekre adott válaszokból kivilágló attitűdjéhez kapcsolódó – tényezők befolyásolják. A számos összefüggés közül e ponton csak azt emelem ki, hogy az alacsonyabb státusú válaszadók elégedetlenebbek az iskolával, minden jel szerint azért, mert gyermekeik az általuk gyengébbnek ítélt iskolákba jutnak be, amelyek nem segítik őket az előrejutásban.

9.4 Kutatási kérdések, és válaszok a dolgozat alapján.

A Bevezetőben három kérdést fogalmaztam meg a következők szerint:

1. Mennyiben tekinthető a magyar közoktatás sikeresnek (a szónak elsősorban az „eredményesség” és kevésbé a „hatékonyság” értelmében)?
2. Milyen jellemzők, sajátságok állapíthatók meg a hazai közoktatás-politika döntéshozatali és megvalósítási folyamataiban; a sajátságokat elsősorban a

⁹⁷ A PISA jelentésre adott közpolitikai válaszok kapcsán például Németországhoz és Lengyelországhoz, a szakfelügyeleti rendszer átalakítása kapcsán elsősorban Angliához.

közpolitikai gyakorlati ideáljától, illetve a nemzetközi legjobb gyakorlattól, különösen a tényalapú (evidence-based) közpolitika-formálástól való eltérésként értelmezve?

3. Található-e, illetve vélelmezhető-e összefüggés a közoktatás-politika eredménytelensége és a közpolitikai folyamatok fenti értelemben vett sajátságai között?

A három kérdéssel kapcsolatban előfeltevéseket (szándékosan nem „hipotéziseket”) is megfogalmaztam:

- a) A közoktatás-politika nem tekinthető sikeresnek. Maga a közpolitikai diskurzus is elsősorban a sikertelenség körül forog.
- b) A közpolitikai folyamatban számos anomália jelentkezik.
- c) A közpolitikai folyamat anomáliái és annak viszonylagos sikertelensége összefüggenek, amennyiben előbbi jelentős részben magyarázza az utóbbit.

Nézzük tehát, hogy milyen válaszok fogalmazhatók meg a dolgozat végén, a szakirodalom áttekintése, illetve az önálló elemzések alapján. Előbb a sikeresség kérdésre adott válaszaimat összegzem, majd egy pontban összevontan tárgyalom a 2. és 3. kérdésre adott válaszaimat. Ennek az az oka, hogy az analitikus szétválasztás igénye mellett is, a folyamatok jellemzői egy ideális állapottól való eltérésben rajzolódnak ki. Éppen ezért a magyar közoktatás-politika sajátságai egyben kudarc-okokként is értelmezhetőek. A sajátságok leírása így elkerülhetetlenül összekapcsolódik azok következményeinek bemutatásával. Ezért a második pontban részletesen tárgyalom ezeket a jellemzőket és azoknak a teljesítményre gyakorolt hatását is.

9.4.1 A közoktatás sikeressége (eredményessége)

A klasszikus közpolitikai szemlélet szerint – egyébként a kibernetikától a menedzsment elméletéig számos más megközelítéshez hasonlóan – egy közpolitika sikerességét úgy tudjuk meghatározni, hogy a kitűzött célokat összevetjük az elért eredményekkel.

Dolgozatomból levonható első megállapítás e tekintetben az lehet, hogy nincsenek ilyen célkitűzések. Hiányzik a célok pontos, egyértelmű, lehetőség szerint számszerűsített indikátorokkal is mérhető meghatározása. A politikai pártok közvetlenül a rendszerváltás után az oktatáspolitikai „politikán-felüliségét” hangsúlyozták, majd hamarosan megjelentek az éles ellentétek, amelyek aztán kormányra kerülve legtöbbször többé-kevésbé radikális intézményi reformokban manifesztálódtak. Ám, legalábbis a hallható közpolitikai diskurzus szintjén még az alapvető vitakérdések (nevelés és oktatás viszonya, lexikális tudás vs. készségfejlesztés) világos artikulálása sem igazán történt meg, s még

kevésbé a világos célmeghatározás. A vizsgált közel negyed században talán egyedül Magyar Bálint fogalmazott meg valamiféle célrendszert, s – bár távlat hiányában nehéz megállapítani, de – talán a jelenlegi kormány is ezt teszi. Ám ezek sem tekinthetők világos, egyértelmű célkitűzéseknek.

Összességében úgy tűnik, s dolgozatom is ezt a szempontrendszert követi, hogy egyfelől az oktatás összteljesítménye, másfelől pedig a „szintrehozás” képessége bír különös jelentőséggel az oktatás értékelése esetében. Előbbi arra utal, hogy a közoktatás általában milyen mértékben képes tudást, illetve készségeket átadni a diákoknak. Utóbbi pedig arra, hogy az iskolarendszer mennyire képes csökkenteni a belépéskor a diákok között meglévő, „otthonról” hozott hátrányokat.

A klasszikus közpolitikai szemlélettel közelítve e két értékelési kritériumhoz, jómagam, több szakértővel egyezően azt találtam, hogy a hazai oktatás összteljesítménye nemzetközi összehasonlításban átlagosnak mondható, és a Közép-Kelet európai országok csoportjába illeszkedik, ide értve Ausztriát, Csehországot és Szlovéniát is. Erre utalnak egyébként a PISA tesztek eredményei és más tényezők is, amelyeket a 6. fejezetben mutatok be. Ha a PISA eredményeket számos más országgal összevetjük, akkor is azt látjuk, hogy lényegében az OECD átlagának megfelelő szinten állunk, számos más régiós országot (pl. Ausztriát is) megelőzzük. Különösen jók az adatok a legalsó teljesítményszinten. Magyarország tizennyolc európai ország közül az ötödik legjobb helyen áll a tekintetben, hogy nem bocsát ki funkcionális analfabétákat. A kiemelkedően jól teljesítő tanulók arányát tekintve, önképünktől némileg eltérően, nagyjából a medián pozícióban vagyunk, csak a balkáni országokhoz képest határozottan jobb eredménnyel.

Ugyanakkor empirikus kutatások azt igazolják, hogy a magyar iskolarendszer rendkívül gyengén teljesít a társadalmi különbségek kiegyenlítésében. Több – itt részletesen nem ismertetett – empirikus kutatás azt állítja, hogy a magyar iskolarendszer még növeli is a diákok belépéskor hozott tudásszint-különbségeit. A 6. fejezetben bemutatott, a PISA adatok elemzésén, és más nemzetközi összehasonlító adatsorokon alapuló kutatás szerint, oktatási rendszerünknek ez a „kiegyenlítő” szerepe 16 vizsgált ország közül a második legrosszabb. Az „iskolai rendszerek szelektivitását”, vagyis azt tekintve, hogy mennyire jelentősek az eltérések az iskolák között (másként: mennyire meghatározó, hogy valaki melyik iskolában tanul), 18 ország közül Magyarország adata a legrosszabb. Úgy tűnik ezt a szülők is érzik. Kérdőíves adatfelvételemből kiviláglik, hogy a magasabb státusú szülők számára fontos, hogy gyermeküket az általuk megfelelőnek ítélt iskolába írassák (amelyekben pl. kevés a hátrányos helyzetű gyerek), és ez általában sikerül is. Az

alacsony státusú szülők esetében, pedig a statisztikai elemzés azt mutatja, hogy nagyobb elégedetlenségük oka az, hogy maguk is érzékelik a „számukra adatott” iskola nem megfelelő voltát.

A tények alapján tehát az összteljesítményt tekintve a magyar oktatási rendszer teljesítménye átlagosnak mondható, ugyanakkor a „kiegyenlítő” szerepet tekintve rendkívül rosszul teljesít.

Ezzel szemben a közpolitikai diskurzus merőben más képet mutat. A szelektivitás problémája, a magyar közoktatási rendszer rendkívül gyenge teljesítménye a diákok otthonról hozott hátrányainak kiegyenlítésében, a diskurzusban periférikus helyet foglal el, jobbra inkább csak a szakértők, illetve a téma iránt érdeklődő szakmai közvélemény körében folyó kommunikációban játszik lényeges szerepet.

A szélesebb körű kommunikáció, különösen a kifejezetten széles közvéleménynek szóló politikai üzenetek – miként azt a dolgozat több pontján is bemutatom – egyértelműen az oktatási rendszer összteljesítményével foglalkoznak és azt rendkívül rossznak látják, láttatják. Gyakori, hogy válságról, krízisről beszélnek. Teszik mindezt úgy, hogy az „oktatás teljesítményét”, tehát, hogy mit értünk azon, hogyan mérjük azt, mi számít e tekintetben lényegesnek, nem definiálják, sőt ennek tisztázására irányuló érdemi kommunikációval sem találkozunk, az egészen szűk körű szakmai vitáktól eltekintve.

A tényekkel összevetve felvetődhet a kérdés, hogy mi ennek a – legalábbis az első PISA jelentések óta érzékelhető – permanens válsághangulatnak az oka? E kérdéssel nem foglalkoztam részletesen a dolgozatban, mert csak feltételezéseket lehet megfogalmazni. Legvalószínűbb, hogy a magyar közoktatás színvonaláról élő, minden jel szerint hamis kép, a média ingerküszöbét átlépni képes PISA tényadatokkal ütköztetve olyan erős ellentétben áll, hogy ez meghatározza a diskurzus sajátos tartalmát. Másfelől – a 4. fejezetben tárgyalt – azon sajátosság is szerepet játszhat ebben, hogy a politikus cselekedni-változtatni szeretne, hogy „megmutassa magát”, „érdemességét” igazolja, s mindezt egy sokakat érintő és érdeklő területen kívánja tenni, amihez az oktatás kitűnő terepnek tűnik. A változtatás indoklásához azonban a jelenlegi állapot anomáliáinak ki-, illetve bemutatása szükséges. A válsághelyzet hirdetése ezt is szolgálhatja.

A közpolitikai döntéshozatalt ez a felfogás határozza meg. Eszerint a közoktatás – elsősorban összteljesítményét tekintve, ám e teljesítmény nem definiálva – rendkívül sikertelen, alulteljesítő.

9.4.2 *A közpolitikai folyamat sajátosságai (anomáliái) és azok következményei (2. és 3. kérdés)*

A közpolitikai folyamat elemzésével a 4. és 5. fejezetekben részletesen foglalkoztam, továbbá önálló kutatásom a kétszintű érettségi bevezetésével kapcsolatban is erre irányult. Ezekben a vizsgálatokban számos anomália tárult fel. Ezek közül a leglényegesebbek talán a következő címszavakban összegezhetők:

1. A permanens válságkezelés, reformok negatív hatásai
2. A közpolitikai ciklus torzulásai
3. A stratégiai szemlélet és a koordinált cselekvés hiánya
4. Az alkalmazott eszközrendszer inadekvát volta
5. A szereplők és szerepek „elcsúszása”
6. Kommunikációs problémák – a kommunikáció hiánya, torz volta

Ezek a jelenségek természetesen csak analitikusan választhatók szét; a valóságban jelentős átfedéseket mutatnak. A szereptévesztés például nyilván gátja az eredményes kommunikációnak, stb. Az alábbiakban mégis ezeket az anomáliákat (más kudarc-okoknak nevezvén ezeket) mutatom be röviden, azzal, hogy jelzem, ha egy jelenség egyszerre több problémakörbe is beilleszthető.

9.4.2.1 *Permanens válságkezelés és annak hatása*

A Bevezetőben megfogalmazott negyedik előfeltevés szerint a sikertelenséget korrigálni kívánó reformok nemhogy javítanak, összességében inkább rontják a magyar közoktatás teljesítményét – bármit értsünk is azon. Az elemzés ezt az előfeltételezést egyértelműen igazolja. Az oktatáspolitikai – az utóbbi, mintegy negyedszázadban – vizsgálata egy sajátos ördögi kör újabb és újabb ciklusait futja be. A közoktatás válságának érzete és az arra adott válaszok adják a ciklus meghatározó ellenpontjait. A külső elemző számára nehéz meghatározni ebben a rendkívül átpolitizált folyamatban, hogy a válság-érzékelés váltja-e ki a változás iránti késztetést, vagy a változtatás akarása láttatja a helyzetet válságnak. Akárhogyan is van, az oktatáspolitikai az egymást gyors iramban követő radikális váltások történeteként jellemezhető. Néhány évente átfogó oktatáspolitikai, illetve intézményi reformok követik egymást. A politikák változásának üteme, különösen az oktatási folyamatok jellemző időtávjával szembe állítva, megdöbbentő. Nyilvánvaló, hogy az általános iskolai oktatás milyensége minimum nyolc év után, de valójában inkább csak a munkába állást követően, tehát mintegy húsz év után érzékelhető nagyobb bizonyossággal. A változtatások ehhez képest jóval gyakoribbak.

Mindez tehát azt jelenti, hogy a közpolitikák (át)alakítása nem a tényeken, az alaposan megismert és elemzett összefüggéseken alapszik. Mi sem áll mindettől távolabb, mint a

napjaink hazai és nemzetközi szakirodalmában is gyakran emlegetett tényekre alapozott közpolitika-formálás (evidence-based policy making); sokkal inkább nevezhetnénk ezt vakrepülésnek, ahol a legelemibb tényismeretek is hiányoznak a döntéshozatalhoz. Ebben is egy ördögi kört fedezhetünk fel. A változtatásokhoz nem veszik figyelembe a tényleges folyamatokat, ám ezt, még ha akarnák, sem tehetnék meg. Egyebek mellett épp a változások gyors üteme miatt, hiszen mint láttuk, nemhogy az eredmények nem érzékelhetők, gyakran még a folyamatok sem alakultak ki, az előző, meghaladni szándékozott közpolitikához kapcsolódóan.

Közismert, hogy a változásoknak jelentősek a költségei, amely költségek akkor térülnek meg, és akkor is csak hosszabb távon, ha a változások megfelelő irányúak voltak, és a kitűzött célok megvalósultak. Ehhez képest a magyar közoktatás az állandó változás állapotában van, így már elméletileg is egy szuboptimális helyzet állandósul. Ehhez járulnak még azok a személyes feszültségek, amelyeket a rendszerben dolgozók nap, mint nap megélnék, és amelyek hosszabb távon nyilván kihatnak az oktatás színvonalára (például a frusztrált tanár teljesítményén keresztül).

A közpolitikai döntési és megvalósítási cikluselemek között is egyfajta ördögi kör jön így létre, amelyben a döntéshozók állandó változtatásaikkal a megvalósítást nehezítik, fenyegetik, ám az ezzel kapcsolatos visszajelzéseket, amelyek fő problémaként egyre inkább magát a probléma-korrekciót jelzik, nem hallják meg. Érzékelik ugyanakkor a nehézségeket, amelyekre így újabb, felülről kieroszakolt (top-down típusú) változtatással reagálnak. Ebben a szituációban azután a megfelelési kényszerek olyan magatartást is indukálhatnak a végrehajtókban, amelyben a politikai akaratnak való megfelelés fontosabbá válik a teljesítménynél, már csak azért is, mert az oktatás tényleges teljesítményének mérése akár makro-, akár mikro szinten hiányzik, amiként hiányzik egy ehhez kapcsolódó ösztönző rendszer is. Ez aztán tovább gátolja az eredményes és hatékony működést is.

Ezeknek az ördögi köröknek elméleti és empirikus eszközökkel történő kimutatása, érzékeltetése remélhetőleg dolgozatom egyik fő hozadéka.

9.4.2.2 A közpolitikai ciklus torzulásai

A hazai közpolitikai ciklus torzulásai kapcsán több szerző gondolatait is bemutattam. A másutt azonosított anomáliák jelentős része az oktatáspolitikát is jellemzi. A ciklus elemein röviden végigtekintve azt találjuk, hogy a probléma értelmezéséhez a szakmai kapacitás évtizedek óta rendelkezésre áll, ám gyakran nem hasznosul. A folyamat első

szakaszában az egyeztetés és kommunikáció gyengeségei egyértelműen jelentkeznek. Jeleztem már, hogy a célok legalább nagyvonalú meghatározása is elmarad a folyamatban, ami egyfelől a racionális döntést teszi elvileg is lehetetlenné, másfelől pedig a teljesítmény értékelése alól húzza ki a talajt. Jól érzékelhető, hogy a megvalósítás alapos tervezése, de még a szükséges inputok meghatározása is elmarad. Az előző pontban láthattuk, hogy az oktatáspolitikában gyakran a megvalósítás effektív megkezdése is el-, illetve félbe marad, mert a következő reform elsőpri azt. Az értékelés (monitoring, programértékelés) szinte teljes hiánya, mint tipikus jelenség az oktatáspolitikában is jelen van.

Dolgozatomban, több részelemzés keretében is utaltam ezekre a torzulásokra, illetve többet (pl. az egyeztetés hiányát, az értékelés-visszajelzés-számonkérés elmaradását) részletesen, esettanulmány keretében is elemzem. Szintén utalok az anomáliák rendkívül súlyos következményeire is.

9.4.2.3 A stratégiai szemlélet és a koordinált cselekvés hiánya

Stratégiai szemlélet alatt, a téma szakirodalmához viszonyítva itt némi leegyszerűsítéssel, olyan szemléletet és cselekvési módot értek, amely (a) viszonylag hosszabb távon gondolkodik, (b) a célokhoz, a jelenlegi és várható környezeti feltételeket is figyelembe véve egy eszközrendszer rendel, majd (b) ennek megfelelően, koordináltan cselekszik.

A célracionális cselekvés hiányára az előző két pontban is utaltam már. Utaltam már a hosszú távú tervezés hiányára is. A közpolitikai szakirodalomban jól ismert a közpolitikák viszonylag „rövidhullámú” ciklikussága (egyéves költségvetési és négyéves kormányzati ciklusok), ám a hazai oktatáspolitikában ez különösen éles ellentétben áll, a közpolitikai hatások jelentkezésének évtizedes időtartamával.

A stratégián alapuló működés ugyanakkor a koordinációt is szükségessé teszi, annak érdekében, hogy a cselekvés valóban minden időben egy irányban haladjon, illeszkedjen a stratégiába. Ennek kapcsán a dolgozatomban kétféle hiányosságot is jelöl. Egyfelől több szakértő is jelzi, lényegében az 1990-2010 közötti időszak egészére, hogy az elindított programok gyakran véletlenszerűek, illetve nem illeszkednek egy egységes stratégiába. A másik, ugyanezen időszakra vonatkozó, ám még lényegesebb probléma a központi szintű koordináció hiánya. Ennek oka mindenekelőtt az a strukturális konstelláció, hogy a közoktatási intézmények működtetése a – már említett módon – rendkívül nagy autonómiát élvező önkormányzatok hatásköre, míg egy egységes – pl. a minimumsztenderdek meghatározó, az esélyegyenlőséget biztosító (másként a

szegregációt akadályozó, a diszkriminációt kizáró) – oktatáspolitikai megvalósítása központi feladat. E két, strukturális és funkcionális tényező közötti óriási feszültséget nem igazán sikerült áthidalni az adott időszakban, amiként azt részletesen bemutatom a dolgozatban.

9.4.2.4 Az alkalmazott eszközrendszer inadekvát volta

A rendszerváltás után radikálisan más helyzet alakult ki, akár a társadalmi környezetet, mint a közpolitikai igények megfogalmazóját és a megvalósítás feltételrendszerét, akár az oktatáspolitikai igazgatási és effektív szolgáltató intézményeit tekintjük. Az ilyen gyökeres változások óriási kihívást jelentenek az alkalmazkodás tekintetében. És ebben a tekintetben az oktatáspolitikai valóban nem mondható sikeresnek.

A talán legnagyobb kihívást a társadalmi egyenlőtlenségek radikális megnövekedése jelentette. Mint láttuk, ennek kezelése lenne az oktatási rendszer teljesítményének meghatározó szempontja. Pontosan ezen a területen bizonyult a magyar közoktatás nemcsak az elvárásokhoz viszonyítva, de a nemzetközi összehasonlító adatokat tekintve is rendkívül sikertelennek. Nem sikerült megtalálni, illetve a gyakorlatban szisztematikusan alkalmazni azokat az eszközöket, amelyek a megváltozott környezetben alkalmasak lettek volna a kiegyenlítő funkció betöltésére. Sőt, láttuk azokat a folyamatokat, ahogy az iskolák közötti teljesítmény-eltérések radikálisan megnövekedtek, amiben csak a jéghegy csúcsa a szegregált iskolák létrejötte.

Ebbe belejátszanak olyan – fentebb már említett anomáliák – mint egy egységes, kifejezetten a kiegyenlítésre irányuló stratégia és ezt szolgáló programok hiánya, amelyek pl. szisztematikusan, minden érintett iskolára, tanárra és tanulóra alkalmazzák a felzárkóztatás hatásos eszközeit. Láttuk azt is, hogy ennek nagyban az önkormányzati autonómia szabott gátat, amiben szintén nem sikerült megtalálni, a *modus vivendi*.

Általában megfigyelhető, hogy a kidolgozott, önmagukban jó közpolitikai elemeket nem sikerül eredményesen megvalósítani, még kevésbé meggyökereztetni a gyakorlatban. Ennek csak egyik oka a fentebb jelzett tény, hogy a megvalósítás szisztematikus tervezése szinte sohasem történik meg. Legalább ennyire jelent problémát, a szélsőségen egyoldalú top-down szemlélet, együtt a jogias gondolkodással. Ezek miatt a döntéshozók nincsenek tekintettel (általában tisztában sincsenek) a mindennapi gyakorlat legfontosabb elemeivel sem. Különösen szembeötlő a megvalósítás során (az önkormányzatok, az egyes iskolák, iskolavezetők és tanárok szintjén) jelenlévő érdekviszonyok teljes figyelmen kívül hagyása, ami egyben a megfelelő ösztönzők és érdekeltségi mechanizmus teljes hiányát,

vagy torz voltát vonja maga után. Hasonlóképpen hiányzik a kulturális tényező figyelembe vétele. A legtöbb, egyébként jó közpolitikai program ezen futott zátonyra, beszéljünk akár Magyar Bálint reformjairól, vagy az első Orbán kormány által bevezetett tudás-felmérés rendszeréről. Utóbbi, bár szokatlanul hosszú távú működés jellemzi, mégsem tudott igazi hatást kiváltani, mert az oktatási kultúrából ez a szemlélet hiányzik, s mert nem épült rá valódi ösztönző-rendszer.

9.4.2.5 A szereplők és szerepek „elcsúszása”

A hazai közpolitikai folyamatokkal foglalkozó valamennyi publikációban megjelenik az a probléma, hogy az egyes szereplők önképe, illetve a folyamatban betöltött szerepe jelentősen eltér attól, amire pozíciójuk predesztinálná őket.

A talán legfontosabb probléma a „kiegyensúlyozottság” hiánya. Az egész folyamatot a politika, a politikus szereplők dominálják. A közpolitikai ciklus ideális modelljéhez, és a nemzetközi gyakorlathoz viszonyítva ez azt jeleníti, hogy nem csak a döntés meghozatala a politikus privilégiuma (ez természetes), hanem a „lapokat is ő osztja”. A politikus határozza meg, hogy kik, milyen módon és mértékben vesznek részt a folyamatban. A politikusok határozzák meg, hogy milyen mértékben támaszkodnak, vagy sem, az apparátusra; személy szerint mely külső szakértőket vonják be a munkába, egyeztetnek-e, s ha igen, milyen mértékben, módon és pontosan mely érintettekkel (stakeholderek).

Mindez egyfelől rendkívül nagy, a politikus személyétől, illetve a kormányzat stílusától függő „turbulenciát” visz a rendszerbe, ugyanakkor folyamatosan el is torzítja a folyamatot, ami kihat az eredményekre is. A legnyilvánvalóbb következmények:

- A politikai (politics értelmében) logika uralja el a folyamatot, az oktatáspolitikai (policy, eredményesség) szempontjai csak ennek háttérében érvényesülhetnek.
- Dominálnak a politikusnak a változásra törekvő szempontjai (az apparátus által általában képviselt a fennálló helyzet megőrzésére irányuló törekvésével szemben).
- Ebből is következik, a már említett extrém ciklikusság, az egymást jórészt tagadó reformoknak a morált és a teljesítményt aláásó folytonossága.
- Alighanem a célok pontos meghatározásának elmaradása is politikai szempontokkal magyarázható. (Ami nincs, azt nem lehet számon kérni.)

Egyéb tényezők mellett, elsősorban ez hat ki a többi szerep torzulására is. Az egyébként jól felkészült szakértők, oktatáspolitikusnak nevezik magukat, és valóban, akkor és csak

akkor képesek hatást gyakorolni az oktatáspolitikák alakítására, ha „jó kapcsolataik vannak”, lehetőleg személyesen magához az adott miniszterhez.

Az apparátus, amely a magyar közigazgatás egészében, de különösen a döntéshozatal centrumaiként szolgáló minisztériumokban rendkívül átpolitizált – ahogy azt számos hazai elemzés ténszerűen bemutatja – mindehhez asszisztál. Így nem tölti be feladatát, a közpolitikai döntéshozatal racionális előkészítésében: a szükséges adatok elemzésével, az alternatívák tesztelésével, stb. és különösen a végrehajtás várható nehézségeinek (egyes alternatívák esetében a sikeres végrehajtás lehetetlenségének) előrejelzésével.

9.4.2.6 Kommunikációs problémák – a kommunikáció hiánya, torz volta

Sajátos érdeklődésem és megközelítésmódom miatt különösen fontosnak tartottam a kommunikációs folyamatok, illetve tartalmak elemzését. Ezen a téren számos problémát azonosítottam.

Elsőként említhetem magának a szakirodalomnak a széttöredezetttségét. Azt találtam, hogy a közoktatás-politika gyakorlata szempontjából három szakirodalmi forrás bír különösen nagy jelentőséggel. Egyfelől az oktatási szakemberek tanulmányai, amelyek – természetesen – a pedagógia belső összefüggéseire, valamint a különféle oktatási rendszerek bemutatására és elemzésére koncentrálnak. A közigazgatás-tudomány kutatói elsősorban a strukturális-intézményi keretekkel foglalkoznak, Magyarországon szinte kizárólag jogtudományi aspektusból, ami miatt a közszolgáltatási területek egésze csak perifériálisan jelenik meg, mint „intézményirányító tevékenység”, „indirekt igazgatás”, vagy para-adminisztráció. A tényleges megvalósítás folyamatának vizsgálata pedig teljesen kívül esik az érdeklődési körön. A közpolitika-tudományi megközelítés, nyitott a megvalósítási folyamatok irányában, és hangsúlyozza az – output, outcome és impact fogalmaival leírt és tagolt – eredményesség fontosságát a kormányzati működésben. Ugyanakkor a közpolitikai megközelítés a hazai tudományos életben alig van jelen, hatása a gyakorlatban pedig elenyésző.

Dolgozatomban arra törekedtem, hogy mindhárom megközelítést áttekintsem, és az oktatáspolitikára alkalmazzam, hiszen ez következik a holisztikus megközelítés szándékából. Ennek során azonban azt tapasztaltam, hogy a három alkalmazott tudományterület között nem alakultak ki a párbeszéd fórumai. Így pl. a legadekvátabbnak tűnő „oktatás-tudományi” megközelítés rácsodálkozik olyan összefüggésekre (rosszabb esetben nem is észleli), amelyek pl. a közigazgatás-tudományban trivialitásnak

számítanak, és nagymértékben magyarázhatják az oktatáspolitikai kudarcát (egyben kulcsot jelentve a javításhoz).⁹⁸

Amiként az elméletben, ugyanúgy – bár sokkal kevésbé indokolható módon – a gyakorlatban is érzékelhetők a kommunikációs problémák. Ezekre, illetve ezek közvetlen okaira a fentiekben már utaltam. A politika dominanciája sajátos torzulást visz a kommunikációba. A politikus, akarva-akaratlanul egyfajta kommunikációs vákuumot teremt maga körül, amelyben a releváns információknak csak egy nagyon szűk köre éri el. Ugyanebbe az irányba hat a közpolitikai ciklus torzult volta is. A szakértők közül csak egy sajátos szemléletnek nyílik út, így gyakran a tényleges vitapontok (értsd eldöntendő közpolitikai kérdések) sem válnak világossá, az értékválasztást a szakértő látens módon elvégzi. Az apparátus hallgat, igyekszik a politikust kiszolgálni, ami az adott kultúrában a „mindig azt mond, amit hallani akar” elvét jelenti. A megvalósítás és az elért eredmények (implementáció és értékelés) tekintetében pedig egyáltalán nincs is információ, mert nem épültek ki a visszajelzési rendszerek. Emiatt neveztem, más szerzőket idézve, a hazai közoktatás-politikát vakrepülésnek.

A kommunikációs problémák mögött azonban egy mélyebben fekvő okot is érzékelni vélek, amelyet egyfajta rossz kulturális berögződésként értelmezek. Úgy látom a közpolitikai kommunikációban ezen a területen is megjelenik az a hazai politikát eluraló szemlélet, amely szerint – a számomra meghatározó hatású Gadamert idézve, aki ezt természetszerűleg negatívumként említi – „a beszédben az a fontos [...], hogy igazuk legyen, nem pedig az, hogy belátást nyerjenek a dologba” (Gadamer [1984] p.254). Ez a fajta kommunikáció lehetetlenné teszi a racionális érvelést, a folyamatok megértésén alapuló döntéshozatalt. Ez az összefüggés, s ennek okai és/vagy következményei érzékelhetőek a közoktatás területén.

9.5 A dolgozat lehetséges értékeiről

Talán két ponton sikerült érdemben hozzájárulnom a hazai tudományos diskurzushoz új eredményekkel. Egyfelől a közoktatás holisztikus vizsgálatára irányuló törekvéssel, amely talán a terület jobb megértését segítheti. Másfelől a közoktatás vizsgálata példaként szolgálhat a hazai empirikus közpolitikai kutatásokhoz is.

⁹⁸ Ilyen az 1990-2012 közötti magyar önkormányzati rendszer anomáliáinak feltárása a közigazgatástudományban.

Jelen dolgozatban a közoktatást lehető legszélesebb körű vizsgálatát tűztem ki célul. Ennek megfelelően tekintettem át a témát több tudományterület szemléletmódjával is, összegyűjtve és lehetőleg adaptálva a fontosabbnak és adekvátnak tűnő gondolatokat a közigazgatás- és közpolitika-tudomány területéről is, és ezért alkalmaztam egyszerre több társadalomtudományi módszert is.

A közoktatás-politika remélt jobb bemutatása mellett, úgy vélem sikerült hozzájárulnom általában a hazai közpolitika jobb megértéséhez egy szakpolitika részletesebb elemzésével is.

Számos ponton a hazai, különösen a kudarcjelenségek és anomáliák azonosítására törekvő szakirodalomban már leírt és konceptualizált jelenségeket találtam a közoktatás területén is, amiként azokat Vass, Jenei, később Hajnal és Gajduschek, részben Stumpf, illetve magasabb absztrakciós szinten Ágh, más kontextusban pl. Lőrincz publikációi összegzik. Úgy tűnik, az oktatáspolitikai is osztozik olyan jelenségekben, mint a politikai dominancia („egyensúlyzavar”), annak számos kihatásával, így pl. a szerepzavarok, a kommunikáció torzulása, a koordináció problémái, a politikai ciklus anomáliái (célok meghatározatlansága, a megvalósítás tervezetlensége, akár elmaradása, a visszacsatolás teljes hiánya, stb.).

Néhány olyan jelenséget is azonosítottam, amelyek bár megjelennek a hazai irodalomban, de dolgozatomban azt sugallja, hogy eddig nem kaptak kellő fontosságot. Ilyen mindenekelőtt a változtatások rendkívüli gyorsasága. Bár ez különösen élesen jelentkezik az oktatásügy területén, annál mégis általánosabbnak vélem. Ennek általánosítható lényege, hogy ebben a régióban, a választások gyakran a nyugati demokráciákban szokatlan, – Meyer-Sahling ([2012] pp.1-19) kifejezését használva – az ideológiai blokkok közötti teljes váltásokat hoznak magukkal, amelyek hatására pedig egy sor szakpolitikai területen teljes átalakulásokra kerül sor. A változások mindaddig, amíg a demokratikus váltógazdálkodás működik, így állandósulnak, annak minden negatív következményével.⁹⁹

Kutatásom a szervezeti kultúra és az érdekeltségi mechanizmusok, valamint a top-down szemlélet kizárólagosságának fontosságára is felhívják a figyelmet. Noha ezek a témák jelen vannak a hazai szakirodalomban, de a kudarcjelenségek okaként ritkán jelennek

⁹⁹ A probléma fontosságára utalhat, hogy a régió közigazgatással foglalkozó intézményeit összefogó nemzetközi szervezet (NISPAcee), új kutatási területként jelölte meg a folyamatos változás és az ebből következő bizonytalanság témáját.

meg hangsúlyosan – talán mert a megvalósítás egésze annyira problematikus. Dolgozatomban meghatározó, bár mögöttes okként különösen relevánsnak tűntek.

Ha jelen dolgozatot, a hazai tudományhoz való hozzájárulás talán túlzottan ambiciózus szempontja helyett a dolgozat lehetséges belső értékei alapján ítéli meg valaki, akkor azt hangsúlyozom, hogy reményem szerint sikerült meggyőzően, tényekkel alátámasztottan megválaszolni a Bevezetőben megfogalmazott kutatási kérdéseket.

Több aspektusból is vizsgáltam a hazai közoktatás sikerét, illetve teljesítményét, bemutattam az ennek megítélése kapcsán jelentkező ellentmondásokat. Nagyobb részt a szakirodalomra, e tekintetben elsősorban a hazai szakirodalomra, kisebb részben saját kutatásaimra támaszkodva igyekeztem áttekinteni az oktatáspolitikai folyamat sajátosságait, kimutatva azokat az anomáliákat, amelyek ebben jelentkeznek. Ezzel együtt bemutattam, miként vezetnek ezek a sajátosságok a közpolitika sikertelenségeihez, szuboptimális voltához.

Ez volt az az ambíció, amellyel ennek a munkának néhány évvel ezelőtt nekifogtam.

10 FÜGGELÉK

1.

Anélkül, hogy megkísérelném kimerítően felsorolni a tudományosság kritériumai körül kialakult álláspontokat, utalni szeretnék a Szabó Márton közpolitikai diskurzuselmzéseire vonatkozóan a Magyar Politikatudományi Szemlében kibontakozó, méltán tudományfilozófiaiinak nevezhető vitára. A vita egyik tanulmányából idézek olyan észrevételeket, melyek a közpolitika-tudomány tudományos státuszával összefüggő tudományfilozófiai kérdéseket kellőképpen érzékeltethetik: „Mielőtt a dolgozattal [Szabó Mártonnak a Politikatudományi Társaság 2012. évi Vándorgyűlésén elhangzott, majd a Politikatudományi Szemle 21 (3). számában nyomtatásban is megjelent dolgozatáról van szó] (Szabó [2012]) kapcsolatos észrevételeimet megtenném, érdemes rögzíteni azt az alapállást, amelyről kritikámat megfogalmazom. Ez egy pozitivista, ilyenként kétségkívül idejét múlt álláspont, aminek lényege, kissé leegyszerűsítve, az a hit, hogy van „odakint” egy megismerhető és leírható objektív valóság. E valóság megragadása mindenekelőtt a tudomány feladata, mert az: 1. Értékmentes, amennyiben a valóság és nem a kutató bemutatása a célja. 2. Passzív: a cél, hogy megértsük és nem, hogy megváltoztassuk a világot (vs. Marx) 3. Sztenderd eljárásmodok, módszertani szabályok vannak, amelyeket követni kell, annak érdekében, hogy az öncsalást (azt látjuk-hallunk, amit akarunk) és a csalást kiküszöböljük. 4. A cél, hogy valami általánosat, sajátmagán túlmutatót tudjunk mondani a „valóságról”. Mindezzel a Szabó által bemutatott és érzékelhetően el is fogadott álláspont szöges ellentétben van. ad 1 és 2.) A kutató belefolyik a közösség életébe, irányítja azt. De így maga a kutató alakítja a leírt folyamatot. ad 1 és 3., 4.) „Érzékenységre van szükség” (p.25), nincsenek bevett módszerek, főleg az etnográfiai irányzatnál (pp.23-27), de a Kaplan féle példában is (pp.18-19). Hangsúlyozódik, hogy nincsenek sztenderd eljárások. Minden eset egyedi és ismétелhetetlen. Ez egyfelől ellentmond a klasszikus tudomány szabályainak. Azok a hibák, amik kiküszöbölésére a modern tudomány a maga módszertanával jórészt létrejött, újból megjelenhetnek. A megfogalmazott állítások nem kontrollálhatók, stb. Ad 4.) Kérdéses, elsősorban ismét az etnográfiai módszernél, hogy mi a tudományos hozadéka annak, hogy mi történik egy konkrét szociális intézményben. (Kaplan példája) Tisztában vagyok az általam képviselt pozitivista tudományfelfogást joggal érő kritikákkal, már a természettudományokban is (lásd: Heisenberg, Gödel), de különösen a társadalomtudományokban, hiszen már Durkheim társadalmi tényekkel kapcsolatos felfogása, vagy Webernek a megértő szociológia kapcsán leírt gondolatai, később Berger-Luckmann (1967) fenomenológiai megközelítésmódja jelzi a hiedelmek, az értelemadás fontosságát a társadalomban. Az a felfogás azonban, amely szerint csak egymás mellett futó, önmagában egyenértékű értelmezések vannak, kihúzza a talajt a tudományos gondolkodás alól, és – amennyire ezt én meg tudom ítélni – lehetetlenné teszi a racionális érvelést.” (Gajduschek [2013] pp.117-130)

2.

Halász három társadalomfilozófus gondolatait idézi könyvében a társadalmi alrendszerek definiálásával kapcsolatban. “[Parsons számára] [...] a modern társadalom, mint az európai történelem folyamán lassanként funkcionálisan differenciálódó és így társadalmi alrendszerekre bomló rendszer képe jelenik meg, amelyeken belül meghatározott cselekvési típusok válnak dominálóvá [...].

[Luhmann] [...] konkrétan-empirikusan létező rendszerekből indul ki elemzéseiben. Ily módon azonban új feladatként jelentkezett számára annak kimutatása, hogyan megy végbe empirikusan a határmegvonás a társadalmi alrendszerek között [...]. A társadalom rendszerszintjét – mint spontán rendszerképződést – különválasztotta a szervezeti rendszerek szintjétől, így a társadalom rendszerszintjének differenciálódása révén kialakuló társadalmi (funkcionális) alrendszerek határmegvonásainál nem meghatározóak a szervezeti rendszerszinten való elkülönülések. Pl. a tudomány, mint társadalmi alrendszer még nem válik el a politikától az egyetemek és kutatóintézetek szervezeti elkülönülésével, amennyiben itt is párttitkárok értékelési szempontjai uralják az egyetemi életet. A szervezeti rendszerszint alatt a mélyebb szinten a társadalmi alrendszer elkülönülése csak akkor megy végbe, ha önálló logikát tud kialakítani [...].

[Habermasnál] a modern társadalmak makro szerkezete, mint olyan differenciálódás eredménye jeleik meg, ahol az életvilágból kiemelkedik a gazdasági, valamint a politikai-közhatalmi alrendszer, és e két alrendszer egyre szélesebb körben felbomlasztja az emberi teljességet biztosító 'életvilág' területét" (Bihari és Pokol [1992]).

3.

„Az első NAT-ot 1995-ben alkották meg az akkori szocialista-liberális kormány alatt, ebben a dokumentumban még voltak tananyagra vonatkozó előírások, viszont deklarálta, hogy „szakít a központi szabályozás azon formájával, amely részletesen meghatározta az iskolai pedagógiai tevékenység ideológiai, nevelési céljait, feladatát, tananyagát, tantárgyait, óraszámait, szoros kapcsolódását az iskolaszervezethez, a különböző iskolatípusokhoz, -fokozatokhoz”.

A 2003-ban elfogadott, illetve a 2007-es NAT-ból pedig a tananyagok is kikerültek, így a dokumentum nem rögzítette, hogy mit és miként kell megtanítani a közoktatásban, csak a követelményeket írta elő. A célhoz vezető utat azonban az iskolákra bízta, amelyek maguk készíthették helyi tanterveiket. Ugyanakkor a konzervatív oldalon mindig felmerült annak igénye, hogy az állam pontosan határozza meg, hogy mit kell tanítani. Pokorni Zoltán fideszes oktatási miniszter idején, még 2000-ben, született is egy jogszabály a kötelező kerettantervekről, amelyek aztán iskolatípusonként jöttek létre, és részletesen szabályozták a tananyagot és a követelményeket. Az iskolák zöme ma is az akkor kiadott úgynevezett központi kerettantervet használja. „Pokorni a központosított modernizáció híve volt. Nem hitte, hogy a helyi pedagógiai műhelyek autonómiájára építve végre lehet hajtani a közoktatás modernizációját”, írta az intézkedés kapcsán Zolnay János szociológus néhány éve a Beszélőben. Meg kell jegyezni: Pokorni rendeletben engedélyezte, hogy a kerettantervektől akár el is térhessenek az iskolák. A tegnap napvilágot látott, immáron negyedik NAT egyelőre vitaanyag, és idomul Orbán Viktor miniszterelnök köznevelési törvényéhez. A kormány-előterjesztés így fogalmaz: „A 2010 tavaszán megalakult kormány feladatnak tekintette a NAT közműveltségi tartalmakkal történő kiegészítését, a köznevelési rendszer megújításával összefüggésben a NAT küldetésének és feladatának újradefiniálását, a nevelés és az értékközvetítés szerepének megerősítését”. Ez magyarázhatja, hogy – az alaptanterv 2003-tól érvényes „műfajától” szokatlan módon – az új NAT-ban „mindenki számára kötelező minimális tananyag” is szerepel. A korábbi alaptantervekben is meglévő műveltségi területek nem változtak, azonban új fejlesztési területek jelentek meg a Fidesz-KDNP-kormány által fontosnak tartott nevelési célokkal összhangban. A fejlesztési területek a következők: az erkölcsi nevelés, a nemzeti azonosságtudat, a hazafias nevelés, az állampolgárságra, demokráciára nevelés, az önismeret és a társas kultúra fejlesztése, a testi és lelki egészségre nevelés, a családi életre nevelés, a felelősségvállalás másokért, az

önkéntesség, a fenntarthatóság, környezettudatosság, a pályaorientáció, a gazdasági és pénzügyi nevelés, a médiatudatosságra nevelés és a tanulás tanítása. Nahalka István oktatáskutató kiemeli, hogy az új NAT minden műveltségi területen megjelöli a kötelező tananyagot is. A szabályozás azonban a még nem ismert kerettanterveken keresztül lesz igazán részletes. Az oktatáskutató egy műveltségi területet emel ki, hogy megvilágítsa, milyen különbségek vannak az új dokumentumban a korábbi NAT-hoz képest. A természettudományos terület például a korábbi alaptantervhez képest alapvető szemléletváltást tükröz. Az „Ember a természetben” műveltségi területen fontos alapelv volt a 2003-as és a 2007-es NAT-ban a tanulással összefüggésben: az oktatás ne az ismeretátadásról és -átvételtől szóljon, tegye lehetővé, hogy a tanulók maguk formálhassák meg tudásukat. – Egy másik fontos szemléleti elem volt: a természettudományokat ne úgy mutassa be az iskola, mint a tapasztalatok, azaz a kísérletek, megfigyelések, mérések eredményeinek általánosítását, hanem úgy, ahogy azt a modern tudományelméleti felfogások tárgyalják. Vagyis akként, hogy abban a tapasztalatoknak is megágyazó gondolkodás, modellépítés játssza a döntő szerepet – magyarázza az oktatáskutató. Ez a két elv teljesen kikerült az új NAT-ból: a természettudományos nevelés a tanulás, tudományszemlélet szempontjából visszacsúszott abba a logikába, ahogy régen oktatták ezeket a tárgyakat. Vagyis: inkább valamiféle avított tudományfelfogás tükröződik belőle, miközben – e kérdésekben legalábbis – írmagja sem maradt a modern pedagógiának. Nahalka azt mondja: abból – a fejlett országokban már meggyökerezettnek tekinthető – szemléletmódból lép most vissza az oktatásirányítás, amelynek alapja, hogy az ember maga konstruálja a tudást, a pedagógus pedig segíti ennek a személyes, önálló tevékenységet jelentő folyamatnak kibontakozását a diákban. Vass Vilmos oktatáskutató úgy véli, az új NAT egy rendkívül durva központi szabályozás alapidokumentuma, amely erőteljesen ideológiai alapú és voluntarista. Hatalmas törésnek nevezi abban a pedagógiai, tartalmi szabályozási folyamatban, amely az 1995-ös Nemzeti alaptantervvel indult el. – Az pedig, hogy a NAT-tól csak tíz százalékban lehet eltérni, a hazai pedagógiai innováció halálát jelenti – mondja. A szakember szerint az új NAT egy régi magyar hagyományt, az 1960-as évek tanterv-utasításos rendszerét idézi, amely 1978-ban, a tananyag és a követelményrendszer differenciálásával szűnt meg. A korábbi NAT-oknak fontos eleme volt, hogy az egész életen át tartó tanulást segítse, és a helyi pedagógiai műhelyek innovációit támogassa. – Ma már mindenki tudja, hogy nem az iskola a tanulás kizárólagos helyszíne. Ez a NAT viszont azt írja elő, hogy a tanulás csak az iskolában történjék. Az új NAT tudásfelfogásában ismeretközpontú, és a tananyag elsődlegességére épül. Ráadásul ezt a kötelező kerettantervek iskolatípusokra bontják. Ez lehetetlenné teszi azt, ami a NAT alapcélja lenne, hogy egységes műveltségállappal rendelkezzenek majd a diákok. Az új NAT további különlegessége, hogy a kormányt semmilyen külső szakmai kontroll nem akadályozhatja meg annak elfogadásában. Korábban ugyanis az Országos Köznevelési Tanácsnak nemcsak véleményezési, hanem vétőjoga is volt az elfogadásakor. A dokumentum készítői nem bíznak sem a tanárban, sem a diákban, csak a tantervben. A tanterv-utasításos logika erre a bizalmatlanságra épül – fűzi hozzá Vass Vilmos. Kaposi József, a NAT-bizottság elnöke az Indexnek azt mondta, hogy „március 2-ig lehet a véleményeket elküldeni, ezután készül el a végleges dokumentum, amely mögött már társadalmi konszenzus van”. Az Origónak viszont már azt is hozzátette: „a NAT alapján már készítik az új kerettanterveket, amelyek tantárgyra és évfolyamokra lebontva határozzák meg a követelményeket”. (Ónody Molnár [2012])

4.

„Egyelőre kérdéses, hogy eljutott-e az érintettekhez Hoffmann Rózsa levele, pedig az iskoláknak már csak egy szűk hét áll rendelkezésre a válaszadáshoz. A helyettes államtitkár elvileg még decemberben küldött levelet az iskolafenntartóknak, amelyben a PISA-eredmények javításához kért tanácsot. De hiába hívtunk végig nagyjából két tucat tankerületet, és kerestünk igazgatókat, túlnyomó többségük tőlünk hallott a levélről először. Akik pedig tudtak róla, azok szerint is fölösleges az egész felmérés. December 3-án Hoffmann Rózsa még arról beszélt, hogy az eredmények „őket igazolják”, mivel a romló eredményekért az előző ciklus oktatáspolitikája a hibás, ami jelzi a reformok szükségességét. Bő egy héttel később viszont már az iskolákat kérte (az üzemeltetőkön, elsősorban a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ vezetőin keresztül), hogy készítsenek „kétéves intézkedési tervet” az eredmények feljavítására. A kérés azért is különös, mivel az elmúlt két évben a közoktatási tárca minimálisra csökkentette az iskolák mozgásterét: az igazgatókat a tankerületi vezetőknek rendelte alá, központosított a tankönyvelosztás, és rendkívül kis szabadságot biztosító központi alaptantervet írt elő. Utóbbi értelmében az egyes iskolák az egyes tárgyak tanításához az óraszám 90 százalékában pontosan követni kell a kerettantervet, az órák csupán 10 százalékát tölthetik meg saját tartalommal. Ennél több szerencsével jártunk, amikor intézményvezetőket és pedagógus-szervezeteket kerestünk meg. Többségük hallott a felmérésről, de nem tulajdonított neki túl nagy jelentőséget. Az általános vélekedés szerint nincs értelme intézkedési tervet készíteni, ha az alaptanterv megváltoztatását kizárja a minisztérium. Mások attól tartanak, a felmérés célja, hogy az iskolákra hárítsák a felelősséget a romló eredményekért. „Alig van mozgástere az iskolának, a kerettantervek teljesen előíró jellegűek. Teljes mértékben az államot terheli a felelősség a PISA-eredményekért” – véli az egyik Pest megyei gimnázium igazgatója, akihez egyébként szintén nem jutott el Hoffmann Rózsa megkeresése. A levél megtekintése után úgy fogalmazott, az inkább felelősségáthárításnak tűnik, mint jó szándékú kérdésnek. „A kompetenciaoktatás nagymértékben tankönyvi kérdés. Hogyan készíthetnénk kétéves kompetenciafejlesztési tervet, amikor még nem is tudjuk, milyen tankönyveket használhatunk jövőre?” – utalt az igazgató a tankönyvpiac jövőre esedékes államosításáról. Hozzátette: amióta elkezdődött a központosítás, az iskolai innovációk „befagynak, nincsenek saját fejlesztések, csak utasításokat várnak vagy hajtanak végre”, ami káros, mivel iskolánként, tájegységenként különböző igények lehetnek. „Fontos lenne, hogy a miniszter valóban kíváncsi legyen a tanárok véleményére, de ez a konzultáció csak pótcselekvés” – fogalmazott Mendrey László, a Pedagógusok Demokratikus Szakszervezetének (PDSZ) elnöke. Szerinte a megkereséssel az a fő probléma, hogy fel sem merül benne a törvényi keretek megváltoztatása. „A nálunk sikerebben teljesítő volt szocialista országok, például Lengyelország teljesen más oktatási modellt követnek, mint amit a magyar kormány. Ott sokkal nagyobb mozgásteret kapnak az egyes iskolák, míg nálunk egyre inkább központosítják az oktatást. Amíg ez nem változik, nem lesz javulás a PISA-eredményekben sem.” Mendrey szerint azért is álságos az igazgatók megkérdezése, mivel nekik a gyakorlatban semmilyen jogkörük nincs, „legfeljebb rászólhatnak a tanároknak, hogy igyekezzenek jobban”. Pórázra kötve nem lehet távolugró-rekordot dönteni – fogalmazott Mendrey, aki szerint megvan a veszélye annak, hogy a minisztérium célja a felméréssel az, hogy az igazgatókra, pedagógusokra hárítsa a felelősséget a rossz eredményekért, miközben azok mögött inkább a ciklusok óta elhúzódó, hibás oktatáspolitikai áll. A PISA-teszteken az országos átlagot elsősorban a szegényebb megyék lényegében szegregált iskolái húzták le – mondta a hvg.hu-nak Somogyi László, az Oktatási Vezetők Szakszervezetének elnöke. Részben a korábbiakhoz képest is romlott az ilyen iskolákban tanuló gyerekek átlaga,

részben pedig egyre több úgynevezett „gettóiskola” alakult ki. „A jelenlegi, központi kerettantervekre épülő rendszer, melyben csak nagyon kevés mozgástere van a tanárnak, főleg hátrányosabb helyzetű iskolákban okoz problémát, ahol a tanároknak muszáj egyedi módszereket alkalmazni, erre viszont ekkora központosítás mellett nincs lehetőség” – mondta Somogyi. Az igazgató egyébként személyesen nem válaszolt a megkeresésre, a szakszervezet szintén „nem tartotta a kérdéseket válaszra érdemesnek.” Szerinte, amíg a strukturális problémák nincsenek megoldva, addig nem sokat érnek a hasonló konzultációk. „A közoktatás általános problémája jelenleg a központosítás, ami ráadásul a szakma megkérdézése nélkül zajlott és zajlik most is. Amíg ezen nem hajlandók változtatni, nem sokat számít, hogy az adott kereteken belüli minimális mozgástérben mit tesznek a pedagógusok.” A hvg.hu-nak nyilatkozó pedagógusok többsége szerint a probléma mélyebb annál, mint hogy azt az iskolák két év alatt meg tudják oldani. A fő problémát a tanárképzésben és a pedagógusok bérezésében látják. „Azokban az országokban, amelyek a legjobban szerepeltek a PISA-felméréseken, sokkal magasabb a tanárképzés színvonala, mint nálunk, az értelmiségi lét egyik csúcsa a tanári pálya” – mondta az egyik megkérdezett igazgató. „Jól megfizetik őket, ezzel együtt nehéz bekerülni az egyetemi tanári szakokra, vagyis csak a legjobbak juthatnak be. Persze számukra is vonzóvá válik ez a pálya, mivel nagyon magasak a kezdő fizetések is. Egy leendő pedagógus már a gimnáziumban elgondolkodik, és készül rá.” Szerinte ezzel szemben Magyarországon kontraszelekcióhoz hasonló folyamat figyelhető meg az tanári pályán: a tanárképzőkön a bekerülési pontszám nagyságrendekkel alacsonyabb, mint például az orvosi vagy közgazdászai szakok ponthatárai, és a pályán elhelyezkedő diplomások fizetési kilátásai is ezt tükrözik. „Ez nem csak az elmúlt két, Hoffmann Rózsa nevével fémjelzett évben alakult így, ez a probléma már évek óta tart, miközben folyamatosan csökken az oktatás színvonala.” (Zubor [2014])

5.

„A közoktatás-igazgatás több országban a belügyi igazgatás részeként fejlődött ki, majd a fejlődés meghatározott pontján vált ki abból (ez jellemezte például a porosz fejlődést, de a magyarországit is). Más országokban az oktatás igazgatása az egyéb területek igazgatásától függetlenül, önálló szervezeti formában alakult ki (ez volt jellemző például az angol vagy amerikai fejlődésre). Az utóbbi fejlődési irány esetén a helyi közösségek hoztak létre oktatási célú választott önkormányzatokat, és ezek önálló adókiivetési és szabályalkotási jogokra tettek szert. Az Amerikai Egyesült Államok legtöbb államában ma is ez a forma figyelhető meg, de ez a modell megjelent Magyarországon is a népiskolai oktatás kiépülése és az iskolaszékek létrehozása idején. Az egyik modellből a másokra való átmenet jellegzetes példája Anglia, ahol eredetileg az amerikai modell működött, azonban a XIX. század elején a választott helyi iskolai hatóságokat beleolvasztották a helyi önkormányzati átfogó rendszerébe (Jennings [1987]). A közoktatás igazgatása 1945 után a közép- és kelet-európai országokban az akkor kialakuló tanácsrendszerben az általános közigazgatásba integrálódott. Bizonyos országokban (pl. Csehországban és Lengyelországban) 1990 után az oktatás igazgatását kiemelték az általános közigazgatásból, másutt (így Magyarországon) viszont azon belül maradt. Hagyományosan az általános közigazgatástól elkülönült oktatásigazgatás működik Franciaországban és Németországban, ahol az ágazati minisztériumnak alárendelt helyi felügyelőségek ellenőrzik az iskolákat. Részben ilyen irányba történő mozgásnak tekinthető Magyarországon a rövid életű tankerületi oktatási központok létrehozása 1993-ban, és az Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpont regionális hivatalainak megalapítása 1999-ben.

Az integrált vagy elkülönült oktatásigazgatási modellek egyaránt működhetnek állami és önkormányzati formában. Az előbbi esetben a helyi-területi oktatásügyi hivatalok az állami hatóságoknak alárendelve működnek, az utóbbi esetben választott helyi vagy területi testületek ellenőrzése alatt állnak. Látható ebből is, hogy az integráció és elkülönülés kérdése elsősorban a helyi-területi szintű igazgatás szintjén vetődik fel, ezen belül is kevésbé a községi, és inkább a területi (kistérségi, megyei, regionális) szinten. A községi vagy városi szintű közigazgatás ritkán differenciálódik olyan mértékben, hogy a különböző ágazatok teljesen önálló szervezeti struktúrába szerveződjenek, vagy ha igen, akkor – mint az amerikai modellnél láttuk – ez jellemző módon önkormányzati jellegű.

Mindezek alapján a helyi-területi oktatásigazgatás négy jellegzetes típusa különböztethető meg: egyfelől az integráltság vagy elkülönülés, másfelől az állami vagy önkormányzati jelleg dimenziói mentén változnak-formálódnak a típusok az oktatásigazgatási reformok nyomán.” (Halász [2001a] pp.189-190)

6.

Közoktatási tv. 93. § (1) Az oktatási miniszter *g)* gondoskodik a nevelési-oktatási intézményekben folyó pedagógiai munka országos, térségi, megyei, fővárosi szintű szakmai ellenőrzéséről, értékeléséről az Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpont közreműködésével; (2) Az Oktatási Minisztérium a költségvetésének terhére országos és térségi szakmai ellenőrzést, pedagógiai-szakmai mérések, átvilágítások, elemzések készítését rendelheti el, továbbá felkérheti a fenntartót, hogy a fenntartásában lévő nevelési-oktatási intézményben végeztesen szakmai ellenőrzést, pedagógiai-szakmai mérést, átvilágítást, elemzést, és ennek eredményéről tájékoztassa. Ha a fenntartó a felkérésnek nem tesz eleget, az oktatási miniszter intézkedésére az Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpont jár el. **95/A. §** (1) A Kormány Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpont elnevezéssel központi költségvetési szervet hoz létre, amely központi hivatalként működik, irányítását az oktatási miniszter látja el. Az Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpont feladatait országos illetékességgel látja el. (2) Az Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpont feladatai különösen: *a)* közreműködik - a közoktatás ágazati irányításának keretei között - az ellenőrzési, mérési, értékelési feladatok irányításában, szervezésében, koordinálásában; *b)* közreműködik a miniszter hatáskörébe tartozó, e törvényben meghatározott hatósági feladatok ellátásában, törvényben és kormányrendeletben meghatározottak szerint első fokú hatósági jogkört gyakorol; (4) Az Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpont hatósági ellenőrzés keretében vizsgálja a nevelési-oktatási intézményekben a maximális osztály-, csoportlétszámra, a gyermek- és tanulói balesetvédelemre, a tanulói óraterhelésre, az egyenlő bánásmód követelményére vonatkozó rendelkezésekben és a minimális (kötelező) eszköz- és felszerelési jegyzékben foglaltak megtartását, továbbá jogszabályban meghatározott körben gyakorolja a szabálysértési hatósági jogköröket. (5) Az Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpont az ellenőrzés során feltárt szabálytalanság megszüntetése érdekében *a)* felhívja a közoktatási intézmény vezetőjét a szabálytalanság megszüntetésére, és erről tájékoztatja az intézmény fenntartóját is, *b)* kezdeményezi az oktatási miniszternél, hogy gyakorolja az e törvény 93. §-ának (4)-(5) bekezdésben meghatározott jogkörét, *c)* felügyeleti bírságot szabhat ki, melynek összege nem haladhatja meg a százezer forintot, *d)* a felügyeleti bírság kiszabása mellett vagy kiszabása nélkül szabálysértési eljárást folytat le. (6) A hatósági ellenőrzésre - beleértve a be nem fizetett felügyeleti bírság behajtását is - egyebekben az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni. **105/1999. Korm. rend. Az OKÉV-ről 4. §** (1) A Vizsgaközpont a Kt. 95/A. §-a (2) bekezdésének *a)* pontjában meghatározott feladatkörében *a)* a miniszter intézkedésének megfelelően

országos, térségi, megyei, fővárosi szintű szakmai ellenőrzést, értékelést szervez; *b)* a Kt. 107. §-a alapján a fenntartó, a közoktatási intézmény, a települési kisebbségi önkormányzat, továbbá az országos kisebbségi önkormányzat megrendelésére - a megrendelő költségére - megyei, fővárosi, települési, intézményi szintű szakmai ellenőrzést végez; *c)* feldolgozza és nyilvántartja az ellenőrzések eredményeit, és beszámol azokról a miniszternek; *d)* évente összegzi és közzéteszi az ellenőrzési, mérési, értékelési tevékenység tapasztalatait. (2) Az (1) bekezdésben meghatározott - a nemzeti és etnikai kisebbségeket érintő - feladatok ellátása során a Vizsgaközpont együttműködik az Országos Kisebbségi Bizottsággal. (3) A Vizsgaközpont a miniszter intézkedésének megfelelően a nevelési-oktatási intézményekben szakmai ellenőrzést szervez, pedagógiai-szakmai mérést, értékelést, elemzést készít, amennyiben a fenntartó az Oktatási Minisztérium felkérésére ezeket nem végezte el. **7. §** A Vizsgaközpont a Kt. 95/A. §-a (2) bekezdésének *d)* pontjában meghatározott feladatkörében *a)* kidolgozza és a miniszter jóváhagyását követően közzéteszi a szakértői munkavégzés irányelveit és feltételrendszerét, valamint ellenőrzi ezek érvényesülését; *b)* dönt az Országos szakértői névjegyzékbe, illetve az Országos vizsgáztatási névjegyzékbe történő felvétellel kapcsolatosan benyújtott kérelmekről, a névjegyzékből történő törlésről, illetve a névjegyzékben való nyilvántartás meghosszabbításáról; *c)* ellátja a vizsgaelnöki tevékenység szakmai irányításával és ellenőrzésével kapcsolatos feladatokat, és indokolt esetben a vizsgaelnököt törli a nyilvántartásból; *d)* gondozza - a Kt. előírásainak megfelelően - az Országos szakértői névjegyzéket és az Országos vizsgáztatási névjegyzéket, gondoskodik az egységes névjegyzékek összeállításáról és az Oktatási Minisztérium hivatalos lapjában történő közzétételéről; *e)* a közoktatási intézmény vagy a fenntartó megkeresésére - az Országos szakértői névjegyzékből - javaslatot tesz a szakértő személyére. **9. §** A Vizsgaközpont *b)* ellátja az oktatási miniszter mint a szakképesítésért felelős miniszter hatáskörébe tartozó szakképesítések tekintetében az Országos szakértői névjegyzékkel kapcsolatos feladatokat, *e)* a fenntartó kérelmére engedélyezheti a Kt. 95/A. §-ának (8) bekezdésében foglaltak alapján a maximális létszám túllépését, ha az oktatásszervezési okok miatt indokolt. **10. §** (2) A Vizsgaközpont tevékenysége során együttműködik a közoktatási intézményekkel, a szakmai szervezetekkel, a fenntartókkal, a felsőoktatási intézményekkel, az országos kisebbségi önkormányzatokkal, és segítséget nyújt tevékenységükhöz. (3) A Vizsgaközpont pedagógiai szolgáltató tevékenységét közvetve, az általa meghatározott szolgáltató szervezet útján látja el. E szolgáltató feladatok különösen *a)* mérés, értékelés szervezése; *b)* szakmai ismertetés és pedagógiai tájékoztatás nyújtása; *c)* képzés és továbbképzés szervezése a mérési, értékelési, valamint a szakértői és vizsgáztatási tevékenységben részt vevők részére; *d)* kiadványok készítése és megjelentetése; *e)* a mérés, értékelés területén összehasonlító kutatások szervezése; *f)* közreműködés a szakmai pályázatok előkészítésében, lebonyolításában, értékelésében. (4) A Vizsgaközpont a szolgáltató tevékenységében közreműködő szervezetek tevékenységét folyamatosan ellenőrzi, értékeli. **11. §** (1) A Vizsgaközpont első fokú döntést hoz *f)* a maximális csoport- és osztálylétszám oktatásszervezési okokból történő túllépésének engedélyezéséről; *g)* a Kt. 128. §-ának (17) bekezdése alapján a kötelező (minimális) eszköz- és felszerelési jegyzékben foglaltak végrehajtásának legkésőbb 2008. augusztus 31-ig történő engedélyezéséről. (4) A Vizsgaközpont *b)* a szakmai ellenőrzés és a törvényességi ellenőrzés megszervezésénél a Kt. 107. §-ában, valamint az Szt. 6/A. §-ában meghatározott eljárást alkalmazza. (5) A Vizsgaközpont az e rendeletben meghatározott szakmai ellenőrzés, mérés, értékelés eredményeképpen tájékoztató jelentést készít, melyben javaslatot tesz a helytelen gyakorlat megszüntetésére, a miniszteri intézkedést igénylő megállapításáról írásban tájékoztatja a minisztert annak

érdekében, hogy az gyakorolni tudja a Kt. 93. §-ának (2) és (4)-(5) bekezdésében, valamint 95. §-ának (4)-(5) bekezdésében meghatározott jogkörét. A javaslat megtételére és a miniszteri intézkedés kezdeményezésére a főigazgató jogosult.

7.

A politológusok közül elsősorban Ágh Attila emeli ki a mezoszint hiányát. A közigazgatási szakemberek közül több elemzőt is szükséges megnevezni, elsőként Pálné Kovács Ilonát [1999] Regionális politika és a közigazgatás: „Talán fogalmazhatunk úgy az elmúlt évek tapasztalatai alapján, hogy hazánkban a pénzelosztás valódi fórumain, a regionális közép szinten valóságos „fekete lyuk” van, ami szívóhatásában a központi miniszteriális és nagypolitikai, sőt olykor – ez sem zárható ki – a pártpolitikai érdekek felé nyitott. (Pálné [2008] p.277)

Mező Ferenc pedig úgy fogalmaz, hogy regionális intézményrendszernek „nincs demokratikus autonómiája, mert nincs demokratikus választásokon legitimált testülete, ennek következtében nincs pénzügyi autonómiája sem, vagyis kézi vezérelt Budapestről és az Irányító Hatóság/októl. Kimondhatjuk, hogy felette, felettük mindezekre hivatkozva a tutela jog érvényesül, vagyis a központi gyámkodás. [...] A régióknak, a régióknak nincs nagy mozgásteret, a homokozókban leginkább Pestről játszanak. [...] azt is gondolom, hogy a régióknak több jogosítványt és nagyobb mozgásteret, plasztikusan fogalmazva, önállóságot kell kapnia Budapesttől, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökségtől és a Regionális Irányító Hatóságtól.” (Mező [2010] pp.90-92)

8.

Az 1993-ban elfogadott közoktatási törvény az általános képzés időtartamát 8-ról 10 évre emelte fel: az 1996-ban elfogadott, majd 1998-tól már az iskolákban is alkalmazott nemzeti alaptanterv ennek megfelelő tartalmi szabályozást vezetett be. Ennek eredményeképpen a 9. és 10. évfolyamon megszűnt volna a szakmai képzés, és az a 10. évfolyam utánra tolodott volna ki. Az 1999-es törvénymódosítás visszaállította a korábbi állapotot, igaz, az e törvény nyomán létrehozott új tantervek a 9. és 10. évfolyamon a korábbiakhoz képest szintén jelenős mértékben megnövelték az általános, és csökkentették speciális szakmai képzési tartalmakat. Az általános és a szakmai képzés határvonalainak a kitolásával járt a kilencvenes években elterjed ún. világbanki szakközépiskolai modell is, amely a 9. és 10. évfolyamokról a későbbi évfolyamokra toltatta a szakmai képzés jelentős részét, sőt, annak leginkább speciális elemeit kitolta a 12. évfolyamot követő oktatásba.

9.

Az oktatással kapcsolatos stratégiai célokról:

- A nemzetközi és hazai mérések mutatják, hogy gyenge a tanulók olvasás-szövegértési képessége, továbbá matematikai és természettudományos ismereteik alkalmazásának területén is gyenge a teljesítményük.
- A közoktatás újratermeli a társadalmi esélykülönbségeket.
- A tanulók jelentős része sok évfolyamon túlterhelt, idejük nagy részét döntően lexikális jellegű tananyag bemagolásával töltik, ahelyett, hogy az életben is használható, valódi tudást szereznének.
- Az években a szakiskolások fele kilencedikben félévkor megbukott.
- A közoktatási rendszerből kikerülő fiatalok nagyobbik része nem beszél idegen nyelven, és nem tudja használni az informatikát.

Ezekre válaszul, valamint az európai uniós jogszabályokhoz való illeszkedés igényét figyelembe véve, három fő célt határozott meg:

- A gyerekek használható, korszerű tudást kapjanak, hogy képessé váljanak egész életük folyamán új dolgokat megtanulni (life long learning)
- Megszűnjön a tanulók sok esetben jelentkező felesleges túlterheltsége.
- Növekedjen a társadalmi egyenlőség, minden gyereknek legyen esélye boldogulni az életben.

A közoktatási törvény módosításának fontosabb elemeivel a fentebb megnevezett célokhoz megteremtette a jogi kereteket.

Korszerű, használható tudást kapnak a gyerekek, ha

1. Hosszabb lesz az alapozó szakasz

A javaslat meghosszabbítja az iskolai oktatás kezdő szakaszát. Ezekben az években megfelelő szinten kell elsajátítani az alapvető készségeket: az írni-olvasni-számolni tudást.

2. Az első három évfolyamon csak a szülők beleegyezésével lehet évet ismételtetni.

A törvénytervezet csak akkor engedi az általános iskola első-harmadik évfolyamán a tanuló „megbuktatását”, ha abba a szülők beleegyeznek.

3. Az iskolaszervezet nem változik.

4. Lehet nyelvi, informatikai előkészítő évfolyam a középiskolákban.

2004-től minden gimnáziumban és szakközépiskolában indulhat egy osztály 9. évfolyamon, amelyben az ezt igénylő gyerekek az időkeret legalább 40 százalékában idegen nyelvet tanulnak, és az informatika oktatása is emelt óraszámban zajlik.

5. A tartalmi megújulást lehetővé teszi a jogi keret változása.

Megváltozik a tartalmi szabályozás rendszere:

A javaslat megerősíti, hogy a Nemzeti Alaptanterv tartalmazza azokat az ismeret-, készség- és képességjellegű követelményeket, amelyekre az iskolai nevelő és oktató munka épül.

6. Nem kell kétszer megtanulni ugyanazt.

A javaslat az oktatást egységes folyamatként szabályozza, amely szükségtelenné teszi a már egyszer átadott ismeretek újbóli oktatását. Nem fejeződik be az egyes tantárgyak tananyaga az általános iskola nyolcadik évfolyama után, és nem kezdődik előlről a tananyag átadása a középfokú iskolák kilencedik évfolyamán.

7. Felvételi vizsga helyett kétszintű érettségi lesz.

8. A hétvége legyen szabad.

A szünet lehet nagyobb mértékben a pihenésé- a szabályozás lehetővé teszi, hogy adott esetben – nem központilag, hanem a helyi közösség szintjén – korlátozzák a szünetekre feladható házi feladatok mennyiségét.

9. Változatosabb, sokrétűbb tanulói értékelés bevezetése.

A javaslat minden évfolyamon lehetővé teszi, hogy meghatározott körben, a helyi tanterv előírásai alapján, a tanuló évközi érdemjeggyel történő értékelésétől, illetve félévi, év végi, osztályzattal történő minősítésétől az iskola eltekintsen, illetve más értékelési módot alkalmazzon, amely pedagógiai szempontból előnyösebb a tanuló, illetve a szülő számára. Az első három évfolyamon és negyedikben félévkor bevezetendő kötelező szöveges értékeléssel – amihez központi mintákat kapnak majd az iskolák – megvalósulhat az, hogy a tanuló és a szülő a gyerek olyan képességeinek pillanatnyi állásáról is visszajelzést kapjon, amelyeket a hagyományos értékelési, minősítési módok nem tesznek lehetővé.

10. A veszélyeztetett gyerekek védelme.

A javaslat újraszabályozza azokat a rendelkezéseket, amelyek alapján az óvodai felvétel, kollégiumi elhelyezés, iskolai napközibe történő felvétel iránti kérelmeket el kell bírálni. A módosítás kötelezővé teszi a gyermek, tanuló felvételét az óvodába, az iskolai napközibe, illetve a kollégiumba, ha a felvétel összefügg a gyermek, tanuló veszélyeztetettségével, a gyermek ügyében hozott gyámhatósági intézkedésekkel. Ez a szabályozás összhangba hozza a közoktatásról szóló törvényt, valamint a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvényt.

11. A hátrányos megkülönböztetés tilalma.

12. Nagyobb szülői részvétel az iskolai döntésekben.

Számos olyan kérdésben, amelyben idáig az iskola egyedül dönthetett, a jövőben ki kell kérnie az iskolaszék vagy a szülők közössége, illetve a diákönkormányzat véleményét

13. A diákok és a pedagógusok közötti bizalom erősítése.

A javaslat helyreállítja a bizalmi viszonyt a tanárok és a diákok között. A pedagógusoknak – például az orvosokhoz és a papokhoz hasonlóan – titoktartási kötelezettségük lesz a diákok személyes adatait illetően.

14. Rugalmasabb és hatékonyabb munkavállalói foglalkoztatás.

A javaslat lehetővé teszi, hogy az intézményvezető és a pedagógus megállapodása alapján az előírt kötelező óraszámom felül, önként vállalt formában, magasabb kötelező óraszámot teljesítsen a pedagógus.

10.

Az Oktatási Minisztérium Utolsó Padból Programja - más tárcák együttműködésével - a fogyatékosnak minősített iskoláskorú gyermekek helyzetének javítását szolgálta. Üdítő és egyben biztató kivétel egy közpolitikai program társadalmi hatásosságára, illetve a program eredményére vonatkozó értékelés: „Érdemes megemlíteni az OM „Utolsó padból...” programjának egyik eredményét is: A program keretében független szakértőkből álló bizottság vizsgálta felül az eltérő tanterv szerint tanuló második osztályos diákok képességeit. Az eredmény szerint a megvizsgált „kisegítőbe” járó gyermekek 10%-a nem értelmi fogyatékos. A 222, az általános tantervű osztályokba visszahelyezhető gyermek közül 48 szülei fellebbeztek a döntés ellen, nem akarták, hogy gyermekük a normál tagozaton folytassa tanulmányait. (A hátrányos helyzetű és roma gyerekek integrációjáért felelős miniszteri biztos és munkatársai egyesével keresték fel a szülőket és ötüik kivételével meggyőzték őket arról, hogy a diákok megfelelő ellátást kapnak a normál tagozaton. A 2002-es adatok alapján ugyanis, míg a fogyatékosnak minősített gyermekek aránya az Európai Unióban 2.5% körül mozgott, addig Magyarországon ez az arány 5.3% volt. 2004-ben Magyarországon mintegy 49 ezer tanulót soroltak a fogyatékosok közé. Az 1993-as adatok alapján (a kisebbségi törvény 1993 óta nem teszi lehetővé a származás szerinti regisztrációt) ezen gyermekek közül 42% a roma tanuló volt.

A hátrányos helyzetű, a jogérvényesítéssel élni kevésbé tudó, köztük kiemelten a roma gyermekek erőteljesen felülreprezentáltak a fogyatékosnak minősítettek között. Az 1998-ban elvégzett B-A-Z megyei vizsgálat szerint a megyében az eltérő tantervű iskolába járó tanulók több mint 94%-a volt roma. A kisebbségi jogok országgyűlési biztosának jelentése alapján voltak olyan iskolák, amelyek vizsgálatkérő lapokon a vizsgálat és a veszélyeztetettség indokaként mindössze annyit tüntettek fel: „cigány származás”. Magyarországon rendkívül egyenetlen a fogyatékosnak minősített gyermekek iskolai ellátása. Nagy átlagban elmondható, hogy míg a megyei fenntartású, gyakran bentlakásos

intézményekben a szükséges terápiás feltételek részben biztosítottak voltak, addig a hátrányos helyzetű és roma gyermekeket nagyobb számban befogadó normál iskolák mellett működő tagozatokon és osztályokban a megyei közoktatási feladat ellátási, intézményhálózat-működtetési és fejlesztési tervek (továbbiakban: megyei tervek) alapján gyakran a minimális feltételek sem voltak adottak. A nem fogyatékos gyermekek fogyatékos iskolai beiskolázásának megakadályozása céljából a program igyekezett minél több első és második osztályos fogyatékos osztályba javasolt gyermekek felülvizsgálatát elvégeztetni, a nem fogyatékos gyermekeket a normál tagozatokra kell beiskolázni, ahol felmerülő fejlesztési igényeik kielégítését az Oktatási Integrációs Hálózat szolgáltatásai segítik. Ezt az országszerte már több tucat bázisintézményben elindult programot, a hozzá tartozó fejlesztéseket, az erre elérhető ún. integrációs normatívát (51.000 forint/fő) a normál tantervű iskolák esélykiegyenlítő programjának támogatására hozták létre.” Az országgyűlési biztos beszámolója (Az oktatási szegregáció kérdéseiről [2014])

11.

2000. Ebben a programban az Emberi Erőforrás Minisztérium által kiírt pályázaton nyertes, a tehetséggondozás területén kiemelkedő hagyományokkal rendelkező, a főiskolai vagy egyetemi felvételre történő felkészítésben előjáró középiskolák és kollégiumok vesznek részt. A diákoknak egy előkészítő évfolyamon van lehetőségük az esetleges tudásbeli és kulturális különbségeik leküzdésére. Ezen a felzárkóztató évfolyamon kiemelt szerepe van az idegen nyelvi és a számítástechnikai képzésnek. Az 5 éves program keretében folyó oktató-nevelő munka az iskola-kollégium intézmény párok folyamatos és kölcsönös együttműködésére épít. Már az 1., vagyis a felkészítő évben elkezdődnek az Arany János-i blokk órák, ahol a diákok a tanulás módszertanával, humán ismeretekkel ismerkednek meg. Természetesen később, a felsőbb évfolyamokon sem maradnak el ezek a hagyományos, közösségalkotó programok. A kollégiumokban mind az 5 év folyamán – havi egy hétvégén, előre tervezett formában – a tanulók kulturális programokon vesznek részt, ez az ún. kollégiumi hétvége. A program keretében a tanulók térítésmentesen szerezhethetnek ECDL-vizsgabizonyítványt, nyelvvizsgát, és a jogosítvány megszerzése is a program forrásaiból finanszírozható. Az intézmények oktatási szerkezetétől függően az előkészítő év kivételével a diákok vagy egy osztályt képeznek, vagy az intézményben más osztályokba betagozódva folytatják tanulmányaikat. Az alapvető cél az, hogy a programban érettségizett diákok bekerüljenek a felsőoktatásba. Az Arany János Tehetséggondozó Programban tanévenként 3000 diák vesz részt. Az ország minden megyéjében található – összesen 23 – olyan intézmény pár (középiskola és kollégium), amely fogadja a bekerülni szándékozó diákokat. A nyolcadikos tanulók számára minden évben pályázatútján van lehetőség bejutni a programba, ehhez szükség van a lakóhely szerinti önkormányzat képviselő-testületének támogatására is. **2004.** Az Arany János Kollégiumi Program célja, hogy egy középiskolai kollégiumok által alkalmazható pedagógiai eszközrendszer segítségével biztosítani lehessen, hogy a jelenleginél lényegesen nagyobb arányban tanulhassanak eredményesen nappali tagozatos, érettségit adó szakközépiskolai és gimnáziumi osztályokban a legszegényebb, legképzetlenebb szülők gyermekei. A programban középiskolai kollégiumok vállalnak felelősséget azért, hogy a program jól körülírt célcsoportjához tartozó, meghatározott számú gyermeket – egy felkészítő évet követően – szakközépiskolába vagy gimnáziumba beiskolázzanak, és az ötéves program keretében nappali tagozatos osztályokban érettségi bizonyítványhoz segítsék őket. A kollégiumi program egy középiskolai tanulmányokra felkészítő, elsősorban a kulcskompetenciák fejlesztését felvállaló, előkészítő 0. évfolyammal indul, amelyet valamelyik, a kollégiummal együttműködő középiskola szervez meg. A programba kizárólag hátrányos helyzetű tanuló kerülhet be, vagyis aki

megfelel a következő, törvényben előírt feltételeknek: a törvényes felügyeletet gyakorló szülők tanulmányaikat legfeljebb az iskola nyolcadik évfolyamán fejezték be, vagy a gyermek után a szülők rendszeres gyermekvédelmi támogatásra jogosultak. A törvény szerint hátrányos helyzetűek továbbá az állami gondozottak és azok a fiatalok, akiket gyermekvédelmi intézkedésként lakásotthonokban, intézetekben vagy hivatásos nevelőszülőknél helyeztek el. A program helyzetéről mentori jelentés készül, amit az intézmény vezetője kézjeggyével lát el, s amely jelentés eljut az Arany János Programirodához. A programban 10 kollégium vesz részt, feladatuk a feltételeknek megfelelő tanulók felkutatása, motiválása, kompetenciáik, személyiségük fejlesztése. Tevékenységük során együttműködnek az általános iskolákkal, a diákok családjával, a programban részt vevő középiskolákkal. **2007 Halmozottan Hátrányos Helyzetű Tanulók Arany János Kollégiumi-Szakiskolai Programja.** A program forrása – az Arany János Tehetséggondozó Programtól és az Arany János Kollégiumi Programtól eltérően – alapvetően nem a költségvetési törvényben meghatározott emelt normatíva, hanem pályázaton elnyert, fix összegű támogatás. Az intézmény az elnyert támogatás összegét az Oktatókutató és Fejlesztő Intézettel kötött háromoldalú (kollégium, fenntartó, Oktatókutató és Fejlesztő Intézet) szerződésben meghatározásra kerülő, a program megvalósításához szükséges szakmai kompetenciák kialakítására, infrastrukturális fejlesztésekre, humán erőforrás bővítésére, valamint a gyermekek szociális és kulturális hátrányainak kompenzálására fordíthatja. Azok a törvény szerinti feltételeknek eleget tevő, halmozottan hátrányos helyzetű diákok tanulhatnak a programban, akik tanulmányaikat bármely többcélú intézményként működő szakképző intézmény nappali rendszerű iskolai oktatás 9. évfolyamán vagy a felzárkóztató évfolyamon kezdik meg. A program fő célkitűzése, hogy a jelenleginél nagyobb arányban tanulhassanak eredményesen halmozottan hátrányos helyzetű tanulók a szakképzésben (szakiskolákban). A programtól elvárt eredmény egyrészt, hogy az Arany János Kollégiumi-Szakiskolai Programba belépő intézmények a célcsoportához tartozó – újabb évfolyamokra belépő – diákok körében csökkentik az iskolai lemorzsolódást, és az intézmények vállalják, hogy a programba belépő évfolyamok esetében a tanulók legalább 85%-át versenyképes szakmához juttatják.

12.

„A centralizált modellre való áttérés mind Új-Zélandon, mind pedig Angliában a korábbi felügyeleti rendszer gyökeres átalakítást jelentette. Új-Zélandon a korábbi, a klasszikus modellt reprezentáló szerkezetű tanfelügyelet helyébe egy új, független kormányzati hivatal, az ‘Education Review Office’ (kb. Oktatási Értékelési Hivatal) lépett; ezzel párhuzamosan a helyi és regionális szintű felügyeleti hivatalokat megszüntették. Az új hivatal feladatköre a kormányzat (a szaktárca) és a közvélemény informálása az oktatási rendszer és az egyes iskolák eredményességéről. A felügyeleti eljárás menete rendszeres és kiszámítható: minden iskolát háromévente látogatnak meg felügyeleti célzattal. A felügyeleti látogatás végterméke egy nyilvános jelentés elkészítése; a jelentésnek tartalmazni kell egy olyan összefoglalót, melynek címzettje kimondottan melynek címzettje kimondottan az adott iskola által kiszolgált helyi közösség. A felügyeleti látogatás alkalmával az iskolai munka áttekintését, átvilágítását végző értékelő-biztosok (review officers) nem ajánlanak fel és nem nyújthatnak formális segítséget az iskola munkájában tapasztalt problémák kijavításához. Az iskolák saját költségvetésük terhére vehetnek külső támogatást igénybe a piacon. (Az egyetemek és egyéb képző szervezetek kínálhatnak ilyen külső támogatást, pl. tanár-továbbképzési kurzusokat.)” (A közoktatás teljesítményének mérése–értékelése [2009] p.12)

13.

„A *league tables* jellegű iskolai rangsorok nyilvánosságra hozatalát 1992-ben azzal az indokkal vezették be, hogy segítsék eligazodni a szülőket abban a kérdésben, milyen gyermekeik helyi iskolájának teljesítménye. Ez azonban hamarosan újabb problémákhoz vezetett (egyes iskolák tanulóikat egyre több NVQ szakmai vizsga letételére ösztönözték az iskola helyezésének feljebb tornázása érdekében; megjelent és terjedni kezdett az ún. „tesztre tanítás”, az alacsony teljesítményt nyújtó diákok eltanácsolása bizonyos vizsgák letételétől az iskolai helyezés javítása érdekében, stb.) 1997-ben e problémák kikerülése miatt a teljesítményjavulás mérését és nyilvánosságra hozatalát vezették be, ami az iskolai oktatási hozzáadott érték mérésén alapuló rangsorok létrejöttéhez vezetett. Ezeket a rangsorokat már nem lehetett olyan könnyen befolyásolni az iskolai felvételi döntések manipulálásával. Ma már a hozzáadott értéken alapuló rangsorok mellett olyan mérőszámok is használatban vannak, melyek az iskola tanulóinak társadalmi összetételét (a szegénység helyi mértékét) is figyelembe veszik. E változások egyfelől a tényleges oktatási teljesítmény megbízhatóbb mérőeszközzé tették a rangsorokat, másfelől viszont megnehezítették az eredmények értelmezését a szélesebb közönség számára.” (A közoktatás teljesítményének mérése–értékelése [2009] p.15)

14.

„A mai pedagógus-továbbképzési rendszer alapjait az 1994-98 közötti időszak kormányzata rakta le. A rendszer egyik kulcselemének, a szakvizsgának a jellegét – az eredeti elképzeléstől eltérő módon – a 1998-2002 közötti koalíció oktatáspolitikája alakította ki. Ugyanekkor jelentek meg a rendszerben – a finanszírozás formáját lényegileg átalakító – elkülönített forrásból támogatott, a piaci szabályozást kikerülő, és központilag meghatározott tartalmú továbbképzések is. A 2002-2010 közötti oktatásirányítás ideje alatt nyíltak meg a minden korábbinál több lehetőséget kínáló uniós források a magyar oktatás számára. Az új források megjelenése szinte szétrobbantotta a pedagógus-továbbképzés addigi gyakorlatát, s a korszerű tanítási-tanulás módszerek terjesztéséhez kapcsolva, korábban soha nem látott módon engedte be a rendszerbe a személyes anyagi érdekek hatását [...]. A továbbképzési programok akkreditációja is folyamatos volt. Csupán az eljárás kulcsszereplői változtak időnként. Az 1998-as kormányváltást követően, az oktatási törvény 1999. évi módosítása során – anélkül, hogy a PAB hivatalosan megszűnt, vagy bármilyen új funkciót kapott volna – létrejött a PAT, a Pedagógus-továbbképzési Akkreditációs Testület. Az ezt követően kiadott miniszteri rendelet – a PAT feladatainak leírásakor – lényegében megismételte mindazt, ami korábban a PAB hatáskörébe tartozott, majd a következőkkel egészítette ki a leírást:

„Az Akkreditációs Testület jár el azokban az ügyekben is, amelyekben a továbbképzési programot a rendelet hatálybalépése előtt nyújtották be...” (9. §)

„Az Akkreditációs Testület munkáját titkárság segíti. A titkárság a Pedagógus-továbbképzési és Módszertani Intézet keretében működik.” (7. §)

Látható, hogy a jogszabály-módosítás ebben az esetben csupán a személycserék olyan megoldását szolgálta, amelynek jogi kifogásolására nem volt lehetőség. A 2002-es politikai váltást követően, az új oktatási kormányzat jogi lépéssel nem nyúlt hozzá az Akkreditációs Testülethez, csupán az összetételén változtatott. Újjáalakította viszont az Országos Köznevelési Tanácsnak azt az állandó bizottságát, amely a közoktatási törvény értelmében – hierarchia szempontjából – a PAT felett állt. Ez a szervezet az Országos Pedagógus-továbbképzési Bizottság (OPTB) volt. Az OPTB tagjai kezdték el szorgalmazni a továbbképzési rendszer működését áttekintő elemzés elkészítését. Ezt

követően került sor a Liskó Ilona által vezetett, korábban bemutatott kutatásra, amelynek beszámolóját 2004 őszén vitatta meg az OPTB. A vitát követően, az ülésről kiadott közleményben – egyebek között – az alábbiak olvashatók:

„A kutatás rámutat a továbbképzési rendszer kritikus pontjaira, így például a központi továbbképzések (oktatás)politika-függőségéből adódó kampányszerűségére, az iskolai problémák és továbbképzési kínálat között kimutatható divergenciákra, valamint az anyagi feltételek, az iskolák számára rendelkezésre álló keretek és a pedagógiai célok és feladatok közötti ellentmondásokra.

A vita felhívta a figyelmet a közoktatási rendszer működésének és az oktatási reform megvalósíthatóságának tágabb összefüggéseire, egyebek között az oktatáspolitikai voluntarizmus veszélyeire, a pedagógusképzés tartalmának a közoktatás változó igényeivel összefüggő alapproblémáira, a szükségletek és a kínálat közötti különbségekre, valamint a pedagógusképzési és - továbbképzési rendszer összehangolásának szükségességére.

A testület javasolja az oktatási miniszternek a pedagógus-továbbképzés költségvetési háttérének rendezését, illetve a rendelkezésre álló pénzügyi eszközök differenciáltabb, hatékonyabb és áttekinthetőbb felhasználásának kialakítását. Javasolja a statisztikai adatszolgáltatás rendszerének korrekcióját, valamint – a jogi szabályozás változatlan szintjén (kormányrendelet) – az eljárási rendre vonatkozó bürokratikus előírások egyszerűsítését.”

Ekkor már javában folyt az uniós támogatással meginduló Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT) közoktatási irányainak, ezen belül a továbbképzést érintő változásoknak a megtervezése. A fenti kritikák mérlegelését, a szükséges következtetések levonását akkoriban senki nem tartotta igazán fontosnak.”

Az Oktatókutatási és Fejlesztési Intézet (OFI) honlapján, Trendek és fordulópontok - a magyarországi pedagógusok továbbképzési rendszerének működésében című tanulmány (szerző megjelölése nélkül) összegzi, hogy a témában a jogszabályok hogyan módosultak, s ezek révén hogyan vonódtak be a pályázati és költségvetési források felhasználásába magáncégek, amelyek a feladatot a kiüresedő vagy egyenesen megszűnő megyei pedagógiai intézetektől vették át. A téma önmagában külön tanulmányt érne meg. De ez senkinek nem érdeke, mert a teljes politikai aréna és szakértői holdudvaruk érintett. Ezért nem szorgalmazta senki a továbbképzéseket hirdető magánvállalkozások szakmai értékelését és elszámoltathatóságát. (Trendek és Fordulópontok [2012])

15.

A szerzők így írnak: „Megvizsgáljuk, hogyan jöhet létre a szegregáció az iskolafenntartó adminisztratív kezdeményezéséből, és azt is, miként jöhet létre mindenfajta adminisztratív beavatkozás nélkül, decentralizált módon, a szabad iskolaválasztás magyarországi rendszerének működése következtében. (Kertesi és Kézdi [2005] pp.137-355)

Először egy konkrét példán, a jászladányi iskolaszétválasztás esetén mutatjuk be az adminisztratív kezdeményezésű elkülönített oktatás mechanizmusát. A jászladányi eset jelentősége abban áll, hogy az egész ország figyelmét felhívta egy másfél évtizede országos méretekben zajló drámai folyamatra: a roma gyerekek növekvő mértékű általános iskolai szegregációjára. A jelenség azonban messze túlmutat a roma gyermekek etnikai alapon történő iskolai szegregálásának – egyébként igen súlyos – problémáján. A tágabb probléma az alacsony társadalmi státusú és tanulási nehézségekkel küszködő

gyermek fokozódó iskolai elkülönítése Magyarországon. A roma gyerekek iskolai szegregációja e tágabb probléma részét képezi. A jászladányi iskolaszétválasztás esete azonban olyannyira nyíltan mutatja a felek érdekeit, hogy szinte laboratóriumi körülményeket biztosít a szegregáció mechanizmusainak és várható következményeinek a tanulmányozásához.”

16.

„A Köznevelési törvény számos kormány- és miniszteri rendelet megalkotását írja elő, ám erre még nem került sor, miközben 2012. szeptember 1-jétől már alkalmazni is kellene azokat. Álláspontom szerint az oktatás és nevelés jogi és szervezeti rendszerének tanév közbeni átalakítása úgy hárítja át a pedagógusokra, valamint a szülőkre és gyermekeikre a strukturális változásokból eredő hátrányok viselésének kockázatát, hogy arra nem tudnak kellő időben felkészülni, ami az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét eredményezi. [...] A Knt. számos kérdést nem szabályoz kellő részletességgel, így azok értelmezése csak később a gyakorlatban, a jogalkalmazás során alakulhat ki. A pedagógusoknak, szülőknél és gyermekeknek így nincs tényleges lehetőségük arra, hogy a törvényi rendelkezések lényeges tartalmát kellő mértékben megismerhessék, és ennek alapján hozzák meg döntéseiket, illetve magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani. Álláspontom szerint a Knt. egyes rendelkezéseinek 2012. szeptember 1-jei és 2013. január 1-jei hatálybalépése nem biztosít kellő időt a jogalkalmazásra való felkészülésre, ami az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét eredményezi. A közöttük fennálló szoros tárgyi összefüggés miatt nemcsak a két legkorábbi időpontra vonatkozó, hanem a Knt. valamennyi hatálybaléptető rendelkezésének megsemmisítését indítványozom”. dr. Szabó Máté, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa: A köznevelési törvény egyes rendelkezéseivel kapcsolatos aggályok. In 2012. évi alkotmánybíróági indítványok,

<http://www.ajbh.hu/documents/10180/129110/Mell%C3%A9klet+6+-+AB+ind%C3%ADtv%C3%A1nyok+2012/5089d764-93e1-4bdd-9ada-b7cd94b1638f.jsessionid=36D576CD3DEF4EE435156160449868A4?version=1.0>

17.

Például, óriási informatikai beruházások (számítógép-parkok, nyelvi laborok, digitális tábla), alulfizetett és motiválatlan tanári karok mellett a 2000-es években. Vagy, mindennapos testnevelés kötelezősége, szükséges infrastruktúra nélkül, 2013. Jelen dolgozatból, Hiller beszámolójából: „2009-ben a tárca vezetője rámutatott: eddig ebben a tanévben 59 közoktatási intézményt újítottak fel, ami 11 milliárd forintba került. További 263 közoktatási intézmény projekt támogatási szerződését kötötték meg, ezek a kivitelezésre várnak 71 milliárd forintos lekötéssel. A Nemzeti Vagyontejlesztési Ügynökség összesen 365 közoktatási intézményben történő beruházásról döntött, összesen 104 milliárd 49 millió forint értékben. Hiller István közlése szerint ez azt jelenti, hogy ebben a tanévben hozzávetőleg 100 közoktatási intézményt újítanak fel vagy adnak át mintegy "28 milliárd forintos összeget beépítve a magyar oktatásügybe" uniós forrásokból. Összehasonlításképpen elmondta, hogy a korábbi tanévekben iskola-felújításokra 5-7 milliárdot tudtak fordítani. Mindez kiterjed az óvodahálózatra is, 186 intézmény nyert el összesen 9,2 milliárd forintot - tette hozzá.” Emellett azonban olyan iskolákat szüntetnek meg, amelyeket frissen újítottak fel. (EduLine [2011])

Pedagógus életpálya, majd többlépcsős, szakmailag nem védhető bevezetés, 2013.

18.

„A tökéletes top-down implementáció feltételei hierarchikus struktúrákban: külső körülmények nem bénítják meg az implementációért felelős szervezetet, elegendő idő és erőforrás áll rendelkezésre, mindenkor a szükséges erőforrások megfelelő kombinációja áll rendelkezésre, a policy az okok és hatások világos és érvényes feltárásán alapszik, az okok és hatások közötti kapcsolat direkt és nincs, vagy kevés egyéb hatás érvényesül, csak egy implementációs szervezet van, melynek sikere nem függ más szervezetek tevékenységétől, ha van más közreműködő szervezet is, a függés annak sikerétől minimális, teljes az egyetértés a követendő célokról minden résztvevő között és ez fennmarad az implementációs folyamat egésze során, minden egyes résztvevő feladatai tökéletes pontossággal leírhatóak és ütemezhetőek, tökéletes a kommunikáció és a koordináció a közreműködő szereplők között, a döntéshozatali pozícióban lévők tökéletes engedelmességre számíthatnak.” Radó összefoglalása Hogwood és Gunn [1984] Policy Analysis for the Real World c. munkája alapján. (Radó [2011])

19.

„The Union’s new generations of education and training programmes is designed to develop a European dimension of education from primary school to the university and establish a genuine European market in skills and training. Indeed, the three five-year programmes (1 January 2000 to 31 December 2004) in the fields of education (Socrates), vocational training (Leonardo da Vinci) and youth are interlinked by means of a common framework encompassing six broad elements: physical mobility for people, different forms of virtual mobility (use of new information and communications technologies); development of cooperation networks, promotion of linguistic and cultural skills, development of innovation through pilot projects based on transnational partnerships, and ongoing improvement of Community references (databases, exchanges of good practice) for the system and policies relating to education, training and youth in the Member States.”

20.

A budapesti Kossuth Klubban e témában rendezett nagyhatású konferencia, majd az ezt összegző fenti kötet az iskolarendszer egészét átszövő vizsgarendszer gondolatát veti fel. Arról szól, hogy miként építhető fel egy olyan rendszer, amelyben a hosszabb-rövidebb ideig tartó iskolai tanulás eredményessége, és nem a magának a tanulónak a folyamata válik fontossá. (A javaslattevők ezáltal is csökkenteni kívánták a tantervek igazgatási jellegét.) Az idézett felfogásban az érettségi vizsga a vizsgarendszer egyik elemeként merült fel. A javaslat szerint a középiskolai tanulmányokat lezáró érettségi vizsgát megelőzné egy, a középiskolai oktatásban az általánosan művelő szakaszt lezáró vizsga is. A kétféle (a 16, illetve a 18 éves kori) vizsga javaslatával a szakértők voltaképpen a középiskolát két szakaszra bontották volna, amelyek más és más oktatáspolitikai feladatot valósítottak volna meg. „A javasolt kétlépcsős vizsgarendszer várhatóan tartalmi konvergálásra és egalizálásra készíti majd a középfokú iskolák korai szakaszát (gimnázium, szakközépiskola, szakmunkásképző iskola), miközben a középiskolázás végét (gimnázium, szakközépiskola) erőteljesen elitizálja. (Báthory [1990] pp.9–14)

21.

Diagnózisa szerint a fiúkhoz képest lényegesen több lánytanulót érettségihez juttató tömegoktatás vizsgája nem lehet már az a régi típusú, magas presztízsű bizonyítvány, mint korábban volt. Megállapítása szerint az érettségi körüli zavarokat az okozza, hogy

vegyessé vált a középiskolázás. Miközben egyes intézmények a felsőoktatási felvételre, mások pedig a munka világára készítene fel, mindkét típus ugyanazt az érettségi bizonyítványt állítja ki. Ennek kapcsán merült föl a *több szintű érettségi vizsga* gondolata: a felsőoktatásba való belépésre jogosító emelt szintű, valamint a középfokú végzettség igazolására a felnőtté válás rituáléját követő, a középiskolában letett iskolai vizsga párhuzamos bevezetésének ötlete. A megkülönböztetés célja egy olyan struktúra felvázolása volt, amely elválasztja egymástól a középfokú iskolák munkaerőpiacra, illetve a felsőoktatásra felkészítő típusait. (Sáska [1990] pp.17–44)

22.

A testületben a pedagógus szakmai szervezetek, a tanárképző felsőoktatási intézmények, a Magyar Tudományos Akadémia és - 1996 óta - a művelődési és közoktatási miniszter közvetlen képviselői vannak jelen. A testület súlya a Kt. 1996-os módosítása nyomán jelentősen megnőtt azáltal, hogy a Nemzeti alaptanterv elfogadása ügyében egyetértési jogot kapott. Továbbra is jelentős szerepe van annak a meghatározásában, hogy mely tankönyvek kerülhetnek fel az országos tankönyvlistára. A törvénymódosítással a testület fontos szerepet kapott az érettségi és a pedagógus-továbbképzés területén is, itt azonban további partnerek bevonására is sor került. Keretei között alakult meg egyfelől az **Országos Érettségi Vizsgabizottság** (tagjainak a felét az OKNT, másik felét a Felsőoktatási és Tudományos Tanács delegálja), valamint az **Országos Pedagógus-továbbképzési Akkreditációs Bizottság** (ennek kilenc tagjából csak öt az OKNT tagja, a többiek a közoktatásban szintén közvetlenül érdekelt négy minisztérium - MKM, MÜM, BM, PM – delegálja – ez a dolgozat által vizsgált időszakban hozzávetőleg így szerepelt, a minisztériumok nevében csak kisebb változások történtek).

23.

Ebben a testületben a közoktatásban érdekelt valamennyi jelentősebb, országos szinten megszerveződött szakmai, társadalmi és kormányzati partner képviselőt kap. Ezek a következők: (a) *pedagógus szakmai szervezetek*, (b) *pedagógus-szakszervezetek*, (c) *szülői szervezetek*, (d) *diákszervezetek*, (e) *helyi önkormányzatok*, (f) *kisebbségi önkormányzatok*, (g) *nem állami, illetve nem önkormányzati iskolafenntartók*, (h) *az oktatásban érdekelt szaktárcák és országos hatáskörű szervek*. Az egyes partnerek azonos számú (négy) képviselőt küldenek a testületbe, kivéve a kormányzati szervezetet, amelyeknek csak egy-egy delegáltjuk van. A KT jelentős szerepet játszik azoknak a közoktatás szabályozásával és finanszírozásával kapcsolatos kérdéseknek a megvitatásában, amelyek közvetlenül érintik valamelyik partner érdekeit, és amelyekkel kapcsolatban társadalmi megegyezés kidolgozása szükséges. Említésre méltó, hogy az OKNT és a KT titkársága a Művelődési és Közoktatási Minisztérium szervezetén belül működik, és hogy a testületek titkára a minisztérium főosztályvezetői megbízással dolgozó alkalmazottja.

24.

Az OKT működésének legaktívabb időszaka a szakképzési törvény megalkotása (1993) körüli időkre esett, ezt követően fokozatosan háttérbe szorult, bár a szakképzési törvény 1995-ös módosításáig jelentős pénzelosztó funkcióval is rendelkezett. Háttérbe szorulását két főbb tényezőre vezethetjük vissza. Egyrészt a munkaadói és munkavállalói szervezetek is saját legitimitásuk megteremtésével, az adott oldalon belüli pozíciójuk megerősítésével voltak elfoglalva, és figyelmüket elsősorban a „fontosabb kérdésekre” (munkanélküliség, bértárgyalások, szociálpolitika, érdekegyeztetési mechanizmus)

fordították. Másrészt a minisztériumok túlsúlya is könnyebben érvényesülhetett abban az időszakban, amikor a politika már nem képviselte olyan határozottan az érdekegyeztető mechanizmusok minden területen történő kiépítését, és ezt az érdekelt felekre bízta, akik politikai befolyásuk, szervezetségük révén érhetik el a döntési folyamatba való bevonásukat. Az OKT formálisan ugyan nem szűnt meg, de funkcióinak elvonása után eljelentéktelenedett. 1996 januárja óta mindössze kétszer ülésezett.

25.

Ez klasszikus tripartit testület, melynek legfontosabb funkciója a szakképzési alap növekvő arányú decentralizált részének elosztása, illetve pályázatok kiírása és elbírálása. Az 1995-ös törvénymódosítás szakmai vitájában szó volt az MMT-től független, ötoldalú *Megyei Szakképzési Tanácsok* (MSzT) kötelező létrehozásáról. A munkaadók és a munkavállalók ellenezték a tervet, aminek eredményeképpen olyan kompromisszum született, hogy a Megyei Munkaügyi Tanácsok létrehozhatják az ötoldalú Megyei Szakképzési Tanácsokat, de ez nem kötelező. Ennek, valamint a Megyei Területfejlesztési Tanácsok 1997. januári megalakulásának köszönhetően megyénként változik a helyi érdekegyeztetési, döntési, együttműködési gyakorlat.

26.

Az intézmények számára a kétszintű érettségire történő felkészülés egyik legfontosabb eleme 2003 és 2004 tavaszán az OKÉV által megszervezett próba érettségi volt. A programok célja a szakmai tapasztalatszerzés és a 2005-ben bevezetésre kerülő kétszintű érettségi vizsgák infrastruktúrájának kipróbálása volt. A szervezéséért felelős személyek és intézmények - iskolák, OKÉV, OM, OKI - a gyakorlatban tesztelheték a vizsgák lebonyolításának rendjét. A szaktanárok információhoz juthattak és gyakorlatot szerezhettek a kétszintű érettségire való felkészüléshez és a tanulók felkészítéséhez. A diákoknak lehetőségük nyílt az új vizsgakövetelmények megismerésére, az új típusú írásbeli vizsgafeladatok gyakorlására. Próba érettségi 2003. A kétszintű érettségi vizsga első modellezésére a 2003. évi próba érettségi program vállalkozott. Az iskolák felkérésre, de önkéntesen vettek részt a programban. Megyénként egy gimnázium és egy szakközépiskola, a fővárosban 2 gimnázium és 2 szakközépiskola, összesen 42 középiskola került felkérésre. A kiválasztott 11. évfolyamos tanulók a kötelező érettségi vizsgatárgyakból tettek emelt vagy középszinten írásbeli és szóbeli vizsgát. Próba érettségi 2004. Az oktatási miniszter a 2003/2004. tanév rendjéről szóló OM rendeletében előírta, hogy a 2003/2004-es tanév során minden érettségire felkészítő középiskolában (nappali és esti-levelező tagozaton) 11. évfolyamon tanuló diák tantárgyi készségeit magyar nyelv és irodalom, történelem, matematika, valamint - ha az iskolában tanítják - angol és német nyelv tantárgyakból a 2005-ben életbe lépő kétszintű érettségi vizsgaszabályzat írásbeli vizsgaformáinak megfelelően meg kell vizsgálni. A próba érettségi kötelező volt mindazon diákok számára, akik 2005-ben a kétszintű érettségi vizsga követelményei szerint fognak vizsgázni. A tizenhárom évfolyamos iskolák eldönthették, részt vesznek-e a programban. A kötelező tárgyakon kívül öt közismereti tantárgyból (biológia, fizika, földrajz, informatika, kémia), valamint az öt nemzetiségi nyelv és irodalom tantárgyból (horvát, német, román, szerb, szlovák) biztosított lehetőséget az OKÉV az intézmények számára a próba érettségi programban történő részvételre, valamint matematikából és történelemből a nemzetiségek által igényelt öt nyelvre lefordítottak feladatsorokat, így a nemzetiségi diákok anyanyelvükön vehették részt a programban. A részt vevő középiskolák száma 1.060, a részt vevő tanulók száma 94.750 fő volt.

27.

Csapó tanulmányának főbb megállapításait a következőkben foglalja össze a dolgozatíró. Az 1980-as évek közepétől újabb jelentős változások történtek a magyar oktatási rendszerben: végbement a felsőoktatás expanziója, majd a háromlépcsős képzés (alapképzés, mesterképzés, PhD-képzés) bevezetése, ami azzal járt, hogy a felsőoktatásba való belépéskor nem dől el „még sem a diploma szintje, sem tartalma”. Emellett a kétszintű érettségi a gyakorlatban sem vált be: az elképzelés az volt, hogy az emelt szintű érettségi kiváltaná a felvételi vizsgát. Csakhogy a felsőoktatási intézmények - saját érdekeiket követve - döntően nem követelték meg az emelt szintet. Ez ahhoz vezetett, hogy a szelekció ténylegesen az alapképzés végén történik meg. További problémája a rendszernek, hogy túlzottan differenciált: a 130 vizsgatárgy miatt az érettségi indokolhatatlanul bonyolulttá és költséges, ráadásul a felsőoktatás sem igényli ezt.

A tanulmány gyakorlati szempontból is vizsgálta a kétszintű érettségi rendszerét, mégpedig a 2007-es vizsgajelentkezések alapján. Megállapítja, hogy mindössze 19 tárgyból vizsgáztak 1000-nél többen, a további 170 vizsgatárgy mindegyikét a vizsgázók kevesebb, mint egy százaléka választotta (116-ot 50-nél is kevesebben). További megállapítás, hogy csak kevesen jelentkeztek emelt szintű érettségire a kötelező tárgyakból: történelemből 10 százalék az emelt szinten letett vizsgák aránya, és ez a legjobb arány. A harmadik következtetés, hogy a természettudományos tárgyakból csak kevesen érettségiztek, a kémiát a vizsgázók 5, a fizikát 8 százaléka választotta. A tanulmány mindezek alapján javaslatokkal is él: mindenekelőtt szűkíteni kell az érettségi tárgyak körét, továbbá meg kell szüntetni a kétszintű érettségit. A korábbi reformot továbbfejlesztve olyan érettségi rendszert kell kialakítani, amely egyszerre tölti be "a középiskolai tanulmányokat lezáró vizsga funkcióját, másrészt pedig kielégíti a felsőoktatásba való belépés szelekciós követelményeit."

28.

A kétszintű vizsga értékeléséről a dolgozatíró angol nyelvű tanulmányában a következőket írja: The school leaving/entrance exam regulations created and operated between 1998 – 2010 maximally built on the modern realization of providing citizens rights, from the regulations of the registration of data to the ensuring the protection of children's interests and the protection of information, or the electronic register systems researched for public education and the electronic public administration accessible to everyone. All these things raised the self-consciousness of the citizens. Our teenagers are aware of their rights more than ever before. And this is a necessary – however, not enough – ammunition towards the way of good governance. "Public policies can shape political participation and attitudes. This effect can be positive or negative, enhancing or undercutting participation and conferring positive or negative messages about individuals' worth as citizens. These effects originate in elements of program design, such as the size, visibility, and traceability of benefits, the proximity of beneficiaries, and modes of program administration. Thus, public policy itself shapes the distance of citizens from government, with profound implications for democratic governance." (Campbell [2012] pp.333-51)

29.

A szülői survey kérdőíve

I. Általános adatok

Kérem, adjon meg néhány személyes adatot magáról és családtagjairól!

A1. Az Ön neme?

1 – férfi

2 – nő

A2. Mikor született Ön?

évben

A3. Mi az Ön legmagasabb iskolai végzettsége?

1 – nem járt iskolába

2 – kevesebb mint 8 általános

3 – 8 általános

4 – szakmunkásképző

5 – szakközépiskolai érettségi

6 – gimnáziumi érettségi

7 – technikum

8 – főiskolai diploma

9 – egyetemi diploma

10 – egyéb:

A4. Mi az Ön családi állapota?

1 – egyedülálló → KÉREM, UGORJON AZ **A7.** KÉRDÉSRE!

2 – házas

3 – élettársi kapcsolatban él

4 – elvált → KÉREM, UGORJON AZ **A7.** KÉRDÉSRE!

5 – özvegy → KÉREM, UGORJON AZ **A7.** KÉRDÉSRE!

A5. Mikor született az Ön házastársa/élettársa?

évben

A6. Mi az Ön házastársának/élettársának legmagasabb iskolai végzettsége?

1 – nem járt iskolába

2 – kevesebb mint 8 általános

3 – 8 általános

4 – szakmunkásképző

5 – szakközépiskolai érettségi

6 – gimnáziumi érettségi

7 – technikum

8 – főiskolai diploma

9 – egyetemi diploma

10 – egyéb:

77 – nem tudom

A7. Mi az Ön állandó lakóhelyének irányítószáma?

A8. Hányan élnek Önök egy háztartásban?

 fő

A9. Kikkel lakik Ön egy háztartásban?

Több válasz is megjelölhető - kérem, jelöljön be minden személyt, aki Önnel egy háztartásban él!

1 – házastárs/élettárs

2 – saját gyermek(ek) fő

3 – nevelt gyermek(ek) fő

4 – nagyszülők (saját vagy házastárs/élettársa szülője) fő

5 – testvér, egyéb rokon fő

6 – egyéb: fő

A10. Hány gyermeke van Önnek?

 gyermeke

A11. Kérem, sorolja fel Önnel élő és nem Önnel élő gyermekeit születési évük és nemük szerint! Több gyermek esetén kezdje a legidősebb gyermekkel!

	Neme		Születési éve	Önnel él?
1. gyermeke	1 – fiú	2 – lány		0 – nem 1 – igen
2. gyermeke	1 – fiú	2 – lány		0 – nem 1 – igen
3. gyermeke	1 – fiú	2 – lány		0 – nem 1 – igen
4. gyermeke	1 – fiú	2 – lány		0 – nem 1 – igen
5. gyermeke	1 – fiú	2 – lány		0 – nem 1 – igen
6. gyermeke	1 – fiú	2 – lány		0 – nem 1 – igen

II. Munka és anyagi helyzet

Kérem, válaszoljon néhány, munkavállalással és a család anyagi körülményeivel kapcsolatos kérdésre!

B1. Végez Ön valamilyen jövedelemszerző munkát?

- 1 – igen, teljes munkaidőben dolgozik → KÉREM, UGORJON A **B3.** KÉRDÉSRE!
- 2 – igen, részmunkaidőben, több mint heti 10 órában → KÉREM, UGORJON A **B3.** KÉRDÉSRE!
- 3 – igen, részmunkaidőben, kevesebb mint heti 10 órában → KÉREM, UGORJON A **B3.** KÉRDÉSRE!
- 4 – végez jövedelemszerző munkát, de nem kötött munkarendben (pl. otthoni munka, alkalmi munka, megbízás stb.) → KÉREM, UGORJON A **B3.** KÉRDÉSRE!
- 5 – jelenleg nem végez jövedelemszerző munkát

B2. Mi az oka, hogy jelenleg nem dolgozik?

- 1 – terhesség, gyermekszülés miatt
- 2 – gyermekek ellátása miatt
- 3 – egészségi állapota miatt
- 4 – tanuló
- 5 – nyugdíjas
- 6 – álláskereső, munkanélküli
- 7 – egyéb:

B3. Mi (volt) az Ön (utolsó) foglalkozása, beosztása?

ÖNÁLLÓK, VÁLLALKOZÓK

- 1 – gazdálkodó, őstermelő
- 2 – iparos (termelő tevékenységet folytat)
- 3 – kereskedő
- 4 – szolgáltató
- 5 – szellemi szabadfoglalkozású

ALKALMAZOTTAK

- 6 – felső vezető (osztályvezető felett)
- 7 – középszintű vezető (pl. osztályvezető)
- 8 – alsó vezető (osztályvezető alatt)
- 9 – közvetlen termelésirányító (fizikai m. beosztottakkal, pl. művezető)
- 10 – diplomához kötött szellemi
- 11 – egyéb szellemi (diploma nélkül)
- 12 – szakmunkás (nem mezőgazdasági)
- 13 – betanított munkás (nem mezőgazdasági)
- 14 – segédmunkás (nem mezőgazdasági)
- 15 – mezőgazdasági fizikai
- 16 – egyéb:

→ KÉREM, AMENNYIBEN NINCS ÖNNEL ÉLŐ HÁZASTÁRSA/ÉLETTÁRSA, UGORJON A **B7.** KÉRDÉSRE!

B4. Végez az Ön házastársa/élettársa valamilyen jövedelemszerző munkát?

- 1 – igen, teljes munkaidőben dolgozik → KÉREM, UGORJON A **B6.** KÉRDÉSRE!
- 2 – igen, részmunkaidőben, több mint heti 10 órában → KÉREM, UGORJON A **B6.** KÉRDÉSRE!
- 3 – igen, részmunkaidőben, kevesebb mint heti 10 órában → KÉREM, UGORJON A **B6.** KÉRDÉSRE!
- 4 – végez jövedelemszerző munkát, de nem kötött munkarendben (pl. otthoni munka, alkalmi munka, megbízás stb.) → KÉREM, UGORJON A **B6.** KÉRDÉSRE!
- 5 – jelenleg nem végez jövedelemszerző munkát
- 77 – nem tudom

B5. Mi az oka, hogy a házastársa/élettársa jelenleg nem dolgozik?

- 1 – terhesség, gyermekszülés miatt
- 2 – gyermekek ellátása miatt
- 3 – egészségi állapota miatt
- 4 – tanuló
- 5 – nyugdíjas
- 6 – álláskereső, munkanélküli
- 7 – egyéb:
- 77 – nem tudom

B6. Mi (volt) az Ön házastársa/élettársa (utolsó) foglalkozása, beosztása?

ÖNÁLLÓK, VÁLLALKOZÓK

- 1 – gazdálkodó, őstermelő
- 2 – iparos (termelő tevékenységet folytat)
- 3 – kereskedő
- 4 – szolgáltató
- 5 – szellemi szabadfoglalkozású

ALKALMAZOTTAK

- 6 – felső vezető (osztályvezető felett)
- 7 – középszintű vezető (pl. osztályvezető)
- 8 – alsó vezető (osztályvezető alatt)
- 9 – közvetlen termelésirányító (fizikai m. beosztottakkal, pl. művezető)
- 10 – diplomához kötött szellemi
- 11 – egyéb szellemi (diploma nélkül)
- 12 – szakmunkás (nem mezőgazdasági)
- 13 – betanított munkás (nem mezőgazdasági)
- 14 – segédmunkás (nem mezőgazdasági)
- 15 – mezőgazdasági fizikai
- 16 – egyéb:
- 77 – nem tudom

B7. Mindent egybevetve, körülbelül mennyi az Önök háztartásának havi nettó összjövedelme?

<input type="text"/>	Ft	77 – nem tudom	99 – nem válaszolok
----------------------	----	----------------	---------------------

B8. Az alább felsoroltak közül melyek találhatók meg az otthonukban?

- | | | |
|---|-----------|---------|
| 1 – automata mosógép | 0 – nincs | 1 – van |
| 2 – hűtőszekrény | 0 – nincs | 1 – van |
| 3 – hagyományos televízió | 0 – nincs | 1 – van |
| 4 – síkképernyős televízió (plazma/LCD) | 0 – nincs | 1 – van |
| 5 – rádió | 0 – nincs | 1 – van |
| 6 – video magnó | 0 – nincs | 1 – van |
| 7 – kazettás magnó | 0 – nincs | 1 – van |
| 8 – számítógép | 0 – nincs | 1 – van |
| 9 – laptop | 0 – nincs | 1 – van |

10 – internethozzáférés	0 – nincs	1 – van
11 – vezetékes telefon	0 – nincs	1 – van
12 – mobiltelefon	0 – nincs	1 – van
13 – cd lejátszó	0 – nincs	1 – van
14 – dvd lejátszó	0 – nincs	1 – van
15 – házimoz	0 – nincs	1 – van
16 – mosogatógép	0 – nincs	1 – van
17 – személygépkocsi	0 – nincs	1 – van

B9. Összességében hogyan jellemezné háztartásuk anyagi helyzetét?

- 1 – gond nélkül, jól megélünk
- 2 – beosztással jól kijövünk
- 3 – kisebb nehézségek árán tudunk megélni
- 4 – mindig nagyon nehezen jövünk ki
- 77 – nem tudom megítélni
- 99 – nem válaszolok

III. Gyermekei az iskolában

A következőkben a gyermekei iskolai oktatásával kapcsolatban kérdezzük.

C1. Kérem, jelölje meg, jelenleg milyen oktatási intézménybe járnak gyermekei!

Kérem, tegyen X-et a megfelelő oszlopba!

Gyermekeit a legidősebbel kezdődően írja be!

	1 - még nem iskolás	2 - általáno s iskola	3 - szakmu n- kasképz ő, szakisko la	4 - szak- közép- iskola	5 - gimná- zium	6 - főiskola, egyetem	7 - már nem iskolás
1. gyermek e							
2. gyermek e							
3. gyermek e							
4. gyermek e							
5. gyermek e							
6. gyermek e							

C2. Kérem, jelölje meg egy 1-től 5-ig tartó skálán, hogy mennyire igaz Önre az alábbi állítás:

„A gyermeke(i)m abba az oktatási intézménybe jutott(ak) be, ahova szerettem volna.”

egyáltalán nem jellemző 1 2 3 4 5 teljes mértékben
jellemző

77 – nem tudom megítélni

KÉREM, HOGY AZ ALÁBBIKBAN CSAK A JELENLEG ISKOLÁBA JÁRÓ GYERMEKEIRE VONATKOZÓAN VÁLASZOLJON A KÉRDÉSEKRE!

→ KÉREM, AMENNYIBEN 1 ISKOLÁS GYERMEKE VAN, UGORJON A C18. KÉRDÉSRE!

KÉREM, AMENNYIBEN TÖBB ISKOLÁS GYERMEKE VAN, AZ ALÁBBIKBAN GYERMEKENKÉNT VÁLASZOLJA MEG A KÉRDÉSEKET!

A gyermek sorszáma a C1. táblában

C3. Kérem, jelölje meg egy 1-től 5-ig tartó skálán, hogy mennyire elégedett Ön a gyermeke iskolájában az alábbiakkal! Az 1-es jelentse, hogy „egyáltalán nem elégedett”, az 5-ös, hogy „teljes mértékben elégedett”! (77=„nem tudom megítélni”)

- | | | |
|---|-------------------|----|
| a. A tanárok felkészültségével? | 1 – 2 – 3 – 4 – 5 | 77 |
| b. A tanárok tanítási módszereivel? | 1 – 2 – 3 – 4 – 5 | 77 |
| c. Az iskolai oktatás színvonalával? | 1 – 2 – 3 – 4 – 5 | 77 |
| d. Az iskola hírnevével? | 1 – 2 – 3 – 4 – 5 | 77 |
| e. Az oktatás tárgyi feltételeivel? | 1 – 2 – 3 – 4 – 5 | 77 |
| f. Általában a gyermekek magatartásával? | 1 – 2 – 3 – 4 – 5 | 77 |
| g. Az iskola és a szülők közti kapcsolattal? | 1 – 2 – 3 – 4 – 5 | 77 |
| h. A szülők igényeinek figyelembe vételével? | 1 – 2 – 3 – 4 – 5 | 77 |
| i. A gyermeke továbbtanulási esélyeivel? | 1 – 2 – 3 – 4 – 5 | 77 |
| j. Az oktatáson túli szolgáltatásokkal?
(pl. szakkör, sport, menza stb.) | 1 – 2 – 3 – 4 – 5 | 77 |

C4. Részt vesz-e az Ön gyermeke legalább havi rendszerességgel az alábbi foglalkozásokon?

Több válasz is megjelölhető!

	0 – nem	1 – igen, az iskolán belül	2 – igen, az iskolai kereteken kívül
a. zeneoktatásban?	0	1	2
b. tárgyi szakkörön?	0	1	2
c. sportfoglalkozáson?	0	1	2
d. egyéb foglalkozáson?	0	1	2

C5. Milyen gyakran fordul elő, hogy gyermekének osztálytársai/iskolatársai látogatóba jönnek Önökhöz?

- 1 – (szinte) soha
- 2 – havonta vagy ritkábban
- 3 – két-három hetente
- 4 – minden héten
- 5 – hetente többször
- 77 – nem tudom

C6. Milyen gyakran megy el Ön, vagy házastársa/élettársa iskolai fogadóórára vagy szülői értekezletre?

- 1 – (szinte) minden alkalommal részt veszünk
 2 – általában elmegyünk
 3 – ritkán veszünk részt
 4 – (szinte) soha nem megyünk

C7. Van-e az Ön gyermekének osztályában...

	0 – nincs	1 – van	77 – nem tudom
a. roma tanuló?	0	1	77
b. fizikálisan sérült gyermek (látás-, hallás-, beszéd fogyatékos, mozgássérült)?	0	1	77
c. diszlexiás, diszgráfiás, diszkalkuliás gyermek?	0	1	77
d. értelmi fogyatékos, autista, Down-szindrómás gyermek?	0	1	77
e. halmozottan hátrányos gyermek?	0	1	77

A gyermek sorszáma a C1. táblában

Iskola az előző gyermek iskolájával azonos:
 KÉRDÉSRE!

1 – igen → KÉREM, UGORJON A C9.

2 – nem

C8. Kérem, jelölje meg egy 1-től 5-ig tartó skálán, hogy mennyire elégedett Ön a gyermeke iskolájában az alábbiakkal! Az 1-es jelentse, hogy „egyáltalán nem elégedett”, az 5-ös, hogy „teljes mértékben elégedett”! (77=„nem tudom megítélni”)

- | | | |
|--|-------------------|----|
| a. A tanárok felkészültségével? | 1 – 2 – 3 – 4 – 5 | 77 |
| b. A tanárok tanítási módszereivel? | 1 – 2 – 3 – 4 – 5 | 77 |
| c. Az iskolai oktatás színvonalával? | 1 – 2 – 3 – 4 – 5 | 77 |
| d. Az iskola hírnevével? | 1 – 2 – 3 – 4 – 5 | 77 |
| e. Az oktatás tárgyi feltételeivel? | 1 – 2 – 3 – 4 – 5 | 77 |
| f. Általában a gyermekek magatartásával? | 1 – 2 – 3 – 4 – 5 | 77 |
| g. Az iskola és a szülők közti kapcsolattal? | 1 – 2 – 3 – 4 – 5 | 77 |
| h. A szülők igényeinek figyelembe vételével? | 1 – 2 – 3 – 4 – 5 | 77 |
| i. A gyermeke továbbtanulási esélyeivel? | 1 – 2 – 3 – 4 – 5 | 77 |

- j. Az oktatáson túli szolgáltatásokkal? 1 – 2 – 3 – 4 – 5 77
(pl. szakkör, sport, menza stb.)

C9. Részt vesz-e az Ön gyermeke legalább havi rendszerességgel az alábbi foglalkozásokon?

Több válasz is megjelölhető!

	0 – nem	1 – igen, az iskolán belül	2 – igen, az iskolai kereteken kívül
a. zeneoktatásban?	0	1	2
b. tárgyi szakkörön?	0	1	2
c. sportfoglalkozáson?	0	1	2
d. egyéb foglalkozáson?	0	1	2

C10. Milyen gyakran fordul elő, hogy gyermekének osztálytársai/iskolátársai látogatóba jönnek Önökhöz?

- 1 – (szinte) soha
2 – havonta vagy ritkábban
3 – két-három hetente
4 – minden héten
5 – hetente többször
77 – nem tudom

C11. Milyen gyakran megy el Ön, vagy házastársa/élettársa iskolai fogadóórára vagy szülői értekezletre?

- 1 – (szinte) minden alkalommal részt veszünk
2 – általában elmegyünk
3 – ritkán veszünk részt
4 – (szinte) soha nem megyünk

C12. Van-e az Ön gyermekének osztályában...

	0 – nincs	1 – van	77 – nem tudom
a. roma tanuló?	0	1	77
b. fizikálisan sérült gyermek (látás-, hallás-, beszéd fogyatékos, mozgássérült)?	0	1	77
c. diszlexiás, diszgráfiás, diszkalkuliás gyermek?	0	1	77
d. értelmi fogyatékos, autista, Down-szindrómás gyermek?	0	1	77
e. halmozottan hátrányos gyermek?	0	1	77

→ AMENNYIBEN NINCS TÖBB ISKOLÁS GYERMEKE, KÉREM, UGORJON A **D1.** KÉRDÉSRE!

A gyermek sorszáma a C1. táblában

Iskola az előző gyermek iskolájával azonos:
KÉRDÉSRE!

1 – igen → KÉREM, UGORJON A **C14.**

2 – nem

C13. Kérem, jelölje meg egy 1-től 5-ig tartó skálán, hogy mennyire elégedett Ön a gyermeke iskolájában az alábbiakkal! Az 1-es jelentse, hogy „egyáltalán nem elégedett”, az 5-ös, hogy „teljes mértékben elégedett”! (77=„nem tudom megítélni”)

a. A tanárok felkészültségével?	1 – 2 – 3 – 4 – 5	77
b. A tanárok tanítási módszereivel?	1 – 2 – 3 – 4 – 5	77
c. Az iskolai oktatás színvonalával?	1 – 2 – 3 – 4 – 5	77
d. Az iskola hírnevével?	1 – 2 – 3 – 4 – 5	77
e. Az oktatás tárgyi feltételeivel?	1 – 2 – 3 – 4 – 5	77
f. Általában a gyermekek magatartásával?	1 – 2 – 3 – 4 – 5	77
g. Az iskola és a szülők közti kapcsolattal?	1 – 2 – 3 – 4 – 5	77
h. A szülők igényeinek figyelembe vételével?	1 – 2 – 3 – 4 – 5	77
i. A gyermeke továbbtanulási esélyeivel?	1 – 2 – 3 – 4 – 5	77
j. Az oktatáson túli szolgáltatásokkal? (pl. szakkör, sport, menza stb.)	1 – 2 – 3 – 4 – 5	77

C14. Részt vesz-e az Ön gyermeke legalább havi rendszerességgel az alábbi foglalkozásokon?

Több válasz is megjelölhető!

	0 – nem	1 – igen, az iskolán belül	2 – igen, az iskolai kereteken kívül
a. zeneoktatásban?	0	1	2
b. tárgyi szakkörön?	0	1	2
c. sportfoglalkozáson?	0	1	2
d. egyéb foglalkozáson?	0	1	2

C15. Milyen gyakran fordul elő, hogy gyermekének osztálytársai/iskolatársai látogatóba jönnek Önökhöz?

- 1 – (szinte) soha
- 2 – havonta vagy ritkábban
- 3 – két-három hetente
- 4 – minden héten
- 5 – hetente többször
- 77 – nem tudom

C16. Milyen gyakran megy el Ön, vagy házastársa/élettársa iskolai fogadóórára vagy szülői értekezletre?

- 1 – (szinte) minden alkalommal részt veszünk
- 2 – általában elmegyünk
- 3 – ritkán veszünk részt
- 4 – (szinte) soha nem megyünk

C17. Van-e az Ön gyermekének osztályában...

	0 – nincs	1 – van	77 – nem tudom
a. roma tanuló?	0	1	77
b. fizikálisan sérült gyermek (látás-, hallás-, beszéd fogyatékos, mozgássérült)?	0	1	77
c. diszlexiás, diszgráfiás, diszkalkuliás gyermek?	0	1	77
d. értelmi fogyatékos, autista, Down-szindrómás gyermek?	0	1	77
e. halmozottan hátrányos gyermek?	0	1	77

→ AMENNYIBEN NINCS TÖBB ISKOLÁS GYERMEKE, KÉREM, UGORJON A **D1. KÉRDÉSRE!**

A gyermek sorszáma a C1. táblában

Iskola az előző gyermek iskolájával azonos:
KÉRDÉSRE!

1 – igen → KÉREM, UGORJON A **C19.**

2 – nem

C18. Kérem, jelölje meg egy 1-től 5-ig tartó skálán, hogy mennyire elégedett Ön a gyermeke iskolájában az alábbiakkal! Az 1-es jelentse, hogy „egyáltalán nem elégedett”, az 5-ös, hogy „teljes mértékben elégedett”! (77=„nem tudom megítélni”)

a. A tanárok felkészültségével?	1 – 2 – 3 – 4 – 5	77
b. A tanárok tanítási módszereivel?	1 – 2 – 3 – 4 – 5	77
c. Az iskolai oktatás színvonalával?	1 – 2 – 3 – 4 – 5	77
d. Az iskola hírnevével?	1 – 2 – 3 – 4 – 5	77
e. Az oktatás tárgyi feltételeivel?	1 – 2 – 3 – 4 – 5	77
f. Általában a gyermekek magatartásával?	1 – 2 – 3 – 4 – 5	77
g. Az iskola és a szülők közti kapcsolattal?	1 – 2 – 3 – 4 – 5	77
h. A szülők igényeinek figyelembe vételével?	1 – 2 – 3 – 4 – 5	77
i. A gyermeke továbbtanulási esélyeivel?	1 – 2 – 3 – 4 – 5	77
j. Az oktatáson túli szolgáltatásokkal? (pl. szakkör, sport, menza stb.)	1 – 2 – 3 – 4 – 5	77

C19. Részt vesz-e az Ön gyermeke legalább havi rendszerességgel az alábbi foglalkozásokon?

Több válasz is megjelölhető!

	0 – nem	1 – igen, az iskolán belül	2 – igen, az iskolai kereteken kívül
a. zeneoktatásban?	0	1	2
b. tárgyi szakkörön?	0	1	2
c. sportfoglalkozáson?	0	1	2
d. egyéb foglalkozáson?	0	1	2

C20. Milyen gyakran fordul elő, hogy gyermekének osztálytársai/iskolatársai látogatóba jönnek Önökhöz?

- 1 – (szinte) soha
- 2 – havonta vagy ritkábban
- 3 – két-három hetente
- 4 – minden héten
- 5 – hetente többször
- 77 – nem tudom

C21. Milyen gyakran megy el Ön, vagy házastársa/élettársa iskolai fogadóórára vagy szülői értekezletre?

- 1 – (szinte) minden alkalommal részt veszünk
- 2 – általában elmegyünk
- 3 – ritkán veszünk részt
- 4 – (szinte) soha nem megyünk

C22. Van-e az Ön gyermekének osztályában...

	0 – nincs	1 – van	77 – nem tudom
a. roma tanuló?	0	1	77
b. fizikálisan sérült gyermek (látás-, hallás-, beszéd fogyatékos, mozgássérült)?	0	1	77
c. diszlexiás, diszgráfiás, diszkalkuliás gyermek?	0	1	77
d. értelmi fogyatékos, autista, Down-szindrómás gyermek?	0	1	77

e. halmozottan hátrányos gyermek?	0	1	77
-----------------------------------	---	---	----

IV. Vélemény az oktatási rendszerről

Az alábbiakban általánosságban a magyar közoktatási rendszerről alkotott véleményéről kérdezzük.

D1. Kérem, írja le azt a 3 szót, ami először eszébe jut a magyar közoktatásról!

1.	
2.	
3.	

D2. Mit tart a legjelentősebb oktatási reform(ok)nak, amire vissza tud emlékezni?

--

D3. Ön szerint javult-e az oktatás Magyarországon a megnevezett reform(ok) hatására?

- 1 – igen
- 2 – nem
- 3 – nem tudom eldönteni

D4. Kérem, fogalmazza meg, mit ért Ön az oktatás minőségén!

--

D5. Kérem, döntse el, hogy Ön szerint az alábbi tényezők mennyire fontosak az oktatás minőségének meghatározásában!

1 = egyáltalán nem fontos 2 = nem túl fontos 3 = eléggé fontos 4 = nagyon fontos 77 = nem tudja

a. Nagy tankönyvválaszték legyen	1	2	3	4	77
b. A lemorzsolódó gyermekeket felzárkóztató fejlesztéssel segítség	1	2	3	4	77
c. Figyelmet fordítsanak a tehetséges gyermekek egyéni fejlesztésére	1	2	3	4	77
d. Pályázati projektekből származó pluszpénzek	1	2	3	4	77
e. A hátrányos helyzetű gyermekeket külön segítség	1	2	3	4	77
f. A jól teljesítő gyermekeket megfelelően motiválják	1	2	3	4	77
g. Az iskola korszerű berendezései, eszközfelszereltsége	1	2	3	4	77
h. A különböző képességű gyermekek integrált oktatása	1	2	3	4	77
i. Magas követelményeket támasszanak a gyermekekkel szemben	1	2	3	4	77
j. Fizessék meg a tanárokat a gyerekekre fordított pluszmunkáért	1	2	3	4	77
k. A roma gyerekek felzárkóztatására vezessék be a roma kultúra, népismeret és roma nyelv oktatását	1	2	3	4	77
l. Speciális programokat indítsanak a tehetséges, de hátrányos helyzetű vagy leszakadóban lévő térségekben élő gyermekek számára (pl. Arany János Teh. gond. Program)	1	2	3	4	77

D6. Kérem, jelölje meg egy 1-5-ig tartó skálán, hogy mennyire ért egyet az alábbi, az oktatási rendszerre vonatkozó állításokkal!

1 = egyáltalán nem ért egyet, 2 = inkább nem ért egyet, 3 = egyet is ért meg nem is, 4 = inkább egyetért, 5 = teljes mértékben egyetért, 77 = nem tudja

a. Ma Magyarországon minden gyerek azonos eséllyel fér hozzá az oktatási javakhoz.	1	2	3	4	5	77
b. A tehetséges gyermekek felkarolása megvalósul az iskolákban.	1	2	3	4	5	77

c. Az, hogy egy gyermek később az életben boldogul-e, az iskolában dől el.	1	2	3	4	5	77
d. A tanárok nincsenek felkészítve arra, hogy a kor kihívásainak megfelelően kezeljék a gyerekeket.	1	2	3	4	5	77
e. Az iskolákban jól képzett tanítók foglalkoznak a gyerekekkel.	1	2	3	4	5	77
f. A tanárok képzése „halad a korral”.	1	2	3	4	5	77
g. A tanárok korszerű tudással rendelkeznek.	1	2	3	4	5	77
h. Egy jó tanár ma az érdemeinek megfelelő fizetést kap.	1	2	3	4	5	77
i. A pályára alkalmatlan pedagógusokat a tanárképzési rendszer hatékonyan kiszűri.	1	2	3	4	5	77
j. Az iskolákban rossz tanárok is taníthatnak.	1	2	3	4	5	77
k. Az oktatási reformoknak köszönhetően sokat fejlődött a tanárok módszertani kultúrája.	1	2	3	4	5	77
l. Egy tanárnak fontosabbak a tárgyi ismeretei, mint a módszertani képzettsége.	1	2	3	4	5	77
m. Az oktatási rendszerek sikeressége elsősorban a pedagógusokon múlik.	1	2	3	4	5	77
n. A tanárok személyisége meghatározóbb a gyermekek fejlődésében, mint az oktatás tárgyi feltételei.	1	2	3	4	5	77
o. Vannak olyan gyermekek, akikkel a legjobb pedagógus sem tud mit kezdeni.	1	2	3	4	5	77
p. Ha a tanárok többet keresnének, akkor a társadalmi megbecsültségük is nagyobb lenne.	1	2	3	4	5	77
q. Ha a tanárok többet keresnének, akkor az oktatás minősége is javulna.	1	2	3	4	5	77
r. A magyar állam elegendő pénzt fordít a közoktatásra.	1	2	3	4	5	77
s. A magyar közoktatásban az utóbbi időben jelentős, előremutató reformok valósultak meg.	1	2	3	4	5	77
t. Az utóbbi években észrevehetően javult az oktatás minősége.	1	2	3	4	5	77

u. A családi háttér fontos befolyásoló tényező a gyerek iskolai előmenetelében.	1	2	3	4	5	77
v. A mai iskolarendszerben egy tehetséges gyermek akkor is tud érvényesülni, ha hátrányos helyzetű.	1	2	3	4	5	77
w. Az államnak segítenie kell azokat a gyermekeket, akik a családban nem kapják meg a tudás szeretetét.	1	2	3	4	5	77
x. Az oktatási rendszerünknek nincs átgondolt, következetes fejlesztési iránya.	1	2	3	4	5	77
y. Az utóbbi időben inkább romlik, mint javul a helyzet a közoktatásban.	1	2	3	4	5	77
z. Vannak gyermekek, akiket visszafog a családi háttérük a fejlődésben.	1	2	3	4	5	77

D7. Kérem, döntse el, hogy Ön szerint az alábbi tényezők mennyire befolyásolják, jó tanár lesz-e valakiből! 1-egyáltalán nem befolyásolják, 5-nagyon befolyásolják

a. Nagy ismeretanyag	1	2	3	4	5	77
b. Nagy módszertani tudás	1	2	3	4	5	77
c. Empatikus személyiség	1	2	3	4	5	77
d. Tehetség a gyermekekkel való foglalkozásra	1	2	3	4	5	77
e. A külső körülmények (pl. az iskola tárgyi feltételei, a tanárok fizetése, megbecsültsége)	1	2	3	4	5	77

D8. Ön szerint a nevelő-oktató munkában egymáshoz viszonyítva az iskola vagy a család szerepe a fontosabb?

iskola 1 – 2 – 3 – 4 – 5 – 6 – 7 – 8 – 9 – 10 család

D9. Hallott-e Ön a pedagógus-életpályamodellről?

1 – igen

2 – nem → KÉREM, UGORJON A D11. KÉRDÉSRE!

77 – nem tudom → KÉREM, UGORJON A D11. KÉRDÉSRE!

D10. Ön szerint várhatóan hogyan befolyásolja az oktatási rendszert a pedagógusok életpálya-modellje?

- 1 – inkább negatív irányú változást jelent
2 – nem várok semmilyen jelentős változást
3 – a pedagógusok helyzetét javítja, de az oktatási rendszert jelentősen nem befolyásolja
4 – mind a pedagógusok helyzetét, mind az oktatási rendszert tekintve jelentős javulást jelent
77 – nem tudom

D11. Kérem, foglalja össze, Ön szerint mit jelent az oktatásban az integráció!

D12. Ön szerint van-e olyan eset, amikor jó lehet az integráció? Ha igen, milyen esetben?

D13. Kérem, foglalja össze, Ön szerint mit jelent az oktatásban a szegregáció!

D14. Ön szerint van-e olyan eset, amikor jó lehet a szegregáció? Ha igen, milyen esetben?

V. Nemzetközi helyzet

Végül arról kérdezzük, hogyan látja a magyar oktatás helyzetét a nemzetközi helyzethez képest.

E1. Hallott-e Ön a PISA-felmérésről?

- 1 – igen
2 – nem
77 – nem tudom

E2. Ön szerint az európai mezőnyhöz képest hogy áll a magyar oktatás az eredményessége alapján?

- 1 – sokkal jobb, mint az átlag
- 2 – jobb, mint az átlag
- 3 – nagyjából átlagos szinten teljesít
- 4 – kicsivel rosszabb, mint az átlag
- 5 – sokkal rosszabb, mint az átlag
- 77 – nem tudom megítélni

E3. Ön szerint az európai mezőnyhöz képest hogy áll a magyar oktatás a gyermekek elégedettsége alapján?

- 1 – sokkal jobb, mint az átlag
- 2 – jobb, mint az átlag
- 3 – nagyjából átlagos szinten teljesít
- 4 – kicsivel rosszabb, mint az átlag
- 5 – sokkal rosszabb, mint az átlag
- 77 – nem tudom megítélni

E4. Mit gondol, ha van olyan hely, ahol jobb az oktatás, mint Magyarországon, ott ennek mi az oka?

--

E5. Ha lehetősége volna, hogy más országba vigye a gyerekeit tanulni, vinné-e?

- 1 – biztos, hogy nem vinném
- 2 – valószínűleg inkább nem
- 3 – valószínűleg igen
- 4 – biztos, hogy vinném

E6. Ha igen, miért, ha nem, miért nem?

--

E7. Ön szerint mi az a 3 legfontosabb terület, ahova több pénzt kellene tenni, hogy biztosan javuljon a magyar oktatási rendszer?

- 1.

2.

3.

E8. Ha Ön lenne az oktatási miniszter, mit tenne, hogy jobb legyen az oktatás?

Köszönöm, hogy időt szánt a kérdőív kitöltésére!

11 BIBLIOGRÁFIA

- ADELMAN, L. and MUMPOWER, J. L. (1979) *The Analysis of Expert Judgement. Technological Forecasting and Social Change*. 15. DOI: 10.1177/016224398000500406
- ALLISON, G. T. (1971) *Essence of Decision*. Boston: Little Brown. ISBN: 0321013492.
- ALTRICHTER, H. és HALÁSZ G. (2000) A közép-európai országok decentralizációs politikái és azok eredményei – összehasonlító elemzés. In BALÁZS É. és HALÁSZ G. (szerk.). *Oktatás és decentralizáció Közép-Európában*. Budapest: OKKER. ISBN: 963-9228-21-4.
- ARISZTOTELÉSZ (2001) *Politika*. Budapest: Osiris Kiadó. ISBN: 963-281-365-0.
- ÁGH Attila (2004) Közpolitika. In GYURGYÁK, J. (szerk.). *Mi a politika?* Budapest: Osiris. ISBN: 963-389-593-6.
- BAKACSI Gy. és GELEI A. (1999) Szervezeti tanulás – tanuló szervezet In BAKACSI et al. *Stratégiai Emberi Erőforrás Menedzsment*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. ISBN: 963-224-465-6.
- BALÁZS Éva (2000) A Magyar Közoktatás Irányítási Szintjei. In HALÁSZ G. (szerk.). *Jelentés a magyar közoktatásról*. Budapest: OKI. ISSN 1219-8692.
- BALÁZS Éva és PALOTÁS Zoltán (2006) A Közoktatás Irányítása. In HALÁSZ G. és LANNERT J. (szerk.). *Jelentés a Magyar Közoktatásról 2006*. Budapest: Országos Közoktatási Intézet. ISSN 1219-8692.
- BALÁZS Éva és PALOTÁS Zoltán (2009) A Közoktatás Rendszere. In BALÁZS É., KOCSIS M., és VÁGÓ I. (szerk.). *Jelentés a Magyar Közoktatásról*. Budapest: Oktatókutató és Fejlesztő Intézet. ISSN 1219-8692.
- BALÁZS István (2002) *Közigazgatási reform és az oktatási szektor*. [Online] Júnus 2009. Letölthető: <http://www.ofi.hu/tudastar/onkormanyzat-kozoktatasi/kozigazgatasi-reform> [Letöltve: 2012. December 06.]
- BALLANTINE, J. H. (1997) *The Sociology of Education – a systematic analysis*. Riverside: Simon & Schuster. ISBN: 0134760379.
- BALOGH László (1991) Az érettségi vizsga problémátörténetének és vitairódalmának áttekintése. In BERNÁTH József (szerk.). *Mi a Baj az Érettségi Vizsgával? – Tanulmány, Elemzés és Programismertetés a Standard Érettségi Kutatási Témakörből*. Pécs: Baranya Megyei Pedagógiai Intézet.
- BARÁTSÁG– KULTURÁLIS ÉS KÖZÉLETI FOLYÓIRAT. (2014) *Az oktatási szegregáció kérdéseiről*. [Online] Letölthető: http://nemzetisegek.hu/dokumentumok/file_1111447058_szegregacio.pdf [Letöltve: 2012. December 12.]
- BARBER, M. and MOURSHED, M. (2007) *How the world's best-performing school come out on top*. London: McKinsey & Company. Letölthető:

http://mckinseysociety.com/downloads/reports/Education/Worlds_School_Systems_Final.pdf [Letöltve: 2012. December 13.]

- BAYER József (2001) *A politikatudomány alapjai*. Budapest: Napvilág Kiadó. ISBN: 963-9082-92-9.
- BAZSA György (1996) Az érettségi és a felsőoktatás. *Új Pedagógiai Szemle*. 9.
- BÁTHORY Zoltán (1996) A közoktatás modernizációja és az érettségi reformja. *Új Pedagógiai Szemle*. 9. pp.3-10.
- BÁTHORY Zoltán (1990) Miért kell nekünk vizsgarendszer? In SÁSKA Géza és VIDÁKOVICH Tibor (szerk.). *Tanterv vagy vizsga?* Budapest: Edukáció Kiadó. ISBN: 963-404-173-6.
- BÁTHORY Zoltán (2003) A rendszerszintű pedagógiai felmérések. *Iskolakultúra*. 8. pp.3-19.
- BÁTHORY Zoltán (1994) Kötélhúzás a tanterv-politikában, 1989-1994., *Educatio*, 3. pp.381-388.
- BECKER, G.J. (1974) A Theory of Interactions. *Journal of Political Economy*. 82 (6). pp. 1063-1093.
- BERNÁTH József (szerk.) (1991) *Mi a baj az érettségi vizsgával? - Tanulmány, elemzés és programismertetés a standard érettségi kutatási témakörből*. Pécs: Baranya Megyei Pedagógiai Intézet.
- BERTALANFFY, Ludwig, v. (1971) A Szerves Teleológia Fizikai Elmélete Felé: Visszacsatolás és Dinamika. In KINDLER József és KISS István (szerk.). *Rendszerelmélet*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- BIHARI Mihály és POKOL Béla (1992) *Politológia*. Budapest: ELTE – Nemzeti Tankönyvkiadó. ISBN: 963-18-5675-5.
- BLEICHER, Knut (szerk.) (1979) *A szervezet, mint rendszer*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. ISBN: 963-220-803-X
- BODA László (2002) Értékek és szabadság? *Magyar Tudomány*. 2.
- BOKROS Lajos (2007) Minőségi Oktatást és Kutatást Eredményező Reform Körvonalai a Hazai Felsőoktatásban. *Élet és Irodalom*. 17.
- BOROS János (2010) *A tudomány, a tudás és az egyetem*. Veszprém-Budapest: Iskolakultúra. ISBN 978 963 693 058 5.
- BOUCKAERT, Geert (2008) Public Sector Reform in CEE Countries. An Introduction. In BOUCKAERT, G. et.al (eds.). *Public Management Reforms in Central Eastern Europe*. Bratislava: NISPA CEE.
- BOVENS, M., T. HART, P. and PETERS, B. G. (2002) *Success and Failure in Public Governance*. Cheltenham: E. Elgar. ISBN: 978 1 84376 217 1.
- CAMPBELL, Andrea Louise (2012) Policy makes mass Politics. *The Annual Review of Political Science*. 15. pp.333-51. DOI: 10.1146/annurev-polisci-012610-135202

- COOMBES, D. and VERHEIJEN, T. (eds.). (1997) *Közigazgatási reformok Keleten és Nyugaton - összehasonlító tanulmányok*. European Comission. Budapest: Államigazgatási Főiskola. ISBN: 963-7153-10-1.
- CROZIER, Michel (1980) *A bürokrácia jelensége*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. ISBN: 963-220-873-1.
- CULLINGFORD, C. and DANIELS, S. (1999) Effects of Ofsted Inspections on School Performance. In CULLINGFORD, C., (ed.). *The Human Experience; the Early Years*. Farnham: Ashgate. ISBN: 0754611566.
- CSAPÓ Benő (2008) A közoktatás második szakasza és az érettségi vizsga. In FAZEKAS Károly, KÖLLŐ János és VARGA Júlia (szerk.). *Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért*. Budapest: Ecostat. ISBN 978-963-235-186-5.
- CS. KISS Lajos (2004) A filozófia és szociológia kompetenciavitája – a tudásszociológia metafizikai teljesítménye. *Világosság*. 1.
- DAHL, R. (1961) *Who Governs? Democracy and power in an American city*. New Haven: Yale University Press.
- DOBÁK Miklós (2000) *Szervezeti formák és vezetés*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. ISBN: 963-224-502-4.
- DROR, Y. (1964) Muddling through – Science or Inertia? *Public Administration Review*. 24. DOI: 10.2307/973640
- DROR, Y. (1971) *Design for Policy Sciences*. New York: Elsevier. ISBN: 0444001050.
- DYE, T. R. (1976) *Policy Analysis*. Tuscaloosa: University of Alabama Press. ISBN: 0817348344.
- EDELMAN, M. (1971) *Politics as Symbolic Action*. Chicago: Markham. ISBN: 0841003025
- EDULINE. (2010) *Az Educatio milliárdos vagyronvesztésének okait keresik*. [Online] Elérhető: http://eduline.hu/kozoktatas/2010/10/29/20101029_23271_educatio_vagyonvesztes_vizsgalat [Letöltve: 2012. December 17.]
- EDULINE. (2011) *Több Budapesti Általános Iskola és Gimnázium Megszűnik*. [Online] Elérhető: http://eduline.hu/kozoktatas/2011/4/27/20110427_budapest_iskola_megszunes_osszevonas [Letöltve: 2012. December 17.]
- EASTON, D. (1953) *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science*. New York: Knopf.
- ENSZ. (2008) *Guided on Promoting Good Governance in Public Private Partnership*. [Online] Elérhető: www.unescap.org [Letöltve: 2012. November 29.]
- ERICSON, D. P. (1997) Az oktatási rendszer általános elméletének a lehetősége. In HALÁSZ Gábor és LANNERT Judit (szerk.). *Oktatási rendszerek elmélete. Szöveggyűjtemény*. Budapest: Okker Kiadó. ISBN: 963 7315 543.

- ETZIONI, A. (1967) Mixed Scanning: A Third Approach to Decision-Making. *Public Administration Review*. 27 (5). pp.385-392. DOI: 10.2307/973394
- EURÓPAI BIZOTTSÁG. (2006) Kulcskompetenciák az egész életen át tartó tanuláshoz. Az Európai Parlament és a Tanács 2006/962/EK ajánlása (2006. december 18.) az egész életen át tartó tanuláshoz szükséges kulcskompetenciákról. [Online] [Hivatalos Lap L 394., 2006.12.30.]. Elérhető: http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/lifelong_learning/c11090_hu.htm [Letöltve: 2012. December 01.]
- EURÓPAI REFERENCIAKERET. (2007) Luxembourg: Az Európai Községek Hivatalos Kiadványainak Hivatala.
- ÉBER Sándor (2014) Lesújtó jelentés a Klikről: 57 milliárdos hiány, alkalmatlan vezetők. Világ gazdaság Online. [Online] Letölthető: <http://www.vg.hu/kozelet/lesujto-jelentes-a-klikrol-57-milliardos-hiany-alkalmatlan-vezetok-422384> [Letöltve: 2014. Február 25.]
- FÁBIÁN Adrián (2010) *Közigazgatás-elmélet*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó. ISBN: 978-963-9950-44-3.
- FERGE Zsuzsa (1976) *Az iskolarendszer és az iskolai tudás társadalmi meghatározottsága*. Budapest: Akadémiai Kiadó. ISBN 963-05-0718-8.
- FERGE Zsuzsa (1996) A rendszerváltás nyertesei és vesztesei. In ANDORKA Rudolf, KOLOSI Tamás, VUKOVICH György (szerk.). *Társadalmi Riport 1996*. Budapest: TÁRKI, Századvég. pp.414–443. ISSN 1216-6561
- FRIVALDSZKY János (2010) Jó Kormányzás és Helyes Közpolitikaalkotás. *Jogelméleti Szemle*. [online] 4. <http://jesz.ajk.elte.hu/frivaldszky44.html> [Letöltve: 2012. December 06.]
- G. FODOR Gábor és STUMPF István (2008) Neoweberi állam és Jó Kormányzás. *Nemzeti Érdek*. 3 (II). p.15.
- GADAMER, H. G. (1984) *Igazság és módszer*. Budapest: Gondolat. ISBN: 963-281-440-1.
- GAJDUSCHEK György (2000) *A bürokrácia-fogalom értelmezése a társadalomtudományokban és ennek jelentősége a közigazgatási szervezetek sajátosságainak magyarázatában*. Budapest: Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam és Jogtudományi Kar. PhD disszertáció. [kézirat].
- GAJDUSCHEK György (2009) Governance, Policy Networks – Informális Politikai Szereplők a Döntéshozatalban. *Politikatudományi Szemle*. 2.
- GAJDUSCHEK György (2010) „Diskurzus” vagy „süket duma”? Gondolatok, megjegyzések Szabó Márton: Közpolitikai diskurzuselemzés c. dolgozatához. *Politikatudományi Szemle*. 22 (1).
- GAJDUSCHEK György (2012) A Magyar Közigazgatás és Közigazgatástudomány Jogias Jellegéről. *Politikatudományi Szemle*. 21. pp.29-49.

- GAJDUSCHEK György és HAJNAL György (2010) *Közpolitika – A Gyakorlat Elmélete és az Elmélet Gyakorlata*. Budapest: HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft. ISBN: 978-963-258-106-4.
- GALLÓ I. (2013) *Pedagógusok Szakszervezete elnökének 2013. 09. 7-én kelt alkotmányjogi panasa az Alkotmánybírósághoz*. Budapest. [Online] Letölthető: [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/bfc6bdca655f2c72c1257c3100213669/\\$FILE/IV_1489_2_2013_ind_kieg.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/bfc6bdca655f2c72c1257c3100213669/$FILE/IV_1489_2_2013_ind_kieg.pdf). [Letöltve: 2013. Október 25.]
- GAZSÓ F. (2008) Közoktatás a zárványtársadalomban. In GAZSÓ Ferenc, LAKI László és PITTI Zoltán (szerk.). *Társadalmi zárványok*. Budapest: MTA PTI. ISBN: 9789637372261.
- GEERTZ, C. (1996) *Az értelmezés hatalma. Antropológiai írások*. NIEDERMÜLLER Péter (vál.). Budapest: Századvég Kiadó. ISBN: 963-838-452-2.
- GELLÉN Márton (2013) *Állam és közigazgatás új szerepben – Közigazgatási reformok és az államszerep változásai*. Budapest: Nemzeti Közszerológati Egyetem. ISBN: 978 615 5344 39 8.
- de GLOPPER, K. and HORVÁTH, Zsuzsa (1996) *Validity Survey. Mother Tongue. Towards a standardized Examinations System*. Arnheim: CITO. [Draft].
- GOULDNER, Alvin W. (1954) *Patterns of Industrial Bureaucracy*. Gleancoe: The Free Press. ISBN: 0029127408.
- de GRAUWE, Anton (2008) *School supervision: a tool for standardization or for equity? Working document*. In the IIEP symposium on Directions in Educational Planning. Paris, Thursday 3rd to Friday 4th July 2008. Paris: UNESCO, International Institute for Educational Planning.
- GULYÁS Gyula (2002) *A Közpolitika Paradoxonai*. Budapest: Budapesti Corvinus Egyetem. Kézirat. (PhD disszertációja) [Online] Letölthető: http://www.ajk.elte.hu/file/POLDI_GulyasGyula_dis.pdf. [Letöltve: 2012. November 05.]
- GULYÁS Gy. és JENEI Gy. (2002) *Összehasonlító közpolitika*. Budapest: Aula. ISBN: 9789639345690
- GULYÁS Gy. és JENEI Gy. (1998) *Bevezetés a közpolitikába*. Budapest: Parlamenti Módszertani Iroda, Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem Közszerológati Tanulmányi Központ. ISBN 963 503 223 4
- GUSTERSON, H. (1997) Studying Up Revisited. *Political and Legal Anthropology Review*. 20 (1). pp.114-119.
- GYURGYÁK János (szerk.). (2004) *Mi a politika?* Budapest: Osiris. ISBN: 963-389-593-6.
- HABERMAS, J. (1994) *Válogatott tanulmányok*. Budapest: Atlantisz. ISBN: 963-7978-47-x
- HAJER, M. (2004) Diskurzuselemzés és a szakpolitikák vizsgálata. *Politikatudományi Szemle*. XIII. évf. 4. pp.161–167.

- HAJNAL György (2008) *Adalékok a magyarországi közpolitika kudarcaihoz*. Budapest: KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság. ISBN: 978-963-87778-1-2.
- HAJNAL György (2009) Újszerű Kudarcmechanizmusok a Magyar Közpolitika Világában. *Magyar Politikatudományi Szemle*. 4. pp.61-81.
- HAJNAL Gy. és JENEI Gy. (2008) Közigazgatási rendszerek, valamint közigazgatás-, illetve közmenedzsment-tudomány és -képzés Európában és Magyarországon. *Közgazdaság*. 4. pp.21-39.
- HALÁSZ G. (2001a) *A közoktatási rendszerek irányítása*. Budapest: Okker Kiadó.
- HALÁSZ Gábor (2001b) *Az oktatási rendszer*. Budapest: Műszaki Könyvkiadó. ISBN: 9789631627695.
- HALÁSZ Gábor (2002) A középfokú oktatás expanziója – problémák és perspektívák, In SEMJÉN András (szerk.). *Oktatás és munkaerőpiaci Érvényesülés*. Budapest: MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont. ISBN 963 9321 30 3
- HALÁSZ Gábor (2003) *A komplexitás ellenőrzése: Kormányzás és problémamegoldás a modern közoktatási rendszerekben*. [Online] Letölthető: <http://halaszg.ofi.hu/download/MTA%20allam%20011025.htm> [Letöltve: 2012. December 12.]
- HALÁSZ Gábor (2007) *Tényekre alapozott oktatáspolitikai*. [Online] Letölthető: http://halaszg.ofi.hu/download/Evidence_based_study.pdf. [Letöltve: 2012. December 12.]
- HAVAS Gábor, KEMÉNY István, LISKÓ Ilona (2002) *Cigány gyerekek az általános iskolában*. Budapest: Új Mandátum Könyvkiadó. ISBN: 963-404-356-9
- HECLO, H. (1972) Review Article: Policy Analysis. *British Journal of Political Science*. 2 (1). pp. 83-108.
- HEGEL, G. F. W. (1983) *A jogfilozófia alapvonalai*. Budapest: Akadémiai Kiadó. ISBN: 9630528703
- HEIDEGGER, Martin (1989) *Lét és idő*. Németből fordították Angyalosi Gergely, Bacsó Béla, Kardos András, Orosz István, és Vajda Mihály. Budapest: Gondolat. ISBN: 9632822366.
- HEIDENHEIMER, A. (1986) Politics, policy and polickey as concepts in English and continental languages: an attempt to explain divergences. *Review of Politics*. 48 (1). pp.3-30.
- HEIDENHEIMER, A., HECLO H. and ADAMS, C.T. (1990) *Comparative Public Policy*. New York: St. Martin's Press. ISBN: 0333524853.
- HILLER István (2009) Hiller István beszámolója az Országgyűlés Oktatási Bizottságában. [Beszámoló] Budapest: Országgyűlés Oktatási Bizottság. 2009. december 15.[Online] Elérhető: <http://www.nefmi.gov.hu/kozoktatasi/2009/hiller-istvan>. [Letöltve: 2012. December 18.]

- HIRSCHMANN, Albert O. (2000) *Versengő nézetek a piaci társadalomról*. Jászöveg Műhely Kiadó. ISBN: 963913421X
- HOFFMANN Rózsa (1996) Az iskolaszervezet és a tartalmi szabályozással összefüggő vitapontok. *Új Pedagógiai Szemle*. 9. pp.10–17.
- HOGWOOD, B. W. and GUNN, L. A. (1984) *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press. ISBN: 0198761848.
- HOOD, C. (1995) The “New Public Management” in the 1980s: Variations on a Theme. *Accounting, Organisations and Society*. 20 (2/3). pp.93-109.
- HÓMAN Bálint (1936) Közigazgatás és szelekció. In MÁRTONFFY Károly (szerk.). *A mai magyar közigazgatás. A korszerű közszoigálat útja 2*. Budapest.
- HORVÁTH Zs. és LUKÁCS J. (2007) A megvalósult vizsga – eredmények és iskolai hatások. [Online] Letölthető: <http://epa.oszk.hu/00000/00035/00106/2006-09-ta-Tobbek-Megvalosult.html>. [Letöltve: 2012. December 18.]
- HORVÁTH Zs. (2009) *Az érettségi és az érettségizők*. [Online] Letölthető: <http://www.ofi.hu/tudastar/mindenki-kozepiskolaja/erettsegi-erettsegizok>. [Letöltve: 2012. December 18.]
- HOWLETT, M., and Ramesh, M. (1995) *Studying Public Policy: Policy Cycles and Political Subsystems*. Oxford: Oxford University Press. ISBN: 0195409760
- HVG. (2014) Áder testvére átszabná a Klike. [Online] Március 05. Letölthető: http://hvg.hu/itthon/20140305_Ader_testvere_atszabna_a_Klike. [Letöltve: 2014. Március 7.]
- ILONSZKI Gabriella (2003) Számít-e az elit folytonossága? *Politikatudományi Szemle*. 4. pp.109-124.
- ILONSZKI Gabriella és VÁNYI Éva (2011) Miniszteri fluktuáció és intézményi változások Magyarországon 1990–2010. *Politikatudományi Szemle*. 3. pp.7-36.
- INDEX. (2010) *A Legfelsőbb Bírósághoz Fordul a Roma Gyerekek Elkülönítésével Vádolt Kerepesi Iskola*. [Online] Február 2010. Elérhető: http://index.hu/belfold/2010/02/22/a_legfelsobb_birosaghoz_fordul_a_roma_gyereke_k_elkulonitesevel_vadolt_kerepesi_iskola/ [Letöltve: 2012. December 07.]
- OKTATÁSI JOGOK MINISZTERI BIZTOSÁNAK HIVATALA. LIGETI György és MÁRTON Izabella. (2002) *Jelentés a “Szülők és az iskola” című kutatás eredményeiről*. Budapest: Kurt Lewin Alapítvány.
- JENEI György (2004) A közintézményi menedzsmentreformok hatása a közigazgatási modernizációra. *Vezetéstudomány*. 7-8. pp.73-84.
- JENEI György (2006) Hatékonysági megfontolások az USA oktatási reformtörekvéseiben. In Trautmann László (szerk) *In memoriam Kollár Zoltán*. Budapest: Aula. ISBN: 963-958-584-x

- JENEI György (2007) *Komparatív közpolitika (elméleti megközelítések és nemzetközi esettanulmányok a közpolitika körében)*. [Akadémiai doktori értekezés] Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Kar. [kézirat]
- JENEI György (2008) *Bevezetés a társadalompolitikába*. Budapest: Aula Kiadó. ISBN: 9789639698277.
- JENEI György (2009) A közintézményi menedzsment reformjainak torz magyar folyamatai az EU tagállamok mércéjén: hiányok, okok, megoldási javaslatok. *Új Magyar Közigazgatás*. 6-7.
- JENEI, Gy. (2010) Solidifying system of democracy in the central and eastern European new EU members, Society and Economy. *Journal of the Corvinus University*. DOI: 10.1556/SocEc.32.2010.1.4
- JENKINS, W. I. (1978) *Policy Analysis*. London: Martin Robertson. ISBN: 0312619987
- JÓZSA Zoltán (2009) A magyar közigazgatás-tudomány helyzetéről. *Közigazgatás-tudományi Közlöny*. 1 (1-2). pp.4-20.
- JURSA, Oskar (1978) *Kibernetika*. Budapest: Műszaki Könyvkiadó. ISBN: 9631021874.
- KÁRPÁTI Andrea (1997) *Vizuális nevelés: vizsga és projekt módszer. Középiskolai tantárgyi feladatbankok II*. Budapest: Országos Közoktatási Intézet.
- KELEMEN Elemér (2000) Magyar oktatásügyi változások Kelet-Közép-Európában az 1990-es években. *Magyar Pedagógia*. 3. pp.315-330.
- KERTESI G. és KÉZDI G. (2005) Általános iskolai szegregáció, I. Okok és következmények. *Közgazdasági Szemle*. LII. évf., Április pp.317–355. ISSN 1785-3788.
- KERTESI G. és KÉZDI G. (2012) *A roma és nem roma tanulók tesztteredményei közti különbségekről és e különbségek okairól*. Budapest: Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest Corvinus Egyetem, Emberi Erőforrások Tanszék. ISBN: 978 615 5243 18 9
- KINNEY, Mark B. (2006) A No Child Left Behind Közoktatási Törvény az USA-ban: Mit Tanultunk Négy Év Alatt? *Magyar Pedagógia*. 106. évf. 1. pp.29–42.
- KLEBELSBERG INTÉZMÉNYFENNTARTÓ KÖZPONT (2014) [Online] Elérhető: <http://klik.gov.hu/>. [Letöltve: 2012. December 07.]
- KOGAN, M. (1993) Az új értékelő állam. *Educatio*. 3. pp.399-417.
- KOPP Mária (2012) A mai magyar társadalom lelki egészségi állapota. In Horányi Ö. (szerk.). *Szárszó 2011 - Kihívások és felelősségek*. Budapest: Európai Protestáns Magyar Szabadegyetem és Magyar Pax Romana. ISBN 978-963-08-3895-5.
- KOZMA Tamás (2012) *Oktatáspolitikai*. Debrecen-Pécs: Egyetemi jegyzet.

- KOZMA T. (2004) *A felnőttképzési potenciál helyzete és várható változásai Magyarországon*. Megbízó: a kormányzati Stratégiai Elemző Központ. Budapest: Felsőoktatási Kutatóintézet.
- Közigazgatási Szakvizsga Tankönyv II. Jogalkotási és jogalkalmazási ismeretek.* (2014) Budapest: Nemzeti Közzolgálati Egyetem. ISBN 978-615-5344-00-8.
- KÖZPOLITIKAI KUTATÁSOK INTÉZETE. (2014) [Online] Elérhető: <http://kki.kormany.hu/index>. [Letöltve: 2012. December 07.]
- KÖZPONTI STATISZTIKAI HIVATAL. (2013) *2011. Évi Népszámlálás (3. Országos adatok)*. Budapest: Központi Statisztikai Hivatal. [Online] Letölthető: https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nepsz2011/nepsz_orosz_2011.pdf [Letöltve: 2012. December 17.] ISBN 978-963-235-417-0
- KÖZPONTI STATISZTIKAI HIVATAL. Népeségtudományi Kutatóintézet. (2010) *A Kései Gyermekvállalás Kockázatai*. [Online] 2010/2. Letölthető: http://demografia.hu/letoltes/kiadvanyok/Korfak/KorFa%20online_2010_2.pdf. [Letöltve: 2012. December 19.]
- KÖZPONTI STATISZTIKAI HIVATAL. (2013) *A 15 éves és idősebb népesség családi állapot szerint, január 1. (1980–)*. [Online] Letölthető: http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_wdsd002b.html. [Letöltve: 2012. December 19.]
- LADÁNYI Andor (1995): A felsőoktatási felvételi rendszer történeti alakulása. *Educatio*. 3. pp.485–499.
- LANNERT Judit (1999) *A közoktatás szerkezetének átalakulása*. In HALÁSZ G. és LANNERT J. (szerk.) *Jelentés a Magyar Közoktatásról*. Budapest: OKI. ISSN 1219-8692
- LANNERT Judit (2004) A társadalmi kirekesztődés folyamata az oktatásban. In *A szegénység és a társadalmi kirekesztődés folyamata*. Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.
- LASSWELL, H. (1936) *Politics: Who gets What, When and Who?* New York: McGraw-Hill.
- LASSWELL, H. (1951) *The Policy Orientation*. In LERNER, D. and LASSWELL, H. *The Policy Sciences*. Ithaca: Stanford University Press.
- LINDBLOM, C.E. (1979) Still Muddling, not yet Through. *Public Administration Review*. 39 (6). pp.517-526. DOI: 10.2307/976178
- LINDBLOM, C.E. (1993) *A programalkotási folyamat*. Budapest: Aula kiadó. ISBN: 963-503-040-1
- LIPSKY, M. (1979) *Towards a Theory of Street-level Bureaucracy*. New York: Russell Sage.

- LŐRINCZ Lajos (2007a) Közigazgatás: tegnap, ma és holnap. In LŐRINCZ L. (szerk.). *Közigazgatás-tudományi antológia*. Budapest: HVG-Orac. pp.377-392. ISBN: 9789632580029
- LŐRINCZ Lajos (2007b) *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest: HVG-Orac. ISBN: 9789637490828.
- LŐRINCZ Lajos (szerk.). (2007c) *Közigazgatás-tudományi antológia*. Budapest: HVG-orac, Lap és Könyvkiadó Kft. ISBN: 9789632580029
- LUHMANN, N. (1987) *Niklas Luhmann írásaiból*. Budapest: Művelődési Minisztérium. ISBN: 963-673-445-3
- MADARÁSZ Tibor (1992) *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Budapest: Tankönyvkiadó.
- MAGYARORSZÁG. (2012) *A nemzeti idegennyelv-oktatás fejlesztésének stratégiája az általános iskolától a diplomáig Fehér könyv 2012 – 2018*. [Melléklet a 49545-2/2012. számú előterjesztéshez] [Online] Elérhető: <http://www.kormany.hu/download/d/51/c0000/idegennyelvoktat%C3%A1s%20feh%C3%A9r%20k%C3%B6nyv.pdf>. [Letöltve: 2012. November 13.]
- MAGYARORSZÁG. ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK HIVATALA. (2012) A 2012-es Alkotmánybírósági Indítványok. [Online] Elérhető: <http://www.ajbh.hu/documents/10180/129110/Mell%C3%A9klet+6+-+AB+ind%C3%ADtv%C3%A1nyok+2012/5089d764-93e1-4bdd-9ada-b7cd94b1638f;jsessionid=36D576CD3DEF4EE435156160449868A4?version=1.0> [Letöltve: 2012. November 13.]
- MAGYARORSZÁG. A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG KORMÁNYA. *Új Magyarország Fejlesztési Terv - Magyarország Nemzeti Stratégiai Referenciakerete, 2007-2013*. Budapest. [Online] Letölthető: http://pik.elte.hu/file/_j_Magyarorsz_g_Fejeszt_si_Terv_MFT_.pdf. [Letöltve: 2012. December 18.]
- MAGYARORSZÁG. NEMZETI ERŐFORRÁS MINISZTERIUM. (2008) *A Nemzeti Alaptanterv implementációja*. [Online] Budapest. Letölthető: http://www.nefmi.gov.hu/letolt/kozokt/nat_implement_090702.pdf [Letöltve: 2012. November 13.]
- MAGYARORSZÁG. NEMZETI ERŐFORRÁS MINISZTERIUM. (2009) Világ-nyelv. [Online] Budapest. Letölthető: <http://www.nefmi.gov.hu/vilagnyelv>. [Letöltve: 2012. November 13.]
- MAGYARORSZÁG. ORSZÁGOS KÖZOKTATÁSI INTÉZET. (2005) *Completing the Foundation of Lifelong Learning: An OECD Survey of Upper Secondary Schools*. KÁDÁRNÉ Fülöp Judit (szerk.). Danvers: OECD Publishing. ISBN: 9264103724.
- MAGYARORSZÁG. OKTATÁSI MINISZTERIUM. RADÓ P. és CSILLAG M. (szerk.). (2006) *A stratégiai tervezet*. Budapest: sulINova Kht. Oktatáspolitikai Elemzések Központja.

- MAGYAR TUDOMÁNYOSAKADÉMIA-KÖZGAZDASÁGTUDOMÁNYI INTÉZET.
(2009) *A közoktatás teljesítményének mérése–értékelése*. 1801. számú produktuma.
[Online] Letölthető: www.econ.core.hu/file/download//szfel1801.doc [Letöltve: 2012. November 13.]
- MAGYARY Zoltán (1942) *Magyar közigazgatás: A közigazgatás szerepe a XX. század államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*. Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- MANNHEIM Károly (1996) *Ideológia és utópia*. Budapest: Atlantisz Kiadó. ISBN: 9637978739
- MARX, Karl (1977) Az Elidegenült Munka. In MARK, K. *Gazdasági-filozófiai Kéziratok, 1844*. Budapest: Kossuth Könyvkiadó. ISBN: 9630908131.
- MÁTRAI Zsuzsa (2001) *Érettségi és felvételi külföldön*. Budapest: Műszaki Könyvkiadó. ISBN: 9631627993.
- MÁTRAI Zsuzsa (szerk.) (1997) *Biológia – matematika – angol nyelv. Középiskolai tantárgyi feladatbankok I*. Budapest: Országos Közoktatási Intézet. ISBN: 963-682-446-0
- MERTON, Robert K. (1980) *Társadalomelmélet és társadalmi struktúra*. Budapest: Gondolat. ISBN: 963280743X
- MEYER-SAHLING, Jan-Hinrik, and VEEN, T. (2012) Governing the Post-Communist State: Government Alternation and Senior Civil Service Politicisation in Central and Eastern Europe. *East European Politics*. 28. ISSN 2159-9165
- MOURSHED, M. et.al. (2010) *How the world's most improved school systems keep getting better*. London: McKinsey & Company. Letölthető: <http://mckinseysociety.com/downloads/reports/Education/How-the-Worlds-Most-Improved-School-Systems-Keep-Getting-Better-Download-version-Final.pdf> [Letöltve: 2012. December 11.]
- MOUSSIS, Nicholas (2002) Education, vocational training and youth policies. In MOUSSIS, N. *Guide to European policies, European Study Service*. pp.193-196. ISBN: 2930119322.
- MÜLLER György (2008) *Kormányról kormányra a rendszerváltás utáni Magyarországon. Antalltól Gyurcsányig*. Budapest: Magyar Közlöny Lap-és Könyvkiadó. ISBN: 9789639722538.
- MTA–KTI (2009) „A közoktatás teljesítményének mérése–értékelése” programjának SZFEL 1801. számú produktuma Letölthető: www.google.hu/#q=Az+MTA%E2%80%93KTI+%E2%80%93EA+k%C3%B6zoktat%C3%A1s+teljes%C3%ADtm%C3%A9ny%C3%A9nek+m%C3%A9r%C3%A9se%E2%80%93KTI+programja+SZFEL+1801.+sz%C3%A1m%C3%BA+produktuma%2C+2009. [Letöltve: 2013. December 21.]
- NAGY Mária (2009) *Érdekszervezetek, érdekegyeztetési formák az oktatásban*. OTKA (T018107), 1995-1997.

- NEMZETI MÉDIA- ÉS HÍRKÖZLÉSI HATÓSÁG. (2011) Lakossági internethasználat 2011. [Online] 2012. Március. Letölthető: http://nmhh.hu/dokumentum/2220/lakossagi_net_2011_vegleges_webre.pdf. [Letöltve: 2012. December 19.]
- NÉPSZABADSÁG. (2008) A Közbeszerzés Tényleg a Mutyi Melegágya. [Online] Letölthető: <http://nol.hu/gazdasag/kozbeszerzes-tenyleg-a-mutyi-melegagya-145198>. [Letöltve: 2012. December 14.]
- OAKESHOTT, M. [1991] *Rationalism in Politics and Other Essays*. Indianapolis: Liberty Fund. ISBN: 0-86597-095-5.
- OECD. (2010) *Directorate on Public Administration and Manamegent*. [Online]. Elérhető: www.oecd.org/about. [Letöltve: 2012. November 29.]
- OFSTED. (2008) How London Schools Improve: How colleges improve. A review of effective practice. Manchester: OFSTED. [Online] Letölthető: http://en.wikipedia.org/wiki/Office_for_Standards_in_Education_Children%27s_Services_and_Skills. [Letöltve: 2012. December 11.]
- OKTATÁS KUTATÓ és FEJLESZTŐ INTÉZET. (2012) *Trendek és Fordulópontok – A Magyarországi Pedagógusok Továbbképzési Rendszerének Működésében*. [Online] Letölthető: <http://tamop311.ofi.hu/21-szazadi-kozoktatas/kiadvanyok/erok-eredok-120424/trendek-fordulopontok>. [Letöltve: 2012. December 19.]
- ÓNODY MOLNÁR Dóra (2012) Vissza a Hatvanas Évekhez – Itt az Új NAT. Népszabadság. [Online] Február 07. Elérhető: <http://nol.hu/belfold/20120207-vissza-a-hatvanas-evekhez-1297939>. [Letöltve: 2012. December 18.]
- PARSONS, W. (1995) Cultural Patterns and Technical Change. In PARSONS, W. *Public Policy: An Introduction to Theory and Practice of Public Analysis*. London: Edward Elgar Publishing. ISBN: 1852785543
- PÁLNÉ Kovács Ilona (1999) *Regionális politika és a közigazgatás*. Budapest: Dialóg-Campus Kiadó. ISBN: 963 9123 39 5.
- PÁLNÉ Kovács Ilona (2008) *Helyi kormányzás Magyarországon*. Budapest: Dialóg-Campus Kiadó. ISBN: 9789639542631.
- PESTI Sándor (2004) Mérhető-e a kormányzati teljesítmény? Elmélkedések a kormányzati teljesítmények operacionalizálhatóságáról és a társadalomtudományok tudományjellegéről. *Politikatudományi Szemle*. 1-2.
- PESTI Sándor (szerk.). (2006) *Szakpolitikák a rendszerváltás utáni Magyarországon, 1990-2006*. Budapest: Rejtjel Kiadó.
- PESTI Sándor (2009) Politikusok és köztisztviselők viszonya, politikai patronázs nyugat-európai demokráciákban. *Századvég*. 32. pp.107-139.
- PETERS, B. Guy, (1983) *The Politics of Bureaucracy*. New York: Longman Inc.
- PETERS, B. Guy és PIERRE, Jon (Eds.) (2001) *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. London: Routledge.

- PÉTERVÁRI Zsolt (2012) Közoktatás és versenyképesség, Közpolitikai reformok és korlátaik. 2nd Ed. Tanulmány. New York: On Line Publishers Department of Pro Deo State University. Letölthető: http://www.pdsu.eu/uploads/tartalom_pdf/Kozpolitikai_reformok.pdf [Letöltve: 2014. Április 14.]
- PILHÁL Tamás (2009) Korrupció Gyanúja Hiller Tárcájánál. *Magyar Nemzet*. [Online] Március 6. Letölthető: http://mno.hu/migr_1834/korrupcio_gyanuja_hiller_tarcajanal-331259. [Letöltve: 2012. December 18.]
- PLÉH Csaba (2001) A tudás érvényessége és a kognitív pszichológia. *Iskolakultúra*. 8. pp.75–78.
- POLÓNYI István (2008) *Oktatás, Oktatáspolitikai, Oktatásgazdaság*. Budapest: Nemzeti tankönyvkiadó. ISBN: 9789631965124
- POLÓNYI István és TÍMÁR János. OTKA. (2006) *Az oktatás költségei*. [Online] Letölthető: www.econ.unideb.hu/userfiles/File/tudomany/competitio/folyoirat/5evfolyam_1szam/comp_konyvek_501_polonyi_timar.pdf [Letöltve: 2012. December 18.]
- POPPER, Karl R. (2001) *A nyitott társadalom és ellenségei*. Budapest: Balassi Kiadó. ISBN: 963 506 397 0.
- RADÓ Péter (2010) Oktatásirányítás és oktatáspolitikai a Balkánon. *Educatio*. 4. pp.575-589.
- RADÓ Péter (2011) Bevezetés az Oktatáspolitikába: Az implementációs Deficitről. *OktpolCafé*. [Online] Július 09. Elérhető: <http://oktpolcafe.hu/bevezetes-az-oktatapolitikaba-az-implementacios-deficitrol-540/>. [Letöltve: 2012. December 19.]
- RADÓ Péter: A nemzeti együttműködés közoktatási rendszere és a PISA mérések, Beszélő online, 2014. 02.03. <http://beszelo.c3.hu/onlinecikk/a-nemzeti-egyuttmukodes-kozoktatasi-rendszere-es-a-pisa-meresek> [Letöltve: 2014. Július 8.]
- REED, M. (1999) New Managerialism and the Management of the UK Universities. Society for Research in Higher Education. [Online] 2003. okt. 20. Letölthető: www.srhe.ac.uk/seminars. [Letöltve: 2012. December 19.]
- RHODES, R. A. W. (1997) *Understanding Governance*. Maidenhead: Open University Press. ISBN: 0335197272
- RICHARDSON, J., GUSTAFSSON, G. and JORDAN, G. (1982) The Concept of Policy Style. In RICHARDSON J.J. (ed.). *Policy Styles in Western Europe*. London: George Allen and Unwin. ISBN: 9780043500620
- ROZGONYI Tamás (szerk.). (2008) *Államreform, közigazgatás, háttérintézmények. Egy kutatás tapasztalatai*. Budapest: Gondolat Kiadó. ISBN: 9789636931278.
- SAJÓ András (2008) Az állam működési zavarainak társadalmi újratermelése. *Közgazdasági Szemle*. LV. évf. július-augusztus.

- SÁNDOR Péter és VASS László (1998) Koalíciós kormány. In *Magyarország politikai évkönyve 1998*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány. pp.122-137.
- SÁRKÖZY Tamás (2012) *Magyarország kormányzása 1978-2012*. Budapest: Park Kiadó. ISBN: 9789635309719.
- SÁSKA Géza (1990) Vizsgák és Vizsgálatok. Konceptiók a Nyolcvanas Évek Fordulóján Magyarországon. *Edukáció*. pp.17–44.
- SCHEIRING Gábor (2007) A Privatizáció és a közpolitikák politikája, Új kormányzás – egy új policy tudomány szüksége. In BODA Zsolt, KOVÁCH Imre, és SZOBOSZLAI György (szerk.). *Hatalom, Közbeszéd, Fejlesztéspolitika – Elemzések Politikai Jelenségekről*. [Online] Letölthető: <http://www.mtapti.hu/pdf/fiatkut.pdf> [Letöltve: 2012. December 20.] ISBN 978-963-7372-54-4
- SHOW, C.K.Y. [1992] Hegel's Theory of Modern Bureaucracy. *American Political Science Review*. 86 (2). pp.381-389.
- SIMON, Herbert A. (1957) *Administrative Behaviour*. 2. kiadás. New York: Macmillan.
- STILLMAN, Richard J. (szerk.). (1994) *Közigazgatás*. Budapest: Osiris-Századvég. ISBN: 9633790247.
- STONE, Deborah (2001) *Policy paradox – The Art of Political Decision Making*. New York: W.W. Norton & Company. ISBN: 0393976254.
- STUMPF István (2002) A XXI. század kihívása: A „jó kormányzás”. In KURTÁN Sándor, SÁNDOR Péter, és VASS László (szerk.). *Magyarország politikai évkönyve*. Budapest: Aula Kiadó.
- SZABÓ Márton (2004) *A diszkurzív Politikatudomány Alapjai*. Budapest: L'Harmattan. ISBN 963-9457-60-4.
- SZABÓ Márton (2012) Közpolitikai diskurzuselemzés. *Politikatudományi Szemle*. 3. pp.7–34.
- dr. SZABÓ Máté (2012) A köznevelési törvény egyes rendelkezéseivel kapcsolatos aggályok. In 2012. évi alkotmánybírósági indítványok. <http://www.ajbh.hu/documents/10180/129110/Mell%C3%A9klet+6++AB+ind%C3%ADtv%C3%A1nyok+2012/5089d764-93e1-4bdd-9ada-b7cd94b1638f;jsessionid=36D576CD3DEF4EE435156160449868A4?version=1.0>. [Letöltve: 2012. December 12.]
- SZALAI Júlia (2002) *A társadalmi kirekesztődés egyes kérdései az ezredforduló Magyarországon*. [Előadás] Európai Unió Bizottsága és az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium, Magyar Nemzeti Szeminárium, 2002. július 18.
- SZAMEL Katalin (1994) Oktatáshoz való jog és az oktatással kapcsolatos Szabadságjogok Magyarországon. *Acta Humana: Hungarian Center For Human Rights Publications*. 5 (17) pp.39-52.

- VÁNYI Éva (2011) Szakma és politika. Politikai vezetők a kormányzatban 1990-2006. In ILONSZKI, G. (szerk.) *Szakértők és párttagok. Kormányzati elit Magyarországon 1848-2010*. Budapest: Akadémiai Kiadó. ISBN: 9789630589307
- VASS László (1998) Az új közmenedzsment és a közigazgatás korszerűsítése. *Magyar Közigazgatás*. 1.
- VASS László (1999) A közpolitika és magyarországi környezete. *Politikatudományi Szemle*. 3.
- VASS László (2010) A politika és a közigazgatás viszonya. *Politikatudományi Szemle*. XIX (3). pp.65–80.
- VÁRI Péter (szerk.) (2003) *PISA-vizsgálat 2000*. Budapest: Műszaki Kiadó. ISBN: 9631629295.
- VÁRI Péter (2001) Felnőtt Írásbeliség Vizsgálat – Egy Nemzetközi Felmérés Tapasztalatai. *Iskolakultúra*. 5. pp.3–20.
- VERES Pál (2003) *Az egész életen át tartó tanulás magyarországi megvalósításáról a magyar felsőoktatásban*. Felnőttképzésünk az európai uniós csatlakozás küszöbén, I. Országos Felnőttképzési Konferencia. Debrecen: Suliszerviz Oktatási és Szakértő Iroda. pp. 88-96.
- VERES Pál (2008) *A felsőoktatás tankönyvellátási rendszerének összehasonlító intézményi elemzése*. PhD értekezés. Sopron: Nyugat-Magyarországi Egyetem.
- VERES Pál (2010) A felsőoktatás kihívásai és válaszai az új évezredben. *Iskolakultúra*. 5-6.pp.171-203.
- VERHEIJEN, T. (2001) Public Administration Reform: A Mixed Picture. In BÍRÓ-P A. és KOVÁCS (szerk.). *Diversity in Action*. Budapest: LGI-OSI. ISBN: 9637316701.
- VÉRTESY László (2012) A Jó Kormányzás Mérhetősége. *Magyar Közigazgatás*. 2. pp.44-56.
- VIDÁKOVICH Tibor (1990) A diagnosztikus vizsgáztatás módszerei és eszközei. In SÁSKA G. és VIDÁKOVICH Tibor (szerk.) *Tanterv vagy vizsga?* Budapest: Edukáció Kiadó. ISBN: 963-404-173-6.
- Van VUGHT, Frans (1988) A New Autonomy in European Higher Education? An Exploration and Analysis of the Strategy of Self-Regulation in Higher Education Governance. *International Journal of Institutional Management in Higher Education*. 1. pp.16-26.
- WAGNER, M. (2000) Az új társadalomnak új oktatásra/ képzésre van szüksége. In LUKÁCSI M. (szerk.) *A kultúra a harmadik évezred küszöbén*. Budapest: Noran. pp.27-34. ISBN: 963-904-874-7.
- WEBER, Max (1982) *A protestáns etika és a kapitalizmus szelleme*. Budapest: Gondolat Kiadó. ISBN: 9632807561.
- WEBER, Max (1987) *Gazdaság és társadalom 1*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. ISBN: 963-221-686-5.

- WESTERHEIDEN, D.F. (1993) *Quality Management and quality assurance in Europe Higher Education: Methods and Mechanisms*. Luxembourg: Office for Official Publications of the EEC. ISBN 92-826-6391-4.
- WILDAVSKY, A. (1979) *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston: Little Brown.
- WILSON, Woodrow (1887) The Study of Public Administration. *Political Science Quarterly*. 2. pp.197-222.
- ZUBOR Zalán (2014) Eltűnt Hoffmann Rózsa Levele? *HVG*. [Online] Február 06. Elérhető: http://hvg.hu/itthon/20140206_Eltunt_Hoffmann_Rozsa_levele. [Letöltve: 2012. December 18.]

12 A DISSZERTÁCIÓ SZERZŐJÉNEK A TÉMÁBAN SZÜLETETT PUBLIKÁCIÓI

12.1 Magyar Nyelvű Publikációk

TUDOMÁNYOS KÖNYV, KÖNYVFEJEZET

Könyvrészlet

BAUER Lilla (2013.) *Oktatásigazgatás*. In: ÁROP 2.2.20 I Kormányablakok munkatársainak képzése. Szakigazgatási ismeretek a kormányablak ügyintéző képzés 4. Egyedi ügyek és élethelyzetek c. moduljához. Humánigazgatás c. fejezet. Budapest. pp.162-172. (A munka nyilvántartása letölthető: <http://nektar.oszk.hu/hu/manifestation/3485733>)

Konferencia-kötet

BAUER Lilla (2012a) Az oktatás ágazati irányításának szervezeti változásai 1998 és 2010 között, közpolitikai kihívások tükrében. In FÜLÖP Péter (szerk.) *Tavaszi Szél 2012 konferenciakötet*. Budapest: Doktoranduszok Országos Szövetsége. pp.102-108. ISBN 978-963-89560-0-2

BAUER Lilla (2013) „Hermeneutikai Jóindulat és Dekonstruktív Gyanú – A Jóindulat Keltette Gyanú” c. tanulmány a „Szót érteni egymással” - Az MTA-ELTE Hermeneutika Kutatócsoport konferenciájának anyaga c. kötetben, Szerk. Fehér M. István, Lengyel Zsuzsa, Nyíró Miklós, Olay Csaba, Budapest: L'Harmattan („A filozófia útjai” sorozat) pp. 64–70. ISBN 978-963-236-056-0

BAUER Lilla (2014 megjelenés alatt) Közpolitika-tudomány, közpolitikai vita – viták a közpolitikai elemzés irányzatai között. In: FEHÉR M. István, LENGYEL Zsuzsa, NYÍRÓ Miklós, KISS Andrea Laura (szerk.). *MTA-ELTE Hermeneutika Kutatócsoport Konferenciájának Anyaga*. Budapest: L'Harmattan Kiadó.

Oktatási tananyagok és segédletek elkészítése a Kormányablak ügyintéző képzés Humánigazgatás modul oktatásigazgatási területéhez. Nemzeti Közszerződési Egyetem Vezető- és Továbbképzési Intézete Államreform Operatív Programjának - ÁROP-1.2.9-2012-2012-001 keretein belül megvalósuló projekt, Ügyfélszolgálati élethelyzetek, eljárások. Nemzeti Közszerződési Egyetem, Magyar Program, 2012.

REFERÁLT SZAKMAI FOLYÓIRAT

BAUER Lilla (2014 közlésre elfogadott) Néhány gondolat a rendszerváltást követő magyar kormányzatok közpolitikájáról – hermeneutikai szempontból. *Köz-gazdaság*.

TÓTH Tibor és BAUER Lilla (2012d) Az erkölcs szerepe a nevelésben - erkölcsstan és hittan helye és szerepe a közoktatásban, a változó jogszabályok tükrében. *Nemzeti Család és Szociálpolitikai Intézet szakmai folyóirata*. XI. (2). pp. 40-49.

EGYÉB

Konferencia Előadások

BAUER Lilla (2012) *Az Oktatás Ágazati Irányításának Szervezeti Változásai 1998 és 2010 Között, Közpolitikai Kihívások Tükrében*. Tavasz Szél Országos Doktorandusz Konferencia. Magyarország, Győr. 2012. Május 19.

Felelős Szerkesztő

Bauer Lilla (2008) felelős szerkesztő

ZIMMER, Robert (2008) *A Kapu Újra Nyílik - Filozófiai Esszék*. Harmat Márta (ford.)
Budapest: Helikon. (310 oldal)

Bauer Lilla (2008) felelős szerkesztő

LAW, Stephen (2008) *Filozófia*. Erdeős Zsuzsanna (ford.) Budapest: Mérték Kiadó. (352 oldal)

12.2 Angol Nyelvű Publikációk

TUDOMÁNYOS KÖNYV, KÖNYVFEJEZET

Konferencia-kötet

BAUER Lilla (2012c) Organizational Changes and Challenges of Public Administration in the Sectoral Management of Hungarian Public Education, between 1998 and 2010 in the Aspect of Public Policy. *Journal of International Scientific Publications: Economy and Business*. 6. pp.302-316.

REFERÁLT SZAKMAI FOLYÓIRAT

BAUER Lilla (2012b) A Case Study in Hungarian Education Politics: The 2005 Reform of Middle School Final Exam and University Entrance Exam. *Juridical Current*. 4 (51). pp.107-118.

BAUER Lilla (2014 közlésre elfogadott) Education reform astray: government or public policy failures? Some remarks (comments) on the centralization of public educational system in Hungary. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*.

EGYÉB

Konferencia Előadások

BAUER Lilla (2012) "Management trajectories in the Hungarian Public Educational System" 7th Annual Doctoral Conference - Central European University, Doctoral School of Political Science, Public Policy, and International Relations and Corvinus University of Budapest, Institute of Political Science. Budapest. 25-27. April, 2012.

BAUER Lilla (2014) *Education Reforms Astray – Governmental or Public Policy Failure? Some Remarks on the Centralization of the Public Education System in Hungary*. 22. NISPAcee Annual Conference. Hungary, Budapest. 22-24. Mai, 2014.

Előadások a Tempus Közalapítvány (www.tpf.hu), Arion és Socrates Tanulmányutak oktatási szakértőknek c. projektjei keretében

BAUER Lilla (2005) *The Role of Inspector in the Hungarian Education Management*. Latvia, Riga, Latvian Educational Ministry. 2005. October. 27. nyilvántartva: <http://studyvisits.cedefop.europa.eu/>

BAUER Lilla (2006) *Traditions and Global Challenges in Hungarian Education*. Japan Tokio. 2006. November. 4.

BAUER Lilla (2009) *Training of Civil servants – challenges in the Hungarian Public Administration*. Poland, Warsaw, National School of Public Administration (KSAP). 2009. November 14. nyilvánartva: <http://studyvisits.cedefop.europa.eu/>

BAUER Lilla (2012) *Making Adult Education More Attractive - Training System for Adults in Hungary*. Italy, Perugia. 2012. October. 4. Nyilvánartva <http://studyvisits.cedefop.europa.eu/>