



**Politikatudományi  
Doktori Iskola**

## **TÉZISGYŰJTEMÉNY**

**Bauer Lilla Erzsébet**

**Közpolitikai kényszerek és mozgásterek**

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

*című Ph.D. értekezéséhez*

Témavezetők:

**Dr. Jenei György**  
Professzor Emeritus

**Dr. Gajdusчек György**  
Habilitált Egyetemi Docens

Budapest, 2014

**Politikatudományi Doktori Iskola**

**TÉZISGYŰJTEMÉNY**

**Bauer Lilla Erzsébet**

**Közpolitikai kényszerek és mozgásterek**

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

*című Ph.D. értekezéséhez*

Témavezetők:

**Dr. Jenei György**  
Professzor Emeritus

**Dr. Gajdusчек György**  
Habilitált Egyetemi Docens

Budapest, 2014

©Bauer Lilla

# Tartalomjegyzék

<b>Tartalomjegyzék</b>	<b>1</b>
<b>I. A téma meghatározása</b>	<b>2</b>
<b>II. Kutatási kérdések és a módszer</b>	<b>2</b>
<b>III. A dolgozat felépítése, tartalma</b>	<b>4</b>
<b>IV. Az értekezés eredményei</b>	<b>5</b>
A közoktatás sikeressége (eredményessége).....	6
A közpolitikai folyamat sajátosságai (anomáliái) és azok következményei (2. és 3. kérdés).....	8
Permanens válságkezelés és annak hatása .....	8
A közpolitikai ciklus torzulásai.....	10
A stratégiai szemlélet és a koordinált cselekvés hiánya.....	11
Az alkalmazott eszközrendszer inadekvát volta.....	12
A szereplők és szerepek „elcsúszása” .....	13
Kommunikációs problémák – a kommunikáció hiánya, torz volta ....	15
Összegzés a dolgozat lehetséges értékeiről.....	16
<b>V. BIBLIOGRÁFIA</b>	<b>18</b>
<b>VI. A Disszertáció Szerzőjének a Témában Született Publikációi</b>	<b>21</b>
Magyar Nyelvű Publikációk .....	21
Angol Nyelvű Publikációk.....	22

## **I. A téma meghatározása**

A dolgozat a közoktatással foglalkozik, holisztikus szemlélettel.

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. A dolgozat tehát a hazai közoktatás egészét kívánja tárgyalni (ide nem értve a felsőoktatást), beleértve annak intézményi oldalát, ezen belül az igazgatási struktúrákat, és beleértve a közpolitikai-tartalmi, és pedagógiai-szakma specifikus, effektív oktatási oldalt is. Elsősorban az 1990-2010 közötti időszakot vizsgálom.

A témaválasztásban természetesen meghatározó volt az a tény, hogy egész aktív pályafutásom a közoktatáshoz köt, ahol különféle pozíciókban több évtizedet töltöttem. Tanárként az „implementáció” legelső szintjén ismerkedtem az oktatási igazgatással, minisztériumi szakértőként részt vettem a szakpolitika alkotás folyamatában és dolgoztam az oktatás-igazgatás középvezetői szintjén is. Ismerem a centralizált és a decentralizált közoktatás gyakorlatát is. Mindez nemcsak érdeklődésemet határozta meg, de egyben olyan háttértudást is biztosított, amelyet hasznosítani tudtam.

## **II. Kutatási kérdések és a módszer**

A témához alapvetően az exploratív kutatás módszertani szemléletével közelítettem. Céloom a belső összefüggések feltárása és megmutatása, nem pedig valamilyen, előre meghatározott hipotézis szisztematikus tesztelése volt. Ennek megfelelően nem fogalmaztam meg nagyon határozottan operacionalizálható kutatási kérdéseket, s még kevésbé ilyen értelemben vett hipotéziseket.

Ehelyett olyan kutatási kérdéseket határoztam meg, amelyek pusztán a kutatás irányát jelölik ki; azokat a szempontokat, amelyekre a

dolgozatomban összpontosítani kívánok. Ebben az értelemben három kérdést fogalmaztam meg:

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 ideáltól, 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 utóbbit.

Negyedik előfeltevésként értelmezhető az a feltételezésem, hogy a közoktatás sikertelenségére adott reform-válaszok nem növelik, inkább csökkentik a közoktatás teljesítményét.

A kérdések megválaszolásához a társadalomtudományi módszerek viszonylag széles körét alkalmazom, azért is, mert ez felel meg leginkább a fentebb jelzett holisztikus szemléletnek és az exploratív megközelítésmódnak.

Így a dolgozatban a számszerű eredmények értelmező elemzése (pl. a PISA eredmények esetében) mellett található kvantitatív statisztikai elemzés is (pl. a szülői kérdőívek 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 közreműködő személyekkel, valamint számos szakértővel. A kutatás jelentős mértékben támaszkodik továbbá a „részvétel megfigyelés” módszerére is, elsősorban korábbi tapasztalataim felelevenítésével. Igyekeztem továbbá bevonni a hermeneutikai-fenomenológiai diszkurzív közpolitika elemzés módszerét is. Ebben az is motivált, hogy ennek során támaszkodhattam a rám különösen nagy hatást gyakorló Gadamer gondolataira is.

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.

### **III. A dolgozat felépítése, tartalma**

A dolgozat a Bevezető és Összegző 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, de a megszokottnál nagyobb mértékben törekedtem a vonatkozó hazai szakirodalom alapos áttekintésére is, a hazai közoktatás politikai sajátosságainak vizsgálata kapcsán ez megkerülhetetlen. A 3. fejezetben a közpolitikai, a 4.-ben pedig a közigazgatási fogalmi kereteket, megközelítésmódokat tekintem át. Előbbi az oktatáspolitikának

elsősorban tartalmi-funkcionális, utóbbi az intézményi-strukturális aspektusát képes megragadni. Előbbi keretében részletesen áttekintettem a közpolitikai kudarcok hazai irodalmát, aminek témám szempontjából kiemelkedő relevanciája van.

Az 5. és 6. fejezetek tagolása az elméleti résznél alkalmazotthoz hasonló – funkcionális – strukturális – distinkciót követi, de most már kifejezetten az oktatási szférára koncentrálna.

Az 5. részben különösen hangsúlyos az állami szerepvállalás és struktúra hatása a közoktatásra. Így pl. a centralizált vagy decentralizált intézményi keretek alapvetően befolyásolják a választható közpolitikák körét és a megvalósítás lehetőségeit is. A 6. fejezetben részletesen áttekintem az oktatáspolitikai reformokat, mind azok tartalmát, mind magát a reformfolyamatot. Utóbbi lényegében a közpolitika-alkotás folyamatával azonosítható. Ez a fejezet így különösen nagymértékben segít hozzá a kutatási kérdések megválaszolásához.

A 7. és 8. fejezetekben saját kutatásai eredményeimet mutatom be. A 7. fejezet a kétszintű érettségi bevezetésével végződő közpolitikai reformfolyamatot, míg a 8. fejezetben az általam összeállított önkitöltéses szülői kérdőívre érkezett válaszokat elemzi.

#### **IV. Az értekezés eredményei**

Nézzük most már, hogy milyen válaszok fogalmazhatók meg a fentiekben bemutatott három kutatási kérdéssel kapcsolatban, a szakirodalom áttekintése, illetve az önálló elemzések alapján. Előbb a sikeresség kérdésére 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 közoktatáspolitikai sajátságai egyben kudarc-okokként is értelmezhetőek. A sajátságok

leírása így elkerülhetetlenül összekapcsolódik azok következményeinek bemutatásával.

### ***A közoktatás sikeressége (eredményessége)***

A klasszikus közpolitikai szemlélet szerint 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-felüliséget” 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.

Összességében úgy tűnik, s dolgozatomból 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.

Ugyanakkor empirikus kutatások azt igazolják, hogy a magyar iskolarendszer rendkívül gyengén teljesít a társadalmi különbségek kiegyenlítésében. Több kutatás azt állítja, hogy a magyar iskolarendszer még növeli is a diákok belépéskor hozott tudásszint-különbségeit. A PISA adatok elemzése alapján 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 adta a legrosszabb eredményt. Kérdőíves kutatásom arra utal, hogy mindezt a szülők is érzékelik. A tények alapján tehát az összteljesítményt tekintve a magyar oktatási rendszer átlagosan, ugyanakkor a „kiegyenlítő” szerepet tekintve rendkívül rosszul teljesít.

Ezzel szemben a közpolitikai diskurzus, merőben más képet mutat. A magyar közoktatási rendszer rendkívül gyenge teljesítménye a diákok otthonról hozott hátrányainak kiegyenlítésében, a diskurzusban periférikus helyet foglal el, jobbra inkább csak a téma iránt érdeklődő szűk szakmai közvélemény körében folyó kommunikációban játszik lényeges szerepet. A szélesebb közvéleménynek szóló politikai üzenetek egyértelműen az oktatási rendszer összteljesítményével foglalkoznak és azt rendkívül rossznak látják, láttatják. Gyakori, hogy válságról, krízisről beszélnek. Teszik mindezt úgy, hogy az „oktatás teljesítményét”, nem definiálják, sőt ennek tisztázására a politikai diskurzusban kísérlet sem történik. A közpolitikai döntéshozatalt viszont alapvetően ez a válság-hangulat határozza meg.

## *A közpolitikai folyamat sajátosságai (anomáliái) és azok következményei (2. és 3. kérdés)*

A közpolitikai folyamat elemzésével az 5. és 6. 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 következők:

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. Az összegzésben mégis ezeket az anomáliákat, kudarc-okokat neveztem meg.

### *Permanens válságkezelés és annak hatása*

Dolgozatom igazolta azt az előfeltételezést, hogy a sikertelenséget korrigálni kívánó reformok nemhogy javítanak, összességében inkább rontják a magyar közoktatás teljesítményét. Az oktatáspolitikai az utóbbi, mintegy negyedszázadban 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 készletet, 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, megdöbbenítő. 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 iskolaigazgató és 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-korrekciónak jelzik, nem hallják meg. Érzékelik ugyanakkor a nehézségeket, amelyekre így újabb, felülről kierőszakolt (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 dolgozatomban egyik fő hozzájárulásom.

### *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 félbemarad, mert a következő reform elsöpri 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.

### *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 eszközrendszerter rendel, majd (b) ennek megfelelően, koordináltan cselekszik.

A cél racionális 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 viszont központi feladat. E két, strukturális és funkcionális tényező közötti óriási feszültséget nem igazán sikerült áthidalni az adott időszakban, amiként azt részletesen bemutatom a dolgozatban.

### *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.

Talán a 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 teljesítményeltérések 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 vivendit.

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 szélsőségesen 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 (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. Az első Orbán kormány által bevezetett és aztán folyamatosan működő tudás-felmérés rendszere sem tudott igazi hatást kiváltani, mert az oktatási kultúrából ez a szemlélet hiányzik, s mert nem épült rá valódi ösztönző-rendszer.

### *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 jelenti, 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 háttérben 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, valamint az egymást jórészt tagadó reformoknak a morált és a teljesítményt aláásó hatása.
- 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 önmagukat oktatáspolitikusnak nevezik, és valóban, akkor és csak akkor képesek hatást gyakorolni az



oktatáspolitikai 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 tényszerűen bemutatja – mindehhez asszisztál. Így nem tölti be feladatát, amely a közpolitikai döntéshozatal racionális előkészítésében a következő feladatok teljesítéséből állna: a szükséges adatok elemzése, az alternatívák tesztelése, stb. és különösen a végrehajtás várható nehézségeinek (egyes alternatívák esetében a sikeres végrehajtás lehetetlenségének) előrejelzése.

### *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 széttöredezettességét. Azt találtam, hogy a közoktatás-politika gyakorlata szempontjából három szakirodalmi forrás bír különösen nagy jelentőséggel. Egyfelől az oktatási szakemberek tanulmányai, másfelől a közigazgatás-tudomány, harmadrészt pedig a közpolitika-tudományi megközelítés. Ezek között azonban nem jön létre a közoktatás kapcsán valamiféle az ismeretek összegzését lehetővé tevő kommunikáció.

A gyakorlatban még inkább érzékelhetők a kommunikációs problémák. A politikus körül egyfajta kommunikációs vákuum alakul ki. A szakértői vélemények közül csak a politikai ideológiához és a döntéshozó politikus attitűdjéhez illeszkedő szemléletnek nyílik út, így gyakran még 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.

A kommunikációs problémák mögött azonban egy mélyebben fekvő okot is érzékelnem vélek, amelyet egyfajta rossz kulturális berögződésként értelmezek. Úgy látom, hogy 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.

### ***Összegzés a dolgozat lehetséges értékeiről***

Reményem szerint sikerült meggyőzően, tényekkel alátámasztottan megválaszolni a dolgozatban 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 azt is, hogy miként vezetnek ezek a sajátosságok a közpolitika sikertelenségeihez, szuboptimális voltához.

Ezen túl talán sikerült érdemben hozzájárulnom a hazai tudományos diskurzushoz is új eredményekkel. Egyfelől a közoktatás holisztikus vizsgálatára irányuló törekvésem talán a terület jobb megértését segítheti.

Másfelől a közoktatás vizsgálata példaként, kvázi esettanulmányként szolgálhat a hazai empirikus közpolitikai kutatásokhoz is.

Számos ponton a tipikus hazai közpolitikai kudarcjelenséget mutattam ki a közoktatás területén is. Ilyenek a politikai dominancia („egyensúlyzavar”), és annak kihatásai (pl. a szerepzavarok, a kommunikáció torzulása, stb.), 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 talán nagyobb figyelmet érdemelnének. 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 az ideológiai blokkok közötti teljes váltásokat hoznak magukkal, amelyek hatására pedig egy sor szakpolitikai területen teljes átalakításra kerül sor. A változások így állandósulnak, annak minden negatív következményével. Kutatásom a szervezeti kultúra és az érdekeltségi mechanizmusok összefonódására, valamint a top-down szemlélet kizárólagos gyakorlatára is felhívja a figyelmet.

## V. BIBLIOGRÁFIA

- ADELMAN, L. and MUMPOWER, J. L. (1979) The Analysis of Expert Judgement. *Technological Forecasting and Social Change*. 15. DOI: 10.1177/016224398000500406
- 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.
- ÁGH Attila (2004) Közpolitika. In GYURGYÁK, J. (szerk.). *Mi a Politika?* Budapest: Osiris. ISBN: 963-389-593-6.
- BALÁZS István (2002) *Közigazgatási reform és az oktatási szektor*. [Online] Június 2009. Letölthető: <http://www.ofi.hu/tudastar/onkormanyzat-kozoktatasi-kozigazgatasi-reform> [Letöltve: 2012. December 06.]
- BLEICHER, Knut (szerk.) (1979) *A szervezet, mint rendszer*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. ISBN: 963-220-803-X
- 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.
- 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.
- GADAMER, H. G. (1984) *Igazság és módszer*. Budapest: Gondolat. ISBN: 963-281-440-1.
- 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.

- GEERTZ, C. (1996) *Az értelmezés hatalma. Antropológiai írások.* NIEDERMÜLLER Péter (vál.). Budapest: Századvég Kiadó. ISBN: 963-838-452-2.
- 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 3<sup>rd</sup> to Friday 4<sup>th</sup> July 2008. Paris: UNESCO, International Institute for Educational Planning.
- GULYÁS Gy. és JENEI Gy. (2002) *Összehasonlító Közpolitika.* Budapest: Aula. ISBN: 9789639345690
- 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.
- HALÁSZ G. (2001) *A közoktatási rendszerek irányítása.* Budapest: Okker Kiadó.
- HEIDENHEIMER, A., HECLO H. and ADAMS, C.T. (1990) *Comparative Public Policy.* New York: St. Martin's Press. ISBN: 0333524853.
- HOGWOOD, B. W. and GUNN, L. A. (1984) *Policy Analysis for the Real World.* Oxford: Oxford University Press. ISBN: 0198761848.
- ILONSZKI Gabriella és VÁNYI Éva (2011) Miniszteri fluktuáció és intézményi változások Magyarországon 1990–2010. *Politikatudományi Szemle.* 3. pp.7-36.
- JENEI György (2004) A közintézményi menedzsmentreformok hatása a közigazgatási modernizációra. *Vezetéstudomány.* 7-8. pp.73-84.
- JENEI György (2009) A közintézményi menedzsment reformjainak torz magyar folyamatai az EU tagállamok mércéjén: hiányok, okok, megoldási javaslatok. *Új Magyar Közigazgatás.* 6-7.
- KOZMA Tamás (2012) *Oktatáspolitiká.* Debrecen-Pécs: Egyetemi jegyzet.
- LINDBLOM, C.E. (1993) *A programalkotási folyamat.* Budapest: Aula kiadó. ISBN: 963-503-040-1
- LŐRINCZ Lajos (2007) Közigazgatás: tegnap, ma és holnap. In LŐRINCZ L. (szerk.). *Közigazgatás-tudományi antológia.* Budapest: HVG-Orac. pp.377-392. ISBN: 9789632580029

- 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
- MÜLLER György (2008) *Kormányról kormányra a rendszerváltás utáni Magyarországon. Antalltól Gyurcsányig*. Budapest: Magyar Közlöny Lap-és Könyvkiadó. ISBN: 9789639722538.
- OECD. (2010) *Directorate on Public Administration and Managemnt*. [Online]. Elérhető: [www.oecd.org/about](http://www.oecd.org/about). [Letöltve: 2012. November 29.]
- PÁLNÉ Kovács Ilona (2008) *Helyi kormányzás Magyarországon*. Budapest: Dialóg-Campus Kiadó. ISBN: 9789639542631.
- 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.
- RADÓ Péter (2014) *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.]
- SIMON, Herbert A. (1957) *Administrative Behaviour*. 2. kiadás. New York: Macmillan.
- 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.
- 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. ISSN 0866-6628
- VANDEVEER, S. D. and DABELKO, G. D. (2001) It's Capacity: International Assistance and National Implementation. *Global Enviromental Politics*. May 2001. 1 (2). pp.18-29. ISSN 1526-3800
- VASS László (2010) A politika és a közigazgatás viszonya. *Politikatudományi Szemle*. XIX (3). pp.65–80. ISSN 1216-1438

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.

## **VI. A Disszertáció Szerzőjének a Témában Született Publikációi**

### ***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 területhez. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Vezető- és Továbbképzési Intézete  
Államreform Operatív Programjának - ÁROP-1.2.9-2012-2012-001

keretein belül megvalósuló projekt, Ügyfélszolgálati élethelyzetek, eljárások. Nemzeti Közszolgálati 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)

### ***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. nyilvántartva: <http://studyvisits.cedefop.europa.eu/>

BAUER Lilla (2012) *Making Adult Education More Attractive - Training System for Adults in Hungary.* Italy, Perugia. 2012. October. 4. Nyilvántartva <http://studyvisits.cedefop.europa.eu/>