

# ADALÉKOK A 21. SZÁZADI TÖMEGOKTATÁS ÉS A TÁRSADALMI KOHÉZIÓ ÖSSZEFÜGGÉSEIHEZ

Dr. Bauer Lilla

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM  
BUDAPEST



SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG  
KORMÁNYA

Európai Unió  
Európai Szociális  
Alap



**BEFEKTETÉS A JÖVŐBE**

# ADALÉKOK A 21. SZÁZADI TÖMEGOKTATÁS ÉS A TÁRSADALMI KOHÉZIÓ ÖSSZEFÜGGÉSEIHEZ

**Szerző:**

Dr. Bauer Lilla

**Lektorálta:**

Dr. Cserti Csapó Tibor

**A kézirat lezárásának dátuma:**

2019. október 30.

**Kiadó:**

Nemzeti Közsolgálati Egyetem  
Közigazgatási Továbbképzési Intézet  
[www.uni-nke.hu](http://www.uni-nke.hu)

**Felelős kiadó:**

Prof. Dr. Kis Norbert rektorhelyettes  
Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú,  
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt  
keretében készült el és jelent meg.

© Dr. Bauer Lilla, 2020

© Nemzeti Közszolgálati Egyetem  
Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2020

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés  
és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem  
reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel,  
azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

# TARTALOM

<b>BEVEZETÉS ÉS ALAPVETÉSEK</b> . . . . .	5
Közéltések és korlátok – a téma módszertani megközelítései . . . . .	6
<b>AZ OKTATÁSI, SZOCIÁLIS ÉS KULTURÁLIS ALRENDSZEREK KÖZÖTTI KAPCSOLATOK</b>	
<b>– ÚT A TÁRSADALMI IGAZSÁGOSSÁG FELÉ?</b> . . . . .	9
Állampolgári jog, szociális jog, oktatási jog . . . . .	9
A közoktatás válságnarratívái . . . . .	11
Utak és kerítések közt a társadalmi kohézió felé? . . . . .	13
Közigazgatás, bürokrácia, közpolitika . . . . .	15
<b>A KÖZPOLITIKAI FOLYAMAT SAJÁTSÁGAI (ANOMÁLIÁI) ÉS AZOK KÖVETKEZMÉNYEI AZ 1990–2010</b>	
<b>KÖZÖTTI IDŐSZAKBAN ÉS NÉHÁNY REFLEXIÓ A NAPJAINKBAN FENNÁLLÓ HELYZETRE</b> . . . . .	18
Permanens válságkezelés és annak hatása . . . . .	18
A közpolitikai ciklus torzulásai . . . . .	19
A stratégiai szemlélet és a koordinált cselekvés hiánya . . . . .	19
Az alkalmazott eszközrendszer inadekvát volta . . . . .	20
A szereplők és szerepek „elcsúszása” . . . . .	21
Kommunikációs problémák – a kommunikáció hiánya, torz volta . . . . .	22
<b>A SIKERTELEN PROGRAMOK, A HIÁNYOS KOMMUNIKÁCIÓ ÉS A TÁRSADALMI ÉRTÉKDEFICIT</b>	
<b>ÖSSZEFÜGGÉSE</b> . . . . .	23
Egy oktatási és egy szociálpolitikai program az esélykiegyenlítésért . . . . .	26
<b>KÖZPONTI IGAZGATÁS VERSUS ÖNKORMÁNYZATISÁG – NAPJAINK VITÁI</b> . . . . .	27
A közoktatási/köznevelési feladatellátásban végrehajtott reform első tapasztalatai . . . . .	28
A szociális gondoskodás rendszerének átalakulása . . . . .	30
<b>A JÓ KÖZOKTATÁSI RENDSZER SZOCIÁLIS ÉS KULTURÁLIS DIMENZIÓJA</b> . . . . .	31
<b>A STRUKTURÁLIS ÁTALAKÍTÁSOK ÉRTÉKELÉSE A KÖZOKTATÁS MŰKÖDTETÉSÉBEN</b> . . . . .	36
<b>ÖSSZEGZÉS, AJÁNLÁSOK</b> . . . . .	38
<b>BIBLIOGRÁFIA</b> . . . . .	41

# BEVEZETÉS ÉS ALAPVETÉSEK

A 20. század második felére érett meg az iskoláról gondolkodók zömében az a meggyőződés, amely röviden úgy foglalható össze, hogy a társadalomban az iskola legyen az elsődleges szocializációs eszköz. Legyen egyetemes célú intézmény, amely nagyrészt világi, közösségileg irányított és támogatott.<sup>1</sup> Vagyis társadalmi tömegeket képezzen, neveljen, tegyen hasznos lakosává az országnak, melyben él, vagy másképpen: az államnak, melynek polgára.

Az iskola, az oktatási rendszer fogalmi meghatározása<sup>2</sup> legátfogóbban annak a kérdésnek a megválaszolásával adható meg, hogy milyen célokat szolgálnak az iskolák, azaz, hogy milyen lényegi funkciók<sup>3</sup> betöltésére alkalmasak.

Napjaink fő elvárásait konkrétan meghatározva kijelenthetjük, hogy az oktatási rendszerekkel szemben két alapvető társadalmi igény artikulálódott. Az egyik, hogy képessé tegyék a tanulókat a társadalmi és gazdasági reprodukcióban egyre nagyobb jelentőséggel bíró tudás befogadására, az információk létrehozásának, továbbításának és feldolgozásának elsajátítására. A másik, hogy az iskolások a körülöttük levő társadalmi közösségek aktív tagjává legyenek képesek válni, azaz megfelelően szocializálódjanak a társadalmi együttélésre, együttműködésre. Mindkét esetben képességek, attitűdök, nyitottság és változásra, fejlődésre való képességek, készségek állnak a középpontban. Ennek oka, hogy korunk infokommunikációs világában a kultúra átadása és a tanulás a formális oktatás – az iskola – mellett egyre nagyobb méretekben zajlik informális csoportok, tudományos és művészeti szerveződések, a média, kortárs csoportok, társadalmi szervezetek stb. keretei között. A tények, adatok soha nem látott bőséggel állnak rendelkezésünkre, s ezek megszerzése, elemzése, értelmezése, valamint a bárki számára való hozzáférés lehetősége a világháló segítségével nem csak hogy nem az iskola vagy a könyvtár privilégiuma, hanem egyenesen kormányzati céllá vált, hogy a közintézmények, s különösen az iskolák, minél modernebb eszközparkkal ériék el a világhálóra csatlakoztatott ismereteket. Ez a tény szükségképpen új tudás- és kompetenciataralmak és új oktatási módszerek<sup>4</sup> megjelenését kívánja az iskolától.

---

<sup>1</sup> Ericson, D. P. (1997): Az oktatási rendszer általános elméletének a lehetősége. In Halász G. – Lannert J. (szerk.): *Oktatási rendszerek elmélete*. Szöveggyűjtemény. Okker Kiadó, Budapest. 67–91.

<sup>2</sup> Oktatási rendszeren olyan nemzeti vagy országos rendszert értünk, amelynek működését országos érvénnyel bíró törvények szabályozzák, döntően közpénzekből finanszírozzák, s amely felett az adott ország politikai hatósága valamilyen felügyeletet gyakorol. Halász G. – Annási F. (2011): *Az oktatási rendszerek elméleti alapjai*.

<sup>3</sup> A társadalmi alrendszerek elemzésekor szokás négy alapvető funkciót megkülönböztetni: ezek a reprodukció, az adaptáció, a célkitűző és az integrációs funkció (Bihari–Pokol, 1992.). Ezt az oktatási rendszer vonatkozásában Halász–Annási tovább bontja, és az alábbi nyolc fő funkciót nevezi meg: (1) a kultúra újratermelése, (2) az egyén személyiségének alakítása, (3) a társadalmi struktúra újratermelése vagy átalakítása, (4) a gazdaság működésének és növekedésének elősegítése, (5) a politikai rendszer legitimálása, (6) a társadalmi integráció biztosítása, (7) különböző szolgáltatási funkciók ellátása, (8) a társadalmi változások elősegítése vagy fékezése.

<sup>4</sup> A modern társadalmakban a boldoguláshoz szükséges újszerű készségeknek a mérésére és fejlesztésére több nemzetközi program indult. A legújabbakat kiválóan összegzi Csapó B. – Csíkos Cs. – Korom E. (2016): *Értékelés a kutatásalapú természettudomány-tanulásban: a SAIS projekt*. Iskolakultúra, 26. évf., 3. sz. 3–42.

A másik tény, hogy a társadalmi béke fenntartásáért tett erőfeszítések és a gazdasági változások a 19. századtól megkövetelik mind az államoktól, mind az egyénektől, hogy prosperitásuk, illetve boldogulásuk zálogaként mind többen és mind több évet töltsenek tanulással. Ez a tény is a megújulás kihívását állítja szembe az iskolával.

A kormányzati oktatáspolitikák, szociálpolitikák és az azok nyomán irányító közigazgatás ennek a két fő felhajtóerőnek próbál megfelelni világszerte. Feltehető, hogy az oktatási és szociális programok implementációi akkor nevezhetők sikeresnek, ha az iskola képes ennek a két irányból jövő kihívásnak eleget tenni.

Ez azonban sok okból nem egyszerű. Jelen tanulmányunkban az oktatási rendszerek azon néhány fő problémájáról gondolkodunk, amelyek az oktatáspolitikai és a szociálpolitikai metszéspontjában állnak. Általános elméleti feltevések tárgyalása mellett a hazai viszonyok bemutatása kiemelten szerepel. Elméleti megközelítéseink a késői 19. századig nyúlnak vissza, hiszen a tudás, ismeret, kompetencia, képzettség, majd pedig ezen fogalmak radikális változásai ekkortól váltak nyugati társadalmi rendszereink és gondolkodásunk, a gazdasági, kulturális, szociális szakpolitikák, egyszóval az államok társadalompolitikájának meghatározó tényezőivé. Gyakorlati elemzéseink fókuszában a rendszerváltást követő időszak magyar oktatási- és szociálpolitikájából emelünk ki meglátásunk szerint, általános elemeket, s olykor konkrét programokra vonatkozó részleteket.

## KÖZELÍTÉSEK ÉS KORLÁTOK – A TÉMA MÓDSZERTANI MEGKÖZELÍTÉSEI

A tanulmány főleg ex-post típusú, evalváció jellegű vizsgálódás, amely a megvalósult, vagy pontosabban a gyakorlatban működő, illetve létező oktatáspolitikák egyes főbb problémáit vizsgálja a kormányzati politikákban és igazgatási rendszerekben. Közvetlen empirikus alapokat részben korábbi kutatásaim<sup>5</sup> nyújtanak a tanulmányban megfogalmazott állásfoglalásaimhoz, szakpolitikai javaslataimhoz, valamint számos, a témához közvetlenül vagy közvetett módon kapcsolódó kutatás, jelentés, melyekre a tanulmány főszövegében találhatóak utalások, illetve a bibliográfia tartalmazza őket. Továbbá jelentékeny mértékben támaszkodtam saját tapasztalataimra, melyeket a közoktatás irányításában, igazgatásában<sup>6</sup> és a szociálpolitikai tervezésben való részvételemkor<sup>7</sup> szereztem, ezért a részt vevő megfigyelés módszere domináns szerepet kap írásomban.

Ugyanakkor a gondolatkör kisebb részben ex-ante elemzés is, amely a világszerte aktuális, oktatási rendszerekre vonatkozó kérdések nyomán születő, kormányzati döntési alternatívákra is kitér. Elsősorban az igazgatási implementációk társadalmi hatásossága (efficacy)<sup>8</sup> érdekelt, valamint azok a kérdések, amelyek a 20. század végére, a 21.

<sup>5</sup> Jelen tanulmány összegzi azokat az eredményeket, amelyek egy része doktori disszertációmban, más része pedig magyar és angol nyelvű publikációimban jelenik meg. A publikációkra a vonatkozó részeknél pontosan utalok.

<sup>6</sup> A szerző 2001 és 2010 között az Oktatási Minisztériumban, majd az Oktatási Hivatalban (elődje az OKÉV volt) dolgozott, 2012 és 2014 között fővárosi tankerületi igazgató volt.

<sup>7</sup> A szerző 2010 és 2012 között a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézetben dolgozott.

<sup>8</sup> David Easton amerikai kutató már a 20. század közepén felismeri, hogy minden társadalmi probléma értékösszetevőkkel bír, így elemzésük során nem nélkülözhető az értékteremtő, értékőrző motivációk és hatások feltárására irányuló elemzői szemlélet és törekvés. Műve alapján születik meg a kormányzati beavatkozások, programok értékelésére, a ráfordítás és hozam viszonyának mérésére alkalmazott fogalom, a hatékonyság (efficiency) és az egész folyamat társadalomra tett hatásának, a hatásosság (efficacy) fogalmának elkülönítése.

század elejére új elvárásokat fogalmaznak meg az oktatási rendszerekkel szemben, különösen a társadalmi kohézió erősítésére vonatkozóan.

Az evalváció tekintetében dolgozatom inkább összegző, ún. szummatív jellegű, azaz az oktatáspolitikai, szociálpolitikai aspektusok és igazgatási gyakorlatok eredményeire és hatékonyságára kérdez rá.

Az oktatáspolitikai és oktatásigazgatás jelenkori problematikáját nem közelíthetjük meg elszigetelten. Egyfelől nyilvánvaló, hogy az egyes közpolitikák szoros összefüggésben állnak más közpolitikákkal. A dolgozat több pontján igyekszem rávilágítani arra a meggyőződésemmre, hogy az iskola ma egyszerre áll a kulturális, a gazdasági és a szociális alapkérdések fókuszában. Másfelől az oktatási rendszerek szabályozásában bekövetkező változások elválaszthatatlanok a tágabb kormányzati-közigazgatási rendszertől. Ez a kapcsolat egyes országokban erősebb, másutt gyengébb, attól függően, hogy a tömegoktatást szolgáló iskolarendszer szabályozása milyen mértékben épült be az adott állam közigazgatásának szabályozásába. Ugyanakkor azonban, szerte a világon, újraértelmezés alatt áll az a szerep, amelyet az állam, az aktuális kormányzat, a tömegoktatás 19. századi létezése óta játszik az oktatási rendszerek szabályozásában.

Tanulmányom a kvalitatív kulturális elemzés eszközeit felhasználó kritikai-társadalompolitikai vizsgálódásokhoz és értelmező elemzésekhez sorolható. Ennek oka, hogy több tudományág és módszer együttese révén szeretném megvilágítani az oktatási rendszer, az iskola körüli igen széles körű, s gyakran egymásnak élesen ellentmondó, narratívákat. Céлом ugyanis az, hogy az oktatási rendszert, az iskolát magát vizsgálódás tárgyává tévő, roppant egyszerű kérdést, amely minden, az oktatási rendszert elemzés tárgyává tévő kutatás origója, több oldalról járjam körül. A kérdés így hangzik: *mi teszi jóvá a 21. századi iskolát?*

Természetesen erre egy, fellebbezhetetlen választ nem fogunk adni – posztmodern világunk komplexitásában erre egyértelmű és mindenütt érvényes felelet vélhetően nem létezik. Mivel az iskola jobb működését célzó igyekezet és jó szándék a jövőnek dolgozik, így a kizárólagos, kategorikus magabiztosság olybá tűnhet, mintha a válaszadó ismerné az igen sok, különböző mértékben homályba burkolódzó jövőbeni scenáriókat. Az is egyre világosabb, hogy az iskola egy igen kiterjedt és nehezen feltérképezhető mezőben foglal helyet, amit nevezünk általában kultúrának, elemeire bontva pedig pl. kulturális tradíciónak, regionális-nemzeti identitásnak, nemzeti vagy történelmi régióhoz kapcsolt hagyományok összességének. Hogy az iskolarendszerek csak e kulturális mezőre figyelemmel közelíthetőek meg értelmesen, s hogy őket értékelni, fejleszteni, működésükbe beavatkozni is csak ennek megfelelő attitűddel lehet, egyaránt hangsúlyozzák a neveléstudomány, a kultúratudományok, a szociológia és a közpolitika-alkotás szakértői.

Az iskola mint olyan megértését már a múlt század első felében működő Sadler<sup>9</sup> a társadalmi, szociális, gazdasági, antropológiai okok kölcsönhatásának, specifikumának megértésével indította.<sup>10</sup> A kultúra szerepének

<sup>9</sup> Sir Michael Ernest Sadler (1861–1943) brit oktatástörténész, aki a társadalmi hagyományt az oktatás alapszövetének (mátrix) nevezte.

<sup>10</sup> Ehelyütt nem folytatjuk a neveléstudomány alapvetéseiben való elmélyülést, amelynek egyik fő ága az iskolarendszerek összehasonlításában a kultúrát egyetemes alapként értelmezi és feltételezi, míg a másik a kultúrákban a sajátlagosra, az egyedire helyezi a hangsúlyt. A komparatív (nemzetközi) pedagógia célja: a különböző oktatási rendszerek és pedagógiai kultúrák összehasonlítása az „univerzálisan jobb pedagógiai alapelvek és megállapítások, fogalmak” mintaértékű leírása, a tanulást és oktatást érő globális kihívások megválaszolása, valamint a saját rendszer tökéletesítése érdekében. De az alapfeltevésben nincs megegyezés: az ún. kultúr-közi pedagógia univerzális lényegét feltételez a jelenségek mögött, a kulturális pedagógia pedig nem. Előbbi a különböző jelenségek (akár különböző kultúrák oktatási rendszereinek jelenségeit összevetve) összehasonlítását követően az eredményekből azok lényegi mögötteseire (univerzális alapjaira) következtet, utóbbi viszont nem hisz abban, hogy értelmes ilyen módon viszonyulni a kutatási eredményekhez.

meghatározó volta és hatásainak elemzése a politikatudományi, közigazgatás-tudományi és szervezettudományi kutatásokban is megfigyelhető.<sup>11</sup> Egyik témánk szempontjából releváns teória például az útfüggőség (*path-dependency*) elmélete, amely hangsúlyozza a mindenkori államszervezet és működés történelmi, intézményi, kulturális meghatározottságát s az attól való eltérés korlátait, nehézségeit.

---

<sup>11</sup> Csak jelzésképpen: Hajnal Gy. (2006): Kultúra és teljesítmény a közigazgatásban. *Vezetéstudomány*. XXXVII. évf., 4. sz. 2–9.; vagy lásd Deme Cecília gondolatait: „A történelmi Poroszország és a Tokugawa-sógunátus alatti Japán bürokratikus hagyományai még mindig megtalálhatóak mind Németországban és Japánban, mind Franciaországban, valamint Törökországban is. A jelenség nagyon erősen érződik Afrika és Ázsia fiatal független államaiban, ahol az angol és francia jelenlét létrehozott egy olyan tisztviselői kart, amelynek képviselői még mindig felsőbbrendűségi tudattal rendelkeznek honfitársaik felett.” Deme C. (2007): A közszolgálati rendszerek összehasonlító elemzése. In *Korunk*, 6. 21–29. (Az on-line felületen a tanulmánynak oldalszám jelzése nincs.) <http://epa.oszk.hu/00400/00458/00126/3489.html> (Letöltve: 2018. aug. 02.)



# AZ OKTATÁSI, SZOCIÁLIS ÉS KULTURÁLIS ALRENDSZEREK KÖZÖTTI KAPCSOLATOK – ÚT A TÁRSADALMI IGAZSÁGOSSÁG FELÉ?

## ÁLLAMPOLGÁRI JOG, SZOCIÁLIS JOG, OKTATÁSI JOG

Amint a bevezetésben utaltam rá, az oktatási rendszerrel kapcsolatos vizsgálódásaimat közpolitikai-közigazgatási mezőbe helyezem el, amelynek fundamentuma az a 19. század végére kiforrott nézet, amelyet a témával foglalkozó szociológusok közül talán T. H. Marshall<sup>12</sup> ír le legplasztikusabban, ti. hogy a gyermekek oktatása közvetlen hatással van az állampolgári és szociális jogokra. Amikor az állam garantálja minden gyermek iskoláztatását, azaz állami szinten felépített, központilag irányított oktatási rendszert működtet, akkor valójában az iskolázott gyermekekkel a későbbi felnőttek képességét teremti meg arra, hogy az állammal kapcsolatos jogait és kötelességeiket felismerjék és gyakorolják. Az oktatási jog nem egyszerűen a gyermek oktatáshoz való joga, hanem az állam befektetése a megfelelően szocializált, jogait és kötelességeit gyakorolni képes szavazópolgárba. Voltaképpen, fejtegeti Marshall, az oktatás a polgári szabadság szükséges előfeltétele. Az, hogy az állam elkötelezi magát emellett a befektetés mellett – tehát hogy drága iskolai hálózatot épít fel és működtet –, nem pusztán olyasmi, ami az egyéni szabadságjogok nyomán született kötelessége az államnak, s ami tehát csak az egyének boldogulását szolgálja. Természetesen, a kölcsönösség jegyében, szolgálja azt is. De emellett, vagy talán ennél erőteljesebben, érvényesül az állami, nemzeti iskolarendszerek létrehozásában az államnak az az érdeke, hogy felismeri, nem lehet politikai demokráciákat fenntartani iskolázatlan, írástudatlan, nem kellően szocializált állampolgárokkal. Érvényre jut a tőke érdeke, amely felismeri, hogy az ipari forradalmak nyomán létrejött, egyre bonyolultabb gyártási, technikai folyamatok és a további profitorientált fejlesztések nem elégednek meg a betanított munkások hadával. Egyre több és egyre jobban képzett munkaerőre van szükség ahhoz, hogy egy állam, egy nemzet produktív, kellően termelékeny legyen.

Az állam fentebb megvilágított politikai és gazdasági érdekei, egybeesve a 19. századra felerősödő, kulturális és nyelvi egységesülések mentén megjelenő területi önállósodási törekvésekkel, egyre határozottabb formát adnak a nemzetállamoknak. A 19. század végére szerte Európában létrejön az állam és az állampolgárok új, kölcsönös jogokra és kötelességekre alapuló szövetsége. E nemzetállamok szerves kulturális egységként tekintenek önmagukra, amelyekben az egyes állampolgár tudása, műveltsége, civilizáltsága révén részese is, de alkotója, továbbvivője is egyúttal nemzeti örökségének. Az oktatási jogok tehát voltaképpen a nemzet és az egyén identitásának letéteményeseivé válnak, megszilárdítva és szorosra fonva a kötelékeket a politikai és szociális jogokkal. Az iskola pedig ezen belül, eszköz és fórum, lehetőség arra, hogy a nemzetállam kulturális örökségét a felnövekvő nemzedéknek átadja, azt a közös kulturális identitásnak részévé, továbbvivőjévé tegye.

---

<sup>12</sup> Marshall, T. H. (1965): *Class, citizenship and social development*. Doubleday and Co., New York, 78–90. In Ferge Zs. – Lévai K. szerk. (2004.) *A jóléti állam*. Társadalompolitikai olvasókönyvek. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Budapest. 50–58. (Ford.: Marton Anna)

Marshall gondolatmenetére alapozva kockáztatjuk meg azt az állítást, hogy az állampolgári jogok vívmánya és a nemzeti identitás mint kulturális, civilizációs vívmány, egymástól elválaszthatatlanok és egymás ellen nem kijátszhatóak.

Sajnálatos, hogy a jelenkori Magyarország egyik kedvelt politikai narratívája szól arról, hogy a jogait ismerő és gyakorló állampolgárral szembeállítják a nemzeti identitást hangsúlyozó állampolgárt. Ez a durván általánosító és kirekesztő gondolkodás alapvetően a közbeszédben, a médiában terjedt el. Ugyanakkor azonban a közoktatási törvények változásában is fellelhető ennek a politikai-ideológiai gondolkodásnak a hatása. Az 1985-ös közoktatási törvény és a rendszerváltás után hozzá kapcsolódó egyéb szabályozások a pedagógiai szemléletben az egyéni és állampolgári jogokat, szabadságjogokat megtanulandó ismeretként és vitában, érvelésben, érdekérvényesítésben használandó készségként határozták meg. Külön tantárgyak, diákszemlélet, tanári és diáktovábbképzések témája volt a szolidaritásra, toleranciára és állampolgári tudatosságra nevelés. A köznevelésről szóló 2011. törvény teljesen új törvény, nem a korábbi közoktatási törvény módosítása: alapvetően más ideológiai bázisra helyezkedik, amelyben a hazaszeretet, a keresztény erkölcs és a nemzeti identitástudat az origója minden egyéb nevelési-oktatási tartalomnak.

Culpitt az 1990-es években ad hangot annak a tapasztalatának, miszerint a nyugati liberális demokráciák ún. jóléti államaiban az állampolgári jogosultságok és a szociális jogok háttérbe szorulása ment végbe.<sup>13</sup> Ahogyan Ignatieff összegzi, nem lehetett tovább fenntartani a hitet az embertelen piaci világról szóló mítoszban, de nem lehetett tovább nosztalgiával tekinteni a 18. század nagy hatású elképzelésére, az állam és állampolgár között kötött társadalmi szerződésre sem. A kérdés továbbra is az – a 20. század végén is és napjainkban is –, hogy az állam miként teljesítse szociális funkcióit. A jóléti államok virágzó, sőt, édes gyümölcsöket termő időszakát, az 1960 és 2008 közötti időszakot követően, érdekes módon mára már a skandináv államokban is visszatértek e kérdés eredeti kontextusához, nevezetesen, hogy mennyiben is vannak az államnak szociális funkciói és kötelezettségei, illetve, hogy az állampolgár mit várhat el az államtól szociális szempontból. A szociális jogok egyszerre veszítenek abból, hogy állampolgári jogosultságként értelmezzük őket, de egyszerre emelik újra viták keresztültüzébe a jogosultságot mint morális nagylelkűségi kérdést is. Ignatieff arra figyelmeztet, hogy „politikai kérdésként a jólét jog és nem gondoskodás”.<sup>14</sup> Culpitt pedig megállapítja, hogy miközben a szociális kiadásokat az államok folyamatosan csökkentik, s miközben az állampolgárok nem bíznak az állam jóléti intézményeinek megfelelőségében, a bennük dolgozó hivatalnokok szakszerűségében, mégis létezik az az állampolgári igény, amely szerint a kormányzatok felelősek a szociális újraelosztás igazságos működtetéséért.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Culpitt, I. (1992): A „jóléti válság” retorikája. *Welfare and Citizenship. Beyond the Crisis of the Welfare State?* SAGE Publications Ltd., London. 1–25. In Bujalos I. – Nyilas M. szerk. (2002): *Az új jobboldal és a jóléti állam*. Társadalompolitikai olvasókönyvek. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Budapest. 397–429. (Ford.: Tóth László)

<sup>14</sup> Ignatieff, M. (1989): *Citizenship and Moral Narcissism. The political Quarterly*, 60 (1): 63–74. In Bujalos I. – Nyilas M. szerk. (2002): *Az új jobboldal és a jóléti állam*, Társadalompolitikai olvasókönyvek. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Budapest. 418. (Ford.: Tóth László)

<sup>15</sup> Culpitt, I. (1992): A „jóléti válság” retorikája. *Welfare and Citizenship. Beyond the Crisis of the Welfare State?* SAGE Publications Ltd., London. 1–25. In Bujalos I. – Nyilas M. szerk. (2002): *Az új jobboldal és a jóléti állam*. Társadalompolitikai olvasókönyvek. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Budapest. 397–429. (Ford.: Tóth László)

A fentiekkel nem áll ellentétben az a vélelem, hogy az oktatási rendszernek az állampolgárságra nevelő szerepében alapvető lehetőségek rejlenek. Elvégre az egyes kormányzatok dönthetnek úgy, hogy a jóléti szolgáltatásokat gazdasági erejükhez mérten, valahol a reziduális és az univerzális jogosultságok közt, átfogó politikai perspektívát megfogalmazva, mégiscsak nyújtják. Egy ilyen, bizonyos értelemben relativisztikus, törekvésnek lehet fenntartó alapja az állampolgári nevelés. Az, persze, kétségtelen, hogy az arisztotelészi közép szerinti, morális egyensúly megtartását kevés kormányzattól remélhetjük. Az állam redistributív szerepének és felelősségének kérdése a szociális ellátások biztosításában ugyanis szinte már kezelhetetlenül és átláthatatlanul ideológiai-politikai kérdéssé vált. A „kérdések sokkal nagyobb mértékben ideológiai természetűek, semhogy a pozitivista társadalomtudomány eszközeivel megnyugtató módon megoldhatóak lennének”.<sup>16</sup>

2008 áprilisában az Aktív Állampolgárság Alapítvány konferenciát tartott *Alattvaló vagy polgár?* címen az aktív állampolgárságra nevelés tartalmáról és relevanciájáról. A konferencia főelőadója David Kerr, az Egyesült Királyság National Foundation for Educational Research (Nemzeti Oktatáskutató Alapítvány) vezető kutatója volt, aki a demokratikus állampolgárságra nevelés európai hírű szakértője. Arra a kérdésre, hogy a civil társadalom hogyan szólíthatná meg az oktatáspolitikát és a döntéshozókat, hogy komolyabban foglalkozzanak ezzel az üggyel, nagyobb hangsúlyt fektessenek az aktív állampolgárságra nevelés kérdésére, David Kerr a következő választ adta:

„Többféle érvet használnék. Az egyik gazdasági: ha nem valósítják meg az iskolákban az aktív állampolgárságra nevelést, megfosztják a magyar fiatalokat attól, hogy igazán versenyképesé váljanak a világban. A másik a közösségi összetartáshoz és szolidaritáshoz kötődik. Egyre nagyobb és nagyobb különbségek lesznek a különböző társadalmi csoportok között, tehát egyre fontosabb, hogy újra megértsük, mit jelent egy jól működő társadalom és mi a szerepe ebben az aktív állampolgároknak. Lehetőséget kell teremteni a fiatalok számára ennek megismerésére még akkor is, ha nem feltétlenül kerülnek kapcsolatba a társadalom más csoportjaival, tudniuk kell róluk és meg kell ismerniük őket. Hiszen az egyre fokozottabban szegregált oktatási rendszerben a fiataloknak nagyon eltérő oktatási élményeik vannak attól függően, hogy milyen társadalmi csoportból származnak. Ez nem jó egyetlen társadalom számára sem, és ez még inkább igaznak tűnik a közép- és kelet-európai társadalmakra.”<sup>17</sup>

## A KÖZOKTATÁS VÁLSÁGNARRATÍVÁI

Mészáros György tanulmányában, a közoktatás válságának kérdését körüljárva, kijelenti, hogy az iskola azért termeli újra a társadalmi egyenlőtlenséget, mert a kapitalista tőketermelés szolgálatába állt. Egyik érdekes meglátása, hogy a válságot szinte minden államban néhány nagy erő egymásnak feszülése és feloldhatatlan ellentmondása okozza: „a piaci logika és az állami szabályozás, valamint a felsőoktatás felülről érvényesülő nyomása (a középosztálybeli gyerekek továbbtanulási aspirációi miatt) egyszerre követel tananyagátadást és rugalmas kompetenciafej-

<sup>16</sup> Shalev, M. (1983): *Class Politics and Western welfare State*. In Sapiro, S. E. – Yuchtman-Yaar, E.: *Evaluating the Welfare State*. Academic Press, New York. 27–50. Idézve Bujalos I. – Nyilas M. szerk. (2002): *Az új jobboldal és a jóléti állam*. Társadalompolitikai olvasókönyvek. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Budapest. 422. (Ford.: Tóth László)

<sup>17</sup> Szelényi Zs. – Kende Á.: „Mi ez a zavaros dolog?” Interjú David Kerr-rel. <http://www.tani-tani.info/084kerr> (Letöltve: 2017. aug. 22.)

lesztést az oktatástól, valamint a posztmodern széttöredezettséggel szemben a stabil identitások kialakításának képe és vágya is jelen van a nevelésben és a fiatalok életében, miközben a kapitalista fogyasztói elvárások egy karneváli, nomád, fluid, szórakozó, bohém identitás kialakításának kedveznek”.<sup>18</sup>

Úgy véli továbbá, hogy a jelenlegi magyarországi oktatás hatékonyságáról szóló szakmai viták a tőkét és a neo-liberális ideológiát szolgálják. Maguk elé húzzák a méltányosság jelszavát, s ezzel fedik el, illetve így legitimálják a piaci érdekeket. Hiszen a társadalom leszakadó csoportjai, rétegei a gazdasági növekedés (értsd profittermelés) számára veszélyesek, eltartandó csoportként jelennek meg, az állampolgárok adóforintjait élik fel.

Ebben a megközelítésben Mészáros nem a kormányzati ciklusok hullámszögét tekinti az oktatásról szóló szakmai viták környezetének, hanem sokkal globálisabb erőket. Úgy véli, hogy a 90-es években és a 2000-es évek első felében az oktatásról szóló viták középpontjában az alternativitás állt. A liberális oldal erősíteni akarta az alternatív iskolák szerepét, míg a konzervatív nem, írja Mészáros. Ezt a folyamatot úgy értékeli, mint ami tulajdonképpen az egyenlőtlenségeket erősítette fel. „Az ilyen iskolák egy része a fizetőképes (felső) középosztály intézményeivé vált (Alternatív Közgazdasági Gimnázium, Közgazdasági Politechnikum) – eltérő módon, de –: elitiskolává (bármennyire is el akarják határolni magukat ezen intézmények a »versenyistállónak« mondott elitiskoláktól), másik részük pedig a hátrányos helyzetű fiatalok oktatását vállalta magára, sokszor kiszolgálva a szegregáció igényét és megszállva ezzel az oktatási rendszert, a »normál« iskolákat a valódi inklúzió terhétől.”<sup>19</sup>

Mészáros új oldalról közelítve értékelt a hazai folyamatokat abban a két, véleményem szerint, alapvető kérdésben, ami az oktatás tartalmát és esélykiegyenlítő szerepét jelenti. Bár álláspontja sarkított, meglátásait érdemes fontolóra vennünk.

Az Egyesült Államokban Caplan ezen a gondolati úton továbbhaladva fejti ki meghökkentő tézisét. Azt állítja, hogy mára az oktatás elsődleges feladata nem a diákok képességeinek növelése, hanem a munkahelyi elvárásokhoz igazodni akaró és képes intelligencia kialakítása. Az oktatási rendszer válságának kezelésére – a válság fő oka számára abban nyilvánul meg elsősorban, hogy túl tetemesnek találja azokat a költségeket, amelyeket a kormány az oktatásra fordít – két fontos szakpolitikai választ javasol. Az első az oktatási kiadások megszorítása. A kormánynak élesen csökkentenie kell az oktatási finanszírozást a pusztító verseny megfékezése érdekében, amely egyfelől a diákok és szüleik körében folyik azért, hogy a legjobb intézményekben szerezhessenek diplomát, másfelől pedig a felsőoktatási intézmények között a minél fizetőképesebb hallgatókért. Caplan másik javaslata a szakképzésre vonatkozik, mert úgy látja, hogy a gyakorlati készségek társadalmilag értékesebbek, mint a diákok versenyre való ösztönzése a kiválóság érdekében.<sup>20</sup>

E két értékelés a hazai disputák megközelítéseihez képest újszerűen láttatja a tömegoktatásra nehezedő kihívásokat, de abban megegyeznek, hogy szoros kapcsolatot feltételeznek az oktatási rendszerek teljesítménye és a társadalmi hasznossága közt, s mindketten úgy látják, hogy az oktatási teljesítmény azonnali piaci értékre fordítása veszélyezteti a társadalmi kohéziót.

<sup>18</sup> Mészáros Gy. (2013): A közoktatás válsága? Problémák és reformkísérletek kritikai szemmel. A közoktatás és válságai. *Replika*. 2., 77–91.

<sup>19</sup> Uo.

<sup>20</sup> Caplan, B. (2018): *Why we need to stop wasting public funds on education*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey.

## UTAK ÉS KERÍTÉSEK KÖZT A TÁRSADALMI KOHÉZIÓ FELÉ?

A fenti álláspont jól érzékelteti, hogy milyen sok és mély trauma, neuralgikus pont övezi azt a diskurzust, amit akár a nagypolitika, akár a programalkotó szakpolitika, akár a szakbürokrácia, akár pedig a tanárok és szülők<sup>21</sup> folytatnak az oktatási rendszer állapotáról és feladatairól napjainkban. Igen nehéz jó ponton, jól és a beavatkozást hitelesen kommunikálva belenyúlni a rendszerbe, strukturális változtatásokat végrehajtani, hosszú távú koncepciókat létrehozni. Márpedig ezek szükségesek volnának ahhoz a társadalminak nevezhető konszenzushoz, ami nélkül megint csak könnyen érvénytelenné válnak a célkitűzések, hatástalanokká az oktatási programok.

„A társadalmi kohézió olyan társadalmak jellemző tulajdonsága, melyek képesek biztosítani, hogy a polgárok önbecsülésük feladása nélkül legyenek képesek harmonikusan együtt élni.”<sup>22</sup>

Talán nem állunk messze az igazságtól, ha kijelentjük, hogy a rendszerváltó közép- és kelet-európai országok számára az 1990-es évektől a társadalmi kohézió újrateremtése volt a legfontosabb feladat. A fenti idézet pedig jól rávilágít arra, hogy a társadalmi összetartozás az önbecsüléssel rendelkező egyének harmonikus életközösségén alapszik. Az állampolgárok kis közösségei a lokalitás egységei.

Napjainkban azonban ennek a széles körben elfogadott és az Európai Unió kormányzati felelősségének, az aktív állampolgárság meghatározásának, az EU szociális programjainak alapjául szolgáló társadalmi filantrópiának a már eleve meglévő, Spencerig visszanyúló ellenzéke is létezik. Éppen emiatt szerepel kérdőjel a fejezetcím végén: a társadalmi folyamatokat és az azokra reflektáló közbeszédet, a kormányzati beavatkozásokat véleményező szakértőket olvasva, hallgatva, elbizonytalanodhatunk, mind a cél, mind a haladás kérdését illetően.

Társadalmi filantrópián most, az egyszerűség kedvéért, némileg önkényesen azokat a nézeteket értjük, amelyek részben az emberben mindig is jelenlevő szociális szolidaritásérzésre alapulva, erkölcsi kérdésnek tekintették a rászorulókat, nélkülözőket, elesetteket, egyszóval a szegények istápolását. De ebbe a körbe soroljuk most a felvilágosodás emberi jogi kérdésként megjelenő állásfoglalását is azzal kapcsolatban, hogy mind az egyénnek, mind pedig a tágabb közösségnek – az államnak – kötelessége a társadalmi igazságosság és társadalmi szolidaritás elvei alapján az emberi szükségletek enyhítése. Mind a két szolidaritás erkölcsi-emberi jogi fundamentumú, s csak később, a kapitalista társadalom megerősödése után kapcsolódik hozzájuk az állam vagy, ha úgy tetszik, a tőke gazdasági érdeke, amely azután a társadalmi igazságosság és szolidaritás érzületét összekapcsolja a társadalmi javak újraelosztásának programjaival. Teszi ezt részben pusztán gazdasági okból: a munkaerő képzettségébe befektetett tőke megtérülése miatt, részben pedig a társadalmi béke megőrzése miatt. Napjainkra e kettő szétválaszthatatlanul egybeforrt, hiszen a gazdaság csak stabil alapokon nyugvó társadalomban prosperálhat. Ugyanakkor mind a karitatív, eredetileg vallási-klerikális szegénységélyezés, mind pedig a többé-kevésbé megszervezett és a társadalom széles rétegeit átfogó programokat megvalósító állami újraelosztás keretében működtetett szociálpolitikák meg-egyeznek abban, hogy mind az egyén, mind pedig a társadalom szempontjából egyfajta kategorikus imperatívusz a rászorulókat segítése, segélyezése. A 19. század végének társadalomelemző titánja, Spencer azonban mélyen

<sup>21</sup> A közpolitika fogalomkészlete szerint ők mind ún. stakeholderek.

<sup>22</sup> Winch, Chr. – Gingell, J. (1999): *Key Concepts in the Philosophy of Education*. Routledge, London–New York. 222. Idézi Radó P. (2001): *Társadalmi kohézió és oktatáspolitiká*. <https://epa.oszk.hu/00000/00035/00046/2001-02-ta-rado-tarsadalmi.html>

ellenzi az általa érzélgősnek nevezett filantrópiát, amellyel az önerőből, segítség nélkül boldogulni nem tudókat istápolják akár egyének, akár civil szervezetek, akár állami programok. „Nincs nagyobb átok az utókorra nézve, mint ha egyre több félkegyelműt, semmittevőt és bűnözőt hagynak rá örökül”<sup>23</sup> – mondja. Spencer párhuzamot von a társadalmi fejlődés és a biológiai kiválasztódás elmélete között: „Ha egy nép, amely nemzedékek során át folytatta leghitványabb természetű lovainak és legkevésbé értelmes kutyáinak a tenyésztését, ezek után csodálkozik, hogy lovai harapósak és kutyái ostobák, azt kellene gondolnunk, hogy eljárásának abszurditása csak megdöbbenésének abszurditásához mérhető.”<sup>24</sup>

Noha Spencer állásfoglalását és érvelését szinte „kőkorszakinak” érzékeljük, mégis le kell szögezni két dolgot. Egyik, hogy alapja annak a szociológiai, szociálpolitikai fogalompárnak, amely korántsem tűnt el napjaink közvélekedéséből, sőt, kormányzati retorikájából és szociális, oktatási programjaiból sem. Ez a fogalompár az érdemes szegény – érdemtelen szegény elkülönítése. Másik, hogy Spencer ezen az érvelésen elindulva, a központi, tehát állam által vezérelt, szociális igazgatás elvetéséig jut el, mégpedig gazdasági okokat említve kijelentése alátámasztására. Úgy gondolta, hogy a kollektív szociális ellátás, a fentebb idézett gondolatok szerint, feneketlen kút, amely hiába valóan és egyre súlyosabban terheli meg az állami költségvetést. Úgy vélte, hogy túlságosan drága egy központi segélyezési rendszer fenntartása, és miközben eredménytelen (hiszen a segélyekre szorulóknak száma, a segélyekre fordított összegek mértéke nem csökken), aközben a tisztas adófizető polgároknak túl nagy terhet helyez, s így az egyfelől beszünteti az egyének individuálisan meglévő rokonszenvét, szolidaritásérzését a rászorulóval szemben, s az őt sújtó adórendszert pedig az állam bűnéül rója fel. Így aztán minden erkölcsi indoka meglesz arra, hogy minél kevesebb adót akarjon fizetni, sőt, elkerülje az adófizetést, hiszen forintjait sárba dobott pénznek tekinti.

Amióta csak megjelent és meg is gyökeresedett a rendszerváltás utáni Magyarországon a politikai és a közintézmények elszámoltatásának igénye, s kiépült ennek intézményrendszere is, kiválóan lehet bármely kormány társadalompolitikai intézkedéseit azzal támadni, hogy azok működtetése és az általuk kiáramoltatott pénzek sárba dobott adóforintjaink, s hogy befizetett adónk köddé válik a rossz kormányzati programok megvalósítása során.

A témában született munkákat olvasva, illetve a közbeszédet figyelve megállapítható, hogy Magyarországon a rendszerváltás után kb. 10-15 évvel kialakult egy Maginot-vonal a szegények, rászorulóknak részére folytatott szociálpolitika és oktatáspolitikai értelmezésében, propagálásában és megvalósításában. S ez a vonal éppen az a szemlélet, amely kérdéssé teszi, hogy vajon nagy ívű, hatalmas bürokrácia kiépítésével jár, s ezért igen költséges szociálpolitikai programokra áldozzanak-e a kormányzatok, vagy ehelyett jobban teszik, ha visszatérnek az érdemes szegény – érdemtelen szegény közötti különbségtevéshöz, s az érdemtelen szegényeket magukra hagyják.

Habár óriási ugrás a magyar viszonyok után egy amerikai közgazdász gondolatait idézni, mégis, ha nem társadalmi rendszerek globális gazdasági-történelmi vizsgálata a célunk, csak pusztán értelmező elméleti megközelítést keresünk, akkor bizonyosan van létjogosultsága Stiglitz idézésének.

Az ismert amerikai közgazdász professzor ebben a dilemmában így foglal állást: „A közgazdaságtanból indultam ki, mégis kénytelen voltam túllépni rajta. A közgazdasági szempontok fontosak, de a gazdaság és társadalom

<sup>23</sup> Spencer, H. (1894): *The study of sociology*. Williams and Norgate, London. *Ki az atya?* címmel megjelent in Ferge Zs. – Lévai K. szerk. (2004): *A jóléti állam* Társadalompolitikai olvasókönyvek. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Budapest. 32. (Ford.: Lukács Katalin)

<sup>24</sup> Uo. 32.

kibogozhatatlanul egybefonódik. A masszív egyenlőtlenséggel rendelkező társadalom elkerülhetetlenül erősen különbözni fog attól, ahol az egyenlőtlenség korlátozott. A magas munkanélküliséggel rendelkező társadalom elkerülhetetlenül erősen különbözni fog attól, ahol mindenki munkát talál magának, aki dolgozni akar. [...] Létezik alternatív jövőkép, amely a társadalmi igazságosságon, az állam és a piac kiegyensúlyozott szerepén alapul. Ezért a jövőképert kellene küzdenünk.”<sup>25</sup>

A szociálpolitikai kérdés túlmutat önmagán, s közvetlenül érinti az oktatás, a kultúra és az egészségügy közpolitikáit. Átfogja a társadalompolitika egészét, s ezáltal az egész nemzetközösség sorsát, értékekhez és erkölcshez való viszonyulását magában foglalja. Spencert a 19. század végén már kortársai is bírálták<sup>26</sup>, mert úgy vélték, teljesen érzéketlen a társadalom mint morális közösség eszméje és léte iránt. Fentebb bemutatott gondolatai azonban, hol látens, hol manifeszt módon, ma is jelen vannak mind az állampolgárok jelentékeny része, mind pedig a szociálpolitikai döntéshozók fejében.

Ennek belátása és a szociális kérdéshez, szociálpolitikához való viszony kialakítása természetesen etikai választás. Minden kormányzat meggyőződése és hite alapján jelöli ki azt a kormányzati terepment és modellt, amelyben és amely alapján mérhető és adatokkal ellenőrizhető programjait, költségvetését és kormányzati stratégiáját elkészíti és megvalósítja.

## KÖZIGAZGATÁS, BÜROKRÁCIA, KÖZPOLITIKA

Arról, hogy mi a közigazgatás, vagy, hogy miben állnak a közigazgatási reformfolyamatok fő mozzanatai s milyen ösztönzői vannak a reformoknak, számos, egymásnak olykor ellentmondó nézetrendszer létezik<sup>27</sup>, a téma irodalma hatalmas, így e dolgozatban nincs mód még a legfőbb irányzatok ismertetésére sem. Elemzésünk szempontjából izgalmas azonban Waldo megközelítése, amely szerint a közigazgatás az emberi közösség attribútuma, nem pedig az emberi közösség valamely elkülönült entitással bíró szervezetrendszerének, (például) az államnak az alkotórésze.<sup>28</sup> Ez a szemlélet magában foglalja a kulturális attitűdöknek a közigazgatás és a társadalom, valamint a kormányzatok és a társadalom egymásra hatásában játszott meghatározó szerepét. Nevezetesen azt a feltevésünket

<sup>25</sup> Stiglitz, J. E. (2005): *A viharos kilencvenes évek. A világ eddig legprospektálabb tíz évének új története*. Napvilág, Budapest.

<sup>26</sup> A szociológiai, szociálpolitikai vonatkozású hatalmas irodalomnak jelen tanulmányunkban még csak a felszínét sem érintjük, érinthetjük. Ebben a tekintetben csupán néhány olyan nagy hatású elméletre utalunk, amelyek a jelenkori szociálpolitika és szociális igazgatás szempontjából megvilágító erejük lehetnek, s amelyek az oktatáspolitikához és oktatásigazgatáshoz szorosan kapcsolódnak.

<sup>27</sup> Lásd például Stillman, R. J. szerk. (1994): *Közigazgatás*; Coombes, D. – Verheijen, T. szerk. (1997): *Közigazgatási reformok Keleten és Nyugaton – összehasonlító tanulmányok*; Bovens, M. – T.Hart, P. – Peters, B. G. (2002): *Success and Failure in Public Governance*; Lőrincz L. szerk. (2007): *Közigazgatás-tudományi antológia*; Jenei Gy. (2009): *A közintézményi menedzsment reformjainak torz magyar folyamatai az EU tagállamok mércéjén: hiányok, okok, megoldási javaslatok*; Gellén M. (2013): *Állam és közigazgatás új szerepben – Közigazgatási reformok és az államszerep változásai*.

<sup>28</sup> Waldo, D.: Mi a közigazgatás? In Lőrincz Lajos szerk. (2007): *Közigazgatás-tudományi antológia*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest. 16–28.

erősíti meg, amely szerint a társadalom kohéziójának nélkülözhetetlen alapja a kormányzat és a civil társadalom, valamint a bürokrácia együttműködése. Továbbá nélkülözhetetlen a közösségi értékekben bízó, szolidáris állampolgári magatartás. Hasonlóan fontosnak tekinti a közigazgatási reformok háttérében álló kulturális attitűdöket Bouckaert<sup>29</sup> és Acemoglu.<sup>30</sup> Utóbbi szerint a közigazgatási intézményrendszert és a demokratikus berendezkedést is a történelmi, kulturális fejlődési pálya határozza meg, nem pedig a gazdasági.

A klasszikus közpolitikai szemlélet szerint egy közpolitika sikerességét úgy tudjuk meghatározni, hogy a kitűzött célokat összevetjük az elért eredményekkel.<sup>31</sup>

A rendszerváltás utáni Magyarországon azonban a legtöbb esetben 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, adott pártok kormányzati szerepbe kerülését követően, többé-kevésbé radikális intézményi reformokban manifesztálódtak. Ám, legalábbis a hallható közpolitikai diskurzus szintjén, még az alapvető vitakérdések (nevelés és oktatás viszonya, lexikális tudás versus készségfejlesztés) világos artikulálása sem igazán történt meg, s még kevésbé a világos célmeghatározás.

Összességében úgy tűnik, hogy egyfelől az oktatás összteljesítménye, másfelől pedig a „szintrehozás” képessége bírt 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.

Empirikus kutatások igazolták, 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 tudásszintkülönbségeit. A nemzetközi tanulói teljesítménymérés, a PISA-adatok elemzése alapján oktatási rendszerünknek ez a „kiegyenlítő” szerepe 16 vizsgált ország közül a második legrosszabb volt a 2012-es méréskor: 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.<sup>32</sup>

Ezzel szemben a közpolitikai diskurzus merőben más képet mutatott a mérést követő időszakban. A magyar közoktatási rendszer rendkívül gyenge teljesítménye a diákok otthonról hozott hátrányainak kiegyenlítésében, a diskurzusban periférikus helyet foglalt el, jobbra inkább csak a téma iránt érdeklődő szűk szakmai közvélemény körében folyó kommunikációban játszott lényeges szerepet. A szélesebb közvéleménynek szóló politikai üzenetek

<sup>29</sup> Bouckaert, G. (2009): Public Sector Reform in CEE Countries. An Introduction. In Bouckaert, G. –Nemec, J. – Nakrosis, V. – Hajnal, Gy. – Tonnis, K. (eds.): *Public Management Reforms in Central Eastern Europe*. NISPA CEE, Bratislava. 13–27.

<sup>30</sup> Acemoglu, D. – Johnson, S. – Robinson, J. A. – Yared, P. (2007): *Reevaluating modernization hypothesis*. National Bureau of Economic Research, Cambridge (MA), USA.

<sup>31</sup> Lásd részletesen kifejtve Bauer L. (2014): *Közpolitikai kényszerek és mozgásterek. Közpolitikai elemzés a rendszerváltást követő időszak magyar közoktatás-irányításának eredményeiről és kudarcairól*. Doktori értekezés, kézirat. Budapesti Corvinus Egyetem.

<sup>32</sup> A PISA-mérés honlapja: <http://www.oecd.org/pisa/> (Letöltve: 2018. aug. 24.)

Az Oktatási Hivatal jelentései: <https://www.oktatas.hu/koznevelas/meresek/pisa> (Letöltve: 2018. aug. 24.)



egyértelműen az oktatási rendszer összteljesítményével foglalkoztak és azt rendkívül rossznak láttatták. Gyakori, hogy válságról, krízisről beszéltek – ez napjainkban is általános a szakértők és a média körében. Tették mindezt úgy, hogy az „oktatás teljesítményét” nem definiálták, sőt, ennek tisztázására a politikai diskurzusban kísérlet sem történt. A közpolitikai döntéshozatalt viszont alapvetően ez a válsághangulat határozta meg.

# A KÖZPOLITIKAI FOLYAMAT SAJÁTSÁGAI (ANOMÁLIÁI) ÉS AZOK KÖVETKEZMÉNYEI AZ 1990–2010 KÖZÖTTI IDŐSZAKBAN ÉS NÉHÁNY REFLEXIÓ A NAPJAINKBAN FENNÁLLÓ HELYZETRE

## PERMANENS VÁLSÁGKEZELÉS ÉS ANNAK HATÁSA

Vizsgálódásaim és tapasztalataim részletesen a már említett doktori értekezésemben mutattam be, ehelyütt most csak egy lényegi összegzésben elevenítem fel azokat a megállapításaimat, amelyek jelen témánkhöz szorosan kapcsolódnak, s amelyek bizonyos mértékben napjainkban is jelen vannak. Az 1990 és 2010 közötti időszakot elemezve, doktori értekezésemben igazolni igyekeztem azt az előfeltételezést, hogy a sikertelenséget korigálni kívánó reformok nemhogy javítanak, összességében inkább rontják a magyar közoktatás teljesítményét.

A rendszerváltást követő 25 évben az oktatáspolitikai az egymást gyors iramban követő radikális váltások történeteként jellemezhető. Néhány évente átfogó oktatáspolitikai, illetve intézményi reformok követték egymást. A politikák változásának üteme, különösen az oktatási folyamatok jellemző időtávjával szembeállítva, megdöbbentő volt. 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 voltak, ugyanis a közpolitikák (át)alakítása nem a tényeken, nem az alaposan megismert és elemzett összefüggéseken alapult. A változtatásokhoz nem vették figyelembe a tényleges folyamatokat, ám ezt, még ha akarták volna, sem teheték volna meg. Egyebek mellett épp a változások gyors üteme miatt, hiszen, nemhogy az eredmények nem váltak érzékelhetővé, gyakran még a folyamatok sem alakultak ki az előző, meghaladni szándékozott közpolitikához kapcsolódóan.

A közpolitikai döntési és megvalósítási cikluselemek között egyfajta ördögi kör jött így létre, amelyben a döntéshozók állandó változtatásaikkal a megvalósítást nehezítették, fenyegették, ám az ezzel kapcsolatos visszajelzéseket, amelyek fő problémaként egyre inkább magát a problémakorrekciót jelezték, nem hallgatták meg.

1999-től megindult az iskola mint szervezet kultúrájának fejlesztése, később pedig a tanulói teljesítmények évenkénti országos kompetenciamérése. A közoktatással való elégedettség szintje azonban nem javult, ahogyan a PISA-eredmények is további romlást diagnosztizáltak a 15 éves tanulók szövegértésére, matematikai eszköztudására és természettudományos kompetenciáinak értékelésére irányuló nemzetközi mérésében.

2013-tól teljes strukturális átalakítás zajlott le: a közoktatási intézmények fenntartása a helyi önkormányzattól egy központi állami szervhez került.<sup>33</sup> Ezzel párhuzamosan megkezdődött a pedagógus életpályamodell fejlesztése a minőségi nevelő-oktató munka anyagi elismerhetőségét megcélózva, napjainkra azonban a kezdeti bérrendezés a vetítési alap befagyasztása miatt ismét igen alacsony pedagógusbéreket mutat.

## A KÖZPOLITIKAI CIKLUS TORZULÁSAI

A hazai közpolitikai ciklus elemein röviden végigtekintve azt találjuk, hogy a probléma értelmezéséhez a szakmai kapacitás évtizedek óta rendelkezésre állt, ám gyakran nem hasznosult. Jól érzékelhető, hogy a megvalósítás alapos tervezése, de még a szükséges inputok meghatározása is elmaradt oktatási programjaink bevezetésekor, a lefolytatott jelentősebb reformok során. Oktatáspolitikáinkban gyakran a megvalósítás effektív megkezdése is el-, illetve félbemaradt, mert a következő reform elsöpörte azt. Az értékelés (monitoring, programértékelés) szinte teljes hiánya, mint tipikus jelenség, az oktatáspolitikában is jelen volt, ahogyan a négyéves ciklusokban dolgozó kormányzati reformok esetében általánosan. A 2013-ban megindult strukturális reform kapcsán történtek további módosítások – a döntéshozók szavaival: finomhangolások –, ezek közül kiemelkedik az, hogy az iskolafenntartói feladatok után az iskolák működtetésének feladatai is a központi hivatalhoz kerültek. Az átalakítás pontos céljának meghatározása és sikerkritériumok megjelölése azonban elmaradt: hiszen az a cél, hogy váljon minden magyar gyermek számára ugyanolyan esélyeket biztosítóvá a tanulási környezet és feltételrendszer, nehezen mérhető. Nyilvánvaló ugyanis, hogy az egyenlő esélyek nem merülhetnek ki szigorúbb központi tantervekben, egységesített és ingyenessé váló tankönyvek által. Az oktatási esélyegyenlőség és méltányosság olyan összetett fogalmak, melyek szorosan összefüggenek a szociális kohézió kérdéseivel, s túlnőnek az oktatási ágazaton egyfelől. Másfelől pedig, a materiális javakat és a szellemi javakat egyaránt pontos céltételezésben lett volna szükséges meghatározni ahhoz, hogy több ágazat együttműködésével, több időtávot megjelölve, az időtávokra költségeket számolva lehessen mérhetővé tenni a színvonal emelkedésének útján elért eredményeket. Mindez nem történt meg.

## A STRATÉGIAI SZEMLÉLET ÉS A KOORDINÁLT CSELEKVÉS HIÁNYA

Stratégiai szemlélet alatt, a téma szakirodalmához viszonyítva itt némi leegyszerűsítéssel, olyan szemléletet és cselekvési módot értünk, amely (a) viszonylag hosszabb távon gondolkodik, (b) a célokhoz, a jelenlegi és a várható környezeti feltételeket is figyelembe véve egy eszközrendszert rendel, majd (c) ennek megfelelően, koordináltan cselekszik.

A célracionális cselekvés hiányára az előzőekben utaltunk már, ahogyan a hosszú távú tervezés hiányára is. A közpolitikai szakirodalomban jól ismert a közpolitikák viszonylag „rövidhullámú” ciklikussága (egyéves költség-

<sup>33</sup> A strukturális átalakítást közpolitikai szempontból elemeztem angol nyelvű tanulmányomban: Bauer L. (2014): Public education policy in the years of transition – some remarks (comments) on the centralization of the public education system in Hungary. *Pro Publico Bono*, 3. 148–162.

vetési és négyéves kormányzati ciklusok), ám a hazai oktatáspolitikában ez különösen éles ellentétben állt a közpolitikai hatások jelentkezésének évtizedes időtartamával.

A stratégián alapuló működés ugyanakkor a koordinációt is szükségessé teszi, annak érdekében, hogy a cselekvés, a megvalósítás illeszkedjen a stratégiába. Egyfelől azonban, több szakértő is jelezte, lényegében az 1990–2010 közötti időszak egészére, hogy az elindított programok gyakran véletlenszerűek voltak, illetve nem illeszkedtek egy egységes stratégiába. A másik, ugyanezen időszakra vonatkozó, ám még lényegesebb probléma a központi szintű koordináció hiánya volt. Ennek oka mindenekelőtt az a strukturális konstelláció, hogy a közoktatási intézmények működtetése a – már említett módon – rendkívül nagy autonómiát élvező önkormányzatok hatásköre volt, 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 feszültséget nem igazán sikerült áthidalni az adott időszakban. Ezt a problémát a 2010-től felálló kormányzat jól érzékelte, ám a központi koordináció helyett a lokalitás gyengítését s a központi igazgatási szervek megerősítését, vagyis a feladatok központosított újraelosztását hajtotta végre. A közoktatás 2013-tól történt strukturális átalakítását, a centralizálás megvalósítását ebből a szempontból ambivalensnek látjuk: a későbbiekben kicsit részletesebben kitérünk a központi igazgatás versus önkormányzatiság vitájának oktatási rendszerre gyakorolt hatásaira.

## AZ ALKALMAZOTT ESZKÖZRENDSZER INADEKVÁT VOLTA

A rendszerváltás után a legnagyobb kihívást a társadalmi egyenlőtlenségek radikális megnövekedése jelentette. Mint láttuk, ennek kezelése lenne az oktatási rendszer minőségi teljesítményének egyik legfontosabb mutatója. Pontosan ezen a területen bukott meg a magyar közoktatás nemcsak az elvárásokhoz viszonyítva, de a nemzetközi összehasonlító adatokat tekintve is. Nem sikerült megtalálni, illetve a gyakorlatban szisztematikusan alkalmazni azokat az eszközöket, amelyek a megváltozott környezetben alkalmasak lettek volna a kiegyenlítő funkció betöltésére. Sőt, laikus szemlélőként is láthattuk azokat a folyamatokat, amelyek során az iskolák közötti teljesítményeltérések radikálisan megnövekedtek, s amelyekben csak a jéghegy csúcsa volt a szegregált iskolák létrejötte.

Ebbe belejátszottak olyan – fentebb már említett – anomáliák, mint az egységes, kifejezetten a kiegyenlítésre irányuló stratégia és az ezt szolgáló programok hiánya, amelyek pl. szisztematikusan, minden érintett iskolára, tanárra és tanulóra alkalmazzák a felzárkóztatás hatásos eszközeit. 2013 előtt mondhattuk, hogy ennek nagyban az önkormányzati autonómia szabott gátat, de mit mondhatunk a Klebelsberg Központ létrehozását követően? Vajon sikerült ebben megtalálni a modus vivendit? Mint kitérünk rá a későbbiekben, az állami fenntartás és működtetés alá vont iskolák teljesítménye ezen a téren egyelőre nem mutat szignifikáns javulást.

2010-ig megfigyelhető, hogy a kidolgozott, önmagukban jó közpolitikai elemeket nem sikerült eredményesen megvalósítani, még kevésbé meggyökereztetni a gyakorlatban. Ennek csak egyik oka a fentebb jelzett tény, hogy a megvalósítás szisztematikus tervezése szinte sohasem történt meg. Az iskolák fenntartásának és működtetésének 2013-ban indított központosításával viszont a bürokrácia megerősítésében rejlő problémák bukkantak fel, melyek megsokszorozták a szélsőségesen egyoldalú top-down szemléletet és a jogias<sup>34</sup> gondolkodást. Ezek miatt a

<sup>34</sup> Gajdusчек Gy. (2012): *A magyar közigazgatás és közigazgatás-tudomány jogias jellegéről. Politikatudományi Szemle*, 4. 29–49.

döntéshozók nincsenek tekintettel szabályaik végrehajthatóságára, s általában nincsenek tisztában a mindennapi gyakorlat legfontosabb elemeivel. Különösen szembeötlő a megvalósítás (az önkormányzatok, majd 2013-tól a tankerületek, az egyes iskolák, iskolavezetők és tanárok szintjén) jelenlévő érdekviszonyok nem eléggé körültekintő kezelése, ami pedig a megfelelő ösztönzők és érdekeltségi mechanizmus hiányát vagy torz voltát vonhatja maga után.

## A SZEREPLŐK ÉS SZEREPEK „ELCSÚSZÁSA”

A rendszerváltást követő bő húsz év hazai publikációiban, melyek a közpolitikai folyamatokkal foglalkoztak, megjelent az a probléma, hogy az egyes szereplők önképe, illetve a folyamatban betöltött szerepe jelentősen eltér attól, amire pozíciójuk predestinálná őket.

A talán legfontosabb problémaként a „kiegyensúlyozottság” hiányát nevezték meg. Azt, hogy az egész folyamatot a politika, a politikus szereplők dominálták. A közpolitikai ciklus ideális modelljéhez és a nemzetközi gyakorlathoz viszonyítva ez azt jelentette, hogy nem csak a döntés meghozatala a politikus privilégiuma (ez természetes), hanem a „lapokat is ő osztja”. A politikus határozta meg, hogy kik, milyen módon és mértékben vesznek részt a folyamatban. A politikusok határozták 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.

Mindez egyfelől rendkívül nagy, a politikus személyétől, illetve a kormányzat stílusától függő „turbulenciát” vitt a rendszerbe, ugyanakkor folyamatosan el is torzította a folyamatot, ami kihatott az eredményekre is. A legnyilvánvalóbb következmények:

- A politikai (*politics* értelmében) logika uralta el a folyamatot, s így az oktatáspolitikai szempontjai (*policy*, eredményesség) csak ennek hátterében érvényesülhettek.
- Domináltak a politikusnak a változásra törekvő szempontjai (az apparátus által általában képviselt, a fennálló helyzet megőrzésére irányuló törekvésével szemben).
- Ebből is következett 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 számonkérni.)

Az apparátus – amely a magyar közigazgatás egészében, de különösen a döntéshozatal centrumaiként szolgáló minisztériumokban, rendkívül átpolitizált volt, ahogy azt számos hazai elemzés tényszerűen bemutatta – mindehhez asszisztált. Így nem töltötte 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 (egy-egy alternatívák esetében a sikeres végrehajtás lehetetlenségének) előrejelzése, továbbá a beavatkozások céljainak, várható terheinek és eredményeinek ösztönző kommunikálása az érintettek felé.

Mindezek a problémák a 2013–2014 körüli időszakra tudatosulni látszódtak, s megjelent a közigazgatásban a *policy* szemlélet, melynek következtében erősödött a programalkotói racionalitás, monitoring és értékelés. A poli-

tikusok és bürokraták együttműködésében azonban olyan rögzült kulturális attitűdök munkálnak, amelyek megváltozásához hosszabb idő szükséges. Ezért a jó irányok és a helyes szakpolitikai irányultságra utaló értékek és szemlélet vélhetően csak jó néhány év múlva fog meggyökeresedni és általánossá válni. Jelenleg a leggyengébb láncszemnek a kommunikáció és az együttműködési képesség tűnik: ezekben a leglassabb a változás.

## KOMMUNIKÁCIÓS PROBLÉMÁK – A KOMMUNIKÁCIÓ HIÁNYA, TORZ VOLTA

Sajátos érdeklődésem és megközelítésmódom miatt különösen fontosnak tartottam a kommunikációs folyamatok, illetve tartalmak megfigyelését. Ezen a téren számos problémát azonosítottam.<sup>35</sup>

Elsőként említhetem magának a szakirodalomnak a széttöredezettségét. 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 2010-ig nem jött létre a közoktatás kapcsán valamiféle, az ismeretek összegzését lehetővé tevő kommunikáció. 2010 után a szakértői oldalt megjelenítő kutatási hálózat beolvadt az oktatásirányítás hivatali rendszerébe (Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet). Kérdés azonban, hogy az egységesebb és hatékonyabb kommunikációt, a kutatás azonnali hasznosulását lehetővé tevő központosítás nem járt-e ugyanakkor azzal, hogy a kutatói autonómia a politikai megfelelés alá rendelődött. A korai óvodáztatásban elért eredmények<sup>36</sup> – ezekről részletesen egy amerikai konferenciakötetben szóltunk –, a központosítás adminisztratív oldalára figyelve, a folyamatot pozitívnak láttatják. Ugyanakkor az oktatás teljesítményéről szóló szakértői és általános közbeszéd inkább tekinti az összevonást a politikai, mint az adminisztratív központosítás eszközének. A vélemények közt azok a külső értékelések dönthetnek, amelyek a tömegoktatás mutatói egyúttal, így az Education at a Glance (OECD) évenkénti jelentések vagy a különböző tanulói teljesítménymérések eredményei, amelyeket bárki megtekinthet az Oktatási Hivatal honlapján.<sup>37</sup>

<sup>35</sup> Módszertani tekintetben ezen a weberi részt vevő megfigyelést, valamint a diskurzuselemzések egyik módszerét (az etnográfiai megközelítést) értem.

<sup>36</sup> Bauer, L. (2019): Thoughts on the Introduction of the Early Institutional Education in Hungary. In Matriano, E. C. – Cawagas, V. – Senses-Ozyurt, S. (szerk.): *Role of Education for Global Citizenship in Promoting Social, Economic and Environmental Justice*. World Council for Curriculum and Instruction Conference Publications. San Diego (CA), US: California School of Education, Alliant International University. San Diego (CA), US. 363–378.

<sup>37</sup> <https://www.oecd.org/education/education-at-a-glance/>

# A SIKERTELEN PROGRAMOK, A HIÁNYOS KOMMUNIKÁCIÓ ÉS A TÁRSADALMI ÉRTÉKDEFICIT ÖSSZEFÜGGÉSE

A kommunikációs problémák mögött azonban egy mélyebben fekvő okot is érzekelni 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 Gadamer idézve, aki ezt természetszerűleg negatívumként említi –: „a beszédben az a fontos [...], hogy igazuk legyen, nem pedig az, hogy belátást nyerjenek a dologba.”<sup>38</sup> 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. A rendszerváltást követő időszak máig ható negatívumait így összegeztem tanulmányomban: „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. Vagyis épp a túlságosan szigorú és holisztikus, idealista elvárásokra épülő aprólékos racionalizmus nyit teret az ellenőrizhetetlen, átláthatatlan és ezért irracionális elemeknek a közpolitikai programalkotásban és értékelésben.”<sup>39</sup>

A sikertelenségnek prózai – racionális – okai a félresiklott közpolitikai ciklusban és a demokratizálódás tranzitóján újra és újra fellobbanó társadalmi-kulturális kríziseinkben, kormányzati-közigazgatási reformfolyamataink megrekedésében keresendők.

Több szakpolitikai elemzés bizonyítja, hogy egy rendesen megtervezett és lebonyolított reform nem fér bele egy választási ciklusba.<sup>40</sup> Mind az egészségügy, mind az oktatásügy és a szociálpolitika befejezetlen reformjait reformtöredékeknek nevezik, s a nyomukban támadó vákuumot és zavarodottságot tekintik a valódi rendszerképző motivációnak. Kiemelik, hogy a szubjektív elem, egyfajta irracionálitásként, mennyire meghatározó a reformtorzulásokban. Nyomon követve ui. az ágazati vezetők látványosan gyakori cseréjét, az válik láthatóvá, hogy ezek a

---

<sup>38</sup> Gadamer, H.-G. (1984): *Igazság és módszer*. Gondolat, Budapest. 254. (Ford.: Bonyhai Gábor)

<sup>39</sup> Bauer L. (2014): Néhány gondolat a rendszerváltást követő magyar kormányzatok közpolitikájáról – hermeneutikai megközelítésben. *Köz-gazdaság*. 3. 113.

<sup>40</sup> Ezeket részletesen ismertetem doktori disszertáciomban. Bauer L. (2014): *Közpolitikai kényszerek és mozgásterek. Közpolitikai elemzés a rendszerváltást követő időszak magyar közoktatás-irányításának eredményeiről és kudarcairól*. Doktori disszertáció. Budapesti Corvinus Egyetem. (Kézirat.)

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.<sup>41</sup>

Hasonló végkövetkeztetésekre jutott 2009-ben a közigazgatás-tudomány és a közigazgatás kapcsolatát elemző Józsa<sup>42</sup> is: „A politika, 1990 óta permanens megrendelőként fellépve, sorra jelölte ki a továbbfejlesztés, korszerűsítés területeit [...] A kitűzött célok és módszerek koherenciájának a hiánya, azok gyakori változása, a megvalósítás értékelésének, s a visszacsatolásnak az elmaradása, magyarázza a fejlesztési programok túlnyomórészének sikertelenségét. Így a részeredmények a társadalom valós igényeit nem, csak a politikai retorika azonnali étvágyát tudták kielégíteni.”<sup>43</sup> Továbbá: „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.”<sup>44</sup>

Noha, mint említettem, a közpolitikai gondolkodás 2010 után erősödni látszik, a top down szemléletű politikai és igazgatási döntések mellett továbbra sem kapnak elegendő helyet a bottom up típusúak,<sup>45</sup> és a bürokrácia szervezeti érdekeinek önfenntartó mechanizmusai sem gyengültek.

A témában további két szerző kutatását említem meg, akik 2015-ben és 2016-ban jutottak a korábbi szakértői elemzésekkel erősen rokon következtetésekre. Egyik Cserti Csapó Tibor munkája, aki többek között arra az ambivalenciára hívja fel a figyelmet, ami a politikai retorika és a társadalmilag hasznosuló szakpolitikai beavatkozások egymásnak feszüléséből szükségképpen adódik. A másik szerző Varga Aranka, aki a támogatások elterjedésének egyenletességét hiányolja, s töredezettnek nevezi azokat. Mindketten az oktatási és szociális szakpolitikai beavatkozások közül leginkább neuralgikus terület, a roma integráció, inklúzió<sup>46</sup> sikertelenségének vizsgálata során jutnak a fentiekkel egybecsengő megállapításokra: „Nehezen mérhető és számszerűsíthető kérdésekre keressük a választ. S miközben benyomásaink vannak arról, hogy például Magyarországon a különböző projektek és kezdeményezések napjainkig nem hoztak átütő sikert, s a hazai cigány népesség többségének mindennapi életében nagy fejlődés nem érzékelhető, statisztikai szinten, objektív módon ez nehezen igazolható.”<sup>47</sup> Varga az inklúziót elemző

<sup>41</sup> Szócska M. (2010): Változásvezetési kihívások az egészségügyben. *Harvard Business Review*, 6. 26–34.

<sup>42</sup> Józsa Z. (2009): A magyar közigazgatás-tudomány helyzetéről. *Közigazgatás-tudományi Közöny*, 1–2. 4–20.

<sup>43</sup> Uo. 23.

<sup>44</sup> Uo. 20.

<sup>45</sup> A politikatudományi szakkifejezés arra utal, hogy a társadalompolitikai beavatkozások döntően milyen irányból indulnak: felülről vezényeltek vagy a társadalom széles rétegeiből, alulról indulva jutnak el a döntéshozásig.

<sup>46</sup> Az inklúzió a szociológia és egyúttal a szociálpedagógia szakszava, amely arra utal, hogy a társadalmi többség és intézményei mennyire képesek befogadóan együttműködni a tőlük eltérő kisebbségekkel.

<sup>47</sup> Cserti Csapó T. (2016): Elillant évtized? *Romológia*. 6. 6.



nagyobb lélegzetű tanulmányában számos, a rendszerváltás után indított oktatási és szociális programot bemutat. Tanulmánya összegzésében elismeri, hogy a hazai társadalom- és oktatáspolitikában a gyermeket a születéstől az iskolarendszer végéig folyamatosan jelen vannak azok a jogszabályban rögzített lehetőségek, melyek a hátrányos szociokulturális környezetből érkező gyerekek és tanulók esélyegyenlőségét a hátránykompenzáció segítségével, az inkluzív környezet megteremtésének támogatásával szolgálják. Kiemeli, hogy a roma/cigány identitás erősítését célzó oktatási szolgáltatások is elérhetőek. A programok számadatait és a programok célzottjainak, a leszakadó rétegeknek statisztikai adatait összevetve azonban egyértelműen láthatóvá válik a programok elégtelen társadalmi hasznosulása, eredménytelensége. Gondokat azonosít a finanszírozás körülményei, a folyamatos minőségjavítás, a szegregatív formák megjelenésének alakulása, a szelekció növekvő mértéke, a rendszerszintű, szektoron belüli és szektorok közötti horizontális és vertikális együttműködés összehangolása kapcsán. Leszögezi, hogy az inkluzív pedagógiai beavatkozások csakis inkluzív társadalmi környezetbe ágyazottan fejthetik ki hatásukat, márpedig érzékelhető a programok széles körű társadalmi támogatásának elmaradása. Kiemeli, hogy az oktatási esélyegyenlőtlenség ellensúlyozását nem lehet kizárólag az iskolarendszertől remélni: a munkaerőpiaci lehetőség célzottabb és hatékonyabb biztosítása, a szociális szektor erősítése megkerülhetetlenül fontos.<sup>48</sup>

Racionális megfontolás tárgya lehet az is, amit az értékszociológiai empirikus kutatások tártak fel a magyar társadalom deficitesebb értékstruktúrájáról.

A TÁRKI Társadalomkutatási Intézet Zrt. 2013-ban megismételte a 2009-es értékszociológiai kutatását<sup>49</sup>, amelynek zárótanulmányában igen leverő képet festettek a magyar társadalom értékrendjéről. A 2013-as ismétlés a fő alapértékek és attitűdök tekintetében nem mutat szignifikáns eltérést a korábbi mérési eredményekhez képest.

A két kutatás során megállapították, hogy a nyugat-európai nem posztszocialista országok átlagához viszonyítva kevésbé tartjuk fontosnak a civil és politikai szabadságjogokat. Kevésbé toleráljuk a másságot. Kevésbé bízunk másokban. Kisebbségi mértékű a mindennapi aktív politikai szerepvállalásunk. Alapértékek és attitűdök sajátságos kombinációjaként a magyar társadalom bizalomhiányos.

„A bizalom esetében megállapítottuk, hogy Magyarországra alapvetően a bizalmatlanság jellemző: nem bízunk sem az emberekben, sem az intézményekben és alapvetően magas fokú korrupciót észlelünk. Az elmúlt négy évben (2009 és 2013 között) azonban az intézményi bizalom, az intézményi korrupció és az intézmények működésével való elégedettség esetében pozitív változások történtek. A pozitív változások mögött ugyanakkor nagyon jelentős politikai polarizációt fedeztünk fel. Míg négy évvel ezelőtt a baloldaliak, most a magukat jobboldallal azonosítók vélekednek kedvezőbbben. A politikai polarizáltság minden vizsgált területen kimutatható, és az intézményi korrupció kivételével szimmetrikusnak mondható (a baloldaliak körülbelül ugyanannyira voltak optimisták négy éve, mint most a jobboldaliak). A vélemények politikai színezethez köthető ingadozása (a mindenkor hatalmon lévő párt színeivel összhangban) természetesnek mondható. Magyarországon azonban ennek mértéke túlzott.

<sup>48</sup> Varga Aranka (2015): *Az inklúzió szemlélete és gyakorlata*. Pécsi Tudományegyetem, Pécs.

<sup>49</sup> Tóth I. Gy. – Keller T. (2013): ÉRTÉKEK 2013. BIZALOM, NORMAKÖVETÉS, AZ ÁLLAM SZEREPÉRŐL ÉS A DEMOKRÁCIÁRÓL ALKOTOTT VÉLEMÉNYEK ALAKULÁSA MAGYARORSZÁGON. „A GAZDASÁGI NÖVEKEDÉS TÁRSADALMI/KULTURÁLIS FELTÉTELEI” C. KUTATÁS 2013. ÉVI HULLÁMÁNAK ELEMZÉSE. TÁRKI Társadalomkutatási Intézet Zrt., Budapest. 6. [http://old.tarki.hu/hu/research/gazdkult/2013/2013\\_zarotanulmany\\_gazd\\_kultura.pdf](http://old.tarki.hu/hu/research/gazdkult/2013/2013_zarotanulmany_gazd_kultura.pdf) (Letöltve: 2017. szept. 21.)

Mindez két dologra is felhívhatja a figyelmet. Egyrészt Magyarországon az (intézményi) bizalom, bárhogyan is mérjük azt, erősen átpolitizált. Másrészt elképzelhető, hogy maguk az intézmények erősen ki vannak szolgáltatva a politikai ciklusok váltakozásának. Ez némely intézmény esetében természetes (kormány, ellenzék), mások esetében (rendőrség, bíróságok, sajtó) azonban társadalmi kockázatot jelent.”

## EGY OKTATÁSI ÉS EGY SZOCIÁLPOLITIKAI PROGRAM AZ ESÉLYKIEGYENLÍTÉSÉRT

Tanulmányunk egyik fő állítása, hogy számos értékes és jó közpolitikai program indult az utóbbi 20-25 évben Magyarországon azzal a céllal, hogy a társadalmi kohézió, a szolidaritás és a fiatalok aktív polgári szerepvállalása erősödjön.

Másik állításom az, hogy ezek a programok azonban a szociális és oktatási ágazatban egymástól jórészt függetlenül, koordinátatlanul és társadalmpolitikai stratégia nélkül indultak, s ugyanakkor, túlságosan függtek a szakmapolitikai döntések a pártpolitika önértékétől. Egyik tanulmányomban<sup>50</sup> egy oktatáspolitikai beavatkozás, az Oktatási Minisztérium által 2000-ben indított Arany János Tehetséggondozó Program közpolitikai elemzését végeztem el, s hozzákapcsoltam egy szociálpolitikai beavatkozás, a Magyar Tudományos Akadémia Gyermekszegénység Elleni Programirodája által 2006-ban indított program implementációs vizsgálatát.

Elemzésemben arra a következtetésre jutottam, hogy súlyos gondnak bizonyult az, hogy minimális igény és szándék van a mindenkori döntéshozók részéről a szakpolitikai döntések és beavatkozások megfelelő értékelésre. S még csekélyebb a szándék a jó gyakorlatok kormányzati ciklusokon átívelő fenntartására. Márpedig ha hitelt adhatunk többek közt pl. Fredericksonnak, akkor azt mondhatjuk, hogy a társadalmi méltányosságot előmozdító, rezponzív közigazgatást kell kiépíteni ahhoz, hogy a társadalmpolitikai beavatkozások hatékonyak, eredményesek és a társadalom javát szolgálók legyenek.<sup>51</sup>

Mindenkori állampolgári tapasztalataim és a részt vevő megfigyelő álláspontja alapján, az a feltevésem, hogy a kormányzatok és a bürokrácia működésének anomáliái, szerepzavarai, valamint intézményi és/vagy személyes érdekellentétei miatt nincs valódi törekvés a társadalomformáló szereplők közt konszenzusra.

Úgy vélem, hogy a társadalmi tőkét előállító civil társadalom, mint értékkepző és érdekérvényesítő erő, alig működik. A lezajlott vagy folyó szociálpolitikai és oktatáspolitikai reformok torz rétegzettsége a társadalmi kohéziót veszélyeztetik.

Meglátásom szerint az ágazati stratégiák céljainak pontosítása, az összehangolt működtetés kialakítása és a teljes közpolitikai ciklus lefuttatása lehetne a kivezető út a töredezett reformok igen költséges és amorális ismétléséből.

Kulturális attitűdjeinkben pedig túlzott individualizmusunkon, zárkózott és bizalmatlan magatartásunkon kellene változtatnunk. Erre volna szükség ahhoz, hogy programjaink ne maradjanak izoláltak. A jó gyakorlatok így tudnának terjedni, szervesülni a társadalom szövetébe.

Szolidárisabbá, nyitottabbá és bizakodóbbá kell válnunk. Így tágíthatjuk azt a kört, amit közösségnek nevezünk és építhetjük azt a közösséget, amit „civil societas”-nak nevezünk.

<sup>50</sup> Bauer L. (2017): Az ágazati összefogás aktuális kérdései a szociális és oktatási hátrányok leküzdésében. *Acta Humana*, 6. sz. 35–57.

<sup>51</sup> Frederickson, G. H. (1980): *New Public Administration*. The University of Alabama Press, Tuscaloosa, US.

# KÖZPONTI IGAZGATÁS VERSUS ÖNKORMÁNYZATISÁG – NAPJAINK VITÁI

A modern államhatalom sokrétűvé válásával együtt vetődött fel az állami feladatok megosztásának igénye. A funkció- és hatalommegosztás a politikai gyakorlatban horizontális, illetve vertikális dimenziók mentén ment végbe. A horizontális hatalommegosztás tulajdonképpen az államhatalom munkamegosztása, a vertikális hatalommegosztás viszont az államhatalom feladatainak a „leosztását” jelenti a területi egységek számára. A lokális autonómia léte a rendszer egésze érdekében érdekeit is szolgálja, hiszen tehermentesíti a központi szerveket. Minél komplexebb a politikai rendszer, annál nagyobb tagoltság és funkciófelosztás jön létre. A helyi szinten működő önkormányzatnak azonban autonómiára van szüksége ahhoz, hogy észlelje és meg is válaszolja a helyi szinten jelentkező állampolgári szükségleteket.

Alapvető kérdés, hogy vajon erősíti vagy gyengíti a helyi közösségek önrendelkezését, a közösségbe vetett bizalmat, hogy a közoktatási intézmények fenntartói ma már nem az önkormányzatok.

Saját tapasztalataim<sup>52</sup> és a kollégáimmal folytatott eszmecsereket azt mutatták, hogy az önkormányzatok vezető tisztségviselői felesleges gyámkodásnak és autonómiájuk megnyirbálásának tekintik az iskolák állami kézbe vételét. Személyes tapasztalatot szereztem két fővárosi önkormányzatban is a központi iskolafenntartóval való kapcsolatáról. A számomra hozzáférhetővé tett éves gazdasági jelentések, valamint a tankerülettel folytatott levelezések azt mutatták, hogy az állami fenntartó számos, rá háruló költséget nem fizetett meg az önkormányzatnak, illetve hogy forrásokat vont ki az iskolák működési költségeiből. Ezek azonban csak bizonyos önkormányzatok tapasztalatai. A tehetősebb városi önkormányzatok, a sikeresebben gazdálkodó települések számára valóban jelenthetett forráskivonást a központosítás. Viszont nyilvánvalóan nem jelentett visszalépést a korábban saját forrással nem bíró, sőt, csődbe került önkormányzatok számára: ők az iskolák állami kézbe vételének, legalábbis materiális értelemben, nyertesei.

Teljes körű, pontos adatok arra nézve, hogy az iskolák állami kézbe vétele az egyes települések esetében forráscsökkenést és emiatt oktatási feltételromlást jelentett-e vagy épp fordítva, javulást, jelenleg nincsenek. A szerző számára azonban ebben a pillanatban ahhoz a következtetéshez, miszerint az uniformizálás és a kizárás ténye mindenképpen negatív, nem is szükségesek. A teljes körű, minden településre azonos formában kiterjesztett centralizálás azért negatív előjelű, mert az uniformizálás nem képes arra figyelni, hogy Magyarország területei, régiói, kistérségei, települései rendkívül sokfélék. Az univerzális és uniformizált centralizáció azzal az igénnyel lépett fel, hogy mindenki számára egyenlő esélyeket biztosít. Azonban ha a sokféleségre nem figyel, akkor, paradox módon, éppen ezzel az uniformizálással hoz létre esélybeli különbségeket. Esélyegyenlőségre törekszik, de ugyanakkor nem méltányos.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> A szerző 2012 és 2014 között maga is tankerületi vezető volt, így élő tapasztalatai voltak, vannak a tankerület és az önkormányzat közötti együttműködésről.

<sup>53</sup> Az „equality” és az „equity” összemossa gyakori jelenség. Az *equality* univerzális lehetőségeket jelent, alanyi jogú hozzáférést. Az *equity* a mindenki számára sajátosan, egyedien szükséges célok, igények eléréséhez adott szükséges, megfelelő, azaz méltányos, segítség.

Az iskola nem képes a gyerekeket alapvetően befolyásoló, a társadalmat érő kihívásokat egyedül orvosolni. Meggyőződésem, hogy a szegénységből, hátrányos helyzetű családokból érkező gyermekek lemaradását, gondjait nem elégséges csak oktatási programokkal segíteni. Olyan társadalmi összefogásra, kormányzati beavatkozásra van szükség, amely az oktatási és szociális igazgatás eszközeit összehangolja, és hosszú távra kialakított és fenntartott programokkal, helyi szinten valósul meg.

Lasswell már a 20. század közepén előrevetíti a diszkurzív elemzők azon meggyőződését, hogy a köz- és szakpolitikai program csak akkor eredményes, ha a célkitűzés és a megvalósítás nem kizárólag a szakapparátusok ügye, hanem valamilyen formában az érintett állampolgárok részvételével is zajlik (*policy science of democracy*).<sup>54</sup> A társadalmi tőkébe történő beruházáson Jenei olyan intézményfejlesztést ért, amely emeli a társadalom tagjainak iskolázottsági színvonalát és kulturáltságát, javítja az egyének egészségi állapotát és szociális helyzetét. Másfelől pedig közösségépítésnek látja, amelyet a közbizalom, a szolidaritás, a konszenzus és kompromisszumkészség jellemez. Véleménye szerint a civil szervezetek stratégiai távlatú feladata olyan közösségépítés, amely nem öncélú, hanem a civil társadalom „egyenrangúsítását” szolgálja.<sup>55</sup>

## A KÖZOKTATÁSI/KÖZNEVELÉSI FELADATELLÁTÁSBAN VÉGREHAJTOTT REFORM ELSŐ TAPASZTALATAI

Pálné Kovács Ilona vezetésével, jelentős szakmai kapacitással lebonyolított projekt keretében, a 2013. január 1-jétől hatályos önkormányzati törvényben felsorolt feladatok vizsgálata történt meg.<sup>56</sup> A projekt többek közt az oktatáshoz, kultúrához, szociális ellátáshoz, egészségügyi alapellátáshoz kapcsolódó önkormányzati feladatokban történt változások hatásait is vizsgálta, földrajzi értelemben kiterjedt az egész országra, a települési adatlapot és a jegyzői kérdőívet valamennyi jegyző megkapta. Az esettanulmányi modul 50 településen zajlott, a minta kialakítása során a települések mérete, jogállása mellett a településhálózati, földrajzi helyzetükből, megközelíthetőségükből következő sajátosságokat is figyelembe vették. Az átalakított közoktatás irányítási rendszerének problémáiról többek közt azt állapították meg a kutatók, hogy főleg a működtetés és a fenntartás szétválasztásából eredtek. Mivel az intézmények állami fenntartásba vétele a 3000 fő feletti települések esetén a fenntartói és a működtetői jogosít-

<sup>54</sup> „Kétségtelen, hogy a társadalomtudományok és a pszichológia területén dolgozó szakemberek fogják kidolgozni a közpolitika-formálás folyamatának alapvető elemzési módjait. De nem kizárólag a társadalomtudósok járulnak hozzá a közpolitika-tudományhoz. Ugyanis a közpolitika alakításában aktívan részt vevő emberek a tények olyan aspektusait képesek felvetni, amit a tudós szakértők nem látnak, ezáltal komolyan hozzájárulhatnak a közpolitikai problémák megértéséhez.” Lasswell, H.: „The Policy Orientation”. In Lasswell, H. – Lerner, D. szerk. (1951): *The Policy Science: Recent Developments in Scope and Method*. Stanford University Press, Stanford, US. 3–15.

<sup>55</sup> Jenei Gy. – Kuti É. (2010): *A versenyképesség javítását, a gazdaság fejlődését közvetlenül segítő nonprofit szervezetek problémái*. [http://edok.lib.uni-corvinus.hu/421/1/TM64\\_Jenei\\_Kuti.pdf](http://edok.lib.uni-corvinus.hu/421/1/TM64_Jenei_Kuti.pdf) (Letöltve: 2018. márc. 19.)

<sup>56</sup> Pálné Kovács I. szerk. (2014): *A helyi közszolgáltatások helyzete és fejlesztésük javasolt irányai, ÁROP Kiemelt projekt. 2013–2014*. MTA Közgazdaság és Regionális Tudományi Kutatóközpont Regionális Kutatások Intézete. <https://docplayer.hu/6254341-A-helyi-kozszojlatatások-helyzete-es-fejlesztésük-javasolt-irányai.html> (Letöltve: 2017. febr. 19.)

ványokat, feladat- és felelősségi köröket egymástól elválasztotta, ez sok esetben teremtett konfliktust a fenntartó állam (a Klebelsberg Intézményfenntartó Központon – KLIK – keresztül) és a működtető önkormányzat között. Karbantartási, gazdálkodási, munkaszervezési, felelőségi kérdésekben előfordulnak hiányosan végrehajtott feladatok, félreértések, hatásköri túllépések. A fenntartó és a működtető közötti viták bizalmatlanságot, a viták elhúzódása a szakmai működésben is zavarokat okozott szinte minden vizsgált településen.

Sok esetben problémát okozott a tankerületi rendszer járási határokhoz való igazodása is. Az államigazgatási feladatok ellátására alkalmas területi egységek nem feltétlenül funkcionáltak jól közszolgáltatási feladatkörben. Ez a tendencia különösen jól megfigyelhető a nagyobb területi egységet és számos települést magukban foglaló tankerületek esetében, ahol az intézmények központtól való távolsága adott esetben meghaladhatja a 15-20 kilométeres távolságot is. Mivel a fenntartással és üzemeltetéssel kapcsolatos problémák és megoldandó feladatok helyben keletkeztek, nem feltétlenül tűnik hosszú távon fenntarthatónak az orvoslásukhoz szükséges jogkörök teljes skálájának tankerületi szinten tartása.

Habár a kormányzati kommunikáció erről nem adott hírt, mégis bizakodjunk abban, hogy ez a kutatás hozzájárult két szakpolitikai döntéshez is: 2017. január 1-jétől a kormányzat megszüntette a fenntartói és működtetői feladatok szétválasztását: mindkét feladat az új néven tovább működő Klebelsberg Központba került. Továbbá a járási határokhoz igazított területi illetékességű tankerületeket összevonta a kormány. A korábbi 178 tankerület helyett 59 tankerület folytatta tovább az állami kézbe vett közoktatási rendszer működtetését.

Egyelőre további kutatási eredmény nincs arra vonatkozóan, hogy jobban működnek-e az iskolák az állami fenntartásban. A tankerületek pénzügyi-gazdasági apparátusában azonban erős fluktuáció észlelhető. Az érdeklődő számára a közigazgatási állásokat hirdető portál ezt részben visszaigazolja.

A projekt zárótanulmánya javaslatot tett az intézményvezetők kompetenciáinak bővítésére. Ahogyan a szerző is tapasztalta egyes önkormányzati vezetőkkel lefolytatott beszélgetés során, a projekt zárótanulmánya is rámutat, hogy a településvezetők véleménye szerint a központosítással megváltoztak az oktatási intézmények, a pedagógusok és a települések kapcsolatai. Mind a helyhatóságok, mind pedig az oktatási intézmények „keresik a helyüket” az új struktúrában, ez pedig szükségszerűen a meglévő informális kapcsolatok átalakulásához vezet. A helyi közösség számára veszteség, hogy az iskola már kevésbé szolgál a település számára külön programok, szolgáltatások keretében. Ugyanakkor az is gyakori, hogy az önkormányzatok annak ellenére lépnek fel üzemeltetési probléma megoldásában, hogy nincsenek üzemeltetői pozícióban, ez pedig a későbbiekben akár elszámolási, hatásköri vitákat is eredményezhet. Véleményünk szerint azonban talán az egyik legfontosabb feladat, a települések oktatási és szociális hátrányokban egyaránt érintett családok gyermekeinek segítése során fog megmutatkozni a központi igazgatás és a lokális igazgatás közti választóvonal hatása. Vajon hogyan fog együttműködni a KLIK-fenntartás alá tartozó iskola és a családi kríziseket enyhítő önkormányzati szerv? Mennyire lesz sikeres az önkormányzati fenntartású óvoda és a pedagógiai szakszolgáltatásokat nyújtó, KLIK-en belüli ellátórendszer kooperációja? Más-más igazgatási kultúrák, szervezeti hierarchiák, ellenőrzőpontok és felelőségi körök, gazdasági és politikai érdekek szabdalják fel azt a mezőt, amiben a stratégiaalkotó és a költségeket biztosító szerveknek, valamint a terepen dolgozóknak együtt kellene működniük a sikerért.

A központosítás univerzalitása és uniformizáltsága a projekt zárótanulmánya szerint hátrányos volt a nagyobb városok körében. A nagyvárosok közszolgáltatásbeli komplexitása korábban egy szakmai kínálati sokszínűséget is jelentett. A közeljövő fogja megmutatni, hogy az újonnan létrejött nagyobb területi tankerületek (tankerületi központok) irányítása hogyan vizsgálódik ebben a kérdésben.

## A SZOCIÁLIS GONDOSKODÁS RENDSZERÉNEK ÁTALAKULÁSA

Ha az egyes közszolgáltatási fő ágazatokat vesszük szemügyre, empirikus tapasztalataink alapján azt mondhatjuk, hogy az oktatáshoz, illetve az egészségügyhöz képest a szociális gondoskodás átalakulása kevésbé került a napi média hírek vagy épp a napi politikai közbeszéd főáramába.

A szociális ágazat esetében egy elnyújtottabb és lassabb átmenetnek lehattunk tanúi, de itt is ugyanaz történt, mint az oktatási ágazatban: az önkormányzati körből lassan az államigazgatási szférába kerültek át bizonyos feladatok. 2012-től ez a folyamat felgyorsult és a törvényi változások eredményeként a szociális ellátás több eleme állami feladattá vált.

A projekt zárótanulmánya a jegyzői kérdőívek értékelése alapján megállapítja, hogy a nagyobb lélekszámú, a települési hierarchiában magasabb helyen lévő településeknek ez a folyamat kedvező volt. Az előzőekben utaltunk arra, hogy az oktatási központosítás materiális – finansziális – értelemben, a kistelepülések számára jót jelentett. A szociális ellátások strukturális átrendeződése azonban számukra kedvezőtlenebb.

A szociális ellátás családközpontú fordulatának éppen a legszegényebb településeken kellene hatnia, szorosan együttműködve az iskolával. Csakis az iskola lehet képes ugyanis a családból hozott hátrányok leküzdésére. Azonban erre önmagában nem képes: csakis a két ágazat társadalmi mobilitást és társadalmi kohéziót intézményesített formában is segítő együttműködésével. Sajnos azonban éppen a legszegényebb településkörben nem lehet számítani arra, hogy a hiányzó állami forrásokat helyiekkel kompenzálják, bevonják a civil szolgáltató szektort. A hátrányos helyzetű településeken – és az 1000 fő alattiak szinte mind ilyenek – az igénybe vevők nem képesek az ellátási díjakat kifizetni.

A 2012 után történt változások ugyan megmentették a szociális ellátórendszeren belül a szociális gondoskodás intézményeit, de egyben konzerválták is, kevés lehetőséget adva, hagyva a helyi invencióknak, a társadalmi öntevékenységnek. A szerző véleménye szerint a továbblépéshez a helyi igényeknek megfelelő szociális és oktatási kapacitásoknak szükséges dinamikus módon intézményesülniük. Ez azt jelenti, hogy amíg egy intézményre, ellátási formára szükség van, addig annak fenntartását, működési költségeit tervezni és garantálni szükséges. Nem kell azonban fenntartani olyan ellátási formákat és olyan intézményeket, amelyek nem hatékonyak, nem eredményesek, nem növelik a bennük résztvevők boldogulási esélyeit, életminőségét.

Ehhez szükséges mindennekfelett az oktatási és szociális közösségi programok széles körű támogatása az állampolgárok aktivitásával és a kormányzat elkötelezettségével, valamint a programok monitoringozása, értékelése mind a szakértők, mind pedig az állampolgárok részéről. Ebben az esetben az állam erős beavatkozása az állami szerepvállalás felelősségén alapszik. „A centralizáció előny is lehet, ha teret enged komplexebb cselekvéseknek, hiszen az intézmények jelentős sorát kiemelte a helyi települési önkormányzatok helyenként tapasztalható partikuláris önzéséből. Ugyanakkor az állami, erősebben adminisztratív, intézményi működési logika térhódításának ebben az esetben tudatosan kell akadályokat képezni. Az önkormányzati egoizmus és az állami bürokratizmus két véglete között, egy sokkal differenciáltabb ellátórendszer létrehozásával lehetne harmóniát elérni.”<sup>57</sup>

<sup>57</sup> Uo. 86.

# A JÓ KÖZOKTATÁSI RENDSZER SZOCIÁLIS ÉS KULTURÁLIS DIMENZIÓJA<sup>58</sup>

A 20. század vége óta az oktatáspolitikai és oktatásigazgatási, valamint a szociálpolitika és szociális ágazat metaspontjában a következő gondolat áll: a képzetlen, tanulatlan tömegek súlyos szociális és társadalmi gondokat idézhetnek elő, megbontva a társadalmi kohéziót és szétépve a társadalmi szolidaritás látható és láthatatlan védőhálóit.<sup>59</sup> A jó társadalom felé vezető útról elmélkedve Gösta Esping-Andersen fontos dolgot szögez le: a 21. század „tudásintenzív gazdaságaiban az életesélyek a tanulási lehetőségektől, a humán tőke felhalmozásától függenek”.<sup>60</sup> A kereső népesség teljes foglalkozási szerkezetét s annak történeti változásait most nem áll módunkban bemutatni.<sup>61</sup> Csak annyit tartunk szükségesnek témánk szempontjából, hogy a *tercier* szektor változásaira hívjuk fel a figyelmet. A szolgáltatások – tehát az ún. *tercier* szektor – adják napjaink vezető világgazdasági ágát. Ennek két nagy területe a gazdasági és a társadalmi terület. Utóbbinak részei az államhatalom szervezetei, az oktatási, egészségügyi és szociális rendszer, a kulturális intézmények. A 20. század végén pedig megjelent a *tercier* tevékenységek szűk, de annál nagyobb hatású területe, az ún. *kvaterner szektor*, amely a *tercier* szektor ágazatai közül az információ tárolását, feldolgozását és továbbítását végző tevékenységeket, a tudományos kutatást és műszaki fejlesztést (K+F) foglalja magába.

A foglalkoztatási struktúrában a szolgáltatási típusú foglalkozások súlyarányának növekedése azt is jelenti, hogy a foglalkoztatottak kétharmada-háromnegyede ma már olyan munkát végez, ami a személyes kommunikáció magas szintjét, jó kapcsolatteremtő képességeket és általános interperszonális kompetenciákat igényel. Ezekben a munkakörökben tehát egészen más típusú készségek és képességek dominálnak, mint a mezőgazdasági, ipari foglalkozások esetében, „ahol a munka tárgya ténylegesen tárgy”.<sup>62</sup> Vámosi Tamás a foglalkoztatottak ágaza-

---

<sup>58</sup> A közoktatási rendszer teljesítményének – „jóságának” – méréséhez lásd Varga J. szerk. (2015): A magyar közoktatás indikátorrendszere. MTA Közgazdasági- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Közgazdaság-tudományi Intézet. A szerző „jó közoktatási rendszerről írt fentebb olvasható fejtegetései” pedig bővebben és szélesebb kontextusban jelennek meg német nyelvű tanulmányában: Bauer L. (2018): Vergangenheit und gegenwärtige Herausforderungen des ungarischen Bildungswesens im Spiegel deutscher Bildungstraditionen und -reformen. *Pro Publico Bono*, 1. 200–222.

<sup>59</sup> Az ide kapcsolódó szakirodalom is óriási, legyen szabad ebből önkényesen most egy szerzőpárost (s művet) kiemelnem, akiknek gondolatai segítettek a sajátjaimat kordában tartani: Vajda Zs. – Kósa É. (2005): *Neveléslélektan*. Osiris, Budapest.

<sup>60</sup> Esping-Andersen, G. (2006): Ismét a Jó Társadalom felé? *Esély*, 6., 3–27.

<sup>61</sup> A témában lásd részletesen többek közt: Kovács Z. (2007): *Népesség és településföldrajz*. ELTE Eötvös Kiadó Budapest; Vámosi T. (2013): *Munkaerő-piaci ismeretek (e-learning tananyag)*. PTE FEEK, Pécs. <http://digitalia.lib.pte.hu/books/vamosi-tamas-munkaero-piaci-ismerek-pek-pte-feek-2013/pdf/vamosi-tamas-munkaero-piaci-ismerek-pek-pte-feek-2013.pdf>

<sup>62</sup> Vámosi T. (2013): *Munkaerő-piaci ismeretek (e-learning tananyag)* PTE FEEK, Pécs, <http://digitalia.lib.pte.hu/books/vamosi-tamas-munkaero-piaci-ismerek-pek-pte-feek-2013/pdf/vamosi-tamas-munkaero-piaci-ismerek-pek-pte-feek-2013.pdf>

ti megoszlását vizsgálja az EU országaiban, 2011-ben, s a következőket állapítja meg: „Általánosságban jellemző, hogy az egy főre jutó GDP növekedésével párhuzamosan a mezőgazdaságban foglalkoztatottak részaránya tartósan csökken, az iparban és az építőiparban foglalkoztatottak aránya csökken, míg a szolgáltatási szféra súlya növekszik. Az egyes szektorokon belül csökken az egyszerűbb és növekszik a magasabban kvalifikált munkaerőt igénylő ágazatok aránya.”<sup>63</sup>

Fentiekből következik, hogy mind az egyén boldogulása, mind a társadalmi jólét szempontjából az alacsony iskolázottság komoly szegénységi kockázat. Individuálisan boldogtalanságot, szenvedést, sikertelenséget, társadalmi szinten pedig a rétegek egyre erősebb polarizálódását, a közösségi erő gyengülését, az emberek egymás iránti bizalmának és szolidaritásának alacsony fokát, tehát valójában egy gyenge kohéziójú, „beteg” társadalom riasztó képeit festi elénk az alacsonyan és rosszul iskolázottak tömeges jelenléte. Az oktatási rendszer működését meghatározó oktatáspolitikai egyúttal tehát szociálpolitika is, egymással szimbiózisban léteznek. Az iskolázottság mértéke és minősége dönti el, hogy az egyén képes lesz-e a számára megfelelő munkát megtalálni és megtartani, megteremtve ezáltal egzisztenciális biztonságát és benső békéjét. Kiválóan fogalmazza meg ezt a tényt Lakner: „Az adatok és a több évtizedes tapasztalatok és tendenciák alapján felismerhető az oktatásnak a jelentősége az emberek életésélyei, megélhetési viszonyai szempontjából. Ebből következően az oktatásnak, az oktatási rendszernek, a képzési minőségnek és az oktatáshoz való hozzáférésnek a szociálpolitikai jelentősége abban áll, hogy az mintegy előre meghatározza, kijelöli az emberek életésélyeit és a munkaerőpiaci jelenlétet. [...] Diszfunkcionális, sikertelen működése azonban nagymértékben hozzájárulhat az egyenlőtlenségek konzerválásához is.”<sup>64</sup>

Ugyanakkor azonban, az oktatás nemcsak a társadalmi kohézió szociális oldalról történő erősítésében kap kulcsszerepet.

A 19. század gondolkodói már felismerték, hogy a modern kor nagy kérdése a tömegek nevelése, s ez nem merül ki a tudományos ismeretek közvetítésében. Egedy Gergely egy friss tanulmányában<sup>65</sup> az amerikai felsőoktatás konzervatív szemléletű értékelését foglalja össze. Elemzése azonban nem reked meg pusztán az amerikai oktatásra vonatkozó megállapításoknál, leszögezi, hogy konklúziói voltaképpen kiterjeszthetők napjaink oktatási rendszereire általában. Nyilvánvaló, hogy a civilizációnk értékeinek megvédéséért folytatott küzdelemben az egyik legfontosabb csatater az iskola, alap-, közép- s felsőfokon egyaránt, írja Egedy. Idézi Thomas Fleminget, aki a *Chronicles of Culture* című konzervatív folyóirat szerkesztőjeként így fogalmaz: „ha egy társadalom vitatkozni kezd az oktatásról, akkor a résztvevők talán nem is igazán a könyvekről és a tudományokról beszélnek, hanem az emberi élet alternatív felfogásairól.”<sup>66</sup>

Ez a felfogás az életről pedig nem más, mint maga a kultúra, amely „nem ismerethalmaz, amelyet zsákolnak s tengelyen vagy hajón átszállítanak a szomszéd országba. A kultúra egy nagy néptest életében kialakult szellemi és erkölcsi szokásjog: ízlés, etikett, gondolkozásmód, amelyben éppolyan otthonosan kell éreznünk magunkat, mint a bőrünkben. [...] A műveltség nem ünneplőruha, amelyet hordani kell. A műveltség a helytállás segédeszköze, a kife-

<sup>63</sup> Uo. 29.

<sup>64</sup> Lakner Z. (2012): *Szociálpolitika*. <https://btk.ppke.hu/uploads/articles/288257/file/Szocpol.pdf> (Letöltve: 2018. júl. 2.) 171.

<sup>65</sup> Egedy G. (2019): Konzervatív szemmel az egyetemekről: Russell Kirk az amerikai felsőoktatásról. *Valóság*, 4. 51–59.

<sup>66</sup> Uo. 57.o.



jezés szerszáma, a vállalkozás fegyverzete.”<sup>67</sup> Vagyis, ahogyan Egedy a konzervatív szemléletű Russell Kirk gondolatait követve összegzi, az oktatást nem lehet pusztán utilitarista célok szolgálatába állítani, mert az oktatás célja ennél jóval átfogóbb és szellemibb: a bölcsesség (*wisdom*) és az erény (*virtue*) fejlesztését kell fő céljának tekinteni, s nem pusztán társadalmi reformok eszközét látni benne. Néhány éve Horkay Hörcher Ferenc is úgy látta, hogy fel kell emelnie szavát a bölcsészettudományok védelmében, s a humán tudományok hasznáról értekezve kiemeli, hogy azok olyan emberi képességeket alakítanak ki a velük alaposan foglalkozó, növekedésben lévő emberi szellemben, mint pl. az adaptációs képesség, kreativitás, fantázia, döntési képesség, a fogalomalkotás képessége és a szolidaritás.<sup>68</sup>

Az oktatási rendszer tehát akkor hatékony, eredményes és hatásos, vagyis akkor jó, ha képzési minősége jó – vagyis az ott tanult ismeretek és megszerzett készségek, kifejlesztett képességek birtokában az iskolát elhagyó fiatal bízhat abban, hogy önálló egzisztenciát fog tudni teremteni, mert jó munkához juthat végzettségével és szak-képzettségével –; és az oktatáshoz-képzéshez való hozzáférést a társadalom legszélesebb körei számára is képes biztosítani. Ebben az összességben az oktatás társadalmi kohéziót erősítő szerepének szociális, ill. szociálpolitikai vonatkozásai a meghatározóak.

Am egy nemzet, egy szellemi régió vagy napjainkban, a globális hálók szövedékeiben lüktető földrészek civilizációi sem létezhetnek az identitásukat biztosító kulturális kohézió nélkül. A jó oktatás tehát egyúttal kultúrák közvetítő és kultúrafenntartó is. „Életvitel-központú, amelyben a haladás- és értékelvű műveltségi orientációt tekintve a közös vonások és a maradandó igazságok dominálnak” – írja Agárdi Péter a kulturális trendekről és műveltségről szóló 2010-es tanulmányában.<sup>69</sup> Agárdi tanulmánya végén egy szép gondolatban össze is kapcsolja az egy térben mozgó diszciplínákat, amikor arról vall, hogy mint kultúrakutatónak és -fogyasztónak, mi is a motivációja akkor, amikor értékpusztulást tapasztal. „Nem a történelmi tudás és műveltség a priori felsőbbrendűségének hite, nem valamiféle legújabb kori aufklerizmus fűt, amikor ezeket a vészjelzéseket leadom. Sokkal inkább egy *széles, komplex és modern műveltségfelfogás* gyakorlatias, tehát oktatási, tömegkommunikációs, közművelődési, politikai képviselőtének az igénye.”<sup>70</sup> Az oktatás kiterjesztésének programjai Európa-szerte összefonódtak a 2. világháború után fel-erősödő és a jóléti államok létrejöttéhez, virágzásához kapcsolódó tendenciáival. Ugyanakkor a közoktatás expanziója történetileg világméretben érzékelhető jelenség, a globalizmus jelenségének része, a globális kor nyitánya.

A közoktatás expanziójának háttérében 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 munkaerőpiaci esélyeire, s ezáltal az egész társadalomra. A Michael Barber által készített értékelés a világ legjobb iskolarendszereinek jellegzetességeiről és működéséről<sup>71</sup> azt is vizsgálta, hogy

<sup>67</sup> Németh L. (1934): Sznobok és parasztok. In Németh L. (1986): *Művelődéspolitikai írások*. Múzsák, Budapest. 19., 21.

<sup>68</sup> Horkay Hörcher F. (2014): Mire való a bölcsészettudomány – válság idején? In Horkay Hörcher F.: *A bölcsészettudományok hasznáról*. L'Harmattan, Budapest. 108–119.

<sup>69</sup> Agárdi P. (2010): Kulturális trendek és műveltségfelfogások az évtizedfordulón. [http://www.eszmelet.hu/agardi\\_peter-kulturalis-trendek-es-muveltegfelfogások-az-ev/#18](http://www.eszmelet.hu/agardi_peter-kulturalis-trendek-es-muveltegfelfogások-az-ev/#18)

<sup>70</sup> Uo.

<sup>71</sup> Barber, M. – Mourshed, M. (2007): *How the world's best-performing school come out on top*. McKinsey & Company, London. [http://mckinseyonsociety.com/downloads/reports/Education/Worlds\\_School\\_Systems\\_Final.pdf](http://mckinseyonsociety.com/downloads/reports/Education/Worlds_School_Systems_Final.pdf)

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.

A 2010-ben indult Orbán-kormány 2014-ig tartó első ciklusa, majd a 2014 utáni második ciklusa napjainkra vonatkozó oktatási teljesítményének értékelése részben a politikai-ideológiai elfogultság<sup>72</sup> mentén zajlott és zajlik, részben pedig egyre nagyobb figyelem helyeződik a szakpolitikai „policy” értékelésekre.<sup>73</sup> Nemzetközi minták alapján (Európai Bizottság, ENSZ, OECD, Világbank, IMD, WEF) létrejött és hangsúlyossá vált a magyar gyakorlatban is a kormányzati teljesítmény általános értékelése.<sup>74</sup>

Véleményünk szerint elfogulatlan értékelésre elsősorban nemzetközi jelentésekben lelhetünk.<sup>75</sup> A 2017. évi *Oktatási és Képzési Figyelő* 2. kötete huszonnyolc egyedi országjelentést tartalmaz. A legfrissebb mennyiségi és minőségi adatokra építve mutatja be és értékeli az egyes tagállamok legutóbbi és aktuális szakpolitikai intézkedéseit, a 2016 közepe óta történt fejleményekre összpontosítva. Az 1. szakasz a lényeges oktatási és képzési mutatók statisztikáit mutatja be. A 2. szakasz rávilágít az ország oktatási és képzési rendszerének főbb erősségeire és gyengeségeire. A 3. szakasz az oktatási egyenlőtlenségek okait és a méltányosságot, inklúziót előmozdító intézkedéseket taglalja, elsősorban az OECD 2015. évi Nemzetközi Tanulói Teljesítménymérés (PISA) származó adatokra építve, valamint vizsgálja a korai iskolaelhagyás és a kisgyermekkorai nevelés és gondozás közelmúltbeli fejleményeit is. A 4. szakasz a költségvetési és egyéb, oktatásba és képzésbe történő beruházások alakulását mutatja. Az 5. szakasz az iskolai oktatás modernizálásának szakpolitikai eszközeit elemzi, pl. a pedagógusi hivatást, a digitális és az idegen nyelvi készségeket. A 6. szakasz a felsőoktatás korszerűsítését célzó beavatkozásokat sorolja. Az utolsó, 7. szakasz pedig a szakképzést és a felnőttoktatást vizsgálja.

<sup>72</sup> Pl. Szüdi János (2014) *Az oktatás az állam szolgálatában* című tanulmánya, amelyben a szerző kizárólag romlást állapít meg a hazai oktatási rendszerben, és negatívan ítéli meg a 2010-től működő oktatáspolitikát és kormányzati beavatkozást. Ezzel a végletes negatív képpel áll szemben az aktuális oktatási kormányzat kizárólag eredményeket soroló szövege. „Az oktatási államtitkár közölte: a tankönyvek ingyenességére 13 milliárdot fordítanak, ez több mint egymillió diákot, a tanulók 87 százalékát érinti, ingyenes étkeztetésben a gyerekek mintegy fele, az óvodások, bölcsődések kilencven százaléka részesül, folytatódik a pedagógusok béremelése, a teljes oktatási rendszerre 2010-hez képest több mint 500 milliárddal fordítanak többet stb.” Kormányzati portál, 2017. <https://www.kormany.hu/hu/emberi-eroforrasok-ministeriuma/oktatasert-felelos-allamtitkarsag/hirek/a-most-indulo-tanevben-mindenki-arra-tud-koncentralni-ami-a-feladata> (Letöltve: 2017. nov. 14.)

<sup>73</sup> *Minőség és eredményesség a közoktatásban*. Oktatókutató és Fejlesztő Intézet, Budapest, 2015. <http://ofi.hu/sites/default/files/attachments/minoseg-eredmenyesseg-web.pdf> (Letöltve 2018. aug. 11.)

<sup>74</sup> Évenkénti Jó Állam Jelentések.

<sup>75</sup> *Oktatási és Képzési Figyelő* 2017. Országelemzés, Európai Bizottság, Oktatásügyi és Kulturális Főigazgatóság. Online kiadvány. [http://eslplus.eu/documents/esl\\_library/monitor2017-hu\\_hu.pdf](http://eslplus.eu/documents/esl_library/monitor2017-hu_hu.pdf) (Letöltve: 2018. júl. 14.)

Az országelemzésben a méltányosság és a társadalmi kohézió témája meghatározó. A célkitűzések az alábbi területekhez kapcsolódnak:

- az oktatást és a képzést korán elhagyók,
- felsőfokú végzettséggel rendelkezők aránya,
- kisgyermekkorai nevelésben és gondozásban való részvétel,
- a frissen végzettek foglalkoztatási rátái,
- a tanulásban részt vevő felnőttek aránya.

Magyarország kiemelkedően jól teljesített a kisgyermekkorai nevelésben való részvétel területén, a többi területen azonban teljesítménye az uniós átlag alatt van.

Az elemzés kiindulópontja az a tény, hogy az OECD 2015. évi Nemzetközi Tanulói Teljesítménymérésében (PISA)<sup>76</sup> 2012-höz képest jelentősen romlott az olvasottszöveg-értési és a természettudományos teljesítmény. „A természettudomány terén gyengén teljesítők aránya az EU-n belül Magyarországon nőtt a legnagyobb mértékben és a tanulók több mint negyede nem teljesítette a minimális szintet az olvasottszöveg-értés vagy a matematika terén. A matematikaeredmények az OECD átlaga alatt maradtak. A tanulók társadalmi-gazdasági háttérének az oktatási eredményekre kifejtett hatása Magyarországon a legerőteljesebb az EU-n belül. Nagyon jelentős az iskolatípusnak az eredményekre gyakorolt hatása, ami a középfokú oktatás terén megvalósuló korai szelekciót tükrözi. A középfokú iskolák három típusa közül a szakiskolák – amelyekben a legmagasabb a hátrányos helyzetű tanulók koncentrációja – tanulói különösen gyengén teljesítettek a PISA-felmérésben. A 2015-ös Nemzetközi Matematikai és Természettudományi Trendvizsgálat (TIMSS) kimutatta, hogy hasonlóan széles teljesítményszakadékok már az általános iskola 4. osztályában is léteznek. A 2017. évi európai szemeszter országspecifikus ajánlásaiban az Európai Unió Tanácsa azt ajánlotta, hogy Magyarország tegyen intézkedéseket az oktatási eredmények javítására és növelje a hátrányos helyzetű csoportok, különösen a romák részvételét az inkluzív többségi oktatásban (az Európai Unió Tanácsa 2017).<sup>77</sup>

<sup>76</sup> Meg kell jegyezni, hogy a PISA-mérések (amelyeket 2000 óta 3 évente végeznek hazánkban) eredményeire adott reflexiók igen sokszínűk és érdekesek. A mindenkori kormányzat az eredmények alapján sosem alakított ki szakmai konszenzussal tervezett, célzott beavatkozást. A szakértők maguk is megosztottak, egyre erősebbek azok a hangok, amelyek a mérésben több negatívumot látnak, mint hasznos és hihető visszajelzést a diákok tudásáról. Pl. Sáska Géza *A tudásverseny és globalizáció* (Educatio, 24. évf., 2. sz. 98–111.) című tanulmányában a nemzeti tudást védi a piaci ösztönzésre, mesterségesen kialakított és erőltetett, túlértékelt globalizált tudással szemben. Utóbbi alatt a piacgazdasági értelemben vett egypólusú világrendben működő nemzetközi szervezetek (OECD) oktatáspolitikáját érti. E mérések a nemzeti tradíciókat figyelmen kívül hagyó, azonos fogalmakkal operáló adatgyűjtésre épülnek. Céljuk az iskolarendszerek egységes rendjének kialakítása, amellyel el lehet érni, hogy szabvány szerint legyen kifejezve a globális munkaerőpiacra kilépő munkaerő iskolázottsága és tudása. Sáskához hasonlóan vélekedik hazánkban Vajda Zs. (2013): Tudás és hatalom a XXI. század elején. Az iskola, a gazdaság és a globalizáció. *Eszmélet*, 3 (98): 115–131. A nemzetközi irodalomból néhány mű hasonló látásmóddal Hill, D. et al. (2003): *Marxism against Postmodernism in Educational Theory*. Lexington Books, [Oxford.UK](http://eslplus.oxford.uk).

<sup>77</sup> *Oktatás és Képzési Figyelő* (2017) Országelemzés, Európai Bizottság, Oktatásügyi és Kulturális Főigazgatóság. Online kiadvány. [http://eslplus.eu/documents/esl\\_library/monitor2017-hu\\_hu.pdf](http://eslplus.eu/documents/esl_library/monitor2017-hu_hu.pdf) (Letöltve: 2018. júl. 14.)

# A STRUKTURÁLIS ÁTALAKÍTÁSOK ÉRTÉKELÉSE A KÖZOKTATÁS MŰKÖDTETÉSÉBEN

A 2010 és 2014 közötti kormányzati ciklusban a közoktatás strukturális átalakítása zajlott le. Az oktatási intézmények csaknem teljes köre, az addig önkormányzati fenntartásban lévő általános és középiskolák fenntartása került át az államhoz. A folyamat elindítása azonban, meglátásunk szerint, egyszerre volt kormányzati és közpolitikai nehézségekkel terhelt folyamat, amit egy higgadtabb lebonyolítással és alaposabb, józanabb tervezéssel akár sikeressé is lehetett volna tenni.<sup>78</sup>

Kormányzati problémákat vetett fel a politikai, szakmai és szélesebb társadalmi konszenzus hiánya, továbbá az, hogy a kormányzat kommunikációja nem volt nyílt az átalakításról és a működési anomáliákról.

Közpolitikai értelemben a legnagyobb problémát az átalakítási folyamatban az jelentette, hogy nem voltak adottak a feltételek a KLIK létrehozásához és működéséhez. Egyik napról a másikra próbálták kitalálni a működés mikéntjét és előteremteni a szükséges anyagi és humán erőforrásokat.

Kijelenthetjük, hogy az oktatás tekintetében még nem jutott nyugvópontra a centralizálás versus decentralizálás vita sem az oktatási szakértők körében, sem a közvélemény számára.

Meglátásunk szerint három irányban volna szükség áttérésre ahhoz, hogy a centralizálás előnyei érvényesülhessenek.

Egyik, hogy a közoktatás igazgatási centralizálását le kell választani a politikai centralizáció, a hatalmi koncentráció kérdéséről. Jelenleg ugyanis e kérdésben szinte kizárólag olyan oktatáspolitikai és szociálpolitikai álláspontok jelennek meg, amelyek a közoktatás centralizációját a FIDESZ–KDNP hatalomkoncentrációja eszközeként értelmezik. Ezek a vélemények ugyanakkor teljesen figyelmen kívül hagyják azokat az elemzéseket, vizsgálatokat, kutatásokat, amelyek a 2010 előtti önkormányzati iskolafenntartás hiányosságairól, anomáliáiról szóltak. Mivel az oktatási ágazat és a szociális ágazat új struktúráját és az új struktúra működésének hiányosságait erősen politikai<sup>79</sup> és csak másodsorban szakpolitikai, igazgatási szemmel elemzik és értékelik, így elsikkadnak azok a kritikák, amelyek a beindított folyamatok monitoringját állítanák középpontba.

A közpolitika-elemzés tudománya a reformok két típusát ismeri: az átfogó, egyszeri reformokat, amelyek drasztikus változásokat eredményeznek rövid idő alatt, illetve a lépésről lépésre araszoló (inkrementalista) módszert. Az utóbbi pragmatikus, az ún. kislépések tudománya, vagy „faág” módszer, gyakrabban érvényesül, mint a racionális

---

<sup>78</sup> Érvélesemet részletesen kifejtettem angol nyelvű tanulmányomban. Bauer L. (2014): Public education policy in the years of transition – some remarks (comments) on the centralization of the public education system in Hungary *Pro Publico Bono*, 3. 148–162.

<sup>79</sup> Sajó András mutatott rá, hogy a közérdek elsikkadása, illetőleg a közérdek mibenlétére vonatkozó közmegegyezés hiánya milyen káros hatással jár az állami működés szempontjából. Sajó A. (2008): Az állam működési zavarának társadalmi újratermelése. *Közgazdasági Szemle*, 7-8. 691–692.

megfontolásokra támaszkodó ún. „gyökér” módszer.<sup>80</sup> Az inkrementalista közpolitikai folyamatelmzés alapvető tényként kezeli azt, hogy a helyes irányok soha nem tervezhetőek teljes biztonsággal előre, azok mindig a megindított folyamat megvalósulása során, menet közben szorulnak kisebb vagy nagyobb korrekcióra. Feltehető, hogy a kellő alaposággal és éberséggel végzett folyamatmonitoring<sup>81</sup> képes feltárni a csak menetközben láthatóvá váló hibákat és téves irányokat.

A másik irány az oktatási és szociális ágazat együttműködésének a jelenleginél sokkal teljesebb, átfogóbb és dinamikusabb megvalósítása.<sup>82</sup> A teljes iskolai utat – az óvodától kezdve – át kell szőnie a gyermekjóléti és családsegítő tevékenység közösen intézményesült működésének. Ennek helyszíne és motorja egyértelműen a helyi közösség. Átfogóan, vagyis az ország egészében és nem éves pályázatok révén kell biztonságosan és jól működtetni ezeket a helyi szinten felépítendő és a helyi sajátosságoknak megfelelő formákat. Miközben intézményesülniük szükséges és állandó tételként kell jelen lenniük a költségvetésben, *dinamikusnak* kell maradniuk, mert a szükségletek és igények változnak.

Harmadik irány pedig a közoktatásra és a hozzá szervesen kapcsolódó gyermekjóléti, családsegítő, közösség-építő tevékenységekre fordítandó kiadások jelentős növelése.

A szerző vélelme az, hogy szélsőséges politikai összecsapásokhoz munícióul szolgáló szakpolitikák helyett konszenzuskereső politizálásra és racionálisan tervezett és monitoringozott szakpolitika-csinálásra van szükség. Józanságra, az arisztotelészi közép<sup>83</sup> értelmében.

<sup>80</sup> Lindblom, Ch. (1994) A kis lépések tudománya. (The Art of Small Steps). In Stillman, R. (ed.) *Közigazgatás*. Osiris–Századvég, Budapest. 83–98.

<sup>81</sup> Hajnal György és Gajdusчек György szerint a magyar közigazgatás az eszközökből indul ki, s elfelejt konkrét célokat meghatározni, amelyeket időtávokra tagol, s amelyek teljesülését folyamatosan monitoringozza, azaz elvégzi a szükséges evalvációt és korrekciókat. Hajnal Gy. – Gajdusчек Gy. (2002): *Hivatali határok – társadalmi hatások. Bevezetés a hatékony közigazgatás módszertanába*. 70.

<sup>82</sup> Hasonló elvek alapján ajánlja egy közelmúltban lezárult jelentékeny kutatás zárótanulmánya az ún. Integrált Közszolgáltatási Információs Rendszer létrehozását: Pálné Kovács I. szerk. (2014): *A helyi közszolgáltatások helyzete és fejlesztésük javasolt irányai*. MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Regionális Kutatások Intézete, Pécs. 108.

<sup>83</sup> „A váltás a szervezetek belső rendszerét tekintve lehet radikális vagy felületes, a célkijelölés lehet gyáva vagy vakmerően kockázatos.” Bódi F. (2015): A LOSS dinamikus modellje. *Párbeszéd*, 2.1–22. 5.

# ÖSSZEZÉS, AJÁNLÁSOK

Mint láthattuk, a társadalmi igazságosságról és annak kormányzati megvalósíthatóságáról is meglehetősen ellentétes, sőt, olykor ellentmondásos megközelítések vannak a kezdetektől napjainkig. Helyenként egyes szociológiai elméletek közvetlen politikai ideológiákként, sőt, kormányzati programokként jelennek meg. Érvkészletük bőséges, társadalomjobbító eredményeik azonban vitathatóak vagy hamar elenyésznek. Ugyanakkor azonban: „Navigare necesse est.” Adatok, tények, tendenciák elemzése és múltbéli tapasztalatok figyelembevétele mellett, meggyőződések és hitek etikai alapú választásával lehet és szükséges kormányozni, stratégiát alkotni és programokat megvalósítani.

Mindegyik közismert erkölcsi parancs arra hív fel, hogy az erős nyújtson segítő kezét a gyengébbnek. Mi másban is mutatkozhatna meg ereje, ha nem abban, hogy képes felemelni a gyengébbet? A túlzott elvárások, az utópista elképzelések azonban a tökéletes társadalomról ugyanakkor rombolók. Sem úgy nem lehet „elég jó” társadalmat létrehozni, hogy a gyengének és alkalmatlannak ítélteteket sorsukra hagyjuk, kirekesztjük, sem úgy, ha azt képzeljük, hogy emberi gyengeségeinkre, társadalmi problémáinkra létezik végérvényes megoldás, csak éppen tökéletes programokat kell hibátlanul végrehajtanunk. Kolnai az utópikus hajlamot sóvárgásnak nevezi az érték és lét valamiféle feszültségmentes egysége után<sup>84</sup> – nyilván nincs ilyen állapot. Scruton pedig egyenesen az utópikus téveszmék kártékonyágáról ír: „De az utópikus téveszme elárul valami fontosat az optimizmus szélsőséges és hajthatatlan változatairól is. Aki minden probléma megoldását egyetlen végső megoldással helyettesíti, annak a valóság reménytelen és megoldhatatlan. Más öntőformába kell kényszeríteni, és ehhez a kormányzás új formáira és új, széles körű hatalomra lesz szükség. Így az utópia mögött egy másik törekvés készülődik, a vágy, hogy bosszút álljunk a valóságon.”<sup>85</sup>

Kultúránk alapja az a szocializáció, amely a társadalmi együttélés és együttműködés készségét kezdi kialakítani a háromévesen óvodába lépő kisgyermek magatartásában, társaihoz való viszonyulásában. Alapja szociális és oktatási programoknak, amelyek a toleranciát, inklúziót, méltányosságot hirdetik és törekszenek megvalósítani.

Hogy sikeresebbek legyünk ebben a végcélját soha el nem érő, valamint az eredményeket csak lassan megmutató törekvésben, amit nevezünk állandósult és elkötelezett törekvésnek egy igazságosabb társadalom felé; a tanulmányban leírtakon kívül, összegzésképp, további ajánlásokat fogalmazunk meg a társadalmpolitikai döntéshozók számára.

Visszaulva Scrutonra: ajánlásokat mindennapi társadalmi valóságunk konkrét problémáinak kezelésére.

Ezek az alábbiak:

- Mindenekelőtt szükséges a politikus és az igazgatási szakember együttműködésének helyes arányait meg szabni, csökkentve a túlpolitizáltság romboló erejét.

---

<sup>84</sup> Kolnai, A. (2005): *The Utopian Mind and other Essays*. Athlone, London. 70.

<sup>85</sup> Scruton, R. (2011): *A pesszimizmus haszna és a hamis remény veszélye*. Noran Libro, Budapest. 66–67. (Ford.: Csordás Gábor)

- Elengedhetetlenül fontos az oktatási bürokrácia csökkentése, és egyúttal a társadalmi és szakmai igényekre fordított figyelem és költségvetési források jelentékeny megnövelése.
- Az oktatásban legsikeresebb nemzetek jó gyakorlatainak megismerése és beemelése a magyar oktatási rendszer működésébe, saját, építő kulturális hagyományaink tiszteletben tartásával.
- Ennek megfelelően, szükséges a tanárképzés teljes reformja, amely a korszerű ismeretek és módszerek meggyökeresítését, valamint a hivatástudat elmélyítését szolgálja.
- A pedagóguspályára lépők bemeneti követelményeinek és a diploma megszerzésének magas elvárásoknak történő megfeleltetése és, ezzel párhuzamosan, a tanári hivatás társadalmi presztízisének megemelése.
- Az álságosan és hamisan használt esélyegyenlőségi jelszavak helyett újra kell gondolni az iskolaszervezet és az iskolaválasztás kérdéseit, azzal a céllal, hogy méltányosan, azaz a nekik leginkább megfelelő módon legyen képes élni és perspektivikus gyerekkort nyújtani oktatásunk a hátrányos körülmények között élő vagy éppen tanulási nehézségekkel küzdő tanulók számára épp úgy, ahogyan a tehetséges gyermekek számára. Nemzetközi tapasztalatok alapján kell újra megvizsgálni ehhez kapcsolódóan különösen a szabad iskolaválasztást, továbbá a komprehenzív iskolatípus, a tankötelezettség ideje stb. kérdéseit.
- A társadalompolitikai programok bevezetését megelőzően és a programok megvalósítása során a média, a tömegkommunikáció eszközeit, lehetőségeit jobban kihasználva, a társadalmat érzékenyíteni a programok céljai iránt. Pl. játékfilmek készítése, helyi közösségi szabadidős, kulturális programok szervezése és támogatása az inklúzió, méltányosság, tolerancia, szegregáció megértésére és a kormányzati beavatkozások támogatására a halmozottan hátrányos családokat érintő szociális és oktatási programok kapcsán.
- Szükséges egységben látni és nem politikai-ideológiai blokkokként, megosztóan kezelni az aktív állampolgár-nevelés és a hazafiságra nevelés, a készségek és képességek fejlesztésének és a tények, adatok, ismeretek tanítása vagy az utilista, illetve erkölcsi nevelés kérdését.
- A központi oktatási, szociális és kulturális igazgatás, valamint a helyi önkormányzatok, a lokális közösségek együttműködésének a jelenleginél sokkal intenzívebb, gyümölcsözőbb megvalósítása.
- Az azonos társadalmi csoportokra vonatkozó programok megalkotása és végrehajtása kapcsán a többféle ágazati szakigazgatás hivatali eljárásait, adminisztrációját szükséges átjárhatóvá, sőt, bizonyos, az implementációt segítő konkrét pontokon, egységessé tenni.
- Az eltérő belső szabályzókkal működő szakágazatok bürokráciájának közös továbbképzésekkel történő együttműködésre készítése, az azonos társadalmi csoportokra vonatkozó programok megalkotása és végrehajtása kapcsán.
- A programok megalkotása során a célok és a sikerkritériumok minél pontosabb megfogalmazása elengedhetetlen.
- A programok végrehajtása során nélkülözhetetlen a folyamatos monitoring, hogy mód legyen a félrebecsúszások, hibák vagy éppen a megváltozott igények, környezet észlelésére és a program módosítására.
- Az azonos társadalmi csoportokra vonatkozó központi, ágazati, önkormányzati, egyházi, alapítványi és egyéb szervezetek programjainak átlátása és figyelemmel kísérése. Erre azért van szükség, hogy a jóakarát, a szakmaiság és a költségvetési és pályázati pénzek áramlása racionalizálható legyen, mód nyíljon a fölöslegessé váló párhuzamok megszüntetésére, az elakadások, hiányok esetén az erők átcsoportosítására, a különböző indíttatású, de igen hasonló célú programokban felgyűlő szakmai tudás és tapasztalat szinergiájára és megosztására.

A kormányzati beavatkozások rendre sokat ígérnek, hirtelen indulnak. Előfordul, hogy mindent felforgatnak, és valamiképp a fejünk fölött történnek, mintha nem is a mi életünkről szólnának és mintha nem is a mi életünkre hatnának.

Csak bizakodhatunk, hogy lassan megerősödik a *public policy* szemlélet és gyakorlat a programok tervezésében és végrehajtásában egyaránt. Erre reményt adnak a rendszeres kormányzati hatékonyságmérések és jelentések.<sup>86</sup> Továbbá, bizakodásra ad okot a túlzott jogi<sup>87</sup> dominancián alapuló közigazgatási működés lassú elmozdulása a döntéshozatalban és végrehajtásban is komplexebb szemléletet adni képes társadalomtudományok bevonására, kialakítva így majd jog és társadalomtudományok hatékony, eredményes egyensúlyát.

---

<sup>86</sup> <http://hirlevel.egov.hu/2017/10/07/merlegen-a-jo-allam-a-jo-allam-jelentes-2017-bemutatasa-tudomanyos-konferencia/> (Letöltve: 2018. aug. 21.)

<sup>87</sup> A Nemzeti Közzolgálati Egyetem létrehozása és az interdiszciplináris tantervek mögött állhat ez a cél.



# BIBLIOGRÁFIA

## KÖNYV, KÖNYVRÉSZLET

- Bujalos I. – Nyilas M. szerk. (2002): *Az új jobboldal és a jóléti állam*. Társadalompolitikai olvasókönyvek. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Budapest.
- Bauer L. (2019): Thoughts on the Introduction of the Early Institutional Education in Hungary. In Matriano, E. C. – Cawagas, V. – Senses-Ozyurt, S. (szerk.): *Role of Education for Global Citizenship in Promoting Social, Economic and Environmental Justice*: World Council for Curriculum and Instruction Conference Publications. California School of Education, Alliant International University, San Diego (CA), US. 363–378.
- Bihari M. – Pokol B. (1992): *Politológia*. Tankönyvkiadó, Budapest.
- Bouckaert, G. (2009): Public Sector Reform in CEE Countries. An Introduction. In: Bouckaert, G. – Nemeč, J. – Nakrosis, V. – Hajnal, Gy. – Tonniss, K. (eds.): *Public Management Reforms in Central Eastern Europe*. NISPA CEE, Bratislava. 13–27.
- Bovens, M. – T. Hart, P. – Peters, B. G. (2002): *Success and Failure in Public Governance*. E. Elgar, Cheltenham, UK.
- Caplan, B. (2018): *Why we need to stop wasting public funds on education*. Princetone University Press, Princeton, New Jersey.
- Coombes, D. – Verheijen, T. szerk. (1997): *Közigazgatási reformok Keleten és Nyugaton – összehasonlító tanulmányok*. European Commission. Államigazgatási Főiskola, Budapest.
- Easton, D. (1953): *The Political System. An Inquiry Into the State of Political Science*. Alfred A. Knopf, New York.
- Ericson, D. P. (1997): Az oktatási rendszer általános elméletének a lehetősége. In Halász G. és Lannert J. (szerk.): *Oktatási rendszerek elmélete*. Szöveggyűjtemény. Okker Kiadó, Budapest. 67–91.
- Ferge Zs. – Lévai K. szerk. (2004): *A jóléti állam*. Társadalompolitikai olvasókönyvek. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Budapest.
- Frederickson, G. H. (1980): *New Public Administration*. The University of Alabama Press, Tuscaloosa, US.
- Gadamer, H.-G. (1984): *Igazság és módszer*. Gondolat, Budapest. (Ford.: Bonyhai Gábor)
- Gellén M. (2013): *Állam és közigazgatás új szerepben – Közigazgatási reformok és az államszerep változásai*. Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Budapest.
- Griffin, P. – McGaw, B. – Care, E. (2012): *Assessment and teaching of 21st century skills*. Springer, New York.
- Hajnal Gy. – Gajduschek Gy. (2002): *Hivatali határok – társadalmi hatások. Bevezetés a hatékony közigazgatás módszertanába*. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest.
- Hill, D. et al. szerk. (2003): *Marxism against Postmodernism in Educational Theory*. Lexington Books, Oxford, UK.
- Horkay Hörcher F. (2014): Mire való a bölcsészettudomány – válság idején? In Horkay Hörcher F.: *A bölcsészettudományok hasznáról*. L'Harmattan. Budapest. 108–119.
- Jenei Gy. (2009): A közintézményi menedzsment reformjainak torz magyar folyamatai az EU-tagállamok mércéjén. Hiányok, okok, megoldási javaslatok. In Verebélyi I. – Imre M. szerk. (2009): *Jobb közigazgatás helyben járás és visszafejlődés helyett*. Századvég, Budapest.
- Kolnai, A. (2005): *The Utopian Mind and other Essays*, Athlone, London.

- Kovács Z. (2007): *Népesség és településföldrajz*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest.
- Lakner Z. (2012): *Szociálpolitika*. Szent István Társulat, Budapest.
- Lasswell, H.: „The Policy Orientation”. In Lasswell, H. – Lerner, D. szerk. (1951): *The Policy Science: Recent Developments in Scope and Method*. Stanford University Press, Stanford, US. 3–15.
- Lindblom, Ch. (1994) A kis lépések tudománya. (The Art of Small Steps.) In Stillman, R. (ed.): *Közigazgatás*. Budapest, Osiris–Századvég. 83–98.
- Lőrincz L. szerk. (2007): *Közigazgatás-tudományi antológia*. HVG-ORAC, Budapest.
- Macrine, Sh. – Hill D. – McLaren, P. eds.(2010): *Revolutionizing Pedagogy: Education for Social Justice Within and Beyond Global Neoliberalism*. Palgrave MacMillan, New York, US.
- Marshall, T. H. (1965): Class, citizenship and social development. Doubleday and Co., New York. 78–90. In Ferge Zs. – Lévai K. szerk.(2004.) *A jóléti állam*. Társadalompolitikai olvasókönyvek. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Budapest. (Ford.: Marton Anna)
- Németh L. (1934): Sznobok és parasztok. In Németh L. (1986): *Művelődéspolitikai írások*. Múzsák, Budapest. 19–21.
- Scruton, R. (2011): *A pesszimizmus haszna és a hamis remény veszélye*. Noran Libro, Budapest. (Ford.: Csordás Gábor)
- Spencer, H.: *The study of sociology*. Williams and Norgate, London, 1894.
- Stiglitz, J. E. (2005): *A viharos kilencvenes évek. A világ eddig legprosperálóbb tíz évének új története*. Napvilág, Budapest.
- Stillman, R. J. szerk. (1994): *Közigazgatás*. Osiris–Századvég, Budapest.
- Varga A. (2015): *Az inklúzió szemlélete és gyakorlata*. Pécsi Tudományegyetem, Pécs.
- Waldo, D.: Mi a közigazgatás? In Lőrincz Lajos szerk. (2007): *Közigazgatás-tudományi antológia*. HVG-ORAC, Budapest. 16–28.
- Winch, Ch.– Gingell, J. (1999): *Key Concepts in the Philosophy of Education*. Routledge, London–New York.

## FOLYÓIRATOK

- Bauer L. (2014): Public education policy in the years of transition – some remarks (comments) on the centralization of the public education system in Hungary. *Pro Publico Bono*, 3. 148–162.
- Bauer L. (2014): Néhány gondolat a rendszerváltást követő magyar kormányzatok közpolitikájáról – hermeneutikai megközelítésben. *Köz-gazdaság*, 3.113–122.
- Bauer L. (2017): Az ágazati összefogás aktuális kérdései a szociális és oktatási hátrányok leküzdésében. *Acta Humana*, 6. 35–57.
- Bauer L. (2018): Vergangenheit und gegenwärtige Herausforderungen des ungarischen Bildungswesens im Spiegel deutscher Bildungstraditionen und -reformen. *Pro Publico Bono*, 1. 200–222.
- Bódi F. (2015): A LOSS dinamikus modellje. *Párbeszéd*, 2. 1–22.
- Culpitt, I. (1992): A „jóléti válság” retorikája. In Bujalos I. – Nyilas M. szerk. (2002): *Az új jobboldal és a jóléti állam*. Társadalompolitikai olvasókönyvek. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Budapest. 397–429. (Ford.: Tóth László)
- Csapó B. – Csikos Cs. – Korom E. (2016): Értékelés a kutatásalapú természettudomány-tanulásban: a SAILS projekt. *Iskolakultúra*, 26. évf., 3. sz. 3–42.

- Egedy G. (2019): Konzervatív szemmel az egyetemekről: Russell Kirk az amerikai felsőoktatásról. *Valóság*, 4.51–59.
- Esping-Andersen, G. (2006): Ismét a Jó Társadalom felé? *Esély*, 6. 3–27. (Ford.: Nyilas Mihály)
- Gajdusчек Gy. (2012): A magyar közigazgatás és közigazgatás-tudomány jogias jellegéről. *Politikatudományi Szemle*, 4. 29–49.
- Hajnal Gy. (2006): Kultúra és teljesítmény a közigazgatásban. *Vezetéstudomány*, XXXVII. évf., 4. sz. 2–9.
- Ignatieff, M. (1989): Citizenship and Moral Narcissism. *The political Quarterly*, () 60 (1): 63–74. In Bujalos I. – Nyilas M. szerk. (2002): *Az új jobboldal és a jóléti állam*. Társadalompolitikai olvasókönyvek. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Budapest. 418. (Ford.: Tóth László)
- Józsa Z. (2009): A magyar közigazgatás-tudomány helyzetéről. *Közigazgatás-tudományi Közöny*, 1–2. 4–20.
- Mészáros Gy. (2013): A közoktatás válsága? Problémák és reformkísérletek kritikai szemmel. A közoktatás és válságai. *Replika*, 2. 77–91.
- Sajó A. (2008): Az állam működési zavarának társadalmi újratemlése. *Közgazdasági Szemle*, LV. évf., 7–8. sz. 691–692.
- Sáska G. (2015): A tudásverseny és globalizáció. *Educatio*, 2. 98–111.
- Szócska M. (2010): Változásvezetési kihívások az egészségügyben. *Harvard Business Review*, 6. 26–34.
- Vajda Zs. (2013): Tudás és hatalom a XXI. század elején. Az iskola, a gazdaság és a globalizáció. *Eszmélet*, 7. 115–131.

## INTERNETES LETÖLTÉSEK

- Acemoglu, D. – Johnson, S. – Robinson, J. A. – Yared, P. (2007): Reevaluating modernization hypothesis. National Bureau OF Economic Research, Cambridge (MA), USA. <http://www.nber.org/papers/w13334>, (Letöltve: 2016. ápr. 29.)
- Agárdi P. (2010): Kulturális trendek és műveltségfelfogások az évtizedfordulón, <http://www.eszmelet.hu/agardi-peter-kulturalis-trendek-es-muveltsgefelfogások-az-ev/#18> (Letöltve: 2019. szept. 11.)
- Bander Katalin és mások (2015): *Minőség és eredményesség a közoktatásban*. Oktatókutató és Fejlesztő Intézet, Budapest. <http://ofi.hu/sites/default/files/attachments/minoseg-eredmenyesseg-web.pdf>, (Letöltve: 2018. aug. 11.)
- Barber, M. – Mourshed, M. (2007): *How the world's best-performing school come out on top*. McKinsey & Company, London. [http://mckinseysociety.com/downloads/reports/Education/Worlds\\_School\\_Systems\\_Final.pdf](http://mckinseysociety.com/downloads/reports/Education/Worlds_School_Systems_Final.pdf) (Letöltve: 2017. dec. 13.)
- Cserti Csapó T. (2016): Elillant évtized? A cigány, roma csoportok társadalmi integrációjának alakulása a keletközép-európai régió országokban az oktatás területén a Roma Integráció Évtizede eredményeinek tükrében. *Romológia*, 11. 10–28. [http://romologiafolyoirat.pte.hu/wp-content/uploads/2018/01/romologia\\_11\\_BELIV\\_PRINT\\_FULL.pdf](http://romologiafolyoirat.pte.hu/wp-content/uploads/2018/01/romologia_11_BELIV_PRINT_FULL.pdf) (Letöltve: 2018. szept. 24.)
- Deme C. (2007): A közszolgálati rendszerek összehasonlító elemzése. *Korunk*, 6. 21–29. <http://epa.oszk.hu/00400/00458/00126/3489.html> (Letöltve: 2018. aug. 02.)
- Halász G. – Annási F. (2011): *Az oktatási rendszerek elméleti alapjai*. Szegedi Tudományegyetem Közoktatási Vezetőképző Intézet. [https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/2009\\_0026\\_kovi\\_okt\\_rendsz/3122\\_a\\_trsadalmi\\_krnyezet\\_s\\_kultra\\_hatsa.html](https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/2009_0026_kovi_okt_rendsz/3122_a_trsadalmi_krnyezet_s_kultra_hatsa.html) (Letöltve: 2018. okt. 12.)

- Jenei Gy. – Kuti É. (2010): *A versenyképesség javítását, a gazdaság fejlődését közvetlenül segítő nonprofit szervezetek problémái*. [http://edok.lib.uni-corvinus.hu/421/1/TM64\\_Jenei\\_Kuti.pdf](http://edok.lib.uni-corvinus.hu/421/1/TM64_Jenei_Kuti.pdf) (Letöltve: 2018. márc. 19.)
- Kaiser Tamás szerk. (2015): Jó Állam Jelentés. [http://archiv.uni-nke.hu/uploads/media\\_items/jo-allam-jelentes.original.pdf](http://archiv.uni-nke.hu/uploads/media_items/jo-allam-jelentes.original.pdf), 2016: [http://archiv.akfi.uni-nke.hu/uploads/media\\_items/jo-allam-jelentes-2016.original.pdf](http://archiv.akfi.uni-nke.hu/uploads/media_items/jo-allam-jelentes-2016.original.pdf) (Letöltve: 2018. márc. 22.)
- Lakner Z. (2012): *Szociálpolitika*. Pázmány Szociális Tudományok Sorozat. <https://btk.ppke.hu/uploads/articles/288257/file/Szocpol.pdf> (Letöltve: 2018. júl. 2.)
- Oktatás és Képzési Figyelő 2017. Országelemzés, Európai Bizottság, Oktatásügyi és Kulturális Főigazgatóság. [http://eslplus.eu/documents/esl\\_library/monitor2017-hu\\_hu.pdf](http://eslplus.eu/documents/esl_library/monitor2017-hu_hu.pdf) (Letöltve: 2018. júl. 14.)
- Pálné Kovács I. szerk. (2014): *A helyi közszolgáltatások helyzete és fejlesztésük javasolt irányai*. ÁROP Kiemelt projekt. 2013–2014. MTA Közgazdaság és Regionális Tudományi Kutatóközpont Regionális Kutatások Intézete, Budapest. <https://docplayer.hu/6254341-A-helyi-kozszoalgalatasok-helyzete-es-fejlesztesuk-javasolt-iranyai.html> (Letöltve: 2017. febr. 19.)
- Secretary-General of the OECD (2017): Education at a Glance-jelentés. <http://www.oecd.org/edu/education-at-a-glance-19991487.htm> (Letöltve: 2017. nov. 10.)
- Szelényi Zs. – Kende Á. (2008): „Mi ez a zavaros dolog?” Interjú David Kerr-rel. <http://www.tani-tani.info/084kerr> (Letöltve: 2017. aug. 22.)
- Szüdi J. (2014): Az oktatás az állam szolgálatában. *Esély*, 6. 39–63.; kötetben I. Ferge Zs. – Darvas Á. szerk. (2014): *Civil jelentés a gyerekesélyekről, 2012–2013*. <http://www.gyere.net>
- Tóth I. Gy. – Keller T. (2013): *Értékek 2013. Bizalom, normakövetés, az állam szerepéről és a demokráciáról alkotott vélemények alakulása Magyarországon. A gazdasági növekedés társadalmi/kulturális feltételei” c. kutatás 2013. évi hullámának elemzése*. Társadalomkutatási Intézet Zrt. [http://old.tarki.hu/hu/research/gazdkult/2013/2013\\_zarotanutmany\\_gazd\\_kultura.pdf](http://old.tarki.hu/hu/research/gazdkult/2013/2013_zarotanutmany_gazd_kultura.pdf) (Letöltve: 2017. szept. 21.)
- Vajda Zs. – Kósa É. (2005): *Neveléslektan*. Osiris Kiadó, Budapest. [http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011\\_0001\\_520\\_neveleslektan/ch03s02.html](http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_520_neveleslektan/ch03s02.html) (Letöltve: 2018. aug. 24.)
- Varga Júlia szerk. (2015): *A magyar közoktatás indikátorrendszere*. MTA Közgazdasági- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Közgazdaság-tudományi Intézet. <http://econ.core.hu/file/download/kozoktatasi/indikatorrendszer.pdf> (Letöltve: 2018. okt. 12.)
- Vámosi T. (2013): *Munkaerő-piaci ismeretek (e-learning tananyag)*. PTE FEEK, Pécs. <http://digitalia.lib.pte.hu/books/vamosi-tamas-munkaero-piaci-ismeretek-pecs-pte-feek-2013/pdf/vamosi-tamas-munkaero-piaci-ismeretek-pecs-pte-feek-2013.pdf> (Letöltve: 2017. nov. 15.)
- Winch, Chr. – Gingell, J. (1999): *Key Concepts in the Philosophy of Education*. Routledge, London–New York. 222. Idézi Radó P. (2001): *Társadalmi kohézió és oktatáspolitikai c. tanulmányában* In. *Új Pedagógiai Szemle, 2001. február*. Internetes letöltés: <https://epa.oszk.hu/00000/00035/00046/2001-02-ta-rado-tarsadalmi.html> (Letöltve: 2018. aug. 24.)

## KÉZIRAT

- Bauer L. (2014): *Közpolitikai kényszerek és mozgásterek. Közpolitikai elemzés a rendszerváltást követő időszak magyar közoktatás-irányításának eredményeiről és kudarcairól*. Doktori értekezés. Budapesti Corvinus Egyetem.

# A Nemzeti Közzolgálati Egyetem kiadványa



## **Kiadó:**

Nemzeti Közzolgálati Egyetem  
Közigazgatási Továbbképzési Intézet

[www.uni-nke.hu](http://www.uni-nke.hu)

## **Felelős kiadó:**

Prof. Dr. Kis Norbert rektorhelyettes

Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

## **Kiadói szerkesztő:**

Zsoldos Sándor

## **Tördelőszerkesztő:**

Mikes Vivien

ISBN 978-963-498-170-1 (elektronikus)