

CÉLOK ÉS KÖVETKEZMÉNYEK: TANÜGYIRÁNYÍTÁSUNK ÁTALAKÍTÁSA

GYÖRGYI ZOLTÁN

A tanulmány egyrészt arra a kérdésre igyekszik válaszolni, hogy az oktatásirányítás 2010 utáni változásai mennyire voltak összhangban az uniós elvárásokkal, másrészt, hogy az új irányítási rendszer mennyiben s mely elemeiben segítette, illetve gátolta ezeket a kormányzati oktatáspolitikai törekvéseket. A szerző úgy látja, hogy oktatásirányításunk sokkal inkább az öncélú bezárkózás jeleit mutatja, mintsem a korszerű, az egyéni igényekre reagáló, a lemaradókcal is törődő oktatását. Csak érintőlegesen veszi figyelembe az uniós célokat, s a széles lakossági rétegekkel való együttműködés helyett igyekszik a nyilvánosság teljes kizárásával működtetni a rendszert. Mindez hozzájárul a magyar oktatás teljesítményének visszaeséséhez.

Kulcsszavak: oktatásirányítás, oktatáspolitikai, centralizáció

The study highlights, on the one hand, the extent to which changes in education governance after 2010 were in line with EU expectations and, on the other hand, the extent to which elements of the new governance system helped or hindered these governmental education policy efforts. The author sees that Hungarian education management has signs of a self-locking system, instead of a modern, responsive and reflective education that cares for the disadvantage region and disadvantage people. It barely takes EU objectives into account, and instead of cooperation of the stakeholders of the education, rather works without them. All this contributes to the decline in the performance of Hungarian education.

Keywords: education in Hungary, education governance, education policy, centralisation of education

Bevezetés

Egy oktatási rendszer sikeressége makro- és mikroszintű tényezők együttes hatásának eredménye. Az összefüggések feltárása nem könnyű, már csak azért sem, mert a sikeresség mérése még akkor sem egyértelmű, ha le is egyszerűsíténénk

Levelező szerző: Györgyi Zoltán. E-mail: gyorgyiz@ella.hu

a tanulói eredményességre: befolyásolja a mérés tárgya, módja és időpontja, értékelése pedig függ az adott társadalmi-gazdasági kontextustól. Bár a tanulói eredményesség kulcsszereplője a tanár, illetve az oktatás mikrokörnyezete, ez nem független az oktatás irányítási, igazgatási, finanszírozási rendszerétől, vagyis azoktól a feltételektől, amelyek a tanári munkát, a tanulást és a tanulói pályautakat befolyásolják. Az ezzel kapcsolatos célokot és eszközöket az *oktatáspolitiká* határozza meg, a megvalósítás pedig a *tanügyirányítás*, s azon belül a *tanügyigazgatás* feladata.

A három fogalom egymástól való elhatárolása nem teljesen egyértelmű. Az *oktatáspolitiká* mint szakpolitika a főbb irányvonalakat jelöli ki, meghatározza az oktatási rendszer törvényes kereteit, s teszi ezt politikai erővonalak, vagyis politikai szándékok, illetve politikai érdekek mentén. A *tanügyigazgatás* sokat használt kifejezés, de a fogalmat használó szakirodalomban nem találjuk egységes definícióját. A pedagógiajogi tanulmányokban elsősorban a közigazgatáshoz kapcsolódó *szakigazgatás* kifejezés oktatási területen használt megfelelője, s egyaránt utal az oktatás irányításában részt vevő intézményekre és a rájuk vonatkozó szabályokra, eljárásokra. Ez a megközelítés kevésbé veszi figyelembe, hogy az oktatás irányítása (mint ahogy más szakágazatoké is) nemcsak jogi kérdés, nemcsak az adott szakpolitika adminisztratív lenyomata, hanem társadalmi, gazdasági vetülete is van. Mivel rendelkezik bizonyos mértékű autonómiával, az eltérő környezeti feltételek (érdekek, hatalmi viszonyok) képesek a szakpolitikát (esetünkben az oktatáspolitikát) elmozdítani eredeti célkitűzéseitől, s összességében vagy részleteiben módosítani annak eredményességét. A szociológiai megközelítésű szakirodalom, mindenekelőtt az oktatástörténeti írók éppen ezért a tanügyigazgatásnak egy szélesebb, a politikai-társadalmi kontextust is magában foglaló megközelítését képviselik.¹ Ez utóbbit a *tanügyirányítás* (vagy másképp: oktatásirányítás) kifejezés is lefedti, amely a tanügyigazgatásnál kevésbé archaikus, s magában foglalja a szakpolitikának alárendelt teljes döntéshozatali rendszert, beleértve a különböző stakeholderek érdekérvényesítő tevékenységének rendszerét. Az angol szóhasználatra (*education governance*) is általában ez a szélesebb értelmezés a jellemző, de találkozni olyan uniós dokumentummal is (*European ideas 2018*), ami egybeemossa a fogalmat az oktatáspolitikával (*education policy*). A szűk értelemben vett tanügyigazgatásnak pedig leginkább az *educational administration* kifejezés feleltethető meg.

Az Európai Unió belüli oktatáspolitikai és így az oktatásirányítás rendszerének kialakítása nemzeti hatáskör, ugyanakkor az Európai Unió Tanácsa az oktatást érintő közös célok teljesítése érdekében figyelemmel kíséri az egyes államok oktatását érintő folyamatokat, intézkedéseket, s ha szükségesnek látja, akkor az egyes kormányok számára évente megfogalmazott ajánlásai között oktatással kapcsolatos problémákra, veszélyekre is felhívja a figyelmet. Elsősorban az uniós célok teljesítésére fókuszálnak, azok teljesíthetőségét vizsgálják. A 2012. évi országjelentés például az oktatás irányítási rendszerének tervezett átalakításával kapcsolatban olyan konkrét veszélyeket jelez, mint a korai iskolaelhagyók számának emelkedése és a szegregáció növekedése (*Council recommendation 2013*). Ezek – főként a szegregációval kapcsolatos megállapítás – közvetlenül érintik az oktatás struktúráját és irányítási rendszerét is.

Az iskolák 2013-as államosítása a korábbi rendszer teljes átalakításához vezetett, ami sok feszültség okozója is lett. Az *Educatio 2013/1.* számában több tanulmány is foglalkozott ennek történeti előzményeivel, társadalmi-politikai vonatkozásaival. E tanulmányok

¹ Lásd például Nagy Péter Tibor és Kelemen Elemér írásait.

nagyjából a *hogyan jutottunk ide és a miként értelmezzük a változásokat* kérdésekre fűzhetőek fel. Az azóta eltelt bő fél évtized tapasztalatai már lehetővé tesznek más megközelítést. Tanulmányunkban egyrészt arra a kérdésre igyekszünk válaszolni, hogy a kormányzati célok mennyire voltak összhangban az uniós elvárásokkal, illetve hogy az új irányítási rendszer mennyiben, s mely elemeiben segítette, illetve gátolta a kormányzat oktatás-politikai törekvéseit.

Az állami beavatkozás új rendszerének indokai

A rendszerváltás – a korábbi szocialista országokhoz hasonlóan – a decentralizált oktatásirányításra való áttérést jelentette. Bár az ezt követő két évtized oktatásirányítása nem volt változatlan, de jellemzően a központi (állami) koncepcionális irányítás és a helyi fenntartás egyensúlyára épült. Az állam irányító szerepét pénzügyi (normatívák) és szakmai eszközök (NAT, kerettantervek, tankönyvjóváhagyási rendszer, továbbtanulás szabályozása stb.) segítették. Ezek kívánták a rendszer autonóm, tehát a kormányzattól politikailag és szervezeten is független szereplőit, vagyis az oktatási intézmények fenntartóit, s magukat az oktatási intézményeket is a kormányzat által elvárt irányba terelni. Ez az irányítási rendszer lehetővé tette azt is, hogy az oktatásra vonatkozó uniós célkitűzések megvalósítására készítse az intézményeket. Lényegét tekintve illeszkedett más európai országok gyakorlatához is, amely – országonként ugyan jelentősen eltérő módon, de – szintén a kormányzati és a „helyi” szintű irányítás egyensúlyára épül, még ha ezek a szintek országonként mást és mást jelentenek is², s a döntési jogkörök is jelentősen eltérhetnek egymástól. A kontinentális oktatási rendszerrel rendelkező országokban például nagyobb hangsúlyt kapnak a folyamatszabályozás bizonyos elemei (pl. tantervek, tankönyvjóváhagyási rendszer), míg az angolszász oktatási rendszerrel jellemezhető országokban erősebb a kimenetszabályozás (vizsgák, tudásfelmérések) szerepe.

A hazai oktatás a rendszerváltás utáni időszakban sok, részben folyamatosan jelenlévő problémával küzdött, sok területen az állam nem vagy alig volt képes az általa elgondolt irányba befolyásolni a rendszert, ugyanakkor megfigyelhető előrelépés is. Mint azt az időszak második évtizedét értékelő kötet egyik tanulmánya megállapítja: *„...a modernizációs törekvések folyamatosan érvényesültek, és stabilan fennmaradtak az olyan oktatáspolitikai prioritások is, mint a minőség és az eredményesség vagy a méltányosság és az esélyegyenlőség biztosítása. Ugyanakkor a változások irányában kisebb-nagyobb módosulások is láthatóak, például a fejlesztési célok elkerülhetetlen hozzáigazítása az uniós célokhoz”* (Halász 2011: 21). Mindezek alapján egy Unió-konform oktatáspolitikai és ehhez igazodó oktatásirányítási rendszer meghonosodásáról beszélhetünk, még ha a központi oktatásirányítás gyenge és kapkodó is volt, s a települési és az iskolai érdekek gyakran negligálták a központi elközeléseket (Györgyi 2011).

A szakpolitikai beavatkozások céljait nem könnyű megtalálni. Egyrészt azért, mert ezek összetettek, a különböző politikusok gyakran eltérő célokat fogalmaznak meg, s ezek időben is változhatnak, másrészt azért, mert a publikált célok politikai termékek, amelyek valamilyen politikai törekvés közvéleménnyel való elfogadhatóságát is szolgálják,

² Szegmentáltabb politikai berendezkedésű országok esetében az „állami” szintet részben (például Németország, Spanyolország) vagy teljesen (Nagy-Britannia) esetében valamilyen alacsonyabb politikai egység képviselheti. A helyi szint alatt pedig a legkülönbözőbb nagyságú településeket vagy azok kisebb nagyobb egységét (járás, municipalitás) értjük.

s ezért nem feltétlenül esnek egybe a tényleges politikai szándékokkal. Tanulmányunkban a nyilvánosságot kapott célkitűzésekből indulunk ki, s az összegzés során térünk ki arra, hogy ezek közül melyek indokolták az irányítás megvalósult rendszerét.

A 2010-ben alakult kormány programjaként felfogható Széll Kálmán Terv csak érintőlegesen foglalkozott az oktatással. Explicit módon nem mondta ki, de jelezte az irányt: „*az államnak vissza kell térnie az oktatás világába. Nem függhet az oktatás színvonalától az önkormányzatok helyzetétől és eseti döntéseitől, az állam ezen a téren egységes rendet tud tenni*” (Széll Kálmán Terv [2011]: 23). Uniós kontextusba helyezve az állítást, azt látjuk, hogy egyrészt igazodik az Unió dokumentumaiban gyakorta megfogalmazott elvárásokhoz, így például az *Oktatás és képzés 2020 (A Tanács következtetései 2009)* dokumentumban deklarált négy általános cél egyikéhez, amely az oktatás minőségének (és emellett hatékonyságának) javítását célozza. Másrészt viszont ellentmondani látszik az uniós országok oktatásirányítási gyakorlatának, s egyoldalúan az állam szerepének erősítését szorgalmazza. Az államnak az oktatás világába történő „visszatérését” ugyanakkor még többféle módon lehetett értelmezni, nem volt feltétlenül szükségszerű eleme a későbbi államosítás. Már csak azért sem, mert ugyanez a terv a közigazgatásban éppen a bürokrácia csökkentésére helyezte a hangsúlyt („*a közigazgatásban tovább csökkentjük a bürokráciát, mert a szükségesnél nagyobb bürokrácia mind lassúságával, mind a költségeivel növeli az államadósságot*” [i. m. 33. o.]), márpedig a nagyobb szervezetek általában bürokratikusabban működnek.

Hogy a kormányzati oktatáspolitikusoknak még nem volt ebben a tekintetben kiforrott, de legalábbis egységes álláspontjuk, arra az is utal, hogy még a köznevelési törvény későbbi koncepciója sem a később megvalósult fenntartói rendszerben gondolkodott. Ez a dokumentum (*A Nemzeti köznevelésről 2011*) részletes támpontul szolgál az átalakítás céljait illetően, tizenegy pontban foglalva össze ezeket. E pontok részben a korábbi rendszer kritikái, s ezen keresztül jelölnek ki irányváltást, részben pedig explicit módon fogalmaznak meg elképzeléseket. Tartalmuk szerint három csoportba sorolhatók (i. m. 6–7. o.). A *politikai-ideológiai típusú megfontolások* elvi-politikai síkon kritizálják a korábbi oktatásirányítási rendszert, s inkább értékválasztást jelenítenek meg, mintsem szakpolitikai problémákat. Négy tétel sorolható ide:

- A korábbi szakpolitika a köznevelési rendszert piacként értelmezte, s ezzel kiszolgáltatta azt a nemzet felemelkedése iránt közömbös érdekeknek;
- Az értékalapú nevelést felváltotta az értékrelativizmus;
- A pedagógushivatás tekintélyvesztése mélyponton van; Megszűnt az egységes nemzeti műveltség továbbadását szolgáló tartalmi szabályozás.

Politikai tartalmuk, értékválasztásuk miatt ezek valóság alapját, s a beavatkozásokat alátámasztó jellegüket most nem vizsgáljuk, de a tanulmány végén visszatérünk a témára.

A dokumentum az oktatás eredményességére vonatkozóan két problémát említ (az eredményesség általános romlása, illetve a felzárkóztatási programok sikertelensége és a tehetséggondozás szervezésének hiánya), amelyek valós, több évtizede megoldatlan kérdéseket vetnek fel, s amelyek tényleges működési zavarokra utalnak. A gyenge ta-

nulói teljesítményeket a PISA-vizsgálatok visszaigazolják,³ mint ahogyan azt is, hogy a hátrányos helyzetűek leszakadása tekintetében a korábbi beavatkozások és támogatott programok ellenére átfogó változás nem történt. Ugyanakkor az ezredforduló utáni évtizedben mind olvasás-szövegértésben mind matematikában érzékelhető volt némi előrelépés,⁴ vagyis az *általános romlás* megállapítás nem helytálló. A leggyengébb (2-es szint alatt teljesítő) tanulók aránya is jelentősen csökkent, vagyis a felzárkóztatás kudarcra így inkább csak az elvárások tükrében igazolható. A kritika tehetséggondozásra vonatkozó eleme nehezebben értelmezhető, s politikai nézőponttól függően vonatkozatható a hátrányos helyzetűekre, a kiemelkedő tehetségekre vagy pedig a közoktatási rendszer valamely szintjén mért, kiemelkedő teljesítményt nyújtó tanulóakra. (A megfogalmazásból, a későbbi kormányzati beavatkozásokból, illetve ezek hiányából ítélve a harmadik megközelítés látszik relevánsnak.) A törvényi koncepció a megállapítások alapján célként jelöli ki a leszakadó területek és társadalmi csoportok „minőségi oktatásba” való visszavezetését, ami a kompetenciamérési adatok (*Országos kompetenciamérés 2009*), illetve az erre épülő kutatások (lásd például *Kertesi–Kézdi 2009*) alapján valóban fontos feladat, s egyben igazodik is az Unió 2020-ra előírányzott egyik célkitűzéséhez (méltányosság) és a dokumentumban megfogalmazott, a lemorzsolódók arányának 10% alatti célértékéhez.

Az *irányítást-finanszírozást* öt pont érinti. A témakör közvetlenül nem köthető az oktatással kapcsolatos uniós célkitűzésekhez, de az irányítás hatékonyságának javítása összefüggésbe hozható az oktatás hatékonyságával is. A közigazgatás hatékonyságának javítását egyébként az Unió 2014–2020-ra szóló prioritásai között is megtaláljuk, ami alapján intézményi fejlesztések támogatását helyezték előtérbe, hogy ezek révén *„stabilan és kiszámíthatóan működő intézmények jöjjenek létre, amelyek egyúttal kellően rugalmasak ahhoz, hogy válaszokat adjanak a társadalmi kihívásokra, nyitottak legyenek a nyilvánossággal való párbeszédre, új politikai megoldásokat mutassanak be, és hatékonyabb szolgáltatásokat nyújtsanak”*.⁵ A cél mögött nem nehéz észrevenni a közigazgatás megújítására vonatkozó, több évtizeddel ezelőtt megfogalmazott *new public management* szemlélet hatását. Külön az oktatásra vonatkozóan ez a hatékonysági elvárás nem jelenik meg, de mint közfeladat, ez is beleérthető. A köznevelési törvény koncepciójának idevonatkozó öt pontjával, az ezekben szereplő állításokkal, s főleg azok sommás jellegével, illetve egyik-másik tényleges jelentőségével nem feltétlenül értünk egyet, de alapjuk sok tekintetben valós volt.

Az egyik általános kritika, hogy *tisztázatlan és nehezen érvényesíthető az állam felelősége és irányító szerepe (1)*. Az önkormányzatok a rendszerváltás utáni időszakban komoly szakpolitikai szerephez jutottak, aminek elvi alapját az, a közoktatási törvényben ki nem mondott, de abban erőteljesen érvényesülő alapelv jelentette, miszerint az oktatásnak – az állam által meghatározott alapkövetelmények figyelembevételével – igazodnia kell a helyi igényekhez (és lehetőségekhez). A helyi oktatáspolitikák korlátait részben a tör-

³ Bár ezek megítélése is vitatható, sőt időnként vitatott is, s más vizsgálatok némileg más eredményekre jutnak, a PISA-eredmények mind Magyarországon, mind sok más országban oktatáspolitikai beavatkozások hivatkozási alapját jelentik, vagyis iránymutató jellegük megkérdőjelezhetetlennek látszik.

⁴ Olvasás-szövegértésben a mindkét felmérésben részt vevő 25 európai ország rangsorában az átlagpontokat tekintve Magyarország 2000-ben a 18., 2009-ben a 13., matematikából pedig 24 ország között 2003-ban a 18., az évtized végén pedig a 15. volt (*Literacy Skills é. n.; First Results é. n.; Literacy Skills 2000*).

⁵ https://ec.europa.eu/regional_policy/hu/policy/themes/better-public-administration/ [Letöltve: 2019. 06. 16.]

vényben az államra ruházott jogok jelentették, részben pedig a pénzügyi támogatások adott – az adott időszakban detektált vagy deklarált problémák megoldását elősegítendő – szisztémája. Ebben a rendszerben valóban voltak tisztázatlan elemek – például, hogy az állam meddig csorbíthatja intézkedéseivel a fenntartói jogokat –, ugyanakkor a gyenge irányítói szerep csak részben volt visszavezethető ezekre, sokkal inkább az átgondolatlan, következetlen, s gyakran változó szabályozási elemekre.

Egy decentralizált rendszer magában hordozza annak lehetőségét, hogy az országosan (a mindenkori kormányzat által) képviselt szakpolitika és az önkormányzati fenntartók által képviselt „helyi” szakpolitikák – akár elvi-politikai, akár praktikus (szabályozási, finanszírozási) megfontolások mentén – nem azonos irányt képviselnek. Ennek nyoma rendre kitapintható volt a 2010 előtti időszakban. Olyannyira, hogy a fenntartói döntések nem egy esetben már nemcsak helyi szinten, hanem összességében, vagyis országosan is akadályozták a kormányzati célok megvalósulását.

Az általános iskolai képzésben különös jelentőséget adott mindennek, hogy a szétaprózott rendszer kevésbé volt képes megbirkózni a települési szegregációból (is) eredő iskolai szegregációval, sőt erősítette is azt. Ráadásul a fejlesztési lehetőségek hiánya leginkább a gyenge anyagi helyzetű fenntartók hátrányos helyzetűeket koncentráltan oktató iskoláit érintette (Hermann–Varga 2011).

Az „állam” (vagyis a kormányzat) felismerte saját felelősségét az oktatás irányítása tekintetében, de az alkalmazott eszközök gyengék, s éppen ezért hatástalanok maradtak. Jellemzően nem vették figyelembe azokat az önkormányzati (és az ezek mögött álló társadalmi) érdekeket, ezek történelmi gyökereit, illetve az iskolák településeket érintő szimbolikus erejét, amelyek akadályozták egy racionálisabb iskolaszervezet kialakítását. Ezért maradtak fenn változatlan formában a kistelepülési kis iskolák, s ilyen okok következtében nem jelentett érdemi előrelépést a térségi integrált szakképző központok rendszere sem. Ugyanerre volt visszavezethető az is, hogy minden országos törekvés ellenére alig csökkent az iskolai szegregáció, amelyet a fenntartók legfeljebb látszatintézkedésekkel igyekeztek elfedni,⁶ miközben tényleges szegregációcsökkentő intézkedésekre csak néhány városban került sor (Szűcs 2013).

Míndez megalapozta a törvényi koncepcióban szereplő másik kritikai elemet, miszerint az oktatásra egyaránt jellemző a *hiánygazdálkodás és a túlköltekezés* (2). Az utóbbi intézményi szinten ugyan akadályozta az önkormányzati saját források kiemelkedő szerepe és így a pazarlás megszüntetésében való érdekelttségük, de a pazarlóan működő iskolahálózat – főként az alapfokú oktatásban és a szakképzésben – összességében mégis túlköltekezéshez vezetett, ami az igények oldaláról nézve hiánygazdálkodásként is értelmezhető, mert a működési kiadások – egyebek mellett – a fejlesztésektől vontak el forrásokat.

Az évtized végén (majd a kormányváltás utáni években is) az alapvető finansziális problémák (forráshiány, s az ebből eredő fizetési nehézségek) ugyanakkor nemcsak a gyenge forrásfelhasználásból eredtek, hanem sokkal inkább az önkormányzatok alulfinanszírozottságából, amit az önhibájukon kívül hátrányos helyzetű települések magas száma, illetve az ennek feltételül szabott racionális intézményfenntartást megkövetelő elvárások egyértelműen jeleznek (Györgyi 2011).

⁶ Az egyik megyeszékhelyen mind a nyolc általános iskolát egy szervezetbe vonták össze, így a szegregáció legfeljebb feladatellátási hely szinten volt kitapintható (Szőke 2011).

A törvényi koncepció kifogásolta az oktatásirányítás gyakorlatát is, miszerint az *aprólékos túlszabályozottság átláthatatlan működést, önállótlanúságot, merevséget eredményez* (3). Pénzügyi területen valóban érzékelhető volt túlszabályozottság (Szabó–Fehérvári 2013), de más tekintetben aligha, s a pénzügyi szabályozás is inkább alkalmazkodást, vagyis rugalmasságot igényelt a fenntartóktól, az iskoláktól, még ha ez sok esetben nem a kormányzati célkitűzések irányába mutatott is, hanem azzal ellentétes megoldásokat eredményezett. Az iskolai innovációk korlátját sem annyira az irányítási rendszerben, mint inkább a pénzügyi korlátok mentén kell keresni, de különböző támogatási források álltak ehhez rendelkezésre, így inkább innovatívnak nevezhető a rendszer (Fazekas–Halász–Horváth 2018), bár kétségtelen, hogy mindez nehezen volt átlátható.

A koncepció szerint az *intézményi döntésekben laikusok kaptak meghatározó szerepet a pedagógiai megfontolásokkal szemben* (4). Tény, hogy az oktatásirányítás hármastörvényes döntéshozatali rendszerében – országos, fenntartói, intézményi – „laikusok” is részt vettek, ami a rendszer lényegi eleme volt. Az irányításban való társadalmi részvétel törvényszerű, miután a legfontosabb oktatási jogszabályokat is az oktatás szempontjából nézve „laikus” törvényhozó testületek hozzák. A laikusok intézményi szintről való visszaszorítása tehát nem annyira az ő visszaszorításukat célozhatta, mint inkább a helyi szintét. Bár ebben a tekintetben sincs egységes európai gyakorlat, de az iskolafenntartás jellemzően valamilyen kisebb területi egység önkormányzatához, vagy iskolafenntartó testületekhez köthető, kifejezve azt, hogy vannak legitim helyi érdekek, amelyek érvényre juttatása hozzájárul az oktatás eredményességéhez,⁷ illetve hogy ezek fentről nem láthatók, éppen ezért nehezen kielégíthetők. Az ezekkel kapcsolatos döntések nyilván nem nélkülözik a szakmai háttérrel, a szakmai érdekek megjelenítését. A hazai önkormányzatok – részben elaprózottságuk okán – gyakran valóban nem rendelkeztek megfelelő szakmai háttérrel, de az is igaz, hogy a szakmai háttér sem feltétlenül eredményez szakmailag megalapozott döntést, tekintettel arra, hogy a döntések jelentős része politikai döntés abban az értelemben, hogy bizonyos rétegérdekeket előtérbe, másokat pedig háttérbe helyez. Mindennek fényében a kritika nehezen értelmezhető, sokkal inkább a kormányzati és az önkormányzati döntések közötti diszkrépanciára vonatkozható.

Végül az utolsó, irányítási-finanszírozási jellegű megállapítás a *külső szakmai kontroll hiányát* (5) jelezte problémaként. Bár ebben a tekintetben is volt felépített rendszer 2010 előtt, de az valóban a belső, illetve a (sok esetben valóban „laikus”) fenntartói kontrollra épült. Átfogó pedagógusminősítési rendszer nem működött, de talán még inkább hiányzott az intézményi munkát átfogóan minősítő s árnyalt visszacsatolást lehetővé tevő rendszer, még ha egy-egy nagyobb településen ki is dolgoztak ilyet.

Mindez összességében részben arra utal, hogy az oktatási rendszer egyes aktoraihoz hozzárendelt döntési jogok nem voltak minden tekintetben jól leosztva, részben pedig arra, hogy a fenntartói döntéshozókat befolyásoló – főként pénzügyi – szabályozók egyes

⁷ Az *Educational at a Glance* kiadvány rendszeresen közöl adatokat arra vonatkozóan, hogy az oktatást érintő különböző operatív jellegű döntések milyen szinten (országos/regionális, helyi, illetve iskolai) szinten születnek. A helyi és az iskolai szintű döntések, legyenek azok szakmai vagy laikus kezében, mégis inkább a helyi érdekek megtestesítői, különösen annak figyelembevételével, hogy a pedagógusok foglalkoztatói jellemzően helyi – tehát az államtól független – szervek, testületek. Anélkül, hogy az adatok pontos értelmezésébe belemennénk, vagy akár túlzott jelentőséget tulajdonítanánk ezeknek, segítheti a tájékozódást, hogy 2011-es adatok alapján a (felmért) döntések 31 ország közül 17-ben teljes mértékben ezen a szinten születtek, s ezek között jellemzően 20–40 százalék volt a helyi, tehát leginkább települési szintű döntések aránya.

elemei nem működtek hatékonyan, nem vették figyelembe a helyi érdekeket. Éppen ezért a kormányzati elképzelések helyi szinten gyakran megfeneklettek. Az arra rászorult fenntartók szakmai és pénzügyi segítséget alig kaptak, ez pedig az intézményrendszer szétszakadását eredményezte.

Az államosítás első éve

A fenti problémákból s a problémákhoz hozzárendelt célkitűzésekből nem vezethető le közvetlenül az iskolák fenntartói, s így az oktatással kapcsolatos irányítási rendszerének 2013-ban megvalósult teljes átalakítása. A kormányzati oktatáspolitikai is csak később jutott el ehhez a változathoz. Eredetileg – s ezt tükrözi a törvényi koncepció – a 2000 főnél népesebb települések – a szakiskolák kivételével, s bizonyos feltételek esetén⁸ – megtarthatták volna iskolafenntartói jogukat. A teljes körű állami kézbevitelről csak később született döntés, mégpedig a részleteket tekintve nem teljesen átgondoltan. Erre utal, hogy az ún. működtetésről az addig iskolafenntartó önkormányzatoknak rövid idő alatt kellett döntenie, s döntéseikben nem támaszkodhattak már kidolgozott pénzügyi szabályozásra (Kardos–Kovács 2015).

Az irányítási rendszer átalakítása során a legfontosabb döntési jogok fenntartóról fenntartóra szálltak, vagyis az önkormányzatoktól az államhoz kerültek. Ez azt is jelenti, hogy a korábban háromszintű irányítási rendszer – kis korlátozással – kétszintűvé, bár többszereplőssé változott. Az új rendszerben iskolák alapításáról és megszüntetéséről már nem dönthetett az önkormányzat, s az államhoz került a pénzügyi források elosztása, valamint az iskolai pedagógiai programok költségvetést érintő tételeinek elfogadása. A pedagógiai programok egyéb tekintetben iskolai hatáskörbe kerültek ugyan, ami szakmai önállóságuk formális (és deklarált) meghagyását, sőt megerősítését jelentette, ugyanakkor magában hordozta az erőteljes korlátozás lehetőségét is, mivel a szakmai tevékenységnek sokféle anyagi vonzata lehet, s miután az iskolák vezetői, sőt a pedagógusai is egy hierarchikusan felépített rendszer alsó szintjének szereplői lettek. A legátfogóbb beavatkozás éppen a foglalkoztatás területén történt, ahol nemcsak az igazgatók kinevezésének joga szállt át fenntartóról fenntartóra, hanem az iskoláknak a pedagógusok foglalkoztatásáról is le kellett mondaniuk. Az iskolákon kívül ugyancsak az államhoz kerültek a korábbi pedagógiai szolgáltató központok, s ezzel nemcsak a pedagógiai szakszolgálatok, hanem a szakmai tanácsadás is. Az önkormányzatok mindössze az ún. működtetési feladatokat tarthatták meg, ami valójában csak tehervállalást jelentett számukra, irányítási jogot semmilyen formában nem. Új szereplőként jelentek meg az irányításban a kormányhivatalok, amelyek a beiskolázási körzeteket határozhatták meg. Ezzel egy komoly szakpolitikai beavatkozási lehetőség kikerült az oktatási tárca felügyelete alól.

Ha végignézzük a törvényi koncepcióban megfogalmazott, az irányítással-finanszírozással kapcsolatos öt célkitűzést, akkor az első három év azt jelzi, hogy ezeket államosítás nélkül is meg lehetett volna valósítani, pusztán a döntési jogkörök kisebb átalakításával, a működést érintő elvárások pontosításával és azok szigorú betartásával. Eredmény a centralizált irányításra történő áttéréssel ugyanakkor egyáltalán nem mutatkozott meg, viszont nagyon gyorsan kiütköztek a hátrányai, nem egy esetben éppen

⁸ Amennyiben az önkormányzat szerződést köt az állammal, s vállalja, hogy a megyei közoktatási fejlesztési terv szerint tartja fenn az iskoláit.

a megfogalmazott célokkal ellentétben (Györgyi 2015). Az állami felelősségvállalás valóban nagyobb lett, de a kormány egy hatalmas bürokratikus irányító szervezetet hozott létre ehhez, amelynek működése még számára is átláthatatlanná és kezelhetetlenné vált.

Az irányítási rendszer átalakítása jelentős forráskivonással párosult.⁹ Feltételezhetően ebben szerepük volt az állami költségvetés hiányát visszaszorítani kívánó törekvéseknek, de annak is, hogy a centralizált irányítástól a kormány megtakarítást várt. Mivel azonban rosszul mérték fel az oktatási rendszer működésének tényleges költségeit,¹⁰ így a forráskivonás finanszírozási nehézségekhez vezetett. Miután a rendszerben dolgozók béreihez nem lehetett nyúlni, ezért vagy a béren felüli juttatásokat kellett csökkenteni, vagy strukturális beavatkozásokat megvalósítani, vagy pedig más területek kiadásait visszafogni. Az előbbi kettő olyan beavatkozásokat igényelt volna (intézmények összevonása, pedagógiai programok módosítása, egységes béren kívüli juttatások¹¹), amelyeket a kormányzat – a legkülönbözőbb politikai okokra visszavezethetően – nem vállalt fel. Ez vezetett aztán a létszámstophoz, illetve a dologi s a túlmunkához kapcsolódó bérkiadásokkal kapcsolatos megszorításokhoz. Vagyis a teljes költségvetés kis szeletén kellett a jelentős költségcsökkentést elérni, ami végül a pénzügyi működés ellehetetlenüléséhez és működési zavarokhoz vezetett. Az új irányítási rendszernek pénzügyi vonalon egyetlen előnye volt csak kitapintható: az alaptervek késlekedés nélkül érkeztek meg, ami a szegényebb (vagy inkább: elszegényített) önkormányzatok korábbi intézményeinél javította a pedagógusok biztonságérzetét, legitimálva körükben az államosítást. A hiánygazdálkodás tehát a bérek tekintetében megszűnt, de minden más területen újabb hiányok keletkeztek, ennek megfelelően a célul kitűzött állami felelősségvállalás inkább felelőtleniséget eredményezett.

A korábban túlszabályozottnak tekintett normatívarendszer az állami oktatásban megszűnt. A finanszírozás ezzel viszont belső intézményi ügygé, vagyis láthatatlanná vált: nemcsak az iskoláknak, de a tankerületeknek sem volt önálló költségvetésük, s ezzel kapcsolatos döntési jogkörük sem. A belső elosztási rendszerről nem sokat lehetett tudni, az ezzel kapcsolatos kutatást is meghiúsította a KLIK. Lényegileg feladatfinanszírozásra álltak át, ami a főbb tételek tekintetében az addigi helyzetet konzerválta, egyéb esetekben pedig kézi vezérléssel történt. A korábbi rendszert tehát egy túlbürokratizált, s éppen ezért működésképtelen alternatíva váltotta fel, ami – a megfogalmazott célokkal ellentétben – mindenféle önállóságot elnyomott, s a korábbinál sokkal merevebb rendszert eredményezett.

Ez a pénzügyi rendszer, mivel nem voltak kitapintható koncepciók, forrásokat allokáló szabályok, alkalmatlan volt az iskolák közötti különbségek csökkentésére is, amit akadályozott az is, hogy a működési költségek – részben – továbbra is az eltérő anyagi

⁹ A forráskivonás már 2011-ben megkezdődött, s 2013-ig tartott. 2010-ben az alap- és a középfokú oktatás állami és önkormányzati forrásból kifizetett költsége 685 milliárd forint volt, 2012-ben 621 Mrd, a következő évben pedig már csak 586 Mrd. Ezt követően – éppen a hiányproblémák miatt – rohamosan emelkedni kezdett, s 2016-ra (utolsó adat) elérte a 839 Mrd Ft-ot. Forrás: KSH-Stadat.

¹⁰ Az önkormányzatok sok olyan tevékenységet finanszíroztak az oktatásban, amelyeknek fedezete nem jelent meg az iskolai költségvetésekben, nem beszélve arról, hogy bizonyos feladatok önkormányzati erőforrásokat alkalmazva olcsóbban elláthatók, mint egy távoli fenntartó által adott megbízás keretében.

¹¹ A pedagógiai programok felülvizsgálata ugyan megtörtént 2013-ban, de ez inkább csak adminisztratív jellegű intézkedés volt.

helyzetű önkormányzatok kezében maradtak, s éppen a legszegényebbek adták át azokat az erősen forráshiányos állami fenntartó szervezetnek.

Az új irányítási rendszer valóban háttérbe szorította a „laikusok”, mindenekelőtt az önkormányzatok szerepét, ugyanakkor nem látszott erősödni a szakembereké. A szakértői döntéseknek kevés terepük maradt a már említett pénzügyi nehézségek miatt. A döntési rendszer az egyetlen állami irányító ellenére a korábinál is átláthatatlanabbá vált (a normatíva-rendszer alapján legalább a kormányzati szándékok kitapinthatók voltak). Kutatási tapasztalatok (Györgyi 2015) azt jelzik, hogy szakmai alapon történő beavatkozások nem történtek a rendszerbe. Sem országosan, sem tankerületi szinten. Ez utóbbinak nemcsak a korlátozott pénzügyi lehetőségek szabtak határt, hanem a tankerületek kiszolgáltatottsága, s a napi ügyek miatti lekötöttségük is.

Az ellenőrzési rendszer új eleme a tanfelügyeleti rendszer¹² bevezetése volt, ennek kialakítása megkezdődött. Alapja egy évről évre módosított, intézménytípusonként eltérő tartalmú kézikönyv, amely az ellenőrzés részletesen szabályozott forgatókönyvét és az ellenőrzés utóéletét szabályozta.¹³ Bár az ellenőrzések megállapításai nyomán intézményi szintű intézkedési terveknek kellett készülniük, de ezek fenntartókra háruló következményei nem képezték részét a rendszernek, vagyis a szükséges korrekciók csak intézményen belüli intézkedésekre, fenntartói döntésekre viszont csak esetlegesen támaszkodhattak. Magát a rendszert is sok kritika érte.¹⁴

2016: az irányítási rendszer korrekciója

A tanügyirányítás 2013-ban kialakított rendszerének problémái hamar felszínre kerültek. Ezek jó részét az irányító minisztérium egy belső munkaanyagban tárta fel, de okait nem a rendszerjellemzőkben, hanem a fenntartó szervezet gyenge működésében látta. Korábbi kutatásaink nyomán több publikációban is rámutattunk arra, hogy a túlcenralizált, s egyébként is átgondolatlan és kidolgozatlan irányítási rendszer alapvetően volt alkalmatlan arra, hogy a fennálló problémákat kezelje. Korrekciójára végül a 2016 eleji kockásinges demonstrációk hatására került sor, a köznevelési törvény fél évvel későbbi módosítása (2016. évi LXXX. törvény) során.

A legelső – még a törvényi változások előtt – megtett intézkedések is visszaigazolták a rendszer működésére vonatkozó kritikai észrevételeket. Elsődlegesen a pénzügyi és adminisztratív okokra visszavezethető problémákat igyekezett az oktatási kormányzat kezelni, némi döntési lehetőséget biztosítva a tankerületi és az iskolai vezetőknek, csökkentve ezzel a bonyolult adminisztratív eljárásokat is.¹⁵ A pedagógusok megnyug-

¹² Köznevelési törvény (2011. évi CXCV. törvény) 78.§ (1) bekezdés f pontja.

¹³ Ezek az ún. tanfelügyeleti kézikönyvek: https://www.oktatas.hu/kiadvanyok/tanfelügyeleti_kezikonyvek. [Letöltve: 2019. 06. 16.]

¹⁴ A 2016. évi tanári demonstráció ezért is fogalmazta meg, hogy „A pedagógus életpályához kapcsolódó minősítés és a pedagógiai-szakmai ellenőrzés rendszerét azonnal fel kell függeszteni, a folyamatban levő eljárások befejezésének kivételével!” (<https://oktatas.atlatszo.hu/2016/03/15/marcius-15-pedagogus-tuntetes-percrol-percre/>). *Nabalka (2017: 70)* szerint a minősítési rendszer egyrészt „figyelmen kívül hagyja a szervezeti működés eredményességét és hatékonyságát”, másrészt ugyancsak „figyelmen kívül hagyja a létező – és jól működő(!) – minőségirányítási rendszereket”.

¹⁵ Köznevelési kerekasztal – több azonnali intézkedésről döntöttek. <https://www.kormany.hu/hu/emberi-eroforrasok-miniszteriuma/hirek/koznevelesi-kerekasztal-tobb-azonnali-intezkedesrol-dontottek>. [Letöltve: 2019. 06. 12.]

tatását szolgálta a bejelentett béremelés, s kilátásba helyezték a tanfelügyeleti rendszer egyszerűsítését is. A tervezett további intézkedéseket egy „oktatási kerekasztal” keretében, s ennek munkacsoportjaiban vitatták meg. Hogy ezek a kerekasztal-megbeszélések mennyiben járultak hozzá a későbbi változásokhoz, nem lehet dokumentálni, mert a jegyzőkönyvek nyilvánosan nem hozzáférhetőek. A fórum mind a mai napig működik (Köznevelés-stratégiai kerekasztal néven), sőt valamelyest intézményesült is – 1382/2017. (VI. 16.) Korm. határozat –, de a köznevelési törvényben nincs nevesítve, így az ott megfogalmazott ajánlások a törvényalkotók számára semmilyen kötelezettséggel nem járnak. Lényegében hasonló funkciót tölt be, mint az Országos Köznevelési Tanács, de valamivel szélesebb társadalmi bázison.

A 2016. évi törvénymódosítás végül több területen is módosította az irányítási rendszert. Legfőbb jellemzője, hogy lényegesen csökkentette az intézményfenntartói döntések koncentráltóságát. Ehhez a korábbinál nagyobb tankerületeket hozott létre (198 helyett 58-at¹⁶), amelyek lényegesen önállóbban működhettek elődeiknél. Ezek kapták meg az iskolák fenntartói jogát, saját költségvetésük lett, s a pedagógusok kinevezése is tankerületi hatáskörbe került. Ez utóbbiban – felterjesztőként – az iskolaigazgatók is szerephez jutottak. A tankerületek lettek az iskolaigazgatók foglalkoztatói, s hozzájuk került az ezt megelőzően még az önkormányzatok kezében maradt működtetés, vagyis a nem pedagógiai feladatokat ellátó dolgozók foglalkoztatása és a tanítás tárgyi feltételeinek biztosítása. Az iskolaigazgatók kinevezése ugyanakkor továbbra is országos szinten történik, még ha a tankerületek ebben kezdeményező, a nevelőtestületek pedig a pályázatokat véleményező szerepet is kaptak.¹⁷ Az irányítási rendszer tehát igyekezett elmozdulni alacsonyabb szint felé, ugyanakkor a tankerületek központtól való továbbra is erős függése (a központ feladata maradt vezetőik kinevezése, költségvetésük megállapítása) arra utal, hogy az oktatási kormányzat csak apróbb korrekciót hajtott végre a rendszeren, továbbra is erősen centralizált módon képzei el az irányítást. Ezt jelzi a kialakított tankerületek viszonylag csekély, s ennek megfelelően az ezekhez tartozó iskolák magas száma is, ami inkább a tankerületek országos irányításának érdekeit szolgálja, mintsem a tankerületeken belüli hatékony irányításét. Nehéz ugyanis szakmai érvekkel alátámasztani az átlagosan ötven iskola egy tankerületbe való szervezését¹⁸. A centralizált működést tovább erősítette az önkormányzatok teljes kiszorítása az oktatásból.

A 2016. évi törvénymódosítás idején módosították a KLIK működését (azóta Klebelsberg Központ – KK – néven szerepel). Az ezt tartalmazó rendelet látszólag társadalmasítani igyekszik a tankerületek tevékenységét a tankerületi tanácsok felállításával – 134/2016. (VI. 10.) Korm. rendelet –, de egyrészt az ezzel kapcsolatos alsóbb szintű jogszabály – 308/2017. (X. 27.) Korm. rendelet – másfél évig várattott magára, másrészt úgy szabályozta ezek funkcióját, résztvevőit és működési mechanizmusát, hogy egyértelműsítette az állam vezető szerepét. Amellett, hogy ezek a testületek csak a tankerületek által előterjesztett témákban kaptak tanácskozási jogot, s tagjainak kormányhoz való (nem egy esetben függelmi) helyzete s társadalmi érdekeket képviselő szerepük alap-

¹⁶ Forrás: *Edumap* adatbázis: <http://edumap.ofi.hu/hu/?id=0109de37981b56c6d18883e5b2ac7342/2014/files>. Azóta két újabb tankerületet alakítottak ki, így jelenlegi számuk 60.

¹⁷ E véleményezési jog visszavonása épp e tanulmány idején merült fel a törvény várható módosításának keretén belül.

¹⁸ A tankerületekhez tartozó általános iskolák száma létrehozásukkor 20 és 95 közötti, átlagosan 50 volt. (Azóta a legnagyobb tankerületet megbontották.)

ján erősen szelektáltak¹⁹. Felállításuk és működésük kormányzati oldalról olyannyira körbepályázott, hogy aligha valószínű, hogy alternatívákat fogalmazzanak meg a kormányzati szándékok kapcsán. A kormányzat tehát nemcsak az oktatás irányítását nem engedi ki kezéből, de még a tankerületi szintű véleménynyilvánítást is erősen korlátozza.

A bevezetett változások az állam irányító szerepét semmilyen tekintetben nem gyengítették, sőt némileg erősítették is azt. Egyfajta adminisztratív korrekciónak tekinthetők, amely a működőképesség javítását célozta, s – valamelyest – eredményezte is. Az érdemi döntéseket továbbra is állami intézmények hozzák meg, még ha bizonyos esetekben nem is a központ, hanem annak tankerületi egységei. Az utóbbiak önálló költségvetése nagyobb mozgásteret enged nekik, de nem látható, hogy ezt használhatják-e bármilyen érdemi döntésre. A rendszer működése továbbra is zárt belső ügy, tankerületi koncepcióknak nincs nyoma. A források elosztása – sem elvei, sem gyakorlata – kívülről nem látható. Jól látható szabályozók hiánya könnyen vezethet a források „kijáráson alapon történő”allokálásához, ami viszont komoly, s nem könnyen átlátható egyenlőtlenségeket eredményez. Nem kizárt, hogy vannak ezt kiegyenlítő mechanizmusok az intézményen belül, de ennek publikus nyoma nincs. Nem látható a státuszok elosztásának gyakorlata, az igazgatók kiválasztásának elvei, a pedagógiai programokkal kapcsolatos álláspontok. A rendszer ugyan szakemberek kezében van, de elvesztett szinte minden társadalmi kontrollt.

Konklúzió

Ha a köznevelési törvény koncepciójában kijelölt, a korábbi irányítást és a finanszírozást bíráló tételekből indulunk ki, akkor egyrészt azt látjuk, hogy – bár van valóságtartalmuk, de nem mindenben állják meg a helyüket, másrészt az ezek alapján megfogalmazott irányokhoz nem is lett volna szükség az államosításra és ezzel kapcsolatban az irányítási rendszer teljes átalakítására. Enélkül is tisztázni lehetett volna az állami és az önkormányzati felelősségvállalás határait, szükség esetén a korábbihoz képest új konszenzusra jutva ezek tekintetében, és a szakmai ellenőrzés szigorításával lehetett volna a kormányzat által prioritásként kezelt irányokba eredményesen terelni az iskolákat, illetve az önkormányzati fenntartókat. A finanszírozási rendszert akár a korábbiaktól eltérő alapokra is lehetett volna helyezni, s olyan ellenőrzési és ezek alapján kidolgozott beavatkozási rendszert bevezetni, amely nemcsak iskolai szinten, hanem rendszerszinten is képes kezelni a problémákat, s a különböző tanulói rétegeket a számukra és a kormányzat számára is elfogadható tanulási pályára állítani. Nemzetközi tapasztalatok ugyan azt mutatják, hogy az oktatási rendszer eredményessége, vagy akár az eredmények szórása, nem függ a rendszer centralizáltságától,²⁰ de az állítást akár meg is fordíthatjuk: a centralizált döntési mechanizmus sem feltétlenül járul hozzá az eredményességi mutatók javulásához, a tanulói vagy akár iskolai szintű különbségek csökkentéséhez. Ezt a hazai tapasztalatok egyértelműen alátámasztják.

A fent leírtak alapján az is kirajzolódik, hogy a megfogalmazott irányítási-finanszírozási jellegű célkitűzések egy része nem is valósult meg, ugyanakkor olyan újabb problé-

¹⁹ KK, Nemzeti Pedagógus Kar, diákönkormányzatok, Nagycsaládok Országos Egyesülete, Nemzetiségi Önkormányzatok Országos Szövetsége, önkormányzati szövetségek.

²⁰ *Sáska (2013)* és *Györgyi (2016)* tapasztalatai is azt jelzik, hogy európai szinten a decentralizáltabb döntési mechanizmussal rendelkező oktatási rendszerek ugyan mindkét tényezőt tekintve jobb helyzetben vannak, de egyrészt az összefüggés nem túl szoros, másrészt nem bizonyítható az ok-okozati kapcsolat.

mák keletkeztek, amelyek akadályozták a rendszer eredményes működését. Nem véletlen, hogy az uniós országjelentésekben folyamatos volt a magyar oktatási rendszer kritikája, mégpedig annak ugyanazon két megoldatlan problémája – a szegregáció és a korai iskolaelhagyás – mentén (*A Tanács ajánlása 2019*). Az utóbbiban némileg még romlott is a helyzet, ami teljességgel ellentétes az uniós országok többségében tapasztaltakkal. A jelentések folyamatosan figyelemmel kísérték nemcsak a már bekövetkezett folyamatokat, hanem az oktatásirányításban tervezett változások várható hatásait is, mint például a szakképzés átszervezését. Ezzel kapcsolatban a 2015-ös dokumentum már figyelmeztetett arra, hogy a tervezett intézkedések csökkentik a rendszer horizontális átjárhatóságát, ami különösen a hátrányos helyzetűek számára kedvezőtlen (*A Tanács ajánlása 2015*). A dokumentumok nagyon diszkréten kezelik az oktatás irányításának kérdését, ugyanakkor az a tény, hogy a magyar oktatási rendszerrel kapcsolatos megállapításaik egy évtizeden keresztül közel azonos problémákat jeleztek, arra utal, hogy egy fontos uniós célkitűzés háttérbe szorult. Annak ellenére, hogy az oktatási rendszer átszervezésekor, ha nem is hangsúlyosan, de még országon belül is hangsúlyt kapott. Eközben a másik, a törvényi koncepcióban megjelenő eredményességi mutató nemhogy javult volna, hanem még romlott is. S ugyanígy háttérbe szorult a nyilvánossággal való párbeszédre épülő oktatásirányításra vonatkozó, korábban említett uniós prioritás is.

Mindezek alapján feltételezhető, hogy az iskolák államosításának indokát nem a korábbi irányítási-finanszírozási problémák talaján kell keresni, hanem sokkal inkább a politikai-ideológiai célkitűzések között (értékalapú nevelés, egységes nemzeti műveltség²¹), s ezzel összefüggésben az oktatás tartalmi elemeinek gyökeres átrendeződésének szándékához igazodva, mégpedig úgy, hogy ez a lehető legkisebb ellenállással legyen megvalósítható. Erre utalnak a nemzeti alaptanterv átalakításával, a tankönyvi kínálat államosításával kapcsolatos szándékok, de ugyancsak ezt támasztja alá, hogy az állam 2016 után, vagyis amikor az előző irányítási szisztéma kudarcot vallott, sem engedett át semmilyen kulcspozíciót, sőt e tanulmány írásakor épp további kísérletet tesz erre a köznevelési törvény módosításával. De erre utal a centralizáció sajátos értelmezése is, vagyis az, hogy miközben az önkormányzati intézményeket államosította, egy részüket átengedte egyházi kézbe, vagyis épp ellentétes folyamatot segített. Mindez azt jelenti, hogy egy kettős iskolarendszer megerősödéséhez járult hozzá, amely ideológiai alapon egységes, ugyanakkor hozzájárult a szegregált oktatás fennmaradásához, sőt – bizonyos esetekben – a megerősödéséhez.²²

Bár az európai országok oktatási s így irányítási rendszere nagyon eltérő, de jellemzően a különböző szintű döntések megosztására épül. Kimondva-kimondatlanul érvényesül ezen a szinten is az egyébként az uniós és a nemzeti döntési rendszerek viszonylatában

²¹ A másik két politikai-ideológiai célkitűzés közül a köznevelési piac visszaszorítása inkább csak a két lezgett cél megvalósításának eszköze, a pedagógushivatás tekintélyvesztése megszüntetésének pedig nincsenek is látható jelei. A pedagógus-életpálya modell ugyan megvalósult, de egyrészt sokan megkérdőjelezték ennek alapját, másrészt a pedagógusbérek karbantartása elmaradt, így a versenyszféra bérei ismét relatív bércsökkenést jelentenek az oktatás területén. A felsőoktatásban ugyan megnőtt a pedagógusnak tanulók száma, de ez a képzés átszervezésének és a pedagógusszakokra való viszonylag könnyű bejutásnak a következménye.

²² Az egyházi iskolákat általában az iskolázottabb szülői rétegek preferálják (*Palotás–Jankó 2011*), így ahol az egyházi iskola az állami iskola alternatívája, s nem kifejezetten a hátrányos helyzetűekre koncentrálnak, ott még akkor is elindul a spontán szegregáció, ha az egyházi iskola vezetésének nem is volt ilyen szándéka. Ugyanez a folyamat a magániskolák esetében is lejátszódhat.

érvényesülő szubszidiaritás elve, vagyis az, hogy a döntéseket a lehető legalacsonyabb szinten kell meghozni. Ennek ugyan sokféle értelmezése lehet, részben ez okozza az oktatási rendszerek sokszínűségét, de alapvetően arra utal, hogy az állam (vagy más erőközpont) nem képes nagy rendszereket közvetlen módon hatékonyan irányítani. A hazai rendszer nem számol ezzel a tapasztalattal, mint ahogy azzal sem, hogy a legtöbb európai országban az irányítás a különböző szintű döntések kifinomult egyensúlyára épül. A mi erősen centralizált rendszerünk ugyanakkor a központ (KK, tankerületek) és a központtól financiálisan és egzisztenciálisan függő intézményi aktorok döntésének „egyensúlyára” épül, ami szükségszerűen vezet a központi döntések dominanciájához és a helyi kezdeményezések és így a helyi igényekhez való alkalmazkodás megnehezítéséhez. Az oktatás, s ezen belül a hátrányos helyzetűek oktatásának eredményessége pedig nem csupán egy importált, de számunkra idegen cél: egyrészt a jövő alulképzett s munkát nem találó rétegeinek eltartása a társadalom dolgozóira hárul, másrészt a gazdaság fejlődése szempontjából sem közömbös, hogy milyen minőségű munkavállalókat bocsát ki az oktatási rendszer, milyen munkára támaszkodhat a gazdaság. Oktatásirányításunk így inkább az öncélú bezárkózás jeleit mutatja, mintsem a korszerű, az egyéni igényekre reagáló, a lemaradókkal is törődő oktatását. Ha meg is jelennek az oktatási rendszerben ilyen pedagógiai igények, azok támogatottsága a nyilvánosság teljes kizárásával történik, ennek megfelelően a kontrollja sem nyilvános, vagyis nem is kérhető számon a döntéshozókon, így pedig a rendszer az adminisztratív kontroll, vagyis az adminisztratív eredmények irányába tud csak elmozdulni az érdemi változások helyett.

* * *

Kötetünkben a tanügyirányítás, a tanügyigazgatás hazai és külföldi folyamataival foglalkozunk. A téma aktualitását a magyar közoktatás irányításában az utóbbi évtizedben bekövetkezett változások adják. Ezek nyomán a korábbihoz képest más célok és más hangsúlyok jelentek meg, a célokhoz pedig (akár a régebbiekhez, akár az újakhoz) más eszközök társulnak. A korábbi, egységes elvekre épülő irányítás mára három részre szakadt: az óvodák, az általános iskolai és a gimnáziumi képzés, valamint az iskolarendszerű szakképzés működtetése eltérő koncepciók mentén történik. A csaknem egy évtizede kezdődő átalakulás mindenképp indokolja a számvetést: mi miért történt, s milyen hatással járt. Különös jelentőséget ad a témának, hogy tanügyirányításunk egy évtized után is keresi a helyét. Intézményrendszere és intézményeinek hatásköre többször is változott, ami az eredeti elképzelések kiforratlanságára utal, s felveti a kérdést, vajon adekvát válaszokat adtunk-e a megoldandó problémákra.

Bár egységes irányítási modelltől még európai szinten sem beszélhetünk, az egyes országok oktatásirányítása nemcsak közös elemeket tartalmaz, hanem – az eltérő társadalmi, és az intézményrendszert érintő történelmi előzmények ellenére – közös alapvetéseket is. Ilyen például a „központi” és a „helyi” döntések konzisztens egymásra épülésének igénye, a rendszer szakmailag és pénzügyileg hatékony működtetésére való törekvés, a gazdaság szereplőinek bevonása a szakképzés irányításába, vagy a közismerteti oktatás és a szakképzés irányítási rendszerének olyan kialakítása, amely az oktatással kapcsolatos társadalmi célok megvalósulását is szolgálja. Hogy mi tekinthető központi, s mi helyi szintnek, abban már – az adott ország nagyságától, politikai berendezkedésétől, közigazgatási rendszerétől és oktatásirányítási tradícióitól függően jelentős elté-

rések vannak, mint ahogy az oktatással kapcsolatos társadalmi célok térben és – főként – időben sem feltétlenül azonosak. Ez utóbbiak tekintetében ugyanakkor iránymutatást jelent az Európai Unió mint gazdasági-politikai közösség, s mint olyan közösség, amely részben a közös gazdasági, politikai célok mentén jelöl ki időről időre – leginkább ajánlások formájában – fontos társadalmi célokat. Legyenek ezek általánosak, mint az élethosszig tartó tanulásra, a méltányosságra, a hatékonyságra, a társadalmi kohézió növelésére irányulók, vagy konkrétak, mint a tudásra, a kompetenciákra, az iskolai végzettségre vagy a korai iskolaelhagyásra vonatkozó számszerű referenciaértékek. Nyitva hagyják ugyanakkor az oktatási rendszer, így az iskolarendszerű oktatás irányításának kérdését, de elvárják, hogy ez is szolgálja a közös célokat. Mindezek alapján a külföldi példák, ha nem is tekinthetők konkrét mintának, de iránymutatásnak feltétlenül. Az *Educatio* e számában éppen ezért mutatjuk be néhány európai ország közoktatás- vagy szakképzés-irányítási rendszerét is, törekedve arra, hogy kirajzolódjanak az ottani változások, s a mögöttük álló társadalmi, gazdasági, s – adott esetben – politikai folyamatok, törekvések.

E külföldi példák tükrében értékelhetők a hazai folyamatok is, amelyek sok tekintetben ellentétesek a legtöbb országgal: olyan célkitűzések kapnak nálunk prioritást, amelyek kevésbé illeszkednek az uniós elvárásokhoz, s amelyekkel összhangban olyan irányítási rendszer lett bevezetve, amely nemcsak ezeket nem szolgálja, de sok tekintetben még a kormányzathoz köthető célkitűzések jelentős részét sem.

IRODALOM

- A Nemzeti köznevelésről (2011) A Nemzeti köznevelésről szóló törvény koncepciója. https://2010-2014.kormany.hu/download/a/b7/50000/Nemzeti_K%C3%B6znevel%C3%A9sr%C5%91%20_Sz%C3%B3l%C3%B3_T%C3%B6rv%C3%A9ny_Koncepci%C3%B3ja_20110930.doc. [Letöltve: 2019. 06. 19.]
- A Tanács ajánlása (2015) A Tanács ajánlása (2015. július 14.) Magyarország 2015. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Magyarország 2015. évi konvergenciaprogramját. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015H0818\(21\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015H0818(21)&from=EN) [Letöltve: 2019. 07. 15.]
- A Tanács ajánlása (2019) A Tanács ajánlása Magyarország 2019. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Magyarország 2019. évi konvergenciaprogramját. <https://hirlevel.egov.hu/2019/07/14/a-tanacs-ajanlasi-magyarorszag-2019-evi-nemzeti-reformprogramjarol-amelyben-velemenyezi-magyarorszag-2019-evi-konvergenciaprogramjat/> [Letöltve: 2019. 07. 15.]
- A Tanács következtetései (2009) A Tanács következtetései (2009. május 12.) az oktatás és képzés terén folytatott európai együttműködés stratégiai keretrendszeréről („Oktatás és képzés 2020”). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009XG0528\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009XG0528(01)&from=EN) [Letöltve: 2019. 03. 01.]
- Council recommendation (2013) Council recommendation of on the National Reform Programme 2012 of Hungary and delivering a Council opinion on the Convergence Programme of Hungary, 2012–2015. <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8f0778a5-4a51-4ee4-8dfe-74e18ae4b3a6/language-en> [Letöltve: 2019. 07. 15.]
- European ideas (2018) European ideas for better learning: the governance of school education systems. The final report and thematic outputs of the ET2020 Working

- Group Schools Produced by the ET 2020 Working Group Schools. Brussel, European Comission.
- FAZEKAS Á., HALÁSZ G. & HORVÁTH L. (2018) Innovációk és innovációs folyamatok a magyar oktatási rendszerben. *Educatio*, Vol. 27. No. 2. pp. 247–264. <https://doi.org/10.1556/2063.27.2018.2.7>. [Letöltve: 2019. 06. 19.]
- First Results (é. n.) First Results from Pisa 2003. Executive summary OECD. <http://www.oecd.org/edu/school/programmeforinternationalstudentassessmentpisa/34002454.pdf>. [Letöltve: 2019. 06. 16.]
- GYÖRGYI Z. (2011) Helyi oktatáspolitikák az ezredfordulón. In: GYÖRGYI Z. (ed.) *Korlátok között szabadon*. Budapest, OFI.
- GYÖRGYI Z. (2015) Iskolafenntartás helyi szinten – előzmények és tapasztalatok. In: GYÖRGYI Z. – SIMON M. & VADÁSZ V. (eds) *Szerep- és funkcióváltások a közoktatás világában*. Budapest, OFI.
- GYÖRGYI Z. (2016) Közoktatás-irányítási változatok. *Új Pedagógiai Szemle*, Vol. 66. No. 5–6. pp. 17–39.
- GYÖRGYI Z. & KÓPATAKINÉ MÉSZÁROS M. (2011) Oktatási egyenlőtlenségek és sajátos igények. In: BALÁZS É. – KOCSIS M. & VÁGÓ I.: *Jelentés a magyar közoktatásról 2010*. Budapest, OFI.
- HALÁSZ G. (2011) Oktatáspolitikai az első évtizedben. In: BALÁZS É. – KOCSIS M. & VÁGÓ I.: *Jelentés a magyar közoktatásról 2010*. Budapest, OFI.
- HERMANN Z. & VARGA J. (2011) A közoktatás finanszírozása. In: BALÁZS É. – KOCSIS M. & VÁGÓ I.: *Jelentés a magyar közoktatásról 2010*. Budapest, OFI.
- KARDOS K. & KOVÁCS K. (2015) „Ez egy civil hőstett volt tulajdonképpen”. In: GYÖRGYI Z. – SIMON M. & VADÁSZ V. (eds) *Szerep- és funkcióváltások a közoktatás világában*. Budapest, OFI.
- KERTESI G. & KÉZDI G. (2009) Általános iskolai szegregáció Magyarországon az ezredforduló után. *Közgazdasági Szemle*, Vol. LVI. november.
- KSH-Stadat: 2.6.1. tábla. https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zoi014.html [Letöltve: 2019. 06. 14.]
- Literacy Skills (é. n.) Literacy Skills for the World of Tomorrow. FURTHER RESULTS from PISA 2000. Executive summary. OECD & UNESCO Institute for Statistics. <http://www.oecd.org/edu/school/2960581.pdf>. [Letöltve: 2019. 08. 10.]
- Literacy Skills (2000) Literacy Skills for the World of Tomorrow: Further Results from PISA 2000 – Publications 2000 <http://dx.doi.org/10.1787/888932343285>. [Letöltve: 2019. 08. 10.]
- NAHALKA I. (2017, ed.) *Kockás könyv*. Van kiút az oktatási katasztrófából. Civil közoktatási platform.
- Országos kompetenciamérés (2009) Országos jelentés. https://www.oktatas.hu/pub_bin/download/kozoktatas/meresek/orszmer2009/okm_2009_orszagos_jelentes.pdf [Letöltve: 2019. 08. 02.]
- PALOTÁS Z. & JANKÓ K. (2011) A közoktatás irányítása. In: BALÁZS É. – KOCSIS M. & VÁGÓ I.: *Jelentés a magyar közoktatásról 2010*. Budapest, OFI.
- SÁSKA G. (2013, ed.) Centralizáció, decentralizáció, demokrácia. *Educatio*, Vol. 22. No. 1. pp. 3–22.
- SZABÓ Z. A. & FEHÉRVÁRI A. (2013) A közoktatás fenntartói és finanszírozási változásai a jogszabályok tükrében (2010–2013). *Új Pedagógiai Szemle*, No. 9–10.

- Széll Kálmán Terv (é. n.) [2011] Összefogás az adósság ellen. URL: <http://2010-2014.kormany.hu/download/4/d1/20000/Sz%C3%A9ll%20K%C3%A1lm%C3%A1n%20Terv.pdf> [Letöltve: 2019. 04. 14.]
- SzŐKE K. (2011) Mindent egybe. In: GYÖRGYI Z. (ed.): *Korlátok között szabadon*. Budapest, OFI.
- Szűcs N. (2013) A hódmezővásárhelyi deszegregációs intézkedés: az oktatási rendszer esélyegyenlőség-fókuszú komplex átszervezése. In: FEJES J. B. & SZŰCS N. (eds) *A szegedi és hódmezővásárhelyi deszegregációt támogató hallgatói mentorprogram. Öt év tapasztalatai*. Szeged, Belvedere Meridionale.
2011. évi CXCV. törvény a nemzeti köznevelésről. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1100190.TV>. [Letöltve: 2019. 06. 01.]
2016. évi LXXX. törvény az oktatás szabályozására vonatkozó és egyes kapcsolódó törvények módosításáról. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1600080.TV&txrefere=A1100187.TV> [Letöltve: 2019. 04. 14.]
- 134/2016. (VI. 10.) Korm. rendelet az állami köznevelési közfeladat ellátásában fenntartóként részt vevő szervekről, valamint a Klebelsberg Központtról
- 308/2017. (X. 27.) Korm. rendelet az állami köznevelési közfeladat ellátásában fenntartóként részt vevő szervekről, valamint a Klebelsberg Központtról szóló 134/2016. (VI. 10.) Korm. rendelet módosításáról.
- 1382/2017. (VI. 16.) Korm. határozat egyes köznevelési szakmai testületekről.

A HAZAI TANÜGYIGAZGATÁS JOGSZABÁLYI KERETEI

RÓNAY ZOLTÁN

ELTE Pedagógiai és Pszichológiai Kar, Neveléstudományi Intézet

A tanügyigazgatás fogalmának nincs egységesen elfogadott, „kötelező” tudományos meghatározása, és a kodifikátor sem vállalkozott értelmező rendelkezés megalkotására. Mindez kiemeli a jogszabályi keretek szerepét, mert a normatív rendelkezések alapján egyrészt rekonstruálható a jogalkotói szándék, másrészt azok adnak segítséget a tevékenységet végzők számára nem csupán jogaik és kötelezettségeik tekintetében, hanem arról is, egyáltalán tanügyigazgatás-e, amit folytatnak. A tanulmány megkísérli megkonstruálni a fogalmat, ehhez pedig áttekinti azok egyes elemeit a kormányzati tevékenységtől egészen az intézmény szintjéig, egyfajta horizontális és vertikális bemutatásra vállalkozva. Ugyanakkor az is megállapíthatóvá vált, hogy a tanügyigazgatás jogi meghatározatlansága lehetőséget ad az államnak közvetlen beavatkozásra a tanügyigazgatás valamennyi szintjén.

Kulcsszavak: ágazatirányítás, fenntartói irányítás, Klebelsberg Központ, tankerület, intézményvezetés, munkáltatói jogok

There is a lack of consistent and accepted compulsory definition of educational administration in the Hungarian science and the special provisions among the Hungarian legal norms. Therefore, the role of legal frameworks is more important. Firstly, the legislative intent can be reconstruction on the ground of the legal norms; secondly, they can help for them are working in the administration, to know their rights and obligatory; and if their activity is educational administration. The study tries to construct the term of educational administration and surveys the components of it from the level of government down to the schools, offering a horizontal and vertical presentation of this process. Furthermore, it was recognised that the educational administration without clear legislative definition makes possible a direct influence of state on all level of educational administration.

Keywords: sector-control, maintainer’s control, Klebelsberg Centre, educational district, institutional management, employer’s rights

Levelező szerző: Rónay Zoltán, ELTE Pedagógiai és Pszichológiai Kar, 1075 Budapest, Kazinczy u. 23–27. E-mail: ronay.zoltan@ppk.elte.hu

Bevezető

Amikor megkaptam a felkérést arra, hogy a tanügyigazgatás jogi kereteit bemutassam, az első gondolatom az volt, vajon közmegegyezés van-e abban, hogy mit is értünk tanügyigazgatás alatt. A tanügyigazgatás az a fogalom, amelyet ismerünk és használunk, s vélhetően sokan nagyjából ugyanazt értjük alatta, de korántsem biztos, hogy mindez egy általánosan elfogadott egységes definíción alapul. Azonban azzal szembesültünk, hogy a fogalom meglehetősen képlékeny, amely mellett az igazgatás állam- és intézményrendszer-szervező szerepe is megnöveli a jogi meghatározottság fontosságát, ezért megalapozott lehet a várakozásunk, hogy a jogalkotó a keretek kialakítása során magát a fogalmat is meghatározta, legalábbis jogi-igazgatási szempontból. Amint azt látni fogjuk, e téren (is) csalódnunk kellett. Mindazonáltal a kodifikált definíció hiánya még inkább hangsúlyossá teszi a jogi szabályozás szerepét. A tanügyigazgatásban tevékenykedő vagy azzal kapcsolatba kerülő személy számára ugyanis a jogszabályoknak kellene eligazítást adni – meghatározva jogaikat és kötelezettségeiket, világos és átlátható kereteket adva tevékenységüknek, kijelölve mozgásterüket. Annál is inkább, mert a fogalmi tisztázatlanság következtében valószínűsíthető, hogy nem is minden esetben van tisztában a cselekvő egyén azzal, hogy tanügyigazgatási vagy ahhoz kapcsolódó tevékenységet valósít-e meg.

Mindezekre tekintettel a jelen tanulmányban megkíséreljük a tanügyigazgatás-fogalom meghatározását a jogszabályok elemzése¹ és a hazai szakirodalomban megjelenő közvetlen vagy közvetett interpretációk alapján. Ehhez az áttekintett és elemzett jogszabályokat felhasználva bemutatjuk a tanügyigazgatás főbb fogalmi elemeit (horizontális áttekintés) és annak különféle szinteken történő megvalósulását a kormányzati hatásköröktől kiindulva egészen az intézményi szintig (vertikális áttekintés). Ebben a megközelítésben az is egyértelművé válik, hogy a jogi keretek felvázolása nem csupán egy adalék a tanügyigazgatás problematikájának tudományos fejtegetéséhez, hanem kiemelt aktualitással bír közel nyolc évvel a legutóbbi tanügyigazgatást is érintő, átfogó reform kezdete után, amelynek egyik sajátossága annak részbeni lezáratlansága a már megvalósult korrekciók és folyamatosan jelzett és elvárt felülvizsgálat és revízió iránti igény következtében.

A tanügyigazgatás fogalma

Amint az előbb már említettük, a tanügyigazgatásnak nincs egyértelmű jogszabályi definíciója, sőt az egyes jogszabályok abban sem következtetések, hogy egybe vagy kötőjellel írják-e a fogalmat. A Nemzeti Jogszabálytárban elvégzett tárgyszavas keresés mindössze tizenkilenc releváns találatot eredményez a tanügyigazgatásra, s a „tanügy” szóra keresve is csupán negyvenhétel több találatot kapunk, ráadásul ezek egyike sem definitív jellegű rendelkezést tartalmazó jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz.

¹ A tanulmányban feldolgozott jogszabáylelemzésre a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosított támogatással, a K_18 pályázati program finanszírozásában megvalósuló „A pedagógusok folyamatos szakmai fejlődési modelljeinek vizsgálata a köznevelési rendszer, a szervezet és az egyén szintjén” című 128738 számú projekt keretében került sor.

Jelentős részben költségvetéssel összefüggő vagy más technikai rendelkezést tartalmazó jogszabályról van szó. A közneveléshez vagy távolabbról az iskolaügyhöz kapcsolódó jogszabályok, ha említik is a tanügyigazgatást, maguk is különösebb értelmezést nem igénylő fogalomként használják azt. Néhány példa a teljesség igénye nélkül: A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet is csak egyszer utal rá, de meglepő módon nem az oktatásért felelős miniszter hatáskörét megállapító rendelkezések között, hanem az innovációért és technológiáért felelős miniszter építés-gazdaságért való felelőssége keretében ellátandó, az építésüggyel összefüggő oktatási, továbbképzési és tanügyigazgatási feladatokat rögzítve [124. § (2) bek.]. A pedagógusképzéssel és -továbbképzéssel kapcsolatos különböző jogszabályok is csak mint az el-sajátítandó és fejlesztendő ismeretek egyikét említik a tanügyigazgatást, s a pedagógiai szakmai szolgáltatások között is mint ellátandó tevékenység kerül felsorolásra részletesebb tartalmi magyarázat nélkül. Különösen meglepő, hogy az emberi erőforrások miniszterének az Emberi Erőforrások Minisztériuma (EMMI), az Oktatási Hivatal (OH) és a Klebelsberg Központ (KK) szervezeti és működési szabályzatát² megállapító utasításai sem egységesek abban, hogy miként és milyen részletezettséggel tüntetik fel a fogalmat. Az első esetben csak a szervezeti egységek nevében (EMMI Tanügyigazgatási Osztály) fordul elő, a KK esetében még ily módon sem. Az OH-ra vonatkozó utasítás az egyetlen, amely megállapítja a Tanügyigazgatási és Köznevelési Hatósági Főosztály hatáskörét, amelyből már következtethetünk a fogalom tartalmára. Ezzel áll valamelyest összhangban a Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 16/2017. (V. 24.) NGM-utasítás, amely az Intézményirányítási Főosztály tanügyigazgatási feladatait sorolja fel.

Mindezekből arra következtethetünk, hogy – legalábbis két esetben – a jogalkotó a tanügyigazgatás körébe sorolta egyebek mellett a szakmai koordinációt, az intézményi dokumentumok előkészítésének támogatását és azok jóváhagyását, a beiskolázási, tanévlebonnyolítási, szervezési, feladatellátási ügyek támogatását, irányítását, felügyeletét és ellenőrzését, valamint általános ellenőrzési és felügyeleti jogkörök gyakorlását hivatalból és kérelemre (panasz alapján), különböző egyedi és általános engedélyezési jogköröket, szakmai és módszertani tanácsadást, irányelvek kiadását, elemzések, tervek készítését. Az OH esetében ezek a típusú hatáskörök mint az említett főosztály tanügyigazgatási és szakmai ellenőrzési feladatai jelennek meg, azonban maga a szervezeti egység ellát egyebek mellett pedagógusminősítéssel, pedagógiai-szakmai ellenőrzéssel (tanfelügyelet), köznevelési akkreditációval, tankönyvvé nyilvánítással, tankönyvjegyzékkel kapcsolatos feladatokat is, ezáltal pedig a tanügyigazgatás spektruma is kitarul, szembesítve minket a fogalom „végtelen összetettségével” (Váradi 2009: 113).

A fenti felsorolásból az is jól látszik, hogy a tanügyigazgatási tevékenységnek egy szűkebb és egy tágabb értelemben vett értelmezése is jelen van. Előbbi a szigorú értelemben vett közigazgatási cselekmények (igazgatás, nyilvántartás és regisztráció, ellenőrzés, tájékoztatás és kapcsolódó vagy kiegészítő szolgáltatások) megvalósítását (vö. Fazekas 2017) jelenti, utóbbiak azonban ennél szélesebb perspektívájú szakpolitikai és

² Lásd az alábbi közjogi szervezetszabályozó eszközöket: Emberi Erőforrások Minisztériuma Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 16/2018. (VII. 26.) EMMI utasítás; az Oktatási Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 60/2015. (XII. 29.) EMMI utasítás; a Klebelsberg Központ Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 61/2016. (XII. 29.) EMMI utasítás.

szakmai feladatokra, valamint akár az egyedi intézmény napi szintű működését érintő (pl. munkáltatói jogkörrel összefüggő) tevékenységre is kiterjednek. Ennek megfelelően a tanügyigazgatás – jogi értelemben – felöleli a kormányzat által a köznevelés rendszer-szintű működtetésétől az intézmények működtetésén át azok napi jellegű vezetéséig tartó hatásköröket, amelyeket másképpen ágazatirányításnak, fenntartói irányításnak (vö. *Csapó 1998*) és intézményvezetésnek hívunk – mely fogalmakat és azok szabályozásban való megjelenését a következő részben tárgyaljuk. Míg az első két esetben a szervezeten kívül megvalósuló, a szervezetre kívülről érkező kötelezésről van szó, az a harmadik esetben már a szervezeten belül valósul meg (*Bosánszky 1986*). Az irányítás is a vezetés alapvető jegyeit hordozza, azaz az utasítást, koordinációt és ellenőrzést (*Fayol 1920*). A hazai tanügyigazgatás sajátossága, hogy ezek a látszólag világosan elkülönülő szintek összemosódnak, az állam domináns jelenléte és a fogalmi tisztázatlanság azt eredményezi, hogy nem mindig egyértelmű, hogy a miniszter ágazatirányító vagy fenntartói jogkörben jár-e el, a tankerületek és a KK elnökének köznevelési intézmények közalkalmazottaira vonatkozó munkáltatói jogkörökkel kapcsolatos hatásköre pedig a fenntartó és az intézmény közötti határt mossa össze.

Nem véletlen, hogy a jogi szakirodalom is valamennyi fenti elemet magába foglaló, rendkívül általános megközelítéssel kísérelte meg a tanügyigazgatás definícióját, tömören úgy fogalmazva, hogy az a közoktatás szervezése és irányítása (*Váradi 2009*), illetve részletezőbben kimondva, hogy az az Alaptörvényben meghatározott alapjog biztosításához szükséges, közneveléssel összefüggő szakigazgatási (szervezési, irányítási és ellenőrzési) tevékenységek állam által rendszerbe szervezett összessége (*Kozák 2018; Barta–Veszprémi 2015*). Az *Eurydice* által közzétett, a magyarországi helyi és intézményi szintű tanügyigazgatást és oktatásirányítást tárgyaló összefoglaló a KK és a dekoncentrált tankerületi központok intézményfenntartói feladatait emeli ki. *Szabó (2000)* megközelítésében a tanügyigazgatás a nevelési-oktatási intézmények rendszerszintű és mindennapi problémáinak kezelését is felöleli az óvodai ellátástól és tankötelezettségtől a pedagógiai munka feltételein, megszervezésén és ellenőrzésén át az egyes intézmények adminisztratív, pénzügyi és szakmai működtetéséig, amely sok esetben már kifejezetten intézményen belüli tevékenységeket jelent. *Bosch (2010)* ennél is tágabban értelmezi a tanügyigazgatást, kimondva, hogy „[a] nevelési-oktatási intézmények a tanügyigazgatás legfontosabb szervezetei”, és így nála a tanügyigazgatás magában foglalja az intézmény szintjén a működéssel összefüggő alapidokumentum-készítési tevékenységet, a gyermeki, tanulói ügyek intézését, valamint a tanügyi dokumentumok, nyilvántartások kezelését és vezetését (*Bosch 2010: 9*). Ehhez kapcsolódik, amit *Kozák (2010)* könyvének fűlészövegében olvashatunk, miszerint a tanügyigazgatáshoz a fenntartótól az intézményvezetésen át a pedagógusig minden szereplő kötődik. Ugyan a nem jogi szakirodalomban nem találunk összefoglaló meghatározást a tanügyigazgatásra, azonban az azt tárgyaló művek elemzési szempont, illetve keretrendszeréből kirajzolódik egy, a tanügyigazgatást szélesebb körben értelmező felfogás (vö. *Nagy 1994, 1995; Fülöp 2012*), és végső soron erre a konklúzióra lehet jutni *Fenyő (2014)* tanulmánya nyomán is.

Összegezve a fentieket azt mondhatjuk, hogy nincs jogszabályban rögzített tanügyigazgatási fogalom, de részben az egyes normaszövegek alapján, részben a szakirodalomra támaszkodva három típusát különíthetjük el: a tanügyigazgatás szűk értelemben az ágazatirányító tevékenységet jelenti, tágabb értelemben már az – elsősorban állami – fenntartói tevékenységet is felöleli, legrágabb értelemben pedig minden, a közneveléssel

kapcsolatos, az intézményen belül is megjelenő tevékenységre kiterjed. A következőkben a szűkebb és tágabb értelemben vett tanügyigazgatás jogi kereteit tekintjük át.

A tanügyigazgatás megvalósulása

Kizárólagos állami szerepek a tanügyigazgatásban

Az Alaptörvény 15. cikke alapján a kormány a végrehajtó hatalom általános szerveként minden olyan feladatot ellát, amelyet az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe; ennek keretében egyben a közigazgatás legfőbb szerve, és mint ilyen egyrészt államigazgatási szerveket hozhat létre, másrészt törvényben nem szabályozott tárgykörben, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján rendeletet alkothat. Ezt a köznevelésre mint ágazatra vetítve – egyben figyelembe véve a köznevelést jelenleg átfogóan szabályozó törvény [a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Nkt.)] rendelkezését [Nkt. 77. § (1) bek.] – megállapíthatjuk, hogy az oktatásért felelős miniszter³ látja el a köznevelés ágazati irányítását, amely általános jellegű, azaz – egyetlen kivétellel (l. szakképzés, amelyet a szakképzésért és felnőttképzésért felelős miniszter⁴ részben önállóan, részben az oktatásért felelős miniszterrel együttesen gyakorol) – kiterjed valamennyi, az Nkt. hatálya alá tartozó tevékenységre, függetlenül a tevékenységet ellátó intézmény vagy szervezet jellegétől, valamint tekintet nélkül azok fenntartójára. Az ágazatirányítás tehát komplex kormányzati feladat, amelyet az állam kizárólagosan gyakorol. Szüdi (2012) még ennél is általánosabban értelmezi az ágazatirányítást, utalva az Országgyűlés kiemelt szerepére a törvényi keretek megalkotásával. Egyszerre van jelen benne átfogó, stratégiai jellegű feladat, mint például általában az oktatáspolitikai, ideértve a köznevelés fejlesztését, az óvodai nevelés országos alapprogramjával és a nemzeti alaptantervvel kapcsolatos feladatokat, valamint az ágazati szabályozás előkészítését és ellátását, de egyes napi szintű működés irányításával összefüggő tevékenységeket is, így a különféle jóváhagyási jogkörök gyakorlását is magában foglaló ellenőrzést, az intézményhálózat működtetését, illetve ehhez kapcsolódóan az intézmények létrehozásával és megszüntetésével kapcsolatos feladatokat is, továbbá a formanyomtatványok jóváhagyását, a tankönyvkiadással, -forgalmazással és -támogatással kapcsolatos, valamint az információs rendszerekkel, illetve a statisztikai adatszolgáltatással összefüggő hatásköröket is. Ráadásul mindezek csak a legfontosabb, az Nkt.-ban rögzített hatáskörök, számos más jogszabály is utalhat ágazatirányító jellegű feladatot a szakminiszter hatáskörébe (Szüdi 2012).

A minisztereket különféle hivatalok segítik hatáskörük gyakorlásában: az oktatásért felelős minisztert az OH, amely ellátja az állami intézmények nyilvántartását, működésük engedélyezését, a konkrét ellenőrzést. A szakképzés tekintetében ettől eltérő típusú, leginkább a képzés technikai hátterét és feltételeit (pl. az országos modulterkép összeállítása és nyilvánosságra hozása, a nemzeti referencia és koordináló központ, valamint a szakképzési tájékoztatási és információs központ működtetése, a szakképzési hozzájárulással, valamint a szakképzési és felnőttképzési támogatásokkal kapcsolatos különböző hatáskörök gyakorlása, a szakképzési centrumok pedagógiai-szakmai tevé-

³ Jelenleg az emberi erőforrások minisztere.

⁴ Jelenleg az innovációért és technológiáért felelős miniszter.

kenységének, illetve a regisztrációs és tanulmányi alrendszer működtetése, kutató és fejlesztő-szolgáltató feladatok ellátása) biztosító feladatai vannak az állami szakképzési és felnőttképzési szervként kijelölt Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Hivatalnak. E szakigazgatási szervek mellett mindkét esetben általánosságban hatáskörrel bírnak a Fővárosi és a Megyei Kormányhivatalok, amelyek a köznevelési feladatokat ellátó hatóságként járnak el – szakképzési feladatot ellátó hatóságként kizárólag a Pest Megyei Kormányhivatal jár el. A kormányhivatal a miniszter köznevelési feladatainak megszervezéséhez szükséges döntései előkészítésében és végrehajtásában működik közre, valamint a nem állami költségvetési szerv vagy települési önkormányzat által alapított és fenntartott intézmények nyilvántartását, működésük engedélyezését végzi, illetve ellátja konkrét ellenőrzésüket, emellett elbírálja a tanulók felvétellel, átvétellel, érettségivel kapcsolatban előterjesztett jogorvoslati kérelmeit.

A fentiekből látható, hogy az ágazatirányítás a köznevelés területén is bonyolult szervezetrendszerben valósul meg, de hasonlóan „többszereplős” a szakképzés vonatkozásában is. Ami viszont külön megnehezíti a tanügyigazgatás ezen szintjének áttekintését, hogy az egyes feladatok és hatáskörök nem párhuzamosan jelennek meg, hanem a kormányhivatal és a szakigazgatási szerv hatásköreibe tartozó konkrét feladatok eltérően attól függően, hogy köznevelésről vagy szakképzésről van szó.

A tanügyigazgatás megjelenése a fenntartói irányításban

Az Alaptörvény nem csupán áttételesen – a kormány hatáskörén keresztül – érinti a köznevelés kérdéskörét. Egyrészt a tanítással összefüggő alapjogot deklarálja, másrészt garantálja a művelődéshez való jogot. A X. cikk szerint Magyarország törvényben meghatározott keretek között biztosítja a tanítás és a tanulás szabadságát egyaránt. Ehhez szorosan kapcsolódik a XI. cikk, amely szerint minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez, amely alapjogot Magyarország a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülő törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosít. Az Alaptörvény fenti rendelkezéseiből több következtetést vonhatunk le: egyrészt a törvény csak a tanítás szabadságának szabhat kereteket, de a tanulás szabadsága korlátlan. Másrészt ezeket az alapjogokat általánosságban Magyarország biztosítja, ami azt jelenti, hogy azok érvényesítése nem csupán az államnak, de minden magyar állampolgárnak és magyar szervezetnek kötelessége. Az Alaptörvény azt sem jelöli meg pontosan, kinek a feladata az ingyenes és kötelező alapfokú, ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú nevelés-oktatás biztosítása. Ugyan az ágazatirányítási hatáskörből indirekt módon már lehet erre következtetni, de az Nkt. explicit módon is deklarálja, hogy az állam gondoskodik a köznevelési alapfeladatok ellátásáról,⁵ méghozzá az érettségi megszerzéséig, illetve a szakképzésről szóló törvényben meghatározott feltételek szerinti második szakképesítés megszerzéséig biztosító első szakmai vizsga befejezéséig. Az Nkt. a köznevelési alapfeladatokat a köznevelés közfeladataiként azonosítja. Az állam tehát közfeladatot biztosít. Az óvodai nevelés kiemelése ebből a körből azért is meglepő, mert az Alaptörvény a helyi önkormányza-

⁵ Ez alól csak az óvodai nevelés, a nemzetiséghez tartozók óvodai nevelése, a többi gyermekkel együtt nevelhető, sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelése jelent kivételt.

tokat az államra vonatkozó részben szabályozza, és a szakirodalom – alkotmányjogi és közigazgatási jogi megközelítésből egyaránt – egyértelműen az államszervezet részeként azonosítja őket (Árva 2013). A köznevelési közfeladat államhoz pozicionálásából az is következik, hogy a köznevelési intézmények alapítására és fenntartására is az állam rendelkezik elsősorban jogosultsággal. Ugyanakkor nem sokkal később azt az Nkt. is egyértelművé teszi, hogy az állam „gondoskodási” kötelezettsége nem csupán konkrét intézményfenntartói feladatokkal valósulhat meg, de annak oly módon is eleget tehet, hogy azt egyházi, illetve nemzetiségi önkormányzat fenntartásában álló vagy a magán köznevelési intézmény útján látja el. Az ágazatirányítással szemben a fenntartói feladatok tehát nem kizárólagos állami monopóliumot jelentenek. Maga a „fenntartó” fogalom az Nkt.-ban definiált: olyan természetes vagy jogi személyt jelent, aki vagy amely a köznevelési feladat ellátására való jogosultságot megszerezte vagy azzal rendelkezik, és a köznevelési intézmény működéséhez szükséges feltételekről gondoskodik. Ebből tudjuk az intézményfenntartás fogalmát is levezetni, ami lényegében nem más, mint a működéshez szükséges feltételekről való gondoskodás. Ilyen feladatokat az állam mellett a már említett szervezetek (nemzetiségi önkormányzat, egyházi jogi személy, vallási tevékenységet végző szervezet, egyéb magánfenntartók) is elláthatnak. Óvodát települési önkormányzat is alapíthat és fenntarthat, valamint bármilyen köznevelési intézmény esetében lehet fenntartó felsőoktatási intézmény is.

Mindebből következően az intézményfenntartási (működtetési) kötelezettség önmagában nem minősül tanügyigazgatásnak, az állam ezzel kapcsolatos általános hatáskörei az ágazatirányítás keretében valósulnak meg. Az előzőekben azonban láthattuk, hogy a konkrét fenntartói feladatokat a szakirodalom már tanügyigazgatás-ként értelmezi, miközben abban az Nkt. hatályba lépése sem hozott változást, hogy a fenntartói jogosítványok egységesek a fenntartó személyétől függetlenül (Szüdi 1997). Ugyanakkor az állam fenntartói feladatai minőségüket tekintve eltérnek a többi fenntartótól. Szüdi (1997) szerint a fenntartói irányítás kulcseleme a feladatellátás megszervezése, amely átfogja a létesítést, a tevékenység megszervezését, a költségvetés meghatározását, a belső szabályozást, a vezető(!) feletti munkáltatói jogok gyakorlását és az ellenőrzést, jóváhagyási jogköröket, mindezeket világos törvényi keretek között. Az egyéb fenntartók esetében ez másfél évtizeddel később sem változott (Szüdi 2012), ám míg azok esetében egy egymástól elkülönülő szervezetek közötti kapcsolatot látunk, az állam egyes fenntartói feladatai – elsősorban egy úgynevezett középiparirányító szerv, a KK mint központi hivatal bekapcsolása révén – sokkal inkább, illetőleg tisztán igazgatási jellegű tevékenységként valósulnak meg. Ugyan a fenntartói feladatokat a tankerületi központok látják el, de a KK irányítása alatt. A KK az állam fenntartói jogait gyakorolja, szervezi és ellenőrzi a tankerületi központok működését, kiemelten azok költségvetési és vagyongazdálkodását. Ezenkívül közreműködik a munkáltatói jogkörök gyakorlásában. A hatályos szabályozás szerint tehát a KK és a tankerületi központok között megoszlanak a hatáskörök. Ez a megoldás tehát enyhített azon a központosításon, amely a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK) megalapításával valósult meg, de nyilvánvalóan még mindig sokkal közelebb áll a centralizált működéshez, mint amikor a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében működő helyi önkormányzatok gyakorolták a fenntartói jogokat (vö. Szabó 2000).

Intézményvezetés és tanügyigazgatás

Az állami és egyéb fenntartású intézmények irányítása közötti különbség leginkább az intézményvezető jogkörén keresztül válik nyilvánvalóvá. Elvben meghúzható egy világos határ a köznevelési intézmény és fenntartója között (Szüdi 2012), amely az intézmény működésébe csak annak vezetőjén keresztül avatkozhat be. A vezető teljes jogkörrel és felelősséggel jár el, ez utóbbinak része az is, hogy munkatársait megválogassa. Az állami fenntartó és intézményei közötti világos határvonal azonban elmosódik, a fenntartó képes közvetlenül is beavatkozni az intézmény működésébe, amely egyúttal a tanügyigazgatás egy sajátos megjelenését is eredményezi. Ezáltal ugyanis a tanügyigazgatási tevékenység tovább bővül és bizonyos, korábbi, illetve a nem állami intézmények esetében jelenleg is vezetői hatáskörök igazgatási-irányítási hatáskörre alakulnak át. Ez még akkor is így van, ha mindez jelenleg kevésbé egyértelműen jelenik meg, mint a KLIK megalapításakor, amikor az Nkt. a köznevelési intézmény alkalmazottai feletti, a bérgazdálkodást érintő, a kinevezésre és a közalkalmazotti jogviszony megszüntetésére vonatkozó munkáltatói jogköröket a KLIK vezetőjéhez, azaz a szervezeten kívülre telepítette, s ezzel a KLIK elnökét az ország legtöbb munkavállalója felett munkáltatói jogkört gyakorló vezetőjévé tette, amely ráadásul komoly zavarokhoz vezetett (Asztalosné 2017). Ennek legfőbb oka az irreálisan nagy létszám volt, amelynek kezelése lassú volt, és gyakran formális döntéseket eredményezett. A kormány ezért a centralizáció enyhítése mellett döntött átalakítva a KLIK-et és megalapítva a tankerületi központokat. Ez a változás azonban nem oldotta meg azt a problémát, hogy az intézményvezető jogköre korlátozott, és – leginkább a munkáltatói jogkör révén – a tankerület fenntartóként továbbra is beavatkozhat a napi működésbe, ezáltal konzerválva az elmosódott határokat és a tanügyigazgatás klasszikus értelmezésen való túlterjeszkedését. A köznevelési intézmény vezetője ugyanis továbbra sem kapta vissza munkáltatói jogkörét a korábban a KLIK elnökéhez telepített intézkedések tekintetében, továbbra sem rendelkezik szabadon a saját munkatársai jogviszonya felett: a köznevelési intézmény vezetője csupán javaslatot tehet a pedagógus és nevelő-oktató munkát közvetlenül segítő munkakörben dolgozó alkalmazott kinevezésére és felmentésére, mindez csak a tankerületi központ vezetőjének egyetértésével valósulhat meg. Egyetértés hiányában a KK vezetője dönt. Ez azért is az általános munkajogi szabályozástól és gyakorlattól eltérő megoldás, mert a tankerületi központ vezetője a KK elnöke munkáltatói és egyben utasítási jogköre alá tartozik, amivel lehetővé válik, hogy felülről avatkozzanak be egy intézmény működésébe, az egyetértési jog megtagadására utasítással a KK szintjére emelve egy adott munkáltatói intézkedés meghozatalát (Rónay 2018). Még inkább szembeeső az intézményvezető korlátozott jogköre, amikor a köznevelési intézmény pedagógusa vagy a nevelő-oktató munkát közvetlenül segítő alkalmazottja rendkívüli felmentésre okot adó körülmény merül fel (a közalkalmazotti jogviszonyból eredő lényeges kötelezettségét szándékosan vagy súlyos gondatlansággal jelentős mértékben megszegi, vagy olyan magatartást tanúsít, amely a közalkalmazotti jogviszony fenntartását lehetetlenné teszi), ilyenkor a jogviszony megszüntetésére a köznevelési intézmény vezetőjének egyetértése nélkül kerül sor.

A kialakított megoldás teljes mértékben szemben áll a szubszidiaritás elvével, amely azt biztosítja, hogy a munkáltatói jogok gyakorlójának pontos ismerete legyen a vezetett egység tevékenységéről, illetve a beosztottak munkavégzéséről (Kiss 2000; Gyula-

vári 2016). A vezetővel szemben alapvető elvárás a vezetett szervezet és ezáltal annak beosztott munkatársai tevékenységéért való felelősség, amely csak akkor lehet teljes, ha az adott vezetőnek érdemi ráhatása van a beosztott személyi körre. A legalapvetőbb munkáltatói jogok nélkül felelős vezetés sem várható el.

Speciális tanügyigazgatási feladatok

A köznevelésre vonatkozó jogszabálygyűttes számos olyan részfeladatot szabályoz, amely vagy amelynek egyes elemei tanügyigazgatási feladatként határozhatók meg. Noha ezen tevékenységek az intézményeknek vagy azok alkalmazottainak akár napi szintű működését érintik, az állam – elsősorban ellenőrző funkciói révén – azokba bekapcsolódik. Ezen esetekben az állami (kormányzati) megjelenés túlmutat az ágazatirányítás szabályozó és stratégiai szerepkörén, és aktív igazgatási beavatkozások formájában valósul meg.

A tanügyigazgatás legtágabb értelemben vett megközelítése is az intézményben megjelenő tevékenységeket az intézmény keretein belül, a vezetői hatáskörrel lefedetten értelmezi, ezért látványosak azok az elemek, amelyek az ilyen típusú ügyekben is az állami közigazgatási jellegű szerepvállalást alapozzák meg. A tanügyigazgatási tevékenység ilyen típusú megjelenése a pedagógusok előmeneteli rendszerében a leginkább szembevetendő. Ennek részletes szabályait a pedagógusok előmeneteli rendszeréről és a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény köznevelési intézményekben történő végrehajtásáról szóló 326/2013. (VIII. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Nkt. Vhr.) rögzíti. Ennek keretében az életpálya szakaszain való haladáshoz szükséges minősítő vizsga és ellenőrzések eljárásrendjét szabályozza igazgatási-igazgatásszervezési megközelítésben. Itt a tanügyigazgatás nem csupán a pedagógusi működés értékelése és egyfajta minőségbiztosítás érvényre juttatása, hanem olyan konstrukció, amelyben a minősítő vizsga sikeressége a magasabb (fizetési) fokozatba sorolás feltétele, sikertelensége vagy elmulasztása pedig munkajogi típusú szankciót von maga után, amely akár a jogviszony megszűnése is lehet. A minősítő vizsga Nkt. Vhr. által megállapított eljárásrendje egyértelműen igazgatási jellegű, amit az is kifejez, hogy nem csupán a technikai jellegű közreműködés, de lényegében az érdemi folyamat is az OH által valósul meg (Nkt. Vhr. 4.-4/A. cím). Ennek leginkább látványos eleme az, hogy az értékelés során a szakmai véleménykülönbségek alapján az eredményt a pedagógus nem vitathatja [Nkt. Vhr. 12/D. § (4) bek.].

Konklúziók

Amikor a tanügyigazgatást vizsgáljuk, szembesülnünk kell a fogalmi tisztázatlansággal. Látszólag ugyan egy mindenki számára érthető jelentéssel bíró kifejezésről van szó, de a róla való gondolkodás során többen eltérően közelítik meg, értelmezik. Nem csupán az oktatás területével foglalkozó nem jogtudományi természetű kutatásokban figyelhető meg az értelmezés többfélesége, de maga a jogirodalom sem egységes akkor, amikor részletes definíciót kíván adni. Természetesen az általános meghatározás mint legkisebb közös többszörös ugyanoda konkludál, de éppen ezért nem jelent valódi támpontot. A jogirodalmi megközelítések sokszínűségéhez pedig maga a joganyag vezet el. A jogalkotó hajlamos gyakran kézenfekvő fogalmakhoz is értelmező rendelkezést fűzni, azon-

ban a tanügyigazgatás esetén elmarad mindez. A jogszabályok szisztematikus elemzése azt mutatja, hogy maga a jogalkotó is magától értetődően használja a tanügyigazgatást, és ezért e kifejezés jobbra technikai jellegű rendelkezésekben fordul elő. Ugyanakkor korántsem feltétlenül csak technikai jellegű normákban, sokszor a magasabb szintű jogszabályokban is. Sőt – amennyiben elfogadjuk e kifejezéssel leírt tevékenységek tartalmát és körét – nem ritkán találhatunk olyan rendelkezéseket is, amelyek ugyan nem definiáltak explicit tanügyigazgatási tevékenységként, mégis egyértelműen ekként azonosíthatók. Mindezek alapján elfogadhatjuk a legáltalánosabb fogalommeghatározást, miszerint valamennyi, a közneveléshez (nevelési-oktatási tevékenységhez) kapcsolódó irányítási, szervezési és ellenőrzési tevékenység tanügyigazgatásnak minősül. Ez azt is jelenti – és a jogszabályok logikája is ugyanez –, hogy a tanügyigazgatás a tisztán és kizárólagosan kormányzati hatáskörtől a fenntartó ez irányú feladatellátásán át egészen az iskolában megvalósuló vezetői munkavégzésig – sőt egyes nézetek szerint egészen az osztályterem falain belül, a pedagógus és tanuló közötti interakciók bizonyos típusait is felölelő átfogó tevékenység (Bosch 2010). Ez vezet el a tanügyigazgatás szűkebb, tágabb és legtágabb értelemben vett fogalmához, amit jogi-igazgatási szempontból az ágazat-irányítás, a fenntartói irányítás és az intézményvezetés fogalmával azonosíthatunk. Ugyanakkor mindebből következően a tanügyigazgatás a legkülönbözőbb területeken is megjelenik – nem csupán a szorosan értelmezett igazgatás-irányítási-vezetési spektrumban. Azaz nem kizárólag a működtetéssel, ellenőrzéssel, szabályozással, jóváhagyással kifejezetten összefüggő hatáskörökben jelenik meg a tanügyigazgatás, de olyan – látszólag (?) – tisztábban szakmai kérdésekben, mint akár a pedagógusok előmenetele vagy akár a továbbképzés kérdésköre.

A hazai jogszabályi környezetet ártanulmányozva két sajátos jelenséget figyelhetünk meg. Egyrészt az igazgatási szempontú megközelítést, azaz számos szakmai kérdés igazgatási irányból való rendezését, igazgatási tevékenységként felfogását és ekként való szabályozását. A legtisztábban ez a pedagógus-előmeneteli és -minősítési rendszerben érhető tetten, amelyben a folyamatos szakmai fejlődés, a pedagógusok tanulási folyamata igazgatási-ellenőrzési szempontból szabályozott és ekként értelmezett, lényegében egy hatósági típusú folyamatként került megkonstruálásra. A másik sajátosság az állam domináns jelenléte a legalacsonyabb szintű és a leginkább szakmai típusú folyamatokban is. Ez az elemzés nem adott lehetőséget annak megválaszolására, hogy e dominancia a rutinszerű igazgatási típusú szabályozás eredménye, vagy a tanügyigazgatás széles körű értelmezése és erős jelenléte az állam hangsúlyos részvétele iránti igény következménye-e. Az viszont egyértelmű, hogy a fenntartói irányítás tanügyigazgatási feladatként értelmezése azzal kiegészülve, hogy az intézményfenntartás – noha nem állami monopólium –, de elsődlegesen állami feladat, amely számosságát tekintve is túlnyomó részben van jelen, azt is jelenti, hogy az ágazatirányítás és a fenntartás közötti határvonal elmosódik és lehetőséget ad a különböző funkciók összekeveredésére. Ezt tovább bonyolítja az a sajátos megoldás, amely elveszi a munkáltatói jogot az állami fenntartású intézmények vezetőjétől és egyetértési joga folytán (illetve kivételes esetben kizárólagosan) a regionális fenntartói funkciót betöltő tankerületi igazgatóhoz, közvetve – az egyetértési jog megatagadás esetén biztosított végső döntési jogköre folytán – a Klebelsberg Központ elnökéhez telepíti azt. Ez összhangban áll azzal a kormányzati ideával, amely szerint „[a]z új köznevelési rendszerben a menedzser típusú intézményvezető helyett egyfajta pedagógiai-szakmai vezetőre van szükség, hiszen a menedzsmentfeladatok nagy része

az állami intézményfenntartóhoz került” (*Köznevelés-fejlesztési stratégia 2014*: 59). Ez viszont azt is eredményezi, hogy a fenntartó és a fenntartott intézmény közötti határok is elmosódnak, az új típusú „egyfajta pedagógiai-szakmai vezető” már nem közvetítő az intézmény és a fenntartó között, hanem a szakmai feladatok koordinálójá, miközben a menedzsmentfeladatok már a fenntartónál kapnak helyet. Ezáltal a fenntartói típusú tanügyigazgatási tevékenység is más értelmet nyer, hiszen kormányzati aktivitásként jelenik meg az intézmény falai között.

Mindez pedig új megvilágításba helyezi az Alaptörvénynek a tanítás szabadságáról szóló deklarációjában elhelyezett diszkrét korlátozást, miszerint az a törvényben meghatározott keretek között biztosított. A törvény – jelesül az Nkt. – teremti meg ugyanis a tanügyigazgatás nem csupán tág, de az egyes fogalmi megközelítések közötti különbségeket összemosisó értelmezését, és teszi lehetővé, hogy a tanügyigazgatás legalábbis egyes elemei révén akár a tanítás szabadságának korlátozójaként is funkcionálhasson. Elegendő csak a tankönyvkiadás és tankönyvforgalmazás ellenőrzésére vonatkozó miniszteri hatáskörre vagy a pedagógiai program jóváhagyását magában foglaló fenntartói jogosítványokra gondolni. Ebből a szemszögből pedig egészen másként látszik a tanügyigazgatás fogalmának jogszabályi meghatározatlansága: az ebből adódó képleken értelmezés számos további lehetőséget rejt magában, elsősorban a kormányzat számára biztosítva, hogy a mindenkori törvényalkotói (egyszerű) többség birtokában akár közvetlenül, akár törvényben a kormányt felhatalmazva tovább szűkítse az oktatással összefüggő szabadságokat.

IRODALOM

- ASZTALOSNÉ ZUPCSÁN E. (2017) Változás vagy változtatás. Adalék a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK) átalakításáról. *Új Magyar Közigazgatás*, Vol. 10. No. 2. pp. 22–28.
- ÁRVA Zs. (2013) *Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez*. Budapest, Wolters Kluwer.
- BARTA A. & VESZPRÉMI B. (2015) *Tanügyigazgatási és közigazgatási ismeretek*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.
- BOSÁNSZKY L. (1986) Az igazgatás, irányítás, vezetés, felügyelet, ellenőrzés, vizsgálat fogalmakról. *Állam és Igazgatás*, Vol. 36. No. 6. pp. 503–515.
- BOSCH M. (2010) *Tanügyigazgatás és munkajog*. Budapest, Alfa Rehabilitációs Kht.
- CSAPÓ J. (1998) A kerületi tanügyi igazgatás kihívásai. *Magyar Közigazgatás*, Vol. 48. No. 1. pp. 56–62.
- Eurydice – Magyarország: Helyi és intézményi szintű tanügyigazgatás és oktatásirányítás. https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/magyarorsz%C3%A1g/administration-and-governance-local-andor-institutional-level_hu [Letöltve: 2019. 04. 18.]
- FAZEKAS M. (2017, ed.) *Közigazgatási jog. Általános rész III*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
- FAYOL, H. (1920) *Administration Industrielle et Générale*. Paris, Dunot.
- FENYŐ D. Gy. (2014) Tanügyigazgatás vagy osztályterem. *Új Pedagógiai Szemle*, No. 1–2. pp. 89–98. <http://folyoiratok.ofi.hu/uj-pedagogiai-szemle/tanugyizgatatas-vagy-osztalyterem> [Letöltve: 2019. 04. 17.]

- FÜLÖP Gy. (2012) A magyar tanügy-igazgatási jog létrehozása és szakigazgatási szervezetrendszerének kialakítása a dualizmus korában. In: STIPTA I. (ed.) *Studia iurisprudentiae doctorandorum Miskolciensium. Miskolci doktoranduszok jogtudományi tanulmányai*. Miskolc, Gazdász-Elasztik. Tomus 11. pp. 59–80.
- GYULAVÁRI T. (2016, ed.) *Munkajog*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
- KISS Gy. (2000) Az új Ptk. és a munkajogi szabályozás, különös tekintettel az egyéni munkaszerződésekre. *Polgári Jogi Kodifikáció II/1*. pp. 3–17. <http://ptk2012.hu/wp-content/uploads/2012/11/2000-1PJK.pdf> [Letöltve: 2019. 04. 25.]
- KOZÁK A. (2010) *Fontosabb változások a tanügyi és a közoktatást érintő munkajogi szabályozás terén*. Budapest, L'Harmattan.
- KOZÁK A. (2018) *A tanügyigazgatás szervezeti és funkcionális rendje*. http://www.fupi.hu/dokumentumok/2017/a_tanuyigazgatas_szervezeti_es_funkcionalis_rendje.pdf [Letöltve: 2019. 04. 17.]
- Köznevelés-fejlesztési stratégia (2014) <https://www.kormany.hu/download/6/fe/20000/K%C3%B6znevel%C3%A9s-fejleszt%C3%A9s.pdf> [Letöltve: 2019. 05. 11.]
- NAGY P. T. (1994) *Tanügyigazgatás és oktatáspolitikai a polgári Magyarországon. Kandidátusi disszertáció*. <http://real-d.mtak.hu/814/1/11756.pdf> [Letöltve: 2019. 04. 18.]
- NAGY P. T. (1995) Az 1941-es tanügyigazgatási törvény. *Magyar Pedagógia*, Vol. 95. No. 1–2. pp. 59–76.
- RÓNAY Z. (2018) *Jogszerűség és etika a tanári pályán*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
- SZABÓ L. (2000) *Tanügyigazgatási problémátár. Válogatás a közoktatási intézmények tanügyigazgatási gyakorlatából*. Budapest, Okker.
- SZÜDI J. (1997) A fenntartói irányítás. In: PALOTÁS Z. (ed.) *Önkormányzat és közoktatás '97 Szekszárd, 1997. április 17–18. Szekszárd, Tolna Megyei Önkormányzat Pedagógiai Intézete*. pp. 25–31.
- SZÜDI J. (2012) *Kommentár a köznevelési törvényhez*. Budapest, CompLex.
- VÁRADI L. (2009) *A művelődésigazgatás kézikönyve*. Budapest, HVG-ORAC.

TANÜGYIRÁNYÍTÁS ÉS STRUKTÚRAVÁLTÁS A HAZAI SZAKKÉPZÉSBEN 2010 UTÁN

MÁRTONFI GYÖRGY

A cikk a szakképzés-politika és szakképzés-irányítás legutóbbi másfél évtizedének fő változásait mutatja be. Érinti a gazdaság a szakképzés iránti igényeiről való gondolkodást, bemutatja a gazdaság munkaerőigényének kiszolgálására irányuló törekvéseket és azok mögöttes motívumait. A gazdaság igényeire hivatkozva a szakképzési programokat több lépésben radikálisan átalakították. A 2010-es kormány- és rendszerváltás a szakképzési tanügyirányításban is éles határt jelent. A változás lényege, hogy a politika a szakképzés prioritásait is meghatározza, önálló szakképzés-politika a 2000-es évek közepe óta gyakorlatilag nincs. Ez csökkenti a jelenleg is megcélzott, egy új koncepcióban is megfogalmazott rendszerszintű megújulás esélyeit.

Kulcsszavak: szakképzés-politika, szakképzés-irányítás, szakképzés és munkaerőigény, a szakképzési programok átalakítása, az intézményfenntartás változásai, a 2010 utáni változások természete

The article presents the main changes in the last decade and a half of VET policy and VET administration. It deals with theories and efforts of how VET should reflect the labour demand of economy, and mentions some underlying motives. Referring to the needs of the economy, vocational training programs have been radically transformed in several steps. The change of government and political system in 2010 also represents a sharp boundary in VET administration. The key point of change is that politics also defines the priorities of vocational education and training, and there is practically no independent vocational training policy since the mid-2000s. This reduces the changes of a systemic renewal of VET in Hungary that is currently being focus of the ministerial policy, and is formulated in a new concept.

Keywords: VET policy, VET administration, VET and labour demand, transformation of initial VET programs, changes in school maintenance, characteristics of post-2010 changes

Levelező szerző: Mártonfi György, 1158 Budapest, Rákospalotai Körvasút sor 59.
E-mail: martonfi.gyorgy@gmail.com

A tanügyirányítás kereteinek – így például a szakterületi irányítási struktúra, a képzési struktúra és tartalom, az intézményfenntartás, a finanszírozási rendszer vagy a beiskolázás – kialakítása a mindenkori politika illetékességébe tartozik. A politikai keretek a választások után hol kisebb, hol nagyobb mértékben folyamatosan változtak, és a mindenkori új kormányzatok hol kisebb, hol nagyobb mértékben a szakképzés irányítási rendszeréhez is hozzányúltak. Ebben az írásban felvázoljuk, hogy az ezredforduló után a rendszer milyen változásokon ment keresztül a 2010 előtti években és azt követően. Az első fejezetben a szakképzés-politika kereteinek és jellegének változásait mutatjuk be, majd a szakképzés és a gazdaság kapcsolatának megközelítését, e viszony szakpolitikai kezelését. A harmadik fejezet témája e viszony legfontosabb konkrét megnyilvánulása, a szakképzési programok átalakítása, majd az utolsó fejezetben a szakképzés-politika három fontos aspektusáról, az intézményfenntartásról, a finanszírozásról és a középfokú beiskolázásról írunk.

Szakképzés-politika, szakképzés-irányítás

A szakképzés irányításáért 2006-ig több mint egy évtizeden keresztül az Oktatási Minisztérium szakképzési államtitkársága volt felelős, amikor a Szociális és Munkaügyi Minisztériumhoz helyezték át. 2010 és 2018 között a Nemzetgazdasági Minisztérium (NGM) kapta meg a szektor irányítását. 2010 és 2014 között átmenetileg alsóbb, főosztályvezetői szintre helyezték az előtte és utána is helyettes államtitkári szinten felügyelt területet. 2018-ban az Innovációs és Technológiai Minisztérium lett a terület új gazdája. Hosszú távon a *leglényegesebb változás, hogy a korábban jellemzően az oktatási területhez tartozó ágazat 2006 óta mindig valamilyen gazdaságirányítási főhatósághoz került*, ami e határterület fejlődésére is rányomta bélyegét. Fontosnak tűnik, hogy *a mindenkori felügyelő miniszternek milyen erős az informális pozíciója* a kormányon belül. Ha befolyásos, ambiciózus politikus felügyeli, akkor nagyobb forrásbevonásra és koncepciózusabb fejlesztésre nyílik esély. 2018 óta, hosszú idő után először, erős szereplő a terület gazdája.

Az iskolarendszerű szakképzés abban az értelemben speciális terület, hogy két, egymástól távol eső, eltérő logikájú, több tekintetben ellenérdekelt szakterület – a közoktatás és a foglalkoztatáspolitikai – határán helyezkedik el. Ezért sem egy oktatási, sem egy gazdasági minisztériumban nem lehet teljesen otthon. Funkcionálisan csak akkor működhet jól, ha a két érintett szakterület együttműködik. Ez az ideális állapot soha nem állt fenn, de a közoktatási területtel való együttműködés most gyengébb, mint a korábbi fél évszázadban bármikor. Közben a „szomszédos”, több mint egy évtizedig azonos minisztériumban felügyelt foglalkoztatási területtel való funkcionális együttműködés sem épült ki. Az elmúlt néhány évben a deklarált kormányzati törekvések között sem fogalmazódik meg az oktatásügyi igényekkel való kompromisszum igénye, beszélő-egyezettető viszony alig van a két tárca között. Ebben a tekintetben árulkodó a 2015. januári, a kormány által elfogadott szakképzésfejlesztési koncepció egyoldalú

címe: „Szakképzés a gazdaság szolgálatában”,¹ valamint az a tény, hogy az anyagot a másik tárca már csak kész állapotában ismerhette meg.²

A 2000-es évek közepéig az oktatásirányítás befolyása volt erősebb, 2006 és 2018 között viszont a gazdaságé. Pontosabban fogalmazva nem a gazdaság egészéé, hanem elsősorban a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara szándékai, érdekei alakították a szakpolitika döntéseit. Ez az eredménytelenség és a széles körű elégedetlenség miatt most változóban van, ami a legújabb minisztériumi szakmapolitikai koncepcióból is kiviláglik (*Szakképzés 4.0, 2019*). Az oktatási ágazatirányítás befolyása az iskolarendszerű, részben a tankötelezettség ideje alatt megvalósuló szakképzésre erősen visszaszorult, nem nyúlik túl a köznevelési törvény által meghatározott kereteken.

A szakképzés irányításában, a rendszer működtetésében évtizedek óta kiemelt szerepet játszottak a mindenkori minisztériumi háttérintézetek. A 2000-es évek elején a Nemzeti Szakképzési Intézet (NSZI) és a Nemzeti Felnőttképzési Intézet (NFI) összehasonlással hozták létre a Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Intézetet (NSZFI), amely hatósági feladatok ellátása mellett a területet érintő fejlesztések központi ágense volt, és emellett kutatásszervezési feladatokat is ellátott: évente szakmai konferenciát szervezett, kiadta a szakképzés évtizedekig működő folyóiratait, a *Szakképzési Szemlét* és a *Szakoktatást*. 2010 után a háttérintézet szerepe visszaszorult. Ennek oka, hogy a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara (MKIK) növekvő informális befolyása mellett mind több, korábban az NSZFI által ellátott feladatot megkapott. E feladatátvételekre – amely többek között a tartalmi-szerkezeti fejlesztések felügyeletét is jelentette – 2010 előtt ad hoc jelleggel, 2010-től a november 11-én, a miniszterelnök és az MKIK között kötött keretmegállapodás (*Keretmegállapodás 2010*) alapján került sor. Az MKIK azóta egyfajta fejlesztő háttérintézet szerepét is betölti, de ehhez még kis szakmai szakértői stábjá sincs, a fejlesztési projekteket az apparátus referensei által megbízott külső szakértőkkel tudja csak lebonyolítani. A háttérintézet 2014 végén új nevet kapott, azóta Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Hivatalnak (NSZFH) hívják. A névváltozás követte a funkcióváltozást, az intézetből fokozatosan hivatal lett, s főleg hatósági feladatokat lát el. Fejlesztés, kutatás- és konferenciaszervezés gyakorlatilag már nem folyik itt, a két folyóirat évekkel ezelőtt megszűnt, az Intézet szakembergárdájának jó része új munkahelyet talált magának.

A rendszerváltás után a szakképzés területén is megalakultak a szociális partnerség tripartit intézményei, de a kezdeti nekilendülés után az itt tárgyalt időszakra ezek kiüresedtek, érdemi szerepet nem játszottak. Az Országos Képzési Tanács és az Országos Szakképzési Tanács után 2001-ben jöttek létre, majd a tagjainak szintén több oldal általi delegálása révén alakult regionális fejlesztési és képzési bizottságok (RFKB) követték őket, amelyek néhány éve már megyei szinten működnek MFKB néven. Az MKIK által koordinált bizottságoknak egyetlen területen volt legitimációs funkciójuk, a beiskolázási

¹ A koncepciót 2015. február 6-án fogadta el a kormány, de nem került nyilvánosságra. „Több szervezet, köztük az LMP is kísérletet tett arra, hogy közérdekű adatkérés útján jusson hozzá a koncepcióhoz, de a Nemzetgazdasági Minisztérium még arra sem vette a fáradságot, hogy válaszoljon, amivel szintén törvényt sértettek” – mondta felszólalásában Schmuck Erzsébet, az LMP képviselője. Országgyűlési Napló, 10853. o. <https://www.kneb.hu/documents/10181/56618/ny150428.pdf/e14dfe83-d109-4f69-abc2-e170666c738c> Végül a kormányzat nyilvánosságra hozott egy néhány oldalas összefoglalót. A májusi törvénymódosítások alapvetően e koncepciót valósították meg.

² Az információ forrása minisztériumi tisztviselők informális közlése.

létszámtervek tervezésénél. Minthogy „hivatásukat betöltötték”, vagyis a nem állami és nem egyházi fenntartókat kiszorították a képzési piacról és az ösztöndíjakat a gyakorlati képzők számára előnyös irányba tudták becsatornázni, immár valószínű megszüntetésükről hallani.

Az egyes kormányzati ciklusokban mindig létrehoztak szakmai – jellemzően miniszteri tanácsadói – testületeket, bizottságokat, amelyekbe tagokat delegálhattak a szakszervezetek, a munkaadói érdekképviselések, olykor az intézményfenntartó önkormányzatok és egyházak. Az államigazgatáson kívül érdemi befolyása azonban hagyományosan csak a kamarának volt, amelynek szerepét 2010-ben formálisan is megerősítették.

2018 nyarán alakultak meg az ágazati készségtanácsok (ÁKT), amelyekről nem sokkal később jogszabály is született.³ 2018 augusztusában jött létre a szakképzést a jelenlegi ciklusban felügyelő minisztert segítő, ún. Szakképzési Innovációs Tanács (SZIT). A SZIT-tel kapcsolatban a legfeltűnőbb újdonság, hogy a 31 fős testületbe csupán egyetlen főt delegálhatott az elmúlt évtizedben a szakképzésben domináns szerepet betöltő MKIK. A SZIT a miniszter tanácsadó, döntéselőkészítő testülete, amely a 2015 márciusában elfogadott *Szakképzés 4.0* kormányzati koncepció létrehozásában már kulcsszerepet kapott.

Az ágazati készségtanácsok – mostanáig 18 alakult meg – olyan, az ágazatok méretétől függően 7–19 fős testületek, amelyekbe egy tagot a munkavállalók, a többi pedig az ágazatok vállalatai delegálnak, szándék szerint az ágazat reprezentativitását is figyelembe véve. Elsősorban a technológiai változásokra reflektáló tartalmi kérdésekben lesznek illetékesek, az ágazati munkaerő számára fontos szakmák, kompetenciák, (tovább)képzések fejlesztéséhez várnak tőlük javaslatokat. A szakképzésben sok országban már eddig is jelentős volt az ágazatok – formális vagy informális – szerepe, ezt a hiányt szándékozik pótolni az ÁKT. Az első – informális – hírek vegyesek. Egy ágazati bizottság akkor tud eredményesen működni, ha a legkiválóbb szakemberek ülnek össze a fő kérdéseket megvitatni. Mivel az ÁKT-k szükségességével mindenki egyetértett, de pontos szerepükre, tevékenységükre koncepció, terv nem született az elején, ezért a 2018. nyári, „kötetlen beszélgetést” hozó alakuló ülést követően néhány helyen a legfontosabb szereplők inkább delegáltak maguk helyett tagokat.

A nyilvánosságban az ÁKT-k és a SZIT működését nem lehet követni, de informálisan tudni lehet, hogy az államigazgatásban számolnak szakmai-tanácsadói szerepükkel, és az is elképzelhető, hogy kulcsfontosságú testületek lesznek a következő években, mint ahogy az is, hogy a korábbi, eljelenlételedő testületek sorsára jutnak.

A szakképzésre vonatkozó törvénykezés a rendszerváltás után, 1993-ban megteremtette azokat a kereteket, amelyek között a szektor működött. A törvényeket gyakran módosították ugyan, de ezek teljes megújítására csak 2010 után került sor. Ekkor mindhárom fontos törvény⁴ helyett teljesen újat fogadtatott el a kormányzat. Szakmai és jogtechnikai szempontból erre ugyan nem volt szükség, de a politika fontosnak tartotta szimbolikusan is elhatárolnia az általa kialakított politikai rendszert a megelőző húsz évtől, annak öt kormányzati ciklusától.

³ 213/2018. (XI. 22.) Korm. rendelet az ágazati készségtanácsokról
<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1800213.KOR> [Letöltve: 2019. 05. 30.]

⁴ 2011. évi CLXXXVII. törvény a szakképzésről, 2011. évi CLV. törvény a szakképzési hozzájárulásról és a képzés fejlesztésének támogatásáról, 2013. évi LXXVII. törvény a felnőttképzésről.

A szakképzés és a gazdaság kapcsolatának új alapokra helyezése

A 2015-ös szakképzési koncepció címe – *Szakképzés a gazdaság szolgálatában* – beszédes a kormányzati célok szempontjából, bár egyes célokat sikeresen el is rejt. Nyilvánvaló ugyanis, hogy a szakképzésnek nem kizárólag a gazdaság érdekeit kell szolgálnia, hanem az azt igénybe vevő diákokét, a „kiképzendőket” és családjukét is, térségi, települési, közösségi érdekeket is, valamint az intézmények érdekeit is. Ez utóbbi nem magától értetődő, és a szakpolitika változó mértékben vette figyelembe. 2010 után erősen elhanyagolták, de a fenntartás 2015-ös változását követően fontos prioritás lett. Egy több száz egységből álló, az ország egész területét lefedő, több tízezer munkavállalót foglalkoztató, több százezer kliens számára szolgáltatást nyújtó, nehezen formálható nagyrendszerrel van szó, amely ha óriási erőforrásaival a saját – a szakpolitikától részben függetlenedő – érdekeit követi, nem kívánt mellékhatásokat generálhat, amire számos példát említhetnénk a múltból.

A gazdaság igényeire való állandó hivatkozás – nemcsak a gazdaság szereplői, de különösen az államigazgatás által is – önmagában is problematikus, bár sok laikus számára meggyőzően hangzik. Ugyanis a gazdaság igényeit soha senki nem írta le részletesen, mennyiségi és minőségi differenciáltságában. Ezt nem is lehet megtenni. A gazdaság igényei explicit módon kifejtve nem ismertek, nem is optimalizálhatók, bár egy jól működő szakmai nyilvánosságban lehet ezekről konstruktív vitát folytatni. Így ez az általános hivatkozás csupán hatásos nyomásgyakorlás és rejtett részérdekek érvényesítése, nem pedig szakmai érv.

A gazdaság igényeire hivatkozva – nem véletlenül – nem szokták megkülönböztetni a rövidebb és a hosszabb távú gazdasági érdekeket, amelyek egészen más prioritásokat jelöl(né)nek ki a képzési struktúra és tartalom, a beiskolázás alakítása terén. A rövid távú megfontolások az egyes munkakörökben azonnal bevethető, tehát a gyakorlat terén jártas, egyes műveleteket rutinosan elvégezni képes munkavállalót preferálják. Egy erre irányuló képzés időhiány miatt kényszerűen elhanyagolja a kulcskompetenciák, különösen a szociális kompetenciák fejlesztését, amely az oktatásügyben amúgy is gyenge lábakon áll. A munkáltatók felvételtkor ilyen fiatalokat várnak, és amikor egy technológiai váltás után az adott munkakörre nincs már szükség, akkor elbocsátják őket, minthogy többségük a hiányos előképzettségük miatt alkalmatlan az átképzésre. Nagy részük a későbbiekben is csak segéd- vagy betanított munkakörbe kerül, vagy végleg kikopik a munkaerőpiacról, ami a foglalkoztatáspolitikai által utóbb alig kezelhető, és hátrányos a gazdaság egésze számára (*Kéző-Köllő-Varga 2008*). A gazdaság egészének hosszú távú érdeke – optimális esetben a gazdaságirányításnak a szerepe volna ezt érvényre juttatni – viszont az (volna), hogy a munkaerőpiacra való belépésre való alkalmasságon túl a fiatalok adaptációs képessége, továbbképezhetősége is biztosítva legyen. Ezek jelen tudásunk szerint mindenekelőtt a kulcskompetenciák projektek általi fejlesztése révén valósíthatók meg, amely viszont tartósan kifejezetten elhanyagolt terület, ugyanis egyetlen intézményi szereplőnek sem közvetlen érdeke, a szakpolitika pedig Magyarországon nem sorolja a kiemelt célok közé.

A gazdaság és az oktatás közötti viszonylagos összhangot a szakképzés kimenetei és a foglalkozások között a szakmarendszer és a szakképzési struktúra hivatott biztosítani, amelyek a szakképzés-politika kiemelten fontos területei. Az összhangolás sohasem lehet tökéletes, hiszen a szakmarendszer és a szakképzési struktúra „hozzáigazítása”

a szakmákban megfogalmazott igényekhez – ha ez egyáltalán megfogalmazható volna –, az egyes képzések fejlesztése és megvalósítása a szükségesnek vélt kimenetek leírását követően öt-tíz évet venne igénybe. Mire ezeket a kimeneteket a rendszer előállítaná, a munkaerőigény radikálisan más lenne.

Az 1994-ben kiadott, azóta mintegy harminc alkalommal megváltoztatott Országos Képzés Jegyzék (OKJ) ilyen mélységű harmonizálásra nem is alkalmas, és a most ismét átdolgozás előtt álló rendszer kimeneteinek számát radikálisan csökkenteni tervezi az irányító hatóság. Így közvetlen harmonizációra még elvi lehetőség sem lesz.⁵ Az utóbbi években alkalmazott, egyes iskolákra lebontott szakmánkénti beiskolázási létszámterv tehát csak a szakpolitikai megnyilatkozások szintjén szolgálta a munkapiaci harmonizációt, ténylegesen a kommunizmus időszakából adaptált munkaerő-tervezés bizonyos részterületek⁶ szolgálatát jelentette.

Az állam a gazdaság és oktatás kapcsolatát azáltal is befolyásolja, hogy milyen pozíciókat biztosít a gazdaság szereplőinek. Nálunk már a kezdetekkor, az 1994-es kamarai törvény⁷ megalkotásakor a Magyar Kereskedelmi és Iparkamarát hozták privilegizált helyzetbe, amelynek informális, majd formálisan is megerősített pozíciója trendszerűen emelkedett a közelmúltig.⁸ A gazdaság érdekképviseleti szervei, mint a Munkaadók és Gyáriparosok Országos Szövetsége (MGYOSZ) vagy a Vállalkozók és Munkáltatók Országos Szövetsége (VOSZ), valamint a munkavállalók képviseleti csak marginális szerepet kapnak a szakpolitika befolyásolásában.

A szakképzési szerkezet átalakítása

Éppen a fentiek miatt, elkerülve az elvileg is lehetetlen direkt összekapcsolását a két rendszernek, de rugalmas összekapcsolásra törekedve a kilencvenes években a terület irányítását domináló, szakmailag felkészült államtitkár vezetésével olyan szakképzési struktúrát dolgoztak ki, amely hosszú szakképzési alapozást és rövid specializáló képzést tartalmazott. Ez a rendszer kisebb változtatásokkal 2013-ig volt érvényben, azóta ismét a kilencvenes évekig jellemző, a szakképzési kimeneteket és a foglalkozásokat, munkaköröket *közvetlenül* összekapcsoló-összehangoló elv érvényesül.

A 2013 előtti rendszer messze nem volt tökéletes. Az előkészítő szakaszt a legtöbb szereplő túl hosszúnak találta, és ennek részleteiben való kidolgozása, majd megújítása

⁵ A cikk megírása és lektorálása után, 2019 júliusának utolsó dekádjában nyilatkozta a szakképzésért felelős helyettes államtitkár, hogy az OKJ-t nem alakítják át, hanem megszüntetik (<https://magyarnemzet.hu/belfold/jovore-korszerubb-es-hatekonyabb-rendszer-valtja-fel-az-okj-s-kepzeset-7138400/>). Ez annyiban meglepő, hogy még a március végén elfogadott *Szakképzés 4.0* címet viselő kormányzati koncepció is az OKJ átalakítását tűzte ki célul, és 2011 óta a tanügyigazgatási szabályozások követték a mindenkori (2011-es, 2015-ös és 2019-es), kormányhatározattal szentesített minisztériumi koncepciókat. Bár részletek még nem ismeretesek, érdekes módon ez a változás is az 1993 előtti keretekhez hasonló szabályozást valósít meg, amennyiben az iskolában tanulható szakmák körén kívül igen kevés korlátozás érinti majd a felnőttek által elsajátítható szakképesítések körét, lehetővé téve számos – pl. ágazati, szabályozott szakmákat tartalmazó, vállalati stb. – képzési jegyzék kialakulását, hasonlóan az 1993 előtti időkhöz.

⁶ A nem állami és nem egyházi intézmények kiszorítását, a lakosság által elkerülni szándékozott szakmák képzési helyeinek feltöltését, illetve olyan szakmákba való irányítását a diákoknak, amelyekben nagyobb profitot érhet el a duális képzésben gyakorlati helyet kínáló cég.

⁷ 1994. évi XVI. törvény a gazdasági kamarákról.

⁸ A 2018-as választások óta befolyásuk csökkentésére irányuló jelek is vannak. Így például a minisztériumi tanácsadó testületbe csupán egyetlen tagot delegálhattak.

is elmaradt. Tartalmi innovációkra és kisebb struktúramódosításra is szükség lett volna egy korszerű képzési struktúrához, de a 2010 utáni kormányzat kamarai kezdeményezésre e helyett inkább megszüntette a meglévő, kereteit tekintve korszerű struktúrát, és igen rövid határidővel az 1990-es évek közepéig működőhöz igen hasonló, akkor a szakmában éppen a képzési és foglalkoztatási rendszer direkt összekapcsolhatóságának illúziója miatt elavultnak tekintett képzési programokat vezetett be.

A 2013-as, majd a 2016-os struktúramódosítás a középfokú szakképzés „felsőágában”, a korábban szakközépiskolának, 2016 óta szakgimnáziumnak nevezett, hamarosan technikumra átkeresztelendő programokban azt jelentette, hogy a szűk szakmai képzés nem az érettségit követően, a hosszú szakmacsoportos alapozást követően kezdődik meg, hanem már a 9. évfolyamon, ahogyan a kilencvenes évek közepét megelőző évtizedekben. A képzés időtartama gyakorlatilag változatlan, jellemzően 5 év (9–13. évfolyam). A szakmai órák, kiemelten a szakmai gyakorlati órák száma jelentősen nőtt. Szakpolitikai cél, hogy néhány év múlva a jelenlegi aránynál mintegy háromszor többen gyakoroljanak tanulószereződéssel a szakgimnáziumi tanulók is, akik között – szemben a szakközépiskolai tanulókkal – egyelőre nagyon alacsony a gazdaságban gyakorlati képzést kapók aránya. Döntöttek arról is, hogy az érettségi mellé mindenki egy szakmunkás szintű szakképesítést is szerezzen, de a kidolgozatlan ötlet kedvezőtlen fogadtatása miatt ezt újabban csak mint opcionális utat ajánlják. Most – 2016 után ismét – név- és struktúraváltozás van kilátásban. A 2019. március 28-án elfogadott koncepció szerint a jelenlegi szakgimnáziumi 4+1 struktúra helyébe az egységes öt éves technikai képzés lép. Intézményvezetők szerint elsősorban ezeknek a sűrűn előforduló, a lakosság által követhetetlen változásoknak a következménye, hogy ez a program tartós népszerűségvesztéstől szenved, egyre jobban lemarad a gimnáziummal való versengésben (lásd az 1. ábrát a tanulmány beiskolázásról szóló fejezetében).

A szakképzés „alsó ágában” a korábbi szakiskolai képzés, még korábbi nevén szakmunkásképzés, jelenlegi nevén szakközépiskolai képzés (amelyet hamarosan szakképző iskolai képzésnek hívnak majd) még radikálisabban változott meg 2010 után, és ismét szerkezeti változás előtt áll. A 2011-ig felerészben 4 éves, felerészben 5 éves szerkezetű (2 + 2/3 éves) képzést egységesen 3 évre csökkentették 2013-ban. A szakmacsoportos alapozás évfolyamait – amelyeket az ebben a programban nélkülözhetetlen felzárkóztatás céljára is felhasználtak – megszüntették. Rögtön a szakképzéssel indítanak a 9. évfolyamon, bár az ide beiratkozók többsége az értő olvasás és a magabiztos számolás képességének híján van, így a szakmatanulás megkezdésére alkalmatlan, felzárkózásukra nincs időkeret. A szakmai elméleti órák száma kismértékben, a közismereti órák száma viszont a teljes képzésben radikálisan, nagyjából harmadára csökkent, a gyakorlati órák száma viszont jelentősen megnőtt. A szakpolitika érvelése szerint azért, mert a fizikai szakmákban elsősorban erre van szükség. A tényleges ok inkább az lehet, hogy a gyakorlati képző cégek így érdekeltőbbek tanulószereződés kötésére, mert a több időt náluk töltő diákok értéktermelése jelentősebb arányú. 2016-tól egyébként érdemi változtatás nélkül szakközépiskolává keresztelték át a korábbi szakiskolákat, egyúttal a 3 éves struktúrát formálisan 3 + 2 évéssé alakítva, ahol a +2 év az érettségi megszerzésére felkészítő, fakultatívan választható programot jelöli. Erre az elmúlt két évtizedben is volt lehetőség, így a névcserre semmilyen tartalmi-szerkezeti változást nem jelentett. Az új minisztériumi vezetés az új koncepcióban most ismét a 3 évre csökkentés mellett döntött, és ismét új

nevet kap az intézmény: szakképző iskolának fogják hívni. Egy fakultatív előkészítő év lehetőségét is említi a koncepció 2020-tól, de ennek keretei még kidolgozatlanok.

A szakképzés egészében kiemelt cél, hogy minél nagyobb arányban tanulószereződéssel folyjon a gyakorlat, kiemelten a szakképzés „alsó ágában”. A (szak)politikai megnyilatkozások időnként úgy kommentálták a változást, hogy „bevezetik a duális rendszert”, sőt, olykor kifejezetten a német duális rendszer bevezetéséről beszéltek. Természetesen a duális struktúra korábban is folyamatosan jelen volt a rendszerben, bevezetésről szó sincs, és ez a rendszer – főleg a szereplők érdekeltségében, finanszírozásában, tartalmában és így minőségében is – távol áll a német rendszertől, sőt, inkább távolodott tőle 2010 után.⁹

A duális képzés szakpolitikai preferálását a képzés és a gazdasági igények jobb összehangolásának kikényszerítésével is indokolják a változások előterjesztői. Egy keresletvezérelt duális rendszer valóban szolgálja ezt a célt is, Magyarországon azonban legfeljebb a duális képzésnek abban a harmadában szolgálja, amely a multiknál, nagyvállalatoknál folyik, és ahol főleg saját munkaerő-utánpótlásukat próbálják biztosítani a vállalatok. A többi gyakorlólhelyen tipikusan nem saját maguknak képeznek, hanem – mivel a gyakorlati normatíva igen nagyvonalúan lett megállapítva – profitkilitásokkal végzik ezt a szolgáltatást. Ez a tényleges motivációjuk a képzésben való részvételre. Az ide kerülő diákok nagy része a képzés megkezdésére is alkalmatlan az általános iskolai képzés gyengesége miatt, motiválatlan, és a cégek sem érdekeltek a képzés minőségében. Csak azok megtartásában érdekeltek, akik egy átlagos diáknál több értéket termelnek a gyakorlat során, engedelmesen elvégzik a rutinfeladatokat, a segédmunkát, nem okoznak kárt, tehát akiket (nagyobb) profitja van a cégnek. Akik olyan kevés értéket termelnek, hogy rajtuk vesztesége van a cégnek, azok lemorzsolódása úgyszólván minden szereplőnek érdeke, és ennek megfelelően ez gyakran meg is történik, amit a korai iskolaelhagyás trendszerűen emelkedő rátája mutat.

A struktúraváltozások legfontosabb következménye a szakképzés mindkét főágában az, hogy a korábban rugalmas, horizontálisan viszonylag szabadon átjárható rendszer merevvé, átjárhatatlanná vált. Aki 9. évfolyamon elkezd egy szakképzési programot, az két hónap elteltével már csak évvesztéssel tud váltani. Ez valószínűleg nem tudatos következmény, hanem csak a szakszerűtlen átalakítás további hátrányt okozó mellékhatása.

A 2011-es törvény a struktúraváltoztatás mellett radikálisan csökkentette a tankötelezettséget is. E két változás következményei tapasztalhatók a középfokon végzetek arányának csökkenésében, különösen a roma fiatalok körében. A végzettség nélküli iskolaelhagyás 2010 óta trendszerűen nő,¹⁰ miközben úgyszólván valamennyi uniós tagállamban trendszerűen csökken. Ezen belül a fejletlenebb, romák által nagyobb arányban lakott magyarországi régiókban sokkal magasabb a ráta és gyorsabb a romlás üteme. A romák körében a korai iskolaelhagyás az utóbbi években gyorsan nőtt, és a legutóbbi KSH-adatok szerint már 60% körül van (*Country Report Hungary 2018*). A végzettséghez jutást támogató programok (pl. Úttravaló, Arany János Programok, Integrációs Pedagógiai Rendszer, tanodák) támogatása akadozik vagy csökken, olykor átmenetileg szünetel.

⁹ A német duális rendszerről és a magyar duális rendszer attól való lényegi eltéréséről lásd *Farkas Péter* cikkét a jelen füzetünkben: 273–283 old.

¹⁰ http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=edat_ifse_14&lang=en és http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=edat_ifse_16&lang=en [Letöltve: 2019. 05. 30.]

telnek a pályázati kiírások, a Strukturális Alapok által támogatott programokról pedig kevés nyilvános információ áll rendelkezésre, pozitív hatásuk egyelőre nem érzékelhető, adatokkal nem igazolható. A szakpolitika a gyengén teljesítők fejlesztését, támogatását a végzettségi trendek szinten tartásához szükséges módon sem biztosítja.

A szakképzési rendszer működési kereteinek átalakítása

Változások az intézményfenntartásban

A rendszerváltást követően a korábban állami fenntartású iskolák döntő többsége a település vagy a megye fenntartásába került, decentralizált fenntartási rendszer alakult ki. A demográfián kívül ennek is a következménye, hogy a szakképző intézményrendszer rendkívül szétaprózódott, széttagolttá vált. 2008-ban a Köznevelési Információs Rendszer adatai szerint 213 olyan szakképző iskola volt, ahol 100 főt sem ért el a létszám. A fenntartás politikai és anyagi érdekeltsége is úgy alakult, hogy érdemes volt kisméretű intézményeket is fenntartani, amelyekben a képzés minőségét nem lehetett biztosítani. 2009-ig esély sem volt arra, hogy a fenntartást szabályozó kétharmados törvényeket módosítsa a Parlament. Ezért a kormányzat 2003 körül az intézményrendszer hatékonyabb működése érdekében olyan döntést hozott, hogy a hamarosan érkező uniós forrásokkal való ösztönzés révén társulásra készíti a szakképző intézményeket. A gondolat kreatív volt, de a jogszabályoknak is megfelelő ösztönzést nem sikerült jól megoldani. A változás 2005–2008 között zajlott le a TISZK-ek rendszerének kialakításával. A kialakult 86 szervezet hat különböző modellt képviselt, amitől a rendszer egységes irányíthatósága problematikusá vált. A TISZK-ek egy része a célokkal ellentétben nem térségi alapon szerveződött, hanem egymástól távoli iskolák társultak. Nagy részükben az intézmények nem integrálódtak, az együttműködés is csak formális volt, képző központként is alig funkcionáltak.

A 2010-ben kétharmados többséggel megalakult és a fenntartás feltételeinek alakításában is szabad kezet kapó kormány úgy döntött, hogy a TISZK-rendszert felszámolja, ami 2012-ben meg is történt. Ekkor a fenntartásban két-három kritikus év következett bürokratikus centralizációval és a szükségesnél kevesebb forrás biztosításával. A megyei intézményfenntartó központok (MIK), majd az iskolák államosítását követő kétéves Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK) időszakát a legtöbb szakképző intézmény nagyon nehezen, működési zavarokkal élte át. Az áttörés 2015-ben következett be, amikor a szakképzésért felelős NGM a szakképző iskolák fenntartását is átvette az oktatási tárcától. A mezőgazdasági profilú iskolák fenntartója a mezőgazdasági tárca lett. Az NGM immár területi alapon 44 szakképzési centrumba (SZC) vonta össze a 380 szakképző intézményt. Az öt fővárosi SZC mellett megyénként egy, kettő vagy három centrum alakult, kisebbek és nagyobbak, amelyek a nagyvárosok politikai vezetésének egyéni szándékait is tükrözték. A legkisebb centrum mindössze három, a legnagyobb 18 iskolából áll.¹¹ A szakképzési centrumok területi jellegük, nagyságuk alapján elvileg megfelelő kereteket biztosítanak arra, hogy egy-egy gazdasági térség munkaerőpiacát is szolgálják és jó minőségű, hatékony szakképzést nyújtsanak. A jelenlegi finanszírozá-

¹¹ A centrumok és tagiskoláik listája elérhető az NSZFH honlapján: https://www.nive.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=595&Itemid=267 [Letöltve: 2019. 05. 30.]

si szint a néhány évvel korábbihoz képest magasabb, a vezetők elégedettek. A centrumok és azokon belül az egyes iskolák autonómiájának szintje egyelőre kérdéses, eleinte szabályozatlan volt, 2015–2018 között erősen múlt a helyi vezetők személyén. Egy 2018-as törvénymódosítást¹² követően, 2019 márciusában a minisztérium kancellárokat telepített a centrumokhoz, akik a miniszter szerint „stabil gazdasági hátteret biztosítanak”¹³ a szakképzésben, és feladatuk „hogy menedzserszemlélettel támogassák a centrumok főigazgatóit elsődleges feladatuk ellátásában, az intézmények oktatási színvonalának hatékony felügyeletében. A kancellári rendszer bevezetése garanciát jelent a közpénzekkel való felelős, átlátható és elszámoltatható gazdálkodásra is”, szól a hivatalos közlemény. A kancellároknak a törvényszöveg rendkívül erős jogosítványt biztosít, a centrumok vezetőinek autonómiája jelentősen szűkült. „A szakképzési centrum gazdasági vezetőjének megbízására és a megbízás visszavonására a kancellár jogosult. [...] A főigazgató a kancellár döntésével vagy intézkedésével szemben, illetve intézkedésének elmulasztása esetén – a tudomásszerzéstől számított 8 napon belül – a fenntartóhoz intézett kifogással élhet”, mondja a jogszabály. Ez egyfajta kettős irányítást jelent, hasonlóan az egyetemi kancellári rendszerhez.

A rendszerváltáskor még elhanyagolható volt, de a 2010-es politikai fordulatot megelőzően már erős volt a nem állami, nem önkormányzati szakképzési szektor. 2009-ben felekezeti fenntartásban 25 szakközépiskola és 31 szakgimnázium volt, alapítványi és magánfenntartásban 113 szakközépiskola és 186 szakgimnázium (*Balázs–Kocsis–Vágó 2011*)¹⁴. Ekkor a szakképzésben tanuló diákok kb. 3%-a járt egyházi és 13-14%-a alapítványi fenntartású intézménybe, a szektorsemlegesség lényegében érvényesült. Azaz volt egy egységes – a fenntartók által rendszerint kiegészített – finanszírozás, és egyformán érvényesült a tanszabadság. 2010 után az arányok folyamatosan változtak, az egyházi fenntartás jelentősen bővült. 2014-ben már 105 egyházi szakképző működött, nagyjából háromszor annyi, mint öt évvel korábban, és elkezdődött a magán- és alapítványi szektor zsugorodása. A legfrissebb adatok nem ismeretesek, de az Alapítványi és Magániskolák Egyesületének tájékoztatása szerint szakképző intézményeik nagy része mára megszűnt, vagy megszűnőben van, hiszen a beiskolázható létszám néhány éve minisztériumi döntéstől függ, és ez a kör csak minimális mértékben kapott lehetőséget diákok felvételére, legtöbbjük nulla tanulót iskolázhatott be. A szektorsemlegesség tehát immár nem érvényesül. Az egyházi fenntartók autonómiája megmaradt, finanszírozásuk átlag fölötti, a magán- és szakképzést viszont a szakképzés-irányítás ellehetlenítette. Ez egyes lakossági rétegek számára romló szolgáltatást jelent.

Változások a finanszírozásban

Az iskolarendszerű szakképzés finanszírozása mindig is állami költségvetésből és fenntartói forrásokból együttesen történt, amelyet egyéb források, pl. a Munkaerőpiaci Alap, uniós források stb. egészítettek ki. 2012-ig a legtöbb intézményt a helyi és megyei ön-

¹² 2018. évi CIV. törvény egyes kutatás-fejlesztéssel, valamint szakképzéssel összefüggő törvények módosításáról. <http://kozonyok.hu/nkonline/MKP/PDF/hiteles/MK18204.pdf> [Letöltve: 2019. 05. 30.]

¹³ https://eduline.hu/kozoktatasa/20190409_szakkepzes_kancellaria [Letöltve: 2019. 05. 30.]

¹⁴ A legtöbb szakképző iskola szakgimnáziumi és szakközépszkolai programokat is indított, és a minisztériumi statisztika ezeket külön intézményenként számolja. Ténylegesen körülbelül 35 egyházi és 200-nál valamivel több alapítványi és magánfenntartásban lévő szakképző iskola lehetett 2009-ben.

kormányzatok tartották fenn, amelyek az állami költségvetésből normatívák alapján kapták meg a finanszírozáshoz szükséges költségeket, amelyek felhasználásáról – az iskolák finanszírozásának szintjéről – erőforrásaik függvényében maguk dönthettek. A normatívákat bázisszemlélet alapján határozták meg minden évben, ahol a létszámváltozás, az inflációs ráta és az előző évi normatíva képezte a kalkulációk alapját. Az állami források a rendszerváltás utáni években még fedezték a szakképzés költségeit, vagy annak nagy részét, de a 2000-es évek közepére már szűkösen sem. Ezzel a szakképzés-irányítás a központ érdekérvényesítésén túl a rendszer hatékonyságát is javítani kívánta, de az utóbbi cél terén minimális eredménnyel járt.

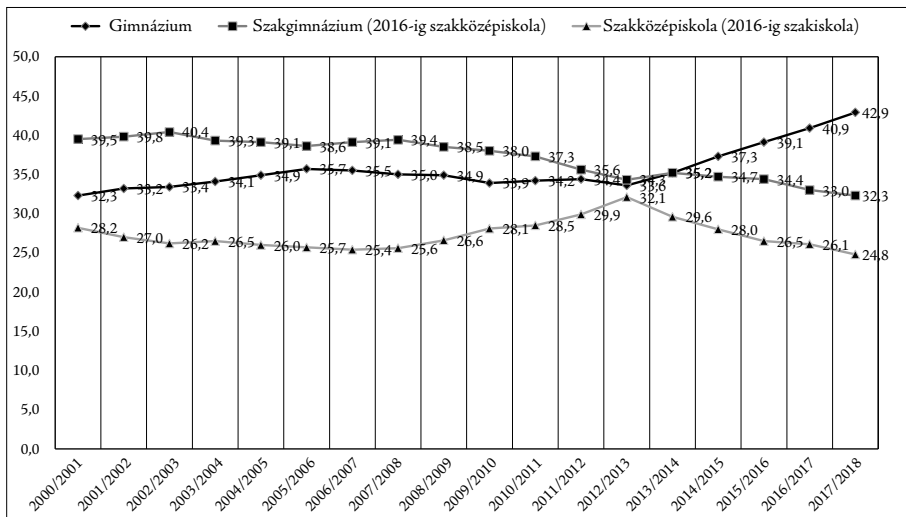
A szakképzés finanszírozásának legújabb változása szorosan kötődik az intézményfenntartás 2013 utáni változásaihoz. 2013-tól, a korábbi normatív finanszírozás helyett ún. feladatfinanszírozás szerint kalkulálják a költségeket. A feladatfinanszírozás célja, hogy ténylegesen az adott feladatra fordítsák az állami támogatást. Az új finanszírozási rendszer jóval kötöttebb, jobban igazodik a centralizált irányításhoz. 2012-ben a gyakorlati képzési normatívák is megváltoztak, és a korábbi egységes normatíva helyett szakmánként eltérő a gyakorlati képzés költségeinek térítése, amellyel a szakpolitika céljait erősítik. A gyakorlati normatívákat igen magasan állapították meg 2012-ben, hogy a vállalatokat jobban érdekeltté tegyék a gyakorlati képzésben való részvételre. Ennek következtében a képzésben való érdekelttség eltér az ún. duális szakképzési rendszert működtető országokétól,¹⁵ ahol a szűken vett képzés veszteséges, az csak a továbbfoglalkoztatás során térül meg. Nálunk profitot eredményez, és a képzés minőségében sem teszi érdekeltté a továbbfoglalkoztatásban nem is gondolkodó cégeket.

A magyar szakképzés-f finanszírozásban már több mint három évtizede jelen van egy sajátos komponens, a vállalkozások által fizetendő, ún. szakképzési hozzájárulás (SZH). 2011-ben új törvényt fogadtak el az SZH-ről is, amely lényegesen korlátozta annak felhasználását, nagy részét a gyakorlati képzés működésére fordítva. Az iskolák számára való átutalás lehetősége megszűnt, és 2014 óta nem léteznek már azok az alapok sem, amelyekből az iskolák pályázatok útján jutottak fejlesztési forráshoz. Megszűnt tehát a Munkaerőpiaci Alap képzési alaprésze (röviden szakképzési alap) felhasználhatóságának korábbi rugalmassága, helyi célokhoz igazíthatósága. Pályázati források az uniós strukturális alapokból érhetők el, elsősorban a gyakorlóléhelyet kínáló cégek felszerelésének biztosítására. A szakképzési hozzájárulás felhasználásáról sok éve nem került nyilvánosságra adat, de alighanem a gyakorlati képzés költségeinek visszaigénylésére fordítják a meghatározó részét.

A beiskolázás változó trendje

Az általános iskolát követő középfokú beiskolázásnál a szakpolitikai deklarációk az MKIK-nak az évezred eleje óta hangoztatott igényének megfelelően a szakképzési beiskolázás növelését tűzik ki célul, különösen a szakközépiskolai (2016-ig szakiskolai néven futó) programban. Ugyanakkor az ezredforduló óta a beiskolázási arányok csak egy-egy rövid időszakban tükrözték a szakpolitikai szándékokat, akkor sem maradéktalanul

¹⁵ Leginkább Németország, Ausztria, Svájc, Dánia és Hollandia sorolható ebbe a körbe, ahol a munkaerőkereslet befolyásolja a képzési hely kínálatát, hiszen a képzés idejére vetítve a képzés veszteséges. A német és a magyar rendszer finanszírozása, a gazdaság szereplőinek eltérő érdekelttsége világosan kiderül *Farkas Péternek* a füzetünkben (273–283. old.) olvasható tanulmányából.



1. ábra: Beiskolázási arányok a 9. évfolyamon 2000–2017. *Megjegyzés:* A (speciális) szakiskola és a hídprogram nélkül. A gimnáziumi, szakgimnáziumi és szakközépiskolai arányok összege 100%. A két kihagyott program együtt egy évfolyam legfeljebb 3%-át iskolázza be. (Forrás: KSH http://www.ksh.hu/stadat_eves_2_6)

(lásd az 1. ábrát). A szakképzésnek a hivatalos szakpolitika által preferált alsó ágában a beiskolázás egészen a legutolsó évig magasabb volt, mint 2005–2008 között, bár 2012 óta – a képzési szerkezet „lebutítása” óta – folyamatosan csökken. 2013 óta ez a helyzet a szakgimnáziumokban is. A legérzékenyebbek, a szakképzési centrumok vezetői egyértelműen a túl gyakori, és a hosszabb távú perspektívák szempontjából előnytelen strukturális változásoknak, a rendszer ziláltságának tudják be e változást,¹⁶ bár a szakképző intézmények és különösen a kollégiumok infrastruktúrájának a gimnáziumokkal összehasonlítva hátrányos állapotát is hangsúlyosan említik. Változás ebben is várható, az új minisztériumi koncepció egyik prioritása az infrastruktúra jelentős fel- és megújítása. Abban az értelemben egyébként a csökkenés ellenére magasnak tekinthető a szakképzési beiskolázási arány, hogy a lakossági igény a megvalósult felvételeknél lényegesen magasabb arányú a gimnáziumok, és alacsonyabb a szakképzés alacsonyabb presztízsű programjai iránt.

A határozott szakpolitikusi szándékok ellenére a továbbtanulásra vonatkozó szabályozás lényegében nem változott az elmúlt időkből, a célokat egyéb ösztönzőkkel, kiemelten a szakképzés alsó ágában alkalmazott juttatásokkal (ösztöndíj, tanulószervezéshez kötött juttatások) próbálták elérni. Ezzel azonban főleg a később amúgy is lemorzsolódókat tudták becsábítani ezekre a képzésekre, a szakképzett munkaerő kibocsátását alig tudták befolyásolni. Az intézmények a törvény szerint maguk határozhatják meg a felvétel rendjét és tölthetik fel a fenntartó által engedélyezett létszámot, itt tehát az erősen centralizált rendszerben is érvényesül bizonyos helyi autonómia.

¹⁶ Az információ forrása a szerző által 2018 novemberében készített három interjú.

A szakpolitika időről időre felveti azt a kamara által régóta sürgetett lehetőséget, hogy bizonyos teljesítményszint alatt ne engedjék be a diákokat a gimnáziumi képzésbe, hogy így jussanak képzetesebb diákokhoz a szakgimnáziumok. Egyelőre ilyen intézkedés még nem született annak politikai kockázata miatt.

A középiskolai felvétel tekintetében a leggyengébben teljesítő réteget, közöttük kiemelten a romákat hátrányosan érintette a tankötelezettségi korhatár csökkentése. Ez azt eredményezte, hogy akik általános iskolában évet kellett ismételnének, már (majdnem) betöltik 16. életévüket, mire megkezdik/megkezdénék középfokú tanulmányaikat. Így a korábbi időszakokkal ellentétben – bár erről adatok nem kerültek nyilvánosságra, csak az interjúkban hallott információkat ismertetjük – növekszik azoknak az aránya, akik el sem kezdik tanulmányaikat középfokon, vagy csak a törvényi előírásoknak engedve iratkoznak be a 9. évfolyamra és morzsolódnak le az első adandó alkalommal. Korábban a 18 éves kor alatt is tömeges közmunka, újabban pedig a jelentős munkaerőhiánynak és az alkalmi munkáknál is tapasztalható bérnövekedésnek van szívóhatása e rétegre.

Epilógus és kitekintés

A szakképzés-politika elmúlt három évtizede, mint cseppben a tenger, hűen tükrözi az időszak makropolitikai változásait. A kilencvenes években a szocializmus örökségének felszámolása, egy széles szakmai és politikai támogatást élvező új irányítási és igazgatási rendszer létrehozása volt a fő – megvalósult – cél. Az ezredforduló utáni első évtized eleinte innovációkról, utóbb inkább az innovációk elmaradásáról szólt, és az évtized második felét – amelynek változásait már a fenti fejezetekben is érintettük – a szakpolitika defenzívába szorulása jellemezte. Ez megalapozott a visszarendeződségi szándékoknak, a szakpolitikai helyett a – sokszor rejtett, esetenként a deklarációknak is ellentmondó – társadalompolitikai és nagypolitikai stratégiai célok megvalósítását szolgáló átalakításnak a 2010 utáni időszakban. Ekkor a teljes rendszer többszöri, szakmai előkészítések nélküli, mélyreható átalakítása az évtized végére olyan helyzetet eredményezett, amely a kereteket tekintve működőképes. Csak éppen a szakképzés két alapvető céljának – a munkaerőpiacra való integrálódás biztosításának és a további tanulmányokra alkalmas, képezhető munkaerő előállításának – nem képes megfelelni.

A szakképzés-politika keretei jelentősen megváltoztak az elmúlt évtizedben, és más szakterületekhez hasonlóan a politikaformálásban is a centralizáció, illetve a nagypolitikának a szakpolitikára való erőteljes rátelepülése következett be, ami a szakszerűséget háttérbe szorította. Az oktatás- és szakképzés-politika számos vonatkozásában tartósan a nemzetközi trendekkel ellentétes irányba fordult (*Halász 2012*), amelynek elsődleges oka a nagypolitika céljainak való alárendelődés, de a „Brüsszellel való küzdelem” és a szakmai kultúra alacsony szintje is szerepet játszanak ebben. Az európai szakképzés-politika irányelveit az ún. Koppenhágai folyamat dokumentumai tartalmazták, amelynek nem követése, hanem megfontolása volna célszerű, hiszen a nemzetközi trendek minden országot befolyásolnak. A politikai viszonyok miatt viszont még e szakpolitika részletes ismerete is inkább gyanús, mint elvárás. Az Európai Bizottság által kiadott legutolsó dokumentum (*Rigai következtetések 2015*) öt célkitűzése közül csupán a legelsőről¹⁷ mondhatjuk, hogy legalább formálisan a szakképzés-politika fő-

¹⁷ A munkaalapú tanulás minden formájának támogatása

kuszában van, bár megvalósítása a sajátos magyar duális modellel inkább részérdekek kiszolgálását jelenti, mint a funkcionális működés támogatását, a dualitásban rejlő potenciál kiaknázását. Két célkitűzésről¹⁸ elmondható, hogy a hazai trendek éppen ellentétesek a nemzetközi agytrösztök által javasolttal. A további két célkitűzés egyikét¹⁹ teljes mértékben ignorálja a szakpolitika, legfeljebb a formális megfelelésre ügyel olykor, míg a másik²⁰ tartósan napirenden van a kritikus pedagógushelyzet miatt, de érdemi intézkedések még nem születtek. Az uniós szakpolitika figyelmen kívül hagyásának beszédes példája, hogy a korai (végzettség nélküli) iskolaelhagyási ráta csökkentésének még a magunk által, szolid eredményeket kitűző célját sem teljesítjük, és a romló trend ellenére is hiányoznak – a szakképzésben és a köznevelési rendszer egészében – a trend megfordítására irányuló kezdeményezések.

Az uniós politika ignorálása, a szakképzési nyilvánosság beszűkülése, az OECD oktatási agytrösztje szakmai eredményeinek mellőzése azzal a járulékos „eredménnyel” is jár, hogy rendszeret működtető tízezrek szakmai kultúrája is megreked a múltban. Bár a rendszer eredményességével a legtöbb szereplő elégedetlen, a rendszer lebutítása és lemerevítése, a korábbi évtizedek megoldásaira való hivatkozás és a korábbi gyakorlathoz való visszatérés a fentiek miatt sem teljesen illegitim, sőt, sokan ténylegesen is remélik a javulást a 21. században immár archaikusnak tekinthető megoldásoktól. A tankötelezettségi korhatár jelentős csökkentése, a kulcskompetencia-fejlesztés visszaszorítása, a képzési idő rövidítése, a tanulási utak rugalmasságának, az átjárhatóságnak a visszaszorítása, a szakmaválasztási kényszer kora kamaszkorban, a pályaorientáció visszaszorítása és a példátlanul fiatal korban, felkészületlen kamaszok számára szervezett duális modell mind olyan megoldások, amelyek ismeretlenek a nemzetközi gyakorlatban, és ellentmondanak a szakmai ajánlásoknak. Ezek nemcsak a legfejlettebb országok szakpolitikájától idegenek (lásd erről *Semjén András és Zolnai Erika* tanulmányát a jelen füzetünkben), de az európai félperifériára sem jellemző.

Az MGYOSZ 2018-as – taktikai okokból már diplomatikusan fogalmazott – helyzetértékelése²¹ és az új minisztériumi irányítás nyilatkozatai egyértelmű reformigényről és reformszándékról tanúskodtak. A friss minisztériumi koncepció is jelentős, a 2010–2018 közötti időszak számos változásával szembemenő fejlesztést vetít előre, amelyhez az elmúlt néhány évhez viszonyítva hatalmas forrásokat is rendel. Ugyanakkor az elmúlt évtized strukturális átalakításai a minőség ellen hatottak, és a koncepció is egy látványos megjelenésű, de csak mérnöki szinten eltervezett voluntarista munka. Szerzői a társadalom mozgásaihoz, aspirációihoz nem értenek, és mindent „még több forrás” biztosításával igyekeznek megoldani. Jelenleg a szakképzés szakembergárdájának és a szakmai nyilvánosságnak a leépülése, valamint a szakpolitikának a nagypolitika által korlátozott mozgástere kevésbé segíti elő azt, hogy érdemi elmozdulás történjen ebben a kormányzati ciklusban egy eredményesebben működő szakképzési rendszer irányába.

¹⁸ A rugalmas tanulói utak és az ezt támogató pályatanácsadás fejlesztése, valamint a hosszú távú foglalkoztatottságot támogató kulcskompetencia-fejlesztés szerepének növelése

¹⁹ Az európai harmonizáló eszközök (EQAVET, ECVET, EQF) funkcionális használata a nemzeti rendszerekben

²⁰ A szakképzésben dolgozó tanárok, oktatók, mentorok folyamatos szakmai fejlesztése, munkaalapú környezetben is

²¹ Az anyag nem nyilvános, annak csak egy rövid, a sajtó számára készített összefoglalója érhető el: <https://www.mgyosz.hu/hirlevel/20180919sajtokozlemenypdf> [Letöltve: 2019. 05. 30.]

IRODALOM

- BALÁZS É., KOC SIS M. & VÁGÓ I. (eds, 2011) *Jelentés a magyar közoktatásról 2010*. pp. 432–433.
- Country Report Hungary (2018) COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. p. 29. <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-country-report-hungary-en.pdf> [Letöltve: 2019. 05. 30.]
- HALÁSZ G. (2012) *A nemzetközi trendekkel ellentétes irányba fordultunk*. <http://www.ujkatedra.hu/ujkatedra/osszes-cikkunk/halasz-gabor-nemzetkozi> [Letöltve: 2019. 05. 30.]
- Keretmegállapodás (2010) Keretmegállapodás Magyarország Kormánya és a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara között a szakképzéssel kapcsolatos feladatok átadásáról. Budapest, 2010. nov. 11.
- KÉZDI G., KÖLLŐ J. & VARGA J. (2008) Az érettségit nem adó szakmunkásképzés válságrünetei. *Munkaerőpiaci Tükör*, MTA KTI. <http://econ.core.hu/file/download/mt2008/kozelkep.pdf> [Letöltve: 2019. 05. 30.]
- Konceptió a szakképzési rendszer átalakítására, a gazdasági igényekkel való összehasonlítására. 2011. május. NGM, p. 53. https://www.nive.hu/Downloads/Hirek/DL.php?f=szakkepzesi_koncepcio.pdf [Letöltve: 2019. 05. 30.]
- KSH http://www.ksh.hu/stadat_eves_2_6 [Letöltve: 2019. 05. 30.]
- Országgyűlési Napló. p. 10853. <https://www.kneb.hu/documents/10181/56618/ny150428.pdf/e14dfe83-d109-4f69-abc2-e170666c738c> [Letöltve: 2019. 05. 30.]
- Rigai következtetések (2015) <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?langId=hu&docId=16008&> [Letöltve: 2019. 05. 30.]
- Szakképzés 4.0 (2019) *A szakképzés és felnőttképzés megújításának középtávú szakmapolitikai stratégiája*. ITM, p. 111. A 1168/2019-es kormányhatározattal elfogadva. https://www.nive.hu//index.php?option=com_content&view=article&id=1024 [Letöltve: 2019. 05. 30.]
- Szakképzés a gazdaság szolgálatában (2015) *A kormány által 2015. II. 10-én elfogadott szakképzési koncepció*. NGM, p. 42.²²

²² A kormányhatározat hivatalos adatkérés ellenére sem került nyilvánosságra. Az adatkérést követően a kormányzat egy rövid összefoglalót tett nyilvánossá. <https://ngmszakmaiteruletek.kormany.hu/szakmai-dokumentumok-reszletes-informaciok> [Letöltve: 2019. 05. 30.]

MAGÁNISKOLÁK A TANÜGYIRÁNYÍTÁS VÁLTOZÓ RENDSZERÉBEN

SZEGEDI ESZTER

A tanulmány központi kérdése, hogy vannak-e lényeges változások a magán oktatási intézmények működésére nézve a 2010 utáni centralizáció következményeként a rendszerváltáskor kialakult szabályozási feltételekhez képest. A tanulmány feltárja az iskolaalapításra és működtetésre vonatkozó szabályozás változásának lényegi elemeit, a magániskolák oktatási rendszeren belüli arányának alakulását húsz éves időtávon, valamint a vonatkozó finanszírozási és ellenőrzési rendszert, különös tekintettel a magánszakképzés visszaszorulását okozó közvetett szabályozási eszközökre.

Kulcsszavak: magániskolák, tanügyirányítás, tanszabadság, szakmaszerkezeti döntés

The central question of the study is whether there are any significant changes in the functioning of private educational institutions as a consequence of the centralizing measures after 2010, compared to the regulatory conditions at the Hungarian system change. The study explores the essential elements of the change in the regulation of the foundation and operation of schools, the trends of the proportion of private schools within the education system through the past 20 years, and the relevant funding and control system, with particular reference to indirect regulatory instruments, led to a reduction of private schools in vocational education.

Keywords: private schools, regulatory changes in Hungary

Bevezetés

Tanulmányom központi kérdése, hogy vannak-e lényeges változások a magán oktatási intézmények működésére nézve a 2010 utáni centralizáció következményeként a rendszerváltás után kialakult szabályozási feltételekhez képest. Fő forrásai a jogszabályok elemzése, a magániskolákról elérhető aránylag szűk szakirodalom áttekintése, a szektor képviselőivel készült interjúk mint háttérinformációk, és saját intézményvezetői tapasztalatom.

Levelező szerző: Szegedi Eszter. E-mail: szegedi.eszter@gmail.com

Az alapítványi és magániskolák a rendszerváltás idején indultak el, szerepük több társadalmi csoport számára is meghatározó. Sok köztük a hagyományos reformpedagógiát képviselő vagy reformpedagógiai gyökerű modern alternatív iskola. Ezek többségét olyan törekvések hívták életre, melyek kapcsán egymásra találtak a gyermekük jövőjéről és iskoláztatásáról tudatosan gondolkodó, erős érdekképviselő társadalmi csoportok és a pedagógiai megújulást és szabadságot kereső – többnyire fiatal – tanárok. Másik fontos szegmens a hátránykompenzáló iskolák köre, amelyek a hátrányos helyzetű és magukra hagyott tanulói rétegek felkarolását tűzték ki célul, a kudarcos tanulási pályájú fiatalok civil szervezeteken keresztüli támogatását és visszavezetését az oktatásba és/vagy a munkába egyszerre. A harmadik nagy csoport pedig az üzleti célú (elsősorban szakképző) intézmények, melyek többek között képzési kínálatukban is vevőközpontú logikában kezdtek el működni és egyszerre választ adni a munkaerőpiaci és a fogyasztói keresletre.

A magániskolák kezdettől fogva népszerűek voltak a szülők egy körében, mára pedig a jelenlegi intézményi kapacitásokat meghaladó túljelentkezés jellemző. Kezdetben a versenylőnyt a barátságos, szabad légkör, az együttműködő tanár-diák kapcsolat, a személyközpontú módszerek, az egyéni és csoportos differenciált foglalkozások jelentették (Vágó 2005), mostanra azonban inkább a kialakult presztízs számít. Az alternatív és magániskolák pedagógusai jelentős arányban részt vettek az elmúlt évtizedek szakmai fejlesztéseiben és fejlesztéspolitikai projektjeiben, így az iskolák keretein belül elindított modernizáció visszahatott a központi tartalmi szabályozókra, a tankönyvpiacra és a továbbképzésekre is.

A kezdeti magányos harcos utakhoz képest a magániskolák egy része mostanra már együttműködő hálózatokba szerveződött. Két nagy érdekképviselői szervezet és a hozzájuk kapcsolódó pedagógiai szolgáltató központ¹ támogatja az intézményeket, melyek nagyon fontos kontrollszerepet töltenek be a döntéshozatali és szabályozási folyamatban is, mindemellett segítik a tagintézmények napi működését, elsősorban a tanügyigazgatási változások követésében.

Érdemes megvizsgálni, hogy hogyan hatottak az elmúlt tíz év átalakítási folyamatai az oktatási rendszer ezen izgalmas szegmensére. A magániskolák jelenlegi helyzetének és szerepének elemzése nem nélkülözheti a téma mélyebb megértését szolgáló kitekintést a rendszerváltás utáni évek során érvényesített oktatáspolitikai vívmányokra és az azóta lezajlott számos további reformkísérlet mozgatórugóira; valamint aligha értelmezhető a közigazgatás és a szabályozási környezet más területein (pl. egyházügyi törvény) az elmúlt tíz évben lezajlott jelentős változások ismerete nélkül. Tanulmányomban a hangsúly ugyan a 2010 utáni változások hatásán van, de ahol az segíti a megértést, ott nemcsak a magániskolákra vonatkozó, hanem a tágabb szabályozási környezet alakulásának előzményeit is bemutatom.

¹ Nagyobb érdekképviselői szervezetek: Alapítványi és Magániskolák Egyesülte és Magyar Waldorf Szövetség; pedagógiai szolgáltatók: Független Pedagógiai Intézet és Waldorf-ház.

Tanügyirányítási látlet

Tanszabadság, iskolaalapítás és tartalmi szabályozás

A 2011. évi CXC. törvény a nemzeti köznevelésről a *magán közoktatási intézmény* fogalmát a következőképpen határozza meg:

„4. § 16. magán köznevelési intézmény: a 2. § (3) bekezdés b) pont bc) és bd) alpontjában meghatározott személy által fenntartott köznevelési intézmény.”

Azaz magánfenntartó lehet *vallási egyesület* vagy *más személy* vagy *szervezet* (ez utóbbi alá tartozik bármely más jogi forma: alapítvány, egyesület, felsőoktatási intézmény, magánszemély vagy vállalkozás stb.). E törvény értelmében köznevelési intézmény fenntartására szinte mindenkinek joga van, kivéve a korábbi legnagyobb arányú fenntartót, a helyi önkormányzatokat.² Ennek jelentősége csak a rendszerváltás idején zajló szabályozási reformtörekvésekre való visszatekintéssel érthető meg.

Az iskolai innovációk, kísérleti programok elindulásának feltételeit az 1985-ös oktatási törvény tette először lehetővé, az egyházi és magániskolák újraindulásának jogi feltételeit pedig a rendszerváltás után módosított szabályozási környezet teremtette meg. A deklarált szabadságjogok törvényi kereteinek kidolgozása több évig tartott. Az 1989-es alaptörvényben lett rögzítve a tanszabadság és a tanítás szabadságának alapelve, továbbá ebben deklarálták a vallás szabadságát, valamint az anyanyelvű oktatáshoz való hozzáférés jogát a nemzetiségek számára. 1993-ban készült el az oktatási rendszer új szabályozását leíró törvény, melyben a tanszabadság részletei is kidolgozásra kerültek. Ez rögzíti, hogy a közoktatás rendszerének működtetése az állam feladata, a közoktatás nevelési intézményei szakmailag önállóak, óvodát, iskolát, kollégiumot, pedagógiai szakszolgálatot, valamint pedagógiai-szakmai szolgáltatást ellátó intézményt az állam, a helyi önkormányzat, a kisebbségi önkormányzat, egyházi jogi személy, gazdálkodó szervezet, alapítvány, egyesület és más jogi személy, továbbá természetes személy alapíthat és tarthat fenn. A törvény explicit módon jeleníti meg a szektorsemlegesség elvét és a szabad iskolaválasztás jogát is.

A 2011-ben újra módosított alkotmány a tanítás szabadságát a szövegben tett kis módosítással törvényben meghatározott keretekhez köti. Ezzel egyidejűleg a 2011-es új köznevelési törvényben már nem kerül említésre a szektorsemlegesség és a szabad iskolaválasztás joga. Mindez együtt azt is jelenthetné, hogy a tanszabadság már alapelveként érvényesül a törvényben, ugyanakkor a szabályozási gyakorlat és az alaptörvény általános megfogalmazásai tág teret hagynak az értelmezésre. 2011-ben újraírták az oktatási rendszer szabályozásának alapidokumentumait (köznevelési és szakképzési törvény), és a rendszer egészére nézve több lépésben jelentős változtatásokat vezettek be, melyek legitimálására szintén törvénymódosítások formájában került sor (2013: az önkormányzati iskolák állami fenntartásba vétele; 2015: az önkormányzatok működtetési jogának megvonása, valamint a szakképzési intézményrendszer átalakítása).

Fentiek tükrében érdemes vizsgálni, hogy az iskolaalapításra vonatkozó szabályozás hogyan változott az elmúlt években. A feltételeket a köznevelési törvény rögzíti, melyek az adminisztratív teendőket is beleértve lényegében a kilencvenes évek óta változatla-

² A települési önkormányzatok a 2013-as törvénymódosítás óta csak óvodákat tarthatnak fenn, 2015-ben pedig az iskolaműködtetési jogukat is megvonták.

nok és rendkívül tág teret hagynak az alapítók szakmai elképzeléseinek. Az 1995-ben megjelent első Nemzeti alaptanterv (továbbiakban NAT) és az azt kiegészítő, az iskolák által kidolgozandó helyi tantervek és pedagógiai programok szakaszosan kerültek bevezetésre, kialakítva a korábban itthon nem jellemző kétpólusú, majd a kerettantervekkel együtt hárompólusúvá váló tartalmi szabályozást. Ebben az időszakban számos kísérleti program is benyújtásra került, amire több oktatási szakértő is úgy emlékszik vissza, hogy „a pedagógiai szakemberek elképzelései jelentősen eltértek a realitástól”, mivel a sokféle elképzelést a hozzájuk rendelt eszközök hiányában nem lehetett használni (Knausz 2018). A kétezres évek elejére azonban kiépült az eszközrendszer is (alternatív kerettantervek, tankönyvek, módszertani segédletek és útmutatók), melyek egy része a fejlesztési programokhoz (pl. kompetenciaalapú oktatási csomagok), egy másik része a tankönyvpiacon bővülésével együtt a tankönyvínálathoz, harmadik részük pedig a különböző pedagógiai reformtörekvésekhez kötődött.

Az iskolákat felkészületlenül érte a szakmai önállóságnak ez a foka, ezért leggyakrabban a központi ajánlásokat vezették be helyi programként, melyekhez idővel a tankönyvkiadók is igazodtak. Noha a NAT 2003-ban és 2007-ben is felülvizsgálatra került, egyik változás sem volt olyan mértékű, mint a 2012-es módosítás, mely beemelte a tantárgyakat és a lexikális tudáselemeket, a tananyag felépítését és felosztását, illetve a tankönyvek tartalmát is meghatározta, konkrétabb és egységesebbé kívánva tenni az oktatási tartalmakat a korábbi általános tudáselemek helyett. Ezzel együtt miniszteri engedélyhez kötötték az alternatív oktatási kerettantervek használatát, így azokat ismét be kellett nyújtani. A magánszektor megkérdozett képviselői nem tudnak olyan esetről, hogy ezek elfogadásában korlátozó elvek érvényesültek volna, a jelenleg elfogadott alternatív kerettantervek nagy része – bár számos módosítás ekkor került be a korábbi programokba – már 2012 előtt is létezett,³ miközben a tankönyvkiadók kerettantervei eltűntek a kínálatból.

Az alternatív iskolai kerettantervekben meghatározható, az általános szabályoktól eltérő, sajátos működési formák lényegében bármely oktatásszervezési, tartalmi és infrastrukturális eltérést lehetővé tesznek az alternatív utak keresői számára (a szabadságfokok közé tartozik pl. a tananyag és az értékelés módjának megválasztása, a heti óraszám, a pedagógusok munkaideje, a minőségpolitika rendszere, a vezetés modell stb.) [Nkt. 9. § (8)].

A szabályozási környezetben a nem állami (egyházi és magán-) fenntartású intézményekre általában azonos kitételek érvényesek, a rendszer egészében pedig közös szabályozási keret érvényesül. Így azonosak az ellenőrzésre, a szakmai szolgáltatások igénybevétele, az adatszolgáltatásra stb. vonatkozó feltételek és hivatalos szervek mindhárom szektor esetében. Összességében úgy tűnik, hogy az alternatív oktatás meghatározó tartalmi dokumentumai beépültek a közoktatás rendszerébe, a rendszerváltás utáni kezdeti sokszínűséget és minőségi egyenlenséget a rendszer oldaláról a szakmai minőségi

³ A legtöbb iskola által használt alternatív kerettantervek között szerepel a Waldorf-kerettanterv, a Rogers-féle szociális kompetenciák fejlesztésére épülő alternatív alapfokú kerettanterv, a Zsolnai-féle Értékközvetítő és képességfejlesztő program. Néhány – több évtizedes múltú – iskola is rendelkezik saját kerettantervvel (Alternatív Közgazdasági Gimnázium, Közgazdasági Politechnikum, Novus Gimnázium, Kürt Alapítvány), illetve idetartoznak a hátránykompenzációra szakosodott intézmények is (Zöld Kakas Líceum, Belvárosi Tanoda).

követelmények határozottabb érvényesítése váltotta fel, a magánoktatás képviselői pedig kialakították saját stabil szakmai bázisaikat.

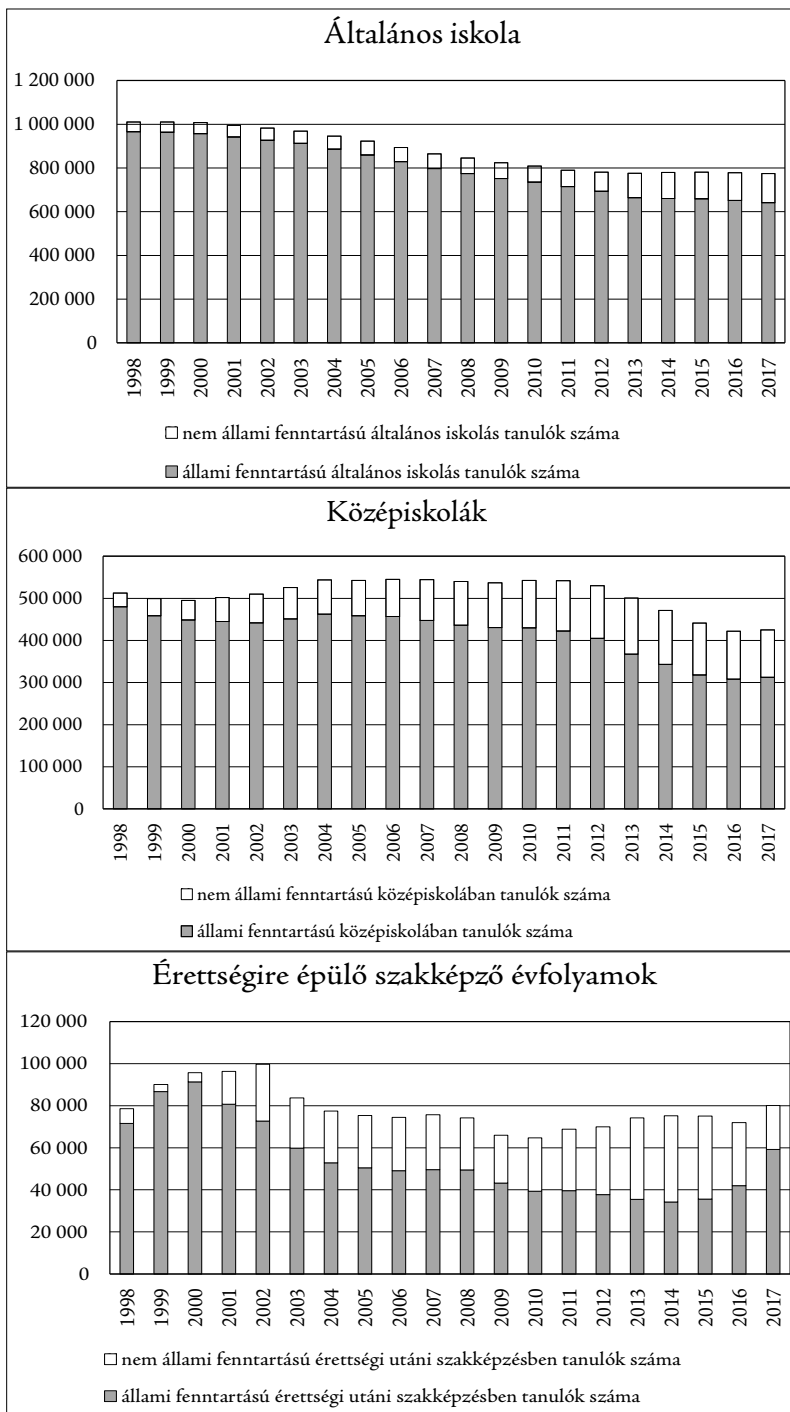
A 2010 utáni – fent említett jelentős – törvényváltozások a rendszerváltás vívmányait a magánintézmények vonatkozásában jelen tanulmány írásáig gyakorlatilag nem érintik, az iskolaalapítás és -működtetés feltételeinek szabályozása lényegében változatlan. A nyomdába adás előtti hetekben, 2019 nyarán zajlik azonban a köznevelési törvény újabb módosítása, mely erősen korlátozó hatású lehet az alternatív és magániskolák számára is, erős tiltakozást váltva ki érdekképviselői szervezeteikből. Alig néhány hónappal azt követően, hogy az oktatási szaktárca engedélyezte a Budapest School magániskola Nemzeti alaptantervtől jelentősen eltérő saját kerettantervét, néhány hét alatt elfogadásra került egy olyan törvényt módosítás, mely érinti az alternatív kerettanterveket is (az intézményvezetők kinevezése, a magántanulói jogviszony, az óvodába járás és a tankönyvellátás szabályozása mellett). E törvényváltozás alapján a továbbiakban az alternatív kerettantervekben tanévenként két félévre bontva meg kell jeleníteni a NAT-ban meghatározott tananyagtartalmakat, valamint az alternatív kerettanterv tantárgyi struktúrája csak legfeljebb harminc százalékban térhet el az oktatásért felelős miniszter által kiadott kerettantervben foglalttól. A törvény végrehajtása annak hatályba lépésekor még szakmai értelmezési kérdéseket is felvet amellet, hogy tanügyirányítási szempontból egyértelműen korlátozó törekvés.

A magániskolák aránya a közoktatásban

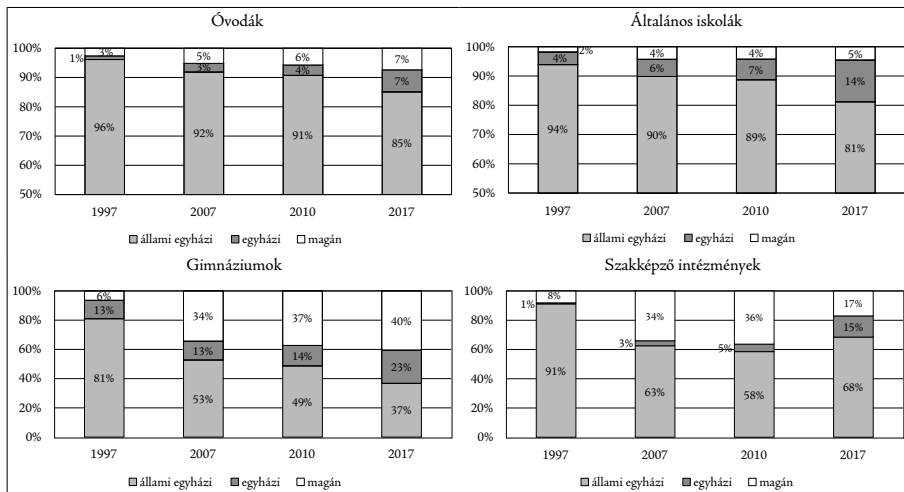
A kilencvenes évektől élő szabad iskolaalapítási lehetőség újult lendületet adott a különböző alternatív és reformpedagógiai törekvések híveinek. A korábbi korlátozó keretektől kitörni vágyó pedagógusok és a gyermekeik számára tudatosan alternatív iskolát választó, jellemzően a középosztály felső rétegéből kikerülő szülői csoportok hamar egymásra találtak, és néhány év alatt számos – legtöbb esetben ma is működő – magániskola került megalapításra. Az alapítók többnyire saját szabadságvágyuk és pedagógiai hitvallásuk szerint kezdték el működtetni az intézményeket, melyhez az akkori keretek lényegében korlátlan autonómiát biztosítottak. Szintén elindult az államosított egyházi oktatási intézmények visszavétele.

2012-ig – amikor érvénybe lépett az önkormányzati iskolák állami fenntartásba vétele – viszonylag stabil arányok alakultak ki a különböző fenntartású intézmények megoszlásában. A EUROSTAT adatai alapján szerkesztett *1. ábra* diagramjai jól szemléltetik, hogy noha a demográfiai csökkenés nagy arányú volt az elmúlt húsz évben (az iskolás korosztályokban 15–25%), ez elsősorban az állami iskolák tanulói létszámára hatott, a nem állami fenntartású intézményekben (ebbe az egyházi iskolák is beletartoznak) folyamatosan nőtt a tanulói létszám. Legnagyobb arányban a szakképzésben jöttek létre magániskolák, ahol a leginkább működtek a piaci mechanizmusok. Az ábrán jól látszik, hogy a nem állami iskolák aránya folyamatos növekedést mutat mindhárom iskolatípusban, kivéve az érettségi utáni szakképzést nyújtó iskolákat, amelyek aránya 2015 után jelentősen visszaesett.

Az Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet által kifejlesztett EDUMAP adatai alapján a nem állami fenntartású intézmények arányait külön is vizsgálhatjuk. A 2. és 3. *ábra* jól mutatja, hogy lényeges változások az állami, egyházi és magánintézmények arányában 2010 után következtek be.



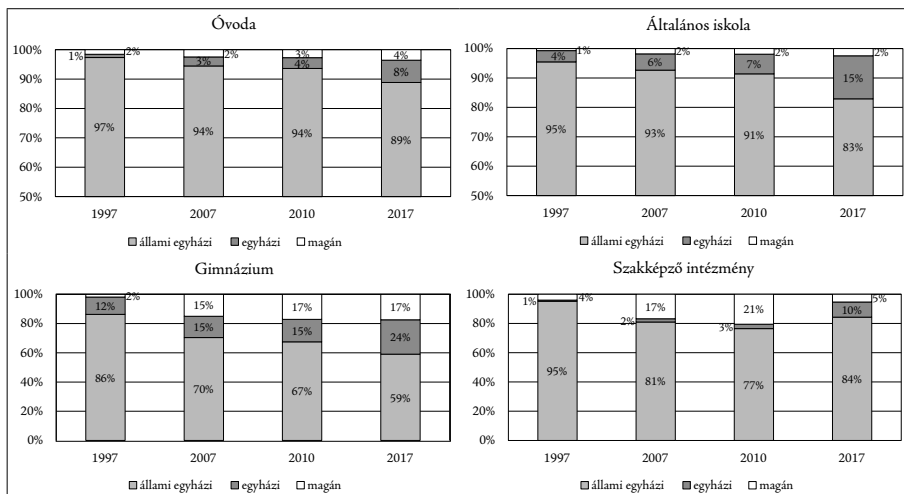
1. ábra: Az állami és nem állami fenntartású iskolákban tanulók száma, 1998–2017.
 Forrás: EUROSTAT [educ_enrl1at] és [educ_uoe_enra01], 2017 (saját szerkesztés)



2. ábra: A feladatellátási helyek számának megoszlása fenntartó szerint, 1997–2017. *Forrás: Halász–Lannert 2000; KSH Statad 2.6 Oktatás és EDUMAP, 2017 (saját szerkesztés)*

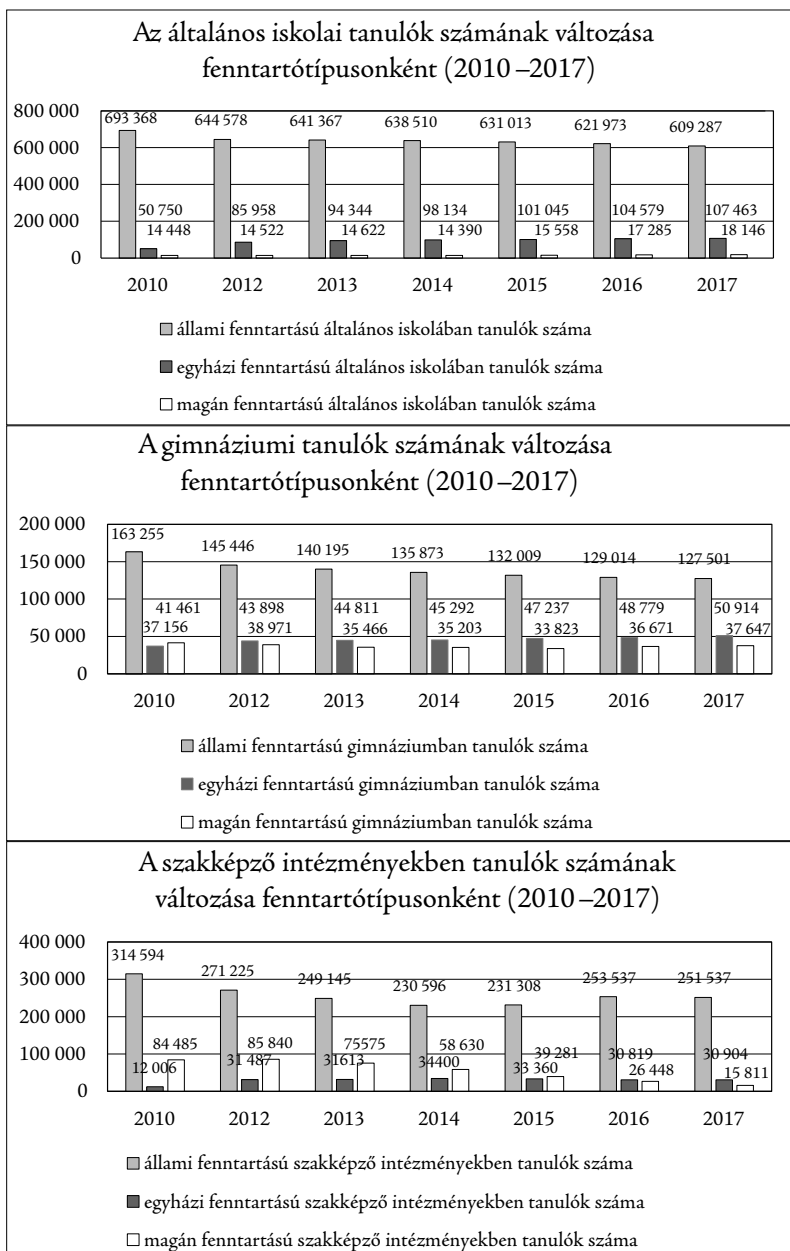
Az óvodák esetében az utóbbi években jelentősen nőtt az egyházi fenntartású intézmények száma. 2012-ben ugrásszerűen nőtt meg a két alföldi régióban és Közép-Magyarországon, jelentős mértékben, de a korábbi trendbe simulva Borsod-Abaúj-Zemplén megyében. A magánfenntartású óvodák száma ezzel szemben csak Budapesten és Pest megyében változott jelentősen, ahol az elmúlt tíz évben nagyjából egyenletes ütemben kétszeresére nőtt az intézmények száma.

Az általános iskolák esetében az ezredforduló körül alakult ki egy viszonylag stabil arány a különböző fenntartótípusok között. A magániskoláknál ez azóta sem változott sokat, az összes intézmény 4-5%-át teszik ki, de csak a tanulók 2%-a jár ilyen intézménybe.



3. ábra: Tanulói létszámadatak megoszlásának változása fenntartó szerint, 1997–2017. *Forrás: Halász–Lannert 2000, KSH Statad 2.6 Oktatás és EDUMAP, 2017 (saját szerkesztés)*

Az egyházi fenntartású általános iskolák és az ott tanulók aránya ezzel szemben duplájára nőtt 2010 után (mind intézményi, mind a tanulói arány a korábbi 6–7%-ról 14–15%-ra nőtt).



4. ábra: A tanulók számának változása képzési forma és fenntartótípus szerint.

Forrás: EDUMAP, 2017 (saját szerkesztés)

A nem állami fenntartású gimnáziumok már 2010 előtt is az összes intézmény felét tették ki, bár ez a tanulói arányban csak valamivel több mint 30%-ot jelentett. Az állam fenntartóként való 2012-es belépése a közoktatásba azonban újabb strukturális átrendeződést vont maga után. A 2017-ben érvényes arányok az egyházi intézmények esetében: intézmények és tanulók aránya az összeshez képest: 23% és 24% a korábbi 14% és 15%-kal szemben; míg a magánfenntartású gimnáziumok esetében a növekedés mérsékeltebb volt: 2017-ben az intézmények aránya 40%, a tanulóké 17%, mely évek óta változatlan. Azt lehet látni, hogy a diáklétszám csökkenése lényegében csak az állami gimnáziumokat érintette, az egyházi iskolákban jelentős növekedés történt, a magánintézmények száma pedig változatlan tanulói létszám mellett is nőtt.

Az összes képzési forma közül a szakképzést érintette legnagyobb mértékben az állami beavatkozás, és jelentős változásokat okozott a negyed század alatt kialakult képzési szerkezetben. 2012 után a magánfenntartású szakképző intézmények száma drasztikusan visszaesett: az iskolák arányában felére, a tanulói létszámot tekintve pedig negyedére. A legutóbbi időszak fenntartók szerinti tanulói létszámváltozásait mutatja be a 4. ábra.⁴

A magániskolák területi megoszlását tekintve nagy egyenlőtlenség mutatkozik. Budapesten és Pest megyében található az intézmények kb. fele (az óvodákkal együtt 351, illetve 147 intézmény), a tanulói létszám ezzel szemben csak kb. 30%-a a teljes beiskolázotti körnek. Szabolcs-Szatmár-Bereg megyét leszámítva (136 intézmény), a többi megyében alig néhány tucat magánfenntartású közoktatási intézmény van. Az országos átlag 10%, szemben az egyházi intézmények 12%-os arányával, és a tanulói létszám jellemzően kisebb (összesen 5%). A hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetű diákok a magániskolákban alulreprezentáltak az országos átlaghoz képest.

Finanszírozás és ellenőrzés a közoktatásban működő magániskoláknál

Nemzetközi összehasonlítás

Az OECD *Education at a Glance* (EAG) kötetei éves összehasonlításban mutatják a tagállamok fontosabb oktatási indikátorait, köztük az oktatás finanszírozási mutatóit is. A különböző társadalmi alrendszerekre – köztük az oktatásra – vonatkozó költségvetési döntésekben nagy szerepet játszik, hogy az adott ország milyen prioritást szán az adott ágazatnak, és milyen mértékben támaszkodik vagy engedi be a magánszolgáltatókat a területre. A kormányzati finanszírozás olyan helyzetekben szükséges, amikor a közhasznúság magas, de a magánköltések nagyobbak, mint a privát előnyök. Az oktatás hagyományosan olyan terület, ahol a kormányok hozzátesznek a magánszolgáltatások nyújtásának finanszírozásához. Különböző nemzetközi modellek léteznek, a magániskolák állami iskolákéval azonos finanszírozásától (Németország, Hollandia) a nagy presztízsű és arányú magániskolai rendszerig, amelyben a szolgáltatás költségeit jellemzően a szülők viselik (angolszász országok). Eltérő az országokban az is, hogy a

⁴ A 2–4. ábra szakképzési intézményei között nem szerepelnek a (speciális) szakiskolák, mivel azok száma a többihez viszonyítva nagyon alacsony, az összehasonlítást ez nem befolyásolja. A 200 készségfejlesztő szakiskolából mindössze 10 van magánfenntartásban és 12 egyháziiban. Noha az összes iskola száma 35%-kal nőtt az elmúlt 10 év alatt, a tanulói létszám 25%-kal csökkent (2017-ben 7187 tanuló, ebből a magánintézmények a 2010-es 445 diákhoz képest 2017-ben már csak 289 diákot iskoláztak be).

kormányzat a finanszírozásért cserébe milyen mértékben kíván beleszólni az iskolák irányításába és ellenőrzésébe (EAG 2018).

Érdemes megjegyezni, hogy az esélyegyenlőség terén jól teljesítő országok esetében a közoktatásban a privát források aránya jellemzően alacsony, vagyis az állami szerepvállalás tudatosabb ezen a téren. A tisztán piaci logika nem biztosítja az egyenlő hozzáférést az oktatási lehetőségekhez és a minőséghez, ezért fontos az állam szerepvállalása annak érdekében, hogy ne tolódjon el az egyensúly a privilegizált társadalmi csoportok érdekei mentén.

Az OECD-országokban a magánszektor hozzájárulása az oktatási célú kiadásokhoz átlagosan 13%. A 2015-ös adatok szerint ez az arány Magyarországon is hasonló, 14% – szemben a 2005-ös 9%-kal –, de nem egyenlően oszlik meg a köznevelés (óvodától a középfokú oktatásig: 7%) és a felsőoktatás (37%) között (EAG 2018: 278).

A magániskolák hazai finanszírozása

Magyarországon már a rendszerváltás előtt is léteztek olyan, ún. elit iskolák, melyek a társadalmilag erős érdekképviseléssel rendelkező csoportok igényeit szolgálták ki. A szabad iskolaválasztás és a szerkezetváltó iskolák megjelenésének lehetősége tovább növelte a felső középosztály lehetőségeit, ami kialakította a versenyt – elsősorban – a gimnáziumok között, vagyis az állami, és nem a magániskolák között lett erőteljesebb a verseny.

Saját iskolák alapításával a tanzabadság megnyíló lehetőségét hamar megragadták az alternatív oktatási programban gondolkodó szülők, illetve a saját rendszerű elitképzést megteremteni szándékozó, jellemzően céges támogatottságú érdekcsoportok (Dobos 2017). A korábban említett, a reformokat rögzítő 1993-as közoktatási törvény 1996. évi módosítása teremtette meg a magánoktatás finanszírozási feltételeit. Eszerint az állam gondoskodik az ingyenes és kötelező általános oktatásról, ideértve a helyi önkormányzati feladatellátás finanszírozásának biztosítását is. A törvény értelmében a nem állami, nem önkormányzati iskolák fenntartói számára biztosított központi normatív támogatás összege nem lehet kevesebb, mint az önkormányzatok számára biztosított támogatás, vagyis a támogatásban is érvényesül a szektorsemlegesség elve. További lehetőséget jelentett, ha a magán iskolafenntartók a helyi önkormányzattal vagy a művelődési tárcával közfeladatok ellátására vonatkozó külön megállapodást kötöttek, mivel ekkor a normatív támogatás mellett a központi vagy helyi költségvetésből kiegészítő támogatást is kaphattak.

Az 1997-ben megkötött vatikáni szerződés (majd annak több egyházra való kiterjesztése) garantálta mind az államosított vagyon egy részének visszaadását, mind az azok egy részében újra működni kezdő intézményrendszer állami támogatását, vagyis az egyházi iskolák már ekkor különleges státusszal bírtak.

A magánintézmények finanszírozása a közoktatásban viszonylag stabil konstrukció szerint zajlott az elmúlt harminc évben. A már említett normatív támogatást különböző céltámogatások egészítették ki, melyekre az önkormányzati intézményekkel azonos feltételek mellett voltak jogosultak. A magániskolák nagy része szakmai és anyagi függetlenségük biztosítása érdekében egyesületi vagy alapítványi formában kezdte meg működését, melyen keresztül a fenntartó civil szervezet a családoktól kért támogatással egészítette ki a központi normatívát. Számos esetben az önkormányzattal ápoló jó kapcsolatok révén még helyi szinten is tudtak támogatáshoz jutni. A legnagyobb nehézséget

számukra mindig az infrastrukturális feltételek megteremtése jelentette. Kevés olyan szerencsés iskola volt, amely egy-egy nagyobb befektetőnek vagy az együttműködő önkormányzatnak köszönhetően saját épületre tudott szert tenni, ezért a legtöbb magániskola számára ez folyamatos gondot okozott. A 20-25 év alatt nagyméretűre nőtt iskolák esetében jelenleg is ez jelenti a legnagyobb kihívást: komoly infrastruktúrát kell fenntartani piaci bérleti díjszabás mellett, ezért gyakori, hogy saját építkezésbe kezdenek, mely komoly terhet ró a fenntartó szervezetre és az azt támogató (többnyire) szülői körre.

A finanszírozási logikában jelentős változást csak a 2011–12-es finanszírozási struktúra átalakítása jelentett, amikor a normatív támogatás helyett áttértek az átlagbéralapú támogatásra. Az önkormányzati iskolák állami fenntartásba vétele óta nehezen követhető azok finanszírozása, így a magániskolák helyzetét a velük együtt szabályozott nemzetiségi önkormányzati és egyházi iskolákkal vethetjük össze. Az átlagbéralapú támogatás esetükben azonos, a másik kettő azonban további kiegészítő működési támogatásra is jogosult.⁵

Nem nyilvánvaló annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy értelmezhető-e jogi diszkriminációnak az alapítványi és magániskolákkal szemben, hogy az egyházi és nemzetiségi iskolák további kiegészítő támogatásra is jogosultak. Utóbbiak jellemzően nem kérnek tandíjat vagy más jogcímen szülői hozzájárulást, míg a magániskolák nagy része igen.⁶ Az átlagbéralapú finanszírozás – mivel számítási alapját a tanulói létszám jelenti – a magasabb tanulói létszámmal működő magániskolákat a korábbinál kedvezőbb helyzetbe hozta, a kisebb iskolák számára azonban nehézséget jelent. A NAT bevezetése és a kerettantervek megjelenése az abban meghatározott kötelező óraszámok alapján egyre pontosabb tervezési lehetőséget kínált a központi irányítás számára a pedagógusok szükséges létszámának kalkulálására, így alakulhatott ki a normatív logikáról egyfajta bértömeg-gazdálkodásra való áttérés. Az alapvető dilemmát az jelenti, hogy a finanszírozás és a tanszabadság eltérő logikát diktál, mivel az állami kerettantervek által számolt átlagok nem feltétlenül azonosak az állam által szintén elfogadott alternatív képzési programok finanszírozási igényeivel. Vagyis a szektorsemlegesnek látszó finanszírozás csak az egyházi és nemzetiségi iskolák vonatkozásában veszi figyelembe a képzési programokat, az esetlegesen nagyobb tanár- és eszközigényt.

A magániskolákban a tankerületi központokhoz tartozó iskolákhoz képest jóval szabadabbak a gazdálkodás feltételei, lehetőség van a bérek differenciálására (habár a központi előírásokat a minimum szint erejéig alkalmazni kell), valamint a magániskolák pedagógusaira 2013 januárjától azonos módon érvényesek a életpályamodell törvényi keretei.

Hasonlóan azonos módon jogosultak az étkeztetési és a tankönyvtámogatásra is. 2019-re azonban a tanönyvtámogatást szinte csak a minisztériumi háttérintézet által kifejlesztett új tankönyvekre lehet költeni, így a tankönyv megválasztásában szabadságot

⁵ Ez lényegében a vatikáni szerződés következménye, melyben rögzítve lett, hogy az önkormányzati fenntartók által biztosított iskolaműködtetési támogatások átlagát kapják meg az államtól az egyházi intézmények.

⁶ Elsősorban médiahírekben olvashatók összehasonlító elemzések a tandíjakról. 2019-ben havi 75–100 ezer Ft jellemző, a Waldorf-iskolákban ennek csak harmada-fele, a nemzetközi iskolákban pedig akár egy nagyságrenddel is nagyobb összeg. Az állam által biztosított egyházi kiegészítő támogatáshoz képest még az alacsonyabb költségértérítési összegek éves bevétele is jelentősen nagyobb egy magániskolában.

élvező magániskolák eldönthetik, hogy igénybe veszik-e támogatást, vagy más forrásból fedezik a tankönyvigényeket.

A magániskolák – saját forrásaik szükségyszerű bővítése miatt – hagyományosan élen jártak a különböző pályázati források megszerzésében, mely 2014-ig (amikortól az intézményi pályáztatás helyett jellemzővé vált az uniós fejlesztési támogatások kiemelt projektekbe való szervezése) komoly alternatív forrást jelentett számukra, növelve ezzel e szektor innovációs potenciálját.

Fentieket összefoglalva, a közoktatás területén működő magánintézmények finanszírozása lényegében változatlan a rendszerváltás óta, a központi források ingadozása inkább a gazdaság helyzetével függött össze, és hasonlóan alakult, mint az állami vagy önkormányzati iskoláknál.

A magániskolák ellenőrzése

A források felhasználásának ellenőrzési rendszere, ahogyan a tanügyigazgatási megfelelés is, azonos a többi szektor előírásaival. Elmondható, hogy már az iskolaalapításkor is elsősorban az adminisztratív megfelelést ellenőrzik, főleg az infrastruktúra terén. Ugyan a tanügyigazgatási dokumentumokra tartalmilag is szigorú törvényi előírások vonatkoznak, a magániskolák maguk alakíthatják ki saját szervezeti működésüket, és a kapcsolódó dokumentumaik annak megfelelően kell, hogy elkészüljenek. A másfajta logika eseténként róhat többletterhet ezekre az intézményekre, de lényegében a megkövetelt adminisztráció és azok ellenőrzése is azonos módon történik más iskolákéval.

Az elmúlt tíz évben érzékelhetően erősödött a központi statisztikai adatgyűjtéshez kapcsolt ellenőrzési rendszer, mely a korábbihoz képest pontosabb adminisztrációt igényel. Ma már a hivatalok is fejlett informatikai rendszereket működtetnek, melyeken keresztül gyakrabban válnak láthatóvá hibák is. A szektor képviselőinek elmondása szerint a köznevelés magániskolái felkészültek az ellenőrzésekre, a hatóságok esetében sem jellemző ellenséges hozzáállás, inkább előfordul az alternatív képzés sajátosságaira vonatkozó tudáshiány, melyből adódóan a felek nem mindig beszélnek egymás nyelvére. Ennek áthidalására pl. a pedagógusok minősítési rendszeréhez kidolgozott útmutatók között már megtalálható egy kifejezetten az alternatív kerettantervek szerint működő intézményekhez készült kiegészítés is, melyek kidolgozásába a magánszektor képviselői is be lettek vonva.

A magán szakképző intézmények leépítése

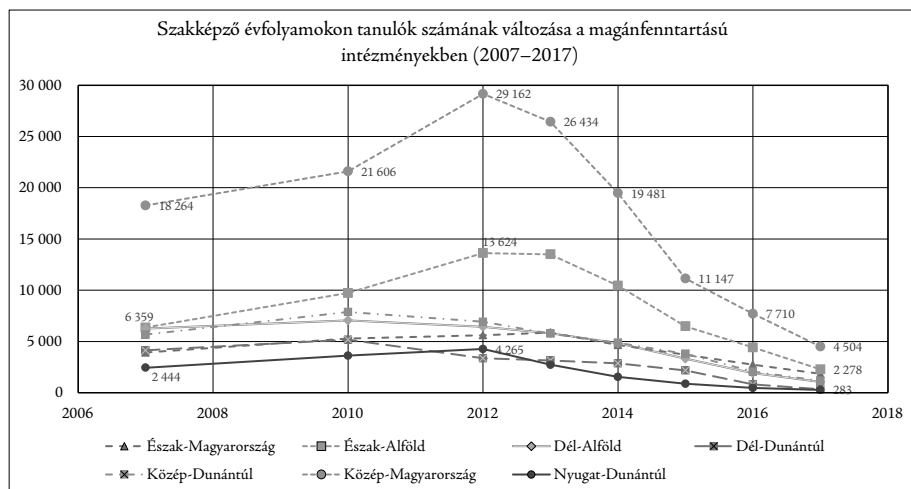
Az ezredfordulóra a szak- és felnőttképzés területén is kedvezően alakult a magánintézmények finanszírozása. A kilencvenes évek végére a gazdasági szerkezetváltás és számos nagyipari vállalat bezárása nyomán korábban nem látott méretet öltött az ifjúsági munkanélküliség, melynek megoldását a fiatalok oktatásba terelésében látta az akkori kormányzat. Részben ennek a következménye 1996-ban a tankötelezettség 18 évre emelése, a szak- és felnőttképzésben pedig elindítója az államilag támogatott, de piaci szereplőként jelen lévő képzőintézetek megerősödésének. A szakképzés nagyvállalati háttérének összeomlása miatt az új igényekre az állami szakképzés nem tudott kellő rugalmassággal reagálni, ezért az állami feladatellátásba olyan piaci szereplők is becsatlakoztak, amelyek képesek voltak rugalmasan reagálni a munkaerőpiaci és lakos-

sági igényekre, az állam pedig kedvező feltételek mellett támogatta a többnyire a felnőttképzésből érkező intézményeket. 2000 után, a növekvő keresletre reagálva különösen jelentős lett a magániskolák szerepe az érettségi utáni szakképzésben. Tomasz Gábor számításai szerint (*Balázs–Kocsis–Vágó 2011: 5.17. táblázat*) 2009-ben az érettségire épülő szakképzésben 84 470 tanuló vett részt, ezek 2,5%-a járt egyházi, 45,1%-uk pedig magánfenntartású intézménybe. 2010-ig egyenletes növekedés volt jellemző ezen a területen.

A legtöbb magán szakképző iskola szorosan együttműködött az önkormányzati fenntartású intézményekkel, gyakorta tőlük bérelték a tantermeket, a tanárok egy része mindkét intézménytípusban oktatott. Az uniós csatlakozás után további források kerültek a rendszerbe, többnyire a munkaügyi központokon keresztül, melyek segítették néhány nagyobb képzőintézmény megerősödését is. A jól prosperáló iskolákban a jellemző képzési területek a piacképes végzettséget biztosító, többnyire kis befektetési igényű szakmák voltak: informatika, vendéglátóipar, turisztika, kereskedelem.

A korábbi ábrákból is jól látható, hogy a magánintézmények esetében a szakképzési fókusz visszaszorult, de az okok a korábban ismertetett jogszabályi keretekből nem értelmezhetők. Ez ugyanis a 2012-től teljes újrastrukturáláson átesett szakképzési rendszer szakmaszerkezeti döntéseihez köthető, melynek során a magánintézmények aránya a szakképzésben negyedére-ötödére esett vissza, az érettségire épülő szakképzések esetében pedig szinte teljes leépítés történt (lásd: 5. ábra).

Az *Educatio* folyóirat jelen számának egyik tanulmánya részletesen elemzi a szakképzési átalakításokat, ezért itt csak a magán szakképzés visszaszorítását célzó szabályozási háttér kerül összefoglalásra. A megyék hosszú és rövid távú szakképzésfejlesztési koncepciójának kidolgozása 2015 óta a Megyei Fejlesztési Képzési Bizottságok (MFKB) feladata lett, ezek tehetnek javaslatot az ösztöndíjra jogosító szakképesítésekre, a hiányszakmákra és a megyei fenntartók által indítandó szakképesítések keretszámaira. Ez utóbbit a szakmaszerkezeti döntéseket rögzítő kormányrendeletben teszik közzé,



5. ábra: A szakképző évfolyamokon tanulók számának változása a magánfenntartású intézményekben, 2007–2017. Forrás: EDUMAP, 2017 (saját szerkesztés)

melyben megyénként és fenntartónként elérhetők a támogatott és korlátozottan támogatott (azaz költségvetési hozzájárulásra jogosító) szakmai képzések keretszámai. A szakma képviselői egyöntetűen azon a véleményen vannak, hogy a képzési kínálatot és ezzel együtt a képzőintézmények tevékenységét rendkívüli módon behatároló keretszámok mögötti döntések szakmailag nem megalapozottak, érdemben nem készültek el a megyei szükségletelemzések, ezzel szemben a szakképzési centrumok által ad hoc módon beadott igények köszönnek vissza a keretszámokban.

A támogatott szakmák körébe a relatíve alacsony tanulói, de magas munkaerőpiaci kereslettel jellemezhető szakmákat sorolták, így kiszorult ebből a körből az informatika, a kereskedelem, a közlekedés, szállítmányozás és logisztika, a turisztika és a vendéglátóipar is. Ezek a szakmák jelenleg egyetlen megyében sem tartoznak a támogatott ágazatok közé, vagyis csak a központilag meghatározott keretszámok erejéig indíthatják a kedvezményezett fenntartók. A megyék nagyjából felében viszont támogatottnak minősül a villamosipar és elektronika, a gyógyszer, a gépészet, az egészségügy és az építőipar.

A szakmaszerkezeti döntésekben meghatározott keretszám adminisztratív eszköz lett a döntéshozók kezében az alapítványi és magán szakképző iskolák kiszorítására, ezzel együtt a szakképzésben korábban alig lévő egyházi intézmények pozitív diszkriminációjára. Ugyanakkor a keretszámok több ágazati területen is felülmúlják a centrumok által lekötni képes kapacitásokat, s még inkább a végzettséget szerzők kibocsátását. Az 1. táblázat még a kifutó rendszerben működő intézményeket is tartalmazza, de a szakmaszerkezeti döntések keretszámai alapján egyre kevesebb magánintézmény indíthat újként támogatott képzést.⁷

1. táblázat: A különböző fenntartótípusokhoz tartozó szakképző iskolák aránya, 2018–2019.

| Fenntartó típusa (számuk) | Iskolák aránya (%) |
|-------------------------------|--------------------|
| Magánfenntartó (37) | 12,0 |
| Felsőoktatási intézmény (5) | 0,7 |
| Állami szervezet (2: ITM, AM) | 67,3 |
| Tankerületi központ (22) | 7,6 |
| Egyházi jogi személy (46) | 12,3 |
| Nemzetiségi önkormányzat (2) | 0,2 |

Forrás: KIR Intezmenyek 2019.03.11 szakképzés szakmacsoportok, Oktatási Hivatal (saját szerkesztés)

⁷ Budapesten például a 2018–19-es tanévre előirányzott kb. 55 000 férőhely 85%-a az ITM fenntartása alá tartozó intézményekhez, 1%-uk tankerületi központokhoz, 10%-uk 12 különböző egyházi jogi személyhez, 1-1%-uk 2 művészeti felsőoktatási intézményhez, illetve a Fővárosi Roma Nemzetiségi Önkormányzathoz tartozik. Ezzel szemben – a korábbi 30%-nál magasabb arányukhoz képest – csak a finanszírozott helyek 3%-a jut a 18 versenyben maradt magánszakképzőnek. Érdemes megnézni az állami keretszámok alakulását képzési ágazatonként is. A példaként vizsgált 12 informatikai szakmában 40%-kal csökkentek a helyek az állami fenntartású intézményekben is, ami előrevetíthet egy következő szcenáriót, mely szerint bizonyos szakmákat érdemesebb áterelni a rövid ciklusú felsőoktatásba és a fizetőképes keresletet megszólítani képes felnőttképzésbe. Ez kedvező hatású lehet bizonyos statisztikai mutatókra, lehetőséget ad a forráskivonásra, valamint a felnőttképzési piac bővítésére is.

A magán szakképző intézmények az érettségire épülő szakképzés terén azokban a szakmákban voltak népszerűek, melyek munkaerőpiaci kereslete magas volt: egészségügy, építészet, informatika, közgazdaság, művészet, közművelődés, kommunikáció, ügyvitel, vendéglátás-turisztika. Az Alapítványi- és Magániskolák Egyesülete (AME) minden érdekképviselési lehetőségével élve több fórumon is jelezte, hogy tagiskolái számára egyenlőtlen feltételeket teremt az új szabályozás. Honlapjukon jól követhető módon olvasható a több körös, két éven át tartó, ám eredménytelen tiltakozás. Kritikai érveik között szerepel, hogy a szakmaszerkezeti döntések a gazdaság igényeitől eltérítő, bürokratikus és drága képzési rendszert alakítanak ki; az évente változó keretszámok ellehetetlenítik a szakképzési rendszer fejlesztését, a közép és hosszú távú tervezést; valamint sérti a köznevelési törvényben biztosított többszektörű köznevelési rendszer elvet. A felnőttoktatás vonatkozásában pedig a 2011-es szakképzési törvényt módosító javaslat kapcsán jelzik, hogy az sérti a szektorsemlegességet és a szabad iskolaválasztás jogát is (AME 2015).

Az akkor még a Nemzetgazdasági Minisztériumhoz (NGM) benyújtott állásfoglalásokra egyértelmű válaszok születettek államtitkári aláírással:

- „(...) a (szak)képzés megvalósítása alapvetően az állam feladata és felelőssége, a nem állami fenntartású szakképző intézmények állami támogatására csupán abban az esetben van lehetőség, ha az iskola által nyújtani kívánt képzések hiánypótló szereppel bírnak, azaz ha a térségben felmerülő képzési igényeket az állami fenntartású szakképző intézmények nem tudják lefedni.” (NGM, 2016. október)
- „Az állami támogatás igénybevétele nélkül történő beiskolázást a jogszabály nem korlátozza, ezért amennyiben magánfenntartásban lévő szakképző iskolák helyzetüket tovább szeretnék stabilizálni, javasoljuk számukra azon képzések indítását, amelyek a szakmaszerkezeti döntésekben korlátlanul támogatottak.

Azokat a szakmailag jól működő magánfenntartású intézményeket, amelyek a fenti lehetőségek ellenére sem érzik biztosnak működésüket, a szakképzési szakterület, az elmúlt időszakhoz hasonlóan tovább ösztönzi, hogy csatlakozzanak önkéntesen az állami fenntartású szakképzési centrumokhoz mint teljes jogú tagintézmények.” (NGM, 2017. május)

Az AME szerette volna elérni, hogy az NGM dolgozza ki a magán szakképzési centrumok létrehozásának jogszabályi feltételeit, illetve jogszabályban rendezze a szakképzésben önfinanszírozással tanulni kívánók státuszát. Az állami szakképzési centrumokkal való társulási szerződések feltételei a szektor képviselője szerint elfogadhatatlanok voltak (pl. teljes vagyonezelési jog átruházása).

2019 márciusában jelentette be a kormányzat a Szakképzés 4.0 stratégiát, mely a 2020-tól induló újabb átalakításokat összegzi egy jövőorientált stratégiai dokumentumban. Az ITM miniszteri sajtótájékoztatója szerint az iparkamarák és a vállalatok kezdeményezésére fejlesztik tovább a szakgimnáziumokat technikumokká, sok szakma kikerül majd a felnőttképzésbe vagy megszűnik; a szakmai tantárgyak oktatása során meg kell jelennie a digitalizációnak stb. Megváltozik a szakképzési irányok meghatározásának módszere is, vagyis a szakmaszerkezeti döntés keretszámait helyett hároméves együttműködési megállapodásokat fognak kötni a nem állami fenntartókkal a munkaerőpiaci előrejelző rendszer alapján, melyeket az MFKB-k helyett a megyei foglalkoztatási paktumok támogatnak, iskolai vonatkozásokban pedig kancellárok döntenek. A dokumentum expliciten kimondja, hogy meghatározó és az is marad az állami fenn-

tartás, az egyházak elsősorban a humán és a szociális ágazatokban, illetve a hátrányos helyzetűek képzésében kell, hogy nagyobb szerepet kapjanak és speciális esetekben van csak szükség az alapítványi iskolákra is. *„A gazdaság középtávú szakember-utánpótlását az állami szakképző intézményekre kell alapozni.”* (Szakképzés 4.0)

A szakiskolai és készségfejlesztő iskolai programok esetén az új szakképzési koncepció egyértelműsíti, hogy az intézménytípus inkább a közneveléshez kötődik, ezért erre az intézménytípusra vonatkozóan nem fogalmaz meg terveket.

Annak hatása, hogy a nem állami fenntartású szakképző intézmények vonatkozásában nem tudott létrejönni olyan kölcsönösen elfogadható megállapodás, mely akár az új struktúrában belül teremti meg továbbműködésük feltételeit, bizonytalan időre vetheti vissza a jó minőségű szakmai oktatást sok területen. Emellett további veszteséget jelent ezeknek az intézményeknek a szervezési és felnőttképzési tudása és a humán erőforrás kilépése az oktatási ágazatból (nyugdíjba vonulás vagy visszatérés a szakmába). Sok magániskola a módosítások következtében és a túlélés érdekében többszöri fenntartóváltáson esett át az elmúlt években. Az átrendeződések és megszűnések belső mozgatórugóit érdemes volna esettanulmányok formájában feltárni. Vélhetően számos korábban magánintézményként működő iskola csak egyházi fenntartásba vétellel tudott megmaradni, így a szakképzés arányának növekedése az egyházi intézményeken belül részben ezzel is magyarázható.

Összegzés és konklúzió

A 2010 után erős politikai akarattal végigvitt, az oktatás egészére nézve rendszerszintű változtatási folyamatok kommunikált szándéka és társadalmi célja az esélyegyenlőség növelése és a minőségjavítás fókuszba helyezése volt, ugyanakkor nem világos, hogy mitől várható a rendszerben javulás. A több évtizede tudható demográfiai kihívások kezelésére egyetlen kormányzat sem készített koncepciót, a szétaprózott önkormányzati rendszerben – részben a gyerekszám drasztikus csökkenése miatt – finanszírozhatatlanná vált a kisiskolák fenntartása, a hátrányok egyre növekedtek a leszakadó régiókban, a rendkívül szelektívvé vált oktatási rendszerben erős szegregáció jellemző, az alapkészségek fejlesztése terén pedig egyértelmű hiányosságot mutatnak az országos és nemzetközi mérések. Ezeknek a problémáknak a megoldását a teljes szakma régóta sürgette, ezért elvitathatatlan, hogy az oktatási rendszer diszfunkciói beavatkozást igényeltek. Az iskolák két ütemben véglegesített állami fenntartó alá vonása, az egységes tankönyvek bevezetése és a merevebb tartalmi szabályozás azonban nehezen értelmezhető válasz egy modern szakpolitikaalkotási perspektívából. Véleményem szerint a kilencvenes évek lezáratlan oktatásszociológiai vitái, amelyek más formában éledtek újra a kétezres évek kompetencia vs. ismeret diszkusziójában, valamint a 2010 utáni leegyszerűsítő politikai válasz együttesen komoly tünetei annak, hogy a rendszerváltás óta eltelt harminc év nem volt elég ahhoz, hogy az oktatásról való gondolkodásban társadalmi normaként jelenjen meg a sokszínűség, értékteremtő lehetőségként az iskolai autonómia, és elfogadott szakmai tényként a komplexitás, melyben a merev struktúrák működés-képtelenek, ellenben fontos szerepük van a tanulási hálózatoknak, a szakpolitikai kísérletezésnek, és a direkt és indirekt irányítási mechanizmusoknak a soktényezős, sokszintű és sokszereplős ökoszisztémában.

A 2011-es köznevelési törvény az iskolák államosításának keretében – az óvodák fenntartását kivéve – kizárta az önkormányzatokat a közoktatási intézmények lehetséges fenntartói közül és állami fenntartásba helyezte át az iskolákat. Ez a rendszerváltás óta történt legerőteljesebb törvényi beavatkozás volt az oktatási rendszerbe, de a változások lényegében nem érintették közvetlenül a magániskolákat. A szakmaszerkezeti döntésekre vonatkozó kormányrendeletek azonban egyértelműen negatív diszkriminációt jelentenek a magán szakképző intézmények vonatkozásában. A mögöttes ok vélhetően a közoktatásban harminc év alatt – nem kis mértékben kormányzati támogatással – kifejldött piaci mechanizmusok visszaszorítása. Noha a jogi korlátozás explicit módon nem korlátozó a piaci szereplőkre nézve, a versenyfeltételek nyilvánvalóan egyenlőtlenek. A már kiépült, jól működő szolgáltatások leépítése pedig súlyos tudásbeli veszteséggel jár.

A kilencvenes évek végére a centralizált és átpolitizált közigazgatás lebontása és a decentralizált önkormányzati rendszer kiépítése együtt járt az új hatalmi pozíciók megszerzésére irányuló törekvésekkel és a különböző érdekcsoportok helyi szintű vagy szervezeti vetélkedésével, melybe a pártpolitikai nézetrendszerek különbözősége is beleszólt. A kilencvenes években a tanszabadság egyfajta idealizált értelmezése nyert teret, amelyben az iskolák meglehetősen nagy autonómiát élvezhettek. Fenntartóik legnagyobb arányban az önkormányzatok lettek, az állam a tartalmi szabályozáson keresztül ugyan közvetlenül is befolyást gyakorolt az oktatás egészére, de nem épültek ki a megfelelő kontrollmechanizmusok (Kozma 2012). Az oktatáskutatás, oktatásszociológia, neveléstudomány – mint az oktatási szakpolitikákat támogató szakmai bázis – együtt fejlődött az újként kiépülő folyamatokkal. A rendszerváltás utáni reformok jelentős strukturális változásokat hoztak, így a szakma fókusza is eleinte a strukturális kérdésekre irányult. Az oktatás minőségfejlesztését szolgáló irányítási mechanizmusok és ösztönző rendszerek központi kiépítése elmaradt, a minőségbiztosítás helyi szintre delegálódott. Arra vonatkozóan hogy miként lehetne kiépíteni egy fejlesztő jelleggel bíró elszámoltatási rendszert, a felszabadított közoktatási rendszer egészében harminc év alatt nem érlelődtek ki a szakmapolitikai válaszok. Ezért leginkább azok az iskolák voltak képesek fejlődni, amelyek rá voltak szorítva a versenyre, vagy részt vettek az ezredforduló körül induló nemzetközi know-how-t behozó fejlesztési programokban, illetve olyan önzérelt pedagógusok voltak az alapítói, akik a tanári hivatást a pedagógiai szabadság kiteljesedésével járó önmegvalósító lehetőségként élték meg, jelentős számban magániskolákat alapítva.

Ebben a megvilágításban tudományos szempontból is felértékelődnek a magániskolák, amelyek folyamatosan kísérleteznek, saját tanulási hálózatokat alapítottak, és mindeközben alkalmazkodtak minden lezajlott strukturális reformtörekvéshez és tanügyigazgatási változáshoz is. Az alternatív intézmények szereplői ugyanakkor keveset publikálnak, ők „24 órában iskolát építenek”,⁸ így lényegében erős tudáshiány érzékelhető a működésükről a szakma egészében. Érdemes volna összevetni az ezekben az intézményekben elindult innovációkat az állami keretek között működő iskolákban tetten érhető fejlesztésekkel. Nagy valószínűséggel kimutatható volna, hogy a strukturális keretek e téren nem meghatározóak, az innovációt sokkal inkább a szervezeti kultúra határozza meg, mely fenntartótípustól függetlenül alakítható. Ilyen kutatások segíthetnének helyreállíthatani a szakpolitikai fejlesztések fókuszát is.

⁸ A mondatot az Alapítványi és Magániskolák Egyesületének egyik tagozatvezetője mondta a háttérinterjú során.

IRODALOM

Jogszabályok

- Alkotmány (1989, 2011)
 Egyházügyi törvény (2011) és 2013-as módosítása
 Költségvetési törvény (2018)
 Közoktatás és köznevelés törvények (1985, 1993, 2011) és módosításaik, valamint kapcsolódó rendeletek
 Szakképzési törvény (2011)
 Szakmaszerkezeti döntések (2015, 2016, 2017, 2018, 2019)

Tudományos publikációk és szakmai háttéranyagok

- Alapítványi és Magániskolák Egyesülete honlap >> Szakképzési Tagozat (2015-ös NGM egyeztetés háttéranyagai és 2016-17-es levelezés a Nemzetgazdasági Minisztérium Szakképzésért és Felnőttképzésért Felelős Helyettes Államtitkárságával). <http://ame.hu/category/szakkepzesi-tagozat/> [Letöltve: 2019. 05. 11.]
- BALÁZS É., KOCIS M. & VÁGÓ I. (2011, eds) *Jelentés a magyar közoktatásról 2010*. Budapest, Oktatókutató és Fejlesztő Intézet.
- DOBOS O. (2017) *Alternatív iskolák... Tani-tani online*. http://www.tani-tani.info/alternativ_iskolak [Letöltve: 2019. 05. 11.]
- EAG (2018) OECD Education at a Glance 2018. OECD Indicators. Paris, OECD Publishing.
- HALÁSZ G. & LANNERT J. (2000, eds) *Jelentés a magyar közoktatásról 2000*. Budapest, Országos Közoktatási Intézet.
- KNAUSZ I. (2018) Társadalmi folyamatok és pedagógiai kultúra. Interjú Knausz Imrével. In: B. TIER N. & SZEGEDI E. (eds) *Alma a fán. Pedagógusok szerepe és szakmai fejlődése a 21. században*. Budapest, Tempus Közalapítvány, p. 50.
- KOZMA T. (2012) *Oktatáspolitikai*. Debrecen–Pécs. <http://mek.oszk.hu/11200/11203/11203.pdf> [Letöltve: 2019. 05. 11.]
- Szakképzés 4.0 (2019) Innovációs és Technológiai Minisztérium: Szakképzés 4.0 – A szakképzés és felnőttképzés megújításának középtávú szakmapolitikai stratégiája, a szakképzési rendszer válasza a negyedik ipari forradalom kihívásaira.
- VÁGÓ I. (2005) Ki mit talált ki? *Iskolakultúra*, Vol. 15. No. 11. pp. 42–58. Budapest, Országos Közoktatási Intézet.

Adatbázisok

- EDUMAP: <http://edumap.ofi.hu/> [Letöltve: 2019. 07. 31.]
- EUROSTAT: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/education-and-training/data/database> [Letöltve: 2019. 07. 31.]
- KSH Stadat: <https://www.ksh.hu/stadat> [Letöltve: 2019. 07. 31.]

A cikk a Creative Commons Attribution 4.0 International License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>) feltételei szerint publikált Open Access közlemény, melynek szellemében a cikk bármilyen médiumban szabadon felhasználható, megosztható és újraközölhető, feltéve, hogy az eredeti szerző és a közlés helye, illetve a CC License linkje és az esetlegesen végrehajtott módosítások feltüntetésre kerülnek. (SID_1)

TANÜGYIGAZGATÁS GAZDASÁGI SZEREPLŐKKEL, A NÉMET SZAKKÉPZÉS PÉLDÁJA

FARKAS PÉTER

A német duális szakképzés piaci modell szerint működik. A gazdaság igényeinek megfelelő képzési kínálat biztosítását támogatja, hogy a duális képzésben nem az illetékes hatóságok és bizottságok, hanem a szakképzést felkínálók és elfogadók döntései határozzák meg a tanulószerveződések szakmák szerinti megoszlását. A tanulók a vállalati munkahelyen folyó gyakorlati képzés keretében értéktermelő munkát is végeznek. A szakképzés vonzóerejének növelését, a hagyományos képzést választók arányának fenntartását a képzésbe bekapcsolódó fiatalok és fiatal felnőttek számára vonzó, a minimálbér szintjét elérő vagy meghaladó, ágazatonként és szakképesítésenként eltérő nagyságú tanulóbér biztosítja, amellyel elérhető, hogy a közepes és jó képességű tanulók megfelelő hányada az iskolai képzések helyett a duális képzési formát válassza. A tanulók által végzett munka értéke Németországban a felmérések szerint a képzési költségek kétharmadát-háromnegyedét fedezi. A tanulmány a német Szövetségi Szakképzési Intézet internetoldalán elérhető dokumentumok alapján bemutatja a duális szakképzés területén illetékes hatóságok, intézmények és szervezetek együttműködésének és tevékenységének szabályozását és intézményi kereteit.

Kulcsszavak: német szakképzés, duális képzés, tanulószerveződés, német szakképzési törvény, tanulóbér, a szakképzés finanszírozása, Szövetségi Szakképzési Intézet, a képzés tartalmi szabályozása

The German dual vocational training system operates according to a market model. Promoting the supply of training to meet the needs of the economy is supported by the fact that, in dual education, it is not the decisions of the competent authorities and committees, but the decisions of vocational training providers and apprentices that determine the distribution of apprenticeships by profession. The apprentices also carry out value-added work as part of the on-the-job training in the company workplace. Increasing the attractiveness of vocational training and maintaining the proportion of those opting for traditional training will ensure that young people and young adults in education receive attractive levels of pay equal to or above the minimum wage, differing across sectors and qualifications, choose dual training instead of school. The value of work done by students in Germany is estimated to cover two thirds to three quarters of the cost of training.

Levelező szerző: Farkas Péter. E-mail: farkas.peter11@gmail.com

Based on documents available on the website of the German Federal Institute for Vocational Training, the study describes the rules and institutional frameworks for cooperation and activities between authorities, institutions and organizations competent in the field of dual vocational training.

Keywords: vocational training in Germany, dual training, apprenticeship, Vocational Training Act, student salary, financing of training, Federal Institute for Vocational Training, content regulation of the training

A duális képzésről

A duális képzés eredetileg a kézműiparban folyó tanoncképzés volt. A 19. században jelentek meg az első kezdeményezések a tanoncképzés iskolai oktatással történő támogatására, először vasárnapi iskolák, rajziskolák formájában, majd a tanoncok iskolai oktatásának kiépítésével, kötelezővé tételével.

A német duális képzésben a tanuló kettős jogviszonyban áll: a gyakorlati képzést végző vállalkozással képzési szerződést (*Ausbildungsvertrag*) köt, ugyanakkor a szakképző iskola tanulója. A tanuló a vállalati munkahelyen folyó gyakorlati képzés keretében értéktermelő munkát is végez, amiért tanulóbért kap. A gyakorlati képzés időaránya 70%, heti 3–3,5 nap. A tanulóbér nagysága Németországban 2017-ben átlagosan 876 euro¹ volt. A tanulók által végzett munka értéke a felmérések szerint a képzési költségek kétharmadát-háromnegyedét fedezte.

A munkaadók elsősorban olyan tanulókkal kötnek képzési szerződést, akik motiváltak, pályaválasztási döntésük megalapozott, képesek a szakma elsajátítására és a gyakorlati képzés során a munkavégzésre. Az értéktermelés feltétele az is, hogy a közismereti oktatás a képzési szerződés megkötése előtt lezáruljon. Ez azt jelenti, hogy a tanulók felkészítése a szakmatanulásra az alapfokú oktatás és az azt kiegészítő hídprogramok feladata, s NAT-típusú követelmények a duális képzésben nem érvényesíthetők. (Ugyanakkor több európai országban is találkozunk olyan képzési formákkal, amelyek lehetővé teszik az érettségire való felkészülést a tanulószervezővel párhuzamosan. Ehhez azonban biztosítják a feltételeket, pl. a szakképző évfolyamok számának növelésével.)

Németországban jelenleg a felsőoktatásban továbbtanulók létszáma meghaladja a duális képzésbe továbblépők számát – 2017-ben 490 ezren léptek duális képzésbe, s 515 ezren a felsőoktatásba.

A német felső középfokú szakképzés három alapintézménye a duális képzés, az iskolai szakképzés és a közoktatás és szakképzés között működő átvezető programok. Tekintettel a duális képzés magas bemeneti követelményeire, az elmúlt években a szakképző intézményrendszerbe belépő egymillió fős tömeg közel 30 százaléka az átvezető programokban, ötöde a tartományi hatáskörbe tartozó iskolai szakképzésben, s fele a duális képzésben tanult tovább.

¹ <https://www.bibb.de/de/73539.php> [Letöltve ez és valamennyi internetes hivatkozása: 2019. 10. 16.]

A duális képzésbe lépés feltétele elvben a 9 vagy 10 osztályos tankötelezettség teljesítése, a belépők előképzettsége azonban nagyon differenciált. Az utolsó ismert adatok szerint 2016-ban a duális képzésbe lépők 3,8%-a nem szerzett alapfokú iskolai végzettséget, 23,6%-a a legalacsonyabb presztízsű, 9 vagy 10 évfolyamos Hauptschule-végzettséggel, 47,4% 10 évfolyamos reáliskolai végzettséggel, 22,9% érettségivel vagy más felsőoktatásba lépésre jogosító végzettséggel rendelkezett.² A duális képzésben tanulók átlagéletkora meghaladja a 20 évet, ez azt jelenti, hogy a képzés elkezdésekor többségük 17–18 éves.

A tanulószereződés keretében folyó képzés jellemzői

A gyakorlati képzés meghatározó színhelye a vállalati munkahely. Az alapképzésben, illetve speciális technológiák oktatásában központi tanműhelyek, üzemek feletti képző helyek is szerepet játszanak. A gyakorlati képzés finanszírozása a gazdaság feladata. A magyarországi szakképzési alaphoz hasonló intézmény csak az építőiparban működik, s a központi tanműhelyek fenntartásának költségeit, valamint a központi tanműhelyben és az iskolában töltött időre eső tanulóbért fedezi.

Életkoruk és előképzettségük alapján a tanulók értékes munkaerőnek tekinthetők, a képzési költségek kétharmadát megtermelik. (A munkaadók a képzési kiadások meghatározó részét a tanulók bérezésére fordítják.) A tanulóbér nagyságát ágazati tarifaszereződések határozzák meg, a bér minden évfolyamon növekedik, s nagyságát a keresleti és kínálati viszonyok is befolyásolják. Kiemelkedően magasak a tanulóbérek az építőiparban, egyes igényes fémipari és elektrotechnikai szakmákban, s alacsonyabbak a lányok által választott szolgáltató és kereskedelmi ágazatokban. Az utolsó képzési évben az építőipari tanulók 1500 eurót is meghaladó tanulóbért kapnak.³

A németországi szakmunkástanulót felnőtteknek tekintik. Munkaideje a gyakorlati képzési napokon nyolc óra. Az iskolai oktatás időkereteit a tartományi oktatási miniszterek állandó tanácsának (Kultusministerkonferenz, KMK) 2019. szeptember 20-án módosított 2015. évi határozata szabályozza.⁴ A dokumentum szerint a szakiskolai oktatás heti 12 óra időtartamú. Szakmai elméleti és általános oktatásból áll. A szakmai elméleti oktatás időkerete általában nyolc óra, az általános, közismereti oktatásra heti 4 órát fordítanak. Az iskolában folyó oktatás a KMK által kiadott mintakerettantervekre épül, amelyeket a szakmai és vizsgakövetelményekkel össze kell hangolni. Az óratervek a kötelező sáv mellett kötelezően választható és/vagy választható sávot is előírhatnak. Ezek a nyelvoktatás támogatására, elmélyítésére és bővítésére is használhatók. A közismereti és szakmai elméleti oktatást vagy blokkosított formában, vagy hetente váltakozó órarenddel szervezik: ekkor az egyik héten egy, a másikon két napot töltenek a tanulók az iskolában. A különböző ágazatokban azonban nagyon sokféle oktatásszervezéssel találkozhatunk. (Pl. heti három nap vállalati, heti két nap iskolai képzés.)

² Bildung in Deutschland 2018. pp. 128–131. <https://www.bildungsbericht.de/de/bildungsberichte-seit-2006/bildungsbericht-2018/pdf-bildungsbericht-2018/bildungsbericht-2018.pdf>

³ <https://www.berufsbildung-bau.de/ausbildung/infos-zur-ausbildung/>

⁴ Rahmenvereinbarung über die Berufsschule (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 12. 03. 2015 i.d.F. vom 20. 09. 2019). https://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2015/2015_03_12-RV-Berufsschule.pdf

A kötelező iskolai oktatás időkeretének ismeretében meghatározható a gyakorlati képzés elvi időkerete is. A tanév negyven oktatási hétből áll. Az iskolai oktatás időkerete heti 1,5 nap, $40 \times 1,5 = 60$ nap = 12 hét. A tanulók évi négy hét szabadságra jogosultak. A gyakorlati képzésre így az 52 hetes naptári évben tanévenként elvben $36 \text{ hét} \times 40 \text{ óra}$ marad, a három képzési évben összesen $3 \times 1440 = 4320$ óra.

A németországi duális képzésben oktatható kb. 320 államilag elismert szakképesítés szinte a teljes foglalkoztatási rendszert lefedi, a legegyszerűbb építőipari, kereskedelmi vagy vendéglátóipari szakmáktól a Magyarországon a szakgimnáziumban vagy a felsőoktatásban oktattott kereskedelmi, pénzügyi, informatikai képesítésekig.⁵

Illetékességek

A szakképzés szervezésének, irányításának, működtetésének kereteit az 1969. évi Szakképzési törvény (*Berufsbildungsgesetz*) határozza meg.⁶

Németország szövetségi állam, 16 tartományból áll. Az iskolai oktatás szabályozása és működtetése a tartományi kormányok hatáskörébe, a vállalati munkahelyeken folyó duális képzés szabályozása a szövetségi kormány illetékességébe tartozik.

A szakképzéspolitikát alakítja a Szövetségi Oktatási és Kutatási Minisztérium (*Bundesministerium für Bildung und Forschung, BMBF*) feladata.⁷ A minisztérium elkészíti az éves szakképzési jelentést, szakképzésfejlesztési programokat kezdeményez és irányít, felügyeli a 2010 után megszüntetett magyar Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Intézet partnerintézménye, a Szövetségi Szakképzési Intézet (*Bundesinstitut für Berufsbildung, BIBB*) tevékenységét.

Amint fent jeleztük, az iskolai oktatás a tartományi kormányzatok hatáskörébe tartozik. A tartományi oktatási intézmények közötti átjárhatóság, illetve az egységes követelmények biztosítása érdekében hozták létre a tartományi oktatási miniszterek állandó tanácsát, röviden Kultusministerkonferenz,⁸ amely évente 3-4 alkalommal ülésezik, s egyéb feladatai mellett a közoktatást és szakképzést végző iskolák számára ajánlásokat és mintatanterveket ad ki. A mintakerettantervek alapján készítik el a tartományi oktatási hatóságok, illetve a megfelelő háttérintézmény a kerettanterveket.

A felső középfokon folyó szakképzésben a duális modell a meghatározó. A duális képzésben államilag elismert szakképesítéseket oktatnak, egységes szakmai és vizsgakövetelmények szerint (*Ausbildungsordnung*). A szakmai és vizsgakövetelmény része a vállalati munkahelyeken folyó gyakorlati képzés keretterve (*Ausbildungsrahmenplan*). A gyakorlati képzést kiegészítő iskolai közismereti és szakmai elméleti oktatás a tartományi hatóságok által kiadott kerettantervek (*Rahmenlehrplan*) szerint folyik.

A duális szakképzés fejlesztésében és működtetésében meghatározó szerepet játszanak a vállalkozások, a vállalkozások érdekvédelmi szervezetei, az állam és az iskolafenntartók. Az állam, a gazdaság és a képzés szereplőinek feladatait és együttműködését a szakképzési törvény (*Berufsbildungsgesetz*) és a tartományi oktatási törvények szabályozzák.

⁵ Informationen zu Aus- und Fortbildungsberufen. <https://www.bibb.de/de/berufeinfo.php>

⁶ Berufsbildungsgesetz. http://www.gesetze-im-internet.de/bbig_2005/

⁷ <https://www.bmbf.de/>

⁸ <https://www.kmk.org/>

Az 1969. évi, utoljára 2005-ben módosított német szakképzési törvény a duális képzés alapvető szabályzására korlátozódik. A képzés szervezésekor további jogszabályokat is figyelembe kell venni. Ezek közül a legfontosabbak: a kisipari képzésről szóló rendelet (*Handwerksordnung*), a szakoktatókkal szemben támasztott követelményeket összegző rendelet (*Ausbilder-Eignungsverordnung*), az ifjúsági munkavédelmi törvény (*Jugendarbeitsschutzgesetz*), az államilag elismert képesítések jegyzéke és a tanulószereződés-minta. A duális képzés keretfeltételeit a felsorolt jogszabályok együttesen fogalmazzák meg. A tanulók és a képző intézmények számára évente kiadják a szakképzésre vonatkozó jogszabályok gyűjteményét, amely elektronikus formában is elérhető.⁹

A hatályos német szakképzési törvény¹⁰ áttekintése után megállapítható, hogy a német duális rendszerben az állami és a munkaadói funkciók elválnak. A kamarák a vizsgáztatásért, a duális képzés nyilvántartásáért és ellenőrzéséért, a szakmai szervezetek a tartalmi fejlesztésért, az Oktatási és Kutatási Minisztérium az iskolában folyó oktatásért, a Szövetségi Szakképzési Intézet a fejlesztések koordinálásáért, menedzseléséért felel. A kamarák csak azon képzések területén illetékesek, amelyek tanulószereződés keretében folynak.

Az 1993-as magyar szakképzési törvény a német mintát követte. A magyar és a német szabályozás közötti legnagyobb különbség az, hogy míg a magyar szakképzési törvényben az iskolai rendszerű szakképzésre helyezik a hangsúlyt, s a tanulószereződés keretében folyó képzés az iskolai rendszerű képzés egyik lehetséges formája,¹¹ addig a német törvény elkülöníti a tanulószereződés keretében folyó és az iskolai rendszerű szakképzést.

A németországi „üzemi szakképzés” (*betriebliche Berufsbildung*) a gazdaság üzemeiben, s ezzel összevethető intézményekben, közintézményekben, a „szabad foglalkozást gyakorló” munkaadóknál, illetve háztartásokban folyik. Az iskolai közismereti oktatás és szakmai elméleti és a szakmai elméleti oktatással összehangolt, korlátozott időtartamú iskolai gyakorlati képzés a szakképző iskolában, az egyéb képzések az „üzemen kívüli képzés” intézményeiben folyhatnak. Lehetőség van az intézmények együttműködésére is. (2.§)

A szakképzési törvény hatáskörébe azok a képzések tartoznak, amelyek nem tartoznak

- a tartományi iskolai törvények hatáskörébe,
- a felsőoktatási intézmények hatáskörébe,
- a közszolgálat területére,
- a nemzetközi kereskedelmi hajózás körébe.

A kézműipar területén a Kisipari törvény határozza meg a szakképzés feltételeit, amely azonban a szakképzési törvény számos szakaszát betű szerint átveszi. (3. §)

A német szakképzési törvény további szakaszai a magyarországihoz hasonló formában szabályozzák az ifjúsági szakképzés körét (18 évesnél fiatalabb személyek csak államilag elismert szakmában képezhetők), az államilag elismert szakképzés időbeli ke-

⁹ Ausbildung und Beruf Rechte und Pflichten während der Berufsausbildung. https://www.bmbf.de/upload_filestore/pub/Ausbildung_und_Beruf.pdf

¹⁰ http://www.gesetze-im-internet.de/bbig_2005/

¹¹ 1993. évi LXXVI. törvény a szakképzésről, 15. § (3) bekezdés, közlönyállapot. <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99300076.TV>

reteit, a szakmajegyzékbe történő felvétel szabályait, a szakmai és vizsgakövetelmények kiadásának eljárásrendjét és tartalmi elemeit, az új szakképesítések kísérleti kipróbálásának lehetőségeit és a szakmai előképzettség beszámításának szabályait. Pontosan szabályozott a képzési idő lerövidítésének és esetleges megnövelésének lehetősége. (Ez az érettségihez vagy a szakmai előképzettség beszámításához kapcsolható.) Figyelemre méltó az a gyakorlat, amely sikertelen szakmai vizsga után a tanulót nem taszítja ki az oktatásból, hanem lehetővé teszi a tanulószereződés meghosszabbítását egy évvel, a szakmai vizsga megismétléséig.

A szakképzési törvény második fejezete nagyon részletesen szabályozza a tanulószereződést, a tanulószereződés tartalmi elemeit, a tanuló kötelezettségeit, juttatását, a képző kötelezettségeit. A harmadik fejezet a képzést folytató vállalkozásokkal és a képzést végző személyekkel szemben támasztott követelményeket fejtja ki.

A törvény több kérdésben rendezi az egyeztetés feltételeit a Szövetségi Gazdasági és Technológiai Minisztérium vagy az illetékes ágazati minisztérium, illetve a Szövetségi Oktatási és Kutatási Minisztérium között.

A magyar szabályozásban kiemelt szerepet játszik a Kereskedelmi és Iparkamara. Németországban a képzést folytató vállalkozások és a képzést végző személyek alkalmasságát, szakmai hatósági ellenőrzését „az illetékes helyek” látják el. (32. §) Magyarul nagyon nehezen értelmezhető, túl általános az „illetékes hely” (*zuständige Stelle*) megfogalmazás. Miután az adott körbe tartozó meghatározó intézmények (71. §) az Ipari és Kereskedelmi Kamara (*Industrie- und Handelskammer*), a Kézműves Kamara (*Handwerkskammer*) és a Mezőgazdasági Kamara (*Landwirtschaftskammer*), javasolható a *kamarák* fogalom használata. A jog területén a megfelelő ügyvédi, jegyzői, szabadalmi jogász kamarák, a könyvvizsgálat és adótanácsadás területén a megfelelő kamarák, az egészségügyi szakalkalmazottak egészségügyi szakképzése területén az orvosi, fogorvosi, állatorvosi és gyógyszerész kamarák illetékesek. Ha olyan területen folyik képzés, ahol nincs megfelelő illetékes kamara, a tartomány jelöl ki „illetékes helyet” a képzés felügyeletére.

A németországi kamarák jogilag egyenrangú intézmények. Központi szervezeteik és regionális, tartományi szervezeteik honlapjairól részletes információk szerezhetők.¹² Feladataik ellátására nagyon hatékony háttérintézményeket tartanak fenn, mint pl. az Ipari és Kereskedelmi Kamara (*Industrie- und Handelskammer*) vizsgafeladat-fejlesztő intézetei¹³ vagy pedagógiai módszertani szolgáltató háttérintézményei.

A kamarák feladatai

A szakképzési törvény szerint a németországi kamarák feladatai a szakképzési szerződések nyilvántartása, ellenőrzése területén hasonlóak a magyarországi szabályozásban foglaltakhoz. A tanulószereződéseket és vizsgákat a regionális kamarai intézmények tartják nyilván. (Szakképzési Törvény, 34–36. §)

A kamarák legfontosabb feladatai a vizsgák szervezése, a vizsgabizottságok felállítása, a vizsgák lebonyolítása. A vizsgabizottság legalább három főből áll, tagjai a munkaadók, a munkavállalók és az iskola képviselői. A vizsgabizottság elnököt választ. A

¹² <http://www.dihk.de/themenfelder/aus-und-weiterbildung>, <http://www.zdh.de/bildung.html>

¹³ <http://www.ihk-aka.de/>, <http://www.ihk-zpa.de/>, <https://www.stuttgart.ihk24.de/pal>

vizsgáztatók nem kapnak díjazást, indokolt esetben költségtérítésben részesülnek. (37–41. §) A kamarák végzik a mestervizsgák szervezését, végrehajtását is, s az általuk fenntartott továbbképző intézmények meghatározó szerepet játszanak a mesterképzés szervezésében.

Még egyszer tekintsük át a kompetenciákat: a német rendszerben az állami és a munkaadói funkciók elválnak. A kamarák a vizsgáztatásért, a duális képzés nyilvántartásáért és ellenőrzéséért, a szakmai szervezetek a tartalmi fejlesztésért, az Oktatási és Kutatási Minisztérium az iskolában folyó oktatásért, a Szövetségi Szakképzési Intézet a fejlesztések koordinálásáért, menedzseléséért, a kutatásért és a szakképzéspolitikai szereplőinek érdekegyeztetéséért felel. A kamarák csak azon képzések területén illetékesek, amelyek tanulószerveződés keretében folynak. *Az iskolai oktatás a duális rendszerben is állami kompetenciába tartozik.*

A németországi duális szakképzés fejlesztését, működtetését segíti a Szövetségi Szakképzési Intézet, a Bundesinstitut für Berufsbildung.

Az intézet honlapján¹⁴ a németországi szakképzésre vonatkozó információk jelentős része elérhető. Folyamatos feladatainak egyike a szakmajegyzék gondozása és a fejlesztés menedzselése. Évente általában legfeljebb húsz-huszonöt vizsgakövetelményt adnak ki. 2018-ban mindössze 12 új szakmai és vizsgakövetelményt és egy kísérleti szakmai és vizsgakövetelményt jelentettek meg. A szakmai és vizsgakövetelmény kiadásával egyidejűleg mindig kiadják a gyakorlati képzésre vonatkozó kerettervet és az iskolai oktatáshoz szükséges mintakerettervet. A követelmény hatályba lépésekor a megfelelő tankönyvek is rendelkezésre állnak. A hatályos dokumentumok a BIBB honlapján is elérhetők. A honlapon a megfelelő oldalon¹⁵ kiválaszthatunk egy szakképesítést – pl. az asztalos, Tischler szakképesítést,¹⁶ s a megnyíló oldalon a képesítésre és a képzésre, illetve az adott képesítés internetoldalán a képzés megszervezésére vonatkozó átfogó információkat is találunk. Utóbbi dokumentum egy másik oldalról is letölthető.¹⁷

Döntéselőkészítés

A Szövetségi Szakképzési Intézet döntés-előkészítő, döntéshozó szerve a Főbizottság (*Hauptausschuss*). Tagjai a munkaadók, a munkavállalók, a tartományok nyolc-nyolc és a Szövetség öt képviselője. A munkaadók, munkavállalók képviselőit a kamarák és a munkaadói és munkavállalói szervezetek javaslatára négy évre az oktatási és kutatási miniszter nevezi ki. (92. §) A Főbizottság feladatai:

- döntéshozatal az Intézet ügyeiben
- tanácsadás a Szövetségi Kormány számára a szakképzés alapkérdéseiben
- az éves kutatási terv elfogadása
- állásfoglalás kiadása az éves szakképzési jelentéshez
- állásfoglalás az intézet által elkészített rendelettervezetekkel kapcsolatban

¹⁴ https://www.bibb.de/de/die_themen.php

¹⁵ <https://www.bibb.de/de/berufeinfo.php>

¹⁶ <https://www.bibb.de/de/berufeinfo.php/profile/apprenticeship/n7865435>

¹⁷ Ausbildung gestalten: Tischler/Tischlerin. Bundesinstitut für Berufsbildung © W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co. KG Bielefeld 2. Auflage 2009. <https://www.bibb.de/veroeffentlichungen/de/publication/show/1971>

A Szövetségi Szakképzési Intézet munkájának felügyeletét a Szövetségi Oktatási és Kutatási Minisztérium látja el.

Kutatásfejlesztés

A BIBB törvényben meghatározott feladatai közül érdemes kiemelni a szakképzés-kutatást és -fejlesztést, illetve a tanácsadási és szolgáltatási feladatokat. Néhány kiemelt kutatási súlypont

- a szakképzési piac és a foglalkoztatási rendszer;
- a szakképzés korszerűsítése és minőségének fejlesztése;
- élethosszig tartó tanulás, a képzési utak átjárhatósága és egyenértékűsége;
- speciális célcsoportok szakmai képzése;
- a szakképzés nemzetközivé válása.

A szakképzés tervezése

A képzési létszámok tervezése a duális szektorban a német álláspont szerint nem indokolt. A Szövetségi Munkaügyi Ügynökség Munkaerőpiac- és Szakképesítés-kutató Intézetének igazgatója, dr. Joachim Möller 2007 elején egy interjúban kifejtette, hogy nem törekednek arra, hogy a tanulók szakmaválasztását vagy a képzési kínálatot befolyásolják. Ez a piac dolga. Ha van a piacon munkaerő iránti igény, akkor ez a képzési kínálatban tükröződik, és a gazdaság a vonzó bérekkel és a vonzó képzési feltételekkel befolyásolja a tanulók döntését.¹⁸

Az iskolai szektorban – ideértve a szakképző iskolákat is – a tartományi oktatási törvények szerint a fenntartók oktatásfejlesztési terveket készítenek. Például Észak-Rajna-Vesztfália tartományban a szakképző iskolák (*Berufskollegs*) fenntartói a járások (*Kreis*) és a járási jogú városok. Észak-Rajna -Vesztfáliában a járások lakossága általában hasonló nagyságú, mint a magyarországi megyéké, területük azonban sokkal kisebb. Fenti tartományi oktatási törvény¹⁹ szerint – 80. § (5) – az oktatásfejlesztési terveknek figyelembe kell venniük a jelenlegi és a jövőben várható iskolakínálatot – iskolatípusok, iskolaméretek, osztálylétszámok, képzési helyszínek szerint –, a tanulólétszám közép-távú alakulását, az iskolaválasztási szándékokat és az ebből adódó iskolatípusok szerint várható tanulólétszámot s a férőhelykínálat középtávon várható alakulását.

Finanszírozás

A németországi duális képzésben a szakmunkásképző iskolában folyó szakmai elméleti és közismereti képzés költségeit a tartományi költségvetés és a fenntartó önkormányzat, a vállalati gyakorlati oktatás költségeit a munkaadó fizeti. Az iskolai költségek közül a tartomány a tanfelügyelet, a tantervfejlesztés, a tanárképzés- és továbbképzés és a pedagógusbérek stb. fedezetét biztosítja, míg a fenntartó önkormányzat az iskolaépület létesítéséért, felújításáért, fenntartásáért és az oktatás tárgyi feltételeiért felel.

¹⁸ Dem Fachkräftemangel mit mehr Anstrengungen in Bildung begegnen Interview mit Prof. Dr. Joachim Möller, BWP 2008/3. <http://www.bibb.de/veroeffentlichungen/de/bwp/show/id/1708>

¹⁹ Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen. <https://www.schulministerium.nrw.de/docs/Recht/Schulrecht/Schulgesetz/index.html>, <https://bass.schul-welt.de/6043.htm>

Az üzemek feletti képzőhelyek fenntartásában együttműködik a Szövetségi Kormány – az Oktatási és Kutatási Minisztérium –, a tartományi költségvetés és a Szövetségi Munkügyi Ügynökség.

Németországban ténylegesen a gazdaság viseli a gyakorlati képzés költségeit. A munkaadók a képzési kiadások meghatározó részét a tanulók bérezésére fordítják. A tanulók, mint fent már idéztük, a ráfordítások kétharmadát megtermelik.

Szakképzési alap

Németországban a hetvenes évek második felében kísérletet tettek egy szakképzési alap létrehozására. Ez a kísérlet néhány éves huzavona után az alkotmánybírószágon elbukott. Egy ágazatban, az építőiparban azonban fennmaradt a szakképzési alap, amelyet ma elsősorban a központi képzőhelyek fenntartására és a központi képzőhelyen folyó képzés idejére eső tanulóbér finanszírozására fordítanak.

A német építőipari vállalatok a bértömeg meghatározott százalékát befizetik az építőipar bérkiegészítő és szabadságfedezeti pénztárába. A befolyó pénzből a tarifaszereződésben meghatározott keretek között a képző vállalkozások visszaigényelhetik a képzéssel kapcsolatos költségeket, így pl. a tanműhelyben folytatott képzés idejére járó tanulóbért.

Egy véletlenszerűen kiválasztott tartományban, Észak-Rajna-Vesztfáliában az építőiparban tanulószereződéssel rendelkező tanulók az első szakképzési évben 20 hetet, a másodikban 13 hetet, a harmadikban 4 hetet dolgoznak a központi tanműhelyben.²⁰ Az építőipari szakmákat tanuló tanoncok esetében a munkaadók az első képzési évben tíz hónapra, a második képzési évben hat hónapra, a harmadik képzési évben egy hónapra járó tanulóbért igényelhetnek vissza.²¹ A visszatérítés magas mértéke azt tükrözi, hogy az első képzési évben a tanulótól nem várják el, hogy a munkahelyen értéket hozzon létre. A szabályozás a többi tartományban is nagyon hasonló.

Összegzés, következtetések, kitekintés

A duális képzés az általában elterjedt vélekedések szerint azt jelenti, hogy a képzés két helyszínen, az iskolában és a vállalati munkahelyen zajlik. Ténylegesen azonban ennél sokkal több: olyan szabályozott piaci modell, amely pontosan rögzíti a képzésben részt vevő munkaadók, tanulók, munkaadószervezetek, állami és önkormányzati szervezetek jogait, feladatait, együttműködésük kereteit és intézményi feltételeit. Az 1969-ben elfogadott német szakképzési törvény idézett paragrafusainak többsége évtizedek óta változatlan, esetleg az illetékes minisztériumok neve változott meg néhány alkalommal.

A folyamatosság nemcsak a jogszabályok, de például a szakmarendszer fejlesztése területén is jellemző. A múlt század harmincas éveiben kiadott szakmai és vizsgakövetelmények gyakran negyven-ötven évig hatályban maradtak, s nemcsak olyan hagyományos kézművesmesterségek esetében, mint pl. a nyerges vagy kötélverő, de olyan

²⁰ Ausbildungsprogramm Stufenausbildung. https://www.berufsbildung-bau.de/ausbildung/ausbildungsprogramm/?tx_bfwseminar_seminarliste%5Bkategorie%5D=10&tx_bfwseminar_seminarliste%5Baction%5D=show&tx_bfwseminar_seminarliste%5Bcontroller%5D=Kategorie

²¹ Finanzierung. <https://www.berufsbildung-bau.de/ausbildung/infos-zur-ausbildung/finanzierung/>

szélesebb körben oktatott szakmáknál is, mint a kőműves, ács vagy az üveges szakma.²² Ezt az tette lehetővé, hogy a szakmai és vizsgakövetelményekben a technológiai lépésekre és a felhasznált anyagokra vonatkozó információkat nagyon általános formában fogalmazták meg.

A német duális képzés fejlesztésekor a szakszerűség követelményeit is érvényesítették. Jó példa erre a Szövetségi Szakképzési Intézet. Az 1969. évi szakképzési törvény elfogadása után 1970-ben először a Szövetségi Szakképzéskutató Intézet jött létre, amely alap kutatásokat végzett és a kutatások keretében „kiképezte” a hetvenes évek második felében megalapított Szövetségi Szakképzési Intézet munkatársait, és kidolgozta a fejlesztés eszköztanát és módszertanát.

A duális képzés évtizedekig monopolhelyzetben volt a német munkaerőpiacon. Az elmúlt évtizedekben lassan elindult a tanulószereződést választók arányának csökkenése, s ma már magasabb a felsőoktatást választó fiatalok száma a hagyományos képzést választók számánál.²³ A duális képzés jövőbeli változásai a munkaerő iránti követelmények módosulásától, a duális képzés vonzóerejének megőrzésétől és a demográfiai feltételektől függenek. A következő évtizedekben folyamatosan csökken az oktatási rendszerből kilépők létszáma, s egyes ágazatokban a munkaadók továbbra is arra törekedhetnek, hogy már a képzés során megnyerjék maguknak a tehetséges fiatalokat.

A duális képzés fenntartását és fejlesztését Németországban a következő funkcionális eszközök segítették:

A szakképzés vonzóerejének növelését, a hagyományos képzést választók arányának fenntartását a képzésbe bekapcsolódó fiatalok és fiatal felnőttek számára vonzó, a minimálbér szintjét elérő vagy meghaladó, ágazatonként és szakképesítésenként eltérő nagyságú tanulóbér biztosítja, amellyel elérhető, hogy a közepes és jó képességű tanulók megfelelő hányada az iskolai képzések helyett a duális képzési formát válassza.

A gazdaság igényeinek megfelelő képzési kínálat biztosítását segíti, hogy a duális képzésben nem az illetékes területi bizottságok, hanem a tanulószereződést felkínálók és elfogadók döntései határozzák meg a tanulószereződések szakmák szerinti megoszlását. A német szakemberek szerint a vállalati és tanulói döntések jobban leképezik a tényleges igényt, mint a más szempontokat is mérlegelő bizottsági kompromisszumok.

A gyakorlati képzés költségeinek csökkentését segíti, hogy a duális képzésben a tanulók a munkaadók képzési költségeinek jelentős részét, kétharmadát-háromnegyedét megtermelik. A képző vállalatok számára további költségmegtakarítást jelent, hogy a kiképzett tanulók közül a legjobbakat tovább foglalkoztatják, így az új munkaerő felkutatásának, megnyerésének, szükséges betanításának vagy a munkaszervezetbe való beilleszkedésének jelentős költségeit is megtakarítják. Az állam képzési kiadásai a viszonylag alacsony időarányú iskolai programokra, az iskolai hídprogramokra, a halmozottan hátrányos helyzetű fiatalok integrációját segítő programokra korlátozódnak.

²² Genealogie Sattler/-in (Hw, IH). <https://www.bibb.de/de/berufeinfo.php/genealogy/tz564534>
 Genealogie Seiler/-in (Hw). <https://www.bibb.de/de/berufeinfo.php/genealogy/1211007>
 Genealogie Maurer/-in (Hw). https://www.bibb.de/de/berufeinfo.php/genealogy/4410301_
 Genealogie Zimmerer/-in (Hw). https://www.bibb.de/de/berufeinfo.php/genealogy/4510401_
 Genealogie Dachdecker/-in (Hw). <https://www.bibb.de/de/berufeinfo.php/genealogy/12112013>
 Genealogie Glaser/-in (Hw). <https://www.bibb.de/de/berufeinfo.php/genealogy/5646879>

²³ Bildung in Deutschland 2018. pp. 128–131. <https://www.bildungsbericht.de/de/bildungsberichte-seit-2006/bildungsbericht-2018/pdf/bildungsbericht-2018/bildungsbericht-2018.pdf>.

A duális képzés lehetővé teszi a gazdaság aktuális igényeinek megfelelő, versenyképes szakképzés megvalósítását. A duális képzésben a gyakorlati oktatás a termelő munkahelyeken is folyhat, ahol a tanulók megismerik a munkahelyi követelményeket, s a szakmai végzettség megszerzése után teljes értékű munkaerőként tudnak belépni a munkaerőpiacra. Miután a német munkaerőpiacon csak a korszerű technológiát hatékonyan alkalmazó vállalkozások versenyképesek, a tanulók a duális képzésben azokat a technológiákat is megismerik, amelyeket az iskolai tanműhelyekben nem lehet biztosítani.

A duális képzés pedagógiai eszközrendszerének fejlesztését szakszerűen segítik az illetékes hatóságok által fenntartott intézmények, a munkaadó szervezetek szakmai háttér-intézményei, a Szövetségi Szakképzési Intézet, a szövetségi szintű oktatási kormányzat által koordinált nemzeti és európai forrásokból finanszírozott projektek, s a tartományi fenntartású továbbképző intézmények, illetve a felsőoktatásban működő vagy más forrásokból támogatott kutató és fejlesztő intézetek.

A német duális szakképzés általában jó feltételek között működik, programjaik, tanterveik, tankönyveik, a gyakorlati képzést segítő útmutatók, a pedagógus-továbbképzés igényes és számos területen modellértékű. Közvetlen átvételét azonban Magyarországon megnehezítik az eltérő feltételek, a képzésben részt vevő tanulók alacsonyabb életkora és alacsonyabb általános képzettsége, így a tanulóktól nem várható olyan értéktermelő munka sem, amely lehetővé tenné a magasabb juttatásokat. A magyar szakmunkás-képzés csak nevében duális, finanszírozásában a tanulók által megtermelt érték alig játszik szerepet.

A német szakképzés fejlesztésére a folyamatosság a jellemző. Az eltérő feltételek miatt lehet, hogy a németországi tapasztalatok rövid távon csak korlátozott körben hasznosíthatók, elsősorban talán az érettségizett fiatalok duális szakmai képzésében. Ugyanakkor azonban a német szakképzéskutatás és -fejlesztés tapasztalatai és produktumai a közvetlen hasznosíthatóságtól függetlenül fontos forrásokat jelentenek a szakképzéskutatás és -fejlesztés minden szereplője számára.²⁴

²⁴ BIBB: Die Themen im Überblick. https://www.bibb.de/de/die_themen.php

A cikk a Creative Commons Attribution 4.0 International License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>) feltételei szerint publikált Open Access közlemény, melynek szellemében a cikk bármilyen médiumban szabadon felhasználható, megosztható és újraközölhető, feltéve, hogy az eredeti szerző és a közlés helye, illetve a CC License linkje és az esetlegesen végrehajtott módosítások feltüntetésre kerülnek. (SID_1)

AZ ANGOL SZAKKÉPZÉSI ÉS TOVÁBBKÉPZÉSI REFORMOK A BREXIT ÁRNYÉKÁBAN

ZOLNAI ERIKA

Debreceni Egyetem Nevelés- és Művelődéstudományi Intézet

A lassan harminc éve tartó angol oktatási reformok hangsúlyai 2016 óta a szakképzési és továbbképzési rendszer modernizálására helyeződtek. A tanulmányban az angol kormányok három hullámának (Thatcher kormánya és az „Új Jobboldal”; a Munkáspárt kormányai; Cameron koalíciós kormányai és a mai May-kormány) oktatáspolitikáján keresztül röviden áttekintjük a folyamat legfontosabb intézkedéseit és azok pártpolitikai és oktatáspolitikai vetületét. A koalíciós kormány Michael Gove oktatási miniszter irányításával 2010-től az oktatási követelmények és az ellenőrzés szigorítása mellett döntött, elsősorban a 16–19 éves korosztály képzési helyzetének javítása céljából. Az intézkedéseket intenzív szakmai vita kíséri, melyben finanszírozási és szakmai szempontok egyaránt megfogalmazódnak.

Kulcsszavak: szakképzés, reform, Anglia, Brexit

Since 2016, the focus of the almost 30 year old English educational reform has turned toward the development of the VET System. In this paper we review the most important measures and political dimensions of this process. We discuss this topic through the educational policies of three waves of English Governments: 1) Thatcher’s government and the New Right; 2) Governments of Labour Party; 3) Cameron’s coalition governments and present day May’s Government. Under the direction of Michael Gove Education Minister from 2010 the coalition government decided to increase education requirements and control. The main goals of their measures were to help the 16–19 year olds to enter the world of work successfully. The evaluation is accompanied by intense professional debates, which contains several financial and professional aspects.

Keywords: vocational education and training, reform, England, Brexit

Levelező szerző: Zolnai Erika, Debreceni Egyetem, Nevelés- és Művelődéstudományi Intézet,
4002 Debrecen, Pf. 400. E-mail: zolnai.erika@arts.unideb.hu

Az angol oktatási reformokat a szakirodalom legalább a legutóbbi harminc év távlatában tárgyalja, az 1988-as oktatási törvényig tekintenek vissza, hiszen a modern közoktatás legmeghatározóbb folyamatai innen indulnak, és Thatcher neoliberais közgazgatási reformjáiig nyúlnak vissza.

A reformok hosszú évtizedekre visszatekintő centralizációs folyamataiban a szakképzés korszerűsítése kulcskérdéssé vált. A gazdasági versenyképesség és a társadalmi folyamatok nyomására a politikai döntéshozók igyekeztek olyan oktatási rendszert kialakítani, amely egyszerre képes a társadalmi integráció és a munkaerőpiac elvárásainak is eleget tenni. A tanulmányban elsősorban a 14–18 éves korosztályt érintő szakképzési változások új irányait tekintjük át, különös tekintettel az utóbbi húsz év kormányzati intézkedéseire.

Az angol szakmai és továbbképző rendszert és a 14–18 évesek képzési helyzetét a korai szelekciós mechanizmusok és a felsőoktatási expanzió egyaránt megnehezíti. A 2007-es gazdasági válság idején a közoktatást érintő forráskivonás a szakképzésben súlyosabban jelentkezett, mint a többi területen. Ugyanakkor a legtöbb változás, beavatkozás, intézményi fejlesztés és ezzel együtt kritika is erre az oktatási szektorra irányult.

A változások részletes ismertetése messze túlmutat kereteinken, de megkerülhetetlen, hiszen a legfrissebb elemzések ezt tekintik a problémák egyik fő forrásának. A nyolcvanas évek elejétől 28 új jogszabály és hat különböző minisztériumi ügynökség foglalkozott a szakképzéssel. 48 illetékes államtitkár váltotta egymást, miközben egyetlen szakképzésben illetékes hatóság sem maradt fenn tíz évnél tovább (Norris–Adams 2017). Az instabilitás rossz hatással van az intézményi emlékezetre és a kiszámíthatóságra,¹ ami a tanulók számára nehezen követhető tanulási utakat eredményez. A szakképzési programok egyszerűsítését minden oktatási jelentés javasolta, de a megvalósítás rendre ellenállásba ütközött. Végül a kormány 2016-ban bejelentette a *16 éven felüliek képességtervét* (Post-16 Skills Plan 12 in July 2016²), melyben a széttagolt képesítési struktúrát egy világosabb, tizenöt lehetséges képzési irányt tartalmazó szakképesítési struktúrára cserélte le, a *Gyakornoki rendszer* (Modern Apprenticeships) jelentős kiterjesztése mellett.

Hogy a piaci viszonyok erősítése hogyan hat a szakképzésre, arra számos pozitív példával találkozunk az erős szakképzési rendszerrel rendelkező fejlett európai országokban (Németország, Svájc, Ausztria, Franciaország, Dánia). A megoldás azonban nem ilyen egyszerű, hiszen egyes szerzők kifejezetten azt fogalmazzák meg, hogy az említett nemzetek politikai gyakorlata különbözik az Egyesült Királyságtól, ami kihat a szakképzési rendszer stabilitására, illetve változékonyságára (Norris–Adams 2017).

A rendkívüli széttagoltság és a gyakori változások mellett az angol szakképzés másik neuralgikus pontja, hogy túl korán válik szét az akadémiai és a szakmai képzés. Az első továbbtanulási döntés tizenegy éves korban történik, de ekkor a tanulók még éretlenek a pályaválasztási döntésekhez, és a tanulási utakon a későbbiekben nehéz változtatni. Az elemzések szerint a szakmai képesítések alacsony presztízsű, rossz minőségű végzettségeket jelentenek, a meglévő képzési keretek viszont akadályozzák a társadalmi mobilitást. A hátrányosabb helyzetű csoportok kevésbé férnek hozzá a színvonalas iskolákhoz, jól képzett tanárokhoz, és így később a jól fizető állásokhoz is. A felsőoktatás magas

¹ Lord Adonis, Shadow Infrastructure Minister: <https://www.cityandguilds.com/news/october-2014/skills-policy-review#.XP-bXxYzbIX> [Valamennyi internetes forrás letöltve: 2019. 10. 17.]

² Post-16 Skills Plan 12 in July 2016: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/536043/Post-16_Skills_Plan.pdf

költségei számos diploma esetében nem térülnek meg, miközben a munkaerőpiacon az egyetemi végzettséget nem igénylő középfokú szakképzettséggel végezhető állásokat a munkáltatók diplomás fiatalokkal töltik be (*Nuffield Review 2009; Wolf 2011; House of Lords 2016; Wolf–Sellen–Dominguez-Reig 2016*).

A harmadik fontos tényező az ebből következő társadalmi polarizálódás. A társadalmi mobilitás növelése mindegyik párt oktatási programjának központi eleme, és az oktatási reformok legfőbb indoka (*Neumann 2008; Young 2011*). A szakképzés tehát az oktatási rendszerrel kapcsolatos viták főszereplőjévé vált. Különböző narratívákkal ugyan, de az éppen kormányon lévő és az ellenzéki pártok is hasonló intézkedések bevezetését tervezik azzal a céllal, hogy a szakképzést veszélyeztetett helyzetéből eredményesebbé tegyék. Pártpolitikai nézőpontoktól függetlenül válaszokat kell találni a 21. század oktatási kihívására. A fő kérdés, hogy miként lehetséges kormányzati eszközökkel egyensúlyt teremteni az akadémiai tudás és a szakmai képességek, az iskolai tanulás és a munkahelyi gyakorlat, az elitképzés és a szakképzés, valamint a versengés és az együttműködés attitűdjei között?

Az angol szakképzés struktúrája, a tanügyigazgatás főbb szempontjai

A felsőoktatás – az autonóm és változatos egyetemi képzés mellett – a *higher education institute*-okban (HEI) és a *further education college*-okban (FE College) is biztosít felsőoktatási kurzusokat a 18 éves kor feletti fiatalok és a felnőttek számára. Ezek tandíjas képzések, de a tandíjakhoz tanulmányi hitelek kapcsolódnak. A felsőoktatási expanzió során a hallgatói létszám jelentősen megnőtt, de széles rétegek számára még így sem elérhető. A szakképzésbe ennek következtében nagy számban kerülnek be azok, akiknek nem sikerül letenni az egyetemi felvételhez szükséges vizsgákat. A felsőfokú szakképzések és a felsőoktatás továbbképzési kínálatának elemzése kívül esik a tanulmány fókuszán, bár alternatív továbbtanulási utakat kínálnak a középfokú szakképzés után, illetve azok mellett.

Az alap- és középfokú szakképzés és továbbképzés szintén összetett rendszer. Egyrészt magában foglalja az időről időre megújuló *Gyakornoki rendszert* (Modern Apprenticeships 1994-től; English Apprenticeships 2020-tól), ami munkaalapú képzést jelent 16–24 éves korig rész- vagy teljes munkaidőben. A hozzáférést napjainkban kormányzati eszközökkel bővítik a kis- és középvállalkozások irányába, a gyakornoki szerződések költségeit pályázati úton államilag biztosítják. Másrészt az iskolarendszerű továbbképzések jelentik a szakképzés egyéb formáit.

Az iskolarendszerű továbbképző és szakképző intézmények fenntartói, illetve tulajdonosi szerkezete összetett. Az utóbbi évek iskolaátalakítási és -alapítási programjai a független egyházi és alapítványi fenntartású intézmények (*academies, free schools, studio schools, city academies, UTC*) számát jelentős mértékben növelték, szemben a hagyományos szakképzési programokat nyújtó főiskolai formákkal (*sixth form collegies, further colleges*). A független iskolák állami és magánfinanszírozásúak, a tanterveiket tekintve és a személyi, tárgyi feltételekben nagyobb szabadsággal rendelkeznek, mint az utóbbi önkormányzati fenntartású és ellenőrzésű intézmények (LEA – Local Educational Agency). Az intézmények külső szakmai ellenőrzését az Ofsted (Office for

Standards in Education, Children's Services and Skills)³ végzi. A finanszírozott (state-founded boarding schools – maintained schools) iskolákra szigorúbb működési feltételek vonatkoznak, mint az ún. független iskolákra (Zolnai 2014).

Az iskolarendszerben az első szelekció tizenegy éves korban történik, amikor a szelektív magángimnáziumokba vagy a részben szelektív állami gimnáziumokba felvételizhetnek a tanulók. Aki nem ezt az egyetemhez vezető utat választja vagy nem sikerül a felvételi, esetleg nem tudja a család a tandíjat, illetve a bentlakás költségeit fizetni, azok a középiskolák fent említett formáiban tanulnak tovább.

Mindegyik középiskola biztosít munkatapasztalat-szerzést, illetve szakmai végzettségekre is felkészítenek (1. 2. 3. szinteken). Az intézményeknek meg kell felelniük a képzési kimenetekkel kapcsolatos elvárásoknak. Az alaptárgyak (angol, matematika, természettudományi tárgyak, idegen nyelv, humán tárgyak/történelem) mellett egyéb alkalmazott és szakmai tárgyakat is tanulnak az iskola kínálatából. A tanulóknak a képzési idő során a törvény által előírt számú és a Nemzeti Alaptantervben (National Curriculum at Key Stage 4) meghatározott tartalmú GCSE vizsgát kell tennie 16 éves korában, ami a kötelező iskolarendszerű oktatás végét jelenti. A GCSE vizsga megszerzésével a 16 éves kor utáni oktatás már többféle: lehet teljes munkaidős iskolarendszerű vagy munkaalapú, mint a *Gyakornoki rendszer*, illetve munkahelyi tanfolyamok, valamint részdíjs képzések, ami mellett dolgozhatnak is a szakképzés résztvevői. 18 éves korig kötelező valamilyen képzésben részt venni.

A szakképzés, illetve továbbtanulás egyes iskolatípusokban 14–18 éves korig tart (UTC), a Further Colleges és a Sixthform Colleges 14–18 éves korban jellemző. Az egyes képző intézmények kínálatáról és költségeiről az iskolák honlapja mellett információs adatbázisokból is tájékozódhatnak a jelentkezők. A képzés végén NVQ 1, 2, 3 szinteken lehet szakmai képesítéseket szerezni a független vizsgabizottságok előtt.

A tanügyigazgatással kapcsolatos kritikák főként a standardizált teljesítménymérésekkel kapcsolatosak. Az iskolai stressz, a tanárok frusztrációjának növekedése és az ebből fakadó pályaelhagyás, munkahelyi fluktuáció és végül a tanulói vizsgateljesítmények csökkenése (kevesebb sikeres GCSE vizsga, A szintű vizsgák csökkenő száma, valamint alacsonyabb eredményei) improduktív hatású. Az iskolák közötti különbségek növekedtek.

A kritikák másik csoportja a különböző fenntartású intézmények eltérő szabályaira vonatkozik. A LEA-ák (Local Education Agency) által fenntartott intézmények esetében a törvény által előírt oktatási kereteket szigorúan számon kérik, míg a független iskolák alkalmazhatnak akár képesítés nélküli tanárokat is a költségek csökkentése céljából, így jelentősen eltérhetnek az előírásoktól. Szintén az egyre szaporodó független iskolákkal szemben fogalmazódik meg a szülők kiszolgáltatottsága, mivel csökken a beleszólásuk az iskola életébe és a döntésekbe. Az így kialakuló kettős mércét sokan kifogásolják, hiszen ez a rendszer a kedvező társadalmi helyzetű diákokat oktató önkormányzati iskolák működésének kedvez, a nehezebb társadalmi háttérűeket tanítók viszont a teljesítményelvárásoknak kevésbé tudnak megfelelni, és érdekeltté válnak abban, hogy akadémiaiá alakuljanak. A korábbi és a jelenlegi kormány a nyolcvanas években beveze-

³ Az új keretrendszer oktatástartalmának ellenőrzésére (2019. május 14.): <https://www.gov.uk/government/consultations/education-inspection-framework-2019-inspecting-the-substance-of-education/education-inspection-framework-2019-inspecting-the-substance-of-education>

tett akadémiai forma bővítése mellett annak ellenére kiáll, hogy rengeteg kritika éri az alacsony színvonal, az ellenőrizetlen gazdálkodás miatt, és az utóbbi években az Ofsted javaslatára számos akadémia és UTC bezárásra került.

A közoktatást és a szakképzést 2017-ben egységes irányítás és finanszírozás alá helyezte az állam. Az Oktatási Minisztérium két ügynökségét összevonták, és mindkét terület irányítását és finanszírozását egységesen az Oktatás és Szakképzés Finanszírozási Ügynökség (Education and Skills Funding Agency) látja el. Az egyesítés célja a jobb szolgáltatás és az elszámoltathatóság, valamint az szolgáltatások kiszámítható finanszírozása volt (Justine Greening oktatási miniszter, 2017⁴).

Az Ofsted felelős a nemzeti oktatási keretrendszer normáinak a megvalósításáért, a tanfelügyelői rendszer működésért, a tanulói, tanári és iskolai teljesítmények minősítéséért, a sztenderdizált tesztek kidolgozásáért. Az iskolai teljesítmények alapján nyilvános iskolai rangsorokat állít fel. Javaslatot tesz egyes iskolák működésének megszüntetésére. Felállítása óta az Ofsted működését sok kritika érte, a túlzó elvárások, a teljesítménynyomás mind a tantestületekre, mind a tanulókra egyaránt rossz hatással volt. Az ezzel kapcsolatos visszajelzések hatására a legutóbbi törvénymódosítással (2019) az Ofsted mellett az oktatás szereplőit széles körben bevonják az ellenőrzésbe, ezzel is hangsúlyozva, hogy az ellenőrzés célja olyan fejlesztés, ami a tanulók, a szülők és az iskolák érdekeit egyaránt szolgálja.

Az alulteljesítő és / vagy rosszul gazdálkodó iskolák számára egy cselekvési terv kidolgozását javasolják, melyhez az érintett iskola forrásokra pályázhat az Oktatási Minisztérium erre a célra elkülönített alapjából (Strategic college improvement fund).⁵ A fejlesztés sikeressége érdekében az anyagi segítség mellett szakmai támogatást is kap. A támogatás feltétele, hogy partnerségi megállapodást kössön egy-egy jól teljesítő iskolával és közösen dolgozzanak ki fejlesztési akciótervet a működés javítása céljából. A szakmai fejlesztések minden fél számára előnyösek, minden résztvevő iskolában tartalmaznak tanári továbbképzéseket, taneszközfejlesztést és infrastrukturális beruházásokat. A jó gyakorlatot kínáló iskola a folyamatban továbbberősíti a szakmai tapasztalatát, miközben a tanárok is részesednek a juttatásokból, és infrastrukturális fejlesztést is kapnak. Ez jól példázza, hogy miközben a tanügyigazgatás a centralizált, összehangolt irányítás és ellenőrzés elve mentén és felülről kezdeményezett beavatkozások segítségével működik, ugyanakkor a fejlesztés tartalmát, eszközrendszerét a helyi szükségletekhez igazítják. Az iskolák a részletek kidolgozásában és megvalósításában nagy önállóságot kapnak, támaszkodnak a meglévő jó gyakorlatok tapasztalataira.⁶

A több évtizeden keresztül zajló centralizáció csökkentette az önkormányzatok és a szülők szerepét a képzés irányításában és ellenőrzésében. A finanszírozás területén az állami források mellett a korábban államilag, illetve megyei önkormányzatok által finanszírozott iskolák kiszervezésével (független akadémiaikká) az egyéb gazdasági szereplők, illetve a felhasználói csoportok bevonásával növelték a magánforrások arányát. A költségek megosztása csökkenti az állam oktatási költségeit, de a tervezés és ellenőrzés lehetőségét is. Felülről jövő kezdeményezésekkel igyekeznek motiválni a gazdasági

⁴ <https://www.gov.uk/government/news/new-agency-to-provide-joined-up-education-and-skills-funding>

⁵ Strategic college improvement fund: <https://www.gov.uk/government/publications/strategic-college-improvement-fund-process-evaluation>

⁶ Burke 2018: <https://feweek.co.uk/2018/03/29/14-colleges-to-benefit-from-strategic-college-improvement-fund-pilot-announced/>

szereplőket arra, hogy bekapcsolódjanak a szakképzésbe. Ez egyrészt a finanszírozásra vonatkozik (független iskolák támogatóiként), másrészt a képzések tartalmának kidolgozására, harmadrészt pedig a munkatapasztalat, illetve gyakorlati hely biztosítása a különböző képzési programokban tanulók számára.

Oktatási reform: minőség és/vagy oktatási egyenlőség?

A fejlett országok oktatási rendszerei esetében a növekvő oktatási kiadásokkal nem nő arányosan az oktatás eredményessége,⁷ ezért egyre nagyobb figyelem irányul a fenntarthatóság vizsgálatára, és felértékelődnek a reformok nem anyagi jellegű összetevői. Miközben megnőtt a kötelező képzésben töltött idő, mindenki számára elérhetővé vált az oktatás, felértékelődött az oktatás teljesítményének (minőség, oktatási tartalmak megfelelése) és az oktatási egyenlőtlenségek kérdése. Ezzel együtt csökken a szakképzésben való részvétel, így a diplomások számának növekedése mellett nő az alacsony szakmai végzettséggel rendelkezők száma, akik a munkaerőpiacon csekély eséllyel helyezkednek el.

A szakképzés helyzetét az általa nyújtott képzések értékével, a megszerezhető jövedelmi viszonyokkal, társadalmi megbecsüléssel, státusszal szokás jellemezni. Ebben a tekintetben az angol rendszer belső kritikusai szerint alulteljesít a fejlett európai országok mögött (*Nuffield Review 2009; Wolf Review 2011; Politeia Report 2018*). Az oktatási reformok a minőség és az oktatási egyenlőtlenségek csökkentése között egyensúlyoznak, a célok eléréséhez szükséges eszközökben még az egyes parlamenti pártokon belül sincs konszenzus (*White 2010; Young 2008; Young 2011*).

A bal- és jobboldal oktatáspolitikája legmarkánsabban az oktatási normák területén válik el. Míg a munkáspárti kormányok a kompetenciaalapú oktatás felől közelítettek, addig a konzervatív kormányok az elitképzéshez köthető tényalapú megközelítéshez való visszatérést népszerűsítették, a hagyományok, a kultúra értékeinek megőrzésével érvelve.

Oktatási reformok a szakképzés partvonalán

A kötelező állami közoktatás struktúrái és hagyományai a 19. század első felére nyúlnak vissza, megőrizve az egyes intézmények formai és tartalmi gyökereit. Az évek során a rendszer újabb és újabb elemmel bővült, mára egy erősen differenciált, sok párhuzamos és egymást átfedő elemből felépülő, bonyolult rendszer, melyben különböző fenntartási és finanszírozási (magán, állami, önkormányzati, vegyes, egyházi) keretek nehezítik az eligazodást. A szakképzés sokszínűsége a végzettségek sokféleségében is megjelenik. A reformok igyekeztek ezt is egyszerűsíteni és átláthatóvá tenni többek között a képesítések egyenértékűségének meghatározásával. A folyamatos átalakítási szándék és fejlesztés ellenére az angol még mindig Európa legkorábbi életkorban specializáló, erősen szelektív oktatási rendszere (*Zolnai 2014*).

⁷ Barber–Mourshed 2007: <https://www.mckinsey.com/industries/social-sector/our-insights/how-the-worlds-best-performing-school-systems-come-out-on-top>

A modernizálás első hulláma: Margaret Thatcher és John Major kormányzása (1979–1997)

Thatcher konzervatív kormányzása a közigazgatásra is kiterjesztette a neoliberális elveket (Neumann 2008). Az 1979-es⁸ és a 80-as oktatási törvény⁹ utat nyit az oktatási kínálat és kereslet önszabályozásának. Azt várták ettől, hogy segíti a gyermekek változó szükségleteihez és a lokális különbségekhez való alkalmazkodást. Ez a természetes egyensúly számos európai országban hatékonyan működik, azonban a társadalmi megosztottság a különbségek növekedéséhez vezethet (Young 2011). John Major kormányzása alatt a várakozásokkal szemben folytatódott a korábbi évek költségvetési megszorításai, és az intézkedések tovább növelték a szakadékokat az akadémiai és a szakmai képzés között, mivel a finanszírozás különbsége tovább nőtt a gimnáziumok javára. J. Major elkötelezett volt az elitoktatás, az önkormányzatok befolyásának a csökkentése mellett, miközben továbbra is élesen bírálta a pedagógusokat, ahelyett, hogy szövetségesként összefogott volna velük a változások érdekében, őket hibáztatta az oktatási kudarcokért.

A kritikák szerint a változások az egyéni vállalkozásokat erősítették, melyek központilag ellenőrzött keretek között versengenek az ügyfelekért, miközben megszüntették a helyi tervezés lehetőségét, így a károsnak ítélt szelekciót nem lehetett korrigálni. Közben a legjobban működő intézmények felsőoktatási jogokat kaptak, működésük kikerült a középfokú szakképzési keretből (Gillard 2018). Mindez a különbségek növekedéséhez vezetett.

Az időszak végén a figyelem újra a tizenhat éves korosztály képzésére irányult (Dearing Review 1996¹⁰), megállapították, hogy a képzési költségek csekély megtérülésűek, és alacsony szintű végzettségeket eredményeznek.

Baloldali beavatkozások: a Munkáspárt szakképzési kezdeményezései (1997–2010)

A Munkáspárt Tony Blair vezetésével még ellenzékben kidolgozta a *British Baccalaureate* bevezetésére vonatkozó javaslatot, ami a 16–19 évesek számára átjárhatóságot teremtett az egyetemi és a szakképzés között. Az 1950-ben kidolgozott GCE vizsga a szelektív gimnáziumi oktatás *céljaira épült*, és az ezekben történő továbbtanulás céljait szolgálta. A képesítési reformok következtében a GCSE vizsga (1986) egységesebbé tette a vizsgák rendszerét (Imre 1995), de az ún. akadémiai és a szakképzési tanulási utat nem kötötte össze, megmaradt a túl korai döntés a kettő közötti választásban. Az elképzelések szerint egységes vizsgarendszert vezetnek volna be, mely egyetlen, ún. *Advanced Diplomát* (*British Baccalaureate*) adott volna a középiskola végén. Abban bíztak, hogy a rendszer növeli a 16 éves kor után teljes nappali tagozaton tovább tanulók számát, de azok számára is biztosítja a továbbtanulás esélyeit, akik csak részesítő képzéseket tudnak vállalni (Finegold et al. 1990). Kiálltak az oktatási piac szabályozása mellett, és alternatív javaslatokat dolgoztak ki a nemzeti tantervre is. Ugyanakkor a baloldal sem volt soha egységes az oktatást illető-

⁸ 1979-es oktatási törvény: <http://www.educationengland.org.uk/documents/acts/1979-education-act.pdf>

⁹ 1980-as oktatási törvény: <http://www.educationengland.org.uk/documents/acts/1980-education-act.pdf>

¹⁰ Dearing Review 1996: <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED403388.pdf>

en, különösen megosztott volt a comprehensive iskolák¹¹ kérdésében (Lawton 2005, idézi Gillard 2018). Sokan úgy érezték, hogy ezek az iskolák nem adnak megfelelő felkészítést az egyetemi továbbtanuláshoz, és szülőként is inkább a jobb esélyeket nyújtó gimnáziumokat választják, ami felvétellel és gyakran oktatási költségekkel is jár.

Amint kormányra kerültek, azonnal teljesítették az ígéreteiket. Fokozatosan kivezetették az ún. *támogatott helyek rendszerét*, melyet a Thatcher-kormány vezetett be, és évente harmincezer magán- vagy egyházi iskolában tanuló költségeit fizették. Az így megtakarított összegből az általános iskolások osztálylétszámát csökkentették. Belekezdtek egy független szektor kiépítésébe, vagyis a hagyományos független (independent) magániskolák mellett részben független fenntartású középiskolák kiépítésébe. Ezek finanszírozása vegyes, állami (tőkefedezet) és magánforrásokat (szponzorok) is bevonnak, de a helyi önkormányzatok (LEAs) ellenőrzése nem terjed ki rájuk. Később módosították az iskolai követelményeket és az egyéb szerkezeti és működési kereteket (finanszírozás, ellenőrzés) (1998¹²). Az ezt szabályozó törvény *sarokpontja az oktatás színvonalának emelése, aminek érdekében a gyenge tanulmányi eredményeket igyekeztek erőteljesen csökkenteni*. A hátrányos helyzetű területeken lévő iskolákból ún. *Oktatási akció zónákat* (Education Action Zones) jelöltek ki, állami támogatásokat és vállalati szponzorálást ígértek számukra, ösztönözték őket az innovációra és a nemzeti tantervtől is eltekintettek. Ugyanakkor fenntartották az iskolai specializációnak álcázott szelektív konzervatív politikát.

Az oktatási rendszer kritikusai szerint mindkét intézkedés arra ösztönözte az iskolákat, hogy a tanulókat képességeik alapján kiválogassák, ami erősítette az iskolák közötti különbségeket és az oktatási egyenlőtlenségeket (Chitty 1998).

Ehhez az időszakhoz köthető az ún. speciális főiskolák (city academies) elindítása, amely *pártokon átívelő programmá vált*. A *független iskolák* (magániskolák) *bővítését* még az előző kormány kezdte el, amikor harminc technikai akadémiát alapítottak; melyek széles körű összefogáson alapultak (adományok, egyház, kormány, üzleti szereplők), s kiváltották a rosszul működő *hagyományos típusú* iskolákat. Alapításuk egyre növekvő költségekkel járt, ugyanakkor a tanulói teljesítményt ezekkel sem sikerült jelentősen javítani.

A 16–19 éves korosztály oktatási szükségleteinek biztosítására a 2000. évi *Learning and Skills Act*¹³ új kormányzati szervezet hozott létre (Learning and Skills Council for England), ami szakmai ajánlásokat, módszertani eszközöket, tananyagokat dolgozott ki, valamint *összehangolta és egységesen kezelte* a szakképzés forrásait.

A szakképzés színvonalának javítására a következő három reformintézkedést fogalmazták meg, melyek jelentősen megemelték az óraszámokat, amihez azonban nem állt rendelkezésre megfelelő tanári kar:

- nyolc GCSE tantárgy mellett új, hibrid GCSE biztosítja, hogy a tanulók az akadémiái vagy alkalmazott pálya irányába lépjenek tovább;
- a Modern Apprenticeships rendszer bővítése (alap-, haladó és felső szint);

¹¹ Ezeket (comprehensive schools) 11–16/18 éves korúak számára hozták létre. Felvételi nélkül lehet bejutni. Célja az oktatás demokratizálása, a korai kiválasztási mechanizmusok kiküszöbölésével egyenlő esélyeket teremteni minden gyermek számára.

¹² Kiválóság az iskolában – 1998 *School Standards and Framework Act*: www.educationengland.org.uk/documents/acts/1998-school-standards-framework-act.pdf

¹³ 2000 *Learning and Skills Act*: www.educationengland.org.uk/documents/acts/2000-learning-skills-act.pdf

- a GCSE (általános középiskolai tanúsítvány) és a GCE Advanced-level (továbbtanuláshoz szükséges általános tanulmányi bizonyítvány) végzettségeket egyenlő értékűnek kell tekinteni, növelve ezzel a szakképzés státuszát.

Egy kormányzati jelentés szerint a reformok ellenére 16 éves korban továbbra is kevesen mentek a szakképzésbe (Tomlinson jelentés 2004¹⁴). Ugyanez a dokumentum gyengének találta a szakképzésben résztvevők funkcionális matematika- és írástudását, kommunikációkészségét, valamint IKT-képzettségét. A szakképesítések presztízse sem javult. A jelentés legfontosabb javaslatát, az új, moduláris végzettségek bevezetését a Brit Ipari Szövetség elutasította, így ezt követően csak korlátozott reformot vezettek be. A Tomlinson jelentés szakképzés fejlesztésére irányuló megállapításait végül az ellenzéki toryk támogatták, a munkáspártiak ugyanakkor nem, így a kormány elmulasztott egy lehetőséget arra, hogy olyan koherens és befogadó, átfogó (comprehensive) képzési rendszert alakítson ki a 14–19 évesek számára, melyet az oktatási szakma egésze támogat (Hodgson–Spours 2005).

A kormányzati ciklus utolsó harmadában az akadémiák – mint államilag kezdeményezett és támogatott, és szponzorok által finanszírozott független iskolák – továbbra is a szakképzés fejlesztésének legfontosabb intézményei maradtak: a velük kapcsolatos kritikák ellenére Blair bejelentette, hogy 400-ra emelik a számukat, a szülőket és tanulókat pedig jobban bevonják a követelmények kialakításába, valamint egyéb működési kérdésekbe. A kormány olyan iskolarendszert vizionált, amiben az iskolák önállósága nagy hangsúlyt kap, magánszponzorok támogatják őket, ellenőrzik a saját maguk által kidolgozott tantervüket, és önrányító, önellenőrző módon működnek. A rosszul teljesítő iskolákat megszüntetik, továbbá partnerségi együttműködések kialakítását szorgalmazzák az iskolák között a tapasztalatok megosztása érdekében. A javaslatok éles vitákat váltottak ki, és a kormány szembekerült az állami iskolák privatizációját mélyen elutasító táborával, akik ragaszkodtak az ún. demokratikus elszámoltathatóság rendszeréhez (a szülők, a tantestület, a helyi hatóság lehetősége az oktatásra fordított költségek elszámoltathatóságára, az oktatási teljesítmények számonkérésére). Végül ezt a javaslatot is tory támogatással, nagy többséggel fogadták el.¹⁵

A Munkáspárt Blair lemondása után folytatta a reformokat. Felemelték a tankötelezettséget 18+ éves korra, amivel növelték a 16 év fölöttiek részvételét az oktatásban. Ehhez források kellettnek, valamint olyan tananyag, ami hozzájárul az újonnan bevont rétegek munkahelyi esélyeinek növekedéséhez. A feltételeket *A Gyakornoki rendszerről, készségekről, a gyermekről és a tanulásról szóló törvény* teremtette meg (Apprenticeships, Skills, Children and Learning Act, 2009), melyben új szolgáltatásokat, intézményeket alakítottak ki a 14–19 éves korosztály számára.

A kormány az akadémiák létrehozását/működését változatlanul sikertörténetként állította be, bár egyre nehezebben találtak ezekhez támogatókat: „Az akadémiákkal a hátrányos helyzetű településeken erősítették a hátrányos helyzetű iskolákat, melyek, gyorsabb növekedést értek el, mint más iskolák” – írta egy szakíró. (Ed Balls, *The Guardian*, 2008. febr. 29.) A továbbképzési rendszeren belül ezekben található a legtöbb

¹⁴ Tomlinson jelentés 2004: www.educationengland.org.uk/documents/pdfs/2004-tomlinson-report.pdf

¹⁵ 2006. évi oktatási és ellenőrzési törvény: www.educationengland.org.uk/documents/acts/2006-education-and-inspections-act.pdf

lemorzsolódásban veszélyeztetett, illetve végzettség nélkül kimaradó tanuló. Állítása szerint a gazdasági válság a költségvetés csökkentését eredményezte, ami az oktatásra is kihatott, többek között a kiegészítő munkaerő foglalkoztatása is veszélybe került. Az Ofsted átfogó vizsgálata szerint¹⁶ azonban az iskolák teljesítménye mindent egybevetve érzékelhetően javult a baloldali kormányzás időszakában.

Az időszak értékelését végző Nuffield jelentés (*Nuffield Review 2009*¹⁷) szerint a reformok ellenére a szakképzést továbbra is a szerény részvételi arány és nagy lemorzsolódás jellemezte, aminek következtében továbbra is magas a nem tanuló, nem dolgozó fiatalok (NEET) száma. Hangsúlyozta, hogy az okok nemcsak a sokat hibáztatott, „agyonreformált” oktatásban keresendők, hanem egyéb gazdasági-társadalmi tényezőkkel is összefüggenek. Az alkalmazott teljesítménymutatók nem tükrözik a célokat, értékeket, nem veszik figyelembe az iskolák különböző körülményeit, eltérő küldetéseit. A leginkább rászoruló tanulók rosszabb minőségű, rövidebb, olcsóbb képzéseket kapnak. A továbbképzési (Further Education – FE) szektor fontos szerepet tölt be a második esély megteremtésében, mégsem kap elég elismerést és finanszírozást. Nem elég átlátható a kínálatuk, ami különösen a szakképzések terén lenne fontos. A dokumentum részletes és innovatív javaslatokat fogalmaz meg, hangsúlyozva a tantervek lokális fejlesztését és értékelését.

„A kritikák ellenére összességében mégis elmondható, hogy a munkáspárti kormányzás idején a vizsgaeredmények javultak, mind a matematika, mind az angol tantárgy esetében. A Munkáspárt technológiai beruházásai azt jelentették, hogy sok iskolai tanterem számítógépekkel, elektronikus táblákkal és egyéb eszközökkel jól felszereltté vált. Az iskolákban nőtt a támogató személyzet száma is, így korábban elképzelhetetlen mértékben kaphattak személyes segítséget és kiscsoportos fejlesztést a gyermekek, amit nem szabad alábecsülni.” (*Chitty 2009: 249–250.*)

Az intézkedések ugyanakkor nem eredményezték az oktatási különbségek csökkenését a szakképzésben. Az iskolákat privatizálták, vagyis a helyi oktatási hatóságok szerepe csökkent, az egyházaké pedig nőtt. Az iskolai rangsorok, a tesztelés, az Ofsted-ellenőrzés óriási nyomást gyakorolt az iskolai munkára, az iskolai verseny pedig rontotta a gyengébb tanulók helyzetét, mert az iskolák igyekeztek tőlük megszabadulni. A szülők és a pedagógusok szervezetei mellett számos baloldali oktatási szakember kifejezte csalódottságát a kormány oktatási intézkedéseivel kapcsolatban (*Curtis 2009; Mortimore 2009; Wrigley 2014*).

A koalíciós kormány minőségpolitikája a szakképzésben (2010–2015)

A Cameron vezette konzervatív ellenzék már a választási programjában nyilvánosságra hozta oktatási programját *A lécszűrés, a hátrányok felszámolása, 2010* (*Raising the bar, closing the gap*) címmel, amiben előrevetítik, hogy a konzervatív párt vissza kívánja állítani a hagyományos tényalapú oktatást. Az elképzeléseket azonnal megkérdőjelezték egyes szakemberek, szakpolitikusok, és a pedagógusok is, hiszen az oktatási eredmények érzékelhetően javultak a 2000-es évek elején.

¹⁶ www.educationengland.org.uk/documents/pdfs/2010-ofsted-national-strategies.pdf

¹⁷ www.educationengland.org.uk/documents/pdfs/2010-ofsted-national-strategies.pdf

A legfontosabb célkitűzése ennek a kormánynak is az oktatási egyenlőtlenségek csökkentése volt: a hátrányos helyzetű fiatalok felkarolása, valamint a szakképzés minőségének javítása. A megvalósítás érdekében átfogó reformokat jelentettek be szigorúbb követelmények, szabályok bevezetésével, valamint széles társadalmi összefogással új, független iskolákat kívántak létrehozni. Az oktatási szakemberek jó része már a program kihirdetésekor megkongatta a vészharangot, és nem kevesebbet állítottak, mint hogy a neoliberális szellemű szerkezetátalakítás (közkiadások csökkentése, akadémiák létrehozása), a centralizálás és az iskolák privatizálása nem más, mint az 1988-as program megvalósítása és a thatcherizmus továbbgördítése (Stevenson 2012; Fisher 2012).

A szakképzésre irányuló felülvizsgálat (Wolf Review 2011¹⁸) éles kritikát fogalmazott meg az előző kormány szakképzési reformjáról. Eszerint a 16–19 éves korosztály túlnyomó része ugyan teljes munkaidős iskolarendszerű képzésben vett részt 18 éves koráig, de ezalatt csak alacsony szintű végzettséget szereztek, melyeket nem tudtak hasznosítani a munkaerőpiacon. Javasolták a közismereti tárgyak (matematika, angol) 16 éves kor fölötti oktatását és a fiatalok munkatapasztalat-szerzésének támogatását. A gyakornoki férőhely számának növelése mellett, a 16–18 évesek számára is színvonalas munkahelyi gyakorlat biztosítását látták szükségszerűnek.

Gove oktatási miniszter politikája szakított minden korábbi konzultációs gyakorlattal, szakmai viták nélkül vezették be az akadémiák fejlesztési programját, és a működésüket teljesen kivették az önkormányzatok és a szülők ellenőrzése alól. A szülők és a pedagógusok tiltakozása ellenére pár hét alatt páratlan centralizációt hajtottak végre. Az oktatási kiadások jelentős csökkentése miatt felfüggesztették többek között az iskolafelújítási programot és a szakképzési szolgáltatásokat. Ennek ellenére Gove egy új, vitatott, tandíjmentesen működő iskolatípust vezetett be, a svéd mintán alapuló, ún. *szabad iskolákat* (free school). Ezen túlmenően a 2011-es oktatási törvény¹⁹ újabb átfogó változásokat hozott a rendszerbe: átalakították a nemzeti alaptantervet, a képesítési rendszert, bevezették a szakképzési és karriertanácsadás szolgáltatását, hogy csak a szakképzéshez kötődőeket említsük. Ugyanabban az évben új, szigorúbb tanári követelményrendszert vezettek be, miközben engedélyezték a szabad és a független iskoláknak, hogy képesítés nélkül is alkalmazhassanak embereket az oktatásban, ami egyértelműen a költségcsökkentést célozta. Mindez növelte a tanárok és a szülők elégedetlenségét.

A 14–19 éves korosztály számára új, teljes munkaidős szakképző iskolákat alapítottak University Technical Colleges elnevezéssel (UTC). Ezek speciális szabad iskolák, melyekben egyesítették az egyetemek akadémiai, elméleti képzéseit a mérnöki, tudományos szakképzéssel (Zolnai 2014). A szakképző intézmény, az egyetem és egy szakképzésben érdekelt cég közösen finanszírozza és működteti az oktatást, jól felszerelt, magasan kvalifikált tanárokat alkalmaznak, többféle szakterületen kínálnak GCSE vizsgákat. A munkahelyi szakmai képzést az együttműködő cég biztosítja. Működésük hét éve alatt a koncepció nem nagyon működött, és egyre inkább az alulteljesítő tanulók

¹⁸ Review of Vocational Education: www.educationengland.org.uk/documents/pdfs/2011-wolf-report-vocational.pdf

¹⁹ „A tanítás fontossága”: www.educationengland.org.uk/documents/acts/2011-education-act.pdf

célpontjaivá váltak. Emiatt több UTC-t be kellett zárni, mert senki nem teljesített C vagy magasabb szintű GCSE vizsgát.²⁰

A 2010-es koalíciós kormány alapjaiban rendezte át a szakképzési rendszert Angliában. A kormány beszámolóí szerint emelték a színvonalat, fejlesztették a nem megfelelő iskolákat, több mint 250 új, szabad iskolát hoztak létre, melyek a leginkább rászoruló tanulók számára nyújtanak magas színvonalú képzést. A tények azonban azt mutatják, hogy az akadémiák és a *szabad iskolák* teljesítménye és gazdálkodása elmarad az elvárásoktól. A helyi hatóságok (LEA) szerepét tovább csökkentették, sokak szerint korszerűtlen nemzeti tantervet vezettek be. A tesztek, értékeléseket, vizsgakövetelményeket szigorították, és több ezer szakmát kivettek a képzési rendszerből. A megnövekedett elvárások és adminisztratív terhek miatt egyre nehezebb a megfelelő felkészültségű tanárokat megtalálni és megtartani, amihez az iskoláknak eltérő lehetőségei vannak területi elhelyezkedésüktől függően. A szakképzésben megnövekedett közismereti óraszámokhoz szükséges munkaerő fizetését az iskolák nem tudják kifizetni.

Theresa May koalíciós kormánya (2015–2019)

A szakképzési rendszer szakmai bírálói és a munkáltatók szerint is a rendszer megérett a változásra, az érintettek azonban gyakran úgy érzik, hogy az oktatás a politikai döntéshozók játszóterévé vált. Az újabb reform szakmai hátterét a Sainsbury jelentés (*Sainsbury Review 2016*) és a *Lordok Háza Társadalmi Mobilitás Bizottságának vizsgálata (House of Lords 2016)* biztosította. Ebből kiderült, hogy a korábbi reformok ellenére a hátrányos helyzetű fiatalok nem jutnak elegendő információhoz a szakképzés kínálatáról, tartalmáról és az elhelyezkedési lehetőségekről, ami rossz döntéseket és sikertelen tanulási utakat eredményez. Megállapítása szerint, ha a továbbképzési rendszer nem képes a fiatalokat a foglalkoztatás irányába segíteni és piacképes képesítésekhez juttatni, akkor a tankötelezettség 18 éves korra való emelése csak időpazarlás.

A szerzők rámutattak, hogy a korábbi kormányzati beavatkozások csak a szociális létra tetejére és aljára összpontosítottak. Egyrészt a GCSE A szintű vizsga eredményeinek javításával az egyetemi hozzáférés bővítését érték el, másik oldalról azokat a fiatalokat támogatták, akik kimaradtak az oktatásból és a munkaerőpiacon sem jelentek meg (NEET). Elemzésükben *figyelmén kívül hagyott* csoportnak nevezik az 1., a 2. és a 3. szintű²¹ szakmai képzések tanulóit. Ezek a fiatalok motivált, átlagos képességű tanulók, de lemondanak a felsőoktatásról, mert nem tudnak vagy nem akarnak élni a tanulmányi hitelekkel. A munkába való átmenetet az ő számukra is segíteni kell, amihez a továbbképzési rendszernek (FE) forrásokat kell kínálni a kötelező oktatás bővítésével.

Az oktatás funkcióit csökkenő finanszírozás és emelkedő egyenlőtlenségek között kell megvalósítani. Ezt csak drasztikus, merész átalakításokkal lehet megvalósítani, az

²⁰ <https://www.telegraph.co.uk/education/2017/02/14/technical-colleges-failure-admits-former-education-secretary/>

²¹ Az angol szakmai képzések minősítési rendszere az egyszerű, szakmai felügyelet mellett végezhető tevékenységekre való jogosultságtól a legmagasabb tervező, fejlesztő, elemző önálló kutatói tevékenységekig nyolc szintbe sorolja a minősítéseket. Az első három szint a középfokú képzésekben megszerzhető minősítéseket tartalmazza. Ezek többnyire valamilyen részfeladat elvégzésére, illetve szakmai felügyelet mellett végezhető munkakörökre készítene fel.

igazságtalan régi rendszer bütykölgetése nem vezet eredményre, mondják a program támogatói (Reay 2017). Ennek szellemében indították el *A szakképzés és a felnőttoktatás nemzeti reformja* című programot 2016-ban.²² Ennek elemei között találjuk *A Funkcionális készségek reform programját*, a *Műszaki és továbbképzési törvényt*,²³ a T-szintek kidolgozását a 16 év feletti korosztály számára és az államilag támogatott gyakornoki ösztöndíjrendszert. Ezzel párhuzamosan új, független testületet alapított a kormány *Institute for Apprenticeships* néven, ami a munkáltatók által vezetett reformokat és a gyakornoki képzések (Apprenticeships) minőségét támogatja.

A tartalmi kérdések mellett az irányítás és finanszírozás is átszerveződött. Ahogy azt a tanügyigazgatás kapcsán korábban már említettük, 2017-től a közoktatás és a szakképzés irányítását és finanszírozását egységesen az *Oktatás és Szakképzés Finanszírozási Ügynökség* (Education and Skills Funding Agency) látja el. A folyamat fontos eleme a már szintén tárgyalt ellenőrző hatóság, az Ofsted működésének új rendszere is (2019). 2019 elején vált elérhetővé a *Stratégiai főiskolai fejlesztési alap* (Strategic College Improvement Fund – SCIF²⁴), ami az iskolarendszerű szakképzés minőségét, illetve a tanulók egyéni sikerességét hivatott emelni.

A *funkcionális készségek reformprogramja* (Functional Skills Reform Programme), az újonnan meghatározott matematika és angol követelményrendszerre épül, a célja a közismereti tárgyak és a tanulási készségek erősítése az óraszámok és a vizsgakövetelmények növelésével.

A *Műszaki képzettségek új rendszere* (T Level Action Plan²⁵) (2018–2021) 13 000-nél is több régi szakmai minősítés kivezetésével jár. Helyettük 15 új szakmacsoportot alakítottak ki. A kapcsolódó szakmai sztenderdek, képzési tartalmak kidolgozása jelenleg is zajlik.²⁶ Erősítik a matematika, az angol és az idegen nyelvek tanulását, ötven százalékkal növelik az órák számát, ami még kiegészül 45 nap szakmai gyakorlattal.

A reform másik fő pillére a gyakornoki képzés (Modern Apprenticeships, 2020-tól English Apprenticeships). Mivel a munkáltatók, munkahelyek részvétele a szakképzésben a 2007-es válságtól kezdve drámaian csökkent, ezért a gyakornokok foglalkoztatását állami forrásokkal ösztönzik.²⁷ A gyakornoki programban való részvételre és az ösztöndíjak igénybevételére a munkáltatók pályázhatnak. Ezzel a kevésbé aktív kis- és középvállalkozói réteget is szeretnék bevonni ezekbe. A számvevőszék pénzügyi szakemberei szerint aggodalomra ad okot, hogy a rendszer a jelenlegi keretek között hosszú távon fenntarthatatlan, a pénzek felhasználása ellenőrizetlen, megtérülésük kétséges (Cadmen 2019²⁸).

²² National Reforms in Vocational Education and Training and Adult Learning: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/national-reforms-vocational-education-and-training-and-adult-learning-75_en

²³ 2017. évi műszaki és továbbképzési törvény: www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/19/contents/enacted

²⁴ <https://www.gov.uk/government/news/final-round-of-strategic-college-improvement-fund-opens>

²⁵ T Level Action Plan 2018: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/779002/T_Level_action_plan_2018.pdf

²⁶ Post-16 technical education reforms T Level Action Plan (2017): https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/760829/T_Level_action_plan_2017.pdf

²⁷ English Apprenticeships: Our 2020 Vision: <https://www.gov.uk/government/publications/apprenticeships-in-england-vision-for-2020>

²⁸ <https://feweek.co.uk/2019/05/22/apprenticeships-programme-out-of-kilter-with-dfes-own-objectives-pac-warns>

A választási programokban a pártok az oktatási költségek emelésével számoltak, ami reálértéken minimális emelkedést, sőt bizonyos esetekben csökkenést jelentett. A kormány szakképzési reformjai a tervezett kiadásoknál lényegesen magasabb költséggel járnak, többek között az óraszámemelések miatt (Belfield–Sibieta 2017), és a gyakornoki képzés finanszírozása is problémás. Az alulteljesítő iskolák felzárkóztató programja továbbhi jelentős és több évre szóló költségvetési terhet jelent.

A reform előremutató összetevője az ellenőrzés (Ofsted) korábbi hibáinak kiküszöbölését célzó, fejlesztést támogató felülvizsgálati rendszer kialakítása. Elegendő forrás gazdaságos felhasználásával hosszú távon a szakmai képzések színvonalának emelkedése várható. Az aggodalmak viszont éppen a beavatkozások hosszú távú fenntarthatóságával, a finanszírozás bizonytalanságával kapcsolatosak. Kérdés, hogy a 2019-ben újjáalakult kormány mit kezd az oktatással, a szakképzéssel és az előző kormány által elkezdett reformokkal.

Összegzés

Az angol szakképzés átalakítása az oktatási rendszer fejlesztésének tágabb kontextusába illeszkedik, a 2016-ban indult reformok szervesen kapcsolódnak a kilencvenes évek modernizálási folyamataihoz (Neumann 2008), valamint a jobboldali koalíciós kormányzás és az azt megelőző, a Munkáspárt által jegyzett változtatásokhoz (Zolnai 2014). Az oktatási rendszer változtatásait többnyire a társadalmi különbségek csökkentésével indokolják, aminek az egyik eszköze magas képzési standardok, tantárgyi követelmények elvárása, másik oldalról pedig az oktatási különbségek csökkentése. Mindezt indokolja a gazdaság igénye a magasán képzett munkaerő iránt. A célokban tehát a jobb- és baloldali kormányok kevésbé tértek el.

A számtalan korszerű és haladó javaslatot megfogalmazó szakértői jelentések a lokális szempontok és szakképzés működésére fordítható források bővítését hangsúlyozták. Az intézkedésekben, úgy tűnik, nehéz volt e szempontoknak teljes mértékben érvényt szerezni. A neoliberais értékrend, a centralizáció, a privatizáció, a standardok és az ellenőrzés emelése összeköti az egyébként más értékrendre és szavazóbázisra építő pártok oktatáspolitikáját. Lényeges különbség ugyanakkor a tanulók szükségleteinek megítélése (képzési követelmények és tartalmak), valamint a társadalmi párbeszéd, a szülőkkel, tanárokkal és szakemberekkel párbeszédre való támaszkodás. Az angol szakképzés tapasztalatai sok tekintetben hasznosíthatóak a hazai helyzet elemzése során.

IRODALOM

- BARBER, M. & MOURSHED, M. (2007) *How Teh World's Bestperforming School Systems Come out on Top*. London, McKinsey and Company.
- BENN, C. & CHITTY, C. (1996) *Thirty Years On: Is Comprehensive Education Alive and Well or Struggling to Survive?* London, David Fulton Publishers.
- BELFIELD, C. & SIBIETA, L. (2017) *Comparison of Parties Plans for Education Spending on 16-18 Year Old Sin England*. London, Institute for Fiscal Studies. <https://www.ifs.org.uk/publications/9281>

- BURKE, J. (2018) 14 Colleges Receive Cash from the Strategic Improvement Fund. *FE Week*, 29 March.
- CADMEN, B. (2019) *Apprenticeships Programme 'Out of Kilter' with Dfe's Own Objectives*. PAC Warns.
- CHITTY, C. (1998) Selection Fever. *The Guardian*, 13 October.
- CHITTY, C. (2009) *Education Policy in Britain* (2nd edition). Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- COLEMAN, J. S. (1968) Academic Games and Learning. *The Bulletin of the National Association of Secondary School Principals*, Vol. 52. No. 325. pp. 62–72. ISSN 2471-3317
- CURTIS, P. (2009) The End of the “Bog-Standard” Comprehensive. *The Guardian*, 8 December.
- Dearing Review (1996) SIR RON DEARING: *Review of Qualifications for 16-19 Year Olds* Hayes. SCAA Publications.
- FINEGOLD, D., KEEP, E., MILIBAND, D., RAFFE, D., SPOURS, K. & YOUNG, M. (1990) *A British Baccalaureate: Overcoming Divisions between Education and Training*. London, Institute for Public Policy Research.
- FISHER, T. (2012) The Myth of School Autonomy: Centralisation as the Determinant of English Educational Politics. *FORUM*, Vol. 54. No. 2. pp. 231–246.
- GILLARD, D. (2018) *Education in England: A History*. <http://www.educationengland.org.uk/history/> [Letöltve: 2019. 10. 17.]
- HODGSON, A. & SPOURS, K. (2005) Divide We Fail. *The Guardian*, 1 March
- House of Lords (2016) *Overlooked and Left Behind: Improving the Transition from School to Work for the Majority of Young People*. (Report of Session 2015–16.) Authority of the House of Lords. <https://publications.parliament.uk/pa/ld201516/ldselect/ldsocmob/120/120.pdf> [Letöltve: 2019. 10. 17.]
- IMRE A. (1995) Reform – Vizsgarendszerrel. *Educatio*, Vol. 4. No. 3. pp. 454–468.
- LAWTON, D. (2005) *Education and Labour Party Ideologies 1900-2001 and Beyond* Abingdon Routledgefalmer. Idézi: Gillard 2018.
- MORTIMORE, P. (2009) Missed Opportunities and Mad Ideas: The Government's Legacy. *The Guardian*, 7 July.
- NEUMANN, E. (2008) 20 év reform Angliában. *Educatio*, Vol. 16. No. 4. pp. 557–566.
- NORRIS, E. & ADAMS, R. (2017) *All Change Why Britain Is So Prone to Policy Reinvention, and What Can Be Done about It*. Institute for Government.
- Nuffield Review (2009) PRING, R., HAYWARD, G., HODGSON, A., JOHNSON, J., KEEP, E., OANCEA, A., REES, G., SPOURS, K. & WILDE, S.: *Nuffield Review, Education for All the Future of Education and Training for 14-19 Olds*. London, Routledge. ISBN:9780415547222
- Politeia Report (2018) LAWLOR, S.: *Reversing Decline: Vocational Education and Training for a Highly-Skilled Workforce*. Press Release.
- REAY, D. (2017) The State Education Is in: Recognising the Challenge of Achieving a Fair Educational System in Post-Brexit, Austerity England. *FORUM*, Vol. 59. No. 3. pp. 325–330.
- Sainsbury Review (2016) S. BLAGDEN, B. ROBINSON, S. WEST & A. WOLF (eds): *Report of the Independent Panel on Technical Education*. London, DfE / Department of Education.
- STEVENSON, H. (2011) Coalition Education Policy: Thatcherism's Long Shadow. *FORUM*, Vol. 53. No. 2. pp. 9–194.

- WHITE, J. (2010) Turning the Clock Back to Subject Slavery. *TES*, 5 February.
- Wolf Review (2011) WOLF, A.: *Review of Vocational Education: The Wolf Report*. London, Department of Education.
- WOLF, A., SELLEN, P. & DOMINGUEZ-REIG, G. (2016) *Remaking Tertiary Education: Can We Create a System That Is Fair and Fit for Purpose?* London, Education Policy Institute & Kingstons College.
- WRIGLEY, T. (2014) *The Politics of Curriculum in Schools Policy Paper*. London, Centre for Labour and Social Studies.
- YOUNG, M. (2008) *Bring Knowledge Back in: From Social Constructivism to Social Realism in the Sociology of Knowledge*. London, Routledge.
- YOUNG, M. (2011) The Return to Subjects: A Sociological Perspective on the UK Coalition Government's Approach to the 14-19 Curriculum. *The Curriculum Journal*, Vol. 22. No. 2. pp. 265–278.
- YOUNG, M. (2013) Overcoming the Crisis in Curriculum Theory: A Knowledge-Based Approach. *Journal of Curriculum Studies*, 2013. April.
- ZOLNAI E. (2014) Az idők szava. Az angol továbbképzési és szakképzési rendszer kihívásai a XXI. század elején. *Acta MedSoc*, Vol. 5. Nos 14–15. pp. 151–189.

A BÜROKRATIKUS ÉS CENTRALIZÁLT FRANCIAORSZÁGI IRÁNYÍTÁSI MODELLT MÓDOSÍTÓ VÁLTOZÁSOK

BAJOMI IVÁN

ELTE TÁTK

Tanulmányom elején a napóleoni centralizált oktatásirányítás kezdeteit és főbb jellemzőit mutatom be. Ezután négy olyan fejleményről szólok, melyek nyomán némiképp módosult a franciaországi centralizált és bürokratikus oktatásirányítási modell. Először arról írok, hogy a 19. század végén miként kapcsolódhattak be a tanárok képviselői az oktatásirányító szervek működésébe. Majd azt mutatom be, hogy a franciaországi oktatásirányítás terén a 20. század nyolcvanas éveiben lezajlott kismértékű decentralizációs folyamatok keretében hogyan jöttek létre sokszereplős oktatásügyi együttműködések a kiemelt oktatási körzetekben. Szólok még a hagyományos oktatásirányítási modellt némiképp módosító újfajta értékelési mechanizmusok kiépüléséről. Ezután a bürokratikus irányítási logika érvényesülését nehezítő szülői és intézményi stratégiákról szólok. Végül azt érzékeltetem, hogy a bemutatott öt különböző logika, illetve szabályozási mechanizmus hibridizált formában jut érvényre a francia oktatásügyben.

Kulcsszavak: Napóleon centralizált modellje, tanárszervezetek részvétele, sokszereplős együttműködések, vitatott értékelési mechanizmusok, szabályozás kontra iskolapiac

As opening of my study I present the beginnings and main features of the centralised educational model of Napoleon. Then, I mention four developments that have led to some changes of this model. Firstly, at the end of the 19th century, teachers' representatives could become involved in the work of the bureaucratic governing educational institutions. Secondly, in the 1980's a small-scale decentralisation led to the development of a multi-stakeholder educational co-operation within educational priority areas. Thirdly, I note the newly developed evaluation methods that somewhat altered the traditional school-administration model. Fourthly, I refer to those strategies of parents and schools that undermine the prevailing bureaucratic regulation. Finally, I demonstrate that the five different logic and regulatory models presented in my study coexist in the French educational system in a hybrid form.

Keywords: the centralized model of Napoleon, participation of teachers' organizations, co-operation between multiple actors, disputed evaluation tools, regulation vs school market

Levelező szerző: Bajomi Iván, 1118 Budapest, Tűzkő utca 1. VI. 19. E-mail: ibajomi@freemail.hu

Tanulmányomban a centralizált és bürokratikus oktatásirányítás egyik mintaképének tekintett francia modell egyes sajátosságait és e rendszer módosulásait szeretném bemutatni. Munkám során egyrészt francia szerzők kutatásaira fogok támaszkodni, másrészt a Reguleducnetwork betűszóval jelölt, Franciaország mellett további négy európai országra (Anglia, Belgium Franciaajkú Közössége, Magyarország és Portugália) kiterjedt nemzetközi kutatás eredményeire, amelynek munkálataiban jómagam hazai kutatásvezetőként vehettem részt.

A középfokú és a felsőfokú oktatást egybefogó Császári Egyetem

A centralizált modell előzményei elsősorban az I. Napóleon idején létrehozott Császári Egyetemre vezethetők vissza. Minthogy egy korábbi tanulmányomban már felvázoltam a Bonaparte nevéhez köthető francia tanügyirányítási rendszer fő jellemzőit (*Bajomi 2013*), Karády Viktor pedig egy kiváló könyvben részletesen is bemutatta ennek létrejöttét (*Karády 2005*), most dióhéjban foglalom össze e rendszer fő sajátosságait.

Egy olyan bürokratikus rendszert hoztak létre, amely a szintén Napóleon által 1800-ban kiépített közigazgatási rendszertől elkülönülten működik. Első látásra meglepőnek tűnhet, hogy a Császári Egyetem névvel illették azt a rendszert, amely a középfokú oktatást is magában foglalta. Ezt az magyarázza, hogy a Franciaországot diktatórikusan irányító Bonaparte az elit új nemzedékeinek nemzeti, illetve a császárhű szellemben való nevelése érdekében fontosnak tartotta, hogy a magasabb szintű oktatási intézmények, azaz az egyetemi fakultások és az ezekre felkészítő líceumok irányítása egy kézben legyen. Ennek megfelelően az oktatást irányító Nagymester hatásköre egyaránt kiterjedt a középiskolákra és az egyetemekre. Az oktatás e két szintje közötti szoros kapcsolat egyébként abban is kifejeződik, hogy a francia érettségi vizsga mindmáig a felsőfokú képzés első, egyetemi beiratkozásra is feljogosító diplomájának számít.

A közigazgatás és az oktatásirányítás elkülönültsége területi szinten is megjelenik. Míg a közigazgatás alapvető területi egységét Napóleon óta a közelmúlt regionális reformjaiig a közel száz megye alkotta, területi oktatásirányító szervből jóval kevesebb volt. Minthogy a táblabíróságok székhelyén helyezték el ezeket, számuk még a húszat sem érte el. Területük viszont általában jóval nagyobb volt a megyékénél, ráadásul a kétféle területi egység nem is fedte le egymást. Az *académies* névvel illetett tankerületek élére rektorokat (*recteurs*) neveztek ki. A fentiek miatt a rektor hatáskörébe nemcsak az egyetemi fakultások, hanem az érettségit adó iskolák irányítása is beletartozott. Ugyanakkor a 19. században jó ideig az alapfokú oktatást illetően szinte semmilyen hatáskörük nem volt a rektoroknak. Az 1848-as forradalom után az elemi iskolák a megyéket vezető állami megbízottak, a prefektusok irányítása alá kerültek, így például 1850-ben az ő hatáskörükbe került a községi tanítók visszahívása, illetve felfüggesztése. Ma már viszont a tankerületek hatásköre az oktatási rendszer minden szintjére kiterjed.

A tankerületi irányításra a politikai típusú vezérlés és bürokratikus szabályozás egyfajta kevert mintája volt jellemző. Az Amiens-ben ténykedett rektorok működését bemutató írásból kiderül, hogy munkájuk kezdetben egyedi döntésekből, minisztériumi körlevelek továbbításából, tankerületi tanácsulések megszervezéséből, továbbá a legálisan és feketén működő iskolák felkereséséből állt (*Poucet 2008*). Ezenkívül új iskolák megszervezésén is dolgoztak, miként azon is, hogy a líceumokhoz kapcsolódóan újjászere-

vezzék helyi szinten az egyetemi oktatást, melynek kereteit felszámolták a forradalom idején. Az oktatási miniszter által kinevezett rektoroktól annak elősegítését is elvárták, hogy a tanszemélyzet tagjai, pl. a községi tanítók lojálisak legyenek az adott politikai rendszerhez.¹

Részvételi mechanizmusokkal kiegészített centralizált irányítási rendszer

A tanszemélyzet politikai lojalitásának fegyelmi eljárások és elbocsátások révén történő kikényszerítéséhez képest a Párizsi Kommünre következő III. Köztársaság időszaka hozott némi változást. Ekkoriban a győztes polgári erők – köztük a korszak neves tárcavezetője, Jules Ferry – kiemelt célnak tekintették az oktatás terén korábban erőteljesen érvényesült egyházi befolyás visszaszorítását. E cél jegyében elő kívánták segíteni, hogy a tanárok komoly szerepet vállaljanak egy új, világi alapon álló erkölcs elterjesztésében. Paradox módon ennek a kifejezetten politikai jellegű célnak az eléréséhez olyan diskurzust alakítottak ki, amelyben központi szerepet kapott a tanügyben dolgozók politikamentességének és öngazgatásának gondolata. A központi szintű tanügyi tanács (Conseil supérieur de l'instruction publique – Közoktatási Főtanács) átszervezése idején mondott egyik beszédében Ferry a „self government” (önkormányzat) angol kifejezéssel élt² (Bongrand 2012). A miniszter és munkatársai arra jutottak, hogy a tanárok státuszát oly módon kell átalakítani, hogy az állam és az önkormányzatok alkalmazásában álló tanszemélyzet függetlenedjen a napi politikától, ugyanakkor némi befolyásra tegyen szert a mind nagyobbra növekvő tanügyirányítási gépezet működtetésében.

E cél elérésének egyik eszközeként a Császári Egyetem idején létrehozott és utóbb több ízben átforgalmazott Főtanácsot úgy szervezték át, hogy míg korábban több egyház is képviseltette magát a grémiumban, az 1880-ban újjászervezett testületben egyházi részről csupán a teológiai karok, valamint a magániskolák névvel illetett egyházi oktatási intézmények képviselhetették magukat – igen szerény mértékben. Ugyanakkor jelentős számban kerülhettek be a tanácsba olyan személyek, akik a különböző nagy presztízsű szakfőiskolákat (*grandes écoles*) képviselték, illetve akiket az állami oktatási intézményekben dolgozó tanárok különböző, „karok” névvel illetett csoportjai delegáltak választások útján. (Míg a középiskolai tanárok a tankerületi szintű tanácsokban jutottak képviselethez, az elemi iskolák tanárai a tankerületek megyei szintű tanácsaiba küldhettek képviselőket a 19. század utolsó évtizedeiben.)

Érdekes módon a francia neveléstörténészek máig nem készítettek átfogó elemzést az egészen a második világháborúig fennállt, majd más néven újjászervezett Főtanács működéséről. Más forrás híján Jean Zay-nek, az 1936-ban alakult Népfrentkormány egykori oktatási miniszterének a Pétain-rendszer börtönében papírra vetett szavaiból kaphatunk némi képet e testület működéséről. „Bizonyos minisztériumi tervezeteket kötelező volt a Főtanáccsal véleményeztetni, más esetekben ez fakultatív volt. Mindenesetre a miniszternek jogában állt figyelmen kívül hagynia az ellenvéleményeket. Nem nehéz kitalálni,

¹ Míg kezdetben kevés embert foglalkoztattak a tankerületek és az ezek alá tartozó megyei tanfelügyelőségek, napjainkra ezek már nagy létszámú hivatalok.

² Akkoriban még nem létezett a francia nyelvben az „*autogestion*” szó, amit magyarra az „öngazgatás” kifejezéssel lehet visszaadni.

hogy amikor így járt el, nagy izgalmat váltott ki a tanügyben dolgozók körében.” (Zay é. n.)³

A rendszerszintű reformokról és a tantervekről tárgyaló Főtanács mellett már 1873-ban létrejött egy olyan testület, amely a tanárok kinevezésével és előmenetelével foglalkozott. E kérdésnek igen nagy jelentőséget tulajdonítottak a tanárok, mivel sok esetben a protekció alapján dőlt el, hogy kiket léptetnek elő soron kívül, illetve neveznek ki valamelyik nagyobb presztízsű, illetve jó helyen lévő iskolába. Charles Georjin jogász 1911-es disszertációjának alábbi mondata jól mutatja, hogy a tanárszervezetek megszorodásában, és ezen belül is az első középiskolai tanárokat tömörítő országos egyesület⁴ létrejöttében igen fontos szerepet játszottak ezek a kérdések. „Ez a nagy felbuzdulás vélhetően [...] az előléptetések kérdéssére vezethető vissza: ha nem ily rosszul szabályozták volna az előléptetéseket, vagy pontosabban szólva szabályozták volna ezt a kérdést, nem indultak volna olyan nagy fejlődésnek a közalkalmazottakat tömörítő egyesületek.” (Verneuil 2016: 66.)

A tanárok elhelyezésével és kinevezésével foglalkozó minisztériumi tanácsok utóbb paritásos testületekké alakultak. Nagy változást jelentett összetételük tekintetében, hogy míg eleinte a miniszter nevezte ki az új tagokat, az 1924-ben létrejött balközép „baloldali kartell” kormányzása idején lehetővé vált, hogy szakszervezeteket alakítsanak a közalkalmazottak, és egyben arra is mód nyílt, hogy az oktatásügy paritásos bizottságába az egyesületekből szakszervezetekké alakult érdekvédelmi szervezetek küldjenek tagokat. A paritásos tárgyalások során elfogadott szabályok révén sikerült visszaszorítani az előléptetések és kinevezések terén az önkényességet. Vagyis érdekes módon a 19. század végén képviselői alapra helyezett részvételi mechanizmusok segítették elő azt, hogy nagyobb szerephez jussanak a bürokratikus eljárási szabályok. Egyébként a paritásos testületek munkájába való bekapcsolódás növelte az érdekvédelmi szervezetek súlyát. Ez utóbbiak megerősödésében a tanárok ama megfontolása is szerepet játszhatott, hogy amennyiben nem csatlakoznak valamelyik szakszervezethez, hátrányba kerülhetnek az előléptetésekkel, illetve áthelyezésekkel kapcsolatos, a francia oktatásügyben erősen központosított, országos szintű döntések során.

A Közoktatási Főtanácsba és a paritásos bizottságokba delegált tanároknak, majd később az e grémiumokba bekerült szakszervezeti vezetőknek köszönhetően a tanári szakma delegáltjai még kihirdetésük előtt értesülhettek a tervezett minisztériumi intézkedésekről, sőt kísérletet tehettek ezek befolyásolására, ami persze nem feltétlenül hozott eredményt. A delegáltaknak az országos és alsóbb szintű testületek munkájában való részvétele azt is elősegítette, hogy az érdekképviselők szakszerűbb, megalapozottabb követeléseket fogalmazzanak meg különböző aláírásgyűjtések, demonstrációk, sztrájkok stb. megszervezésekor.

A francia oktatásirányítás főbb vonásairól, illetve ennek az 1808-at követő mintegy másfél évszázadban bekövetkezett változásairól fentebb adott vázlatos kép jól megfelel annak a leírásnak, amelyben Christian Maroy belga szociológus a nemzetállamokat irányító elitek által kialakított oktatási rendszerek szabályozási rendszereinek korai közös sajátosságait emelte ki. „Az oktatással kapcsolatos feladatok komplexitása miatt [az irá-

³ E két mondatot, valamint minden további, e tanulmányban idézett francia nyelven íródott szövegrészt a szerző fordította.

⁴ Fédération nationale des professeurs de lycée et du personnel de l'enseignement secondaire féminin (A gimnáziumi tanárok és a középfokú leánynevelőkben dolgozók országos szövetsége).

nyítási rendszer] bürokratikus jegyeivel mindig együtt járt a tanárok egyéni és kollektív autonómiája, amely ez utóbbiak gyakorlati tapasztalatain és szaktudásán alapult. Ennek köszönhetően a tanárok jelentős mozgástérre tettek szert a tekintetben, hogy miként végzik munkájukat, és ez nagyban megkönnyítette számukra a tevékenységük során fellépő »bizonytalansági tényezők« kezelését. Egyúttal szakmai, illetve szakszervezeti vezetőik révén jelentős mértékben bekapcsolódhattak karrierjük irányításába, továbbá egy szakmai elitcsoport (a tanfelügyelői kar) közvetítésével a tantervek alakításába és a pedagógiai módszerek megválasztásába is bevonódtak. [...] Ez az irányításmód kétféle szabályozás, az állami, bürokratikus, illetve adminisztratív szabályozás és a szakmai, korporatív, pedagógiai szabályozás – esetenként feszültségekkel teli – társbérleti együttműködésévé [...] írható le.” (Maroy 2006: 46–47.)⁵ Itt érdemes megemlíteni, hogy a szerző az iskolák, illetve iskolarendszerek szintjén egyaránt érvényre jutó kettős irányításmód megragadásakor a Chicagói Egyetem 2016-ban elhunyt szociológusának, Charles E. Bidwellnek az iskolai szervezetek és az oktatási rendszerek főként szervezetszociológiai szempontokat mozgósító finom elemzésére támaszkodott (Bidwell 1965).

A tanárszakszervezeteknek a döntéshozatalban való részvételét egyes elemzők élesen bírálják. Érdekesen írt a szóban forgó korporatív rendről 2007-ben Hervé Hamon író, újságíró, aki húsz évvel korábban nagysikerű riportkönyvet adott közre egy szerző-társával a francia tanártársadalomról (Hamon–Rotman 1984): „Az e rend mögött meghúzódó uralkodó elképzelés a következő két előfeltevésen nyugszik. Egyfelől azon, hogy a közalkalmazottak felcserélhetők. Bárki helyettesíteni tud bárkit. Ez egy szép alapelv, csak az baj az vele, hogy korántsem felel meg a valóságnak. Egy ízben a créteil-i tanterület rektora – e posztot akkoriban a baloldalhoz kötődő Christian Forestier töltötte be – azt javasolta pályakezdő tanároknak, hogy nehéz körülmények között működő alsó középiskolákba menjenek tanítani önkéntesként. Ehhez megfelelő képzést kaptak volna, ráadásul egy speciális kinevezési eljárás révén más, hozzájuk közel álló személyekkel, barátaikkal együtt helyezkedhettek volna el, és megfelelő pedagógiai és vezetői segítséget is nyújtottak volna a számukra. A szakszervezetek erre azonnal kiásták a csatabárdot azt hangoztatva, hogy ezek a személyre szabott állások egy új logika előfutárai lennének. [...] A kettős számú alapelv az, hogy az oktatási rendszer közalkalmazottait nem lehet értékelésnek alávetni. [...] Már-már karikatúraszerű illusztrációja e problémakörnek az intézményvezető által a tanárnak adott érdemjegy, amit utóbb a paritásos bizottsági ülésen addig csiszolnak, amíg az pontosan megfelel az illetőnek az előléptetési rend szerint következő fokozatának.” (Hamon 2007: 67–68.)

A centralizációs logikát megtörő 1981 utáni decentralizációs intézkedések

A Szocialista Pártot vezető Mitterrand 1981-es elnökké választása után megfigyelhető az egységesítő és centralizációs logikát képviselő franciaországi oktatásirányítási hagyományok részleges megkérdőjeleződése.⁶ Ekkoriban jelentős közigazgatási és oktatásügyi decentralizációs folyamatok kezdődtek. Míg az óvodák és elemi iskolák létesítése, fenntar-

⁵ Christian Maroy-nak, a belgiumi Louvain-la-Neuve-i Egyetem oktatáskutatójának a Reguleducnetwork betűszóval jelölt, öt európai országban végzett oktatásirányítással kapcsolatos vizsgálódások eredményeit szintetizáló írásából származik a fenti idézet.

⁶ E változásokról részletesebben szoltam egy korábbi tanulmányomban: Bajomi 2013.

tása korábban is községi hatáskör volt, az alsó és felső középiskolák hálózatfenntartási és -fejlesztési kérdései és az iskolai szabadidős programok kialakítása terén nagyobb szerephez jutottak a megyei és regionális önkormányzatok. Az 1982–1985 között hozott intézkedések nyomán az állami tulajdonban lévő iskolák státusza megváltozott, ettől fogva helyi közoktatási intézménynek (*établissement public local d'enseignement* – EPLE) nevezik ezeket. Irányító tanács vezeti ezeket az intézményeket, amelyeknek intézményfejlesztési tervet (*projet d'établissement*) kell kidolgozniuk.⁷ A decentralizálás azonban igen szűk körű volt, lévén, hogy a pedagógiai kérdések, vagyis a tantervi ügyek és a pedagógusok foglalkoztatása állami hatáskörben maradt. Ugyanakkor az épületek és felszerelések fenntartása a területi önkormányzatok hatáskörébe került, és arra is lehetőség nyílt, hogy ez utóbbiak szabadidős iskolai foglalkozások megtartását kezdeményezzék, illetve finanszírozzák.

Az újszerű működési elveknek teret engedő kiemelt oktatási körzetek

A hagyományos alá- és fölérendeltségen alapuló bürokratikus irányítási logika meghaladásának irányába mutatott az is, hogy 1981-től az angliai kiemelt oktatási körzetek (*Educational Priority Area*) mintájára létrehoztak Franciaország rosszabb szociális jellemzőkkel rendelkező területein számos ZEP-betűszóval jelölt (*zones d'éducation prioritaire*) elsőbbséget élvező oktatási körzetet, amelyek többlettámogatásban részesültek. Bár a politikai irányváltások nyomán időről időre csökken az e körzetekre jutó figyelem és támogatás, az elmúlt évtizedekben többször hoztak olyan intézkedéseket, amelyek a kiemelt körzetek rendszerének továbbfejlesztésére irányultak.

A ZEP-ek különböző aktorok, intézmények közötti horizontális együttműködésnek adnak teret. A kiemelt körzetek működését elemző kutatások igazolták, hogy e körzetekben nemcsak az egyes tantestületek addig egymástól elszigetelt módon dolgozó pedagógusai, illetve a tanárok és az intézményvezetők között alakult ki együttműködés. Megfigyelték azt is, hogy a különböző szolgáltató intézmények (óvodák, iskolák, szociális, egészségügyi és közművelődési intézmények), továbbá civil szervezetek között jön létre szorosabb vagy lazább partnerkapcsolat, például annak érdekében, hogy zökkenőmentes legyen a gyermekek számára a különböző oktatási intézmények közötti átlépés, vagy azért, hogy az iskola környékén élő bevándorolt népesség kultúrájának egyes elemei

⁷ E tervek olyan rendszeresen megújított komplex dokumentumok, amelyek egyfelől az iskola adottságait veszik számba, másfelől különböző területeken fogalmaznak meg fejlesztési célokat. Az ilyen dokumentumok egyben megjelölik a célok elérését elősegíteni hivatott eszközöket, az egyes részterületek felelőseit, az együttműködő partnereket, illetve azokat az indikátorokat, amelyek lehetővé teszik az elért eredmények értékelését, netán számszerűsítését. Mint ez a belga határhoz közel fekvő Revin nevű kisvárosban működő, George Sand írónőről elnevezett alsó középiskola tervéből is kitérünk (*Projet d'établissement 2014*), az ilyen dokumentumok több részterületre is kitérnek (pl. a hátrányos helyzetű tanulók integrálása, a diákok pályaválasztási terveinek előkészítése, a számítástechnikai ismeretek és a nyelvtudás fejlesztése, az iskola befogadó jellegét erősítő változtatások). A fejlesztési tervek kidolgozásába, rendszeres továbbfejlesztésébe az iskolavezetésen túl a tanárok, az oktatási intézmény egészségügyi dolgozói, ill. szociális munkásai stb. is bekapcsolódnak. A tervekben az is tükröződik, hogy miként működnek közre a célok megvalósulásában helyi egyesületek, illetve a városi, megyei önkormányzatok. Az oktatási intézmények önállóan, ugyanakkor a tankerületi szervekkel együttműködve dolgozzák ki terveiket, amelyek az óraszámok tekintetében nem térhetnek el az országos tantervben rögzítettektől. Kivételt e tekintetben az jelenthet, ha egy iskolában európai szekciónak nevezett, emelt óraszámú nyelvtanítás folyik, vagy sporttagozat működik.

megjelenhessenek az iskolai ünnepeken stb. Változást jelentett az is, hogy sok helyütt az együttműködő intézmények működés módját mind jobban meghatározták a közösen kidolgozott helyzetfelmérések és helyi fejlesztési stratégiák (Bajomi 2006a; Chambon–Proux 1988).

A kiemelt körzetek kapcsán érdemes arról is szólni, hogy a kilencvenes években készült egy olyan értékelés, amely azt mérte fel, hogy mely ZEP-ek érnek el jó eredményeket tanulmányi sikeresség terén (Moisan–Simon 1997). A hozzáadott érték elve alapján végzett, mennyiségi és minőségi jellemzőket egyaránt felhasználó elemzés annak feltárására irányult, hogy a hasonló társadalmi jellemzőkkel leírható ZEP-körzetek közül melyek diákjai érnek el jobb eredményeket az alsó középszintű kezdő tanévben megtartott országos eredményességvizsgálaton. Többek között az derült ki, hogy a nagy tanulólétszámú körzetekben általában rosszabbak az eredmények. Ugyancsak elemezték azt, hogy miként működnek a ZEP-körzeteket vezető, az együttműködő szervezetek képviselőiből és egy főállású koordinátorból irányító tanácsok.

Az értékelések előtérbe kerülése

Az imént írottak jól illusztrálják azt, hogy a 20. század utolsó évtizedeiben – részben nemzetközi hatásokra visszavezethetően – Franciaországban is előtérbe került az oktatási folyamatok hatékonyságának értékelése. Ezt az is jelzi, hogy 1987-ben az oktatási tárca statisztikai részlege értékelési és előrejelzési főosztállyá (*direction de l'évaluation et de la prospective – DEP*) alakult, és a 90-es években már 220 főt alkalmazott. A főosztályt akkoriban vezető, szociológusnak is kiváló Claude Thélot megfogalmazása szerint e részleg missziója az, hogy tükröt tartson az oktatás szereplői elé az oktatási rendszer működéséről.

A korábban elkezdődött fejlesztések nyomán a kilencvenes évek elején intézményesültek az elemi iskolák harmadik osztályába lépő és az alsó középszintű tanulmányaikat elkezdő, 7, illetve 11 éves tanulók körében elvégzett, a matematika, illetve francia órákon szerzett tudást és készségeket felmérni hivatott vizsgálatok. Az országos értékelések történetéről készült egy tanulmány, amelyből megtudható, hogy a minisztériumi értékelési főosztálynak a kezdeményezéseire adott tanárszakszervezeti válaszok hatására csak diagnosztikai jellegű, azaz a tanévkezdéskor elvégzett és a tanári fejlesztőmunkát segíteni hivatott mérések épültek be az oktatás gyakorlatába (Pons 2012).⁸ (Az érdekvédők fellépése ugyanis ellehetlenítette a tanév végi mérések bevezetését, amelyeket fel lehetett volna használni a tanári munka hatékonyságának értékeléséhez.)

Az értékelési főosztály közigazdász végzettségű munkatársa, Denis Meuret, az Egyesült Államokban, Kanadában és Belgiumban szerzett tapasztalatai alapján kezdeményezte, hogy készüljenek olyan „mérlegek”, amelyek alapján képet lehet alkotni arról, hogy miként alakulnak az oktatási folyamatok az egyes térségek, illetve a francia állam szintjén. Olyan értékelések létrejöttét szorgalmazta, amelyek révén nemcsak az oktatásirányító szervek kaphattak volna képet az oktatási folyamatokról, hanem a társadalmi partnerek is (pl. a szülői szervezetek stb.). Az immár 28 éve rendszeresen elkészített, és *Az iskolaügy állapota (L'état de l'école)* című, évente megjelentetett értékelések

⁸ Pons egyébként arról ír tanulmányában, hogy egy felmérés tanúsága szerint a megkérdezett tanárok mintegy fele tartotta hasznosnak a szóban forgó mérést.

rendszerének kidolgozásakor többek között a korábban kialakított „eredménytáblák”⁹ (*tableau de bord*) adtak támpontokat. A minisztériumi égisz alatt készült országos szintű mérlegek kapcsán Pons felhívta a figyelmet arra, hogy esetenként az egyes miniszterek aktuális céljai is szerepet játszottak abban, hogy milyen indikátorokat vettek figyelembe. (Például amikor Claude Allègre fel kívánt lépni a tanárok körében tapasztalható tömeges hiányszások ellen, erre vonatkozó jelzőszám is bekerült a kötetbe. Pons arról is ír, hogy „a kiadvány struktúráját egyre inkább a minisztérium igazgatási szempontjai határozzák meg” (Pons 2012: 24).

Ez utóbbi észrevétel átvezet az értékelő tevékenységek függetlenségének kérdéséhez. Egy írásomban (Bajomi 2015) már hírt adtam arról, hogy François Hollande elnöksége idején 2013–2014-ben Natalie Mons oktatáskutató kezdeményezésére létrejött az „Oktatási rendszer értékelésének országos tanácsa” – (*Conseil national de l'évaluation du système scolaire* – CNESCO). Az oktatási tárcától viszonylag függetlenül működő, az iskolaügyben érvényre jutó különböző részpolitikák értékelésére vállalkozó szervezetnek az égisze alatt lehetőség nyílt számos, oktatással kapcsolatos probléma sokoldalú elemzésére és megvitatására. Így például e szervezet, amelynek működésében több kutató mellett a nemzetgyűlés néhány képviselője, valamint más szervezetek delegáltjai is részt vesznek, felvette napirendjére a Franciaországban hagyományosan nagymérvű, bár csökkenő mértékű évisméltések problémakörét. Először az idevágó elemzések eredményeinek szintetizálására vállalkoztak, majd az oktatásban érintett érdekcsoportok képviselőinek bevonását lehetővé tevő tematikus vitákat szerveztek, és végül egy reprezentatív összetételűnek mondott zsűrit alkottak, amely az évisméltések visszaszorítását célzó ajánlásokat fogalmazott meg 2015 elején.

Bár nem jelentek meg olyan értékelések, amelyek kritikát fogalmaztak volna meg a CNESCO működésével kapcsolatban, a társadalmi párbeszédet elnöksége első két évében zárójelbe helyező Emmanuel Macron oktatási minisztere, Michel Blanquer tervbe vette e szervezet megszüntetését. Egy oktatási kérdésekre szakosodott újságíró így írt az új miniszter lépéseiről: „Tudományos tekintetben a független értékelés működik jól, ezért bízhatunk meg a nemzetközi értékelésekben. Miközben ezeket a sorokat írom, éppen egy viszonylagos önállóságot élvező értékelő szervezet, a CNESCO megszüntetésén dolgoznak, hogy ennek a helyébe egy új Iskolaértékelési Tanácsot (*Conseil d'évaluation de l'école* – CEE) állítsanak, amelyben minisztériumi tisztségviselők is helyet kapnak, és amelynek nem tartozik bele a feladatkörébe az oktatáspolitikák értékelése.” (Tourret 2018.) A CNESCO megszüntetésére irányuló tervek oly erős tiltakozást váltottak ki, hogy végül egy felnőttképzési központ egyik tanszékeként működhet tovább a szervezet – ám bár egyes tanárszakszervezetek aggódnak amiatt, hogy a korábbinál kevesebb erőforrásra kell majd támaszkodnia.

Mint láthattuk, más fejlett országokhoz hasonlóan Franciaországban is előtérbe került az oktatási folyamatok értékelésének kérdése, ami a már idézett belga oktatáskutató, Maroy szerint az oktatásirányítás posztburokratikus irányba történő elmozdulásának egyik jele. Ugyanakkor Franciaországban az oktatási rendszer több szereplője is elutasítóan vagy ambivalens módon viszonyul ahhoz, hogy az értékelés komolyabb

⁹ Az eredménytáblák eredetileg sok indikátort magukban foglaló, intézményi szintű dokumentumok voltak, amelyeket az iskolák működésmódjának hatékonyságát növelendő, illetve az intézmények önreflexióját elősegítendő alakítottak ki.

szerepet játsszon az oktatásirányítás terén. Agnès van Zanten neves oktatásszociológus, a Reguleducnetwork-kutatás egyik francia kutatócsoportjának vezetője így ír erről: „A már említett problémák nemcsak az új menedzsmenteszközök bevezetését nehezítik meg, hanem azt is, hogy áttérjenek az előzetes (*a priori*) egyezségeken, szabályokon és értékeken alapuló szabályozásról az utólagos (*a posteriori*) szabályozásra, amely az értékelésen, vagy még általánosabban véve, ismeretekken alapul. A szakszervezetek igencsak ellenzik ezt, részint azért, mert magukévá tették tagjaik erős fenntartásait, részint azért, mert attól tartanak, hogy csökkeni fog a hatalmuk, lévén hogy az előbbi az erőviszonyokon alapul és azon, hogy el tudnak-e fogadtatni valamifajta, a tanári munkáról és identitásról szóló víziót. A központi és a helyi szintű irányítószerveknek pedig olyan legitimációs és koordinációs problémákkal kell megküzdniük, amelyek miatt nehezen tudnának vállalkozni az eredményesség olyan, átfogó értékelésére, amely lehetővé tenné, hogy utóbb erre támaszkodva változtassák meg a központi szintű működésmódokat és a helyi szintű szervezeti és pedagógiai kereteket.” (van Zanten 2008: 76–77.)

Az oktatási piac szabályozó szerepe

Az oktatásirányítás mozgásterét nagyban meghatározzák az oktatási rendszer jellemzői. Így például az, hogy Franciaországban sok magániskola működik. Ezek oroszlánrésze felekezeti jellegű, túlnyomó részt katolikus iskola, amelyek 1959 óta komoly állami támogatást élveznek. Bár jelentősek a regionális eltérések, országos szinten körülbelül 20%-ra tehető a magániskolák aránya. Ugyanakkor „a családok szintjén nézve a dolgot, majdnem minden második családról elmondható, hogy legalább egyik gyermekük valamennyi ideig magániskolába járt” (van Zanten 2009: 8). Az ilyen gyerekek magas arányát többek között az magyarázza, hogy miután a francia iskolarendszerben 1963 óta érvényesül a szabad iskolaválasztást korlátozó körzetesítés elve, az egyházi iskola választása a szülők számára a körzethatárokból eredő kötöttségek megkerülésének egyik módja, és egyben a gyermek számára megfelelően tűnő iskola megválasztásának egyik eszköze. Az egyházi égisz alatt folyó oktatás választását nagyban megkönnyíti, hogy a világnézeti semlegesség elvének érvényesülése miatt a franciaországi egyházi iskolák jó részében is tanulhatnak úgy is a diákok, hogy nem kell hittanra járniuk, illetve nem várják el tőlük a vallásos elvekkel való azonosulást. Az egyházi iskolákba íratást az is megkönnyíti, hogy az ilyen iskolák az államiaknál nagyobb önállóságot élveznek, és így nagyobb az esély arra, hogy a diákok szükségleteikre jobban tekintettel lévő, személyre szabottabb oktatásban részesülnek majd.

A két iskolarendszer közötti átlépéseken túl további tanulói mobilitást gerjeszt az, hogy ma már az egyes állami iskolák működésmódja, légköre, programkínálata is eltérhet egymástól. Az elmúlt évtizedekben az állami iskolák kínálata is differenciálódott, különféle speciális osztályok jöttek létre. Vannak például idegen nyelvként orosz vagy kínait tanító iskolák, illetve úgynevezett „európai osztályok”. Ezek választása jó lehetőséget kínál a körzethatárok megkerülésére. Gyakran nem az iskola programja, hanem az intézmény jó vagy rossz hírneve készítet sok szülőt, főként magasabban iskolázottakat arra, hogy hamis laccímbejelentések révén ne a körzet iskolákba írassák gyermeküket.

A szülők iskolaválasztási stratégiái tükrében nem meglepő, hogy egy oktatásszociológus már a nyolcvanas évek elején *Iskolafogyasztók* címmel írt nagy sikert aratott elemzést, amelyben a szülők magatartását a hipermarketek gazdag árukínálatából választó

vásárlókéhoz hasonlította (Ballion 1982). A közelmúltban pedig a már említett Agnès van Zanten jelentetett meg Cristian Maroy-val és egy harmadik szerzővel közösen egy könyvet, amelyben az iskolai piacok tipizálására, illetve működésüdjük megragadására tettek kísérletet (Felouzis–Maroy–van Zanten 2013).

Ha már a stratégiáknál tartunk, látni kell azt is, hogy nemcsak egyes szülők választanak gyermekeiknek iskolát, hanem a korábbinál decentralizáltabb franciaországi oktatásirányítási közegben az iskolák szintjén is megfigyelhető a stratégiaalkotás. Így például az a törekvés, hogy különféle speciális osztályok indításával vagy egyéb megoldásokkal küzdjenek az ellen, hogy gettósodjon, azaz jórészt a képzetlenebb, szegényebb szülőtől származó gyerekek gyűjtőhelyévé váljon egy iskola. Más oktatási intézmények vezetői pedig arra törekcsenek, hogy továbbra is elit környezetből származó, motivált, könnyen tanítható, jó továbbtanulási esélyekkel rendelkező gyerekek kerüljenek hozzájuk. Mindez annak kedvez, hogy az egyes iskolák a területi oktatásirányítási szervek törekvéseit keresztvező, semlegesítő kvázipiaci stratégiákat érvényesítsenek. E stratégiák érvényre jutása következtében bonyolult kölcsönös függőségi kapcsolatok alakulnak ki az egyes térségek, városrészek oktatási intézményei között. A tekintélyes *Revue Française de Pédagogie* című folyóirat 2006-ban tematikus blokkot szentelt az iskolák közötti kölcsönös függőségi viszonyok elemzésének, többek között olyan esettanulmányok segítségével, amelyek a Reguleducnetwork-kutatásba bevont öt európai ország egy-egy térségében készültek.¹⁰ Terjedelmi okok miatt meg kell elégednem azzal, hogy az észak-franciaországi Lille város iskolái közötti kölcsönös függőségeket elemző tanulmányból emeljek ki egy részt: „Az 1980-as évek közepétől alakult ki verseny helyi szinten az alsó középiskolák között [...]. A felújítás alatt álló városközpontban elhelyezkedő Renoir alsó középiskola 1989-ben hivatalos engedély nélkül hozott létre európai osztályokat. Ennek az új tagozatnak a bevezetése azt célozta, hogy versenyre keljenek azzal a két tannyelvű tagozattal, amelyet már jó ideje működtetnek a szintén központi fekvésű, Racine-ról elnevezett alsó középiskolában, amely egyébként mindig is a legnagyobb presztízsűnek számító lille-i liceum alsó tagozataként működött.” (Barthon–Monfroy 2006: 36).

Sok ország hasonló tendenciáit figyelembe véve vont le Christian Maroy azt a következtetést, hogy az iskolarendszerben érvényesülő folyamatok alakulását nagymértékben befolyásolják piaci, illetve kvázipiaci mechanizmusok, amelyek az oktatás posztburokratikus szabályozásának egy másik, a fentebb már érintett értékelési folyamatoktól eltérő megnyilvánulási formájának tekinthetők.

A korábban már többször említett Reguleducnetwork-kutatás összefoglaló tanulmányában Maroy a posztburokratikus irányítás típusainak megragadására törekedve egyfelől az államnak az oktatási rendszer működésének értékelésére irányuló tevékenységeit, másfelől az oktatás terén érvényre jutó kvázipiaci jelenségeket, az iskolák között kibontakozó, a tanulók megszerzésére, megtartására irányuló verseny dimenzióját helyezte előtérbe.

Jómagam arra hajlok, hogy az oktatási folyamatokba bekapcsolódó aktorok számát megsokszorozó, és megannyi sajátos helyi mintázat kialakulásának kedvező oktatásügyi decentralizációs folyamatokat is úgy tartsam számon, mint amelyek egyfelől megkérdő-

¹⁰ A francia folyóirat hasábjain megjelent, a szintén az iskolák közötti kölcsönös kapcsolatokat, illetve versenyt elemző budapesti esettanulmányunk tartalmához sokban hasonló, magyar nyelvű elemzéseket is közöltek a magyar kutatócsoport tagjai (Bajomi et al. 2006a, 2006b).

jelezzik a hagyományos bürokratikus irányításmódot, másfelől pedig posztbürokratikus működésmódok megjelenését eredményezik. A kiemelt körzetek működéséről mondtak alapján a posztbürokratikus irányításmód egyik megnyilvánulási formájának tekintem azokat a nagyszabású állami programokat is, amelyek valamilyen probléma megoldása érdekében kívánják előmozdítani az oktatási intézményeken belüli szereplők közötti kooperációt, és amelyek ösztönzően hatnak a különböző humányszolgáltató intézmények, illetve civil szervezetek közötti együttműködés bevett gyakorlattá válására. Ilyen működésmódok érvényre jutását segítették elő például a leromlott városnegyedek életviszonyait javítani hivatott nagyszabású franciaországi várospolitikai programok, amelyekbe oktatási intézmények is bekapcsolódhattak.

Szeretném arra is felhívni a figyelmet, hogy az oktatásirányítás terén a posztbürokratikus irányításmód intézményesüléseként értékelhető változásokhoz nagyon hasonló változások figyelhetők meg a vállalatok világában. A *Boltanski–Chiapello* szerzőpáros által jegyzett *A kapitalizmus új szelleme* című impozáns munka (*Bajomi 2006b*) azt érzékelteti gazdag empirikus anyagra támaszkodva, hogy míg a huszadik század első felében a vállalatirányítás terén meghatározó szerepet játszott a hierarchikus függésen alapuló, az egyének feladatkörét erősen behatároló bürokratikus irányításmód, az elmúlt évtizedekben mindinkább előtérbe került a projektlogika. Ez kedvez annak, hogy kiegyenlítettbb kapcsolatokon alapuló, rugalmas együttműködés alakuljon ki különféle egységekhez tartozó, különböző tudásokkal, információkkal rendelkező munkavállalók között. Ez egyben azt is feltételezi, hogy az együttműködésbe bevontak odaadóan, innovatív módon vesznek részt a közös feladatok megoldásában.

Az imént amellet próbáltam érvelni, hogy Christian Maroy-tól eltérően nemcsak az értékelést előtérbe állító, illetve piaci, kvázipiaci mechanizmusoknak teret engedő irányítási, illetve szabályozási formákat érdemes számon tartani a posztbürokratikus szabályozás megnyilvánulási formáiként, hanem az oktatás sok szereplőjét mozgósító projektlogikájú szerveződések is, amelyek a hierarchikus dimenziók mellett a horizontális együttműködéseknek is széles teret adhatnak.

Abban viszont egyetérték Maroy-val, hogy az egyes vizsgált országokban – legalábbis a közös kutatás öt államában – sosem tiszta modellekkel találkozhatunk, hanem inkább különféle modellek egymásra rakódásával. E kérdéskör kapcsán egy tanulmányában belga szociológus kollégám idézett egy mondatot, amely eredetileg a *Regleducnetwork*-vizsgálódások egyik részutatásának általam és egy portugál kollégám, Joao Barroso által jegyzett összefoglaló tanulmányában szerepelt: „Megfigyelhető a modellek hibridizációja, ami »a különböző logikák, gyakorlatok és diskurzusok egymásra rakódásából következik, és amiből még inkább következik ezek ellentmondásos és elegendő jellege« (*Barroso et Bajomi 2002: 21*).” (*Maroy 2008: 46*.)

Figyelembe véve a hibridizációs jelenségeket, joggal fogalmazható meg írásom végén az a kérdés, hogy a modern oktatási rendszerek működésében tetten érhető különböző szabályozási logikák, irányításmódok közül melyiknek van meghatározó szerepe. Nehéz lenne állást foglalni ebben a kérdésben, de fontosnak tartom megemlíteni, hogy a kétezres évek első évtizedében napvilágot látott egy olyan tanulmány, amelynek szerzője azt próbálja bizonyítani, hogy az oktatási folyamatok szabályozása terén Franciaországban továbbra is meghatározó a bürokratikus irányításmód szerepe. Absztraktjában így fogalmaz a szerző, aki egy francia megyei szintű oktatásirányítási egység tanár- és diáklétszám-tervezési, illetve erőforrás-allokálási folyamatainak tanulmányo-

zása alapján jutott a fenti a következtetésre: „Etnografikus vizsgálódásokra támaszkodó tanulmányomnak két célja van. Egyfelől rá szeretnék mutatni arra, hogy milyen korlátai vannak a bürokratikus logikák térvesztéséről szóló tételnek, és egyben bizonyítani kívánom, hogy a mindennapos szakmai tevékenységek tekintetében az oktatásirányítás továbbra is alapvetően bürokratikus jellegűnek tekinthető. Egyúttal azt is elemzem, hogy milyen okokra vezethető vissza a szóban forgó bürokratikus formának a tartós fennmaradása.” (Laforgue 2007: 153.)

IRODALOM

- BAJOMI I. (2006a) A partneri együttműködés kérdései a nyugat-európai kiemelt oktatási körzetek gyakorlatában és idehaza. In: BAJOMI I.: *Konfliktusok és konszenzusképzés az oktatásban*. Budapest, Új Mandátum Könyvkiadó. pp. 98–107.
- BAJOMI I. (2006b) A kapitalizmus harmadik szelleme. *Educatio*, Vol. 15. No. 2. pp. 443–447. epa.oszk.hu/01500/01551/00036/pdf/816.pdf [Letöltve: 2019. 06. 02.]
- BAJOMI I. (2013) Decentralizációs intézkedésekkel korrigált francia oktatásirányítási rendszer. *Educatio*, Vol. 22. No. 1. pp. 60–72. epa.oszk.hu/01500/01551/00063/pdf/EPA01551_educatio_2013_01_060_072.pdf [Letöltve: 2019. 06. 02.]
- BAJOMI I. (2015) Széles körű konzultációk a francia közoktatás fejlesztéséről. *Új Pedagógiai Szemle*, Nos. 7–8. pp. 117–127. <https://folyoiratok.ofi.hu/uj-pedagogiai-szemle/szeles-koru-konzultaciok-a-francia-kozoktatas-fejleszteserol> [Letöltve: 2019. 06. 02.]
- BAJOMI, I. & BARROSO, J. (2002) *Systèmes éducatifs, modes de régulation et d'évaluation scolaire et politiques de lutte contre les inégalités en Angleterre, Belgique, France, Hongrie et au Portugal, synthèses des études de cas nationales (Oktatási rendszerek, szabályozási módok, oktatási értékelés, továbbá az egyenlőtlenségek elleni harc Angliában, Belgiumban, Franciaországban, Magyarországon és Portugáliában)*. Lisszabon, Deliverable 3 Reguleducnetwork.
- BAJOMI I., BERÉNYI E., ERŐSS G. & IMRE A. (2006a) Az autonómia fellegrárai (egy kerület és iskolái – egy európai kutatás tapasztalatai). *Új Pedagógiai Szemle*, Nos. 7–8. pp. 3–16. <https://epa.oszk.hu/00000/00035/00105/2006-07-ta-Tobbek-Autonomia.html> [Letöltve: 2019. 06. 02.]
- BAJOMI I., BERÉNYI E., ERŐSS G. & IMRE A. (2006b) Positions, logiques d'action et inégalité entre les écoles d'un arrondissement de Budapest (Pozíciók, cselekvési logikák és iskolák közötti egyenlőtlenségek Budapest egyik kerületében). *Revue française de pédagogie*, No. 3. (No. 156) pp. 39–50. <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-pedagogie-2006-3-page-6.htm>. [Letöltve: 2019. 06. 02.]
- BALLION, R. (1982) *Les consommateurs d'école: stratégies éducatives des familles (Iskolafogyasztók: a családok oktatási stratégiái)*. Párizs, Stock.
- BARTHON, C. & MONFROY, B. (2006) Une analyse systémique de la ségrégation entre collèges: l'exemple de la ville de Lille. (Az alsó középsiskolák közötti szegregációelemzése rendszerelméleti megközelítésben Lille városának példája alapján). *Revue française de pédagogie*, No. 3. (No. 156) pp. 39–51; DOI: 10.4000/rfp.278. [Letöltve: 2019. 11. 20.]
- BIDWELL, C. E. (1965) *The School as a Formal Organization*. In: J. G. MARCH (ed.) *Handbook of Organizations*. Chicago, Rand-McNally. pp. 972–1022.
- BOLTANSKI, L. & CHIAPELLO, E. (1999) *Le nouvel esprit du capitalisme (A kapitalizmus új szelleme)*. Gallimard, Párizs.

- BONGRAND, PH. (2012) Savoirs et autonomisation de l'administration dans les réformes de l'Instruction publique sous Jules Ferry (1879–1883). (Tudások és az oktatásirányítás autonómmá válása Jules Ferry 1879–1883 közötti közoktatási reformjai idején). *Gouvernement et action publique*, No. 4. pp. 115–137. <https://www.cairn.info/revue-gouvernement-et-action-publique-2012-4-page-115.htm> [Letöltve: 2019. 06. 02.]
- CHAMBON, A. & PROUX, M. (1988) Zones d'Education Prioritaires, un changement social en éducation? (Kiemelt oktatási körzetek – változás az oktatás terén)? *Revue française de pédagogie*, No. 83. pp. 31–38.
- CONDETTE, J.-F. (2004) Les recteurs d'académie en France de 1809 à 1940: évolution d'une fonction administrative (A tankerületi rektorok Franciaországban 1808 és 1940 között: egy közigazgatási tisztség változásai). *Revue d'histoire moderne & contemporaine*, No. 1. (No. 51/1) pp. 62–93. <https://www.cairn.info/revue-d-histoire-moderne-et-contemporaine-2004-1-page-62.htm> [Letöltve: 2019. 06. 02.]
- FELOUZIS, G., MAROY C. & VAN ZANTEN, A. (2013) *Les marchés scolaires; Sociologie d'une politique publique d'éducation* (Az iskolapiacok; Egy oktatásügyi közpolitika szociológiája). Párizs, PUF.
- HAMON, H. (2007) La machine à dire non (A mindenre nemet mondó gépezet). *Pouvoirs*, No. 3. (N° 122) pp. 61–71. <https://revue-pouvoirs.fr/La-machine-a-dire-non.html> [Letöltve: 2019. 06. 02.]
- HAMON, H. & ROTMAN, P. (1984) *Tant qu'il y aura des profs* (Amíg még vannak tanárok). Párizs, Le Seuil.
- KARÁDY V. (2005) *A Francia Egyetem Napóleontól Vichyig*. Budapest, Felsőoktatási Kutatóintézet, Új Mandátum Könyvkiadó.
- LAFOURGUE, D. (2007) L'administration scolaire française est-elle une bureaucratie? (Bürokráciának tekinthető-e a francia oktatásirányítás?) *Pyramides*, No. 14. <https://journals.openedition.org/pyramides/267> [Letöltve: 2019. 05. 31.]
- MAROY, C. (2006) Politiques éducatives et transformations des modes de régulation institutionnels des systèmes éducatifs (Oktatáspolitikák és az oktatási rendszerek intézményes szabályozási módjainak átalakulásai). In: C. MAROY (ed.) *École, régulation et marché. Une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe* (Iskola, szabályozás és piac – hat európai helyi szintű oktatási térség összehasonlítása). Párizs, PUF. pp 33–71. <https://www.cairn.info/ecole-regulation-et-marche--9782130556480-page-33.htm> [Letöltve: 2019. 10. 28.]
- MAROY, C. (2008) Vers une régulation post-bureaucratique des systèmes d'enseignement en Europe? (A posztbürokratikus oktatásirányítás irányába tartanak az európai országok?) *Sociologie et sociétés*, Vol. 40. N° 1. pp. 31–55. <https://www.erudit.org/fr/revues/socsoc/2008-v40-n1-socsoc2509/019471ar/> [Letöltve: 2019. 08. 10.]
- MOISAN, C. & SIMON, J. (1997) *Les déterminants de la réussite scolaire en ZEP* (Az iskolai sikerességét meghatározó tényezők a kiemelt körzetekben). Párizs, INRP.
- PONS, X. (2012) De nouvelles connaissances pour une nouvelle gouvernance par les résultats ? L'exemple de l'éducation en France et de trois outils d'évaluation. (Egy új kormányzási módot elősegíteni hivatott új ismeretek? A franciaországi oktatás és három értékelési eszköz példáján.) *Recherches sociologiques et anthropologiques*, No. 2. pp. 15–34. <http://journals.openedition.org/rsa/784>; DOI : 10.4000/rsa.784 [Letöltve: 2019. 06. 02.]
- POUCET, B. (2008) Les successions rectorales dans l'académie d'Amiens depuis 1808 (Az 1808 óta egymást váltó amiens-i rektorok). *Carrefours de l'éducation*, No. 2. pp. 25–40. <https://www.cairn.info/revue-carrefours-de-l-education.htm> [Letöltve: 2019. 06. 02.]

- Projet d'établissement (2014) Collège George Sand, Académie de Reims (2015–2018) (A Reimsi tankerület George Sand alsó középiskolájának intézményfejlesztési terve). sepia.ac-reims.fr/clg-george-sand/-joomla-/images/stories/documents/PROJET_ETABLISSEMENT_CLG_GEORGE_SAND_2015_2018.pdf [Letöltve: 2019. 08. 12.]
- TOURRET, L. (2018) Les évaluations nationales des élèves n'ont plus aucun sens (Az országos szintű tanulói teljesítményértékeléseknek ma már nincs semmi értelme). *Slate*, 2018. okt. 16. www.slate.fr/story/168617/ecole-jean-michel-blanquer-ministere-education-nationale-evaluation-scientifique-independante [Letöltve: 2019. 06. 02.]
- VAN ZANTEN, A. (2008) Régulation et rôle de la connaissance dans le champ éducatif en France. Du monopole à l'externalisation de l'expertise? (Szabályozás és az ismeretek szerepe a francia oktatási mezőben. A monopóliumtól a szakértői tevékenységek kiszervezéséig?) *Sociologie et sociétés*, No. 1. pp. 69–92. <https://www.erudit.org/fr/revues/socsoc/2008-v40-n1-socsoc2509/019473ar.pdf> [Letöltve: 2019. 06. 02.]
- VAN ZANTEN, A. (2009) *Choisir son école* (Iskolaválasztás). Párizs, PUF.
- VERNEUIL, Y. (2016) De l'«omnipotence des bureaux» à la représentation du personnel : les organes de décision concernant l'avancement et les promotions dans l'enseignement secondaire entre 1808 et 1940 („A hivatal mindenhatóságától” a tanszemélyzet képviselői: az előmenetellel és az előléptetésekkel foglalkozó döntéshozó szervek a középfokú oktatásban 1808 és 1940 között). *Histoire de l'éducation*, No. 1. (N° 145) pp. 45–78. <https://www.cairn.info/revue-histoire-de-l-education-2016-1-page-45.htm> [Letöltve: 2019. 10. 28.]
- ZAY, J. (é. n.) *Devant le Conseil supérieur de l'Instruction publique* (A Közoktatási Főtanács előtt). <https://www.samuelhuet.com/paid/43-melanges/753-j-zay-csipublique.html> [Letöltve: 2019. 06. 02.]

OKTATÁSI REFORMOK ÉS TANÜGYIGAZGATÁS LENGYELORSZÁGBAN

VELKEY KRISTÓF

ELTE PPK Neveléstudományi Doktori Iskola
Uniwersytet Warszawski Wydział Pedagogiczny

A tanulmány a lengyelországi tanügyigazgatás hangsúlyváltozásait mutatja be. Arra keresi a választ, hogy hogyan alakult, és milyen tényezők formálták az állam és önkormányzatok közötti feladatmegosztást az elmúlt harminc évben. Az önkormányzatok a kilencvenes években fokozatosan vették át a fenntartói feladatokat az államtól, ezzel párhuzamosan a középszintű regionális állami oktatásirányítási szerv, a *kuratorium oświaty* szerepe is átalakult. Az 1999-es rendszerszintű reform során a kuratoriumok és önkormányzatok viszonya, feladatkörei nem kerültek tisztázásra. Az eredetileg csak a működtetői feladatokért felelős önkormányzatokra egyre több felelősség hárult az oktatás minőségével kapcsolatban, mely eredetileg a kuratoriumok feladata volt. Ezzel párhuzamosan ez utóbbiak hatalma és feladatkörei a 2000-es években tovább csökkentek, később a megszüntetésük is felmerült. 2015-ben viszont újabb rendszerszintű oktatási reform indult meg, melynek során a folyamat megfordult. A jelenlegi kormány a kuratoriumok szerepének erősítésével az állam oktatási szerepét erősíti.

Kulcsszavak: Lengyelország, tanügyigazgatás, decentralizáció, kontroll

The study presents the various changes in the governance of the Polish education system. It focuses on how the division of responsibilities between the state and local governments changed and what factors have shaped it over the past thirty years. After 1990 the local governments gradually took over the maintenance of elementary and secondary schools from the state, while the role of the regional public education management body, the *kuratorium oświaty*, which was responsible for the maintenance before was transformed parallelly. During the 1999 whole system education reform the relationship and responsibilities of the kuratoriums and local governments were not defined clearly. The local governments, which were initially responsible mainly for maintenance tasks, became increasingly responsible for the quality of education, which was originally the responsibility of the kuratoriums. At the same time the authority and responsibilities of the latter were further reduced in the 2000s, their dissolution came up as well. In 2015, however, another systemic education reform was launched, revolutionizing the process.

Levelező szerző: Velkey Kristóf, 3530 Miskolc, Meggyesalja u. 4. fszt. 3. E-mail: kristof.velkey@gmail.com

The current government is strengthening the role of the state in educational governance by broadening the responsibilities of kuratoriums.

Keywords: Polish Education System, Education governance, decentralisation, accountability

Bevezetés

Lengyelországban a rendszerváltást követően az önkormányzatok váltak felelőssé az oktatási intézmények fenntartásáért, az állam azonban saját hatáskörben tartotta az oktatás kereteinek meghatározását és az intézmények feletti pedagógiai kontrollt, melyet a regionális szintre dekoncentrált állami oktatásirányításon, a *kuratorium oświatyn*¹ keresztül lát el. Tanulmányomban a lengyel oktatási rendszerben jelen levő decentralizáció (önkormányzat mint fenntartó) és centralizáció (kuratorium mint a kormányzat helyi képviselője és a pedagógiai felügyelet ellátója) kettősségét és ennek hatásait vizsgálom a témával foglalkozó lengyel és angol nyelvű szakirodalomra, továbbá szakértőkkel (SZ) és minisztériumi vezetőkkel (M) készült interjúkra támaszkodva, melyeket doktori kutatásom során készítettem.

Először áttekintem a lengyel rendszert meghatározó oktatáspolitikai változásokat és reformokat a decentralizáció szempontjából meghatározó kilencvenes évek változásaira visszatekintve, majd részletesen bemutatom a lezajlott decentralizációs folyamatot és hatásait, a kuratoriumok szerepének változását, és felvázolom a lengyel oktatásfinanszírozás jellegzetességeit is.

Oktatási reformok Lengyelországban

A lengyel oktatáspolitikai irányát meghatározzák a politikai változások, a kormányváltások általában újabb reformokat hoznak magukkal. A politikusok elköteleződése az oktatás mellett leginkább deklarációkban jelenik meg. Az oktatás általában limitált költségvetési forrásokkal rendelkezik, az oktatási miniszterek rendszerint nem tartoznak a legbefolyásosabb politikusok közé (*Zahorska 2016*), vagy nem is pártpolitikuskok, hanem az egyetemi szférából érkező szakemberek, esetleg tanárok (SZ1).

A kilencvenes évek lengyel oktatását vég nélküli viták és reformtervek jellemezték. Először Mirosław Handke rendelkezett megfelelő politikai támogatással (SZ4) a reformtervei megvalósításához. Az oktatási rendszert alapjaiban átalakító 1999-es reform során az oktatásirányítás decentralizációja mellett többek közt új iskolastruktúra, vizsgarendszer, új alaptanterv és tanári előmeneteli rendszer került bevezetésre. A reform célja a lengyel társadalom iskolázottsági szintjének javítása volt, az egyenlőtlenségek kiegyenlítésére fókuszált, mindenki számára biztosítani kívánta a minőségi általános oktatást (*Handke 2015*). Központi eleme az általános képzés meghosszabbítása volt: bevezetésre került az általános iskola 6. osztályát követő *gimnazjum* (alsó középiskola), mely tovább-

¹ A dolgozatban törekszem az eredeti lengyel elnevezések használatára, ugyanis a magyar fordítás más jelentéstartalmat hordoz. A kuratorium például elsősre a magyar tankerületnek felelhetne meg, azonban Lengyelországban a szervezet a kilencvenes évek vége óta nem lát el fenntartói feladatokat, mely a jelenlegi magyar oktatási rendszerben a tankerületi központok legfőbb feladatköre.

bi hároméves egységes általános képzést biztosított. A felső középiskolák tervezett reformja a 2002-es kormányváltást követően más formában valósult meg, és megmaradtak a reform előtt létező intézménytípusok.

Katarzyna Hall minisztersége alatt 2007-től indult meg egy újabb reformfolyamat, melynek a célja az 1999-es reform felülvizsgálata és befejezése volt (SZ4; M1). A reform része volt az alaptanterv és a vizsgarendszer kapcsolatának felülvizsgálata új alaptanterv bevezetésével, illetve a szakfelügyeleti és iskolaértékelési rendszer átalakítása. A reformok között politikailag legmeghatározóbb a tankötelezettség 6 éves korra való leszállításának kudarca volt, mely az erős társadalmi ellenállás hatására többször eltolva került bevezetésre, majd a 2015-ös kormányváltást követően visszaállították 7 éves korra.

Sadura (2017) a lengyel oktatási rendszerben 1999 és 2015 közötti változásokat a nyugati országokban a kilencvenes években lezajlott folyamatokhoz hasonlítja, mint az oktatási piac létrejötte, a mérés- és értékelési technikák elterjedése és a piaci eszközök megjelenése az oktatásirányításban és finanszírozásban.

A 2015-ben kormányra került Jog és Igazságosság Párt (*Prawo i Sprawiedliwość*) a társadalmi igényekre hivatkozva, választási ígéreteinek megfelelően, a kormányváltás után egyből hozzáfogott az oktatási rendszer átalakításához, melynek központi eleme volt a nyolcosztályos általános iskola és a hagyományos négyéves középiskolai képzés visszaállítása, az 1999-ben bevezetett alsó középiskolák megszüntetésével. A reform célja Zahorska (2016) szerint a lengyel oktatás tradicionális értékeihez való visszatérés volt. Ez látható Beata Szydło (2015) miniszterelnök parlamenti nyitóbeszédében is, aki a tervezett oktatási változásokkal kapcsolatban kiemelte, hogy a lengyel oktatás tesztközpontúsága helyett a tudásközpontúságot és a nemzeti, hazafias nevelést kell a középpontba állítani, a szakképzési rendszert pedig a gazdasági igényeknek megfelelően kell átalakítani a vállalkozókkal együttműködve.

A reform előkészítése és bevezetése is nagyon gyorsan történt. Az előkészületek 2015 végén kezdődtek meg, és egy évre rá, 2016 decemberében már a parlament el is fogadta az új oktatási törvényt (*Ustawa z dnia 14 grudnia 2016. r. Prawo Oświatowe*). Ugyanakkor az eddigi oktatási rendszerről szóló törvény (*Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty*) vizsgarendszert, a diákok előmenetelét, tankönyveket és az oktatás finanszírozását érintő részei továbbra is érvényben maradtak, bár ez utóbbit 2018 óta külön törvény szabályozza (*Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych*). Emellett továbbra is érvényes maradt a közoktatásban dolgozó tanárok munkáját és jogállását szabályozó Karta Nauczyciela (*Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela*). A törvényi változások nem jártak az oktatási törvény teljes megújításával, az új szabályozás többségében az előző törvény tartalmát ismétli meg, sok esetben csak áthelyezve az egyes szakaszokat (Pilich–Olszewski 2018).

Az új oktatási törvény 2017 januárjában került kihirdetésre. A törvény rendelkezései és az iskolai szerkezetváltás 2017. szeptember elsejétől kerül bevezetésre felmenő rendszerben. A szerkezeti változásokkal együtt járt az alaptanterv átalakítása és a vizsgarendszer változása is. Az új kerettantervek kidolgozása és véleményezése feszített tempóban 2016 végén valósult meg, hogy 2017 szeptemberétől már az új kerettantervnek megfelelő tankönyvekből tudjanak tanulni az első, negyedik és hetedik évfolyamon a diákok.

A 2018/2019-es tanévben végez az utolsó gimnaziumi évfolyam, ezzel párhuzamosan az általános iskola hatodik évfolyamán tanuló diákok a hetedik évfolyamon folytatták

a tanulmányaikat 2017 szeptemberében. Idén ért össze a két rendszer, a 2019/2020-as tanévben egyszerre két évfolyam kezdi el majd a középfokú tanulmányait, jelentős feszültségeket okozva a rendszerben, ugyanis a középiskolák egyszerre indítanak három és négy évfolyamos osztályokat, így az iskolák limitált befogadóképességéből fakadóan hatalmas verseny várható a jobb középiskolákba való bejutásért.²

Eddig a gimnazjum elvégzése után 3 éves felső középiskolában (*liceum ogólnokształcące*), 4 éves szakközépiskolában (*technikum*) vagy 3 éves szakképző iskolában (*zasadnicza szkoła zawodowa*) lehetett továbbtanulni, míg a most bevezetés alatt álló rendszerben a nyolcosztályos általános iskolát követően válnak el a különböző képzési utak: 4 éves általános középiskola (*liceum*); 5 éves szakközépiskola (*technikum*); illetve a két képzési szintből álló szakképzés, mely egy 3 éves szakképző iskolából (*brązowa szkoła I stopnia*) és egy erre épülő 2 éves szakképzésből áll (*brązowa szkoła II stopnia*).

Az előző rendszerben a hatosztályos általános iskolát lezáró vizsga hivatalosan csak felmérő szerepet töltött be, míg a gimnazjumot lezáró vizsga eredményei beleszámítottak a felső középiskolába való felvételibé. A két vizsga helyét az új nyolcosztályos általános iskolát lezáró vizsga vette át, amelynek az eredményeitől függ a továbbtanulás középfokon. Az elsőfokú szakképző iskola (*brązowa szkoła I stopnia*) a szakmai ismereteket számon kérő vizsgával zárul. A másodfokú szakképző iskola bevezetése 2020-ban várható. Tervezetten a technikumhoz és liceumhoz hasonlóan érettségivel zárul, ahol a három kötelező tárgy (lengyel nyelv, idegen nyelv, matematika) mellett az adott szakma tárgyából is le kell vizsgázni.

Decentralizáció

A rendszerváltást követően a lengyel tanügyigazgatást két lényeges tényező formálta: a decentralizált, segítő állam képe, és az igény, hogy az állam megőrizze a kontrollt az oktatás minőségéhez kapcsolódó döntésekben (*Herbst et al. 2015*). A decentralizációs folyamat során a fenntartói és pénzügyi feladatokat, jogköröket önkormányzati hatókörbe rendelték, így önkormányzati szintű decentralizációról beszélhetünk (*Herczyński 2012*), míg pedagógiai szempontból az intézmények jelentős autonómiát kaptak, állami kontrollal.

Először 1990-ben az óvodák fenntartását kapták meg a helyi önkormányzatok, melyhez nem kaptak külön forrásokat, így ez óvodabezárásokhoz, a férőhelyek csökkenéséhez vezetett (*Sadura 2017*). Az általános iskolákat 1993-tól vehették át önkéntes alapon az önkormányzatok, melyek fenntartása 1996-tól vált kötelező feladatukká. Ugyanekkor nyílt lehetőség városok számára a középfokú intézmények átvételére.

A fenntartói feladatok átadásával párhuzamosan 1989-től kísérleti jelleggel megindultak az első magániskolák, melyek jogállását is szabályozta az 1991-es oktatási törvény. A kilencvenes években lezajlott „piacosodás” legfőbb elemei a szabad iskolaválasztás és a nem állami vagy önkormányzati fenntartású intézmények közfinanszírozásának szabályozása volt (*Levitas–Herczyński 2002*).

Az 1991-es törvény megteremtette a különböző társadalmi csoportok oktatási ügyekbe való bevonásának lehetőségét is intézményi, önkormányzati, vajdasági és országos oktatási tanács létrehozásával. Ennek lehetősége azóta is megmaradt, azonban számuk

² A középiskolai felvételi eredményei a kézirat lezárása után kerülnek nyilvánosságra.

rendszerszinten nem jelentős. Összesen két vajdasági szintű tanács működik (*Śliwerski 2015*), mely nem elegendő az országos tanács összehívásához.

A rendszerváltás utáni reformátorok elképzelése szerint az önkormányzatok az intézmények működtetéséért feleltek, az állam feladata az oktatás kereteinek meghatározása, a pedagógiai kontrollt pedig a kuratorium látta el (*Levitas–Herczyński 2012*). Kezdetben ebből a feladatmegosztásból és az állami források jelenlétéből fakadóan „az önkormányzatok közömbösek voltak az iránt, hogy az igazgatók hogyan költik el az iskola működésére a költségvetésben előirányzott összeget, és az iskolák milyen minőségű szolgáltatást nyújtanak. Nem meglepő, hogy az önkormányzatok inkább az oktatási létesítményeik fizikai infrastruktúrájának javítására és a tanárok fizetésének kiegészítésére koncentrálták energiáikat” (*Levitas–Herczyński 2002: 48*). Ugyanakkor az önkormányzatok oktatási ügyekhez való hozzáállása már a kilencvenes években változásnak indult, az önkormányzatok egyre aktívabb szerepet játszottak a helyi oktatáspolitikai alakításában. Ebben szerepet játszott, hogy az önkormányzatoknak egyre nagyobb mértékben kellett az állami szubvención felül saját forrásokat is fordítani az oktatási feladatok ellátására, ami érdekeltté tette őket a források hatékonyabb felhasználásában. Ezentúl az oktatási intézmények minősége iránti növekvő választói igények is az önkormányzat minőségi kérdésekbe való aktívabb bekapcsolódását eredményezte (*Levitas–Herczyński 2012*).

Az 1999-es oktatási reform szorosan összekapcsolódott a lengyel közigazgatás reformjával.³ A reform során háromszintű területi önkormányzati rendszer jött létre,⁴ az egyes önkormányzati szinthez rendelt fenntartói feladatok az *1. táblázat*ban láthatóak.

A strukturális átalakítások és a frissen felálló powiatok esetén az intézmények átvétele komoly kihívás elé állította az önkormányzatokat. Több szakértő szerint (SZ1; SZ3) ezeknek a kezdeti nehézségeknek fontos szerepük lehetett abban, hogy a legtöbb esetben az önkormányzatok az iskolák „jó gazdáivá” váltak, komolyan investálva az intézmények fejlesztésébe. A fenntartói feladatok ugyanakkor erősen formáltak is az önkormányzatokat, melyeknek kiadásaikat és társadalmi szerepüket tekintve is ez az egyik legnagyobb feladatuk (*Herbst–Herczyński 2015*).

A közigazgatási reform ugyanakkor az iskolaszervezet szempontjából az oktatási reform célkitűzéseivel ellenkező hatást váltott ki. Az 1999-es reform tervezésekor a gimnazjumokat a középfokú oktatás részeként képzelték el, önálló intézményként vagy középiskolával együttműködésben,⁵ azonban a gimnazjumok és középiskolák különböző fenntartókhöz kerültek, ami megnehezítette a két iskolatípus közötti együtt-

³ Az 1997–2001 között az Akcja Wyborcza Solidarność vezetésével kormányzó jobbközép koalíció 1999-ben az oktatás és közigazgatás mellett az egészségügyben és a nyugdíjrendszerben is átfogó reformokat indított.

⁴ Az egyes önkormányzati szintek különböző magyar fordításaival találkoztam, melyek használata inkább félreértésekre adna okot. A *gmina* a legkisebb közigazgatási egység, mely a magyar községgel szemben több településből is állhat. A *powiat* megyei szintű önkormányzatnak, míg a *16 wojewódctwo* regionális szintű önkormányzatnak feleltethető meg. A három önkormányzati szint egymástól független, kapcsolataik nem hierarchikus. 2016-ban a 2478 gmina átlagos lakossága 15 511 fő, a 314 powiat átlagos lakossága 82 221 fő és a 66 powiat jogú város átlagos népessége 191 212 fő volt (*GUS 2016*).

⁵ A különböző típusú intézmények a fenntartó döntése alapján iskolakomplexumba (zespól szkół) szerveződhetnek, és az így működő intézmények közös épületekben, közös vezetés alatt működnek közös tanári karral, és tulajdonképpen egy szervezetet alkotnak (*Herczyński–Sobotka 2017*), mely együttműködési formát az egyik szakértő a lengyel oktatási rendszer egyik alulértékelt jellemzőjeként írt le (SZ3).

1. táblázat: Az önkormányzatok intézményfenntartói feladatai a 2016-os reformot megelőzően

| Gmina | Powiat | Wojewódctwo |
|---|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> – Óvoda – 6 éves általános iskola – 3 éves alsó középiskola (gimnazjum) | <p><i>Érettségít adó felső középfokú intézmények:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – 3 éves általános középiskola (Liceum ogólnokształcące) – 3 éves specializált középiskola (Liceum profilowane)^{a)} – 4 éves technikum <p><i>Érettségít nem adó szakképzés</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – 3 éves szakiskola (Zasadnicza szkoła zawodowa) | <ul style="list-style-type: none"> – pedagógiai munkát támogató intézmények (vajdasági pedagógiai könyvtár és tanártovábbképző központ) – regionális vagy országos hatókörű speciális iskolák^{b)} |

^{a)} Az intézménytípus 2012-től megszűnt, az intézményben az általános képzésen túl a diákoknak lehetőségük volt megismerkedni egy szakma alapjaival, melyből az érettségi után szakképzettséget szerezhettek, szakterületől függően 1-2 éves középiskolán túli szakképzéssel.

^{b)} Egyes speciális és szakképző intézmények többször fenntartót váltottak 1999 óta. Jelenleg a powiat, wojewódctwo és az adott szakminisztériumok is tarthatnak fenn ilyen intézményeket, például a művészeti iskolák a kulturális minisztérium fenntartásában maradtak (*Kurzyna-Chmiel 2018*).

működést (SZ3). Herczyński egy interjújában (*Suchecka 2016*) két okot emelt ki, hogy a gimnazjumok nem a powiatok fenntartásába kerültek a reform során. Egyrészt a powiatok újonnan létrehozott szintként nem voltak felkészülve egy új intézménytípus létrehozására, másrészt a gminák rendelkeztek inkább a megfelelő infrastrukturális lehetőségekkel.

Az 1999-es reform tervezésekor hangsúlyos elem volt, hogy az újonnan bevezetett alsó középiskolákat különválasszák az általános iskoláktól, ez azonban nem valósult meg. A strukturális változásokkal kapcsolatos nehézségek és az önkormányzatok ellenállása miatt a törvény végül átmenetileg lehetővé tette az általános iskolák melletti működést (egy épületben), és hogy gimnazjumi osztályok indulhassanak az általános iskolákban (*Sobotka 2016*). A 2002-es kormányváltás után már nemcsak átmenetileg engedélyezték, hogy egymás mellett működjenek az általános iskolák és gimnazjumok, hanem azt is lehetővé tették, hogy hivatalos együttműködésben (*zespół szkółként*) működjenek tovább. Hosszú távon ennek következményeként – a reformátorok céljaival épp ellenkezően – sok helyen általános iskolával közös iskolakomplexumban működő alsó középiskolák jöttek létre. A 2012/2013-as tanévben például az alsó középiskolák 36,2 százaléka működött önálló intézményként, míg 46,2 százaléka általános iskolával közösen működött, melyek kialakulásához az önkormányzatok független döntései vezettek (*Herczyński–Sobotka 2017*).

Érdeemes részletesebben kitérni *Sobotkának (2016)* a gimnazjumok falusi vidékeken való bevezetését vizsgáló kutatására, ugyanis ez személetesen mutatja be az országos és helyi szintű oktatáspolitikai különbségeit és a decentralizáció hatásait az iskolaszervezetre. A helyi kontextustól függően nagyon különbözőképpen alakult az intézmény-

típus sorsa, voltak gminák, ahol a terveknek megfelelően egy önálló gimnazjum jött létre, míg másutt az általános iskolákkal együttműködő kis intézmények alakultak, tulajdonképpen 9 osztályos általános iskolaként működve. A kutatásban megvizsgált esetek alapján azokban a gminákban jöttek létre ezek az apróbb kilencosztályos iskolák, ahol erősebb volt a helyi szereplők ellenállása, és a szülők valószínűleg magasabb társadalmi tökével rendelkeztek. Azokban a gminákban sikerült a reform elképzeléseinek megfelelő, önálló gimnazjumot létrehozni, ahol kisebb ellenállás volt. Bár a reform célja az oktatás minőségének javításával a társadalmi esélyek kiegyenlítése volt, ezt a falvak a mindennapjaikba való túlzott beavatkozásként élték meg, fontosabbnak tartva a helyi intézmény létét, s hogy a gyerekeiknek ne kelljen feleslegesen utazniuk. A negatív reakcióban közrejátszhatott a '70-es években kudarccal végződött tíz évfolyamos általános iskola bevezetése, mely szintén iskola-összevonásokkal akarta az oktatás minőségét javítani, a szülői generáció ennek negatív tapasztalatából is kiindulva utasította el a reformot. Általánosan elmondható, hogy ahol az önkormányzat a reform kezdetekor nem hozott létre önálló gimnazjumot, hanem az általános iskolában indított átmenetileg gimnazjumi osztályokat, ott a szülők kiharcolták hosszú távon az általános iskolával együtt működő gimnazjum megmaradását.

Az oktatási rendszer decentralizációjával kapcsolatban *Herbst és Wojciuk (2017)* kutatása arra hívta fel a figyelmet, hogy a többi visegrádi országhoz képest Lengyelországban az önkormányzatok rendszere kevésbé fragmentált, az önkormányzatok méretéből és nagyobb finansziális lehetőségeiből fakadóan hatékonyabban tudták ellátni fenntartói feladataikat. A lengyel decentralizáció sikere *Levitas (2018: 7–8)* szerint „a döntéshozók azon csoportjának tudatos intézmény- és szervezetiépítési stratégiájának eredménye [...], akik az önkormányzatokat az egységes nemzeti közigazgatás részeként látták”, és a helyi önkormányzatokat akarták felelőssé tenni a mindennapi közfeladatok ellátására, hogy a kormány a nagy stratégiai kérdésekre és a jogalkotásra tudjon fókuszálni. Hasonló gondolat jelenik meg *Śliwerski (2013)* ellentétes érvelése mögött, miszerint a lengyel oktatásirányítást a rendszerváltást követő néhány évet leszámítva központosítási törekvések és túlzott állami szabályozás jellemzi.

A kuratoriumok szerepének változásai

A decentralizációs folyamat formálisan az oktatási intézmények önkormányzati fenntartásba adásával, az 1999-es oktatási reformmal lezárult, ugyanakkor az intézmények feletti pedagógiai-szakmai kontrollt ezt követően is az állam látta el a regionális szintű kuratoriumokon keresztül, melyek az állam helyi képviselőjeként az oktatási minisztérium alá tartoztak. Ugyanakkor a reform során a kuratoriumok és önkormányzatok fenntartói feladatai nem kerültek megfelelően tisztázásra (*Herbst et al. 2015*), hivatalosan az oktatás szervezése és háttérének biztosítása a fenntartó, míg az oktatás minősége a kuratorium hatáskörébe tartozott.

A kuratoriumok lengyel oktatási rendszerben betöltött feladata és szerepe a rendszer-váltás óta jelentős változásokon ment át. Az iskolafenntartás fokozatos decentralizációjával a kuratoriumok szerepe csökkent, az önkormányzatok az iskolák fenntartásával az infrastrukturális háttér biztosítása mellett fokozatosan az oktatás minőségével kapcsolatos feladatokért is felelőssé váltak.

Az 1991-es oktatási törvény eredeti szövege szerint (*Art. 31. Dz.U. 1991 nr 95 poz. 425*) a kurator az állami oktatáspolitikai vajdasági szintű megvalósításának a vezetője, a feladatai közé tartozik a hozzá tartozó intézmények fenntartása, az iskolanyitások engedélyezése, a beiskolázási körzetek meghatározása és a pedagógustovábbképzések szervezése. A kilencvenes évek során az oktatási rendszerben lezajló decentralizációs folyamatnak köszönhetően a kuratoriumok iskolafenntartói szerepe folyamatosan csökkent, és az 1999-es reform során a középiskolák átadásával meg is szűnt.

Az oktatási törvény későbbi változataiban⁶ és a jelenlegi oktatási törvényben a kuratorium feladatai közül a következő elemek maradtak állandóak:

- a pedagógiai felügyelet ellátása;
- az állami oktatáspolitikai megvalósítása;
- együttműködés az önkormányzatokkal a helyi oktatáspolitikai irányainak meghatározásában és megvalósításában úgy, hogy az megfeleljen az országos oktatáspolitikai céloknak;
- vajdasági szintű tanulmányi versenyek és vetélkedők szervezése;
- és a vajdaság költségvetésében a tanártovábbképzési források felhasználási módjának kidolgozása. Ez utóbbit a törvény 2008-as változatában a tanárok szükségleteit vizsgálva, míg a 2016-os törvényben a pedagógiai felügyelet eredményeiből kiindulva valósítja meg.

Mindemellert a kétezres években a kuratoriumok felügyeleti eszközeinek csökkenése figyelhető meg (*Herbst–Levitas 2012*). Eredetileg a helyi iskolaszervezeti változások, az intézmények éves terveinek elfogadása és az iskolaigazgatók kinevezése is a kuratorium engedélyéhez volt kötve. A kétezres évek elején a kuratorium döntési jogköre először véleményezési joggá változott, majd 2009-től az intézményi tervek és 2011-től az iskolák nyitásának és bezárásának véleményezési joga is megszűnt. 2015-től ezek visszakerültek a kuratoriumi hatókörbe. A kuratoriumok feladatainak csökkenése az állami szerepvállalás csökkenésére utal, ugyanakkor az interjúkban több interjúalanyom ezzel ellentétes véleményt fogalmazott meg (SZ7; SZ8): szerintük a kilencvenes évek elejét és esetleg a kétezres évek végén pár évet leszámítva az oktatási kormányzatokat az állam szerepének növelésére való törekvés jellemezte.

Az oktatási rendszer minőségi kontrolljában fontos szerepet játszik az 1999-es reform során bevezetett külső vizsgarendszer. Eredetileg felmerült, hogy ezt a feladatot a kuratorium lássa el, azonban végül a kuratoriumi rendszertől független intézményrendszer hozta létre, amely végig a minisztérium felügyelete alá tartozott: a vizsgák lebonyolítása a nyolc regionális szintű *Okregowe Komisje Egzaminacyjnej* feladata a központi *Centralna Komisja Egzaminacyjnej*ával együttműködve.

A 2009-től fokozatosan bevezetett új tanfelügyeleti és intézményértékelési rendszer tervezetten szintén önálló intézmény keretében valósult volna meg (M1), végül azonban a kuratorium feladata maradt. Ugyanekkor a kuratoriumok megszüntetése is felmerült, összevonva a tanfelügyeletért és vizsgarendszerért felelős szervezeteket, azonban ez nem jutott túl a belső egyeztetéseken (*Mazurkiewicz–Walczak–Jewdokimow 2014*). Ezáltal az

⁶ Az oktatási rendszerről szóló 1991-es törvény 110-szer, míg a 2016-os oktatási törvény eddig 10-szer került módosításra. Az elemzés során ezért az 1991-es törvény 2004-es, 2008-as és 2009-es egységesített változatát, illetve a 2017-es oktatási törvény 2017-es és 2019-es változatát vizsgáltam.

értékelési feladatok egy új szervezetben központosultak volna, amely a kuratoriumhoz képest jobban el tudott volna különülni a politikától (M1). A kuratoriumban meghatározóak voltak ugyanis a politikai kapcsolatok (M1), amelyek az iskolai értékelésekre és közvetve az igazgató munkájának megítélésre is hatással voltak (SZ5).

A kurator fontos regionális politikai funkció, ugyanis jelentős mértékben tudta befolyásolni a vajdaságban folyó munkát és az állami kontroll mértékét (*Herbst–Levitas 2012*). Az egymást követő kormányok igyekeztek a saját embereiket kinevezni (*Śliwerski 2015*), illetve oktatáspolitikai törekvéseinek megfelelően az oktatási minisztérium kuratoriumok feletti kontrollját növelni. Az 1991-es oktatási törvény a kuratoriumok feletti minisztériumi kontroll erősítése céljából kivette a kuratorokat a vajdasági adminisztrációs rendszerből, közvetlenül a minisztérium alá rendelve őket (*Levitas–Herczyński 2012*), azonban néhány év múlva a decentralizációra hivatkozva a kuratorium feletti kontroll visszakerült a vajdasági hatókörbe (uo.).

Fontos kiemelni, hogy a lengyel közigazgatási rendszerben a vajdasági szintű feladatok egy része önkormányzati, másik részük az államilag kinevezett vajda (*wojewoda*) hatáskörébe tartozik. 2015 előtt a kurator kinevezéséről és elbocsátásáról a wojewoda döntött az oktatási miniszter engedélyével, vagyis tulajdonképpen áttételesen állami hatókörben volt végig a feladat. A jelenlegi oktatási reform során újra a kuratoriumok szerepének és a kuratorium feletti minisztériumi kontrollnak a növekedése figyelhető meg. A jelenlegi törvényben a kurator kinevezése és elbocsátása az oktatási miniszter felelősségi körébe tartozik. Ugyanezt mutatja a kuratori pályázatot elbíráló bizottság összetétele is. Már az oktatási törvény 2008-as egyik kommentárja is kiemeli a kormány szerepének erősödését a kuratorválasztásban (*Pilich 2008*), a 2016-os törvényben tovább nőtt a kormány képviselőinek az aránya a bizottságban. Hasonlóan a 2016-os törvény a kuratorhelyettesek kinevezését is miniszteri hatáskörbe utalja, eddig ez a wojewoda feladata volt a kurator javaslatára.

Oktatásfinanszírozás

Az iskolák fenntartása az önkormányzatok kötelező feladata, melyhez a központi költségvetésből támogatást kapnak. Egy szakértő erről a következőképp fogalmazott: „A decentralizációt kezdeményező reformerek a '90-es évek elején két egymással konfliktusban lévő tényezőt próbáltak kombinálni: egyrészt a helyi önkormányzatok támogatást kapnak az oktatási feladataik ellátásához a központi kormányzattól, másrészt az önkormányzatok autonóm szervezetek” (SZ2). Ennek eredménye, hogy az önkormányzatok a központi költségvetésből kapott szubvenciót nem külön oktatásra szánt támogatásként, hanem az általános központi költségvetésből érkező összeg részeként kapják, és saját szükségleteik, lehetőségeik és prioritásaik alapján döntenek el, mekkora összeget szánnak oktatási feladataik ellátására. A központi költségvetés oktatásfenntartási forrásainak önkormányzatok közötti felosztását a 2000-ben bevezetett egységes forrásallokációs algoritmus szabályozza, ami a tanulók számán alapul, a minisztérium által évente megállapított szempontokkal súlyozva.

A központi oktatási szubvenció megállapítása politikai kérdés, mely leginkább az előző évek költségvetési tételéből indul ki, ugyanis ennek összege nem lehet alacsonyabb az előző évinél (SZ2), azonban tervezésekor a hagyomány és nem a mikroszintű finanszírozási feladatok az irányadók (*Herbst et al. 2015*). A helyi önkormányzatoknak kevés

lehetőségük van a központi költségvetésből érkezett összeg növelésére. Legfeljebb nyomást gyakorolhatnak a minisztériumra a súlyozás módosítására, azonban ez csak a meghatározott főösszeg felosztásán módosít, így minden változtatásnak vannak vesztesei és győztesei. A főösszeg növelése az oktatási és a pénzügyminisztérium között dől el, melyre a helyi önkormányzatoknak kevesebb a ráhatásuk, ráadásul az oktatási miniszter pozíciója a kormányon belül általában nem a legerősebb (SZ1; SZ2).

Az önkormányzat által a központi költségvetésből az oktatásra kapott források nem célzottak, felhasználásuk az önkormányzattól függ, egy szakértő szerint minden évben van pár tucat olyan önkormányzat, mely a kapott szubvencionál kevesebbet költ az oktatásra (SZ1). Az új oktatási törvény eredeti szövegében megjelent, hogy az önkormányzatok a központi költségvetésből az oktatásra kapott forrásoknál kevesebbet nem költhetnek az oktatásra (*Ustawa z dnia 14 grudnia 2016. r. Prawo Oświatowy, Art 11. Punkt 6*), azonban később ezt a pontot törölték.

Az önkormányzatok felelősségi körébe tartozik az oktatás fenntartása és az oktatásra szánt források felhasználásának módja, azonban kevés ráhatásuk van az adóbevételeikre (*Herczyński 2012*). Éves költségvetésük több mint egyharmada oktatási feladatokat szolgál (*Chłoń-Domińczak 2013*). A szubvenció összege általában a tanárok fizetését fedezi, bár ez inkább hagyomány, nem jelent meg hivatalos szabályozásként (SZ2). A szubvenció az évek során az önkormányzatok oktatási kiadásainak egyre kisebb részét fedezte (lásd 2. táblázat), a hiányzó összeget az önkormányzatoknak saját forrásokból kellett fedezniük. A 2015-ös reform költségeinek jelentős része is az önkormányzatokra hárult. Az önkormányzatok közül az oktatási feladataik ellátásához arányaiban a nagyvárosoknak és városoknak kell legtöbb saját forrást biztosítaniuk, a kisebb pénzügyi lehetőséggel rendelkező falusi önkormányzatok ugyanis a szubvenció számításakor figyelembe vett falusi szorzó miatt arányaiban jobban finanszírozottak (*Raport 2019*).

2. táblázat: A szubvenció részaránya az önkormányzatok oktatási kiadásaiban országosan (%).
Saját számolás a *Raport 2019* adatai alapján

| 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 69,5 | 67,5 | 65,3 | 65,0 | 65,3 | 65,0 | 64,1 | 64,4 | 65,1 | 64,7 | 63,0 | 62,8 | 62,9 | 59,7 | 56,7 |

Az oktatási költségvetés növekedése leginkább a központi tanári fizetésemelésekhez szükséges pluszforrásokhoz köthető, melyre a kétezres években többször sor került, azonban 2012–2018 között nem változott. Az állam és a helyi önkormányzatok közti oktatási feladatok felosztásának tisztázatlanságát mutatja a 2019. április 8-án indult, bérrendezést követelő országos tanári sztrájk is.⁷ A sztrájk során az önkormányzatok rendre a tanári bérrendezés mellett foglaltak állást, bár ebben valószínűleg szerepet játszottak a pártpolitikai törésvonalak is, ugyanis a nagyobb városok vezetését az ellenzék adja. A sztrájk hátterében a bérfeszültségek mellett valószínűleg a 2016 óta tartó rendszerszintű átalakítások okozta feszültségek is megjelennek.

⁷ Részletesebben írok a sztrájkokról itt: http://www.tani-tani.info/a_tobb_napja_tarto_lengyel_tanarsztrajkrol [Letöltve: 2019. 05. 13.]

Elméletileg a tanári bérek mértékének meghatározása a munkaadó önkormányzatok feladata, azonban a gyakorlatban ez a Karta Nauczycielában a tanári előmeneteli rendszer egyes szintjein meghatározott minimális bért követi (*Herbst 2012*), kiegészülve a központilag szabályozott (például falusi pótlék az 5000 fő alatti településen tanítók számára), illetve önkormányzatok által meghatározott mértékű pótlékokkal (például a tanított évek száma, a betöltött feladatok alapján). Emellett minden évben meghatározásra kerül a központi költségvetésben az egyes szinteken lévő tanárok átlagbére is, melyet önkormányzatoként is el kell érni. A tanári fizetések jelentős tétele a tanári túlórákból fakad, mely 2017-ben a fizetések 11,6%-át tette ki (*Herbst 2018*). A tanári státusz 18 tanítási óra, azonban a tanárok átlagosan 2,3 tanórával többet tanítanak hetente (*Herbst 2012*).

A fizetések erős központi szabályozásának következménye, hogy ezek országosan kiegyenlítettek. Egy kutatás alapján 2011-ben például a leggazdagabb és legszegényebb gminákban a tanárok átlagbére között csak öt százalék különbség volt (*Herbst–Wojciuk 2014*). A tanári fizetések értéke nagyban függ az iskola elhelyezkedésétől. Ugyanaz a fizetés, amely egy nagyvárosban – az ottani jövedelmekhez képest – nagyon alacsonynak, a falusias mezőgazdasági fókuszú vidékeken jó fizetésnek számít (SZ2). Ennek eredményeképp a nagyobb városokban egyre nagyobb problémát okoz a tanárhiány, Varsóban például a 2018/2019-es tanévben körülbelül 1600 tanári állás volt betöltetlen.⁸

A lengyel iskolákat alacsony pénzügyi önállóság, ugyanakkor nagyfokú pedagógiai autonómia jellemzi (*Herbst et al. 2015*). Az iskolák az önkormányzat költségvetési egységeként funkcionálnak, az intézményvezetőknek kevés önálló pénzügyi döntési jogkörük van: a mindennapokban az önkormányzat által elfogadott pénzügyi terv keretein belül rendelkeznek az intézményi forrásokkal. Személyi kérdésekben munkaadóként ők döntenek a tanárok és egyéb munkatársak alkalmazásáról az önkormányzat által meghatározott keretszámoknak megfelelően (*Herczyński 2012*). A tanárok fizetésére csak a motivációs bónuszokon keresztül van ráhatásuk. Az iskolák bevételei hivatalosan az önkormányzat bevételei, melyeket az önkormányzatok általában az iskola érdekében használnak fel. Pénzügyi függetlenségük önkormányzatoként változó (SZ2), az általam eddig megismert iskolákban az intézményvezetők rendelkeztek az iskola bevételeivel, melyeket leginkább az intézmény infrastrukturális fejlesztésére fordítottak. A fejlesztésekben fontos szerepük van a célzott támogatásoknak és az uniós forrásoknak is.

Iskolabezárások a demográfiai csökkenés és a kuratorium–fenntartó ellentét tükrében

Az oktatási feladatok finanszírozásának előbbiekben bemutatott változásai és a diákok számának csökkenése az önkormányzatokat komoly kihívás elé állította. A lengyel oktatási rendszer különösen a kétezres években jelentős demográfiai kihívásokkal nézett szembe, 2002 és 2010 között 28%-kal csökkent az általános iskolás diákok száma (*Federowicz–Sitek 2011*). 2010 után a trend nehezebben megbecsülhető, egyrészt a 2004–2010 között született gyerekek száma emelkedni kezdett (*Federowicz–Choińska*

⁸ <https://tvn.warszawa.tvn24.pl/informacje,news,w-stolicy-brakuje-1600-nauczycieli-odchodza-do-lepiej-platnej-pracy,276432.html> [Letöltve: 2019. 05. 13.]

Mika–Walczak 2014), másrészt a kétezres évek végén a kormányzat az iskolaköteles kor leszállítására törekedett, de ez folyamatos kudarcokkal és változásokkal került bevezetésre.

A diákok számának csökkenését kisebb mértékben, de követte az iskolák és tanárok csökkenő száma is (*Federowicz–Sitek 2011*). A demográfiai változások hatásai az országon belüli népmozgások miatt különbözőképpen jelentkeztek. Főként a falvakban okozott problémákat az erősen csökkenő diáklétszám, a nagyvárosokra viszont a diákok számának növekedése jellemző. Az önkormányzatok egy része kivárt, és pluszforrásokat biztosított az oktatási feladatok ellátására, másik része pedig a helyi intézményszerkezet fokozatos vagy azonnali reorganizációja, vagyis egyes intézmények összevonása és bezárása mellett döntött (*Kloc 2012*). Az intézmények bezárása ugyanakkor sokszor nem járt együtt a tanárok elbocsátásával (*Herbst–Levitas 2012*). Az iskolaszerkezet meghatározása a fenntartó önkormányzat feladata, azonban 2009-ig a kuratorium engedélye is szükséges volt a helyi iskolastruktúra átalakításához, míg az 2009-től csak véleményezte a kérdést. Sok esetben az iskola megmentéséért összefogó szülők – formális vagy informális csatornákon – a kuratoriumokon keresztül is próbálták meggátolni az iskolák bezárását. *Kloc* tanulmánya alapján (2012) a kuratoriumok 2005–2009 között az intézménybezárások 12 százalékát nem engedélyezték.

Az iskolák fenntartási költségeinek legnagyobb része a tanárok fizetésére megy el, melyet a Karta Nauczyciela erősen szabályoz, ugyanakkor a magánintézményekre ez nem vonatkozik, ezek a tanárokat a lengyel munka törvénykönyve alapján tudják alkalmazni. Ezt a kiskaput sok önkormányzat kihasználta, és a kis falusi intézmények megszüntetésével egyidőben támogatták vagy informálisan elősegítették, hogy azok helyén alapítványi fenntartású intézmény jöjjön létre (*Sadura 2017*). Ezek fenntartása olcsóbb, ugyanis bizonyos szabályok, például a Karta Nauczyciela megkötései, a kötelező óraszámra vagy a fizetésre vonatkozó előírások, nem vonatkoznak rájuk. A létező gyakorlatra reagálva 2009-től lehetőség nyílt az ilyen kicsi intézményeket közvetlenül is alapítványi fenntartásba adni (SZ1; SZ6). 2007–2012 között az önkormányzatok több mint 500 intézményt adtak át (*Herbst–Herczyński 2015*). Ezzel a problémát nem megoldották, hanem csak más problémájává alakították.

Összegzés

Lengyelországban, hazánkhoz és más posztszocialista államokhoz hasonlóan, a rendszerváltozást követően fontos szerepet kapott a decentralizáció a közigazgatásban és a tanügyigazgatásban is. Ez formálisan, erős állami kontrollal valósult meg, melyet a szűkös anyagi erőforrások állami elosztása is erősített. A pénzügyekhez köthető a későbbiekben az önkormányzatok fenntartói szerepének növekedése, melyet segített a kétezres évek második felében az állami oktatáspolitikai is. Ez többek közt a kuratoriumok szerepének csökkentésével és az önkormányzatok hatáskörének növelésével járt. Ez a folyamat az utóbbi évtizedben megfordult: a 2015-ben kezdődő strukturális reformot az állami kontrollt újra növelő intézkedések jellemzik.

IRODALOM

- CHŁOŃ-DOMIŃCZAK, A. (2013, ed.) *Liczą się efekty. Raport o stanie Edukacji 2012*. Warszawa, Instytut Badań Edukacyjnych.
- FEDEROWICZ, M., CHOIŃSKA-MIKA, J. & WALCZAK, D. (2014, ed.) *Liczą się nauczyciele. Raport o stanie edukacji 2013*. Warszawa, Instytut Badań Edukacyjnych.
- FEDEROWICZ, M. & SITEK, M. (2011, eds) *Spoleczeństwo w drodze do wiedzy. Raport o stanie edukacji 2010*. Warszawa, Instytut Badań Edukacyjnych.
- GUS (2016) GŁÓWNY URZĄD STATYSTYCZNY *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2016 r.* https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5468/7/13/1/powierzchnia_i_ludnosc_w_przekroju_terytorialnym_w_2016_r.pdf [Letölve: 2019. 05. 29.]
- HANDKE, M. (2015) Poland: Changing the Whole System at Once. *Phi Delta Kappan*, Vol. 97. No. 3. pp. 34–37. doi: 10.1177/0031721715614826
- HERBST, M. (2012) Wynagrodzenia nauczycieli w Polsce – rozwiązania systemowe, dynamika i zróżnicowanie terytorialne. In: M. Herbst (ed.) *Finansowanie oświaty*. Warszawa, Wydawnictwo ICM Uniwersytetu Warszawskiego. pp. 1–40.
- HERBST, M. (2018) *Wynagrodzenia nauczycielskie – kto ma rację?* <https://wiedzadlapolityki.wordpress.com/2018/04/17/wynagrodzenia-nauczycielskie-kto-ma-racje/> [Letölve: 2019. 05. 13.]
- HERBST, M. & HERCZYŃSKI, J. (2015) Decentralizacja oświaty w Polsce: Doświadczenia 25 lat. In: *Bilans zmian instytucjonalnych Polska oświata w okresie transformacji*. Warszawa, Instytut Badań Edukacyjnych.
- HERBST, M., HERCZYŃSKI, J., FEDEROWICZ, M., SMAK, M., WALCZAK, D. & WOJCIUK, A. (2015) *Bilans zmian instytucjonalnych Polska oświata w okresie transformacji*. Warszawa, Instytut Badań Edukacyjnych.
- HERBST, M. & LEVITAS, A. (2012) Decentralizacja systemu oświaty w Polsce 2000–2010: czas stabilizacji i nowe wyzwania. In: M. HERBST (ed.) *Decentralizacja oświaty*. Warszawa, Wydawnictwo ICM.
- HERBST, M. & WOJCIUK, A. (2014) Przestrzenne nierówności oferty edukacyjnej w zdecentralizowanym systemie oświaty. Przypadek Polski. *Edukacja*, Vol. 1. No. 126. pp. 34–52.
- HERBST, M. & WOJCIUK, A. (2017) Common Legacy, Different Paths: The Transformation of Educational Systems in the Czech Republic, Slovakia, Hungary and Poland. *Compare*, Vol. 47. No. 1. pp. 118–132. doi: 10.1080/03057925.2016.1153410
- HERCZYŃSKI, J. (2012) Modele decentralizacji oświaty. In: M. HERBST (ed.) *Decentralizacja oświaty*. Warszawa, Wydawnictwo ICM.
- HERCZYŃSKI, J. & SOBOTKA, A. (2017) Organisational models of gymnasium in Poland. *Edukacja*, Vol. 141. No. 2. pp. 5–31. DOI: 10.24131/3724.170201
- KŁOC, K. (2012) Konflikty w procesie racjonalizacji sieci szkół. In: A. LEVITAS (ed.) *Strategie oświatowe*. Warszawa, Wydawnictwo ICM.
- KURZYNA-CHMIEL, D. (2018) Główne obszary rozwoju oświaty samorządowej od początku lat 90-tych poprzedniego wieku. *Studia z teorii wychowania*, Vol. IX. No. 4 (25). pp. 55–70.
- LEVITAS, A. (2018) Local Government Reform as State Building: What the Polish Case Says about “Decentralisation”. *Zarządzanie Publiczne Public Governance*, Vol. 45. No. 3(45). pp. 5–25. DOI: 10.15678/ZP.2018.45.3.01

- LEVITAS, A. & HERCZYŃSKI, J. (2002) Decentralization, Local Governments and Education Reform in Post Communist Poland. In: K. J. Davey (eds): *Balancing National and Local Responsibilities. Education Management and Finance in Four Central European Countries*. Budapest, OSI. pp. 113–189.
- LEVITAS, A. & HERCZYŃSKI, J. (2012) Decentralizacja systemu oświaty w Polsce. Lata 1990–2000 – tworzenie systemu. In: M. HERBST (ed.) *Decentralizacja oświaty*. Warszawa, Wydawnictwo ICM.
- MAZURKIEWICZ, G., WALCZAK, B. & JEWDOKIMOW, M. (2014) *Implementation of a New School Supervision System in Poland*. OECD Education Working Paper, No. 111. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrlrxg6b-en>
- PILICH, M. (2008) *Ustawa o systemie oświaty – komentarz*. 2. wydanie. Warszawa, Wolters Kluwer Polska.
- PILICH, M. & OLSZEWSKI, A. (2018) *Prawo Oświatowe oraz przepisy wprowadzające Komentarz*. Warszawa, Wolters Kluwer Polska.
- Raport (2019) *Raport o finansowaniu oświaty w Polsce w latach 2004–2018*. <http://www.funduszeunijne.zgwrp.org.pl/attachments/article/1476/Raport.pdf> [Letölve: 2019. 05. 13.]
- SADURA, P. (2017) *Państwo, szkoła, klasy*. Warszawa, Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- ŚLIWERSKI, B. (2013) *Diagnoza uspołecznienia publicznego szkolnictwa III RP w gorsecie centralizmu*. Kraków Oficyna Wydawnicza „Impuls”.
- ŚLIWERSKI, B. (2015) Analiza polityki oświatowej wobec pozoru demokracji w szkolnictwie publicznym. *Rocznik Pedagogiczny*, Vol. 38. pp. 9–29.
- SOBOTKA, A. (2016) Trudności we wprowadzaniu reformy gimnazjalnej na obszarach wiejskich. *Edukacja*, Vol. 3. No. 138. pp. 75–97.
- SUCHECKA, J. (2016) Jego badania stały się dla minister Zalewskiej podstawą do likwidacji gimnazjów. Nam mówi: “Nikt mnie o zdanie nie pytał”. *Gazeta Wyborcza*, 2016. október 23.
- SZYDŁO, B. (2015) Exposé premier Beaty Szydło – stenogram. <https://www.premier.gov.pl/expose-premier-beaty-szydlo-stenogram.html> [Letölve: 2019. 05. 13.]
- ZAHORSKA, M. (2016) Nieznośna lekkość... reformowania oświaty. *Studia z Polityki Publicznej*, Vol. 10. No. 2. pp. 43–64.

A SVÉD TANÜGYIGAZGATÁS VÁLTOZÁSAI: EGY RADIKÁLIS MODELLVÁLTÁS

SEMJÉN ANDRÁS

MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet

A svéd oktatásirányítás az egyik legcentralizáltabb volt Európában, és jó eredményeket ért el a tanulói teljesítmények, az iskolázottság, a foglalkoztatottság és a gazdasági növekedés terén. Idővel azonban kritizálták, hogy nem hatékony, túl drága és nem elég sikeres az egyenlőtlenségek csökkentésében. A kilencvenes évek elején, az akkori neoliberais trenddel összhangban, radikális reformra került sor. Az alap-, közép- és felső középfokú oktatásért csakúgy, mint a felnőttképzésért minden felelősséget a helyhatóságokra ruháztak, a regionális oktatási tanácsok pedig szerepüket veszítették a központi szándékok továbbításában. Fokozatos finanszírozási reformra is sor került, lehetővé téve az önkormányzatok számára, hogy szabadon allokálják a kormányzattól érkező támogatásokat. Az iskolaválasztás szabaddá vált. A növekvő számú független (a svéd terminológia szerint szabad) iskola éppúgy ingyenes lett a diákok számára, mint az önkormányzati iskolák. Egy oktatási utalványrendszer segítségével a magániskolák is jogosulttá váltak az állami finanszírozásra. Bár fennmaradt a kormányzati elkötelezettség az esélyegyenlőség megőrzésére, az oktatás piacosítását gyakran kritizálják a szegregáció erősödése és a romló tanulói teljesítmények miatt.

Kulcsszavak: oktatásirányítás, NPM, decentralizáció, piacosítás, oktatási utalványok

Sweden used to have one of the most centralised education administrations in Europe, and had good results with it concerning academic performance, educational attainment, employment and economic growth. However, the centralised system was criticised for being inefficient and expensive, and not successful in eliminating social inequalities. At the beginning of the nineties, in accordance with the then prevailing neoliberal trends, there came a radical reform. All responsibility for basic, secondary and upper secondary education was given to municipalities, and the regional education boards lost their role in transmitting governmental intentions. There was also a gradual reform of school finance, allowing municipalities to allocate government grants freely. Parents got the right to choose among schools freely. Education remained free for students not only in the public sector, but in the growing independent school sector as well. Free (or inde-

Levelező szerző: Semjén András, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet,
1097 Budapest, Tóth Kálmán u. 4. E-mail: semjen.andras@krtk.mta.hu

pendent) schools became eligible for public funding using a voucher scheme. Although the successive governments wanted to maintain equal opportunities, the marketization of education is often criticised for the increasing signs of segregation and deteriorating student performance.

Keywords: education administration, NPM, decentralisation, marketization, vouchers

A kontextus: a svéd közoktatási rendszer pillérei

Annak a folyamatnak a jegyében, amit *Blossing és Söderström (2014)* azzal a jelzővel jellemeznek, hogy „egy(séges) iskolát minden gyermeknek”,¹ az 1960-as években a svéd szociáldemokrata kormány közoktatási reformot vezetett be, mely mind az alapfokú, mind a középfokú oktatásra kiterjedt. Ez a reform az oktatási esélyegyenlőség növelését kívánta szolgálni, és csökkenteni akarta az osztály- és a regionális különbségek hatását az oktatási részvételre és az iskolázottságra. Emellett a reform célja volt még a baby boom hatására megemelkedett létszámú kohorszok középiskola iránti megnövekedett keresletének kielégítése is (*Halldén 2008; Erikson–Jonson 1996*). E reform keretében 7-től 16 éves korig tartó egységes, kilencosztályos kötelező alapiskolát (*grundskola*) vezettek be. Eleinte a 7-edik osztálytól fölfelé a választható tárgyak száma viszonylag jelentős volt, ami az egységes jelleget csorbította, ezért 1969-től ezt megszüntették.

1971-ben a középfokot (a svéd terminológia szerint a felső középfokot) is átalakították. Míg addig ezen a szinten három különálló iskolatípus létezett, a szakképző iskola (*yrkesskola*), az alacsonyabb szintű kétéves szakiskola (*fackskola*, angol neve *continuation school*) és a hároméves, felsőfokú továbbtanulásra felkészítő gimnázium (*gymnasium*), 1971-től már egy egységes komprehenzív középiskolán belül elkülönült tanulmányi programként léteztek egymás mellett a kétéves szakiskolai, illetve a kétéves szakképző programok és a hároméves gimnáziumi (*academic*) program. Lehetővé tették a programok közti átjárhatóságot (*Olofsson 2005*), és bizonyos feltételek teljesülése esetén immár a kétéves középfokú programokból is lehetőség nyílt felsőfokú továbbtanulásra (pl. a munkatapasztalatok beszámításával).

Mint azt *Halldén (2008)* is idézi, „összességében elmondható, hogy a svédországi iskolarendszer egy meglehetősen hagyományos, korai szelekcióra, több szelekciós pontra és kiskapacitású exkluzív közép- és felsőfokú képzésre épülő európai rendszerből egy olyan rendszerre alakult át, ami meglehetősen hasonló lett a tömeges középiskolázáson alapuló amerikai rendszerhez” (*Erikson–Jonsson 1996: 72*).

¹ Az angol szövegben csak *A School for Every Child*, illetve *A School for All* szerepel. Ugyanakkor a kifejtés egyértelművé teszi, hogy itt nemcsak arról van szó, hogy minden gyerek számára biztosítsanak valamilyen oktatást, hanem kimondta arról, hogy mindannyian egységes, azonos intézményben – azaz egy komprehenzív iskolában, amilyenek például https://en.wikipedia.org/wiki/Education_in_Sweden [letöltve: 2019. 06. 01.] vagy *Antikainen 2006* is jellemzik a svéd általános iskolát – tanulhassanak lakóhelyüktől, társadalmi háttérüktől, fizikai vagy szellemi képességeiktől stb. függetlenül. („It expresses a political vision of a school where children shall have an equal education, regardless of their place of residence, social background, physical and mental abilities or other factors that may influence their success in school.” *Blossing–Söderström 2014: 17*)

2013-ban a 25–64 éves korú népességen belül a felső középfokú végzettségük aránya kiemelkedően magas, 87,5%-os volt (OECD 2015). A 2016-os Education at a Glance adatai alapján a fiatalok körében (a 25–34 éves korcsoporton belül) a felső középfokú végzettségük aránya ugyan némileg elmarad ettől, 82% – azonban ez az érték is jónak mondható, a 84%-os OECD-átlaghoz közeli (OECD 2017). 2011-ben új struktúrát vezettek be a felső középfokon. Ebben 18 ún. nemzeti programból lehet választani, ezek közül 6 a közvetlenül a felsőoktatási továbbtanulásra felkészítő általános program, 12 pedig (immár szintén hároméves) szakképzési orientációjú program (OECD 2015). A felső középfokú továbbtanulás feltétele bizonyos tanulmányi eredmény elérése alsó középfokon: azok részére, akik a kötelező 9 osztály elvégzéséig nem érik ezt el, 5 külön felkészítő bevezető program (*introductory programmes*) segíti a továbbtanulást vagy a munkaerőpiacra való felkészítést (OECD 2017).

A központosított tanügyigazgatási modellről a decentralizált tanügyigazgatásig

Mint azt többek között *Lundahl (2002)* is megállapítja, a hetvenes évek végéig a svéd oktatáspolitikai meghatározása és az oktatásirányítás, tanügyigazgatás rendszere egyértelműen erősen centralizált és szabályozott volt. Az OECD szerint pedig egészen az 1990-es évek reformjaiig a svéd számított az egyik leginkább centralizált oktatási rendszernek egész Európában (OECD 2015). Ennek a centralizált rendszernek a tanügyigazgatását részletesen tárgyalja magyar nyelven *Kádárné (1991)*.

Ez a centralizált svéd oktatás kétségkívül jelentős eredményeket és sikereket ért el a kompetenciák, az iskolázottság és a fiatalok foglalkoztathatósága terén, és fontos szerepe volt a svéd gazdaság a hetvenes évekig tartó sikertörténetében (*Green 1997a, 1997b*). A központi oktatáspolitikai szándékok érvényesítését szolgálták többek között a nemzeti tantervek, a címkézett, csak az oktatásra fordítható állami támogatások és a kiterjedt állami szabályozás. Ez utóbbi felölelte az erőforrás-felhasználásra, a szervezeti formákra, a tanárok és egyéb oktatási alkalmazottak foglalkoztatására és az iskolai munka ellenőrzésére vonatkozó részletes központi szabályokat (*Lundahl 2002*). Az „állam antennaként funkcionáló” (*Daun 2002: 76*) regionális oktatási tanácsok (*regional educational boards*) közvetítették a központi kormányzati elvárásokat az oktatási intézmények felé (*Pareliussen 2019*).

Ugyanakkor a hetvenes évek végétől kezdve mind a szociáldemokrata, mind a jobb-közép kormányzati ciklusok során már egyre inkább érvényesültek azok a tendenciák, melyek először csak a központosított tanügyigazgatás fokozatos eróziójához, majd a kilencvenes években felszámolásához vezettek. A szocialista kormányok már a nyolcvanas években elégedetlenek voltak az oktatás teljesítményével az egyenlőtlenségek csökkentésében, és úgy vélték, hogy helyi szinten, a felhasználókhöz közelebb jobban meg lehet találni azokat a módszereket, amelyek hatékonyabban érik el az egyenlőtlenségek csökkentését. A kilencvenes évek első felében kormányzati pozícióban lévő jobb-közép pártok viszont inkább a szokásos neoliberais kritikára (a közösségi szektor – és ezen belül az iskolák – gyenge hatékonyságára, uniformizáltságára és magas költségeire) alapozva érezték feltétlenül szükségesnek a korábbi centralizált rendszer mélyreható reformját (*Lundahl 2002*).

A centralizált oktatási rendszert túl költségesnek és nem elég hatékonyak tartó, mind erősebb kritikai hangok, és a dereguláció és decentralizáció irányába mutató nemzetközi közpolitikai trendek, a *New Public Management* (NPM) irányzatnak a hetvenes évektől kezdődő megerősödése és a kilencvenes évek második feléig tartó uralma (Pollitt–Bouckaert 2011) hatására a kilencvenes években Svédországban több lépésben mélyreható reformokat léptettek életbe, jelentősen átalakítva a svédországi tanügyigazgatást és az oktatásfinanszírozást egyaránt (OECD 2015). 1990-ben a 290 svéd helyhatóságra (helyi önkormányzatra) ruházták a felelősséget az alap- és középfokú oktatásért, illetve a felnőttképzésért. Ezzel párhuzamosan a központosított oktatásirányítási megvalósításában helyi szinten korábban meghatározó szerepet játszó regionális oktatási hatóságok szerepüket veszítették és megszűntek (Daun 2002). A helyi önkormányzatok hatáskörébe került az iskolázással kapcsolatos összes fontosabb döntés, beleértve az oktatás helyének meghatározását, a tanterv megválasztását (a tantervre vonatkozó nemzeti előírások betartása mellett), a foglalkoztatási döntéseket és az igazgatók kiválasztását. Ezt a későbbi szociáldemokrata miniszterelnök, Gönnar Persson oktatási miniszter által kezdeményezett oktatásirányítási reformot a kisebbségi szociáldemokrata kormány bukása után hatalomra kerülő jobbközép koalíciós kormány hajtotta végre (Rönneberg 2014): ez arra utal, hogy a nagyobb pártokon átívelő egyetértés volt a reform szükségességét és fő céljait illetően.

Annak ellenére, hogy a tanárok az önkormányzatok alkalmazásában álltak, egészen 1996-ig bérüket még a központi bérmegállapodások keretében központilag határozták meg. 1996-ban azonban ez is megváltozott, ekkortól kezdve már a munkafeltételekre és a bérekre vonatkozó munkaügyi megállapodások megkötése is átkerült a központi szintről a helyhatósági szintre.

Ebben a decentralizált tanügyigazgatási rendszerben a központra, az Oktatási és Kutatási Minisztériumra tulajdonképpen csak a nemzeti oktatási célkitűzések meghatározása és az oktatási rendszer eredményeinek értékelése hárul. A központilag kitűzött oktatási célok megvalósításához szükséges eszközökről való döntések már helyhatósági és iskolai szintre vannak telepítve.

A Minisztérium munkáját három (illetve négy) kormányzati ügynökség is segíti (OECD 2015). Az 1991-ben létrehozott Nemzeti Oktatási Ügynökség (*Skolverket*, hivatalos angol nevén *National Agency for Education* – a továbbiakban NOÜ) eredeti feladata elsősorban az oktatási reformmal kapcsolatos általános információk terjesztése volt, nem foglalkozott az egyes iskolákat érintő konkrét ügyekkel. Idővel funkciói és feladatai némileg kibővültek. Ezek közé tartozik ma már javaslatok kidolgozása a tantervben szereplő nemzeti oktatási célokra (e célok elérésére kell azután a helyhatóságoknak és az iskoláknak törekedniük), illetve az iskolarendszerre vonatkozó adatok gyűjtése, elemzése és terjesztése, valamint az oktatási célok megvalósulásának nyomon követése és értékelése, továbbá a rendszer különböző szintjeit támogató anyagok kidolgozása.

A másik fontos ügynökség a 2008-ban felállított Svéd Tanfelügyelet, amely az összes helyhatósági oktatási intézményt rendszeresen ellenőrzi kilenc regionális egységen keresztül. A látogatások eredményeire, továbbá a NOÜ által biztosított adatokra építve kvalitatív visszacsatolást nyújt a vizsgált intézményeknek.

A tanfelügyelet intézménye a 19. század közepe óta jelen volt a svéd oktatási rendszerben (Rönneberg 2014): mintegy két évtizeddel a kötelező elemi iskolai oktatás bevezetése után, már 1861-ben létrejött az elemi iskolai tanfelügyelet (*Folkskoleinspektionen*).

Ekkoriban az elemi oktatást még alapvetően a helyi papok szervezték, és a felügyeletet is főleg papok és elemi iskolai tanítók biztosították. A kormányzat a tanfelügyelet segítségével akarta homogénebbé, egyenletesebb színvonalúvá tenni az elemi iskolai oktatást. A kezdetektől megpróbálták szabályozni és standardizálni a felügyelet munkáját. Ennek visszahatásaképp a tanítók/tanárok már a 19. század végén szakszervezetbe tömörülve próbáltak fellépni a túlzott egyházi befolyás és a túlzottan szabályozott, standardizált felügyelet ellen.

A felügyelet megszervezéséért és lebonyolításáért az idők során különböző, de általában meglehetősen autonóm kormányzati ügynökségek feleltek. 1918 és 1991 között lényegében egy, az oktatásirányításért felelős korporatív ügynökség, az ún. Svéd Nemzeti Oktatási Tanács (*Skolöverstyrelsen*, SÖ) feladata volt a tanfelügyelet megszervezése és lebonyolítása (Rönnerberg 2014). 1958-ban az SÖ szervezetén belül létrejöttek a megyei oktatási tanácsok (*Länsskolnämnder*), és egyben megszűnt az egyház formalizált képviselete az oktatásirányításban. Ezután a tanfelügyelet megszervezése és lebonyolítása is a megyei oktatási tanácsok feladatává vált.

1991-ben a decentralizációs reform fontos részeként „a hagyományosan a bürokratikus és nem hatékony állami irányítás reprezentánsának tekintett” (Rönnerberg 2014: 40) Nemzeti Oktatási Tanácsot (SÖ) felszámolták, és az oktatásirányításért felelős új ügynökség, a NOÜ létrejöttével tíz hosszú évre maga a központi tanfelügyeleti tevékenység is megszűnt. A NOÜ létrejöttével a részletes állami szabályozást az oktatáspolitikai célok alapján történő irányítás stratégiája váltotta fel. A decentralizált oktatásirányítási rendszerben a nemzeti szintű irányításnak „kartávolságra” kellett tartania magát az iskoláktól, elegendő manőverezési teret biztosítva a helyhatóságok számára. A NOÜ általános szabályként nem vizsgálhatta az iskolák működését: azonban az újonnan létrehozott, ún. szabad iskolák esetében ellenőrizhette a vonatkozó jogszabályok betartását. Emellett a NOÜ-nek joga volt az egyes iskolák vagy helyhatóságok ellen benyújtott, a közoktatást érintő panaszok kivizsgálására: az ilyen panaszok azonban nem voltak gyakoriak, és kivizsgálásuk nem járt iskolalátogatással.

A központi tanfelügyelet felszámolása után elvben a fenntartó önkormányzatokra hárult iskoláik minőségbiztosítása és felügyelete, „és – a politikai színteret domináló decentralizáló politikai retorika irányvonalának megfelelően – nem voltak központi jogszabályok vagy előírások arra nézve, hogyan lássák el felügyeleti teendőiket. [...] jó okunk van feltételezni, hogy módszereik nagyon különbözőek voltak, és hogy például a falusias területeken lévő kis önkormányzatoknak csak nagyon korlátozott kapacitásuk volt az ilyen feladatok ellátására” (Rönnerberg 2014: 40).

Nem kellett azonban sok időnek eltelnie ahhoz, hogy mind a kormányoldalon, mind pedig az ellenzék részéről megfogalmazódjon a tanfelügyelet visszaállításának igénye: már 1994-ben voltak erre irányuló parlamenti kezdeményezések, 1998-tól pedig a NOÜ megkezdte az önkormányzatok oktatási tevékenységének időről időre történő értékelését. 2003-tól újra létrejött a tanfelügyeleti rendszer. A NOÜ két ügynökségre hasadt szét, és a megreformált „maradék” NOÜ fontos feladata lett az önkormányzatok oktatási munkájának vizsgálata és értékelése mellett immár az állami iskolák iskolalátogatások segítségével megvalósuló felügyelete is. 2006 után a jobbközép koalíció hatalomra kerülésével felerősödött a politikai igény a tanfelügyeleti munka intenzívebbé tételére, rövidebb ellenőrzési ciklusokkal és több erőforrással. 2008 októberében önálló ügynökségként létrejött a Svéd Tanfelügyelet. Míg a 2003 utáni NOÜ-ellenőrzések megközelítése „lágyabb” volt,

elsősorban az iskolai munka javítására, fejlesztésére irányult, az új Tanfelügyelet ellenőrzései már egységes formátumban vizsgálták a formalizált követelmények betartását és a tanulói teljesítmények javulását (Rönneberg 2014).

Az, hogy a decentralizáció következtében megerősödött az igény a központi kontrollra, az ellenőrzésre, a felügyeletre, bizonyos szempontból várható fejlemény volt: a központi hatalom delegálása és a felelősség alacsonyabb szintre való telepítése sokszor jár együtt a központi ellenőrzés fokozódásával (Laegreid–Roness–Rubecksen 2008).

A sajátos nevelési igényű tanulók oktatásával foglalkozó Sajátos Nevelési Igényű Tanulók Oktatási Ügynöksége 1996 óta létezik, és mint azt neve is kifejezi, az SNI-s tanulókat érintő kormányzati törekvéseket hangolja össze. Ezek mellett 1981 óta a Számi Iskolatanács segíti a számi (lapp) iskolákat feladataik teljesítésében, többek között tananyagfejlesztéssel is.

A finanszírozási modell átalakulása

A decentralizációval párhuzamosan természetesen a finanszírozási rendszert is meg kellett változtatni: az a változás a helyi önkormányzatokra testálta a közoktatásban részt vevő iskolák vonatkozásában a „teljes körű pénzügyi felelősséget” (Björklund et al. 2004, idézi OECD 2015: 46). 1990-et megelőzően a központi kormányzat határozta meg az egyes iskolák számára a felhasználható források nagyságát és belső kiadási szerkezetét. A tanügyigazgatás decentralizálása után a közoktatás finanszírozására szánt központi költségvetési támogatásokat eleinte még címkézett (azaz csak az oktatásra fordítható) átalánytámogatások formájában juttatta el a központi költségvetés az önkormányzatokhoz, de ez hamarosan megváltozott. A címkézett támogatások súlya lecsökkent, majd ezek meg is szűntek, és 1993-tól már a központi költségvetésből származó összes (korábban oktatási célú felhasználáshoz kötött) támogatás az önkormányzatoknak nyújtott egységes általános költségvetési támogatás részeként érkezett az egyes önkormányzatokhoz. Az önkormányzat ezután már szabadon dönthetett arról, hogy a költségvetési támogatás mekkora részét költi oktatásra, és mekkora részt költ egyéb funkcióira, pl. szociális szolgáltatásokra, hulladékgyűjtésre, közegészségügyre stb. (Blanchenay–Burns–Koester 2014).

Mint arra Ahlin és Mörk (2007) felhívják a figyelmet, egy ilyen fiskális decentralizáció helyi szinten óhatatlanul a fajlagos finanszírozási kapacitások eltéréseihez vezet, hiszen az önkormányzatok pénzügyi lehetőségei, bevételei eltérőek, és nemcsak a központi költségvetési transzferek mértékétől függenek. Mivel Svédországban továbbra is nemzeti cél maradt az oktatási esélyegyenlőség, ennek biztosításához nyilvánvalóan valamiféle központi beavatkozásra is szükség van. Ugyanakkor ennek a központi beavatkozásnak nem szabad szükségtelen mértékben rontania a közszolgáltatások biztosításának hatékonyságán és az elszámoltathatóságon. A mai svéd közoktatás decentralizált feltételei között a tanulók magas színvonalú kötelező oktatáshoz való egyenlő hozzáférést egyfelől a „központi tanterv és a tantárgyankénti minimális óraszámok központi szabályozása” van hivatva biztosítani, másfelől egy „ambiciózus kiegyenlítő támogatási program, amely a kedvezőtlen feltételek között működő önkormányzatok kompenzálására lett kialakítva” (Ahlin–Mörk 2007: 2).

A decentralizáció megítélése

Ahlin és Mörk (2007) azt vizsgálták, hogy a svéd tanügyigazgatás és iskolafinanszírozás decentralizációja hogyan hatott az iskolák közti erőforrás-allokációra. Munkájuk során a tanár-diák arányok és az egy tanulóra jutó fajlagos kiadások szóródását és egyenlőtlenségének alakulását vizsgálták a reform első pár évében. Az adatok vizsgálata azt mutatta, hogy míg a tanár-diák arányok szóródása csökkent a decentralizációs reform életbe lépése után, az egy tanulóra jutó kiadások tekintetében nem volt egyértelmű hatás kimutatható. Ezek az eredmények ugyan a szerzők szerint egyfelől ellentmondanak mind a chilei, mind pedig az amerikai tapasztalatoknak, másfelől pedig annak is, amit a fiskális föderalizmus elmélete² sugall (Ahlin–Mörk 2007: 25), egybevágnak viszont Björklund és szerzőtársai (2004) megállapításaival. A szerzők által a szóródás a decentralizáció utáni csökkenésére kínált magyarázat szerint ez a szereplők stratégiai viselkedésének a következménye is lehet: tekintve, hogy a helyi politikusok tudják, hogy választóik a jövőben felelősségre vonhatják őket a decentralizáció utáni erőforrás-allokációs döntéseikért, törekedhetnek arra, hogy minél kevésbé térjenek el a szomszédos önkormányzatokban megfigyelhető eredményektől.

Regressziós elemzéssel kísérelték meg annak vizsgálatát, hogy a helyhatósági saját jövedelem (adóalap) nagysága hatott-e a decentralizációt követően az iskolai erőforrás-allokációra: sokan tartottak attól ugyanis, hogy a szegényebb önkormányzatokban élő tanulók rosszul fognak járni (kevesebb oktatási erőforráshoz jutnak majd hozzá) a reform következtében. Azt tapasztalták, hogy a felhasznált fajlagos oktatási erőforrások (kiadások) nagysága tekintetében a helyi adóalap nagysága semmivel nem játszik nagyobb szerepet a decentralizációt követően, mint annak előtte. A tanár-diák arányok vizsgálata pedig azt mutatta, hogy közvetlenül a decentralizáció után az adóalap nagyságának ezekre gyakorolt hatása valamelyest kisebb lett, mint annak előtte volt. Az 1993-as önkormányzati támogatási reform (a címkézett támogatások megszüntetése és egyösszegű támogatással történő felváltása) után pedig már nem mutatható ki, hogy az adóalap nagyságának bármi szerepe lenne a tanár-diák arány meghatározásában. Röviden tehát azt mondhatjuk, hogy a szerzők nem találtak bizonyítékot arra nézve, hogy a lakóhely a decentralizációt követően jobban meghatározná az iskolai erőforrásokból történő részesedést, mint annak előtte.

Ahlin és Mörk azt is megvizsgálták, hogy az önkormányzatoknak folyósított központi költségvetési támogatások fajtája (címkézett, célzott/kötött felhasználású, kontra egyösszegű, szabadon felhasználható) mennyire hat az oktatási erőforrás-felhasználásra. A tanulónkénti fajlagos kiadások tekintetében nem találtak ilyen kimutatható hatást; ugyanakkor a tanár-diák arányok esetében azt tapasztalták, hogy minél kevésbé célzottak a támogatások, annál kevésbé költik azokat tanárbérekre. Egy további érdekes eredményük, hogy a központi támogatások időleges (1993–95 közötti) visszaesése nem volt statisztikailag szignifikáns hatással sem a tanár-diák arányok, sem pedig a fajlagos erőforrás-felhasználások nagyságára. Ennek az lehetett a magyarázata szerintük, hogy

² Ebbe az (állam különböző szintjei közti optimális munkamegosztással foglalkozó) elméletbe jó betekintést nyújt a magyar olvasóknak Szalai (2002). „A fiskális föderalizmus kiindulópontja egyértelműen a feladatok decentralizálásának vagy centralizálásának kérdése. Milyen szolgáltatások nyújtását kell valamely alsóbb szintű kormányzat kezébe adni, és melyek tartandók meg központi, magasabb szinten?” (Szalai 2002: 425.)

a helyhatóságok aszimmetrikusan reagálnak a központi támogatások nagyságának változásaira: a központi támogatás átmeneti csökkenése esetén többet költenek saját forrásaikból oktatásra, növekedése esetén pedig kevésbé mélyen nyúlnak a zsebükbe.

Természetesen a decentralizáció megítélését nem csupán az eddig említett finanszírozási következmények befolyásolják. Egy ilyen folyamatnak nyilvánvalóan komoly következményei lehetnek többek között a tanári munkára és az azzal való elégedettségre, a tanulói teljesítményekre, az oktatás minőségére stb. is. *Nilsson Lindström és Beach (2015)* a tanárok munkaterhelésének növekedését, munkájuk kedvezőtlen irányú átalakulását és munkájukkal való elégedettségük csökkenését hangsúlyozzák az elszámoltathatóságnak a reform következtében bekövetkező erősödése és a növekvő bürokratikus kontroll hatására. *Lundahl (2002)* a svéd oktatásirányítás és oktatáspolitikai befolyásos szereplőivel készített interjúkra épülő tanulmányában elsősorban a szabályok alapján történő irányításról (*governance by rules*) a célok alapján történő irányításra (*governance by objectives*) való átállás fontosságát és következményeit hangsúlyozza. Interjúalanyai közül többen is az egységes sztzenderdek esetleges erózióját, fenntartásuk nehézségeit említették (*Lundahl 2002: 631*). Az iskolára gyakorolt szülői befolyás és az elszámoltathatóság erősödését is többen a decentralizációval hozzák összefüggésbe. Az interjúalanyok kisebbik része említette csak a reform negatív következményei között a társadalmi különbségek növekedését. Ugyanakkor a megkérdezettek kritikus hozzáállásuk ellenére pártállásuktól függetlenül mindannyian elismerték, hogy a decentralizáció szükséges volt, és nem tartanák sem lehetségesnek, sem kívánatosnak a korábbi tanügyigazgatási rendszer visszaállítását. Mivel az irányítási decentralizáció mellett, azzal párhuzamosan egyéb változások (pl. az oktatásnak a következőkben tárgyalandó piacosítása irányába történő jelentős elmozdulás) is történtek, az egyidőben bekövetkező változások következményeinek elkülönítése, szétválasztása sok esetben gyakorlatilag lehetetlen.

Lépések az oktatás piacosítása irányába

Lundahl (2002) rámutat arra, hogy az 1970-es évek végén elinduló, a centralizált tanügyigazgatást fokozatosan átalakító politikai filozófia és kormányzati stratégia, melyre leegyszerűsítő módon általában a decentralizáció és dereguláció címkéit ragasztják, valójában egyidejűleg jelentett elmozdulást a központi irányítástól, az univerzalizmustól, a kormányzati társadalmi tervezéstől és a konszenzusra való törekvéstől a decentralizáció, a partikularizmus és a polarizáció erősödése irányába. Ennek az átalakulásnak a piac és a gazdasági szemlélet alkotta a fő strukturáló elvét. Az ennek az elvnek a jegyében bekövetkező változások számos olyan döntésben nyilvánultak meg, melyek a központi célok megvalósításához kiválasztott módszerek tekintetében a helyi felelősség és a szabadság jelentős növekedésével jártak, főleg a „szakmabeliek” (tanárok, iskolai vezetők) számára. Az oktatásügyi változásokat e folyamat során nagymértékben helyi szinten kezdeményezték, tervezték és valósították meg. Az 1991–94 közötti koalíciós kormányban lévő jobbközép pártok (a mérsékeltek, a centrumpartiak, a liberálisok és a kereszténydemokraták) e folyamat során sokkal nagyobb lépéseket tettek a helyi autonómia erősítése irányába, mint a szociáldemokraták bármikor a korábbiakban. A címkézett támogatások felváltása egyösszegű átalánytámogatásokkal éppúgy ebbe

az irányba mutató jelentős reformlépés volt, mint az alábbiakban bemutatásra kerülő változtatások.

Mint arra OECD (2015) rávilágít, a tanügyigazgatási és finanszírozási decentralizációval egyidejűleg két másik nagyhatású kormányzati lépés is jelentősen átalakította a közoktatás működési feltételeit. Az első liberalizációs lépés a (korábban csak kivételes esetekben elérhető) *szabad iskolaválasztás* általános bevezetése és széles körű elterjedése volt. Ennek hatására mind több tanuló választotta azt, hogy nem a körzeti iskolába iratkozik be. Ahhoz pedig, hogy ez a választási lehetőség mind többek számára vonzó legyen, nagyban hozzájárult az *oktatási piac liberalizálása*: a jobbközép koalíciós Bildtkormány 1991-es hatalomra kerülése után jelentősen megkönnyítették az ún. *független* vagy *szabad iskolák* (azaz a nem állami, nem önkormányzati iskolák) alapítását és működtetését.

Az ehhez kapcsolódó ún. utalványfinanszírozási (*voucher*) modell 1992-es életbe lépése óta gyakorlatilag bárki alapíthat és közpénzen működtethet ilyen iskolát, amennyiben betartja a vonatkozó kormányzati előírásokat (Sahlberg 2010; OECD 2015). A független iskolákat mindazonáltal engedélyeztetni kell a NOŰ-vel, követniük kell a nemzeti tantervet, továbbá nem szabad képesség, szocioökonómiai helyzet vagy etnikai hovatartozás alapján válogatniuk a jelentkezők közül. Amennyiben az iskola megfelel a korábban említett, központosított előírt kormányzati szabályoknak, előírásoknak, a kötelező oktatás a független iskolák tanulói számára is ingyenes és teljes egészében közösségre finanszírozott, azaz tandíjmentes marad. Ugyanakkor az előírt feltételeknek megfelelő független iskolák teljes szabadságot élveznek a számukra biztosított közösségi források felhasználását illetően, azaz szabadon határozhatják meg kiadásaiuk szerkezetét. Szerveződhetnek for-profit és nonprofit alapon is, de mivel a *voucher* összege feletti kiegészítő pénzbeli hozzájárulást vagy tandíjat (*top-up fees*) tilos kérniük, bevételük és esetleges profitjuk az utalványokból származhat csak.

Az utalvány nagysága meg kell, hogy feleljen az oktatás átlagos tanulónkénti *fajlagos költségének abban az önkormányzatban, amelyben az iskola található*. Mind a helyhatósági, mind pedig az államilag támogatott független iskolák a tanulók lakóhelyének megfelelő önkormányzat által fizetett tanulónkénti támogatásból és az egyéb állami támogatásokból szerezhetik bevételeiket (OECD 2015; Eurydice 2018). A fajlagos, tanulónkénti önkormányzati támogatás gyakorlatilag úgy viselkedik, mint egy oktatási utalvány, amelyet a tanuló „magával visz” abba az iskolába, ahová beiratkozik.

Az utalvány nagysága ugyanakkor nem kell, hogy minden tanuló számára egységes legyen, mivel egyfelől a különböző önkormányzatokban ugyanazon iskolatípuson belül is eltérhetnek egymástól a fajlagos oktatási költségek, másfelől iskolatípusok szerint is lehetnek eltérések a fajlagos oktatási költségekben – és így az utalvány értékében is (OECD 2015). Az önkormányzat az oktatási utalvány elve szerint köteles finanszírozni a területén lakó, de nem körzeti iskolájukat választó tanulók képzési költségeit, melyek a fentiek értelmében esetenként akár meg is haladhatják az adott önkormányzatban az adott iskolatípusra egyébként érvényes tanulónkénti átlagos képzési költségeket. Azonban az, hogy a tanulók az önkormányzat határain túl lévő iskolát választanak, inkább csak felső középiskolai szinten fordul elő: ezen a szinten az ország összes középiskolájába szabadon lehet jelentkezni.

Ezeknek a reformoknak betudhatóan az a rendszer, melyben a tanulók kevés kivételtől eltekintve körzeti iskolájukban tanultak, olyanná alakult át, amelyben meglehetősen

sok tanuló választ más iskolát, mint ami számára alapesetben járna (Edmark–Frölich–Wondratschek 2014). Míg a reform előtt a kötelező alapoktatásban a tanulók kevesebb mint 1%-a járt csak független iskolába, 2010-ben az alapoktatás tanulóinak mintegy 10%-a tanult már független iskolában, a felső középfokú képzésben pedig a független iskolában tanuló diákok részaránya a 20%-ot is meghaladta (Sahlberg 2010). Bár továbbra is a közösségi iskolák alkotják az oktatási intézmények többségét, a független magániskolák száma az 1990-es évek eleje óta gyors ütemben bővült. A csaknem 5000 kötelező alapiskola mintegy 16%-át teszik ki a független iskolák a 2012/13-as tanévben. Az egyes településeken a független iskolákat látogató alapiskolai tanulók aránya tág határok közt ingadozik, sokkal magasabb a nagyobb településeken és az elővárosi térségekben, mint másutt (OECD 2015).

Ball és Youdell (2008) exogén és endogén privatizációfogalmára építve Lundahl és szerzőtársai (2013) megkülönböztetik egymástól az ún. belső és külső privatizációt. Ugyancsak használják emellett a belső és külső piacosítás fogalmát. A szerzők *belső* vagy *rejtett privatizáció* alatt azt a már a hetvenes évek végén elkezdődött, a nyolcvanas évek végén, illetve a kilencvenes évek elején kiteljesedő folyamatot értik, amelyben a korábban központosított döntési hatásköröket fokozatosan helyi szintre helyezték át, és amelyben a korábbi, szabályok alapján történő oktatásirányítást a mutatók, célok és eredmények alapján történő irányítás váltotta fel. E folyamat során a fogyasztói választásról szóló neoliberais diskurzus vált uralkodóvá, és felerősödött az ún. állami monopólium megtörésének igénye. Ennek alapján állítja Lundahl (2002), hogy a decentralizáció folyamata tapos-ta ki a később bekövetkező külső privatizációhoz, az oktatási utalványok és a kvázipiacok felhasználásához vezető utat.

Ezzel párhuzamosan az NPM-re épülő stratégiák szelleme mind jobban meghatározta a svéd iskolákban folyó munkát (a szerzők álláspontja szerint egyébként más országokban is tapasztalhatók hasonló tendenciák), és ennek eredményeképp az iskolák félig autonóm, eredményvezérelt gazdasági egységekké alakultak át. „Az oktatás fokozatosan szigorú vizsgálatnak és értékelésnek lett alávetve annak biztosítása érdekében, hogy az iskolák megfelelően magas szinten »teljesítsenek«, »termeljenek« vagy »szolgáltassanak«, és az erőforrás-allokációs, költségvetési, tervezési és személyzeti döntések terén egyre inkább autonómmá váló „igazgatók ennek megfelelően pedagógiai vezetői szerep helyett már mindinkább menedzseri szerepet töltöttek be” (Lundahl et al. 2013: 503).

Bár a tiszta magán szolgáltatás keretében nyújtott, a felhasználó által fizetett, valódi piaci oktatási szolgáltatások (pl. házfeladatok elkészítését vállaló magán szolgáltatások) igénybevétele egyelőre viszonylag kevésbé terjedt el Svédországban, a teljesen közösségre finanszírozott, de magán szolgáltatatók (független vagy szabad iskolák) által nyújtott oktatási kvázipiac virágzásnak indult azzal párhuzamosan, ahogy a szabad fogyasztói választás mind nagyobb szerepet kapott az oktatásban a kilencvenes évek folyamán. Ezt a folyamatot Lundahl és szerzőtársai (2013) *külső piacosításnak* is nevezik.

A szabad iskolaválasztás és a kvázipiaci reformok megítélése

A szabad iskolaválasztás jogára épülő oktatási piacosítást (pontosabban kvázipiacosítást), valamint a tanulókért folyó iskolák közötti versenyt előmozdító svéd reformok hatásának megítélése ellentmondásos. A rendszer bevezetése, majd fenntartása mellett érvelő politikusok, vagy azok, akik filozófiai megfontolásokból támogatják a nagyobb választá-

si szabadságot, általában azzal érvelnek, hogy a tanulókért (és a velük járó forrásokért) folytatott verseny ösztönzi az iskolákat az oktatás minőségének javítására és a lakossági igények jobb kielégítésére. A rendszer kritikusai pedig általában attól tartanak, hogy a szabad iskolaválasztás következményeképp az oktatás egységes színvonalának célja jelentéktelenné válik, és erősödik a társadalmi szegregáció (Kilimci–Riis 2008; Wiborg 2010; Magnússon 2019).

Míg Sahlgren (2010) inkább a pozitív hatásokat hangsúlyozza, az OECD (2015) jóval szkeptikusabb, rámutatva arra, hogy a szabad iskolaválasztás lehetővé tételét követő évtizedben a PISA-eredmények szerint a svéd iskolák közti különbségek felerősödtek, nőttek. Ugyanakkor arra is felhívja a figyelmet, hogy az adatok nem alkalmasak arra, hogy segítségükkel oksági összefüggést igazoljunk. Az mindenestre az egész decentralizációs, privatizációs, „neoliberális” oktatási reform sikerességét megkérdőjelezheti, hogy míg a reform előtt PISA-eredményeit tekintve Svédország kismértékben még az OECD-átlag felett volt, mostanra jóval átlag alatti helyzetbe került. „Nincs a PISA-vizsgálatban részt vevő egyetlen másik ország sem, melyben az elmúlt évtizedben az eredmények meredekebben estek volna, mint Svédországban.” (OECD 2015: 27.) Ez akkor is elgondolkodtató, ha oksági kapcsolat nem is mutatható ki a reform és az eredmények romlása között.

Wiborg (2010) abból a szempontból vizsgálta a svédországi szabad iskolaválasztás és a független magániskolák elterjedésének hatásait, hogy ezekből milyen tanulságok vonhatók le más országok (pl. Nagy-Britannia) számára. Megállapítja, hogy a svéd szabad iskolaválasztás sajátossága, hogy bár az oktatási utalványok és az iskolák közti verseny deregulációt vitt a rendszerbe, a központi kormányzati és a helyhatósági felelősség és kontroll erős maradt a pénzügyi forrásokhoz való hozzáférés terén, illetve a nemzeti tanterven és a tanfelügyeleten keresztül. A korábbi svéd jóléti rendszert, amely a közösségi szektor által előállított univerzális szolgáltatásokat egy bürokratikus tervezési rendszerben allokálta, egy olyan rendszer váltotta fel, melyben a szolgáltatások igénybe vevőinek választásai sokkal nagyobb szerepet játszanak. Ez társadalmilag rétegződött szolgáltatás-fogyasztási mintázatokhoz vezetett. A közös komprehenzív iskola azonban túlélte ezeket a változásokat, hiszen a tanulók ma sincsenek alapvetően képesség szerint szétválasztva, a magániskolákban tanulók aránya a növekedés ellenére relatíve még mindig nem magas, és a tanulói teljesítmények tekintetében az iskolák közti szóródás relatíve ma is nagyon alacsony.

Ugyanakkor az utalványreform amellelt, hogy megnyitotta a magán szolgáltatók számára az oktatási piacot, az önkormányzati iskolákra is nagy hatással volt. A forrásokért folyó verseny és a szabad szülői választás együttesen az önkormányzati szektoron belül is erősítette a szegregációt és növelte az iskolák közti különbségeket: a népszerű iskolákba megugrottak a jelentkezések, mások pedig elnéptelenedtek. Egyes iskolák elitiskolákká váltak, mások pedig rossz hírnévre tettek szert. Mindez megmutatta, hogy nemcsak a lakóhelyi szegregáció okozhat oktatási szegregációt, de a szülői választás is hozzájárulhat a szegregáció növekedéséhez. (Példa lehet erre, ha egyes szülők nem akarják, hogy gyermekeik olyan iskolába járjanak, melyben nagy arányban találhatók bevándorló

családok svédül gyengébben beszélő gyerekei, és ezért olyan iskolát választanak nekik, ahol nagyon kevés a nem svéd anyanyelvű gyermek.)³

Fjellman, Hansen és Beach (2018) a felső középiskolás diákok ingázásának hatását vizsgálja 1997 és 2011 között. Azt találták, hogy a földrajzi és demográfiai adottságokból fakadó különbségek a szabad iskolaválasztást lehetővé tevő reform hatására felerősödtek. Több diák és nagyobb távolságokra ingázik, és a középiskolák között nagyon jelentősen megnőtt a magániskolák aránya. A ritkán lakott területeken csökkent az állami középiskolák száma, miközben ez a folyamat az ilyen területeken nem járt a magán-középiskolák számának növekedésével, azaz az ilyen területeken csökkent a helyi választék. Ez gyakorlatilag a nem nagyvárosi fiatalok közül sokak számára lehetetlenné teszi, hogy élhessenek az iskolaválasztás szabadságával. A központi körzetekben (Stockholm és más nagyvárosok) ugyanakkor sok új iskola nyílt, nőtt a választék. Ezek a tapasztalatok arra mutatnak, hogy a társadalmi rétegződés piaci mechanizmusok segítségével történő csökkentésére vonatkozó kormányzati szándékok nem valósultak meg.

Magnússon (2019) az SNI-s gyerekek helyzete szempontjából vizsgálja a szabad iskolaválasztás svédországi bevezetésének hatásait. Ennek kapcsán áttekinti a rendelkezésre álló szakirodalmat, és nagyon sok hivatkozás alapján arra a végkövetkeztetésre jut, hogy a szabad iskolaválasztás elterjedése és az oktatási rendszeren belüli egyenlőség csökkenése, valamint a társadalmi szegregáció erősödése közötti korreláció ténye jól meglapozott, nem vitatható (*Magnússon 2019: 4*). Az iskolák egyre szegregáltabbakká válnak mind etnikai szempontból, mind pedig a szülők társadalmi háttere szerint. A felsőfokú végzettségű szülők gyerekei felül vannak reprezentálva független iskolákban. A független iskolák tanulójának teljesítménye valamivel jobb, mint az önkormányzati iskolák tanulóié, de ez részben a társadalmi-gazdasági háttér különbségeire és a társadalmi helyzet alapján történő szelekcióra vezethető vissza.

Átalakulóban az észak-európai oktatási modell

Antikainen (2006) cikke, valamint a *Blossing–Imsen–Moos*-kötet (2014) egyaránt rámutatnak arra, hogy az északi országok oktatási rendszereiben az oktatás magas színvonala és viszonylagos egyenlősége arra a közös, a térség egészére kiterjedő sajátosságra épült, hogy 16 éves korukig a különféle háttérű, képességű és érdeklődésű tanulók együtt tanultak egy egységes, nem szelektív komprehenzív iskolában, lehetőség szerint otthonukhoz közel. Ezekben az inkluzív iskolákban az alacsony iskolai teljesítmény elkerülését szolgáló oktatási módszerek lehetővé tették a speciális nevelési igényű vagy a kedvezőtlen szociális háttérű tanulók integrációját. Ez a modell emellett nagy súlyt fektetett az egyes iskolák megközelítően azonos színvonalának biztosítására is.

Ez a skandináv oktatási modell az észak-európai jóléti államok olyan közös alapelveire épült, mint a méltányosság, igazságosság és a részvétel. *Antikainen (2006)* kiemeli emellett a skandináv munkaerőpiaci modell és a tartós gazdasági növekedés fontos szerepét is ennek az oktatási modellnek a fennmaradásában.

³ Ha még egy ilyen, a bevándorlókkal szemben kevésbé előítéletes, befogadó attitűdű országban, melyben az univerzalisztikus svéd jóléti állam működésének betudhatóan a társadalmi egyenlőtlenség viszonylag alacsony, is előállhat egy ilyen, a szegregáció erősödéséhez vezető helyzet, képzelhetjük, az oktatási egyenlőtlenség milyen erős növekedéséhez vezethetne a szülői választásra épülő oktatási szegregáció másutt, más körülmények között.

A cikkben korábban részletezett svédországi változásokhoz igen hasonló folyamatok mentek végbe a többi észak-európai ország oktatási rendszerében is, még ha a kiinduló helyzet nem jelentéktelen országonkénti eltéréseire tekintettel e változások részleteit tekintve némileg különböztek is. Møller (2008) felhívja a figyelmet arra, hogy a közelmúltbeli észak-európai oktatási reformokat bemutató irodalmak tanúsága szerint a korábban egységes, a komprehenzív iskolára épülő skandináv oktatási modellt erősen kikezdte a neoliberális nemzetközi erősödése. Erre utal a Blossing–Imsen–Moos-kötet (2014) alcíme is. Az észak-európai jóléti államok egyik alappillért alkotó egységes közös iskola meggyengült, ahogy a közösségi oktatás rendszerét mindinkább felváltotta a kvázipiaci modell.

Denmark és szerzőtársai (2018) hangsúlyozzák, hogy az 1980-as évektől mind több országban megjelenő, a közösségi szektort érintő neoliberális, NPM-re támaszkodó reformok három fő vezérlő elve a dereguláció, a privatizáció és a piacosítás (marketizáció) volt világszerte. Ennek a három vezérelvnek a hatását érhetjük tetten az észak-európai oktatási rendszerek reformkísérleteinek vizsgálata során is. A dereguláció a reformok első hulláma során a kilencvenes években elsősorban abban nyilvánult meg Észak-Európában, hogy a korábban erősen centralizált oktatási rendszereket decentralizálták, jelentősen megnövelve az önkormányzati szolgáltatók szerepét. A kétezres évek elején tetőző második hullám már elsősorban a privatizációra és a piacosításra támaszkodott: ennek során iskolapiacot (pontosabban inkább valamiféle kvázipiacot) próbáltak meg létrehozni, eltérő profilt adva a korábban meglehetősen egyforma iskoláknak, kihasználva a privatizációban és a szabad iskolaválasztásban rejlő lehetőségeket. Ennek a folyamatnak a során az állam korábbi fenntartói/szolgáltatói szerepéből fokozatosan elmozdult az oktatási szabályozás megalkotója és kikényszerítője szerepébe.

Köszönetnyilvánítás

A cikk alapjául szolgáló kutatást a 124867 sz. OTKA projekt (2017–2020) támogatta. A szerző köszönetet mond Le Marcellnek az irodalomfeldolgozáshoz nyújtott segítségért és a cikk egy korábbi változatához fűzött hasznos megjegyzéséért.

IRODALOM

- AHLIN, Å. & MÖRK, E. (2007) *Effects of Decentralization on School Resources: Sweden, 1989–2002*. Department of Economics Working paper 2007/9, Uppsala University.
- ANTIKAINEN, A. (2006) In Search of the Nordic Model in Education. *Scandinavian Journal of Educational Research*, Vol. 50. No. 3. pp. 229–243.
- BALL, S. J. & YOUDELL, D. (2008) *Hidden Privatisation in Education*. Brussels, Education International.
- BJÖRKLUND, A., EDIN, P.-A., FREDRIKSSON, P. & KRUEGER, A. (2004) *Education, Equality and Efficiency – An analysis of Swedish School Reforms During the 1990s*. Institute for Labour Market Policy Evaluation Report 2004/1.
- BLANCHENAY, P., BURNS, T. & KOESTER, F. (2014) *Shifting Responsibilities: 20 years of Education Devolution in Sweden: A Governing Complex Education Systems Case Study*. OECD Education Working Paper, 104.

- BLOSSING, U., IMSEN, G. & MOOS, L. (2014, eds) *The Nordic Education Model. 'A School for All' Encounters Neo-Liberal Policy*. New York, Springer.
- BLOSSING, U. & SÖDERSTRÖM, Å. (2014) A School for Every Child in Sweden. In: U. BLOSSING, G. IMSEN & L. MOOS (eds) *The Nordic Education Model. 'A School for All' Encounters Neo-Liberal Policy*. New York, Springer. pp. 17–34.
- DAUN, H. (2002) Conceptualization and Results of Educational Restructuring. In: H. DAUN (ed.) *Educational restructuring in the Context of Globalization and National Policy*. New York & London, Routledge Falmer. pp. 71–114.
- DOVEMARK, H., KOSUNEN, S., KAUKO, J., MAGNÚSDÓTTIR, B., HANSEN, P. & RASMUSSEN, P. (2018) Deregulation, Privatisation and Marketisation of Nordic Comprehensive Education: Social Changes Reflected in Schooling. *Education Inquiry*, Vol. 9. No. 1. pp. 122–141.
- EDMARK, K., FRÖLICH, M. & WONDRAUSCHKEK, V. (2014) *Sweden's School Choice Reform and Equality of Opportunity*. IFAU Working Paper Series, 16. <https://www.ifau.se/globalassets/pdf/se/2014/wp2014-16-swedens-school-choice-reform-and-equality-of-opportunity.pdf>
- ERIKSON, R. & JONSSON, J. O. (1996) The Swedish Context: Educational Reform and Long-term Change in Educational Inequality. In: R. ERIKSON & J. O. JONSSON (eds) *Can Education Be Equalized? The Swedish Case in Comparative Perspective*. Boulder, Westview Press.
- Eurydice (2018) *Sweden: Single Structure Education (Integrated Primary and Lower Secondary Education)*. https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/single-structure-education-integrated-primary-and-lower-secondary-education-36_en [Letöltve: 2019. 06. 01.]
- FJELLMAN, A-M., HANSEN, K. Y. & BEACH, D. (2018) School Choice and Implications for Equity: The New Political Geography of the Swedish Upper Secondary School Market. *Educational Review*, Vol. 71. No. 4. pp. 518–539.
- GREEN, A. (1997a) *Education, Globalization and the Nation State*. London, Macmillan.
- GREEN, A. (1997b) Educational Achievement in Centralized and Decentralized Systems. In: A. H. HALSEY et al. (eds) *Education: Culture, Economy, and Society*. Oxford, Oxford University Press. pp. 283–298.
- HALLDÉN, K. (2008) The Swedish Educational System and the ISCED-97. In: S. L. SCHNEIDER (ed.) *The International Standard of Classification of Education (ISCED-97): An Evaluation of Content and Criterion Validity in 15 European Countries*. Mannheim, MZES. pp. 253–267.
- KÁDÁRNÉ FÜLÖP J. (1991) A svéd tanügyigazgatás mai képe. *Magyar Pedagógia*, Vol. 91. Nos. 3–4. pp. 171–185.
- KILIMCI, S. & RIIS, U. (2008) Educational System in Sweden: Trends and Reforms. *Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Vol. 17. No. 2. pp. 255–266.
- LAEGREID, P., RONESS, P. G. & RUBECKSEN, K. (2008) Controlling Regulatory Agencies. *Scandinavian Political Studies*, Vol. 31. No. 1. pp. 1–26.
- LUNDAHL, L. (2002) From Centralisation to Decentralisation: Governance of Education in Sweden. *European Educational Research Journal*, Vol. 1. No. 4. pp. 625–636.
- LUNDAHL, L., ARREMAN, I. E., HOLM, A-S. & LUNDSTÖRM, U. (2013) Educational Marketization the Swedish Way. *Educational Inquiry*, Vol. 4. No. 3. pp. 497–514.
- MAGNÚSSON, G. (2019) Inclusive Education and School Choice Lessons from Sweden. *European Journal of Special Needs Education*. <https://doi.org/10.1080/08856257.2019.1603601> [Letöltve: 2019. 05. 10.]

- MØLLER, J. (2008) *Scandinavian Approaches to School Leadership*. <http://www.oecd.org/education/school/40553301.pdf> [Letöltve: 2019. 06. 01.]
- NILSSON LINDSTRÖM, M. & BEACH, D. (2015) Changes in Teacher Education in Sweden in The Neo-liberal Education Age: Toward an Occupation in Itself or a Profession for Itself? *Education Inquiry*, Vol. 6. No. 3. pp. 241–258.
- OECD (2015) *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective*. Paris, OECD.
- OECD (2017) *Education Policy Outlook: Sweden*. Paris, OECD.
- OLOFSSON, J. (2005) *Svensk Yrkesutbildning. Vägval i Internationell Belysning*. Stockholm, SNS Förlag.
- PARELIUSSEN, J. (2019) *Sweden's Schools: Lessons from History to Build a Better Future*. <https://oecdecoscope.blog/2019/03/29/swedens-schools-lessons-from-hitroy-to-build-a-better-future> [Letöltve: 2019. 06. 01.]
- POLLITT, C. & BOUCKAERT, G. (2011) *Public Management Reform. A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford, Oxford University Press.
- RÖNNBERG, L. (2014) School Inspection in Sweden: Historical Evolution, Resurrection and Gradual Change. *Revue française de pédagogie*, Vol. 186. (janvier-février-mars) pp. 35–45.
- SAHLGREN, G. (2010) *Schooling for Money: Swedish Education Reform and the Role of the Profit Motive*. IEA Discussion Paper No. 33.
- SZALAI ÁRKOS (2002) Fiskális föderalizmus. Áttekintés. *Közgazdasági Szemle*, XLIX. évf., május (424–440. o.)
- WIBORG, S. (2010) *Swedish Free Schools: Do They Work?* London, LLAKES Centre Institute of Education.

A cikk a Creative Commons Attribution 4.0 International License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>) feltételei szerint publikált Open Access közlemény, melynek szellemében a cikk bármilyen médiumban szabadon felhasználható, megosztható és újraközölhető, feltéve, hogy az eredeti szerző és a közlés helye, illetve a CC License linkje és az esetlegesen végrehajtott módosítások feltüntetésre kerülnek. (SID_1)

INTERJÚK A MAGYARORSZÁGI KERESZTÉNY EGYHÁZAK TANÜGYIGAZGATÁSÁRÓL

A tanügyigazgatásról szóló számunk nem lett volna teljes, ha nem foglalkozunk az egyházi intézmények szakmai és pénzügyi irányításával. Mivel az utóbbi időben több oldalról is kritika érte az egyházi iskolákat a magasabb fejkvóták és az erősebb szelekció miatt, ezekre a témákra külön is kitértünk. Természetesen foglalkoztunk az iskolaátvételekből származó problémákkal és lehetőségekkel, az államtól való függéssel vagy függetlenséggel, a helyi és központi döntések szerepével és azok előkészítésével, a közfeladatok ellátásának és az egyházak missziós tevékenységének összehangolásával.

Interjú Platthy Iván, nyugalmazott egyházügyi címzetes államtitkárral

Educatio (a továbbiakban E): Először beszéljünk egy kicsit a pályafutásáról. Azt olvastam, hogy népművelőként végzett, rövid ideig tanított, de elég hamar bekerült a minisztériumba.

Platthy Iván (a továbbiakban PI): Rövidesen megjelenik a könyvem *Párbeszéd az emberért – emlékeim az egyházakról és a társadalomról* címen. Nem önéletrajz lesz, arról szól, hogy 1989. július 1-től, tehát attól az időponttól kezdve, amikor megszűnt az Állami Egyházügyi Hivatal, mi minden történt, milyen emlékeim vannak erről a harminc évről. De kezdjük az alapokkal, ha ez érdekli. Ungvárról menekült a családom Magyarországra 1944-ben. Édesapám ott volt iskolaigazgató. Vissza már nem mehettünk, ott maradt mindenünk. Lekerültünk Baranyába, ott éltünk különböző településeken. Érettségi után elkezdtem dolgozni, hogy megszerezsem a pénzt a továbbtanulásra. Mindenképpen tanító akartam lenni. Baranyai gyerekként vagy Kaposvárra, vagy Bajára jelentkezhettem. Ott megismerkedtem egy Bács-Kiskun megyei, lajosmizsei évfolyamtársnőmmel, és úgy döntöttünk, ha végzünk, együtt maradunk. Aztán az élet úgy hozta, hogy Pest megyébe kerültünk, Táborfalvára, egy tanyasi iskolába. A faluban segítettem a kulturális életet. Közben elvégeztem a Pécsi Tanárképző Főiskolán a rajz szakot. Egy nap megkeresett a járási tanács elnöke azzal, hogy a művelődési osztályon megüresedett az ügynevezett népművelés-felügyelő státusz. Azt mondtam, hogy csak azzal a feltétellel mondok igent, ha heti két napot a településeken tölthetek, hogy megismerhessek mindenkit. Ezenkívül kértem, hogy, mivel közben levelezően elvégeztem a rajz meg a politechnika szakot, adjanak nekem valahol tanítási lehetőséget is. Megkaptam, amit kértem. Ezt csináltam körülbelül hat évig, amikor a Művelődésügyi Minisztériumból megkeresték a járási tanácselnököt és engem, hogy szeretnék, ha átkerülnék hozzájuk. A művelődési házak, klubkönyvtárak

tartoztak egy darabig hozzám. 1974 júniusában kettévált a minisztérium. Külön oktatási és külön kulturális minisztérium jött létre. A Kulturális Minisztériumban a Közművelődési Főosztályon maradtam egy darabig, majd átkértek az akkor alakuló Tanács Főosztályra, ahol egészen '78-ig maradtam. 1978-ban felkért a Minisztertanács Tanács Hivatal elnöke az ún. Ágazati Koordinációs Főosztály osztályvezetőjének, majd amikor újra összevonták a művelődési tárcákat, sőt a szakképzést is odatették, felkeresett Pozsgay Imre miniszter úr, hogy szervezzem meg a minisztérium és a tanácsok kapcsolatát. Ezt a feladatot láttam el, mint főosztályvezető, egészen Glatz Ferenc miniszterségének időszakáig.

E: Egyházügyi kérdésekkel ekkor már foglalkozott?

PI: Nem. Az más kérdés, hogy az egyházakkal valamilyen kapcsolatom természetesen volt, de ezek inkább csak olyan személyes kapcsolatok voltak a településeken. Arra kértem minden munkatársamat, hogy szervezzük meg az egyház és az állam kapcsolatának nulláról felépített rendszerét, az egyházakkal közösen. 1989-ben megszűnt az Állami Egyházügyi Hivatal, jogutód nélkül, minden jogszabályát hatályon kívül helyezték, és a Lendvai utcában dolgozó 60 embert elküldték. Ekkor keresett meg Glatz Ferenc miniszter úr, hogy szervezzem meg egy kis létszámú Egyházi Főosztály létrehozásával a mellérendelt viszonyból álló állam és az egyház kapcsolatát. A mellérendelt viszony azt jelentette, hogy az egyház és az állam, mint egyenrangú felek, közösen alakítsák ki a kapcsolataik jogi és gyakorlati rendszerét. Nagyon egyszerű volt az én logikám: mind a kettő az emberek bizalmából létezik, és az emberek szolgálatára hivatott. Miről szólhat tehát a párbeszéd? Természetesen csak az emberről. Ennek a fő felelőse akkor Kulcsár Kálmán igazságügyi miniszter volt. 1989-90-et írunk. Ekkor születik meg „A lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló alkotmányerejű törvény”, melyet az Országgyűlés 1990. január 24-én fogadott el.

E: Ki volt a törvény mögött, ki volt a szellemi atyja?

PI: Elsősorban a politikai akarat, mely az alapvető emberi jogokat garantáló törvények szükségessége közül kiemelten kezelte a fenti törvény megalkotását. Amikor megszűnt az Állami Egyházügyi Hivatal, akkor körülbelül huszonöt-harminc egyház, felekezet, vallási közösség működött Magyarországon. Nekünk az volt a feladatunk, hogy velük együtt alakítsuk ki a jövőt, így a törvényeket is. Megkértük a négy ún. történelmi egyházat, felekezetet, hogy delegáljanak a főosztályunkra a párbeszéd folyamatosságát biztosítandó képviselőket. Paskai bíboros úr két személyt delegált, akik a Római Katolikus és a Görögkatolikus Egyházat képviselték. Nevezetesen Korzenszky Richárd pannonhalmi perjelt, akit jól ismertek a közoktatásban, és Pregun Istvánt, aki nemcsak a nyíregyházi Görögkatolikus Hittudományi Főiskola rektora volt, de 1985 és 1990 között országgyűlési képviselő is. Az evangélikusok, a reformátusok és a zsidóság is delegált egy-egy személyt, általában az ún. központi irodájuk vezetőjét, olyanokat tehát, akik pozícióban voltak, és mindenféle ügyben tudták közvetíteni vagy képviselni az egyházuk véleményét. A törvény megfogalmazására Kulcsár Kálmán kapta a feladatot, de természetesen minden egyház véleményét, javaslatát figyelembe véve. Rendszeres találkozások voltak a törvényalkotáskor. A Szentszékkal való diplomáciai kapcsolatok újrafelvételének tárgyalási alapja, illetve garanciája is a fenti törvény tervezete volt, amit 1989 őszén vitt magával Rómába a háromtagú kormánydelegáció, melynek én is tagja voltam.

E: A kisegyházak nem nehezteltek, hogy kimaradtak ezekből a megbeszélésekből?

PI: Természetesen nem maradhattak ki, csak nem mindegy, hogy hány személy képviseli őket. Összeültem velük annak érdekében, hogy ők hogyan szeretnék az aktuális témákban a folyamatos párbeszédrel járó közreműködésüket. Felmerült egy-egy vallási csoport, mint például szabadegyházak, ortodoxok, keleti vallások stb., által megbízott képviselők delegálása. Azt kérték, hogy én jelöljek ki egy személyt, akit majd, miután megismerik egymást, megbíznak a koordinatív feladatok ellátásával. Egy olyan munkatársamat kértem fel erre, akinek kapcsolatteremtő készségén kívül komoly affinitása is volt erre a feladatra. Ő végigjárta a baptistáktól kezdve az ortodoxokig az összes egyházat, és mindegyiktől megkapta a felhatalmazást. Megfelelő személynek tartották arra, hogy rajta keresztül közvetítsék a véleményüket. Így tehát nem is lehetett semmilyen neheztelés. Az ő közreműködésével a fent említett törvénynek augusztusra elkészült az a változata, amit olasz nyelvre lefordítva vittünk Rómába. Megjegyzem, hogy az ún. kisegyházi referensi feladatokat a megbízott munkatársnóm nyugdíjazásáig több kormányzati ciklusban remekül látta el.

E: Voltak benne vitás kérdések, vagy a szöveggel mindegyik egyház egyetértett?

PI: Ebben benne volt már mindegyik egyház véleménye. A Szentszékkel való diplomáciai kapcsolatok felvételéhez a korábbi, '64-es megállapodást is vittük, melyet közös megegyezéssel hatályon kívül helyeztünk. A diplomáciai kapcsolatok újrafelvételének az alapja tehát a Magyar Katolikus Egyház teljes szabadságának biztosítása volt, valamint az, hogy ezáltal az Apostoli Szentszék a magyarországi diplomáciai kapcsolatain keresztül partnerként jelenjen meg. A garanciát biztosító törvény tervezetéhez kisebb módosító javaslatokat tettek, de ezek inkább csak formálisak voltak. Ugyanekkor indult meg II. János Pál pápa 1991-i, magyarországi látogatásának az előkészítése, melynek természetes előzményeként a két fél közötti konszolidált kapcsolatok kialakítása volt a cél, ennek rendezésére az 1990. évi IV. törvény megalkotását követően, 1990. február 9-én került sor az Apostoli Szentszék államtitkárának és a Magyar Köztársaság miniszterelnökének aláírásával.

Ekkor olyan törvény született, mely alapján az állam végképp lemond főkegyúri jogáról, tehát a püspökök kinevezése előtt nincs egyetértési vagy véleményezési joga, mert a mellérendelt viszonyból adódóan tiszteletben tartják egymás törvényeit. Felmerült, hogy meg kellene várni a választásokat. A tárgyaló delegációnak az volt a véleménye, hogy most megvan a politikai akarat. Így is lett, 1990. január 24-én a Parlament, talán 11 tartózkodással és egy ellenszavazattal, megszavazta a törvényt a lelkiismeretről és vallásszabadságról, valamint az egyházakról. És itt jön a képbe az oktatás. A 19. paragrafusba az került bele, hogy amennyiben az egyházak közfeladatokban vesznek részt, tehát az oktatás, a kultúra, a szociális stb. területeken, akkor azt az állam hogyan finanszírozza. Eredetileg az volt a terv, hogy az egyházak a normatív finanszírozás ötven százalékát kapják. Kidolgoztunk egy módosító javaslatot Pregun István országgyűlési képviselővel közösen, aminek az volt a logikája, hogy ha az Alkotmány biztosítja a tankötelezettséggel együtt járó ingyenes oktatást, akkor nem lehet gyerekeket megkülönböztetni a hovatartozás vagy szabad iskolaválasztás elvéből adódóan. Ezt január 23-án a Parlamentben Pregun István országgyűlési képviselő betervezte, illetve szóban is kiegészítette a hitoktatással kapcsolatos javaslatával együtt. Ez jelentette az ún. szektorsemleges finanszírozás kezdetét. Mindegy, hogy ki látja el a közfeladatot, annak a részére kell biztosítani a működéshez

szükséges feltételeket az államnak. Sokan a vallás szabad gyakorlásáról szóló, 1895-ös törvényt szerették volna visszahozni, amelyben az ún. kategorizált egyházak szerepeltek. Mi viszont azt mondtuk, hogy ennek nincs értelme, nem lehet kategorizálni az állampolgárokat vallási hovatartozásuk szerint. A javaslatot el is vetették. Sajnos, 2011-től az akkor módosított egyházügyi törvény szerint ez a kategorizálás újra előkerült, ami már nem mellérendelt viszonyt jelent.

E: Az egyházak között soha nem támadt konfliktus, nem érzékelt nézeteltéréseket?

PI: A négy egyházi ember hetente kétszer összejött, és ez megmaradt a további években is. Váltakoztak persze a személyek, például Zoltai Gusztáv helyét később átvette Schweitzer Gábor a MAZSIHISZ-nél, vagy Karner Ágoston helyét Szemerei Zoltán az evangélikusoknál, de a konstrukció maradt. Folyamatos párbeszéd csak akkor lehetséges, ha gyakran összejövünk személyesen. Emiatt kértem, hogy egy héten legalább két napot töltsenek nálunk, hogy az összegyűlt kérdéseket együtt megtárgyaljuk. De az is előfordult, hogy az összes egyházat meghívtuk például az adótörvények alkotásának időszakában. Miután megszületett az adótörvény, összehívtam az összes egyházat, és meghívtam az APEH elnökét, Kékesi László elnök urat, hogy segítse a törvény egyházakat érintő részeinek megértését és végrehajtását. Hogy világos legyen számukra, melyik pontnál milyen kötelezettségeik vannak. Ily módon gyakorlatilag egy felkészítést kaptak. Tehát nemcsak a törvénykészítésnél vontuk be az egyházakat, hanem az utógondozásnál is, hogyan kell a törvényt végrehajtani. Sajnos, jelenleg egy jogszabályban sincs olyan paragrafus, vagy csak feltételes módban, hogy az államnak a törvényalkotás időszakában kötelező lenne minden, az egyházakat érintő kérdésben kikérni az egyházak véleményét. Ennek pedig nagyon egyszerű a logikája. Ha például a közoktatási törvényt akarom módosítani, akkor az iskolafenntartó egyházak véleményét, már a koncepció kialakításánál ki kell kérni, mivel az állam már nincs monopóliumhelyzetben, mint volt 40 évig. Többször javasoltam, hogy meg kellene oldani, hogy jogilag ez egyértelmű legyen. Ehhez három variáció is lehetséges lehetne. Vagy a Felsőházat kellene újra létrehozni. Ez egy társadalmi kontrollt jelentene a politika fölött. Persze, ahhoz meg kell határozni a Felsőház összetételét, például a 13 nemzetiség, az önkormányzati szövetségek, a Tudományos Akadémia stb. és az egyházak megfelelő képviselét. A megvalósítása azért nem jön létre, mert a politika nem szeretne társadalmi kontrollt. A másik, hogy a jogalkotásról szóló törvénybe bele kellene venni, hogy minden törvény meghozatala előtt előzetesen ki kell kérni az összes érintett szerv véleményét, benne az egyházakét is. Ez se valósult meg. Végül az Unió Alkotmány, illetve a Lisszaboni szerződés azon cikkére hivatkoztam, mely azt írja elő, hogy az Unió rendszeres nyílt párbeszédet kíván folytatni az egyházakkal és egyházi szervezetekkel. Javasoltam, hogy ezt kellene adaptálni Magyarországon. Szili Katalin volt akkor a parlament elnöke. Ő egyetértett a javaslattal, Kiss Elemér, volt kancelláriaminiszter segítségével ki is dolgoztuk ennek a jogi formáját. Az elnök asszony és egy másik képviselő által benyújtott törvényt módosítási javaslatot ugyan mindenki jónak találta, de még napirendre sem került, mert nem mindegy, hogy melyik oldal terjeszti be azt. Az ehhez kapcsolódó végrehajtási utasítás már azt is tartalmazta, hogy a párbeszédet végző szervezet a mindenkori Miniszterelnöki Hivatalban kell, hogy működjön, és ne változzon a különböző kormányok kénye-kedve szerinti kormányzati szervként. Ezt azért javasoltam, mert a Művelődési Minisztériumból '95-ben átkerültem a Miniszterelnöki Hivatalba, ahol egészen más kapcsolatrendszerem volt. A volt egyházi ingatlanulajdonok rendezésének

végrehajtását eredetileg a törvény tíz évben szabta meg, ami már akkor várhatóan nem valósult volna meg. Ezért a kormányfő az érintett egyházakkal abban állapodott meg, hogy készüljön egy végleges igénylista három kategóriában. Mi az, amit természetben kérnek vissza, és mire. Mi az, amit nem kérnek vissza, de pénzt kérnek, és mit akarnak belőle csinálni. A harmadikba pedig azok az esetek kerülnének, amikor lemondanak az állam javára az ötszázalékos járadék fejében. Egy ilyen hármast lista jött létre 1997-ben. A Katolikus Egyház akkor 1200 ingatlanról mondott le, az ötvenvalahány milliárd volt, akkor az értéke és ennek az ötszázalékos kamata került szabad felhasználásra mind a mai napig. A többi érintett egyház is ennek megfelelően alakította ki igénylistáját és kötött megállapodást a kormánnyal. Ezt az ötletet én Ausztriából hoztam. A személyi jövedelemadó utáni egy százalék pedig az olasz és a spanyol modell magyarított változatáé került be az egyház-finanszírozási törvénybe.

E: Ezt is Ön hozta be, vagy másnak az ötlete volt?

PI: A volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről szóló, 1991. évi XXXII. törvény nem vonatkozott az összes egyházra. Az akkori politika emiatt szükségesnek érezte, hogy készüljön el egy egyház-finanszírozási törvény. Ennek a törvénynek az elkészítése a mi feladatunk lett. Azt javasoltam, hogy kérjük ki a pártok véleményét. A Kisgazdapárt például azt javasolta, hogy vissza kellene adni az egyházaknak a földjeiket is, gazdálkodjanak rajtuk. Két-három párt a személyi jövedelemadó egy százalékát javasolta, volt, aki szerint egyszeri összeget kéne kifizetni és gazdálkodjanak vele. Egységes vélemény nem alakult ki. Horn Gyula ekkor azt javasolta, hogy az Országgyűlés Emberi Jogi, Kisebbségi és Vallásügyi Bizottság terjessze be a törvény tervezetét. Tehát ne a kormány, hanem a bizottság vigye a Parlament elé. Ugyanolyan patthelyzetbe jutott ő is. Ebben az időszakban volt, talán 1996 februárjában, hogy Horn Gyulát meghívta az olasz partnere, és a Külügyminisztérium elkészítette azt is, hogy II. János Pál pápával és a Szentsek államtitkárával is találkozzon, tehát egy vatikáni látogatásra is sor kerüljön. Kért tőlünk egy felkészítő anyagot. Össze kellett foglalnunk, hogy az állam az elmúlt hat év alatt a Katolikus Egyházat érintő témákban hova jutott, mit ért el. Ebben leírtuk mindazt, ami pozitív, és mindazt, amin előbb-utóbb változtatni kell. Ilyen például az, hogy az oktatási intézmények finanszírozásánál a normatíva és a tényleges költségek között az olló egyre szélesebbre nyílik. Azt is javasoltam, hogy mielőtt elutazik a Vatikánba, üljön le egy kötetlen beszélgetésre a Magyar Katolikus Püspöki Konferencia Állandó Bizottságával. Ez az ötlet tetszett neki, és meghívta az érintetteket. Én is részt vettem a megbeszélésen, de előtte a miniszterelnök a tudománypolitikai és egyházpolitikai tanácsadóival és velem egy rövid megbeszélést tartott, hogy az általunk leírtak alapján mi a javaslatunk a felvetésre kerülő gazdasági kérdések megoldására. Azt javasoltam, hogy szerintem egy részleges konkordátummal lehetne ezt az ügyet rendezni, és majd arra ráépíteni a többi egyházakra is kiterjedő törvényeket, mivel egy államközi nemzetközi szerződés egy védőhálót adhat a többi egyháznak is.

E: Mi az, hogy részleges konkordátum?

PI: Ellentétben a konkordátummal ez csak bizonyos kérdésekről szól, például gazdasági ügyekről szóló megállapodás. Egy államközi szerződés mindig magasabb, mint egy törvény, amelyet bármikor lehet módosítani, azt csak közös megegyezéssel. A Szentsek-i megállapodás tervezete 1997. május 15-én került a kormány elé. Hosszas viták

után elfogadták. Az volt a javaslat, hogy ezen megállapodás minden egyes pontjában lévő lehetőséget, amit a Katolikus Egyház egy nemzetközi szerződés alapján megkap, minden egyházra érvényessé kell tenni. Ennek érdekében módosítani, illetve alkotni kell hat törvényt, a közoktatási, a felsőoktatási, a tulajdonrendezési, a lelkiismereti és vallásszabadságról szóló törvényt és az egyház finanszírozásról szóló törvényt, még az 1998. évi költségvetés kialakítása előtt.

E: Mit szolt a többi egyház? Azt nem sérelmezték, hogy először a katolikusokkal állapodnak meg, és azt alkalmazzák rájuk is?

PI: Ezt nem lehetett másképp, ők nem nemzetközi jogalanyok. De ugyanazok a kérdések merültek fel a reformátusoknál és az evangélikusoknál is, hogy ők is normatívából gazdálkodnak, és nem tudnak mit hozzátenni. Amikor a törvény módosításra került, akkor velük is egyeztettünk. Persze azt is bele kellett tenni, hogy ők miről mondanak le. 1997. december 2-án a Parlament egy csomagban elfogadta ezt a Szentszéki megállapodást és a hat törvényt. 1998. január 1-jén lépett életbe. Természetesen ebben benne volt az is, hogy az állam, és itt már a kormányt kell érteni, köthet a többiekkel is hasonló megállapodást ezek alapján. Így kötött a reformátusokkal, evangélikusokkal, baptistákkal, ortodoxokkal. Később az akkori kormány megemelte a járadékokat azzal az indokkal, hogy a társadalmi szerepvállalásukat azzal ismeri el. Ez az ún. kiegészítő járadék a Szentszékekkel kötött megállapodásban nem volt benne. Szóval, ily módon végül is az egyenlő elbírálás elve sérült, amit csak jóval később sikerült a Katolikus Egyháznak érvényesíteni.

E: Ekkor Ön már nem volt a minisztériumban, ugye?

PI: Nem, akkor már nem, mivel én 1999-től nyugdíjas lettem.

E: Volt valami konfliktusa a nyugdíjazását megelőzően?

PI: Nem, egyszerűen csak annyit történt, hogy a négy szinten lejjebbre kinevezett utódom a leendő kormányfőt elvitte bemutatni a püspököknek, aki ott bejelentette, hogy ő lesz az utódom. Jöttek a telefonok, kérdezték, hogy mit szólok hozzá, volt-e egyeztetés velem, szeretnék, ha az egyházakkal való koordináció azon a szinten maradna, és abban én is részt vehessek. Válaszom az volt, hogy én a saját magam ügyéért soha nem szóltam. Engem mindenhová hívtak, vagy felkértek, én soha nem jelentkeztem, nem is pályáztam egyetlen egy betöltött pozícióra sem.

E: De rosszul esett?

PI: Nem vagyok politikus, emiatt ez a része a dolognak kevésbé érdekelt. Azóta is foglalkozom a témával, de nem köt semmiféle politikai vagy pártfegyelem. Most is mondom a magamét, azt, hogy hogyan kellene csinálni, és azt, hogy ezt a tíz évig jónak ítélt, és nemzetközileg is megmérettetett és magyar modellként kezelt, koordinatív párbeszédre alapozó tevékenységet tovább kellene vinni, mert ennek van az ország számára is presztízs-növelő hatása. El lehet rontani, de akkor már nincs magyar modell.

E: Miután elkerült a minisztériumból, mit csinált?

PI: 1999-ben elmentem nyugdíjba, 60 évesen. Szinte abban a pillanatban felkért Pécs megyei jogú város elnöke, meg a Baranya megyei közgyűlés elnöke, hogy jöjjenek oda ta-

nácsadónak, önkormányzatok és egyházak kapcsolata témában. Mondván, hogy valamikor ott élt a család, még most is ott él három családtagom, elvállaltam. Tanácsadóként lejártam Pécsre, és próbáltam mindenfélét csinálni, némelyik szerintem sikeres is volt. Konferenciák sorát rendeztem, az ország különböző részeiből jöttek. Ennek, azt lehet mondani, sok jó eredménye volt. Például a nemzetiségek identitásának segítésének kérdésében. Mind a 12 nemzetiség országos önkormányzatok vezetőit, sőt az érintett országok kulturattasait, valamint azokat az egyházakat, amelyek érintettek a nemzetiségi identitás segítésében, meghívtam azzal, hogy találjuk ki, hogyan lehetne javítani, erősíteni a nemzeti identitást. Sok jó példa volt már akkor erre. Két példát mondok, mindkettő az oktatással függ össze. Soltvadkerten a német evangélikus nemzetiségi óvoda és általános iskola. Soha nem volt Soltvadkerten ilyen iskola, és az is új volt, hogy egy egyház felel a nemzetiségi és vallási identitás kialakításáért gyerekkorban. De hasonlókat csináltak az evangélikusok Tótkomlóson, óvodát, szlovák nyelvoktatással. Ilyen dolgokat csináltam egészen a Medgyessy-kormány megalakulásáig. Akkor meghívott Kiss Elemér kancelláriai miniszter a kabinetjébe tanácsadónak.

E: Szintén egyházi kérdésekkel foglalkozott?

PI: Egyházi és önkormányzati tanácsadóként dolgoztam. Amikor Kiss Elemér lemondott és Kiss Péter jött helyette, meg Medgyessy is elment, akkor Szili Katalin, az Országgyűlés elnöke kért fel egyházügyi tanácsadónak. E feladatomból adódóan folytattam az egyházakkal a párbeszédet, mivel a Gyurcsány-kormány időszakában nem volt igazi párbeszéd, az elnök asszony és a négy egyház vezetőivel való találkozások alkalmával előjöttek különböző egyedi és általános problémák, melyeket ő természetesen mindig továbbított a kormánynak, mondván, hogy neki abban csak közvetítő szerepe van. Itt is elsősorban a finanszírozás volt a probléma, meg az, hogy hiányolták a jogalkotásban való részvételt.

E: Arra kérném, hogy, ha lehet, mostantól csak a Katolikus Egyházra koncentráljunk. Az evangélikusokkal és a reformátusokkal külön interjú fog készülni. 2010 óta azt látjuk, hogy meredeken emelkedik az egyházi iskolák száma, így a katolikusoké is. Ez, gondolom, új, nagy feladatot jelent. Hogyan oldották meg ezt a katolikusok, hogyan szervezték meg az iskolahálózatuk irányítását, koordinációját?

PI: Ez nem így ment. Az egyházi tulajdonrendezés lezárult, viszont a második Orbán-kormány időszakában megtörtént az önkormányzati iskolák államosítása. Ez az államosítás teljesen független volt a tulajdonrendezéstől. Ebben az időszakban egy újságíró kérdésre válaszolva mondtam azt, hogy azok az önkormányzatok, amelyeknek eszük van, odaadják az iskolájukat valamelyik egyháznak, hiszen jogos a félelem, hogy az államosítás következtében eltűnhet majd a falu szellemisége. Az iskolaátadások 99%-a emiatt történt. Érdekelt a téma, jártam is az egyházmegyéekben, és ezt tapasztaltam. Nagyon tisztességesen csinálták ezt egyébként. Például az Egri Egyházmegyében Ternyák Csaba érsek úr csak akkor vett át iskolát, ha az önkormányzat megkereste, és az önkormányzat összehívta a pedagógusokat, szülőket, hogy kiderüljön, tényleg akarják-e, avagy sem. Ugyanígy a Váci Egyházmegyében Beer Miklós püspök úr. Ha meghívásra elmegy az évnnyitókra, évzárókra, ahol megjelennek a pedagógusok az összes iskolából. Mít mond ilyenkor az egybegyűlteknél? Örülök, hogy itt vannak, lehet, hogy nem azonosulnak az iskola fenntartójának minden elképzelésével, de csak az a lényeg, hogy jó

pedagógusok legyenek, és szeressék a gyerekeket. Én ezt kérem Önöktől. Ez volt tehát az alap. Megmenteni az iskolát, és az egyház tudta megmenteni, tudta finanszírozni. Miért tudta finanszírozni? Mert ott a kiegészítő normatíva, ami a Szentszéki megállapodás egyik tétele volt. Egy ilyen plusz pénz előteremtésére nagyon sok önkormányzat nem volt képes. Jelenleg a normatív finanszírozás helyett a feladatfinanszírozást hangsúlyozzák. Egy konferencián megkérdeztem az akkori közoktatási helyettes államtitkártól, hogy mit ért feladatfinanszírozáson, hogy néz ki ez a gyakorlatban? Tehát a szakma mondja meg, hogy a tankötelezettséggel járó, ingyenes oktatáshoz mennyi pénz szükséges? Nemigen tudott válaszolni.

E: Váratlanul érthette az egyházakat, hogy egyszerre tömegével jelentkeztek önkormányzatok. Mit tudott lépni erre a Katolikus Egyház? Gondolom, embereket kellett fölvenni, oktatási irodákat létrehozni.

PI: Igen, persze. Náluk egyszerű, mert centralizált a finanszírozás. Egyházmegyék tartják fenn az iskolákat, ebből adódóan tudnak gazdálkodni is. Azt is figyelembe vették, hogy miért kéri az önkormányzat, hogy vegye át az iskoláját. Például egy tiszta cigány iskola esetében Felsőzsolcán.

E: Az átvételről mindig a püspök döntött?

PI: Igen, ez mindig az egyházmegye főpásztorán múlt, természetesen oktatási szakemberek bevonásával.

E: Mivel magyarázza, hogy eltérő gyakorlatok tapasztalhatók az egyházmegyék között? Az adatokból én azt tapasztaltam, hogy a pécsi keveset vett át, az egri nagyon sokat.

PI: Baranyában és Tolnában Udvardy György püspök úr úgy gondolta, hogy a jelenlegi iskolák elegendőek, ő nem szeretne többet. A ferencesek nem igazán akartak többet, de megszólították őket. Ma olyan intézménynek is a fenntartói, gondolok például Jászberényre, amelyben hiányszakmák képzése folyik. Tehát nem is gimnázium. Vagy például a piaristák Gödön szintén szakképzést csinálnak. A piaristák iskolafenntartó profilja is változott egy kicsit. Ez mindig az igény szerint, a társadalmi kihívásoknak megfelelően történik. Szerzetesek esetében ez persze nem könnyű, hisz ott szükséges, hogy legalább egy vagy két szerzetes legyen az iskola lelki vezetője. A Katolikus Egyház esetében ott a plébános, de az igazi felelős az adott egyházmegye első számú embere. Minden egyházmegyében létrehoztak egy EKIF-et (Egyházmegyei Katolikus Iskolák Főhatóságát).

E: Ez hasonló, mint ami az állami szektorban van?

PI: Igen, ugyanúgy van pedagógiai intézetük, a Püspökkari Konferencia által működtetett Pedagógiai Intézet, mely összefogja a római és a görögkatolikus iskolafenntartók oktatási szakértőit.

E: Hány emberről van szó?

PI: Ezt pontosan nem tudom, de szerintem egy-egy püspökségen, közoktatási intézmények száma és milyensége függvényében tíz-tizenöt szakembernél több biztosan nincsen. Például a legtöbb, azaz 54 intézményt fenntartó Egri Egyházmegyében 16 különböző végzettségű szakember (jogász, közgazdász, pedagógus) segíti az igazgatók mindennapi

munkáját. Ma Magyarországon 1,7 millió gyerek van a közoktatásban, tehát óvodától érettségig. Ebből 220 000 az egyházi. Tehát közel másfél millió jár állami iskolába, és mindössze néhány százalék az alapítványi iskolák részesedése. A Katolikus Egyház, a szerzetesrendekkel együtt, 670 intézményt lát el, ez körülbelül 150 000 gyerek.

E: Teljesen elkülönülve kell elképzelni az egyházmegyéket?

PI: Nem, rendszeresen találkoznak. A püspöki karhoz kötődő, országos Katolikus Pedagógiai Intézet fogja össze az egyházmegyék és a szerzetesrendek oktatással foglalkozó szakembereit. Rendszeresen publikálnak, közösen alakítják ki, akár alulról jövő vélemények figyelembevételével is, hogy a következő években a különböző oktatási kérdésekben hogyan tudjanak egységesen gondolkodni, cselekedni. Úgy gondolom, hogy ez a rendszer bevált. Ugyanezt csinálja egyébként Papp Kornél a reformátusoknál az Abonyi utcában, vagy csinálta korábban Mihályi Zoltánné az Evangélikus Egyháznál. A katolikusok most már óvatosabbak, illetve az önkormányzatok se nagyon kezdeményeznek.

E: Mit ért azon, hogy óvatosabbak lettek?

PI: Van már elég iskolájuk. Talán az óvodai ellátásban várható növekedés. Természetesen soha nem akarták az 1948-as, államosítás előtti arányt elérni. Akkor a népoktatás kb. 70%-át a felekezetek látták el.

E: Vannak számítások, hogy mi lenne a reális az iskolafenntartó egyházak esetében?

PI: Olyan 15-20% körül. Mára már majdnem elérték ezt a számot, lassan ennyi az összes, egyházi iskolába járó diákok aránya. Új fenntartónak számítanak a baptisták. Illetve van a pünkösdi egyháznak, az adventistáknak, a krisna tudatú hívőknek, a buddhistáknak is egy-két oktatási intézményük. Ezen belül kb. 60–65% katolikus és szerzetesrendi közoktatási intézményük lehet.

E: Ez a 20% forog katolikus berkekben is, vagy ez az Ön véleménye?

PI: Ez az én véleményem. Amennyire ismerem a katolikus iskolák fenntartóit, ma már egyik sem kezdeményez új iskolaépítést vagy iskolaátvételt. Az más kérdés, hogy ha iskolai közösségek vagy önkormányzatok kezdeményeznek valahol helyben, akkor arra ők hogyan reagálnak.

E: Készültek felmérések, hogy hol érdemes átvenni iskolát?

PI: A demográfiát természetesen mindenki nézi. Más kérdés, hogy az 5000 főnél kisebb településeken az iskola megszüntetése hogyan járult hozzá az elnéptelenedéshez. Az iskola olyan értékek hordozója, megtartója, ami elengedhetetlen a helyi szellemiség vagy hagyomány továbbviteléhez. Amikor a politika elhatározta, de aztán nem hajtotta végre, hogy minden településen, gyerekszámától függetlenül, legyen óvoda és alsó tagozatos iskola, akkor én azt mondtam, hogy végre, akkor megmenekülnek a kistelepülések.

E: Elég sok település van, ahol 2011, 2012 után az egyetlen iskola lett egyházi. Hogyan állt hozzá az egyház az ilyen megkeresésekhez?

PI: Eleinte ódzkodtak, mert nem akartak feszültséget. Később megváltozott a helyzet, nagyon sok település azért fordult az egyházhoz, hogy megmaradjon az iskola. Rádásul az önkormányzat akkor is magáénak érzi az iskolát, ha az egyházi fenntartású. Meg-

marad tulajdonosnak, az egyház számára inkább partner. Elméletileg lehetnek volna feszültségek, de ezeket megelőzték.

E: Tudjuk, hogy azokban az iskolákban, amelyeket átvett a Katolikus Egyház, a pedagógusok zöme maradt. Sokan közülük, ha nem a többség, nem gyakorló katolikus. Ez problémát jelenthet az egyháznak, tudjuk, pedagógushiány van, lecserélni nem tudja őket, még ha akarná, akkor sem.

PI: Természetesen a katolikus szellemiség megjelenik ezekben az iskolákban, az oktatásban, de nem biztos, hogy pont egy adott fizikatanárnak kell hívó katolikusnak lennie. Attól még lehet jó tanár. Tehát az egyház azt mondja, hogy nem az az érdekes, hogy milyen vallású a tanár. Jó pedagógus kell, aki lehetőleg ne csak oktasson, hanem a szakmája és a gyerekek szeretete hassa át a munkáját. Ha más vallású gyerek jár oda, akkor annak a hitoktatását is megszervezik ugyanúgy, mint a sajátjukat.

E: Sokszor elhangzik, hogy az egyházi iskolák egyre inkább a szegregáció irányában mozdulnak. Ezt még, ha jól tudom, Beer Miklós is elismerte. Erről mit gondol?

PI: Nemrég jártam Felsőzsolcán. Az ottani Szent István Katolikus Általános Iskola száz százalékos cigány iskola. A településen van egy másik iskola, egy református, ott meg nincs cigány. Tehát a szülők eldöntik, hová viszik a gyermeket, és hová nem.

E: Visszatérve a szegregációra, ezt sokan azzal is magyarázzák, hogy az egyházi iskolák jobban felszereltek, gyakorriak a felújítások, tehát mintha ténylegesen több pénzt kapnának az egyházi fenntartók, mint a tankerületek.

PI: Tudom, sokszor hallani, hogy bezzeg az egyházi iskolák a három-, négyszeresét kapják, de ez nem igaz. Illetve, ha igaz, akkor az állam az általa fenntartott intézményeket sanyargatja, illetve az általa ellátott kb. másfél millió gyerek oktatásához szükséges pénzt nem adja oda, míg az egyházi intézményekben járó kb. kétszázhuszezernek az 1997-ben megkötött Szentszéki megállapodás alapján köteles biztosítani azok finanszírozását, ahol az egyházi kiegészítő normatívát az előző évi, egy gyerekre jutó összegből számítják ki. Néhány évvel ezelőtt megszületett a KLIK, és egy fenntartás alá kerültek a különböző intézmények. Gyakorlatilag ezek az intézmények ki vannak szolgáltatva. A KLIK kapott pénzt, de nem annyit, amennyi szükséges lett volna az összes iskola ellátásához, egy év múlva aztán konszolidálni is kellett kb. 35 milliárddal. Ha normatív finanszírozásban gondolkodunk, akkor majdnem tízféle különböző normatíva létezik. Én úgy tudom, hogy az állam megállapodott az egyházakkal, hogy ők a normatívának egy átlagösszegét kapják, és abból gazdálkodnak. És akkor egy egyházmegye eldöntheti, hogy most itt vagy ott indítok egy óvodai csoportot, igaz, most még nem tudom, hogy mennyibe fog kerülni, de képes leszek biztosítani a feltételeit. Ha ugyanezt csinálhatnák a tankerületek is, ott se lenne gond. A katolikusok egyházmegyéenként kapják meg a pénzt, és úgy osztják el. Náluk az nem fordulhat elő, hogy nincs pénz WC-papírra, vagy azt külön kellene kérni. Az intézmények élén munkáltatói és önálló gazdálkodási jogkörrel rendelkező igazgató biztosítja az oktatás-neveléshez szükséges feltételeket. De az állami iskolákban mit tehet az igazgatói jogkörrel nem rendelkező intézményvezető? Kap bizonyos ellátmányt. De ellátmányból hogyan lehet egy iskolát fenntartani?

E: A tankönyvekkel kapcsolatban számomra nem világos a helyzet, mindenfelét hallani. Minden egyháznak lehet saját tankönyve?

PI: Nem, ők is csak válogathatnak a listán szereplő tankönyvekből, kivéve a hitoktatáshoz szükséges könyveket.

E: Azt látni, hogy az utóbbi időben nagyon megerősödött az egyházak jelenléte a szakképzésben. Ez egy teljesen új feladat számukra. Hogy birkóznak meg vele?

PI: Az a helyzet, hogy pontosan tudják, hogy a szakképzésben rengeteg hiányszakma van, és úgy gondolják, hogy esetleg segíthetnek. Megvan a szakértelmük, megvannak a szakoktatóik. Gondolok például a szalézi rend kazincbarcikai szakképző iskolájára, vagy a ferences rend jászberényi szakiskolájára, vagy a piarista rend gödi szakiskolájára, de nővérképzésben is részt vesznek.

E: Mindenesetre, úgy tűnik, hogy manapság az egyházi iskoláknak „jól megy”, élvezik a nagypolitika támogatását.

PI: Az állam feladata a szektorsemlegesség biztosítása. Nemcsak gesztusokat kell tenni, hanem egyenlő elbírálást kell alkalmazni, az egyenlő feltételeket megteremteni. Nem kedvenceket kiemelni, támogatni, jogállamban nem lehet szelektálni. Az más, hogy felkérhetem az egyházakat, hogy segítsenek, mondjuk, a szociális gondoskodásban, az elesettek gondozásában. Amihez ilyen és ilyen feltételeket tudok biztosítani. Fontos azonban, hogy a párbeszéd mindig az emberekért folyjon. Jelenleg egy alá-fölé rendeltség alakult ki. Nem szerencsés az a fajta kegygyakorlás, ami viszonzást igényel. Meg kellene végre teremteni az államtól független, egyházi önálló gazdálkodás jogi és gyakorlati feltételeit.

E: Köszönöm szépen a beszélgetést!

Az interjút Tomasz Gábor készítette.

Interjú Papp Kornállal, az MRE Zsinati Oktatási Iroda vezetőjével

Educatio (a továbbiakban E): Kérem, mutatkozzon be!

Papp Kornél (a továbbiakban PK): Magyar-történelem szakos középiskolai tanár vagyok, 1990-ben végeztem az ELTE-n. Akkor indult a pedagógusi pályám, amikor az egyházi iskolák. Mindössze egy évet dolgoztam az állami szektorban, a Fazekas Gimnáziumban, utána már csak egyházi iskolában. 1995–2003 között a Református Pedagógiai Intézet igazgatóhelyettesi teendőit láttam el. Nekem jutott az a szép feladat, hogy megszervezzem a református pedagógiai-szakmai szolgáltatásokat. 1999-ben felkérést kaptam a Magyarországi Református Egyház Zsinati Iskolaiügyi Osztályának – mai nevén Oktatási Irodájának – a vezetésére, melyet tehát immár 20 éve látok el. Emellett 19 éve a Bocskai István Református Oktatási Központ intézményvezetőjeként is tevékenykedem.

E: Az Oktatási Irodában folytatjuk a beszélgetést, az Abonyi utcában. Kérem, mondjon néhány szót az intézményről.

PK: A református iskolák újjászerveződése 1989-ben kezdődött, akkor kapta vissza az evangélikus egyház a Fasori Gimnáziumot, idén van ennek a 30. évfordulója. Amikor már több közoktatási intézmény létrejött, az MRE Zsinata hozta létre 1992-ben az intézmények munkájának támogatására a Zsinati Iroda Iskolaügyi Osztályát. 1999. január 1-jén lettem az Iskolaügyi Osztály vezetője. 2004-ben, amikor a zsinati adminisztráció átszervezése történt, a Zsinati Irodából Zsinati Hivatal, az Iskolaügyi Osztályból pedig Oktatási Iroda lett. Azokat a szervezeti egységeket, amelyek a különböző közszolgálati feladatokkal összefüggő ágazatokat kezelnek, irodának nevezték el. Az egyházon belül működő önálló jogi személyiséget 2019. január 1-jén kapta meg az MRE Zsinati Oktatási Iroda.

E: Olvastam a Református Egyház Köznevelési Törvényét, ahol részletesen le vannak írva az Iroda feladatai. Amennyire látom, egyfajta köztes szerepe van az Irodának a Zsinat és az intézmények között. Megtenné, hogy röviden beszél arról, hogy konkrétan mit csinálnak, milyen munkákat végeznek?

PK: Az oktatásügygel összefüggésben négy terület gondozása tartozik hozzánk: mai kifejezéssel élve, a köznevelés, a hittanoktatás, a felsőoktatás és a felnőttképzés. Gyakorlatilag a négy területből egyedül a felnőttképzés területén nem sikerült eddig eredményt felmutatni. A felsőoktatás területén inkább csak koordináló szerepünk van, információkat gyűjtünk, illetve osztunk meg, egyrészt az intézményekkel, másrészt az egyház vezetésével, mintegy hidat képezve. A Református Egyház kebelén belül négy felsőoktatási intézmény működik, ebből három egyházkerületi, egy pedig – a Károli Gáspár Református Egyetem – zsinati, tehát közegyházi fenntartásban. A közvetlen ügyeiket, például az egyetemi tanári kinevezéseket, a rektorok kinevezését a fenntartóikon, tehát az egyházkerületeken, illetve a Zsinat elnökségén keresztül intézik, az Oktatási Irodának ebben nincsen szerepe. Nekünk akkor van feladatunk, amikor például valamilyen hitéleti szaknak az elindításáról van szó. De menjünk át a köznevelésre. A hit- és erkölcsstan kérdése 2013 óta nagyon érinti a köznevelést, de nem az egyházi köznevelési intézményeket, hanem az államiakat, szóval itt a legerősebb az Oktatási Iroda funkciója, ugyanis az összes hittanoktatót itt foglalkoztatjuk. Ez kb. 320 munkavállalót s mintegy 1400 egyéb foglalkoztatottat jelent. Havonta 1700 foglalkoztatottnak utaljuk át a munkabért vagy a megbízási díjat, s társadalombiztosítási kifizetőhelyként teljes körűen látjuk el a társadalombiztosításukat. Mintegy 140–150 ezren részesülnek református hittanoktatásban, több mint a felük állami iskolákban tanul. A református köznevelési intézményekbe mintegy 52 ezer növendék jár, köztük sok a nem református gyermek, tanuló. A református intézmények mindig is befogadóak voltak. A katolikus és az evangélikus egyház mellett a baptista egyház is végez intézményeinkben hittanoktatást. Mintegy 38 ezer főre tehető a református intézményekben a református hittanoktatásban részesülők száma.

E: Itt az irodában egyébként hányan dolgoznak? Mi a feladata az irodának a köznevelés területén?

PK: Jelenleg nyolcan. Hárman munkaügyesek, bérszámfejtők, társadalombiztosítási ügyintézők, hárman foglalkoznak az adatfeldolgozással, s egy kollégám az informatikai

fejlesztéseket koordinálja. Mi a szerepe az irodának a köznevelés területén? Nyilvánvaló, hogy az egyik legfontosabb szerepe, hogy a belső egyházi döntéshozatalt készíti elő, illetve a döntések végrehajtását segíti: adatokat gyűjt, különböző alternatívákat vázol fel, a végrehajtást megtervezi, s arról folyamatosan beszámol. A döntések azonban nem itt születnek meg.

E: Milyen ügyekre kell itt konkrétan gondolni?

PK: A törvényünk elég általánosan fogalmaz, anyagi és szellemi ügyeket említ. Szellemi ügy lehet egyrészt hitélettel összefüggő és a belső szabályrendszer. El kell dönteni például, hogy egyáltalán ki alapíthat református köznevelési intézményt. Milyen eljárások után, ki kinek felel. Egy kerettanterv elfogadásánál vagy a tankönyvjegyzék esetében évről évre frissíteniük kell az Oktatási Hivatalnál, hogy a Református Egyház milyen tankönyveket ismer el hittankönyvnek. Az anyagi ügyek tekintetében az a legfontosabb, hogy a finanszírozás gyakorlatilag kétlépcsős (előleg, ill. egyenlegrendezés). Az első lépcső alapvetően két különböző elemből áll. A tárgyévben a református intézményfenntartók előleget kapnak, ennek az elszámolása a zárszámadási törvényben történik meg, és egy évvel később kerül sor az egyenlegrendezésre, amikor is megvizsgálják, hogy az állami szektorban a megelőző, lezárandó esztendőben mennyit költöttek egy tanulóra, és az egyházi intézmények tanulólétszáma után ezt az egy főre jutó átlagösszeget elszámolják az összlétszámra. Az előleg is két részből áll, az átlagbéralapú támogatásból és a működési támogatásból. Az átlagbéralapú támogatást közvetlenül az intézményfenntartók kapják a Magyar Államkincstártól, a működési támogatást viszont közvetlenül a bevett egyház kapja meg. Ennek a lebontása és eljuttatása az intézményfenntartók számára az Oktatási Iroda feladata. Annak eldöntése, hogy ez mi alapján, milyen normatív összegek alapján történik, már nem ránk tartozik, azt a megfelelő szakmai előkészítések után, a Zsinat testülete hozza meg a költségvetés elfogadásakor. Tehát megint csak a végrehajtás történik az Oktatási Irodában.

E: Teljesen egységesen, tanulói létszám után arányosan osztják el a pénzt?

PK: Teljesen egységesen jut el a pénz, tehát normatív arányban. Az országos pedagógiai-szakmai szolgáltatások és a tanügyirányítás megszervezésének költségeire a fedezetet a működési támogatás biztosítja. A Zsinat testülete fogadja el, hogy adott naptári évben ilyen célra mennyi fordítható. Amikor az egyházak, és köztük a Református Egyház, mint köznevelési intézményfenntartó egyház az állami féllel egyeztetéseket, tárgyalásokat folytat, amikor az állami jogszabálytervezetek társadalmi vitája zajlik, akkor ezeken szakértőként az Oktatási Iroda vezetője vesz részt.

E: Milyen gyakran hívják meg Önöket?

PK: A Kormány és a Magyarországi Református Egyház 1998. dec. 8-i megállapodása és az azóta módosított megállapodás is rögzíti, hogy minden olyan kérdésben egyeztetést szükséges tartani, amely érinti a Református Egyházat. Volt olyan időszak, amikor több alkalommal elmaradt az egyeztetés, amikor egy-egy törvénytervezet képviselői indítványként került a Parlament elé, de az is előfordult, hogy egyszerűen nem gondoltak arra, hogy a módosítás érinti az egyházakat.

E: Említene egy példát? Melyik volt a legjelentősebb, Önöket leginkább érintő kérdés, amiből így kimaradtak?

PK: A szakképzésről szóló jogszabályok. A szakképzés területén 2015 februárja után csak 2019-ben történt egyeztetés az egyházakkal. Az illetékes minisztérium inkább belső jogi személyekkel, a fenntartókkal egyeztetett (ez pl. 7-8 fenntartót jelent a Református Egyház esetében). Úgy véljük, hogy az intézményfenntartók elsősorban csak a saját intézményükben folyó szakképzés hátterét ismerhetik, ily módon kisebb a rálátásuk a folyamatokra, mint az országos szakképzés problémáinak ismeretével az Oktatási Irodában. Az érdekeket mindig jobb egységesen képviselni. Bízunk abban, hogy a szakképzés területén is rendszeresek lesznek az egyeztetések.

A hittanoktatás és a felsőoktatás mellett a harmadik terület, amivel foglalkozunk, az a köznevelés, ideértve a szakképzés területét is. Egyfajta támogató szolgálatot biztosítunk az intézményfenntartóknak és az intézményeknek, amellyel munkájukat segítjük. Itt most nem pedagógiai-szakmai szolgáltatásra kell gondolni, arra ott vannak a pedagógiai intézetek, hanem közigazgatási tevékenységre. A köznevelési törvény konkrétan meghatározza, hogy mi egy intézmény hatásköre, mik a fenntartó jogai és kötelezettségei. De a köznevelési törvényben például nincs definiálva, hogy a fenntartó felett álló egyházi jogi személynek van-e bármiféle joga, jogosultsága beavatkozni egy intézmény életébe. Mi persze nem írhatunk elő semmit, nem avatkozhatunk bele a fenntartó–intézmény viszonyába, viszont közzétehetünk jó gyakorlatokat, dokumentumokat, konkrétan például, hogy mi az intézményvezető-választás eljárásrendje, történjen akár pályázat, akár meghívás útján, hogy néz ki egy intézményvezetői megbízás szövege, hogy néz ki egy pályázat, hol és mikor kell kérni miniszteri egyetértést.

E: Ez azt jelenti, hogy az intézményvezetők választása nem egységes? Lehet pályázat vagy meghívás?

PK: Igen mindkettő létezik. Az állami szférában kötelező a pályáztatás, de nálunk a meghívás a gyakoribb. Természetesen minden olyan egyeztetési fórum, amit a jogszabály előír, az nálunk is szerepel, például nemzetiségi önkormányzat, amennyiben egy iskolában nemzetiségi oktatás folyik. Ha egy református intézményben legalább öt osztály működik, a fenntartónak létre kell hoznia a fenntartói igazgatótanácsot. Ez a fenntartói igazgatás egy szerve, ahol elsősorban a köznevelés ügyéhez értő szakemberek találhatók, és ez az igazgatótanács az, amely a nevelőtestület véleményének a meghallgatása után javaslatot tesz a presbitérium, a döntéshozók számára, hogy egy adott személy meghívását javasolja. Az igazgatótanács javaslatára a presbitérium általában már igent tud mondani. Szintén az ilyen támogató-segítő, koordinációjellegű funkcióink közé sorolnám, ahogy a működést is ellenőrizzük. Létrehoztunk egy eljárásrendet, ami gyakorlatilag egy monitoring. Az a feladat, hogy egy tanügyigazgatási szakember és egy pénzügyi szakember, meghatározott rend szerint, eljusson minden fenntartóhoz, és ott az állami támogatás jogszerű felhasználását ellenőrizze. Ez a monitoring kicsit tágabb feladatot jelent, mint egy hites könyvvizsgálat, amely utóbbit csak a törvényes felhasználás érdekli, mi ezzel szemben olyan észrevételeket is teszünk, hogy például hatékonyan vagy nem hatékonyan használták fel a forrásokat. Úgy, ahogy előbb az intézményvezető-választással kapcsolatban említettem, e tekintetben is javaslatokat, észrevételeket teszünk a fenntartónak, és ezeket elküldjük a felettes egyházi hatóságnak is, jelen esetben a fenntartó egyházkerületnek.

E: Másra terelném a szót. Elindult a változás a Fasori Gimnázium átvételével 1989-ben, azóta jelentősen bővült az egyházi iskolák hálózata. Közismert, hogy az egyházi iskolák száma leginkább 2011-ben és 2012-ben emelkedett. Egy törvényváltozásnak köszönhetően, amit az önkormányzatok kihasználtak, nagy számban adták át az önkormányzatok iskolájukat valamelyik egyháznak, illetve volt, aki előremenekült, megérezvén a közelgő államosítást. Fel volt erre a nagy rohamra készülve a Református Egyház? Hogyan oldották meg a feladatot, milyen problémák adódtak?

PK: Igen, ez a folyamat 2011-től 2014-ig tarthatott. 2013. január elsejével kerültek állami fenntartásba az önkormányzati intézmények. Gyakorlatilag azóta nincsen iskolaátvétel. Ezt az időszakot csak akkor tudjuk értékelni, hogyha egy pillantást vetünk az előttünk lévő esztendőkre. 2004-től az intézményátvételt folyamatosan próbálták ellehetesíteni. Az elv mindig az volt, és a gyakorlatnak ezt kellett lekövetnie, hogy egy gyermek ugyanannyi támogatásban kell, hogy részesüljön – függetlenül attól, hogy állami vagy egyházi iskolába jár-e. Az egyenlegrendezés során az állami-önkormányzati szintre egészítik ki az egyházit, azt az előleget, amit az egyházak kapnak. Ezekben az előbb említett esztendőekben – 2005, 2006 és 2008-ról van szó – az elszámolás nem volt korrekt, a tényleges ráköltésnél kevesebbet állapítottak meg. 2007-ben volt egy állami számvevőszéki vizsgálat, ahol az előző két évet illetően ezt megállapították, és ezután jött még a 2008-as esztendő, ami 4 milliárd Ft állami tartozást jelentett. Ezt 2010 után az Orbán-kormány fizette ki az egyházaknak, két vagy három év alatt. Most visszatekintve azt tudom mondani, hogy ily módon az egyházak hozzájutottak ahhoz, ami az 1998-ban létrejött, Horn-féle Vatikáni Megállapodás nyomán járt nekik. Az önkormányzatok számára mindezek ellenére az egyházi köznevelési intézmények finanszírozása kiszámíthatónak, stabilnak tűnt. Ráadásul az egyházak nem felettük hozták meg döntéseiket.

E: Tehát azt állítja, hogy egy egyházi iskolába járó diák után nem jár több pénz, mint egy állami iskolába járóé után?

PK: Én azt mondom, hogy egy tárgyévben kevesebb jut, az elszámolással együtt pedig pont ugyanannyi jut, mint az állami, önkormányzati szektor átlaga.

E: És ez jelenleg is így van?

PK: Jelenleg is. Csak mivel, például, most 2018 decemberében jutottunk hozzá a 2017. évi kiegészítéshez, ezt az összeget be tudjuk forgatni az idejéig, tehát 2019-es működési költségekbe. Így nem okoz működési zavart, hogy csak később kapjuk meg a pénzt. Ha nem korrekt az elszámolás, az viszont működési zavart okoz.

E: Úgy véli, hogy ez az említett nem korrekt elszámolás kihatott az átvételekre is?

PK: 2004 környékén, amennyiben egy önkormányzat átadott egy intézményt, akkor két évig az önkormányzatnak kellett fizetni az egyházi kiegészítő támogatást. Emiatt sok önkormányzat úgy döntött, hogy akkor inkább megszünteti az intézményét, viszont ugyanabban az épületben és még ugyanabban az évben induljon ott egy egyházi iskola. Az állam ezt persze meg akarta akadályozni, úgyhogy emiatt kimondták, hogy amennyiben a megszüntetés és az újjáalapítás között kevesebb mint három hónap telik el, és a tanulók több mint 50%-a megegyezik, akkor azt úgy kell tekinteni, mintha egyszerű átadás-átvétel történt volna. Ezzel gyakorlatilag megszüntették az egyházi átvétel lehetőségét. Emellett hivatalosan leírták, hogy „az általános iskolának nyolc évfolyama van”.

Ezzel a jogszabállyal viszont minden alulról felfelé építkező egyházi iskolaalapítást kizártak a lehetséges opciók közül. Gyakorlatilag megakadályozták az önkormányzatokat abban, hogy az anyagi ellehetetlenülésük elől úgy meneküljenek el, hogy az intézményüket átadják egy egyháznak.

E: Ez változott meg drámaian 2011-ben.

PK: Megváltozott, és teljesen váratlanul, mondhatni felkészületlenül ért bennünket. Az önkormányzatok 2012-ben, de már 2011-ben is tudták, hogy az állam át fogja venni a fenntartói jogokat, tehermentesíteni fogják anyagi tekintetben az önkormányzatokat. Viszont sokaknak félelme volt, és akkor itt megint csak a 2000-es évek elejére kell visszagondolni, hogy hány helyen történt intézménybezárás, hány helyen szüntettek meg iskolát pénzügyi okokból, vagy vitték el egyik településről a másikra a felső tagozatot. Ettől félték az önkormányzatok, hogy az állam ugyanazt a racionalizálást fogja megvalósítani, mint a 2000-es években, és lehetséges, hogy pont az ő településükön fog megszűnni iskola. És mivel azt is tudták, hogy az egyháznak van mozgástere, hogy nekik például nem írják elő, hány fővel indulhat egy első osztály, azt a meggyőződést érlelte ki bennük, hogy akkor marad meg az iskola, ha átadják valamelyik egyháznak.

E: Mik voltak a Református Egyház szempontjai ezeknél az átvételeknél? Minek alapján döntöttek el, hogy átvesznek-e egy adott iskolát, avagy sem?

PK: A Magyarországi Református Egyház inkább fékezni szeretne ezt a folyamatot. Egyházunk felépítése más, mint a többié. A belső egyházi jogi személyiséget a helyi közösségeink is megkapták, vagyis, ha helyi szinten egy önkormányzat megkeresett egy egyházköztséget, akkor az intézményátadást, -átvételt gyakorlatilag magukban le tudták bonyolítani. Szükség volt azonban az egyházkerület elnökségének az egyetértésére, nekünk pedig minden esetben meg kellett vizsgálnunk, hogy az adott egyházi személy alkalmas-e arra, hogy intézményfenntartó legyen. Ha egy egyházköztségnek elmaradásai voltak, nem tudott egy költségvetést összeállítani, ha lehetett látni, hogy személyi összetételét tekintve sok konfliktus várható, akkor nem lehet egy intézmény ügyeit rábízni egy ilyen fenntartóra.

E: A demográfiai adatokat megnézték, a gyerekszámok feltételezhető alakulását, hogy mennyi esélye van egy adott településen annak, hogy az iskola fennmaradhat?

PK: Ha a fenntartó el tudta látni a szerepét, akkor minden esetben megvizsgáltuk a népesedési adatokat is. Az egyházkerületekben működni kell egy oktatási szervezetnek, egy ugyanilyen oktatási irodának, mint itt, csak kisebbnek. Két egyházkerületünkben ez nagyon profi módon működik, az egyik a tiszáninneri, a másik a tiszántúli. Ott ezeket a vizsgálatokat helyben el tudják végezni. A többi esetben pedig a Zsinati Oktatási Irodához szokták irányítani a fenntartó aspiránsokat. Emellett meg szoktuk nézni a nevelőtestület összetételét, korfáját. Egy alacsony gyereklétszám és egy idős nevelőtestület gyakorlatilag fenntarthatatlanná tesz egy intézményt.

E: Felekezeti hovatartozást is néztek?

PK: A tantestületnél nem. Viszont a felekezeti hovatartozásnál azt szoktuk vizsgálni, hogy miért fontos az egyházköztség úgynevezett missziója szempontjából az, hogy neki legyen iskolája. Tehát azzal, hogy a településen lesz egy református iskola, azzal jobban

tud-e kommunikálni a helyi társadalommal, vagy nem? Ha van például egy gyenge református közösség, kevés hívővel, a település többsége más vallású, akkor nincs értelme átvenni az iskolát. Ha viszont egy településen egyensúlyban vannak a felekezetek, sőt a többi felekezet is jónak látja, hogy a Református Egyház vállalja fel a felekezeti oktatás lehetőségét, akkor ebben látunk fantáziát, mert gyakorlatilag a társegyházakat is meg lehet szólítani, nekik is fontos, hogy legyen katolikus vagy evangélikus hittanoktatás az adott iskolában, és nyilván ők is tudnak kommunikálni az intézményen keresztül a szülőkkel.

E: Nemcsak iskolákat vett át a Református Egyház, hanem pedagógusokat is, köztük olyan embereket, akiknek esetleg semmilyen elkötelezettségük nincs a református egyház iránt. Ez nem szült problémákat?

PK: Megint csak azt tudom mondani, hogy a feladatunknak, a küldetésünknek az időbeli távlatait kell látni. Ha 2011-ben átvesszünk egy intézményt, akkor nem azt a célt kell kitűznünk, hogy 2013-ban ott egy olyan református iskola működjön, mint a Debreceni Református Kollégium. 29 éve vannak újjáalakult intézmények, egyik sincs még abban a helyzetben, mint a Debreceni Református Kollégium, ahol folyamatos volt az élet. Természetesen rövid távon, ami lehet harmincvalahány év is, arra kell törekedni, hogy az oktatás-nevelés ügyét ott a helyi közösségben minél szakszerűbben lássuk el. Ezt próbáljuk azzal kiegészíteni, hogy felmutatunk egy értékrendet, ezt próbáljuk hiteseleken képviselni a diákok és a pedagógusok előtt. Az, hogy azok a pedagógusok eddig nem láttak bennünket, nem érzékeltek bennünket, esetleg nem voltak keresztyének, nem jelenti azt, hogy nincs meg az a lehetőség, hogy tudatosan döntsenek emellett. Csak a saját intézményemből is tudok példát arra, hogy olyan kollégák járnak el rendszeresen templomba, még nyári szünidőben is, akik korábban nem láttak belülről templomot. Számunkra, missziónk szempontjából ez egy pozitív dolog.

E: Van azért valamiféle elvárás?

PK: Különböző helyeken más és más elvárásokat fogalmaznak meg. Akiket átvettünk, azokra azok a szabályok érvényesek, amelyek az átvétel pillanatában voltak. Például nem kötelező a hit- és erkölcsstan azoknak a gyerekeknek, akik az állami iskola tanulói voltak. Akik már tudatosan az egyházi iskolába iratkoznak be, nekik kötelező valamelyik hit- és erkölcsstan, református, katolikus, evangélikus, vagy akár a baptista bibliaismeret. A pedagógusok számára az elvárásokat a különböző helyeken különbözőképpen fogalmazzák meg. Saját iskolámban, akkor, amikor már az összes diák egyházi beiskolázású volt, azt kértük a diákoktól, hogy havonta egy alkalommal, saját településükön, saját felekezetük szerint látogassák a templomot. Ez évente 9-10 templomlátogatást jelent. Aztán megfogalmaztuk azt, hogy ha a diákokkal szemben vannak ilyen elvárásaink, akkor ugyanezt nekünk, pedagógusoknak is teljesítenünk kellene. Ez azonban nem vonatkozik azokra a kollégákra, akik már az átvételkor is az iskolában dolgoztak, csak azokra, akik később érkeztek hozzánk. Azt vettem észre, hogy a régi kollégák közül is egyedül a földrajzi szempont volt akadályozó tényező, ha túl messze van a lakóhelye, akkor ott helyben jár vásárnap istentiszteletre. Ahol türelmetlenül nyúlnak bele, és azt mondják, hogy akkor most tanév végéig tessék megkeresztelkedni, az nem szül jó vért, de ilyenről nem is nagyon hallani. A pedagógusok rutinból hozták azokat a gyakorlatokat, amiket még az állami iskolában alkalmaztak. A '90-es években és 2000-es évek

elején induló iskoláknál természetes volt, nekünk nem kellett új tantervet készítenünk, hanem a meglévő állami kerettantervbe tudtuk bevinni az egyházi tartalmat. Olyasmikre gondolok, mint például hogyan lehet az egyháztörténetet bevinni a történelemoktatásba. Ezeket sokkal nehezebb az újonnan átvett iskolák pedagógusaival megértetni. Most egy nagy tananyagfejlesztő munkában vagyunk. Digitális tananyagot szeretnénk fejleszteni minél több tantárgyra és minél több évfolyamra, azt remélve, hogy ezeket a pedagógusok majd beépítik az óráikba. A '90-es években ez még csak írott formában történt, ma már az a leghatékonyabb, ha digitális tananyagot fejlesztünk. Ezen dolgozik jelenleg Pompör Zoltán csapata.

E: Én azt hittem, hogy az egyházaknak, köztük a Református Egyháznak, külön tankönyveik is lesznek. Akkor ez nincs így?

PK: Ez tényleg felmerült, viszont ha csak azt nézzük, hogy hány tanulója van egy-egy évfolyamon az egyházaknak, akkor nyilvánvaló, hogy csak nagyon gazdaságtalanul lehetne ezeket a tankönyveket kiadni. Arról nem is beszélve, hogy milyen sűrűn változnak a tartalmi szabályozók. Ha egy tankönyvet készítünk, ahhoz el kell készíteni a kerettantervet, mert azzal együtt lehet a tankönyvet akkreditáltatni. Világnézetileg elkötelezett tantervet állami iskola nem használhat. Viszont azokat a digitális tananyagokat, amelyeket mi fejlesztünk, meggyőződése vagy szakmai érdeklődése alapján nyugodtan választhatja egy állami iskolában dolgozó kolléga. Ugyanúgy, ahogy mi is választunk az állami vagy magánfelületeken található segédanyagokból, mint amilyen például az OFI fejlesztette Nemzeti Köznevelési Portál vagy a Tankocka.

E: Külön kerettantervük tehát nincs?

PK: Nincs, és soha nem is volt. Viszont mintatantervet adtunk ki általános iskoláknak, hogy hogyan lehet a kerettantervbe beépíteni az egyházi tartalmat.

E: Tudna mondani oktatási ügyeket, ahol egyházon kívül és belül viták zajlottak?

PK: Tartalmi kérdésekről nagyon éles vitákat folytattak a magyar oktatáspolitikai alakítói a '90-es évektől a 2000-es évek közepéig, azóta ezek már nem olyan élesek. A pedagógusok belefásultak ebbe a kultúrharcba. Úgyis azt tanítanak, amit akarnak, illetve a lehetőségeiket a tankönyv határozza meg. Jelenleg egy nagy munkában vagyunk. A református oktatási stratégiát próbáljuk kidolgozni. Egy évtizeddel ezelőtt már végig gondoltuk, de ugye azóta történt egy nagy átalakulás. Ebben a stratégiában tíz területet, tíz pillért azonosítottunk, és ezek mentén próbálunk akcióterveket kidolgozni. Azt gondolom, hogy ez az, ami a mi belső vitáknak nevezhető.

E: Személy szerint kik vesznek részt a munkában?

PK: A munkák már legalább két éve folynak, van egy koordinátor és egy ötfős csapatunk, melyet Ábrám Tibor, a tiszáninneri főgondnok vezet. Benne van az Oktatási Iroda vezetője, vagyis én, aztán a Református Pedagógiai Intézet vezetője, Szontagh Pál, a tiszántúli tanügyi tanácsos, dr. Veress Bertalan, és végül a fenntartók képviselőjében a mezőtúri lelkész, Mihalina László. A pillérek beazonosítása után mindegyikre egy bizottságot hoztunk létre. Első körben az adott célhoz vezető út meghatározása történt, az építőkövek felállításán dolgoztunk. Ezt a munkát már lezártuk, mára már beazonosítottuk a közvetlen, rövid távú feladatokat, és most ezekhez készülnek az akciótervek.

E: Köztudott, hogy a szakképzésben az egyházak korábban nemigen voltak jelen. Ez a helyzet az utóbbi időben megváltozni látszik. Úgy tűnik, mintha a magániskolák kiszorulásával keletkezett űrt az egyházi intézmények kezdenék betölteni. Mit gondol erről?

PK: A Református Egyháznak minimális volt a részvétele a szakképzésben 2011 előtt. Ennek az oka alapvetően az volt, hogy az államosítás előtt, egy-két polgári iskolán kívül, nem voltak ilyen intézményeink. Nem voltak öregdiákjaink, akik verték volna az asztalt, hogy kérjük vissza az iskolát. Előfordult persze, hogy olyan iskolát vettünk át, amely az állami időszakban a gimnáziumi mellett szakközépiskolai képzést is folytatott. Ilyen volt például Mezőtúr. Gimnáziumként került át, és gimnázium-szakközépiszkolaként jött vissza. Így lett tehát szakképzésünk, öt vagy hat intézményünk lehetett a 2000-es évek elején. Nem volt felemelő dolog szakképző iskolát fenntartani, mert pangott a gazdaság, ellenben gyarapodott a gimnáziumi férőhelyek száma, olyannyira, hogy azok is be tudtak jutni gimnáziumba, akik nem akartak később felsőfokon továbbtanulni. Emiatt létszámproblémák keletkeztek a szakiskolákban. Például, abban az iskolában, amit én vezetek, 2 év alatt (1999–2001) lecsökkent a létszám 400-ról 260 főre. A mezőgazdasági szakképzés különösen válságban volt. Emellett ezekbe az intézményekbe jellemzően nagyobb arányban jártak nehezen kezelhető, sajátos nevelési igényű, tanulási és beilleszkedési zavarral küzdő gyerekek. Miért akarna valaki ilyen intézményt? Egyre többen hangoztattuk ugyanakkor, hogy az egyház gyakorlatilag egy rezervátumba zárja magát, ha nem nyit, és nem létesít szakképző iskolákat. Ehhez azonban, a gyakorlóléhely miatt, sokkal nagyobb forrásra volt szükség. Önerőből az egyházak nem tudtak elindítani szakképző iskolákat. Így az egyházak számára kapóra jött, hogy a megyei és városi önkormányzatok bezárás helyett intézményüket inkább megpróbálták „átpasszolni”. Bezárás helyett legyen inkább az egyházé. Ez nekünk is jól jött, hiszen ezek az intézmények egy űrt töltöttek ki. Persze volt olyan iskola, amellyel nem boldogultunk. Főleg amiatt nem, mert a tankötelezettséget levitték 18-ról 16 éves korra. Volt olyan iskolánk, ahová jellemzően roma fiatalok jártak, és ők 16 éves koruk után eltűntek az iskolából. A mezőcsáti iskolát azért kellett visszaadnunk állami fenntartásba, mert fenntarthatatlanná vált a tanulói létszám csökkenése miatt. A sárospataki Vayiban is nagyon csökkent a létszám, kevesebb mint a felére az átvétel óta. Az elmúlt években azért kikristályosodott, hogy ennek ellenére van egy-két olyan szakképzési intézményünk, ahol megfelelő szakértelemű és szakképzetségű pedagógusok dolgoznak, ahol a szakmák olyanok, hogy elegendő jelentkeznek rájuk, megoldott tehát a létszám. A tárgyi feltételek is rendelkezésre állnak. Ezeket a helyeket tudjuk fejleszteni, ha kell, a szakképzési repertoáron is tudunk változtatni, és egy karakteresebb református szakképzést tudunk megvalósítani. Igen ám, de azzal, hogy a szakképzés átkerült az NGM-be, majd az ITM-be, és megjelent az a teória, hogy a létszámot és a képzési struktúrát a gazdaság igényeihez kell igazítani, az állam meg akarja mondani, hogy az egyes ágazatokban, szakmákban hány főt képezhetünk. Ahhoz, hogy mi működni tudjunk, nemcsak alapító okiratra van szükségünk, hanem működési engedélyt is kell kérnünk. Utóbbinál fel kell mutatni a személyi és tárgyi feltételeket, és főleg az ingatlan nagysága alapján mondják meg, hány fő vehet részt az adott képzésben. 2013-ban bevezették az ún. szakmaszerkezeti döntést, és ebben elkezdték azt a létszámot csökkenteni, amire mi amúgy az államtól a működési engedély révén lehetőséget kaptunk. Most azt mondja az állam, hogy működési engedély ide vagy oda, én nem vagyok hajlandó azt a létszámot finanszírozni, hanem csak ezt a létszámot. Önmagában ez még nem is lenne probléma, ha valamiféle elveket alkalmaznának, például

azt mondanák, hogy ti kevesen vagytok, az állami rendszer nagy, hajlandók vagyunk nálátok biztosítani a létszámokat, akár az állami rovására. A nagy egészben úgysem számít, hogy ötten több vagy kevesebb lesz az asztalos. Ezzel szemben az a szemlélet jelent meg, először az agrártárcánál, hogy én csak akkor engedélyezem nekik a létszámot, ha magam nem tudom ellátni a feladatot. Ez az ún. maradékelv. És valóban, először az alapítványi iskolák létszámait „húzták le”. Hozzáteszem, az agrártárcánál évek óta már az egyháziakat is. És mivel, ahogy korábban jeleztem, négy évig nem volt találkozó az állam és az egyházak között a szakképzés témakörében, az volt a félelmünk, hogy ez a maradékelv megjelenik az ITM-ben, s ezáltal mi csak arra kapunk majd lehetőséget, amit a szakképzési centrum nem tud ellátni. Nincs vegyipari képzés épp Kazincbarcikán, a reformátusban van, oké, megadjuk. De ha informatikusról van szó, azt mi el tudjuk végezni, ti nem indíthattok ilyen képzést.

E: Múlt időt használt, szóval itt változott valami?

PK: Most változik minden jogszabály.

E: Bevonták Önöket a tervezési fázisba?

PK: Nem. Én kaptam meghívót a Szakképzési Innovációs Tanács nevezetű fórumra, ahol legalább harminc különböző területről érkező szakember van jelen. Itt érdemi munkát nem lehet végezni, gyakorlatilag tájékoztatásokat hallgatunk meg. Nekem nem az Audival van vitám, vagy a MOL-lal, meg nem is a Nemzeti Pedagógus Karral. Az én problémáim kizárólag az állami félre és az egyházakra tartoznak. Nem is értik ott, amit el akarok mondani, én sem azt, amit ők. Engem nem érint, hogy a tanulószereződés hogyan alakul át munkaszerződésé. Ez fontos kérdés az Audiban, de nálam kevésbé. Ha a törvényt módosítják, akkor megszűnik a szakmaszerkezeti döntés maga, mint rendelet, helyette hároméves megállapodást köthetnek a fenntartók a miniszterrel. Igaz, eddig is a miniszter meg a kormány döntött, de most olyan helyzet áll elő, hogy egy fenntartó, akár egy helyi egyházközösség lelkipásztora, és a miniszter állapodik meg arról, hogy hány informatikus lehet, hány rendész, asztalos, kertész stb. Én csak reménykedni tudok abban, hogy ez a maradékelv nem uralkodik el. Ami az agrárképzésben van, azt már sajnos nehéz visszahozni. Nálunk konkrétan a kertészet és parképítési szakgimnáziumi képzést irtották ki, nem kaptunk keretszámot. 1971 óta kertészeti iskola volt az intézményünk. Csak olyan képzést tudunk folytatni, amit engednek. Szerencsére van gimnázium, két gimnáziumi osztályt indítok, 68 helyre 190 jelentkezőm van. A szakgimnáziumban, miután nem engedték a kertészetet, elindítottuk a rendészeti és közszolgálati képzést, van emellett informatika és ügyvitel. A szakközépiskolából még megmaradt a virágkötő, dísznövénykertész és a számítógép-kezelő. De ezzel a három szakmával is alig tudok összehozni egy osztályra valónyi gyereket.

E: Sokat hallottam most az egyházi intézmények hátrányairól. Hol, miben látja az előnyeiket? Az már elhangzott, hogy nincsenek létszámhoz kötve az osztályindítások, mik még?

PK: Azt is már mondtam, hogy nálunk rugalmasabban lehet döntéseket hozni, mivel azokat helyben hozzák, és nem egy tankerületben. Továbbá az, hogy a gazdálkodás az intézményben folyik, tehát nem összevontan egy centrumban. Ugyanez mondható el a pedagógiai innováció tekintetében is.

E: *Úgy hallottam, hogy most az óvodák felé is elkezdnek nyitni az egyházak. A katolikusoknál is, Önöknél is.*

PK: Igen, erre a nagy állami óvodafejlesztés keretében kerül sor. Az elsők már idén megkezdik a működésüket, de ezek jellemzően átvett intézmények. Az építőipar szárnyalása jelentősen akadályozza, késlelteti a program végrehajtását, gondolok itt a jelentős áremelkedésekre, vagy arra, mennyire felmentek az ingatlanárak.

E: *Még egy utolsó kérdésem lenne. Hogyan látja, beállt az állami-egyházi közötti arány, vagy még további módosulás, az egyházi diákok arányának növekedése várható? Egyáltalán mit tartana ideálisnak?*

PK: Én úgy gondolom, hogy az óvodák kivételével beállt. Az, hogy az óvodafejlesztési programnak pontosan mi lesz az eredménye, egyelőre nem látható, ez a következő 2-3 évben fog kiderülni. Említettem, hogy a 2000-es évek elején évente 5-6 intézmény jött létre, 2011 után volt egy fellendülés, ez mára mérséklődött. Idén úgy néz ki, hogy két iskolával gyarapodunk, viszont egyet visszaadunk az államnak. A statisztikákat mindig felborítják az intézményi összevonások. Mi inkább azt támogatjuk, hogy ne mindenki akarjon önálló lenni, jobb, ha komplexebb intézmények jönnek létre.

E: *Inkább egyházmegye, mint egyházközség?*

PK: Nem, a fenntartó lehet egyházközség, de tagintézményei legyenek. Ne kelljen 2-3 gazdasági hivatalt működtetni, hanem csak egyet. A fejlesztési forrásokat így lehet optimalizálni.

E: *Köszönöm a beszélgetést.*

Az interjút Tomasz Gábor készítette.

Interjú Varga Mártával, a Magyarországi Evangélikus Egyház Nevelési és Oktatási Osztályának vezetőjével

Educatio (a továbbiakban E): Kérem, hogy röviden mutatkozzon be olvasóinknak!

Varga Márta (a továbbiakban VM): 2011 óta vagyok a Magyarországi Evangélikus Egyház Nevelési és Oktatási osztályának vezetője. Korábban intézményvezetőként dolgoztam önkormányzati fenntartású iskolákban. 10 évig vezettem a VII. kerületi Janikovszky Éva Általános Iskola és Gimnáziumot. Gyógypedagógusi és középiskolai tanári végzettségem van. Az evangélikus nevelési és oktatási rendszerben végzett szakmai munkám meghatározó területei: intézményi innováció, szervezetfejlesztés, oktatásirányítás, vezetői munka támogatása.

E: *Összesen hány intézmény tartozik ma a Magyarországi Evangélikus Egyházhoz?*

VM: Most kb. 19 ezer gyermek jár a köznevelési intézményeinkbe. 15 gimnázium, 5 szakgimnázium, 10 kollégium, 21 általános iskola, 6 alapfokú művészeti iskola és 33 óvoda tartozik hozzánk. A felsőoktatásban az Evangélikus Hittudományi Egyetem (EHE),

3 felsőoktatási szakkollégium, ebből két roma szakkollégium működik a Magyarországi Evangélikus Egyház fenntartásában. A felsőoktatási és köznevelési intézmények szakmai munkájának támogatását az Evangélikus Pedagógiai Szakmai Szolgáltató és Továbbképző Intézet (Evangélikus Pedagógiai Intézet – EPSZTI) végzi. Jelenleg nincs egységes gyógypedagógiai módszertani intézményünk, pedig nagy szükség lenne rá a rendszerünkben.

E: Ha az evangélikus iskolahálózatról van szó, önkéntelenül az jut az eszembe, különösen oktatástörténészként, hogy 1945 előtt ez egy „túlfejlesztett” iskolahálózat volt: nagyobb kinnlattal rendelkezett, mint amekkora igény az evangélikus közösség részéről felmerült, így sok nem evangélikus diákot is be tudott fogadni. Ez a fajta nyitottság ma is jellemző az evangélikus iskolákra?

VM: 1989-től kerültek újra a Magyarországi Evangélikus Egyházhoz oktatási intézmények, elsőként a Fasori Evangélikus Gimnázium. Az előző negyven évben nem rendelkezünk semmilyen oktatási intézménnyel. A fenntartói háttértámogatást, az oktatásirányítást is lépésről lépésre kellett felépítenünk. Elsősorban a hagyományok, az érzelmi kötődés motiválták azt, hogy egyes állami vagy önkormányzati intézmények a Magyar Evangélikus Egyházhoz kerültek. Azokon a helyeken történt főleg átvétel, ahol egy gimnázium működött erős gyülekezeti háttérrel, ez adta azt az érzelmi kötődést, ami az átvételhez vezetett. Nem egy tudatos intézményhálózat-fejlesztés jellemezte tehát az első 15-20 évet, ami meg is látszik az intézményhálózaton. Nagyon kevés a szakképző intézményünk, ezért nehezen tudjuk megszólítani azokat, akik a szakképzésbe szeretnének bekapcsolódni. Ezért a Zsinat 2017-es döntése alapján az átvételek, alapítások során előnyben részesítjük az óvodákat és a szakképző intézményeket. Ami a területi elhelyezkedést illeti, meglehetősen szórt a hálózatunk, Nyíregyházától Sopronig, Miskolctól Bonyhádig vannak köznevelési intézményeink. A helyi kezdeményezés, szükséglet, lehetőségek meghatározóbbak voltak, mint a területi lefedettség biztosítása. Viszont az a fajta befogadó jelleg, felekezeti sokszínűség, ami korábban jellemző volt az evangélikus iskolákra, jelenleg is fontos érték számunkra. Nagyon különböző intézményeként, hogy az evangélikusok aránya hogyan jelenik meg. A más egyházhoz tartozó gyerekek saját felekezetük szerinti hitoktatásban részesülnek, az áhítatok, egyházi alkalmak, ünnepek szolgálatába gyakran vesznek részt más felekezetű lelkészek, papok.

E: Milyen problémákat jelent, ha egy egyháznak túl sok gimnáziuma, elitiskolája van?

VM: A Magyarországi Evangélikus Egyház arra törekszik, hogy a missziós küldetését tudja teljesíteni. Ha jelentős társadalmi csoportoknál, mint pl. a roma családok vagy a hátrányos helyzetűek, nem tudunk megjelenni, akkor annak nincs jó üzenete. A saját gyülekezeteink felé is nehéz kommunikálni, hogy miért maradnak ki a rendszerből a legrászorultabbak. Volt egy kutatás, amely kimutatta, hogy a Magyarországi Evangélikus Egyházban a legmagasabb a nyolcosztályos gimnáziumok száma. Erre nekünk is figyelniünk kell, ezt az arányt csökkenteni szeretnénk. Még akkor is, ha emögött semmilyen szegregációs szándék nem volt, csupán az a történeti körülmény, hogy elsősorban érzelmi kötődések alapján vettünk át intézményeket.

E: *Mint említette, ezek többnyire iskolaátvételek voltak, amiben az érzelmi szempontok elég fontos szerepet játszottak. Volt olyan megkeresés is, amikor egy intézmény saját maga kérte, hogy a Magyarországi Evangélikus Egyház vegye át?*

VM: A KLIK előtti években nagyon sok ilyen megkeresés volt. Polgármesterek, önkormányzati vezetők úgy vélekedtek, hogy az egyháznál talán nagyobb biztonságban van a település óvodája, iskolája. Mi óvatosan fogadtuk ezeket a megkereséseket. Van egy szigorú szempontrendszerünk, hogy mi alapján veszünk át egy intézményt. Az újságírókat ez nagyon érdekelte abban az időszakban, mert felmerült, hogy ebben van valamilyen kontrollálatlanság. Ez azonban nem így van: mivel minden átvételt az oktatási bizottság és a gazdasági bizottság vizsgál, a helyi gyülekezetnek kell véleményeznie, most még hozzájön a nyilatkoztatás a szülők, pedagógusok részéről, azután az Országos Presbitérium dönt, és végül az EMMI bólint rá. Tehát nagyon komoly szűrőn megy át minden ilyen döntés. Mi már elég korai szakaszban megpróbáljuk kiszűrni azt, ami nem megvalósítható. Ezért több szempontból vizsgáljuk a megkereséseket: milyenek a személyi feltételek, mennyire fenntartható financiálisan az intézmény, milyen az iskola pedagógiai programja, mennyire összeegyeztethető a keresztény nevelési elvekkel. Vizsgáljuk a település mutatóit, a demográfiai adatokat, mert a fenntarthatóság is kiemelt szempont. Azért nem veszünk át intézményt, hogy két év múlva bezárásra kerüljön. S ami még nagyon fontos, hogy van-e evangélikus vezető. Ez nálunk súlyos feltétel, mert ha a vezető idegenkedik, nem ismeri az evangélikus értékeket, akkor nehéz helyzetben vagyunk, mert csak lelkészekkel nem tudjuk ezt a küldetést véghezvinni.

E: *Volt olyan is, hogy egy intézményt visszautasítottak?*

VM: Igen, sok ilyen eset volt. Származtak ebből nehézségek, kommunikációs problémák. Az elmúlt nyolc év tapasztalata alapján úgy látom, hogy jó döntéseket hozott a Magyarországi Evangélikus Egyház az átvételek során.

E: *Milyen feszültséggel járt az, ha teljes apparátussal kellett átvenni egy-egy intézményt?*

VM: Most már a pedagógusok és a szülők is nyilatkoznak arról, hogy szeretnék-e az átvételt. A mi álláspontunk mindig is az volt, hogy nem elég ehhez az 50 + 1%. Ha nincs közös elszánás ebben, nem látható az elköteleződés, akkor nincs értelme. Szembemenni az iskolát működtetők és használók akaratával, értelmetlen. Talán ennek tudható be, hogy az átvételeknél komoly konfliktusaink nem voltak.

E: *Említette, hogy a fenntarthatóság kiemelt szempont, és a rendszerben csak bizonyos irányú bővítésekben gondolkodnak. A hálózatfejlesztésben milyen prioritások lesznek a következő években a meghatározóak?*

VM: A budapesti agglomerációban vannak erős gyülekezeteink, ahonnan az óvoda hiányzik. Említettem a középiskolai expanziót, amelyhez társul ez a nagyon komoly igény, hogy legyen általános iskola, óvoda. Ezen felül van még néhány erős gyülekezet, ahol egyáltalán nincs intézményünk, mint pl. Zalaegerszegen vagy Székesfehérváron. Ezeken a helyeken is szóba került új intézmények indítása, de itt is elsősorban az óvoda. Prioritás a saját rendszerünk minőségi fejlesztése. Ennek érdekében olyan innovációkat indítottunk el, amelyek közül már látszik néhánynak az eredménye, pl. a kompetenciamérés eredményeinek a javítására, a pedagógiai módszerek megújítására az Expanzió oktatáskutatóival végzünk egy közös fejlesztést. Az első öt intézmény projektje éppen most zá-

rul. Volt egy kutatás az ELTE-vel és az Evangélikus Hittudományi Egyetemmel közösen is, amit a rendszerünkben tanuló evangélikus diákok hitéleti megelégsével kapcsolatban végeztünk el. Arra voltunk kíváncsiak, hogy milyen hatással van a középiskolai diákok hitmegelégsére a család, a környezet, az intézmény. Elkezdtünk egy tantervfejlesztést, ahol olyan evangélikus tantervi elemeket szeretnénk kidolgozni, amelyeket a szabadon felhasználható órakeret terhére magyarból és énekből használhatnak fel a pedagógusok. Ennek nagyon jó volt a visszhangja a pedagógusok körében. Erősítjük még az iskolai lelkészi hálózatot. Minden, háromszáz feletti létszámú intézményben független iskola-lelkész tevékenykedik. Ez a legnagyobb kihívás a lelkészeknek és az intézményeknek is, ezért nagyon fontos, hogy őket is tudjuk támogatni képzésekkel.

E: Ön a Nevelési és Oktatási Osztály vezetője. Hogyan kell elképzelnünk ennek a hivatalnak a működését? Mennyire centralizált az oktatásirányítás?

VM: A szervezetünk egy gazdasági csoportból, egy erős titkárságból és egy pedagógiai intézetből áll, ami teljes létszámmal működik már öt éve, kiváló és sokoldalú szakemberekkel. Hiába kicsi a rendszer, ha sokféle iskolatípus van, sok mindenhez kell érteni: a statisztikákhoz, a nyilvános vagy vezetői kommunikációhoz, a marketinghez stb. Nálunk két típusú fenntartói rendszer van: gyülekezeti fenntartás és országos fenntartás. A gyülekezeti fenntartású intézmények többnyire az óvodák. Véleményem szerint az óvodai fenntartói feladatokat a helyi gyülekezet vezetői – a mi támogatásunkkal – kiválóan el tudják látni. Az osztályunk a szakmai iránymutatást végzi. Tulajdonképpen a Nevelési és Oktatási Bizottság az, ami az előkészítő javaslataink alapján szakmai döntéseket hoz, és véleményezi az intézmények pedagógiai programját, az alapdokumentumait, a vezetői pályázatát, a költségvetését, a beszámolóját. Utóbbiak mennek a Gazdasági Bizottságra is, a végső döntést pedig a gyülekezeti intézmények esetében a helyi presbitériumok hozzák meg, az országos fenntartásúak esetében pedig az országos presbitérium. Úgy látom, hogy a gyülekezeti fenntartókkal ki tudunk alakítani egy szoros bizalmi és szakmai kapcsolatot. Akkor is kikérjük sokszor a véleményünket (pl. egy szülői panaszos ügyben), amikor nekünk nincs jogosultságunk, de érzik, hogy itt egy olyan szakmai stáb dolgozik, akikkel érdemes együttműködniük. Mi is örülünk annak, hogy az iskolavezetők igénybe veszik ezt a lehetőséget, és ezzel elkerülik a komolyabb konfliktusokat. A kulcsa a „centralizált, de mégsem” működésnek az, hogy a vezetőink önállóan gazdálkodhatnak, és ha a pedagógiai programban valamilyen változtatást akarnak, azt önállóan kezdeményezhetik. Akár nagy beruházásokat is tervezhetnek saját hatáskörben, mert az Építési Osztály szakmai tudásával támogatja, a Gazdasági Bizottság elmondja a véleményét, és ha úgy ítélik meg, hogy megvalósítható, akkor mehet. Az esetek többségében ez így célba is talál. Ezért is koncentrálnak annyira a vezetők kiválasztására.

E: Milyen konkrét feladatokat lát el a Pedagógiai Intézet?

VM: Az Evangélikus Pedagógiai Intézet, az EPSZTI, állami jogszabály alapján működik. Szakmailag szolgáltatást végeznek, van egy szolgáltatói kosár, vannak képzések, vannak konferenciák és egy erős tantárgygondozói hálózat. Fontos, hogy a tantárgygondozók összefogják az egy tantárgycsoportot tanító kollégákat, találkoznak velük rendszeresen, közös honlapjuk van, kommunikációs hálózatban működnek, ahogyan a szaktanácsadói rendszer is. Össze szoktuk hívni a minősítő kollégákat, mert az is fontos, hogy bejőjje-

nek információk a rendszerből. A Pedagógiai Intézet komoly szerepet vállal a döntéshozók felkészítésében, pl. az átvételek esetében is fontos, hogy legyen egy olyan szakmai vélemény, ami a létszámokat, a pedagógiai programot, a beágyazottságot, az esetleges kockázatokat be tudja mutatni. Nekünk az a dolgunk, hogy jó döntéseket tudjon hozni az országos presbitérium vagy a helyi fenntartó.

Az Erasmus+ keretében felvidéki és erdélyi intézményekkel partnerségben 300 nagyon elesett helyzetű családdal kerültünk kapcsolatba, a program eredményeként pedig egy kézikönyvet adtunk ki, amely módszertani gyűjtemény, a gyakorlati munkát kívánja segíteni.

A fejlesztések közül fontos a digitális stratégiára alapozott digitális fejlesztés, amihez részben eszközöket, részben képzéseket csatoltunk, illetve minden intézmény elkészítette a digitális névjegyt és a helyi digitális fejlesztési programját. Ezt az állami projekt mintájára hoztuk létre, de sokat győtrődtünk vele. Ez is olyan terület, ahol külső szakembereket kell behívunk.

Van egy ösztöndíjas programunk az oktatásvezetői szakvizsga támogatására, szerződünk azokkal a kollégákkal, akiket tehetséges vezetőnek látunk. Belső vezetői értékelési rendszert működtetünk, minden intézményvezető két évente visszajelzést kap a munkájáról. Továbbképzésekkel, közösségépítő alkalmakkal segítjük vezetőinket. Fokozatosan csökken a plenáris előadások száma, és átveszi helyét a tapasztalatcsere, a szakmai műhely. Működtetünk egy vezetői támogató rendszert, amiben bárki ingyen igénybe vehet szupervíziót, csoportos tréninget, coachot, lelki vezetést. Vannak olyan vezetői műhelyeink, amelyek egy speciális csoportot érintenek, mint pl. a szakképzési műhely. Nálunk a vezetőknél van a kulcs, és a mi dolgunk az, hogy támogassuk őket, amivel csak tudjuk.

E: A vezetőknél már érintettük az autonómia kérdését. Hogyan néz ki ez az oktatásirányítás felől és az állammal való kapcsolatban? Mennyiben tud autonóm tanügyigazgatást megvalósítani az egyház? Miben tud önállóan dönteni, gondolok itt akár programok, a kerettantervek, a tananyag-, tankönyvfejlesztésekre, akár a pedagógusok bérezésére vagy a különböző szolgáltatások biztosítására?

VM: A vezetők kiválasztásába az államnak nincs beleszólása, viszont a jóváhagyás esetében a törvényes feltételek meglétét vizsgálja. Mi törekszünk arra, hogy betartsuk a törvényeket. Nyilván van humánerőforrás problémája a Magyarországi Evangélikus Egyháznak is. Mi nem gondoljuk, hogy önállóan szeretnénk kerettantervet engedélyeztetni, nincs rá kapacitásunk, és itt az átmenet kérdése is felmerül. Most van egy fejlesztésünk Kőszegen, ami egy alternatív iskolai működést fog megvalósítani, elsősorban a módszerekben, és látható, hogy az állami keretek is adnak annyi mozgásteret, hogy – ha a pedagógusok felkészültek erre, és tudnak például projekteken tanítani, használják a korszerű pedagógiai módszereket – akkor ez nem gát.

E: Lenne igényük arra, hogy saját tankönyveket fejlesszenek ki?

VM: Arra lenne inkább igényünk, hogy legyen tankönyvpiac, de a kerettantervhez kapcsolódóan a pedagógusaink egy része képes önállóan is tanulást segítő anyagok kidolgozására, digitális tananyagok létrehozására. Meggyőződésem, hogy ez lehet a jövő útja.

E: A Magyarországi Evangélikus Egyházon belüli irányzatok mennyire hatnak ki a tanügyi igazgatásra, vannak-e ezzel kapcsolatos belső viták, nézetbeli különbségek?

VM: Nálunk nincs tanítói hivatal, központi állásfoglalás arról, hogy kinek mit kell gondolnia egyes konkrét kérdésekben. Nagyon fontos, hogy mindenki meg tudja élni a maga hitét úgy, ahogyan ő gondolja. Az iskoláknál ez azért nem okoz gondot, mert az iskolák területileg meghatározottak, a helyi lelkésznek a gyülekezettel van napi kapcsolata, és ez határozza meg alapvetően az intézmény irányultságát.

E: A többi egyházi iskolához képest miben tér el az evangélikus iskolák arculata, pedagógiája?

VM: Az iskolák belső életére nálunk jellemző, hogy az evangélikusok vannak kisebbségben. Nincs olyan iskola, ahol 100%-ban vagy 90%-ban evangélikusok lennének a diákok, ezért az ökumené nagyobb szerepet kap. A már hivatkozott hitéleti kutatást megelőzte egy pedagógiai tartalomkutatás, amelyben arra voltunk kíváncsiak, hogy a diákok vagy a pedagógusok mit gondolnak az iskoláinkról. Ebben kijöttek a „családiasság”, a „személyre szabottság”, a „szabadság”, a „különbözőség elfogadása” mint értékek.

E: Mennyire érzik a versenyt, mennyire tudják megállni a helyüket az evangélikus iskolák? Szó volt a kompetenciamérésekről. Ebben milyen eredményeket értek el?

VM: A kompetenciamérés azért fontos, mert a hozzáadott érték fontos a számunkra. Ez ezért hangsúlyosabb. Büszkéek vagyunk arra, hogy a Deák téri a legjobb egyházi iskola, és arra, hogy több intézményünk is felkerült a legjobbak listájára. Hozzáadott érték szempontjából nagyon sok olyan intézményünk van a rendszerben, akik kemény munkát végeznek és komoly eredményeket értek el.

E: Utolsó kérdésnek hagytam azt, amiről mostanában a legtöbbet lehet olvasni az egyházi iskolákkal összefüggésben...

VM: A finanszírozás...

E: Igen, látjuk a számokat, hogy milyen szorzója van az egyházi iskolákban a fejkvótának, és lehet, hogy ez az igazságérzetünket sérti, de valójában nem erre szeretnék rákérdezni, hanem arra, hogy ez a többletforrás mire fordítódik az evangélikus iskolák esetében?

VM: Erről írtunk egy feljegyzést, és az a tervem, hogy minden évben ki fogunk adni egy beszámolót, hogy hogyan áll az evangélikus oktatás. Ebben a kérdésben úgy látom, hogy van egy általános félreértés. Nehéz megérteni a jogszabályi hivatkozások nélkül, hogy mi is a helyzet, ezért ezt szívesen átküldöm.¹ A lényege ennek, hogy az egy gyerekre jutó pénz ugyanannyi az egyházi iskolákban, mint az államiakban. A különbség annyi, hogy ezt az összeget az egyház mint fenntartó megkapja, és ebből a saját döntése alapján továbbítja az intézményeknek a finanszírozásukhoz szükséges támogatást. A béreken felüli

¹ 2011. évi CCVI. törvény 19. § (1) A jogi személyiséggel rendelkező vallási közösség részére a közcélú tevékenységek ellátásához az állam költségvetési támogatást nyújt. (2) A bevett egyház és belső egyházi jogi személye az általa vagy intézménye útján ellátott közcélú tevékenysége után a hasonló tevékenységet folytató állami vagy helyi önkormányzati intézményekkel azonos mértékű költségvetési támogatásra jogosult. A bejegyzett egyház, a nyilvántartásba vett egyház és ezek belső egyházi jogi személyei az általuk vagy intézményeik útján ellátott közcélú tevékenységük után – erre vonatkozó megállapodás alapján – legfeljebb a hasonló tevékenységet folytató állami vagy helyi önkormányzati intézményekkel azonos mértékű költségvetési támogatásra jogosultak. A megállapodás megkötésénél figyelembe kell venni a 9. § (1) bekezdésében foglalt feltételeket.

részre mi minden évben csak előleget kapunk, majd minden év végén elszámol az állam az egyházakkal, és fillérre ugyanannyit kapunk, mint amennyit az állam egy gyerekre költ. Az egyház dönt arról, hogy a stratégiai céloknak megfelelően milyen fejlesztéseket támogat, mennyit költ oktatásirányításra, szolgáltatásokra. Belső pályázatokat ír ki, gondoskodik az épületek fenntartásáról. A sajátos működtetési rendszerből fakadóan lehetnek eltérések az állami és az egyházi intézményfinanszírozás között. Ha egy intézménynél maradvány keletkezik, azzal az intézmény gazdálkodik. Vagyis: a pénz felhasználásában van különbség, nem az állami finanszírozás mértékében.

Ez a finanszírozási rend, a jelenlegi jogszabályok alapján azt jelenti, hogy az egyházi fenntartású intézmények azonos mértékben részesülnek az állami forrásokból, mint az állami, önkormányzati fenntartású oktatási intézmények. Ez garantálja számunkra az evangélikus oktatási rendszer biztonságos, színvonalas és törvényes működtetését.

E: Köszönöm szépen a beszélgetést.

Az interjút Biró Zsuzsanna Hanna készítette.

ÚTON A KREATÍV TRANSZFORMÁCIÓS VEZETÉS FELÉ A FELSŐOKTATÁSBAN: KIHÍVÁSOK ÉS LEHETŐSÉGEK

MELANIE K. SMITH – PAPP-VÁRY ÁRPÁD – VASS VILMOS*

Budapesti Metropolitan Egyetem

A tanulmány célja az, hogy a nemzetköziesedő, a globális piacon versengő intézményekben dolgozó oktatási vezetők kihívásainak és lehetőségeinek elemzését felhasználva meghatározza, mit jelent a kreatív transzformációs vezetés a felsőoktatás kontextusában. A tanulmány azt elemzi, hogy a felsőoktatási vezetők szempontjából mi minősül kreatív transzformációs vezetésnek, valamint elektronikus mélyinterjúk (e-interjúk) segítségével azt is vizsgálja, hogy a vezetők hogyan vélekednek a fenti megközelítésekről. A mintát a szerzők online szakmai kapcsolatrendszerén keresztül megkeresett külföldi felsőoktatási szakemberek képezték. Az eredmények azt mutatják, hogy a vezetés kontextuális dimenziója jelentős szerepet játszik a felsőoktatásban, különös tekintettel a gyorsan változó társadalmi és technológiai környezetre, amely mind a dolgozók teljesítményét, mind a hallgatók igényeit befolyásolja.

Kulcsszavak: kreatív transzformációs vezetés, transzformációs vezetés, kreatív vezetés

The aim of this paper is to define what creative transformational leadership means in the context of higher education exploring some of the challenges and opportunities of being an educational leader in institutions which are internationalising and competing in a global market. The paper analyses the meaning of creative transformational leadership in the context of higher education. The paper analysing what constitutes creative transformational leadership from the perspective of higher education leaders and how they perceive these approaches using in-depth e-interviews. A sample of international academics was recruited from the authors' professional online networks and an online link to a list of ten interview questions was emailed to participants. The findings reveal that the contextual dimension of leadership in higher education plays an important role, especially the rapidly changing social and technological environment, which affects both staff performance and student needs.

Levelező szerző: Vass Vilmos, Budapesti Metropolitan Egyetem, 1148 Budapest,

Nagy Lajos király útja 1–9. E-mail: vvass@metropolitan.hu

Keywords: creative transformational leadership, transformational leadership, creative leadership, higher education, internationalisation

Bevezetés

A tanulmány célja az, hogy a nemzetköziesedő, a globális piacon versengő intézményekben dolgozó oktatási vezetők kihívásainak és lehetőségeinek elemzését felhasználva meghatározza, mit jelent a kreatív transzformációs (más néven kreatív átalakító, illetve kreatív transzformatív) vezetés a felsőoktatás kontextusában. Bár számos tanulmány jelent már meg a kreativitás és vezetés szerepéről az oktatásban (például *Stoll–Temperley 2009; Thomson 2011; Keamy 2016*), ezek közül csak viszonylag kevés elemzés vizsgálta a felsőoktatási intézményeket (*Zacher–Johnson 2015*). Olyan korábbi tanulmányokat is feldolgoztunk, amelyek szerint a transzformációs vezetés a leghatékonyabb megközelítés az üzleti életben (*Bass–Avolio 1994; Bass 1999*), és azt elemeztük, hogyan alkalmazható a módszer felsőoktatási környezetben. Érvelésünk szerint felsőoktatási kontextusban szoros kapcsolat van az átalakítás (transzformáció) és a kreativitás között, mindez pedig különösképp igaz olyan intézményekben, amelyek a nemzetköziesedés útjára léptek. Ez magában foglalja a hallgatók oktatási élményeinek velük közös létrehozását annak érdekében, hogy elősegítse személyes transzformációjukat, illetve önfejlesztésüket, valamint a nemzetköziesedés kihívásaira adott kreatív megoldások megtalálását az intézmények transzformációja során (*Smith–Vass 2017*). *Atter (2008)* a kreatív transzformációs vezetés (*creative transformational leadership*) kifejezést használja az egészségügy és a szociális ellátás kontextusában, *Kallapadee, Tesaputa és Somprach (2017)* pedig az iskolai oktatás kontextusában használja ugyanezt a fogalmat. Jelen tanulmány azt kívánja részletesebben megvizsgálni elektronikus mélyinterjúk (e-interjúk) segítségével, hogy mit érthetünk kreatív transzformációs vezetés alatt a felsőoktatási vezetők szemszögéből.

A kreatív transzformációs vezetés a felsőoktatás kontextusában

A kreativitás a transzformációs gazdaság, a szervezeti innováció és az oktatás szerves részét képezi. *Csikszentmihályi (1996)* tudományosan megalapozott modellje három fontos tényezőt fogalmaz meg: maga az egyén, a kultúra, valamint annak tartománya, amelyek a kreatív gondolkodást segítik elő az egyén szintjétől egészen a szervezeti szintig. A kreativitás a felsőoktatás kontextusában is szerves része a vezetésnek, a kreatív vezetőknek pedig képesnek kell lenniük arra, hogy fejlesszék és támogassák mások kreativitását. A kreativitást úgy is értelmezhetjük, mint az eredetiséget, az új ötletek kitalálását, a kísérletezést, a kockázatvállalást, a problémamegoldást, illetve az új trendekre való reagálást.

Zacher és Johnson (2015) szerint egyes empirikus kutatások a vezetést a felsőoktatás kontextusában vizsgálják. *Papanthymou és Darra (2017)* arra mutat rá, hogy a transzformációs vezetés a sikeres minőségirányítás egyik feltétele a felsőoktatási intézményekben. A transzformáció (átalakítás, átalakulás) egyre fontosabb témává válik a felsőoktatásban, és mindez magában foglalhatja az intézményi kultúra és a struktúrák változását, a tantervek kidolgozását, valamint az oktatók és hallgatók élményeit is (*Du Preez–*

Simmonds–Verhoef 2016). A folyamatot még bonyolultabbá teheti a nemzetköziesedés, amelyet többen a transzformációs oktatás egyik lehetséges irányának tartanak (Du Preez–Simmonds–Verhoef 2016). Számos kutató úgy véli, hogy a transzformációs oktatásnak kihívások elé kell állítania az emberek világnézetét, tovább szélesítve azt (Anderson–Anderson 2001; Mezirow 1978), ideértve az egyén viszonyát önmagához és más személyekhez (Morell–O’Connor 2002; Tolliver–Tisdell 2006).

Bár a kreatív transzformációs vezetés nem új kategória, hiszen a kifejezést már Atter (2008) és Kallapadee, Tesaputa és Somprach (2017) is használta, azonban a felsőoktatás viszonylatában még nem vizsgálták ezt. Zacher és Johnson (2015: 1213) azt állítja, hogy „az emberek kreativitáásszintje egyéni tényezők (pl. kognitív képességek, személyiség és motiváció), valamint kontextuális tényezők (pl. a munkával kapcsolatos tulajdonságok és vezetés) együttes eredménye”. A vezetés Basadur (2004: 111) leírása szerint fontos szerepet játszik az emberek saját kreatív képességeik fejlesztésére történő ösztönzésében: „A kreatív vezetés azt jelenti, hogy egy olyan közös folyamaton vagy módszeren keresztül vezetjük az embereket, melynek célja a problémák megkeresése, meghatározása és megoldása, valamint az új megoldások alkalmazása”. Rickards és Moger (2000: 274) azt állítja, hogy „a csapatok kreatív teljesítményét javítják a vezetői beavatkozások. A szakirodalom olyan facilitatív típusú vezetői szerepet ír le, amely biztosítja a csapat számára az új (»kreatív«) output generálásához szükséges eljárásokat és protokollokat”. Fontos, hogy a kész megoldások átadása helyett inspiráljuk és ösztönözzük a kreatív válaszokat. Basadur (2004) véleménye szerint amennyiben a vezető arra ösztönzi az embereket, hogy kreativitással végezzék kutatásaikat, az egyidejűleg belső motivációt is adhat számukra. Basadur (2004) azt is kifejti, hogy a 21. század sikeres vezetőinek úgy kell vezetniük csapataikat, illetve szervezeteiket, hogy azok alkalmazkodóképesek legyenek, innovatívan gondolkozzanak, és „diszruptív” megoldásokat találjanak ki a problémákra.

Vezetési folyamatok a felsőoktatásban

Az alábbiakban megvizsgáljuk, milyen mértékben használják a kreatív transzformációs vezetési szemléletet a nemzetközi felsőoktatás kontextusában. Az ilyen kutatások egyik kihívása az, hogy mindaddig nem alakultak ki bevett módszerek, amelyek adatokat rögzíthettek volna a kreatív transzformációs vezetés valamely jól meghatározott koncepciója alapján. Ezért a kutatók olyan kérdéskombinációt állítottak össze, amely magában foglalja az akadémikus vezetés (*academic leadership*), a kreatív vezetés (*creative leadership*) és a transzformációs vezetés (*transformational leadership*) elemeit annak érdekében, hogy kiderítse: a felmerülő megközelítések milyen mértékben szolgálhatnak alapul annak, amit kreatív transzformációs vezetésnek nevezünk (1. táblázat).

Úgy tűnik, hogy a kreatív transzformációs vezetés magában foglal sok olyan fogalmat, amely a felsőoktatási vezetők szerepét jellemzi (pl. az intézményi változások menedzselése, az irány és a vízió meghatározása, a dolgozók menedzselése és motiválása), de a humanisztikus és pozitív szervezeti kultúra kialakítására is hangsúlyt helyez, amely értékeli az egyes tagok hozzájárulását, fejleszti képességeiket, bizalmat és lojalitást épít, ugyanakkor kreatív és innovatív megközelítéseket és megoldásokat alkalmaz.

1. táblázat: A kreatív transzformációs vezetés fogalmának meghatározása

| Akadémikus vezetés | Transzformációs vezetés | Kreatív vezetés | Kreatív transzformációs vezetés |
|---|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> –Az intézményi változások menedzselése a dinamikus, nemzetköziesedő környezetben –A dolgozók és a hallgatók menedzselése | <ul style="list-style-type: none"> –A szervezetet érintő problémák fontosságának és veszélyeinek ismerete –A szervezet újratervezése és az irányok meghatározása –Pozitív példaképként cselekvés –Az emberek fejlesztése –Gondoskodás és támogatás –A független és kreatív gondolkodás ösztönzése –Figyelem a minőség-irányításra –A hallgatók segítése abban, hogy megtalálják életük értelmét | <ul style="list-style-type: none"> –A kollégák új típusú gondolkodásra és élményekre való készítése –Szembenézés a korábbi meggyőződésekkel, gondolkodásmódokkal és mintákkal –Kockázatvállalás és kísérletezés a következményektől való félelem nélkül –A kudarcok tanulási lehetőségként kezelése –Olyan környezet és lehetőségek biztosítása, amelyek lehetővé teszik mások kreativitását –A problémák meghatározása, megoldása és új megoldások alkalmazása –Együttműködés, egymástól való tanulás, tudásmegosztás –Az egyet nem értés, a párbeszéd és a kreatív disszonancia lehetővé tétele –Egyenlő esélyek biztosítása a hallgatók számára | <ul style="list-style-type: none"> –Kreatív munka, új és jobb megoldások kitalálása a dolgozókkal közösen a szervezeti kultúra átalakítása és a közös vízió kialakítása érdekében –A vezetés humanisztikus megközelítése, amely fejleszti az emberek egyéni képességeit, miközben ösztönzi a kultúra változását –A tagok motiválása az egymás iránti bizalomra, a lojalitásra, valamint a szervezet iránti bizalomra –Az egyes tagok szervezethez való hozzájárulása értékének elismerése a kreativitás és az innováció ösztönzése érdekében |

Források: Bass 1999; Basadur 2004; Atter 2008; Stoll–Temperley 2009; Thomson 2011; Keamy 2016; Kallapadee–Tesaputa–Somprach 2017; Papanthymou–Darra 2017 (saját szerkesztés)

A kutatás módszertana

A kutatást elektronikus interjúk (e-interjúk) segítségével végeztük nemzetközi vezetők mintáján, akiket az online szakmai kapcsolatrendszerünk azon felületein keresztül kerestünk meg, amelyek tudományos konferenciák, események, projektek és kiadványok népszerűsítésére szolgálnak (az egyiknek mintegy 1000 előfizetője van 50 országból, a másiknak pedig 450 tagja 90 országból). Az e-interjúk módszerét részben azok aszink-

ron természete miatt választottuk, ami azt jelenti, hogy az elfoglalt felsőoktatási vezetők bármely, számukra megfelelő időpontban válaszolhatnak a felmérés kérdéseire, és megfontolhatják véleményüket a válaszadás előtt. A módszer földrajzi értelemben nagyobb területet képes lefedni, mint a személyes (*face-to-face*) interjúk, továbbá a kérdező és megkérdezett fizikai elkülönítése növelheti az anonimitást és objektivitást is (*Bampton–Cowton–Downs 2013*). Az írásos e-interjúk esetén nincsenek meg azok a hibalehetőségek a válaszok felvétele és átírása terén, mint a telefonos, vagy Skype interjúk esetében. Ugyanakkor a közvetlen interakció hiánya akadályozhatja a kérdések teljes vagy további megvitatását, illetve tisztázását, bár további kérdések küldhetők. *Meho (2006)* szerint az e-mailes interjúk lehetővé teszik a többszöri üzenetváltást, azonban a jelen kutatást egy online hivatkozás segítségével végeztük, amely egy tíz interjúkérdést tartalmazó listára mutatott – ez egy alkalommal került kiküldésre a résztvevők számára, és nem tartottuk szükségesnek a további, ezt követő üzenetváltásokat.

A kérdéseket az 1. táblázatban felvázolt vezetési tulajdonságokkal összefüggésben fogalmaztuk meg az idevágó szakirodalom alapján. Így a kérdések érintették az akadémikus vezetés kihívásait, beleértve az intézmény irányvonalát, valamint a dolgozók és a hallgatók menedzselését, a transzformációs vezetés mint megközelítés megítélését, valamint a kreatív vezetés dimenzióit. 15 országból 28 válaszadó adott választ a kérdésekre. Bár a minta viszonylag kicsi a fent említett hálózatok tagsági létszámához képest, úgy ítéltük meg, hogy az interjúk során gyűjtött gazdag anyagmennyiség segítségével elértük a telítődési (szaturációs) pontot. A válaszadók között egy rektor, egy rektorhelyettes, egy dékán és egy dékánhelyettes, hat tanszékvezető, négy kutatásvezető vagy kutató professzor, tizenhárom (alapképzési és mesterképzési) szakvezető, valamint egy anonimitást kérő válaszadó volt. A válaszadók közül csak nyolc volt nő. Hat akadémikus olyan intézményben dolgozott, amely nem a származási országukban működött, többjük pedig egy-nél több országban is oktatási tapasztalatot szerzett, így a minta valóban nemzetközinek tekinthető. Bár pontos életkorukra irányuló kérdést nem tettünk fel, az internetes profiljaik további vizsgálata (pl. önéletrajzok) feltárta, hogy mindannyiuk életkora 40 és 70 év között volt. Valamennyi válaszadó társadalomtudományi tanszéken dolgozott. Idetartozik a földrajz, a történelem, a szociológia és az üzleti tudományok, a válaszadók többsége pedig a turizmus és kapcsolódó tantárgyak oktatásában vett részt. Ez a szerzők szakmai hátterének és kapcsolattrendszerének köszönhető – a szerzők ugyanis maguk is társadalomtudósok, és egyikük a turizmusra specializálódott.

A kérdéseket úgy fogalmaztuk meg, hogy az 1. táblázatban körvonalazott vezetési megközelítések különböző tulajdonságaihoz kapcsolódó válaszokat kapjunk: Az oktatási vezetői szerepkör kihívásai (*Akadémikus vezetés*).

1. Intézményi irányvonal (*Akadémikus, Transzformációs és Kreatív vezetés*).
2. Az oktatók és a hallgatók vezetésének kihívásai (*Akadémikus és Transzformációs vezetés*).
3. Az oktatók és a hallgatók menedzselése (*Akadémikus és Transzformációs vezetés*).
4. Konfliktus és a vezetéssel szembeni ellenállás (*Akadémikus és Kreatív vezetés*).
5. A kreativitást leginkább ösztönző vezetési stílus (*Transzformációs és Kreatív vezetés*).
6. A kreatív vezetés önértékelése (*Kreatív vezetés*).
7. A kreatív vezetés tulajdonságainak fontossága (*Kreatív vezetés*).
8. Kreatív és diszruptív gondolkodás (*Kreatív vezetés*).
9. Mások kreativitásának táplálása (*Transzformációs és Kreatív vezetés*).

Eredmények

A kutatási adatokat a vezetésnek az 1. táblázatban felvázolt fő tulajdonságai alapján elemeztük. Ezt nem szoftver használatával, hanem manuálisan hajtottuk végre. A 2. táblázat felsorolja azokat a témákat, amelyeket alkalmaztunk.

2. táblázat: A kutatási adatok elemzéséhez felhasznált témák

| Akadémikus vezetés | Transzformációs vezetés | Kreatív vezetés | Kreatív transzformációs vezetés |
|--|--|---|---|
| –Az intézményi változások menedzselése | –A szervezeti irányvonal meghatározása | –Szembenézés a korábbi meggyőződésekkel, kísérletezés és kockázatvállalás | –A szervezeti kultúra átalakítása |
| –Az oktatók menedzselése | –Pozitív példakép szerep | –Tanulás a kudarcokból | –Az egyéni készségek fejlesztése |
| –A hallgatók menedzselése | –Az emberek fejlesztése és támogatása | –A kreativitás ösztönzése | –A bizalom és a lojalitás ösztönzése |
| | –A kreatív gondolkodás ösztönzése | –Innovatív megoldások | –A kreativitás és az innováció ösztönzése |
| | –Minőségirányítás | –Együttműködés | |
| | | –Kreatív disszonancia | |
| | | –Egyenlő esélyek a hallgatók részére | |

Akadémikus vezetés

Valamennyi válaszadó felsőoktatási vezető volt, ezért számos kérdés olyan témára irányult, amely valamennyi válaszadó számára ismerős volt. A kérdések azokat a fő kihívásokat tartalmazták, amelyek a vezetői szerepkörrel vagy az oktatók, illetve a hallgatók menedzselésével kapcsolatosak.

Az intézményi változások menedzselése

A válaszadók által leggyakrabban említett kihívás a gyorsan változó társadalmi és technológiai környezet volt, amely befolyásolja a hallgatók elvárásait és tapasztalatait is, viszont a személyzet sok tagjának nehézséget okoz lépést tartani a változásokkal, és azoknak megfelelően teljesíteni. A megkérdezettek szintén említették az üzleti környezet volatilitását, beleértve a hallgatói létszám ingadozását is. A nemzetköziesedést nem különösebben említették kihívásként, de egy válaszadó a diverzitás kihívásaira hivatkozott: „Közös munka nagyon sokféle emberrel, akiknek az érdekei és perspektívái személyes és akadémikus értelemben is különböznek.”

Az oktatók menedzselése

Az oktatók vezetése a válaszadók szerint stratégiai és rendszerezési képességeket követel meg, elősegítve az együttműködést és a konszenzust. Bár a hierarchiákat többen is megosztó természetűnek látják, érdekes módon az oktatók közötti versengés létrehozását, a hierarchia hiányát, valamint a lapos szervezeti struktúrákat is több

esetben problémaforrásnak gondolták a vezetés számára, különösképpen a lehetséges intézkedések terén. Egy válaszadó véleménye: *„Mindig a személyzeti és HR munka rejti a legtöbb kihívást. Egy csomó nagyon intelligens emberrel dolgozol, és nagyon szűk mozgástered van abban, hogy a célok felé vezesd őket.”* Egy másik válaszadó úgy vélte, hogy a változást a siker lehetőségeként kell „eladni” a kollégáknak, viszont időbe telik, míg ők befogadják ezt a változást ahelyett, hogy tartanának tőle. A felsőoktatási szakembereket többek szerint hihetetlenül nehéz vezetni és ellenállnak a változásnak. Egyes oktatók gondolkodása pedig nem divergens, hanem konvergens, és nem képesek a hagyományostól eltérő (*outside the box*) gondolkodásra, amely megnehezíti a diverzitás és a változás elérését.

A hallgatók menedzselése

A válaszokból kiderült, hogy a hallgatóknak sokkal inkább iránymutatásra van szükségük, mint vezetésre. A hallgatókat több válaszadó is „kliensként” vagy „ügyfélként” jellemezte. A válaszok azt is sugallják, hogy az oktatás tömegessé válása (*massification*) miatt a hallgatók egyénként való kezelése egyre nagyobb kihívást jelent annak ellenére, hogy egyes elméletek ennek az ellentétét javasolják. Az oktató/hallgató arány növelése például csökkentheti az egyéni és személyre szabott hallgatói támogatást.

Transzformációs vezetés

A válaszadókat arra kértük, hogy válasszák ki, szerintük melyik vezetési stílusokkal tudnák a lehető legnagyobb mértékű kreativitásra ösztönözni az oktatókat és a hallgatókat. A konszenzus szerint vagy a transzformációs vezetési stílus (11 válasz a 28-ból), vagy a transzformációs és tranzakcionális vezetési stílusok kombinációja működhetne a legjobban (7 válasz a 28-ból) (vö. *Haile 2017*). Mások azt vitatták, hogy egyetlen vezetési stílust kell-e használni, más stílusok elé helyezve azt. A válaszok igazolták azt is, hogy rendkívül fontos mások kreatív és független gondolkodásra történő motiválása, ugyanakkor ez jelentős kihívást jelenthet.

A szervezeti irányvonal meghatározása

A válaszadók állítása szerint a vezetés világos irányvonal nélkül valójában olyan, mint a „tűzoltás”. Egyesek arra panaszkodtak, hogy a folyamatok annyira lassúak voltak az adott intézményben, hogy a szervezeti változások gyors megvalósítása szinte lehetetlen volt. Az intézményi kultúra átalakítása kapcsán a válaszadókat arról kérdeztük, hogy szerintük mely kihívások befolyásolják legjobban az intézményük kreatív fejlesztését. A válaszadók véleménye szerint jókedvű és izgalmas folyamatok, kísérletezések, kezdeményezések szükségesek a kreatív fejlesztések érdekében.

Pozitív példakép

Számos válaszadó a példamutatást tekinti az előremutató útnak. Egy válaszadó úgy jellemezte ezt a szemléletet, mint a *„nem hierarchikus kommunikációs kultúra, valamint a kritikai és felelős gondolkodás támogatására létrehozott intellektuális tér”* megteremtésének egy lehetséges módját. Egy másik válaszadó véleménye szerint a vezetőknek *„meg kell mutatniuk személyiségüket”*, egy további válaszadó pedig megjegyezte, hogy *„mindig érdekelnek az új ötletek, és megpróbálom átadni ezt a lelkesedést másoknak is”*.

Az emberek fejlesztése és támogatása, a kreatív gondolkodás ösztönzése

Egy válaszadó úgy vélte, hogy az együttműködő vezetés a megfelelő kifejezés arra, hogy jelezzük más személyek bevonásának fontosságát. Egy másik válaszadó szerint az a fontos, hogy „*megfelelőképp értékeljük a hallgatók kreativitását és ötleteit*”. A válaszadók megkapták Keamy (2016) listáját azokról a feltételekről, amelyeket a kreatív vezetőknek elő kell mozdítaniuk annak érdekében, hogy támogassák mások kreativitását. Megkérdeztük tőlük, hogy mely tényezők voltak ezek közül a legfontosabbak, és milyen más feltételeket adnának még hozzá a listához (amennyiben van még ilyen feltétel). Több válaszadó is a kollégák új típusú gondolkodásra és élményekre való készítetését emelte ki. A komfortzónából való kilépés szintén sokak szerint fontos volt, és az egyéni és közös kreatív gondolkodást és design-t is sokan említették, amely a válaszadók szerint kapcsolódik az egymástól való tanuláshoz, a közös felelősségek fejlesztéséhez és az erős csapatszellem létrehozásához is. A kritikus és divergens gondolkodás népszerűsítése, a személyes stílusok iránti rugalmasság, a felelősség átadása, valamint a bizalmi légkör megteremtése szintén megjelent a válaszok között.

Minőségirányítás

A minőségirányítást kifejezetten nem említette egyik válaszadó sem, bár jelenleg ez az egyik legaktuálisabb kérdés a kutatók saját intézményében (mint sok más helyen is). Azonban ez a fogalom is megjelenik utalás formájában több válaszban – például egy válaszadó azt nyilatkozta, hogy az oktatási képzés, amelyben részt vett, segített neki a minőségbiztosítási rendszerek megértésében és bevezetésében.

Kreatív vezetés

A válaszadók többsége (20 válasz a 28-ból) bizonyos értelemben kreatívnak tartja saját magát, de sokan először a kreativitás kérdésére és definíciójára reflektáltak. Több válaszadó is úgy érezte, hogy az „oldalirányban gondolkodó vezető” (*lateral thinking leader*) kifejezés lehet a helyes, mások pedig a „puha” (*soft*) képességeik és az intuícijuk alapján reagáltak. A kreatív hallgatói élmény biztosítása kapcsán a válaszadók a különböző tanulási módszerek használatának fontosságát, a naprakész digitális technológiai ismereteket, számos gyakorlati feladatot, valamint a tényalapú tanulástól való elmozdulást említették.

Szembenézés a korábbi meggyőződésekkel, kísérletezés és kockázatvállalás

A kreativitást számos válaszadó az eredetiség és az új ötletek, a kísérletezés, a kockázatvállalás, a problémák megoldása, valamint az új trendekre való reagálás viszonylatában értelmezte. A munkakörnyezet dinamikus és megjósolhatatlan természetét kreatív megközelítéseket megkövetelő kihívásnak látták. Egy válaszadó azt írta, hogy „*az egy helyben állás megöli a kreativitást, és becsukja az ajtókat az új lehetőségek előtt*”; egy másik szerint pedig „*az új ötletekkel való kísérletezés szükséges a fejlődéshez és az önbizalom növeléséhez*”.

Tanulás a kudarcokból

Több válaszadó említette, hogy náluk jelenleg még létezik a kudarc kultúrája, és a veszteségtől való félelem jelenik meg, ha a javaslatok elbuknak. Általában véve azonban úgy vélik, hogy a munkakörnyezet dinamikus és gyorsan változó mivolta szükségessé teszi azt a képességet, hogy számítsunk a váratlanra, legyünk bátrak, vállaljunk kockázatot,

és tanuljunk a hibákból. Egy válaszadó azt állította, hogy *„jó dolog hibákat véteni, amíg képes vagy belőlük tanulni”*. Volt, aki azt is felvetette, hogy *„a vezetés lényege nem a bujkálás, hanem az, hogy megéljük sebezhetőségünket”*.

A kreativitás ösztönzése

A személyiséget több válaszadó is említette, akik úgy érezték, hogy a lelkesedés legalább olyan fontos, mint az a képesség, hogy másokat inspiráljunk és motiváljunk, illetve vezető szerepet vállaljunk a változásban. Mindazonáltal az egyik válaszadó szerint ez is kihívás lehet: *„a személyiség fejlődése sokkal több időbe telik, mint a képességek elsajátítása”*.

Innovatív megoldások

A korlátok, megszorítások (akár intézményi, akár pénzügyi jelleggel) gyakran arra sarkallták a vezetőket, hogy még több kreatív megoldást találjanak a kérdésekre és problémákra. Az egyik válaszadó szerint *„a munkakörnyezet dinamikus mivolta azt jelenti, hogy nem lehet kulcsrakész módszereket használni a felmerülő kérdések kezelésére”*.

Együttműködés

A válaszadókat arra kértük, hogy vegyék figyelembe Peterson (2013) listáját azokról a tulajdonságokról, amelyek fontosak a kreatív vezetéshez az oktatás területén. Az együttműködést és kollegialitást (megosztott vezetést) sok válaszadó különösen fontos tulajdonságnak tartotta. Ebben az értelemben a bizalom is fontos dimenziónak tekinthető. Az együttműködést és a mediációval, illetve párbeszéddel elért kompromisszumokat kulcsfogalomként említették a válaszadók. Ugyanakkor az egyik fő kihívásként jelölték meg – főként a csökkenő pénzügyi források idején – az oktatásba, kutatásba történő kollektív bevonódást és az innovációt.

Kreatív disszonancia

A konfliktuskezelést a legtöbb válaszadó a menedzserek egyik alapvető feladatának tekinti, és véleményük szerint a konfliktusok támogatják a kreatív vezetést. Ezzel ellentétben voltak, akik a konszenzust fogalmazták meg normaként: *„A vezetés egyik jó formája az, amikor valaki feszültség nélkül meg tudja változtatni a status quót, és abból valami újat képez, nem pedig lerombolja azt.”* Mások szerint pedig a konfliktus *„az egyet nem értés mértékétől és a kreatív disszonanciától függ. Ha pedig túlságosan sok ideig fennáll, akkor minden dolgozó számára kellemetlen légkör jön létre.”*

Egyenlő esélyek a hallgatók részére

A hallgatók egyenlő esélyeinek megteremtését nem említették kifejezetten vagy közvetlenül, amely talán meglepő a növekvő diverzitás és nemzetköziesedés korában. Azonban a fogalom gyakran magától értetődően is szerepel a tanterv kidolgozás, az értékelési stratégiák és a tanítási módszerek különféle megközelítéseiben. Mindazonáltal talán hangsúlyosabban kellene megjelennie a vezetésben, mint arra Thomson (2011) is rámutat.

Kreatív transzformációs vezetés

A kutatás eredményei azt mutatják, hogy a válaszadók többsége kreatív vezetőnek tartja magát, de legalábbis arra törekszenek, és közel mindannyian kifejezték annak fontosságát.

A legtöbb felsőoktatási intézményben a vezetők gyors és kiszámíthatatlan változásokkal szembesülnek, továbbá azzal a nyomással, hogy a dolgozókat kreatív gondolkodásra készítsék, a hallgatók életét pedig a jövőbeni karrierjük követelményeinek megfelelően alakítsák. Ezért kijelenthető, hogy jelen körülmények között a transzformációs vezetés lehet az ideális vegyes vezetői megközelítés. Az 1. táblázatban ábrázolt korábbi (korlátozott) kutatás azt bizonyítja, hogy egy ilyen típusú megközelítés segíthet a szervezeti kultúra átalakításában, az egyéni képességek fejlesztésében, a bizalom és a lojalitás növelésében a szervezeten belül, továbbá a kreativitás és az innováció ösztönzésében.

A humanisztikus megközelítés alkalmazása szintén a kulcsfontosságú kihívások egyike, mint az egyik válaszadó ki is emelte: „a hatékonyság és a pénzügyi vezetés külső és belső forrásaiból eredő nyomás ritkán jár együtt a humánus, intelligens vezetéssel”. Olyan egyéb, szintén fontosnak tartott tulajdonságokat is megemlítettek a válaszadók, mint a rugalmasság, megfontoltság, reflexivitás, találékonyság, nyitottság, őszinteség, etikusság, kompromisszumkésztség és humorérzék. Egy válaszadó Brooks és Brooks (2018) írását idézte, akik a csendes készségek, például a gondolkodás, hallgatás és figyelem fontosságát hangsúlyozták.

Következtetések

Kutatásunk olyan értelemben korlátozott, hogy a minta mérete viszonylag kicsi a megkérdendő felsőoktatási vezetők potenciális számához képest, valamint a válaszadóknak nem mutattuk be közvetlenül a kreatív transzformációs vezetés valamely jól meghatározott és széles körben használt modelljét. Fontos megjegyezni továbbá, hogy a vezetés nagyon eltérő percepcióit és jellemzéseit a fent említett vezetők dolgozóinak, illetve hallgatóinak a megkérdésével is vizsgálhatta volna a kutatás.

Míndezeket figyelembe véve kutatásunk eredményei jelentős mértékben hozzájárulnak a téma elméleti háttéréhez a transzformáció és a kreativitás közötti kapcsolat integrálásával a vezetés kontextusában. Megállapításaink azt is sugallják, hogy a kreatív felsőoktatási vezetés kontextuális dimenziója is fontos szerepet játszik, különös tekintettel a gyorsan változó társadalmi és technológiai környezetre, amely befolyásolja a hallgatók elvárásait és az oktatók élményeit. A válaszok azt mutatták, hogy kívánatos az erős kohézió a kreativitás és a felsőoktatásban alkalmazott transzformációs vezetés között, így arra következtettünk, hogy a kreatív transzformációs vezetés az előre vezető utat jelentheti. A vezetésre egy megosztott és együttműködő, a kölcsönös bizalmon alapuló folyamatként kell tekinteni, amennyiben a szervezeti kultúrák átalakítása és az intézmények, az oktatók és a hallgatók jövőjének alakítása felé kívánunk lépni az egyre nagyobb kihívást jelentő globális környezetben.

Jövőbeni kutatási terület lehet, hogy a vezetés szakterülete miként tudja befogadni a kreativitást, miközben a tudás és a tanulás által megkövetelt változások szükségleteit is ki kell elégítenie a felsőoktatásban, amelyet dinamikus és kiszámíthatatlan munkakörnyezet jellemez.

IRODALOM

ANDERSON, D. & ANDERSON, L. (2001) *Beyond Change Management*. San Francisco, Jossey-Bass.

- ATTER, L. (2008) Using Creative Transformational Leadership in Shaping Our Hospice's Journey to Excellence. *Practice Development in Health Care*, Vol. 7. No. 3. pp. 134–142.
- BAMPTON, R., COWTON, C. J. & DOWNS, Y. (2013) The E-Interview in Qualitative Research. *Forum: Qualitative Social Research*, Vol. 3. No. 2. DOI: <http://dx.doi.org/10.17169/fqs-3.2.848>.
- BASADUR, M. (2004) Leading Others to Think Innovative Together: Creative Leadership. *The Leadership Quarterly*, Vol. 15. pp. 103–121. DOI: 10.1016/j.leaqua.2003.12.007
- BASS, B. M. (1999) Two Decades of Research and Development in Transformational Leadership. *European Journal of Work and Organisational Psychology*, Vol. 8. No. 1. pp. 9–32.
- BASS, B. M., & AVOLIO, B. J. (1994) *Improving Organizational Effectiveness through Transformational Leadership*. Thousand Oaks, Sage Publications.
- BROOKS, M. C. & BROOKS, J. S. (2019) Culturally (Ir)Relevant School Leadership: Ethno-Religious Conflict and School Administration in the Philippines. *International Journal of Leadership in Education*, Vol. 22. No. 1. pp. 6–29. DOI: 10.1080/13603124.2018.1503819
- CSIKSZENTMIHÁLYI, M. (1996) *Creativity. Flow and the Psychology of Discovery and Invention*. New York, HarperCollins Publishers.
- DU PREEZ, P., SIMMONDS, S. & VERHOEF, A. H. (2016) Rethinking and Researching Transformation in Higher Education: A Meta-Study of South African Trends. *Transformation in Higher Education*, Vol. 1. No. 1. pp. 1–7.
- HAILE, A. (2017) Leadership Styles at Haramaya University and Implications for Corporate Success. *East African Journal of Sciences*, Vol. 11. No. 1. pp. 51–58.
- KALLAPADEE, Y., TESAPUTA, K. & SOMPRACH, K. (2017) Strengthening the Creative Transformational Leadership of Primary School Teachers. *International Education Studies*, Vol. 10. No. 4. pp. 179–186.
- KEAMY, R. (2016) Creative Leadership? 'It's Just The Norm'. *School Leadership & Management*, Vol. 36. No. 2. pp. 151–168. DOI: 10.1080/13632434.2016.1196173
- MEHO, L. I. (2006) E-Mail Interviewing in Qualitative Research: A Methodological Discussion. *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, Vol. 57. No. 10. pp. 1284–1295.
- MEZIROW, J. (1991) *Transformative Dimensions of Adult Learning*. San Francisco, Jossey-Bass.
- MORELL, A. & O'CONNOR, M. (2002) The Transtheoretical Model of the Stages of Change and the Phases of Transformative Learning: Comparing Two Theories of Transformational Change. *Journal of Transformative Education*, Vol. 3. No. 49. pp. 392–415.
- PAPANTHYMOU, A. & DARRA, M. (2017) Quality Management in Higher Education: Review and Perspectives. *Higher Education Studies*, Vol. 7. No. 3. pp. 132–147.
- PETERSON, F. J. (2013) *Creative Leadership Signposts in Higher Education ... Turn Left at the Duck Pond!* Rotterdam, Sense Publishers. <https://www.sensepublishers.com/media/1773-creative-leadership-signposts-in-higher-education.pdf> [Letöltve: 2019. 07. 10.]
- RICKARDS, T. & MOGER, S. (2000) Creative Leadership Processes in Project Team Development: An Alternative to Tuckman's Stage Model. *British Journal of Management*, Vol. 11. pp. 273–283. DOI: 10.1111/1467-8551.00173

- SMITH, M. K. & VASS, V. (2017) The Relationship between Internationalisation, Creativity and Transformation: A Case Study of Higher Education in Hungary. *Transformation in Higher Education*, Vol. 2. a22. [https:// doi.org/10.4102/thev2i0.22](https://doi.org/10.4102/thev2i0.22)
- STOLL, L. & TEMPERLEY, J. (2009) Creative Leadership: A Challenge of Our Times. *School Leadership and Management*, Vol. 29. No. 1. pp. 63–76.
- THOMSON, P. (2011) Creative Leadership: A New Category or More of The Same? *Journal of Educational Administration and History*, Vol. 43. No. 3. pp. 249–272. DOI: 10.1080/00220620.2011.586493
- TOLLIVER, D. & TISDELL, E. (2006) Engaging Spirituality in the Transformative Higher Education Classroom. In: E. TAYLOR (ed.) *Teaching for Change: Fostering Transformative Learning in the Classroom*. San Francisco, Jossey-Bass. pp. 37–47.
- ZACHER, H. & JOHNSON, E. (2015) Leadership and Creativity in Higher Education. *Studies in Higher Education*, Vol. 40. No. 7. pp. 1210–1225. <http://dx.doi.org/10.1080/03075079.2014.881340>

ÜZLETI SZIMULÁCIÓS JÁTÉKOK A HAZAI GAZDASÁGI KÉPZÉSBEN

BODA MÁRTON ATTILA

Szent István Egyetem, Gazdálkodás és Szervezéstudományok Doktori Iskola

A problémamegoldás, döntési helyzetek szimulációja kis súllyal szerepel a gazdasági képzésekben. Az üzleti szimulációs játékok erre megoldást kínálhatnak. A magyarországi képzésben jelentős súllyal rendelkező vagy a saját oktatási profilban jelentős súlyú gazdasági képzést folytató intézmények 45 százaléka kínál oktatási kínálatában olyan szakokat, amely keretében van lehetőség üzleti szimulációra építő kurzuson részt venni. A Budapesti Gazdasági Egyetem a különböző szakjai felénél alkalmaz üzleti szimulációs játékot, míg ugyanez az arány a Budapesti Corvinus Egyetem gazdasági képzést érintő szakjai esetében 40%, a Pécsi Tudományegyetem esetében 37,5% és a Pannon Egyetem esetében 27,3%.

Kulcsszavak: felsőoktatás, gazdasági képzés, gyakorlatorientált képzés, kompetenciafejlesztés, üzleti szimuláció

Problem solving and simulation of decision situations are of little importance in Hungarian business education. Business simulation games can provide a solution to this. Results showed that 45% of the institutions having a serious ratio of business education in their curricula and/or playing an important role in the business education of Hungary provide courses built on business simulations. Budapest Business School provides the opportunity for students to participate in courses built on business simulation in 50% of its degree programs. The same ratio is 40% for Budapest Corvinus University, 37.5% for University of Pécs and 27.3% for Pannon University degree programs.

Keywords: higher education, business education, practice oriented education, competence development, business simulation

Bevezetés

A gazdasági képzések népszerűségét jól jelzi, hogy a felsőoktatásba jelentkezők csaknem egyötöde (17,7%) jelölt meg valamilyen gazdasági képzést az első helyen – ezzel ez a terület a legnépszerűbb a jelentkezők körében –, a jelenleg felsőoktatásban tanulók közül pedig csaknem minden nyolcadik (13,4%) jár valamilyen gazdasági szakra (KSH, 2018).

Levelező szerző: Boda Márton Attila, Szent István, Egyetem Gazdálkodás és Szervezéstudományok Doktori Iskola, 2100 Gödöllő, Péter Károly utca 1. E-mail: boda.marton.attila@gmail.com

A gazdasági képzések kapcsán is kiemelten fontos, hogy milyen tapasztalatokkal kerülnek ki a végzett egyetemi hallgatók a munkaerőpiacon. A gyakorlatias képzésnek nagy szerepe lehet, hiszen a cégek a munkaerőpiacon megjelenő diákoktól elvárják az elméleti keretből kilépni képes, gyakorlatban is alkalmazható tudást. Ezt jól mutatja a World Economic Forum 2016-ban készített tanulmánya (*Schwab–Samans 2016*), mely szerint 2020-ra a három legfontosabb készség a munka világában a komplex problémamegoldás, a kritikus gondolkodás és a kreativitás lesz (1. táblázat).

1. táblázat: A tíz legfontosabb képesség változása öt éves távlatban a munkaerőpiacon

| 2015-ben | 2020-ban |
|--------------------------|--------------------------|
| Komplex problémamegoldás | Komplex problémamegoldás |
| Együttműködés másokkal | Kritikus gondolkodás |
| Emberek kezelése | Kreativitás |
| Kritikus gondolkodás | Emberek kezelése |
| Tárgyalás | Együttműködés másokkal |
| Mínőség-ellenőrzés | Érzelmi intelligencia |
| Szolgáltatásorientáció | Döntéshozatali képesség |
| Döntéshozatali képesség | Szolgáltatásorientáció |
| Aktív hallgatás | Tárgyalás |
| Kreativitás | Kognitív rugalmasság |

Forrás: Schwab–Samans 2016 (saját szerkesztés)

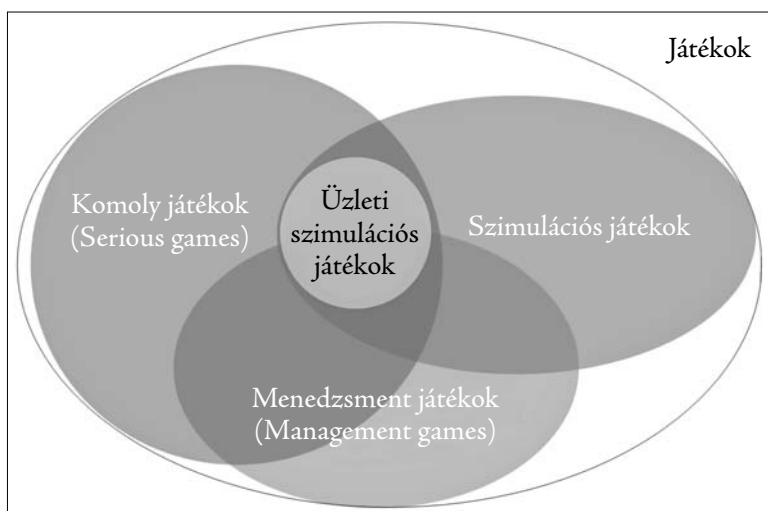
Az egyetem alapvetően nem egy szakmát ad, hanem egy szemléletet, azonban általában konkrét feladatkörök ellátása a cél, ezért nem elegendő a tanultak általános, széles kontextusban történő ismerete. Az általános készségek, kompetenciák fejlesztése is kitűzött cél kell, hogy legyen az általános szakmai ismereteken túl, hogy az elvégzendő munkára való betanulás gyorsan és hatékonyan működhessen. Ugyanakkor *Kiss és Schmuck (2007)* szerint, a magyar felsőoktatásban a lexikai tudás mérésén van a hangsúly, amelynek oka, hogy a legtöbb tárgynál nagyon nehéz a logikai tudást mérni. Ennek egyik következménye, hogy „a felsőoktatás általában nem követi a munkaerőpiaci szükségleteit és voltaképpen növeli a fiatal diplomások munkanélküliségét” (*Gáthy 2013: 1*). A felsőoktatásban tanulók elhelyezkedési esélyei a munkaerőpiacon kijutva jobbak az alacsonyabb végzettségűekhez képest, azonban jellemző probléma a pályaelhagyás, illetve az alacsonyabb végzettséget igénylő munkakörökben történő elhelyezkedés (*Borza 2013*). Hozzátevé, hogy az első munkahely keresése a friss diplomások esetében átlagosan 4 hónap a gazdaságtudományi területeken, de előfordul az 1 éven túli álláskeresés is (*Veroszta 2013*).

A problémamegoldás, döntési helyzetek szimulációja kis súllyal szerepel a gazdasági képzésekben. Az üzleti esettanulmányok és üzleti szimulációs játékok erre megoldást kínálhatnak. A továbbiakban az üzleti szimulációs játékok definiálása után megvizsgálom, hogy a magyar felsőoktatás milyen mértékben használja az üzleti szimulációt mint oktatási eszközt.

Üzleti szimulációs játékok

A szimuláció a valóság egy egyszerűsített leképezése, amely matematikai háttér segítségével képes bizonyos szituációkra adott döntések eredményét, azok kimenetelét megadni. *Ruohomaki (1995)* definíciója a szimulációkat illetően annyival tágabb értelmezésű, hogy nem szükségszerűen kell, hogy leegyszerűsítse a valóságot, de reprezentálnia kell azt. Lehet absztrakt, leegyszerűsített, vagy egy folyamat felgyorsított változata. Fontos összetevője, hogy az eredeti rendszer működésével releváns viselkedési hasonlóságot mutasson. A szimulációs játék ezeket a tulajdonságokat kombinálja a játék tulajdonságaival (versenyzés, kooperáció, szabályok, résztvevők, szerepek stb.). A játék akkor válik szimulációs játékká, ha a szabályai a valóság egy empirikus modelljére vonatkoznak (*Greco–Baldissin–Nonino 2013*).

Az üzleti szimulációs játék a szimulációs játékok azon csoportját jelenti, amiben a játék célját gazdasági célok határozzák meg, és legfőbb előnyük, hogy bizonyos szimulált eseményeket valós pénzügyi kockázat vállalása nélkül tehetünk meg. *Greco, Baldissin és Nonino (2013)* az üzleti szimulációs játékokat a játékokon belül határozzák meg, azon belül is három terület metszeteként, amelyek a komoly játékok, a szimulációs játékok és a menedzsment játékok (1. ábra).



1. ábra: Az üzleti szimulációs játékok helye a játékokon belül.

Forrás: Saját szerkesztés *Greco, Baldissin és Nonino (2013)* alapján

A menedzsment szimulátor és üzleti szimulátor megnevezések gyakran egymás szinonimáiként használatosak (*Maier–Größler 2000*), ugyanakkor *Greco, Baldissin és Nonino (2013)* felhívják a figyelmet arra, hogy léteznek olyan menedzsment szimulátorok, amelyek nem üzleti tartalmúak (például repülő szimulátorok, tárgyalási szimulátorok), hanem egy helyzet kezelésére, menedzselésére irányulnak, ezért ez a fajta megkülönböztetés szükséges. A magyarban a menedzsment szó jobban hordozza a vállalatvezetés szerepkört, de az angolban ez szélesebb jelentéskörrel bír. Természetesen létezik közös metszete a menedzsmentnek és az üzleti játékoknak, ahol a játékosok gazdasági szervezetek irányítását végzik.

Az üzleti játékok és az üzleti esettanulmányok közötti elhatárolás kapcsán Carson (1969: 39) úgy fogalmaz, hogy „az üzleti játékok olyan esettanulmányok, amelyek visszajelzéssel és az idő dimenziójának hozzáadásával vannak kiegészítve”. Greco, Baldissin és Nonino (2013) ezt annyival egészíti ki, hogy az üzleti esettanulmányok nem biztosítanak lehetőséget a környezettel (például versenytársak vagy virtuális piacok) történő interakcióra. Eilon (1963) szerint az üzleti játékoknak hármas céljuk van:

- használhatók tréningeszközként, ahol a résztvevők a döntéseik következményeit tapasztalják meg;
- ad egy általános képet a vállalat stratégiai funkcióiról;
- piaci trendeket tud szimulálni annak érdekében, hogy a játékos változáshoz történő alkalmazkodó képességét fejlessze.

Greco, Baldissin és Nonino (2013) szerint az üzleti játékoknak általánosságban véve két céljuk lehet: az üzleti készségek fejlesztése, valamint a játékosok teljesítményének értékelése.

Üzleti szimulációs játékok az oktatásban

Elméleti hátterét tekintve az üzleti szimulációs játékok a háborús játékokon alapulnak (Gyenge 2000). Vannak, akik az üzleti játékokat ötezer éves távlatban nézve vizsgálják és vezetik vissza az első tábla- és hadijátékokhoz (például Hodgetts 1970; Wolfe 1993; Wolfe–Crookall 1998), azonban munkám során a számítógépes infrastruktúra által létrehozott környezetben vizsgálom a témát. Ebből a szempontból a modern üzleti szimulációs játékok megjelenése 1955-re tehető (Faria–Wellington 2004), a Rand vállalat ekkor adta ki MONOPOLOGS nevű programját, amely egy olyan szervezeti játék volt, amelyben a játékosok az amerikai légierő ellátási rendszerének készletgazdálkodás menedzsmentjeként működtek és az ehhez a területhez kapcsolódó döntéseket kellett meghozniuk. Az első széles körben ismert üzleti szimulációs játékot 1956-ban fejlesztette az AMA (American Management Association), amely a *Top Management Decision Simulation* nevet viselte (Meier–Newell–Pazer 1969; Greco–Baldissin–Nonino 2013). Ehhez illeszkedően Watson (1981) az 1957-es évszámot jelöli meg, mint a szimulációs játékok üzleti oktatásban történő megjelenését: az amerikai *University of Washington* ekkor használt elsőként tanórai keretek között üzleti szimulációs játékot. Az azóta eltelt évek alatt a játékok és szimulációk használata egyre inkább megalapozottá vált a gazdasági képzésekben, köszönhetően annak is, hogy egyre szélesebb irodalma alakult ki az oktatási környezetben való alkalmazásuknak (Sutcliffe 2002; Greco–Baldissin–Nonino 2013).

A szimulációs játékok és használóinak száma az '50-es éveket követően gyors növekedésnek indult. 1961-ben úgy becsülték, hogy a szimulációs játékok száma átlépte a százat, és legalább harmincezer üzleti vezető játszott legalább egy üzleti szimulációval (Kibbee–Craft–Nanus 1961; Greco–Baldissin–Nonino 2013).

Az üzleti szimulációs játékok oktatásban történő elterjedtségét jellemzően kérdőíves felmérésekkel, s kezdetben elsősorban az AACSB iskolákban¹ vizsgálták. A felmérések

¹ Az AACSB az „Association to Advance Collegiate Schools of Business” kezdőbetűiből áll össze. Ez a szervezet egy 1916-ban létrejött amerikai szervezet, amely a dolgozat írásakor, 2018. szeptemberi állapot szerint 1572 taggal rendelkezik 101 országból. A szervezet honlapja szerint Magyarországról két taggal rendelkeznek, amelyek a Budapesti Corvinus Egyetem (Gazdálkodástudományi Kar) és a veszprémi Pannon Egyetem (Gazdaságtudományi Kar).

szerint 1962-ben a kutatásban részt vevő AACSB iskolák ($n = 107$) csaknem háromnegyede (71,1%-a) használt üzleti szimulációs játékokat (Dale–Klasson 1962). Graham és Gray (1969) 1967-es adatok alapján öt évvel később jelentős növekedést mutatott ki: ekkor már a kutatásban részt vevő AACSB iskolák több mint kilenczete (90,7%-a) számolt be üzleti szimulációs játék használatáról. Roberts és Strauss (1975) – ugyanazt a mintát használva, mint Dale és Klasson (1962) – arra jutott, hogy az AACSB iskolák 94,5%-a használt üzleti szimulációt az oktatási tevékenysége során. Faria (1987) egy évtizeddel később, az 1985–86-os akadémiai évben 95,1%-os használati arányról számolt be az AACSB iskolákban. Az 1994–95-ös akadémiai évben ez még tovább emelkedett, ekkor Faria és Nulsen (1996) kutatása már 97,5%-os használati arányt mutatott. Összességében tehát megállapítható, hogy a '60-as évek óta széles körben elterjedtek az üzleti iskolákban az üzleti szimulációs játékok.²

Az üzleti szimulációs játékok oktatásban történő elterjedésének vizsgálatokor érdemes számba venni, hogy ezek a játékok a használók mely kompetenciáit fejlesztik, fejleszthetik. Számos kutatás foglalkozott ezzel a témakörrel. Williams (2011) például a vállalkozói képességekre és készségekre vonatkozóan mutatott ki pozitív változást az üzleti szimulációs játékkal való tanulási folyamat előtti és utáni eredmények összevetésével. A kutatások összességében azt mutatják, hogy a komplex üzleti gondolkodásmód, az integrált, folyamatorientált szemlélet, vezetői, döntési képességek a szimulációs játékok által javítható kompetenciák körébe tartoznak. Az esetek többségében stratégiai, pénzügyi, humánpolitikai, marketing és kereskedelmi döntéseket kell hozni, alkalmazkodni kell a változó piaci környezethez, és mindezt egy hatékony csapatműködés mellett célszerű megvalósítani. Az üzleti szimulációs játékok kiemelt előnye még, hogy nem kell csődbe vinni egy valódi vállalkozást annak felismerésért, hogy az alkalmazott stratégia nem volt versenyképes vagy éppen fenntartható, tehát a különböző döntési helyzetek kipróbálása valós anyagi kockázatvállalás nélkül lehetséges. A szimuláció érthetővé teszi a cégek alapvető pénzügyi, gazdasági felépítését, segíti a komplex látásmód kialakítását, továbbá fejleszti a csapatmunkát, illetve a menedzseri szaktudást. A saját élmények szerzésén keresztül, élményközpontú tanulás az oktatás egy mélyebben beépülő, hatékonyabb módozatát adja.

Üzleti szimulációs játékok a magyar felsőoktatásban

A kutatás módszertana

A kutatás nyilvánosan elérhető, de strukturálatlan formában meglévő adatokra támaszkodik. Kutatásomban magyar egyetemek és főiskolák honlapjainak segítségével, az általuk meghirdetett szakokat és azok tantárgyi tematikáit gyűjtöttem össze annak érdekében, hogy megvizsgáljam, hogy az adott intézményben milyen intenzíven építenek üzleti szimulációra az oktatási tevékenységük során.

² Ugyanakkor itt fontos hozzátenni, hogy az AACSB iskolák nem reprezentálják a világ összes üzleti iskoláját. Önmagában az Amerikai Egyesült Államok intézményei a teljes tagság 40,9%-át adják, míg a második Kína, csak 5,3%-kal részesedik a tagságból. Magyarország a maga két tagjával a tagok 0,13%-át adja. Faria és Nulsen (1996) alapján az 1994–95-ös akadémiai évben az AACSB-nek 765 tagja volt, jellemzően amerikai (USA) egyetemek.

A tantárgytematikákban történő kereséshez a Google kereső speciális kereső funkcióját használtam, amely lehetővé teszi, hogy egy domain aloldalain kereshessünk. Például, ha a *site:szie.hu* doktori iskola kereső kifejezést írjuk be, akkor azokat a találatokat fogja megmutatni, amely említi a doktori iskola kifejezést a Szent István Egyetem honlapján. Ezt az eljárást használva a következő kifejezésekre kerestem magyarul és angolul is:

- site: [az adott intézmény weboldalának fő domain-je] szimulációs játék;
- site: [az adott intézmény weboldalának fő domain-je] üzleti szimuláció;
- site: [az adott intézmény weboldalának fő domain-je] szimuláció.

A keresési eredményeket egyesével vizsgáltam, és regisztráltam, hogy melyik képzési programban, szakon használnak üzleti szimulációt a képzés során.

2018 során 64 magyarországi felsőoktatási intézménybe lehetett felvételt nyerni. A vizsgálatba minden olyan hazai oktatási intézményt bevontam, amely a magyarországi gazdasági képzésben jelentős súllyal rendelkezik, vagy a saját oktatási profilban jelentős súlyú a gazdasági képzés. Akkor tekintettem jelentősnek a gazdasági képzés súlyát intézményen belül, ha a gazdasági képzés aránya eléri az 1/3-ot. Ezt az arányt úgy határoztam meg, hogy az adott intézmény gazdasági képzéseire felvehető hallgatók számát elosztottam az intézménybe összesen felvehető hallgatók számával. A számítások alapját a felvi.hu 2018. évi adatai szolgáltatták. A magyarországi gazdasági képzésben történő fontosság megállapítása kapcsán akkor tekintettem egy intézményt jelentős súlyúnak, ha legalább 500 hallgatót lehetett felvenni a 2018 szeptemberében induló gazdasági szakjaira. Előbbi kategóriába 10, az utóbbiba 19 intézmény tartozott, a kettő metszeteként összesen 20 intézmény került a további vizsgálatokba, azaz a tanulmányban ennek a 20 intézménynek az adatait elemzem.

Az összes intézmény esetében csak a gazdasági szakok kerültek vizsgálatra. A gazdasági képzésre jelentkezők 8 alapképzéses és 14 mesterképzéses szak közül választhattak. Az elemzésekbe csak azokat a szakokat vontam be, ahol nappali képzésre lehetett jelentkezni az alapképzéses szakok esetében 2018 szeptemberében, illetve a mesterképzéses szakok esetében 2018 februárjában és szeptemberében.

Eredmények

Évről évre 17–18 ezer fő jelentkezik az őszi félévben induló gazdasági képzésekre a felsőoktatási felvételi eljárásban. Annak mérésére, hogy ennek a piacnak mekkora szeletét szeretné kihalászni egy adott felsőoktatási intézmény, a legjobb, ha a felvételi eljárásban felvehető hallgatók számát vizsgáljuk. Eszerint az alábbi rangsort kapjuk, zárójelben a felvehető hallgatói létszám felső korlátja:

1. Budapesti Gazdasági Egyetem (BGE) (4 179 fő)
2. International Business School (IBS) (2 892 fő)
3. Budapesti Corvinus Egyetem (BCE) (2 672 fő)
4. Budapesti Metropolitan Egyetem (METU) (2 202 fő)
5. Eötvös Loránd Tudományegyetem (ELTE) (1 530 fő)
6. Szent István Egyetem (SZIE) (1 316 fő)
7. Kodolányi János Egyetem (KJF) (1 178 fő)
8. Pannon Egyetem (PE) (1 116 fő)

9. Debreceni Egyetem (DE) (1 008 fő)
10. Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem (BME) (991 fő)
11. Neumann János Egyetem (NJE) (908 fő)
12. Széchenyi István Egyetem (SZE) (854 fő)
13. Pécsi Tudományegyetem (PTE) (739 fő)
14. Eduvus Egyetem (EDUTUS) (702 fő)
15. Miskolci Egyetem (ME) (680 fő)
16. Szegedi Tudományegyetem (SZTE) (611 fő)
17. Milton Friedman Egyetem (MILTON) (532 fő)
18. Eszterházy Károly Egyetem (EKE) (521 fő)
19. Tomori Pál Főiskola (TPF) (511 fő)
20. Wekerle Sándor Üzleti Főiskola (WSUF) (214 fő)

Amennyiben valamely intézmény nagyobb piaci részesedést szeretne elérni, úgy innovatív megoldásokhoz kell nyúlnia, és nagyobb hangsúlyt kell fektetnie a gyakorlatorientált képzésre. Ugyanakkor a szimulációhasználat nem mutat egyértelmű kapcsolatot az elérni kívánt hallgatói létszámmal. A 20 intézmény közül 9 használ üzleti szimulációs játékot oktatási tevékenysége során:

- Budapesti Gazdasági Egyetem (BGE)
- Budapesti Corvinus Egyetem (BCE)
- Budapesti Metropolitan Egyetem (METU)
- Szent István Egyetem (SZIE)
- Pannon Egyetem (PE)
- Pécsi Tudományegyetem (PTE)
- Miskolci Egyetem (ME)
- Szegedi Tudományegyetem (SZTE)
- Milton Friedman Egyetem (MILTON)

Ez azt jelenti, hogy a magyarországi képzésben jelentős súllyal rendelkező vagy a saját oktatási profilban jelentős súlyú gazdasági képzést folytató intézmények 45%-a hirdet olyan szakokat, amelyek keretében van lehetőség üzleti szimulációra építő kurzuson részt venni.

A 20 intézmény alap- és mesterképzésen összesen 133 szakot indított 2018-ban, amelyből 20 esetében használtak üzleti szimulációt. Ez 15 százalékos aránynak felel meg.

A Budapesti Gazdasági Egyetem, a Budapesti Corvinus Egyetem, a Pannon Egyetem, a Pécsi Tudományegyetem és a Miskolci Egyetem esetében vannak olyan tárgyak, amelyek teljes egészében az üzleti szimulációra mint módszerre építenek, és azt nem csak kiegészítő, illusztráló eszközként használják. Az elérhető adatok alapján a Budapesti Gazdasági Egyetem, a Budapesti Corvinus Egyetem, a Pécsi Tudományegyetem és a Pannon Egyetem kiemelkedő arányban használ üzleti szimulációs játékokat a szakjain. A Budapesti Gazdasági Egyetem a különböző szakjai felénél alkalmaz üzleti szimulációs játékot, míg ugyanez az arány a Budapesti Corvinus Egyetem gazdasági képzést érintő szakjai esetében 40%, a Pécsi Tudományegyetem esetében 37,5% és a Pannon Egyetem esetében 27,3%.

Összefoglalás

Az eredmények önmagukban nem összehasonlíthatók a nemzetközi szakirodalom eredményeivel, mivel itthon az AACSB tagok (Budapesti Corvinus Egyetem és Pannon Egyetem) csak egy részét fedik le a gazdasági képzésben meghatározó vagy jelentős gazdasági profilú intézményeknek.

Továbbá, amit az adatok nem mutatnak meg, hogy jelentős heterogenitásuk van az alkalmazott üzleti szimulációs programoknak. Léteznek a mai értelemben is modern üzleti szimulációk, amelyek online elérést biztosítanak, automatikusan futó szimulációval, a tanár részére is kényelmes felhasználói felületet biztosítva, míg másik véglet a régi (akár két évtizedes) papír alapú döntéshozatalt igénylő szimulációk, rengeteg tanári adminisztratív munkával. Ezenfelül a számítási kapacitások jelentős növekedése az új szimulációk esetében lehetőséget biztosít a lényegesen összetettebb modellek alkalmazására is.

A hallgatóknak a formális oktatási keretektől kilépve önkéntes alapon több lehetőségük is van üzleti szimulációs játékokkal találkozni, főleg üzleti szimulációs versenyek formájában. Ugyanakkor ennek hátránya, hogy a tanári visszajelzés hiányában alacsonyabb oktatási kimenet várható, ugyanis a tapasztalati tanulás megvalósul, de a hallgatók a felmerült kérdésekre nem mindig tudják megtalálni a választ, vagy éppen rossz következtetéseket vonnak le.

Az eredmények alapján összességében elmondható, hogy a hazai, üzleti szimulációra alapozott gazdasági képzésnek mint módszernek nemcsak mennyiségben, de minőségben is van tere a növekedésre. 2-3 éves távlatban jelentős változás nem várható, ugyanakkor 4-6 év múlva már érdemes volna a kutatást megismételni.

IRODALOM

- BORZA B. (2013) A felsőoktatás és a munka közötti átmenet. *Metszetek*, Vol. 2. No. 1. (2012/4. szám – 2013/1. szám) pp. 203–215. http://metszetek.unideb.hu/files/201301_12_borza.pdf [Letöltve: 2019. 06. 20.]
- CARSON, J. R. (1969) Business Games: A Technique for Teaching Decision Making. In: R. G. GRAHAM & C. F. GRAY (eds) *Business Games Handbook*. New York, American Management Association.
- DALE, A. G. & KLASSON, C. R. (1962) *Business Gaming: A Survey of American Collegiate Schools of Business*. Austin, Bureau of Business Research, University of Texas.
- EILON, S. (1963) Management Games. *Operational Research*, Vol. 14. No. 2. pp. 137–149.
- FARIA, A. J. (1987) A Survey of the Use of Business Games in Academia and Business. *Simulation & Games*, Vol. 18. No. 2. pp. 207–224. DOI: 10.1177/104687818701800204
- FARIA, A. J. & NULSEN, R. (1996) Business Simulation Games: Current Usage Levels, a Ten Year Update. *Developments in Business Simulation & Experiential Exercises*, Vol. 23. pp. 22–28.
- FARIA, A. J. & WELLINGTON, W. J. (2004) A Survey of Simulation Game Users, Former-users, and Never-users. *Simulation & Gaming*, Vol. 35. 2. pp. 178–207. DOI: 10.1177/1046878104263543

- GÁTHY V. (2013) Öregedő Európa, fogyó szakemberek – fiatal India, egyre több diplomás. *Társadalomkutatás*, Vol. 31. No. 1. pp. 40–54.
- GRAHAM, R. G. & GRAY, C. F. (1969) *Business Games Handbook*. New York, American Management Association.
- GRECO, M., BALDISSIN, N. & NONINO, F. (2013) An Exploratory Taxonomy of Business Games. *Simulation & Gaming*, Vol. 44. No. 5. pp. 645–682. DOI: 10.1177/1046878113501464
- GYENGE, B. (2000) *Döntést támogató rendszerek alkalmazási kérdései a mezőgazdaságban különös tekintettel a szimulációra és a szakértői rendszerekre*. Doktori értekezés. Gödöllő, Szent István Egyetem. https://szie.hu/file/tti/archivum/Gyenge_Balazs_ertekezés.pdf [Letöltve: 2019. 06. 20.]
- HODGETTS, R. (1970) Management Gaming for Didactic Purposes: A New Look. *Simulation & Gaming*, Vol. 1. No. 1. pp. 55–66.
- KIBBEE, J. M., CRAFT, C. & NANUS, B. (1961) *Management Games*. New York, Reinhold.
- KISS T. & SCHMUCK R. (2007) Szimulációk az oktatásban. *A virtuális gazdaságok világa – Megjátszott ökönomia*, Vol. 15. No. 2.
- KSH (2018) *Statisztikai tükrök: Oktatási adatok 2017/2018*. <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/oktat/oktat1718.pdf> [Letöltve: 2019. 06. 20.]
- MAIER, F. & GRÖSSLER, A. (2000) What Are We Talking about? A Taxonomy of Computer Simulations to Support Learning. *System Dynamics Review*, Vol. 16. No. 2. pp. 135–148.
- MEIER, R. C., NEWELL, W. T. & PAZER, H. L. (1969) *Simulation in Business and Economics*. Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- ROBERTS, R. M. & STRAUSS, L. (1975) Management Games in Higher Education 1962 to 1974 – An Increasing Acceptance. In: R. DAY (ed.) *Proceedings of the North American Simulation and Gaming Association*. Pittsburgh, North American Simulation and Gaming Association. pp. 381–385.
- RUOHOMAKI, V. (1995) Viewpoints on Learning and Education with Simulation Games. In: J. O. RIIS (ed.) *Simulation Games and Learning in Production Management*. London, Chapman & Hall. pp. 14–28.
- SCHWAB, K. & SAMANS, R. (2016) *The Future of Jobs Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution*. Global Challenge Insight Report, World Economic Forum. http://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs.pdf [Letöltve: 2019. 06. 20.]
- SUTCLIFFE, M. (2002) Simulations, Games and Role-play. In: P. DAVIES (ed.) *The Handbook for Economic Lecturers*. Bristol, The Higher Education Academy Education Network. pp. 1–26.
- VEROSZTA ZS. (2013) *Frisssdiplomások 2012*. Kutatási zárótanulmány. Diplomás Pályakövetési Rendszer országos kutatás. Budapest, Educatio Nonprofit Kft. Felsőoktatási Osztály. http://www.felvi.hu/pub_bin/dload/Frisssdiplomasok_2012_zarotanulmany_es_modszeran/Frisssdiplomasok_2012.pdf [Letöltve: 2019. 06. 20.]
- WATSON, H. J. (1981) *Computer Simulation in Business*. New York, John Wiley & Sons Publishing Company.
- WILLIAMS, D. (2011) Impact of Business Simulation Games in Enterprise Education. In: *Paper Presentation of the 2010 University of Huddersfield Annual Learning and Teaching Conference*. Huddersfield, University of Huddersfield. pp. 11–20. <http://eprints.hud.ac.uk/9651> [Letöltve: 2019. 06. 20.]

- WOLFE, J. (1993) A History of Business Teaching Games in English-speaking and Post-socialist Countries: The Origination and Diffusion of a Management Education and Development Technology. *Simulation & Gaming*, Vol. 24. No. 4. pp. 446–463. DOI: 10.1177/1046878193244003
- WOLFE, J. & CROOKALL, D. (1998) Developing a Scientific Knowledge of Simulation/Gaming. *Simulation & Gaming*, Vol. 29. No. 1. pp. 7–19. DOI: 10.1177/1046878198291002

A cikk a Creative Commons Attribution 4.0 International License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>) feltételei szerint publikált Open Access közlemény, melynek szellemében a cikk bármilyen médiumban szabadon felhasználható, megosztható és újraközölhető, feltéve, hogy az eredeti szerző és a közlés helye, illetve a CC License linkje és az esetlegesen végrehajtott módosítások feltüntetésre kerülnek. (SID_1)

PROJEKTALAPÚ NYELVOKTATÁS EGYETEMI HALLGATÓK KÖRÉBEN

TÖRÖK JUDIT* – KÉTYI ANDRÁS – HUKNÉ KISS SZILVIA –
KOLTÁNYINÉ VADÁSZ VIKTÓRIA – UGRAI ZSUZSANNA – KÓSIK FERENC

Budapesti Gazdasági Egyetem Külkereskedelmi Kar

A BGE KKK Német Tanszéki Osztálya 2017 őszén bevezette a projektalapú nyelvoktatást. Ehhez kapcsolódóan három féléven át a német szaknyelvet első nyelvként ($n = 65$, 1. minta) és második nyelvként ($n = 59$, 2. minta) tanuló hallgatók körében kutatást végeztünk a problémamegoldó képesség és nyelvtanulási motiváció változásáról, valamint a tanárok közötti együttműködésről. A problémamegoldó feladatnál csak az első minta esetében volt szignifikáns különbség az elő-, illetve az utómérésben ($p < 0,001$). A motiváció az első mintánál nem mutatott szignifikáns különbséget, a második mintánál azonban az utómérésben a belső motivációs tényezőknél szignifikánsan alacsonyabb értéket mértünk ($p < 0,005$). A tanári együttműködés vonatkozásában megállapítható, hogy a munkaközösség az eltelt három szemeszter során munkacsoportból teammé alakult.

Kulcsszavak: projektalapú nyelvoktatás, problémamegoldás, motiváció, kvantitatív kutatás, fókuszcsoporthoz tartozó interjú

The German Language Section at the BBS FIMB introduced the project based language learning in September 2017. Parallel a mixed research was conducted for three semesters among university students learning German as a first ($n = 65$, 1. sample) or as a second foreign language ($n = 59$, 2. sample). The main focuses of our research were on the change in students' problem-solving and motivation and teachers' cooperation. According to our results in pre- and post-measurement, we measured a significant difference in problem-solving only at the 1. sample ($p < 0.001$). In the case of the motivation, we did not find a significant difference at the 1. sample. However, the value of the intrinsic motivation of the 2. sample was significantly lower ($p < 0.005$). Regarding the teacher's cooperation, the working group has become a team during the three semesters.

Keywords: project-based language learning, problem-solving, motivation, quantitative research, focus group interview

Levelező szerző: Török Judit, Budapesti Gazdasági Egyetem Külkereskedelmi Kar, 1165 Budapest, Diósy Lajos utca 22–24. E-mail: torok.judit@uni-bge.hu

Bevezetés

Kutatócsoportunk 2016 óta az Y generáció jellemzőire, partnerintézményünk pozitív tapasztalataira (McDouall–Seidel 2017) és a jelenlegi munkaerőpiaci elvárásokra reagálva (Parment 2009; Tóthné–Hlédik 2014) idegen nyelvi kurzusain a projektalapú oktatás bevezetésén dolgozik. Jelen kutatásunkban arra keressük a választ, hogy a projektalapú nyelvoktatás bevezetésével mennyiben fejlődik az egyetemi hallgatók problémamegoldó képessége és a nyelvtanuláshoz köthető motiváltsága, valamint arra, hogy a hallgatói együttműködéssel párhuzamosan a tanári együttműködés is intenzívebbé válik-e a projektalapú nyelvtanítási módszerekkel.

Kutatásunk fókuszát, komplexitását és megtervezettségét tekintve egyedi, mivel tanárok együttműködését, tanulók problémamegoldó képességét és motivációját ilyen mintaszámmal, ennyi mérőeszközzel, elő- és utóméréssel eddig még nem vizsgálták. Ebben közrejátszhat az a tény is, hogy az ilyen kutatások megtervezése és lebonyolítása komoly kihívás (Thomas 2000).

A kutatás elméleti háttere

A projektalapú (nyelv)tanulás

Nahalka (1998) szerint a projektoktatás a lehető legkomplexebb módon tesz eleget a konstruktivista pedagógiából fakadó követelményeknek. Ennek is köszönhető, hogy napjainkban egyre szélesebb körben kerül sor a projektmódszer alkalmazására a pedagógia számos területén, így például az óvoda- (Pálfi 2007), a felsőoktatás- (Ollé 2010; Brendel–Hanke–Macke 2019), és az idegennyelv-pedagógiában (Poór 2001).

A projektorientált tanulást a kortárs idegennyelv-pedagógia a korszerű szaknyelvoktatás egyik fontos módszereként tartja számon (Surkamp 2017). Az idegennyelvoktatás folyamatába integrált projektek jelentős mértékben képesek elősegíteni az olyan cselekvési keretek létrejöttét, amelyek autentikus beszédhelyzeteket indukálnak.

A projektalapú nyelvtanulás során a tanulóknak problémákat kell megoldaniuk vagy egy kimeneti terméket előállítaniuk. Az ilyen projektek során a nyelvtanulók három fő fázisban dolgoznak, először kijelölik a témát, aztán tervet készítenek, illetve kutatást végeznek, végül az eredményt másokkal is megosztják (Moss–Van Duzer 1998). A tanulók a projektekben általában autentikus forrásokat használnak, a tanárnak facilitátor szerepe van, a tanulási célok explicit fogalmazódnak meg, a tanulás kooperatív jellegű, és a munka világában fontos képességek a projekt fázisaiban jelennek meg (Thomas 2000).

A (nyelv)tanulási motiváció jellegzetességei

A (nyelv)tanulás szempontjából releváns, személyfüggő faktorok közül a motiváció az utóbbi időszak sokat tanulmányozott kutatási témája.

Réthy (2003) szerint a tanuló is aktív részese saját motiválási folyamatának, mely folyamatot a tanulási tevékenység környezeti, szociális és személyes feltételei egyaránt segítik. Csizér és Dörnyei (2005) motivációs énelmélete szerint az idegennyelv-tanulás motivációjának három pillére az ideális idegen nyelvi én, a szükséges idegen nyelvi én és az idegennyelv-tanulási élmények. A tanulói motiváció nagyban függ nemcsak a személyre

jellemző jegyeiktől, a tanuló céljaitól, hanem a környezeti ingerektől, a szituációtól is (Beckmann–Heckhausen 2007), így az nem állandó. A motiváció többdimenziós, számos tényezőtől álló jelenség, amely időben is változó. A motivációs pszichológia szerint a „flow” (Csíkszentmihályi 2001) vagy a tanulási kedv (Hagenauer 2011) a jó teljesítmény élménye, amikor maga a cselekvés válik jutalomértékűvé.

A problémamegoldó képesség fejlesztése

Mivel a tanulók a projektek elvégzésénél teamekbe rendeződnek, így egy közös problémamegoldó folyamat zajlik, melyhez – bár feltételezünk egyfajta közös tudást – mindenki saját felkészültségével járul hozzá (Horányi 2007). Ez a tudás az egyes teamtagoknál nem azonos, de egymásnak megfeleltethető, ezért lehet azokat a probléma megoldása során alkalmazni, s ezek a különböző felkészültségek határozzák meg azt, hogy miként zajlik a problémamegoldó folyamat. Fontos ismérve a projektmunkának, hogy a hallgatók felkészültségeiket egyesítve olyan problémamegoldásra képesek, amilyenre egyenként nem. Ebben az integrációban való részesedés a participáció, azaz az aktív részvétel, mely a konstruktivista pedagógia egyik fő alapelve (Nahalka 2002).

A tanulók a projektek során azon emberekre jellemző ismereteket, viselkedési módokat sajátítanak el, akik a valóságban foglalkoznak az adott problémával, és a probléma megoldását fontos értelemmel bíró tevékenységnek tekintik (Molnár 2005).

A tanári együttműködés a projektalapú nyelvoktatás során

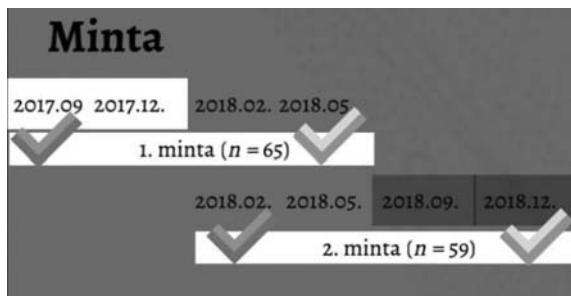
Az együttműködési formában bekövetkezett változás vizsgálatának alapja a csoport és a team definíciója. A team egy olyan, hierarchiától mentes munkacsoport, mely interaktív és intenzív kölcsönös együttműködés folyamán közös célokat dolgoz ki és valósít meg a közös kommunikáció és cselekvés során (Francis–Woodcock 2008). A team olyan emberek együttese, akik valamilyen szempontból egynek tekintik magukat, a normákat alakítják és nem statikus szerepeket töltenek be (Handy 2007). Egy teamben fennáll a kritika szükségessége és lehetősége, konstruktív konfliktuskezelés zajlik, a döntéshozatal konszenzusos, nem felülről jövő (Katzenbach–Smith 1993). A team teljesítménye a szinergiának köszönhetően nagyobb, mint az egyének teljesítményének összege, míg a munkacsoport teljesítménye a csoporttagok teljesítményének összege (Belbin 2015). A munkacsoportban az együttműködés célja általában információcsere és döntéshozatal, továbbá, hogy a tagok egymást segítsék feladataik jobb ellátásában. A teammé válás a fokozódó specializálódás, a szemléletmódváltás, az együttgondolkodás elindulása, a világos célok és a nyitottság következtében valósulhat meg.

A kutatás módszerei, hipotézisei

A kutatás módszerei, mintája

Kutatásunkat saját mérőeszközökkel elő- és utóméréssel terveztük meg, az előmérés mindkét minta esetében az első szemeszter elején történt, az utómérés a második szemeszter végén. Az egyes mérési fázisokba a képzésbe belépő teljes, német nyelvet tanuló évfolyamot bevontuk. Az első mintába a németet első idegen nyelvként tanuló hallgatók

kerültek, a második mintába pedig azok, akik a német nyelvet második nyelvként választják. Előbbiek egyetemi tanulmányaik első szemeszterében, utóbbiak pedig a negyedik szemeszterben tartanak (1. ábra).



1. ábra: A kutatás tervezett menete (2017–2018)

Az első mérési mintánk ($n = 65$) átlagéletkora 19,31 év volt, a második mérési mintánk ($n = 59$) átlagéletkora 21,24 év, a nemek aránya pedig közel egyenlően alakult a két mintában, igaz az arányok megfordultak: az 1. mintában a lányok voltak többen (52,9%), míg a 2. mintában a fiúk (52,5%).

A kutatásban a hallgatók mellett hét oktató (5 nő és 2 férfi) vett részt, átlagéletkoruk 54,5 év volt.

Hipotézisek, mérőeszközök

Hipotéziseink szerint az idegen nyelv autentikus szituációkban való használatával együtt fejlődik a hallgatók problémamegoldó képessége (H1), a nyelvtanulási motivációjuk is nő (H2), továbbá a hallgatói együttműködésekkel párhuzamosan a tanári együttműködések is intenzívebbekké válnak (H3). A hipotézisek megválaszolásához saját fejlesztésű mérőeszközökkel gyűjtöttünk adatokat (1. táblázat).

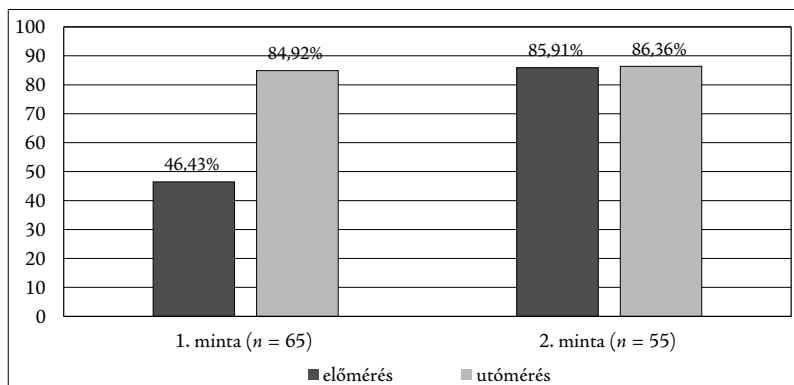
1. táblázat: A kutatás során használt mérőeszközök

| Hipotézis | Mérőeszközök |
|-------------------------------|--|
| Problémamegoldó képesség (H1) | Német nyelvű problémamegoldó feladat Problémamegoldó feladathoz kapcsolódó kérdőív (4 item) |
| Motiváció (H2) | Motivációs kérdőív 1. minta: 28 item, Cronbach- $\alpha = 0,807$ (elő) /0,835 (utó) 2. minta: 32 item, Cronbach- $\alpha = 0,810$ (elő) /0,772 (utó) |
| Tanári együttműködés (H3) | Tanári együttműködés kérdőív (10 item), fókuszcsoportos interjú |

A kutatás eredményei

Problémamegoldás

Az első minta elő- és utómérési eredményekkel egyaránt rendelkező hallgatói esetében ($n = 58$) egymintás t-próba alapján szignifikáns különbséget ($p < 0,001$) mértünk az el-

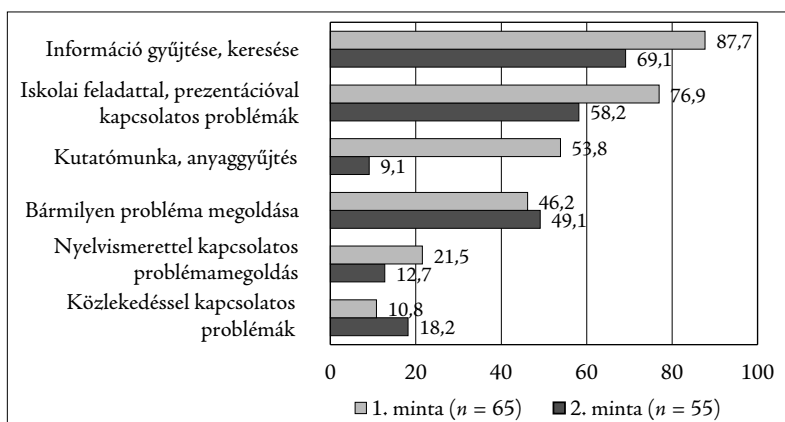


2. ábra: A két minta problémamegoldó feladatának eredményei százalékban

ső szemeszter elején és a második szemeszter végén végzett problémamegoldó feladatok eredményeiben (előmérés: 45,3%, utómérés: 84,9%). A feladat megoldására fordított idő nem tért el a két mérési időpontban, a feladat megoldása az előmérés alkalmával átlagosan 15,4, az utómérésnél 17 percig tartott.

A második minta mindkét mérést megíró hallgatói esetében ($n = 50$) a feladatmegoldásnál nem mértünk szignifikáns különbséget (előmérés: 84,5%, utómérés: 88,5%), de a feladat megoldásához szükséges időnél már igen ($p < 0,001$). Míg az előmérésnél átlagosan 18,6 percre volt szükség a megoldáshoz, az utómérésnél csupán 14,8 percre.

A két mintát független kétmintás t -próbával összehasonlítva szignifikáns különbség figyelhető meg az előmérés eredményeinél ($p < 0,001$), az utómérés esetében azonban már nem (2. ábra). Ennek oka lehet, hogy az első mintába az első szemeszterüket megkezdő hallgatók kerültek, s elképzelhető, hogy azért születtek gyengébb eredmények, mert az ilyen típusú problémamegoldó feladat új és szokatlan volt számukra. A második minta hallgatói ezzel szemben, akik már a negyedik szemesztert kezdték meg az előmérés időpontjában, így rendelkeztek problémamegoldó tapasztalattal más tárgyak esetében. A kitöltési idő is szignifikánsan eltér ($p < 0,001$) az előmérés esetében: míg az első min-

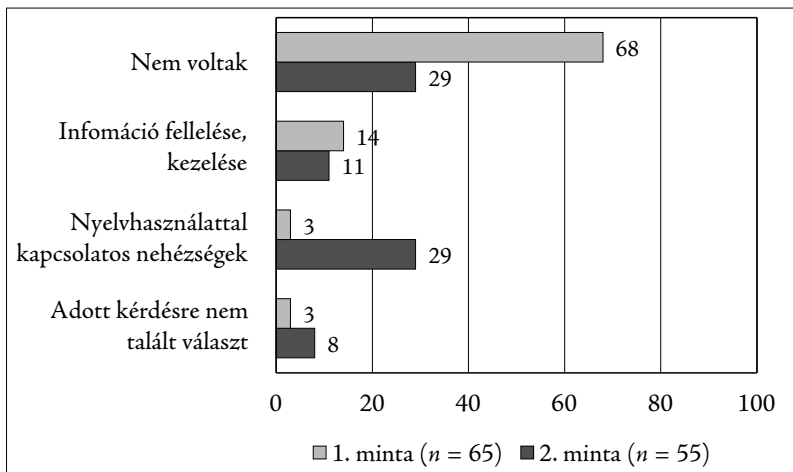


3. ábra: A két minta leggyakoribb problémái a problémamegoldó feladatnál (%)

tának átlagosan 15,1 percre volt szüksége a feladat megoldásához, a második minta 18,9 percet szánt a feladatra. Az utómérésnél nem tért el szignifikánsan a feladatra fordított idő, az első minta 16,9 percet dolgozott, a második 14,8 percet.

A problémamegoldó feladathoz kapcsolódó kérdőívben nyitott kérdések segítségével azt is megvizsgáltuk, hogy a hallgatók jellemzően milyen problémákra keresnek választ az internet segítségével, illetve, hogy a kapott problémamegoldó feladat okozott-e nehézségeket számukra. A vizsgálat során összehasonlítottuk a németet első nyelvként (1. minta), illetve második nyelvként tanuló hallgatók (2. minta) válaszait. Mindkét mintában az első három leggyakrabban említett probléma között szerepelt az „Információ gyűjtése, keresése”, „Az iskolai feladattal, prezentációval kapcsolatos problémák”, valamint a „Bármilyen probléma megoldása”. A többi probléma előfordulása már eltérően alakult a két mintában (3. ábra).

Konkrétan a problémamegoldó feladatra vonatkozó kérdésnél szignifikáns különbség mutatkozik a két minta között (4. ábra). Míg az 1. minta által adott válaszok 68%-a jelezte, hogy nem volt problémája a problémamegoldás során, addig a 2. minta válaszainak 29%-a állította ugyanezt. A problémamegoldás eredményeinél ilyen különbség nem jelentkezett. A nyelvhasználati eredetű problémáknál mutatkozott különbség, míg a 2. minta válaszaiban ez a leggyakoribb (29%), addig az 1. mintánál ez a probléma marginálisnak tűnik (3%).



4. ábra: Nehézségek a problémamegoldó feladat megoldása során (%)

Motiváció

Második hipotézisünk igazolására ötfokozatú Likert-skálás kérdőívet használtunk, ahol az alacsonyabb értékek kisebb, a magasabb értékek nagyobb motivációt jelentettek. Az első minta esetében 28 kérdést tartalmazott a kérdőív, melyet a második mintánál négy kérdéssel bővítettünk. A kérdőívben a következőkre kerestük a választ:

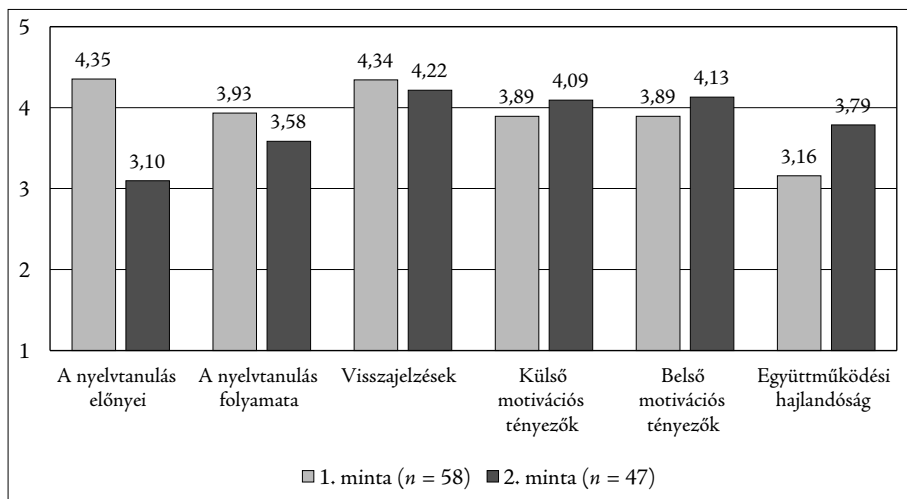
1. Mit tartanak a hallgatók a nyelvtanulás legfőbb előnyeinek? Milyen tapasztalataik vannak a hallgatóknak általában a nyelvtanulás folyamatáról?
2. Hogyan viszonyulnak a hallgatók a tanári/tanulói visszajelzésekhez?

3. Hogyan hatnak a hallgatókra a külső motivációs tényezők?
4. Hogyan hatnak a hallgatókra a belső motivációs tényezők?
5. Milyen a hallgatók együttműködési hajlandósága a nyelvórákon?

Az első mintánál az első kérdőív kitöltésére 2017 szeptemberében került sor, majd 2018 májusában megtörtént az utómérés is. Az első mintánál a mindkét felvétel során kitöltéssel rendelkező hallgatók körében ($n = 58$) egymintás t-próba alapján nem tapasztalható szignifikáns eltérés az elő- és utómérés között.

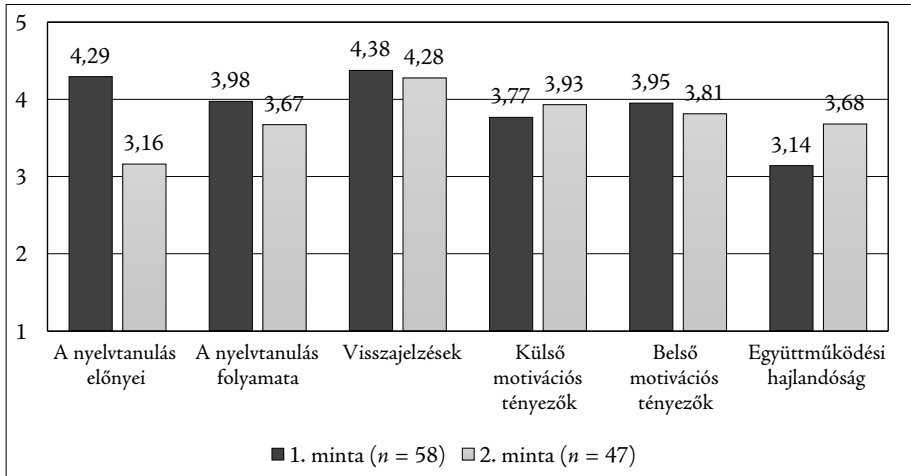
A második mintánál az első mérést 2018 februárjában, az utómérést 2018 decemberében végeztük. A kérdőívet mindkét alkalommal kitöltő hallgatók körében ($n = 47$) a belső motivációs tényezőket mérő kategóriánál (pl. hogy a nyelvtanulás örömforrás, a tudás gyarapodása motiváló, a kreativitás kibontakoztatásának lehetősége) egymintás t-próba alapján szignifikáns különbséget mértünk ($p < 0,005$). Figyelmeztető jel, hogy a belső motivációs tényezők a kísérlet végére szignifikánsan csökkentek (előmérés: 4,12; utómérés: 3,81).

A két mintát független kétmintás t-próbával összevetve az előmérés során „A nyelvtanulás előnyei” és „A nyelvtanulás folyamata” alskálák esetében tapasztalható szignifikáns különbség ($p < 0,001$) az első minta javára. Az „Együttműködési hajlandóság” alskála esetén azonban a 2. minta javára mértünk szignifikáns különbséget ($p < 0,001$) (5. ábra).



5. ábra: A két minta motivációs értékei az előmérés során (öt fokú skála átlagai, 1 = Egyáltalán nem értek egyet, 5 = Teljesen egyetértek)

Az utómérés során már csak az „A nyelvtanulás előnyei” ($p < 0,001$), valamint az „Együttműködési hajlandóság” ($p < 0,001$) alskálák esetében mértünk szignifikáns különbséget, előbbinél az 1. minta, utóbbinál a 2. minta javára (6. ábra).



6. ábra: A két minta motivációs értékei az utómérés során (öt fokú skála átlagai, 1 = Egyáltalán nem értek egyet, 5 = Teljesen egyetértek)

Tanári kérdőív eredmény

Harmadik hipotézisünk bizonyítására kérdőívet és fókuszcsoportos interjút használtunk. A kérdőíveket a kutatás során az első félév elején (2017. szeptember) és a második félév végén (2018. május), a fókuszcsoportos megkérdezést pedig a harmadik szemeszter folyamán (2018. november) készítettük. A kérdőívek négyponos Likert-skálás, valamint nyitott kérdéseket is tartalmaztak.

Az első félévet megelőző néhány hónapos időszakban (2017. tavaszi szemeszter) elindult együttműködést a stratégia kidolgozása, tananyagkészítési folyamat és a kutatómunka összehangolása jellemezte. A kollégák egyetértettek abban, hogy a megbeszélés, a véleménycseré, a problémák közös megoldása, a tananyaggal járó egyeztetések a tanszéki osztály mindennapjaihoz tartoztak az elmúlt tanév során, s ezt a munkafolyamatot a team tagjai egybehangzóan a legpozitívabban értékelték. A második félévben a tapasztalatcseré és inkább a hallgatói visszajelzéseken és tapasztalatokon alapuló szakmai vita vált hangsúlyossá. A válaszadó kollégák szerint már előfordultak olyan helyzetek is, amelyekben nem lehetett kompromisszumot kötni, és fel kellett adni valamely elképzelést, bár a kollégák ennek ellenére egyértelműen szívesen vettek részt a munkában.

A válaszok szerint az együttműködés legfőbb hozadéka volt a szakmai diszkusszió, a saját oktatói személyiség fejlődése, a motiváció és az együttműködési készség növekedése, a komfortzóna tágulása, a pedagógiai eszköztár bővülése és a várható output, azaz a problémaalapú tananyag elkészülése. Sikeresen működik a kollektív fejlesztő tevékenység, strukturáltabb a munka, több az interakció. Hangsúlyt kapott, hogy valami felépült, aminek már régen fel kellett volna. A kollégák véleménye szerint a koncepció, a modulok és az értékelő rendszer gyors kialakítása, a külföldi partnerintézményekkel való eszmecsere és a szakmai elkötelezettség járult hozzá a projektalapú oktatás bevezetéséhez. Sokat fejlődött a szaknyelvoktatási kultúra és nőtt az együttműködési készségük.

A kollégák az elkövetkezendő szemeszterekben a projektoktatás tartós meggyökerezésére s ezzel együtt kultúraváltásra, a projektfeladatok letisztulására és egy projektgyűj-

temény megjelenésére számítanak. Fontos cél a tananyag online megjelentetésének lehetősége, hogy az egyéb felsőoktatási intézmények számára is elérhető legyen. Egy kolléga kifejezte aggodalmát, hogy esetleg megjelennek a kisebb konfliktusok, amik megoldás híján ártnak az együttműködésnek. Az egyéb észrevételekben elhangzott a részletesebb hallgatói kérdőívek, illetve koncepcióink folyamatos monitorozásának szükségessége. Fontos kérdések a projektfeladatokra adott jegyek súlya, valamint a kapott osztályzatok egységessége a teamtagok között.

A harmadik félév végén végzett fókuszcsoporthoz megkérdezésben a kollégák egyetértettek abban, hogy az együttműködés leghasznosabb eleme a tananyagfejlesztés, a módszertani tapasztalatszcere és a csoportból teammé való átalakulás volt. Egyik legfőbb erősségük az innovációs készség, ami remélhetőleg önfenntartóvá válik. Néhány kolléga a külső elismerés hiánya miatt a jövőben kitűzhető célok tekintetében elkeseredettnek érzi magát, motiváltságuk azonban kitart. További feladatként a kimeneti követelmények és a projektalapú nyelvoktatás összhangjának átgondolását, harmonizációját fogalmazták meg. A teammunka folytatását illetően a kollégák egyhangúlag optimistán nyilatkoztak.

Összegzés

Kutatásunkban a projektalapú nyelvtanulás lehetséges következményeit vizsgáltuk, különösen fókuszálva a hallgatók problémamegoldó képességének és nyelvtanulási motivációjának változására, valamint a tanári együttműködések alakulására.

A *problémamegoldó feladatnál* csak az első minta esetében mértünk szignifikáns különbséget az elő-, illetve az utómérés során elért eredményekben. A két mintát összehasonlítva csak az előmérés során elért eredmények esetében tapasztaltunk szignifikáns eltérést. Vagyis a hipotézisünk, miszerint a projektalapú nyelvtanulás fejleszti a problémamegoldó képességet, csak az egyik minta esetében teljesült. Ugyanakkor itt fontos megjegyezni, hogy az első minta esetében, amely első szemeszterüket megkezdő hallgatókból állt, az előmérés során gyenge eredmények születtek. Elképzelhető, hogy az ilyen típusú problémamegoldó feladat nagyon új és szokatlan volt számukra. A második minta hallgatói ezzel szemben már a negyedik szemeszterben jártak az előmérés során, így rendelkezhetnek problémamegoldó tapasztalattal más tárgyak esetében.

A *motivációnál* az első minta esetében nem találtunk szignifikáns különbséget, a második mintánál azonban a belső motivációs tényezők esetében az utómérésnél szignifikánsan alacsonyabb értéket mértünk, vagyis a projektalapú nyelvtanulás ellenére a kísérlet végére a hallgatók belső motiváció kapcsán mért értékei csökkentek. Lehetséges, hogy a második minta résztvevőit a külső motivációs tényezők, úgymint a projektek értékelése kapcsán a társaktól és a tanártól érkező visszajelzések, valamint a kimeneti követelményeknek történő megfelelési kényszer jobban motiválták, mint a belső motivációs tényezők. De az is elképzelhető, hogy a projektekkel végzett munka olyan sok extra időráfordítást jelentett a résztvevőknek, hogy az órán kívül már nem szerettek volna foglalkozni a nyelvtanulással. A két minta eredményeinek összevetése kapcsán kijelenthető, hogy az első minta a nyelvtanulás előnyeire a teljes kísérlet során pozitívabban viszonyult, míg a második mintánál ugyanez az együttműködési hajlandóság esetében tapasztalható. Lehetséges magyarázatnak tartjuk, hogy a második minta tapasztaltabb hallgatókból állt (átlagéletkoruk két évvel magasabb volt), így számukra az együttműködés a nyelvtanulás esetében is nagyobb fontossággal bírt, mint az egyéni szempontok. Összességében tehát

az eredmények alapján azt a hipotézisünket, miszerint a hallgatók a projektmunka következtében motiváltabbá válnak, el kell vetnünk.

A *tanári együttműködés* vonatkozásában megállapíthatjuk, hogy munkaközösségünk az eltelt három szemeszter során munkacsoportból teammé alakult. A kérdőívekre adott válaszok és a fókuszcsoportos megkérdezés során elhangzottak egybecsengenek mindazzal, amit a szakirodalom említ a munkacsoport és a team kapcsán (Belbin 2015). A kutatás előtti időszakban csapatunk tagjai együtt, de nem közös célért dolgoztak. Jelenleg azonban a vezetési kompetenciák megoszlanak, a team minden tagja kezdeményezhet, kritikát fogalmazhat meg a munkára vonatkozóan. Közös tudásépítés zajlik, valamennyi résztvevő alakítja a szervezeti kultúrát. Folyamatos az interakció, és fennáll egy olyan kölcsönösség, ami felelősséget is feltételez egymás munkája iránt.

A releváns szakirodalmat áttekintve eredményeinket nem tudjuk általánosítani és más kutatásokkal összevetni, már csak azért sem, mert főleg projektpedagógiai ajánlások, innovatív példák találhatók a hazai és a nemzetközi szakirodalomban (M. Nádaszi 2010; Hunya 2010; Torgyik 2012; Rummler 2012). Ugyanakkor egyetértünk Thomas (2000) megállapításával, miszerint a projektalapú tanulás hatása növekedhet, ha az egész oktatási intézményben alkalmazzák azt, ami a jövőbeli kutatások számára megfontolandó lehet.

A hallgatókra vonatkozó hipotézisek (H1 és H2) egyértelmű megválaszolásában segíthet egy harmadik minta vizsgálata, ami jelenleg zajlik, az előmérés megtörtént, az utómérés 2019 decemberében zárul.

IRODALOM

- BECKMANN, J. & HECKHAUSEN, H. (2007) *Motivation durch Erwartung und Anreiz*. Heidelberg, Springer. pp. 105–142.
- BELBIN, M. (2015) *A team, avagy az együttműködő csoport*. Érd, Edge 2000 Kft.
- BRENDEL, S., HANKE U. & MACKE, G. (2019) *Kompetenzorientiert lehren an der Hochschule*. Opladen & Toronto, Verlag Barbara Budrich.
- CSIKSZENTMÁLYI M. (2001) *FLOW – Az áramlat – A tökéletes élmény pszichológiája*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- CSIZÉR, K. & DÖRNYEI, Z. (2005) The Internal Structure of Language Learning Motivation and Its Relationship with Language Choice and Learning Effort. *Modern Language Journal*, Vol. 1. pp. 19–36.
- FRANCIS, D. & WOODCOCK, M. (2008) *Team Metrics: Resources for Measuring and Improving of Team Performance*. Ring bound. Amherst, MA, HRD PRess.
- HAGENAUER, G. (2011) *Lernfreude in der Schule*. Münster, Waxmann.
- HANDY, C. (2007) *Understanding Organisations*. Penguin Books Limited.
- HORÁNYI Ö. (2007) *A kommunikáció mint participáció*. Budapest, Typotex.
- HUNYA M. (2010) Projekt módszer a 21. században II. *Új Pedagógiai Szemle*, Vol. 60. Nos. 1–2. pp. 148–161.
- KATZENBACH, J. R. & SMITH, D. K. (1993) *The Wisdom of Teams: Creating the High-performance Organisation*. Boston, Harvard Business School.
- M. NÁDASI M. (2010) *A projektoktatás elmélete és gyakorlata*. Budapest, Magyar Tehetségsegítő Szervezetek Szövetsége.

- McDOUALL, A. & SEIDEL, M. (2017) *Blended Learning + : Combining Project-based Language Teaching with the Team Protocol Method*. https://www.academia.edu/32911871/Blended_Learning_Combining_Project-based_Language_Teaching_with_the_Team_Protocol_Method [Letöltve: 2019. 07. 10.]
- MOLNÁR GY. (2005) A probléma alapú tanítás. *Iskolakultúra*, Vol. 15. No. 10. pp. 31–43.
- MOSS, D. & VAN DUZER, C. (1998) *Project-based Learning for Adult English Language Learners*. ERIC Digest. <https://www.ericdigests.org/1999-4/project.htm> [Letöltve: 2019. 07. 10.]
- NAHALKA I. (1998) A konstruktív pedagógia és a tanítás módszerei. In: HEGEDŰS G., KRAJCSOVSZKI J. & SZÁSZNÉ VIRÁNYI K. (eds) *Projekt módszer I*. Kecskemét, Kecskeméti Főiskola TFK. pp. 26–42.
- NAHALKA I. (2002) *Hogyan alakul ki a tudás a gyerekekben? Konstruktivizmus és pedagógia*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.
- OLLÉ J. (2010) Egy módszer alkonya: a katedrapedagógia végnapjai a felsőoktatásban. In: DOBÓ I., PERJÉS I. & TEMESI J. (eds) „Korszerű felsőoktatási pedagógiai módszerek, törekvések”. (NFFK Füzetek 5.) Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem Közgazdaságtudományi Kar, Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja. pp. 22–31.
- PÁLFI S. (2007) Projektpedagógia az óvodában. In: HEGEDŰS G. & LESKU K. (eds) *Projektpedagógia – Projekt módszer – X*. Kecskemét, Kecskeméti Főiskola TFK. pp. 57–66.
- PARMENT, A. (2009) *Die Generation Y – Mitarbeiter der Zukunft: Herausforderung und Erfolgsfaktor für das Personalmanagement*. Wiesbaden, Gabler.
- POÓR Z. (2001) A projekt módszer szerepe az idegen nyelvi nevelésben. In: HEGEDŰS, G. (ed.): *Projekt módszer II*. Kecskemét, Kecskeméti Főiskola TFK. pp. 106–111.
- RÉTHY E (2003) *Motiváció, tanulás, tanítás. Miért tanulunk jól vagy rosszul?* Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.
- RUMMLER, M. (ed.) (2012) *Innovative Lehrformen: Projektarbeit in der Hochschule*. Weinheim–Basel, Beltz Verlag.
- SURKAMP, C. (2017) *Metzler Lexikon Fremdsprachendidaktik: Ansätze – Methoden – Grundbegriffe*. 2., akt. und erw. Aufl. Stuttgart, J.B. Metzler Verlag.
- THOMAS, J. W. (2000) *A Review of Research on Project-based Learning*. http://www.bobpearlman.org/BestPractices/PBL_Research.pdf [Letöltve: 2019. 07. 10.]
- TORGYIK J. (2012) A projekt módszer alkalmazásának lehetőségei a felsőoktatásban. In: SÁRDI Cs. (ed.) *A felsőoktatás-pedagógia kihívásai a 21. században*. Budapest, Eötvös József Kiadó. pp. 123–131.
- TÓTHNÉ T. T. & HLÉDIK E. (2014) Mit várnak el a nagyvállalatok a pályakezdőktől? In: Nagy I. Z. (ed.) *Vállalkozásfejlesztés a XXI. században: IV. tanulmánykötet*. Budapest, Óbudai Egyetem Keleti Károly Gazdasági Kar. pp. 387–408.

A cikk a Creative Commons Attribution 4.0 International License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>) feltételei szerint publikált Open Access közlemény, melynek szellemében a cikk bármilyen médiumban szabadon felhasználható, megosztható és újraközölhető, feltéve, hogy az eredeti szerző és a közlés helye, illetve a CC License linkje és az esetlegesen végrehajtott módosítások feltüntetésre kerülnek. (SID_1)

IKT-ESZKÖZÖK SZEREPE AZ ANGOL NYELV OKTATÁSÁBAN

BARNUCZ NÓRA

Nemzeti Közzolgálati Egyetem

A technológia oktatásban betöltött szerepének célja az oktatás megkönnyítése és a hatékony tanulás megvalósítása. A kutatás során 6. és 7. évfolyamos tanulók körében vizsgáljuk, hogy melyik nyelvi képességterületek fejleszthetők hatékonyan IKT-eszközök segítségével. Azt feltételezzük, hogy a kísérleti csoport tanulói motiváltabbak a tanórákon, valamint, hogy az egyes nyelvi képességterületek fejlődést mutatnak az IKT-eszközök tanórai használatának köszönhetően. A kutatásban hat tanulócsoport ($N = 65$), három kísérleti ($n = 28$) és három kontrollcsoport ($n = 37$) vett részt. Az eredmények szerint az IKT-eszközök tanórai alkalmazása pozitív hatással van az egyes nyelvi képességterületek fejlesztésére.

Kulcsszavak: IKT-eszközök, idegennyelv-oktatás, általános iskolai tanulók, tudásszintmérés

The aim of using technology in education is to take education easier and make learning effective. In the research students of the 6th and 7th classes are involved to study which language skill is improved effectively with using ICT devices. According to our hypothesis due to the use of ICT devices during the lessons the students in the studied group are more motivated during the lessons and the language skills can be improved as well. In the research six groups ($N = 65$), three studied ($n = 28$) and three control ones were involved. The results show that the use of ICT in education has positive effect on the development of the language skills.

Keywords: ICT devices, language teaching, primary school students, students' language knowledge assessment

Bevezetés

A technológia oktatásban betöltött szerepének célja az oktatás könnyítése és a hatékony tanulás megvalósítása (Kis-Tóth–Borbás–Kárpáti 2014; Buda 2017). Az IKT-eszközök oktatásban betöltött hatékonyságának vizsgálata napjaink releváns témája, hiszen a számítógép-használat egyre nagyobb teret kap a köz- és felső-

Levelező szerző: Barnucz Nóra, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 1083 Budapest, Üllői út 83.
E-mail: barnucznora@gmail.com

oktatásban egyaránt (Felvégi 2005). Az oktatás minden szintjén fontos a digitális kompetencia fejlesztési lehetőségeinek kiaknázása (Drent–Meelissen 2008), mely komplex folyamatként számos előnnyel és hátránnyal bír (Coohalan 2007).

Számos hazai kutató (pl. Borszéki 2013; Czékmán–Fehér 2017; Buda 2017) foglalkozik az internet, a számítógép életünkben betöltött szerepével. Az IKT-eszközök iskolai jelenléte (pl. iskolai táblagépek) és térhódítása (Kis-Tóth–Borbás–Kárpáti 2014; Czékmán 2017) növelheti a tanulók tanulás iránti motivációját, a diákok koncentrációs képességét (Fegyverneki 2017). Az IKT-eszközökkel történő tanulás iránti motiválhatóság azzal is magyarázható, hogy a digitális bennszülöttek gondolkodása, szocializációja nagymértékben eltér azokétól, akik még nem az internet világában nőttek fel (Prensky 2001). Ollé (2013) szerint viszont nem az eszközhasználat, hanem az interneten való tájékozódás mértéke hozható összefüggésbe az életkorral. Schulmeister (2009) véleménye szerint az internetalapú kommunikációs eszközök elsősorban a kortársakkal való kapcsolattartás, játék lehetőségét szélesítik, nem pedig a tanulását. Ennek megfelelően Schulmeister (2009) az online játékokat nem sorolja a tanulás fogalmkörébe, míg számos kutató (Abraham 2008; Cobb–Horst 2011; Smith et al. 2013) a számítógépes játékok hatékonyságát hangsúlyozza az oktatás keretein belül.

A tanulási motiváció szempontjából a technikai háttér biztosítása önmagában még nem meghatározó tényező, de az audiovizuális szemléltetés lényegesen növeli a tanulók tanulóshoz való hozzáállását, motivációját (Labancz–Barnucz 2016; Barnucz–Labancz 2017), ezáltal nagyobb mértékben megvalósítható a differenciált oktatás, sőt az eszközök kiválóan alkalmazhatók a sajátos nevelési igényű tanulók körében is (Czeglédiné 2014; Aknai 2016).

IKT az idegennyelv-oktatásban

Az idegennyelv-tanulással kapcsolatos elméletek közül a behavioristák elképzelései szerint a nyelvtanulás utánzáson és megerősítésen alapszik. A nyelvtanuló hallja az idegen nyelvű szót, utánozza azt, és többszöri ismétléssel, gyakorlással szert tesz az új szókészletre (Polonyi–Abari–Nótin 2009; Borszéki 2014a). A 21. század nyelvtanulói az IKT-eszközöknek köszönhetően a behaviourizmus elméleti modelljét kreatívan alkalmazhatják a gyakorlatban is. Vannak más elméleti modellek, amelyek a tanulók tanulási képességeit, motivációját, kreativitását lényegesen befolyásoló szociális környezet feltérképezésének fontosságát is hangsúlyozzák (Tomasello 2003). Míg korábbi elméletek a motiváció szerepét az egyén személyes jellemzőjeként értelmezték, addig napjainkban a motívumok működése leginkább ott érhető tetten, ahol a tanulás zajlik (Réthy 2001; Józsa 2007; Fejes 2014; Rueda–Moll 1999). A motiváció szociokulturális megközelítése szerint a társas interakciók és a kulturálisan megalapozott tudás hatással vannak a tanulási motívumok fejlődésére (Hickey 2003; Rueda–Moll 1999).

A nyelvtanulás egyik kiemelkedő területe a szókincsfejlesztés, ami nélkülözhetetlen a kommunikációs és a nyelvtani ismeretek elmélyítéséhez. Egyre inkább a tanulók anyanyelvi szókincsének hanyatlása tapasztalható, valamint idegen nyelvi szókincsbázisuk is bőven alul marad, amit a tanuló szociokulturális háttere is befolyásol (Ürmösné 2017). Azonban bármilyen háttérrel is érkezzen egy diák, akkor is a 21. század felgyorsult világának állampolgára lesz, azaz ma már vitathatatlan – szociokulturális háttértől függetlenül – az IKT-eszközökkel való érintkezés. A digitális eszközök óriási tárháza (Andrews

2000) kiválóan alkalmas lehet a szókinccstanításra-tanulásra, és hatékony lehet a különböző nyelvi területek fejlesztésében (Pálffy 2015; Borszéki 2014b). Az IKT-alapú módszerek mellett, hogy fejlesztik a szellemi képességgzavarral küzdő tanulók kommunikációs képességét, magabiztosságát, és az idegennyelv-tanulásukra is jótékony hatással vannak (Lankshear–Snyder–Green 2000), növelik a tanulók számítógépes ismereteit (*computer literacy*), erősítik a kulturális tudatosságukat és fejlesztik a szociális identitásukat is (Chapelle 2001; Navracsics 2011; Ürmösné 2014).

A kutatás kérdései, hipotézisei és módszerei

Vizsgálatunkban arra keressük a választ, hogy az IKT-eszközök hatására kimutatható-e pozitív irányú fejlődés a tanulók idegen nyelvi tudásában a különböző képességterületek (nyelvtani tudás, íráskészség, olvasott, illetve hallott szöveg értése) mentén. Azt feltételezzük, hogy az IKT-eszközökkel támogatott kísérleti csoport – az IKT-eszközök tanórai használatának köszönhetően – tanulási motivációja emelkedik, és az előmérés során mutatott képességenként mért teljesítménye szignifikáns mértékben különbözik az utómérés eredményeitől.

A pilot mérés 2016. március 1-től május 31-ig tartott. A kutatáshoz Hajdú-Bihar megyében található három felekezeti iskolát választottunk: 1) Nyíradonyban a Szent Mihály Görögkatolikus Általános Iskola; 2) Hajdúsámsonban a Hit Gyülekezete Egyházának fenntartásával működő II. Rákóczi Ferenc Általános Iskola; és 3) Nyíraczádon a Szent Piroška Görögkatolikus Általános Iskola.

A módszertanilag megfelelő kísérleti és kontrollcsoport kiválasztását számos tényező negatívan befolyásolta. Ennek egyik oka, hogy a kiválasztott iskolák vizsgálatban részt vevő pedagógusaival egyeztetve csak kompromisszumok árán indíthattuk el a kutatásunkat (pl. a kontrollcsoport tanulói legalább CD-lejátszót használhassanak a tanórákon). A módszertani dilemmát tovább nehezítette, hogy a vizsgált iskolák osztályaiba járó diákok képesség szerinti csoportbontásban tanulják az angol nyelvet. A felmerülő problémák megoldását a több forrásból származó adatgyűjtéssel (osztálytermi megfigyeléshez a tanári tevékenység leírására szolgáló saját készítésű kérdőív, tanulói kérdőív a kutatás végén) igyekeztünk kompenzálni (Anderman–Anderman 2000). Továbbá a kutatás során a rendszeres konzultációk alkalmával a pedagógusok beszámolhattak tapasztalataikról.

Az említett módszertani dilemmáknak köszönhetően úgy döntöttünk, hogy az átlag alatti tanulmányi eredményekkel rendelkező diákok kerülnek a kísérleti csoportba, azzal a reménnyel egybefűzve, hogy tanulási motivációjuk szintje emelkedik az IKT-eszközök tanórai alkalmazásának köszönhetően, és az utómérés során is fejlődés mutatható majd ki esetükben. Az átlag feletti tanulmányi eredményekkel rendelkező diákok körében evidensnek vettük az IKT-eszközök nélküli tanulás iránti érdeklődés egyébként is magas szintjét. Így a kutatásban összesen hat angol nyelvet tanuló csoport, három kísérleti csoport [$n = 23$ (átlag alatti tanulmányi eredményekkel rendelkező, osztálytermi keretek között rendelkezésre álló IKT-eszközökkel támogatott csoport)] és három kontrollcsoport [$n = 37$ (átlag feletti tanulmányi eredményekkel rendelkező, hagyományos eszközökkel támogatott csoport)] vett részt. A vizsgálatban így összesen 60 tanuló vett részt.

A csoportok egy A1/A2 szintű tudásszintmérőt írtak a vizsgálat elején és végén, annak érdekében, hogy az eredmények összehasonlíthatók legyenek. Az A1/A2 szintet

az iskolák pedagógiai programja, a Nemzeti Alaptantervben (NAT), valamint a Közös Európai Referenciakeretben (KER) foglaltak alapján határoztuk meg. A feladatokat az alapkészségeknek megfelelően választottuk ki. Az A1 szintű tudásszintmérésben maximum megszerezhető pontok száma képességterületenként az előmérés során nyelvtanból 15, szövegértésből 35, íráskészségből 5 (5 db szempont szerint) és hallás utáni szövegértésből 14 pont volt, míg az utómérés során a maximum megszerezhető pontok száma sorrendben 15, 35, 5 (5 db szempont szerint), illetve 16 pont volt. Az A2 szintű tudásszintmérésben maximum megszerezhető pontok száma képességterületenként az előmérés során nyelvtanból 28, szövegértésből 7, íráskészségből 5 (5 db szempont szerint) és hallás utáni szövegértésből 14 pont volt, míg az utómérés során a maximum megszerezhető pontok száma sorrendben 28, 7, 4 (4 db szempont szerint), illetve 18 pont volt.

SPSS program segítségével kétmintás t-próbát alkalmaztunk ahhoz, hogy megvizsgáljuk, tapasztalható-e szignifikáns különbség a kísérleti és a kontrollcsoport tudása között az előmérés és az utómérés során mért eredmények alapján. Továbbá páros t-próba segítségével néztük meg, hogy tapasztalható-e tudásbeli eltérés az elő- és utómérési eredmények között. Végül pedig egyváltozós varianciaanalízissel (ANOVA) megvizsgáltuk, hogy melyik nyelvi képességterület fejlődött a legjobban az IKT-val támogatott tanórák hatására. Vizsgálatunkban az elő- és az utómérés képességterületenként elért pontszámait 0 és 100 pont közé transzformáltuk, s így határoztuk meg, hogy milyen szinten teljesítettek a tanulók a tudásszintmérések során.

Eredmények

Nyíradonyi iskola

A vizsgálatban részt vevő nyíradonyi iskola csoportjainak körében az alábbi eredményeket tapasztaltuk. A nyelvtani tudás terén a nyíradonyi iskola vizsgált csoportjai között az előmérésnél szignifikáns eltérés volt tapasztalható, míg az utómérés eredményei között már nem. A kísérleti csoport ($n = 8$) nyelvtani képességpontátlagai között is szignifikáns különbség mutatkozott az elő- és utómérés során, amit tovább erősít a kísérleti csoport utómérésének nyelvtani képességpontátlaga, amely 24,25 ponttal magasabb az előmérés eredményeihez képest. A kontrollcsoporton ($n = 12$) belül sem az elő-, sem az utómérés nyelvtani képességpontátlagai között nem volt kimutatható szignifikáns különbség (1. táblázat).

1. táblázat: Képességpontátlagok alakulása angol nyelvtanból

| | Előmérés | Utómérés | Páros t-próba | Szignifikanciaérték (p) |
|-----------------------------|----------|----------|---------------|-----------------------------|
| Kísérleti csoport | 16,13 | 40,38 | -8,797 | 0,000 |
| Kontrollcsoport | 34,25 | 44,08 | -2,166 | 0,053 |
| Kétmintás t-próba | 4,809 | 0,467 | - | - |
| Szignifikanciaérték (p) | 0,000 | 0,646 | - | - |

Forrás: Pilot mérés adatbázisa

Az íráskészség terén a csoportok között az elő- és az utómérés eredményei is szignifikáns különbséget mutattak, a csoportokon belül azonban az elő- és utómérés eredményei már nem (2. táblázat).

2. táblázat: Képességpontátlagok alakulása íráskészségből

| | Előmérés | Utómérés | Páros t-próba | Szignifikanciaérték (<i>p</i>) |
|----------------------------------|----------|----------|---------------|----------------------------------|
| Kísérleti csoport | 22,50 | 40,63 | 0,232 | 0,821 |
| Kontrollcsoport | 85,00 | 81,25 | -1,136 | 0,293 |
| Kétmintás t-próba | 4,413 | 3,709 | - | - |
| Szignifikanciaérték (<i>p</i>) | 0,000 | 0,002 | - | - |

Forrás: Pilot mérés adatbázisa

Az olvasott szövegértés terén a csoportok között az előmérésnél tapasztaltunk szignifikáns különbséget, míg az utómérésnél és a csoportokon belül már nem mutatkozott eltérés (3. táblázat).

3. táblázat: Képességpontátlagok alakulása olvasott szövegértésből

| | Előmérés | Utómérés | Páros t-próba | Szignifikanciaérték (<i>p</i>) |
|----------------------------------|----------|----------|---------------|----------------------------------|
| Kísérleti csoport | 22,75 | 51,50 | 0,970 | 0,353 |
| Kontrollcsoport | 56,83 | 47,42 | -2,681 | 0,032 |
| Kétmintás t-próba | 2,687 | -0,260 | - | - |
| Szignifikanciaérték (<i>p</i>) | 0,015 | 0,798 | - | - |

Forrás: Pilot mérés adatbázisa

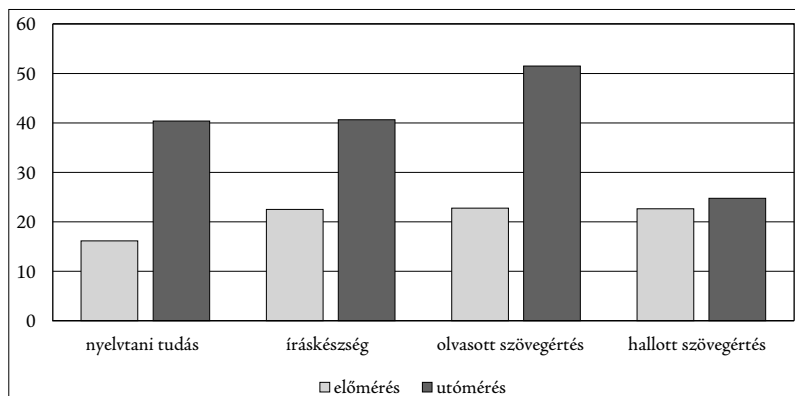
A hallott szövegértés terén sem csoportok közötti, sem csoportokon belüli eltérést nem tapasztaltunk az elő- és az utómérések eredményeit tekintve (4. táblázat).

4. táblázat: Képességpontátlagok alakulása hallott szövegértésből

| | Előmérés | Utómérés | Páros t-próba | Szignifikanciaérték (<i>p</i>) |
|----------------------------------|----------|----------|---------------|----------------------------------|
| Kísérleti csoport | 22,63 | 24,75 | 1,946 | 0,078 |
| Kontrollcsoport | 42,75 | 38,75 | 0,435 | 0,677 |
| Kétmintás t-próba | 2,081 | 0,742 | - | - |
| Szignifikanciaérték (<i>p</i>) | 0,052 | 0,467 | - | - |

Forrás: Pilot mérés adatbázisa

Ezt követően egyváltozós varianciaanalízissel (ANOVA) megvizsgáltuk, hogy a kísérleti csoport egyes nyelvi képességterületeinek átlagai között van-e szignifikáns eltérés. A vizsgálatot külön elvégeztük az elő-, illetve az utómérés teljesítményeire vonatkozóan is, azonban sem az elő- sem az utómérés során nem tapasztaltunk szignifikáns eltérést a vizsgált nyelvi képességek között (1. ábra).



1. ábra: Képességpontátlagok a kísérleti csoporton belül
 Forrás: Pilot mérés adatbázisa

Összességében a nyíradonyi iskolában az IKT-val támogatott tanórák hatására a vizsgált képességterületeken a kísérleti csoport tanulóinak körében fejlődés volt kimutatható, ugyanakkor ez elsősorban az olvasott szövegértés terén jelentkezett, ezen a területen volt a legnagyobb, statisztikailag is szignifikáns eltérés az utómérés és az előmérés során mért eredmények között.

Hajdúsámsoni iskola

A hajdúsámsoni iskola vizsgált kísérleti ($n = 7$) és kontrollcsoportjának ($n = 11$) nyelvtani tudása terén azt tapasztaltuk, hogy a csoportok eredményei között az előmérésnél nem mutatkozott szignifikáns eltérés, míg az utómérés eredményei már szignifikáns különbséget mutattak. Továbbá a csoportokon belül az elő- és utómérés nyelvtani képességpontátlagai között is szignifikáns különbség volt tapasztalható. Az utómérés során a kísérleti csoport képességpontátlaga 24,43 ponttal magasabb volt az előmérés eredményeihez képest (5. táblázat).

5. táblázat: Képességpontátlagok alakulása angol nyelvtanból

| | Előmérés | Utómérés | Páros t-próba | Szignifikanciaérték (p) |
|-----------------------------|----------|----------|---------------|-----------------------------|
| Kísérleti csoport | 27,86 | 52,29 | -5,928 | 0,000 |
| Kontrollcsoport | 35,91 | 59,55 | -7,154 | 0,000 |
| Kétmintás t-próba | 1,474 | 2,452 | - | - |
| Szignifikanciaérték (p) | 0,160 | 0,026 | - | - |

Forrás: Pilot mérés adatbázisa

Az íráskészség terén a csoportok eredményei között az előmérésnél szignifikáns különbség mutatkozott, míg az utómérésnél és a csoportokon belül már nem volt szignifikáns eltérés. Ugyanakkor torzíthatja az eredményt, hogy a kísérleti csoport tanulói az előméréskor valószínűleg meg sem próbálkoztak ezzel a feladattal, hiszen esetükben mindenki 0 pontot ért el (6. táblázat).

6. táblázat: Képességpontátlagok alakulása íráskészségből

| | Előmérés | Utómérés | Páros t-próba | Szignifikanciaérték (<i>p</i>) |
|----------------------------------|----------|----------|---------------|----------------------------------|
| Kísérleti csoport | 00,00 | 39,29 | 0,531 | 0,607 |
| Kontrollcsoport | 56,36 | 50,00 | -2,750 | 0,033 |
| Kétmintás t-próba | 5,552 | 0,493 | - | - |
| Szignifikanciaérték (<i>p</i>) | 0,000 | 0,629 | - | - |

Forrás: Pilot mérés adatbázisa

Az olvasott szövegértés terén az elő- és az utómérésnél sem a csoportok eredményei között, sem a csoportokon belüli eredmények között nem volt kimutatható szignifikáns különbség (7. táblázat). Ugyanakkor az eredmények kapcsán ki kell emelni, hogy az utómérés során a kísérleti csoport képességpontátlaga 26,85 ponttal alacsonyabb volt az előmérés eredményeihez képest.

7. táblázat: Képességpontátlagok alakulása olvasott szövegértésből

| | Előmérés | Utómérés | Páros t-próba | Szignifikanciaérték (<i>p</i>) |
|----------------------------------|----------|----------|---------------|----------------------------------|
| Kísérleti csoport | 89,71 | 62,86 | 0,358 | 0,728 |
| Kontrollcsoport | 75,09 | 71,00 | 2,418 | 0,052 |
| Kétmintás t-próba | -0,922 | 0,922 | - | - |
| Szignifikanciaérték (<i>p</i>) | 0,370 | 0,370 | - | - |

Forrás: Pilot mérés adatbázisa

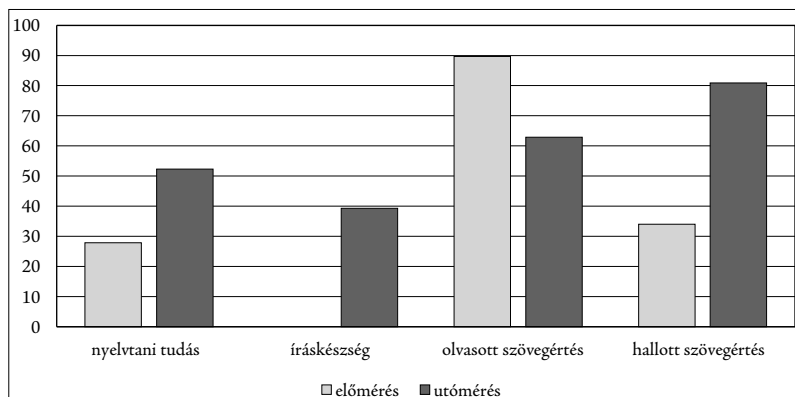
A hallott szövegértés terén az előmérésnél a csoportok eredményei között szignifikáns különbség volt kimutatható, de az utómérés eredményei nem mutattak szignifikáns különbséget. A csoportokon belüli eredmények szignifikáns különbséget jeleztek, sőt az utómérés során a kísérleti csoport képességpontátlaga 46,86 ponttal volt magasabb az előmérés eredményeihez képest (8. táblázat).

8. táblázat: Képességpontátlagok alakulása hallott szövegértésből

| | Előmérés | Utómérés | Páros t-próba | Szignifikanciaérték (<i>p</i>) |
|----------------------------------|----------|----------|---------------|----------------------------------|
| Kísérleti csoport | 34,00 | 80,86 | -3,551 | 0,005 |
| Kontrollcsoport | 54,27 | 85,45 | -8,913 | 0,000 |
| Kétmintás t-próba | 4,238 | 0,387 | - | - |
| Szignifikanciaérték (<i>p</i>) | 0,001 | 0,704 | - | - |

Forrás: Pilot mérés adatbázisa

Ezt követően egyváltozós varianciaanalízissel (ANOVA) megvizsgáltuk, hogy a kísérleti csoport egyes nyelvi képességterületeinek átlagai között van-e szignifikáns eltérés. A vizsgálatot külön elvégeztük az elő- és az utómérés teljesítményeire vonatkozóan is. Az elemzés során szignifikáns eltérést tapasztaltunk az egyes nyelvi képességek között az elő- (F-próba: 45,541; *p* = 0,000) és az utómérés (F-próba: 4,471; *p* = 0,012)



2. ábra: Képességpontátlagok a kísérleti csoporton belül

Forrás: Pilot mérés adatbázisa

során is. Az előmérésben a legkiemelkedőbb nyelvi képességterület az olvasott szövegértés volt (89,71 képességpontátlag), míg az utómérésben a hallott szövegértés (80,86 képességpontátlag) (2. ábra).

Összességében a hajdúsámsoni iskola vizsgálatban részt vevő kísérleti csoportja az IKT-val támogatott tanórák hatására két vizsgált képességterület, a nyelvtan és a hallott szövegértés esetében ért el szignifikánsan jobb eredményeket, azonban az olvasott szövegértés terén az utómérés során – ha nem is szignifikáns mértékben – teljesítményromlás volt tapasztalható.

Nyíracsádi iskola

A nyíracsádi iskola kísérleti ($n = 8$) és kontrollcsoportjának ($n = 14$) nyelvtani tudása terén sem a csoportok között, sem a csoportokon belül nem mutatkozott szignifikáns különbség (9. táblázat). Sőt, az utómérés során a kísérleti csoport nyelvtani képességpontátlaga némiképp alacsonyabb volt az előmérés eredményeihez képest.

9. táblázat: Képességpontátlagok alakulása angol nyelvtanból

| | Előmérés | Utómérés | Páros t-próba | Szignifikanciaérték (p) |
|-----------------------------|----------|----------|---------------|-----------------------------|
| Kísérleti csoport | 45,75 | 42,50 | 0,549 | 0,990 |
| Kontrollcsoport | 52,29 | 52,36 | -0,013 | 0,600 |
| Kétmintás t-próba | 0,904 | 1,509 | - | - |
| Szignifikanciaérték (p) | 0,377 | 0,147 | - | - |

Forrás: Pilot mérés adatbázisa

Az íráskészség terén a nyelvtani méréshez hasonlóan sem a csoportok között, sem a csoportokon belül nem kaptunk szignifikáns különbséget (10. táblázat).

10. táblázat: Képességpontátlagok alakulása íráskészségből

| | Előmérés | Utómérés | Páros t-próba | Szignifikanciaérték (p) |
|-----------------------------|----------|----------|---------------|-----------------------------|
| Kísérleti csoport | 75,00 | 82,50 | -0,513 | 0,623 |
| Kontrollcsoport | 84,29 | 80,00 | 0,301 | 0,768 |
| Kétmintás t-próba | 0,524 | -0,214 | - | - |
| Szignifikanciaérték (p) | 0,606 | 0,833 | - | - |

Forrás: Pilot mérés adatbázisa

Az olvasott szövegértés terén az előmérésben a csoportok eredményei között nem volt kimutatható szignifikáns különbség, míg az utómérés eredményei már szignifikáns különbséget mutattak. Ezzel szemben a csoportokon belül nem tapasztaltunk szignifikáns különbséget (11. táblázat).

11. táblázat: Képességpontátlagok alakulása olvasott szövegértésből

| | Előmérés | Utómérés | Páros t-próba | Szignifikanciaérték (p) |
|-----------------------------|----------|----------|---------------|-----------------------------|
| Kísérleti csoport | 40,50 | 43,00 | -0,627 | 0,550 |
| Kontrollcsoport | 48,43 | 56,07 | -2,067 | 0,059 |
| Kétmintás t-próba | 1,104 | 2,106 | - | - |
| Szignifikanciaérték (p) | 0,283 | 0,048 | - | - |

Forrás: Pilot mérés adatbázisa

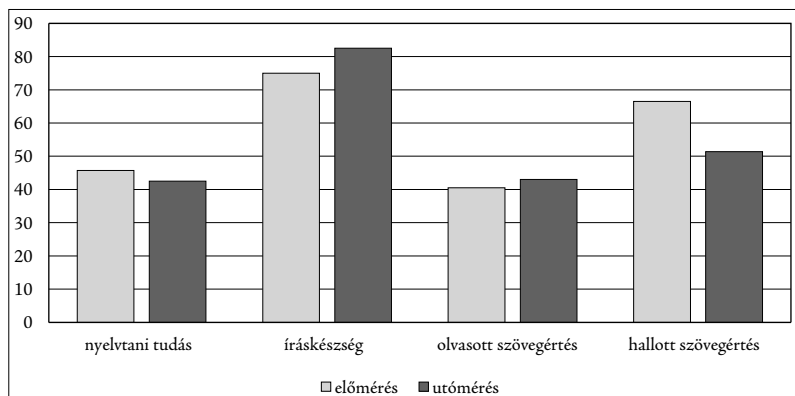
A hallott szövegértés terén az előmérésben a csoportok eredményei között nem volt szignifikáns különbség, míg az utómérés eredményei már szignifikáns különbséget mutattak. Ezzel szemben a csoportokon belül sem volt kimutatható szignifikáns különbség (12. táblázat). Sőt az utómérés során a kísérleti csoport képességpontátlaga némiképp alacsonyabb volt az előmérés eredményeihez képest.

12. táblázat: Képességpontátlagok alakulása hallott szövegértésből

| | Előmérés | Utómérés | Páros t-próba | Szignifikanciaérték (p) |
|-----------------------------|----------|----------|---------------|-----------------------------|
| Kísérleti csoport | 66,50 | 51,38 | 1,609 | 0,152 |
| Kontrollcsoport | 80,00 | 70,79 | 1,441 | 0,173 |
| Kétmintás t-próba | 1,108 | 2,693 | - | - |
| Szignifikanciaérték (p) | 0,281 | 0,014 | - | - |

Forrás: Pilot mérés adatbázisa

Ezt követően egyváltozós varianciaanalízissel (ANOVA) megvizsgáltuk, hogy a kísérleti csoport egyes nyelvi képességterületeinek átlagai között van-e szignifikáns eltérés. A vizsgálatot külön elvégeztük az elő-, illetve az utómérés teljesítményeire vonatkozóan is. Az előmérésben nem (F-próba: 2,439; $p = 0,085$), de az utómérésben szignifikáns eltérést tapasztaltunk az egyes nyelvi képességterületek között (F-próba: 14,155; $p = 0,000$).



3. ábra: Képességpontátlagok a kísérleti csoporton belül

Forrás: Pilot mérés adatbázisa

A kísérleti csoport legkiemelkedőbb nyelvi képességterülete az előmérésben az íráskészség volt (75 képességpontátlag), ami az utómérésben továbbra is a legkiemelkedőbb terület (82,5 képességpontátlag) maradt (3. ábra).

Összességében a nyírcsádi iskola vizsgálatban részt vevő kísérleti csoportja az IKT-val támogatott tanórák hatására egyik képességterületen sem ért el szignifikánsan jobb eredményt, sőt több területen (nyelvtan, hallott szövegértés) csökkenés tapasztalható, hozzáátéve, hogy ez a teljesítményromlás nem szignifikáns.

Összegzés

Eredményeink azt mutatják, hogy a vizsgálatban részt vevő iskolák tanulóinak angol nyelvi tudása nagyon eltérő és fejlesztésre szorul. A tudásszintmérők kiértékelése után messzemenő következtetéseket nem vonhatunk le. Vizsgálatunkban azt feltételeztük, hogy a kísérleti csoport utómérés során mutatott teljesítménye szignifikáns mértékben különbözik majd az előmérés eredményeitől. Ez a hipotézisünk csak részben igazolódott, hiszen néhány esetben volt megfigyelhető szignifikáns különbség az elő- és az utómérések eredményei között. Ugyanakkor azokban az esetekben, ahol szignifikáns eltérés mutatkozott, ott az utómérés során kapott képességpontátlagok magasabb értékeket mutattak az előmérés során kapott képességpontátlagokhoz képest, mely eltérés főként a nyelvtani tudás területén jelentkezett. Ami a magasabb motivációs szintet illeti, a pedagógusok arról számoltak be, hogy a kísérleti csoport tanulói érdeklődőbbek és aktívabbak voltak a tanórákon az IKT-eszközök tanórai használatának köszönhetően. Az eredményeket azonban torzíthatják az elemzés módszertani korlátai, valamint a diákok feltételezett együttműködése, a pedagógusok segítőkészsége a teszt kitöltése során.

IRODALOM

- ABRAHAM, L. B. (2008) Computer-mediated Glosses in Second Language Reading Comprehension and Vocabulary Learning: A Meta-analysis. *Computer Assisted Language Learning*, Vol. 21. No. 3. pp. 199–226.

- AKNAI D. O. (2016) Táblagépes alkalmazások a gyógypedagógiai gyakorlatban, súlyosan-halmozottan sérült gyermekek körében. *Fejlesztő Pedagógia*, Vol. 27. Nos. 2–3. pp. 64–69.
- ANDERMAN, L. H. & ANDERMAN, E. M. (2000) Considering Contexts in Educational Psychology: Introduction to the Special Issue. *Educational Psychologist*, Vol. 35. No. 2. pp. 67–68.
- ANDREWS, R. (2000) Learning, Literacy and ICT: What's the Connection? *English in Education*, Vol. 34. No. 3. pp. 3–18.
- BARNUCZ N. & LABAN CZ I. (2017) Az IKT eszközök használatának különbözőségei a felsőoktatásban. *Educatio*, Vol. 26. No. 2. pp. 283–290.
- BORSZÉKI J. (2013) A webinárium helye az elektronikus tanulási környezetben, alkalmazásának lehetőségei a rendészeti képzésben. *Magyar Rendészet*, Vol. 13. No. 1. pp. 105–117.
- BORSZÉKI J. (2014a) The Principles of Modern Language Teaching Represented in an EU Training Tool for Border Guards II. *Hadtudományi Szemle*, Vol. 7. No. 2. pp. 106–122.
- BORSZÉKI J. (2014b) Activities that Have Worked Well in Teaching ESP. In: FREGAN B. (ed.) *Success and Challenges in Foreign Language Teaching: International Conference for Language Instructors*. Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, pp. 55–64.
- BUDA A. (2017) *IKT és oktatás – Együtt vagy egymás mellett?* Debreceni Egyetem BTK Humán Tudományok Doktori Iskola, HERA IKT szakosztály, Belvedere Meridionale Kiadó.
- CHAPPELLE, C. (2001) *Computer Applications in Second Language Acquisition. Foundations for Teaching, Testing and Research*. Cambridge, Applied Linguistics.
- COBB, T. & HORST, M. (2011) Does Word Coach Words? *Calico Journal*, Vol. 28. No. 3. pp. 639–661.
- COOHALAN, J. (2007) Tanárképzés és pedagóguskarrier az élethosszig tartó tanulás korában. *Új Pedagógiai Szemle*, Vol. 57. No. 5. pp. 93–107.
- CZEGLÉDINÉ B. É. (2014). Az IKT-vel támogatott tanulás lehetőségei. In: TORGYIK J. (ed.) *Sokszínű pedagógiai kultúra*. Komarno, International Research Institute s.r.o. pp. 335–340. <http://www.irisro.org/pedagogia2014januar/0407CzedlineBarkanyiEva.pdf> [Letöltve: 2019. 06. 24.]
- CZÉKMÁN B. (2017) Tablettel támogatott oktatási intézményi implementáció. In: MRÁZIK J. (ed.) *A tanulás új útjai*. Budapest, Magyar Nevelés- és Oktatáskutatók Egyesülete (HERA), pp. 75–90.
- CZÉKMÁN B. & FEHÉR P. (2017) A számítógéppel támogatott tanítás és tanulás története a közoktatásban Magyarországon (1983–2016). *Képzés és Gyakorlat: Training and Practice*, Vol. 15. No. 1–2. pp. 45–66.
- DRENT, M. & MEELISSEN, M. (2008) Which Factors Obstruct or Stimulate Teacher Educators to Use ICT Innovatively? *Computers & Education*, Vol. 51. No. 1. pp. 187–199.
- FEJYVERNEKI G. (2017) Zsugorodó taneszköz, táguló világ? A mobiltanulás mint a digitáliskultúra-azonos pedagógia integratív és komplex formája. Az elméletől a gyakorlatig. In: AKNAI D. O. & FEHÉR P. (eds) *Mobil – világ – iskola. Válogatott tanulmányok az I. Mobilkészítők az oktatásban konferenciáról*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, pp. 151–157.
- FEJES J. B. (2014) A kontextus szerepe a tanulási motiváció kutatásában – az elmélet és a gyakorlat távolságának egy megközelítése. *Magyar Pedagógia*, Vol. 114. No. 2. pp. 115–129.
- FELVÉGI E. (2005) Távközpont, e-learning és nyitott oktatás Anglia, az Egyesült Államok, Finnország, Németország, Svédország oktatási rendszerében. *Új Pedagógiai Szemle*, Vol. 55. No. 12. pp. 92–99.

- HICKEY, D. T. (2003) Engaged Participation Vs. Marginal Non-participation: A Stridently Sociocultural Model of Achievement Motivation. *Elementary School Journal*, Vol. 103. No. 4. pp. 401–429.
- JÓZSA K. (2007) *Az elsajátítási motiváció*. Budapest, Műszaki Kiadó.
- KIS-TÓTH L., BORBÁS L. & KÁRPÁTI A. (2014) Táblagépek alkalmazása az oktatásban: tanári tapasztalatok. *Iskolakultúra*, Vol. 24. No. 9. pp. 50–71.
- LABAN CZ I. & BARNUCZ N. (2016) Kísérlet az IKT-eszközhasználat hatásának vizsgálatára hallgatók körében. In: PUSZTAI G., BOCSI V. & CEGLEDI T. (eds) *A felsőoktatás (hozzáadott) értéke. Közelítések az intézményi hozzájárulás empirikus megragadásához*. Budapest, Magyarország, Nagyvárad, Románia, Partium, Új Mandátum, PPS. pp. 262–277.
- LANKSHEAR, C., SNYDER, I. A. & GREEN, B. (2000) *Teachers and Techno-Literacy: Managing Literacy, Technology and Learning in Schools*. St Leonards, Allen & Unwin.
- NAVRACSICS I. (2011) *Szóaktiváció két nyelven*. Budapest, Gondolat Kiadó.
- OLLÉ J. (2013) Pedagógiai kultúra az információs társadalomban. Az iskola egész életen át tartó tanulása. In: OLLÉ J., PAPP-DANKA A., LÉVAI D., TÓTH-MÓZER SZ. & VIRÁNYI A. (eds) *Oktatásinformatikai – módszerek. Tanítás és tanulás az információs társadalomban*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. pp. 9–29.
- PÁLFFY G. (2015) *A nyelvtanítás nyelvészeti megközelítései és pedagógiai vonatkozásai francia nyelvkönyvekben*. Szakpedagógiai Körkép II. Idegennyelv-pedagógiai tanulmányok Bölcsész-és Művészetpedagógiai Kiadványok 3. Budapest, Eötvös Loránd Tudományegyetem.
- POLONYI T., ABARI K. & NÓTIN Á. (2009) Mesterséges nyelvtanulás első benyomás alapján. *Alkalmazott Pszichológia*, Vol. 11. No. 1–2. pp. 5–26.
- PRENSKY, M. (2001) Digital Natives, Digital Immigrants. *On the Horizon*, Vol. 9. No. 5. pp. 1–6.
- RÉTHY E. (2001) A tanulási motiváció elemzése. In: CSAPÓ B. & VIDÁKOVICH T. (eds) *Neveléstudomány az ezredfordulón: Tanulmányok Nagy József tiszteletére*. Budapest, Tankönyvkiadó. pp. 153–161.
- RUEDA, R. & MOLL, L. C. (1999) A motiváció szociokulturális megközelítése. In: O'NEIL H. F. JR. & DRILLINGS M. (eds) *Motiváció: elmélet és kutatás*. Budapest, Vince Kiadó. pp. 129–148.
- SCHULMEISTER, R. (2009) Gibt es eine Net-Generation? Hamburg. In: BESSENYEI I. (ed.) *Az unalom lázadása – digitális nemzedék az egyetemen. „Korszerű felsőoktatási pedagógiai módszerek, törekvések” Konferencia előadások*. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem Közgazdaságtudományi Kar Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja. pp. 40–48.
- SMITH, G. G., LI, M., DROBISZ, J., PARK, H. R., KIM, D. & SMITH, S. D. (2013) Play Games or Study? Computer Games in Ebooks to Learn English Vocabulary. *Computers & Education*, Vol. 69. pp. 274–286.
- TOMASELLO, M. (2003) *Constructing a Language: A Usage-Based Theory of Language Acquisition*. Cambridge, Harvard University Press.
- ÜRMÖSNÉ S. G. (2014) *Egynyelvűek és görög-magyar kétnyelvűek kommunikációjának összehasonlító elemzése a nemek tükrében*. Doktori Disszertáció. Budapest, ELTE BTK.
- ÜRMÖSNÉ S. G. (2017) A Case Study, Based on a Spontaneous Discourse of Greek – Hungarian Bilinguals, in Respect of Interjections, Swear Words and Syntactical Mistakes, as Regards Gender. *Magyar Rendészet*, Vol. 17. No. 4. pp. 193–210.

A cikk a Creative Commons Attribution 4.0 International License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>) feltételei szerint publikált Open Access közlemény, melynek szellemében a cikk bármilyen médiumban szabadon felhasználható, megosztható és újraközölhető, feltéve, hogy az eredeti szerző és a közlés helye, illetve a CC License linkje és az esetlegesen végrehajtott módosítások feltüntetésre kerülnek. (SID_1)

„HISZEN ÉN, HA AZT MONDOM TEJ...”, AVAGY BARKÁCSOLÁS AZ OKTATÁSBAN

CSIKAI ILDIKÓ

JENNY OZGA, PETER DAHLER-LARSEN, CHRISTINA SEGERHOLM & HANNU SIMOLA:
Fabricating Quality in Education. Data and Governance in Europe. London, 2011. 190 p.
Routledge. ISBN 978-0415583428

Hervay Gizella *Levél helyett* című írása, melyből a cím első részét idéztem, többek között egy olyan egyszerűen bonyolult témáról szól, mint a kommunikáció bukta-tói, és a félreértések eredetének egy lehetséges magyarázatát nyújtja. Hervay költői képei lenyűgözően mutatják, hogy előzetes tapasztalataink, nevelési különbségeink, vagy egyéb, minket ért hatások miatt egy-egy szó, kifejezés mennyire más gondolatokat ébreszthet bennünk: „... hiszen én, ha azt mondom: tej, nagy diófát látok, a lomb közt kis égdarabok, a fa alatt kerti asztal, pohárban tej, tündöklük a tej, a táj. De lehet, hogy ő arra emlékezik, hogy nem kapott tejet, nem volt, és az anyja messze volt, és megütöd a szóval... Ha megtalálnám! Sose merném többé kimondani a szót: szeretlek! Csak azt mondanám: vonat, mert talán állomás mellett lakott, és évein át-átzakatolt a vonat, félelmet hozott és sóvárgást távoli tájak felé...”

Jenny Ozga és szerzőtársai könyvét olvasva újfent szembesülhettem az-
zal, hogy milyen nehéz műfaj a fordítás. Nem csupán azért, mert sokszor jelentésbeli árnyalatok óriási különbségeket eredményezhetnek még akkor is, ha alapos szakmai ismeretekkel rendelkezünk az

adott témakörben, és nyilvánvaló, hogy egy-egy nyelv szavakból szőtt kincsestára igen-igen kultúrafüggő. Innen már csak egy lépés, hogy elképzeljük, mekkora vállalkozás megállapodásokat, rendelkezéseket, törvényeket, az európai-bábeli nyelvrengetegben olyan szinten egységessé, érthetővé tenni, hogy mindenki hasonlóképpen értelmezze. És az oktatás szintetizálása még ennél is bonyolultabb vállalkozás. Már az első fejezet (*Változó térbeli és társadalmi kapcsolatok az oktatásban Európában*) szerzői nem csupán területi határokról tesznek említést, hanem azokra a gondolathatárookra is felhívják a figyelmünket, amelyeket a nemzetállamok történelme, nyelvhasználata és népszokásai képeznek.

Füst Milán szerint „a házasság négy lábon álló asztal. Először is szeretnetek kell egymást. Másodszor hasonló kell, hogy legyen az életstílusotok. Harmadszor meg kell értenetek egymást szexuálisan. S negyedszer, a házasság gazdasági kapcsolat is. A négy láb tehát a szeretet-teli lelki kapcsolat, a második a szellemi hasonlóság (életstílus), a harmadik a kölcsönös, kielégítő szexualitás, a negyedik a gazdasági közösség és bizalom.” Ha asz-

talnak tekintjük az EU-t, vajon hány lába lehet annak a képződménynek, amelynek még csak közös nyelve sincs? Önmagában már ez elegendő ahhoz, hogy állandóak legyenek a félreértések, elértések. A szerzők is felvetik ezt a gondolatot egyrészt el-
töprengve azon, hogyan fordítódik le (át) az „Európa-ötlet” fogalma a különböző nemzeti tereken, és fordítva, azaz a különböző szinteken keresztül haladó politikai elképzelések, tehát a helyi, az európai, a globális gondolatok fordításai és kontextusba helyezése milyen problémákat vet fel, és milyen nehézségeket jelent a közös „menetrend”, értékrend létrehozása.

Philip Coombs oktatásgazdaságtani szakértőként a hatvanas évek végén lenyűgöző információ- és tényanyag nyomán végzett nemzetközi elemzést, és mutatott rá az oktatási rendszerek válságára. Már akkor világossá vált, hogy a társadalmi, gazdasági, technikai fejlődés ütemét és színvonalát az oktatás képtelen követni. Coombs 1971-ben magyarul is megjelent munkájában egyrészt a nemzetközi együttműködésben látta a megoldást, másrészt az ezek finanszírozásához szükséges pénzügyi források emelésében. Az egyetemek szerkezeti átalakítását is sürgette, azaz a fejlődő országokban új intézmények alapítását, képzési struktúrák kialakítását, megvalósítását, a kutatási lehetőségek erősítését, az egyetemek közötti együttműködések szervezését különböző dimenziókban. Érzékeltette, hogy a megoldást több szinten és több módon kell elkezdeni.

A 90-es évektől kezdve szinte egymást követték azok a dokumentumok, amelyek felhívták a figyelmet a társadalmi viszonyok átalakulására, az oktatási stratégiák megváltoztatásának szükségességére, és amelyek többsége kiútként a tanuló társadalom eszméjének, az élethosszig tartó tanulás megvalósításának, az általános tudás elterjedésének, valamint a szaktudás

elismerésének összehangolását fogalmazta meg. Előtérbe került a dolgok megértésének, a kreativitásnak, az ítéletalkotásnak és a döntés képességének fontossága, a nyelvtudás, az információáramlás fejlesztése, a megfelelő információnyújtás, a tájékoztatás és orientáció, az ifjúságvédelem, valamint az, hogy az egyéni képességek és szükségletek alapján mindenki számára olyan intézményekben legyen elérhető az oktatás, ahol a már megszerzett kompetenciákat elismerik, illetve lehetővé teszik a mobilitást.

Jacques Delors irányításával 14 kiváló tudós, egyetemi tanár, politikus, valamint rangos szervezetek, intézmények részvételével zajlott munka eredményeként látott napvilágot a *L'éducation, un trésor est caché dedans* (magyarul három évvel később jelent meg *Oktatás rejtett kincs¹ címmel*). Ez a publikáció kijózanít, magával ragad, hitet ad és felébreszti a felelősségérzetünket önmagunkért, a szeretteinkért, a társadalomért; és figyelmeztet, hogy rengeteg tennivalónk van, és még közelebb visz bennünket ahhoz, hogy megérthessük az Európában, illetve a nagyvilágban zajló folyamatokat, a változtatások szükségességét. Felhívja figyelmünket arra, hogy hiába a csodálatos tudományos-technikai fejlődés, ha bizonyos területeken óriási elmaradásban vagyunk. Láttatja, hogy kölcsönös függésben vagyunk egymástól, és ha saját magunkkal, környezetünkkel sem tudunk békében megenni, hogyan tudnánk másokkal, a világgal. Az ellentétek felvillantásával erősíti bennünk is a feszültséget (hagyományos és modern, globális és lokális, az ismeretanyag tágulása és a befogadóképesség korlátai), majd feloldja azt, mintegy megoldásként vázolja

¹ *A földműves és a gyerekei* c. La Fontaine-mesére utal a címe: „Vigázatok az örökség eladásával [mondja a földműves a gyermekeinek], amit a szüleink örökül hagytak ránk, az a bennünk rejlő kincs.”

az egész életen át tartó oktatás országokénti kialakításával kapcsolatos feladatok modelljét, kijelentve, hogy ez a koncepció a 21. századba való lépés egyik kulcsa (Delors 1999: 16).

Az oktatás, ami egyre inkább mint tanulás jelenik meg világszerte, és az annak rendszereivel kapcsolatos kutatások ma még nem igazán lépik át a politikai határokat. Míg a történelem során éveket, évtizedeket töltöttek (és tölthettek el, mert igen-igen lassan érlelődtek a változások) egy-egy kultúra megismerésével a kor „oktatásszakértői”, utazva, költözve egyik államból a másikba; ma (amikor percenként születnek tudományos cikkek) nemhogy az Európán belül születő eredmények követése vált nehézkessé – bár technikailag minden lehetőség adott –, hanem olykor egy-egy országon belül is átláthatatlan a helyzet. A konferenciákon, szakmai találkozókön bámulatós prezentációk ezrei ragyognak fel, a szintetizálás fáradságos munkája azonban gyakran elmarad. Ha mégis átlépi a politikai határokat egy-egy kutatás, és valami konszenzus születik, sőt akár megoldási javaslat, mint a Delors vezette munka nyomán, úgy a programok megvalósulása elé gördülnek akadályok. A 2011-ben született kötet szerzői, akik közül néhányan már korábban is sikeresen alkottak együtt, kiváló példáját mutatják annak, hogy korunkban is lehetséges eredményes interdiszciplináris, egyszerre kvalitatív és kvantitatív kutatást folytatni, bevonva az oktatás, a politikatudomány tudósait, és megfejelve azzal, hogy az értékelést is komoly szakértőkre bízták.

Richard Feynman szerint a tudomány lehet valami felfedezésének a különleges módja, de lehet egyfajta tudásmennyiség is, és jelentheti valamilyen felfedezés hasznosságát, azaz, hogy egy-egy felfedezés mire tesz bennünket képessé (Feynman 2001). Szinte szóról szóra ugyanígy fogalmaz kor- és honfitársa, Robert K.

Merton, aki tudományon olyan módszereket ért, melyek használatával tudásunk gyarapodik, illetve az alkalmazásuknak köszönhetően születő ismeretmennyiséget, valamint „egy sor kulturális értéket és szokást, amely a tudományosnak nevezett tevékenységeket szabályozza, vagy az előbbieket bármely kombinációját” (Merton 2002: 635). Kettejük nyomán azt mondhatnánk, hogy a könyv az európaiasítás és a kormányzás kulcsfontosságú témái és azok kölcsönös függősége köré szerveződik, és ezt az európai minőségbiztosítási és értékelési (QAE) rendszerek által termelt és használt adatok felhasználása mentén mutatja be. Ám sokkal érdekesebb annál, hogy ennyivel megelégedjünk. Felveti például a minőség fogalmát, felvázolja, hogy milyen változásokon ment keresztül az évszázadok során. Rámutat arra az összefüggésre, hogy az iparosodás elválasztotta az egyént a teljes termelési folyamatra vonatkozó felelősségtől, és ezzel megnyílt az út a selejt előállítására. Ezért, ennek hatására, fejlődtek ki a mintavételi technikák, a minőségbiztosítási rendszerek. A minőséget nem lehet a véletlenre bízni. „Se nem istenadta, se nem természetes. A jó irányítás és a szervezet ügye ... a minőség statisztika.” (4. o.) És a minőség mint funkció egy mindent átfogó és magába foglaló hatáskörre képes válni. Több kérdést is felvehet ez a gondolatmenet. Vajon az európai közös oktatás kialakításáért ki vállal felelősséget? Lehet-e az uniós minőségbiztosítási rendszereknek szervezetfejlesztő hatásuk?

A szerzők a különböző oktatáspolitikai nemzeti rendszereken belüli és egymás közötti kormányzási feszültségekről tesznek említést, valamint arra is felhívják a figyelmünket, hogy a nemzetállamok kormányzásának új irányítási formaként „fentről lefelé, lentől felfelé és egymás mellett is” kell működnie egyszerre (6. o.), tehát optimális esetben a korábbi hierarchikus elrendezé-

sű rendszereknek új hálózati, horizontális és rugalmas formákká kell válniuk. Az új irányítási formák közül azokat tartják jónak, amelyek támogatják az európaizálási folyamatot, lehetővé teszik, hogy az adatszabályozás talaján új európai oktatáspolitikai tér szülessék. Innovatív érveket sorakoztatnak fel az adat- és teljesítményértékelés kapcsolatának, összefüggéseinek hatásáról, melyet az európai oktatási térség irányítására fejt ki. Feszegetik, vajon a QAE-rendszerek tényleg hozzájárulnak-e a rendszer és az egyén fejlődéséhez. Vitatják azt, hogy az oktatás kimozdult volna az intézményesített rendszerek hagyományos kereteiből, „hogy új, folyékony, rugalmas és nemzeteken átívelő jelenséggé váljon, mint tanulás” (7. o.). Milyen mértékben került Európa a fordítás hatása alá² (6. fejezet); lehetséges-e ötletek összebarkácsolásáról beszélni, amikor az európai oktatásra gondolunk; hogyan lehet a helyi kormányzás szerepét érvényesíteni; a tanárok hogyan viszonyulnak a minőség biztosításához és ellenőrzéséhez, illetve ezek hogyan hatnak vissza a munkájukra? A szerzők egyfajta nemzetköziesedést érzékelnek, „az emberek, a kultúra, az élelmiszer, az információ, a közlekedés regionális és világméretű mozgása hatást gyakorol a határokon belüli mentalitásra, az irányításra és az oktatás szervezésére mint szolgáltatásra és a kutatásra is.” (12. o.)

A könyv tíz fejezetből áll, azonban valójában három témakörre koncentrál. Az első hat fejezet elsősorban az európaizálással foglalkozik, míg a következő három közvetlenül kormányzati kérdésekkel, valamint azokkal a hatásmechanizmusokkal, amelyek az adatközpontú kormányzást, a helyi hatóságokat és iskolákat érintik. A tizedik fejezetben, illetve har-

madik témakörben a tanárok véleményéről olvashatunk.

Sok víz lefolyt már Európa folyóin a könyv megszületése óta, az európai oktatás területén is temérdek változás történt. A minőségellenőrzés továbbra is rendületlenül folyik, termelődnek az adatok, de hogy képesek vagyunk-e egy egységes európaiasított oktatási rendszer kialakítására, amely valamennyi szereplő számára egyformán tetszetős és eredményes, és amely ebben a felgyorsult világban segíti a túlélést, ez igen erősen megkérdőjelezhető (az Erasmus, az Erasmus + és társai dacára).

És ha azt mondom: európai oktatás... Leonard Cohen *Anthem* című dalából az alábbi sort idézik a szerzők: „Mindenen van egy repedés, egy rés, és a fény azon jut keresztül...” Igen optimista gondolat, bár nem árt figyelembe venni, hogy az oktatás nagyon sok szereplőt érintő terület, és a különféle oktatási rendszerek összehangolása napjainkban szinte lehetetlennek látszó feladat. Bennem egy egészen más gondolatmenet indul el, ha az európai oktatásra gondolok, egy kínai közmondás nyomán: „aki tigrisen lovagol, fél leszállni”. Ugyanakkor kívánatos lenne persze olyan repedést felfedezni, amelyen keresztül az európai oktatás olyan megvilágításba kerül, amely a szakemberek számára lehetőséget teremt újabb, a gyakorlatban is alkalmazható megoldások megtalálására, hogy senki ne érezze azt, hogy tigrislovaglás manifesztálódik a közös európai oktatás kialakításának sok évtizedes kísérletei folyamatában. Mert egyelőre még úgy tűnik, hogy az egyre több energiabefektetés hatására sem jön eredmény, és már veszélyesebb kiszállni (csak kiugrani lehet, mint momentán az Egyesült Királyság), mint hajtani a lehetetlent tovább és tovább.

² Már a *Bevezetés*ben is hangsúlyt kap ez a témakör, egyenesen anglicizálásnak nevezik a szerzők azt a folyamatot, amely során nemzetközi dokumentumok, sőt publikációk is születnek.

IRODALOM

- BAGDY E., BELSŐ N. & POPPER P. (2004) *Szeretet, szerelem, szexualitás*. Budapest, Sziget.
- COOMBS, P. H. (1971) *Az oktatás válsága*. Budapest, Tankönyvkiadó.
- DELORS, J. (1999) *L'Éducation: un trésor est caché dedans*. Paris, UNESCO.
- FÁBRI Gy. (2015) A tudomány társadalmi percepciója Magyarországon. *Századvég*, Vol. 20. No. 77. pp. 31–59.
- FEYNMAN, R. P. (2001) *A dolgok értelme*. Budapest, Akkord.
- MERTON, R. K. (2002) A tudomány és a demokratikus társadalmi struktúra. In: R. K. MERTON (ed.) *Társadalomelmélet és társadalmi struktúra*. Budapest, Osiris. pp. 634–644.

OKTATÁSI RENDSZER EGY DEMOKRATIKUS DIKTATÚRÁBAN

TÓTH ADRIENN ANITA

ELTE PPK Gyógypedagógiai Program

XIAOZHOU XU & WEIHUI MEI: *Educational Policies and Legislation in China*. Singapore, 2018. Springer. xvii + 267 p. ISBN 978-981-13-0875-8

Az OECD adatai alapján Kína lakossága jelenleg 1 milliárd 385,6 millió fő.¹ Nem véletlen, hogy amikor a kínai oktatásról olvasunk, olyan adatok kerülnek a szemünk elé, amilyeneket még elképzelni is nehéz sokszor, nemhogy a mindennapok valóságának tekinteni. Egy Európa-méretű ország oktatásügyét megszervezni – több mint 200 millió diákkal, közel 15 millió tanárral – már önmagában lenyűgöző vállalkozás. Ha mindehhez hozzávesszük, hogy az 1970-es évek végétől a kínai az egyik leggyorsabban fejlődő gazdaság, akkor további elképesztő számadatokkal, GDP-értékekkel, százalékos ráfordításokkal szembesülhetünk. Xiaozhou Xu és Weihui Mei könyvükben részletesen bemutatják az ókori gyökerektől napjainkig a kínai oktatásügy változásait, mérföldköveit, irányelveit, hogy betekintést nyerjünk a hihetetlen számok mögé.

Az oktatásügy helyzete sokat változott az országban, a legnagyobb változások a 20. századhoz kapcsolódnak. A tradíció sokáig meghatározta az oktatás tu-

lajdonságait, Kína történelme rendkívül gazdag, ókori nagy filozófusai, tudósai hatása vitathatatlan. Világszerte találkozhatunk az alábbi két megközelítési móddal, ha az oktatás szerepét vizsgáljuk. Az egyik, a társadalmi alapú, azt hangsúlyozza, hogy az oktatásnak elsősorban a társadalom igényeit kell figyelembe vennie, és az egyén igényei csak ezután következhetnek. Az oktatásnak pedig a két legfontosabb célja, hogy a fiatalokból jó polgárokat neveljen, illetve hogy biztosítsa a társadalmi stabilitást. A közösségi jóllét tehát mindig előbbre való az egyénnél. A másik megközelítés az egyénre, a személyre teszi a hangsúlyt, eszerint a legfontosabb, hogy az egyén érdeklődésének megfelelően, az ő igényei, érdeklődési körei, képességei szerint alakuljon az oktatás. A kínai családok életében, felfogásában mindig is központi helyet foglalt el a tanulás, mint egy lehetséges út a felemelkedésre, ugyanakkor általánosan azt a megközelítést vallják, hogy a legfontosabb cél a társadalmi jóllét megteremtése, és a legfőbb kérdés az, hogy az egyén tudása révén hogyan tudja szolgálni ezt. Az egyik legrégebbi oktatással foglalkozó mű írója, Xue Ji így fogalmazza ezt meg:

¹ <https://data.oecd.org/china-people-s-republic-of.htm#profile-education/> [Letöltve: 2019. 06. 16.]

„Ha államot akarsz alapítani és embereken uralkodni, elsőként az oktatással kell foglalkoznod.” (3. o.) A szerzők ezzel a gondolattal hozzák párhuzamba Deng Xiaoping 1977-ben tett nyilatkozatát, melyben kifejtette, hogy csak akkor érhető el gazdasági növekedés, ha különleges figyelmet szentelnek az oktatásnak. A következő évben meghirdetett nyitás politikájának is alappillére volt, hogy modernizálni kell az oktatást, a tanítást, az iskolarendszert, ehhez a fejlett országok mérő eljárásait, minőségi sztenderdjeit kell használni, és ki kell aknázni a rendelkezésre álló humán erőforrást. Ettől az évtől kezdve elindult egy óriási fejlesztési időszak, amelyben politikák, projektek, cselekvési tervek követték egymást, és amely során az oktatási rendszer minden szintjén változtatások indultak el – köszönhetően az ország éves GDP-jéhez kötött százalékos ráfordítások folyamatos növekedésének. Kínában is felismerték, hogy az oktatás hosszú távú befektetés, melynek csak később nyilvánulnak meg a gazdaságra tett pozitív hozadékai, ezért arra törekedtek, hogy a gazdaságot és az oktatást párhuzamosan fejlesszék, hogy a bejövő forrásokból finanszírozni tudják az oktatási reformokat, abban bízva, hogy az itt létrejött változások majd pozitívan hatnak vissza. A reformok központi kérdése volt a minőség mérése, meghatározása mint a fejlődés biztosításának egyik fontos alapköve.

A minőség kérdésének bemutatását is az ókornál kezdik a szerzők, akik egészen a Shang-dinasztiáig nyúlnak vissza, a hat művészet (szertartások, költészet, íjászat, kocsihajtás, írás, matematika) idejére, amikor is az elméleti és gyakorlati ismereteket ötvözték. Az elvárások azonban nagyon magasak voltak, kevesen tudták megugrani a kívánt szintet, ráadásul nagyon keveseknek, csak a nemesi rétegnek volt egyáltalán lehetősége tanulni. Erre

az időszakra nyúlik vissza a vizsgarendszer nagy presztízse is, a császári vizsgára bárki jelentkezhett, ezért azt úgy tekintették, mint lehetőséget a szegényebb sorsú, tehetséges fiatalok felemelkedésére. Ez a fajta vizsgaközpontú szemlélet máig is jellemző. A hagyományokhoz való ragaszkodást jól mutatja, hogy a rendszer, ha változtatásokkal is, de egészen 1905-ig fennállt.

1949 előtt az alapfokú oktatás általános minősége gyenge volt: a szelekcióra, a legjobbak kiválasztására alapult, és nem a tömeges oktatás szintjének emelésére. Emellett a vizsgakérdésekre fókuszáltak, így hiányzott a kreativitás, és csökkent a tudás gyakorlati alkalmazhatóságának jelentősége. A legfőbb cél az volt, hogy minél több embert tudjanak bevonni az oktatásba, és lehetővé tegyék a társadalmilag és gazdaságilag elmaradottabb régiókban élők számára is a tanulást. A nyitást követő években, az első reformintézkedésekkel párhuzamosan, az oktatást befolyásolókat figyelmet fordítottak a külföldi trendek megismerésére és a kínai helyzet széles körű feltárására. Ennek alapján 1993-ban egy nagyszabású tervet dolgoztak ki, melynek legfontosabb alappillérei az alábbiak voltak:

- A kötelező kilencéves általános iskolai oktatás egységesítése országos szinten, a hozzáférés segítése a falvakban. A középiskolai oktatás elérhetősége a nagyobb városokban. Az óvodai rendszer elérhetőségének kiszélesítése.
- A középfokú oktatásban részt vevők számának növelése. A középfokú oktatásban megszerezhető szakképzettségek és a munkaerőpiaci igények összehangolása.
- A felsőoktatás színvonalának növelése érdekében a csúcsegyetemek és a tudományterületek fejlesztése.
- Az analfabetizmus megszüntetése a felnőtt lakosság körében.

Ezeknek a céloknak az érdekében több szektort érintő tevékenységeket határoztak meg. Ezek közé tartozott az általános iskolai oktatás erősítése, melynek részét képezte az ellenőrző rendszer kiépítése, hogy az új intézkedések megvalósulását nyomon lehessen követni. Változtatni szerettek volna a vizsgaközpontú szemléleten az oktatási rendszer minden egyes szektorában. Az iskolai körülmények javításának érdekében egy általános kritériumrendszer kidolgozását tűzték ki, annak reményében, hogy ez megkönnyíti a megvalósítást és biztosítja a megfelelő körülményeket az ország teljes területén. A szakmai oktatás fejlesztése és népszerűsítése mellett a magas színvonalú képzések létrehozásának ösztönzését fogalmazták meg. Ehhez kulcsfontosságúnak ítélték meg a hálózatépítés elkezdését a szakképzéseket nyújtó iskolák között. Az oktatás sikerességének érdekében arra bíztatták a munkáltatókat, hogy vegyenek részt a tervezés folyamatában, hogy a képzések valódi munkaerőpiaci igényeket szolgáljanak ki, és megvalósulhasson az „először a képzés, utána a munka” elve.

A Nyugat felé nyitás politikai célkitűzései és az általános és középfokú oktatás reformjai a felsőoktatás számára is feladatokat jelöltek ki. A minőség javulása érdekében nekik is új útra kell lépniük, és egy hatékonyabb működési keretet kell megfogalmazniuk. Ennek részét képezte, hogy minőségi szabványaikat az egyetemeknek és főiskoláknak közös együttműködésben kell meghatározniuk, és a fejlődésben is támogatniuk kell egymást. Támogatniuk kell a helyi szakmai képzéseket annak érdekében, hogy onnan is érkezzenek diákok a felsőoktatásba. Meg kell erősíteni az alaptantárgyak körét, az új és peremtantárgyakat pedig a helyzetnek megfelelően kell fejleszteni. A központi és helyi hatalomnak ki kell választania azt a száz egyetemet, melyek kiemelt figyelmet kapnak,

ahol képesek az oktatást és a kutatást a nemzetközi, a 21. századi kihívásoknak is megfelelő színvonalú szintre emelni. A felsőoktatás, de különösen a felnőttoktatás terén a gyakorlati tantárgyak számának növelését tűzték ki célul, hogy megerősítsék a hidat a tanulás és a munka között, növelve ezzel is a hatékonyságot.

A tervezetben nem feledkeztek el a már aktív dolgozókról sem, az ő folyamatos képzésüket, fejlődési lehetőségük biztosítását is ebben a rendszerben kívánták megvalósítani. A tervezetben szó esett a Kínában is nagy nehézségeket okozó országos eltérésekről, a vidék és a városok közötti különbségekről, melyek az egész program sikerességét befolyásolják. Felváltották egy olyan együttműködési rendszer lehetőségét, melyben a fejlettebb részek aktívan támogatják az elmaradottabb régiókat. Eszerint az elképzelés szerint a vidéki területek nem passzív befogadói a fejlesztéseknek, hanem aktívan keresik azokat a lehetőségeket, melyekkel ők is hozzá tudnak járulni a sikerességhez.

Külön érdekességük a kínai országos terveknek, hogy többször is megjelenik bennük az önkéntesek bevonása, illetve hogy a magasabban képzettek adják át tudásukat a többieknek. Bár nem kapnak központi szerepet a sajátos nevelési igényű gyermekek, fiatalok, felnőttek, de az ő helyzetük javítása is megtalálható ebben a kilencvenes évek eleji programban. Mind az integráció támogatásával, mind speciális intézmények létrehozásával szeretnék volna biztosítani a részvételüket az oktatásban. Felismerték, hogy a kitzűzött célok elérését csakis úgy lehet megvalósítani, ha serkentik a módszertani megújulást. Ennek egyik alappilléreként jelent meg a nemzetközi kapcsolatok kiépítése. Itt két dolgot emelnék ki. Az egyik a kínai diákok ösztöndíjrendszere, mely támogatást nyújt külföldi tanulmányokhoz, illetve külföldi diákok befogadása a kínai rendszerbe.

Az első esetben a könyvben többször is határozottan megjelenik az az elv, hogy a külföldi tapasztalatokat a diákok mindenképpen Kínában kamatoztassák. Ennek egyik érdekes megoldása, hogy az állam által finanszírozott, felsőoktatási képzettséget szerző diákok Kínában dolgozzanak, ráadásul az első időszakban egy elmaradottabb vidéken.

A reformok egyik fontos része volt a tanárok helyzetének kezelése. A célok között megfogalmazásra került a tanárok képzettségének növelése, a fizetések megemlése, a lakhatási körülmények javítása és a társadalmi megítélésük javítása, a szakma presztízsének növelése. Ennek érdekében át kell alakítani a tanárképzést, hogy képesek legyenek a rendszer minden egyes szintjén a magas színvonalú oktatásra. Rendezni kell a fizetéseket, hogy azok versenyképesnek számítsanak egy vállalati fizetéssel összehasonlítva. A fizetéseknek tükrözniük kell a munka minőségét is.

A reformok finanszírozási alapját a GDP 4%-a adta, a tervek szerint a huszadik század végéig ennyit kell fordítani az oktatásra. 1993-ban tehát ezek az elképzelések jelentették az oktatási reform gerincét. A rendszer minden egyes szintjén megtervezték a szükséges változtatásokat, meghatározták a cselekvési terveket és a végrehajtás ellenőrzését. A szektorok egymással szoros együttműködésben valósították meg az elképzeléseket. Ettől az időszaktól kezdve különböző távlatokban fogalmaztak meg cselekvési terveket, melyeket újra és újra felül is vizsgáltak és korrigáltak.

2020-ig az alábbi célokat szeretnék elérni:

Az iskolát megelőző rendszer kialakítása, kétéves iskolaelőkészítő bevezetése, elterjesztése.

A kötelező oktatás elterjesztése jó ütemben haladt, de továbbra is fontos fel-

adat, hogy elérjenek mindenkit. Emellett feladatnak tűzték ki, hogy csökkentésük a tanítványok terhelését az általános és a középiskolákban is. Ez egy folyamatosan napirenden lévő kérdés Kínában, nagyon nehéz megtörni a hagyományokat és változtatni nemcsak a szakemberek, hanem a lakosság szemléletén is.

A szakképzési rendszer fejlesztésében továbbra is számítanak a munkaadókra, a velük való együttműködés kihagyhatatlan része a jövő terveinek is.

Elő kell segíteni az élethosszig tartó tanulást, az Európai Unió szakpolitikájában megjelenő tendenciáknak megfelelően, amihez nem elég az intézményi hálózat kiépítése, szükség van arra is, hogy biztosítsák a részvétel lehetőségét azoknak, akiknek az adott képzésre szükségük van. A kisebbségek számára is meg kell teremteni a lehetőséget az oktatásban való részvételre. Ebben a tervben is megjelennek a sajátos nevelési igényű gyermekek, fiatalok, a speciális iskolarendszer és az integráció bővítése.

Ezeket kívül hat főbb terület köré csoportosították a cselekvési terveket:

- Műveltség
- Vizsgáztatási és felvételi rendszer
- Modern iskolarendszer
- Iskolarendszer, beleértve az alapítványokat, támogató szervezetek működését
- Adminisztrációs rendszer
- Nyitott kínai oktatás

A könyv azon részei, melyek a célok, távlatok leírását tartalmazzák, részletesen, statisztikai adatokkal mutatják be az előző periódusok sikereit, megvalósított törekvéseit. Érdekes az a része a műnek, amelyben a nemzetközi kapcsolatokat és az ösztöndíjrendszert mutatja be. Jól látszik az az erőfeszítés, hogy a külföldön tapasztalatot szerzett diákok feltétlenül otthon kamatoztassák tudásukat, ráadásul lehetőség szerint egy-egy

elmaradottabb régióban. Mindemellett mostanra az is fontos törekvéssé vált, hogy terjesszék a kínai nyelvet, és maguk is minél több külföldi diákot fogadjanak, különösen a környező országokból. Kínában is folyamatosan figyelik a nemzetközi trendeket, és igyekeznek beilleszteni politikájukba a releváns tartalmakat.

A mű egy óriási vállalkozás eredménye, a kezdetektől napjainkig mutatja be a kínai oktatási rendszer változásait, a reformelképzeléseket, azok eredményeit. Segítségével betekintést nyerhetünk a kínai siker mélyébe, megismerkedhetünk oktatásügyük alapfilozófiájával, szembe-sülhetünk a napi politika hatásával is.

TANULÁS A FÖLD KÖRÜL

DARU ANDREA

ELTE PPK Neveléstudományi Doktori Iskola

ELIZABETH HULTQUIST, SVERKER LINDBLAD & THOMAS S. POPKEWITZ: *Critical Analyses of Educational Reforms in an Era of Transnational Governance*. Cham, 2018. Springer. xi + 280 p. ISBN 978-3-319-61971-2 (eBook)

A századfordulón induló, azóta is tartó reformok, köztük legfőképp az oktatási reformok sarkalatos és állandó kérdéseket vetnek fel társadalmunkban. A fejlődés üteme napjainkra mit sem vesztett energiájából, és ez alól a világ egyik országa sem kivétel. Elizabeth Hultquist, Sverker Lindblad és Thomas S. Popkewitz, a tanulmánykötet szerkesztői, a világban zajló oktatási folyamatokat, törekvéseket és azok hatásait vizsgálták gazdaságilag, politikailag, társadalmilag, és nem utolsósorban a gyerekek, tanulók szempontjából. Munkájukat segítette tizenöt kutató a világ legkülönbözőbb országaiból, akik saját nemzetük oktatási rendszerének vizsgálati révén elismert szakembereknek számítanak. A tanulmánykötetben Portugália, Dánia, Anglia, Mexikó, Spanyolország, Svédország, Ausztrália, Amerika, Belgium és Kína is képviselteti magát. A szerkesztők célja a kritikai elemzéssel párhuzamosan egy színes, részletes és átfogó kép alkotása volt, amely segítséget nyújt nemcsak a világ, hanem a különböző nemzetek oktatási rendszereinek, szervezeteinek és azok egymás közti kapcsolatainak feltérképezéséhez és megértéséhez.

Robert Cowen a pedagógiai reformok két jelentős periódusát különbözteti meg. 1945 körül kezdődően egyfajta ke-

resztes hadjáratként vonul végig számos országban az a törekvés a politikában, hogy az egyenlő tanulási esélyek kiváncsima kerüljön a napirendi pontok középpontjába. Az összehasonlító pedagógia ebben az időszakban a politikareform egyik alappillére lesz. 1990-től szintén a keresztes hadjáratokat idézi a gazdasági globalizáció folyamata és az igény az oktatási rendszerek újragondolására. Mindkét periódusban megfigyelhető, hogy az összehasonlító pedagógia folyamatos átformálódása szorosan összefügg a nemzetközi, politikai és gazdasági változásokkal. Megjelennek a módszerre jellemző mérések és az erre a szisztémára alapuló új iskolák (OECD és PISA, „world-class university”). Ha ezeknek a szervezeteknek a munkáját kritikus szemmel, mélyebben is megvizsgáljuk, részletes és mélyreható képet kapunk a világban végbemenő oktatási folyamatokról. Cowen szerint azonban még így is maradnak megválaszolatlan kérdések, melyek teret nyithatnak a jövő új kutatói számára: „Mennyit szabad megismerünk a gyakorlati értékekből a különböző nemzetek oktatási rendszereinek tanulmányozása során?” „Vajon az összehasonlító pedagógia a vezetés egy módszere, vagy inkább egy történelmi utazás?”

Hogyan változnak a politikai termelés és rendelkezés terei? Erre a kérdésre ad választ Lingard oktatáspolitikai analízise. Napjaink globális oktatási rendszerének két meghatározó nem állami szereplőjét említi: az OECD-t és szellemi termékét, a PISA-t, valamint az oktatási piac (edubusiness) idehaza is jól ismert képviselőjét, a Pearson-t. Tevékenységük révén jól kirajzolódnak oktatási rendszereink problémái. Jól tudott, hogy a PISA-mérések révén számtalan adat gyűlik össze a tanulók képességeiről, ám úgy tűnik, ezek hasznosítása alig jelenik meg a nemzeti oktatáspolitikákban, ez a fajta tanulás (policy learning) egyelőre várat magára. Persze minden nemzet kultúrája és szokásrendszere más, következésképp az egyes országok eltérő oktatási rendszerrel rendelkeznek, az életkoruk alapján kiválasztott gyerekek eredményei nehezen összehasonlíthatók. Lingard tanulmánya részletesen vázolja Amerika, Anglia és Ausztrália nézőpontját a PISA-teszttel kapcsolatban.

Az oktatási reformokat érdemes transznacionalizációs szempontból is elemezni. A következőkben a különböző nemzetközi reformok folyamatainak egy-egy országra gyakorolt hatásaival foglalkozunk.

Svédország oktatási rendszere radikálisan megváltozott a II. világháború után, írja Lindblad. A változás kisebb egységekben, szakaszosan következett be. A háborút követő első harmincéves periódusban a skandináv jóléti országban aranykor köszöntött be a társadalmi folyamatok irányításában. Különleges figyelmet szenteltek az oktatásnak. A svéd modell alapjául a társadalmi problémák megoldása szolgált egy központosított döntéshozatal megteremtésével együtt. A következő tíz esztendőben már megmutatkoztak a központosítás negatív eredményei. 1990-től egy új, angol modell alakította át a rendszert. Ennek alapja a szabályok alóli felmentés, a

privatizáció és a piacosodás folyamat volt. Ez a hármasság egy kreatív, felszabadult és fejlődőképes oktatáspolitikát eredményezett, mely kisebb-nagyobb nehézségekkel, de mind a mai napig eredményesen működik.

Az iskolaválasztás problematikáját és folyamatait, szintén Svédországban, Hultqvist jegyzi. Az oktatás helyzete, mint a világ számos országában, itt is kulcsfontosságú szerepet tölt be a politikában. 1992-re datálható az ún. iskolaválasztási reform, mely Svédország oktatásában napjainkban is meghatározó erővel bír. Célja az volt, hogy eltörlődjének az iskolaválasztási kötöttségek: ne az önkormányzatok jelöljék ki az iskolákat a gyerekek számára. Ezzel az újítással a gyerekek és szülők önálló döntésre kaptak lehetőséget. A reform az oktatás finanszírozási formáját is átalakította: az önkormányzatok anyagi támogatása helyett minden gyerek iskolai utalványt (school voucher) kapott. Ez a finanszírozási forma új iskolák (charter school) megjelenéséhez vezetett, és egyúttal versenyszerű, szegregált iskolarendszert alakított ki. Hultqvist tanulmányából láthatjuk, hogyan kapcsolódnak az iskolaválasztási lehetőségek a különböző társadalmi csoportok igényeihez és elvárásaihoz. Az oktatási rendszer ilyenfajta átalakítása a svéd iskolarendszer szegregáltóságának erősödéséhez vezetett, különösen a nagyvárosokban.

Dánia tanárképzési programja jellegzetesen nemzeti szakmai alapokra épül, mely korunkban a modern egyetem formájában megtestesülve egyre jobban alkalmazkodik a transznacionális mintákhoz, bár svéd szomszédjához képest a folyamat lassabb ütemben zajlik. A különböző oktatási szervezetek, az EU és az OECD tevékenységei gyakran heves vitát váltanak ki a politikában, Svédországban és Dániában egyaránt, a bolognai rendszer pedig még mindig ismeretlen a szélesebb

közönség számára. Mindemellett azonban általánosan elterjedt az élethosszig tartó tanulás, a fiatalok könnyedén helytállnak a versenyorientált, tudásalapú gazdaságban. Az azonban itt is világossá válik, hogy a tanulók megfelelő ütemű és minőségű fejlődésének legfontosabb kulcsa a pedagógus személye, képessége, munkájának minősége.

Svájc oktatási rendszerének sikeressége a kantonok önállóságában rejlik. Minden kanton saját szabályrendszerrel működik, melyben a kulturális célok mellett mindekenélőtt a társadalmi rend értékeit fektették le. Az elmúlt években megkísérelték összevonni a kantonok oktatási rendszereit, hogy egységes, erős iskolamodellt hozzanak létre. Ezzel a céllal jött létre az ún. HarmoS (Harmonizing Switzerland) és a (német nyelvű kantonokat érintő) Curriculum 21. Sokan vélik úgy azonban, hogy az egységes svájci iskolarendszer kialakítása helyett sokkal fontosabb, és így nagyobb figyelmet kellene fordítani arra, hogy hogyan működik az oktatás az osztálytermeken belül.

Vessünk most néhány pillantást az iskolarendszerekre a gyerekek, tanulók szemszögéből. Milyen igényeik vannak? Hogyan küzdenek a tanulási lehetőségekért a szegényebb, elmaradottabb régiókban? Hogyan épül fel az SNI-s gyermekek képzése különböző országokban, és ezek a formák hogyan kapcsolódnak nemzetközileg egymáshoz? Ezekre a kérdésekre ad választ a tanulmánykötet a harmadik fejezetben.

Az olyan transznacionális irányelvek, mint a Salamancai Nyilatkozat vagy az ENSZ Fogytékkal Élők Jogainak Egyezménye (UN Convention on Rights of Person with Disabilities) mind a mai nál inkluzívabb, a tanulói sokszínűsége könnyebben reagáló oktatási rendszerekért harcolnak. Európában azonban egyre inkább terjed a differenciált oktatás és az

egyéni szabott képzések gyakorlata. Az egyéni nevelési igényekkel rendelkező gyerekek oktatása mellett fontos itt megemlíteni az egyre népszerűbb, ún. független oktatást (Independent Learning) vagy az otthon tanulást.

Napjainkban megkerülhetetlenné váltak az elektronikai eszközök az oktatásban, számos reform is rájuk épül. Korunk talán egyik legnagyobb problémaforrása a digitális média használata az osztályteremben. Számos kérdést vet fel szükségességük, hasznuk, eredményességük ezeknek az eszközöknek. A pozitív eredményeket az Argentínában bevezetett, *Minden tanulónak egy notebookot* program igazolja, amelyben megpróbálták áthidalni az úrt a digitális média és a különösen elmaradott vagy szegény környezetben élő gyermekek között.

Végül, de nem utolsósorban, ha nemzetek közötti kapcsolódásról, irányításról, transznacionalizációról beszélünk, akkor elkerülhetetlenül felbukkan a migráció kérdése. E globális probléma két, egymástól nagyon különböző és távol eső ország, Spanyolország és Kína példáján keresztül jelenik meg a könyvben. Spanyolországban két periódusát lehet említeni a migrációs folyamatoknak, a társadalmi és gazdasági krízis előttit és utánit. A Katalóniából való emigrálást problémaként értelmezték mindkét szakaszban, ám napjainkra már olyan eseményként is tekintenek rá, ami elősegítheti az oktatás újragondolását, egy új rendszer kialakítását, melyben mindenki megtalálhatja a számára megfelelő tanulási formát és teret.

Kínában a migráció folyamata az ország határain belül történik. „Sodródó gyermekeknek” (floating children) nevezik azokat a fiatalokat, akik a vidéki elmaradott környezetből a nagyvárosokba települnek. Fokozódó érdeklődéssel fordulnak a probléma felé a kutatók és a politikai törvényhozók egyaránt. Ezek a

fiatalok a városiasodás és modernizálódás termékének tekinthetők, akiknek komoly küzdelmet jelent elszakadni gyökereiktől és adaptálódni egy teljesen új, ismeretlen környezethez. Az új környezet és új képzési lehetőségek azonban nem garantálják a fiataloknak a kiemelkedést korábbi életszínvonalukból, gyakran előfordul, hogy szüleik társadalmi szintjén folytatják felnőtt életüket. A kutatók elképzelése szerint a kormánynak fel kellene gyorsítania a városiasodás folyamatát, hogy megfelelő mennyiségű és színvonalú tanulási lehetőséget teremtsenek a városokba áramló népességnek. Továbbra is megoldandó problémának tekintik a vidékről érkezett emberek megbélyegzését, sztereotípiákba zárását.

Befejezésképp álljon itt a szerzők néhány gondolata a tanulmánykötet jelen-

tőségét illetően: „A kötetben található tudományos közlemények kritikus értelmezéseket és magyarázatokat adnak arra a kérdésre, hogy az oktatás reformjai mit takarnak társadalmilag, történelmileg és kulturális szemszögből egy adott időben. A könyv az oktatás és az oktatási rendszerek szemléletmódjainak változásaira fókuszál: hogyan válaszol az iskolai és a felnőttoktatás a hatékonyság és eredményesség értekezéseire, valamint a saját, sémák szerinti átforgalmazására. Az ilyen változó szemléletek magyarázzák, mit jelent az oktatás és a hozzá kapcsolódó folyamatok, valamint fontos szerepet töltenek be az oktatási ismeretek és az oktatás kritikai diskurzusainak azonosításában és elemzésében.” (1. o.)

ÉVFORDULÓK ÉS SZAKASZHATÁROK A FELSŐOKTATÁSBAN

BESZÁMOLÓ A 2019-ES BOLOGNA PROCESS BEYOND 2020 KONFERENCIÁRÓL

HRUBOS ILDIKÓ

Budapesti Corvinus Egyetem

Bologna Process Beyond 2020: Fundamental Values of the EHEA. Bologna, 2019. június 24–25. <http://bolognaprocess2019.it/>

Húsz évvel ezelőtt írta alá 29 európai oktatási (felsőoktatási) miniszter a Bolognai Egyetem dísztermében azt a dokumentumot, amely elindította az európai felsőoktatási reformot (ma már 48 ország tartozik a reformot elfogadók és követők, az Európai Felsőoktatási Térség – European Higher Education Area – résztvevői közé). A konferencia erről a fontos évfordulóról emlékezett meg egy kiemelten ünnepélyes jellegű rendezvénnyel.

A szervezést a Bolognai Egyetem, Olaszország Oktatási, Felsőoktatási és Kutatási Minisztériuma, a Magna Charta Universitatum Observatory, az Európai Egyetemi Szövetség és az Európai Hallgatói Szövetség vállalta. A rendezvény deklarált célja az volt, hogy adalékokkal szolgáljon a 2020 júniusában, Rómában sorra kerülő miniszteri konferenciának, amely az Európai Felsőoktatási Térség kiépítésének harmadik évtizedét nyitja majd meg. Így tartalmi értelemben nem évfordulós visszatekintésről vagy értékelésről szólt a konferencia, hanem elsősorban a jövőről.

A történelmi tradíciókat követő külsőségek azonban nem maradtak el. A megnyitó ceremónián mintegy 700 fő jelent meg. A meghívottak köre igen széles volt, közöttük egyetemi vezetők, a reform munkálataihoz kapcsolódó oktatásirányítók, szakértői csoportok tagjai, felsőoktatás-kutatók, kiemelt érdekhordozók képviselői. Több mint 80 országból érkeztek egyetemi rektorok, ami önmagában is jelzésértékű volt a konferencia várható fő mondanivalóját illetően, hiszen ez a szám jóval meghaladja a 48-as, hivatalos taglétszámot.

Több mint 200 rektor vonult ünnepélyes menetben a Bolognai Egyetem eredeti épületétől, az Archiginnasio palotától a megnyitó ceremónia és a konferencia színhelyére, a város főterén álló, pompás, várszerű Palazzo Re Enzo-ba. Mindenki a saját egyeteme rektori talárját és fejfedőjét viselte, így középkori hangulatú színpompás látványt nyújtottak nemcsak a konferencia résztvevőinek, hanem a belváros lakóinak és a turistáknak is. (Méltósággal viselték el a megpróbáltatást, amit mind-

ez jelentett, hiszen súlyos brokát, bársony öltözékben, nemesszörme díszítéssel, esetenként hatalmas hermelin gallérral kellett helyállniuk a 36 fokos melegben.)

A ceremónián az UNESCO, az Európa Tanács, az Erasmus+, az Európai Egyetemi Szövetség, az Európai Hallgatói Szövetség és az Európai Bologna Bizottság vezető képviselői üdvözlő szavainak elhangzása után különleges aktusra került sor. Fabio Roversi Monaco, a Bolognai Egyetem korábbi rektora átadta Robert Napier-nek, az Európai Hallgatói Szövetség megválasztott elnökének azt az eredeti dokumentumot, amit mindeddig a Bolognai Egyetemen őriztek: magát az aláírt Nyilatkozatot. Szavai szerint ezzel jelképesen átadta a reform további sorsának irányítását a hallgatóknak. Emlékeztetett arra, hogy a Bolognai Egyetem eredetileg a hallgatók kezdeményezéséből jött létre, sokáig a hallgatók vezették az intézményt és máig igen erős a hallgatói szerepvállalás az egyetemi élet irányításában. Ennek fellevenítését ajánlja a következő évtizedekre. Robert Napier, aki a Máltai Egyetemen kapott BA és MA fokozatot jogtudományból, meghatottan fogadta a gesztust.

Mindez nem érte egészen váratlanul a résztvevőket. Az utóbbi években egyre erősödött a hallgatók hangja a Bologna-rendezvényeken, javaslataik mindig megfontoltak, sokszor újszerűek voltak. Fáradhatatlanul követelték az esélyegyenlőségek témájának napirenden tartását, ők kezdeményezték a hallgatócentrikus tanulás és tanítás ügyének felkarolását, és sikerült a reformfolyamat középpontjába állítani a témáját. Az évfordulós konferencia szakmai tematikája és struktúrája is jelezte ezt a fordulatot. A hallgatói képviselők előadásokat tartottak, szekciót vezettek.

A tartalmi munka öt párhuzamos szekcióban folyt: Akadémiai és ahhoz kapcsolódó polgári jogok a változó társa-

dalmakban; A hallgatócentrikus tanulás; A fenntartható fejlődést szolgáló vezetés – a felsőoktatás szerepe; A felsőoktatás szociális dimenziója; Karrierék és szak-képzettségek a jövő munkaerőpiaca szempontjából.

Jelen sorok írója a fenntartható fejlődéssel foglalkozó szekciót választotta.

Itt az előadók a hallgatók szempontjaiból indultak ki, mivel ők – életkoruknál fogva – fokozottan érdekeltek a témában. Nem véletlen, hogy az egyetemi vezetők a szokásosnál könnyebb helyzetben vannak, amikor el akarják fogadtatni a környezetvédelem, környezettudatosság kérdéskörének beillesztését a képzési programokba, tantervekbe (a program szakmai irányultságától függetlenül), vagy környezetvédelmi tanszéket szándékoznak alapítani. A hallgatók támogatják, mi több maguk vezetik az egyetemi „Zöld irodát”, amely bevonja a környező civil társadalmat is az akcióiba. Az egyetem falai között nevelkednek a jövő menedzserrei, akiknek oktatásában elengedhetetlen a szemléletváltás, pl. az Európa-centrikus világlátás meghaladása. Az élelmiszerbiztonság, a „zöld gazdaság” ügyét, a szegénység felszámolásának témáját egyaránt be kell építeni az oktatásba. Ebben a megközelítésben a fenntartható fejlődés feltétele az egyenlőségek csökkentése régiók, országok között, egy-egy országon belül. És itt kapcsolódik össze a téma egy másik fundamentális üggyel.

A konferencia egészét (túl az illetékes szekción is) az egyenlőségek, a sérülékeny csoportok, a befogadás kérdései uralták. Ez a téma az eredeti Bolognai Nyilatkozatban meglehetősen vázlatosan jelent meg, az első években Európa versenyképességének kérdése volt a reform domináns területe. A 2000-es évek közepétől vált kiemelt kérdéssé, és azóta a szociális dimenzió kötelező eleme a reform állásáról beszámoló országjelentéseknek.

A konferencián kibontakozott az érvelés, hogy a minőség alapja a változatosság, a sokféleség. A kiválóság önmagában nem elég, tudni kell azt is, hogy mire szolgál. A felelősségérzetre, a társadalmi hatások iránti érzékenységre nevelés és az annak megfelelő intézményi gyakorlat nélkül az egyetem nem tölti be a hivatását. Azonban ma még hiányzik a szociális dimenzió tartalmának tényleges megértése, az azzal kapcsolatos konszenzus kialakítása. Pedig erre lehetne alapozni a jövőben a releváns empirikus vizsgálatokat és elemzéseket, cselekvési programokat az Európai Felsőoktatási Térségben.

A következő periódus két alapvető témája várhatóan a fentiekben vázolt fenntarthatóság, valamint a társadalmi esélykülönbségek csökkentése lesz. Egy általánosabb szinten a konferencia nem hivatalos üzenete abban foglalható össze, hogy az európai felsőoktatási reform első tíz évében a struktúrák átalakítása, a többlépcsős képzési szerkezet létrehozása történt meg, a második évtized a rendszer finomítását próbálta elvégezni (az Oklevélmelléklet és az európai kreditárviteli rendszer [ECTS] módosítása, a minőségbiztosítás megújítása, a képesítési keretrendszerek megalkotása és jórészt bevezetése), a 2020 és 2030 közötti évek pedig a fundamentális társadalmi problémákról, a globális célokról, valamint az ezekkel kapcsolatos gyakorlatokról és etikai kérdésekről szólnak majd.

A záró ceremóniát Sijbolt Noorda, a Magna Charta Universitatum Observatory elnöke vezette. Szavai túlmutattak a konferencia tanulságain, az általa elnökölt szervezet fontos, aktuális munkájáról is szóltak. A *Magna Charta Universitatumot* egyébként 1988-ban 388 európai egyetem rektora írta alá, ugyancsak Bolognában, az Egyetem alapításának 900. évfordulóján (sajnos vannak még olyanok, akik – figyelmetlenségből – összetévesztik ezt a

Bolognai Nyilatkozat aláírásával...). Mára 889-re emelkedett a létszám, 88 országból. A 30. évfordulót 2018-ban tartották Salamancában, „természetesen” egy helyi születésnapon: a Salamancai Egyetem alapításának 800. évfordulóján. Ez alkalommal fontos döntés született: meg kell újítani a *Magna Chartát*. Az elmúlt harminc évben sok alapvető változás történt Európában és a világban, amelyek átalakították az egyetemek társadalmi környezetét, a velük szembeni elvárásokat. Ezek közül a legfontosabb, leglátványosabb, hogy a felsőoktatás globalizálódott. Az együttműködések határai kitágultak, új szempontok merültek fel, erősödtek meg az egyetem és a gazdaság, ez egyetem és a hallgatók viszonylatában.

A *Magna Charta Universitatum* az európai egyetemi értékek, hagyományok védelmében, az európai egyetemek együttműködésének támogatása céljából született. Eredetileg *Magna Charta Universitatum Europaeum* volt a neve. Mára viszont – mint láttuk – az aláíró egyetemek már 88 országból kerülnek ki, jelentős részben nem Európából. Ez nemcsak az európai egyetem magas presztízsét, nagy vonzerjét mutatja, de szét is feszíti az eredeti kereteket. Emiatt egy ideje egyszerűen „lehagyják” a dokumentum eredeti nevéből az „Europaeum” jelzőt.

A *Magna Charta Universitatum* gyakorlati munkáját 2000 óta az Observatory vezeti, szervezi, az új dokumentum létrehozását értelemszerűen az Observatory irányítja. Szakértői megfogalmazták a szövegtervezetet, éppen most folyik annak vitája az intézmények és szakértők széles körében. Az Observatory következő éves rendes ülésére 2019 októberében kerül sor, ezúttal Hamiltonban (Kanada). Ott fogják bemutatni a viták alapján kialakult változatot, és további észrevételeket, javaslatokat hallgatnak meg. A helyszín utal a szemléletváltásra, a fókuszok mó-

dosulására. Várható, hogy a McMaster Egyetem falai között már a Nemzetközi Egyetemi Szövetség fogja játszani a vezető szerepet. Az ünnepélyes elfogadásra Bolognában, 2020 szeptemberében ke-

rül sor. Egyúttal egy újabb évfordulóról is meg fognak emlékezni, mégpedig az Observatory létrejöttének 20. évfordulójáról.