
Az állami szerepvállalás változásai az oktatásban

László Vilmos Csongor*

Bevezetés

A közoktatás és az állam kapcsolata hosszú múltra tekint vissza annak ellenére. A 17. században indult meg az oktatás laicizálása annak felismerése mellett, hogy az oktatásnak jelentős szerepe van a társadalom újra-termelődésében. Így az uralkodók számára is állami érdekké vált az oktatás igazgatás állami ügygé minősítése¹. Ennek hatására jelent meg a tankötelezettség is, amelynek a kezdetei a 18. század elejére vezethetők vissza², hiszen az állam ezen eszközzel biztosította, a társadalom tagjainak mint leendő munkavállalóknak a képzését. Az állami szerepvállalás ezt követően fokozatosan erősödött, de már a tankötelezettség előírásával együtt megjelent a tömegoktatás is mint új jelenség,³ amely újabb kérdéseket és problémákat vetett fel.

Jelen tanulmány az oktatás-nevelés mint állami, közigazgatási feladat egyes változásait, aktuális kérdéseit kíséri végig, amelynek során kitér a tömegoktatás nemzetközi problémáira, meghatározó tényezőire, a magyar kormányzati szerepvállalás változásaira, majd három ország (Anglia, Norvégia és Olaszország) példáján keresztül bemutatja a közigazgatási irányzatok és az oktatás összefüggéseit, figyelemmel arra, hogy az oktatás a közigazgatási szakigazgatások egyike is. Az állami feladatok ellátását az uniós hatások is erőteljesen befolyásolják, így szükséges feltérképezni a tagállami státusból eredő kívánalmakat is, amelyek együttesen határozzák meg Magyarország oktatásban betöltött szerepvállalását.

* Doktorjelölt Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. Intézményvezető Diószegi Kis István Református Általános Iskola és Alapfokú Művészeti Iskola.

¹ Friml Aladár: *Az 1777-iki Ratio Educationis*, Budapest, Kath. Középiszkolai Tanegyesület, 1913, 12. o.

² Az általános tankötelezettséget 1717-ben vezette be elsőként I. Frigyes Vilmos porosz király. Istenes Mónika – Péceli Melinda: Tankötelezettségi korhatárok nemzetközi összehasonlításban, *Iskolakultúra*, 20 (2010) 4., 3. o.

³ Halász Gábor: *Az oktatási rendszer*, Budapest, Műszaki Könyvkiadó, 2001, 56. o. és Árva Zsuzsanna: A köznevelés-közoktatás szakigazgatási alapjai, in: *Közigazgatási jog – Fejezetek szakigazgatásaink köréből (III. Kötet)* (szerk.: Lapsánszky András), Budapest, Complex, 2013, 75. o.

1. A tömegoktatás

Az oktatás állami felügyelet alá vonása nemzetközi viszonylatban a 20. században teljesebben ki a polgári állam időszakában, amely igazán az 1950-es években vett jelentős lendületet és az oktatási rendszerek „az egész világon olyan fejlődésnek indultak, amire nincs példa az emberi történelemben.”⁴ Ez utóbbival összefüggésben vizsgálható a polgári államok és a közigazgatás kapcsolata. Így ekkoriban kétszeresére nőtt az oktatásban résztvevők száma, és ugrásszerűen nőtt az arra fordított állami kiadások mértéke is. A folyamat az 1970-es évekre stabilizálódott, amelyet az oktatás világválságaként emlegettek, amely legfőbb eredőjének az oktatással kapcsolatos egyenlőtlenségeket tartották. Ez utóbbit részben éppen az oktatásban résztvevők megnövekedett száma, részben azonban az anyagi hiányosságok, a korábbi oktatási rendszerek problémái, valamint a társadalmi tehetetlenségnek nevezett tényezők okozták. A korszak irodalma elsősorban az anyagi eszközök növelésére helyezte a hangsúlyt, a sürgető társadalmi szemléletváltás mellett azt is hangsúlyozva, hogy az oktatási rendszer problémái a rendszer egészében értelmezhetők és oldhatók meg elsősorban.⁵ A szervezési, irányítási kérdések között ez az írás már ekkor hangsúlyozta a kisméretűnek nevezett oktatási intézmények egységesítését főként a középfokú oktatás vonatkozásában, azonban általános jelleggel is kitért arra, hogy racionalizálni szükséges az iskolák elhelyezését és méretét éppen a költségcsökkentés miatt, de már ekkor javasolták a tanításra fordított idő növelését is.⁶

Több mint két évtizeddel később az oktatással foglalkozó szakértők még mindig az oktatás méretbeli növekedéséből fakadó kérdéseket elemezték. Balázs Éva egyik publikációjában⁷ a magyar oktatási egyes problémái kapcsán szintén az oktatás tömegessé válásának nemzetközi összefüggéseit és problémáit tárja fel, amelyek az eltérő kulturális és a társadalmi berendezkedések ellenére hazánkban is érvényesülnek, ahogyan ezt a középiskolai képzésen keresztül be is mutatja. Thomas Green munkája nyomán az oktatás mint igazgatási rendszer nagyságát emeli ki, amelynek növekvő jellege nyolc tényezőben mutatkozik meg. Az első a mennyiségi expanzió, amely a tanulók számának a demográfiai növekedéséből következik. A megoldási lehetőségek keresése kapcsán kiindulási pontot jelent a rendszer eleve létező mérete, hiszen a társadalmi viták más mederben és más utak keresése közben folynak a társadalom meglévő képzettségétől függően. Emellett azonban a méretbeli növekedés következtében felmerül az oktatási rendszer arányainak a kérdése is az oktatáshoz való hozzájutás kapcsán. Balázs Éva arra mutat rá, hogy Magyarországon ez a demográfiai hatás hullámokban érvényesült, így elsősorban a Ratkó-korszakban, majd az akkor született gyermekek szülővé válásakor egyaránt. A második tényezőt az elért szint emelkedésének nevezi, ami részben a továbbtanulók arányának a növekedésében mutatkozik meg, valamint a lemorzsolódás csökkenésében. A

⁴ Coombs, Philip H: *Az oktatás világválsága*, Budapest, Tankönyvkiadó, 1971, 1. o.

⁵ Uo. 1-14. o.

⁶ Uo. 131-143. o.

⁷ Balázs Éva: Expanzió középfokon. Az oktatásügy válaszai egy évtized társadalmi kihívásaira, *Szociológiai Szemle*, 13 (2003) 1., 55-78. o.

vertikális expanzió ezzel szemben az oktatás egyes szintjeinek a növekedését jelenti, ami együttjár az intézményrendszer típusainak a bővülésével is. Hazánkban ez több ütemben és többször is lezajlott, de Balázs Éva ide sorolja a tankötelezettség emelését, valamint az iskolarendszerű felnőttoktatás formáit is. A horizontális expanzió ezzel szemben az intézmények által ugyanazon a szinten vállalt tevékenységnövekedést tükrözik, mint a szociális vagy diákjóléti feladatok, de itt említhetők a nemzeti alaptanterv által bevont új ismeretkörök is, mint az informatika vagy a művészetek. Expanzióként fogható fel az intézmények differenciálódása is az oktatási programok tekintetében, de e körben említhető az alternatív pedagógiai programok alkalmazása is. Növekedés mutatkozik továbbá az oktatás intenzitásában, ami teljesítménynövekedés jelent az azonos időre vetítve, de eközben a tanítási év is növekedett, ám ez eddig Magyarországon alig érezte a hatását, és legfeljebb a tanítási órák számában jelentkezett. Végül az expanzió utolsó szintje a tanárok, pedagógusok számának növekedése is, ami Magyarországon szintén hullámzó módon érvényesült.⁸

A jelenlegi szakaszban az európai országokban jellemző módon az állam - és ezen belül az államigazgatás vagy a helyi önkormányzati igazgatás - feladata a közoktatási intézményrendszer fenntartásának a biztosítása. E vonatkozásban azonban eltérő megoldások képzelhetők el a konkrét megoldási módok vonatkozásában. A tankötelezettségre vonatkozó szabályok megalkotásakor az európai államokat a nemzetközi egyezmények kötik, amelynek köszönhetően szinte egységesen 5 vagy 6 éves korban kezdődik a tankötelezettség és általában 16 éves korig tart.⁹ Uniós átlagban az oktatásra fordított kiadások a nemzeti össztermék (GDP) hozzávetőlegesen 5 százalékát teszik ki éves átlagban, bár e tekintetben némi csökkenés figyelhető meg az elmúlt években. Így míg 2012-ban a GDP 5,1 százalékát tette ki¹⁰ az uniós átlag, addig a tanulmány lezárásának az időpontjában elérhető utolsó statisztika a 2015-ös évre vonatkozik, amely szerint az uniós átlag a 28 tagállam vonatkozásában is 5 százalékos mértékre csökkent vissza, holott az azt megelőző években inkább a növekedés volt jellemző.¹¹ A tekintetben azonban nem történt változás, hogy az egyes államok között jelentős eltérések figyelhetők meg, így a listavezetők között találhatjuk Svédországot, Finnországot, Belgiumot vagy Izlandot és Norvégiát, amelyek mindegyikében 6 százalék feletti és inkább 7 százalékhoz közelít a kiadások mértéke, míg a lista utolsó helyén a 2015-ös évben Románia állt 2,7%-os átlaggal. Magyarország a statisztika szerint 4,3%-ot fordított oktatási kiadásokra, azonban e vonatkozásban hazánk kapcsán a statisztika kiemeli, hogy becslésen alapul az adat. Ezzel a számmal egyébként az uniós országok közül a 19. helyen állunk.

⁸ Balázs: *Expanzió középfokon* 55-70. o.

⁹ Istenes – Péceli: i. m. 6. o.

¹⁰ Key Data on Education on Europe 2012, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/5741409/978-92-9201-242-7-EN.PDF/d0dcb0da-5c52-4b33-becb-027f05e1651f> (2019. augusztus 1-i letöltés)

¹¹ Educational expenditure statistics

https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Educational_expenditure_statistics (2019. augusztus 1-i letöltés)

Az oktatásban történő részvétel adatai is szignifikáns jellegűek, amely már hosszabb ideje az Európai Unióban meghaladja a 90%-ot, ám ennek a növelését tűzték ki 2020-ig, elérendő célként 95%-os mértékben megállapítva az elérendő mértéket. Megjegyzendő, hogy az eredmény tekintetében a statisztika nem különbözteti meg az állami vagy önkormányzati fenntartású intézményeket, de beleértendőek abba az egyházi, alapítványi vagy más személyek által fenntartott intézmények is. A jelenleg elérhető szintén 2016-os adatok alapján az előkészítő és az általános iskolai, alapfokú oktatásban az Unió szintjén 95,3%-os volt a részvétel, ami azt jelenti, hogy az Európai Uniónak már 2016-ban, azaz négy évvel korábban sikerült elérni a kitűzött célt és 95% fölé emelni a részvételt, amelyet egyébként Magyarország is teljesített.¹²

2. A magyar oktatáspolitikai célkitűzései

A magyar oktatáspolitikai szerepvállalást részben a kormányprogram, részben az oktatás kapcsán a Széll Kálmán Terv tartalmazta, ugyanis a Magyar-y-programok csak a helyi önkormányzatok kötelező feladatait érintik elsődlegesen, amelyekkel kapcsolatban megjegyzik, hogy annak tartalmát különösen az egészségügy és az oktatás vonatkozásában az ágazati törvények tartalmazzák. A Jó Állam Jelentések¹³ pedig az oktatást a közösségi jólét hatásterületeihez kapcsolva – és részben igazodva a Széll Kálmán Tervben foglaltakhoz – a foglalkoztatottság kérdéskörével kapcsolják össze.¹⁴ A hatásterület egésze vonatkozásában a jelentés is kiemeli, hogy a lakossági felmérések körében az oktatás az egészségüggyel együtt azon területek között szerepel, amelyekkel kapcsolatban nagy a társadalmi elégedetlenség, amelyet az oktatás kapcsán főként az állami feladatellátással kapcsolnak össze. A konkrét mérőszámok között Az országos kompetenciamérésen alulteljesítő tanulók aránya, valamint A korai iskolaelhagyók aránya szerepel, továbbá az Oktatással való elégedettség szerepel mint érték, amely utóbbi kapcsán 2017 és 2018 között egy csökkenés következett be általánosan is, de főként a legmagasabb iskolai végzettségűek körében. A jelentés ezzel kapcsolatban azt emeli ki, hogy „Az állam szerepvállalását a válaszadók szintén a probléma részének látják. Az állam feladatellátásával kapcsolatos elégedettség 6,1-es értéke arról tanúskodik, hogy a kormányzati beavatkozások megítélése hasonlóan rossz, mint maguké az oktatási intézményeké.”¹⁵ A felmérés azonban a problémakezelésre már nem ad

¹² Eurostat. Early childhood and primary education statistics , https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Early_childhood_and_primary_education_statistics#Participation (2019. augusztus 1-i letöltés) A pontos számadatok megtalálhatók itt: Number of early childhood and primary education students, 2016 (thousands), [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Number_of_early_childhood_and_primary_education_students,_2016_\(thousands\).png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Number_of_early_childhood_and_primary_education_students,_2016_(thousands).png) (2019. augusztus 3-i letöltés)

¹³ *Jó Állam Jelentés* (szerk.: Kaiser Tamás), Budapest, Dialog Campus Kiadó, 2018, 38-39. o. https://joallamjelentes.uni-nke.hu/2018_pages/pdf-serve/non-compress/web_PDF_JAJ_2018.pdf (2019. augusztus 1-i letöltés)

¹⁴ Lásd még a helyi önkormányzatokkal való összefüggéseket Árva Zsuzsanna: Local governments and the concept of good governance, *Curentul Juridic* 22 (2019) 3., 53-65.

¹⁵ *Uo.* 56-57. o. és 64. o.

magyarázatot, és nem foglalkozik konkrét irányítási, igazgatási kérdésekkel sem az oktatás kapcsán.

Az állami szerepvállalást meghatározó programok közül az első Széll Kálmán Tervben az oktatás és az adósság külön fejezetet képez, azonban a fejezet egységesen tárgyalja az oktatás teljes vertikumának, így a szakképzésnek, a felsőoktatásnak és a közoktatásnak a kérdéseit. A dokumentum csak nagy vonalakban foglalkozik a közoktatás mint szakágazat kérdéskörével, azonban annyit kiemel, illetve előrevetítette, hogy „Az államnak vissza kell térnie az oktatás világába. Nem függhet az oktatás színvonala az önkormányzatok helyzetétől és eseti döntéseitől, az állam ezen a téren egységes rendet tud tenni.”¹⁶ Emellett kiemelte a tankötelezettség felső korhatárának a leszállítását a munka világába történő mielőbbi bekapcsolódás érdekében, valamint az adósságcsökkentést mint célkitűzést, azonban a megoldási módok között elsősorban a mielőbbi jogalkotást sürgette, az előbbi elvek mentén.

A Széll Kálmán Terv 2.0. dokumentum már az elfogadott köznevelési törvény jegyében értékeli a reformot és tartalmaz új célkitűzéseket, főként az Európa 2020 stratégia jegyében. Ezek között szerepel a korai iskolaelhagyás megelőzése, az óvodai ellátás kiterjesztése, valamint a hátrányos, halmozottan hátrányos helyzetű tanulók iskolai sikerességének elősegítése. A terv elsősorban ezek megvalósítását, illetve ezen területeken a mielőbbi jogszabályalkotást sürgeti, azonban az intézményfenntartás és a finanszírozás kérdéskörét alig érinti a köznevelés területén.¹⁷

A kormányzati célkitűzések tehát elsősorban akként összegezhetők nemzetközi és hazai szinten is, hogy tovább szükséges növelni az alapfokú képzésben résztvevők számát, ugyanakkor hazai szinten ehhez hozzájárul az adósságcsökkentés, mint célkitűzés, összkormányzati szinten, amelynek egyik garanciáját az állami intézményfenntartásban vélték megtalálni, illetve az új köznevelési törvény megalkotásában. Mindezzel párhuzamosan történt meg a helyi önkormányzati rendszer átalakítása, amelynek kötelező és fakultatív feladatai közül egyaránt kikerült az alapfokú nevelés és oktatás.

Így míg az 1993-ban elfogadott törvény és módosításai kontextusában a helyi önkormányzatoknak, illetve az államnak egy feladatot kellett teljesítenie, illetve megoldania, valamint szolgáltatást nyújtania¹⁸, addig a 2011-ben elfogadott törvény már azt hangsúlyozza, hogy a közoktatás-köznevelés nem egyszerűen szolgáltatás nyújtása az állam részéről, hanem közszolgáltatás teljesítése, mintegy közszolgálat, amelyért immár az állam és az államigazgatási szervek vállalnak felelősséget.¹⁹ Az 1993-as törvény ugyanis többször hangsúlyozottan és a helyi önkormányzatokról szóló törvénnyel összhangban nem az intézmény fenntartását tette a helyi

¹⁶ Széll Kálmán Terv, https://2010-2014.kormany.hu/download/4/d1/20000_Sz%C3%A9ll%20K%C3%A1lm%C3%A1n%20Terv.pdf (2019. június 28-i letöltés) 23. o.

¹⁷ Széll Kálmán Terv, https://2010-2014.kormany.hu/download/3/e8/80000/1-A_k%C3%B6vetkez%C5%91_l%C3%A9p%C3%A9s%20%28SzkT%2020%29.pdf (2019. június 28-i letöltés) 47-52. o.

¹⁸ Szüdi János: *A Közoktatási törvény 1999. évi változásai – magyarázatokkal*, Budapest, Ökonet Szolgáltató és Tanácsadó Kft., 1999, 114. o.

¹⁹ 2011. évi CX. törvény 74-75. §-hoz fűzött részletes indokolás.

önkormányzatok kötelezettségévé, hanem a feladat ellátását, amelyet több módon is teljesíthettek az Ötv. rendszerében és nem kizárólag akként, hogy maga a helyi önkormányzat saját erőből intézményt tartott fenn, így viszonylag kevés olyan önkormányzat volt, amely önerőből ki tudja elégíteni az oktatási igényeket²⁰. Mindezt a helyi önkormányzati rendszer ismeretében könnyen alá lehet támasztani, hiszen a hozzávetőlegesen 3200 helyi önkormányzat több mint fele 1000 fő alatti kistélepülés, amelyek esetében bizonyosan nincs arra anyagi, intézményi lehetőség, hogy a feladatot egyedül ellássák²¹, holott az általános iskolák a helyi közélet²² részét képezik.

A hazai oktatásügy tekintetében már 2006-ban a megoldásra váró feladatok közé sorolták a következőket: az oktatásügynek reagálnia kell a demográfiai kérdésekre, a költséghatékonyság problémáira, valamint hozzá kell járulnia a településszerkezetből adódó esélyegyenlőség megteremtéséhez és általánosságban is az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítéséhez. E körben különös gondot jelent, hogy a kistélepülésen élők megfelelő színvonalú oktatáshoz jussanak, illetve ne csökkenjen az esélyegyenlőségük, növekedjenek a továbbtanulási esélyek.²³ Ezek a problémák azonban mind a mai napig megoldásra várnak.

3. Az oktatásirányítás és közigazgatás új összefüggései nemzetközi összehasonlításban

Kifejezetten az oktatáspolitikai és a kormányzás, közigazgatás kérdéseit vizsgáló 2011 novemberében létrejött egy új hálózat Európában LE @ DS (Leading Education and Democratic Schools²⁴) néven, amelynek egyik célkitűzése éppen a New Public Management (a továbbiakban: NPM)²⁵ mint meghatározó közigazgatási irányzat hatásainak vizsgálata volt a NPM reformja, visszaszorulása, valamint az oktatási rendszerek mint a közszolgáltatás egyik formája kapcsán. A kutatás körében megjelent egyik tanulmány három meghatározó ország, Anglia, Olaszország és Norvégia oktatásirányításban végbement folyamatait vizsgálta meg nemzetközi összehasonlításban a közigazgatás változásai és NPM irányzat érvényesülése tükrében. A kutatás három meghatározó ország, Anglia, Olaszország és Norvégia oktatásirányításban végbement folyamatait vizsgálta, amely országokat a kutatók azért is választották a nemzetközi összehasonlítás bemutatására, mivel mindegyik

²⁰ Szüdi: *A Közoktatási törvény 1999. évi változásai - magyarázatokkal* 121. o.

²¹ Az önkormányzati rendszer problémáiról lásd még Árva Zsuzsanna: *A közigazgatás quasi bíraskodási tevékenysége*, Debrecen, DUP, 2014, 186-187. o.

²² A 2012. január-1-től hatályos Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. tv. 4. §-a alapján a helyi közügyek alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak.

²³ Szüdi János (szerk.): *Az oktatás nagy kézikönyve*, Budapest, Complex, 2007, 93. o.

²⁴ Lásd még <https://eera-ecer.de/ecer-programmes/conference/19/contribution/31897/> (2019. június 22-i letöltés)

²⁵ Schedler, Kuno –Proeller, Isabella: *The New Public Management. A perspective from mainland Europe*, in: *New public management: current trends and future prospects* (McLaughlin, Kate - Osborne, Steven P - Ferlie, Ewan eds), New York, Routledge, 2002, 163–180. o.

egy államszervezési elv, államfelfogás és közigazgatási berendezkedés reprezentánsa. Így Nagy-Britannia egy klasszikus common law jogrendszerű liberális állam, ahol a helyhatóságok az ultra vires elv szerint szerveződnek, míg Olaszország egy mediterrán típusú, elaprózott helyi önkormányzatokkal rendelkező állam, ahol az erőteljes társulási elvet érvényesítették, míg Norvégia egy jóléti, szociális elveket valló állam, ahol a helyi önkormányzatok az északi modellbe tartoznak, ráadásul ez az állam nem tagja az Európai Uniónak. A három ország három eltérő utat járt be és éppen a közigazgatási berendezkedésük, valamint eltérő társadalmi-kulturális körülményeik folytán három szélső értéket testesítenek meg.

A tanulmány szerzői²⁶ NPM tekintetében közös pontként emelték ki, hogy a NPM hozzávetőlegesen harminc éve jelent meg, majd a 2007/2008-as pénzügyi válság eredményezte az irányzat visszaszorulását, kudarcát, amely az oktatásban is érzékelhető volt. A tanulmány szerzői a NPM-t az oktatási szektorban egyrészt egyfajta kísérletként értelmezték, amely főként az oktatási mint szolgáltatás átszervezésére, új irányítási rendszereke bevezetésére, valamint az oktatás mérőszámainak megújítására irányult. Ilyen módon tehát a szerzők nem tekintették a NPM-et teljes kudarcnak az oktatásban, hanem mint az egyes elemekre mint a reformfolyamatokra ható tényező továbbra is jelen levőnek vélik. Ez különösen igaz a közép-kelet-európai országok kapcsán is, ahol mint minden más közigazgatási irányzat, a NPM sokkal később jelent meg, mint a nyugat-európai országokban.

A három kiválasztott ország összehasonlító vizsgálatát részben oktatási szakértők bevonásával végezték (Grimaldi és Serpieri, 2013; Hall et al., 2012-ben; Møller és Skedsmo, 2013) a lehetőségekhez képest azonos szempontrendszer alapján, azonban már előzményként kiemelendő, hogy a NPM-et mindhárom országban eltérően értelmezték és vezették be az oktatási ágazatban, éppen az említett különböző nemzeti sajátosságok mint kiindulási pontok miatt. Ennek érdekében a tanulmány szerzői az állam és az oktatás kapcsolatát a következő metszéspontok szerint értelmezték. Figyelembe vették az állam centralizált vagy decentralizált jellegét, valamint azt, hogy a változást elsősorban belső (szakmai vagy bürokratikus) vagy külső (piacvezérelt) hatások okozzák.²⁷

3. 1. Anglia. Az angol oktatáspolitikát a folyamatos változásokkal jellemezhető leginkább. Angliában a közszektor általános reformjához illeszkedett az oktatáspolitikai megújítása is, és valamennyi politikai erő, így a konzervatívok és a munkáspártiak egyaránt az oktatásügy átfogó reformja mellett álltak ki. Az első reform még Margaret Thatcher idejében ment végbe egy 1988-ban elfogadott oktatási reform-törvénnyel, amely ekkor vezette be a nemzeti (alap)tantervet az angol oktatásban. Ez azért volt különösen jelentős lépés, mivel az angol oktatási rendszer kettős módon alakult eddig az időpontig, így egyszerre fejlődött helyi és központi szinten. Az előbbieket oka részben a sajátos közigazgatási intézményi struktúra, míg az utóbbi körében említhető a központi szabályozás közül az 1944-

²⁶ Emiliano Grimaldi, Robert Serpieri, Jorunn Møller és Guri Skedsmo Lásd Hall, David – Grimaldi, Emiliano – Gunter, Helen M – Møller, Jorunn – Serpieri, Roberto – Skedsmo, Guri: Educational reform and modernisation in Europe: The role of national contexts in mediating the new public management, *European Educational Research Journal*, 14. (2015) 6., 488-489. o.

²⁷ Uo. 487-490. o.

ben elfogadott oktatási törvény. Mindez azért különösen jelentős, mivel az angol oktatási szisztémára a NPM előtti időszakban nem volt jellemző a nemzeti tanterv vagy más olyan eszköz, amely a tervezés tudományos alapjait használja és hasznosítja.

Angliában tehát éppen a NPM volt az az irányzat, amely hozzájárult azon eszközök megteremtéséhez, amely által a központosított államhatalom nagyobb ellenőrzést gyakorolhatott az oktatási intézmények felett. A másik kulcsfontosságú jellemzőként a neokonzervativizmust említik, amely a tradicionális konzervatív értékek visszaállítására törekedett az oktatásban és a progresszivismus visszaszorítására. A harmadik jellemvonás pedig az 1988-ban elfogadott törvény által megvalósított decentralizációs folyamat volt, ami a gyermekek, a tanárok, szülők és az iskolák életét és működését egyaránt befolyásolta.

Az angol oktatási céljaira így több diskurzus is hatást gyakorolt. Egyrészt a neoliberalizmus, amely az oktatást egyfajta vásárolt szolgáltatásnak tekintette, amelynek célja, hogy a társadalmat olyan alapvető készségekhez juttassa, és amely így hozzájárul annak gazdasági munkaerővé válásához. Éppen ezért az oktatás kapcsán a fő szempont, hogy ennek a célnak megfeleljen, hatékony és eredményes munkaerőt képezzen, amely segíti a versenyt a globális gazdaság terén. E körben tehát figyelembe vehető szempontok és kulcsszavak a verseny, az ár-érték arány vagy az állam versenyképessége. A neokonzervativizmus szerint viszont az oktatás kapcsán a tudás megszerzését és a nevelést, azaz az erkölcsi értékek elsajátítását helyezi előtérbe, ezért az oktatás célja a család, a társadalmi értékek megőrzése. A szociáldemokrata jóléti állam szerint pedig az oktatás közjóként fogható fel és a demokratikus fejlődés szerves részét képezi, amelynél a fő szempont az állampolgárok részvétele.

Az 1988-ban elfogadott törvény, amely az oktatás tervezését a központi szervekre, illetve a minisztériumra bízta, a nemzeti tanterv létrehozásával egy olyan egységes megközelítést igyekezett bevezetni, ami az írástudás és a számolás mérését az egész országban (Moss, 2009) azonos szempontok alapján végezheti. Ezt a központosítást azonban egy nagyon eltérő diskurzus kísérte. Egyrészt megjelent a szülők fogyasztóként és az iskolák mint üzleti egységekként történő értelmezése, amely a teljesítményadatokkal (mint például a nemzetközi szintű PISA-tesztek) mérhetővé tette az intézményeket és amelyek éppen támogatták a központi törekvéseket. Ugyanakkor a kutatás felhívja a figyelmet arra az ellentmondásra, hogy az érintett időszakban éppen a szülők választási lehetősége érdekében több ingyenesen hozzáférhető helyet is létrehozta, ami azonban az állami kiadások csökkentése ellen hatott és az ellentmondások közé sorolható az is, hogy a szigorúbb és rendszeresebb mérés a közigazgatási eszközök csökkentését eredményezte volna. A folyamatban jelentős szerep hárult az oktatókra, akik a teljesítményadatok javulásának a felelőseivé váltak, ami viszont értelemszerűen a szakmai és szervezeti autonómia csökkentésével járt.²⁸ Ez a példa tehát éppen autonómiacsökkenést és felelősségnövekedést okozott tehát az intézmények szintjén a NPM hatására.

²⁸ *Uo.* 490-494. o.

3.2. Olaszország. Olaszországban szintén ellentmondásos környezetben érvényesült a NPM, ugyanis a reformfolyamatok viszonylag későn érték el ezt az országot a jóléti állam koncepció jelenléte miatt, így a NPM végeredményben csak az 1990-es évek második felétől gyakorolt hatást. A jóléti állam miatt az oktatás tömegoktatásként volt jellemezhető, ahol az oktatás az állampolgár kibontakozásának az útjaként jelent meg, miközben a tanárok és az intézmények magas szintű szakmai autonómiát élveztek. Ugyanakkor ennek ellenére is igény jelentkezett az oktatás irányításának korszerűsítése a decentralizált környezetben és egy „értékelési mechanizmus” megteremtésére a hatékonyságának mérése érdekében.

Éppen ezen előzmények miatt az 1997-ben indított reform is az intézményi autonómiát állította előtérbe, ahol az intézmények nagyobb pénzügyi, szervezeti és szakmai autonómiát kapnak, amely azonban nem terjedt ki a humán erőforrás kérdéseire. Ugyanakkor a konzervatív oktatási miniszterek megpróbálták bevezetni a költségcsökkentést elősegítő NPM-reformokat, miközben a nemzetközi (szintén OECD-PISA) tesztekkel erősen hangsúlyozták az új értékelési kultúra szükségességét. Ez utóbbiak miatt olyan témák kerültek az oktatás középpontjába mint a teljesítmény, az egyének és a családok felelőssége, a szülők választása, valamint mindezen eredmények miatt a nem hatékony iskolák és tanárok hibáztatása. Olaszország tehát ellentétes folyamatok keresztüztüzebe került, ahol a jóléti állam koncepcióba próbált teret nyerni a NPM, miközben a teljesítményelvű oktatás éppen a centralizáció irányába hatott. Mindeközben központi szabályozás által módosították az iskolák vonzáskörzetének szabályozását, kiegészítő finanszírozási mechanizmusokat vezettek be versenyképességi alapon és ösztönözték a köz- és magánszféra közötti partnerség kialakulását az oktatási szolgáltatások nyújtása terén, így új szereplőket vontak be az oktatás területére. Összességében Olaszország jelenlegi oktatáspolitikai változásait – amelyek szintén az oktatás minőségének az emelését célozzák – is éppen az említett ellentétes erők indukálják.²⁹

3.3. Norvégia. A norvég oktatási rendszert a finn mellett sok esetben példaként állítják hazánk elé. Norvégiában az oktatási rendszer a nyolcvanas évek vége óta egy nemzeti szintű egység, amely jelentős reformokon ment keresztül, amelyeket nagyrészt az NPM befolyásolt. Ez utóbbiakat két hullámban vezettek be. Az oktatási ágazatban az első időszakot főként a helyi iskolai közigazgatás szerkezetátalakítása befolyásolta, míg a másodikat éppen az első hullám okozta problémák kezelése vezette. Ez utóbbi célja az volt, hogy egyensúlyt találjon az oktatási igazgatás a központosítás és a decentralizáció elvei között. Ez utóbbi keretében már egy sajátos értékelési rendszert is bevezettek, de kiemelt célkitűzés volt a „tudásösztönzés” is, valamint az oktatási inputokat és outputokat figyelembe vevő intézmény-irányítási módszereinek alkalmazása.

A modernizációs program az 1980-as évek közepén kezdődött meg a politikai változásokkal együtt. Bár a képzés hagyományait nem kérdőjelezték meg, a PISA-tesztek bevezetése itt is problémát jelentett, ugyanis Norvégiát ugyancsak az

²⁹ Uo. 494-498. o.

„alacsonyabb teljesítményű” országok közé sorolták. Ekkor vált a társadalom számára kulcsfontosságúvá az iskola vezetése és az elszámoltathatóság kérdése, amely 1987-ben a nemzeti tanterv bevezetését is ösztönözte. Ez utóbbi az iskolák és az önkormányzatok felelősségvállalását hangsúlyozta a nemzeti célok, iskolai értékelések és a helyi szintű helyi tantervi fejlesztés érdekében.

Az OECD 1988-ban végezte el a norvég oktatási rendszer áttekintését, ahol az erősen decentralizált iskolai rendszerben inkább a „jó oktatási gyakorlatok” bevezetésének és terjesztésének módjait hangsúlyozták. Bevezették az oktatás új irányítási rendszerét, és feladat- és felelősségmegosztást dolgozott ki az iskolarendszer különböző szintjei számára. Ezzel együtt számos új kezdeményezés indult az értékelési rendszerek kapcsán. Több mint egy évtizeddel később a konzervatívok által vezetett koalíciós kormány új oktatási programot indított és elfogadták a 30. számú (2003–2004) fehér könyvet, amely új oktatási irányítási modellt vezetett be, amelynek középpontjában a dereguláció, a hatékonyság, a verseny, a tanulási eredmények és az elszámoltathatóság állt.

A folyamat elindításában a PISA-eredmények játszottak szerepet, és a kialakult álláspontok szerint a tanároknak és az iskola vezetőinek kell az eredményességben közreműködniük elsősorban. Így a tudás megfelelő felhasználása érdekében úgy vélték, hogy ambiciózus és pozitív hozzáállású intézményvezetőkre van szükség a változás és a fejlődés érdekében, így az a mozgalom a vezetést és az elszámoltathatóságot állította a fejlődés középpontjába. A változások érintették a magániskolák engedélyezését is, ami 2005-ben jelentősen megváltozott, ugyanis a feltételeket a jogszabályok azóta pontosan meghatározzák és a hatóságoknak csekély mérlegelési jogot biztosítanak.³⁰

A három eltérő államban tehát a NPM eltérő hatást gyakorolt az oktatás egészére és a szakmai autonómiára. Míg Angliában éppen a szakmai ellenőrzések erősödtek, amelyek az autonómia ellenében hatottak, addig a másik két országban ez a hatás nem valósult meg, sőt Norvégiában a tanárokbá vetett bizalom éppen erősödött.³¹

A fenti eltérő utak mellett is kitűnnek azonban a hasonló folyamatok is, hiszen ahogyan arra Balázs Éva is rámutatott, hogy ugyan az oktatásügy kulturális nemzeti, regionális keretek által erősen meghatározott, a modern társadalom, a globalizáció és a gazdaság általános kihívásai miatt még ezen különbözőségek ellenére is meglehetősen hasonlóak az oktatási rendszerek fejlődési útjai, míg a válaszok már erősen különbözhetnek.

Magyarország tekintetében Balázs Éva éppen a megkésettséget emelte ki, és a középfokú oktatás példáján keresztül igazolta, hogy a magyar oktatásban is a versenyszféra működéséhez hasonló jelenségeket zajlottak intézményi szinten, amely mellett az oktatás PISA- és más nemzetközi eredményekkel igazolt minőségi problémái indokolták a minőségpolitika bevezetését, valamint a közigazgatás által végzett ellenőrzési rendszer szigorítását. Ez utóbbi főként az irányítási eszközök bővítésében érhető tetten³²

³⁰ Uo. 498-502. o.

³¹ Uo. 502-504. o.

³² Balázs: *Expanzió középfokon* 55-61. o.

4. A köznevelés-közoktatás mint európai feladat

A közoktatás akár a jogok, de az intézményrendszer kapcsán is értelmezhető állami feladatként. Az 1960-as évektől alapvető társadalmi-gazdasági változások mentek végbe, amelyek az oktatást is érintették. Az 1970-es évektől indult meg az a folyamat, amikor a szerződő államok között megjelent az igény, hogy egyre szorosabbra fonják az oktatást érintő együttműködést is, tükrözve a Coombs által is jelzett oktatási világválságot³³. A szerződések szintjén először az 1992-ben aláírt Maastrichti szerződés volt az, amely kifejezetten olyan rendelkezéseket épített be, amely az oktatással és a képzéssel foglalkozott.³⁴ Az első oktatásra vonatkozó rendelkezéseket az Európai Közösségek létrehozásáról szóló Szerződésben találhatjuk, ahol a célok között szerepel, hogy az oktatáshoz való széles körű hozzáférés és az ismeretek folyamatos frissítése által népeik számára elősegítsék a lehető legmagasabb szintű tudás elérését, amely tevékenység hozzájárul a minőségi oktatáshoz és szakképzéshez, valamint a tagállamok kultúrájának a virágzásához.³⁵

Az oktatás kérdésköre jelenleg is szerepel az Európai Unió szabályozásában. Így az Európai Unió Működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 6. cikke a Közösség és a tagállamok közötti megosztott hatáskörök között említi az oktatást, amely területen az Unió a tagállamok intézkedéseit támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedéseket hajthat végre.³⁶ Az EUMSZ emellett külön cím alatt is foglalkozik az oktatással kapcsolatos kérdésekkel a szakképzés, az ifjúság és a sport mellett. A 165. cikk szerint az Unió a tagállamok közötti együttműködés ösztönzésével és szükség esetén tevékenységük támogatásával és kiegészítésével hozzájárul a minőségi oktatás fejlesztéséhez. Az EUMSZ 165. cikk (2) bekezdésében kijelöli az Unió fellépésének a céljait is. Ezek között szerepel az európai dimenzió fejlesztése az oktatásban, különösen a tagállamok nyelveinek oktatása és terjesztése útján, a diákok és a tanárok mobilitásának ösztönzése, többek között az oklevelek és résztanulmányok tanulmányi célú elismerésének ösztönzésével, az oktatási intézmények közötti együttműködés előmozdítása. A módszertani kérdések között említi a szerződés a tagállamok oktatási rendszereit egyaránt érintő kérdésekre vonatkozó információ- és tapasztalatcsere fejlesztését, a fiatalok és a szociálpedagógusok csereprogramjainak ösztönzését, a fiatalok ösztönzését arra, hogy vegyenek részt Európa demokratikus életében, a távoktatás fejlesztését, továbbá a sport európai dimenzióinak fejlesztését.

Ez alapján tehát egyértelmű, hogy az Unió az oktatással kapcsolatban a szubszidiaritás elvét követi, amely alapján a Szerződés garantálja a tagállamok egyes hatáskörei érintetlenségének, így ezek között például a közintézetek³⁷ irányításával

³³ Coombs: i.m. 1-14. o.

³⁴ Szüdi: *Az oktatás nagy kézikönyve* 1006. o.

³⁵ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:12008E/TXT&from=ES> (2019. június 22-i letöltés)

³⁶ Az Európai Unió Hivatalos Lapja C 326, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:FULL:HU:PDF> (2014. május 21-i letöltés)

³⁷ E körben lényeges megjegyezni, hogy a közintézet egyes országokban a közjogi jogi személyiség egy formája, míg máshol jogirodalmi fogalom.

kapcsolatos kérdéseket vagy a finanszírozást, miközben az Unió által alkalmazható eszközök között szerepelnek azok, amelyek kiegészítő jellegűek vagy a jó gyakorlatok cseréjére vonatkoznak. Mindezek alapján az Unió által érintett területek közé tartoznak például a tanulói mobilitással vagy a diplomák ekvivalenciájával kapcsolatos kérdések, illetve az információáramlás.³⁸

Az oktatás tekintetében fontos állomás volt a 2000 márciusában Lisszabonban rendezett Európai Tanács is, amelyen az állam- és kormányfők azt a célt tűzték ki, hogy 2010-re az EU legyen a világ legversenyképesebb tudásalapú gazdasága, amelynek nyomán egyre sürgették a képzések reformját. Az eredményekről az állam- és kormányfőknek a 2001-ben Stockholmban kellett beszámolniuk.³⁹ Ezen célkiűzések mellett az Európai Bizottság is több, oktatást támogató programot indított, mint a Socrates program, amely olyan területeken nyújt pályázati támogatást, mint a hallgatói és oktatói mobilitás, tantervfejlesztés, iskolai együttműködés, tanárok szakmai továbbképzése, tanulmányutakon történő részvétel, valamint más európai közös kezdeményezések megvalósítása. A Socrates programban annak megindításakor részt vett a 25 EU-tagállam, valamint Norvégia, Izland, Liechtenstein, Törökország Bulgária és Románia. A Socrates Programot több szakaszban indították meg,⁴⁰ és több alprogrammal is rendelkezik, amelyek közül a Comenius akció, amely kifejezetten a közoktatást érinti és az óvodától a középiskoláig nyújt pályázati lehetőségeket elsősorban a köznevelésben résztvevő intézményeknek.⁴¹ A koordinációt segítette, hogy az oktatás területén is alkalmazni kezdték a „Nyitott Koordinációt Módszerét”, amelynek fő elemei közé tartozott a célok teljesítéséhez szükséges irányvonalak rögzítése meghatározott időzítéssel, mennyiségi és minőségi indikátorok kijelölése, az irányvonalak nemzeti és regionális politikává történő alakítása, valamint a nemzeti stratégiák és mérések közösségi értékelése.⁴²

Már a fenti módszertan alkalmazásából is következtethető, hogy az oktatás összefügg más politikákkal, így a foglalkoztatottság kérdésével, a munkanélküliség felszámolásával, a szociálpolitikával vagy a szakképzési politikájával.⁴³ Ugyanakkor más szakírók, így Balázs Éva arra hívják fel a figyelmet az Európai Unió Bírósága elé kerülő viszonylag kis számú jogeset alapján, hogy bár a gazdasági igények és kompetenciák fejlesztése kétség kívül fontosak, egyéb tényezők is szerepet játszhatnak az oktatás egyre fontosabbá válásában. A döntésekkel kapcsolatban Balázs Éva arra is felhívta a figyelmet, hogy Maastricht előtt az oktatási ügyekben

³⁸ Lásd még Péterfi Gábor: Területi közszolgáltatások szabályozási modelljei: a közoktatás, in: *Külön utak Közfeladatok megoldásai* (szerk.: Horváth M. Tamás), Budapest – Pécs, Dialog Campus, 2014, 52. o.

³⁹ European Council: Presidency Conclusions. Lisbon. 23-24 March (2000)
<https://www.consilium.europa.eu/media/21038/lisbon-european-council-presidency-conclusions.pdf>
(2019. augusztus 2-i letöltés)

⁴⁰ 'Lifelong learning': a new education and training programme to build the Knowledge Society
https://europa.eu/rapid/press-release_IP-06-1478_en.htm?locale=en (2019. július 28-i letöltés)

⁴¹ Lásd még Szüdi: Az oktatás nagy kézikönyve 1016. o. és Az Európai Bizottság Socrates oktatási együttműködési programjának pályázati felhívásai, http://www.nefmi.gov.hu/kozoktatasi_archivum/socrates-program (2019. augusztus 2-i letöltés)

⁴² Halász Gábor: A nemzeti oktatáspolitikák európai szintű koordinációja, *Educatio*, 12 (2003) 4., 510-511. o.

⁴³ Részletesen Szüdi: *Az oktatás nagy kézikönyve* 1017-1027. o.

csak az általános, gazdasági integrációt érintő rendelkezésekből lehetett levezetni az ítéletet, amelyek ezért maguk is jogot teremtettek és nagy hatással bírtak az oktatás és gazdaság egymáshoz viszonyított tartalmának az értelmezéséhez különösen olyan területeken mint a szakképzés vagy az oktatás mint szolgáltatás értelmezése. Halász Gábor ugyancsak a gazdasági integrációt és a foglalkoztatottság kérdését tekinti azon elemeknek, amelyek lényeges mértékben közrehatottak az oktatás uniós ügyé válásában.⁴⁴ Szintén lényeges tényező, hogy az oktatás számos területén a harmonizáció meglehetősen gyorsan és zökkenőmentesen történt meg kevés számú érdekkonfliktust okozva, amelyet az oktatás már említett expanziója is elősegített és amely egyben hozzájárult a deregulációhoz.⁴⁵

Az említett precedens jellegű döntések megvizsgálása nyomán Balázs Éva a versenyképességet és a társadalmi kohézió erősítésének követelményét emelte ki, amelyek közül az első a tudás minőségével, míg a második az iskola szocializációs, illetve nevelő funkciójával függ össze, amely hozzáadott értékek és normák közvetítését teszi az oktatási intézmények feladatává. Mindez elsősorban azért vált fontossá, mivel az iskolák egye kevésbé látták el azt a feladatot, holott a szocializáció alapvető fontosságú a társadalom működőképességének a fenntartásában, illetve megőrzésében. Ugyanakkor az iskolai szocializáció egyrészt nem jelenti a szülői feladatok kudarcát, másrészt az oktatási intézmények másik funkciója az oktatás is átértelmeződött, ugyanis uniós szinten már ekkor felismerték, hogy a tudás a modern társadalmakban több forrásból is megszerezhető, így az iskoláknak a tanítás helyett a tudáshoz való hozzáférés koordinációját kell inkább végezniük és a nevelést előtérbe helyezni. A megoldások keresése kapcsán Balázs Éva is a PISA-eredmények hatását hangsúlyozza, amely a változások mozgatórugójává vált.⁴⁶

Mindezek hatására az Unió több közös célkitűzést is elfogadott. Ezek között említhető különösen a hazai oktatási igazgatásra közvetlenül is visszaható Európa 2020⁴⁷ program, amelyet a Tanács következtetései (2009. május 12.) az oktatás és képzés terén folytatott európai együttműködés stratégiai keretrendszeréről („Oktatás és képzés 2020”)⁴⁸ hirdetett meg. A célkitűzés a 2010-2020 közötti időszakot fogta át és a célok mellett konkrét indikátorokat, illetve referenciaértékeket is meghatározott, amelyek a közoktatást érintően az alábbiak voltak:

- Az alapkészségek tekintetében gyengén teljesítők csökkentése, különösen az olvasás, a matematika és a természettudományok terén, ahol 2020-ra a gyengén teljesítő 15 évesek arányát 15 % alá kell csökkenteni.
- 2020-ra az oktatást és a képzést korán elhagyók arányát 10 % alá kell csökkenteni, amely korán elhagyók közé a 18–24 éves korosztályon belül

⁴⁴ Halász: *A nemzeti oktatáspolitikák európai szintű koordinációja* 514-515. o.

⁴⁵ Balázs Éva: A közoktatás mint humánerőforrás-fejlesztési tényező. Uniós kényszer vagy paradigmaváltás? *Educatio*, 12 (2003) 4., 535-538. o.

⁴⁶ *Uo.* 545-548. o.

⁴⁷ European Policy Cooperation (ET 2020 framework), https://ec.europa.eu/education/policies/european-policy-cooperation/et2020-framework_en (2019. augusztus 2-i letöltés)

⁴⁸ 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/PDF/?uri=CELEX:52009XG0528\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XG0528(01)&from=EN) (2019. augusztus 2-i letöltés)

azok aránya értendő bele, akik legfeljebb alsó középfokú végzettséggel rendelkeznek és oktatásban, képzésben nem részesülnek.

- 2020-ig a 4 éves kor és a kötelező általános iskolai oktatásba lépési életkor közötti gyermekek legalább 95 %-ának részt kell vennie a kisgyermekkorai nevelésben.⁴⁹

Péteri Gábor a célkitűzéssel kapcsolatban főként azt emeli ki, hogy az Unió a célok hosszabb távon történő és fokozatos megvalósítására törekszik, hiszen az oktatás egy lassan változtatható szegmense a közigazgatásnak, ugyanakkor az Unió rendszeres összehasonlításokkal és országjelentésekkel ösztönzi a célok megvalósítását, amely közvetlenül is összefügg a „kormányzás hatásossá tételével.”⁵⁰ Az oktatással kapcsolatos célkitűzések azonban nemcsak uniós, hanem más nemzetközi szinten is megjelennek, így említhető a Világbank 2020-ig tartó oktatási stratégiája is, amely az előbbiekhöz igazodó célrendszert és visszacsatolást tartalmaz.⁵¹

Az uniós rendelkezésekből is következően azonban az államoknak szabad keze van az oktatási rendszer kialakításában, az oktatási igazgatás kérdéseit illetően, valamint a finanszírozás kapcsán. Így Péteri Gábor elvégezte az uniós országok összevetését három szempont alapján, így figyelembe vette a helyi autonómiát, amelyet azonban egyaránt alkalmazott a szövetségi államok tagállamaira vagy tartományaira és az unitárius államok helyi önkormányzataira, az oktatás jogi szabályozását és a finanszírozás kérdéseit. A közoktatás tekintetében meghatározó elemnek tartja továbbá a közigazgatási intézményrendszert, illetve azon belül a decentralizáció mértékét, valamint a közoktatási szolgáltatások telepítésének módját. Ennek alapján Magyarországot a 2011-es adatok alapján a decentralizált országok egyik típusába sorolja, a Balti Államokkal, Romániával, Szlovákiával és Bulgáriával együtt, míg a másikba a kiterjedt helyi feladatokkal bíró önkormányzatok tartoznak, mint Skandinávia, Nagy-Britannia⁵² és Lengyelország. A másik típusba a centralizált oktatási rendszer tartozik, ahol a helyi önkormányzatok számára az állam egyébként is az oktatási kiadások kisebb részét telepíti, mint Hollandia, Franciaország, Olaszország, Írország, Csehország. Összességben tehát a központosított rendszereket indokolja egyes esetekben a szövetségi berendezkedés, a központosított államberendezkedés, de van olyan megoldás is, amikor csak a pedagógusok kerülnek állami alkalmazásba, míg a decentralizációnak szintén több pólusa lehet az ellátott feladatok volumenétől függően.⁵³

Péteri Gábor az elemzésben röviden kitér a magánfenntartású intézményekre is, amelyet szintén a gazdálkodásukon keresztül vizsgál, ám annyit e tekintetben is megjegyez, hogy a létrejöttüknek többféle indoka lehet a különleges oktatási igényektől kezdve a társadalmi problémák kezeléséig és ezek mértéke Európa-szerte

⁴⁹ 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/PDF/?uri=CELEX:52009XG0528\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XG0528(01)&from=EN) (2019. augusztus 2-i letöltés)

⁵⁰ Péteri: i. m. 54. o.

⁵¹ *Uo.* 54-55. o.

⁵² Ennek kapcsán érdemes megjegyezni, hogy Nagy-Britanniában a helyi önkormányzás sajátos módja érvényesül a skandináv országoktól eltérően.

⁵³ Péteri: i. m. 59-60. o.

egyre terjedő még a példaértékűnek tartott svéd rendszerben is.

Péteri Gábor foglalkozik továbbá a közigazgatás és szakmai irányítás, valamint az intézményi szakmai önállóság kérdéseivel is, azonban e körben jellemzően konkrét pedagógiai szempontokkal összefüggő mérőszámokat, valamint a szakfelügyelet kérdéseit vizsgálja az általános közigazgatási irányítási kérdések helyett. Annyit azonban megjegyez, hogy a közoktatás mint közigazgatási ágazat irányítása szorosan összefügg az adott állam általános közigazgatási rendszerével⁵⁴. Így az Európai Unió tagállamainak közigazgatása körében végzett összehasonlító kutatások eredményeire alapozva négy típust különít el. Az elsőbe a francia és német közigazgatást sorolja, amelyre inkább a centralizáció és a hierarchikus irányítás jellemző. Külön csoportot képeznek a skandináv államok, ahol az előzőektől nagyobb szerep jut a decentralizáció elvének, míg a harmadik és egyben önálló típusba az angolszász országok sorolhatók, ahol a sajátos jogágakat szinte mellőző jogi berendezkedés nyomán a közigazgatás és egyáltalán a közérdek szerepe is nehezen értelmezhető. A negyedik csoportot pedig a Közép-Kelet-Európai országok jelentik, amelyek a rendszerváltás után változatos közigazgatási berendezkedéseket követtek mintaként és amely berendezkedés viszonylag gyakran meg is változik.⁵⁵

5. Összegzés

Magyarország értelemszerűen ez utóbbiba sorolható, ahol 2011-ben történt ismét egy nagyobb arányú változás és eltolódás, amelyet részben az állami szerepvállalás megerősödésének az igénye⁵⁶, részben pedig a fentiek szerint az Uniós kívánalmak is befolyásoltak. A New Public Managementet követő időszak kapcsán Balázs István általános jelleggel is kiemeli, hogy a neoweberi államfelfogás általános jelleggel is célul tűzte ki az állam közhatalmi monopóliumának visszaállítását, de emellett a klasszikus végrehajtó hatalmi ág és funkcióknak a megerősítését is, amely állami funkciók közé a közoktatás is besorolható.⁵⁷ Ezen célkitűzések egyben az uniós célok megvalósításának az eszközeül is szolgálhatnak és Péteri Gábor említett összefoglaló, európai államokat összehasonlító tanulmánya alapján is nyilvánvaló, hogy az állam a közoktatást mint feladatot több módon is hatékonyan elláthatja, hiszen a példaértékű országok között egyaránt találhatunk olyat, amely a decentralizáció elvét követi és olyat, amely a centralizációt. Egy azonban bizonyos, ezen ágazat is követi az általános közigazgatási berendezkedés megoldásait. Péteri Gábor gazdasági szempontú elemzéséből is kitűnik, hogy elhibázott az a rendszer, ahol a helyi önkormányzás egy olyan állam által finanszírozott kötelező feladaton alapul, amely egyben a kiadások jelentős részét képezi. Ennél fogva helytelen megoldás az, hogy az alapvetően gyenge és erőtlen önkormányzatnak ez a szinte egyetlen jelentősebb

⁵⁴ *Uo.* 60-66. o.

⁵⁵ Szamel Katalin – Balázs István – Gajduschek György – Koi Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, Budapest, Complex Kiadó, 2011, 44-48. o.

⁵⁶ Balázs István: „A jó közigazgatás” illúziójáról,
http://real.mtak.hu/73066/1/a_jo_kozigazgatas_illuziojarol.pdf (2019. július 20-i letöltés)

⁵⁷ *Uo.* 6. o.

feladata.

Balázs Éva összehasonlító elemzése szintén arra mutat rá, hogy az oktatással kapcsolatos állami szerepfelfogás uniós szinten is megváltozott, hiszen a versenyképesség és a társadalmi kohézió erősítése mint követelmények is megjelentek az értelmezések során, amelyek közül az utóbbi éppen az iskolák nevelő funkciójának a fontosságát erősítik.⁵⁸

Ugyanez a hatás tükröződött Magyarországon is, ahol a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvényhez fűzött általános indokolás szerint azon három jogalkotó alapelv egyikét kívánja megvalósítani, amely egységbe foglalja az óvodától a tankötelezettség végéig tartó időszakot, amelynek lényegi tartalmi elemeként a nevelés emelhető ki. Ez egyben tükrözi azt a szemléletváltást, illetve hangsúlyeltolódást, amelynek nyomán 2011 után a nevelés vált elsődlegessé. Az uniós kívánalmakból fakadó követelmények és a közigazgatási irányzatok hatása nyomán egyértelmű, hogy a köznevelés törvény utóbbi időszakban bekövetkezett változásai valójában egy nemzetközi folyamatba illeszkednek, amelynek célja az oktatás minőségének az emelése és a nevelés mint társadalmi szocializáció, valamint a közigazgatási szerepkör erősítése. Ez utóbbi elsősorban az államigazgatási szervek tevékenységén keresztül valósul meg az irányítás eszközzrendszer segítségével.

⁵⁸ Balázs: *A közoktatás mint humán erőforrás-fejlesztési tényező. Uniós kényszer vagy paradigmaváltás?* 546. o.