

AZ OKTATÁSPOLITIKAI MODELLEZÉS DILEMMÁI¹

– Bagi Nikoletta Dóra –

Bevezetés

Manapság sokat halljuk a tudásalapú társadalom kifejezést és az oktatás fontosságának hangsúlyozását. Jelen tanulmány szintén az oktatással, pontosabban az oktatáspolitikával kíván foglalkozni, azonban a kormányzással összefüggésében.

Köztudottan a kormány alkotja az oktatáspolitikát. Ennek tudatában feltehető a kérdés, vajon van-e lehetőség az oktatáspolitikai intézkedések mérésére? A válasz természetesen igen. A tanulmány az oktatáspolitikai intézkedések alapján kísérel meg kategorizálni az oktatáspolitikát a kormányzás ismert modelljeinek tükrében, Magyarország fókusszal. Jelen tanulmány azon kérdés köré épül, miszerint a kormányzás ismert good governance és good government modelljeinek jellemzői vajon megtalálhatóak-e az oktatáspolitikában, így beszélhetünk-e tisztán piacközpontú, illetve tisztán államközpontú oktatáspolitikáról.

A fentiek megválaszolásához mindenképp szükséges a már említett két kormányzástani modell ismerete, így a következőkben ezek bemutatására kerül sor.

1. Jó állam – jó kormányzás

Napjainkban Nyugat-Európában kialakult a „jó kormányzás” kétféle megközelítése; az állam kitüntetett szerepéről lemondó neoliberais good governance felfogás és az állam megerősítésében gondolkodó good government modell. A fejezetben ezek kerülnek bemutatásra.

1.1 A good governance modell

A nyolcvanas évektől elsősorban a Világbank kezdte el használni a good governance fogalmát, amellyel leginkább arra utalt, hogy hogyan kezeli egy kormány az országban a gazdasági és szociális erőforrásokat (Calame, 2003). Boda Zsolt „A kormányzás jelentésváltozása a globalizáció korában: a governance-konceptió” című tanulmányában úgy vélekedik, miszerint a fejlődő országokkal összefüggésben a good governance az, ami nincs, ám amire szükség lenne az átalakuló régiókban. A továbbiakban a fenti tanulmány főbb tézisei alapján került bemutatásra a good governance modell.

Érdekes, hogy a Világbank hagyományosan nem foglalkozott az egyes országok állami, intézményi berendezkedésével, csupán fejlesztési segélyeket és hiteleket nyújtott, majd a nyolcvanas évektől kiterjesztette tevékenységét az eladósodott fejlődő országok makrogazdasági reformjainak elősegítésére. Ám mindezek tükrében is, a kormányzás központi kérdéssé tétele a Világbank berkein belül teljesen új dolognak számított. A pénzügyi intézetet emiatt komoly kritikák érték, mondván, a good governance egy egyoldalúan liberális, sőt neoliberais elképzelés, amely egyfelől az állam vonatkozásában csak a legszűkebb „éjjeliőr állam” funkciókra összpontosít, másfelől explicite teret nyit a vállalatok intézményesített érdekérvényesítésének (Boda, 2006).

A good governance koncepció megalapozására, empirikus tesztelésére és mérésére komoly erőfeszítéseket tettek a Világbank szakértői és világhírű egyetemek kutatói, mely kapcsán 2003-ban megjelent a Rethinking Governance

¹ A tanulmány az Innovációs és Technológiai Minisztérium ÚNKP-20-2-II-NKE-105 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült.

című tanulmány. Daniel Kaufmann (2003) áttekintő munkája alapján kétségtelen, hogy a good governance liberális koncepció, hiszen a következő fő elemeket rendeli hozzá a fogalomhoz: rule of law, azaz joguralom, jogbiztonság; voice and accountability, azaz elszámoltathatóság, a számonkérhetőség és a döntéshozók kritizálásának, a tiltakozás kifejezésének intézményesített lehetőségei; valamint a korrupció szintje, illetve annak visszaszorítására tett intézkedések. **A good governance koncepciót vizsgáló irodalmak főbb megállapításai:**

- **A jó kormányzás elősegíti a gazdasági növekedést és a társadalmi fejlődést, azonban a gazdasági növekedés, a jövedelmek emelkedése nem eredményezi automatikusan a kormányzás minőségének a javulását.**
- **A transzparencia, az átláthatóság, a számonkérhetőség kulcsfontosságú, ha javítani akarunk a kormányzás minőségén. Azokban az országokban, amelyekben a kormányzat elszámoltathatósága, számonkérhetősége hiányos, ott gyakran tapasztalható a state capture-nek nevezett jelenség: az államot a gazdasági érdekcsoportok (vagy egyes nagyvállalatok) tartják a befolyásuk alatt (Boda, 2006).**

G. Fodor Gábor és Stumpf István A „jó kormányzás” két értelme című tanulmánya szerint, a koncepció értelmében nem elegendő a kormányzat intézményeire, jogszabályaira, a formális autoritásokra, azaz a „hardverre” összpontosítani. Ha a kormányzás minőségében javulást szeretnénk elérni, a governance értelmében vett kulcsváltozókra, így többek között a magánszféra önszabályozó intézményeinek létrehozására, a verseny tisztaságának biztosítására, a civil aktivizmus és a független sajtó megerősítésére is szükséges energiákat fordítani (G.Fodor & Stumpf, 2007). A good governance modell lényege, hogy a hálózatos szerkezetű közösségi problémamegoldás és közszervezés hatékonyabb és demokratikusabb, mint a hierarchikus szerkezet.

G. Fodor Gábor és Stumpf István (2007) a good governance modellt a következők szerint összegzi: A neoliberais felfogás alapján a piacnak, és nem az államnak kellene kormányoznia. Az állam ma túlzottan autoriter, végtelenül bürokratikus és korrump. A kormányzás problémáját egyszerűen úgy lehet „megoldani”, ha az állam maga leépítésre, a közszolgáltatások pedig piacosításra kerülnek, az öngondoskodás modelljét abszolutizáljuk és minden életszférére kiterjesztjük az ökonómiai racionalitás elvét.

A neoliberaisok kormányásfelfogásában a társadalmi önszabályozás, a magánszervezetek társadalmi-gazdasági együttműködése lép a korábban domináns pozíciójú állam helyére. Az elgondolás szerint az állam feladata maximum csak a jó kormányás feltételeinek megteremtésére irányulhat, de megszűnik meghatározó szereplő lenni. A kritikusok szerint azonban a modell valójában a vállalatok, a nagy hatalmú gazdasági szereplők érdekvégyesítésének nyit teret, s így nem megoldja, hanem csak fokozza a state capture-nek nevezett jelenséget, amely együtt jár a felelősség és a demokratikus képviselő elvének gyengülésével.

a.1.2. A good government modell

A good governance koncepcióval szemben, miszerint az államot fel kell számolni, a good government felfogás épp az állam központi szerepének jelentőségét vallja. A következőkben G. Fodor Gábor és Stumpf István már hivatkozott, A „jó kormányás” két értelme című tanulmánya alapján kerül bemutatásra a felfogás. **A modell szerint a jólétet, a szolidaritást, a méltányosságot és az ezek eléréséhez szükséges kooperációban való részvételt mindenki számára biztosítani kell, mindezt pedig csak valamilyen konkrét aktor teheti: az állam.** A good government koncepciót a demokratikus kormányás programjaként is szokták emlegetni, melynek alapja, hogy ha egy kézben összpontosulnak a fent említett tényezők, az lehetővé teszi a kormányzati teljesítmény értékelését, felelősségre vonhatóvá, elszámoltatható válik így a kormány (G.Fodor & Stumpf, 2007).

A good government felfogás összeforrt Stein Ringen, az Oxfordi Egyetem szociológiai professzorának nevével, ugyanis számos tanulmányában (2005, 2006, 2007a, 2007b) vállalkozott arra, hogy a kormányzati teljesítmény-értékelés kérdését a demokrácia normatív követelményeivel kapcsolja össze. Az oxfordi professzor szerint (2007b) az állam nemcsak a jó kormányás feltételeinek megteremtésében vállal szerepet, de a jó kormányás feladatait is magára kell vállalja, így a good governance-szel szemben az állam központi szerepére támaszkodik. Ringen koncepciójának középpontjában a government és az állam áll. A kormány a képviselő aktora, feladata a közérdek érvényre juttatása. A kormánynak kell gondoskodnia a gazdasági és szociális erőforrások kezeléséről, a közügyek megkülönböztetés nélküli és látható gazdálkodásáról. **A good government modell összekapcsolja a jó kormányás igényt a demokrácia értékével.**

Ringen szerint abból kell kiindulni, hogy a jóléti állam nincs válságban. A demokrácia és a kapitalizmus összefonódása természetesen számos konfliktust szül, ám ez a kapcsolat, még ha viszályokkal terhes is, fenntartható. Azt állítja, hogy a jóléti állam képes túljutni a működését fenyegető krízishelyzeteken, valamint képes továbbra is működni, és igazodni a megváltozott körülményekhez. A szociológiai professzor szembemegy azon elméletekkel, melyek szerint a jóléti állam végét a demokratikus kormányzás tehetetlensége okozza; hogy a demokratikus kormányzat mindig ugyanazokkal a problémákkal foglalkozik, melyek azonban változatlanul megmaradnak. Ringen szerint a demokratikus kormányzat egyáltalán nem cselekvőképtelen, a problémák állandósága pedig arra utal, hogy a demokratikus kormányzás feladata éppen a problémamegoldásban rejlik. Eszerint a jóléti állam működőképessége épp abban rejlik, hogy képes alkalmazkodni a megváltozott körülményekhez. Úgy véli, a jóléti állam koncepció módosításokra szorul, hiszen manapság új, eddig nem látott problémákkal áll szemben az emberiség, amelyek a demokratikus kormányzás problémamegoldási tárgyává válnak. Ilyenek a demográfiai kihívások, a globalizáció, az új technológiák megjelenése, valamint a szegénység globális jelenléte.

Ringen számára a demokrácia értékét az adja meg, hogy biztosítja azon feltételeket, amelyek között az egyének értelmezése szerinti a jó és észszerű élet mindenki számára megélhető. A demokrácia „értelme” világítja meg a demokratikus kormányzás kötelezettségeit:

- A demokratikus kormányzást valamilyen aktornak kell biztosítania.
- Biztosításáért valamilyen aktornak felelősséget kell vállalnia.
- Az aktor tevékenységét ily módon értékelni lehet.
- Az aktor így elvileg felelősségre vonhatóvá, elszámoltathatóvá válik.

2. Kormányzás és oktatáspolitikai

A bevezetésben felvetett dilemmára, miszerint az oktatáspolitikában megfigyelhető-e a kormányzástól ismert tisztán piac-, illetve tisztán államközpontú modell, jelen fejezetben kívánok választ adni. A kérdés vizsgálatát Magyarország tekintetében teszem meg, így

először is a magyar oktatáspolitikai sajátosságait szeretném bemutatni.

Magyarország az elmúlt 10 évben alapvető változásokon ment át az oktatáspolitikai területén. Álláspontom szerint a magyar oktatáspolitikát jelenleg négy szempont határozza meg:

2. a köznevelés központosítása;
3. az egyházak szerepének növekedése;
4. a helyi szintű óvodáztatás-bölcsődéztetés;
5. az állami „kivonulás” a felsőoktatásból.

Magyarországon a rendszerváltást követő és a 2010-es év közötti időszakot olyan jogszabályok megszületése jellemezte, amelyek a helyi közigazgatási szint kezébe adták a fenntartási és üzemeltetési feladatokat, tehát az említett időszakban a köznevelést tisztán helyi ügynek tekinthetjük némi államigazgatási funkciókkal (Péteri, 2014). Ezáltal az önkormányzatiság és a helyi autonómia egyre erősödött. 2010 előtt a közoktatást decentralizáció jellemezte, amelynek a 2011-ben elfogadott a nemzeti köznevelésről és Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény vetett véget.² Ezzel a



² 2011. évi CXCV. törvény a nemzeti köznevelésről és 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

³ 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról

közoktatás kikerült a helyi közügyek közül, amit korábban az alapfokú nevelésről, oktatásról való gondoskodásként határozott meg az előző önkormányzati törvény.³ A helyi önkormányzati feladatok és a velük járó felelősség csökkenésével az állam lett a köznevelési alapfeladatok ellátásának fő felelőse. Az állami és önkormányzati feladatmegosztás azonban felemás módon történt meg, hiszen egyrészt a fenntartói és működtetői jogok, ha különbözőképpen is, de megoszlanak az állam és az önkormányzat között (Csörögits, 2013). Az átalakítás érdekessége, hogy a törvény hatályba lépésétől (2013. január 1.) az önkormányzatok nem jogosultak az óvoda kivételével köznevelési intézményt fenntartani, azonban ez a jog megmaradt az egyházak és a magánszféra szereplőinek tekintetében, így alapítványok és gazdasági társaságok is lehetnek fenntartók. A köznevelési törvény alapján a köznevelési alapfeladatok ellátása az állam kötelezettsége lett. Az állam ezen kötelezettségének intézmény alapításával és fenntartásával, vagy köznevelési szerződés megkötése útján tehet eleget. Az állam a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK) által gondoskodott a fenntartói feladatok ellátásáról. Azonban az állami fenntartás mellett az önkormányzatok működtetői jogokat

gyakorolhatnak. A másik lehetőség, a köznevelési szerződés megkötése, amelyben az állammal szerződő fél egyház vagy magánintézmény lehet⁴. Az egyetlen állami fenntartó általi működtetés számos nehézséget okozott a köznevelési intézmények mindennapi élete során, ezért 2017. január 1-jétől a KLIK helyébe intézményfenntartóként az önálló költségvetési szervekként működő tankerületi központok léptek, elősegítve a rendszer decentralizálását. A fenntartói modell átszervezésével egyidejűleg az intézmények fenntartása és működtetése újra egy kézbe, a tankerületi központok hatáskörébe került. Ezzel megszűnt a finanszírozás sok konfliktust okozó kettőssége (működtetés önkormányzati, fenntartás állami költségvetésből). A KLIK jogutódja, a Klebelsberg Központ (KK) – szemben a korábbi KLIK-kel – nem lát el sem fenntartói, sem működtetői feladatokat.

A közoktatásban bekövetkezett centralizáció magával hozta az egyházak szerepének erősödését is. Az iskolák állami kézbe adása alapítványi vagy egyházi fenntartónak történő átadással volt megelőzhető (Kisfaludy, 2017). Amikor az új önkormányzati és köznevelési törvény koncepciója nyilvánossá vált, a települési önkormányzatok egy része a helyi intézmények fenntartását igyekezett átadni az egyháznak (Péteri, 2014). Az iskolák egyházaknak történő átadása jellemzően olyan városokban valósult meg, ahol a tanuláshoz fűződő társadalmi igények erőteljesebben differenciálódnak, illetve ahol a felekezeti oktatás mellett megtartható állami intézmény is. Azonban az egyházi fenntartás az önkormányzat számára ugyanolyan jogvesztéssel jár, mint az állami kézbe adás. Előbbieket jellemzően az ismeretlenről való félelemmel lehet magyarázni, valamint azzal, hogy az egyházak szorosabb kapcsolatot ápoltak a helyi társadalommal, így nagyobb reményt jelentett a helyi érdekek érvényesítésére, mint egy járási szinten működő, hierarchikus állami intézmény (Györgyi, 2015).

A 2011. évi CXC. törvény hozadéka továbbá az óvodai-bölcsődei nevelés megtartása helyi szinten. A helyi önkormányzatok kötelező köznevelési feladatai közé 2013. január 1. óta már csak az óvodai ellátás tartozik. A köznevelési törvény alapján az óvodai feladatok ellátása – ideértve a nemzetiséghez tartozók és a többi gyermekkel, tanulóval együtt nevelhető, oktatható sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelését is – a települési önkormányzatok kötelezettsége maradt.⁵



⁴ 2011. évi CXC. törvény a nemzeti köznevelésről 74. § (1) és (2)

⁵ 2011. évi CXC. törvény a nemzeti köznevelésről 74. § (1) és (2)

Az oktatás területén napjaink egyik legaktuálisabb témája a felsőoktatás átalakítása. Ennek lényege, hogy az egyetemek és főiskolák a jövőben nem állami tulajdonú költségvetési intézmények lesznek, hanem irányításukat és működtetésüket közalapítványok veszik át. Ennek legfőbb oka a felsőoktatás versenyképesebbé tétele. Így az egyetemek sokkal közvetlenebb kapcsolatot tudnak teremteni az üzleti szférával, a piaci szereplők olyan tudásigényt tudnak bevinni az egyetemekre, amelyet a végzett hallgatók a munkaerőpiacra kilépve közvetlenül tudnak kamatoztatni (Szöör, 2021). A modellváltások által az intézmények az eddigi állami irányítás helyett önállóan dolgozhatják ki működési módszereiket, kereshetik meg a helyi gazdasági-társadalmi szereplőkhöz való kapcsolódási pontokat, így hidat képezve a piaci szféra és az egyetemek között. Azonban a fentebb hivatkozott interjúban Stumpf István kormánybiztos azt is elmondta, hogy ez nem jelenti azt, hogy az állam teljes mértékben kivonulna a felsőoktatás finanszírozásából; az állami finanszírozás ezen intézményeknél is legalább 50–70 százalékos mértékben jelen lesz.

3. Összegzés

Magyarország példáján láthattuk, hogy sem a good governance piacközpontú elképzelése, sem a good government

államközpontú felfogása nem érvényesül tisztán. Míg a legalsó oktatási szinten, az óvodai és bölcsődei nevelés tekintetében decentralizáció, helyi önkormányzati szerepvállalás figyelhető meg, addig az oktatás alap- és középszintjein egyértelműen a centralizáció. Azonban ezen szinteken a központosítást nem zárja ki a magánjellegű finanszírozású oktatási intézmények megléte. Ami a felsőoktatást illeti, jól látható, hogy alapvetően a kormány igyekszik a hatásköréből kiszervezni az intézmények irányítását, és azokat alapítványi kézbe adja át, ezzel a piacközpontúság elvét érvényesítve.

Összességében elmondható, hogy tiszta koncepcióról semmiképpen sem beszélhetünk. A két kormányzati modell jellemzői együttesen érvényesülnek Magyarországon, így megállapítható az oktatáspolitikai területén a vegyes modell megléte. A tanulmányban feltett kérdés vizsgálata Magyarország fókusszal került megválaszolásra, azonban megállapítható, hogy ha egy ország elmentmond a modellezésnek, univerzálisan elkülöníthető, tiszta modellekről nem beszélhetünk. Így kijelenthető, hogy nem létezik a *good governance* és a *good government* példáján létrejött, az oktatáspolitikában alkalmazandó két, tiszta modell.

Felhasznált irodalom

Györgyi Z., Simon M. & Vadász V. (2015). *Szerep- és funkcióváltások a közoktatásban*. Budapest, HU: Oktatókutató és Fejlesztő Intézet.

Boda Zs. (2006). *A kormányzás jelentésváltozása a globalizáció korában: a governance-koncepció*. <http://politologia.ektf.hu/polvgvy2006/index.php?d=20> (Letöltés dátuma: 2021. 10. 16.)

Csörgits L. (2013). *Az önkormányzati feladatellátás alakulása napjainkban – elméleti és gyakorlati problémák, különös tekintettel az oktatási terület egyes elemeire*. Győr, HU: Széchenyi István Egyetem.

G. Fodor G. & Stumpf I. (2007). A „jó kormányzás” két értelme – avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei. *Nemzeti Érdek*, 1(3), 76–85.

Kaufmann, D. (2003). *Rethinking Governance*. Washington, USA: The World Bank.

Kisfaludy L. (2017). *Köznevelés-politika*. Budapest, HU: Dialóg Campus Kiadó.

Péteri G. (2014). Újra-központosítás a közoktatásban. Mérleg 2010–2014. *Educatio*, 23(1) 13–25.

Stein, R. (2005). *Citizens, Families and Reform*. New Brunswick, CA: Transaction Publishers.

Stein, R. (2006). *The Possibility of Politics*. New Brunswick, CA: 2006. Transaction Publishers.

Stein, R. (2007a). *What Democracy Is For: On Freedom and Moral Government*. Princeton, USA: Princeton University Press.

Stein, R. (2007b). *What is Democratic Quality*. Berlin, DE: Prepared for the conference „The Attractiveness of the European and American Social Models for New Members and Candidate Countries of the European Union”.

Szöör Á. (2021). A modellváltás is a versenyképesség erősítését szolgálja. *Bonum Publicum*, 9(3), 6–10.