

GYIMESI PÉTER

petergyimesi@outlook.com

PhD-hallgató (PTE BTK)

Változó jóléti államok – változó oktatás



— *Changing Welfare States – Changing Education Systems* —

ABSTRACT The public education system is a very important achievement of the modern welfare states. The aim of this paper is to introduce the main characteristics of public education systems in the USA and Hungary and compare them from the perspective of Esping-Andersen's decommodification and the dichotomy of centralization vs. decentralization. Although these states are very different, their challenges and reform needs are mostly common. We consider that, they are two main reasons, which can cause crisis in public services and generate reform steps. This paper examines the reform actions of these states from based on their historical and legal background.

KEYWORDS education systems, institution development, welfare state, historical models.

DOI 10.14232/belv.2016.ksz.6 <http://dx.doi.org/10.14232/belv.2016.ksz.6>

Cikkre való hivatkozás / How to cite this article: Gyimesi Péter (2016): Változó jóléti államok – változó oktatás. *Belvedere Meridionale* 28. évf. Különszám. 60–68. pp

ISSN 1419-0222 (print) ISSN 2064-5929 (online, pdf)

(Creative Commons) Nevezd meg! – Így add tovább! 4.0 (CC BY-SA 4.0)

(Creative Commons) Attribution-ShareAlike 4.0 International (CC BY-SA 4.0)

Az általános tankötelezettség és jellemzően teljes körűen kiépített közoktatási rendszer a modern jóléti államok egyik legnagyobb vívmányának és legfontosabb közszolgáltatási ágának tekinthető. A közoktatás és intézményrendszere ugyanis fontos szerepet játszik a szocializációban éppúgy, mint az állampolgári nevelésben, a társadalmi struktúra fejlesztésében, a gazdaság szakemberekkel való ellátásában, ezáltal pedig végső soron az államszervezet, annak intézményei és a jóléti állam fenntartása terén is. Meggyőződésünk szerint fontos szereppel rendelkezik továbbá a gazdasági különbségek csökkentésében, valamint a szocializációs különbségek kiegyenlítésében is. Éppen ezért fontos, hogy megismerjük ezen közszolgáltatás megszervezésének tendenciáit és jelenkori kihívásait.

Jelen tanulmány arra tesz kísérletet, hogy bemutassa a jóléti államok csoportosításának és a közszolgáltatások megszervezésének egy tipológiáját, majd erre alapozva röviden betekintést adjon az Egyesült Államok¹ és Magyarország oktatási rendszerének felépítésébe. Habár a két ország nagymértékben különböző történelmi, gazdasági és társadalmi háttérrel rendelkezik, úgy véljük, hogy az állam közoktatáshoz, mint humán közszolgáltatáshoz való viszonyulása mentén a közoktatási közszolgáltatás reformjának sajátos, mégis egymáshoz hasonló módozataira tudjuk felhívni a figyelmet.

Szociális jogok, dekommodifikáció, jóléti állam

Kijelenthető, hogy a közszolgáltatások rendszerének felépítése, szervezettsége és tényleges működése napjainkban az egyik legmeghatározóbb kérdés a polgárok mindennapi életében. A szociális, jóléti államok kialakulásával ugyanis egyre nagyobb mértékben hagyatkozhatunk az állam és közösségi intézményei segítségére mind egyéni mind pedig társadalmi életünkben. Egyre inkább elképzelhetetlenné válik az, hogy egy közszolgáltatások nélküli világban a mindennapi élet, a gazdaság szférája vagy akár maga a politikai rendszer szervezhető és tervezhető legyen. Ez a felismerés a politikai elitben is gyökeret vert, éppen ezért az államszervezet kiemelt feladatává vált az egyéni és társadalmi szükségletek felismerése, valamint azok gazdasági lehetőségekhez mért, illetve az egyes országokra, országcsoportokra jellemző hagyományok mentén történő kielégítése.

A szükségletek kielégítésének módja a jóléti állam szervezetének fejlődésével, valamint az egyes országokra jellemző társadalmi és gazdasági hagyományok mentén folyamatosan változott. Azt, hogy az állam mennyiben kíván beavatkozni az egyéni szükségletek kielégítésébe, alapvetően két jellemző szervezési mód – mely két, különböző felfogás szerint működő jóléti állam modellt alakított ki – mentén különböztethetjük meg, melyeket a téma neves kutatója, Richard Titmuss határozott meg, klasszikussá vált, „*Essays on the welfare state*” című munkájában:

A reziduális jóléti államot az addicionalitás jellemzi. Az állami aktorok és szervezetrendszer ugyanis nem beavatkozó, sokkal inkább kiegészítő, helyettesítő jellegű azokban az esetekben, amikor az egyén – illetve mikrokörnyezete a család – vagy a piac lehetőségei kimerültek. A reziduális jóléti állam szolgáltatási ennek megfelelően korlátozottak, csak az arra rászorulóik igényeit elégítik ki. Ennek ellensúlyozására nagyobb az egyéni és közösségi, családi öngondoskodás szerepe.

Az institutionális jóléti államot ezzel szemben a széleskörű szolgáltatásnyújtás és a kiterjedt intézményrendszer jellemzi. A modell célja az általános, minden állampolgárra kiterjedő jóléti

¹ Jelen tanulmányban az egyszerűség kedvéért az Amerikai Egyesült Államokra Egyesült Államokként hivatkozunk.

rendszerek működtetése. Ezáltal az egyéni és a piaci felelősség csökken, az igények kielégítésének elvárása pedig az államszervezetre és intézményeire fókuszálódik.²

A fenti klasszikus megközelítés természetesen ideáltipikus berendezkedéseket mutat be, azonban úttörő jellegénél fogva a mai napig irányt mutat annak ellenére, hogy vegyítiszta formában a skála egyik végpontja sem lehető fel a közszolgáltatások sokszínű struktúrája és az egyes társadalmak eltérő igény szintjei miatt.

A jóléti állam kiterjedtségének egyik legobjektívebb vizsgálati eszköze a dekommodifikáció fokának meghatározása. A dekommodifikáció fogalmát Gøsta Esping-Andersen vezette be „*The Three Worlds of Welfare Capitalism*”³ című munkájában. A fogalom kiindulópontja az egyén piacnak való kitettségének vizsgálata, illetve azé a szerepé, melyet az állam tölt be annak érdekében, hogy ezt a kitettséget lehetőségeihez képest minimalizálja. A dekommodifikáció értelmezésében nem más, mint az állam azon törekvése, hogy a szociális jogok – és ezáltal a szociális szolgáltatások – megerősítésével biztosítsa „(...) az egyén piaccal szembeni státusának árujellegtől való megszabadítását”.⁴ Ezen alapfogalom mentén alakította ki Esping-Andersen ismert komparatív osztályozási rendszerének⁵ alapját az állam szerepvállalásának változó mértéke, a szociális jogok kiterjedtsége, valamint a piac és a család szerepfelfogásának különbsége, összességében a dekommodifikáció fokának alakulása szerint.

Esping-Andersen tipológiája alapján az állami működésmód különbségeit megvizsgálva alapvetően elkülöníthetünk liberális, korporatív-etatista és szociáldemokrata típusú jóléti államokat.

A liberális jóléti állam jellemzői között találjuk a titmussi reziduális modell fontosabb ismérveit: a rászorultsághoz igazodó segélyezési rendszert és a szerény színvonalú univerzális transzfereket. A piac és az egyén szerepe felerősödik az öngondoskodás jelentőségének növekedésével, ezzel párhuzamosan pedig a dekommodifikáció mértéke alacsonnyá válik. Esping-Andersen véleménye szerint a liberális jóléti állam klasszikus példái az angolszász országok, így Nagy-Britannia, az Egyesült Államok vagy éppen Kanada.

A korporatív-etatista jóléti államban a piac és az egyén szerepe kisebb, az állami ellátórendszer domináns. Ugyanakkor a jogok és szolgáltatások státushoz kapcsolódtak, a család és az egyházak szerepe pedig igen erős. A jóléti állam működésében meghatározó szerepet játszik a szubszidiaritás, azaz az állami intézményrendszer csak abban az esetben avatkozik be szolgáltatásaival az egyén életébe, amennyiben a családi szinten megszervezhető megoldási módok elégtelenek, avagy a kisközösség anyagi lehetőségei kimerültek. Ilyen működésmóddal a klasszikus kontinentális országok, így Németország, Franciaország, Olaszország rendelkeznek.

A szociáldemokrata jóléti állam modellje a skála végpontján helyezkedik el, a dekommodifikáció és az univerzalizmus legmagasabb foka jellemzi. Az egyén piac hatásai alól való felszabadítása ebben az országcsoportban olyan mértéket ért el, hogy a jóléti szolgáltatásokat a középosztályra is kiterjesztették. Az állami szerepvállalás hangsúlyosan nagymértékű és univerzális, ebből fakadóan a piac, illetve a család lehetőségei és szükséges beavatkozási területei is limitáltak.

Habár a fenti csoportosítási módszer erősen ideáltipikus és feltételezhető, hogy a benne leírt államtípusok tiszta formájukban nem jelennek meg, mégis úgy véljük, hogy a dekommodifikáció

² Idézi GØSTA ESPING-ANDERSEN 1990. 20.

³ ESPING-ANDERSEN 1990. 21.

⁴ Magyar fordítás: FERGE-LÉVAI 1991. 119.

⁵ ESPING-ANDERSEN 1990. 26–29.

alapgondolata alkalmas arra, hogy elemzésünk fókuszaként felhasználjuk és független mérőszámként használhassuk az elemzésünk tárgyát képező két modern jóléti állam közoktatási rendszerében történt változások értékeléséhez.

Történelmi meghatározottság és a közoktatás megszervezésének módjai

A közszolgáltatások megszervezésének jellemzőinek vizsgálatakor alapvetően figyelembe kell vennünk az egyes államok történelmi hagyományait, az ebből következő politikai és államszervezeti berendezkedést. Ezek a tényezők ugyanis alapvetően meghatározzák azt a struktúrát, értelmezési keretet, melyen belül az egyes szervezetrendszereket vizsgálhatjuk, valamint azt a politikai-igazgatási mezőt, melyben az elégtelen működés vagy külső tényezők hatására a mindenkori reformok megindulhatnak. Mivel e jellemzők nagyban befolyásolják az egyes közszolgáltatások megszervezésének kereteit, nagy hatással vannak annak irányítási tendenciáira és minőségi színvonalára is. A történelmi tradíciókon belül az egyik legmeghatározóbb tényező a helyi közösségek felelősségvállalásának lehetősége és kötelezettsége a közszolgáltatások biztosításában, azaz a decentralizáció mértéke.

A közszolgáltatások országos szintű, univerzális megszervezése és működtetése több megoldási módozat szerint is lehetséges, az adott szolgáltatási szektor főbb jellemzőinek mentén. E variabilitás legegyszerűbb példáját a központi államszervezet és igazgatás befolyásának mértékét leíró centralizáció-decentralizáció ellentéppárral írhatjuk le. Mindkét módozat magában rejt potenciális előnyöket és hátrányokat is, a közpolitikai döntéseknek pedig ideális esetben a hátrányok minimalizálására és az előnyök maximalizálására kell irányulniuk. Ennek megfelelően ebben az esetben sem beszélhetünk egyértelműen és végletesen centralizált vagy decentralizált működésmódokról – mint ahogy Esping-Andersen már ismertetett tipológiája esetében sem különíthetünk el jól lehatárolható kategóriákat a jóléti államok típusaiban.

Míg a centralizációs működésmód magában hordozza a racionális és hatékony működés esélyét az egy központban fellelhető lehető legnagyobb mennyiségű információ megléte miatt, a decentralizáció tendenciája nagyobb lehetőséget biztosít az egyéni és kisközösségi speciális igényeknek jobban megfelelő döntések meghozatalára a helyben történő döntéshozatal előnye által.

A következőkben röviden ismertetjük az Egyesült Államok és Magyarország közoktatásának felépítését a helyi közösségek felelősségvállalásának szempontjából.

Egyesült Államok – a decentralizáció legmagasabb foka

Az Egyesült Államok oktatásszervezése egészen különleges és az európai felfogástól és szervezési modellektől merőben eltérő képet mutat, mely tulajdonságainak többségét a föderális államszervezet működésmódjának köszönheti. Ezt a különleges szemléletmódot Zsigmond Anna, a téma kiváló – és hazánkban egyedülálló – kutatója több művében⁶ is részletesen bemutatja, melyekre rövid áttekintésünk során nagyban támaszkodunk.

Az Amerikai Egyesült Államok államszervezetének felépítésében a szövetségi állam, illetve szervezeteinek hatásköre rendkívül limitált és szigorú korlátok között szabályozott. A legerősebb szabályozó tényezőt maga az alkotmány jelenti, amely az egyes államokat, illetve helyi közösségeket széleskörű lehetőségekkel és felelősséggel ruhazza fel a szolgáltatások megszervezésében, illetve bizonyos jogok gyakorlásában. A feladatmegosztás és a decentralizáció e magas fokát az

⁶ ZSIGMOND1996., ZSIGMOND 2002., ZSIGMOND 2008.

alkotmány X. kiegészítése teszi egyértelművé: „*az alkotmány által az Egyesült Államokra rá nem ruházott, de az egyes államoktól meg nem tagadott jogok az államokat, illetve a népet illetik.*”⁷

Miután az alkotmány az oktatás megszervezését nem helyezi szövetségi hatáskörbe, arról az egyes államok gondoskodnak. A decentralizáció kiterjedtségére jellemző, hogy a szövetségi állam nem rendelkezik hatáskörrel az oktatás helyben történő megszervezésének koordinálásában éppúgy szervezeti, mint szakmai kérdésekben sem. Nem szabhatja meg az alsóbb szintű iskolakörzetek felépítésének, vezetésének és napi működésének kereteit, az alkalmazott pedagógiai programokat, illetve az intézményi feltételeket. A mintegy 18.500 iskolakörzet⁸ magas fokú autonómiájából következően az intézményi és szakmai feltételek széles skálán diverzifikáltak, ezzel együtt pedig az elsajátított tanulói kompetenciák is rendkívül sokfélék. A szövetségi Oktatásügyi Kabinet feladat- és hatásköre a statisztikai adatok összegyűjtésére és elemzésére szorítkozik, kiegészülve az átfogó oktatásügyi reformok kidolgozásának feladatával.⁹ E reformok azonban az oktatási rendszer magas fokú decentralizációja végett rendszerint csupán csak korlátozott mélységben, addicionális jelleggel valósulhatnak meg.

Magyarország – sajátos átmenetek a közszolgáltatások megszervezésében

A magyar közszolgáltatási rendszer történelmi meghatározottsága az Egyesült Államokéhoz hasonló lineáris fejlődési vonal hiánya miatt tendenciáiban kevésbé érvényesülhet. Fő jellemzőként az államszocialista múlt univerzális, kvázi-jóléti államának szolgáltatási modelljét és az általa kialakított rendszereket és elvárásokat mutathatjuk fel, melyet a rendszerváltás után a politikai és gazdasági szükségszerűségek mentén kialakított és a mai napig változó és változtatható szervezési elképzelések váltottak fel. A közoktatás reformjainak irányai ezen belül is jellemző képet adnak hazánk közszolgáltatási rendszerének útkereséséről, hiszen e szféra az elmúlt harminc évben két gyökeres fordulaton is keresztülment, ezzel párhuzamosan pedig jelentős módon megváltozott a közoktatás szervezésének és irányításának gyakorlata is.

A rendszerváltást megelőző államszocialista berendezkedés erősen központosító és hierarchizált struktúrája alól az oktatási rendszer sem jelentett kivételt. A szovjet befolyási övezet többi államához hasonlóan a rendszerváltásig tartó évtizedekben az állam szinte kizárólagos szerepet kapott az intézmények fenntartásában, az oktatás megszervezésében éppúgy, mint a tantervek kimunkálásában és a pedagógiai munka – tanfelügyeleti rendszeren keresztül történő – ellenőrzésében. E monolit rendszer felpuhulása és ezzel párhuzamosan az – elsősorban az alternatív tantervek korlátozott mértékű bevezetésében tetten érhető – csekély reformok a '70-es és '80-as években indulhattak csak meg, az állami berendezkedés hasonló erjedési folyamataival párhuzamosan.

A „*rendszerváltás eufóriája*”¹⁰ ilyen előzmények után törvényszerűen elvezetett a közoktatási rendszer megszervezésének ellentétes pólusáig. A friss szabadságélmény lehetőséget biztosított a központi döntéshozóknak a közoktatás decentralizációjára, a kisközösségeknek pedig az iskolák irányításában és fenntartásában való minél aktívabb közreműködésre. Ezt a folyamatot a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény tetőzte be, mely szélesre tárta az oktatási intézmények fenntartóinak körét, az állam mellé beemelve a helyi és kisebbségi önkormányzatokat, az egyházakat és a magán szolgáltatókat.

7 Idézi: ZSIGMOND 2002. 82.

8 GYÓRI 2015.

9 ZSIGMOND 2002. 83.

10 FORRAY R. – KOZMA 2013. 24.

A tanszabadságnak már a törvény preambulumban deklarált célja törvénytörően magával hozta az alkalmazott oktatási programok sokszínűségét is. A fenntartók körének kitérítése és a helyhatóságok magas fokú felelősségének előtérbe állítása ezzel párhuzamosan differenciálni kezdte az egyes iskolák oktatási teljesítményét azáltal, hogy a szerényebb anyagi képességekkel rendelkező fenntartók nem voltak képesek lépést tartani a modern oktatási rendszer egyre bővülő technikai és módszertani igényeivel. Ez a folyamat szükségszerűen magával vonta az egyes oktatási intézmények teljesítménybeli differenciálódását is.

Az oktatás minőségének fenntartásában elvárható állami szerepvállalás a decentralizált keretek között csak korlátozottan érvényesülhetett a felügyeleti rendszerek hiánya miatt, az önkormányzatok számára pedig egyre nagyobb anyagi terhet jelentett az intézmények megfelelő anyagi finanszírozása.¹¹ A rendszerváltást követő húsz évben a magyar közoktatási rendszer megszervezése lineáris módon eljutott az államszocialista rendszer inverzéhez.

Magyarországon jelenleg is a rendszerváltás óta nem tapasztalt mélységű, az állam szinte összes alrendszerére kiterjedő reformfolyamat zajlik, mely alapjaitól alakítja át az 1990 óta funkcionáló berendezkedést. A változások éppúgy érintik az államigazgatást, mint az önkormányzati rendszert és a közszolgáltatások világát, benne a közoktatással. A reform kényszere a fent ismertetett okok miatt már jó ideje szükségesnek, sőt elkerülhetetlennek mutatkozott, a téma neves kutatói szerint ezért fel kell ismernünk, hogy „nem egyszeri, egyes politikusok és hivatalnokok nevéhez köthető, kiereszkolt döntésről van szó, hanem valóságos „korszakváltásról”.”¹²

A 2012 szeptemberében hatályba lépett új köznevelési törvény a járáások területi egységeire alapítva létrehozta a tankerületek rendszerét, mely a centralizált oktatásszervezés strukturális alapjává vált. A szigorodó állami felügyelet éppúgy megmutatkozik az oktatási intézmények költségvetési kontrollján, mint a szakmai ellenőrzést biztosító tanfelügyeleti rendszerben. Ezen új szervezési felfogás átfogó értékelése a bevezetés óta eltelt idő rövidsége miatt részleteiben még nem lehetséges, azonban a decentralizáció és centralizáció közötti éles és lényegi ellenállás nélküli váltás szempontjából azonban mindenképpen tünetértékű.

A jóléti állam posztmodern értelmezése – a minőség kérdése

A dekommodifikáció fokának meghatározásakor a polgárok állami közszolgáltatásokkal való általános ellátottsága mellett azt is figyelembe kell vennünk, hogy az intézményrendszer milyen minőségű szolgáltatásokat biztosít. Ez a megközelítés tanulmányunk alapvető összehasonlító módszere. Erre a szempontra ugyan már Esping-Andersen is felhívta a figyelmet, azonban véleményem szerint napjainkban a közszolgáltatások minőségének még fontosabb és egyre növekvő szerepe van.

Az állampolgárok piacnak való kitettségének növekedése ugyanis nem csupán az állami szereplő mellett megjelenő magán vagy egyházi szolgáltatók mennyiségi növekedésének – azaz a klasszikus piaci versenyhelyzet fokozódásának – lineáris következménye, nagy szerepet játszik a dekommodifikáció fokának kialakulásában az állami közszolgáltatók piacon való részvételének módja is, az a tényező hogy az állam milyen minőségű szolgáltatásokat képes nyújtani.

Különösen így van ez a közoktatás esetében, ugyanis a szülők többsége igyekszik gyermeke számára a legjobb tanítási-nevelési feltételeket megteremteni, ennek elérése érdekében anyagi áldozatvállalásra, illetve intézményváltásra is hajlandó. Ez a jelenség nem csupán a mobilabb társadalmakban – így a példánkként szereplő Egyesült Államokban – figyelhető meg, hanem

¹¹ A folyamat részletekbe menő leírását lásd például: VÍGVÁRI 2007.

¹² FORRAY R. – KOZMA 2013. 25.

Magyarországon is és szorosan összefügg a szabad iskolaválasztás lehetőségével. A közoktatási közszolgáltatás esetében tehát elmondható, hogy a sajátos feltétel- és keretrendszerek között hangsúlyosan megjelennek a piaci verseny elemei.

Amennyiben ugyanis a szolgáltatás megszervezésének módja vagy finanszírozásának mértéke miatt nem nyújt versenyképes szolgáltatásokat a magán vagy egyházi szolgáltatókhoz képest, úgy az állampolgárok piacnak való kitettsége növekszik, a nagyobb anyagi szabadsággal rendelkező rétegek igényeiket ebben az esetben jó eséllyel a piacról elégítik ki. Az állami szolgáltatásoktól való elfordulás esélye természetesen magasabb azon nagyobb településeken, illetve nagyvárosias körzetekben, amelyekben esély mutatkozik a verseny kialakulására, alternatív szolgáltatóknak a piacra történő belépésére. Amennyiben egy bizonyos közösségben ez az elfordulás kritikus határt ér el, úgy könnyen szegregátumok alakulhatnak ki az állami szolgáltatások piacán. Ez végső soron az állami szolgáltatás minőségének romlását, ezáltal pedig újabb rétegek elfordulását okozza. Különösen erőssé válhat ez a tendencia azokban a körzetekben, ahol az állami szolgáltatók nem képesek reális alternatívát kínálni, versenytársaik azonban jelen vannak. A folyamat végeredménye az állampolgárok szempontjából a piacnak való kitettség egyértelmű növekedése, ezáltal pedig a dekommodifikáció fokának csökkenése.

Összegezve tehát megállapíthatjuk, hogy e színvonalcsökkenési spirál kialakulásának meglátásunk szerint a következő két esetben növekszik meg az esélye:

- a közszolgáltatásokra fordított kiadások csökkenése esetén, recessziós időszakok kialakulása, illetve politikai szándék folytán (külső tényező) valamint akkor, ha;
- a közszolgáltatás szervezési módja eléri az immanens korlátait (belső tényező).

E negatív tendenciák megjelenése esetén fontos a probléma központi, politikai szinten történő felismerése és a megfelelően operacionalizált beavatkozás annak érdekében, hogy a közszolgáltatási rendszer színvonalcsökkenése elkerülhető legyen. Éppen ezért ezek a veszélyhelyzetek egyúttal lehetőségeket is teremtenek a közpolitika-alkotók számára a megfelelő reformintézkedések végrehajtására.

E két elméleti eset kiválasztásakor fő motivációnk az volt, hogy elemzésünk alapjaként olyan tendenciákat jelöljük ki, melyek az oktatási rendszerben megjelenő színvonalcsökkenés jelenségét a közszolgáltatás-szervezés szempontjából, a társadalmi és nevelési szakmai szempontoktól függetlenül képesek leírni. Jelen tanulmány nem vállalkozhat ugyanis teljeskörű, részletekbe menő leírásra, szerzőjét pedig szakmai orientációja kizárólag a szervezési-politikatudományi körülmények vizsgálatára jogosítja fel. Habár tudatában vagyunk e körülmények jelentőségének, az oktatási rendszer felhasználóinak társadalmi, szociális és kulturális környezeti vizsgálatát, valamint az ezekhez igazodó pedagógiai programok elemzését ezen a ponton nélkülözzük és az oktatási rendszer potenciális színvonalcsökkenésének eseteit a közszolgáltatás-szervezés anomáliáin keresztül igyekszünk bemutatni.

Recessziós időszakok és forráscsökkenés

A recessziós időszakoknak és a globális gazdaság változásainak kitett állami költségvetésekben hatalmas részt foglal el a közszolgáltatások egyre inkább kiterjedt szférája. Értelemszerűen konjunkturális időszakban a közkiadások szintje a politikai akarat függvényében stagnál, illetve

emelkedik, recesszió esetén azonban szinte törvényszerűen csökken. A tanulmány témáját képező közoktatás esetén ez a trend egyértelműen kiolvasható az OECD „*Education at a Glance 2015*” felmérésében közölt adatokból is.¹³

*Az oktatási intézményekre fordított köz- és magánkiadások a GDP százalékában*¹⁴

Ország	2000	2005	2008	2010	2011	2012
Magyarország	2,7	3,2	2,9	2,8	2,6	2,6
Franciaország	4,2	3,9	3,8	4,0	3,9	3,8
Egyesült Államok	3,6	3,6	3,9	3,8	3,7	3,6
Svédország	4,0	4,0	3,8	3,8	3,7	3,7
OECD átlag	3,5	3,6	3,6	3,8	3,6	3,7

A fenti táblázatban Esping-Andersen tipológiájának referencia országait emeltük ki, továbbá felvezettük Magyarország adatait, illetve az OECD tagországok átlagát is. Mint az jól megfigyelhető, az adatfelvétel kezdetét jelentő 2000-es évtől kezdődően az egyes országok egyéni jellemzőitől függően növekedés, illetve stagnálás figyelhető meg a közoktatásra fordított állami kiadások mértékében. Ez alól csupán Magyarország és az Egyesült Államok jelent kivételt, azonban a 2008-ban kirobbant gazdasági világválság hatására e két ország kiadásai is csökkenő pályára álltak. Természetesen a kiadási adatokból nem vonhatóak le azonnali és egyértelmű következtetések az egyes országok közoktatási rendszereinek hatékonyságára és minőségére vonatkozóan, hiszen a közpolitikai döntések mögött egyedi hagyományok és hosszú távú elképzelések állnak. A recessziós időszakban egyértelműen és szinte általános jelleggel megmutatkozó kiadáscsökkenés azonban olyan, a közszolgáltatások szférájára irányuló költségvetési politikai trendet jelez, melyeknek léte megkérdőjelezhetetlen. Ez a trend alapvetően kiadási oldalról tekint a közszolgáltatási rendszerek egészére, nem pedig esetleges a recesszióból való kitörési pontként. Ennek köszönhetően költségvetési zavar esetén a központ egyértelmű reakciója a kiadáscsökkentés, mely a fentiekben már körülírt színvonalcsökkenéshez vezethet.

Recesszió esetén az állam elsődleges reakciója a közkiadások csökkentése, amely természetes válaszlépés olyan gazdasági kihívások esetén, mint amilyen 2008-tól kezdődően érte el a világ csaknem összes országát. Fontos azonban megjegyeznünk, hogy amennyiben a lineáris kiadáscsökkentéshez nem társul az állami szolgáltatások átszervezése és racionalizálása, akkor ez a magatartás akár már középtávon a közszolgáltatások minőségének romlásához vezethet, ami előidézi a fentiekben már ismertetett színvonalcsökkenési-spirált, amely a dekommodifikáció fokának egyértelmű csökkenésével jár. Egy olyan fontos közszolgáltatási szektor esetében, mint a közoktatás ez a színvonalcsökkenés súlyos és hosszú távú negatív társadalmi és gazdasági kihatásokkal jár, mely éppúgy káros befolyást gyakorol az állampolgári attitűdökre, mint az adott ország gazdasági versenyképességre.

A 2008 óta tartó világgazdasági válság kibontakozása nyomán realizálódott forráskivonások hosszú hatásait jelen pillanatban még nem lehet körültekintően értékelni, ehelyütt ezért csak arra tettünk kísérletet, hogy felhívjuk a figyelmet a színvonalcsökkenés és az állami közoktatási kompetencia csökkenésének veszélyére.

¹³ OECD (2015)

¹⁴ Saját szerkesztés. Az adatok forrása: OECD (2015)

Immanens korlátok elérése

A tanulmány korábbi fejezetében már érintőlegesen ismertettük a közszolgáltatások megszervezésének egyik fontos dilemmáját, a decentralizáció fokának meghatározását. Mind a decentralizált, mind pedig a centralizált működésmód magában hordoz bizonyos hatékonysági korlátokat, amelyek elérése álláspontunk szerint könnyen a működés színvonalának romlásához és a színvonalcsökkenési-spirál negatív folyamatainak beindulásához vezet. A közpolitikai döntéseknek éppen ezért arra kell irányulniuk, hogy a közszolgáltatási szektorok működése elkerülje ezen immanens korlátok elérését, a hatékonyság csökkenése esetén pedig a központi államszervezet a megfelelő beavatkozással létrehozza az egyensúlyi állapotot. A következőkben a közoktatás decentralizált működésmódjában rejlő immanens korlátokat, valamint az ezek eléréséből fakadó reformlépéseket mutatjuk be a tanulmány két példa országán keresztül.

Egyesült Államok – lassú lépések a decentralizált reform útján

Mint azt a fentiekben is tárgyaltuk, az Egyesült Államok oktatásszervezése szélsőségesen decentralizált, ennek megfelelően pedig az oktatásirányítás szerkezete, az oktatási intézmények és a bennük működő pedagógusok szakmai színvonala rendkívül sokszínű. Ez az amerikai alkotmánnyal teljes mértékben kompatibilis állapot azonban hosszú távon súlyos szegregációhoz, leszakadáshoz, ezáltal pedig végső soron a gazdasági teljesítmény csökkenéséhez vezet. Ennek jelei már a huszadik század elején láthatóak voltak, azonban csak a második világháború és az azt követően kialakuló hidegháborús szembenállás vezetett el az első nagyobb jelentőségű reformlépéshez, az Oktatásügyi Minisztérium létrehozásához.¹⁵ Az ezt követő időszakban elsősorban a tudománypolitikának a hadiipari fejlesztésekben játszott szegmense kapott kiemelt állami figyelmet, a közoktatás terén az első jelentős reformlépésekre az ezredfordulóig várni kellett. A lassú változáshoz a jogi és szervezeti környezet jellemzőin kívül minden bizonnyal hozzájárult az amerikai oktatáskutatás intézményekről alkotott képe is, többek között a híres Coleman-jelentés technokrata, közgazdasági megközelítése. Lannert Judit iskolaeredményességi kutatásokat összefoglaló munkájában¹⁶ a kutatói alapállás változását négy nagy szakaszra bontja, melyből csak a harmadik szakaszban látja annak megjelenését, hogy az elméleti kutatások eredményeit a gyakorlatba is át kívánták ültetni. Ez a gyakorlati megvalósítás ugyanakkor továbbra sem általános jellegű igénnyel lépett fel, csupán a hátrányos helyzetű gyermekek iskoláinak fejlesztésének fókuszát hordozta magában. Az általános fejlesztési igény megjelenése a negyedik szakaszban mutatkozik csak meg, ekkor is inkább pedagógiai-módszertani, mintsem intézményi-politikai szemszögből.

Az Egyesült Államok jogi-intézményi környezete és tudományos kutatói szférája tehát egyaránt gátja a gyors és határozott reformoknak, így a központi állami beavatkozás csak lassú politikai lépések sorozataként képzelhető el. Ilyen volt a 2002-ben aláírt és azóta többször kiegészített közoktatási törvény – „*No Child Left Behind Act*” –, mely kiegészítő pénzügyi támogatást nyújt a pedagógusképzéshez és a felzárkóztató oktatáshoz, valamint bevezeti a tanulmányi eredményeket mérő kontrollvizsgák rendszerét.¹⁷ A reformok és a közszolgáltatás iránti elkötelezettség azonban töretlen, ezt jelzi a Barack Obama elnök által meghirdetett, „*Race to the Top*” elnevezésű, 2009-ben elindított program is, mely egyfajta ösztöndíj keretében négy milliárd dollár összértékű kiegészítő forrást biztosított 12, a programban részt vevő állam számára, el-

¹⁵ ZSIGMOND 2008. 8–9.

¹⁶ LANNERT 2006.

¹⁷ ZSIGMOND 2002. 86.

sősorban eszközbeszerzési, képzési és infrastruktúra-fejlesztési célokra.¹⁸ Mindemellett továbbá napirenden van a „*No Child Left Behind Act*” reformja is, a modern kihívásokhoz és folyamatosan változó tanulói igényekhez való igazítás jegyében.

Mіндеzen intézkedések anélkül mentek és mennek végbe, hogy a szövetségi állam – a történelmi hagyományok által kijelölt úton megmaradva – kísérletet tenne az oktatás megszerzésével, illetve az oktatott tudásanyaggal kapcsolatos átfogó, központi, standardizált rendszer létrehozására és az irányítási kompetenciáinak növelésére, sokkal inkább addicionális szerepet játszik azáltal, hogy támogatásaival megpróbálja a közoktatás szférájának egyfajta *bottom up* reformjának elindulását kieszközölni.

Magyarország – centralizáció, decentralizáció, recentralizáció

Mint azt már a fentiekben is körülírtuk, a magyar közoktatási rendszer szervezetének, a szolgáltatás megszervezésének és irányításának fejlődése a történelmi események befolyásoló hatásának köszönhetően nem lineáris. Ennek bizonyítására jelen tanulmány keretei között teljes mértékben és történelmi távlatban nem térhetünk ki, a decentralizáció fokának bemutatásakor kiindulópontunk a rendszerváltást megelőző államszocialista modell vizsgálatára.



A korábbiakban már bemutatott államszocialista közszolgáltatás-szervezési felfogás intézményrendszerét megvizsgálva megállapítható, hogy ebben a modellben a dekommodifikáció igen magas fokúnak tekinthető, az állampolgárok közszolgáltatásokkal való ellátása pedig univerzális és institucionalista jegyeket mutat. Fontos ugyanakkor leszögezünk, hogy az államszocialista keretek között csak kvázi jóléti államról beszélhetünk, hiszen alapvetően hiányzik a dekommodifikáció egyik alapismervének számító piac, melynek hatásait az állam gyengíteni, egyensúlyozni tudná. A magas fokú állami szerepvállalás elsődleges oka az általános helyettesítő és feladatellátó szerep megléte, az egyén számára pedig nem mutatkozik alternatíva az állami szolgáltató szektoron kívül. Paradox módon tehát az állami szerepvállalás szempontjából vizsgált dekommodifikációs szint emelkedése az egyén szempontjából a dekommodifikáció fokának csökkenését hozta el azzal, hogy a piac hatásainak való kitettségét az államnak való kitettség váltotta fel.

A centralizáció foka ebben a szervezési modellben rendkívül magas a központi – politikai – akarat az intézményrendszer felépítésétől és finanszírozásától kezdve a szakmai-módszertani kérdésekig mindent meghatároz, ami megakadályozza a szférában rejlő kreativitás kibontakozását éppúgy, mint az egyéni igényekhez való alkalmazkodást, a speciális igényekre szabott tantervek és módszertani megoldások, valamint intézményrendszerek kifejlődésének akadályozásával. Az oktatásügy ilyen mértékű centralizációja tehát egyértelműen káros hatással van annak szakmai és intézményi teljesítményére és – az államszocialista modell fentiekben ismertetett sajátos berendezkedése folytán – csökkenti a dekommodifikáció fokát is.



E kiindulópontból a magyar közoktatás a rendszerváltás után gyors fejlődési pályát leírva jutott el a magas fokú decentralizációig mind szakmai-módszertani, mind pedig intézményi-irányítási szinten. Ennek oka az államszocialista rendszer struktúrájának lebontásában, működés-módjának teljes tagadásában kereshető. A tanítás és tanulás szabadságának jogszabályi szinten

18 U.S. Department of Education (2015)

való garantálása, a fenntartói környezet többpólusúvá válása mellett, hogy megnehezítette az állami ellenőrzést, szabadságot adott a fenntartóknak az intézményrendszer helyi sajátosságokhoz igazodó kialakításában – például intézményfenntartó társulások révén – valamint a speciális tantervek megjelenésével, a tankönyvkiadók versenyével felpezsdítette a szakmai-módszertani életet is. A már korábban is ismertetett fenntartói sokszínűség és ennek egyenes következményei azonban árnyalják a rendszerváltás utáni decentralizált közoktatási rendszerről alkotott képet.



Magyarország oktatásszervezését vizsgálva tehát rendkívül egyedi fejlődési pályát tárhatunk fel, mely a történelmi keretek változásainak következtében nagymértékű és radikális változásokat hordozott magában. Mivel az államszocialista rendszer lebontásakor a centralizációból a decentralizációba történt átmenet kvázi történelmi szükségszerűség volt, a közoktatás megszerzésének első olyan reformját, belső tényezők, azaz a szervezési mód immanens korlátainak elérése miatt ment végbe, a 2011-ben elindult centralizációs hullámban jelölhetjük meg.

Az új köznevelési törvény az oktatási intézmények szakmai irányítását és fenntartását állami feladatkörbe helyezte, a járásek területi egységén kialakított tankerületeken keresztül. A helyi önkormányzatok az oktatási intézmények infrastruktúrájának működtetését vállalhatják fel, főszabály szerint csak 3.000 fő települési lakosságszám felett. Az intézmények szakmai-módszertani ellenőrzése és irányítása a tankerületek által szervezett tanfelügyeleti rendszer által valósul meg. A piaci versenyt a magán és egyházi intézmények megléte teszi lehetővé. E centralizációs reform tehát a fenntartói és irányítói rendszer átalakításán kihatással van a szakmai-módszertani kérdésekre, valamint az oktatás szerkezetére is, a tankerületek rendszerének létrejöttével.

A reform eredményeit a rövid időtáv miatt egyelőre mélyebben értékelni nem tudjuk, azonban irányai jól mutatják a magyar közoktatási rendszer útkeresésének hektikus voltát. Nem egész harminc éven belül ugyanis a szféra bejárta a szélsőséges centralizáció és nagyfokú decentralizáció útját, hogy 2011-től a mérsékelt centralizáció útjára térjen. Fontos jellemző, hogy e változások minden alkalommal felülről, a központi politikai akarat részéről kezdeményezettek voltak, akárcsak az Egyesült Államok esetében, ugyanakkor a változások végrehajtása a politikai-intézményi környezet sajátosságai miatt – a tengerentúli példától eltérően – gyors mozgásokat tett lehetővé.

Konklúzió helyett

Tanulmányunkban igyekeztünk vázlatosan bemutatni a jóléti államok csoportosításának két nézőpontját, a dekommodifikáció és a decentralizáció foka szerinti tipizálást, majd ezek mentén bemutatni két, első ránézésre teljesen különböző állam oktatási rendszerét és annak reformjait. Definiáltuk, hogy meglátásunk szerint a közoktatást milyen objektív veszélyhelyzetek fenyegetik, melyek színvonalcsökkenést és ezáltal a dekommodifikáció fokának csökkenését hozhatják magukkal.

E krízishelyzetekre adott válaszok bemutatásából azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a közszolgáltatási rendszer amerikai értelemben vett decentralizációja éppúgy ronthatja a szolgáltatás minőségét, mint az államszocialista értelemben vett szélsőséges centralizáció. Ugyanakkor láthattuk azt is, hogy a központi államszervezetnek egy adott gazdasági, avagy szervezési-szervezeti probléma megoldására egészen különböző eszköztár és időtartam állhat rendelkezésére,

melyek gyors és hektikus változást éppúgy hozhatnak a közszolgáltatások szférájába, mint a rosszul működő rendszer évtizedeken keresztül való konzerválását.

Habár Magyarország és az Egyesült Államok összehasonlítása, avagy akár csak egymás mellé állítása is eltúlzott ötletnek gondolható, mégis bízunk abban, hogy a magyar intézményi-jogi és közszolgáltatási rendszertől teljes mértékben eltérő amerikai felfogásba való betekintéssel ráirányíthattuk a figyelmet arra, hogy a közszolgáltatások rendszere, azon belül pedig a közoktatás különösen nagy jelentőséggel bír a társadalom szempontjából. A két ország példája pedig arra int bennünket, hogy figyelembe vegyük: a hektikus reformok éppúgy megviselhetik a közszolgáltatási rendszert, mint a reform-potenciál hiánya. *

FELHASZNÁLT IRODALOM

- ESPING ANDERSEN, GØSTA (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- FERGE ZSUZSA – LÉVAI KATALIN (szerk.) (1991): *A jóléti állam*. Budapest, ELTE Szociológiai Intézet.
- FORRAY R. KATALIN – KOZMA TAMÁS (2013): Menekülés az iskolától. In *Educatio*. 2013/1. 23-33.
- GYÓRI JÁNOS (2015): USA. In *Kutatási zárójelentés – TÁMOP 4.1.2.B-13/1 „Pedagógusképzést segítő szolgáltató és kutatóhálózatok továbbfejlesztése és kiszélesítése”*, Budapest, Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet. www.ofi.hu/publikacio/usa
- LANNERT JUDIT (2006): Az iskolaeredményességi kutatások nemzetközi tapasztalatai. In LANNERT JUDIT – NAGY MÁRIA (SZERK.): *Eredményes iskola – adatok és esetek*. Budapest, OKI. 17-38. <http://ofi.hu/az-iskolaeredmenyessegi-kutatasok-nemzetkozi-tapasztalatai>
- OECD (2015): *Education at a Glance 2015: OECD Indicators*. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2015-en>
- U.S. DEPARTMENT OF EDUCATION, OFFICE OF ELEMENTARY AND SECONDARY EDUCATION, OFFICE OF STATE SUPPORT: *Fundamental Change: Innovation in America's Schools Under Race to the Top*, Washington D.C., 2015.
- www2.ed.gov/programs/racetothetop/rttfinalrpt1115.pdf
- VÍGVÁRI ANDRÁS (szerk.) (2007): *A családi ezüst*. Tanulmányok az önkormányzati vagyongazdálkodás témaköréből. Budapest, Complex Kiadó.
- ZSIGMOND ANNA (2002): Egy gyerek se maradjon le! – Gondolatok az új amerikai közoktatási törvény kapcsán. In *Új Pedagógiai Szemle*. 2002/6. 81-89.
- ZSIGMOND ANNA (2008): Az amerikai mítosz: oktatás és társadalom. In *Új Pedagógiai szemle*, 2008/8-9. 123-138.
- ZSIGMOND ANNA (1996): *Az amerikai oktatáspolitikai történelmi tradíciói*. Egyetemi jegyzet, Budapest, Felsőoktatási Koordinációs Iroda.